

Dijkpolitiek

Pierre Eijgelshoven¹

De overstromingen van februari 1995 maakten, evenals die van een jaar daarvoor, veel gevoelens van medeleven los en natuurlijk riepen de politici weer op tot solidariteit met de getroffen. De kersverse Minister van Verkeer en Waterstaat, Jorritsma (in de jaren tachtig als parlementariër de dijken in de 'portefeuille'), liet zich bij een bezoek aan de overstromde gebieden voor de camera ontvallen dat dit soort rampen blijkbaar eerst moet gebeuren voordat de overheid de dijkversterking werkelijk serieus neemt. Het is deze uitspraak naast de vele trieste beelden van mensen die have en goed moesten verlaten die de aanleiding vormde voor het schrijven van dit commentaar. Als dit soort rampen eerst moet gebeuren wat waren dan de uitgangspunten van regering en parlement in de politiek inzake de versterking van de rivierdijken? Zijn er in die politiek, afgezien van de rampen uit eind 1993 en begin 1995, feiten aan te wijzen waardoor geconstateerd moet worden dat er geen effectief beleid is gevoerd? We zullen trachten op deze vragen een antwoord te geven.

We richten ons op de politiek van regering en parlement omdat Den Haag de belangrijkste financier is van de dijkversterking. In Nederland worden de plannen voor de rivierdijkversterkingen opgesteld door de lokale of regionale dijkbeheerders. Deze plannen worden landelijk gecoördineerd: vanaf 1985

¹ De auteur is universitair hoofddocent bij de vakgroep economie en openbare financiën van de faculteit der rechtsgeleerdheid te Groningen. Hij dankt drs. B. Dijkstra, mr. drs. R. v.d. Laan, prof. dr. A. Nentjes en drs. M.A.T. Römer voor hun commentaar op een eerdere versie van het artikel. Ook dank aan de medewerkers van het Centraal Archief van de Staten Generaal voor de toezending van dijkversterkingsplannen van de Landelijke Coördinatie Commissie Dijkversterkingen en dank aan een referent van het Tijdschrift voor Politieke Economie.

door de *Landelijke Coördinatie Commissie Dijkversterkingen (LCCD)* en sinds 1994 door het *Interprovinciaal Overleg*. De plannen van de dijkbeheerders dienen rekening te houden met door het Rijk vastgestelde veiligheidsnormen. De norm is uitgedrukt in termen van 'geaccepteerde overschrijdingsfrequentie'. Vanaf 1978 geldt als norm voor de meeste gebieden in het riviereengebied dat het water gemiddeld één maal in de 1250 jaar hoger mag komen dan de vastgestelde dijkhoogte (1/1250). Bij de vaststelling van de norm wordt rekening gehouden met: de hoogte van de waterstand bij overstroming (inundatiediepte), te verwachten materiële schade en persoonlijke risico's. Het Rijk vergoedt 80 procent van de directe kosten van de dijkversterking in het riviereengebied. Tot de directe kosten behoren naast de voorbereidingskosten ook de uitvoeringskosten. De overige 20 procent is voor rekening van de regio's. De uitvoering van de plannen is gedecentraliseerd, en geschiedt voornamelijk onder de verantwoordelijkheid van de waterschappen en de polderdistricten.

Het commentaar is als volgt ingedeeld. Paragraaf 1 beslaat de periode Smit-Kroes en begint in 1983, het jaar waar een begin werd gemaakt met de jaarlijkse voortgangsrapportages over de rivierdijkversterkingen. Paragraaf 2 behandelt het beleid van May-Weggen, paragraaf 3 staat kort stil bij de door Jorritsma ingediende Deltawet Grote Rivieren en in paragraaf 4 geven we onze conclusie.

1. De periode Smit-Kroes (1983-1989)

"De meest urgente werken kunnen omstreeks 1990 voltooid zijn en in 1998 kan de voltooiing van de rivierdijkversterkingen worden verwezenlijkt".² Dit schrijft Smit-Kroes in de *Nota voortgang rivierdijkversterkingen* van september 1983. Bij de aanbieding aan de Tweede Kamer laat ze de nota vergezeld gaan van een waarschuwing van de *Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen* "...indien de hoogst bekende afvoer (1926) opnieuw zou optreden moet gevreesd worden, dat vele dijken die toen stand gehouden hebben nu grotere kans lopen door te breken als gevolg van veranderingen in de omstandigheden".³ Samen met de nota verschijnt ook het eerste *Indicatie-ve planningsschema rivierdijkversterkingen*. In de periode Smit-Kroes zijn er in de jaren 1983, 1985 en 1986 drie van dergelijke plannen met uitvoeringsprogramma verschenen. Deze plannen besloegen elk de periode van het navolgende jaar tot en met het jaar 1998. Ná 1986 tot aan het einde van het

² Handelingen Tweede Kamer (II), 1883-1984, 18106 nr. 1, p. 1.

³ *Idem.*

kabinet Lubbers II zijn er geen indicatieve planningschema's meer opgesteld vanwege de discussies over de vertaling van veiligheidsnormen in maatgevende hoogwaterstanden die de basis zijn voor het ontwerp van een dijk. In de discussies speelde een aantal zaken mee. (a) Voor de Maas en de IJssel waren nog geen maatgevende hoogwaterstanden bekend. Zou de Maas kunnen worden uitgediept waardoor met minder hoge dijken kon worden volstaan? (b) Welke waterstanden moesten er worden gehanteerd in het overgangsgedebied tussen benedenrivieren en bovenrivieren? (c) Wat zou de invloed zijn van een hoogwaterkering in de Nieuwe Waterweg op het achterliggende rivierengebied?

De plannen en de daaraan gekoppelde uitvoeringsprogramma's zijn door de *LCCD* altijd omschreven als dijkversterkingen die *procedureel, technisch en organisatorisch* haalbaar zijn. Elke planning van de *LCCD* ging vergezeld van een financieringstraject tot 1998. De presentatie van de plannen van de *LCCD*, door de minister aan de Kamer, ging vergezeld van een eigen financieringstraject van het Rijk.⁴ Een vergelijking van beide plannen laat zien dat het financieringstraject van de *LCCD* verschilt van dat van het Rijk. In de periode 1984 tot en met 1991 wil de *LCCD* méér aan dijkversterking uitgeven dan de minister. Zo loopt het cumulatieve uitgavenbedrag tot en met 1991 volgens de planning 1987-1998 bij de *LCCD* op tot 457 miljoen en bij het Rijk tot 295 miljoen. Vanaf 1992 wil de minister volgens de plannen meer uitgeven dan de *LCCD*.

In 1983 licht de minister haar financieringstraject als volgt toe: "Natuurlijk blijft het uitgangspunt van de prioriteitsstelling dat de uitvoering van werken waarmee het hoogste effect ter zake van de veiligheid wordt verkregen de hoogste prioriteit heeft. Maar anderzijds is ook een evenwichtige verdeling van uitgaven over de verschillende jaren van groot belang omdat zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering een sterke concentratie van activiteiten in een beperkt aantal jaren uit een oogpunt van werkgelegenheid ongewenst is. Uitgangspunt is dan ook, dat niet het zogenaamd technisch haalbare uitvoeringsprogramma wordt gehanteerd doch een meer continu programma waarbij het wel denkbaar is dat aanvullende vormen van financiering, bijvoorbeeld in het kader van werkgelegenheidsbevorderende maatregelen verkregen kunnen worden". "De werkwijze zal zijn dat op basis van het per jaar beschikbare budget aan het begin van elk jaar aan de hand van de beschikbare bestekken en uitvoeringsprogramma's zal worden vastgesteld welke nieuwe projecten in dat jaar in uitvoering kunnen worden genomen".⁵

⁴ Zie voor 1984-1998: II, 1983-1984, 18106, nr. 1; voor 1986-1998: bijlage bij de brief van de *LCCD*, II, 1984-1985, 18106, nr. 10 en voor 1987-1998: II, 1986-1987, 17999, nr. 6.

⁵ II, 18106, nr.1, p. 11, resp. p. 15.

In het traject van het Rijk wordt drie keer een wijziging aangebracht: één keer door de minister en twee keer door de Kamer. Op de begroting van 1985 trekt de minister 10 miljoen gulden extra uit voor de rivierdijkversterkingen. Het gaat daarbij om een versnelling van de werken in 1985 welke echter een dienovereenkomstige verlaging van de meerjarencijfers voor de jaren 1986 tot en met 1989 tot gevolg heeft.⁶ In de begrotingen voor 1988 en 1989 komt de minister tegemoet aan twee amendementen van de Kamer waardoor voor beide jaren het geraamde begrotingsbedrag met 15 miljoen gulden wordt verhoogd.⁷ Deze drie verhogingen brengen geen wijziging in het verschil in uitgangspunt tussen de minister en de *LCCD*. Bovendien blijven de door de amendementen verhoogde bedragen lager dan de door de *LCCD* geplande aanvragen.

Het Rijk heeft voor de lagere toewijzing nimmer het argument gebruikt dat de planning van de *LCCD* niet zou kloppen. Hieruit mag men, naar onze mening, concluderen, dat door de lagere toewijzing, het Rijk dijkversterkingen die procedureel, technisch en organisatorisch haalbaar waren om budgettaire redenen heeft vertraagd. We worden gesterkt in ons vermoeden dat de beperkte financiële middelen mede de dijkversterking hebben vertraagd, door de uitkomsten van een onderzoek dat de *Algemene Rekenkamer* in de periode april 1989-maart 1990 naar de dijkversterkingen verrichtte. Voor het rivierengebied concludeert de *Algemene Rekenkamer* onder andere dat de aanbestedingen in de periode 1983-1989, 15-20 procent onder de ramingen lagen en dat de huidige planning volgens de Waterschappen en Rijkswaterstaat zal uitlopen. Als oorzaken van dit laatste worden genoemd: hoge kosten, nieuwe uitbreidingen, beperkingen in de technische capaciteit bij de waterschappen, uitblijven van voorbereide plannen omdat waterschappen geen 10 procent voorschot kregen uitgekeerd, vermindering van mogelijkheden om gelden die wegvallen bij andere projecten te benutten en het grillige verloop van de meerjarencijfers.⁸ De Rekenkamer beveelt de minister aan om de financiële middelen gelijkmatiger over de jaren te spreiden. (De repliek van Verkeer en Waterstaat kwam van de nieuwe minister May-Weggen. Deze ging niet in op het beleid van haar voorgangster maar was wel van mening dat vanaf 1993 de financiële middelen gelijkmatiger waren gespreid). Voor zover ons bekend heeft het parlement niets met de aanbeveling van de *Algemene Rekenkamer* gedaan.

⁶ II, 1985-1986, 19200, hoofdstuk XII, nr. 10, p.56.

⁷ II, 1987-1988, 20200, hoofdstuk XII, nr. 53 respectievelijk II, 1988-1989, 20800, hoofdstuk XII, nr. 15.

⁸ II, 1990-1991, 21955, nr. 1-2, p. 110.

Blunder. Zowel de minister als de Kamer hebben bij de formulering van de uitvoering van het beleid nooit gekeken naar het aantal gerealiseerde kilometers dijkversterkingen. De Kamer heeft nimmer een prestatiebegroting voor de dijkversterkingen geëist, terwijl voor zulke technische zaken als kilometers een prestatiebegroting toch geen probleem mag zijn.⁹ Het gevolg is geweest dat tijdens Smit-Kroes de minister de Kamer slechts één keer heeft ingelicht over het aantal gerealiseerde kilometers dijkversterking. Dat was in een brief van 1 december 1986. Uit de bijlage bij de brief kan worden berekend dat in de periode april 1983- april 1986 effectief 18 kilometers rivierdijkversterkingen gereed zijn gekomen en dat er vanaf april 1986 nog 600 kilometers versterkt moesten worden.¹⁰ Weliswaar één mededeling slechts, maar de Kamer heeft er niets mee gedaan. Het had voor de hand gelegen dat de Kamer indertijd aan het rekenen was geslagen. Dan had ze kunnen uitrekenen dat met het tempo van 6 kilometers per jaar het nog 100 jaar zou duren voordat alle rivierdijken zouden zijn versterkt: einddatum 2086 in plaats van 1998. Natuurlijk is deze rekensom wat overdreven omdat hij gebaseerd is op het resultaat van slechts drie jaar, maar, latere gegevens maken het beeld niet veel anders. In december 1989 stuurt de opvolgster van Smit-Kroes een brief naar de Kamer waarin ze terloops mededeelt dat in de jaren 1987 tot en met 1989, de laatste drie jaren van het ministerschap van Smit-Kroes (en ook de jaren waarin door de amendementen van de Kamer 30 miljoen extra werd geraamd), er 60 kilometers rivierdijken zijn versterkt en dat er nog 880 kilometers moeten worden versterkt.¹¹ Wéér heeft de Kamer hier niets mee gedaan terwijl ze had kunnen uitrekenen dat bij een tempo van 20 km per jaar het nog 44 jaar zou duren voordat alle rivierdijken zouden zijn versterkt: vermoedelijke einddatum 2034 in plaats van 1998.

Onze conclusie ten aanzien van de periode 1983-1989 is dat zowel het Rijk als de Kamer, wat de veiligheidsdoelstelling betreft, de regels van effectief beleid naast zich hebben neergelegd. Het Rijk heeft de veiligheid achtergesteld bij de budgettaire inpasbaarheid. Daarnaast is het Rijk tekortgeschoten bij de informatieverstrekking aan de Kamer: er is geen prestatiebegroting opgesteld en planning en realisatie zijn nauwelijks of niet toegelicht. De Kamer heeft gefaald, omdat ze niet heeft doorgevraagd, niet heeft gecontroleerd en zelf geen berekeningen heeft gemaakt. Hierdoor heeft de Kamer

⁹ Een ideale prestatiebegroting is een begroting waarin is vermeld welke 'productie omvang' met de begrote gelden tot stand zal komen. Zo'n ideale prestatiebegroting bestaat niet in het Nederlandse begrotingssysteem. Voor zover er prestaties worden opgenomen in de begrotingen zijn dit cijfers over wat gepresteerd is. Deze cijfers worden echter niet gekoppeld aan specifieke begrotingsgelden; bij de dijkversterkingen ontbrak zelfs deze informatie.

¹⁰ II, 1986-1987, 17999, nr. 6, p. 11.

¹¹ II, 1989-1990, 18106, nr. 28, p. 1-2.

zichzelf buitenspel gezet waardoor er niet onderzocht is *in welke mate* het dijkversterkingsproject door budgettaire, technische, organisatorische en procedurele problemen werd vertraagd en of deze vertragingen door het beschikbaar stellen van méér financiële middelen konden worden verholpen.

Waarom heeft de Kamer zich wat het veiligheidsaspect betreft buitenspel gezet? Naar onze mening zijn daarvoor twee oorzaken aan te wijzen. Ten eerste heeft de Kamer prioriteit gegeven aan de budgettaire inpasbaarheid door het financieringstraject van het Rijk te accepteren. Dit traject was afgestemd op de meerjarenramingen zoals die resulteerden uit de begrotingspolitiek gericht op de terugdringing van het financieringstekort. Deze begrotingspolitiek had de instemming van de Kamer. Op de tweede plaats leefden er in de Kamer twijfels over de mate van dijkversterking. Ter illustratie hiervan, enkele citaten uit het *Mondeling Overleg* van 5 september 1984 tussen de minister en de Vaste Kamercommissie. Dit was twee maanden nadat de *Stichting Natuur en Milieu* in een brief aan de Vaste Kamercommissie haar verontrusting had geuit over de nieuwe berekeningsresultaten van Rijkswaterstaat waarvan de uitkomst een extra verhoging van de dijken was (met als extra kosten 100 miljoen). Volgens *D'66* hebben de nieuwe berekeningen (gebaseerd op de norm 1/1250) de situatie van overleg en overeenstemming tussen de verschillende groeperingen geweld aangedaan en heeft de partij een onbehaaglijk gevoel omdat er nieuwe gevolgen dreigen voor woning, natuur en milieu. De *PvdA* vindt het niet geruststellend dat de minister reeds de mogelijkheden open houdt om de dijken extra te verhogen. De partij verwacht een impasse mede ook omdat er reeds gemeenten zijn die weigeren om de bestemmingsplannen te veranderen. Het *CDA* wenst te benadrukken dat voor de partij de veiligheid voorop staat maar voegt daar onmiddellijk aan toe dat dit niet impliceert dat zonder meer tot dijkverzwaring moet worden overgegaan. De *VVD* laat weten dat ze zich zeer wel kan vinden in de opmerkingen van voorgaande sprekers.¹²

2. De periode May-Weggen (1989-1994)

In oktober 1989 heeft de *LCCD* een nieuwe planning gereed die als einddatum heeft 2004. December 1989 stuurt de nieuwe minister van Verkeer en Waterstaat deze planning naar de Kamer. Bij de behandeling van de begroting van Verkeer en Waterstaat voor 1990 wordt een motie ingediend (motie Berg) en door de Kamer aanvaard. De indieners verzoeken de regering "...het beleid er op te richten dat het programma van rivierdijkversterkingen

¹² 18106, nr. 7. p. 2, 3.

in de komende tien jaar kan worden afgerond...(in 2000 dus) en verzoeken de regering een daarop afgestemd overzicht van planning en financiering aan de Kamer voor te leggen".¹³ In april 1990 stuurt de Vaste Kamercommissie van Verkeer en Waterstaat (ook) een brief naar de minister waarin ze onder andere op een versnelling van de rivierdijkversterkingen in de periode 1995-2000 en op een verdubbeling van de financiële inspanning in deze periode aandringt. Het antwoord van de minister luidt dat het tot stand brengen van versterkingen in korte tijd dikwijls niet kan om planologische en grondmechanische redenen. Bovendien zou de capaciteit van de waterschappen en de door hen ingeschakelde ingenieursbureaus een dergelijk groot volume niet kunnen verwerken. Daarnaast zou een dergelijke hoeveelheid werk in een korte periode de markt ernstig verstoren.¹⁴

In het *Mondeling Overleg* van juli 1990 wijst de woordvoerder van de VVD erop dat de minister weliswaar stelt dat de verwezenlijking van de dijkversterkingen niet zozeer een financieel probleem is, maar een technisch en organisatorisch probleem, maar, "dat de *Commissie voor de Rijksuitgaven* tot de conclusie komt dat de raming 80 tot 90 miljoen te laag is; dus toch een financieel probleem?" Uit de reactie van de minister blijkt dat de eerdere mededeling als zou het louter om technische en organisatorische problemen gaan niet correct was. Ze bericht de Kamer, dat: "De Unie van Waterschappen en de Landelijke Coördinatiecommissie tot de conclusie komen dat, indien zou worden gestreefd naar afronding vóór het jaar 2000, alleen al in deze kabinetsperiode 200 miljoen extra nodig is. De begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat laat die extra uitgaven niet toe en ook de minister van Financiën heeft dergelijke grote bedragen niet voorhanden. Bovendien moet worden vastgesteld dat dit probleem niet als eerste prioriteit van de regering is genoteerd, gezien de andere budgettaire problemen". Ze zal er wel naar streven bij vertragingen elders andere technisch en organisatorisch gereede projecten naar voren te halen en wil, ook wel op het verzoek van de Kamer ingaan om zo spoedig mogelijk te komen met een aangepaste planning.¹⁵ December 1990 ontvangt de Kamer deze planning en in de begeleidende brief schrijft May-Weggen: "De discussie over de dijkversterkingen spitste zich tot op heden toe op de datum waarop de werken gereed konden zijn. Die discussie is achterhaald; alle werken zijn voltooid in 2008".¹⁶ In 2000 zou 72 procent gereed zijn en in 2004, 97 procent. De verschuiving van de einddatum is volgens de minister het gevolg

¹³ II, 1989-1990, 21300, hoofdstuk XII, nr. 48.

¹⁴ II, 1989-1990, 21300, XII, nr. 62, p.1-2.

¹⁵ II, 1989-1990, 21300, hoofdstuk XII, nr. 74, p. 2, 5 en 8.

¹⁶ II, 1990-1991, 18106, nr. 30, p. 3.

van te ambitieuze planning in het verleden.¹⁷ (Ze laat na te vertellen wat ze onder te ambitieuze planning verstaat).

Onder May-Weggen verschijnen er nog drie plannen voor respectievelijk de perioden 1992-2008, 1993-2008 en 1994-2008. De geschiedenis herhaalt zich: de minister wil in de periode 1991-1998 minder uitgeven dan de waterschappen en in de periode 1992-2008 méér. Bij de indiening van de planning voor 1991-2008 schrijft de minister aan de Kamer dat ze geen mogelijkheid ziet om in de periode 1991-1998, 200 miljoen extra voor de dijkversterkingen ter beschikking te stellen en ze formuleert haar beleid als volgt: "De realisatie van de dijkversterkingen dient zich derhalve te oriënteren aan de beschikbare financiën, zijn minder financiën beschikbaar dan verschuift de uitvoering in de tijd."¹⁸

Ook keert de blunder uit de periode Smit-Kroes terug. Evenals in de jaren tachtig ontbreekt ook onder May-Weggen een prestatiebegroting. Over het aantal gerealiseerde kilometers dijkversterkingen wordt slechts éénmaal aan de Kamer bericht. In een brief van de minister van 13 januari 1992 staat dat in 1990 en 1991 in totaal 59 kilometers rivierdijkversterkingen zijn aangebracht en dat er nog 716 kilometers moeten worden versterkt.¹⁹ Met deze gegevens is wéér niets gedaan terwijl men had kunnen berekenen dat de vermoedelijke einddatum 2026 zou worden in plaats van 2008.

Veiligheid. Er is echter ook een verschil met de jaren tachtig: de Kamer heeft twee moties aanvaard, die tot doel hebben de veiligheid te waarborgen: in april 1991 de motie Eversdijk en in april 1993 de motie Biesheuvel. De *motie Eversdijk* is een reactie op de beleidsformulering van May-Weggen bij de presentatie van haar beleid in 1990. Uit de woorden van de minister concludeerde de Kamer dat de minister de veiligheid achterstelt bij de budgettaire inpasbaarheid. De motie Eversdijk accepteert weliswaar de einddatum 2008 en ook dat in 2004 97 procent van alle rivierdijkversterkingen moet zijn voltooid, maar brengt de veiligheid op de agenda door de formulering van een *tussendoelstelling*. Vóór het jaar 2000 moeten de rivierdijkgedeelten met een lagere veiligheidsfrequentie dan 1/500 zijn versterkt.²⁰ Deze tussendoelstelling blijft in de discussie aanwezig. In maart 1992 laat de minister weten dat de tussendoelstelling niet haalbaar is.²¹ Ze beroept zich daarbij op de *LCCD*, die in een brief van 20 november 1991 aan de minister schrijft: "Het tussendoel van 1/500 per jaar in 2000 is niet haalbaar. De redenen zijn

¹⁷ 18106, nr. 31, p. 7.

¹⁸ II, 1990-1991, 18106, nr. 30, p. 3.

¹⁹ II, 1991-1992, 18106, nr. 36, p. 2 en bijlage bij nr. 36.

²⁰ 18106, nr. 32.

²¹ II, 1991-1992, 18106, nr. 36, p.1.

procedurele, technische en organisatorische belemmeringen".²² In dezelfde brief bericht de *LCCD* ook dat "met het beschikbaar stellen van meer financiën door het Rijk in de periode tot 1998, aan het bereiken van de datum 2004 (cursief PE) een grotere zekerheid wordt gegeven".²³ De *LCCD* denkt daarbij aan 350 miljoen gulden (dit is het cumulatieve verschil tot en met 1998 tussen *LCCD* en Rijk uit de planning 1992-2008 (PE)). De Vaste Kamercommissie koppelt de beide uitspraken van de *LCCD* aan elkaar en concludeert dat de *LCCD* stelt: "dat de tussendoelstelling wél kan worden gerealiseerd als er 350 miljoen méér beschikbaar wordt gesteld".²⁴ De woordvoerder van de *PvdA* (welke partij nu in het kabinet zit) lijkt deze suggestie van de Coördinatiecommissie niet direct toepasbaar. De *VVD* (die nu in de oppositie zit) merkt op dat de Kamer nu wordt geconfronteerd: "met de uitwerking van het door haar in meerderheid afgewezen uitgangspunt dat de financiële middelen (en niet het waarborgen van de veiligheid) het richtsnoer moeten zijn... Uitschuifoperaties worden eerder gewoon dan uitzondering".²⁵ Aan het slot van haar debat met de Kamer bericht de minister dat de *LCCD* aan het eind van 1992 een lijst gereed zal hebben van dijkvakken die een veiligheidsfrequentie hebben van 1/500.²⁶

In oktober 1992 wordt deze lijst aan de Kamer aangeboden. Het gaat om 535 kilometer en zal ruim 1 miljard gulden kosten. De *LCCD* heeft de kosten uitgesmeerd over de jaren 1993-2008 en constateert dat, gegeven de richtbedragen uit de planning 1993-2008, jaarlijks voldoende *financiële* (cursief PE) middelen beschikbaar zijn om de werken van deze categorie vóór 2000 te doen versterken.²⁷ De *LCCD* is van mening dat het financieel mogelijk is. De Kamer had, gebruik makend van het gegeven uit maart 1992, namelijk een realiseringstempo van 30 kilometers per jaar, kunnen berekenen dat de *LCCD* er waarschijnlijk naast zat en dat de vermoedelijke einddatum van de *tussendoelstelling* 2011 zou zijn in plaats van 2000. Maar het parlement rekende niet.

In juli 1992 werd de *commissie Boertien* door de minister in het leven geroepen omdat: "bij elk individueel dijkversterkingsproject de uitgangspunten voor de rivierdijkversterkingen steeds weer ter discussie staan hetgeen de voorbereiding vertraagt en de realisatie van het tijdsschema conform de

²² Bijlage bij 18106, nr. 36, p. 1.

²³ Idem.

²⁴ II, 1991-1992, 18106, nr. 37, p. 2. Het citaat is uit de mond van de woordvoerder van de *PvdA*.

²⁵ Nr. 37, p. 2.

²⁶ Nr. 37, p. 8.

²⁷ P.2.

motie Eversdijk zal verstoren. De commissie moet een toetsend onderzoek verrichten en onderzoeken of er elementen zijn die de afweging die ten grondslag liggen aan de norm, nu dusdanig zijn veranderd dat dat zou kunnen leiden tot een andere keuze". De voortgang van de rivierdijkversterkingen mocht, aldus de minister, intussen niet worden vertraagd.²⁸ Het initiatief tot de instelling van de commissie Boertien wordt door alle grote politieke partijen toegejuicht.²⁹ In februari 1993 adviseert de commissie de minister om de veiligheidsnorm van 1/1250 per jaar voor het grootste deel van het bovenrivierengebied te handhaven. De minister neemt dit advies over en ze onderschrijft ook het advies van de commissie om vaker gebruik te maken van uitgekende ontwerpen, waardoor het verloren gaan van LNC (landschap, natuur, cultuur) waarden van 25 procent tot 11 procent zou kunnen worden teruggebracht. De adviezen van de commissie brengen meerkosten met zich mee van 210 miljoen gulden. De commissie noemt twee mogelijkheden om de meerkosten te financieren: of een verhoging van het jaarlijkse budget voor de rijksbijdrage of een gelijkblijvend budget waarbij wordt geaccepteerd dat het tijdspad met enige jaren wordt verlengd tot voorbij 2008.³⁰ Het zal geen verwondering wekken dat de minister kiest voor de laatste optie. De Kamer reageert met de motie *Biesheuvel* "...nu de uitgangspunten vastliggen moet de voortgang van de rivierdijkversterkingen weer zo snel mogelijk worden aangepakt en daarbij moeten de meest urgente dijkvakken als eerste worden aangepakt, waarbij de rivierdijkgedeelten met een lagere veiligheidsfrequentie dan 1/500 vóór het jaar 2000 moeten zijn versterkt;...verzoekt de regering de betrokken waterschappen en de provincies uit te nodigen uiterlijk aan het einde van 1993 op basis van de nieuwe uitgangspunten een nieuwe planning, door tussenkomst van de LCCD op te stellen om daarmee vast te kunnen stellen wat redelijkerwijs als nieuwe einddatum voor het dijkversterkingsprogram kan gaan gelden teneinde deze nieuwe einddatum in overleg tussen regering en Kamer vast te leggen".³¹

In december 1993 overstromen gedeelten van Limburg. Op 2 december 1993 stuurt de LCCD de in de motie Biesheuvel gevraagde planning naar de minister. Deze zendt op 21 januari 1994 de planning naar de Kamer met de mededeling dat ze met de LCCD constateert dat op grond van procedurele, technische en organisatorische overwegingen in het jaar 2000 circa 70 procent van de primaire waterkeringen langs de bovenrivieren veiliger zal zijn dan 1/500. In 2004 zal ongeveer 90 procent van de totale ver-

²⁸ Nr. 38, p. 2.

²⁹ Nr. 40.

³⁰ II, 1992-1993, 18106, nr. 42, p. 2-3, p. 8.

³¹ Nr. 43.

sterkingslengte gereed zijn en in 2008, 100 procent.³² Het *Mondeling Overleg* van de Kamer met de minister op 9 februari 1994 staat in het teken van de overstromingen in Limburg. De woordvoerder van de *PvdA* waarschuwt er voor dat groepen elkaar niet de schuld mogen geven voor de achterstand die is ontstaan en voegt er aan toe: "De ambtsvoorganger van de minister heeft keer op keer bezuinigd op het budget van de rivierdijkversterkingen. De Kamer heeft hieraan een einde gemaakt met de motie Eversdijk, zij heeft de noodzaak erkend om de uitgangspunten opnieuw te formuleren. Nu er sprake is van een hersteld publiek draagvlak kunnen de noodzakelijke werken snel worden uitgevoerd...zij het dat de cultuur- en natuurwaarden daarbij méér moeten worden ontzien". *D'66* is van mening dat: "nu al kan worden voorspeld dat de aanleg van dijken en stuwen als technische oplossing niet realistisch is, evenmin als de aanleg van spaarbekkens. Eerder zal moeten worden vastgesteld dat de bewoners moeten leven met het risico en moeten worden voorbereid op de mogelijke schade. Daarnaast zou de overheid geen bouwvergunningen meer moeten afgeven voor het winterbed en de verplaatsing van bedrijven en kassuinbouw met subsidies moeten bevorderen". De minister antwoordt dat de vertragingen bij de dijkversterking niet door financiële beperkingen worden veroorzaakt maar vooral door technische en procedurele aspecten en dat daarnaast het dijkversterkingsprogramma één tot anderhalf jaar is opgehouden door de toetsing van de commissie Boertien. Ze hoopt dat de draad nu snel weer zal worden opgepakt.³³

Mei 1994: de minister bericht de Kamer dat nog ruim 700 kilometers rivierdijk moet worden versterkt en dat ze de aanbeveling van de *Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen* ondersteunt om het dijkversterkingsprogramma voortvarend voort te zetten.³⁴

3. De periode Jorritsma-Lebbink (1994-..)

Januari/februari 1995: nieuwe overstromingen. Hierna kan financieel plotseling alles wat daarvoor niet kon. Op de motie Berg, waarin werd gevraagd ernaar te streven dat het programma van de dijkversterkingen in 2000 is afgerond en in de periode 1995-2000 een verdubbeling van de financiële inspanning te leveren, had May-Weggen nog gereageerd met de beweringen dat het geld er niet was en dat om planologische en grondme-

³² II, 1993-1994, 18106, nr. 49, p. 2.

³³ Nr. 50, p.2, 6, 10.

³⁴ II, 1993-1994, 23564, nr. 9, p. 3.

chanische redenen een verdubbeling van de werkzaamheden niet kon plaatsvinden. Op 7 maart 1995 biedt de nieuwe minister van Verkeer en Waterstaat de noodwet "Deltawet Grote Rivieren" aan de Kamer aan. De wet heeft een beperkte geldingsduur van ongeveer twee jaar. Ze stelt allerlei (bezwaarschrift-)procedures buiten werking en heeft tot doel om met extra financiële middelen en een verschuiving van gelden de meest kwetsbare dijkvlakken (overstromingsfrequentie 1/100 of hoger) in de jaren 1995 en 1996 te versterken plus kaden te verhogen en aan te leggen bij de onbedijkte Maasoever. Het aantal dijkvlakken langs de Rijn dat het meest kwetsbaar is beloopt 145 kilometer (afkomstig uit het *LCCD*-rapport van oktober 1994 en aangevuld met informatie verkregen tijdens de laatste overstromingen). Het gehele dijkverzwarringsprogramma langs de Rijn moet in 2000 voltooid zijn. Alle grote politieke partijen prijzen de minister dat ze zo kort na de overstromingen al met een (nood)wet is gekomen.

4. Conclusie

Ten eerste, voor de periode Smit-Kroes hebben we geconcludeerd dat de regering en de Kamer de regels van een effectief beleid betreffende de veiligheid naast zich hebben neergelegd. Deze conclusie geldt ook voor de periode May-Weggen. Voor het waarborgen van de veiligheid is het noodzakelijk dat telkenmale wordt gekeken naar het tempo waarin de dijkversterkingen gerealiseerd worden. Zowel regering als parlement hadden reeds in een vroeg stadium kunnen berekenen dat de betrokken einddata niet met een paar jaar maar met tientallen jaren overschreden zouden worden. Noch de ministers noch de Kamer hebben deze berekeningen gemaakt en hebben zich daarmee wat het waarborgen van de veiligheid betreft buitenspel gezet. De ministers hebben in feite steeds prioriteit gegeven aan de budgettaire inpassingen en men mag dan ook ernstig twifelen aan uitspraken van de bewindslieden als zouden financiële beperkingen niet voor vertragingen hebben gezorgd. Twijfels, mede omdat de *LCCD* diverse malen te kennen heeft gegeven dat met méér financiële middelen het versterkingsproject versneld had kunnen worden. Hoe staat het ook weer zo mooi op pagina 41 van de begroting van Verkeer en Waterstaat voor 1993? "De beveiliging van het land tegen overstromingen is de meest fundamentele kerntaak die aan het departement is toevertrouwd".

Ook de Kamer heeft zich buitenspel gezet. Natuurlijk, de Kamer heeft in 1991 en in 1993 twee moties ingediend waarmee ze de aandacht wilde herrichten op de veiligheid, maar ze heeft dat op een manier gedaan die kenmerkend is voor het Kamergedrag in al die jaren daarvoor: als het in de financiële planning past en het Rijk en de *LCCD* zeggen dat het kan dan is daarmee onze taak volbracht.

Ten tweede, mogen we voor de toekomst een effectiever beleid verwachten? Dat zal er vanaf hangen of planning en realisatie met elkaar worden vergeleken. In een brief van 15 februari schrijft de Algemene Commissie voor de Rijksuitgaven aan de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat: "Gelet op de voorgeschiedenis staat voorop dat de doelstellingen van het Deltaplan ook echt op tijd gehaald worden. De Tweede Kamer zal dit moeten controleren."³⁵ Het is aan de Kamer om haar taak nu wèl naar behoren te vervullen. Ze zou kunnen beginnen met het eisen van een prestatiebegroting met meerjarenramingen tot het jaar 2000, in welk jaar volgens de Deltawet Grote Rivieren nu (toch) alle rivierdijkversterkingen (langs de Rijn) voltooid dienen te zijn.

Ten derde, gezien de geschiedenis van de rivierdijkversterkingen ligt het, naar onze mening, voor de hand dat de mensen en de instellingen die baat hebben bij dijkversterking een vereniging oprichten die voor hun belangen opkomt.

³⁵ II, 1994-1995, 18106, nr. 56, p. 2.