

Waterkennis, beleid en politiek rond noodoverloopgebieden

# EEN NOODVERBAND TEGEN HOOG WATER



Dik Roth, Jeroen Warner en Madeline Winnubst

# **Een noodverband tegen hoog water**

**Waterkennis, beleid en politiek rond noodoverloopgebieden**

Dik Roth  
Jeroen Warner  
Madelinde Winnubst

Wageningen UR  
Wageningen, 2006

## **Een noodverband tegen hoog water**

*Waterkennis, beleid en politiek rond noodoverloopgebieden*

Dik Roth (Wageningen UR, Recht en Bestuur)

Jeroen Warner (Wageningen UR, Rampenstudies / Aquete Assist, Deventer)

Madelinde Winnubst (Radboud Universiteit Nijmegen, Centrum voor Water en Samenleving)

Wageningen Universiteit en Researchcentrum

mei 2006

ISBN-10: 90-810736-1-3

ISBN-13: 978-90-810736-1-5

Foto omslag: Studio Nuijten, Kekerdome

Foto achterzijde: Martijn Bellemakers

Overige foto's: Henk Baron, Martijn Bellemakers, Bert Boekhoven, Studio Nuijten.

Opmaak en omslagontwerp: Luc Dinnissen ([www.studioids.nl](http://www.studioids.nl))

# Voorwoord

Het onderzoeksprogramma *Boundaries of space* van Wageningen UR is een verkenning van de manier waarop burgers betekenis geven aan de ruimte waarin ze leven en greep proberen te krijgen op aspecten van de inrichting ervan. Aan de hand van verschillende *case studies* laat het programma duidelijk zien dat oude uitgangspunten in het denken over de relatie tussen locale initiatieven en zelforganisatie enerzijds, en sturing door de overheid anderzijds aan herziening toe zijn. In de praktijk is er op dit gebied trouwens al veel aan het veranderen. De overheid laat op diverse terreinen maar al te graag de teugels vieren en accepteert daarbij een grotere rol en vooral 'eigen verantwoordelijkheid' van de burger.

Bij problemen rond water, ruimtelijke ordening en de relatie tussen overheid en burger liggen de verhoudingen vaak behoorlijk problematisch. Burgers die tot voor kort nog hun huizen en bomen tegen de vlakte zagen gaan om rivierdijken te versterken, win je niet een-twee-drie voor het idee dat water een feest is. Water is een 'ordenend principe' geworden in de ruimtelijke ordening, met ingrijpende gevolgen voor de relatie tussen overheid en burgers. Aangezien het bij hoogwaterproblemen primair om veiligheid gaat, houdt de overheid in dit geval juist graag de regie over ruimtelijke inrichting in handen. Wat betekent dit in concrete gevallen waar de overheid ruimteclaims legt in het kader van haar hoogwaterbeleid? De discussie over noodoverloopgebieden en het maatschappelijke verzet daartegen bieden een goede gelegenheid om dit spanningsveld te analyseren. In de inleiding van dit boekje zetten wij deze problematiek verder uiteen.

Wij willen hierbij iedereen die aan de totstandkoming van dit boekje heeft bijgedragen hartelijk bedanken. In de eerste plaats de vele mensen die op één of andere manier direct bij het thema zijn betrokken: ambtenaren, waterprofessionals, bestuurders, beleidsmakers en bewoners. Wij voerden vaak lange, diepgaande gesprekken met hen. Daarin ging soms gevoelige informatie over de tafel. Wij troffen bij iedereen een grote bereidheid om visies, inzichten en ervaringen met ons te delen. Wij hopen dat wij het daarmee in ons gestelde vertrouwen hebben kunnen waarmaken. Onze dank gaat ook uit naar degenen die commentaar gaven op eerdere versies van de tekst of illustratiemateriaal ter beschikking hebben gesteld. Wij danken Noëlle Aarts en Roel During, projectleiders van *Boundaries of Space*, voor hun stimulerende interesse en vertrouwen in ons project. Speciale dank zijn wij verschuldigd aan Paul Berends, door de jaren heen onze eerste gesprekspartner bij Rijkswaterstaat. Zijn enthousiasme en ideeën hebben op ons altijd zeer inspirerend gewerkt.

Wij dragen dit rapport op aan de nagedachtenis van Professor Wybrand van Ellen, tot zijn overlijden technisch adviseur van het Hoogwaterplatform in de Ooijpolder. Enkele weken voor zijn plotselinge overlijden hadden wij nog een lang interview met hem. Terwijl de vrolijk snorrende grasmaairobot in zijn tuin schijnbaar doelloos naar boven het maaiveld uitstekende sprietjes speurde, gaf Van Ellen ons zijn eigen-

zinnige visie op de heikele plannen voor noodoverloop in de Ooijpolder en de geul bij Lent, waartegen hij zich onvermoeibaar verzette. Niet dat wij het in alles met hem eens waren, maar wij waarden hem als een fenomeen dat bij vriend en vijand respect genoot, en in deze episode op zijn oude dag nog een sleutelrol vervulde in de politieke strijd tegen noodoverloopgebieden en andere ruimtelijke maatregelen in het waterbeleid.

Dik Roth  
Jeroen Warner  
Madelinde Winnubst

Maart 2006

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	3
<b>Inleiding: water, veiligheid en de strijd om de ruimte</b>	7
Nieuw waterbeleid met grote ruimtelijke gevolgen	7
Over dit boekje	10
<b>1 Aanloop tot overloop: nieuwe opties, nieuwe rollen voor Rijkswaterstaat</b>	13
Een duivels dilemma	13
Ruimte voor decentralisatie	14
De korte comeback van Rijkswaterstaat	20
Ruimte voor Rood	22
Draagvlak in de polder?	26
Ruimte voor debat?	28
Naar een nieuw veiligheidscontract?	31
<b>2 Water en risico: tegenstrijdige zekerheden</b>	33
Hoe absoluut is de norm?	33
Een ambtelijke en politieke dijkverschuiving: van veiligheid naar risicobenadering	37
Normdifferentiatie in kaart?	39
Gaten in de waterkennis: leven met onzekerheden	41
‘Het zekere voor het onzekere’: op weg naar noodoverloop en Commissie Luteijn	43
<b>3 Een dagje Loevestein</b>	47
Proefballonetje	47
De vraag naar nut en noodzaak: de Commissie Luteijn	54
Het advies van de commissie: de politiek neemt over	61
Noodoverloop: een idee voor het inkoppen?	64
<b>4 De reactie: verzet in de Ooijpolder</b>	69
Het Hoogwaterplatform	69
De strijd om ‘de feiten’	75
Lokale en regionale overheden tussen beleidsplannen en verzet	81
Beïnvloeding van de nationale politiek	84
Het einde van de plannen voor noodoverloop: succes voor het Hoogwaterplatform?	87

<b>5 Van brede naar smalle rivier</b>	91
Twee gebieden bepaald door de rivier	91
Ooijpolder en Duffelt	91
Rijnstrangen	101
Vechtlust loont	109
<b>6 Het lokale geluid</b>	113
Ooijpolder en Duffelt: weinig waterbewustzijn, grote actiebereidheid	113
Het succes van het hoogwaterplatform: de belangrijkste factoren	123
Rijnstrangen: noodoverloop als wapen tegen themapark	126
Passiviteit of verzet, actief of niet?	130
<b>7 Hoogwaterbeleid: van tegenstrijdige zekerheden naar dialoog?</b>	133
Overwinning van het Hoogwaterplatform, verlies voor het hoogwaterbeleid?	133
De rol van kennis: wat doen we met de onzekerheden?	136
Waar kennis, beleidsvoorbereiding en politieke besluitvorming samenkomen	141
De rol van communicatie	143
Alleen maar verliezers? Nieuwe richtingen in de relatie tussen overheid en burger	145
<b>Bronnen</b>	149
<b>Bijlage: lijst van geïnterviewde personen</b>	155
<b>Over de auteurs</b>	159

# Inleiding: water, veiligheid en de strijd om de ruimte

## Nieuw waterbeleid met grote ruimtelijke gevolgen

### *Calamiteitenpolders: een nieuw idee*

1 Maart 2000: de kranten openen met grote letters: ‘calamiteitenpolders’. Een dag eerder had staatssecretaris Monique de Vries van Verkeer en Waterstaat de plannen voor de beleidslijn ‘Ruimte voor de Rivier’ op slot Loevestein gepresenteerd. Tot veler verrassing kondigde ze bij deze gelegenheid ook aan dat delen van, onder andere, de Tielerwaard, Bommelerwaard, en het Land van Heusden bij extreem hoog water onder water gezet zouden moeten kunnen worden om overstroming elders te voorkomen. Naast deze ‘overloopgebieden voor nood’ werden onder andere de Ooijpolder, het Rijnstrangengebied en de Beersche Overlaat als mogelijke retentiegebieden genoemd. Niet alleen voor de inwoners van genoemde gebieden, maar ook voor veel medewerkers van Rijkswaterstaat was dit een totale verrassing. Zij hadden met provincies en gemeenten gewerkt aan plannen voor rivierverruiming binnen de bandijken maar niet aan het in noodsituaties laten vollopen van bewoonde gebieden.

Als de staatssecretaris de bedoeling had het thema ‘water’ eens even stevig op de kaart te zetten, dan is dat haar goed gelukt. Zo vaak is water nu ook weer niet in het nieuws, behalve bij (bijna-) overstromingen als in 1993 en 1995. Haar persvoorlichter kon dan ook dik tevreden zijn. Maar de onverwacht felle reactie uit het land bezorgde de staatssecretaris en haar ambtenaren ook heel wat ongemak. Gelderland was direct in rep en roer: bewoners, boerenorganisaties, bestuurders, de Kamer van Koophandel, huizenbezitters en ondernemers waren in alle staten. De provincie gaf zelfs opdracht tot een tegenonderzoek: onderzoekers uit Delft mochten het voorstel op technische gronden afschieten.

Toen de gemoederen maar niet wilden bedaren installeerde het kabinet een commissie onder leiding van de daadkrachtige commissietijger David Luteijn om ‘nut en noodzaak’ van noodoverloopgebieden te onderzoeken en, bij een positieve uitkomst, alvast geschikte gebieden aan te wijzen. Opdrachtgevers waren het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van Binnenlandse Zaken (de laatste belast met het calamiteitenbeleid). De commissie moest, naar goede poldergewoonte, een weerspiegeling zijn van de verschillende maatschappelijke en vooral politieke kleuren; natuurlijk aangevuld met de technische expertise van Rijkswaterstaat. De innemende, maar politiek geslepen Luteijn liet zich uitgebreid adviseren door inhoudelijke experts, maakte rondjes langs het maatschappelijke middenveld in de betrokken regio’s, en concludeerde nog juist vóór de formatie van het tweede kabinet Balkenende in de zomer van 2002 dat er noodoverloopgebieden moesten komen. De commissie keek daarbij vooral naar de Ooijpolder en het



Rijnstrangengebied voor de Rijn en de Beersche Overlaat voor de Maas. In de betrokken gebieden bleek men daar soms heel anders over te denken. In de Ooijpolder organiseerden de tegenstanders van de plannen zich na verschijning van het rapport in het Hoogwaterplatform. Zij hadden zich intussen goed kunnen inlezen en ingraven, en begonnen de regionale en landelijke politiek te bewerken. De nieuwe staatssecretaris, Melanie Schultz van Haegen, had aanvankelijk de aanbevelingen van de Commissie Luteijn ongewijzigd overgenomen, maar nadat ze begin 2005 was teruggekeerd van zwangerschapsverlof moest zij alsnog bakzeil halen: noodverloop werd in de ijskast gelegd, op de Beersche Overlaat na.

### *Nieuwe relaties tussen overheid en burger?*

Toch zit er ook schot in de discussie over hoogwaterbeleid. In het kielzog van de Commissie Luteijn en de felle discussie over noodoverloop veranderde het landschap snel. De geesten zijn daardoor zeker niet rijper geworden voor calamiteitenspolders, maar er lijkt wel meer - in een eerder stadium vrijwel afwezig - draagvlak te zijn ontstaan voor andere vormen van ruimte-eisend hoogwaterbeleid. Al werden de plannen voor noodoverloop allereerst slecht ontvangen, het waterbewustzijn in de samenleving nam er wel degelijk door toe. Mogelijk heeft de felle discussie over noodoverloop ruimte geschapen voor maatschappelijke acceptatie van niet minder radicale beleidslijnen en plannen in het kader van Ruimte voor de Rivier. Het claimen van ruimte voor water is in het dichtbevolkte Nederland niet langer taboe. Het strijdtoneel verschuift nu geleidelijk van de vraag naar nut en noodzaak van ruimtelijke maatregelen naar de concrete inrichting van de ruimte voor zulke 'blauwe functies'.

Daarmee lijkt de verhouding tussen overheid en burgers in het hoogwaterbeleid een nieuwe fase te zijn ingegaan. Principes als 'de terugtrekkende overheid' en 'de verantwoordelijke burger', die momenteel opgang doen op vrijwel alle terreinen van overheidsbeleid, zijn in de waterwereld nog lang niet uitgekristalliseerd. De overheid kan en wil niet meer alles en iedereen altijd volledig beschermen, en breekt daarmee het sociaal veiligheidscontract open.<sup>1</sup> Door het debat over risico, veiligheidsnormen, en zelfs ruimtelijke differentiatie van normen op de agenda te zetten doet zij nu een beroep op solidariteit tussen regio's waar voorheen hetzij het adagium van de waterschapswereld - 'die water deert, die water keert' - dan wel 'Rijkswaterstaat regelt het' gold. De rijksoverheid gaat daarmee de volgens vele experts hoognodige discussie over het maatschappelijk en politiek omgaan met 'restrisico' aan.

De manier waarop dat moet gebeuren is een hoofdstuk apart. Communiceren met de burgers blijft natuurlijk moeilijk, zeker als het om zulke gevoelige kwesties als de plannen voor noodoverloopgebieden gaat. Recente veranderingen in het Nederlandse beleid ten aanzien van bescherming tegen hoog water in de grote rivieren hebben grote ruimtelijke consequenties. De overgang van technische naar ruimtelijke maatregelen - van dijken verhogen naar steeds meer ruimte geven aan het water - vergt soms radicale ingrepen in de directe leefomgeving van bewoners van het rivierengebied. In de discussie over ruimtelijke maatregelen ten behoeve van de

bescherming tegen wateroverlast botsen de belangen van burgers en hun wens om vorm te geven aan de eigen leefomgeving vaak met de centralistische en technocratische traditie van Rijkswaterstaat en de centraliserende neiging van de overheid als het gaat om problemen van veiligheid.

#### *Verzet tegen ruimteclaims van de overheid*

Nederland kent een overheid die wel degelijk haar verantwoordelijkheden voor de veiligheid van burgers neemt door te anticiperen op mogelijk bedreigende veranderingen in het gedrag van onze rivieren. Maar noch de beleidsmaatregelen, noch de aannames en interpretaties van kennis over de rivieren waarop die zijn gebaseerd zijn neutrale en oncontroversiële, door iedereen gedeelde, absolute 'waarheden'. Uit de felle reacties op de plannen voor noodoverloop blijkt wel dat burgers in potentiële noodoverloopgebieden niet zomaar bereid zijn om het overstromingsrisico voor anderen in hun voor- en achtertuin op te vangen. Zelfs het advies van een commissie van deskundigen kan daaraan weinig veranderen. Dat betekent echter niet dat burgers apathisch, ongeïnteresseerd, of alleen maar 'tegen' zijn.

Plotseling geconfronteerd met plannen van Rijkswaterstaat die ingrijpende ruimtelijke, materiële en emotionele gevolgen zullen hebben, kwam een deel van de bevolking in de direct betrokken regio's in verzet. Dergelijke controverses rond ruimtevragende voorstellen zijn niet uniek. Na twee dagen van hevige regenval werd in 1998 de Tussenklappenpolder ingezet om de stad Groningen te sparen, met alle rechtsclaims van dien. Noodoverloop in Groningen, rivierverbreding in Limburg, nevengeulen in Gelderland en ontpoldering in Zeeland brachten eerder boze belanghebbenden op de been. In augustus 2005 bezetten boeren en burgers met tachtig tractoren het waterschapshuis in Apeldoorn uit protest tegen plannen voor een nevengeul aan de IJssel bij Veessen in het kader van het programma Ruimte voor de Rivier.<sup>2</sup> Maar daar bleef het niet bij: groepen georganiseerde burgers droegen in een aantal gevallen ook alternatieven aan.

De reactie in de Ooijpolder op de plannen voor noodoverloop springt er in een aantal opzichten uit. Allereerst in contrast met de ook voor noodoverloop aangewezen Rijnstrangen en Beersche Overlaat, waar geen verzetsbeweging is ontstaan. Maar er is ook een verschil met bovengenoemde protesten. Het verzet in de Ooijpolder onderscheidt zich vooral vanwege de slimme, strategische, goed georganiseerde campagne tegen de aanwijzing. Als Galliërs tegen de Romeinse overheersing voerden de bewoners van de Ooijpolder een slimme kennisguerrilla. Het Hoogwaterplatform is een actiegroep zonder tractoren, hooivorken en mest, een beweging van eerbiedwaardige burgers met een degelijke website, een kamerlobby, eigen waterdeskundigen en een goed kennisnetwerk dat een geheim gehouden rapport met cruciale informatie over kosten en baten van noodoverloop in handen kreeg door een beroep te doen op de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB).

## Over dit boekje

Aansluitend op de algemene thematiek van het onderzoeksprogramma *Boundaries of Space* gaat dit boekje over de manier waarop burgers zelf initiatieven nemen om invloed uit te oefenen op de inrichting van hun eigen leefgebied, in reactie op ruimteclaims door overheidsplannen in het kader van het nieuwe hoogwaterbeleid. Wij besteden allereerst aandacht aan de zelforganisatie van burgers rond problemen van ruimtegebruik in relatie tot het veranderend hoogwaterbeleid. De politieke netwerken van het verzet tegen noodoverloop reikten tot ver buiten de polder. We komen dit verzet vanuit de Ooijpolder op verschillende niveaus en in diverse kringen tegen: nationale politiek, provincie, gemeente, de burgerplatforms, en de professionals. Een tweede aandachtspunt betreft de vraag wiens en welke aannames, kennis en beleidsaanbevelingen door de voor- en tegenstanders van noodoverloop werden ingezet. De groep van professionals vormt een verbazend coherente gemeenschap van waterexperts die vanuit overheid, universiteiten en adviesbureaus de diverse belanghebbenden van nieuwe cijfers en goede raad voorzien, al dan niet begeleid door een rekening voor verrichte diensten. Met het oog op onze speciale aandacht voor de rol van kennis voor beleid bekijken wij ook de rol van deze groep. Ten derde is dit boekje een verkenning van de wijze waarop politieke besluiten met mogelijk ingrijpende gevolgen voor burgers werden genomen. Tenslotte, en nauw verband houdend met het vorige punt, speelde de communicatie tussen overheid en burgers in de fase waarin weinig uitgewerkte en voor betrokken burgers nog grotendeels onbekende beleidsintenties door 'de politiek' werden opgepakt een cruciale rol in de discussie over noodoverloop, waaraan wij hier uitgebreid aandacht zullen schenken. Hieronder geven wij een kort overzicht van de inhoud van de hoofdstukken in dit boekje.<sup>3</sup>

In hoofdstuk 1 van dit boekje schetsen wij de veranderingen in het denken over hoogwaterbeleid als opmaat voor het idee van noodoverloop en Ruimte voor de Rivier. We bespreken de veranderende rol van Rijkswaterstaat. Van een op dijkenbouw gerichte technische dienst moest Rijkswaterstaat veranderen in een organisatie die voor de uitvoering van haar beleid een steeds groter beslag op de steeds schaarsere ruimte legt. Daarmee waagde de organisatie zich op het onbekende terrein van de ruimtelijke ordening en het daarbij behorende 'polderen' met allerlei mondige belanghebbenden.

Hoofdstuk 2 gaat over de kennisbasis en normen die ten grondslag liggen aan het hoogwaterbeleid en de plannen voor noodoverloop. Waar de onzekerheid groot is, kunnen kennis en de veronderstelde oorzaak-gevolgrelaties achter die kennis een beleids optie legitimeren of juist delegitimeren. Het debat tussen verschillende benaderingen van veiligheid, onzekerheid en risico zoals dat zich rond de discussies over noodoverloopgebieden is gaan ontwikkelen culmineerde heel recent in een nieuwe benadering van veiligheid en veiligheidsnormen.

In hoofdstuk 3 geven wij een gedetailleerde beschrijving en analyse van de kwestie 'noodoverloopgebieden'. Door interviews met beleidsmakers, bestuurders, lokale

betrokkenen en consultants kregen we inzicht in de gang van zaken rondom de lancering van het idee van ‘calamiteitenpolders’, de Commissie Luteijn en de reacties en ontwikkelingen op bestuurlijk niveau in deze episode. Wij besteden allereerst aandacht aan de wijze waarop de plannen in 2000 door de toenmalige staatssecretaris de Vries naar buiten werden gebracht en de gevolgen daarvan. Daarna behandelen wij instelling, werkwijze en aanbevelingen van de Commissie Luteijn.

In hoofdstuk 4 richten we onze blik op de zichzelf tegen overheidsplannen organiserende burger: het verzet tegen noodoverloop in de Ooijpolder en de oprichting van het Hoogwaterplatform. Wij kijken hier onder andere naar de ontwikkeling van het Hoogwaterplatform, de netwerken die werden opgebouwd, de specifieke keuzes die daarbij werden gemaakt, en de rol van specialistische kennis in het verzet tegen de plannen. Daarna verschuift onze blik naar de regionale en landelijke bestuurlijke en politieke arena waarin de strijd om noodoverloopgebieden plaatsvond.

In de hoofdstukken 5 en 6 staat de vraag centraal waarom bewoners van de Ooijpolder zich wel organiseerden tegen noodoverloop, maar die van Rijnstrangen - een ander aangewezen gebied - niet in verzet kwamen. In hoofdstuk 5 schetsen we de historische relatie van de bewoners van de Ooijpolder en Rijnstrangen met de rivier. De rivier was niet alleen een belangrijke economische pijler, maar drukte door de regelmatige dijkdoorbraken ook een eigen stempel op het gebied. Beide gebieden ontlenen hun identiteit vooral aan deze geschiedenis van strijd tegen en leven met het water. Veranderingen in het rivierbeheer en in de economie zijn van invloed op de identiteit van de bewoners van beide gebieden. De verschillen in sociaal-historische ontwikkeling tussen Ooijpolder en Rijnstrangen lijken deels een verklaring te bieden voor de verschillende reacties op de plannen voor noodoverloop.

In hoofdstuk 6 staan de lokale visies van de bewoners van de Ooijpolder en Rijnstrangen centraal. De Ooijpolder en Rijnstrangen hebben overeenkomsten maar verschillen ook op wezenlijke punten van elkaar. Niet alleen in aantallen bewoners (Ooijpolder: 13.000, Rijnstrangen: 1.200) maar ook in de mate waarin de inwoners zich organiseerden tegen noodoverloop. Sinds de jaren zestig heeft de bevolking in de Ooijpolder zich met succes verzet tegen verschillende dreigingen van ‘buiten’. Met de stad Nijmegen in de buurt is de Ooijpolder een gewilde woonomgeving geworden. De ‘stadse’ mensen blijken over de kennis, opleiding en sociale netwerken te beschikken die nodig zijn om het verzet te leiden. In Rijnstrangen laat de bevolking - ieder op zijn eigen manier - de gevestigde structuren het werk doen.

In het afsluitende hoofdstuk 7 kijken wij - tegen de achtergrond van de kwestie noodoverloop - kort vooruit naar de nieuwe richting die het hoogwaterbeleid is ingeslagen en trekken enkele conclusies over de rol die kennis, beleid, politieke besluitvorming en communicatie in de discussie over noodoverloop hebben gespeeld. Wij sluiten af met de constatering dat de gevoelige discussie over noodoverloopgebieden niet alléén maar verliezers heeft opgeleverd.

- 
- 1 *Spits* 22-2-2000 ('Nederland moet risico overstroming dulden'); zie ook *Algemeen Dagblad* 4-3-2000 ('We kunnen niet meer met onze rug naar het water gaan staan').
  - 2 *Telegraaf* 15-8-2005 ('Boze boeren blokkeren waterschapshuis'); *Trouw* 17-8-2005 ('Hoogwatergeul wakkert emoties aan').
  - 3 Jeroen Warner is hoofdauteur van deze inleiding en de hoofdstukken 1 en 2, Dik Roth van de hoofdstukken 3, 4 en 7, en Madeline Winnubst van de hoofdstukken 5 en 6. Dik Roth verzorgde de eindredactie van het boekje. Wij zijn samen inhoudelijk verantwoordelijk voor het totale eindproduct.

‘Geef ons heden ons dagelijks brood  
En elke tien jaar een watersnood’<sup>1</sup>

## I Aanloop tot overloop: nieuwe opties, nieuwe rollen voor Rijkswaterstaat

### Een duivels dilemma

Extreem hoog water en evacuaties stelden beleidsmakers en besluitvormers begin 1995 voor een duivels dilemma. Ale van der Hoek, destijds hoofd Waterkeringen bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat:

‘Wat was namelijk het geval: in de Alblasserwaard waren (bij het hoog water van 1995; J.W.) de mensen nog niet geëvacueerd en in de Bommelerwaard wel. Toen de Alblasserwaardse dijken dreigden door te breken, kwam dus die vraag naar voren: steek, om ons te redden, dijken aan de overkant door. Nou, dat is een vraag bij nacht en ontij die we ook eigenlijk heel snel moesten beantwoorden. Toen dacht ik van “nou, dat moeten we in de toekomst voorkomen, dat moeten we niet weer hebben”. Als je dat wilt doen, als je zoiets ingrijpends wilt doen als een heel gebied onder water zetten met onnoemelijk veel schade, dan moet je daar meer over nadenken, goed ook met de politiek doorspreken en goed voorbereid tot een besluit komen.’<sup>2</sup>

Dit dilemma vormde het startschot voor een reflectieproces over wat te doen bij extreem hoog water. Het legde fundamentele vragen bloot over het ‘veiligheidscontract’ tussen overheid en burgers: kan de overheid haar burgers wel altijd veiligheid garanderen? Mocht er een moment komen dat de dijken het niet houden en geen zandzakken meer baten, moet je dan niet met elkaar afspreken dat je het ene gebied opoffert om het andere droog te houden? Mag de overheid bewoonde ruimte claimen om deze op het *moment suprême* onder water te zetten?

In dit eerste hoofdstuk bekijken wij het hierboven geschetste dilemma tegen het licht van de recente ontwikkelingen in de relatie tussen overheid - in het bijzonder Rijkswaterstaat - en burgers. Om de confrontatie tussen beide partijen over noodverloop te kunnen begrijpen is het zinvol om de veranderende verhouding tussen de twee partijen - staat en burgers - nader in te kaderen. De hang van de laatste decennia naar decentralisatie en het beroep op mondige burgers om hun verantwoordelijkheden te nemen hebben ook de watersector niet onberoerd gelaten. De bijzondere aard van hoogwaterbeleid geeft echter een eigen dynamiek aan dit streven: de overheid doet manmoedige pogingen om daartoe overleg te plegen met het onvoorspelbare veld, maar wil daarvan ook weer niet te véél. We hebben het hier wel

over de nationale veiligheid en het politieke proces kan een gebed zonder end betekenen.

Dit hoofdstuk brengt, kortom, de veranderende rol van Rijkswaterstaat en zijn relatie met de burgers in beeld, en vooral hoe die zich de afgelopen jaren steeds meer is gaan toespitsen op kwesties rond ruimtevragende veiligheidsmaatregelen.

## Ruimte voor decentralisatie

Was in de jaren vijftig, de jaren van Drees en Deltawerken, de overheid nog Vadertje Staat die met blauwdrukken het gewillige volk regeerde, de democratiseringsgolf van de jaren zestig en zeventig en de verzakelijking van het openbaar bestuur in de jaren tachtig zetten die verhouding flink onder druk. De overheid ging bedrijfsmatiger werken, decentraliseren en uitbesteden waar mogelijk, terwijl de burger als kritische, zelfstandige consument bediend diende te worden (Osbourne en Gaebler 1992).

Meer eigen verantwoordelijkheid bij de burgers leggen is ook een centraal thema van het huidige kabinet Balkenende. In het geval van hoogwaterbeleid ligt die eigen verantwoordelijkheid echter niet zo eenvoudig. In tegenstelling tot, bijvoorbeeld, Groot-Brittannië is hoog water in het laaggelegen Nederland een nationaal veiligheidsthema en blijft overstromingsbeleid vooral overheidsbeleid. De burger kijkt voor zijn bescherming nog altijd naar de overheid. Dat maakt het niet voor de hand liggend om beschermingstaken tegen het water naar lagere overheden te delegeren en aan burgerzin over te laten.

Van oudsher zorgden de wereldvermaarde waterschappen voor hun eigen waterveiligheid, maar dat leidde ook tot heilloze onderlinge concurrentie. De dubbele batterij molens bij Kinderdijk herinnert eraan dat eigen gewin vóór ging, met uitwassen als overbedijking en het doorsteken van de dijk van de buurman tot gevolg, of op zijn minst de hoop dat bij hoog water de dijk van de burens eerder door zou gaan dan de eigen waterkering.<sup>3</sup> Om dat gekibbel te overstijgen richtte de Franse bezetter in 1798 een nationale autoriteit voor de Grote Wateren op (van der Ham 1999; van Hall 1999). Geen beslissing mocht nog tussen de dijken worden genomen zonder dat Rijkswaterstaat erin werd gekend. De 'Franse' centrale bestuurscultuur bleef de dienst ook na het vertrek van de Fransen kenmerken.

Met de Deltawerken, die na de watersnoodramp van 1953 de Nederlandse kust 'voor eeuwig' veilig stelden, beleefde Rijkswaterstaat zijn gloriemoment. Dankzij een ruim mandaat en budget werd de Deltadienst een 'staat in een staat'<sup>4</sup> en bleef nog lang een 'gesloten systeem' gekenmerkt door een '(...) grote interne cohesie; sterke gerichtheid op de uitvoering van de eigen kerntaken met niet altijd evenveel oog voor andere waarden; mede vanwege zijn kennisvoorsprong soms moeilijk van buitenaf te beïnvloeden' (Schwarz 1993). Dat isolement bracht wellicht enige bevoogding en zelfoverschatting met zich mee, maar ook een klimaat waarin veel discussie over alternatieven mogelijk was en experimenten werden gestimuleerd omdat geld

nauwelijks een rol speelde. Een sterk gevoel voor de lange termijn is eveneens eigen aan de dienst. Weliswaar zijn waterstaatsambtenaren erg loyaal aan de politiek verantwoordelijke, maar waar ministers kwamen en gingen bleven de ambtenaren zelf de politieke lijn voor de lange termijn vasthouden (zie van der Ham 1999).

Daarbij speelde de vaststelling en realisering van normen voor hoogwaterbescherming een hoofdrol. De bedijking van Nederland verliep tot voor kort volgens een relatief eenvoudig recept. Je stelt een norm vast die aangeeft hoe vaak een waterkering mag overstromen. De Deltanorm voor de kust is eens in de tienduizend jaar, het rivierengebied mag eens in de drieduizend jaar overstromen. Daarbij hoort een 'maatgevende afvoer' van Rijn- (en Maas-) water (zie kader 1) waartegen deze waterkeringen bestand moeten zijn, en daarbij hoort dan weer een dijkhoogte. De veiligheid van het land is daarmee gelijk aan de hoogte (en stabiliteit) van de waterkeringen, plus een waakhoogte van een metertje extra om onverwachte situaties (onzekerheden) af te dekken (zie ook van de Ven 1999). We zullen in hoofdstuk 2 zien dat juist over die onzekerheden de laatste jaren steeds meer discussie is ontstaan.

---

De Rijn, 1.320 km lang, stroomt door drie landen (Zwitserland, Duitsland, en Nederland) naar de Noordzee, gevoed door smeltwater en regenwater uit vele zijrivieren. Naast genoemde landen behoren ook Luxemburg en Frankrijk tot de vijf Rijnsoeverstaten. Het stroomgebied beslaat 185.000 km<sup>2</sup>, waarvan 25.000 in Nederland. De afvoer is het hoogst in de winter; dan wordt de rivier vooral gevoed door regenwater. In de vroege zomermaanden, als de sneeuw begint te smelten en er veel neerslag valt, treden afvoerpieken en daarmee overstromingen op. Gemiddeld bedraagt de afvoer 2.300 m<sup>3</sup>/s. Bij hogere afvoeren staan alle stuwen in de Nederrijn (geplaatst medio vorige eeuw) open en krijgt de Waal ongeveer tweederde van de afvoer te verwerken. Vanaf een aanvoer van 6.000 m<sup>3</sup>/s spreken we van hoog water.

De maatgevende *hoogwaterstand* bij Lobith wordt berekend met geavanceerde computermodellen die stroming van de rivier en waterstanden nabootsen. De afvoer over de Rijntakken (de Bovenrijn, en het Pannerdens Kanaal, dat zich bij Westervoort splitst in de Nederrijn en de IJssel) wordt vanaf Lobith berekend. Het gaat dan om de hoogte in het midden van de hoofdgeul; in een bocht kunnen de waterstanden verschillen. De modellen worden elke vijf jaar met nieuwe gegevens gevoed. Tussentijdse veranderingen in het riviersysteem worden dus pas met enige vertraging meegenomen.

De daarbij behorende maatgevende *afvoer* wordt afgeleid van de reeks Rijnafoeren die sinds 1901 wordt bijgehouden. Deze afvoerreeks wordt zo goed mogelijk gehomogeniseerd, omdat het stroomgebied nogal wat veranderingen heeft ondergaan waardoor ook de afvoer karakteristiek is veranderd. De maatgevende afvoer wordt berekend aan de hand van piekafvoeren sinds 1901. Dit levert een grafiek op met op de x-as de kans op vóórkomen van hoog water en op de y-as de hoogte van de afvoer. De *werklijn* is dan de lijn die door piekafvoeren heen wordt getrokken. Extrapolatie van de werklijn levert een kans van 1: 1.250 per jaar. Omdat de meetreeks relatief kort is, hebben een paar hoogwaterpieken een



disproportionele invloed op de trend. Op basis van het hoge water van 1993 en 1995 is de hoogwaternorm in 1996 al bijgesteld van 15.000 naar 16.000 en verankerd in de Wet op de Waterkeringen. De zekerheid hiervan is 90%, waardoor de veiligheidsmarge rond deze afvoer tussen 13.000 en 18.500 m<sup>3</sup> ligt. Elke 1.000 m<sup>3</sup> geeft zo'n dertig centimeter hoger water bij Lobith. Een waakhoogte van één meter betekent extra bescherming tegen nog eens 3.000 m<sup>3</sup> per seconde (naar Silva 2001; Silva et al. 2003; zie ook Duits-Nederlandse Werkgroep Hoogwater 2004).

Kader 1: Hoogwaternormen in de Rijn

---

### *Groeiend verzet tegen dijken*

De imposante Deltawerken hadden Rijkswaterstaat in Nederland veel krediet gegeven, maar na de afronding daarvan kreeg de organisatie meer en meer een legitimiteitsprobleem. Naarmate overstromingen langer uitbleven werd de onmiddellijke noodzaak voor bemoeienis van Rijkswaterstaat minder gevoeld, en kregen andere (landschappelijke, natuur- en cultuurhistorische) waarden een prominenter rol. Het sluitstuk van de Deltawerken, de Oosterschelddam, had een jarenlange strijd opgeleverd met de milieubeweging. De dam, die uiteindelijk open en afsluitbaar werd om de invloed van de getijden en de ecosystemen die daarvan afhankelijk zijn te behouden, kostte veel meer geld dan voorzien. Vooral in het rivierengebied groeide de weerzin tegen dijken. Coalities van milieubeschermers en bewoners die in dijken een vorm van landschapsbederf zagen wisten geregeld de dijkversterking aanmerkelijk te vertragen. Een eerste climax in 1980 betrof verzet tegen het voorneemen het monumentale dorp Brakel voor dijken te laten wijken.<sup>5</sup> Ook in de Ooijpolder is strijd gevoerd tegen dijkverzwaring (zie hoofdstuk 5).

Het succes van de anti-dijkenlobby bracht de watersector des te meer in een lastig parket omdat de rivierdijken nog niet op orde waren. In 1953 is immers niet alleen afgesproken de zeeweringen op peil te brengen, ook de rivieren moesten beter worden beschermd. Aan die rivierbescherming - ophoging en onderhoud - was in het verleden veel minder gebeurd dan gepland. De nieuwe opgave was nu om veiligheid te bieden, maar met minder dijken en onder maatschappelijke condities van afnemende steun bij de bevolking.

### *Reorganisatie van waterbeleid en Rijkswaterstaat*

De interne organisatie van Rijkswaterstaat was al sinds de jaren zeventig flink aan het veranderen. Een proces van 'interne decentralisatie' maakte de organisatie minder hiërarchisch, en maakte ruimte voor juristen, planologen en anderen zonder civieltechnische achtergrond (Schwarz 1993). In het begin van de jaren negentig begon de Nederlandse overheid serieuze stappen te zetten tot decentralisatie van het hele waterbeleid, geruggensteund door het advies van de eerste Commissie Boertien (Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1993).<sup>6</sup>

Rijkswaterstaat was al geruime tijd bezig rivierdijken aan de waterschappen over te

dragen, en het was aan deze laatste om de dijken vóór 2001 op sterkte te krijgen. Het voordeel daarvan was dat er, dankzij de aparte waterschapsfinanciering, een constante stroom geld voor dijkonderhoud was, zo is de ervaring van Gert Verwolf, voormalig hoofd waterkeringen bij Directoraat-Generaal Water, nu dijkgraaf van Waterschap Veluwe; op nationaal niveau is dat niet zo eenvoudig te bewerkstelligen. Verwolf:

‘Bij calamiteitenbeleid kun je zeggen: wat heb je nodig? Bij onderhoud is dat moeilijker. Dat is een zegen van waterschappen, die hebben hun waterkeringen wél op orde. Het is zo kwetsbaar, het heeft wel z'n nut dat uit de politieke waan van de dag te houden.’<sup>7</sup>

Daarmee waren de waterschappen, in de jaren tachtig nog vrijwel ten dode opgeschreven, terug van weggeweest; flink opgeschaald, met nieuwe taken zoals recreatie, en inmiddels verantwoordelijk voor steeds meer waterkeringen.

Nu de decentralisatie van het waterbeheer zou worden verdiept, en de overheid verder wilde terugtreden en verantwoordelijkheden overdragen, ging ook Rijkswaterstaat zelf structureel op de schop. Daarbij wilde de dienst ook eens kritisch naar zichzelf kijken. In het project ‘Bestuur voor de Spiegel’ (waarvan het rapport overigens altijd intern is gebleven) hield Rijkswaterstaat zichzelf in de jaren negentig een maatschappelijke spiegel voor.<sup>8</sup> Er stond de organisatie een forse verbouwing te wachten: per 1 januari 1994 zou de sector Waterkering naar het provinciefonds gaan. Rijkswaterstaat moest uiteindelijk een uitvoerend orgaan worden, organisatorisch gescheiden van het Ministeriële Directoraat-Generaal Water in Den Haag, intussen geherstructureerd tot matrixorganisatie, waar het beleid vandaan zou komen.<sup>9</sup>

In 2000 werd de hele organisatie ingrijpend gereorganiseerd (en daarna nog enkele keren), waarbij veel arbeidsplaatsen verloren gingen en velen elders emploti vonden.<sup>10</sup> De cultuuromslag die werd doorgevoerd is voor veel van onze gesprekspartners voelbaar. Wellicht is de romantiek van het verleden wat zwaar aangezet, maar het beeld dat uit onze gesprekken naar voren komt is dat tegenwoordig de procesmensen aan het roer zitten waar voorheen de inhoudelijke deskundigen de boventoon voerden; zo lekt kennis uit een organisatie weg. Was vroeger het visionaire idee wellicht belangrijker dan de grenzen van het budget, zo is het gevoel, nu is vooral een verantwoordde bedrijfsvoering (‘op de winkel passen’) een hoofdzaak. Ook trekt Den Haag de zeggenschap nu veel meer naar zich toe, waardoor de regio minder te zeggen krijgt. Een nadeel hiervan is dat signalen uit de regio minder snel worden opgepikt.<sup>11</sup>

Het reorganisatieproces in de watersector is hiermee nog niet afgelopen. Op dit moment staat de vorming van een Delta-instituut op stapel, een onafhankelijk kennisinstituut waarin al het wateronderzoek in Nederland wordt ondergebracht. Op aanbeveling van de Commissie Wijffels, die de innovatie- en concurrentiekracht van de Nederlandse economie wil versterken, zouden stukjes Rijkswaterstaat, WL Delft, TNO en TU Delft dit instituut moeten gaan vormen, met de Rijksoverheid als eerste maar niet als enige opdrachtgever.

Daarmee komt het oude Rijkswaterstaat uit een transformatieproces dat al in de jaren zeventig en tachtig was begonnen. We zullen in de volgende paragraaf zien dat dit

rehabilitatieproces in eerste instantie plaatsvond door een alliantie van ‘Groen’ (natuur) met ‘Blauw’ (water), maar dat ‘Groen’ langzamerhand wordt ingeruild voor ‘Rood’ (bebouwing).

### *Naar natuurlijke veiligheid*<sup>12</sup>

Naarmate veiligheid minder hoog op de agenda kwam te staan, kregen landschapelijke, natuur- en cultuurwaarden (‘LNC-waarden’) ook binnen Rijkswaterstaat de wind mee. Waterstaters die afkomstig waren uit de wereld van waterzuivering en milieuhygiëne, zoals voormalig Hoofd-Ingenieur Directeur (HID) Jan Jansen, stonden er open voor:

‘De combinatie natuur-water was er al. Henk Saeijs, hoofd Waterhuishouding op de hoofd-directie Rijkswaterstaat, speelde een belangrijke rol in het denken over integreren van waterbeheer en natuur. Maar de switch was nog niet absoluut. Intern werd er al gepraat over de combinatie met natuur. Toen ik startte was de Rijn bijna zuurstofloos. Water had je het liefst op zo weinig mogelijk plekken, wat in die tijd betekende: kanalen dempen. (...) Stap twee was de combinatie van waterkwaliteit en waterkwantiteit, begin jaren tachtig. De integraliteit werd toen al ambtelijk verankerd. Er is een zeer natuurvriendelijke stroming binnen Rijkswaterstaat, ondanks het imago van de dienst, dat is heel anders. Begin jaren tachtig was er binnen Rijkswaterstaat een filosofische discussie: “hoe moeten we met het water verder?”’<sup>13</sup>

De trend naar integraal waterbeheer, aangejaagd door een krachtige milieu- en natuurlobby en vastgelegd in de Derde Nota Waterhuishouding van 1989-1990, noodzaakte een hervorming van de watersector. Niet langer was er een onderscheid tussen waterkwaliteit en waterkwantiteit (zie Saeijs et al. 1999). De twee sectoren moesten verder integreren, en ‘groene ingenieurs’ uit de milieubeweging als Wim Silva en Pieter Huisman kregen belangrijke functies binnen Rijkswaterstaat.<sup>14</sup> Een belangrijke impuls was het ‘Plan Ooievaar’ (De Bruin et al. 1987), opgesteld voor een prijsvraag voor natuurontwikkeling in riviergebieden door een coalitie van eigenwijze waterstaters en landbouwambtenaren. Niet alleen won het plan, de indieners wisten minister Maij-Weggen van Verkeer en Waterstaat, die aan het eind van haar termijn weinig meer te verliezen had, te overtuigen het concept ‘ecologische infrastructuur’ zeer krachtig te ondersteunen (Warner 2004).

Het Plan Ooievaar bleek een belangrijke bron van ideeën over combinaties van rivierbeheer met agenda’s voor natuurontwikkeling. Nadruk lag op het terugbrengen van de riviertakken in de ‘natuurlijke staat’ waarin vegetatie (zoals ooibossen) en fauna (de zwarte ooievaar) opnieuw een plaats zouden hebben. Het rapport benadrukte dat de problemen van sedimentafvoer binnen een steeds verder ingeperkte rivier permanente ontkleining of permanente dijkverhoging noodzakelijk maken, naast aandacht voor een evenwichtige verdeling van water over de Rijntakken. Om ecologische processen beter te benutten ‘(...) behelst het plan een aantal maatregelen om het complete biotische riviersysteem weer “aan de praat” te krijgen’ (De

Bruin et al. 1987: 21), met name door oppervlakteverruiming in gebieden die de invloed ondergaan van de rivierdynamiek.

Natuurontwikkeling betekende een alternatief voor het gangbare beleid van natuurbehoud. Nederland is een land zonder echte natuur. Vanuit de conserveringsgedachte (behouden wat er nog rest) kochten Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten tienduizenden hectares aan. Het Plan Ooievaar, en het uit deze gedachte voortkomende Bureau Stroming, merken op dat de Nederlandse natuur in feite veelal recent is ontstaan in symbiose met veranderend landgebruik. Natuurontwikkelaars willen oude functies herstellen in een dynamisch systeem, of nieuwe creëren die *win-win* situaties opleveren voor ecologie, economie en toerisme (zie ook Keulartz 1999).

Hand in hand met natuurontwikkeling drong zich het idee van natuurlijke rivieren op. Rivieren moesten worden bevrijd uit hun knellende korset ('Veters los!'), zodat meer natuurlijke rivierlopen mogelijk werden en tevens de afvoer wat trager zou verlopen (Natuurmonumenten 1996). Bureau Stroming ontwikkelde een visie op de Grensmaas (1991) waarin natuurlijke oevers centraal staan, en onder de noemer 'bergende stroming' werden 'groene nevengeulen' geïntroduceerd. Daarbij was niet altijd te voorspellen hoe die natuur zich zou ontwikkelen en hoe de 'ontketende' rivier zou reageren. Binnen Rijkswaterstaat ontstond nauwe samenwerking tussen ecologen en waterbouwers.

Toen aanhoudend maatschappelijk verzet tegen dijkversterking in de jaren tachtig in 1992 leidde tot instelling van de eerste Commissie Boertien (die rapporteerde in 1993) was het vergroende Rijkswaterstaat er inhoudelijk klaar voor. Boertien I deed nadrukkelijk de aanbeveling de dijkversterking landschappelijk in te kleden, om zo meer gehoor te geven aan maatschappelijk verzet tegen logge dijklichamen. Zowel Rijkswaterstaat als waterschappen hebben deze wenk aangegrepen om te experimenteren met nieuwe soorten dijken, zoals de opblaasbare balgstuw bij Ramspol en, recentelijk, de glazen dijk bij Dronten ('uitgekiend ontwerpen'). Verkeer en Waterstaat pikte de gedachte ook op en kwam in 1994 met het plan 'Natuur aan het werk', een verkennende studie naar mogelijkheden voor natuurontwikkeling binnen het domein van Rijkswaterstaat. Het rapport doet voorstellen voor natuurontwikkeling op vierendertig locaties voor de grote wateren. Uitvoering zou de ontwikkeling van 20.000 hectare 'nieuwe natuur' betekenen. Deze revolutionaire ideeën kregen nog meer 'smoel' in het rapport 'Ruimte voor de natuur' (1994) en het latere 'Ruimte voor Rijntakken' (1998) waarin de afgraving van weerden voor natuurontwikkeling in het Rijnstrangengebied werd uitgewerkt.

Dergelijke rapporten vormden een opmaat voor het scheppen van 'Ruimte voor de Rivier' in de Rijn, waarbij waterveiligheid en natuurontwikkeling gelijk opgaan (zie Drupsteen 1999). Niet zonder overdrijving legt Enne de Boer van de Technische Universiteit Delft in een kritisch rapport een parallel met het militair-industrieel complex: 'het bood geweldige mogelijkheden voor wat zo langzamerhand een ecohydrologisch ambtelijk en adviescomplex lijkt. Zoals elke revolutie heeft deze ontwikkeling veel aantrekkelijks, maar vertoont ze de neiging tot doorschieten' (2003:

21). De vraag is of het samengaan van ‘groen’ en ‘blauw’ wel zoveel draagvlak in de maatschappij had.

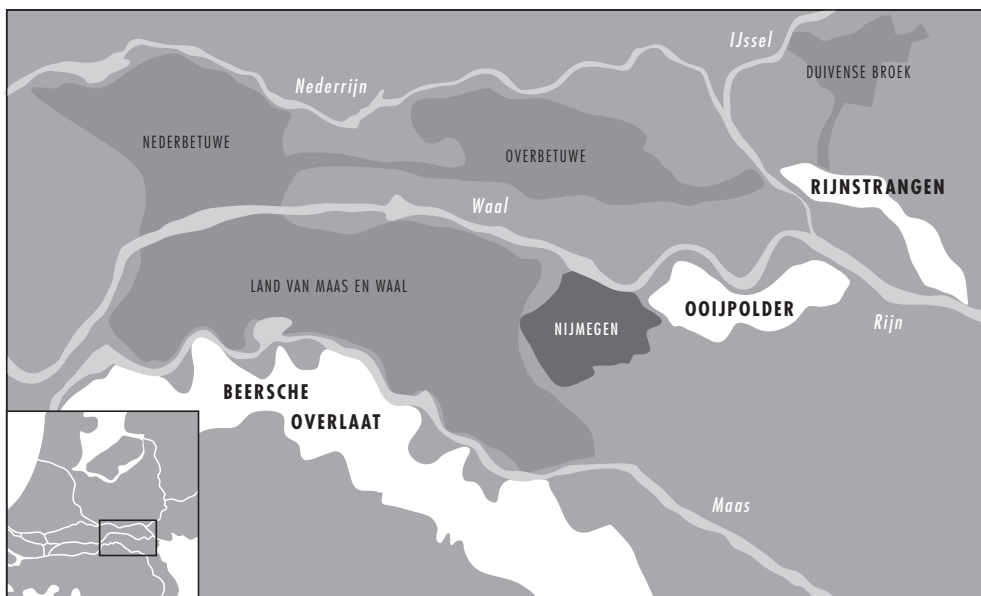
## De korte comeback van Rijkswaterstaat

In 1993 overstroomden de Rijn en de Maas, en in 1995 was het op een haar na weer zover. Met name de evacuatie van 1995 was een traumatische ervaring voor tienduizenden bewoners. De bevolking was verbijsterd dat zoiets in de *hightech* jaren negentig mogelijk was, en stelde de regering zonder reserve verantwoordelijk. Bij Ochten en Borgharen beloofden de landelijke politici onmiddellijke actie. Het waterbewustzijn stond door de watersnood weer fier op de kaart, waardoor er opeens een *window of opportunity* voor forse maatregelen openging (Meijerink 2005). Rijkswaterstaat maakte daarmee een tijdelijke *come-back* in het centrum van de daadkracht. Alle hens werden aan dek gehaald om 700 kilometer dijk te verstevigen, te verhogen en (in de Maas) noedkaden aan te leggen, alles politiek gedekt door het in noodtempo door de beide Kamers en de Raad van State geloodste Deltaplan Grote Rivieren (DGR). ‘Ruimte voor de Rivier’ was daarbij niet de eerste prioriteit, maar bleef dankzij slim formuleren binnenboord. Voormalig hoofd Waterkeringen Verwolf:

‘We hebben in 14 dagen met Jan Hoogland het Deltaplan Grote Rivieren gemaakt. We hebben toen het woord “veerkracht” bedacht. Daarmee heb ik het geld binnen kunnen houden.’<sup>15</sup>

De terugkeer van Rijkswaterstaat in het centrum van het hoogwaterbeleid betekende dus niet per se de terugkeer van hoge dijken en ‘harde’ structuren. In 1996 besloot het kabinet de hoogwaternorm van 15.000 naar 16.000 te verhogen, maar deze verhoging niet te laten volgen door een nieuwe ronde dijkverhogingen.<sup>16</sup> Rijkswaterstaat zag wel in dat de op grond van klimaatscenario’s te verwachten extra Rijnafvoer met een dijklinie niet te keren is zonder belangrijk maatschappelijk draagvlak te verspelen. De dienst realiseerde zich dat het almaar verhogen van dijken ook risico’s heeft, zoals het ‘badkuipeffect’ binnen een omdijkt gebied. Hierdoor kan de onveiligheid juist toenemen omdat het water snel stijgt en de bewoners niet snel weg kunnen. Ale van der Hoek stelt het kort en krachtig: ‘Eerst had je één keer een nat vloerkleed, nu heb je één keer een verdronken Limburger’.<sup>17</sup>

Ook internationaal was de trend naar ruimtereservering waarneembaar in de ministersverklaring van Arles van 4 februari 1995, waarin Nederlandse, Franse, Duitse, Belgische en Luxemburgse milieuministers helder aangaven dat er meer ruimte voor de rivier moest worden gemaakt in het hele stroomgebied van de Rijn. We zullen overigens later zien dat ook de Duitsers wel degelijk hun maatregelen namen, al wordt de effectiviteit daarvan aan Nederlandse kant verschillend ingeschat.



*De drie door de Commissie Luteijn aangewezen noodoverloopgebieden.*

### *Nieuwe concepten als pijlers van rivierbeheer*

Achteraf gezien kunnen we wel stellen dat de hoogwaters juist de laatste zet gaven voor ruimtevragende maatregelen. Eenmaal in rustiger vaarwater na de hectiek van 1993 en 1995 raakte de omslag richting ruimte, die bij Rijkswaterstaat, het Rijksinstituut voor Integraal Waterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en de waterbouw-advieswereld al nadrukkelijk gaande was, in een duidelijke stroomversnelling. Krachtadige ambtenaren als van der Hoek hamerden daarbij nadrukkelijk op een ander veiligheidsconcept. Begrippen als ‘veerkracht’, ‘ruimte voor de rivier’ en ‘spankracht’ werden nieuwe pijlers van rivierbeheer, en kwamen tot uiting in het concept van de Vierde Nota Waterhuishouding (zie [www.waterland.net](http://www.waterland.net)), die streeft naar ‘een veilig en bewoonbaar land en het instandhouden van gezonde veerkrachtige watersystemen waarmee een duurzaam gebruik blijft gegarandeerd’, en de daaropvolgende beleidslijn Ruimte voor de Rivier. Zeven typen maatregelen kwamen naar voren in dit kader: dijkverlegging, nevengeulen (groene rivieren), kribverlaging<sup>8</sup>, zomerbedverdieping, verwijdering van hydraulische obstakels, uiterwaardverlaging en retentie. Noodoverloop komt om de hoek kijken als een vorm van noodretentie. Bij overstromingsgevaar kiest de Vierde Nota liever voor gecontroleerd dan voor ongecontroleerd overstromen.

Ter voorbereiding van de Planologische Kern Beslissing (PKB) Rivierengebied, die deze ideeën tot werkelijkheid moest maken, werd een aantal verkennende studies uitgevoerd. De studies ‘Ruimte voor Rijntakken’ (1998) en de ‘Integrale Verkenning Benedenrivieren’ (1999) verkenden hoe een afvoer van 16.000 m<sup>3</sup>/s in het Rijnstelsel kan worden verwerkt zonder daartoe de waterkeringen te hoeven verho-

gen. Een ‘Spankrachtstudie’ (2002) werd uitgevoerd om te zien hoeveel water met de huidige verdediging te beheersen was, en hoeveel extra ruimte er nodig zou zijn om een hoger scenario (16.000 in plaats van 15.000 m<sup>3</sup>/s) op de lange termijn het hoofd te bieden. Ruimte voor Rijntakken was in feite een eerste oefening daarin. Maar het denken hield niet op bij die 16.000 m<sup>3</sup>/s. Kort na de overstroming van 1995 kwam het KNMI met de alarmerende voorspelling dat tengevolge van klimaatverandering twintig procent meer regenval te verwachten was. Nieuwe, extreme hui-verscenario’s raakten in zwang. Scenario’s waarbij de Rijn 18.000 m<sup>3</sup>/s of zelfs meer zou moeten verstouwen werden nu serieus overwogen. Zo stelt Wim Silva in zijn werkdocument (Silva 2001: 6) dat, rekening houdend met klimaatverandering, een afvoer van ruim 19.000 m<sup>3</sup>/s mogelijk is in 2100.

## Ruimte voor Rood

### *Ruimtelijke reservering voor water*

De bemoeienis met ruimtelijke ordening en natuurontwikkeling bracht Rijkswaterstaat in een nieuw en onwennig strijdperk, waarin niet *top-down* wordt gepland en technisch ontworpen, maar tussen veel belangen gepolderd. De wereld van aan- en uitkoop van grond, ruilverkaveling en stadsontwikkeling was betrekkelijk nieuw voor Rijkswaterstaat. Water en ruimtelijke ordening, traditioneel met de ruggen naar elkaar toegekeerd, moesten elkaar nu opeens vinden in het concept ‘Water als ordenend principe’. De nieuwe ideeën voor natuurontwikkeling en Ruimte voor de Rivier leggen een beslag op grond die moet worden onttrokken aan bijvoorbeeld aflopende boerenbedrijven. Dat is moeilijk, al wordt er hard gewerkt aan innovatieve planningsvormen en multifunctioneel ruimtegebruik.

Het weghalen van de schotten tussen binnendijkse en buitendijkse planning had nog een ander effect: de erosie van het taboe op bouwen in het winterbed. Na de overstroming van 1995 was besloten om strak de hand te houden aan een verbod op bouwen in uiterwaarden. Gemeenten waren daar laks in geweest, en de Rivierenwet van 1926 vereiste alleen compensatie: in ruil voor elke bebouwing in de rivier die het afstromen van water belemmert dient elders ruimte te worden vrijgemaakt (Dolfing 1996).

De watersector had daarbij echter het geluk dat de bewindslieden op Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu enerzijds en Rijkswaterstaat anderzijds elkaar wel lagen. Aan het denken gezet door de studies over klimaatverandering en zeespiegelstijging die in die tijd naar buiten kwamen, zag minister Pronk in dat je eigenlijk op de hoge gronden zou moeten investeren in plaats van in de Randstad. Vanuit dat bewustzijn was hij in 2000 bereid van staatssecretaris de Vries grote ruimtelijke reserveringen voor water te accepteren in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VIJNO) die toen in voorbereiding was. Ruimte voor de Rivier paste naadloos in die filosofie. In de VIJNO van 2001 probeerde minister Pronk van VROM nog rode (bouw), groene (natuur) en blauwe (water) contouren vast te leg-

gen.<sup>19</sup> We zullen in hoofdstuk 3 zien dat deze kwestie van ruimtelijke reservering een cruciale rol heeft gespeeld in de manier waarop de latere discussie over noodverloopgebieden op gang kwam.

Het tweede Kabinet Kok bracht uiteindelijk twee nota's uit, de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening en het Tweede Structuurschema Groene Ruimte (SGR2). Deze beleidslijnen werden echter nooit vastgelegd, en het taboe op bouwen in de rivier is nooit erg streng gehandhaafd. Terwijl topambtenaren van de regionale diensten van Rijkswaterstaat de hele regio afreisden om gemeentebesturen op het hart te drukken niet in de uiterwaarden te bouwen, werden provinciaal en landelijk de teugels steeds minder strak gehouden. Vóór 1995 afgesproken 'pijplijnprojecten' mochten doorgaan. Al in 1999 betoonde Tjalle de Haan, toenmalig Hoofd-Ingénieur Directeur voor Limburg, zich tegen *De Limburger* ongelukkig dat tijdens Paars II beleid waar Rijkswaterstaat hard voor onderhandelde met de gemeenten tegelijkertijd door de nieuwe minister werd losgelaten. 'Maar wanneer de minister eenmaal heeft besloten, is dat een ontegenzeggelijk "hard" feit.'<sup>20</sup> Zo staat nu in Venlo een nieuw ziekenhuis met scanners in de kelder in het winterbed.

#### *'Ruimtelijke kwaliteit': nieuw ruimtelijk gedoogbeleid*

De kabinetten Balkenende vonden de zonerings van Pronk te knellend. Minister Sybilla Dekker besloot de deregulering van de ruimtelijke ordening voortvarend ter hand te nemen. Lagere overheden, maatschappelijke organisaties, private partijen en burgers moesten meedenken over de inrichting van de ruimte. In 2004 verscheen dan toch de Nota Ruimte (VROM 2004) die de twee nota's in zwaar herziene vorm, aangevuld met het Tweede Structuurschema Groene Ruimte bundelde tot één ruimtelijk planningsdocument.<sup>21</sup> Het taboe op bouwen in het Groene Hart en de uiterwaarden werd officieel opgeheven op vijftien locaties.<sup>22</sup> Het streven naar meer 'ruimtelijke kwaliteit', een concept dat natuur en nieuwbouw in 'verrommelde' gebieden in zich probeert te verenigen, legitimeert dit feitelijke gedoogbeleid. Het 'groene' gedachtegoed achter 'leven met water', nog zo in de lift in de jaren negentig, lijkt volstrekt uit de mode te zijn geraakt, wat de natuur- en milieubeweging noopt tot een defensieve opstelling:

'Kijk, je wilt vooruit denken, maar de strategie is nu voorkomen dat er teveel kapot wordt gemaakt, om de zandwinners tegen te houden. Nu ga je (als milieubeweging; J.W.) allerlei dingen apart aangrijpen waar je vroeger breder zou denken. Vroeger zou je een programmacommissie bijeenroepen, misschien moeten we nu wel meer vastleggen. Dan wordt het toch weer reactief, njet, njet.'<sup>23</sup>

Veelzeggend is in dit verband de lauwe reactie op het rapport 'Lonkend Rivierenland, klaar voor de toekomst' van Staatsbosbeheer, opgesteld onder leiding van één van de auteurs van het Plan Ooievaar, Frans Vera (Staatsbosbeheer 2003). Het liet zien hoe een binnendijkse nevengeul in het Rijnstrangengebied (gemodelleerd naar de Joegoslavische Sava en doorgerekend door Royal Haskoning) genoeg



ruimte creëert om zonder noodoverloop en bochtafsnijding bij Lent pieken van 16.000 m<sup>3</sup>/s af te voeren. De bedding volgt de oude Rijnloop naar het Pannerdens Kanaal, gaat vervolgens de Betuwe in richting Dodewaard om daar uit te monden in de Waal. Dat gebied kan dan gebruikt worden om tijdelijk water te bergen. Er was echter onzekerheid over de vraag hoe een dergelijke nevengeul de verdeling tussen de Rijntakken zou beïnvloeden. Het begrip 'natuurlijke veiligheid' dat Staatsbosbeheer in dit rapport aanprijst heeft maar weinig geresoneerd.<sup>24</sup>

Ook uit onze interviews met betrokkenen blijkt dat natuur bij velen niet hoog op de agenda staat. Natuur is mooi, maar het moet allemaal wel praktisch zijn, lijkt de teneur. Natuurontwikkeling legt een beslag op schaarse ruimte, terwijl niet zeker is dat vegetatie en veiligheid samengaan: meer vegetatie in het stroombed kan het water immers juist opstuwen en daarmee de veiligheid tegenwerken. Ook kan natuurontwikkeling de kans op ijsgang vergroten (Silva 2001). Maar natuur ontwikkelen kost vooral veel geld. De economische meerwaarde van wonen en werken aan het water zorgt ervoor dat de sommen weer kloppend kunnen worden gemaakt. De noemer 'investeren in ruimtelijke kwaliteit' maakte de weg vrij voor economische uitbating van toplocaties aan rivier en zee, terwijl de zand- en grintwinners die rivierprojecten betaalbaar moeten houden, hun eisen kunnen stellen (zie hieronder).

Volgens Sybe Schaap, voorzitter van de Unie van Waterschappen, hebben de rijksoverheid en de gemeente Gouda het plan voor nieuwbouw in een uitermate oversstromingsgevaarlijk gebied onder zeeniveau echter in een 'georganiseerde overval' doorgedrukt.<sup>25</sup> Voor sceptici als Schaap is Ruimte voor de Rivier dan ook verworpen tot een synoniem voor 'Ruimte voor de Bouwsector'.

#### *Waar moet het grint naartoe?*

Kostenoverwegingen spelen wel degelijk een grote rol bij projecten voor rivierverruiming. De kosteneffectiviteit van uiterwaardverlaging is sterk afhankelijk van de oplossingen die worden gevonden voor de afzet van de vrijkomende uiterwaardengrond (Ruimte voor Rijntakken 1998). Moet je wel langs de hele Rijn grondverzet willen plegen? Niet iedereen was daar even gerust op. Den Haag zag wellicht pijnlijke parallellen met het moeizame proces rond de verbreding en verdieping van de Maas. De bijna-overstroming van 1995 had tot de instelling van een tweede Commissie Boertien geleid. Het rapport van de commissie, 'De Maas terug!' (Commissie Watersnood Maas 1994), beval vooral aan om in Limburg de rivier meer ruimte te geven in combinatie met natuurontwikkeling en aanleg van 'kades' (in feite dijken), marktconform te bekostigen door verkoop van zand en grint (Keulartz 1999). Door rivierverruiming moest het beschermingsniveau achter de kade van 1 op 50 naar 1 op 250 kunnen.

Het Maaswerkenproject liep echter meermalen vast op de grint- en zandwinning, die het project sluitend hadden moeten maken met behoud van de doelstellingen voor natuurontwikkeling, zodanig dat consortiumpartner Natuurmonumenten uit de onderneming stapte. Het project gaf te veel ruimte aan de grintsector. Het

Bewoners Overleg Maas, dat zich vooral zorgen maakte over de overlast van het project, stond een snellere maar minder milieuvriendelijke winning voor, en betwijfelde de onpartijdigheid van de rooskleurige rapporten van Maaswerken (Van Eecloud 2003).

Ruimte voor de Rivier leek een recept om zich de problemen rond de Maas nog eens op de hals te halen bij de Rijn. Ruimte voor de Rivier geeft graafwerk langs de hele Rijn, en levert daarmee veel grondverzet op. Daarbij moet je nog maar afwachten of zand en grint winstgevend te vermarkten zijn; dat brengt dus onwelkome financiële onzekerheden met zich mee. Deze overweging kan (mede) een aanzet hebben gegeven tot een oplossing op slechts enkele locaties waarbij het natuurargument geen rol speelde: 'Een aantal lieden was ongerust. Zoveel grondverzet langs de hele Rijn eist wel veel vertrouwen, het geeft een verstoring van de delfstoffenmarkt. Misschien kan het beter op één plek worden geconcentreerd.'<sup>26</sup>

Vandaar dat in Den Haag ook werd gedacht aan eenduidige maatregelen op één plek voor noodoverloop. Dit idee werd niet breed uitgezet voordat het, met kaartjes en al, in de laatste versie van Ruimte voor de Rivier werd gestoken (zie hoofdstuk 3). Dat wekte echter de indruk van een voldongen feit. Minder massaal grondverzet betekende meer verzet aan de grond.

---

#### *Verzekeren*

In plaats van infrastructurele investeringen kun je ook elk jaar geld op de bank zetten en de rente gebruiken voor compensatie van slachtoffers van extreme gebeurtenissen. Deze marktconforme verzekeringsvariant is de meest extreme versie van 'leven met water', dus leven zonder (nieuwe) harde structuren.

#### *Nul-optie*

Je kunt je, in plaats van je te verzekeren, ook verlaten op maatregelen bovenstrooms, in Duitsland. Het vertrouwen dat deze maatregelen doorgaan en zoden aan de dijk zetten is niet wijdverbreid. Bovendien: meer maatregelen dáár kan ook leiden tot meer water hier.

#### *Dijken verhogen en versterken*

Zelfs dijken kosten ruimte, al zijn Nederlandse dijken niet zo breed als Duitse. De nadelen van dijken zijn groot. Bedijken betekent ook 'afscheid nemen van overloopmogelijkheden' buiten het winterbed (De Boer 2003). De hoogste afvoer tot dusver, 12.760 m<sup>3</sup>/s in 1926, kon nog goed wegstromen door gebrek aan bedijking. Omdijkte gebieden kunnen levens van mens en dier juist meer in gevaar brengen door het 'badkuipeffect'. De woonkernen bedijken bemoeilijkt immers snelle evacuatie, de grondwaterstand binnen de dijkkring stijgt en richt veel materiële schade aan.

#### *Rivierverruiming*

Water op verschillende locaties meer ruimte geven, zodat het tijdig opgeslagen kan worden en later veilig afgevoerd. Daarbij is de vraag of je flankerende infrastructurele investerin-

gen inzet, zoals een inlaat die je op het juiste moment moet openen en sluiten, of dat je het er op aan laat komen. Ruimte voor de Rivier verkent zowel buitendijkse als binnendijkse maatregelen. Onder buitendijkse maatregelen vallen uiterwaardverlaging, nevengeulen, verwijderen van obstakels en zomerbedverdieping. Andere stroombevorderende maatregelen zijn het weghalen van water opstuwende vegetatie en de vermindering van ruwheid (rivierduinen). Binnendijkse maatregelen zijn dijkverleggingen, *bypasses* bij stedelijke knelpunten, groene rivieren en retentiegebieden ('Spankrachtstudie', Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al. 2002; zie ook Dekker 2002).

#### *Retentie en noodoverloop*

Slechts enkele locaties geconcentreerd laten overstromen, al dan niet met flankerende beschermingsmaatregelen (omdijking woonkernen, in- en uitlaatwerk). Eerst werd gesproken van 'calamiteitenpolders', wat natuurlijk als een rode lap op een stier werkte. Daarna heette een tijd lang alles 'retentie' (gebied waar overtollig water tijdelijk wordt vastgehouden), soms ook wel 'overlaatgebied' of 'inlaatgebied'. Ook de Ooijpolder kwam daarvoor al lang geleden in beeld (zie RIZA 1997). Vervolgens werd het dan het neutraler klinkende 'noodoverloopgebied' voor 'gecontroleerd overstromen'. 'Retentie' en 'noodoverloop' werden vaak door elkaar gebruikt. Gebieden als de Ooijpolder werden aangewezen in beide functies. De Commissie Luteijn zag retentie als 'structureel' (d.w.z. voor aanvoeren tussen 16.000 en 18.000 m<sup>3</sup>/s, die vaker dan eens in 1.250 jaar kunnen voorkomen), en noodoverloopgebieden voor het 'restrisiko' (d.w.z. in te zetten bij een kans kleiner dan 1:1.250). De status van een gebied heeft dus gevolgen; volgens velen is het veiliger om als noodoverloopgebied te zijn aangewezen (met verwachte frequentie van inzet en alle schaderegelingen van dien) dan als retentiegebied.

Kader 2: wat kun je doen tegen extreme overstromingen en wat is het ruimtebeslag?

---

## **Draagvlak in de polder?**

Ruimte maken voor water lijkt een blijvertje. Ruimte voor de Rivier is echter geen universeel gedeeld concept in dichtbevolkt Nederland. Waar Staatsbosbeheer naast water ook natuur nog steeds veel ruimte wil geven en de provincie Gelderland inzet op 'ruimtelijke kwaliteit', beogen tegenstanders eerder een zo beperkt mogelijk ruimtebeslag en minimale verstoring van de lokale leefomgeving. Meer ruimte voor de rivier zou weliswaar een manier zijn om meer bescherming in te bouwen zonder dijken te verhogen, maar binnendijks ruimte claimen beloofde onherroepelijk mot met de burger. Provincies waren bovendien niet blij met de manier waarop het Deltaplan Grote Rivieren erdoorheen was geïst. Gert Verwolf, destijds bij het Directoraat-Generaal Water: 'de provincies voelden zich buitengesloten. Dat is een kwestie van vertrouwen, het moest stevig worden verankerd.'<sup>27</sup> Rijkswaterstaat en minister Jorritsma zochten in de tweede helft van de jaren negentig expliciet draag-

vlak voor deze beleidslijn bij provincie en gemeenten, omdat ze vreesden dat een ingrijpend plan het maatschappelijk niet zou redden. Rijkswaterstaat zou alleen opdrachtgever en project-facilitator zijn.

In Gelderland sprong de provincie in de ruimte die de afnemende greep van Rijkswaterstaat overliet. De provincie nam een krachtige positie in en trok het initiatief naar zich toe, onder meer door contact met Duitsland te zoeken voor een grensoverschrijdende studie. Zowel bij de Gelders-Westfaalse studie als eerder (in 1997) bij de Maaswerken kwam Rijkswaterstaat alsnog prominent in beeld, maar bij Ruimte voor de Rivier hoedde Rijkswaterstaat zich ervoor een al te groot stempel op het project te drukken. De burger blijkt een nevengeul eerder te slikken als een lokale wethouder zich er sterk voor maakt dan als het wordt gezien als rijksbeleid.<sup>28</sup>

Op zoek naar draagvlak voor langetermijnbeleid greep de rijksoverheid de eeuwwisseling aan om de Commissie Waterbeleid voor de 21<sup>e</sup> eeuw onder voorzitterschap van Frans Tielrooij te initiëren. Daarin werkten rijk, waterschappen, provincies en gemeenten samen. Maatregelen tegen hoogwater en verdroging, en ter verbetering van de waterkwaliteit werden verdisconteerd in een pakket maatregelen van 16 miljard Euro tot 2050. In dit rapport werd in feite een draagvlak gevonden voor retentie. Het rapport leverde een aansprekende 'trits' op ('vasthouden, bergen, afvoeren'; zie van Stokkom et al. 2005) als principe voor nieuw waterbeleid. Dit idee kwam overigens wel weer uit de koker van Rijkswaterstaat. Verworf:

'Die drieslag "vasthouden, bergen, afvoeren" had ik al lang in mijn hoofd. Tielrooij heeft 't gezegd, het was een communicatienoodzaak. Het urgentiegevoel is er, maar in Den Haag is gelijk hebben één ding, gelijk krijgen wat anders. We hebben een brainstorm gehouden, Ale (van der Hoek; J.W.) kwam er mee: "we moeten een commissie instellen". We hadden natuurlijk Boertien I en II gehad, we waren wel wat gewend op dat gebied. Je moet (daarvoor; J.W.) ook geen watergedeputeerde hebben, Tielrooij is een man van de ruimtelijke ordening. Ze hebben in de commissie heel veel goeds gedaan, heel geloofwaardig.'<sup>29</sup>

De trits is als principe niet controversieel gebleken, al betitelt Enne de Boer het zonder omhaal als 'onzinnig': 'Een uiterwaard is er om het water weg te krijgen, niet om het gezellig vast te houden. Ruimte kost geld!' <sup>30</sup> Wat dat laatste betreft heeft hij natuurlijk wel een punt.

#### *Anders waarden van water?*

De nieuwe beleidslijnen moesten natuurlijk 'naar de burger toe gecommuniceerd worden'. De campagne 'Nederland leeft met water' waarmee ons land de nieuwe eeuw in ging, wil doen geloven dat Nederland op weg is naar een andere manier van omgaan met water: van 'strijd tegen water' naar 'leven met water'. Waterbeheer bestond in Nederland tot kort geleden uit het zo snel mogelijk weg krijgen en houden van water: rivierafvoer, drainage en grondwaterpeilbeheer voor de landbouw. Het bouwen en steeds verhogen van dijken verplaatst het risico van *high incidence, low consequence* naar *low incidence, high consequence*: de ramp komt minder vaak,

maar als hij komt slaat hij ook veel harder toe. ‘Garanties bestaan niet’<sup>31</sup>; hoe er ook aan bescherming wordt gewerkt, er blijft altijd een ‘restrisiko’ (eigenlijk: restkans op een overstroming) over, waarvan de impact veel ingrijpender zal zijn omdat het geheugen van mensen kort is; men is dus niet voorbereid is op een extreme gebeurtenis.

Daarom is het zaak mensen alert te houden op water. Het zichtbaar maken van water in ‘natte partijen’ als bronnen, beken en sloten dat in veel lokale waterplannen is besloten kan daaraan bijdragen. De stripjes in de krant met de vrolijke weerman ‘Peterrrrr’ Timofeeff in bad doen vermoeden dat water eigenlijk ontzettend ‘leuk’ is. We zouden water minder als negatief goed (‘de vijand’) moeten ervaren, en juist wat meer als een uitdaging, een bron van esthetisch en praktisch genoegen (zie ook Saeijs et al. 1999).<sup>32</sup>

Wonen aan het water levert bovendien een aanzienlijke economische meerwaarde op. De toegenomen tolerantie ten opzichte van bouwen in de uiterwaarden kan met zich meebrengen dat een groter hoogwater risico wordt genomen, maar dat de toekomstige bewoners en gebruikers van die nieuwbouw zich daar niet (genoeg) van bewust zijn. In de praktijk moet Rijkswaterstaat er dan ook nog steeds voor zorgen dat al die nieuwe wijken en eilanden droog blijven. Leven met water betekent echter leven met onzekerheid. Nederlanders - zowel ‘waterstaters’ als burgers - lijken nog niet helemaal klaar voor coëxistentie met water.<sup>33</sup> De last van de geschiedenis, van de Elizabethsvloed in 1621 via Zeeland in 1953 tot Borgharen in 1995, weegt zwaar. Belangrijker dan de ‘opleuking’ van waterbeleid met de ‘Nederland leeft met water’-campagne is dan ook de onderliggende, geruststellende boodschap dat alles onder controle is en blijft:

‘De manier waarop Nederland de ruimte inricht via inzoomen op een steeds lager schaalniveau, werkt niet. Bovendien heeft de overheid in de loop der jaren de verantwoordelijkheid op zich genomen voor de veiligheid van de burgers. Burgers zullen die verantwoordelijkheid niet zomaar meer terugnemen. Waarom zouden ze?’<sup>34</sup>

Dat betekent dat, wat de burger betreft, de bal nog steeds bij de overheid ligt, terwijl veel geïnterviewde ambtenaren de verantwoordelijkheid vervolgens bij ‘de politiek’ leggen, die de discussie maar niet aan wil.<sup>35</sup> Dat heen- en weer spelen van verantwoordelijkheid heeft lange tijd een patstelling opgeleverd. Het is daarbij interessant te zien dat met burgers zelf niet veel is gesproken. Het zijn vooral lagere overheden en het maatschappelijk middenveld met wie de dialoog is begonnen. Hoe zit het met de burgers zelf?

## Ruimte voor debat?

### *Bakkeleien met de burger*

We hebben gezien dat het ‘veiligheidscontract’ tussen overheid en burger, ondanks

decentralisatie, nog altijd erg *top-down* is ingericht. De overheid is niet altijd even enthousiast om die decentralisatie daadwerkelijk mogelijk te maken. Ondanks alle goede bedoelingen met integraal waterbeheer en interactieve beleidsvorming is de decentralisatie van waterbeleid en meer communicatie met de burgers er dus nog niet echt van gekomen.

De Europese Kaderrichtlijn Water (Europese Unie 2000) vereist dat burgers op stroomgebiedsniveau worden geconsulteerd over waterbeleid. Toch lijkt de waterwereld in Nederland, dat in ruimtelijke ontwikkeling zo'n poldervoorbeeld is en waar de waterschappen gelden als lichtend voorbeeld van waterdemocratie, nog steeds te worstelen met de mate waarin je burgers bij waterbeleid moet betrekken, nog even afgezien van de mate waarin ze zelf betrokken willen worden. Er loopt momenteel binnen het programma ICES-KIS (Interdepartementale Commissie voor Economische Structuurversterking / Kennis Infra-Structuur) een RIZA-project met de veelzeggende titel 'Grenzen aan participatie'<sup>36</sup>

Waarom is praten met de burgers zo moeilijk? Het lijkt er alles mee te maken te hebben dat water in Nederland een nationale veiligheidskwestie is. Veiligheid is een zaak van defensie, in dit geval de waterdefensie. De eeuwenlange Nederlandse strijd tegen het water is diep ingesleten in de bestuurscultuur en bij de burgers. Rijkswaterstaat en waterschappen danken er hun bestaan aan.

#### *Watersnood breekt wet*

In tijden van crisis is er nauwelijks tijd om beleid 'in de groep te gooien'. Nu het streven is een constructievere relatie met water op te bouwen en het voor noodgevallen hier en daar toe te laten in de ruimtelijke inrichting, is de neiging om het debat te mijden groot. De communicatie van zulke verlichte ideeën blijft het gecontroleerde karakter houden van het werk van een *embedded* CNN-verslaggever in Irak of Afghanistan. Het nationale veiligheidsaspect van water in Nederland brengt soms een mate van gevoeligheid en geheimzinnigheid met zich mee die niet onderdoet voor het Ministerie van Defensie. Buzan, Waever en de Wilde (1998) spreken in dit verband van '*securitisation*': zo gauw een politiek agendapunt een veiligheidskwestie wordt, rechtvaardigt dat extreme maatregelen als geheimhouding en het uitschakelen van democratische en marktprincipes, van debat en keuze tussen alternatieven. De 'nood' van een calamiteit breekt wet.

Het verlangen om meer met de burger te communiceren bestaat wel degelijk bij Rijkswaterstaat. In 2001 organiseerde deze organisatie inloopdagen op een boot die bij verschillende steden aanlegde. Maar een gefrustreerde burger beklagde zich op Radio 1 dat de meer specifieke informatie en discussie over gevoelige waterveiligheidsvraagstukken als noodoverloop taboe bleken op deze Rijkswaterstaatboot.

#### *Meedoen of wegblijven?*

Inspraak - georganiseerde participatie - betekent voor de overheid een zekere mate van verlies van controle. De initiator van een inspraakproces probeert vaak angstvallig het proces hanteerbaar te houden, te meer door de hoge aanloopkosten van een

interventie. Inspraak betreft daarom doorgaans een vastliggende arena, ingericht door de organiserende instantie die bepaalt wie wanneer waarover zal spreken. De definitie van het probleem, de benodigde tijd en het budget staan doorgaans al vast, terwijl er weinig mandaat is om werkelijk iets te beslissen. De investeringen voor infrastructurele werken zijn hoog, en daarmee de schade die het afbreukrisico met zich meebrengt. Als de bevolking de interventie afwijst, zoals gebeurde in de Brede Maatschappelijke Discussie over de kernenergie in de vroege jaren tachtig, is dat een economische en politieke ramp. Oud-hoofd waterkeringen Verwolf: 'zo'n Geen Brede Maatschappelijke Discussie, ik heb wel gezien hoe dat loopt, je moet er toch sturing aan geven, je praat over het voortbestaan van het land.'<sup>37</sup> Het ligt anders bij de meer open processen van interactieve planvorming, maar ook daar zal de overheid greep op het proces proberen te houden.

Voor burgers betekenen zowel inspraak 'achteraf' als meer actieve betrokkenheid bij planvorming een investering in de vorm van tijd en moeite, maar ze zijn niet medeverantwoordelijk. Vaak vinden deelnemers aan een participatieproces dat gebrek aan mandaat niet erg; je wilt niet altijd overal over meebeslissen, soms is het handiger dat door anderen te laten doen. Maar tegelijkertijd ondernemen maatschappelijke actoren zelf ook actie om invloed op de inrichting van hun leefomgeving uit te oefenen. Op die manier participeren ze in het beleid, of de organisatoren van het formele proces dat nu prettig vinden of niet. Ze hebben het nooit helemaal in de hand.

Provincies, waterschappen, gemeenten, en bedrijfsleven (Kamers van Koophandel) kunnen tegenspel bieden in het hoogwaterbeleid van de overheid. In de volgende hoofdstukken zullen we zien dat de waterexperts ook een rol spelen in kennis- en opinievorming. Maar de burger laat zich evenmin onbetuigd. Ruimteclaims betekenen uitkoop, verhuizen, bouwverboden en waardevermindering van huizen; kortom: veel onzekerheid. Sommige boeren laten zich maar al te graag uitkopen, maar anderen zijn niet echt gediend van grote investeringen en ruimtebeslagen die geen 100% veiligheid bieden. Noodoverloop in bewoond gebied, zij het alleen in extreme gevallen, maakt de kwesties rond dat ruimtebeslag nog acuter. Behalve rompslomp, smurrie en trauma bij overstromingen zijn burgers er niet gerust op dat de beloofde compensatie van overlast ook realiteit zal zijn als puntje bij paaltje komt.

In eerste instantie roeren burgers zich als er iets in hun voor- of achtertuin wordt gepland waar ze tegen zijn. Soms gaat het gewoon om geld; verzet versterkt je onderhandelingspositie voor uitkoop of compensatie.<sup>38</sup> De heibel rond ontpoldering in Zeeland was daarbij een voorproefje, maar ook in Groningen en Apeldoorn bezetten boeren hun waterschap uit protest tegen gepresenteerde 'zoekgebieden' voor noodopvang van water.<sup>39</sup> Spandoeken, stropoppen en petitieën geven de onvrede dan weer. Maar boeren, parochieraden en burgerplatforms staan niet alléén met hooivorken en trekkers voor de deur van het waterschap. In Lent, Overdiep, Noordwaard en de Ooijpolder kwamen burgerplatforms ook met alternatieven op de proppen.

## Naar een nieuw veiligheidscontract?

In dit hoofdstuk zagen we hoe het sociale contract tussen overheid en burger is veranderd. De burger wil geen lelijke dijken in zijn tuin, maar geeft de overheid ook niet zonder slag of stoot de ruimte die deze in plaats van bedijking zou willen claimen om toch aan de - ter bescherming van diezelfde burger - opgestelde veiligheidsnormen te kunnen voldoen. Bovendien zou de overheid de burger graag duidelijk willen maken dat ze geen totale veiligheid kan garanderen. De burger blijft echter volledig op de staat rekenen. De vraag voor hoeveel veiligheid de overheid eigenlijk wil en kan instaan kwam recentelijk 'via de band' terug met het integraal veiligheidsdenken waar staatssecretaris Schultz van Haegen zich achter heeft geschaard. Aan dit denken ligt de zogenaamde 'risicobenadering' ten grondslag. Deze behelst een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende ministeries en tussen nationale overheid, lagere overheden en burger, en een grotere acceptatie van onzekerheden. Het volgende hoofdstuk gaat nader in op deze filosofie en op de verschillende controverses rondom die onzekerheden in de waterwereld.

- 
- 1 Gezegde uit de watersector, volgens W. van der Kleij, voormalig voorzitter Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen (TAW). Interview W. van der Kleij (Den Haag, 11-4-2005).
  - 2 A. van der Hoek, voormalig hoofd Waterkeringen Rijkswaterstaat (EO *De Ochtenden*, 8-12-2005).
  - 3 Interview W. van der Kleij (Den Haag, 11-4-2005).
  - 4 Bijker 2002; interview A. van der Hoek (Zwijndrecht, 20-1-2006).
  - 5 Interview C. Jol, voormalig projectleider Ruimte voor de Rivieren (Bennekom, 19-10-2005).
  - 6 De Commissie Toetsing Uitgangspunten Rivierdijkversterkingen.
  - 7 Interview G. Verwolf, voormalig hoofd Waterkeringen Directoraat-Generaal Water, Rijkswaterstaat (Apeldoorn, 11-11-2005).
  - 8 Interview H.T.C. van Stokkom, voormalig directeur Water, Rijkswaterstaat Oost-Nederland (Breda, 12-12-2005).
  - 9 Interviews W. van der Kleij (Den Haag, 11-4-2005); A. van der Hoek (Zwijndrecht, 24-3-2005).
  - 10 Interview G. Verwolf (Apeldoorn, 11-11-2005)
  - 11 Interviews A. van der Hoek (Zwijndrecht, 20-1-2006); J.H. Jansen voormalig HID van Rijkswaterstaat-Oost (Arnhem, 22-7-2005); W. van der Kleij (Den Haag, 11-4-2005).
  - 12 Deze paragraaf put dankbaar uit interviews met J.H. Jansen (22-7-2005) en C. Jol (Bennekom, 19-10-2005).
  - 13 Interview J.H. Jansen (Arnhem, 22-7-2005).
  - 14 Interview met onder andere J.H. Jansen (Arnhem, 22-7-2005).
  - 15 Interview G. Verwolf (Apeldoorn, 11-11-2005).
  - 16 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 'Ruimte voor de Rivier' (deel van de rapportenset 'Anders omgaan met water. Waterbeleid voor de 21 eeuw'), december 2000.
  - 17 Interview A. van der Hoek (Zwijndrecht, 24-3-2005).
  - 18 Een krib houdt het zomerbed op zijn plaats en op een vaste breedte, zodat water sneller afstroomt.
  - 19 'Ruimte maken, ruimte delen', vijfde nota voor de ruimtelijke ordening, [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl); interview A. van der Hoek (Zwijndrecht, 20-1-2006).
  - 20 *Limburger* 23-12-99 ("Slaapverwekkend of rond-Hollands" betogen over Oolder Veste').



- 21 De regering nam zes stedelijke netwerken, waaronder het knooppunt Arnhem-Nijmegen, op in een hoofdstructuur en wees 25 'nationale landschappen' aan, waaronder de Gelderse Poort waartoe ook de Ooijpolder en de Millingerwaard behoren (Provincie Gelderland 2004).
- 22 *Gelderlander* 7-10-2005 ('Bouwen in uiterwaarden moet verboden blijven').
- 23 Interview R. Van Loenen Martinet, Gelderse Milieu Federatie (Arnhem, 23-11-2005).
- 24 *Gelderlander* 16-3-2004 ('Staatsbosbeheer: Plan Noodoverloop overbodig').
- 25 *Volkskrant* 24-1-2005 ('Overheid onderschat risico van watersnood').
- 26 Interview C. Jol (Bennekom, 19-10-2005). Overigens werd in *De Gelderlander* van 18-6-2002 juist voor méér ontzanding gepleit om noodoverloop te voorkomen ('Koppel ontzanding en hoogwater').
- 27 Interview G. Verwolf (Apeldoorn, 11-11-2005).
- 28 C. Beekmans, projectleider Bovenrivieren, in interview W. Silva, C. Beekmans, en W. ten Brinke (Arnhem, 30-6-2005).
- 29 Interview G. Verwolf (Apeldoorn, 11-11-2005).
- 30 Interview E. de Boer, universitair hoofddocent Openbare Werken en Waterstaat (Delft, 23-11-2005).
- 31 Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, rapport 'Aanpak Wateroverlast', deel 1, februari 1999, p. 9.
- 32 Deze auteurs (1999: 36) bepleitten daarbij terecht ook meer politieke aandacht voor water.
- 33 Zie ook *NRC* 28/29-1-2006 ('Veilig "leven met water" is een gevaarlijke illusie').
- 34 G.D. Geldof in gesprek met G. van Duijnhoven; Landwerk 2005.
- 35 Interviews W. van der Kleij (Den Haag, 11-4-2005); A. van der Hoek (Zwijndrecht, 24-3-2005).
- 36 'Draagvlak bij burgers en belangengroeperingen is belangrijk, maar tegelijkertijd is duidelijk dat burgers niet over álles mee willen praten. Dit project gaat over het verkennen van de mate waarin men wil participeren.' ([www.levenmetwater.nl](http://www.levenmetwater.nl)). Het project wordt getrokken door RIZA, met daarnaast als partners Directoraat-Generaal Water, Rijkswaterstaat en het Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit (IVM).
- 37 Interview G. Verwolf (Apeldoorn, 11-11-2005).
- 38 Interview H.T.C. van Stokkom (Breda, 12-12-2005).
- 39 Parallel aan 'Ruimte voor de Rivier' is in het kustbeheer het concept 'Meegroeien met de Zee' in opkomst (RIKZ en WNF 1996). Het teruggeven van Zeeuwse grond aan de zee wordt echter door een aantal Zeeuwen met de watersnoodramp van 1953 in het achterhoofd.

*‘Het is een moeilijk verhaal. Ook het zwakke-plekken-verhaal. Met huidige inzichten doe je een vrij geïnspireerde gok, maar meer is het niet.’<sup>1</sup>*

*‘Die normen, daar kun je je de pleuris aan onderzoeken, maar het is een bestuurlijk besluit’<sup>2</sup>*

## 2 Water en risico: tegenstrijdige zekerheden

### Hoe absoluut is de norm?

De strijd om noodoverloop is te beschouwen als één arena in een veel breder debat over risico, veiligheid en verantwoordelijkheid. Juist omdat het antwoord op de vraag hoe (en hoeveel) water er op zeker moment zal stromen een grote onzekerheidsmarge heeft, zijn er verschillende antwoorden mogelijk op beleidsvragen. Met andere aannamen kom je op andere uitkomsten, verschillende uitkomsten ondersteunen verschillende beleidsopties, en met andere cijfers kom je op andere kosten en baten van hoogwatermaatregelen. Zeker waar de onzekerheidsmarges groot zijn, speelt perceptie van een probleem een belangrijke rol.

Een eerste strijdperk is de discussie over overstromingsfrequenties (kansen) en de daarbij behorende normen. Die normen moeten kloppen, ze zijn immers de basis voor ingrijpen:

*‘Voor veel waterprofessionals leveren normen de enige legitimatie om iets te willen in het waterbeheer: “Geef mij heldere normen en een buidel met geld en ik los alle problemen op” is het credo. De waterprofessional geeft hiermee aan dat hij vindt dat bestuurders normen moeten vaststellen die richtinggevend zijn voor al het handelen. Normen worden tot doel verheven.’<sup>3</sup>*

We zullen zien dat er in de watersector wel degelijk discussie is over de hoogte en betekenis van de normen. Dat de normen niet unaniem hetzelfde worden geschat ontdekten we voor het eerst in een bijeenkomst in Den Haag. Daarin mochten onze doctoraalstudenten Omgevingswetenschappen als ‘Schaduwcommissie Luteijn’ medio 2002 hun bevindingen voorleggen aan experts van Rijkswaterstaat.<sup>4</sup> Deze experts gaven pas na enige aarzeling toe dat de officiële norm - een overschrijdingskans van 1:1.250 - geen realistische norm was om de frequentie van inzet van noodoverloop op in te schatten - een kans van 1: 500 lag meer in de rede.

Wat zeggen deze getallen eigenlijk? Het hoogwaterbeleid kende tot dusver een kansenbenadering, waarbij het begrip ‘veiligheid’ op de soliditeit van de dijk sloeg

bij een bepaalde 'maatgevende afvoer' van hoogwater. Voor een belangrijk deel gaat het debat rond rivierverruiming en noodoverloop over de inschatting daarvan. Een daaraan gerelateerde vraag binnen dezelfde denkwereld is hoeveel centimeter de waterstand bij hoog water zakt bij welke maatregel. Er is geen gebrek aan onderzoek: 'de Rijn is de meest bestudeerde rivier ter wereld. (...) Terwijl het, vergeleken met de Mississippi, een riviertje van niks is.'<sup>5</sup>

Geavanceerde hydrologische modellen als SOBEK worden ingezet om deze effecten door te rekenen, en RIZA ontwikkelde de zogenaamde 'Blokkeendoos', een computerprogramma dat de mogelijkheid biedt te 'spelen' met modulaire alternatieven voor de Rijn. Zo kunnen bijvoorbeeld de effecten van vijftig centimeter afgraving (ruimte voor 1.000 kubieke meter water per seconde) worden afgezet tegen die van een hogere dijk. Aannamen zijn bij zo'n model echter richtinggevend voor het gebruik ervan.

*Extreme scenario's: 15.000, 16.000, 18.000?*

Aan de onderbouwing van alternatieve visies op veiligheid ligt een verschil in aannamen, interpretaties en nationale beleidsverschillen ten grondslag. Liever dan de vele onzekerheden toe te laten redeneren politieke actoren graag in termen van directe, eenvoudige oorzaak-gevolgrelaties. Michiel van Eeten (1998) noemt dit 'beleidssprookjes'. Van Eeten, overigens ook een 'Delftenaar', ziet twee diametraal tegengestelde sprookjes: een 'groen' vertoog, dat landschappelijke en culturele waarden voorop stelt en waterstaatkundige ingrepen als schadelijk ziet, en een 'blauw' discours dat juist de milieubeweging als nodeloos vertragend voor de benodigde structurele maatregelen beschouwt.

Vanuit de groene optiek hadden de aanbevelingen van Boertien I in 1993 tot een (verlaagde) veiligheidsnorm van 15.000 m<sup>3</sup>/s geleid - overigens nog steeds een stuk meer dan de 12.600 van 1926 en de 12.000 waarmee Nederland in 1993 te kampen had. Het was een hele toer om die norm na de overstromingen aan te houden. Voor de natuurontwikkelingsgedachte van 'Ruimte voor de Rivier' bleek het vasthouden aan 15.000 achteraf gezien een zegen, meent Roelof van Loenen Martinet van de Gelderse Milieufederatie. De federatie vocht midden jaren negentig met succes tegen de neiging van waterschappen om extra waakhoogte in acht te nemen, teneinde de dijken niet steeds stukje bij beetje te hoeven verhogen:

'De Raad van State heeft uiteindelijk geoordeeld dat de dijken niet hoger mochten worden dan 15.000, alleen aangepast op achterstallig onderhoud. Er zaten dijkvakken met 16.000, dat had helemaal niet zo mogen zijn. (...) Dat (het aanhangig maken bij de Raad van State; J.W.) is in dank aangenomen door Rijkswaterstaat, omdat daarmee Ruimte voor de Rivier kon blijven leven. Als alle dijken op 16.000 hadden gestaan, was er geen probleem meer. Dan was het nooit van de grond gekomen.'<sup>6</sup>

Elders werd echter al aan veel hogere scenario's gerekend (De Rijn op Termijn, Integrale Maasverkenningen, het project 'Veiligheid van Nederland in Kaart' - VNK).

Het vermoeden van een stijgende watertoevoer vanuit Duitsland, op basis van klimaatscenario's en de twee recente hoogwaters, is nog betwist, maar wordt intussen door de pessimisten wel voortdurend ingezet om nieuwe waterinvesteringen te rechtvaardigen. De tsunami in december 2004 en de orkaan Katrina in de zomer van 2005 vormden dankbare *windows of opportunity* om, met het oog op het landsbelang, grote investeringen in dijken weer even nadrukkelijk op de agenda te zetten vanuit de wereld van wetenschap (Pier Vellinga, Vrije Universiteit) en waterschap (Sybe Schaap, Unie van Waterschappen). De laatste noemt de dreiging van een waterramp in Nederland urgenter dan die van terrorisme, wat wellicht meer over terrorisme in Nederland zegt dan over water.

De combinatie van kubieke meters water per seconde en frequenties levert (zie kader 1 in hoofdstuk 1) een werklijn op die tot in het oneindige is door te trekken van 12.000 tot 20.000, en zelfs verder. Niettemin, 'welke maatgevende afvoer of waterstand we ook kiezen, het blijft altijd mogelijk dat een nog hogere waarde zal optreden' (*De Ingenieur-6-2002*). Dit is een absurde gedachte voor mensen als Enne de Boer van de Technische Universiteit Delft: 'de werklijn, dus risico tegen overstromingskans afgezet, die wordt gewoon doorgetrokken naar 24.000, dat is toch van de pot gerukt'.<sup>7</sup> Toch is het niet te ver gezocht voor hen die geloven dat we moeten anticiperen op een 'Mississippi'-scenario ten gevolge van klimaatverandering. *Freak events* als de overstroming die het peil van de Mississippi in 1994 twee meter hoger brachten dan de hoogste waterstand ooit zijn nooit uit te sluiten. In 1997 lag de afvoer van de Oder ruim dertig procent boven de maatgevende afvoer (Silva, Dijkman en de Jong 2005).

De Gelderse gedeputeerde de Bondt achtte die 18.000 m<sup>3</sup>/s echter 'overdreven' (*Trouw*, 2000), en de provincie Gelderland voelde zich door de studie met Duitsland gesterkt te kiezen voor een hoogwaterscenario dat 1.000 m<sup>3</sup>/s lager ligt dan het meest gebruikte scenario van Rijkswaterstaat. Dat streek in tegen het advies van RIZA, dat om een korte doorlichting was gevraagd. Toch kwam die 18.000 niet uit de lucht vallen: RIZA ontdekte bij haar literatuurscan dat hetzelfde cijfer al in de stukken van de Commissie Becht voorkwam (zie kader 3).

---

In 1970 kreeg het rivierengebied te maken met een periode van hoog water. Al bij een afvoer van 9.500 m<sup>3</sup>/s bleek de situatie op vele plaatsen langs de dijken precair. Nieuwe twijfels over de veiligheid van de rivierdijken langs de Rijntakken leidden in 1975 tot instelling van de Commissie Rivierdijken ('Commissie Becht') door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In 1977 rapporteerde de Commissie haar bevindingen. In het rapport werd ook aandacht besteed aan de mogelijkheid van 'zijdelingse afvoer' door tijdelijke waterberging in overlaatgebieden, en aan differentiatie van de overstromingskans. In beide gevallen worden 'ter beveiliging van andere delen van het rivierengebied, bewust bepaalde gebieden aangewezen waar in geval van hoge afvoeren als eerste (en enige?) overstroming zou moeten plaatsvinden' (Commissie Rivierdijken 1977: 50). Het rapport wijst op cruciale elementen als schaderegeling, een waarschuwingssysteem, duidelijke procedures voor

besluitvorming, en de waarschijnlijkheid van hoge schade en kosten. Deze optie wordt niet verder verkend, want 'het is nauwelijks denkbaar dat de bevolking in het betreffende (grote) gebied zal aanvaarden dat haar belangen worden geofferd voor het elders achterwege laten van noodzakelijke dijkverbeteringen, reden waarom deze mogelijkheid niet werd gezien als een redelijke variant' (Commissie Rivierdijken 1977: 50-51).

Kader 3: overloop bij de Commissie Becht

---

Cor Beekmans van RIZA:

'Een gerespecteerd ingenieur, Veraart, heeft ernaar gekeken, hij heeft naar al die Deichverbände (Duitse waterschappen; J.W.) gekeken, en kwam op 18.000 m<sup>3</sup>/s en méér. De zomerdijk is aan het eroderen (in Duitsland; J.W.). Dat stond in het verhaal van de Commissie Boertien, daar heb ik eerst overheen gelezen. In WB21 is de vraag weer gesteld, aan Silva en Dijkman. We hebben toen gerefereerd aan Veraart. Dat moest in twee weken, we hebben de literatuur geconsulteerd en interviews gehouden in Duitsland. (...) De conclusie op basis van de literatuur was dat 14.500 m<sup>3</sup>/s ons land binnen kon, op de lange termijn 15.600 plus 1 m waakhoogte, dat is 3.000 m<sup>3</sup>/s.'<sup>8</sup>

*Telt de trend?*

Een belangrijke overweging bij zulke aannamen is of je wilt anticiperen op hoe recente trends, geëxtrapolerd naar de toekomst, zouden kunnen uitpakken. Om de kans op een overstroming te berekenen ga je uit van de gegevens van de afgelopen honderd jaar en trek je op basis daarvan conclusies voor de volgende periode. Je kunt echter ook uitgaan van de trend: de afgelopen tien jaar waren de waterstanden gemiddeld hoger dan de decennia daarvoor. Gezien de klimaatvoorspellingen van KNMI, die twintig procent meer regen per jaar voorspellen, kun je ook het zekere voor het onzekere nemen en de laatste periode zwaarder laten meewegen. Professor Van Ellen, bij leven adviseur van de Lentse Federatie (tegen de dijkeruglegging) en het Hoogwaterplatform, meende echter dat de hoogwaters van 1993 en 1995 te zwaar werden meegewogen in de honderdjarige overstromingstabellen. Hij wilde klimaatveranderingen pas verdisconteren als ze zich ook daadwerkelijk hebben gemanifesteerd. Zo kwam hij op lagere waterstanden:

'Als je geen hoogwater hebt gehad, gaat de betekenis van 1993 en 1995 achteruit, je kunt je voorstellen dat je weer op 15.000 uitkomt. Maar nu heeft men 1993 en 1995 een permanente plaats gegeven. Je moet je niet laten opjagen in een stroom van maatregelen die in 2015 klaar moeten zijn. We kunnen het ons permitteren achteruit te zitten en met de Duitsers te overleggen.'<sup>9</sup>

De Nederlands-Duitse Niederrheinstudie<sup>10</sup> komt uit op 15.500 m<sup>3</sup>/s voor de huidige situatie, met een onzekerheid van 500 m<sup>3</sup>/s beide kanten op. Volgens het Gelders-Westfaalse onderzoek kan in het Rijnstroomgebied zoveel regen vallen dat bij Andernach een piekafvoer van 17.800 m<sup>3</sup>/s binnenkomt en bij Lobith 18.700 m<sup>3</sup>/s. Bij een afvoer boven 11.000 m<sup>3</sup>/s overstroomt echter de zuidelijke Niederrhein van Keulen-Bonn tot Düsseldorf-Dormagen als eerste. Bij hoge afvoertoppen overstroomt ook het middelste deel: van Düsseldorf-Dormagen tot de monding van de Ruhr. In Emmerich overstroomt de kademuur bij een afvoer van boven de 14.000 m<sup>3</sup>/s, waardoor via de Liemers de Oude IJssel overstroomt, langs Doetinchem. Als deze overstromingen in de Ober- en Niederrhein worden meegerekend, is bij Andernach nog een piek te verwachten van zo'n 15.300 m<sup>3</sup>/s en bij Lobith een piek tot zo'n 15.500 m<sup>3</sup>/s. Die 15.500 m<sup>3</sup>/s maakt op het eerste gezicht niet veel verschil met de 16.000 m<sup>3</sup>/s van voorheen: Maar in Nederlandse termen komt daar één meter waakhogte bij, dat is 3.000 kubieke meter, en dan kom je op 18.500 m<sup>3</sup>/s.<sup>11</sup> Die forse waakhogte (*freeboard*) bij dijken is niet gebruikelijk in Duitsland, waar de waakhogte op vijftig centimeter wordt gehouden en een waterkering als die in Keulen steeds slechts met enkele centimeters wordt opgehoogd. De vraag is wel of de bedijking van de Rijn dan niet bovenstrooms (in Duitsland) allang 'door zijn hoeven is gegaan' voordat zo'n grote overstroming Nederland bereikt. Met enige overdrijving krijg je alleen die 18.000 binnen (...) als je langs de hele bovenstroom tot aan Lobith dijken tot aan de hemel neerzet'.<sup>12</sup>

De laatste jaren lijkt de tegenstelling tussen optimisten en pessimisten ten opzichte van risico's alleen maar scherper te zijn geworden, zowel in het waterbeleid (met name beïnvloed door de klimaatdiscussie) als bijvoorbeeld rond terrorisme. De verschillende aannamen hebben daarbij wel belangrijke financiële consequenties. Het budget van 2,2 miljard voor Ruimte voor de Rivier is gebaseerd op een aanvoer van 16.000 m<sup>3</sup>/s, waarmee 'in elk geval voor de komende 10 jaar' (tot 2015) voldoende bescherming wordt geboden. Een alternatief plan dat uitgaat van 18.000 m<sup>3</sup>/s zou 2,6 miljard kosten.<sup>13</sup>

## Een ambtelijke en politieke dijkverschuiving: van veiligheid naar risicobenadering

Tot dusver zijn we uitgegaan van een benadering waarin de hoeveelheid hoogwater bij Lobith allesbepalend is voor het beleid. De afgelopen jaren is de veiligheidsfilosofie echter danig verbreed. Een risicobenadering, waarop de TAW al langer aandringt (Klijn en van der Most 2000: 2-7), bekijkt niet alleen hoe vaak een dijk getroffen kan worden (de kans), maar ook of de bewoners en economische investeringen getroffen worden (het gevolg). Waterrampen gelden nog steeds als een extern veiligheidsrisico, iets waar je in wezen geen greep op hebt. Maar er zijn ook zienswijzen die aan waterveiligheid meer 'interne' kenmerken toeschrijven: onveiligheid en kwetsbaarheid worden veroorzaakt door menselijke factoren; meer veiligheid heb je deels zelf in de hand.

Weliswaar is weinig invloed op regenval en sneeuwsmelting uit te oefenen, maar wel op de impact op de burger. De kans op zich is weinig interessant; een rivier die buiten zijn oevers treedt in onbewoond gebied is geen ramp. Pas als je de kans op een overstroming relateert aan de veiligheid van mensen en investeringen krijgt het begrip 'risico' betekenis.

Een doorbraak in het denken op dit gebied was het rapport 'Risico's in bedijkte termen' (RIVM 2004), in opdracht van Rijkswaterstaat geschreven door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), onder redactie van Bert Bannink (RIVM, Bilthoven) en Wilfried ten Brinke (RIZA, Arnhem). RIVM betoogt dat het gevaar van overstromingen groter is dan alle andere risico's - brand in de Botlek, vliegtuigramp - samen, en benadrukt dat een groot aantal rivier- en zeedijken niet op sterkte is, dan wel dat niet helder is of ze op sterkte zijn. De onvoorziene dijkverschuiving bij Wilnis in 2003 leek deze onzekerheid te illustreren. De auteurs dringen aan op snelle actie voor het te laat is, een gedachte waar spraakmakende sprekers als Pier Vellinga van RIVM Amsterdam en Sybe Schaap, voorzitter van de Unie van Waterschappen, volledig mee instemmen.<sup>14</sup> De geuite zorgen hadden meteen resultaat: de Becht-normen worden aangepast. De normen, in 1996 onder de Wet op de Waterkeringen voor kust, estuaria, rivieren en overgangsgebieden vastgelegd, waren nog steeds bepaald volgens de methode van de Commissie Becht. Die dijknormen zijn gebaseerd op inwonertal en economische waardeinschatting van 1960. Inmiddels is de bevolking verdubbeld en de economische waarde achter de dijk met een veelvoud gegroeid.

Het RIVM heeft berekend dat de baten van hoogwaterbescherming nogal worden onderschat, omdat de cijfers sinds 1960 niet zijn geactualiseerd. De normen van de Commissie Becht zijn steeds naar beneden bijgesteld, en niet geactualiseerd, dat wil zeggen: aangepast aan de sterke bevolkingsgroei en toegenomen welvaart uitgedrukt in te beschermen waarde achter de dijken. Dit alles nog afgezien van de toegenomen hoeveelheid verhard oppervlak, toegenomen bedijking en opslibbing van de rivier tussen de waterkeringen. De impact van een Rijnaanvoer van, zeg, 16.000 m<sup>3</sup>/s is daarmee anders dan in 1960. In het RIVM-rapport, waarin die actualisering wèl wordt aangedurfd, komt men dan ook op veel hogere verliezen als er een dijk doorbreekt.<sup>15</sup> De politieke boodschap aan de staatssecretaris was duidelijk: de dijken zijn nog niet op orde, en als je daaraan trekt, bescherm je veel meer levens en goederen dan je eerder had gedacht. Met andere woorden: 'waar wacht je nog op?'

Bovenstaand verhaal gaat uit van de formule voor risicoberekening (risico = kans x gevolg). Dat is nog niet het eindpunt. Of bewoners weg kunnen bij overstromingen, en of ze de gebeurtenis snel weer te boven komen hangt af van de manier waarop de buitendijkse ruimte is ingericht: hoe meer waarde je neerzet achter de dijk en hoe groter de bevolkingsconcentratie, des te meer potentiële economische en fysieke schade als de dijk toch doorgaat. Anderzijds hangt de reële schade weer af van hoe snel evacuatieteams, ambulances en andere rampendiensten ter plaatse zijn; kortom van de vraag hoe effectief calamiteitenmaatregelen bij hoog water werken. Het RIVM-rapport geeft aan dat die nog niet op orde zijn.

De evacuatie van zo'n 250.000 Nederlanders en 110 Duitsers in 1995 (bij Kleef) had ook een besef teweeggebracht dat Nederland geen geavanceerd calamiteitenbeleid heeft. Waar de brandweer uitrukt ongeacht de kans op brand, gaat het hoogwaterbeleid er van uit dat overstromingen in principe niet gebeuren en beschouwt onverhoopte uitzonderingen daarop als een 'restrisiko'. De coördinatie liet dan ook te wensen over (Rosenthal et al. 1998).<sup>16</sup> Het Ministerie van Binnenlandse Zaken trekt er dan ook hard aan om de zaken medio 2007 op orde te hebben.<sup>17</sup> Zo werd in november 2005 de grote rampoefening 'Viking' gehouden, waarbij een overstromingsramp in Gelderland werd gesimuleerd. Tevens wordt onder coördinatie van het Ministerie van VROM een waterramp naast andere risico's als asbestvergiftiging gelegd, om te zien of de rolverdeling bij het risicobeleid wel goed ligt.<sup>18</sup>

Niet alleen Binnenlandse Zaken en VROM zijn dus op hun *qui-vive*, ook de huidige water-staatssecretaris Schultz van Haegen is geschrokken; niet zozeer door het wat onwelkome RIVM-rapport, maar vooral door de schuivende dijk bij Wilnis. Niet hoog water maar droogte zette de dijk in beweging. Uit haar Cleveringa-lezing van 2003 blijkt dat de staatssecretaris inmiddels de integrale filosofie heeft omarmd die Binnenlandse Zaken al langere tijd propageert: dat al die veiligheidsaspecten tezamen een keten vormen die je integraal moet versterken.<sup>19</sup> Met dit Integrale Veiligheidsbeleid wordt inhoud gegeven aan het begrip 'beheerste ramp'. Daarbij sluiten landinrichting en reactiecapaciteit zo op elkaar aan dat er voldoende waarschuwingstijd is waarin overheid en burgers hun maatregelen kunnen treffen tegen de onvermijdelijk optredende wateroverlast, en negatieve gevolgen daarvan zo beperkt mogelijk blijven (COT 1995).

Dat betekent in de praktijk een andere rolverdeling tussen de ministeries onderling en tussen bestuurslagen, een verbreding van verantwoordelijkheden naar een heel consortium aan instanties binnen de overheid. Waren Rijkswaterstaat en de waterschappen voorheen de enigen die de veiligheid tegen hoogwater garandeerden, nu doet de staatssecretaris een nadrukkelijk beroep op andere ministeries en overheden. Economische Zaken, Volkshuisvesting, provincies en gemeenten kunnen zorgen dat niet zodanig wordt geïnvesteerd dat de toekomstige veiligheid kleiner wordt. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken kan proberen de reactiecapaciteit op overstromingen te vergroten. Mogelijk nadeel is meer verkaveling van verantwoordelijkheden en dus meer kans op stroperigheid in de besluitvorming.

## **Normdifferentiatie in kaart?**

Het denken in termen van (rest)risico in plaats van kans geeft een cruciaal andere inschatting van beschermingsnormen. Gebied A, waar een overstroming een hoge impact zou hebben en een navenant hoge beschermingsnorm heeft, en gebied B, dat een lage bescherming heeft maar ook een lage schade, zijn volgens deze denkwijze communicerende vaten: gebied B kan worden overstroomd om gebied A te redden, waardoor het totale risico beter uitpakt. Macro-economisch is daar weinig



tegen in te brengen, maar bewoners van gebied B ervaren dat uiteraard anders.<sup>20</sup> De ongelijkheid van bescherming tegen overstromingen is van alle tijden: in de praktijk is normdifferentiatie tussen regio's eerder regel geweest dan uitzondering. Waterschappen bestreden elkaar eeuwenlang in het 'overdijken' van hun waterkeringen opdat de naastliggende polder eerder zou overstromen. Omdat absolute veiligheid niet bestaat hebben zowel de Deltacommissie als de Commissie Becht al decennia geleden gedifferentieerd tussen de kust (1 op 10.000), het rivierengebied (1 op 3.000) en Limburg (1 op 250). Ook al bestaat normdifferentiatie in de praktijk, het was tot dusver politiek nog moeilijk te verkopen. Normdifferentiatie betekent verrijkt differentieren. Nog in 1995 besloot de Tweede Kamer de IJssel dezelfde norm te geven als het rivierengebied, ondanks de lagere economische concentratie in het IJsselgebied (RIVM 2004: 183 e.v.). Daar komt nog bij dat, zelfs waar normen volgens de wet gelijk zijn (zoals in grote delen van het rivierengebied; 1: 1.250), de feitelijke kansen aanzienlijk kunnen verschillen (zie hieronder).

Om te weten of de normen, voor zover die er al zijn, daadwerkelijk bereikt kunnen worden moeten beleidsmakers en burgers weten hoe de dijken eraan toe zijn.<sup>21</sup> Sterker, als je nieuwe normen wilt instellen, moet je weten hoe goed de oude werden gehaald.<sup>22</sup> Het project 'Veiligheid van Nederland in Kaart' (VNK), een risicokaart voor waterkeringen, loopt al sinds 1995. Onderzoekers als Matthijs Kok en Richard Jorissen zijn er vanaf het begin bij betrokken geweest.<sup>23</sup> De kaart heeft echter geruime tijd op de plank gelegen bij de staatssecretaris. Die aarzeling heeft wellicht met angst voor terrorisme te maken, maar er is ook een andere overweging. Uit de nu wél gepubliceerde tussenrapportage op basis van zestien geselecteerde dijkringen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2005) blijkt zonneklaar dat sommige gebieden minder goed beschermd zijn dan andere. Als je deze boodschap in politiek opzicht serieus neemt, dan gaat dat een hele hoop geld kosten.

Veiligheid van Nederland in Kaart maakt heel duidelijk wat de verschillen zijn, en waar de zwakke plekken liggen. Zo blijkt dat de dijkringen langs de Rijntakken een beschermingsniveau hebben van 1:1.250 maar de dijkring Centraal Holland, die vrijwel de hele Randstad omvat, op 1:10.000 ligt vanwege de hogere bevolkingsdichtheid, materiële schade, en grotere schade door (zout) zeewater. (Silva 2001). De vraag is dan of de kaart de verschillen moet tonen op basis van normdijken (de fictie dat alle dijken goed zijn), of van een inventarisatie van hun werkelijke staat? Zoals het RIVM-rapport 'Risico's in bedijkte termen' in weinig verhullende termen aangeeft, betekent ook de huidige verwaarlozing van sommige dijken in de praktijk normdifferentiatie. In beide gevallen maakt een kaart wel heel inzichtelijk dat er feitelijk heel wat differentiatie optreedt, waardoor minder beschermden in het oosten van het land zich kunnen afvragen waarom zij 'minder waard' zijn dan randstedelingen. De recent opgerichte Waterbond, een soort consumentenbond voor de watersector, loopt dan ook te hoop tegen het onderscheid in bescherming dat van de bewoners in de provincie 'tweederangsburgers' maakt zoals Walter van der Kleij opmerkt:

‘De kaart scheidt een politiek probleem: je hebt meer geld nodig om de normen gelijk te krijgen, óf je geeft aan dat je niet iedereen in gelijke mate gaat beschermen.’<sup>24</sup>

Wie besluit de verschillen te accepteren en te institutionaliseren kiest voor economie en bescherming van de grote bevolkingsconcentraties boven sociale gelijkheid. Voor Ale van der Hoek is die keus niet a-priori gemaakt:

‘Han Vrijling, Matthijs Kok, en Wim Silva stellen: elke dijkring heeft een economisch optimum waarbij kosten en baten in evenwicht zijn. Ik zeg: jullie gaan op de stoel van de politiek zitten. Iedereen moet dezelfde kans hebben, ook al is dat economisch niet optimaal. Ook niet zeuren over 1: 500 of 1:1.000, dat ligt binnen de onzekerheden. In feite moet je logaritmisch werken. Het hele rivierengebied één norm: riviergebied 1:1.000 of 1:10.000, Centraal Holland: 1 op 100.000.’<sup>25</sup>



*De Waal ter hoogte van de Ooijpolder (foto: Bert Boekhoven).*

## **Gaten in de waterkennis: leven met onzekerheden**

Het imago van ‘de ingenieurs die het allemaal weten’ is aan deuken onderhevig. Water laat zich lastig modelleren en voorspellen. Toch was het tot voor kort niet gebruikelijk om onzekerheden te verdisconteren in de berekeningen. Liever dan

zich 'de pleuris' te rekenen op onzekerheden bouwde men in dijken een extra zekerheidsmarge in van een meter, de waakhogte. Modellen en scenario's geven dan ook niet 'de antwoorden', maar zoals ook Jan Jansen opmerkt werd er toch beleid gemaakt op basis daarvan:

'Een rivierbed wisselt, het is niet stabiel, daar wordt veel van afgehaald. Die betrekkelijkheid zet ik erbij. In de Wet op de Waterkering wordt die relativering niet aangebracht.'<sup>26</sup>

Als een acceptabele overstromingsfrequentie eenmaal is vastgesteld, hoort daar een overstromingsdebiet bij, en *vice versa*. Voor beleidsonderzoek blijkt weinig tijd in de beleidscyclus ingeruimd, waardoor het aantrekkelijk is dan maar van bestaande, desnoods oude, modellen uit te gaan. De wateronderzoekswereld, waarvan vroeger werd verwacht dat zij tot op de centimeter nauwkeurig wist hoe hoog het water zou komen - en die daar een bijna bovenmenselijke status en legitimiteit aan ontleende - lijkt onzekerheden nu echter wel te accepteren. Maar noch de politiek, noch de belanghebbenden in de polder zitten te wachten op onzekerheden en foutenmarges. Er was dan ook een 'taaltruc' voor nodig om die onzekerheden in te brengen: in plaats van 'onzekerheden' wordt nu gesproken van 'robuustheid', 'faalfactoren' en 'faalmechanismen', eigenlijk allemaal eufemismen voor 'bronnen van onzekerheid'.<sup>27</sup>

Afgezien van de onzekerheid die inherent is aan weersvoorspellingen is nog lang niet alles bekend over overstromingspieken. De 'gemiddelde afvoergolf' waarmee hoogwaterexperts rekenen heeft een regelmatige sinusvorm. Wijze van ontstaan en fasering van het hoogwater kunnen de golfvorm echter aanzienlijk veranderen. Wanneer, waar en in welke omvang hoogwatergolven optreden is per situatie verschillend; elke hoogwatergolf is weer anders. In sommige gevallen komt er veel water van de zijrivieren, in andere gevallen stroomt er veel gesmolten sneeuw door de Rijn. In 1993 waren er zeer steil oplopende golven omdat de toppen van de afvoer van de zijrivieren toevallig tegelijk de hoofdstroom bereikten, de golf van 1995 liep langzamer op, maar hield anderhalf keer zo lang aan.<sup>28</sup> Aard van de toppen van overstromingsgolven en hun aantal kun je niet straffeloos standaardiseren:

'Kijk, een waterkering kent alleen maar een gemiddelde golfvorm bij 18.000. Er is een scala aan scherpe, stompe, tweetoppige, vijftoppige ... nultoppige, bestaat dat jongens? ... een, zeg maar, valsplatte golf. Welk volume hoort daar bij? Een stompe golf heeft veel meer volume dan een spitse bij dezelfde 18.000.'<sup>29</sup>

RIZA werkt dan ook met een doorsneepiek, die eigenlijk niet bestaat. De inschatting van de golfvorm beïnvloedt in beslissende mate de timing van het openzetten van een schuif om de golf 'af te vangen' in een noodoverloopgebied. Bij hoog water zal men geneigd zijn om liever eerder dan later het zogeheten 'kunstwerk' in werking te zetten. Maar als de overlaat is volgelopen en er komt nóg een golf, dan gaat die laatste er zo overheen, waardoor het noodoverloopgebied zijn functie verliest.

Het lastige is dat een afvoer van 18.000 nog nooit is voorgekomen. Er is dus nogal wat onzekerheid. Je weet niet of de verdeling van de afvoer over de riviertakken, die nu vanzelf gaat, onder uitzonderlijke omstandigheden wel hetzelfde blijft (Klijn en van der Most 2000).<sup>30</sup>

#### *Overstromingskans of faalfactoren?*

Een focus op de overstromingskans per dijk blijkt een versimpeling van de realiteit. Al in 2000 schreef de TAW de minister in een rapport over dit thema dat je faalfactoren en onzekerheden moet incalculeren. Overstromingen vinden immers niet alleen plaats omdat water over de dijken heen stroomt. Het rapport 'Risico's in bedijkte termen' geeft een overzicht van negen faalfactoren (RIVM 2004: 110). Uit het zojuist genoemde tussenrapport van Veiligheid van Nederland in Kaart blijkt dat één daarvan, *piping* (zandkanaaltjes waardoor water door een damwand kan sijpelen en het dijklichaam uithollen), wel eens van veel grotere invloed kan zijn op dijkfalen dan 'overtoppen'. Je moet dus ook de reststerkte van dijken in ogenschouw nemen. In hoofdstuk 3 zullen we zien dat zich, achter de voor de buitenwereld 'rationele' besluitvorming van de Commissie Luteijn, een fel debat afspeelde tussen voor- en tegenstanders van het opnemen van deze 'faalfactoren' en daarmee samenhangende onzekerheden in de vraag naar 'nut en noodzaak' van noodoverloopgebieden! Daarnaast is de eenheid van analyse in beweging. Dijkvakken staan met elkaar in verbinding, en kunnen samen een heel ander veiligheidsniveau laten zien dan een enkel dijkvak. De veiligheid van de dijkkring was dan ook de laatste jaren het leidende principe voor de TAW: overstromingsgevoelige gebieden die als één gebied door één ringdijk worden beschermd. (TAW 2000). Dijkkringen werken echter, evenals rivieren, ook op elkaar in, de zogenoemde systeemwerking. Die brengt, althans voor sommigen, nog beter nieuws:

'Als ergens een dijkkring instort heeft dat gevolg voor andere dijkkringen. Het is altijd moeilijk geweest om dat aan elkaar te koppelen. Men gebruikt nu een Monte Carlo-(reken)methode; met heel veel variabelen kun je het dan toch berekenen. (...) De Overbetuwe heeft absolute veiligheid, het zal nóóit overstromen, de veiligheid is veel meer dan 1:1.250. Er wordt mee gerekend dat het volume zich allemaal binnen de dijkkring voortplant, maar dat is helemaal niet zo.'<sup>31</sup>

### **'Het zekere voor het onzekere': op weg naar noodoverloop en Commissie Luteijn**

Er is, kortom, nogal wat beweging en nuance in het denken over veiligheid en onzekerheden rond hoog water. Je komt er in de waterwereld niet meer mee weg met wat extra waakhogte 'onzekerheden zeker te maken'. Sterker nog, volgens Wim Silva, projectleider Rivieren bij RIZA, is tegenwoordig een rapport juist niet compleet als de onzekerheden er niet in staan aangegeven:

‘Vroeger werd onzekerheid er meteen uitgegooid, Iedereen wist wel dat er onzekerheden waren maar er kon onmogelijk over gediscussieerd worden. (...) Als je het nu zonder onzekerheid doet, krijg je een tik op je vingers. Het omslagpunt was eigenlijk de commissie Luteijn, en vooral de discussies naar aanleiding daarvan. Ik vond het een hele rare vraag, dat “waar gaat het mis”. Alle onzekerheden werden daarna steeds meer geschetst. (...) Het antwoord op die vraag kwam van RIZA: “dat is niet te zeggen”. Maar dat werd door vrijwel iedereen een brevet van onvermogen gevonden.’<sup>32</sup>

Deze omslag in het denken over de rol van onzekerheden en de plaats die deze in onderzoek zouden moeten krijgen kwam dus geleidelijk op gang in dezelfde periode waarin ideeën over noodoverloop voor het eerst onderwerp van publiek, politiek en bestuurlijk debat werden, en de Commissie Luteijn werd opgetuigd om verder over noodoverloop te adviseren. Silva:

‘Ik zei: ‘er is meer dan alleen afvoer’. (...) Die opdracht van Luteijn was wel een beetje een mission impossible. Er werd al gauw duidelijk: “er is meer”, maar dat kon geen plaats meer krijgen in het onderzoek van de commissie, dat was niet meer te repareren. Luteijn is linea recta verder gegaan met die waterstanden en overschrijdingskansen.’<sup>33</sup>

Luteijn’s keuze om het allemaal niet te ingewikkeld te maken was natuurlijk van grote invloed op het uiteindelijke palet aan concrete beleidsopties voor de hoogwaterbeheersing in de toekomst. Dit was immers een beslissende fase in het in 1995 ingezette beleidstraject dat een antwoord moest geven op het soort vragen dat Ale van der Hoek graag beantwoord wilde zien: als er, gezien klimaatontwikkelingen en toenemende bedijking in Duitsland, inderdaad 18.000 m<sup>3</sup>/s door de Rijn zou kunnen komen, moet je dan de dijken toch maar weer verhogen en versterken, je evacuatieplan verbeteren, of juist veel meer ruimte reserveren om bij hoogwatercalamiteiten de eerste piek af te romen? Of moet je wellicht alle drie tegelijk doen? En als je dan ruimte wilt reserveren, waar zou dat dan het beste kunnen? Dergelijke dilemma’s vormden het decor voor de discussie rond noodoverloop, eerst binnenskamers bij Rijkswaterstaat en, na het NOS *Journal* van 28 februari 2000, in het hele land. Het volgende hoofdstuk gaat nader op deze ontwikkelingen in.

---

1 Interview W. van der Kleij, voormalig voorzitter TAW (Den Haag, 11-4-2005).

2 W. Silva (projectleider Rivieren, RIZA), in interview W. Silva, C. Beekmans en W. ten Brinke, RIZA (Arnhem, 30-6-2005). RIZA is het onderzoeksinstituut van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

3 Interview G.D. Geldof, adviesbureau TAUW, Deventer, pers. comm. 2000.

4 De auteurs zijn in het bezit van dit rapport en van rapporten van voorgaande groepen.

5 W. ten Brinke (RIZA), *Volkskrant* 21-12-1998.

6 Interview R. van Loenen Martinet (Arnhem, 23-11-2005).

7 Interview E. de Boer (Delft, 23-6-2005).

8 Projectleider bovenrivieren C. Beekmans in interview W. Silva, C. Beekmans en W. ten Brinke

- (30-6-2005). Met 3.000 m<sup>3</sup>/s erbij kom je dus weer uit op 18.600 m<sup>3</sup>/s.
- 9 Interview W. van Ellen (Nijmegen, 21-6-2005).
  - 10 'Grensoverschrijdende effecten van hoogwater'.
  - 11 Interview W. Silva, C. Beekmans en W. ten Brinke (30-6-2005).
  - 12 Rien Kolkman, TU Twente, pers. comm. 16-12-2005.
  - 13 Pieter van den Brand, 'Calamiteitenpolder blijft nodig', *PM*, 16-6-2005, p. 10ff.
  - 14 'We waren altijd te laat: in 1953 bij de watersnoodramp en in 1993 en 1995 toen de grote rivieren overstromden. Nu dreigen we dezelfde fout te maken'; geciteerd op <http://www.timeturn.nl>.
  - 15 Overigens kan deze nieuwere benadering leiden tot eenzelfde discussie over kosten en baten als die in de jaren tachtig plaatsvond: kijkt men bij het vaststellen van de acceptabele overstroomingsnormen alleen naar de hoeveelheid mensen en goederen achter de dijken, of neemt men andere maatschappelijke kosten als (vermeden) milieuschade en psychisch trauma mee? Dat geeft een heel andere kosten-batenverhouding.
  - 16 Recent verscheen van het COT in Leiden, waarvan Rosenthal directeur is, en een aantal partners in opdracht van Binnenlandse Zaken de studie 'Rampenbestrijdingsstrategie en overstromingen Rijn en Maas' (Ministerie van BZK 2005).
  - 17 Interview N. Ligthart, Ministerie van Binnenlandse Zaken (Den Haag, 9-6-2006). Ligthart meent overigens dat de gegevens hierover in het COT-rapport achterhaald zijn en teveel op secundaire bronnen berusten.
  - 18 Tweede Kamer (2005), Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 28 099, 29 800 Nr. 8, Vergaderjaar 2004-2005, 4 maart.
  - 19 Interviews R. Jorissen, RIKZ (Den Haag, 15-11-2005), en Nils Ligthart (Den Haag, 9-1-2006). Zie Cleveringalezing door Melanie Schultz van Haegen ([www.verkeerenwaterstaat.nl](http://www.verkeerenwaterstaat.nl)): toespraken 2003.
  - 20 Waterforum, 'Waterbond: elke Nederlander gelijke bescherming tegen overstroming', Waterforum Online, 8-12-2005.
  - 21 In het rapport 'Risico's in bedijkte termen' (RIVM 2004) wordt opgemerkt dat de wettelijke veiligheidsnormen slechts gelden voor de zgn. *primaire waterkeringen* rond dijkkringgebieden die aan buitenwater grenzen (zee, rivieren, grote meren), en niet voor de overige (secundaire) waterkeringen die bescherming bieden tegen regionale wateren. 'Voor deze categorie keringen zijn tot op heden nog nauwelijks normen vastgesteld' (2004: 15). Aan uitbreiding van normen naar dit lagere niveau wordt hard gewerkt (interview D. Klopstra, Lelystad, 15-2-2006).
  - 22 B.G. de Bruijn, 'Kenniss overstroomingsrisico's is voorwaarde voor nieuwe normen', *Waterforum Online*, 16 maart 2005, <http://netserver2.net/waterforum>.
  - 23 Interview, M. Kok (Lelystad, 17-10-2005); R. Jorissen (Den Haag, 15-11-2005).
  - 24 Interview W. van der Kleij (Den Haag, 11-4-2005).
  - 25 Interview A. van der Hoek (Zwijndrecht, 20-1-2006).
  - 26 Interview J.H. Jansen (Arnhem, 22-6-2005).
  - 27 W. Silva, in interview W. Silva, C. Beekmans, W. ten Brinke (Arnhem, 30-6-2005).
  - 28 'Als de hoogst gemeten afvoeren van de zijrivieren van de Rijn, over de periode 1880 tot 1995, bij elkaar zouden worden opgeteld, komen we op ongeveer 17.000. Daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat het sinds mensenheugenis nog nooit is voorgekomen dat op alle zijrivieren gelijktijdig een hoogste afvoer is opgetreden' (Silva 2001:6).
  - 29 W. Silva in interview W. Silva, C. Beekmans, W. ten Brinke (Arnhem, 30-1-2005).
  - 30 Dit wordt ook benadrukt door adviseur waterbeheer D. Klopstra van HKV (Lelystad, 15-2-2006).
  - 31 Interview R. van Loenen Martinet (Arnhem, 23-11-2005).
  - 32 W. Silva, in interview, W. Silva, C. Beekmans, W. ten Brinke (Arnhem, 30-6-2005).
  - 33 W. Silva, in interview, W. Silva, C. Beekmans, W. ten Brinke (Arnhem, 30-6-2005).



*‘Dit is ook typisch geen referendum-onderwerp, geen onderwerp voor brede discussie met de bevolking. Het is te ingewikkeld en gevoelig, te lastig. Mensen accepteren maar moeilijk dat er kennis is, en dat je daar dan maar op moet vertrouwen’<sup>1</sup>*

## 3 Een dagje Loevestein

### Proefballonnetje

*Gecontroleerd overstromen in het nieuws*

De kranten stonden er begin 2000 vol van: de met veel tamtam aangekondigde plannen voor aanwijzing en inrichting van ‘calamiteitenpolders’ voor ‘gecontroleerd overstromen’ bij extreem hoog water in de Nederlandse rivieren.<sup>2</sup> Tijdens een bijeenkomst op slot Loevestein op 28 februari 2000 ter gelegenheid van de presentatie van de discussienotitie ‘Ruimte voor de Rivier’ benadrukte toenmalig staatssecretaris Monique de Vries de noodzaak van aanvullende ruimtelijke maatregelen tegen overstromingen (zie Klijn en van der Most 2000). ‘Absolute veiligheid is uitgesloten’, zo benadrukte de Vries; er zal altijd een restrisico blijven bestaan. Aangezien volgens Rijkswaterstaat en de beleidsmakers in Den Haag technisch-infrastructurele middelen hun grenzen hebben bereikt, zal er binnendijks gekeken moeten worden naar oplossingen ter verkleining van het restrisico. En natuurlijk werden daarbij ook de economische kosten en baten afgewogen: een gecontroleerde overstroming is, zo citeert *NRC Handelsblad* de staatssecretaris, ‘altijd goedkoper dan een ongecontroleerde’.<sup>3</sup> Daarmee stond het ‘gecontroleerd overstromen’ prominent op de politieke agenda.

Ook de gevolgen bleven bij de presentatie niet onbesproken: opstellen van een lijst met ‘zoekgebieden’, aanwijzing van calamiteitenpolders, aanpassing van bestaande bouw- en andere plannen aan de nieuwe bestemming van deze gebieden, en daadwerkelijk gebruik voor noodoverloop. De notitie bevatte ook een kaart met daarop in arcering aangebrachte ‘ruimtelijke reserveringen’ ter voorbereiding van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. De ‘overloopgebieden voor nood’ werden daarbij als ‘kansrijke binnendijkse maatregelen’ geclassificeerd (zie Klijn en van der Most 2000). Het ingrijpende karakter en de grote gedetailleerdheid van de plannen bleven natuurlijk niet zonder gevolgen: het *NOS journaal* en *NOVA* stonden kort na de bijeenkomst boze bewoners te interviewen, en ook de dagbladpers wist de regio goed te vinden.

Een golf van reacties op de plannen liet dan ook niet lang op zich wachten. De kaarten wekten op zijn minst de suggestie dat het zoekproces al lange tijd aan de gang



was en binnenskamers wellicht zelfs al voltooid. De plannen veroorzaakten dan ook direct veel onrust onder bewoners van genoemde gebieden. Trauma's van de evacuatie in 1995 kwamen bij velen weer boven. Bewoners, bestuurders en maatschappelijke organisaties reageerden woedend, en de pers registreerde het allemaal. <sup>4</sup> De staatssecretaris toonde zich niettemin verrast door al het tumult dat zij had veroorzaakt. Zij benadrukte dat het slechts om een eerste verkenning van mogelijkheden ging en niet om een definitieve aanwijzing. <sup>5</sup>

### *Een verrassing voor de regio*

Betrokken burgemeesters en andere bestuurders waren verontwaardigd omdat zij, naar eigen zeggen, de plannen via radio, televisie of uit de krant hadden moeten vernemen. Over hoogwaterbeleid in het kader van Ruimte voor de Rivier werd in de regio al lang gesproken en de meningen en inzichten wezen in één richting: de noodzaak van ruimtelijke maatregelen. Noodoverloop was daarin een geheel nieuw element. Noch het principe, noch de kwestie van aanwijzing van concrete gebieden waren eerder zo serieus aan de orde geweest. De boodschap van de staatssecretaris kwam dan ook hard aan. Johan de Bondt, destijds gedeputeerde in de Provincie Gelderland, zag met verbazing hoe noodoverloop volkomen onaangekondigd door de staatssecretaris op de kaart werd gezet:

'Een hoge ambtenaar van Rijkswaterstaat zei tegen me: "ze moet in het nieuws". De Vries was net staatssecretaris geworden, de eerste op de post 'water'. Ze zat helemaal op de achtergrond, want water was helemaal geen thema en nauwelijks in het nieuws. Ik begreep van hem dat ze ook een *issue* wilde hebben die in de belangstelling staat. (...) En toen kwam die kaart, (...) zo van "is dat een idee?" (...) Het was echte ingenieurslogica: vooral technische oplossingen maar met weinig maatschappelijk engagement. Het werd opeens gelanceerd, en daardoor kreeg je al dat tumult. Je vraagt je af hoe je zo nonchalant kan zijn om zo'n idee op die manier te lanceren. En in plaats dat de staatssecretaris zei "het is maar een idee, maar er zijn ook andere mogelijkheden", zette ze juist haar hakken in het zand en ging het vol vuur verdedigen. Je kreeg verhalen over boerderijen met enorme dijken er omheen, het zouden complete burchten worden. Vind je het gek als er dan tumult ontstaat?' <sup>6</sup>

Hein van Stokkom, tegenwoordig secretaris-directeur van Waterschap Brabantse Delta, was destijds Directeur Water bij Afdeling Oost-Nederland van Rijkswaterstaat, en als zodanig nauw betrokken bij de discussie over veranderend waterbeleid en de verschuiving van infrastructurele naar ruimtelijke maatregelen. Zo had hij zich als projectvoorzitter intensief beziggehouden met 'Ruimte voor de Rijntakken'. Van Stokkom, die zelf destijds niet aanwezig kon zijn:

'Die presentatie op slot Loevestein, dat was niet handig. Wij wisten van niets, wij lazen het in de krant. Wij hadden ons heel intensief beziggehouden met Ruimte voor de Rijntakken, het binnenhalen van Europese subsidies en met de interne discussie tussen RIZA en

regiodirecties, RIZA-afdelingen onderling en de regiodirecties onderling. We hadden het gevoel dat we dat goed gedaan hadden. Er was heel weinig polarisatie in het proces en daar was veel euforie over. (...) Er was vóór de Loevestein-bijeenkomst natuurlijk overleg geweest over Ruimte voor de Rijntakken, maar niet over de noodoverloopgebieden. (...) Toen kwam de toespraak van de staatssecretaris op Loevestein, en ging alle publieke aandacht naar die plannen voor noodoverloop en niet meer naar Ruimte voor de Rijntakken. Dat was wel even wennen, moet ik zeggen. Ruimte voor de Rijntakken liep natuurlijk gewoon door. Op de inhoud had het allemaal weinig invloed, maar wel op het proces.’<sup>7</sup>

Een andere functionaris uit de regio is Bas de Bruijn, sinds 1991 werkzaam bij Waterschap Groot Maas en Waal (later Rivierenland), en altijd nauw betrokken geweest bij zowel de technische aspecten van waterkeringen en dijkversterking als de discussie over Ruimte voor de Rivier. De Bruijn:

‘De hoofdboodschap was natuurlijk bekend, die discussie over verandering van beleid. Maar de oplossing - noodoverloopgebieden - en die kaarten met gebieden erbij, dat was een heel nieuwe gedachte. Dat is lastig met dit onderwerp: als je vanaf een heel hoog abstractieniveau kijkt naar het riviersysteem, dan zeg je al gauw: “dit is misschien zo gek nog niet”. Kijk je naar de schade die bij overstroming kan ontstaan, dan is het ook helder: je kunt meer sturen en het probleem beter hanteerbaar maken. Anderzijds worden dan veel zaken onderschat: niet in de laatste plaats dat het heel veel emoties teweegbrengt. Dat had ook te maken met de evacuaties en het hoogwater van een paar jaar daarvoor. (...) Er was van tevoren geen enkel contact met ons geweest. Dit was helemaal een bedenkensel van de Haagse beleidsmakers en dat hebben wij ze later niet in dank afgenomen. Ze zeiden dan dat het wel zo moest, omdat het anders in een algemene discussie zou zijn blijven steken.’<sup>8</sup>

Volgens sommigen was die verbazing en verontwaardiging bij bestuurders als de Bondt vooral voor publieke consumptie bedoeld.<sup>9</sup> Diverse lezingen over de mate waarin bestuurders op de hoogte waren van de presentatie spreken elkaar soms behoorlijk tegen. Er was vrij brede overeenstemming over de algemene lijn waarlangs het hoogwaterbeleid zich in de toekomst zou moeten ontwikkelen, maar niet over noodoverloop, laat staan over specifieke locaties hiervoor. Aangezien zelfs het principe van ‘gecontroleerd overstromen’ nog geen onderwerp van publiek debat was, maakte het noemen ervan als een beleidsoptie in algemene zin geen emotionele reacties los. Jan Jansen, destijds HID van Rijkswaterstaat Oost-Nederland, noemde de optie van calamiteitenpolders (inclusief een kaartje met mogelijke locaties waaronder de Ooijpolder) al tijdens een hoogwaterconferentie in het Duitse Rees bijna twee weken vóór de bijeenkomst op Loevestein.<sup>10</sup> Twee dingen werden heel duidelijk uit onze interviews: belangrijke ambtelijke betrokkenen in de regio waren in veel gevallen niet van tevoren op de hoogte van de boodschap van de staatssecretaris, en men vreesde niet zozeer de technische aard van de oplossingen als wel de maatschappelijke gevolgen ervan.<sup>11</sup>

### *Hoog water in Haagse kringen*

‘Loevestein’ werd een cruciale gebeurtenis in de discussie over noodoverloopgebieden. Vrijwel iedereen met wie wij spraken - bestuurders, ambtenaren van Rijkswaterstaat, politici en anderen - heeft er scherpe, soms bijna traumatische, herinneringen aan en vrijwel altijd een uitgesproken mening over. Hoe kwam de voor velen verrassende boodschap van ‘Loevestein’ eigenlijk tot stand? Was het een product van rationele besluitvorming over het te voeren hoogwaterbeleid, of kwam het voort uit de hogedrukpan waarin problemen en kennis, ambtelijke routines en procedures, beleidsagenda’s en politieke verantwoordelijkheden en belangen elkaar beïnvloedden? De vele gesprekken die wij voerden wijzen vooral in de richting van dit laatste spanningsveld waarin diverse problemen, visies, oplossingsrichtingen en politieke belangen de uiteindelijk ingeslagen weg beïnvloedden.

Ale van der Hoek, voormalig hoofd Waterkeringen bij Rijkswaterstaat liet zich in een recent radio-interview kritisch uit over de politieke besluitvorming over noodoverloop.<sup>12</sup> Hij was nauw betrokken bij de ontwikkeling van het concept ‘noodoverloop’ en de inhoudelijke voorbereidingen van ‘Loevestein’. De vraag hoe concreet de ideeën moesten worden gepresenteerd was een gevoelig punt. Hierbij kwamen al gauw de ingrijpende ruimteclaims van vernieuwend waterbeleid om de hoek kijken: inpassing in toekomstig ruimtelijk beleid - met name de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening - vergde enige mate van concretisering van de gebiedskeuze, terwijl politiek en samenleving op dat moment nog rijp moesten worden gemaakt voor het abstracte principe van noodoverloop. Van der Hoek:

‘Die kaartjes waren wel steeds een punt, zo van “doen we het wel of doen we het niet?” (...) Het proces liep parallel met de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Dat betekende dat je moest inhaken bij de nota van VROM, het moest er gewoon in. Maar wij wilden het ook niet bij VROM neerleggen. (...) Wij wilden wel zelf de regie hierop houden, dus moesten we zelf met die kaart komen. We hadden RIZA al lang gevraagd om met een lijstje van potentiële gebieden te komen. (...) RIZA kwam steeds weer met andere gebieden, dat was toen heel vervelend voor ons. Hoe los je dat op? Hoe globaal geef je het aan? Met grove arcering? Als je het te grof doet dan hebben die kaartjes ook geen enkele zin, dus er was veel twijfel rond die lijstjes en die kaartjes. Op een gegeven moment naderde Loevestein, en die nota moest af. Er moest een keuze worden gemaakt. Dat kaartje kwam er gewoon, met de laatste opgave van RIZA erin, wij onderzochten dus niets. Je moest wel met gebieden komen om in de nota Ruimtelijke Ordening terecht te komen.’<sup>13</sup>

Hoe verhiel zich dit dilemma tot de bredere politieke arena waarin het nieuwe waterbeleid een plaats moest krijgen? Het thema ‘water’ stond ten tijde van de Loevestein-bijeenkomst nog niet prominent in de politieke en publieke belangstelling. De politiek had geen interesse omdat serieuze aandacht voor de hoogwater- en veiligheidsproblematiek hoge kosten met zich mee zou brengen en aan andere problemen - vooral verkeer en vervoer; het fileprobleem, Schiphol - grotere prioriteit werd toegekend. Het publiek was zich nog weinig bewust van de waterproblematiek,

nauwelijks op de hoogte van de nieuwe richting in het hoogwaterbeleid, en onbewust van de noodzaak van verandering.

Toch kwam water geleidelijk meer op de politieke en beleidsagenda: Nederland kreeg een 'waterprins', en in het tweede kabinet Kok zat vanaf 1998 voor het eerst een staatssecretaris op Verkeer en Waterstaat. Staatssecretaris de Vries, nieuw in de Haagse politiek en de wereld van Verkeer en Waterstaat en bovendien geen waterdeskundige, had dit thema prominent in haar portefeuille.<sup>14</sup> Zij wilde het nieuwe waterbeleid meer onder de aandacht van het publiek brengen, en het abstracte, op hoofdlijnen en de gangbare *buzz words* door iedereen onderschreven beleid een meer concrete maatschappelijke betekenis geven. Dat viel niet mee: zij was niet in staat 'water' als belangrijk thema op de kaart te zetten. Het had geen politieke prioriteit en haar aanwezigheid als staatssecretaris had daar ook nauwelijks invloed op. Andere problemen speelden hier eveneens een rol. Uit onze interviews komt een beeld naar voren dat erop duidt dat de afstand tussen de Vries en een deel van haar technisch specialistische ambtelijke top behoorlijk groot was, dat zij zich slecht geadviseerd en geïnformeerd, niet serieus genomen en op afstand gehouden voelde. Tot overmaat van ramp had zij volgens de peilingen van DCO (Directie Communicatie) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een zeer geringe spontane naamsbekendheid bij het publiek. Vooral dit laatste feit is natuurlijk een spookbeeld voor politici met verdere Haagse ambities. Hier kwamen ook de rol van communicatie en de media om de hoek kijken.

Publieke aandacht voor een maatschappelijk probleem en naamsbekendheid zijn sterk afhankelijk van interesse van de media. Wie die wil krijgen moet met berichten komen die nieuwswaarde hebben, 'lawaai maken' in de pers. De consensusstaal over nieuw waterbeleid wekte in die periode nauwelijks interesse bij de landelijke pers. Het was wel duidelijk dat daarvoor een verrassender boodschap nodig zou zijn. In communicatieadviezen aan de staatssecretaris werd gewezen op de kansen die noodoverloop bood op zulk gewenst 'lawaai'. Dit gevoelige onderwerp leek het thema te kunnen worden om zowel het water als de staatssecretaris meer prominent in de pers te krijgen, een plaats op de politieke agenda te geven en daarmee een maatschappelijk debat over veiligheid, risico en nieuw waterbeleid aan te wakkeren. Zo ontstond in korte tijd het plan om het land met noodoverloop 'wakker te schudden':

'Je moet echt de aandacht trekken, voorzichtig een beetje paniek zaaien. (...) Je kunt bijvoorbeeld eens wat meer concrete voorbeelden gebruiken, en er concreet, herkenbaar kaartmateriaal bij doen. Je moet niet vergeten dat die hele waterdiscussie tot dan toe vooral een technische beleidsdiscussie was. Wel zo nu en dan een algemene kaart, maar geen herkenningstekens en vooral heel veel jargon. (...) Ik geloof echt dat er een gedeeld beeld bestond in de waterwereld over hoe het nu verder moest met die noodoverloopgebieden (...) en dat men in abstracte zin de vertaalslag wel een keer naar de grote boze buitenwereld wilde maken, maar ooit, een keer, misschien. Dat de staatssecretaris er werkelijk het achtuurjournaal mee in ging was inderdaad wel even schrikken.'<sup>15</sup>

### *Kennis, beleidsvoorbereiding en de politieke arena*

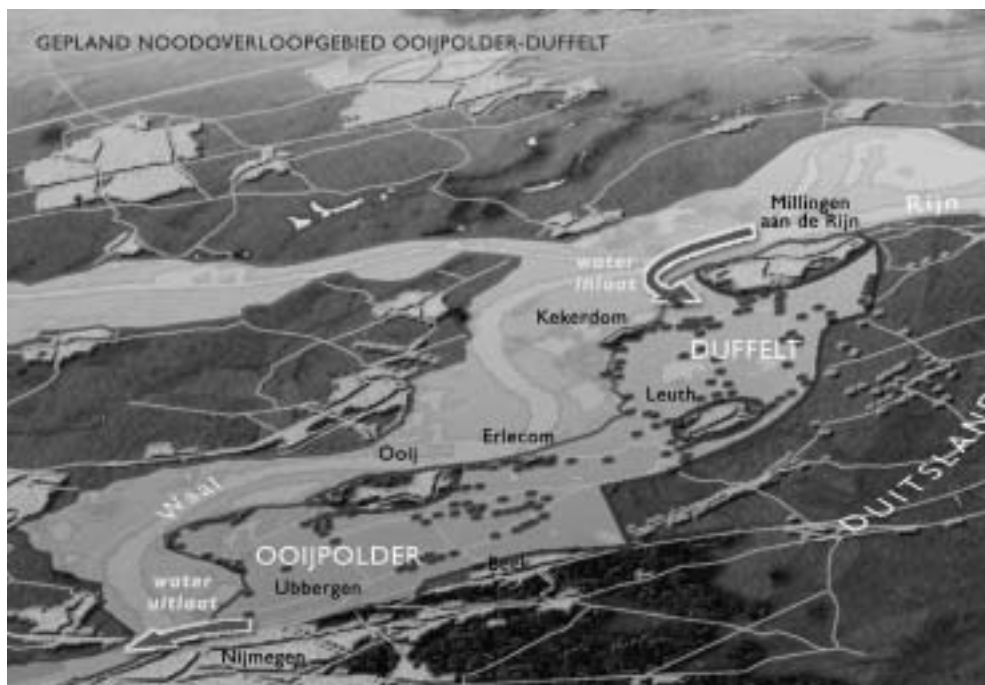
De optie van aanwijzing en inrichting van noodoverloopgebieden kwam natuurlijk niet uit de lucht vallen en was ook niet door de staatssecretaris bedacht. Zoals wij hierboven hebben gezien kwam het idee van inrichting van noodoverloopgebieden voort uit de groeiende discussie over de uitgangspunten van het Nederlandse hoogwaterbeleid, vooral over risico en restrisico (zie hoofdstuk 2). Nieuwe kennis en inzichten gaven weliswaar geen éénduidig beeld over de toekomstige hoogwaterproblematiek, maar voedden wel het denken over nieuwe beleidsrecepten tegen hoog water. Dit was in de eerste plaats nog steeds een interne discussie die zich afspeelde binnen de hogere beleidsregionen van Rijkswaterstaat, tussen enkele hoge, zeer ervaren, gezaghebbende maar in een aantal opzichten weinig 'stuurbare' beleidsambtenaren. Gepassioneerd bezig met de waterproblematiek grepen zij iedere kans op het afvuren van vernieuwend beleid, voortgang in de uitvoering van veiligheidsbeleid, maatschappelijk debat en heldere politieke besluitvorming met beide handen aan. Hun invloed op een onzekere, politiek ambitieuze, maar tot dan toe nauwelijks 'zichtbare' politiek verantwoordelijke laat zich verder raden. Voor toenmalig hoofd Waterkeringen Ale van der Hoek was het vooral van belang dat de maatschappelijk gewenste mate van veiligheid en het getolereerde risico de uitkomst zouden vormen van een helder proces van politieke besluitvorming:

Het (noemen van noodoverloop, tijdens de Loevestein-bijeenkomst; D.R.) was niet helemaal voor het eerst. Al in de Vierde Nota Waterhuishouding van 1998 stond dat het zinnig zou zijn voor het geval dat die overstroming toch komt, want garanties bestaan niet. Het "gecontroleerd inunderen" was al in die nota opgenomen en formeel opgeschreven. (...) Je moet er in ieder geval op voorbereid zijn. Wij vonden dat er aandacht voor moest zijn in de Kamer, vooral voor de vraag "willen we het of willen we het niet?". Want alleen in dat geval neemt de minister een besluit met steun van de Kamer. In andere landen - Duitsland, Polen, China - steken ze ook dijken door als het nodig is. Het blijft uiteindelijk een politieke keuze. Als de keuze die je maakt maar helder is, dan krijg je er later tenminste geen discussie over, parlementaire enquêtes en mensen die elkaar in de haren vliegen.'<sup>16</sup>

Maar hoe ver ga je om een onderwerp op de politieke agenda te krijgen? Hier bereikte de kwestie noodoverloop het schimmige en gevaarlijke gebied waar de lange-termijn beleidsvisies en de korte-termijn politieke belangen elkaar ontmoeten in tijdelijke coalities, met een zeer onzekere afloop. Terwijl de beleidsvoorbereiders bij Rijkswaterstaat probeerden een nieuwe visie op overstromingsrisico en lange-termijn oplossingsopties op de politieke agenda en in het maatschappelijke debat te krijgen, speelden imago en naamsbekendheid voor de verantwoordelijke bewindspersoon een belangrijke rol. Van der Hoek:

'Er was uitgekomen dat ze (de staatssecretaris; D.R.) zich te weinig profileerde. Ze (de communicatie-adviseur van de staatssecretaris; D.R.) kwam toen bij ons met de boodschap dat er meer vuurwerk moest komen. Wij wilden het liever wat meer *low-key*. Maar we gaven

haar wel een paar mogelijkheden. Ze had heel andere ideeën over profilering en vond dat er eigenlijk iets aan moest gebeuren. Die Loevestein-sessie werd eigenlijk gekozen ter profilering van Monique. En dat hebben wij haar niet sterk ontraden. (...) Ze zat in een positie van “ik wil de bakens verzetten”. Als je dan als ambtenaar gaat zeggen “dat zou ik niet doen”, dan heeft dat heel weinig zin. (...) Die sessie op Loevestein verliep heel plichtmatig, met die boekjes van Boven- en Benedenrivieren. Maar toen kwam die sessie na afloop. (...) Ja, dan heb je er geen greep meer op, daar doe je helemaal niets meer aan. Pers, publiciteit, allemaal tegen natuurlijk. Toen hadden we de kat in de gordijnen.<sup>17</sup>



*De Ooijpolder als noodoverloopgebied (kaart: Studio Nuijten).*

### *Kritische reacties*

Niet alleen uit de samenleving (vooral natuurlijk uit de mogelijk aangewezen gebieden), ook uit ingenieurskringen kwam er al snel kritiek op de plannen voor noodoverloopgebieden. Professor Wybrand van Ellen, emeritus hoogleraar Waterbouwkunde en zelf ooit pleitbezorger van ‘controlled flooding’ in Bangladesh, bekritiseerde de plannen en de assumpties waarop deze berustten fel. Volgens Van Ellen waren de bijna-rampen van 1993 en 1995 vooral te wijten aan slecht dijkonderhoud, en niet aan klimaatverandering en het uitgeput raken van technische middelen als dijkverhoging om het oprukkende water te lijf te gaan. Nederland, zo betoogde van Ellen, is nog nooit eerder zo veilig geweest. Plannen voor noodoverloop vertegenwoordigen een radicale beleidswijziging, met mogelijk zeer grote gevolgen voor bepaalde gebieden. Van Ellen:

‘(...) dan moeten er toch wel zeer sterke argumenten worden aangevoerd om de noodzaak hiervan overtuigend duidelijk te maken. Het gaat hier ten slotte om het opzettelijk onder water zetten van gebieden waar mensen wonen en werken. (...) Het is op zijn minst merkwaardig dat dergelijke verreikende beslissingen genomen zouden kunnen worden zonder voorafgaand grondig overleg met de bewoners. (...) De huidige plannen zijn onvoldoende gefundeerd en onvoldoende doordacht.’<sup>18</sup>

Van Ellen's mening werd in grote lijnen ondersteund door andere schrijvers uit onverdachte (ingenieurs-) hoek op de opiniepagina's. Zo benadrukten twee oud-medewerkers van Rijkswaterstaat: 'alle invloed die aan klimaatverandering wordt toegekend, mag niet als waan van de dag worden misbruikt'.<sup>19</sup>

Intussen lieten de regionale tegenstanders van noodoverloop het er niet bij zitten. Zo gaven de Provincie Gelderland en de Kamer van Koophandel Rivierenland opdracht aan WL Delft om de gevolgen van eventuele uitvoering van de plannen in kaart te brengen (zie Klijn en van der Most 2000). Een woordvoerder van de Kamer van Koophandel sprak zijn zorg uit over het uitblijven van investeringen in de zoekgebieden, met waarschijnlijk negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid.<sup>20</sup> Bestuurders in Gelderland (het gebied dat het meest met de problematiek te maken heeft) stelden zich ook zeer strijdbaar op. Zo liet het provinciebestuur de Tweede Kamer weten dat het niet bereid was om mee te werken aan aanwijzing van de Bommelerwaard als calamiteitenpolder. Volgens de provincie worden, als gevolg van veel te hoge schattingen van de mogelijke rivierafvoer op 18.000 m<sup>3</sup>/s, de risico's van overstroming door de regering zwaar overdreven.<sup>21</sup>

Het zal duidelijk zijn dat de kennis die de plannen voor aanwijzing van noodoverloopgebieden zou moeten rechtvaardigen niet éénduidig in die richting wees en zeer omstreden was. Er was meer onderzoek nodig om zulke besluiten met mogelijk grote gevolgen voor het ruimtegebruik langs de rivieren met meer overtuigingskracht als deel van een oplossing voor de hoogwaterproblematiek naar voren te kunnen brengen.

## **De vraag naar nut en noodzaak: de Commissie Luteijn**

### *Instelling van een commissie*

Als een onderwerp maatschappelijk gevoelig ligt kunnen onderzoekscommissies voor bestuurders tijdelijk de druk van de ketel halen. Dergelijke commissies scheppen tijdelijk rust en afstand, claimen de politiek verantwoordelijken te adviseren op basis van objectieve kennis en dragen vaak alleen al door hun samenstelling bij aan het zoeken naar politieke consensus. De bekendmaking van de calamiteitenplannen op Loevestein had nogal wat maatschappelijke turbulentie veroorzaakt en vooral het wantrouwen en de negatieve beeldvorming versterkt. In 2001 werd een commissie benoemd die verder onderzoek moest doen naar de plannen voor noodoverloop: de

Commissie Luteijn.<sup>22</sup> Deze moest in de eerste plaats antwoord geven op de vraag naar ‘nut en noodzaak’ van noodoverloopgebieden. Daarnaast moest de commissie onder meer adviseren over (criteria voor) gebiedskeuze, mogelijke gevolgen van aanwijzing, feitelijke inzet, schaderegeling en compensatie, ruimtereservering en inrichting, bestuurlijke aspecten van aanwijzing en inzet, en bestuurlijke en juridische vervolgstappen met maatschappelijk draagvlak.<sup>23</sup> Commissievoorzitter David Luteijn is een VVD-politicus met veel bestuurlijke ervaring bij onder andere landbouworganisaties, Rabobank, en Cebeco-groep. Hij was eerder als voorzitter bij vele andere commissies betrokken.<sup>24</sup> Luteijn:

‘Ik had geen specifieke kennis die met de waterproblematiek te maken had. Wel ervaring met functioneren in bestuurlijke processen en ook met het op korte termijn resultaat bereiken. Met snelheid je werk doen op een zodanige manier dat de resultaten ook niet in een la terecht komen. (...) Staatssecretaris de Vries en ik kenden elkaar al lang, zaten al zeven jaar samen in het hoofdbestuur van de VVD. Cruciale netwerken en relaties spelen een belangrijke rol, dat geldt voor alle partijen. Toen ik “ja” had gezegd op de vraag of ik de commissie wilde doen, is deze in nauw overleg met mij samengesteld. (...) We streefden naar een combinatie van ervaring, verschillende politieke gremia en een wetenschappelijke invalshoek, een gemengde commissie dus. (...) Tijdens het overleg was er veel contact met de staatsecretaris, met Rijkswaterstaat en Binnenlandse Zaken. (...) De vraagstelling was tot een advies te komen dat ook operationeel is, dat wil zeggen tot uitvoering kan leiden en niet in een bureaula terecht komt. Hoe kun je, vanuit de wetenschappelijke kennis en beschikbare gegevens over klimaatverandering, risico, waterafvoer en toename daarvan in de rivieren, een grotere beveiliging creëren, vooral structureel, in afstemming met alle belanghebbenden, om zo tot een noodzakelijk draagvlak te leiden. (...) We moesten dus komen met een voorstel voor de structurele aanpak van veiligheid en ook politiek draagvlak zoeken voor onze aanbevelingen.’<sup>25</sup>

De commissie was breed samengesteld, zowel in politieke kleur als in de maatschappelijke en professionele achtergronden van de leden. In de commissie zaten weinig mensen die zich met groot gezag konden uitspreken over de ingewikkelde hoogwaterproblematiek.<sup>26</sup> Door deze geringe vertegenwoordiging van deskundigen op het gebied van rivierhydrologie en hoogwaterbeleid was de commissie dan ook in grote mate afhankelijk van de vanuit het ministerie om de commissie heen geformeerde structuur van begeleiding en advies.<sup>27</sup> Een destijds nauw bij het proces betrokkene:

‘Binnen de commissie bestonden grote verschillen in achtergrond. Daardoor was het vaak lastig om echt over de kern van de zaak te discussiëren. Daardoor hadden de deskundigen rond de commissie een bijna sturende rol in het proces. En die deskundigen kiezen wat ze wel of niet voorleggen aan de commissie.’



### *Een kwestie van ratio en emotie*

In een ongepubliceerde versie van het werkplan van de Commissie Luteijn staat te lezen:

‘Dit advies zal gebaseerd zijn op een riviertechnische, sociaal-economische en regionaal-ruimtelijke analyse, op bestuurlijk draagvlak en op opinies van burgers, bedrijven en belangengroeperingen. De Commissie zal daarbij een brug moeten slaan tussen de rationele logica van gecontroleerd overstroomend en de zwaarwegende emotie die het daadwerkelijk aanwijzen van gebieden in de regio bij bewoners en bedrijven veroorzaakt’ (concept werkplan Commissie Luteijn).

Het bovenstaande citaat is een heldere illustratie van twee belangrijke punten. Ten eerste laat het zien dat men zich vanaf de allereerste voorbereidende activiteiten bewust was van de grote gevoeligheden waarmee noodoverloop was omgeven. Ten tweede maakt het citaat duidelijk welke opvattingen over kennis en de rol van diverse actoren impliciet aan het werk van de Commissie Luteijn ten grondslag lagen. In de visie die spreekt uit dit citaat bestaat er een simpele dichotomie waarin kennis en ‘rationele logica’ worden toebedeeld aan de bedenkers van noodoverloop, de planners, en de beleidsmakers, terwijl andere maatschappelijke actoren (bewoners en andere belanghebbenden) er nogal bekaaid afkomen als de bezitters van vooral emotie, afhankelijk van (maar vol onbegrip over) de ware kennis over water en veiligheid waarop de eerstgenoemde groep het monopolie lijkt te bezitten.

Ook onderzoekscommissies moeten uiteindelijk een ‘product’ verkopen. Voor dit doel werd een communicatiebureau in de arm genomen. Dat kreeg de opdracht om te adviseren over, en uitvoering te geven aan, manieren waarop het instrument communicatie kan bijdragen aan een goed en gedragen advies en het denken over noodoverloop verder kan brengen. Daarbij ging het niet alleen over de vraag van ‘nut en noodzaak’, maar ook over de verdere aanpak en de manier waarop de commissie het draagvlak voor maatregelen zou kunnen vergroten.<sup>28</sup> Voor communicatie met de samenleving was er een periodieke nieuwsbrief, onder redactie van en geproduceerd door de consultant voor communicatie.<sup>29</sup> Aan geld was overigens geen gebrek. Luteijn: ‘het was de eerste keer dat ik een commissie voorzat met financieel onbeperkte mogelijkheden. Een paar miljoen kostte het, maar dat was helemaal geen punt.’<sup>30</sup> Meer dan een jaar voordat de commissie werd ingesteld waren de ‘calamiteitenpolders’ al negatief in het nieuws naar aanleiding van de Loevestein-bijeenkomst in februari 2000 (zie boven). Daardoor had de commissie de extra zware taak om negatieve beeldvorming recht te trekken en vervolgens ‘draagvlak’ te zoeken voor de ingrijpende plannen. Ten Brinke:

‘Ja, Loevestein, die kaartjes; we hebben gezegd: “kom nu niet voortijdig met allemaal kaartjes, want dan krijg je allemaal reacties zoals boze brieven en mensen die naar de krant lopen”. Het was een overvaltaktiek, en dat mag je natuurlijk nooit doen. Er moet eerst een voorfase zijn (...), je moet eerst het onderwerp in de week leggen en een discussie hebben

over de voor- en nadelen. De mensen daar moeten wel weten wat er speelt. Wij hebben ons ook gedistantieerd van die term “calamiteitenpolder”, dat was een heel foute term. Het lijkt triviaal maar het is zo belangrijk. Die term komt in het papegaaiencircuit, en dan heb je een probleem met de beeldvorming.’<sup>31</sup>

De reacties op de lancering van het plan voor noodoverloopgebieden door staatssecretaris de Vries tijdens de bijeenkomst op Loevestein hadden duidelijk gemaakt dat dit een zeer gevoelige en potentieel conflictueuze kwestie was. De commissie was zich bewust van dergelijke gevoeligheden. Luteijn schetst in dat verband een interessant beeld van de verhoudingen tussen de bewindspersoon en zichzelf als voorzitter van de commissie:

‘De staatssecretaris had de zaak op een wat ongelukkige manier naar buiten gebracht. Dat is erg onhandig geweest, om op die manier onrust te zaaien. Vooral omdat het wel tot mijn taak behoorde om een voorstel te doen waarvoor een breed draagvlak zou zijn te vinden. Daarna was het met die publiciteit over noodoverloopgebieden zo, dat de politiek verantwoordelijke alleen met mijn uitdrukkelijke toestemming naar buiten trad.’<sup>32</sup>

We zien hoe in deze fase de strijd om de beeldvorming en het *image* van noodoverloop de volle aandacht vraagt en van de commissie krijgt. Daarbij hield de commissie de regie graag zelf in handen, in plaats van te zijn overgeleverd aan nog meer losse flodders uit Den Haag.

### *Werkwijze en afbakening*

De commissie had er bewust voor gekozen om geen brede maatschappelijke discussie over de wenselijkheid van noodoverloop te beginnen door *hearings* met de bevolking te organiseren. In de aanpak van de commissie stond het creëren van draagvlak bij bestuurders, vertegenwoordigende organen, en maatschappelijke organisaties (burgemeesters, provincie-bestuurders, dijkgraven, Kamers van Koophandel, landbouworganisaties, milieu- en natuurbescherming) voorop. De commissie investeerde veel tijd en energie in het maken van ‘rondjes’ langs (vertegenwoordigers van) deze betrokkenen, die ook deel uitmaakten van een zogenaamde ‘klankbordgroep’ die regelmatig met de commissie bijeenkwam.<sup>33</sup> Tijdens een eerste informatieronde in de regio werd aandacht besteed aan belangrijke zaken als de civieltechnische, juridische en schadeaspecten van noodoverloop. De commissie ging ervan uit dat de gekozen vertegenwoordigers en groepen de spreekbuis zouden zijn voor eventuele tegenstanders. Daardoor ontstond er geen breed debat met de commissie in de verschillende mogelijk betrokken regio’s. Wel waren er veel organisaties en individuen die de commissie benaderden, meestal met vragen over de plannen voor noodoverloop en een verzoek om nadere toelichting van de plannen.<sup>34</sup>

Een andere bewuste keuze van de commissie betreft de kwantitatieve uitgangspunten met betrekking tot maatgevende rivierafvoer en overschrijdingskans waarop het werk van de commissie zou worden gebaseerd. Zoals wij in hoofdstuk 2 hebben

gezien vormen deze de basis van het denken over veiligheid en restrisiko, maar zijn tegelijkertijd noodzakelijkerwijs schattingen op basis van onvolledige informatie, interpretatie en veranderende inzichten, en daarmee voortdurend onderwerp van debat. Luteijn:

Discussies over die 18.000 m<sup>3</sup>/s en over die overschrijdingskans van 1:1.250 beschouwden wij van het begin af aan als gegeven, als een wettelijk vastgelegd geheel. Maar we wisten natuurlijk ook dat het allemaal indicatief is, dat het getallen zijn met een hoog theoretisch gehalte. We hebben daar dan ook niet rechtstreeks op gekoerst. Wij gingen uit van 14.000 of 15.000 maar ook van de mogelijkheid dat het wel eens méér dan dat zou kunnen worden. Die details hebben we niet verder uitgediept, of het nu 16.000, 17.000 of 18.000 zou kunnen worden. Dat hebben we met enige voorzichtigheid gedaan. De discussie over die cijfers hebben wij met opzet vermeden. Die discussies over ordes van grootte en exacte kansen wilden wij niet.<sup>35</sup>

De keuze om geen brede maatschappelijke discussie te voeren en het debat over de maatgevende en in de toekomst mogelijke maximale rivierafvoer te vermijden leidden later tot veel discussie en kritiek op de commissie. Ook andere keuzes die voor en door de commissie waren gemaakt gaven later aanleiding tot kritiek op het advies. Een eerste keuze was de beperkte aandacht voor het grensoverschrijdende karakter van de problematiek, vooral de interactie met Duitsland en de invloed van en op de processen aan die kant van de grens, vooral in Nordrhein-Westfalen. Een tweede keuze was het naar de letter uitvoeren van de (smalle) opdrachtformulering. Zoals opgemerkt in hoofdstuk 2, was de vraagstelling waarmee Luteijn op pad was gestuurd gebaseerd op een benadering in termen van overschrijdingskans, terwijl de inzichten bij onder andere RIZA in hoog tempo aan het verschuiven waren in de richting van onzekerheid, risico en de aanwezigheid van meerdere faalfactoren in het riviersysteem.<sup>36</sup>

Besef van de grote gevoeligheid van aanwijzing van gebieden betekende niet dat de commissie zelf op dit punt altijd met grote omzichtigheid te werk ging. Dit wekte bij vele critici de indruk dat de commissie minder onafhankelijk was dan op grond van haar formele status zou mogen worden verwacht, en eigenlijk tot taak had om de technische legitimering voor een politieke keuze voor noodoverloop te leveren. Een voorbeeld is volgens ons de wijze waarop de commissie gaandeweg haar onderzoek het begrip 'restrisiko' inzette. 'Restrisiko' ging in de communicatiestrategie van de commissie een steeds belangrijkere rol spelen. Hiermee werd het risico van overschrijding van de maatgevende rivierafvoer bedoeld (eigenlijk een kans; 1:1.250), maar ook van daadwerkelijke overstroming onder bijvoorbeeld extreme klimaatomstandigheden. De commissie, zelf al in een tamelijk vroeg stadium van haar onderzoeksopdracht overtuigd geraakt van 'nut en noodzaak' van noodoverloop, gebruikte in haar communicatie over noodoverloop al snel opvallend veel wervende taal. De door de commissie geïntroduceerde 'airbag'-metafoor - het vergelijken van noodoverloopgebieden met de airbag in een auto - speelde hierbij een prominente

rol. De commissie: 'om die risico's te beperken zouden overloopgebieden een functie kunnen hebben - zoals de airbag van een auto die heeft'.<sup>37</sup> De communicatie-expert van de commissie:

'Ik heb het volgens mij voor het eerst van Luteijn zelf gehoord. Ik heb daar redelijk positief op gereageerd. Het heeft enkele aantrekkelijke kanten: het is een herkenbare metafoor, en er is die associatie met bescherming. En dan dat idee van: "er is risico, dus moet je voorzorgsmaatregelen nemen". Als je dat doet in de auto, waarom zou je het dan niet doen bij water? Ik vond dat de voordelen zwaarder wogen dan de nadelen. We hebben het pas geïntroduceerd nadat we als commissie achter het concept waren gaan staan. Dat vond ik wel passend, anders zou je de indruk geven van een voorgekookt advies. Het was wel een wervend concept, ja. We hebben eerst het concept omarmd en daarna de gebieden gekozen waarop het zou worden toegepast.'<sup>38</sup>

Blijkbaar werd dit in kringen van de commissie niet gezien als in strijd met de onafhankelijke positie die een commissie moet innemen. Het roept de vraag op: hoe onafhankelijk was de commissie nu eigenlijk? Door veelvuldig gebruik van het wervende 'airbag'-concept hadden velen hierover al hun twijfels. Was de commissie eigenlijk wel onafhankelijk? In hoeverre kwam relativerende of expliciet kritische kennis over de hoogwaterproblematiek eigenlijk bij de commissie terecht? En hoe valt dit te verklaren? Durk Klopstra van adviesbureau HKV:

Eén ding was heel frappant in dat onderzoek naar noodoverloop (...). Er was een groot verschil met de Commissie Boertien en andere eerdere commissies. In tegenstelling tot commissies die onafhankelijk waren, wilde het Ministerie van Verkeer en Waterstaat hier duidelijk zelf de regie houden. Er was een commissie met een eigen agenda en heel eigen ideeën, en dan nog de grote rol van Rijkswaterstaat. Terwijl de kennis vooral bij de specialisten van universiteiten, instituten en bureaus zat. Maar die kennis werd naar mijn mening meer dan voorheen buitenspel gezet. Daarom waren de specialisten ook kritisch op wat er allemaal ging gebeuren. Ze hadden het gevoel "naar onze kennis wordt niet meer gekeken". Ik vond dat niet verstandig van die commissie. Ze hadden de kennisinstituten er veel serieuzer bij moeten betrekken. (...). Ik had het gevoel dat ze geen kennis van rivieren hadden. Als dat het geval is, dan is die gedachte van noodoverloop ook heel logisch. (...) De commissie maakte daarbij echter een grote fout: ze gingen zich vooral richten op het wegnemen van maatschappelijke weerstand, ze gingen heel andere dingen doen om draagvlak te krijgen. (...) Maar intussen is de cruciale vraag - werkt het? - niet aan de orde geweest.'<sup>39</sup>

Volgens een andere geïnterviewde, die nauw betrokken was bij het werk van de commissie, lijkt ook partijpolitiek een belangrijke rol te hebben gespeeld bij zowel de benoeming van voorzitter Luteijn als de samenstelling, taakopvatting en totstandkoming van het advies van de commissie:

‘Luteijn was natuurlijk een partijgenoot (van de staatssecretaris; D.R.), ik denk dat dit heel belangrijk is geweest. Ze stond al zo wankel, ze wilde volgens mij graag een partijgenoot hebben. (...) Ik weet niet precies van alle leden waarom ze erin zaten, maar volgens mij was de commissie vooral samengesteld op draagvlak en niet in de eerste plaats op een inhoudelijke onderbouwing. In mijn ogen was het een heel politieke commissie, die draagvlak moest brengen voor het idee van noodoverloop (...). De staatssecretaris had noodoverloop al gepresenteerd als een goed idee. Ja, en dan vraagt ze een partijgenoot om een onafhankelijke commissie voor te zetten. (...) Draagvlak was de opzet.’

### *De strijd om de kennisbasis: de weerbarstige factor ‘onzekerheid’*

De vraagstelling waarmee de Commissie Luteijn aan het onderzoek begon en de kennisbasis waarop zij uiteindelijk haar oordeel baseerde waren zowel bij Rijkswaterstaat als in de wereld van waterprofessionals, adviesbureaus en kennisinstututen tamelijk omstreden. Zoals we in hoofdstuk 2 zagen ging het daarbij vooral om de vraag: kijk je primair naar afvoervolumes en overschrijdingskansen, of naar diverse faalfactoren en ermee samenhangende onzekerheden? In de paragraaf hierboven zagen we al dat de commissie daarbij keuzes maakte die het zoeken naar maatschappelijk draagvlak versterkten ten koste van kritische vragen over kennisaannamen en veronderstelde effectiviteit van de oplossing. De beperkte vraagstelling en het vervolgens naar de letter uitvoeren hiervan door de commissie leidden echter ook intern tot wezenlijke discussies over kennisbasis, assumpties en de geschiktheid van de daarop gebaseerde beleidsrecepten. Het bleek moeilijk om die debatten een meer prominente rol in het proces van totstandkoming van het advies te laten spelen. De kennis die noodoverloop als oplossing legitimeerde was in de commissie duidelijk aan de winnende hand. Klopstra:

‘De hele vraag “werkt het eigenlijk wel?” werd door de commissie onvoldoende gesteld. Dat kun je een bestuurlijke commissie ook niet verwijten. Ook de ambtelijke ondersteuning van de commissie vanuit het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft zichzelf die vraag naar mijn overtuiging niet of onvoldoende gesteld. En dus was het vertrekpunt dat noodoverloop werkt. (...) Dat het ook wel eens niet zou kunnen werken gezien de grote onzekerheid in het riviergedrag in extreme, nooit eerder waargenomen, omstandigheden was slechts bekend bij een beperkt aantal specialisten: TU Delft, HKV Lijn in Water (...) en wellicht ook RIZA, TAW en WL Delft. Deze specialisten waren echter niet bij de start van de commissie betrokken, en konden alleen gedurende het traject hun mening laten horen, en dan nog zeer beperkt omdat er geen directe toegang was tot de commissie. Instututen als WL en HKV wezen op de aannames, want die bepalen wat er uit komt. (...) In hoeverre die punten over onzekerheden bij de commissie terecht kwamen ... ik weet het niet. Het blijft onduidelijk: begrepen ze het niet? Kregen ze het niet in handen? Wilden ze het gewoon niet omdat het alles te ingewikkeld maakte? Met name daarover hadden we toen dus heel felle debatten. (...) Er was (bij critici van de assumpties van de commissie; D.R.) de indruk dat het allemaal een stap terug was. (...) We zijn vier of vijf keer met een aantal mensen bij

elkaar geweest, het ging er behoorlijk fel aan toe. (...) Allereerst de vertakkingen: wat doet het water onder zulke extreme omstandigheden? En dan was er ook nog de discussie over effectiviteit van noodoverloop: kan je zo'n golf wel op het juiste moment op de plek van de inlaat vangen? En die discussie over faalfactoren: het gaat om veel méér dan alleen overschrijding van de maatgevende afvoer. Het hele advies van de commissie staat of valt eigenlijk met de aannamen. Er zijn veel onzekerheden. We weten het gewoon niet precies in dat extreme bereik.’<sup>40</sup>

Overigens kwamen de opmerkingen over onzekerheden rond de berekende effecten van noodoverloop allerminst uit de lucht vallen toen de Commissie Luteijn begon. De in opdracht van Rijkswaterstaat RIZA voor de commissie gemaakte ‘managementsamenvatting noodoverloopgebieden’ stelt onder het kopje ‘onzekerheden’: ‘het is belangrijk om deze onzekerheden zichtbaar te maken en een manier te vinden om met onzekerheden om te gaan’ (HKV Lijn inWater 2001). Dat laatste deed de commissie in ieder geval wel, maar waarschijnlijk werd hier toch iets anders bedoeld.

Bovenstaande lezing wordt bevestigd door een andere geïnterviewde, waarvan het commentaar ook goed laat zien hoe de tabellen en andere ‘data’ die een advies uiteindelijk legitimeren en de ‘robuustheid’ ervan onderstrepen vaak eigenlijk gezien moeten worden als kenniscompromissen, het maximaal haalbare in een strijd over de kennisbasis en de aannamen, waarvan de uitkomst niet meer wezenlijk beïnvloed kan worden:

‘(Een adviseur; D.R.) vond dat noodoverloopgebieden maar in een beperkt aantal situaties zinnig zijn, dat je het als één maatregel in een veel breder kader moet zien. Maar het was gewoon te laat. Voor mij was het een heel belangrijke ervaring, een goed voorbeeld van hoe het niet lukt om in belangrijke beslissingen alle beschikbare kennis te benutten. Het was heel essentieel maar het kon niet meer. Wel is als gevolg van die discussie een tabel met faalmechanismen in het rapport opgenomen, om toch erin te krijgen dat je noodoverloop moet inbedden in een veel bredere strategie die ook voor andere situaties werkt.’<sup>41</sup>

Zo vormde een tabel met faalfactoren uiteindelijk de compromisoplossing voor de cruciale verschillen van inzicht over kennisbasis en probleemanalyse waarvoor de Commissie Luteijn weinig aandacht had gehad.<sup>42</sup>

## **Het advies van de commissie: de politiek neemt over**

Eind mei 2002 werd het rapport van de Commissie Luteijn aangeboden aan staatssecretaris de Vries van Verkeer en Waterstaat. Het rapport opent met wat voor degenen die de ontwikkelingen in de meningsvorming van de commissie een beetje gevolgd hadden eigenlijk al een retorische vraag was geworden:

‘Dijken horen al eeuwen lang bij het Nederlandse landschap. Maar ook dijkdoorbraken en overstromingen horen bij onze geschiedenis. Onze voorouders wisten dat en waren erop voorbereid. Kwam de nood aan de man, dan lieten zij het water overlopen in gebieden waar het het minste kwaad kon. (...) De afgelopen decennia zijn deze airbags stuk voor stuk verloren gegaan. (...) Maar in 1995 werd Nederland met de neus op de feiten gedrukt; 250.000 mensen waren gedwongen om huis en haard te verlaten omdat een overstroming dreigde. De vraag is dan ook of we er niet verstandig aan doen om deze airbags in ere te herstellen’ (Commissie Noodoverloopgebieden 2002: 7).

Het kon dan ook nauwelijks een verrassing worden genoemd: in haar rapport gaf de Commissie een ondubbelzinnig positief antwoord op de vraag naar ‘nut en noodzaak’ van noodoverloopgebieden en wees een aantal gebieden aan die het meest in aanmerking zouden komen voor noodoverloop: Rijnstrangen en de Ooijpolder voor de Rijn, en het bovenstrooms gedeelte van de Beersche Overlaat voor de Maas. Verder pleitte de Commissie voor het zo snel mogelijk geschikt maken van deze gebieden door o.a. de constructie van inlaat- en uitlaatconstructies en omdijking van aanwezige grote woonkernen in de Ooijpolder en de Beersche Overlaat.<sup>43</sup> Het rapport legde verantwoordelijkheid voor aanwijzing en inzet (dit laatste op basis van een speciale wetgeving) bij de rijksoverheid en pleitte voor een duidelijke regeling voor schadevergoeding voordat aanwijzing plaatsvindt (Commissie Noodoverloopgebieden 2002).<sup>44</sup>

### *Gevaarlijke stakeholders*

Noodoverloop is product van veranderend denken over waterbeleid en veiligheid, maar maakt ook elementen van de voor Rijkswaterstaat kenmerkende technocratische interventiecultuur zichtbaar. Het eerdere citaat over ‘rationele logica’ en ‘emotie’ doet vermoeden welke rol bij Rijkswaterstaat aan communicatie werd toegeschreven: het voor het publiek aanvaardbaar maken van een door specialisten genomen besluit. Blijkbaar stond communicatie voor een gevoelig onderwerp als noodoverloop vóór verschijning van het rapport van de commissie Luteijn niet erg prominent op de agenda van Rijkswaterstaat. De Directie Communicatie DCO liet pas in mei-juni 2002 (toen het rapport van de commissie verscheen) een ‘stakeholderanalyse Noodoverloopgebieden’ uitvoeren. Het rapport:

‘Aanleiding voor het verrichten van deze stakeholder-media-analyse is de tumult die is ontstaan omtrent het advies van de commissie Luteijn aan het kabinet over het bewust onder water laten lopen van delen van het land’.<sup>45</sup>

De analyse heeft weinig relevants te melden over ‘stakeholders’, maar biedt een verhelderende kijk in de keuken van een organisatie die ingrijpende plannen produceert met zware maatschappelijke en ruimtelijke consequenties, en die aan de buitenwereld moet verkopen. Aan de analyse worden een pro-actieve en een reactieve functie toegeschreven:

‘Pro-actief: In een vroeg stadium inzien welke stakeholders zich in het veld begeven en welke argumenten zij naar voren brengen. Tevens geeft het instrument inzicht in de “gevaarlijkheid” van een bepaalde stakeholder. Deze kan afgeleid worden uit de positie, de consistentie, de hoeveelheid aandacht in het nieuws, en de mate van mediagezag. Aan de hand hiervan kan DCO vervolgens besluiten actie te ondernemen in de vorm van het overbrengen van een bepaalde boodschap. Met andere woorden: de stakeholder-media-analyse kan worden gebruikt voor het bepalen van de communicatiestrategie van V&W.

Reactief: Bekijken hoe (in)consistent een stakeholder is in zijn uitlatingen in de loop der tijd. Verandert deze zijn positie met betrekking tot het issue of niet. Als er sprake is van inconsistentie kan de stakeholder hierop worden aangesproken. Hieruit blijkt onder andere hoe stabiel de omgeving is. Tevens wordt duidelijk over welke onderwerpen vooral gesproken wordt en over welke niet, waarop via actieve woordvoering of op andere manieren gereageerd kan worden.’<sup>46</sup>

#### *De nieuwe staatssecretaris: keuze voor ‘daadkracht’*

De vroegtijdige ondergang van het eerste kabinet Balkenende in 2002 leek even voor ernstig oponthoud in de besluitvorming te gaan zorgen. Maar het tweede kabinet Balkenende pakte de draad snel weer op. De nieuwe staatssecretaris Schultz van Haegen erfde in de zomer van 2002 het noodoverloop-dossier, inclusief de krachtige aanbevelingen van Luteijn, van haar voorgangster de Vries. Ook zij liet er aanvankelijk geen enkele twijfel over bestaan dat zij de aanbevelingen van de Commissie Luteijn en de daadwerkelijke aanwijzing, reservering en inrichting van noodoverloopgebieden volledig steunde. Kort na verschijnen van het rapport van de commissie schreef het Ministerie van V&W een nota ter voorbereiding op de formulering van een kabinetsstandpunt, met nadruk op de keuze van het ambitieniveau en van het verder te volgen proces. De nota geeft drie keuzeopties: ‘vooral daadkracht’ (of, als terugvaloptie, ‘daadkracht zonder budget’), ‘vooral draagvlak’, en ‘parkeren zonder advies af te wijzen.’<sup>47</sup> De nieuwe staatssecretaris koos zeer kort na haar aantreden, tot verbazing van veel van haar eigen hogere ambtenaren, voor daadkracht met budget: onderschrijven van ‘nut en noodzaak’, reservering van gelden, en een snelle aanwijzing en inrichting (na inspraakprocedure en wet voor schaderegeling). Van der Hoek:

‘Er moest nog heel veel uitgezocht worden. Er lag ook nog een TAW-advies.<sup>48</sup> Wij vonden eigenlijk dan ook dat ze moest zeggen: “we moeten eerst nog een hoop onderzoek doen”. Je kunt dan allerlei procedures - ruimtelijke ordening, schaderegeling - starten en parallel het onderzoek doen. Dat was ook het TAW-standpunt. Je kunt dan je kruit droog houden en je hoeft niet te polariseren.’<sup>49</sup>

De optie ‘eerst meer onderzoek’ vond weinig steun in de hogere regionen van Rijkswaterstaat. De ambtenaren leveren weliswaar de opties maar zijn geen ‘staat in de staat’; de politici moeten maar kiezen. Men ging dan ook over tot het schrijven van



bovengenoemde adviesnota met keuzeopties voor de staatssecretaris.<sup>50</sup> Een andere betrokkene herinnert zich hierover:

‘Er waren ambtelijk gesproken die drie opties. (...) Je gaat uit van de gekozen koers, en kijkt dan wat daarbinnen nodig en haalbaar is. (...) Daar liep het weer uit de hand: er gebeurde iets dat niemand had verwacht en waar we ook niet blij mee waren. Ze zei meteen “dit lijkt me wel wat”. (...) Wij hadden niet verwacht dat de staatssecretaris voor de meest extreme variant zou kiezen. We schrokken ons te pletter, (...) we zaten er gewoon aan vast. Zij was nieuw en dan de eerste vergadering na de vakantie, het was een ongelukkige samenloop van omstandigheden, een voldongen feit.’

Daarmee leek de politieke keuze voor noodoverloop definitief gemaakt, en het lot van de aangewezen gebieden bezegeld. Maar in het volgende hoofdstuk laten wij zien dat men vooral in de Ooijpolder niet stil had gezeten en het verzet tegen de plannen begon te bundelen.

### **Noodoverloop: een idee voor het inkoppen?**

Met de bijeenkomst op Loevestein in 2000 kwamen de plannen voor noodoverloop plotseling ‘op straat te liggen’. Daardoor werd het een cruciale gebeurtenis in de ontwikkeling van de discussie over noodoverloopgebieden in de jaren daarna. De nieuwe beleidslijnen die tijdens de bijeenkomst werden gepresenteerd kwamen voort uit nieuwe inzichten over de tekortkomingen van het bestaande hoogwaterbeleid, dat vooral was gebaseerd op technisch-infrastructurele maatregelen. Noodoverloop betekent niet alleen een verschuiving van technische naar ruimtelijke maatregelen, maar ook van buitendijkse naar binnendijkse. Daarmee is het per definitie ook een maatschappelijk zeer gevoelig onderwerp. Bovendien bestaan er geen eenduidige kennis over, en gedeelde visies op oplossingen. In Den Haag werden zulke ingewikkelde zaken even naar de achtergrond geschoven. In de Haagse constellatie van oplossingsvisies, beleidsintenties, politieke belangen, en communicatiestrategieën werd de boodschap van staatssecretaris de Vries bedacht. De kaartjes van Loevestein maakten, nog voordat hoogwaterproblemen, risico en veiligheid onderwerp van publieke aandacht en discussie hadden kunnen worden, duidelijk welke gebieden de belangrijkste kandidaten voor noodoverloop waren. De heftige reacties uit de regio lieten aan duidelijkheid niets te wensen over, maar verdwenen daarna weer snel. Bestuurders waren op hun hoede, maar de bevolking ging snel over tot de orde van de dag. De voor onderzoek naar en advies over ‘nut en noodzaak’ van noodoverloop ingestelde Commissie Luteijn maakte duidelijke keuzes met betrekking tot reikwijdte van de opdracht, kennisbasis en aannamen, en communicatiestrategie. Het leek zo eenvoudig: de commissie zoekt ‘draagvlak’ bij een scherp afgebakende groep actoren en maatschappelijke organisaties (‘stakeholders’), en ‘zet voor’; de politiek verantwoordelijken ‘koppelen in’. De nieuwe staatssecretaris koos optimis-

tisch voor 'daadkracht'. In dat scenario bleek men zich toch deerlijk te hebben vergist.

---

- 1 Interview D. Luteijn (voorzitter van de Commissie Noodoverloopgebieden), ex-voorzitter Commissie Luteijn (Nieuwegein, 6-7-2005).
- 2 NRC 29-2-2000 ('Meer ruimte voor de rivieren'); *Algemeen Dagblad* 1-3-2000 ('Onrust in de polder').
- 3 NRC 29-2-2000. Over de voorkeur voor gecontroleerd overstromen, zie Silva et al. 2003. In de Vierde Nota Water werd 'gecontroleerd overstromen' overigens al als beleidsoptie genoemd: 'Het gecontroleerd inunderen van één of enkele polders of dijkringen is (...) veruit te prefereren boven een ongecontroleerde overstroming' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1998: 72).
- 4 *Algemeen Dagblad* 1-3-2000 ('Onrust in de polder').
- 5 *Algemeen Dagblad* 3-3-2000 ('Kritiek op rampenpolders onverwacht'); *Algemeen Dagblad* 4-3-2000 ('We kunnen niet met onze rug naar het water gaan staan').
- 6 Interview J. de Bondt, oud-gedeputeerde Provincie Gelderland (Amsterdam, 29-9-2005). In het periodieke nieuwsbericht van de Commissie Luteijn hield de Bondt nog een slag om de arm ('Provincie Gelderland zegt "ja, mits" tegen noodoverloopgebieden').
- 7 Interview H.T.C. van Stokkom (Breda, 12-12-2005).
- 8 Interview B.G. de Bruijn, beleidsadviseur Hoogwaterbescherming, Waterschap Rivierenland (Arnhem, 6-12-2005).
- 9 In onze gesprekken merkten wij dat 'contact hebben met' en 'op de hoogte zijn van' relatieve begrippen zijn: voor wie formeel op de hoogte wil worden gebracht telt een mondelinge mededeling of informele ontmoeting niet altijd mee.
- 10 *Metro* 18-2-2000 ('Nederland moet risico overstroming dulden'). Jansen bepleitte in zijn lezing van 17 februari 2000 afstemming tussen waterhuishouding en ruimtelijke ordening, met water als ordenend principe. Ook pleitte hij voor ruimtelijke reservering van gebieden geschikt voor tijdelijke wateropvang, waarbij de verhouding tussen door inundatie veroorzaakte schade en elders voorkomen schade maatgevend zou moeten zijn voor plaatskeuze en gebruik. Jansen voorspelde ook de onrust die discussie hierover onvermijdelijk zou oproepen. Ook het kaartje met 'zoekgebieden', dat korte tijd later veel commotie zou veroorzaken, ging al rond en stond zelfs afgedrukt in het blad *Binnenlands Bestuur* van 25-2-2000. Telefonisch interview J.H. Jansen (1-2-2006) en e-mailcontact (6-2-2006) Zie *Binnenlands Bestuur* 25-2-2000 ('Gezocht: calamiteitenpolders').
- 11 De lezing van de Bruijn en van Stokkom wordt in grote lijnen ondersteund door interviews met J.H. Jansen en C. Jol (resp. Rijkswaterstaat Oost-Nederland en Den Haag), en R. Postma (destijds V&W Directie Water, senior medewerker integraal waterbeleid). R. Jorissen (destijds Hoofd Waterkeringen Rijkswaterstaat) suggereert dat enige voorkennis in de regio aanwezig moet zijn geweest. Van Loenen Martinet (Gelderse Milieufederatie) zegt niet verrast te zijn geweest. Jansen benadrukt dat de regio weliswaar vaak ideeën en kwesties aanleverde aan Den Haag, maar vaak niet wist in welke vorm deze zouden worden opgenomen in toespraken van minister of staatssecretaris. Jansen zelf schrok vooral van de 'harde vorm' waarin de staatssecretaris haar andere boodschap van Loevestein bracht: over het door rivierverruimende maatregelen wegnemen van de 'flessenhals' van Lent bij Nijmegen om problemen met opstuwing op te lossen. Hieraan moesten plannen voor een VINEX-locatie worden opgeofferd (telefonisch interview J.H. Jansen, 1-2-2006).
- 12 EO *De Ochtenden* 8-12-2005.
- 13 Interview A. van der Hoek (Zwijndrecht, 20-1-2006).
- 14 Deze en onderstaande passages over de 'Haagse' processen geven onze interpretatie weer van

- meningen en inzichten uit vele interviews over de ontwikkeling van noodoverloop als beleids-optie.
- 15 Interview en e-mailcommunicatie M. Leewis, voormalig communicatieadviseur Directie Communicatie Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Leiden, 18-11-2005; 29-11-2005).
  - 16 Interview A. van der Hoek (Zwijndrecht, 24-3-2005).
  - 17 Interview A. van der Hoek (Zwijndrecht, 20-1-1006).
  - 18 NRC 4-4-2000 ('Overstromingsgebied is overbodig').
  - 19 NRC 13-4-2000 ('Reactie: riviervracting').
  - 20 *Algemeen Dagblad* 3-7-2000 ('Blank zetten polders kost banen').
  - 21 *Trouw* 6-10-2000 ('Gelderland werkt niet mee aan calamiteitenpolder').
  - 22 De Commissie Luteijn werd bij gezamenlijk besluit d.d. 27 april 2001 namens het kabinet ingesteld door de staatssecretarissen van Verkeer en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
  - 23 Commissie Luteijn, 2002; Nieuwsbericht, periodiek van de Commissie Noodoverloopgebieden.
  - 24 In 1999-2000 was Luteijn tijdelijk Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland. Na zijn werk voor de Commissie Noodoverloopgebieden werd hij algemeen directeur van energiebedrijf Delta.
  - 25 Interview D. Luteijn (Nieuwegein, 6-7-2005).
  - 26 Leden van de commissie waren: Prof. Dr. C. Veerman (voorzitter Raad van Bestuur WUR), Mr. E.M. d'Hondt (oud-burgemeester Nijmegen), Dr. Ir. G. Blom (oud-Directeur-Generaal Rijkswaterstaat en voorzitter Raad Vastgoed Rijksoverheid), Dr. J.C.M. Hovers (Voorzitter Raad van Bestuur Oce N.V.), J. van Dijk (oud-gedeputeerde Groningen en vice-voorzitter van de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw), en Prof. Dr. J.P. Bahlmann (hoogleraar bedrijfseconomie en organisatiewetenschappen Universiteit Utrecht, directeur Strategie Rabobank groep).
  - 27 Enkele geïnterviewden suggereren dat het geen toeval was dat veel taken rond de commissie werden uitgevoerd door een jongere, op carrière gerichte, wellicht meer stuurbare generatie.
  - 28 Interview H. ten Brinke, communicatie-adviseur Commissie Luteijn (Utrecht, 20-7-2005).
  - 29 Nieuwsbericht. Periodiek van de Commissie Noodoverloopgebieden. Het nieuwsbericht verscheen zes keer tussen november 2001 en mei 2002. In het blad werden commissieleden voorgesteld, diverse aspecten van noodoverloop belicht en ook, zij het beperkt, vertegenwoordigers van kritische geluiden uit de bestuurlijke wereld aan het woord gelaten.
  - 30 Interview D. Luteijn (Nieuwegein, 6-7-2005).
  - 31 Interview H. ten Brinke (Utrecht, 20-7-2005).
  - 32 Interview D. Luteijn (Nieuwegein, 6-7-2005).
  - 33 Hierin zaten vertegenwoordigers van bestuur en maatschappelijke organisaties (waterschappen, Unie van Waterschappen, provinciale besturen, Kamers van Koophandel, Vereniging Nederlandse Riviergemeenten, natuur- en milieuorganisaties, etc.).
  - 34 Interviews H. ten Brinke (Utrecht, 20-7-2005); J. de Ruig (Leeuwarden, 26-5-2005); D. Luteijn (Nieuwegein, 6-7-2005).
  - 35 Interview D. Luteijn (Nieuwegein, 6-7-2005).
  - 36 Interview W. Silva (Arnhem, 30-6-2005); R. Postma (Arnhem, 16-1-2006); D. Klopstra (Lelystad, 15-2-2006).
  - 37 Nieuwsbericht. Periodiek van de Commissie Noodoverloopgebieden 1, november 2001. Zie NRC 6-2-2002 ('Overstroming kan watersnood voorkomen. Commissie wil "waterpolders" bij extreem hoge stand van Maas, Rijn en IJssel').
  - 38 Interview H. ten Brinke (Utrecht, 20-7-2005).
  - 39 Interview D. Klopstra (Lelystad, 15-2-2006).
  - 40 Interview D. Klopstra (Lelystad, 15-2-2006).
  - 41 Het is in dit verband ook opmerkelijk dat veel kennis en inzichten over noodoverloop ook al waren te vinden in een rapport van WL | Delft Hydraulics (zie Klijn en van der Most 2000).

- 42 De tabel staat op pagina 14 van het rapport (Commissie Noodoverloopgebieden 2002).
- 43 Zie ook NRC 29-05-2002 ('Commissie kiest drie "calamiteitenpolders"); *Brabants Dagblad* 30-5-2002 ('Rijk kan drie polders opofferen').
- 44 Voor de vroegtijdige omarming van 'noodoverloop' als oplossing door de commissie, zie Smit (2003): 'Luteijn en de Rijn: het ultimatum der noodoverloopgebieden' ([www.hoogwaterplatform.nl](http://www.hoogwaterplatform.nl)).
- 45 Stakeholderanalyse Noodoverloopgebieden. Directie Communicatie en Communicatie-onderzoek i.o., 26 juni 2002.
- 46 Stakeholderanalyse Noodoverloopgebieden.
- 47 Nota Kabinetsstandpunt noodoverloop (DGW / VW 2002 / 1638).
- 48 Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen. TAW adviseerde negatief; zie hoofdstuk 4.
- 49 Interview A. van der Hoek (Zwijndrecht, 20-1-2006).
- 50 Interview A. van der Hoek (Zwijndrecht, 20-1-2006).



*‘Hoe maak je aan het offerdier de zin van het offer duidelijk? Ze hebben daar met noodoverloop niet eens een serieuze poging toe gedaan’*

## 4 De reactie: verzet in de Ooijpolder

### Het Hoogwaterplatform

#### *De Ooijpolder ontwaakt*

Verschijsing van het rapport van de Commissie Luteijn leidde tot nieuwe protesten tegen de plannen voor noodoverloop. Burgemeester Zomerdijk van Duiven, ook woordvoerder en secretaris van de Nederlandse Vereniging van Riviergemeenten (VNR), uitte kritiek op de positieve conclusie over ‘nut en noodzaak’. Volgens hem was noodoverloop ‘niet uit te leggen aan de bevolking’. Hij vond dat het specifiek noemen van gebieden in het regeerakkoord moest worden voorkomen zolang nut en noodzaak niet waren aangetoond; dit om te voorkomen dat te snel op definitieve aanwijzing zou worden aangestuurd. De Gelderse gedeputeerde De Bondt wilde meer onderzoek naar de effecten van hoogwatermaatregelen in Duitsland, en bepleitte ook meer samenwerking met dat land. Burgemeester Wilbers van Ubbergen (Ooijpolder) legde zich ook niet bij de plannen neer: ‘tot nu toe waren de ingenieurs aan het woord. Nu is de beurt aan de politiek en kunnen wij onze opvattingen naar voren brengen. Dat zullen we dan ook doen’.<sup>2</sup> Een opmerkelijk afwijkend geluid kwam uit Brabant, waar langs de Maas de Beersche Overlaat ligt. Dit gebied heeft als ‘overlaat’ een lange geschiedenis van overstromingen bij hoogwater. De meeste gemeenten in het gebied en toenmalig gedeputeerde Boelhouwer stonden positief tegen een mogelijke functie als noodoverloopgebied en de grotere controle die dit met zich meebrengt, op voorwaarde van een goede schaderegeling.<sup>3</sup>

De reacties op de bevindingen van Luteijn onder de bewoners van de gebieden die in het rapport werden genoemd waren verschillend. Terwijl het rapport in de meeste gebieden weinig commotie veroorzaakte, werd de bevolking van de Ooijpolder, na de ophef rond Loevestein blijkbaar weer rustig ingeslapen achter de dijken en nauwelijks nog geïnteresseerd in de discussies over noodoverloop, heel langzaam wakker. De nieuwe plannen waren het begin van mogelijk zeer ingrijpende veranderingen in de relaties van de bewoners met de rivier. Voor velen waren de nieuwe plannen moeilijk te rijmen met hun eerdere ervaringen met uitvoering van hoogwaterbeleid. Burgemeester Wilbers van Ubbergen:

‘De dijkversterking was lange tijd tegengehouden door de milieugroepen. Ze wilden niet tegen hogere dijken aankijken maar natuurgebieden zien. De bevolking wilde primair veiligheid. Maar toen kwam in 1995 de evacuatie voor het hoogwater. Eind dat jaar kwam het

polderdistrict met plannen voor verhoging van de dijken. Die werden er toen in een moordtempo doorheen gejaagd, daar durfde niemand meer tegen te zijn. Als destijds iemand zijn vinger had opgestoken om iets tegen de plannen in te brengen, dan was die er meteen afgebeten. Die dijkverhogingen waren rond 2000 klaar. Even later kwam toen Luteijn om te vertellen: “wij gaan er een klep in maken en zetten de boel onder water”.<sup>4</sup>

De recente geschiedenis van extreem hoog water, evacuaties en dijkversterking bepaalde mede de percepties en reacties van de bevolking van de Ooijpolder op de plannen voor noodoverloop. Toch duurde het nog een hele tijd voordat er breder en goed georganiseerd verzet tegen noodoverloop ontstond. Directeur Zegers van de Rabobank in Ubbergen in de Ooijpolder speelde een belangrijke rol in het op gang brengen en bundelen van dit verzet in het Hoogwaterplatform. Hij vertelt over deze periode:

‘We hadden hier al het één en ander achter de rug. Tijdens het hoogwater van 1995 moesten wij hier ook weg. De bank zou één meter onder water komen te staan. Dat heb ik geweigerd, omdat ik mijn klanten niet in de steek wilde laten. Tweederde van mijn personeel en klanten woont in het gebied. De boeren hier zaten met die evacuatie natuurlijk zwaar in de problemen met hun vee. Wij verzorgden de evacuatie van de dieren. Honderden koeien hebben wij via ons netwerk van Rabobank-contacten weten te evacueren en in andere gebieden onder te brengen, zelfs op bedrijven in Brabant. (...) Ik regelde dat alle geëvacueerde klanten die hiernaartoe belden, altijd 250 gulden konden krijgen. Je moet toch iets voor ze doen? Ik zat ook in de Stuurgroep Evacuatie. We hadden hier acht van de veertig mensen over; de rest was allemaal pleite. Er was behoorlijke paniek: er stonden files in de polder en de boeren hingen jankend aan de telefoon. Nou, als je dan blijft om te helpen, dat kweekt veel goodwill. Dat is heel belangrijk geweest. (...) Met voorvallen als zo’n evacuatie zie je wat het eigenlijk allemaal betekent voor de mensen, ook in emotioneel opzicht. Voor die tijd hadden we natuurlijk al dijkverhogingen gehad, een hoop gedoe met voor- en tegenstanders. (...) Na 1995 was het duidelijk dat er wel iets moest gebeuren. Ik was voorzitter van de Commissie MKB.<sup>5</sup> Ondernemers waren bezorgd voor de kleine bedrijventerreintjes in het gebied. Wat gaat er allemaal gebeuren, wat is het nog waard? Maar het verbazende was dat ik binnen CMKB weinig bijval kreeg om iets te gaan ondernemen. Het was lastig, er was weinig animo voor en het werd niet opgepakt. Er kwamen al signalen vanuit MKB en GLTO<sup>6</sup> dat er iets te gebeuren stond met die commissie, maar die kregen niets van de grond. En ik kreeg de politiek er niet warm voor. (...) Totdat het rapport van Luteijn uitkwam: toen ging het broeien. We wilden niet nog een keer evacueren, en de laatste ronde dijkverhoging was net achter de rug. Toen kwam Luteijn met zijn dijken die nodig waren om kernen en bedrijven te beschermen. Toen waren de rapen gaar. Mag er nog wel iets? Gaan we er verder nog iets van merken? Dat vroeg men zich hier toen af.’<sup>7</sup>

De agrarisch-coöperatieve achtergrond van de Rabobank kwam hier goed van pas, evenals de belangrijke rol van de bank tijdens de evacuatie in 1995, die de bewoners nog vers in het geheugen lag en de band met de bank had verstevigd. Zegers:

‘Ik sprak Luteijn op de algemene vergadering van de Rabobank, waar hij voorzitter van de Raad van Toezicht was. Ik heb hem gevraagd of hij het idee van noodoverloop wilde komen uitleggen. (...) Toen hebben we besloten Luteijn op 3 oktober in de Ooijpolder te laten komen, en we hebben er in de september-uitgave van ons blad ook aandacht aan besteed.<sup>8</sup> (...) Wij hebben hier een enorm bereik. Veel mensen zijn loyaal aan de Rabo. Wij hebben ongeveer zeventig procent van de particulieren, tachtig procent van midden- en kleinbedrijf en misschien wel negentig procent van de agrarische sector in het gebied. Toen het blad uitkwam werd ik benaderd door een groep mensen die zich ook zorgen maakten, dat was de eerste kern van het Hoogwaterplatform, want zo noemden ze zich al snel. Ze waren al een keer in het dorps huis bijeen geweest. (...) Zo kwam Luteijn dus hier, op de jaarvergadering van onze Rabobank van 3 oktober. Die jaarvergadering is eigenlijk een formaliteit, maar daarna hebben we altijd een actueel onderwerp op de agenda. Dat was een forumdiscussie met onder andere de burgemeester, Luteijn, en mij als voorzitter. (...) Op zo’n avond heb je normaal gesproken honderd mensen, maar die avond hadden we er vierhonderd binnen, méér kon er niet in. Vóór de vergadering had de GLTO al stropoppen neergezet, en tijdens de vergadering een kar. Allemaal ludieke activiteiten, spandoeken en ander gedoe om de bevolking een beetje wakker te schudden. (...) Luteijn moest nog in bescherming worden genomen. Er waren signalen dat er iets zou gaan gebeuren. Je moet niet vergeten, het was allemaal net achter de rug met Fortuijn. We hadden dan ook veel aandacht van de TV.’<sup>9</sup>

Deze door de plaatselijke Rabobank georganiseerde bijeenkomst, waarop bankbestuurder Luteijn uitleg kwam geven aan de bevolking van de Ooijpolder wat commissievoorzitter Luteijn met hun gebied van plan was, begon de kwestie noodoverloop in de Ooijpolder te leven. Harry Sanders, voorzitter van het Hoogwaterplatform:

‘Het kwam hier als een grote schok, die typische top-down benadering. Vóór die tijd was het iedereen ontgaan dat er een kans was dat we zouden worden aangewezen, er was nog geen enkele onrust of verzet. Dat kwam pas na de publicatie van het rapport. De Gelderlander begon erover en de Rabobank had hier een belangrijke rol. (...) Luteijn kwam hier naartoe. Een heel aardige man, er was geen boosheid hier, meer die vraag van “wat willen ze nu eigenlijk?” Maar door die bijeenkomst werd het de bevolking wel opeens erg duidelijk.’<sup>10</sup>

### *Een beweging van burgers*

Na die bijeenkomst kwam oprichting van het Hoogwaterplatform in een stroomversnelling. Zegers had zich bereid verklaard om, na het bezoek van Luteijn, een bijeenkomst in het dorps huis bij te wonen. Burgemeester Wilbers van Ubbergen was al bij een eerdere bijeenkomst geweest en had het ‘net een Poolse landdag’ gevonden, aldus Zegers. Ook de volgende bijeenkomst verliep chaotisch: tussen de twintig en dertig mensen, vooral ‘van die heftigen’ die door elkaar heen schreeuwden, wilde plannen op tafel leggen, en intussen misschien ook zelf wel ambities voor het voorzitterschap koesterden. Daartoe gevraagd zegde Zegers toe om, gebruikmakend van zijn netwerk, het Hoogwaterplatform op poten te zetten en contacten met de Duitse burens te leg-



gen. Toen kwam de vraag op wie voorzitter moest worden. Zegers had duidelijke ideeën over welke kant het in ieder geval niet op zou moeten: niet teveel gedoe met actievoerders of wilde artiesten, geen ‘Poolse landdag’ of ‘heftigen’. Zijn ideale kandidaat was Harry Sanders, een gepensioneerde leraar en rector van een middelbare school. Zegers:

‘Ik kende Harry al van het bestuur van de bank. Een stevige figuur. Hij was pas gestopt met werken en zijn vrouw had al eens gezegd “je moet wel iets gaan doen, Harry”. Hij had natuurlijk zijn hobby, die paardjes en die koetsjes, maar ja. Ik ben toen een keer de polder ingefietst en bij hem langsgegaan. We hadden het over die noodoverloopplannen. Ik wees naar buiten en zei “daar komt dan ongeveer die dijk te liggen”. Nou, dat werkte goed. (...) Van de tien kandidaten bleven er een stuk of vier à vijf over die er ook echt geschikt voor waren. Toen kwam de discussie wie het dan zou worden. Ik zei dat ik wel iemand op het oog had. Het was een kwestie van snel handelen en, toegegeven, niet helemaal democratisch. Ik wist toen al dat hij het zou doen en de anderen pikten het ook. Ik zei “Harry, ik heb een klusje voor je, je bent toch zo tegen die plannen?”’<sup>11</sup>

Zo werd het Hoogwaterplatform, onder voorzitterschap van Sanders, opgericht. Er was een klein startkapitaal van de Rabobank om de aanloopkosten te dekken. Men ging in hoog tempo leden werven. Sponsors, vooral uit kringen van het bedrijfsleven in Ooij en Duffelt, dienden zich ook al snel aan. Kort na de start werden de kosten van de organisatie al uit contributies en bijdragen van sponsors betaald. De Rabobank was overigens niet slechts een bereidwillige sponsor en stimulator van een lokaal initiatief van haar klanten. Ook voor de bank zelf leken met noodoverloop grote belangen op het spel te staan. De plannen van de Commissie Luteijn hadden in economisch opzicht hun schaduw al ver vooruit geworpen. Zegers:

‘We hadden natuurlijk die bedrijventerreinen. Ze zeiden: “dit kan toch niet zomaar, wat zijn die bedrijven dan nog waard?” Parallel met de bedrijventerreinen in Ooij en Leuth heeft ook de Kamer van Koophandel zich tegen de plannen uitgesproken. We hadden hier bijvoorbeeld een wasserij in Beek. Die moesten verplaatsen op grond van het beleid. Ze kregen een contract van het Canisius-ziekenhuis in Nijmegen. Maar het ziekenhuis wilde wel nu al de garantie hebben dat, als het gebied voor noodoverloop zou worden ingezet, de was gewoon zou worden gedaan. Dat is een direct effect van de noodoverloopplannen. Ook met de prijzen van de huizen ontstonden er problemen. We hadden klanten bij de bank die opeens zeiden: “we willen hier weg”. Stel je voor, als het allemaal was doorgegaan, wat hadden wij als bank hier dan nog voor zekerheid gehad? Ik had al gesprekken gehad met de nationale Rabo-organisatie, want zo iets zouden wij als bank nooit lokaal hebben kunnen opvangen. Als het rapport van de commissie al klaar is en de conclusies door de politiek zijn overgenomen, dan zijn we te laat.’<sup>12</sup>

De organisatie werd opgezet langs de lijnen van drie werkgroepen: ‘Techniek’, ‘Actie en Communicatie’ en ‘Juridisch’. Er kwam een website met daarop belangrijke rap-

porten en een overzicht van de laatste ontwikkelingen in de strijd.<sup>13</sup> Intussen werden ook contacten met B&W van Ubbergen en Millingen aangeknoopt. Terwijl de eerste protesten vooral van de kant van boeren verenigd in GLTO waren gekomen, werd het Hoogwaterplatform geleidelijk steeds meer een beweging van 'burgers'. De leden zijn vooral bewoners van Ooij, Leuth en Kekerdom met een hogere opleiding. De bestuurders zijn oud-wethouder, oud-Statelid, sociaal geograaf, onderwijzer, boerin en eigenaar van een internetbedrijf.<sup>14</sup> Daaronder bevindt zich veel 'import' (mensen die niet in de Ooijpolder zijn geboren maar er soms al vele decennia wonen). De activisten zijn een hoog opgeleide mix van mensen met wortels in de Ooij en import, met een kleine meerderheid van de laatste groep. In 2005 had het Hoogwaterplatform ongeveer vierhonderd leden. In de andere gebieden waarop de commissie haar oog had laten vallen, het Rijnstrangengebied en de Beersche Overlaat, ontstond geen verzet van betekenis. Er bestaan ook grote verschillen tussen de drie gebieden, zowel in dichtheid en samenstelling van de bevolking als in de historische relaties met de rivier en ervaringen met hoog water (zie hoofdstuk 5). Sanders:

'Na het uitkomen van het rapport van Luteijn verschenen hier in de Ooijpolder al snel de stropoppen. Maar in Rijnstrangen en Beersche Overlaat zijn eigenlijk geen verzetsbewegingen ontstaan. Daardoor hadden wij ook geen intensieve contacten met die gebieden. De Beersche Overlaat had heel recent nog een overloopfunctie bij hoog water. Dat bleef wel heel ondiep, maar men was er toch aan wateroverlast gewend. In Rijnstrangen woont anderhalve man en een paardenkop, dus daar ontstond ook weinig weerstand. Alleen Henk Zomerdijk, de burgemeester van Duiven, mengde zich in de discussie. Ik vroeg: "is er bij jullie dan helemaal geen verzet?" Hij zei toen: "maar er woont bijna niemand, het is heel dun bevolkt." Daar komt bij dat de dorpen daar niet rechtstreeks worden bedreigd. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Kekerdom, dat geheel zou verzuipen. (...) Onze deskundigen hebben altijd gezegd dat er hier hoe dan ook aanzienlijke waterschade zou ontstaan. Zelfs met een dijk om de kern zou het water door de kwel nog op aanrechthoogte komen te staan. Dat zou dan minstens twee maanden gaan duren, want het kost zes weken om de polder weer leeg te pompen.'<sup>15</sup>

Waren relaties met naburige Nederlandse gemeenten in de andere gebieden niet erg belangrijk, over de grens met Duitsland heen werden wel stevige betrekkingen aangeknoopt. Relaties tussen boeren en hun organisaties, en lokale overheden in het Ooij-Duffeltgebied gaan ver in de tijd terug, en hebben ook vaak met water te maken (zie hoofdstuk 5). Aan beide zijden van de grens voerden boeren langdurig strijd tegen wateroverlast. Dit gemeenschappelijk belang bij goed waterbeheer over de grenzen heen resulteerde in de bouw van het Hollands-Duits gemaal in 1933. Aan Duitse zijde werd de vereniging *Bürgerinitiative gegen Überflüssung der Düffel* opgericht (zie hoofdstuk 6). Beide verenigingen onderhielden vanaf het begin nauwe contacten over de plannen van de Commissie Luteijn. Vanwege juridische obstakels - verschillende wetgeving in Nederland en Duitsland - kon een Nederlands-Duitse

koepelorganisatie niet worden gerealiseerd, maar ook zonder zo'n organisatie was er goede samenwerking. Daarmee toonde de actiegroep zich meer bewust van het grensoverschrijdende belang van de hoogwaterproblematiek dan de Commissie Luteijn en de staatssecretaris.<sup>16</sup>

### *Mikken op de Tweede Kamer*

Het werd al vrij snel duidelijk dat het niet gemakkelijk zou zijn om de plannen van Luteijn van tafel te krijgen. Dat gegeven vereiste een heel specifieke strategie en tactiek van het Hoogwaterplatform. Sanders:

'Mijn uitgangspunt als historicus is altijd geweest: wie zijn onze vijanden? Wat kunnen we ertegen doen? Zo zijn we in december 2002 snel een handtekeningenactie gestart voor een bijeenkomst van burgemeesters. Ze zouden ook allemaal naar Ooij komen. Zo hadden we al snel 5.000 handtekeningen tegen noodoverloop. Staatssecretaris Schultz zou zelf ook komen. Met burgemeester Wilbers had ik geregeld dat ik haar kon toespreken en de handtekeningen aanbieden. Twee dagen later zei ze in de krant over ons verzet tegen noodoverloop in de Ooij: "ik heb alleen maar gehoord: liever niet". Ik dacht: "dat is er eentje, (...) wat die in haar hoofd heeft dat gaat er niet snel meer uit. En de snelheid gaat boven de inhoud". Ik dacht al gauw: "ik ga in die tante geen energie meer stoppen". Mijn strategie was ervoor te zorgen dat de meerderheid van de Tweede Kamer het idee zou blokkeren. En verder natuurlijk de bevolking informeren, erbij betrekken, de media bereiken, dingen zelf publiceren, de radio en TV op bezoek hebben. (...) Eén ding was mij heel duidelijk: de rest van Nederland lag hier helemaal niet wakker van.'<sup>17</sup>

Daarna ging het Hoogwaterplatform zich consequent op de Haagse politiek richten. Door bezoeken aan Den Haag werd een netwerk van relaties met vertegenwoordigers van diverse politieke kleur in de Tweede Kamer ontwikkeld. Daarbij kwam men vooral bij de grotere fracties in de Tweede Kamer terecht die, in tegenstelling tot de kleinere, waterspecialisten in huis hebben. De meest innige relaties werden aangeknoopt met het CDA. De waterspecialist van de PvdA werd, door zijn niet a-priori afwijzende standpunt ten aanzien van noodoverloop, door het Hoogwaterplatform als onbetrouwbaar gezien. Hetzelfde gold voor de VVD, de partij van Luteijn en de twee staatssecretarissen die met de besluitvorming rond noodoverloop te maken hebben gehad, en ook voor D66, dat volgens sommige betrokkenen in de Ooijpolder meer lawaai durfde te maken dan in Den Haag. Het Hoogwaterplatform voorzag de Haagse volksvertegenwoordigers regelmatig van belangrijke informatie over nieuwe inzichten, ontwikkelingen, meningen en onderzoek over noodoverloop. Geen dikke rapporten maar een documentatiemap en korte samenvattingen van nieuwe rapporten op een A-viertje. Verder werden bezoeken van kamerleden en van politici en partijgenoten uit land, provincie en gemeenten georganiseerd. Men huurde een bus en verzorgde een rondrit door de polder, van deskundig commentaar voorzien door de technisch adviseur van het Hoogwaterplatform.<sup>18</sup>



*Spandoek in de Ooijpolder (foto: Martijn Bellemakers).*

## De strijd om ‘de feiten’

### *Deskundigen aan boord*

Het Hoogwaterplatform richtte zijn pijlen weliswaar direct op de bevindingen van Luteijn, maar probeerde zich daarbij te ontdoen van de bijna onvermijdelijke NIMBY-geur die aan dergelijk verzet hangt. Sanders:

‘De Commissie Luteijn had wel een erg beperkte opdracht gekregen. De opdracht was niet “welke maatregelen kunnen we treffen tegen hoog water” maar één die erop wees dat ze eigenlijk al een keuze vóór noodoverloop hadden gemaakt. Als burger vond ik dat schandelijk: een confrontatie met een overheid die ons niet meer wenste te beschermen maar juist begon te bedreigen met haar plannen, nogal een drieste maatregel. Ga eerst eens na of je dit wel met je eigen burgers kunt en mag doen. Ze zeggen dan al gauw: “dat is NIMBY”, maar daar ben ik het niet mee eens. Ik ben dat ook snel gaan uitleggen: als noodoverloop in de Ooij de enige manier is om Nederland van een ramp te redden, dan zouden we niet staan juichen maar dan zouden we ons erbij neerleggen in het landsbelang. Maar niet als het gewoon een slechte maatregel is die waarschijnlijk ook nauwelijks werkt.’<sup>19</sup>

Het debat over maatregelen tegen wateroverlast in een context van onzekerheden over klimaatverandering en zeespiegelstijging vereist een behoorlijke kennis van de betreffende processen. Het discours over rivierhydrologie en hoogwatermaatregelen

is vooral technisch van aard, en wordt historisch grotendeels gemonopoliseerd door Rijkswaterstaat (zie de hoofdstukken 1 en 2). Wie de strijd tegen het machtige complex van onderzoek, beleidsvorming en politieke besluitvorming met succes wil voeren, moet deze specifieke deskundigheid absoluut in huis hebben. Het Hoogwaterplatform heeft zulke kennis vanaf het begin expliciet opgezocht en gemobiliseerd in haar strijd tegen noodoverloop. De organisatie had drie deskundigen ter beschikking voor adviezen over de ingewikkelde technische aspecten van de waterproblematiek. Twee van hen wonen overigens zelf in de Ooijpolder en voerden dus ook strijd om in de toekomst hun eigen voeten droog te houden.<sup>20</sup>

Het belangrijkste technische 'gezicht' van het Hoogwaterplatform was Wybrand van Ellen (zie hoofdstuk 3). Als adviseur over rivierhydrologie, irrigatie en drainage was van Ellen nauw betrokken bij het *Flood Action Plan* in Bangladesh. Daar stonden gecontroleerd overstromen en compartimentering in de jaren tachtig al op het programma om de regelmatig terugkerende overstromingen het hoofd te bieden. Maar Bangladesh is niet het Nederlandse rivierengebied: je kunt ook te snel naar dit soort oplossingen grijpen, zo meende van Ellen:

'Het probleem is, dat men veel te snel naar maatregelen grijpt. Men gaat zich daar dan op concentreren, in plaats van eerst eens een vergelijkende studie te doen. Luteijn had een veel te beperkt geformuleerde opdracht gehad. Zij stelden niet de vraag welke oplossingen er waren, maar concentreerden zich geheel op die noodoverloop. Het Hoogwaterplatform kwam tenminste met enige kennis van zaken te voorschijn, ze hebben overal weerwoord op kunnen geven. Vóór de hoogwaters van 1993 en 1995 was het nog 15.000 en dat is nu al aangepast naar 16.000. Ik vond dat problematisch. De relatieve betekenis van 1993 en 1995 gaat nu alweer achteruit omdat we sindsdien niet meer zulk hoog water hebben gehad. We zitten met de 15.000 echt voorlopig veilig genoeg. We kunnen het ons dan ook best permitteren om eerst eens even goed na te denken en vooral goed te overleggen met Duitsland. We moeten iets meer tijd nemen in plaats van nu de boel op te jagen met al die plannen voor Ruimte voor de Rivier.'<sup>21</sup>

Het belang van de mobilisering van ingenieurskennis door het Hoogwaterplatform (men sprak vol overtuiging van 'onze deskundigen') mag niet worden onderschat (zie ook van Esterik 2005). Het *image* van de actiegroep als deskundig maakte de relaties met de Haagse politiek makkelijker en de acties van het platform effectiever. Bovendien wist het Hoogwaterplatform de gemobiliseerde specialistische kennis - voorwaarde voor acceptatie als gesprekspartner - te koppelen aan enige lokale kennis over topografische, hydrologische en andere condities in het gebied (bijvoorbeeld de helling van oost naar west, de afwatering van Duits gebied, en Duitse rechten op afwatering). De mobilisering van zulke lokale kennis in de debatten met voorstanders van noodoverloop, die deze cruciale kennis vaak leken te ontberen doordat ze vanaf een te grote afstand naar de regio keken, lijkt ook een rol te hebben gespeeld.<sup>22</sup>

### *Het alternatief van de provincie*

Het Hoogwaterplatform en haar eigen deskundigen stonden niet alleen in de strijd. Hevig geschrokken van het advies van de Commissie Luteijn sloeg ook de regio met diverse kritische rapporten terug. Vanuit Gelderland werd overigens niet alleen kritiek geleverd, maar ook initiatief genomen tot het opstellen van een alternatief voorstel voor bescherming tegen hoog water. In reactie op een uitnodiging van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan Gedeputeerde Staten om met gedachten, ideeën of alternatieven te komen ontwikkelde Gelderland met het waterschap een voorstel dat uitging van buitendijkse oplossingen. De optie van noodoverloopgebieden werd verworpen, en een pakket maatregelen voorgesteld voor afvoer en berging. Het plan stelde voor dat, gezien de situatie in Nordrhein-Westfalen (waar de Rijn bij een afvoer boven 12.000 m<sup>3</sup>/s nu al overstroomt), het Nederlandse beleid zich zou richten op een maximale afvoer bij Lobith van 17.000 m<sup>3</sup>/s in 2020 en 18.000 m<sup>3</sup>/s in 2100. Het bepleitte structurele voorzieningen binnen het riviersysteem, met een beperkte rol voor retentie en geheel zonder noodoverloop. De middelen gereserveerd voor noodoverloop kunnen daarmee voor structurele maatregelen worden ingezet. Het voorstel wees ook op het belang van nauwe samenwerking met Duitsland in het zoeken naar oplossingen voor grensoverschrijdende wateroverlast. Zo wees het rapport op het reële gevaar dat Nederland over de grens heen volloopt bij een overstroming in Duitsland.<sup>23</sup> Oudgedeputeerde in Gelderland De Bondt, destijds fervent tegenstander van noodoverloop en initiatiefnemer van de studie naar buitendijkse maatregelen:

‘Luteijn had zijn opdracht werkelijk perfect uitgevoerd. Keurig, maar hij maakte alleen maar problemen in plaats van aan een oplossing bij te dragen. Hij antwoordde op zulke kritiek door te zeggen dat noodoverloop misschien inderdaad maar een zeer gedeeltelijke oplossing is, maar dat zijn opdracht zodanig geformuleerd was dat die bredere vraag niet aan de commissie werd gesteld en dat hij zich consequent aan die opdracht heeft gehouden. Dus beantwoordde hij de vraag of noodoverloop een bijdrage levert aan de veiligheid met “ja”. Hij liet zich voor het karretje van de Haagse politiek spannen en zei “ik heb mijn opdracht uitgevoerd”. Dat vond ik wel onthutsend. (...) Hij had op zijn minst moeten zeggen dat noodoverloopgebieden niet de enige oplossing zijn, zelfs misschien maar een heel klein deel van de oplossing.’

Ook van het belangrijke grensoverschrijdende aspect van hoog water vond de Bondt weinig in het advies van de Commissie terug. Volgens de voormalige Gelderse gedeputeerde lag juist hier het gevaar op de loer, zonder dat de commissie er serieus aandacht aan besteedde. De Bondt pleitte dan ook voor maatregelen in het kader van Ruimte voor de Rivier in Nederland en het medefinancieren van Duitse maatregelen met Nederlandse en Europese gelden. Provincie en waterschap streefden naar een combinatie van maatregelen in Duitsland met verder dimensioneren van het riviersysteem in Nederland op een afvoer van 16.000 of zelfs hoger. Daarmee zou het zoeken naar ruimte binnen de dijken kunnen worden gestaakt. Hij constateert

dat het denken over noodoverloop onderhevig was aan wat, vooral in juridische kwesties, tegenwoordig wordt aangeduid als ‘tunnelvisie’:

Bij de Vries stond voorop: “Duitsland doet veel dus Nederland moet ook veel doen, via noodoverloopgebieden”. (...) We wilden zelfs anticiperen op 18.000 m<sup>3</sup>/s maar dan wel een oplossing zoeken binnen het systeem van de rivier. Dus niet het soort oplossing waarbij je in Den Haag op een rode knop drukt waardoor er elders een gebied onder water komt te staan. Je moet dit soort dingen eigenlijk helemaal niet op microniveau willen oplossen, maar op het niveau van het hele stroomgebied. De Duitsers wilden dat eigenlijk wel, maar wij hadden ons in Nederland zo vastgebeten in noodoverloopgebieden, dat die samenwerking daardoor eigenlijk even op een laag pitje kwam te staan. Dat kwam later overigens wel weer goed.’<sup>24</sup>

#### *Deskundigheid te koop: 5.000 Euro per gemeente*

Een andere kritische studie naar noodoverloop werd in opdracht van een aantal gemeenten in Nederland en Duitsland verricht door een wetenschappelijk medewerker van Technische Universiteit Delft (de Boer 2003a).<sup>25</sup> Het rapport plaatst vraagtekens bij de assumpties over de watervolumes tot 18.000 m<sup>3</sup>/s waartegen noodoverloop bescherming zou moeten bieden. Na uitvoering van ‘Ruimte voor de Rivier’ zullen de dijken op 16.000 m<sup>3</sup>/s berekend zijn, voldoende voor de te verwachten hoeveelheid water. De Boer (2003a: 75): ‘Noodoverloopgebieden kunnen op deze wijze noch nodig, noch nuttig en al helemaal niet urgent zijn’. Daarbij wijst hij ook op de kritische kanttekeningen die de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen (TAW; zie TAW 2002) plaatste bij de werking van noodoverloopgebieden.<sup>26</sup> Beter is, aldus De Boer, om een risicodiscussie te voeren, te compartimenteren, en de historische ongelijkheid van bescherming te verminderen of weg te nemen. Algemene dijkverhoging maakt zelfs vele maatregelen in het kader van Ruimte voor de Rivier onnodig. De Boer: ‘De Commissie Luteijn claimt ten onrechte per onmiddellijk ruimte op het land. Dit is waarschijnlijk ingegeven door de angst dat deze door verstedelijking steeds verder dichtslibt. (...) Een claim op dergelijke gebieden voor de tijdelijke opslag van water is echter niet te motiveren’ (2003a: 77). De Boer:

‘Ze hadden gewoon gedacht dat ze de strijd met vriendelijk lachen wel zouden kunnen winnen. Eerst was er die notitie van Loevestein geweest, en dan dat rapport van Luteijn. Dan denk je: “wat een slordig rapport. Oh jee, wat wordt hier geknoeid”.’<sup>27</sup>

#### *Het regionaal economische belang: Knooppunt Arnhem-Nijmegen*

Het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN), een samenwerkingsverband tussen twintig gemeenten in de genoemde regio, liet door ingenieursbureau Royal Haskoning een studie verrichten naar de waterproblematiek. Ook deze studie plaats-

te vraagtekens bij de 18.000 m<sup>3</sup>/s die de basis vormde van het advies van de commissie, en beoordeelde noodoverloop als voorbarig, overbodig en mogelijk schadelijk voor de regio. KAN pleitte onder andere voor meer aandacht voor de grensoverschrijdende dimensies van de problemen via Duits-Nederlands onderzoek op stroomgebiedsniveau en voor een regionaal overzicht van mogelijkheden voor gecontroleerd overstromen binnen de KAN-gemeenten. Als hierop gebaseerd alternatief benadrukte KAN het belang van een flexibel inzetbaar systeem van gecontroleerd overstromen in een keten van kleinere maar meer geschikte gebieden.<sup>28</sup> Dit eigen onderzoeksinitiatief van KAN, op een moment dat vanuit de provincie Gelderland ook al onderzoek werd gedaan, leidde overigens wel tot spanningen met de provincie.<sup>29</sup>

#### *Onderzoek over de grenzen heen: Gelderland en Nordrhein-Westfalen*

De Duits-Nederlandse Werkgroep Hoogwater nam het initiatief tot een onderzoek naar de grensoverschrijdende effecten van extreem hoogwater op de Niederrhein (Duits-Nederlandse Werkgroep Hoogwater (2004)). Dit rapport maakte het belang van het grensoverschrijdende karakter van de hoogwaterproblematiek duidelijk, en bevestigde de veronderstelling die een belangrijk element vormde van de kritiek die werd geuit op het rapport van de Commissie Luteijn: bij hoog water gaat het water allereerst in Duitsland over de dijken. Dit heeft weliswaar een verlagend effect op de te verwachten waterstanden in Nederland, maar zou er ook toe kunnen leiden dat het water vanuit Duitsland Nederland binnenstroomt. Om de grensoverschrijdende dimensie van de problematiek nog complexer te maken: ook de Duitsers zijn druk bezig met maatregelen die op langere termijn verandering kunnen brengen in de huidige situatie. Het is dan ook niet waarschijnlijk dat zij de bestaande situatie lang zullen laten voortduren. Daarom is volgens het rapport nauwere samenwerking op het gebied van hoogwaterbeleid over de grenzen heen nodig (Duits-Nederlandse Werkgroep Hoogwater 2004).<sup>30</sup>

#### *Andere studies die het debat beïnvloedden* <sup>31</sup>

Kritiek op het denken waaruit de plannen voor noodoverloop voortkwamen werd in grote lijnen ondersteund door het rapport 'Risico's in bedijkte termen' van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) van RIVM (RIVM 2004; zie hoofdstuk 2). Dit plaatst vraagtekens bij het onderscheid tussen structurele (normhandhavende, schadevoorkomende en beperkende) en niet-structurele maatregelen (ter opvang van het restrisico, en beperking van schade en aantal slachtoffers). Door hun werking zijn noodoverloopgebieden structureel onderdeel geworden van het veiligheidsbeleid. Het rapport bepleit andere maatregelen, zoals ruimtelijke differentiatie van veiligheidsnormen, ruimtelijke ordening en compartimentering van dijkkringgebieden, regulering van ruimtegebruik, betere communicatie over risico's en hoogwaterbestandig bouwen. Het vormt daarmee, met het project Veiligheid van Nederland in Kaart een belangrijk element in de recente discussie over hoogwaterbeleid en is aanjager van veranderingen in het denken over risico en veiligheid (RIVM 2004: 181-186).<sup>32</sup>



*De strijd om openbaarheid van kennis: een beroep op de Wet Openbaarheid Bestuur*

Een ander rapport dat een belangrijke rol heeft gespeeld werd in augustus 2003 uitgebracht door WL Delft en HKV. Het duurde lange tijd voordat het bestaan van dit rapport in Haagse politieke kringen officieel werd toegegeven. Het is moeilijk om iets anders te concluderen dan dat de kritische boodschap over vooral de technische aannamen waarop noodoverloop is gebaseerd, de effectiviteit van inrichting en gebruik, en de verhouding tussen kosten en baten van noodoverloopgebieden op dat moment blijkbaar minder gewenst was. Het rapport zette slechts kritische en relativerende kanttekeningen bij het zeer positieve kosten-batenbeeld dat werd geschetst van een keuze voor uitgebreide en dure inrichtingsmaatregelen. Van Ellen:

In augustus 2003 verscheen het rapport van HKV Lelystad, een onafhankelijk bureau (...). Ze hebben het rapport heel lang geheim weten te houden. (...) Iemand had naar ons gelekt dat het rapport er lag. We hebben toen geprobeerd het te krijgen maar het bestaan van het rapport werd ontkend. Zelfs in december 2003 ontkende de staatssecretaris bestaan van het rapport nog. Wij hebben toen een beroep gedaan op de Wet Openbaarheid Bestuur en het rapport zo opgevraagd. Er kwam weer geen reactie. Toen hebben we een brief met het dreigement gestuurd dat, als we het binnen twee weken niet zouden krijgen, we het via juridische weg zouden proberen. Toen kwam het met een flauw excuusbriefje erbij, dat het op de verkeerde stapel was terechtgekomen of iets dergelijks. De boodschap van het rapport was duidelijk: noodoverloop werd te duur en te weinig effectief bevonden. Daar is eigenlijk de afkalving van de positie van Rijkswaterstaat en de staatssecretaris begonnen.’<sup>33</sup>

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gaf ook nog opdracht voor een aanvullend deskundigenoordeel, uitgevoerd door WL Delft Hydraulics (Dijkman et al. 2003). Het oordeel onderschrijft de positieve invloed van noodoverloopgebieden op de beheersing van een overstromingsramp (al is ook de ‘airbag’ niet volledig betrouwbaar) en ondersteunt de reeds in de Vierde Nota Water (1998) uitgesproken voorkeur voor gecontroleerd boven ongecontroleerd overstromen, maar plaatst kritische kanttekeningen bij, onder andere, de geringe capaciteit van de door de Commissie genoemde gebieden en de kosten- en batenaspecten. Het rapport is ook kritisch over de beperkte onderzoeksopdracht aan de Commissie en de ‘navenant smalle taakopvatting’ (2003: 6) waartoe dit in de uitvoering heeft geleid (beperking tot de vraag naar ‘nut en noodzaak’, met uitsluiting van oplossingsrichtingen als compartimentering). Over de grensoverschrijdende dimensie constateert het rapport dat rond 2015, afhankelijk van de toestand van de Duitse dijken, rekening moet worden gehouden met een fysiek maximale afvoer van rond de 18.000 m<sup>3</sup>/s, en waarschuwt dat water uit Duitsland binnendijks Nederland kan binnenstromen.

## Lokale en regionale overheden tussen beleidsplannen en verzet

### *Burgemeesters in tijden van nieuw hoogwaterbeleid*

De lokale overheden hadden het niet gemakkelijk met de plannen voor noodoverloop. Zij moesten enerzijds de burgers op hun gemak stellen en anderzijds alle informatie- en beïnvloedingskanalen naar Den Haag openhouden. Het was voor bestuurders moeilijk om op de hoogte te blijven van de laatste ontwikkelingen. Wij waren zelf in de gelegenheid om in de eindfase van het werk van de commissie een bijeenkomst met de klankbordgroep op 18 maart 2002 bij te wonen. Tijdens die bijeenkomst, waarin aandacht werd besteed aan criteria voor gebiedsselectie, werden de contouren van het komende advies al aardig duidelijk. Het was daarbij opvallend hoe snel kritische vragen over cruciale aannamen en keuzen van de commissie snel en in feite onbeantwoord terzijde werden geschoven.<sup>34</sup> Het werd ons duidelijk dat wie echt iets wijzer wilde worden van het werk van de commissie, bij deze bijeenkomsten niet echt aan het goede adres was. Ook voor lokale bestuurders viel het niet mee om van de ontwikkelingen op de hoogte te blijven. Burgemeester Wilbers van Ubbergen:

‘Rijkswaterstaat zei in 2001 altijd: “het is maar een studie”. Luteijn had een tussenrapportage geproduceerd en daaraan zagen we al dat het fout ging voor het gebied. (...) Er was niet doorheen te komen. Rijkswaterstaat verwees naar de Commissie Luteijn. De minister zei: “het ligt bij de specialisten van Rijkswaterstaat, en wij wachten het advies van de Commissie Luteijn af”. (...) Ik heb Luteijn zelf één keer gesproken voordat het rapport er lag. De commissie zei: “wij discussiëren er niet over. Wij leggen het bij de politiek, en die moeten het dan maar besluiten”. (...) Kortom: er was niemand die op dat moment verantwoordelijkheid nam voor het feit dat er snel daarna gekozen ging worden. Toen het rapport er eenmaal was kwam Luteijn wel hierheen om uit te leggen wat hij eigenlijk wilde, maar het was daarvóór erg moeilijk voor mensen om ergens heen te gaan en te zeggen “wij zijn het hier niet mee eens”. (...) De macht en invloed van Rijkswaterstaat is enorm. Wie iets van water weet zit bij Rijkswaterstaat. (...) Rijkswaterstaat zegt “er komt 18.000 m<sup>3</sup>/s”, en dan moet ik reageren. Het gaat uit van de zogenaamde technische veronderstellingen, die dan door het Hoogwaterplatform en door ons werden aangevallen. (...) Wij waren op zoek naar iemand die tegen Rijkswaterstaat op zou kunnen. Iemand die zelf niet betrokken is bij het maken van beleid maar alleen de gegevens aanreikt. Als je zegt “we willen het niet, doe het maar daarginds”, dan laad je al snel de verdenking van NIMBY op je - wij zeggen hier NIVEA, niet in mijn voor- en achtertuin. Ja, dan zeggen ze natuurlijk “logisch dat je dat niet wilt. Je bent ook burgemeester en dan ben je natuurlijk tegen”. Je hebt altijd de schijn tegen je dat je alleen maar voor je eigen gemeente aan het praten bent. (...) Het Hoogwaterplatform heeft mij daarbij goed geholpen. Iedere oorlog heeft geschreeuw nodig. Die rol werd overgenomen door het Hoogwaterplatform. Zij konden de overheid op een andere manier aanvallen dan ik. Ik moest wel met de staatssecretaris in overleg blijven.<sup>35</sup>

Henk Zomerdijk, van 1988 tot 2000 burgemeester van Echteld en daarna van Duiven, maakte in 1995 de dreiging van hoogwater van zeer dichtbij mee. Een dreigende dijkdoorbraak in Ochten (gemeente Echteld) leidde daar tot noodevacuatie van de bevolking. Die gebeurtenissen hebben een grote invloed op hem gehad, en maakten hem tot een groot voorstander van een actief en doortastend veiligheidsbeleid in de strijd tegen de dreiging van hoogwater. Zomerdijk:

‘Er was die dreiging van een doorbraak, je realiseert je dan: hoe is het toch mogelijk dat het onderhoud van de dijken zo verwaarloosd was? In Ochten waren we vijftien jaar bezig met praten over verbeteringen van het dijkvak. Ingewijden wisten wel dat de kwaliteit heel slecht was, met een kans op doorbraak van 1:50! En dat terwijl we een norm van 1:1.250 hebben. In de jaren ervoor was heel veel gepraat, maar vooral in termen van het belang van de dijken als bijdrage aan landschap en natuur. Vooral niet teveel veranderen dus. Het ging eindeloos over de wijze en procedures van uitvoering, maar slechts marginaal over veiligheid. In 1995 ging dat in Ochten dus bijna fout. (...) In 1994 waren de procedures zoals het bestemmingsplan bijna afgerond. Er lagen plannen klaar om de verbeteringen aan te brengen. Zelfs in de periode van de bijna-doorbraak hadden we nog een bezwaarschrift tegen de dijkverbetering. Dat hebben we toen gewoon terzijde geschoven. Met inachtneming van het feit dat het bezwaar er lag, maar alles dat verdere uitvoering verhinderde ging aan de kant.’<sup>36</sup>

De ligging van de Duivense Broek binnen de grenzen van zijn huidige gemeente betekende dat hij weer direct met de problemen van hoogwater werd geconfronteerd. Hij volgde het debat over noodoverloop op de voet, onder meer als lid van de klankbordgroep van de Commissie Luteijn, en als lid en woordvoerder van de Vereniging Nederlandse Riviergemeenten VNR. Door zijn ervaringen in de jaren negentig was hij overtuigd van het grote belang van hoogwatermaatregelen, maar dat maakte hem nog niet automatisch tot een voorstander van noodoverloop. Integendeel: hij steunde initiatieven voor regionale studies die zich ten doel stelden noodoverloop af te schieten (zie hierboven):

Ik zat in de klankbordgroep van de Commissie Luteijn. Ik had het idee dat noodoverloop vanaf het begin hun doel was. Met andere woorden, een houding van “ze moeten er komen en daar schrijven wij een verhaal bij”. Daar waren ze niet van af te brengen. Ze liepen ook wel erg aan de leiband van het Ministerie. (...) Dat hele verhaal over draagvlak liep vooral via de klankbordgroep, daar was ik ook vaak bij. Maar daarbuiten heb ik nooit met ze van gedachten gewisseld, en dat gold voor alle gemeenten. Ik zat er ook nog bij vanuit de VNR, maar de VNR werd gewoon gelijkgeschakeld met de andere leden van de klankbordgroep.’<sup>37</sup>

### *Provincie en waterschap*

Hierboven noemden wij al enkele onderzoeksinitiatieven die in Gelderland werden ontwikkeld in reactie op de plannen voor noodoverloop en het positieve advies van de Commissie Luteijn. De Nederlands-Duitse studie is daarbij ongetwijfeld cruciaal geweest, aangezien daarmee de getsalmatige aannamen van de Commissie Luteijn over overschrijdingskansen werden ondergraven.<sup>38</sup> De Provincie Gelderland wilde veiligheid zonder noodoverloop, en was bereid alle beschikbare wettelijke middelen in te zetten om de plannen hiervoor te dwarsbomen. Daarbij kwam steun van organisaties als KAN (ondanks de spanningen die het eigen initiatief van KAN opriep; zie hierboven) en de Kamer van Koophandel (Rivierenland) goed van pas.<sup>39</sup> Blijkbaar had de Commissie Luteijn de provinciale weerstanden tegen noodoverloop tijdens het onderzoeksproces toch zwaar onderschat, en het belang van het verwerven van brede provinciale steun niet voldoende gewicht gegeven. Ook gedeputeerde Harry Keereweer was zeer kritisch over de vermeende effectiviteit van noodoverloop op het moment van feitelijke inzet. Zijn belangrijkste boodschap voor Den Haag was dat Gelderland zeshonderd alternatieve plannen had klaar liggen, vooral gebaseerd op middelen als ruimtelijke expansie, graven van nevengeulen, afgraven van uiterwaarden en dijkverlegging.<sup>40</sup>

Via organen als Inter-Provinciaal Overleg (IPO) en Landelijk Bestuursoverleg Water (LBOW) kon de kwestie weliswaar in Den Haag worden aangekaart, maar hier overheerste grote terughoudendheid: ten eerste omdat hierin ook de belangen van andere provincies zijn vertegenwoordigd, ten tweede omdat een politieke uitspraak van de staatssecretaris over een als goedkoop en effectief beschouwde maatregel niet zomaar kon worden gerelativeerd. De weg via Rijkswaterstaat was lastig. Bij Rijkswaterstaat Oost-Nederland bestond intern ook grote twijfel over de plannen, maar de diepgewortelde cultuur van loyaliteit aan de politiek verantwoordelijke maakte het moeilijk om deze twijfel te mobiliseren.<sup>41</sup>

Bij het waterschap zat veel lokale kennis die voor de ontwikkeling van provinciale alternatieven voor noodoverloop kon worden gemobiliseerd.<sup>42</sup> Ook binnen het waterschap bestond geen overeenstemming over noodoverloop. Bas de Bruijn van Waterschap Rivierenland vond dat het idee in ieder geval een kans moest krijgen en verder diende te worden onderzocht in plaats van direct te worden verworpen. Volgens hem waren, als gevolg van Loevestein, de plannen in een prematuur stadium naar buiten gekomen. Vervolgens was door de Commissie Luteijn een te beperkte vraagstelling gehanteerd en werden elementen als het grensoverschrijdende karakter van de problemen door de commissie gemarginaliseerd. Het waterschap was, na enige inbreng in het voortraject, in de latere fase slechts lid van de klankbordgroep van de commissie en had daardoor weinig invloed op het proces.

Ook met het Hoogwaterplatform waren de relaties niet gemakkelijk als men - zoals de Bruijn - niet a-priori tegen de plannen was. Pogingen om, onder andere via een studie in samenwerking met Rijkswaterstaat en Provincie de argumenten voor en tegen noodoverloop op een rijtje te zetten, werden vanuit de actiewereld met wantrouwen gadeslagen.<sup>43</sup> In het verhitte debat werden vaak de genuanceerde stand-

punten gemarginaliseerd. Dit heeft ook te maken met het feit dat deze nuancering vaak hoort bij een abstractere en meer afstandelijke visie op de problematiek: met het principe van noodoverloop is niets mis, maar zodra het 'landt' in een specifiek gebied wordt het een heel ander verhaal.<sup>44</sup>

## Beïnvloeding van de nationale politiek

De vele contacten die het Hoogwaterplatform legde met de nationale politiek werden van groot belang voor de beïnvloeding van de besluitvorming over noodoverloopgebieden. Vooral de contacten met de waterspecialisten van de Tweede-Kamerfracties van CDA en PvdA wierpen daarbij hun vruchten af. CDA-kamerlid van Lith beheert sinds 2002 voor zijn partij de portefeuille 'water'. Hij werd een belangrijk Haags aanspreekpunt voor burgers die zich verzetten tegen overheidsplannen als noodoverloop. Samen met PvdA-kamerlid Boelhouwer diende hij eind 2004 een motie in die het lot van de plannen voor noodoverloop (voorlopig en grotendeels) bezegelde. In de motie werd de regering verzocht om het budget voor noodoverloopgebieden (400 miljoen euro voor de periode 2011-2014) over te hevelen naar het budget voor het programma Ruimte voor de Rivier. Dat komt niet slecht uit: de kosten daarvan worden nu al geschat op 2,2 miljard euro in plaats van de gereserveerde 1,9 miljard. Met het aannemen van deze motie gingen de plannen voor noodoverloopgebieden in de ijskast en verdween het rapport van de Commissie Luteijn in de la.<sup>45</sup>

Van Lith stoorde zich aan de snelheid waarmee de toenmalige staatssecretaris ingrijpende conclusies verbond aan de aanbevelingen van de Commissie Luteijn:

'Bij die noodoverloopgebieden was het duidelijk: ik kon het niet aan de mensen uitleggen, het was een veel te technisch verhaal voor wat misschien wel in de eerste plaats een bestuurlijk-juridisch vraagstuk is. (...) Een heel grote fout van de commissie en in de manier waarop het rapport werd gepresenteerd was de communicatie. Zodra Luteijn het rapport aan staatssecretaris de Vries had overhandigd, verbond zij er politieke conclusies aan. Toen ging het helemaal mis. De grote fout was dat er vanuit een dergelijk rapport conclusies werden getrokken over de belangen van mensen heen, over hun kennis heen, over de ruggen van de betrokkenen heen. Ja, dan sta je meteen al op een grote achterstand, want zoiets accepteren de mensen gewoon niet meer. (...) Als de politiek uiteindelijk een keuze moet maken, dan moet daarover ook worden gecommuniceerd. Het is eigenlijk heel rationeel en logisch, maar de ministeries hebben nog steeds een houding van "wij bepalen wat er gebeurt", "wij zijn de belangrijke spelers". De samenleving moet in die processen veel meer centraal staan, met de overheid als facilitator, coördinator van het proces.'<sup>46</sup>

De andere indiener van de motie was Jan Boelhouwer, lid van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA. Voordat hij in februari 2003 toetrad tot de Kamer had Boelhouwer vanaf 1999 als gedeputeerde in Noord-Brabant de portefeuille 'water',

een onderwerp waar toen vrijwel niemand belangstelling voor had. Een kwestie van de laatste linten van de versterkte dijken doorknippen, zo leek het. Mede dankzij de verrassende boodschap van de staatssecretaris op Loevestein kwam daarin verandering. Onzekerheid, verwarring en protest waren het gevolg. Boelhouwer was niet a-priori tegen noodoverloop, en droeg die boodschap persoonlijk uit in de regio. In kringen van het Hoogwaterplatform was hij dan ook niet erg populair, en werd politiek onbetrouwbaar gevonden. Wie zich, vaak op goede gronden, niet direct ondubbelzinnig tegen noodoverloop uitsprak kwam al snel in die categorie terecht.

In de Beersche Overlaat had de boodschap van Boelhouwer meer succes; protesten zijn daar in ieder geval uitgebleven. Boelhouwer:

‘Ik kon het op zich wel begrijpen, met die klimaatverandering. (...) In die tijd was de mogelijkheid van een afvoer boven de 18.000 nog prominent in beeld, dat was de stand van onze kennis op dat moment. Ik vond het uitgangspunt “doe het maar bovenstrooms” erg kortzichtig. Als je dan iets in Nederland wilt doen, ligt het voor de hand om die gebieden te kiezen. Ik ben in de Beersche Overlaat direct met alle betrokkenen om de tafel gaan zitten: gemeenten, waterschap en andere partijen. Ik vond dat je ervoor moest zorgen dat het goed werd uitgelegd. Duidelijk maken dat dit, hoe vervelend ook, op één of andere manier zou gaan komen. Ik probeerde daar uit te leggen dat het beter is als je zelf het initiatief in handen houdt, zodat je goede maatregelen kunt nemen en een schaderegeling bedingen. Ik ben dat de mensen zelf gaan vertellen, van huis tot huis bij wijze van spreken. (...) Ik vond noodoverloop voor de Beersche Overlaat helemaal geen slecht idee. Ik had mij eraan gecommitteerd en heb daar nooit enig verzet geconstateerd. Er is wel degelijk draagvlak voor. (...) De manier waarop je het communiceert heeft ook invloed op de bereidheid van mensen om zoiets te accepteren’<sup>47</sup>

Toch kreeg ook bij Boelhouwer twijfel over noodoverloop de overhand:

‘De kritische rapporten over de plannen voor noodoverloop zoals voorgesteld door de Commissie Luteijn maakten voor mij wel duidelijk dat het allemaal wat genuanceerder lag, en dat noodoverloop niet direct nodig is. Toen heb ik het standpunt ingenomen dat je het dan niet meteen moet gaan doen; je moet niet zo veel geld gaan besteden aan iets dat niet nodig is. Bovendien maken de Kaderrichtlijn Water en EU-afspraken over het niet afwentelen van wateroverlast Europese afspraken over hoog water mogelijk, ook voor de verre toekomst. Daarmee was voor de Rijn en Gelderland eigenlijk de basis onder de veronderstelde noodzaak van noodoverloop weggenomen.’<sup>48</sup>

Boelhouwer bleef voorstander van toepassing van het noodoverloop-concept in de Beersche Overlaat, een standpunt dat in de Ooijpolder op weinig begrip kon rekenen. Omgekeerd had het Tweede-Kamerlid zijn twijfels over de opstelling van het Hoogwaterplatform:

‘Mijn bezwaar was dat ze veel te veel NIMBY waren en zijn. Dat ze zich goed organiseerden staat buiten kijf, maar hun opstelling was wel erg op henzelf gericht en had weinig te maken

met veiligheid voor het totale rivierengebied. Ze hebben het slim aangepakt en ook snel de Gelderse gedeputeerden (...) achter zich gekregen. Dat verklaart ook dat het proces in Brabant heel anders verliep dan in Gelderland. Het onderuit halen van Luteijn was pas daarna aan de orde omdat toen uit rapporten bleek dat zijn aannamen niet deugden. Maar ik durf de stelling aan dat, ook als de aannamen van Luteijn wel geklopt hadden, de Ooipolder vrijwel zeker niet meer in beeld zou zijn gekomen.’<sup>49</sup>

Op het hogere niveau van het Inter-Provinciaal Overleg (IPO) maakten de uiteenlopende standpunten over noodoverloop van gedeputeerden uit Gelderland en Brabant enige politieke ‘afstemming’ van de onderling zo verschillende standpunten nodig. Zo hielden de gedeputeerden de Bondt en Boelhouwer, beide deel uitmakend van het IPO, er geheel verschillende standpunten over noodoverloop op na, maar hadden afgesproken deze verschillen niet politiek tegen elkaar uit te spelen in de gevoelige maatschappelijke discussie over dit onderwerp.<sup>50</sup>

#### *Terug naar de kennisbasis: nieuwe ruimte voor tegengeluiden*

De commissie Luteijn was met een zeer beperkte onderzoeksvraag op pad gestuurd, en had bovendien de discussie over faalfactoren en onzekerheden geen plaats in het onderzoeksproces gegeven. Toen het rapport er eenmaal lag, ontstond al snel weer nieuwe ruimte voor de productie van kritische rapporten door personen, onderzoeksbureaus en instituten wier kennis en visies in een eerdere fase weinig of geen toegang hadden gekregen tot de commissie. Er stond genoeg in het rapport om op te schieten. Durk Klopstra:

‘Na Luteijn kwam veel onderzoek op gang naar de effecten van die onzekerheden voor de plannen voor noodoverloop. Dat onderzoek werd door verschillende bureaus gedaan. (...) Toen werd er dus wel gekeken naar die effectiviteitsvraag, toen zijn alle simulaties wel gedaan. Toen bleek ook dat het met het waterstandverlagende effect van noodoverloop wel erg tegenviel.’<sup>51</sup>

Zo laat de discussie over noodoverloop duidelijk zien hoe de cruciale kennis die in het onderzoeks- en adviesproces geen plaats kreeg, na uitkomen van het rapport van de Commissie Luteijn in toenemende mate het politieke debat ging bepalen. Hoe moeten we dit marginaliseringsproces zien: niet als een complot, wel als ontwikkeling van een ‘tunnelvisie’ als gevolg van het feit dat het kennisdebat in de ambtelijke en bestuurlijke arena op onvoorspelbare wijze verknoopt raakte met scoringsdrift op een belangrijk en zeer gevoelig onderwerp. Klopstra:

‘Mijn inschatting is dat partijpolitieke of ambtelijke belangen geen rol hebben gespeeld om het onzekerhedenvraagstuk bij voorbaat “uit te schakelen”, maar wel dat zowel in de commissie als in de ambtelijke begeleiding daarvan onvoldoende kennis van het onzekerhedenvraagstuk aanwezig was om de importantie ervan te kunnen inschatten. Wat daar waarschijnlijk heeft meegespeeld is dat, gezien de maatschappelijke impact van noodover-

loop en de brede belangstelling voor het onderwerp sprake was van een sfeer met een zekere “scoringsdrift”. Zo’n sfeer is niet bevorderlijk voor de kansrijkheid van terechte opmerkingen van specialisten over verkeerd gekozen uitgangspunten. Gebrek aan eigen kennis en het over het hoofd zien van kennis van specialisten, waarschijnlijk mede als gevolg van een sfeer van “scoringsdrift”, hebben geleid tot een tunnelvisie gebaseerd op een fout uitgangspunt.<sup>52</sup>

Zo kwamen geleidelijk de inzichten op basis waarvan vraagtekens konden worden gezet bij noodoverloop steeds duidelijker naar voren en gingen ook steeds meer de politieke besluitvorming hierover bepalen. Wij proberen in dit boekje geen volledig overzicht te geven van alle argumenten voor en tegen noodoverloop. Toch zijn in het voorgaande al vele argumenten aan de orde geweest, waaronder de door de commissie gehanteerde aannamen over rivierafvoer van de Rijntakken, gekoppeld aan de grensoverschrijdende dimensies van de hoogwaterproblemen (Duitsland). In de uiteindelijke (voor de Rijn afwijzende) politieke besluitvorming hebben de verschillende kritische analyses van kosten en baten en van te verwachten effectiviteit van noodoverloop in relatie tot de in het onderzoek van de commissie grotendeels veronachtzaamde factor ‘onzekerheid’ (riviergedrag in extreme situaties, diversiteit van onzekerheidsbronnen en faalmechanismen; hoofdstuk 2) een cruciale rol gespeeld.<sup>53</sup>

## **Het einde van de plannen voor noodoverloop: succes voor het Hoogwaterplatform?**

Het rapport van de Commissie Luteijn opende de bewoners en belangengroepen in de door de commissie aangewezen gebieden definitief de ogen over wat hen te wachten stond. In de Ooijpolder werd als reactie op de snelle concretisering van de plannen voor noodoverloop het Hoogwaterplatform opgericht. De actiegroep ontwikkelde zich tot een belangrijke factor in de strijd tegen noodoverloop. Via een uitgekende strategie werden leden en sponsors, regionale en internationale netwerken, media, landelijke politiek en adviseurs met specialistische kennis gemobiliseerd. In dezelfde periode maakte een aantal kritische studies naar noodoverloop steeds duidelijker dat het positieve antwoord op de vraag naar ‘nut en noodzaak’ op zijn minst enige nuancering behoeft. In de nationale politiek, waar de diverse watervertegenwoordigers in de Tweede Kamer rijkelijk door het Hoogwaterplatform werden voorzien van nieuwe kritische inzichten, kantelde het beeld geleidelijk ten nadele van het kabinetsstandpunt over noodoverloop. De in 2005 aangenomen motie ‘van Lith-Boelhouwer’ liet de noodoverloopplannen voor de Ooijpolder en Rijnstrangen sneuvelen. Wat was hierin de rol van het Hoogwaterplatform? Dat is moeilijk te zeggen. Het is vooral een samenspel geweest van de toenemende invloed van de grondige kritiek uit de wereld van de waterprofessionals op kennisbasis, aannamen en de daarop gebaseerde adviezen, met de politieke organisatie van het



maatschappelijke verzet in de Ooijpolder en uitoefening van druk op de landelijke politiek door het Hoogwaterplatform.

---

- 1 Interview P. Wilbers, burgemeester Ubbergen (Ubbergen, 4-7-2005).
- 2 *Gelderlander* 29-5-2002 ('Voorgestelde gebieden niet overnemen in regeerakkoord'); *Gelderlander* 30-5-2002 ('Regio verzet zich tegen noodpolders'); *NRC* 30-5-2002 ('Ooijpolder: Luteijn speelt voor God').
- 3 *Brabants Dagblad* 30-5-2002 ('Dit dreigt geen verzopen land te worden'); *Gelderlander* 30-5-2002. Interview J. Boelhouwer, lid Tweede Kamer PvdA (Den Haag, 9-11-2005). Een geïnterviewde benadrukt dat Boelhouwer (sinds januari 2003 lid van de Tweede Kamer en waterwoordvoerder voor de PvdA) inzette op financiële steun van het rijk voor sanering van de Brabantse varkenshouderij in ruil voor Brabantse acceptatie van noodoverloop.
- 4 Interview P. Wilbers (Ubbergen, 4-7-2005).
- 5 Commissie Midden- en Klein Bedrijf.
- 6 Gewestelijke Land en Tuinbouw Organisatie.
- 7 Interview M.P.J.M. Zegers, directeur Rabobank Ubbergen (1-7-2005).
- 8 'Overval op de polder'. *Onze Bank*, Rabobank Ubbergen, September 2002.
- 9 Interview M.P.J.M. Zegers (Ubbergen, 1-7-2005). Zie ook *Gelderlander* 4-10-2002 ('Innemende Luteijn kan Ooij niet overtuigen').
- 10 Interview H.B.A.M. Sanders, voorzitter Hoogwaterplatform (Kekerdom, 7-6-2005).
- 11 Interview M.P.J.M. Zegers (Ubbergen, 1-7-2005).
- 12 Interview M.P.J.M. Zegers (Ubbergen, 1-7-2005).
- 13 Deze website kreeg wellicht ook veel belangstelling van de overheid: Verkeer en Waterstaat, Binnenlandse Zaken, en ook Defensie behoorden tot de bezoekers (interview H.B.A.M. Sanders, Kekerdom, 7-6-2005).
- 14 *Gelderlander* 3-9-2005 ('Zware jongens'): 'als je ergens snel een tamelijk intelligent actiecomité in de benen hebt is het in de achtertuin van Nijmegen, waar het wemelt van de vitale en vastberaden hoogleraren, wetenschappers en directeuren die genieten van hun (vervroegd) pensioen'. Zie ook *Staatscourant* 15-4-2004 ('Wie wil er nou een waterwolf ontvangen?').
- 15 Interview H.B.A.M. Sanders (Kekerdom, 7-6-2005).
- 16 Interview H.J.H. Sieger en M. Oppenberg (Nijmegen, 8-7-2005). Volgens Smit (2003) ontdekte de staatssecretaris pas bij een bezoek aan de polder in mei 2001 dat het gebied aan Duitsland grenst.
- 17 Interview H.B.A.M. Sanders (Kekerdom, 7-6-2005).
- 18 Interviews H.B.A.M. Sanders (Kekerdom, 7-6-2005), W.F.T. van Ellen (21-6-2005).
- 19 Interview H.B.A.M. Sanders (Kekerdom, 7-6-2005).
- 20 De derde was de onlangs overleden professor van Ellen; zie boven; zie *Gelderlander* 23-8-2005 ('Van Ellen: deskundig en wars van dogma's'). Van Ellen had niet dit soort belangen, maar handelde volgens Sanders uit 'een soort wetenschappelijke verontwaardiging, zo van "wat een baarljke nonsens is dit allemaal".' In een interview dat wij met van Ellen hadden zei hij hierover: 'het gaat niet om mijn naam, maar om de erkenning of verwerping van ideeën op basis van argumenten' (Interviews H.B.A.M. Sanders, Kekerdom; W.F.T. van Ellen, Nijmegen).
- 21 Interview W.F.T. van Ellen, adviseur Hoogwaterplatform (Nijmegen, 21-6-2005); zie ook *NRC* 4-4-2000. Van Ellen was ook betrokken bij de discussie over rivierverruiming in Lent bij Nijmegen (zie hoofdstuk 3). Hij ontwierp een alternatieve geul ('de geul "van Ellen"', die door de uiterwaarden loopt in plaats van dwars door Lent) die een voor de bewoners minder schadelijke oplossing moet bieden voor opstuwing van het water.
- 22 Enkele geïnterviewden suggereren dat deze lokale kennis in de interne discussies een rol speelde (interviews H.B.A.M. Sanders, Kekerdom, 30-6-2005; J. Smit, Millingen, 1-7-2005; Z.

- Stappershoef, Erlecom, 8-7-2005). Zie ook *Volkscrant* 27-12-2003 ('Laat de Ooijpolder niet verzuipen').
- 23 Zie waterforum online 16-1-2003 ('Gelderland vindt noodoverloopgebieden nutteloos en duur'). Voorstel F-444 (hoogwaterbescherming Provincie Gelderland) werd op 29 januari 2003 door Provinciale Staten aangenomen. Zie ook *Gelderlander* 11-1-2003 ('Dijken doorsteken onnodig').
  - 24 Interview J. de Bondt (Amsterdam, 29-9-2005). In het periodieke nieuwsbericht van de Commissie Luteijn hield de Bondt nog een flinke slag om de arm ('Provincie Gelderland zegt "ja, mits" tegen noodoverloopgebieden').
  - 25 Het rapport 'Het noodoverloopgebied: airbag of luchtzak?' werd geschreven in opdracht van de gemeenten Angerlo, Beuningen, Druten, Duiven, Millingen, Ubbergen, West Maas en Waal en Wijchen in Nederland en Kleve en Kranenburg in Duitsland (De Boer, 2003a; zie ook *Groene Amsterdammer* 14-8-2004 ('Eindeloze Deining')).
  - 26 TAW schreef op verzoek van de staatssecretarissen van Verkeer en Waterstaat en Binnenlandse Zaken een reactie op het rapport Luteijn. TAW onderschrijft de principiële voorkeur voor gecontroleerd overstromen, maar niet 'nut en noodzaak' van noodoverloop. Er is vooral kritiek op de veranderde effectiviteit (inzetten, faalfactoren, extreme omstandigheden) en (kosten) efficiëntie. TAW concludeert 'dat het advies tot zoveel technisch/inhoudelijke vragen leidt dat de TAW niet positief kan adviseren omtrent een zware beslissing zoals voorgesteld door de commissie' (zie de Boer 2003a). Sommige geïnterviewden suggereren een mogelijk verband tussen dit negatieve advies en de recente opheffing van TAW en vervanging door het Expertise Netwerk Waterkeren (ENW). Zie [www.venwinform.nl](http://www.venwinform.nl)
  - 27 Interview E. de Boer (Delft, 23-6-2005).
  - 28 Zie [www.hoogwaterplatform.nl](http://www.hoogwaterplatform.nl). Het rapport verscheen in januari 2003.
  - 29 Interview J. de Bondt (Amsterdam, 29-9-2005). Zie ook Smit (2003).
  - 30 [www.hoogwaterplatform.nl](http://www.hoogwaterplatform.nl) ('Brief van het Hoogwaterplatform aan de waterspecialisten van de Tweede Kamer, 6 november 2004').
  - 31 Wij pretenderen hier geen uitputtend overzicht te geven van alle argumenten voor en tegen noodoverloop die vanuit diverse onderzoeken naar voren werden gebracht. Wij willen vooral laten zien hoe en door welke actoren de kennis, die de basis vormde voor of product was van het werk van de Commissie Luteijn, wordt geproblematiseerd door alternatieve kennisclaims en daarop gebaseerde beleidsopties naar voren te brengen.
  - 32 Interviews B.A. Bannink, beleidsonderzoeker Water en Ruimtelijke Planning, RIVM (Bilthoven, 6-6-2005); W. van der Kleij (Den Haag, 11-4-2005).
  - 33 Interview W.F.T. van Ellen (21-6-2005). De kwestie werd ook vermeld door Sanders. Het rapport woog systematisch voor- en nadelen van noodoverloop en relativeerde daarbij de effectiviteit die de commissie Luteijn eraan toeschreef. Interviews M. Kok en D. Klopstra, HKV-Lijn in Water (Lelystad, 17-10-2005; 15-2-2006). Blijkbaar werd zelfs deze beargumenteerde relativeering als een serieuze bedreiging van de plannen voor noodoverloop beschouwd. Zie 'Brief van het Hoogwaterplatform aan de waterspecialisten van de Tweede Kamer, 6 november 2004'; 'Geheim rapport openbaar door actie Hoogwaterplatform'; [www.hoogwaterplatform.nl](http://www.hoogwaterplatform.nl).
  - 34 Een voorbeeld was de omdijking van woonkernen binnen overloopgebieden. De commissie had gekozen voor één omdijkte kern per gebied, een arbitraire keuze die terecht vragen oproep.
  - 35 Interview P. Wilbers (Ubbergen, 4-7-2005).
  - 36 Interview H. Zomerdijk, burgemeester Echteld / Duiven (Duiven, 10-11-2005).
  - 37 Interview H. Zomerdijk (Duiven, 10-11-2005).
  - 38 Van der Hoek benadrukt dat een duidelijker scheiding tussen korte en lange termijn de uitkomsten van deze studie en de kritiek op noodoverloop op basis daarvan deels weerleggen.
  - 39 Kamer van Koophandel Rivierenland hield zich vooral bezig met mogelijke aanwijzing van Tieler- en Bommelerwaard, waar de meeste van haar leden zijn te vinden (interview J. de Bondt, Amsterdam, 29-9-2005).

- 40 Zie *Volkskrant* 27-12-2003 ('Laat de Ooijpolder niet verzuipen').
- 41 Interview J. de Bondt (Amsterdam, 29-9-2005).
- 42 Waterschap Rivierenland kwam formeel in 2002 tot stand; feitelijk samenvoeging was voltooid per 1-1-2003 (interview B.G. de Bruijn, Arnhem, 6-12-2005).
- 43 Interview B.G. de Bruijn (Arnhem, 6-12-2005).
- 44 Interviews B.G. de Bruijn (Arnhem, 6-12-2005); R. van Loenen Martinet (Arnhem, 23-11-2005).
- 45 Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2005, 29 800 XII Nr. 20 Motie van de leden van Lith en Boelhouwer, voorgesteld 24 november 2004. Zie ook PM 16-6-2005. Met enige regelmaat halen de plannen opnieuw de pers; zie hieronder, en *Gelderlander* 23-6-2005 ('Noodoverlopen opnieuw op agenda'). Zie ook Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Water 2005.
- 46 Interview E. van Lith, lid Tweede Kamer CDA (Eersel, 9-8-2005).
- 47 Interview J. Boelhouwer (Den Haag, 9-11-2005).
- 48 Interview J. Boelhouwer (Den Haag, 9-11-2005).
- 49 E-mail communicatie J. Boelhouwer (11-11-2005).
- 50 Interviews J. Boelhouwer (Den Haag, 9-11-2005); J. de Bondt (Amsterdam, 29-9-2005).
- 51 Interview D. Klopstra (Lelystad, 15-2-2006).
- 52 Interview en E-mailcontact D. Klopstra (Lelystad, 15-2-2006; 23-2-2006).
- 53 Deze factoren worden genoemd in het 'Tussenbesluit Rampenbeheersingsstrategie overstromingen Rijn en Maas' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Water 2005).

*‘Je kunt nog zo hard lopen, het water loopt altijd harder’<sup>1</sup>*

## 5 Van brede naar smalle rivier

### Twee gebieden bepaald door de rivier

Het verhaal over de totstandkoming van het plan voor noodoverloopgebieden tot en met de beslissing van het kabinet om af te zien van deze maatregel laat één kant onderbelicht: die van de bewoners. Hoe reageerde de bevolking in de diverse gebieden op het plan voor noodoverloop? Dit roept meteen een tweede vraag op: waarom kwamen alleen in de Ooijpolder bewoners in actie tegen het plan? Zoals wij beschreven in hoofdstuk 4 werd in de Ooijpolder het Hoogwaterplatform opgericht. In Rijnstrangen voerden de bewoners geen actie; hun houding was afwachtend. Dat verschil maakt een vergelijking van deze gebieden interessant. In dit en het volgende hoofdstuk wordt de Ooijpolder met het Rijnstrangengebied vergeleken, eerst vanuit een breder historisch perspectief en later met een antropologische blik op de verschillende actiebereidheid van de bewoners in beide gebieden.

De Rijn speelt in beide gebieden historisch een centrale rol. De Ooijpolder en Rijnstrangen liggen bij het splitsingspunt waar de loop van de rivier zich steeds verplaatste. Sinds de achttiende eeuw werd de rivier grotendeels bedwongen. De brede rivier werd in een smal bed gehouden door onder andere de aanleg van dijken, kribben en kanalen. Dit hoofdstuk richt zich op de waterstaatskundige geschiedenis en de beweegredenen om de rivier te beteugelen. Ook bestuurlijke en sociaal-economische aspecten komen aan de orde, evenals de ruimtelijke plannen in beide gebieden. De Ooijpolder laat grote historische veranderingen zien. Het gebied groeide uit van een agrarisch gebied met een bloeiende baksteenindustrie tot een aantrekkelijke woonomgeving voor mensen uit Nijmegen en - nadat de natuurontwikkeling in de uiterwaarden zijn beslag kreeg - een gewild recreatiegebied. Het Rijnstrangengebied, dat net als de Ooijpolder een bloeiende baksteenindustrie heeft gekend, is door de jaren heen niet veel veranderd. Het was en is nog steeds een ‘Gelders Eiland’: een landelijk gebied met kleinschalige recreatie. Kan dit een verklaring zijn voor de verschillende reacties van de bewoners uit beide gebieden die voor noodoverloop werden gereserveerd? In de afsluiting proberen wij deze vraag te beantwoorden.

### Ooijpolder en Duffelt

*De grensstreek*

Op de grens van Nederland en Duitsland, ingeklemd tussen de Waal in het noorden en de stuwwal van Nijmegen in het zuidwesten, liggen de Ooijpolder en de Duffelt.

In de Ooijpolder liggen Ooij, Persingen, Wercheren en Erlecom; onder (het Nederlandse deel van) de Duffelt vallen de plaatsen Leuth, Kekerdome en Millingen. De Ooijpolder en de Duffelt zijn eeuwenlang het toneel geweest van hevige strijd over wie zijn gezag in het gebied kon laten gelden. Belangrijke spelers waren destijds het hertogdom Gelre, het hertogdom Kleef, de Republiek der Verenigde Nederlanden, het koninkrijk Pruisen en - voor korte tijd - het Franse Keizerrijk. Een andere strijd die de inwoners en hun heren streden was die tegen het water. Hoewel het vaak ging om het behoud van een polder, was er altijd overstromingsgevaar voor verderop gelegen polders aanwezig. Vanaf de middeleeuwen hadden de bewoners van het gebied te kampen met wateroverlast. Hun bestaan was door de gevaren van misoogsten en de schade als gevolg van het langdurig onder water staan van de weilanden onzeker en wisselvallig.<sup>2</sup>

Met de aanleg van dijken werd de rivier steeds meer beteugeld. Omstreeks 1300 begon men in de Ooijpolder met de aanleg van de eerste rivierdijk van Wercheren via Ooij en Tiengeboden naar de uitmonding van Het Meer in de Waal. In het oosten werden twee dijken aangelegd om het drangwater uit de stuwwal en het water uit het Duffeltse achterland weg te houden: de Kadijk en de Mosterdijk. Hierdoor kreeg de polder van Ooij een cirkelvorm, en werd 'Circul van de Ooij' genoemd. De aaneengesloten bedijking leidde ertoe dat de rivier niet meer vrijelijk buiten haar oevers kon treden en een vaste loop volgde. Er kwam ook een einde aan de bezinkingsprocessen, waardoor het bestaande patroon van ruggen en kommen werd bestendigd. Een gevolg was dat bij dijkbreuken het water veel hoger kwam dan toen het gebied nog niet bedijkt was.

Een gesloten dijkstelsel had ook gevolgen voor de afwatering. Het overtollige binnenwater kon niet meer op natuurlijke wijze wegstromen, en moest via een kunstmatige weg afgevoerd worden. Dit werd bemoeilijkt door de hogere waterstanden in de rivier als gevolg van de bedijking. Door de verbeterde waterafvoer klonk het binnendijkse gebied ook nog in. Onder de rivierdijken doorsijpelend kwelwater kwam nu via zandige afzettingen in de ondergrond naar de dieper liggende binnendijkse gebieden. Kwel trad gewoonlijk op bij hoge rivierwaterstanden, terwijl het net in die periode moeilijk was om water op de rivier te lozen. Ook drangwater uit de stuwwal zorgde voor de nodige wateroverlast. Het stadsbestuur van Nijmegen legde vóór 1400 op het grondgebied van het Schependom bij de monding van de Aa in de Waal de stadsluis, later ook Meersluis genoemd, aan. De Ooijpolder vormde de andere zelfstandige afwateringseenheid in dit gebied (Driessen 1999).

#### *Van Romeinen tot 'import': tweeduizend jaar wonen en werken in de Ooijpolder*

In de Romeinse tijd vormde Nederland de noordgrens van het Romeinse Rijk. In het jaar 16 voor Christus trokken de Romeinen de Lage Landen binnen om de stammen ten noorden van de Rijn te onderwerpen. Op de Hunerberg verrees een groot legerkamp van 42 hectare, dat als uitvalsbasis diende voor 12.000 soldaten. Later werd even verderop, op het Kops Plateau, een veel kleiner fort van 4,5 hectare gebouwd. Het lag aan de rand van een in de IJstijd gevormde stuwwal. Veertig meter lager lag

wat nu de Ooijpolder heet: een riviervlakte met plaatselijk opgewaaide rivierduinen (donken).<sup>3</sup>

In de middeleeuwen ontstonden nederzettingen van vrije boeren: buurtschappen, ook ambachten of 'kerspels' genoemd, die op zichzelf aangewezen waren. De eerste bewoners in de Ooijpolder vestigden zich in nederzettingen bij Persingen en het Wylmeer. De indeling van het land in ruggen en krommen evenals de helling van het land van oost naar west zorgde ervoor dat het land snel volstroomde. De boeren groeven sloten en legden kades aan. In de kades bouwden ze sluisjes om het overtollige water te lozen. Bij de verbetering van de afwatering werd zoveel mogelijk gebruik gemaakt van natuurlijke waterlopen. Ook langs de rivieren moesten kades worden aangelegd om het rivierwater buiten te houden. De dijkkring van de Duffelt en Millingen, die van Rindern via Düffelward, Keeken, Millingen, Kekerdome en Leuth naar het Wylmeer liep, kwam eind dertiende eeuw als eerste gereed.

Ondertussen streden de notabelen een andere strijd. In 1254 kwam de burcht 'Huis van Ooy' in handen van graaf Otto van Gelre, waartegen de heren van Ooy zich lang verzet hadden. Begin veertiende eeuw vond de verzoening plaats met Gelre. Gerard van Ooy werd de eerste leenman van Gelre. Zijn zoon Bertold werd enkele jaren later richter in de Duffelt. In 1395 werd Gerard van Ooy door hertog Willem van Gelre met de heerlijkheid Ooy beleend. In 1502 werden de kastelen van Ooy en Persingen door het hertogdom van Kleef veroverd en gedeeltelijk verwoest. Door huwelijk kwam in 1628 de heerlijkheid Ooy samen met onder meer de heerlijkheid Persingen in het bezit van de graven van Bylandt. Na de Van Bylandts volgde de familie Van Zuylen van Nyevelt die de heerlijke rechten in 1848 verkregen (Van Eck 2000).

Landbouw was in die tijd de belangrijkste bestaansbron in de Ooijpolder. De Ooi had veel weide, bouw- en hooiland. Het vruchtbare land was tot in de wijde omtrek en zelfs in het buitenland bekend. Arbeiders en dagloners verdienden hun brood op de vele grote boerderijen. Daarnaast woonden er diverse ambachtlieden zoals een hoefsmid, timmerman, schoenmaker, strodekker en kleermaker. De nabijheid van de rivier verschaftte ook werk: schippers, vissers en veerlui waren dagelijks op en aan het water. Vooral Millingen aan de Rijn stond daarom bekend en groeide uit tot een dorp van vissers en schippers. Het was de thuishaven van het passagiers- en vrachtschip De Eendracht die voer op de lijn Millingen-Nijmegen-Arnhem. In Millingen verbleven de gasten vaak als zij op doorreis waren.

Vanaf circa 1450, toen stadssteenbakkerijen zich in de Ooijpolder vestigden, waren ook steenbakkers nodig. In het midden van de negentiende eeuw waren vijf steenovens in bedrijf waar ongeveer 300 arbeiders werkten. De eigenaren van de steenfabrieken namen geen enkele verantwoordelijkheid voor hun arbeiders. Zij namen hen aan en ontsloegen ze naar willekeur. Hoewel de opbrengsten van de stenen voor een uitstekende omzet zorgden, betaalden de fabrieken karige lonen uit. Vooral in de winter, wanneer er weinig werk was, leefden veel mensen onder de armoedegrens. In een eeuw tijd breidde de baksteenindustrie uit tot acht steenfabrieken. De fabrieken betrokken klei van binnen- en buitendijs gelegen gronden die 'afgetichteld' werden. De industriële ontwikkeling van de zuivelbereiding zorgde voor nieuwe werkgelegen-

heid. In de Ooijpolder en de Duffelt organiseerden boeren zich vanaf begin twintigste eeuw in diverse coöperaties: boerenleenbanken, boerenbonden, inkooporganisaties en fok- en contrôleverenigingen. Zo richtten boeren uit Kekerdom en Millingen in 1903 het kaasfabriekje Coöperatieve Vereeniging Kaasmakerij 'Onder Ons' op. Directeur werd Jan Sanders van boerderij De Roeyen uit Kekerdom die 9,65 hectare land bezat. Als herenboer bekleedde hij diverse maatschappelijke functies: hij was kerkmeester, lid van het RK Armbestuur, raadslid-wethouder in de Ubbergse gemeenteraad en beschermheer van de plaatselijke muziek- en toneelvereniging Uitspanning Na Arbeid. Nadat hij in 1946 aftrad nam zijn zoon tot 1982 de functie van beschermheer over (Van Eck 1999). Net als zijn vader was hij een tijdlang raadslid voor de gemeente Ubbergen. De nazaten van Jan Sanders zijn bekende namen in de Ooijpolder. De broer van de voorzitter van het Hoogwaterplatform bewoont de ouderlijke boerderij, die na de oorlog herbouwd is.

Andere bekende boerenfamilies, zoals Arnts en Daamen, zijn al grondeigenaren sinds 1832 toen het gebied kadastraal werd opgemeten en in kaart gebracht. Ook zij wonen nog steeds in de Ooijpolder. Boeren waren niet de enige grondeigenaren in de Ooijpolder. Ongeveer twintig procent van de grond was in handen van rechtspersonen, zoals de in Nijmegen gevestigde Gast- en Weeshuizen. Begin jaren tachtig van de twintigste eeuw verkochten zij hun grond aan de diverse pachters. Onder de grondeigenaren waren ook verschillende adellijke families, zoals baronesse Frederika Maria Zuylen van Nijvelt, gravin van Bijland en de familie Van Randwijk. In de jaren zeventig werden de Ooijpolder en de Duffelt als woongebied ontdekt. Aanvankelijk betrokken de nieuwe bewoners alleen woningen in plaatsen dichtbij Nijmegen. Later kregen ook de verder gelegen plaatsen steeds meer 'import'. De mensen van buiten zetten zich op verschillende manieren in: ze begonnen een blokfluitclubje, zetten een crèche op of een PvdA-afdeling. Ook protesteerden zij tegen de kwaliteit van het plaatselijke onderwijs en de plannen om bij de werf in Millingen een Tankercleaning te vestigen.<sup>4</sup> Tegenwoordig zijn de Ooijpolder en de Duffelt geliefde plekken om te wonen of te recreëren.

In 2005 gelden nog dezelfde gemeentegrenzen als in 1832. De Ooijpolder en de Duffelt tellen inmiddels 15.350 inwoners, zo'n 14.000 in de zes dorpen en 1.350 in het buitengebied. De meeste inwoners werken in Nijmegen en verder, een klein deel van de inwoners werkt in de landbouw.<sup>5</sup> In Erlecom is Wienenberger als enige steenfabriek in de Ooijpolder in bedrijf.

#### *Een eigen waterschap: Circul van de Ooij*

De meeste Gelderse rivierpolders kregen in de veertiende eeuw hun dijkbrief. Hierin stond dat de Ooijpolder in vier rechtsgebieden was verdeeld: het Rijck van Nijmegen, Schependom van Nijmegen, Heerlijkheid Ooij en Heerlijkheid Persingen. Een deel van het gebied waarin de stadsluis ligt behoorde tot het Schependom van Nijmegen, een ander deel tot het Rijk van Nijmegen. De grootste delen van de Ooijpolder behoorden tot de heerlijkheid Ooij en de heerlijkheid Persingen. Het bestuur van elk van de vier rechtsgebieden diende zorg te dragen

voor het gedeelte dijk in zijn gebied, zowel de rivierdijken als de achterdijken. In plaats van het benodigde dijkonderhoud veilig te stellen bleek de dijkbrief vooral een vrijbrief te zijn om geen onderhoud aan de dijken te plegen. Ooij en Persingen waren vrije heerlijkheden waarvan de heer zelf zeggenschap had over de waterstaatszorg. Mede hierdoor ontbrak in de Ooijpolder tot in de late middeleeuwen een effectieve waterstaatkundige organisatie, zowel technisch als bestuurlijk.

Het gezag in het grensgebied waar de Ooijpolder en de Duffelt liggen was een belangrijke bron van conflict. De dorpen Kekerdom en Leuth in de Duffelt behoorden - samen met een aantal enclaves elders - tot 1817 tot de gebieden die het koninkrijk Pruisen destijds in de huidige provincie Gelderland bezat. De Rijn vormde de landsgrens. De meeste van deze gebieden, waaronder Lobith in het huidige Rijnstrangen, waren in de middeleeuwen door het hertogdom Kleef verworven. Eerdere pogingen om deze enclaves aan Holland over te dragen en onder Gelders gezag te plaatsen, mislukten. De heerlijkheden Millingen en Zeeland bleven door de jaren heen bij het hertogdom Gelre in het gewest Gelderland horen.

#### *Waterbeheer als bron van conflict*

Niet alleen gezag maar ook het water was een bron van conflict. In de tweede helft van de 16<sup>e</sup> eeuw was er onenigheid over de dijken en het onderhoud ervan tussen de heer van Ooij en de heer van Persingen enerzijds en de 'geërfden' (eigenaren) anderzijds. Het onderhoud van de dijken en de betaling ervan schoven zij op elkaar af. De leden van het Nijmeegs stadsbestuur die hinder van het achterstallige onderhoud ondervonden stonden de grondeigenaren bij in het conflict. Zij dienden bij het Hof van Gelre een verzoek in tot aanpassing van de dijkbrief. Het gewoonterecht zoals dat tot dan toe werd gehanteerd bleek onvoldoende. Door toedoen van een commissie leidde dit uiteindelijk tot een zelf ontworpen wet waarin het dijkrecht werd beschreven. Het Hof van Gelre vaardigde in naam van koning Philips II in 1580 een 'Landtbrief des Circuls van der Ooij' uit. Hierin werden onder andere de bestuurlijk-organisatorische en waterstaatstechnische zaken geregeld. Het Circul van de Ooij werd een streekwaterschap en de Ooijse rivierdijk werd een banddijk waardoor een dijkbestuur ('dijkstoel') aangesteld moest worden. Deze bestond uit een dijkgraaf, vijf heemraden en vier buurmeesters, doorgaans van goeude families in het dorp, die benoemd werden op voordracht van het zittende bestuur van het betreffende ambtsdorp of 'kerspel'. In de Landtbrief stond onder andere hoe de afwatering van het Circul van de Ooij moest plaatsvinden (via de Ooijse sluis in de Waalbanddijk). Andere punten die in de brief aan de orde kwamen, waren de reparatie van de Mosterddijk en Kadijk en de aanleg van twee sluizen: één in de Ooijsebanddijk beneden de Meersluis en een bij Wercheren in de Waalbanddijk (thans Kerkdijk). Deze sluizen werden jaarlijks vanaf 11 november opengezet om de polder onder water te zetten. De inundatie diende twee doelen: het water moest tegendruk geven waardoor dijkdoorbraken zouden worden voorkomen, en liet in het voorjaar een vruchtbaar laagje slib achter. Tot in de twintigste eeuw was het gebruik om 's winters rivierwater via sluizen in de dijk het Circul van de Ooij in te laten.



In de 16<sup>e</sup> eeuw verlegde de Waal haar bedding zo'n twee kilometer naar het noorden. Hierdoor kwam Erlecom op de linkeroever van de Waal te liggen, wat bestuurlijk vooralsnog geen gevolgen had. Het bleef als onderdeel van de heerlijkheid Gendt tot de Overbetuwe behoren. Eind 16<sup>e</sup> eeuw werd een lage dijkverbinding - de Erlecomsedam - tussen de Duffeltdijk onder Leuth-Kekerdom en de Ooijsebandijk onder Ooij aangelegd, waardoor de Erlecomse polder ontstond. Het gebied dat de dam beschermde bestond uit gedeelten van de uiterwaarden van de heerlijkheid Ooij, ter hoogte van Kekerdom een stukje land dat onder de Duffelt viel, en de buurtschap Erlecom. In 1810 werd Erlecom bestuurlijk van Gendt afgescheiden en bij de bestuurlijke herindeling van 1818 bij het Schoutambt Ubbergen ingedeeld.

#### *Grensconflict over waterbeheer*

Afwatering van de Erlecomse gronden vond handmatig plaats via de sluis in de westelijke punt van het gebied, ter hoogte van Oortjeshekken. Om de inundatie van de hoger gelegen delen te verbeteren werd in 1747 een nieuwe sluis aangelegd, even beneden de aansluiting van de Erlecomsedam. Omdat deze sluis niet aan de verwachtingen voldeed, werden later de bandijk verhoogd en twee overlaten aangelegd: de ene ter hoogte van de Spruitenkamp boven de aansluiting van de Erlecomsedam, de andere boven de Ooijsluis. Hoewel deze aanpassingen kostbaar waren, bleken ze niet te voldoen: de dijk brak sindsdien vaker door. Maar na het openzetten van de nieuwe sluis constateerden de heemraden van Mehr en Niel dat het water, dat door de drie Ooijse sluizen werd ingelaten, ook de Duffelt onder water zette. Water lozen werd voor de Duffelt steeds moeilijker. Beperkte de schade zich eerst tot Kranenburg en een klein deel van de Duffelt, later kwam de gehele Duffelt af en toe onder water te staan. Het Circul van de Ooij kreeg hiervan de schuld, hoewel de Duffelt te maken had met daling van het maaiveld. In 1830 besloot men daarom de bandijk weer te verlagen en de overlaten te verhogen. De Ooijse overlaat in de Waalbandijk bij de Ooijsluis diende oorspronkelijk om bij een dijkbreuk in het land van Kleef het inundatiewater te lozen. Later werd het gebruikt om de polder van het Circul van de Ooij onder water te zetten als bemesting van het land. Het Pruisische deel van de Duffelt ondervond echter nadelige effecten van het jaarlijks onder water zetten van het Circul van de Ooij. Daarom werd de Querdamm - een dwarsdijk tussen de Kapitteldijk onder Leuth / Wercheren en het bruggenhoofd bij het Wylmermeer - aangelegd, de latere grens tussen Nederland en Duitsland. Jarenlange conflicten tussen Nijmegen en Kleef over afwatering werden door de aanleg ervan opgelost. Bij hoogwater zou de Ooijpolder onder water komen te staan, de Duffelt zou droog blijven. Daartoe wilde het polderdistrict Circul van de Ooij de polder omvormen tot zomerpolder. Op aandringen van Nijmegen, grootgrondbezitter in de polder, blokkeerde de Koning der Nederlanden dit voorstel.

In 1794 kwamen de Franse troepen onder opperbevelhebber Charles Pichegru over de bevroren Waal. Gelre en Kleef kwamen tot 1813 onder Frans bestuur. Nadat Napoleon was verslagen, vond in 1815 het Wener Congres plaats. Hier werd besloten om de Pruisische enclaves, waaronder Kekerdom en Leuth, vanaf 1817 aan het

Koninkrijk der Nederlanden af te staan. Er ontstond een aaneengesloten Nederlands grondgebied van Nijmegen tot Millingen. De Kapitteldijk werd Nederlands en de grens liep nu in de wetering ernaast, sindsdien de Nederlandse Grenswetering genoemd. Bij Koninklijk Besluit werd in 1818 de heerlijkheid Millingen een zelfstandige gemeente. Dat gold ook voor Ubbergen waar later Beek, Ooij, Erlecom, Persingen, Kekerdom en Leuth werden toegevoegd.

*Op weg naar een gezamenlijk grensoverschrijdend waterschap*

Nadat Kekerdom en Leuth in 1817 bij Nederland waren gevoegd, besloten de gevolmachtigden van Nederland en Pruisen in juni 1819 deze dorpen ook waterstaatkundig van de Duffelt af te splitsen en er een afzonderlijk waterschap voor te vormen. Voordat de scheiding definitief was doorgevoerd, brak op 22 januari 1820 de dijk bij Kekerdom door. Men besloot toen alsnog tot handhaving van de oude situatie. De kosten van het dijkherstel werden betaald door de Duffelt. Een nieuwe overeenkomst kwam in juni 1821 tot stand. De Pruisische dorpen Düffelward, Keeken, Bimmen, Niel en Mehr en de Nederlandse dorpen Kekerdom en Leuth werden opnieuw tot één waterschap samengevoegd: Zyfflich-Wyler. Daarmee werd het oude Pruisische waterschap de Duffelt weer hersteld. De oprichting van een grensoverschrijdend waterschap voor de Duffelt in 1821, de aanleg van de Querdam en de oprichting van de gecombineerde polder Querdam in 1853 betekenden dat voor het eerst geregelde samenwerkingsverbanden tussen de Nederlandse en Pruisische autoriteiten op het gebied van waterstaatszorg ontstonden. Bij besprekingen over een nieuwe gemeenschappelijke regeling bleek echter dat de waterschapswetgevingen in beide landen te sterk verschilden om voor zo'n regeling een gemeenschappelijke basis te vinden. In het protocol van Kleef van 23 januari 1890 werd besloten het waterschap de Duffelt te splitsen volgens de rijksgrenzen.

De Pruisische invloed op de organisatie van de waterstaat was niet aan de Gelderse Staten voorbijgegaan: in 1838 stelde het Gelderse bestuur het 'Reglement op het Beheer der Rivierpolders in de Provincie Gelderland' op, kortweg het Gelders Rivierpolderreglement. Het Kleefse waterschapsreglement, een algemene verordening op de waterstaat en de waterschappen uit 1767, diende daarvoor als inspiratiebron. Het voor die tijd revolutionaire reglement maakte een eind aan alle historisch verkregen rechten. Voortaan gold gelijkheid van allen voor de wet. Zo werd het dijkonderhoud voor gemeenschappelijke rekening ingevoerd. De financiering was gebaseerd op een evenredige relatie tussen belang en betaling, een beginsel dat nog altijd het uitgangspunt is bij de inning van waterschapslasten in Nederland. In het reglement stonden uniforme voorschriften voor bestuur en administratie. In het vervolg moesten besluiten en begrotingen van de besturen worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten. De waterschappen werden onderverdeeld in polderdistricten, dorpspolders en buitenpolders. Voor het rivierendistrict tussen Nijmegen en Kleef betekende het nieuwe reglement dat het Circul van de Ooij een polderdistrict werd en Erlecom een buitenpolder.

### *Seinschoten en alarmklok kondigden dijkdoorbraak aan*

In die tijd braken dijken regelmatig door. Vaak was door de rivier meegevoerd ijs de oorzaak van de doorbraak. Water en kruierend ijs sloegen diepe gaten in de dijken. Maar ook langdurige en hevige regenval in het stroomgebied van de Rijn zorgde voor dijkdoorbraken, evenals de sterk wisselende waterverdeling op het splitsingspunt dat tot 1690 bij Schenkenschans (Duitsland) lag. In de achttiende eeuw kreeg de Rijn door de aanleg van het Pannerdens kanaal in 1707 en het Bijlands kanaal in 1776 een stabielere waterverdeling. Niettemin waren veel dijken te laag of verzwakt door overlaten om dijkdoorbraken te voorkomen. De 'commissie tot onderzoek der beste rivier-afleidingen' verwoordde het in haar rapport uit 1827 als volgt:

'Op de Waal hebben zeer krachtige doorbraken weinig verlaging van den waterspiegel veroorzaakt, wanneer de Duffeltse dijken, gelijk in 1784, 1799, 1809 en 1820, waren bezweken. Door deze doorbraken vult zich eene kom van ruim twintig duizend bunders, tot de hoogte van het waterpas der Ooijsche dijken bij Nijmegen. Deze dijken storten over, worden spoedig vernield, en de geweldige hoeveelheid water, in die ruimte begrepen, werpt zich met eene ongemeene snelheid op de Waal.'<sup>6</sup>

De bijna jaarlijkse dijkdoorbraken dwongen de bewoners zich te vestigen op de hoger gelegen oeverwal of stroomruggronden. Een alternatief was de pol, een kunstmatig aangebrachte verhoging in het terrein. Dit kon hen echter niet altijd behoeden voor overstromingsgevaar. Vaak moesten ze alsnog op de vlucht slaan. Bij een dijkdoorbraak werden elf seinschoten gelost, bij beginnende ijsgang drie. Ook werden de alarmklokken van de kerken geluid. De bevolking was zich voortdurend bewust van het gevaar van overstromingen en leed veel ontberingen. Zo gingen in 1919 in Kekerdom en Lobith twee steenfabrieken met miljoenen stenen ten onder in de golven. Op 3 januari 1926 stroomde het hele gebied tussen Nijmegen en Millingen vol met water door de werking van de overlaat in de Waaldijk en een doorbraak van de Erlecomsedam. Het water sloeg ook enkele gaten in de Querdamm. De Duffelt bleef droog omdat de gaten onmiddellijk werden gedicht. Pastoor Smulders van Ooy-Persingen deed in zijn dagboek verslag van de overstroming:

'4 januari: Ik heb vanmorgen de mis niet kunnen lezen. Om elf uur kwam onze burgemeester met een schuit met geredden aanvaren en landde bij de ijzeren trap bij de keuken. Telkens kwamen geredden aan wal. Tegen drie uur waren er ongeveer 35 mensen in de pastorie en 's avonds kwamen er nog een tiental bij. Het vee van Frans Arts en Bart Kroes werd uit de ondergelopen stal gehaald en bereikte zwemmend de dijk. Ik opende de kerkdeuren en bood deze aan als onderdak.'<sup>7</sup>

Het besluit tot gemeenschappelijke bemaling van het Duitse en Nederlandse grensgebied kwam na de overstroming in 1926. De Ooijpolder moest daarvoor zijn recht tot inundatie opgeven. In 1933 werd op de laagste plaats in de Ooijpolder en de Duffelt, bij Nijmegen, het Hollands-Duits gemaal gebouwd. Aan het eind van de

Tweede Wereldoorlog stond de polder nog een keer onder water. De Duitsers hadden de Erlecomsedam opgeblazen waardoor de Ooijpolder en de Duffelt onderliep. Ook bij Till, stroomopwaarts van Kleef, staken zij de dijk door in een poging de geallieerden tegen te houden. Kort na de oorlog functioneerde het gemaal weer en werd het rivierwater uit de polder verbannen.

In de jaren vijftig werd de Ooijpolder ingepast in de IJssellinie, een Nederlands verdedigingssysteem dat een mogelijke inval uit het Oostblok zou moeten tegenhouden. Bij Groenlanden in de Waal werd een stuw aangebracht en in de Ooijsebandijk kwam een zogenaamde 'schuifdijk'. In geval van dreiging zou de Ooijpolder onder water worden gezet. De opkomst van de grote legerhelikopter - waarmee grote legervoertuigen konden worden vervoerd - maakte de IJssellinie als verdedigingsmiddel overbodig. In de loop van de jaren zestig werd de IJssellinie gedeeltelijk ontmanteld. Sinds het hoogwater in 1993 en 1995 staat de verhouding tussen rivier en omliggend land weer in de belangstelling. Oude vragen werden volgens Jan Smit, voormalig voorzitter van de Heemkundekring de Duffelt, weer actueel: bieden dijken nog voldoende bescherming tegen hoogwater? Hoe moeten we in de toekomst met het aanstromende water omgaan? Moeten wij nieuwe maatregelen bedenken of moeten we die aan onze burens stroomopwaarts overlaten?



*Links: Koeien in de Hubertuskerk in Kekerdom, Ooijpolder 1926.*

*Rechts: Dijkdoorbraak bij Pannerden, Rijnstrangen, 1926.*

### *Annexatieplannen*

Begin twintigste eeuw hadden burgemeester en wethouders van Nijmegen plannen voor annexatie van een deel van de buurgemeente Ubbergen. Het voorstel stond in een brief van 3 januari 1900 aan Gedeputeerde Staten van Gelderland. De stad wilde uitbreiden in oostelijke richting omdat er op Ubbergs grondgebied al mensen woonden die volgens het college van Nijmegen 'te ver verwijderd zijn van scholen en kerken binnen de gemeente Ubbergen'. Het gemeentebestuur van Ubbergen reageerde in zijn verslag op 30 januari 1900 dat de bewoners 'op wier belangen bij voorbaat door den Gemeenteraad alhier reeds wordt gelet door, bijvoorbeeld, niettegenstaande het getal inwoners aldaar nog gering is, de geleiding voor elektrische verlichting tot nagenoeg aan de grens van Nijmegen door te trekken'.<sup>8</sup> Bovendien, zo schreef B en W, 'zijn er nog enkele honderden hectaren onbebouwd terrein te Hatert, Hees en

Neerbosch voor dat doel te vinden'. Bij wet van 1914 verloor de gemeente toch een deel van haar grondgebied aan Nijmegen. Behalve geld kreeg Ubbergen daarvoor een westelijk gelegen deel in het Schependom van de Ooijpolder als compensatie (Van Eck 2000).

Eind jaren zestig zag Nijmegen de Ooijpolder opnieuw als toekomstige woningbouwlocatie. In het streekplan Rijk van Nijmegen stond dat de Ooijpolder aansluitend op de bebouwing van Nijmegen een nieuwbouwwijk moest worden. De plannen leidden tot hevige protesten van de bevolking. Studenten die in de jaren zeventig in Nijmegen studeerden voerden samen met de bewoners actie voor behoud van de Ooijpolder. Uiteindelijk verbood de minister van Ruimtelijke Ordening in Den Haag de bestemming vanwege de landschappelijke waarde van het gebied.

#### *Plannen voor water- en natuurbeheer*

Een paar jaar later kwam Rijkswaterstaat met het plan om de Waalbocht bij Groenlanden af te snijden voor een beter zicht voor de duwvaart. De inwoners afkomstig uit Nijmegen bleken ervaren leiders van het protest. Samen met de oorspronkelijke bewoners richtten zij het buurtcomité Groenlanden op en slaagden erin het plan tegen te houden. Het protest - onder voorzitterschap van Ooijenaar Ben Wolf - opende veel inwoners van de Ooijpolder de ogen voor de schoonheid van natuur en landschap. Het Plan Ooievaar uit 1986, waarin gepleit werd voor natuurontwikkeling in de uiterwaarden, kreeg sindsdien meer waardering. Na de eerste aanzet door het Wereld Natuur Fonds in 1989 ontstonden medio jaren negentig honderden hectares natuurgebied in de Gelderse Poort. De natuurontwikkeling kreeg een impuls na het hoogwater in 1993 en 1995, toen veiligheid een thema werd en algemeen erkend werd dat rivieren ruimte nodig hebben voor de afvoer van water. Het teruggeven van uiterwaarden aan de rivier was een oplossing die volgens natuurorganisaties goed gecombineerd kon worden met natuurontwikkeling. Na de periodes van hoog water in 1993 en 1995 kwam het kabinet met het Deltaplan Grote Rivieren en de Wet op de Waterkering met een dijkverzwarringsprogramma dat versneld werd uitgevoerd. Jan Smit van de Heemkundekring De Duffelt:

‘Het dijkenplan leidde in de jaren negentig tot een geweldig protest. Niet alleen hier in de Ooijpolder, maar ook verderop in het riviereengebied. Figuren die met zwarte plastic vlaggen tegen dat dijkverzwarringsplan protesteerden. Ik weet nog goed dat bewoners in Oortjeshikken op de Groenlanden en de Tien Geboden bij Ooij zich enorm tegen het plan verzetten. Je ziet in het westen in de Ooijpolder sinds die plannen de traditie van: “Goh, er kan wat gebeuren met ons”.’<sup>9</sup>

In 2000 stond de Ooijpolder op kaarten van verschillende overheden ingetekend. De rijksoverheid presenteerde het plan om de Ooijpolder met Rijnstrangen en de Beersche Overlaat te reserveren als locatie voor noodoverloop. De provincie Gelderland noemde de Ooijpolder in het regioadvies Ruimte voor de Rivier als

mogelijke locatie voor dijkteruglegging bij de Groenlanden als alternatief voor noodoverloop. Het kabinet zag in april 2005 af van de plannen voor noodoverloop; de dijkteruglegging bij de Groenlanden is niet in het regioadvies van Gelderland opgenomen.

## Rijnstrangen

### *Ingeklemd tussen Rijnstrangen*

Rijnstrangen ligt noordelijk van de Rijn bij Spijk en Lobith, ingeklemd door de dorpen Herwen, Aerdt, Pannerden, noordelijk Babberich, Oud-Zevenaar en Groessen. Het gebied heet in de volksmond Gelders Eiland en maakt sinds het graven van het Pannerdens Kanaal deel uit van de streek de Liemers. Tot de aanleg van het Pannerdens Kanaal in 1707 en het Bielands Kanaal in 1777 veranderde Rijnstrangen mee met de loop van de Rijn. De splitsing van de Rijn en Waal lag vroeger bij Herespich onder aan de Eltenberg. In 1222 kreeg graaf Gerard van Gelre van Keizer Frederik II vergunning om een tol te vestigen te Alt-Lobede. In 1340 kreeg hij toestemming zijn tol te verplaatsen naar het huidige Lobith ('Tolhuijs') dat meer stroomafwaarts lag. Wegens verleende diensten schonk Karel de Stoute de tol met Tolhuis in 1477 aan hertog Jan van Kleef. In de Tachtigjarige oorlog (1568-1648) speelde het Tolhuis een belangrijke rol. Het diende meermalen als hoofdkwartier voor de legers van prins Maurits en Frederik Hendrik tijdens de belegeringen van Schenkenschans, waar Lobith door de Boterdijk mee verbonden was. De Rijn had toen de loop van de huidige Oude Rijn en stroomde langs Lobith, Aerdt, Pannerden en Angeren richting Arnhem. De Waal stroomde langs de andere zijde van de Lobithse waard langs Herwen, Millingen en Pannerden richting Nijmegen. In de middeleeuwen behoorde het Gelders Eiland deels bij het hertogdom Gelre en deels bij het hertogdom Kleef. Pannerden was, net als Millingen, één van de heerlijkheden in het bezit van de heren van Bergh. Sinds de tweede helft van de zestiende eeuw maakte Gelderland deel uit van de Republiek der Zeven Verenigde Provinciën.

### *Romeinen, landadel, herenboeren en arbeiders*

Rond het begin van onze jaartelling vestigden de Romeinen zich op het Gelders Eiland. Zij bouwden het grensfort Carvium, het eerste fort op Nederlands grondgebied. Het lag langs de Limesweg, dichtbij de splitsing van de rivier Rijn en Waal, ter hoogte van Herwen en Aerdt. In de vroege middeleeuwen stichtten Ricolt en Gadert van Herwen een burcht die zij 'borch ter Cluse' noemden. In 1646 kocht Walraven van Steenhuys de overblijfselen en besloot er in 1652 een nieuw huis te bouwen, het huidige huis Te Aerdt. Na drie generaties werd Alexander Walread Diederik van Hugenspoth eigenaar.<sup>10</sup> Zijn zoon Godefridus Franciscus van Hugenspoth speelde een belangrijke rol in het verwerven van de Bielandse waard. In opdracht van de Staten van Holland voerde hij met succes onderhandelingen met de erven Bilant, waardoor in 1771 kon worden begonnen met het graven van het Bielands Kanaal.

Het Gelders Eiland was in die tijd een agrarisch gebied met talrijke 'Domainenhöfe' van de koning van Pruisen in zijn Kleefse territorium en grote pachtboerderijen van het Huis van Bilant, die door vererving van het Huis Bergh waren. In 1754 werd Christiaan van Nispen benoemd tot rentmeester van de Berghse bezittingen in Pannerden en de Over-Betuwe. In 1787 waren de bezittingen van de heren van Bergh overgegaan naar het Huis Hohenzollern-Sigmaringen. Tijdens de Bataafs-Franse tijd moest Fürst Anthon Alois von Hohenzollern-Sigmaringen zijn afgelegen bezittingen in de Nederlanden verkopen. In 1816 verkreeg Carel Herman van Nispen, de jongste zoon van Christiaan van Nispen, de rechten over de heerlijkheid Pannerden. Het dorp was in die tijd een gemeenschap van boeren en landarbeiders met 620 inwoners. Het dorp Aerdt was ook overwegend agrarisch, maar in Herwen woonden vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw ook arbeiders die in Tolkamer, Lobith en Spijk werkzaam waren (Janssen 1997).

Het Gelders Eiland was getekend door armoede en economische achterstand. Eeuwenlang hadden de machthebbers deze streek gebruikt als wingebed. Het aantal vrije boeren was klein; de meeste boerderijen waren in het bezit van de landadel en grondbezitters die elders woonden. Door huwelijkse banden behielden zij hun bezittingen; dit vervaagde de grens met Duitsland. Gegoede families van het Gelders Eiland waren Verwaayen, Terwindt, Reymer, Pauwen en Van den Bergh (Janssen en Peters 1997). De steeds terugkerende wateroverlast bezorgde de pachtboeren op de Ossenwaard in Herwen veel kopzorgen. Er gingen zoveel oogsten verloren dat zij vaak niet in staat waren tijdig hun pachten aan de Gelderse rekenkamer te betalen. De meeste bewoners van het Gelders Eiland werkten in de landbouw, vaak een combinatie van veeteelt en akkerbouw. Zij hadden een schamel bestaan. In het register van patentplichtigen uit 1820 stond dat zeker driekwart van de inwoners van Pannerden 'behoefigen' waren (Janssen 1997). Halverwege de negentiende eeuw behoorde vijftig procent van de bewoners van Herwen en Aerdt tot de bedeeden (Janssen 2003). Tijdelijk werk was er bij Waterstaat: het aanleggen en onderhouden van dijken en kribben. Ook de grinthandel en het vervoer van zand over het water leverden arbeidsplaatsen op. Een enkele visser kon zijn brood verdienen met de visvangst; de meeste visrechten waren in handen van de Pruisen of Millingers. In Pannerden waren acht korenmolens, een kaasmakerij, een bierbrouwerij en een steenbakkerij die voor enige werkgelegenheid zorgden.

#### *Het Pannerdens kanaal: van maatregel voor landsverdediging tot waterbeheer*

In 1672 rukte Lodewijk XIV met zijn troepen op tot aan de rechter Rijnsoever. Vanaf de Eltenberg trok hij over de Rijn, zijn paarden konden door het water lopend de overkant bereiken. Het Tolhuijs te Lobith werd daarbij met de grond gelijk gemaakt. De Staten beseften dat de defensie bij het splitsingspunt Schenkenschans zwak was. Daarom kreeg de Nederlandse vestingbouwkundige Menno baron van Coehoorn eind achttiende eeuw de opdracht de verdediging te reorganiseren. Voor zijn ontwerp van een defensiekanaal van veertig meter breed en vijf meter diep gebruikte hij een uit 1681 daterend plan voor een gracht tussen Pannerden en Candia van de

waterbouwkundige Passavant. In 1701 begonnen de graafwerkzaamheden, onder voorwaarde van de Waalsteden dat het kanaal voor scheepvaart gesloten bleef. Daartoe werden de einden afgesloten en de waterstand geregeld door middel van sluizen. Aan de oostzijde werd de dijk ook niet verhoogd. Ondanks protesten van de Waalsteden waren de Staten van Gelderland, Utrecht en Overijssel van plan er een scheepvaartkanaal van te maken. Na financiële compensatie stemden Nijmegen, Tiel en Dordrecht daar in 1706 mee in. De dammen bij Pannerden en Candia werden doorgegraven en de dijk aan de oostzijde op hoogte gebracht. In 1708 werd het kanaal voor de scheepvaart opengesteld. Het Pannerdens Kanaal scheidde een deel van de Over-Betuwe af; zo ontstond het Gelders Eiland (Janssen 2003).

#### *Afsnijding van de Bielandse meander*

Met de opening van het Pannerdens Kanaal kwam het splitsingspunt van de Rijn stroomafwaarts te liggen bij Millingen. Door de rivierverkorting was het verval groter geworden en kregen de dijken meer water te verwerken. Dit effect werd versterkt door de ontbossingen in Duitsland. Vooral de smalle landtong waarop Schenkenschans lag kreeg het zwaar te verduren. In 1711 brak de Spijkse banddijk door en daarna de Boterdijk tussen Schenkenschans en Tolhuijs, ter hoogte van Tolkamer. De ijsgang die volgde maakte er een nog kortere doorgang van en zo kwam Schenkenschans aan de andere kant van de Rijn te liggen. Binnen 25 jaar had de Boven-Rijn zoveel van het Spijkse gebied weggevaagd en aan de andere kant weer afgezet, dat Schenkenschans al meer dan een kilometer van de Rijnover lag. De doorbraak van de Boterdijk maakte dat de stroom sneller en ook anders van richting werd. Zo ontstond de gevaarlijke Bielandse meander in de Waal die met een snelheid van veertig meter per jaar oprukte richting Herwen. Telkens brak de banddijk door. In 1728 lag de kerk van Herwen 1 kilometer van de Waal, in 1744 nog 700 meter, in 1750 250 meter, en in 1763 nog maar vijfenzeventig meter. Het jaar daarop konden de bewoners van Herwen het water al vlakbij hun huizen horen. Ze braken hun kerk en huizen af en trokken naar een veiliger plek nabij de andere banddijk, de Rijndijk. In 1764 waren er dijkbreuken in de Pannerdense dijk, Deukerdijk en in de dijk te Herwen. Twee jaar later lag de plaats van het oude Herwen al 150 meter buitendijks in de Bielandse Waard en was alles bedekt met slijk, zand en klei.

Na deze laatste dijkdoorbraak adviseerden de Staten van Utrecht en Overijssel de Gelderse Staten om het gebied niet meer te bedijken. Dat ging de Gelderse Staten te ver. Ondertussen begon ook de koning van Pruisen zich zorgen te maken over de wateroverlast. Wanneer er niet gauw wat gedaan werd, dreigde hij de dijken door te steken op zijn territorium bij Huissen en Malburgen om zo zijn Kleefse gebieden te vrijwaren van wateroverlast. De oplossing was de afsnijding van de Waalmeander door een kanaal te graven door het smalste stuk van de Bielandse Waard heen van Tolkamer naar Millingen. Het geplande tracé liep echter over de gronden van de graaf van Bilant en die rook geld. Uiteindelijk werd de waard gekocht voor 100.000 gulden. In 1771 werd een overeenkomst gesloten tussen de Staten van Gelderland en Holland met de koning van Pruisen over het doorsnijden van de Pley bij



Westervoort, een nieuwe monding van de IJssel, verhoging van de dijken van de Herwense polder, aanleg van de Lobithse Transeedijk en verlegging van de bedding van de Waal door het graven van een kanaal door de Bielandse Waard. In 1773 startten de graafwerkzaamheden voor het Bijlands Kanaal; de afwerking vond plaats in 1775-1776. In 1785 was de monding van het Pannerdens Kanaal zodanig verruimd dat hier het enige splitsingspunt van Rijn en Waal kwam (Janssen 2003). Voor de verdeling van de waterafvoer van de Rijn, via de Waal, Neder-Rijn en IJssel hadden de Staten van Gelderland, Holland, Utrecht en Overijssel op de conventie van 28 augustus 1745 een regeling getroffen: de Waal kreeg 6/9, de Nederrijn 2/9 en de IJssel 1/9 (Ferrand en Van der Kun 1854).

### *Zorg voor Duitse afwatering*

Sinds de inwerkingtreding van de Spijkse Overlaat in 1745 liep Rijnstrangen jaarlijks en soms twee keer per jaar onder water als de Rijn tot grote hoogte steeg. De overlaat werd gebouwd in verband met de aanleg van dijken die het land bij de oude Rijnstrang moesten beschermen. De monding van de Oude Rijn tussen Schenkenschans en Spijk was in die tijd open, hoewel het door verzanding alleen bij hoogwater onderliep. In het Verslag aan de Koning over de Openbare Werken in 1854 meldden de Inspecteurs van de Waterstaat J.H. Ferrand en L.J.A. van der Kun dat een afsluiting wenselijk is:

‘(...) op den Boven-Rhijn blijft een doelmatige afsluiting van den Ouden-Rhijn het eenige wenschelijke; men moet nu afwachten wat de uitslag zal zijn der aanhangige onderhandelingen met Pruisen.’”

Op basis van het Wener Congres in 1815 en de overeenkomsten vastgelegd in het Grenstraktaat van 1816 werden de voormalige Pruisische enclaves met ingang van 1 maart 1817 afgestaan aan het nieuwe Koninkrijk der Nederlanden. Pas na grenscorrecties met Pruisen in 1818 werd het Gelders Eiland bestuurlijk bij de Liemers gevoegd, waartoe Zevenaar, Huesen met Malburgen, Hulhuizen aan de Waal, de heerlijkheid Wehl en Lobith en de omliggende waarden behoorden. Beide gebieden werden ingedeeld bij de provincie Gelderland. Voor het eerst sinds eeuwen was het staatsrechtelijk verenigd. Het Gelders Eiland omvatte toentertijd de gemeente Pannerden, gemeente Herwen en de gemeente Lobith (Janssen 1997).

In het Grenstraktaat stond ook een maximale hoogte voor afsluiting van de Oude Rijn, omdat anders de waterafvoer uit Duitsland in gevaar zou worden gebracht. In 1921 kreeg Nederland het recht om de Spijkse overlaat hoogwatervrij af te sluiten. Afsproken werd dat de overlaat opgehoogd zou worden tot vijftien meter boven NAP en dat na vijf jaar de totale sluiting een feit zou zijn. In 1956 werkte de overlaat voor het laatst. In het volgende jaar werd de dam opgehoogd tot bandijkhoogte en voor de waterregulering werd het gemaal bij Kandia gebouwd (Janssen 1997). Uiteindelijk werd in 1959 ook het Pannerdens Kanaal verruimd.<sup>12</sup>

### *Smalle rivieren, grote gevolgen*

De nabijheid van de rivier betekende soms meerdere keren per jaar wateroverlast door overstromingen. Vanwege het dreigende hoogwater trokken de bewoners van de herenboerderijen vaak tijdelijk in bij familie die hoger gelegen boerderijen bewoonde. IJsgang was één van de oorzaken van dijkdoorbraken. In maart 1917 bijvoorbeeld kwam de genie in actie toen de scheepvaart stil viel door vijf meter dik ijs. Bij de overstroming van 1926 brak bij Pannerden de dijk door. De toen 21-jarige Jan Derksen uit Pannerden maakte het van dichtbij mee:

‘Dagenlang had het erom gespannen; er was een dijkwacht ingesteld. De stormen joegen het water, dat zeldzaam hoog stond, met kracht tegen de Polderdijk in Herwen. Dat voortdurend beuken en wroeten bereikte een hoogtepunt tijdens de nacht van 5 en 6 januari 1926. De wind was gaan liggen, het vroom en de maand scheen helder. Bij de afrit naar Zevenaar waar een kolk ligt, bevond zich een zwakke plek. Daar sloeg een stuk van veertig meter weg waardoor de Rijn vrijelijk over het Gelders Eiland kon stromen. De Deukerdijk had het begeven. Het land stond blank, op sommige punten was het meer dan twee meter diep. Overal dreven verdrinken koeien, paarden, varkens en kippen. De mensen waren bijtijds gewaarschuwd, ze waren met bootjes in de weer om het vee naar de hoogste plaatsen te vervoeren.’<sup>13</sup>

In hun verslag aan de koning voorzagen de inspecteurs Ferrand en Van der Kun de consequenties van de dijkdoorbraken:

‘(...) naar mate de rivierdijken langs betere rivieren meer en meer verbeterd worden, zijn de doorbraken wel zeldzamer; maar juist daardoor en door de hooger stijgende rivierstanden worden, als eenmaal de dijk bezwijkt, de doorbraken heviger.’<sup>14</sup>

De doorbraken kostten niet alleen veel geld, het herstel nam bij een flink gat soms acht tot negen maanden in beslag. De inwoners werkten mee met schop en kruiwagens. Het was altijd afwachten wanneer de volgende zich aandiende. In 1953 was het spannend, maar gebeurde er niets. In 1970 was de situatie ernstiger. De toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat Bakker bracht een bezoek aan Pannerden. Geen mens ging nog het huis uit; de meubels waren al op zolder gebracht. Juist op tijd zakte het water.<sup>15</sup>

### *Het economisch tij verandert*

Vanaf halverwege de negentiende eeuw ging het op het Gelders Eiland in economisch opzicht beter. Naast de oprichting in 1854 van een appelstroopfabriek in Pannerden, die emplooi bood aan een handvol arbeiders, leverde de komst van de baksteenindustrie, scheepsbouw en dienstverlening voor het scheepvaartverkeer richting Duitsland veel werkgelegenheid op. In 1839 waren in Pannerden drie steenfabrieken in bedrijf. De eigenaren waren tevens landbouwer en aannemer, beroepen die goed met dat van steenbakker gecombineerd konden worden. De herenboeren

beschikten over goede grond waar klei vanaf gehaald werd. De stenen konden gebruikt worden in de bouw, waardoor het beroep van aannemer voor de hand lag. Vanaf 1850 tot in de jaren zestig van de twintigste eeuw stond het leven van veel families in het teken van de baksteenindustrie. Tijdens de hoogtijdagen van de baksteenindustrie stonden er dertien bakovens langs de Rijn. Voor 25 miljoen stenen waren zo'n 250 mensen nodig. Het betrof echter seizoensarbeid van april tot oktober, waardoor de arbeiders na het seizoen niet meer terecht konden bij de boeren. Geringe continuïteit in de aanvoer van klei zorgde bovendien voor een onzeker bestaan. Trad er een malaise op, dan volgde direct ontslag en bittere armoede. Dit gold ook voor de arbeiders die werk vonden in de binnenvaart en op de scheepswerf. In de landbouw was het niet anders. Bij slechte opbrengsten namen de boeren minder vaste knechten in dienst en huurden overwegend dagloners in. Arbeiders konden tuingronden voor de teelt van eigen aardappelen en groenten alleen pachten tegen prijzen die voor hen onbetaalbaar waren. Zelf boeren bood de bevolking dus weinig perspectief.

Medio negentiende eeuw startten diverse scheepswerven op het Gelders Eiland. Aan het Pannerdens Kanaal lag de werf van de scheepstimmerlieden Petrus Schoenmakers en Everardus de Ruiters. Nadat de partners in 1853 uit elkaar gingen, begon Schoenmakers verderop een nieuwe werf. Op de werven werden vooral reparatiewerkzaamheden uitgevoerd, er kwamen maar weinig nieuwe houten schepen van de helling. Het aantal vaste arbeiders was beperkt en bedroeg vijf tot maximaal veertien timmerlieden. Omstreeks 1909 kwam de werf van Schoenmakers in handen van de gebroeders Bodewes uit Martenshoek in Groningen, die ervaren scheepsbouwers waren van ijzeren boten. Door de gunstige ligging ten opzichte van het Ruhrgebied, de lage lonen en de grote vraag naar Rijnaken ging het de werf een tijdlang voor de wind. Er was werk voor zeker zestig arbeiders en een stuk of acht 'nageljongens' die de klinknagels heet moesten maken. In de jaren twintig kreeg de werf - er werkten toen nog maar een man of twintig - de genadeklap. Ook de werf van De Ruiters ging toen ter ziele (Janssen 1997). De werf Bodewes in Tolkamer werd in dezelfde periode na een faillissement in sterk afgeslankte vorm voortgezet als werf De Hoop die tot op de dag van vandaag nog van groot belang is voor de werkgelegenheid (Janssen 2000 en 2003a).

In 1899 richtte Theo Daams samen met scheepsbouwer G.H. Bodewes en zeilmaker W.C. Camma de Lobithse Stoombootmaatschappij op. Deze verzorgde beurtvaarten richting Arnhem, Nijmegen en Tiel. Als gevolg van het toenemende handelsverkeer tussen Duitsland en Nederland maakte de grensplaats een geweldige groei door. Expediteurs openden kantoren om schippers van Bazel tot Rotterdam behulpzaam te zijn bij het vervullen van allerlei formaliteiten bij het in- en uitklaren van goederen. Ook verschillende ambachtslieden vestigden zich in de tolplaats voor de scheepvaart. Jac P. Thijsse schrijft hierover:

'Hier moeten de schepen inklaren en uitklaren en dit oponthoud maakt, dat er altijd een vloot ligt van allerlei vaartuigen en dat er altijd druk vertier is van motorbooten voor den

dienst, roeivletten van de aken en kleurige parlevinkers, de winkelbootjes, de drijvende toko's. Daar zijn ook specialisten bij, namelijk de olie-bootjes, die de motorschepen komen voorzien van brandstof.<sup>16</sup>

In 1906 liet Daams een steenfabriek bouwen in Tolkamer. Van de gemeente Herwen en Aerdt lag meteen een aanvraag voor de levering van 19.000 straatklinkers. Zijn zoon breidde de fabriek later fors uit en nam de steenfabriek Copera in Tolkamer en de Hollandsch-Duitsche steenfabriek bij Spijk over. De baksteenindustrie had tot de Tweede Wereldoorlog volop klei in voorraad. De weersomstandigheden (hoog of laag water) bepaalden de klei-aanvoer. De opbrengsten wisselden sterk door de steeds terugkerende overproductie, die tot lage prijzen leidde.

Door de economische activiteiten breidden Lobith en Tolkamer sterk uit. Ook Spijk groeide begin negentiende eeuw uit van een gehucht met een paar boerderijen en landarbeidershuizen tot een gemeenschap van steenovenarbeiders met zo'n 1.000 inwoners. Pannerden, Herwen en Aerdt bleven grotendeels agrarisch gebied, en kenden daardoor maar een bescheiden bevolkingsgroei.

Het Gelders Eiland was lange tijd alleen bereikbaar met de pont bij Pannerden en de passagiers- en goederenboot Koningin Wilhelmina van de Lobithse stoombootmaatschappij die twee keer per week naar Arnhem, Nijmegen en Tiel voer. De brug over de Oude Rijn die in 1939 gebouwd werd, kozen de Duitsers in 1940 als doelwit. Pas na de oorlog, in de jaren vijftig, was een vrije doortocht via Elten (Duitsland) mogelijk. Een nieuwe brug over de Oude Rijn bij Pannerden liet op zich wachten tot 1 april 1972 toen de brug officieel geopend werd.

#### *Gelders Eiland beleeft economische terugval*

Vanaf eind jaren zestig van de vorige eeuw beleefde het Gelders Eiland een economische terugval door de Europese éénwording en de sanering van de baksteenindustrie en de scheepswerven. De rijksdiensten werden overbodig en steeds minder schippers kwamen aan wal. Voor de winkel- en horecavoorzieningen bleven weinig klanten over. Automatisering van de baksteenindustrie betekende dat steenfabrieken met minder arbeidsplaatsen toekonden. Er zijn nu op het Gelders Eiland van de tien steenfabrieken nog vijf over: HUWA/Vandersanden in Boven-Spijk, Copera (Wienenberger) in Beneden-Spijk, Bijlandt in de Bijlandse waard, Kijfwaard Oost en Kijfwaard West in Pannerden. De fabrieken leveren jaarlijks honderden miljoenen stenen en bieden werkgelegenheid aan enkele honderden medewerkers. Scheepswerf De Hoop in Tolkamer is een van de weinige grote werkgevers in het gebied. Rederij Witjes werkt vanaf de Europakade in Tolkamer waar de Graaf van Bylandt en Schenkenschans klaarliggen om toeristen mee te nemen. De natuurgebieden langs de oude Rijnstrangen en het recreatiegebied De Bijland trekken veel wandelaars en fietsers aan, maar dit weegt economisch gezien niet op tegen het wegvallen van douanefaciliteiten, baksteenindustrie en scheepswerven.

Het duurde tot 1985 eer de samenvoeging van de zes dorpen tot één gemeente op het Gelders Eiland tot stand kwam. De gemeente Rijnwaarden ontleende haar naam

aan de rivier de Rijn en de vele uiterwaarden die deel uitmaken van het gebied: 's-Gravenwaard, Kijfwaard, Pannerdense Bijenwaard, Geitenwaard, Vliegenwaard, Geuzenwaard, Ossenwaard en Bijlandse waard. Dat de samenvoeging zo lang op zich liet wachten, wijt historicus Ben Janssen aan de verregaande eenkennigheid van de bevolking: 'elk kerkdorp heeft zijn eigen identiteit, en dat willen ze zo houden ook. Ze zijn vooral met hun eigen stekje bezig.'<sup>17</sup>

De politieke partijen in de gemeenteraad illustreren dit. De huidige gemeenteraad van Rijnwaarden bestaat begin 2006 uit vijf partijen: Lobith-Tolkamer, CDA, gemeentebelangen, Lijst Herwen en Aerdt en Lijst Spijk. Opvallend is dat van de landelijke partijen alleen het CDA vertegenwoordigd is. In de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 doet de PvdA opnieuw een gooi naar de gunst van de kiezers. Een fusie van Lijst Herwen en Aerdt en Lijst Spijk levert de nieuwe partij Kleine Kernen Rijnwaarden op. De bevolking van Rijnwaarden is redelijk stabiel en telt nu 11.110 inwoners.<sup>18</sup> In het beoogde retentiegebied Rijnstrangen wonen ongeveer 450 mensen (Luteijn 2002).

#### *Herinrichting Rijnstrangengebied*

Door de eeuwen heen kende het Rijnstrangengebied geen grote ruimtelijke veranderingen. Na de economische terugval in de jaren zestig richtte het Gelders Eiland zich sinds de jaren tachtig op het toerisme. Het gebied is een belangrijke schakel in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). In 2001 stelde de Landinrichtingscommissie Gelderse Poort Oost in opdracht van de provincie Gelderland een ontwerp-raamplan op. In overleg met belangengroepen als de boerenorganisatie GLTO, natuur- en milieuorganisaties, het recreatieschap en het waterschap voorziet het plan in de realisering van grootschalige natuurontwikkeling in combinatie met klei- en zandwinning, herstructurering van de landbouw en de inpassing van recreatie. Eén van de plannen, de omvorming van de Rijnwaarden tot een groene rivier met natuur is later onderdeel geworden van de Planologische Kern Beslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier.

#### *Samenvoeging, noodoverloop en Romeinenpark*

Inwoners van de gemeente Pannerden hebben tot drie keer toe de plannen tot samenvoeging met de gemeente Herwen en Aerdt weten tegen te houden: in 1947, 1957 en 1977. De actiegroep BLIK (Behoud Leefbaarheid Ieders Keus) ijverde voor het laatst met succes voor behoud van de zelfstandigheid van de gemeente Pannerden (Janssen 2003b). Actieve bewoners in Spijk zetten het actiecomité S.O.S. (Steunt Onveranderd Spijk) op dat zowel een groot bungalowpark als de vestiging van milieuvriendelijke industrie wist tegen te houden. De acties van het comité liepen via de officiële kanalen en netwerken van politiek en organisaties (Janssen 2000).

In 2000 werd het Rijnstrangengebied genoemd als locatie voor noodoverloop. In haar zoektocht naar een belangrijke economische motor op recreatief gebied stelde de gemeente Rijnwaarden in 2003 randvoorwaarden op voor een toeristische trek-

ker. Dat bracht het plaatselijke zand- en grintwinningsbedrijf Wezendonk op het idee voor een themapark. 'Carvium Novum' zou vijftig hectare moeten beslaan met Romeinse nederzettingen en faciliteiten voor overnachting in een deel van het beoogde gebied voor noodoverloop. Een deel van de grond is eigendom van de ontzander. Gelderland stelde zich van meet af aan terughoudend op omdat elders in de provincie soortgelijke plannen waren. Bovendien speelde mee dat de rijksoverheid Rijnstrangen gereserveerd heeft voor noodoverloop. Zo'n ruimteclaim brengt met zich mee dat er geen grootschalige ontwikkelingen mogen plaatsvinden. Opvallend is dat bewoners zich niet openlijk verzetten tegen het plan voor noodoverloop. Hoewel het plan niet zulke vergaande gevolgen zou hebben als in de Ooijpolder (waar de hele polder met 13.000 inwoners onder water zou komen en enkele dorpen zouden moeten worden omdijkt) betekent het voor Rijnstrangen dat waarschijnlijk de bandijk verzaagd zou moeten worden en zo'n 450 inwoners zouden moeten evacueren. De inwoners zagen het niet als een echte bedreiging omdat velen nog weten dat het gebied tot de afsluiting van de Oude Rijn in 1957 regelmatig overstroomde. Ze lieten het protest tegen het plan over aan de officiële kanalen - de politiek, boerenorganisatie GLTO, en landinrichtingscommissie Gelderse Poort Oost - maar richtten wel comité Anti-Pretpark op om de komst van het themapark tegen te houden. De gemeente zag het park als een mogelijke toeristische trekpleister en gaf groen licht aan het plaatselijke zand- en grintwinningsbedrijf dat het park zou gaan exploiteren. In 2005 besloot het kabinet dat de Ooijpolder definitief afvalt als noodoverloopgebied, Rijnstrangen waarschijnlijk een retentiegebied wordt en nader onderzoek moet worden gedaan naar de Beersche Overlaat. Dit deed het themapark definitief de das om. De ontzander is echter vast van plan een kleiner speel- en natuurpark te realiseren. Hoewel de voltallige gemeenteraad zich eind 2004 uitsprak voor de bouw van het themapark, krabbelt een deel van de raad net voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 terug. De kans dat de bouw van een afgeslankt themapark doorgaat is niet groot omdat de rijksoverheid de 'blauwe' ruimteclaim - eerst voor noodoverloop en nu voor retentie - onverkort handhaaft.

## **Vechtlust loont**

Eeuwenlang waren conflicten in de strijd tegen het water in de Ooijpolder en de Duffelt enerzijds en de Rijnstrangen anderzijds verweven met die over het gezag, en mede daarom een veelbesproken onderwerp tussen gezagsdragers. In de Ooijpolder bestond hevig verzet van de lokale heren die met hun lokale (persoonlijke) belang vaak lijnrecht ingingen tegen het regionale belang. De geschiedenis laat onder andere zien dat door toedoen van magistraten van Nijmegen, die toegang hadden tot het Hof van Gelre en de Koning der Nederlanden, dergelijke conflicten konden worden opgelost. In de conflicten dolven de 'heren' regelmatig het onderspit. Al werd het regionale belang vaak belangrijker gevonden dan het lokale, de lokale 'heren' waren gewend op te komen voor hun eigen belang en schuwden verzet tegen het gezag

niet. In Rijnstrangen was dit nauwelijks aan de orde. De plaatselijke heren en herenboeren die vrijwel al het land bezaten, maakten zich niet al te grote zorgen om de wateroverlast. Dat was een probleem van de pachters en de landarbeiders. Anders was het met de bezittingen van de koning van Pruisen, die de Staten van Gelderland onder druk zette om actie te ondernemen zodat zijn Kleefse gebieden gevrijwaard bleven van water.

De Ooijpolder en de Duffelt en het Rijnstrangengebied kenden sinds 1926 geen overstromingen meer. Dit was het gevolg van eeuwenlang sleutelen aan de rivier. Zo werd een brede rivier een smalle rivier. Zowel in de Ooijpolder en Duffelt als het Rijnstrangengebied speelden internationale aspecten een belangrijke rol omdat de rivier zich tot de achttiende eeuw steeds verplaatste en het gezag over het gebied ook regelmatig wijzigde. De verhoudingen tussen Nederland en Duitsland werden eeuwenlang getekend door slepende conflicten tussen waterschappen in het boven- en benedengebied over de afvoer van overtollig water. Een complicerende factor was dat de landsgrens door het gebied tussen Nijmegen en Kleef liep. Pas in de twintigste eeuw werden de politieke grenzen ook de waterstaatkundige grenzen, waardoor de verhoudingen verbeterden. Dit kwam onder andere tot uiting in de bouw van het Hollands-Duits gemaal dat voor de gemeenschappelijke afwatering zorgde. Het gemaal was gereed in 1933 en droeg in grote mate bij aan de welvaart van de bewoners. In Rijnstrangen bestond een band met Duitsland doordat over en weer pachters en huwelijkskandidaten voor herenboeren en landadel werden uitgewisseld. In het grenstraktaat van 1816 was opgenomen dat de Oude Rijn voor afwatering van beken in het grensgebied zorgt. Deze functie kan behouden blijven als Rijnstrangen retentiegebied wordt. In de Ooijpolder hadden de beleidsmakers geen rekening gehouden met de zorg voor een goede afwatering vanuit Duitsland.

De inwoners van de Ooijpolder en de Duffelt weten wat actievoeren is. De eerste poging van Nijmegen om de Ooijpolder te annexeren voor stadsuitbreiding was in 1900. In de jaren zestig en zeventig probeerde Nijmegen het opnieuw. Begin jaren negentig kwam Rijkswaterstaat met het plan voor verlegging van de Waalbocht. Tussen 1995 en 1998 werden Ooijpolder en Duffelt genoemd in het programma voor dijkverzwaring, en in 2000 werd de Ooijpolder een potentiële locatie voor noodoverloop. De plannen voor uitbreiding van Nijmegen konden worden tegengehouden, evenals het plan om de Waalbocht te verleggen. Ook het plan voor noodoverloop werd vorig jaar afgeblazen. De dijkverzwaringen werden, ondanks hevige protesten, wel gerealiseerd.

Dat de inwoners het uitbreidingsplan van Nijmegen en de Waalbochtverlegging van Rijkswaterstaat wisten te voorkomen, is vooral te danken aan studenten die in Nijmegen studeerden (uitbreidingsplan Nijmegen) en voormalige inwoners van Nijmegen die in dijkhuizen langs de Waal wonen (Waalbochtverlegging). De bewoners van de Ooijpolder trokken samen op om zich te verzetten tegen de plannen met hun gebied. De samenstelling van de bevolking, een mengelmoes van 'autochtonen' en mensen uit Nijmegen en elders, heeft bijgedragen aan het succes bij het dwarsbomen van de diverse plannen. Ook verder terug in de geschiedenis lieten de bewo-

ners van de Ooijpolder het er niet bij zitten als lokale belangen in het gedrang kwamen. De bewoners willen hun stem laten horen; als daarvoor actie nodig is, zien ze dat niet als een probleem.

In het Rijnstrangengebied zijn, met uitzondering van een bungalowpark, de vestiging van industrie en themapark Carvium Novum, geen grote ruimtelijke plannen geweest die ter plaatse werden gezien als bedreiging voor het gebied. Noodoverloop heeft de gemoederen van de bewoners niet heel erg bezig gehouden. Zij hadden een afwachtende houding en bewandelden de 'officiële' kanalen via de politiek, de boerenorganisatie GLTO en de landinrichtingscommissie Gelderse Poort Oost om invloed uit te oefenen. Opvallend was dat de lokale partijen - alleen het CDA is in de huidige zittingsperiode van de gemeenteraad lokaal actief - geen toegang kregen tot de landelijke politiek, die niet geïnteresseerd was in de mening van de lokale bewoners. De bewoners voerden wel actie tegen het plan voor het themapark Carvium Novum. Dit kon niet worden uitgevoerd vanwege reservering van het gebied voor waterberging. De ontzander is toch vast van plan een kleiner speel- en natuurpark te realiseren. De gemeenteraad gaf groen licht voor het themapark, maar krabbelde net voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 terug om zich uit te spreken voor een aangepast plan. De ruimteclaim van de rijksoverheid - eerst voor noodoverloop en later voor retentie - drukt de gemeente met de neus op de feiten: ruimte voor water betekent geen grootschalige investeringen in het gebied en waarschijnlijk ook geen pretpark in afgeslankte vorm.

De belangrijkste historische verklaring voor het feit dat bewoners van de Ooijpolder zich wel actief verzetten tegen noodoverloop en die van Rijnstrangen niet, is dat de Ooijpolder sinds 1926 niet is ingericht op inundatie terwijl het Rijnstrangengebied tot 1956 regelmatig overstroomde. Ook de samenstelling van de bevolking in beide gebieden is in dit opzicht van belang. De bevolking van de Ooijpolder is divers: een mengeling van autochtonen en hoogopgeleiden met goede contacten en netwerken. Rijnstrangen heeft een vrij homogene bevolkingssamenstelling. De identiteit van de bewoners van beide gebieden is in belangrijke mate gevormd door de rivier. In Rijnstrangen was de macht in handen van de landadel en herenboeren; weinig invloeden van buiten bereikten het Gelders Eiland. Ondanks de bloeiperiode van de baksteenindustrie, de douanefaciliteiten en scheepswerven is het gebied grotendeels agrarisch gebleven, in tegenstelling tot de Ooijpolder waar in de jaren zestig en zeventig stadsbewoners de aantrekkelijkheid van het wonen op het platteland dichtbij Nijmegen ontdekten. Ook de recreatie heeft het gebied een belangrijke economische impuls gegeven, waardoor een grotere diversiteit aan economische activiteiten ontstond. In de twintigste eeuw hadden de bewoners van de Ooijpolder vaak te maken met ruimtelijke plannen die voor hun gebied werden gemaakt. Hun verzet bleek vaak succesvol; de recente kwestie 'noodoverloop' laat zien dat dit tot op de dag van vandaag zo is gebleven.

---

1 Johan Kusters uit Dreumel over de overstrooming in 1926 in *De Gelderlander* 31-12-2005 ('Je



- kunt nog zo hard lopen, het water loopt altijd harder’).
- 2 Voor dit deel is vooral gebruik gemaakt van historische gegevens uit van Eck 2005.
  - 3 NRC 18-6-2005 (‘Residentie lang de Rijn, architect commandantswoning van Romeins fort volgde laatste mode’).
  - 4 *Van Toen naar Nu*, tijdschrift van de Heemkundekring ‘De Duffelt’, nr. 3, sept. 2000, jrg. 30.
  - 5 [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl), 1 januari 2005.
  - 6 ‘Rapport aan Zijne Majesteit den Koning uitgebracht door de commissie tot onderzoek der beste rivier-afleidingen ingesteld bij ’s Konings besluit van den 15den Maart 1821, nr 105.’
  - 7 Van Eck (Beschrijving dijkdoorbraak en overstroming in 1926); zie [www.hoogwaterplatform.nl](http://www.hoogwaterplatform.nl)
  - 8 Van Eck 2000; zie [www.hoogwaterplatform.nl](http://www.hoogwaterplatform.nl)
  - 9 Interview J.G. Smit (Millingen, 1-7-2005).
  - 10 [www.kastelengelderland.nl](http://www.kastelengelderland.nl)
  - 11 Ferrand en Van der Kun 1854
  - 12 <http://rijnoptermijn.wldelft.nl>
  - 13 Het Gemeente Nieuws voor Didam, Duiven, Westervoort, Rijnwaarden en Zevenaar, jrg. 1, week 3, 2006.
  - 14 Ferrand en Van der Kun 1854.
  - 15 Het Gemeente Nieuws voor Didam, Duiven, Westervoort, Rijnwaarden en Zevenaar, jrg. 1, week 3, 2006.
  - 16 Thijsse 1998.
  - 17 *Gelderlander* 23-8-2003 (‘Geschiedenis zonder oranjevoel’).
  - 18 [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl), per 1 januari 2005.

*‘Ooit komt er een tijd dat we dit land met een zucht van verlichting aan de golven zullen prijsgeven’<sup>1a</sup>*

*‘We hebben al een aantal keren de polder gered om het zo maar te noemen. En met succes.’<sup>1b</sup>*

## 6 Het lokale geluid

De oprichting van het Hoogwaterplatform is in grote lijnen beschreven in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk laten we deze episode zien vanuit de optiek van de bewoners. Ook komt hier aan de orde wat het Hoogwaterplatform volgens de bewoners tot een succes maakte. Daarbij komen we ook terug op de vraag die in hoofdstuk 5 al werd gesteld en vanuit de geschiedenis van de betreffende gebieden werd bekeken: waarom hebben de bewoners van de Ooijpolder en de Duffelt zich wel actief tegen het plan voor noodoverloop verzet en die van het Rijnstrangengebied niet? We beschrijven hier de manier waarop de bewoners van Rijnstrangen reageerden op het plan voor noodoverloop en hoe zij er tegenaan kijken.

We pretenderen in dit hoofdstuk overigens geen absolute waarheden te verkondigen. Er is een beperkt aantal mensen geïnterviewd, zowel ‘gewone’ bewoners als sleutelfiguren in het gebied. Op basis van die interviews geven wij een interpretatie van de betreffende processen. Onze conclusies zijn dan ook niet meer dan indicatief.

### **Ooijpolder en Duffelt: weinig waterbewustzijn, grote actiebereidheid**

*Leven tussen de dijken: weinig waterbewustzijn*

Hoofdstuk 5 liet zien dat de sociaal-economische geschiedenis rond de rivier de Ooijpolder en de Duffelt in belangrijke mate gevormd heeft. De samenstelling van de bevolking in de Ooijpolder is divers. Er wonen meer mensen van buiten dan oorspronkelijke bewoners. Cees Alewijnse:

*‘De oorspronkelijke bevolking is niet zo groot in de polder. Je hebt nog maar weinig mensen die hier van oudsher wonen, maar er is ontzettend veel import, mensen die van buiten zijn gekomen.’<sup>2</sup>*

Uit de interviews bleek dat bewoners die van oudsher in de Ooijpolder wonen, vooral de oudere generatie, een min of meer vanzelfsprekende verbondenheid hebben met het gebied: hun ouders en vaak ook voorouders woonden er al. Bewoners die

niet in de Ooijpolder zijn opgegroeid maar op latere leeftijd naar het gebied zijn verhuisd, blijken hun woonkeuze goed overwogen te hebben. Als ze ook actief worden in het actie- of verenigingsleven voelen ze zich vaak verbonden met zowel het gebied als de bewoners. Jan Smit:

‘Ik ben dertig jaar geleden hier gaan wonen vanwege de kinderen. Via Noord-Limburg kwamen we hier bij Millingen uit. Het was vrij groot voor een dorpje hier in de omgeving, zo’n 5.000 inwoners. Dat betekende een vrij grote school voor de kinderen. En de afstand tot Nijmegen is niet al te groot. We zijn toen blijven hangen; dat is vrij geleidelijk gegaan. Er zijn steeds meer mensen van elders gekomen; die werden geïntegreerd om het zo maar te zeggen. Je houdt een eigen plaats, die hebben wij ook nog steeds eigenlijk. Als je dat accepteert, dan draait het.’<sup>3</sup>

Een gevolg van de komst van deze import is dat veel jongere bewoners van de Ooijpolder er niet van doordrongen zijn dat zij tussen de dijken leven. Voor velen waren de hoogwaterperiodes van 1993 en 1995 dan ook een complete verrassing. Vooral 1995 kunnen de bewoners van de Ooijpolder zich nog goed herinneren omdat toen iedereen werd geëvacueerd. Johan Bekhuis vond het een heel merkwaardige situatie, omdat 1995 naar zijn idee niet zoveel verschilde met 1993:

‘Ik heb de hoogwaters van 1993 en 1995 meegemaakt. In 1993 liep iedereen over de dijken hier, terwijl het water overal omhoog kwam. In 1995 was het maar een klein stukje hoger maar er was complete paniek. Tot en met de laatste kip moest weggehaald worden. Als je de grens overging snapten die Duitsers er niets van, want daar moest wel het vee geëvacueerd worden, maar de mensen niet. (...) Je hoorde later dat mensen daar in volslagen paniek in die rij auto’s stonden en over hun schouders keken, van: “oh God, waar komt het water vandaan?” Totaal bevangen door angst. Op dat moment snapten ze iets van: “wij zitten kennelijk nog lager dan het hoge water”. Dat heeft me wel verbaasd, dat mensen zo weinig weten van hun landschap en waar ze wonen.’<sup>4</sup>

De lokale waterkennis was dus, in elk geval volgens deze spreker, beperkt. Men leeft tussen de dijken en is zich van het water nauwelijks bewust.

### *Vertrouwen in de overheid*

De meeste geïnterviewden blijken, ondanks de discussie over noodoverloopgebieden, een groot vertrouwen in de overheid te hebben:

‘Er gebeurt altijd wel wat met de dijken natuurlijk, maar er wordt ook altijd wel weer wat aan gedaan. Ik ga er niet vanuit dat die lui het zo laten versloffen dat wij hier in gevaar komen.’<sup>5</sup>

Het waterschap zat in ieder geval niet stil. Na de hoogwaters in 1993 en 1995 en de evacuatie in 1995 vroeg het polderdistrict Groot Maas en Waal zich naarstig af wat

het waterschap zelf kan doen bij hoogwater. Het polderdistrict gaf adviesbureau Haskoning opdracht voor een verkennende studie naar de mogelijkheden voor retentie in de Ooijpolder. Een vanzelfsprekende reactie voor een organisatie die door de eeuwen heen gewend is oplossingen te zoeken voor waterproblemen die in de polder ontstaan (zie ook hoofdstuk 5). Wim Arnts, voormalig lid van het dagelijks bestuur van het polderdistrict:

‘In de studie is een berekening gemaakt hoeveel miljoen kubieke meter water de Ooijpolder kan bergen. Dit hebben we gedaan in overleg met het waterschap. In de commissie zaten verschillende partijen. Naast de provincie zaten er ook Duitse collega’s en burgemeesters in.’<sup>6</sup>

Als bestuurslid van de LTO zat Zeger Stappershoef ook in de commissie. Hij vond de studie niet zinvol:

‘Het waterschap voelde zich verantwoordelijk om het onderzoek te doen. Het waterschapsbestuur heeft daartegen geprotesteerd. Als je dat onderzoek gaat doen en het is positief loop je het risico dat het gebruikt gaat worden. Wat ze zelf denk ik niet verwacht hadden, was de conclusie van het rapport: het kan technisch wel. Als je iets niet wilt, is dat niet zo’n sterk rapport. Met die uitkomst was ik ook niet zo blij.’<sup>7</sup>

Na het uitkomen van het rapport van Haskoning wilde het algemeen bestuur van het waterschap een retentiebekken in de Ooijpolder niet uitsluiten. Het polderdistrict schreef in een brief aan staatssecretaris De Vries dat de Ooijpolder niet geschikt is als retentiebekken, maar dat reservering van het gebied hiervoor onder voorwaarden wel gerealiseerd zou kunnen worden. Dijkgraaf Van Eekhout formuleerde dit als volgt: ‘na een zorgvuldige afweging komen wij tot de conclusie dat er geen sprake kan zijn van de ruimtelijke reservering van de Ooijpolder als retentiegebied tenzij aan een aantal belangrijke met elkaar samenhangende voorwaarden is voldaan’. Hij vervolgde dat ‘de Rijnsoeverstaten eerst effectieve maatregelen moeten treffen om hoog water te beheersen. Ook zou er voldoende zekerheid moeten zijn over de watermassa’s die Nederland in de toekomst kunnen bereiken’. ‘Bovendien’, zo stelde hij, ‘draagt de inzet van de Ooijpolder amper bij aan de verlaging van de waterstand: in combinatie met het Rijnstrangengebied zou het rivierwater met zo’n dertig centimeter kunnen dalen (vanuit rivierkundig oogpunt is dit overigens betrekkelijk veel; M.W.). Als de Ooijpolder dan toch een opvangbekken moet worden, wil het polderdistrict dat van tevoren alle ontwikkelingsmogelijkheden in de polder bekend zijn en dat bewoners kunnen rekenen op een ‘passende’ schadevergoeding als hun polder overstroomt.’<sup>8</sup>

Menig bewoner en bestuurder in de Ooijpolder stelde het initiatief van het waterschap niet op prijs. Burgemeester Wilbers van Ubbergen reageerde eind juni 2001 in een brief aan het polderdistrict waarin hij wees op de emotionele kant van de zaak: ‘na de evacuatie van 1995 mag retentie, hoe dan ook vormgegeven, dit gebied

niet overkomen'.<sup>9</sup> De Gelderlander concludeerde dat emotie de overhand begon te krijgen ten koste van het gezonde verstand.<sup>10</sup> Al verzette Wilbers zich tegen retentie, tot begin 2002 toonde hij zich nog geen tegenstander van noodoverloop. "Ik ben niet overtuigd van het nut daarvan. Ik weet nog niets over het effect van een dergelijke maatregel."<sup>11</sup>

Op uitnodiging van de net opgerichte VVD-afdeling in Millingen bezocht staatssecretaris De Vries (VVD) van Verkeer en Waterstaat op 2 mei 2001 een themabijeenkomst in zaal De Kastanje in Millingen. Zij deed daar het voornemen om van de Ooijpolder een 'retentiebekken' te maken uit de doeken.<sup>12</sup> Na de bijeenkomst liet ze weten dit soort werkbezoeken belangrijk te vinden: 'We moeten de mensen die te maken krijgen met het nieuwe waterbeleid goed voorlichten'.<sup>13</sup> De woordkeuze van de staatssecretaris typeert de relatie die zij voor ogen had met de bewoners: Den Haag maakt plannen, de bewoners horen deze aan, kunnen inspreken als zij dat wensen en vervolgens kan de uitvoering beginnen, eventueel pas na een oordeel van de Raad van State als bewoners de juridische procedures volledig doorlopen.

#### *De weg naar collectieve actie: ervaring met verzet tegen overheidsplannen*

Het rapport van Haskoning boette aan belang in met de verschijning van het rapport van de Commissie Luteijn in mei 2002. De commissie zorgde al meteen voor verwarring door met de Ooijpolder als locatie voor noodoverloop op het gebied van Nijmegen tot de grens met Duitsland te doelen. Hierbinnen vallen officieel de Ooijpolder en de Duffelt, overigens tevens het gebied dat door het Wereld Natuur Fonds (WNF) met het Plan Ooievaar in 1987 voor natuurontwikkeling in de Gelderse Poort in zwang was geraakt. De bewoners maken echter nog steeds onderscheid tussen de Ooijpolder en de Duffelt, dat een Nederlands en Duits deel kent. Dat had de toenmalige burgemeester Lukassen van Millingen aan de Rijn destijds wellicht op het verkeerde been gezet getuige haar inschatting: 'Ik heb geen signalen gehoord dat er binnen deze gemeente naar noodoverloopgebieden wordt gezocht'.<sup>14</sup> Anderen reageerden wat alerter. Zeger Stappershoef memoreerde de ervaring die bewoners van de Ooijpolder hebben met het voeren van actie tegen overheidsplannen:

'We hebben een beetje ervaring hier in de streek met hoe je dingen moet aanpakken: met de verlegging van de Waalbocht die in de Ooijpolder zou komen en toen Nijmegen wilde uitbreiden richting Ooijpolder. De antigroeperingen hadden het voor elkaar gekregen de toenmalige minister hier naartoe te halen. Hij vaardigde een decreet uit dat de Ooijpolder niet bebouwd mocht worden. We hebben al een aantal keren de polder gered om het zo maar te noemen. En met succes.'<sup>15</sup>

Dit keer waren het de boeren die zich als eersten verzetten tegen het plan voor noodoverloop. Jan Smit vertelde over het begin van het verzet:

'Er was al een sfeertje van "dat kan gebeuren" en toen kwam dat rapport van de Commissie

Luteijn in mei 2002. Daar heeft aanvankelijk alleen de gemeente Ubbergen op gereageerd. In de zomer zijn de boeren begonnen met stropoppen langs de weg te zetten. Dat was geloof ik onder leiding van de plaatselijke afdeling van de Boerenbond (GLTO; M.W.).<sup>16</sup>

Wim Arnts legde uit waarom die poppenactie tot stand kwam:

‘Vanuit de boerenorganisatie GLTO hebben we allerlei poppen gezet, waarmee we reageerden op de Commissie Luteijn. Die poppen deden we vooral als iemand vijftig, Abraham geworden was, maar dan met kleine palen. Nu hadden we daar borden bij gezet. Wat dat betreft ben ik heel simpel, ik reageer er op zo’n moment gevoelsmatig op.’<sup>17</sup>

Bij de stropoppen stonden borden met teksten als ‘help of wij verzuipen’, ‘stop met die kolder geen water in de polder’, ‘diepzeeduiken in uw achtertuin’, ‘waar het probleem ligt moet je het oplossen’ en ‘Ooijpolder waterproof’. De stropoppen waren vernoemd naar bestuursleden van de GLTO en verspreid over de hele polder: Linda Verriet (Hubertusweg), Elly Daamen (Thornse molen), Alouis Willems (Persings kerkje), Frits Broekman (Kekerdom), Wijnand Jurgens (Leuth), Jolanda van Haaren (Oortjeshekken) en Barton Arnts (‘snelweg’).<sup>18</sup>

De GLTO liet het niet bij poppen alleen. Op 23 augustus 2002 belegde de organisatie in Ooij een persconferentie over de bedreiging van de Ooijpolder. Woordvoerder Barton Arnts riep op tot verzet tegen de plannen voor retentiebekkens en overloopgebieden. Zijn uitleg over de maatregelen: ‘bij een noodoverloopgebied loop je eens in de 1.250 jaar kans op natte voeten. Als je retentiebekken wordt, kan het elke tien jaar raak zijn.’ De belangrijkste vraag was hoe het verzet gebundeld moest worden. Loco-burgemeester Leidy van der Aalst van Ubbergen verklaarde op die avond dat de gemeente tegenstander is van de aanwijzing tot noodoverloopgebied en druk bezig is te onderzoeken hoe die aanwijzing kan worden tegengehouden. De bezoekers maakten zich onder andere zorgen over de ondoorzichtigheid van het hoogwaterprobleem: er waren diverse studies met verschillende uitkomsten en niemand wist welke cijfers moesten worden geloofd.<sup>19</sup>

Daarna nam de politiek het initiatief. Combinatie ’90, de lokale partij van oud-wethouder Wim Arnts, de vader van Barton, hield op 16 september 2002 een ‘achterbanvergadering’ in zaal De Vink in Ooij om ‘te discussiëren over de problematiek zodat we een vuist kunnen maken tegen de aanwijzing tot overloopgebied’. De belangstelling voor de informatiebijeenkomst was gering, zo’n vijftig mensen waren aanwezig. Een van de aanwezigen verklaarde de lage opkomst als volgt: ‘de mensen kunnen die plannen van Luteijn gewoon niet serieus nemen. Daarom zijn ze er niet’. GLTO-voorman Barton Arnts deed aan het slot van de avond een dringende oproep de bevolking te mobiliseren om het verzet nadrukkelijker gestalte te geven.

<sup>20</sup> Jan Smit beschreef de gemoedstoestand van de bewoners in die periode:

‘Er was ongelooft: “dat zou toch niet gebeuren”. Het was voor iedereen heel irreal. Er was met de plaatselijke omstandigheden geen rekening gehouden zodat je je afvroeg: “wat wil

men eigenlijk?” Door overwegingen als “nou ja ze doen maar” is dat actievoeren pas langzamerhand op gang gekomen.’<sup>21</sup>

Jan Smit wijt het overlaten van actievoeren aan de ‘import’ aan de sociaal-economische geschiedenis van het gebied:

‘Het is hier heel arm geweest met grote sociale tegenstellingen. Een kleine klasse van werkgevers en een hele grote groep werknemers. Die moesten het maar rooien. Sommigen hadden een klein boerderijtje. Studeren in Nijmegen was voor velen niet weggelegd. Het is pas vanzelfsprekend geworden na een generatie. Het vervelende was, ze bijten zichzelf dan ook vaak nog in de staart als het wel gebeurde. Degenen die dan wel de kans kregen, dat was bijvoorbeeld pater Span, die ging naar het seminarie, en Theo Egberts van de busen; die moesten zich niets verbeelden hè.’

Jan Smit vertelt hoe een inwoner het initiatief nam voor een gezamenlijke actie:

‘Er is toen iemand opgestaan, die woont in Wercheren. Dat is Nout van de Ven, een vormgever die van elders komt. Hij had een aantal mensen opgebeld. Hij is zeer breedsprakig, dus dat lokte de reactie uit van: “goh, Nout is weer bezig”. Hij heeft mij toen ook opgebeld. Ik was al met de VUT. We zijn eerst in kleine kring bij elkaar gekomen en daarna in dorps-huis De Sprong met een groter gezelschap in september 2002. Dat liep wat chaotisch aanvankelijk. Toen hebben ze gevraagd of ik voorzitter wilde worden van de club. Ik was zo langzamerhand best enthousiast geworden, maar ik dacht: “dit is ontzettend veel werk”. Toen heb ik gezegd dat ik dagvoorzitter wilde worden. Daarna heb ik twee keer voorgezeten. Hij ging in op heel kleine dingen: “dit kan niet”, “dit mag niet” en “we moeten die boeren steunen die hier bezig zijn”.’<sup>22</sup>

De Gelderlander deed verslag van die bewuste avond in De Sprong. Doel van het Platform Noodoverloopgebied was ‘te komen tot een zo breed mogelijk uit de bevolking en belangenorganisaties samengesteld comité dat de ontwikkelingen in verband met de plannen van staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat gaat volgen’, want ‘(...) afwachten en de besluitvorming lijdzaam ondergaan is geen optie. Deze voor ons gebied ingrijpende plannen moeten actief tegemoet getreden worden’.<sup>23</sup> Arnoud van de Ven herinnert zich nog van die tijd:

‘Je merkte al snel als je met mensen erover ging praten van: “Wat zijn ze dan van plan in Den Haag?”, want daar schijnt het toch een beetje vandaan te komen. Het had eigenlijk heel veel weg van een proefballonnetje. Mensen worden daar heel zenuwachtig van en zo krijg je veel weerstand. Dan vraag je je af of dat nodig is bij zo’n proefballonnetje. Er zijn zoveel Haagse proefballonnen die weer lek geprikt worden, daarnaast zou het nog zo’n tijd duren voor het uitgevoerd zou worden. Het leefde niet zo, bij mij in de straat tenminste. Wel bij de boeren op het land. Daar zag je grote spandoeken met leuzen en protest, waarschijnlijk ook omdat zij helemaal weggevaagd zouden worden door het water. (...) Ik denk

dat bewoners pas echt wakker worden als er een besluit genomen wordt. De meesten zijn ook wel een beetje schichtig om met bestuurlijke informatie te moeten discussiëren. Het is gemakkelijker om op straat te zeggen “het is klote”, dan om te zeggen “het aantal kuub dat je kwijt moet, daar moeten ook tekeningen bij”. Dat is voor de meeste mensen wel moeilijk. Sowieso willen de meeste mensen, tenminste bij mij in de buurt, gewoon met rust gelaten worden. Ik zit te denken aan mijn burens. De een werkt al vijfenveertig jaar in een steenfabriek en die raakt nog geen papier aan, de ander is fotograaf, van de import zullen we maar zeggen. Vanwege zijn werk is hij wel bij bijeenkomsten van het Hoogwaterplatform geweest. Als ik kijk naar mijn eigen vrouw: het interesseert haar wel, maar die gaat niet op de computer die nota's lezen. Door omstandigheden kwam het er niet van om daar (bustocht met Tweede-Kamerleden; M.W.) een keertje heen te gaan. Ik was het wel van plan geweest.<sup>24</sup>

Op 7 november 2002 vond de oprichting van de Vereniging Hoogwater Platform (afgekort Hoogwaterplatform) plaats in dorpshuis De Sprong in Ooij. ‘Onze taak is vooral om de belangen van de bewoners te behartigen. Wij willen hun spreekbuis zijn. En verder ondernemen wij acties om duidelijk te maken hoe de mensen denken over de aanwijzing tot noodoverloopgebied’, vertelde voorzitter Harry Sanders in De Gelderlander.<sup>25</sup> Ook Jan Smit maakte deel uit van de het bestuur. Dat was niet zonder reden, zo vertelt hij:

‘Wij komen hier niet vandaan, maar ze kennen je langzamerhand wel doordat je van een aantal verenigingen lid bent. Dus als je dan wat gedaan hebt, krijg je reactie van “goh dat is leuk geweest, aardig gedaan”, dat is zeer stimulerend natuurlijk. Maar al gauw wordt het van “doe jij dat maar”. En dat is eigenlijk ook zo gegaan bij het Hoogwaterplatform. We hebben heel veel support gekregen, maar ze (autochtone bewoners; M.W.) willen er niet zelf mee beginnen: “goh ja, hoe moet dat?” en “het zit zo ver weg”. Men was er langzamerhand ook van overtuigd dat het heel serieus zou worden.’<sup>26</sup>

Het comité kreeg handen en voeten door de inbreng van de directeur van de plaatselijke Rabobank. Hij had een folder laten drukken om zijn klanten te alarmeren over de plannen en de mogelijkheden voor een gezamenlijke actie verkend. Hij polste Harry Sanders voor het voorzitterschap (zie hoofdstuk 4). Sanders zelf was één van de burgers die toch nog verrast waren door de uitkomsten van het rapport Luteijn:

‘Het was een honderd procent top-down benadering. Opeens vernamen we via de pers dat Commissie Luteijn aan het kabinet geadviseerd had om de Ooijpolder, Rijnstrangen en de Beersche Overlaat tot noodoverloopgebied te verklaren. Je wist van de commissie die dat in opdracht van staatssecretaris de Vries zou onderzoeken. Op een gegeven ogenblik werd een aantal gebieden genoemd dat mogelijk tot noodoverloop zou worden aangewezen. De Ooijpolder werd ook genoemd. Nou ja, ze schrijven altijd zoveel hè, zo komt dat dan op je over. En toen kwam opeens de commissie met die uitslag. Maar er is hier met de bevolking nooit over gecommuniceerd.’<sup>27</sup>



Burgemeester Wilbers liet tijdens de oprichting van het Hoogwaterplatform weten dat de regering het besluit om noodoverloopgebieden aan te wijzen vooruit had geschoven tot na de verkiezingen in 2003 en dat op 25 november staatssecretaris Schultz van Haegen naar Ubbergen zou komen voor een vergadering met burgemeesters en dijkgraven uit de gebieden die aangewezen waren voor noodoverloop.<sup>28</sup> Die informatie was niet aan dovemansoren gericht. Op 25 november bood Harry Sanders 5.045 handtekeningen tegen aanwijzing van de Ooijpolder tot noodoverloopgebied aan de staatssecretaris aan. Na afloop bleek de staatssecretaris allerminst onder de indruk. ‘Nieuwe argumenten had ze niet gehoord. “Ik hoor geen keihard nee hier. Ik hoor: liever niet”’.<sup>29</sup> Nadat Harry Sanders dit vernam, wist hij wat het Hoogwaterplatform te doen stond: de Haagse politiek beïnvloeden. Steun van Duitse zijde zou daarbij onontbeerlijk zijn, was de inschatting van het Hoogwaterplatform.

### *Samenwerking met Duitsland*

We zagen in hoofdstuk 5 al dat de Ooijpolder en de Duffelt een gezamenlijke geschiedenis hebben. Toenmalig burgemeester Schneemann van Ubbergen beschreef in het tijdschrift van de jubilerende Heemkundekring De Duffelt in 1995 de bindende rol van water voor het karakter van het gebied:

‘Een typisch en belangrijk bindend element in de Duffelt is de rivier. Die heeft door de eeuwen heen het leven en het land gevormd en bepaald. Zijn onberekenbaarheid, zijn kracht, zijn verwoestende en economische mogelijkheden, angstaanjagende en adembenemende uiterlijk hebben in sterke mate de mensen aan zijn oevers beïnvloed. De gezamenlijke vriend / vijand, de rivier, geeft een bijzonder cachet aan de hele streek en zijn mensen, aan beide zijden van de grens. Daar ligt ook de grond voor de bijzondere vriendschapsbanden die er tussen de gemeentebesturen in de streek bestaan.’<sup>30</sup>

Volgens Jan Smit, voorzitter van Heemkundekring De Duffelt, heeft de samenwerking tussen Nederland en Duitsland in het gebied pas goed vorm gekregen na de bouw van het Hollands-Duits gemaal bij Nijmegen in 1933. De gezamenlijke afwatering legde de basis voor economische voorspoed. In tijden van hoog water waren de boeren gewend om over de landsgrens te lopen omdat het daar veilig was. De Querdamm die de landsgrens tussen Nederland en Duitsland vormt hield het water vaak tegen. Zeger Stappershoef uit Erlecom weet uit overlevering: ‘zo’n polder loopt niet in één keer vol. De boeren maakten de koeien los en die liepen de dijk op naar Duitsland.’<sup>31</sup> In de praktijk blijkt samenwerking met collega’s over de grens echter op moeilijkheden te stuiten, is zijn ervaring:

‘We zitten hier in een uithoek, dat is zo en dat blijft zo. De rivier, de heuvelrug en de grens. Die grens is wel open maar dat wil niet zeggen dat die bedrijfsmatig makkelijk te nemen is. Het is net zo’n barrière als een rivier. Je kunt er wel makkelijk overheen, maar aan de andere kant heb je gewoon met andere wetten en regels te maken.’

De Duitsers hielden van hun kant de ontwikkelingen in Nederland scherp in de gaten. Na de berichtgeving over de aanwijzing van noodoverloopegebieden langs de grote rivieren in Nederland in maart 2000 maakten de bewoners van het Duitse deel van de Duffelt zich ernstige zorgen over het overstromingsgevaar als de Ooijpolder onder water zou worden gezet.<sup>32</sup> Het Deichverband Xanten-Kleve, de dijkstoel in de regio Kleef, greep in januari 2001 de kans aan om de Querdamm, een slapende dijk bij Zyfflich die de landsgrens met Nederland vormt, te kopen. De Querdamm zou de functie van 'tweede verdedigingslinie' krijgen. In geval de Ooijse bandijken zouden bezwijken zou daarmee het onderlopen van het achterliggende gebied worden vertraagd.

Aan Duitse kant was in 2002 ook een initiatief van bezorgde burgers ontstaan, de 'Überparteiliche Bürgerinitiative gegen die Überflutung der Düffel'. Een Bürgerinitiative heeft in Duitsland een officiëlere status dan een actiegroep bij ons. De in Duitsland sterkere politieke tegenstellingen tussen politieke partijen wordt hiermee enigszins geneutraliseerd.<sup>33</sup> Hermann Sieger, voorzitter van de Bürgerinitiative, vertelt hoe de organisatie tot stand kwam:

'Toenmalig minister Bärbel Höhn zei in 2000 in de Stadhalle in Kleve: "Er moet meer retentie komen onder andere in het Bylerward". Zij heeft heel duidelijk gezegd dat als zij het Bylerward niet kan krijgen, dan wil zij graag de Düffel hebben. We hebben toen aan onze Nederlandse collega's gevraagd: "hoe hebben jullie het aangepakt?" Het was moeilijk om mensen te laten inzien dat het nodig was een Bürgerinitiative op te richten. (...) Mij hebben ze als voorzitter aangewezen omdat ze vonden dat ik wel een aardig woordje Nederlands spreek en de Nederlandse mentaliteit en cultuur ken. In dit gebied kent iedereen elkaar. En als je dan mee jaagt, werkt dat ook mee. We hebben een hele nauwe samenwerking met het Hoogwaterplatform. Eerst hebben we gezegd: "we maken er een Duits-Nederlandse stichting van", nu zeggen we: "het loopt zo goed, het hoeft niet".'<sup>34</sup>

Jan Smit zag het strategisch voordeel van Nederlands-Duitse samenwerking in:

'Als we onze pijlen op Den Haag zouden richten en steun van achteren zouden hebben, zou dat voor ons strategisch belangrijk zijn. Dat was ook het idee van Zegers van de Rabobank. Een Bürgerinitiative heeft een juridische status in Duitsland. Daar is enorm over gepraat, maar uiteindelijk is het opgezet en dat scoorde goed. Ze hebben veel steun uit de bevolking gekregen. Wie voorzitter werd, dat was moeilijk want zij hadden geen Harry Sanders. De voorzitter is Hermann Sieger uit Zyfflich, Maria Oppenberg uit Niel is secretaris. Zij is bij onze vergaderingen, ik ben bij hun vergaderingen. Er is dus een uitstekende samenwerking.'<sup>35</sup>

*Hoe reageerden de bewoners op het plan voor noodoverloopegebieden?*

Het Hoogwaterplatform benutte alle kansen die zich aandienen en zag weinig beren op de weg. Een ongedacht succes boekten de bewoners toen Kees Nuijten, een actief lid van het Hoogwaterplatform, een geheim gehouden rapport ontdekte:

‘Hij heeft tijdens een overleg voor zijn werk met Rijkswaterstaat een keer gehoord dat er een rapport was waar noodoverloop of retentie in stond. Toen hij hoorde van dat rapport zei hij: “goh mag ik dat rapport eens inzien”. Die man zei: “goed, stuur ik wel op”. En twee dagen daarna: “nee, nee ik mag het niet opsturen”. Er zijn toen lampjes gaan branden. Toen heeft de staatssecretaris gezegd: “het rapport was nog niet geschikt voor publicatie omdat het nog niet af was”. Het Hoogwaterplatform wist blijkbaar dat dat niet aan de hand was.’

De juridische adviseurs van het Hoogwaterplatform besloten een beroep op de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) te doen, en hadden daarmee succes:

‘Met de Wet Openbaarheid van Bestuur heeft het Hoogwaterplatform dat rapport voor de dag getoverd. Op het moment dat de Kamerleden erachter kwamen dat er een rapport was dat het besluit logenstrafte om het zo maar te noemen, toen is het in een stroomversnelling gekomen. Alleen is het dan nog de kunst “hoe doe je dat?”’<sup>36</sup>

Zeger Stappershoef merkt op dat het ook anders had kunnen lopen. Hij maakte zich twee keer zorgen over de mogelijke invloed van het Hoogwaterplatform:

‘De eerste keer was tijdens een vergadering. Op mijn vraag of er zomaar dijken om dorpen kunnen worden gebouwd antwoordde een man van Rijkswaterstaat: “meneer Stappershoef, dijken maken is ons vak”. Met andere woorden: “wat interesseert ons dat nou”. Toen dacht ik: “Dat wordt een zware dobber”; technisch gezien hadden we niets te winnen. De tweede keer was met die dijkverlegging bij Groenlanden. Laten daar nou juist die mensen wonen die wij voor Den Haag nodig hebben. Ik dacht: “als die nu afhaken ...”, want ik hoorde af en toe geluiden dat er onenigheid was. Ik denk dat het alleen maar goed is gegaan omdat dat rapport (van de Commissie Luteijn; M.W.) er lag. Anders was het Hoogwaterplatform of uit elkaar gevallen of had het geen sterke argumenten meer gehad.’<sup>37</sup>

In april 2005 besloot het kabinet af te zien van de Ooijpolder als locatie voor noodoverloop. Op 5 oktober 2005 werd in een uitzending van Netwerk de suggestie gewekt dat noodoverloop nog niet van de politieke agenda was. Op 7 oktober 2005 klopte een koerier om half elf ’s avonds op het raam van het huis van Gerard van Leeuwen, secretaris van het Hoogwaterplatform. Hij overhandigde een persoonlijke brief van staatssecretaris Schultz van Haegen die reageerde op de uitzending van Netwerk: “Netwerk creëerde in haar uitzending het beeld dat de optie voor een noodoverloopgebied in de Ooijpolder nu weer op de politieke agenda zou staan. Dat is niet het geval. U bent als Hoogwaterplatform intensief betrokken geweest bij de besluitvorming hierover. Vandaar dat ik u persoonlijk op de hoogte wil brengen van mijn reactie”. Als reactie stuurde het Hoogwaterplatform een bos bloemen en een bedankbrief.<sup>38</sup> Deze gebeurtenis typeert de verhouding die de leden met bestuurders hadden.



*Protest met stropop in de Ooijpolder (foto: Henk Baron, Ooij).*

## **Het succes van het Hoogwaterplatform: de belangrijkste factoren**

Het lokale protest tegen noodoverloop in de Ooijpolder zal tenminste enige invloed hebben gehad op het kabinetsbesluit af te zien van noodoverloop. Zelfs als dat niet in directe zin het geval is geweest, dan heeft het Hoogwaterplatform in ieder geval een rol gespeeld bij de mobilisering en het onder de publieke aandacht brengen van kritische rapporten en tegengeluiden uit de wereld van de waterprofessionals. Welke factoren hebben volgens bewoners en direct betrokkenen aan dit succesvolle opereren van het Hoogwaterplatform bijgedragen?

### *Een pragmatische coalitie van 'autochtonen' en import*

De nauwe samenwerking tussen de autochtone bewoners en de 'import' bij het actievoeren is een belangrijke succesfactor geweest. Beide groepen weten van elkaar wat hun sterke en zwakke kanten zijn en vullen elkaar aan. Een van de sterke kanten van de 'import' is hun (toegang tot) netwerken rondom politici en bestuurders, onder andere in Den Haag. Zeger Stappershoef:

'De Ooijpolder heeft van oudsher een bevolking die zich niet zomaar ergens bij neerlegt. Een andere reden waarom we al een aantal keren succes gehad hebben, is dat mensen vanuit de stad en sommigen zelfs vanuit het westen hier in de polder zijn gaan wonen. In die

dijkhuisjes bij de Groenlanden wonen schrijvers en journalisten die een ingang hebben in het westen. Daar moet je toch zijn, want daar zit ons regeringscentrum. Ik heb het idee dat de combinatie van die twee, van het zich niet zomaar ergens bij neerleggen, maar ook mensen (van buiten; M.W.) die zo'n bedreiging zien, dat we die in ons midden hadden om de kar te trekken. Ik denk dat het nu met het Hoogwaterplatform weer is gebeurd.'<sup>39</sup>

Cees Alewijnse:

'Ze (de autochtone bevolking en mensen van buiten; M.W.) hebben zich als een geheel opgesteld. Maar voor zoiets moet je altijd een motor hebben. En zo'n motor bestaat meestal uit een paar mensen die de schouders eronder zetten en de kunst verstaan om er iets van te maken. En dan krijg je dat je de massa in beweging kunt brengen.'<sup>40</sup>

### *Goede organisatie*

Harry Sanders legde in *De Gelderlander* uit wat de basis is geweest van het succes van het Hoogwaterplatform:

'Als je ergens snel een tamelijk intelligent actiecomité in de benen hebt is het in de achtertuin van Nijmegen waar het wemelt van de vitale en vastberaden hoogleraren, wetenschappers en directeuren die genieten van hun (vervroegd) pensioen. Wij zijn geen doetjes. Wij weten hoe het er in de wereld aan toegaat en je snoert ons niet snel de mond.'<sup>41</sup>

Doetjes of niet, met een goede organisatie staat of valt een actiegroep als het Hoogwaterplatform. De ervaring van Jan Smit onderstreept dit:

'De opzet met commissies heeft goed gewerkt. Harry Sanders coördineerde het op een enorm goede manier. Dat is heel belangrijk geweest.'<sup>42</sup>

### *Communicatie met de achterban*

Het Hoogwaterplatform heeft de communicatie met de buitenwereld goed geregeld. De website is het belangrijkste communicatiemiddel: er staan relevante documenten op en het nieuws wordt op de voet gevolgd. Regelmatig verscheen een nieuwsbrief die geïnteresseerden op de hoogte hield van de nieuwste ontwikkelingen. Internet is de actiegroep hierbij goed van pas gekomen. Harry Sanders:

'Was het voorheen eindeloos bellen om aan goede rapporten te komen, nu vinden actievoerders met een middagje "googlen" de ene na de andere studie met wetenschappelijke informatie. Zonder internet zou het lang niet zo makkelijk zijn geweest.'<sup>43</sup>

Arnoud van de Ven:

‘Ze hebben een hele goede site, een nieuwsbrief waar je je voor noppes kunt aanmelden en voor 25 euro per jaar kun je lid worden. Dat is niet veel. Ze stonden vaak in de plaatselijke krant en ze hielden informatiebijeenkomsten.’<sup>44</sup>

Landelijke aandacht kreeg de organisatie via landelijke dagbladen, magazines en televisieprogramma’s zoals Netwerk en Zembla. Ook buitenlandse media wisten het Hoogwaterplatform te vinden.

Het Hoogwaterplatform benutte alle mogelijke kanalen en middelen om acties te realiseren. Zo zette het ook kinderen in bij het verzamelen van handtekeningen die werden aangeboden aan de staatssecretaris tijdens haar bezoek aan de Ooijpolder eind november 2002. Harry Sanders:

‘We hebben de directeurs van de scholen uitgelegd waarom we de kinderen erbij willen betrekken. Het is ook hun toekomst, zij krijgen te maken met de gevolgen als de Ooijpolder noodoverloopgebied wordt. De meeste scholen hadden geen problemen met het verzoek, ook omdat het allemaal op vrijwillige basis gebeurt.’<sup>45</sup>

#### *Communicatiestrategie richting Den Haag*

De communicatiestrategie van het Hoogwaterplatform was weloverwogen: de leden van het bestuur richtten zich vooral op Tweede-Kamerleden die in staat werden geacht het besluit over noodoverloop in de Ooijpolder tegen te houden. De vertegenwoordigers van diverse politieke partijen werden verschillende keren uitgenodigd om te discussiëren en voor een rondleiding in de polder. Arnoud van de Ven: ‘Ze haalden politici naar het oosten. Daarmee dichtten ze de kloof tussen de politiek en de burgers. Ik weet niet of de politiek dat anders zelf zou hebben gedaan’.<sup>46</sup> Deze strategie was na een zorgvuldige afweging tot stand gekomen (zie hoofdstuk 4). Essentiële onderdelen van de communicatiestrategie waren het zoeken naar argumenten die het plan voor noodoverloop ondermijnen en het zoeken naar alternatieven. De strategie was gebaseerd op redelijkheid. Leden van het Hoogwaterplatform nuanceerden hun mening dat zij tegen noodoverloop waren met passages als:

‘Onze positie is altijd geweest: als de overheid de bevolking van de Ooijpolder ervan kan overtuigen dat er een situatie kan optreden waarbij de rest van Nederland alleen te redden is door de Ooijpolder onder water te zetten, dan zouden we dat niet leuk hebben gevonden, maar dan zouden we er begrip voor hebben kunnen opbrengen. Daar ben ik vast van overtuigd.’<sup>47</sup>

Een ander belangrijk aspect van de strategie was de vasthoudendheid van de leden en het zien van kansen om noodoverloop onder de aandacht te brengen. Jan Smit: ‘Harry heeft als een kat op de haverkist gezeten. Als er een toezegging werd gedaan en er kwam geen reactie dan meteen weer een mailtje, een telefoontje’.<sup>48</sup>

### *Goede relatie met beleidsmakers, bestuurders en journalisten*

De leden van het Hoogwaterplatform waren in staat om met beleidsmakers, bestuurders en journalisten een goede relatie op te bouwen en te onderhouden. Hierdoor had Sanders informatie uit de eerste hand:

‘Op 23 juni 2005 stond in De Gelderlander: ‘Noodoverloop opnieuw op agenda van kabinet’.<sup>49</sup> Ik dacht: “De broek zakt me af”. Ik had als eerste de journalist Joost Aarts gebeld. En toen merkte ik al snel: jij baseert je niet op feiten, jij baseert het op inschattingen. Toen belde ik Frans Verhoef, beleidsmedewerker van de provincie Gelderland, en hij zei: “Ik ben erbij (discussie in Den Haag; M.W.) geweest, maar ik kan die conclusies niet trekken”. Van Ellen (adviseur; M.W.) had mij in het weekend gemaaild: “Wat ik denk dat er speelt is het volgende: men gaat bij hoogwaterbestrijding uit van kans van vóórkomen, dus 1 op 1.250 jaar, maar nu gaat het om een risicobenadering. Dan zou je bijvoorbeeld de dijkringen in Nederland in kunnen delen in hoog, midden en laag risico. Gebieden die minder dichtbevolkt zijn en economisch minder belangrijk deel je in bij lage. De Ooijpolder is dus bij laag risico ingedeeld en ik denk dat die journalist gedacht heeft: “oh dan zullen ze de gebieden die bij laag risico worden ingedeeld wel weer als noodoverloop gebruiken.” Tweede Kamerlid Van Lith bevestigde dit telefonisch aan mij: “Er is absoluut geen sprake van dat noodoverloop op de agenda is”. Dat heb ik in een ingezonden brief in De Gelderlander gezet.’<sup>50</sup>

‘Voor wat hoort wat’ vormde een belangrijk onderdeel van de relatie tussen de leden van het Hoogwaterplatform met bestuurders. ‘Het Hoogwaterplatform was niet te beroerd om medestanders te helpen’, vertelde Harry Sanders in De Gelderlander. Zo werd hij een keer door een medewerker van de voormalige gedeputeerde de Bondt van de provincie Gelderland gebeld. Sanders:

‘Hij had een alternatief plan ontwikkeld dat tegenover de fracties in Provinciale Staten verdedigd moest worden. De Bondt kon wel wat steun van de bevolking gebruiken. Ik had tijd en ben die middag naar het provinciehuis gegaan. Op een zeker moment heb ik het woord gevraagd en het beleid van De Bondt de hemel ingeprezen.’<sup>51</sup>

Illustratief is ook de speciale bijeenkomst die de burgemeesters van Ubbergen en Millingen aan de Rijn belegden om het Hoogwaterplatform te bedanken na het kabinetsbesluit. De burgemeesters prezen de leden van het Hoogwaterplatform voor hun onverzettelijkheid. Wilbers: ‘in het begin was het een eenzame strijd. De oprichting van het Hoogwaterplatform was een zegen. De mensen bleken zeer deskundig en kwamen niet alleen met protesten, maar vooral met steekhoudende argumenten’.<sup>52</sup>

## Rijnstrangen: noodoverloop als wapen tegen themapark

### *Leven tussen de dijken*

Net als de Ooijpolder is ook het Rijnstrangengebied in grote mate gevormd door de rivier. De bevolking in Rijnstrangen is vrij homogeen. Echt veel import woont er volgens Roderik Peters niet. 'Dat heb je wel in de Ooijpolder, want die heeft Nijmegen dichtbij. Een grote stad dichtbij, dat trekt. Het (mensen van buiten; M.W.) komt nu ook wel meer hier voor omdat de huizen goedkoper zijn.'<sup>53</sup> Eduard Poodt beschrijft Rijnstrangen, dat net als de Ooijpolder op de grens met Duitsland ligt, als volgt:

'Rijnstrangen ligt in een uithoek: in een hoek van een rivier en de Duitse grens. Nu zegt die grens wel niet zoveel, maar je hebt wel met een ander land en andere wetgeving te maken. Qua werkgelegenheid is er niet veel. In het verleden werkten veel mensen in de steenfabricage, maar er zijn nog maar een paar steenfabrieken over. De scheepswerf heeft het moeilijk, die wil uitbreiden maar daar wordt bezwaar tegen gemaakt omdat die loods- en te hoog worden. En vandaag of morgen gaan ze dat ding dicht doen. Dus alle mensen moeten dan naar Duiven of Arnhem om werk te vinden.'

Tot de afsluiting van de Oude Rijn en de bouw van het gemaal Kandia in 1956 overstroomde het Rijnstrangengebied jaarlijks en soms zelfs vaker, zo vertelt Eduard Poodt:

'Wanneer het water in de Rijn op een bepaald niveau kwam, ging de Spijkse Overlaat tussen Tolkamer en Spijk werken. De Oude Rijn stroomde vol en dat ging bij Kandia bij het Pannerdens Kanaal er weer in. Dat gebeurde soms drie keer in de twee jaar. Van winterdijk tot winterdijk stond het blank met zeg maar dertig boerderijen en wel dertig dorpswoningen. Die mensen waren gewend om met een bootje naar de dijk te gaan. Boerderijen zijn hier op een terp gebouwd.'

De bewoners van Rijnstrangen voelen zich over het algemeen veilig achter de dijken. Maar er zijn momenten dat het erom spant, zoals toen het water vele jaren geleden nagenoeg tot aan de kruin van de dijk stond.

'Toen ik jong was en die dijk nog niet verhoogd was, fietste ik over die dijk en dacht: "ik ga niet weg vanavond, ik blijf bij mijn ouders, stel je voor...". Ik ben met hoog water opgegroeid en die krachten zijn enorm. Ik heb in ons weiland in een zomerdijk gezien dat er een gat was ingeslagen door het hoge water. Dat is niet voor te stellen: een gat van wel tien meter diep en het zand dat tweehonderd meter weggevoerd is. (...) Maar ik voel me veilig achter deze dijk.'<sup>54</sup>

### *Reacties op het plan voor noodoverloop*

Nadat de locaties voor noodoverloop in mei 2002 bekend waren geworden, lag het



er in Rijnstrangen anders voor dan in de Ooijpolder. In Rijnstrangen wonen veel minder mensen (450 tegenover 13.000 in de Ooijpolder) en het gebied overstroomde tot 1956 regelmatig. Louis Weersink, voorzitter van de Landinrichtingscommissie Gelderse Poort Oost:

‘De reactie op het plan voor noodoverloop hebben we met wat minder bombarie verwerkt dan in de Ooijpolder. In de Ooijpolder is het vrij hevig geweest; er zijn ook nogal wat acties geweest. De Commissie Luteijn heeft zich daar behoorlijk geprofileerd. Dat (de acties; M.W.) was in Rijnstrangen natuurlijk minder omdat het vroeger een gebied was waar de rivier gestroomd heeft. De Ooijpolder is ook veel groter dan het Rijnstrangengebied. Dat wil nog niet zeggen dat men in Rijnstrangen positief stond tegenover het plan voor noodoverloop.’<sup>55</sup>

De gemeente Rijnwaarden verzette zich van meet af aan tegen het plan voor noodoverloop in Rijnstrangen. Wethouder Peter Putman verwoordde het standpunt van het college van B en W in de media als volgt: ‘Als er een oplossing moet worden gevonden voor het hoge water dan zal die eerst gezocht moeten worden tussen de rivierdijken. Dat wil zeggen in de uiterwaardgebieden en niet door de dijken te verhogen’.<sup>56</sup> Tijdens een inspraakavond van de startnotitie Ruimte voor de Rivier had hij al aangegeven dat de aanwijzing van Rijnstrangen tot retentiegebied hem veel te ver gaat. ‘De Rijnwaardense uiterwaarden bieden voldoende mogelijkheden om het overtollige water op te vangen.’<sup>57</sup>

Die mening was ook Eduard Poodt toegedaan. Als voorzitter van de Vereniging Natuurbeheer Rijnstrangen (VNR) was hij via contacten met Duitse collega’s geïnformeerd over de maatregelen die aan Duitse zijde zouden worden genomen tegen hoogwater:

‘We zijn daar twee jaar terug een keer uitgenodigd door Duitse collega’s, samen met mensen van het waterschap in Duitsland. Die hebben uitgelegd wat zij daar doen tegen hoogwater. Nou, dat is heel wat. Dan denk ik: “Laat Rijkswaterstaat die plannen die ze hier heeft eerst maar eens uitvoeren, dan wordt die druk (om noodoverloopegebieden te maken; M.W.) wel minder”.’<sup>58</sup>

Rijkswaterstaat organiseerde verschillende bijeenkomsten om de reacties van diverse organisaties in het gebied te peilen. Louis Weersink:

‘Rijkswaterstaat heeft ons uitgenodigd. In Oud-Zevenaar zijn we een paar keer bij elkaar geweest, Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en de Landinrichtingscommissie. Onderwerp was wat wij dachten van het plan om van het Rijnstrangengebied een noodoverloop te maken, wat voor consequenties zijn er en hoe zou je die kunnen oplossen. Daar zou een rapportage van worden gemaakt, maar ik heb het nooit gezien. (...) Ik heb gezegd: je kunt wel zeggen ‘het gebied is weinig veranderd in vergelijking tot vroeger’, maar de eisen die er nu aan gesteld worden zijn heel anders dan toen.” De dijken fungeren al jaren niet meer als waterkering. Het gemaal Kandia is heel belangrijk, met name voor de Duitsers want Rijnstrangen heeft

een dubbelfunctie: het is een afstroomgebied van 40.000 hectare Duits gebied, plus nog dat hele Nederlandse gebied. Dat kun je niet zomaar wegdenken.’<sup>59</sup>

Eduard Pooldt zet kanttekeningen bij de informatieavond die Rijkswaterstaat voor de bewoners hield:

‘Als ik zie dat op een informatieavond van Ruimte voor de Rivier in een zaal waar 200 mensen zijn, zo’n 100 mensen van Rijkswaterstaat zijn, dan denk ik: “Wat doen die mensen allemaal hier? Die hebben vandaag een uitje naar het Gelders Eiland”. Het is bedoeld voor de mensen in het gebied, betrek hen er dan bij want de mensen die hier wonen, zeker de ouderen, die weten wat water is. Ik weet precies welk stukje gras het laatst onder water verdwijnt. Ik weet hoe de stromingen zijn. En dat kun je met modelletjes berekenen, maar alles laat zich niet door formules vastzetten. De overheid moet goed feeling houden met de wetenschap die er in het veld is.’<sup>60</sup>

Op 12 augustus 2002 liet de GLTO in De Gelderlander weten dat de Commissie Luteijn onvoldoende aandacht had besteed aan de maximale waterinlaat bij Lobith. De inlaat is zo klein dat wateraanvoer van meer dan 16.000 m<sup>3</sup>/s nooit aan de orde is.<sup>61</sup> Alwin Sloot, lid van de klankbordgroep van GLTO verwoordt de inbreng van de boeren uit het Rijnstrangengebied als volgt:

‘Die onzinnige dingen, moeten we daar nu ook al op reageren? Maar goed, als je er niet bij zit dan... (...). Ik vind eigenlijk het grootste probleem van dat hele waterverhaal dat niemand weet hoeveel water er nou komt en dat alle theorieën op andere grondslagen zijn gebaseerd.’<sup>62</sup>

Begin 2004 was de toon die het college van B&W van Rijnwaarden in de media aansloeg een hele andere. ‘Om staatssecretaris Schultz van Haegen ervan te overtuigen dat noodoverloop in het Rijnstrangengebied volstrekt onnodig is’, zo vertelde wethouder Peter Putman in De Gelderlander, ‘heeft het college van Rijnwaarden haar voor een gesprek in Lobith uitgenodigd’.<sup>63</sup> De staatssecretaris is nooit in Rijnwaarden geweest. Blijkbaar werkten de lokale politieke lijnen richting Den Haag niet. Roderik Peters verklaart dit als volgt:

‘Het is ieder voor zich hier. Dat is altijd al geweest. Pa zei: “de boeren zijn van adel hier”, dat wil zeggen dat iedereen zijn eigen broek ophoudt. (...) We hebben geen goede partij die vuisten maakt. Vroeger hadden we het CDA en iedere boer was bij wijze van spreken lid van het CDA. Die sterke band is er niet meer. Herwen en Aerdt heeft een politieke partij, Lobith-Tolkamer heeft een politieke partij enzovoort. Iedereen zit te preken voor zijn eigen dorpje. Er is geen samenhang meer.’<sup>64</sup>

Tweede Kamerlid Erik van Lith (CDA) deed Rijnstrangen wel aan, maar trof een lege zaal. CDA-raadslid Jos Lamers: ‘wat ik typerend vind is dat Erik van Lith al een paar

keer in de Ooijpolder was geweest en daar volle zalen trok. Maar we hebben hem hier een keer gehad: geen kip, niemand kwam.’<sup>65</sup> Veel bewoners in Rijnstrangen reageerden op de aanwijzing van het gebied tot noodoverloopgebied met vragen ter verduidelijking, zoals aan welke kant de dijk zou worden opgehoogd en of hun huis er dan voor zou moeten wijken. Ze maakten zich er verder niet erg druk over. Jos Lamers was positief:

‘Toen ik in de krant las over noodoverloop, dacht ik ‘nou ik denk dat wij een hele hoge scoringskans hebben want het gebied is er in feite op ingericht’. Ik heb altijd gezegd: “Als het niet anders kan, dan moet het maar noodoverloopgebied worden, maar dan met een inlaat en een uitlaat”.’

Marcel Stuyt had nog een andere reden:

‘Het is een beetje tweeledig voor mij. Ik ben tegen het plan van de gemeente voor dat the-mapark (Carvium Novum; M.W.). Aan de ene kant hoeft dat noodoverloopgebied niet perse van mij, ik bedoel dat geeft alleen maar extra zorgen, maar dat kan natuurlijk wel de gemeente beperken om hiertegenover een park te gaan bouwen. Wij (actiecomité anti-pret-park; M.W.) maken ons er hard voor om dat park tegen te houden en als een noodoverloop ons daarbij helpt, prima.’<sup>66</sup>

Het kabinet besloot in april 2005 dat alleen als het project Ruimte voor de Rivier onvoldoende soelaas biedt de Rijnstrangen ingezet zal worden als bufferzone voor hoog water. Het retentiegebied is ‘sluitstuk’ van het pakket aan maatregelen om de rivieren meer ruimte te geven.<sup>67</sup>

## **Passiviteit of verzet, actief of niet?**

Of een streek zich verzette tegen het plan voor noodoverloop of het gelaten over zich heen liet komen lijkt alles te maken te hebben met de samenstelling en identiteit van de bevolking, de ervaring van bewoners met actievoeren en het boeken van succes met hun eerdere acties. De beschrijving van de reacties van bewoners in de Ooijpolder en het Rijnstrangengebied op het plan voor noodoverloop geeft ook inzicht in een ander aspect: het zien van mogelijkheden voor het bieden van adequaat tegenspel aan professionals als waterdeskundigen, beleidsmakers en bestuurders en deze mogelijkheden ook daadwerkelijk kunnen benutten. Een onderdeel van dit tegenspel is de mate waarin en manier waarop een lokale gemeenschap kennis weet in te zetten. In het rivierbeheer draait het voornamelijk om natuurwetenschappelijke kennis. Relatief weinig bewoners uit de Ooijpolder en Rijnstrangen hebben (nog) een vorm van lokale kennis van het gebied die gebaseerd is op ervaring en overlevering. Toch weten mondige burgers hun netwerken in te zetten voor het vergaren van kennis die wel wordt geaccepteerd. Dat bij deze activiteiten alleen

geïnteresseerde burgers meedoen is niet te voorkomen. Zoals historicus Harry Sanders van het Hoogwaterplatform het verwoordde: ‘omwentelingen in de geschiedenis werden altijd teweeggebracht door minderheden. Op een gegeven moment kregen die de massa achter zich’.

---

- 1a Johan van Veen, waterstaatsingenieur (1853-1959)
- 1b Interview Z. Stappershoef, inwoner Erlecom (Erlecom, 8-7-2005).
- 2 Interview C.B. Alewijnse (Persingen, 21-7-2005).
- 3 Interview J.G. Smit (Millingen, 1-7-2005).
- 4 Interview J.F. Bekhuis (Kekerdom, 4-8-2005).
- 5 Interview R. Daamen (Leuth, 1-8-2005).
- 6 Interview met W.A. Arnts (Ooij, 8-8-2005).
- 7 Interview Z. Stappershoef (Erlecom, 8-7-2005).
- 8 *Gelderlander* 28-8-2001 ('De Vries zal zich wel tien keer achter haar oren krabben').
- 9 *Gelderlander* 2-7-2001 ('Fel protest raad tegen retentiebekken'); 28-8-2001 ('De Vries zal zich wel tien keer achter haar oren krabben').
- 10 *Gelderlander* 24-8-2002 ('Ubbergen worstelt in waterverzet tussen emotie en gezond verstand').
- 11 *Gelderlander* 7-2-2002 ('Rijnsplitsing favoriet voor 'badkuip').
- 12 Retentiebekken en (nood)overloopgebied werden in die tijd vaak door elkaar gebruikt.
- 13 *Gelderlander* 3-5-2001 ('Staatssecretaris zit met schaamrode kaken').
- 14 *Gelderlander* 7-2-2002 ('Rijnsplitsing favoriet voor "badkuip")).
- 15 Interview Z. Stappershoef (Erlecom, 8-7-2005).
- 16 Interview J.G. Smit (Millingen, 1-7-2005).
- 17 Interview W.A. Arnts (Ooij, 8-8-2005).
- 18 *Gelderlander* 9-9-2002 ('Stropop Linda helemaal en Elly deels verbrand').
- 19 *Gelderlander* 21-8-2002 ('Stropoppen als verzet' en 'Luteijn onjuist') en 24-8-2002 ('Verzet Ooijpolder tegen hoogwaterplannen' en 'Ubbergen worstelt in waterverzet tussen emotie en gezond verstand').
- 20 *Gelderlander* 17-8-2002 ('Retentie: weinig volk bij debat').
- 21 Interview J.G. Smit (Millingen, 1-7-2005).
- 22 Interview J.G. Smit (Millingen, 1-7-2005).
- 23 *Gelderlander* 20-9-2002 ('Platform gaat verzet bundelen tegen noodoverloop polders').
- 24 Interview A.W. van de Ven (Nijmegen, 26-7-2005).
- 25 *Gelderlander* 28-11-2002 ('Voorzitter Sanders: "Luteijn is zelf een ramp")).
- 26 Interview J.G. Smit (Millingen, 1-7-2005).
- 27 Interview H.B.A.M. Sanders (Kekerdom, 30-6-2005).
- 28 *Gelderlander* 8-11-2002 ('Hoogwaterplatform blij met uitstel').
- 29 *Gelderlander* 26-11-2002 ('Protest vermurwt bewindsvrouw niet').
- 30 *Van Toen naar Nu*, Tijdschrift van de Heemkundekring De Duffelt, nr. 2, juni 1995, jrg. 25.
- 31 Interview Z. Stappershoef (Erlecom, 8-7-2005).
- 32 *Gelderlander* 16-12-2000 ('Duitsers bang voor blank zetten polder').
- 33 *Gelderlander* 14-12-2002 ('Ook verzet uit Duitse Duffelt tegen Luteijn'); zie ook [www.hochwasserplattform.de](http://www.hochwasserplattform.de)
- 34 Interview H.J.H. Sieger en M. Oppenberg (Nijmegen, 8-7-2005).
- 35 Interview J.G. Smit (Millingen, 1-7-2005).
- 36 Interview Z. Stappershoef (Erlecom, 8-7-2005).
- 37 Interview Z. Stappershoef (Erlecom, 8-7-2005).
- 38 *Gelderlander* 10-10-2005 ('Schultz zendt bode naar Ooij'); Harry Sanders, 14-10-2005 (pers. comm).

- 39 Interview Z. Stappershoef (Erlecom, 8-7-2005).
- 40 Interview C. Alewijnse (Persingen, 21-7-2005).
- 41 *Gelderlander* 3-9-2005 ('Zware Jongens').
- 42 Interview J.G. Smit (Millingen, 1-7-2005).
- 43 *Gelderlander* 3-9-2005 ('Zware jongens').
- 44 Interview A.W. van de Ven (Nijmegen, 26-7-2005).
- 45 *Gelderlander* 20-11-2002 ('Hoogwaterplatform zet jeugd in voor petitie').
- 46 Interview A.W. van de Ven (Nijmegen, 26-7-2005).
- 47 Interview H.B.A.M. Sanders (Kekerdom, 30-6-2005).
- 48 Interview J.G. Smit (Millingen, 1-7-2005).
- 49 *Gelderlander* 23-8-2005 ('Noodoverloop opnieuw op agenda van kabinet').
- 50 *Gelderlander* 30-8-2005 ('Noodoverloop niet op de agenda').
- 51 *Gelderlander* 3-9-2005 ('Zware jongens').
- 52 *Gelderlander* 12-5-2005 ('Unieke bijeenkomst: gemeenten danken Hoogwaterplatform').
- 53 Interview R.F.Th.J.M. Peters (Herwen, 12-7-2005).
- 54 Interview E.G.J. Poodt (Herwen, 26-7-2005).
- 55 Interview A.G.J. Weersink (Duiven, 27-7-2005).
- 56 *Gelderlander* 24-10-2002 ('Nut en noodzaak overloopgebieden hoog water voor Rijnwaarden nog niet aangetoond').
- 57 *Gelderlander* 3-7-2002 (Rijnwaarden wil opvang water beperken tot uiterwaarden).
- 58 Interview E.G.J. Poodt (Herwen, 26-7-2005).
- 59 Interview A.G.J. Weersink (Duiven, 27-7-2005).
- 60 Interview E.G.J. Poodt (Herwen, 26-7-2005).
- 61 *Gelderlander* 21-8-2002 ('Luteijn onjuist').
- 62 Interview A.J.J. Sloot (Herwen, 27-7-2005).
- 63 *Gelderlander* 5-2-2004 ('Rijnwaarden eist helder waterplan').
- 64 Interview R.F.Th.J.M. Peters (Herwen, 12-7-2005).
- 65 Interview J.A.M. Lamers (Herwen, 27-7-2005).
- 66 Interview M.J.M. Stuyt (Lobith, 4-8-2005) en [www.antipretpark.nl](http://www.antipretpark.nl)
- 67 20-4-2005 ('Rijnstrangen blijft bufferzone bij hoogwater').

*‘Er zijn veel onzekerheden. Je moet die onzekerheden expliciteren, erover verder praten, er de tijd voor nemen om het uit te leggen, dan gaat men het begrijpen. Maar je moet ook weer niet zo ver gaan dat ze gaan zeggen “je weet helemaal niets”.’*

*‘We hebben nu een vorm van politieke besluitvorming achter de rug die in ieder geval helemaal niets met de ratio te maken heeft.’*

## **7 Hoogwaterbeleid: van tegenstrijdige zekerheden naar dialoog?**

In dit afsluitende hoofdstuk presenteren we een korte reflectie op een aantal centrale thema's en aandachtspunten die in dit boekje aan de orde kwamen. We kijken allereerst kort vooruit naar de relatie tussen noodoverloop en de discussie over het differentiëren van veiligheidsnormen. Wat valt er in deze discussie nog te verwachten met betrekking tot noodoverloop? Vervolgens kijken wij naar de rol van kennis en vooral de plaats die in het debat over noodoverloop aan de verschillende en tegenstrijdige opvattingen met betrekking tot de onzekerheden werd gegeven. Daarna besteden we aandacht aan de relaties tussen kennis, beleidsvorming en politieke besluitvorming over noodoverloop. Een volgend punt van aandacht is de specifieke rol van en opvattingen over communicatie met de 'stakeholders' die uit de analyse naar voren komen. We sluiten af met enkele opmerkingen over de invloed van de discussie over noodoverloop op het toekomstige hoogwaterdebat: wat heeft het ons eigenlijk allemaal gekost en opgeleverd? Zijn er lessen geleerd, nieuwe wegen ingeslagen?

### **Overwinning van het Hoogwaterplatform, verlies voor het hoogwaterbeleid?**

*Van noodoverloop naar differentiatie van normen en risico's*

Zijn de plannen voor noodoverloop langs de Rijntakken nu geheel van de baan? Wat betekent de afloop van de discussie eigenlijk in het licht van de nieuwe politieke discussie over gedifferentieerde veiligheidsnormen in het rivierengebied? Komt daarmee dan niet via een achterdeur de status van de Ooijpolder als noodoverloopgebied - maar dan ongecontroleerd - opnieuw op de agenda? Wordt overstroming daarmee toch weer iets meer een *Act of God*, zij het met een beetje hulp van de formeel gedifferentieerde

veiligheidsnormen? Dat is nog niet helemaal duidelijk. Al heeft het Hoogwaterplatform de strijd tegen de plannen voor noodoverloop (in de Ooijpolder) gewonnen, nieuwe discussies over risico, veiligheidsnormen en normdifferentiatie zijn in de nabije toekomst onvermijdelijk. De tendens naar aanpassing van de veiligheidsnormen, zichtbaar in onder meer het rapport 'Risico's in bedijkte termen' van RIVM (2004), maakt nieuwe debatten los over de mogelijke gevolgen hiervan, ook voor gebieden als de Ooijpolder.

Wat door tegenstanders van noodoverloop vaak wordt vergeten maar door vele deskundigen wordt onderschreven is het gegeven dat de feitelijke status als noodoverloopgebied iets anders is dan formele aanwijzing daartoe. De Ooijpolder is onder de huidige omstandigheden eigenlijk al noodoverloopgebied, maar dan wel voor ongecontroleerd overstromen en sterk afhankelijk van het grillige gedrag van de Rijntakken onder extreme omstandigheden. Zoals David Luteijn het uitdrukt: 'de Ooijpolder is feitelijk het eerste noodoverloopgebied van Nederland, alleen zonder aanwijzing'. Ook de nieuwe voorzitter van de Unie van Waterschappen stelt: 'een Betuwelijn kun je besluiten niet aan te leggen, maar niet een calamiteitenpolder. Die komt er altijd: gepland of ongepland.'<sup>3</sup>

Dat buigen voor een *Act of God* gaat hier overigens samen met een rotsvast geloof in de wetenschap, waarvan voetstoots wordt aangenomen dat deze de hoogwaterpieken al dagen van tevoren kan zien aankomen. Zo verkiest Erik van Lith, waterwoordvoerder voor het CDA in de Tweede Kamer, de *Act of God* boven aanwijzing van noodoverloopgebieden, maar dan wel in combinatie met een evacuatieplan op basis van de hoogwatervoorspellingen voor de Rijn.<sup>4</sup> Dit vertrouwen in de kennis van waterspecialisten over juist de zo door onzekerheden getekende aspecten van het hoogwaterprobleem troffen wij in de buitenwereld wel vaker aan. Waar medewerkers van RIZA laconiek maar op niet mis te verstane wijze de eigen kennis over golfmodellen en de claim dat die golf op de juiste plaats en het juiste moment kan worden 'gevangen' relativeerden (zie hoofdstuk 2), benadrukte burgemeester Wilbers van Ubbergen in de Ooijpolder dat hij ervan overtuigd was dat de technische kennis benodigd om een hoogwatergolf nauwkeurig te voorspellen en op het juiste moment te kunnen 'afvangen' ongetwijfeld in voldoende mate aanwezig is.<sup>5</sup>

Was de overwinning van Gelderland en het Hoogwaterplatform dan toch een Pyrrusoverwinning? Onlangs zaaide dagblad *De Gelderlander* enige paniek in de regio met de boodschap dat noodoverloop via het debat over normdifferentiatie weer op de politieke agenda zal komen.<sup>6</sup> Ook in een uitzending van het televisieprogramma *Netwerk* werd de onvermijdelijke discussie over normen en differentiatie van normen opnieuw als bedreiging voor de bewoners van de Ooijpolder gepresenteerd.<sup>7</sup> Aanleiding was de behandeling van de Rijksbegroting voor 2006, waarin de beleidsagenda onder het kopje 'water en veiligheid' melding maakt van de risicobenadering als nieuwe benadering van waterveiligheid in termen van economische en sociale risico's. Deze benadering is gekoppeld aan het project Veiligheid van Nederland in Kaart, waarvan de eerste fase (voor zestien dijkringen) in 2005 is afgerond. Zo staat in de begroting:

‘Vanaf 2006 worden deze uitkomsten en die van het vervolgtraject gebruikt in de discussie over een nieuwe veiligheidsbenadering. Daarin staan het omgaan met overstromingsrisico’s en een mogelijke verdere differentiatie van de veiligheid in Nederland centraal. Dit kan op termijn leiden tot een heroverweging van de huidige normen, bijvoorbeeld een hoger beschermingsniveau voor dichtbevolkte gebieden en een wat lager beschermingsniveau voor dunner bevolkte gebieden. Hierbij past een gedegen communicatietraject over de garanties die het Rijk wel en niet kan bieden’ (Rijksbegroting 2006).<sup>8</sup>



*De Ooijpolder en Nijmegen (foto: Bert Boekhoven).*

In een snelle reactie liet staatssecretaris Schultz van Haegen weten dat plannen voor aanwijzing van de polders ten oosten van Nijmegen als noodoverloopgebied echt van de baan zijn.<sup>9</sup> Maar daar bleef het niet bij: op een avond kort na de *Netwerk*-uitzending leverde een motorkoerier een persoonlijke brief van de staatssecretaris af bij een bestuurslid van het Hoogwaterplatform. Daarin wordt gewezen op de onjuistheid van de in *Netwerk* gewekte indruk dat de discussie over noodoverloopgebieden in de toekomst opnieuw zal gaan worden gevoerd.<sup>10</sup> De meest recente ontwikkelingen in het hoogwaterdebat laten zien dat deze toezeggingen over de status van de Ooijpolder de staatssecretaris er niet van weerhouden te dreigen met noodoverloop voor dit gebied als op andere plaatsen geen zaken kunnen worden gedaan. Als de dijkeruglegging bij Nijmegen (Lent) niet doorgaat, zo benadrukte Schultz volgens *De Gelderlander*, kan ‘de inzet van de Ooijpolder als noodoverloopgebied (...) sneller aan de orde komen’.<sup>11</sup>



De maatschappelijke discussie over risico, veiligheidsnormen en differentiatie van die normen is in principe een groot winstpunt. Het openbaar maken van de uitkomsten van het project Veiligheid van Nederland in Kaart wijst er op dat de oude zware taboes op het risico- en veiligheidsdebat stapje voor stapje aan het verdwijnen zijn (zie ook hoofdstuk 2). Ook het RIVM-rapport 'Risico's in bedijkte termen' (RIVM 2004) pleit, net als de recentelijk opgeheven Technische Adviescommissie Waterbeheer (TAW), voor een integrale aanpak van bescherming tegen overstromingen waarin geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen 'structurele' - en rampenbestrijdingsmaatregelen (lees: noodoverloop). 'De noodoverloopdiscussie kan beter worden gevoerd in de sfeer van meer ruimtelijke differentiatie van veiligheidsnormen', aldus het rapport (RIVM 2004).

Het rapport van het Crisis Onderzoeks Team (COT) in samenwerking met Haskoning en Twijnstra Gudde (zie hoofdstuk 2) vormt de meest recente ontwikkeling in de complexe en gevoelige discussie over noodoverloop. Dit rapport voorspelt grote rampen bij een nieuwe hoogwatergolf, en bepleit opnieuw noodoverloop als remedie.<sup>12</sup> De uitkomsten van voortgaand onderzoek naar de effecten van klimaatverandering, en vooral de grote mate van onzekerheid over deze processen, garanderen de komende jaren blijvende aandacht voor noodmaatregelen tegen wateroverlast. Daarin zullen we ook nog wel eens van de Ooijpolder horen, ondanks de geruststellende brief van de staatssecretaris.<sup>13</sup> Onlangs ging het kabinet alvast akkoord met de door de staatssecretaris voorgestelde benadering van risico en normdifferentiatie.<sup>14</sup> Overigens heeft niet iedereen vertrouwen in de goede afloop van de weg die nu is ingeslagen. Van der Hoek:

'Politiek en beleidsvoorbereiding zijn twee geheel verschillende schaaqborden. Kennis en beleidsvorming, daar zit al ruimte tussen, en dan ook nog eens tussen beleidsvorming en politiek. De verbindingen daartussen, daar zijn we misschien wel slim in maar we hebben ze niet in de hand.'<sup>15</sup>

Alle reden om hieronder nog eens op een aantal specifieke aspecten van de relatie tussen kennis, beleidsvorming en politieke besluitvorming over noodoverloop terug te komen.

## **De rol van kennis: wat doen we met de onzekerheden?**

### *Contrasterende zekerheden als basis voor analyse*

In hoofdstuk 2 lieten wij zien dat de hoogwaterproblematiek een veld is van 'tegenstrijdige zekerheden' in plaats van éénduidige, door alle partijen gedeelde, kennis. Wij maken hier gebruik van wat Michael Thompson in zijn analyse van de relatie tussen kennis en beleid op het gebied van erosie en landdegradatie in het Himalaya-gebied *contradictory certitudes* heeft genoemd (Thompson 1995; zie ook Thompson en Warburton 1988).<sup>16</sup> In de complexe relatie tussen kennis en beleid bestaat geen

simpele fasering in stadia van enerzijds 'objectieve' dataverzameling en benoeming van het probleem en anderzijds subjectieve, door allerlei waarden bepaalde, keuze van oplossingen. Keuze en interpretatie van 'feiten' onder invloed van de waarden van betrokkenen spelen in alle fasen een prominente rol.<sup>17</sup> Onderzoekers en beleidsvoorbereiders kiezen niet slechts tussen verschillende opties voor oplossingen van een probleem maar ook de 'data' over en definities van het probleem zelf.

De ook in het kader van de discussie over noodoverloop cruciale wijze van omgaan met onzekerheden speelt hier een sleutelrol. Hoe groter de onzekerheidsmarges, des te groter is ook de invloed van percepties en door waarden en politiek-strategische agenda's beïnvloede keuzes op definities en interpretaties van 'data' en formulering van oplossingsrichtingen. Rittel en Webber (1973) betitelen problemen waarin kennis grote onzekerheidsmarges kent, probleemdefinitie en voorgestelde oplossing met elkaar zijn verknoot en de vaak tegenstrijdige oplossingsrichtingen een afspiegeling vormen van even conflicterende maatschappelijke waarden en doelstellingen, als *wicked problems*. De sociale problemen waarmee planners zich meestal bezighouden zijn 'inherently wicked' (Rittel en Webber 1973: 160). Wat de één als de ideale oplossing voor een probleem ziet, ervaart de ander juist vaak als een bedreiging.<sup>18</sup>

De enige basis voor een door verschillende partijen gedeelde oplossing voor zulke complexe problemen, zo benadrukt Thompson, is een volledige erkenning van deze onzekerheden. Alleen op basis daarvan kunnen de bronnen van die onzekerheid worden onderzocht om de onzekerheidsmarges te verkleinen. Waar de onzekerheidsmarges groot zijn en een probleem door verschillende partijen verschillend gedefinieerd wordt, zijn benaderingen die uitgaan van een lineair proces van probleemformulering, analyse en oplossing in de eerste plaats deel van het probleem. Niet alleen komen de waarden in alle 'fasen' in plaats van alleen in die van het zoeken naar oplossingsrichtingen binnen, ook is de assumptie van fasering in de tijd zelf niet houdbaar. Zo kunnen bij institutionele actoren al populaire oplossingsrichtingen vragen om een specifieke definitie van het bijbehorende probleem; er wordt dan een probleem bij een oplossing gekozen. We hebben dan te maken met 'value-determined choices of fact' (Thompson and Warburton 1988: 48).<sup>19</sup>

Dit levert een conflict tussen overtuigingen, voorkeuren en morele rechtvaardigheden op die enerzijds weliswaar onderling strijdig zijn maar elkaar ook nodig hebben. Immers, de oplossing van de één is het probleem van de ander, en uiteindelijk hebben alle probleemdefinities en oplossingsvisies ook iets bij te dragen (Thompson 1995). Hier ligt dus niet alleen een groot probleem, maar ook het aangrijpingspunt voor een oplossing. Maar ook in waterland komt het meestal niet zover. In zijn kritiek op de nieuwe bestuurlijke manier van omgaan met hoogwaterproblemen constateert hoogleraar Han Vrijling van TU Delft:

'Een nieuwe ontwikkeling is dat men uit het scala van mogelijke oplossingen slechts een bij voorbaat favoriete in beschouwing neemt. Men bestudeert niet de twee alternatieven noodoverloopgebieden en dijkverhoging, doch slechts de eerste. (...) Deze bestuurlijke

trend vergroot de kans op problemen. Wanneer tijdens de plan- of uitvoeringsfase de onhaalbaarheid van de keuze blijkt, is geen alternatieve oplossing beschikbaar' (Vrijling 2004).

Deze observatie spoort met de geluiden die uit diverse interviews naar voren kwamen: de afwezigheid van twijfel en dialoog, het afhouden van alternatieve inzichten en interpretaties en afwegingen daartussen. Het is een verontrustend beeld.

### *Een klein wereldje*

Overigens is het circuit van deskundigen en adviseurs waarin deze contrasterende zekerheden met elkaar botsen beperkt. De (vooral Delftse) waterbouwwereld vormt een coherente kennisgemeenschap (*epistemic community*; Haas 1992; zie Meijerink 2005). In het kleine netwerk van waterdeskundigen kent men elkaar door en door en komt men elkaar vaak in verschillende functies en hoedanigheden tegen. Je kunt bijna niet om de Delftse ingenieurs heen; dat stond ook bij het onderzoek naar noodoverloop een andersoortige aanpak wel eens in de weg.<sup>20</sup> Het is tegelijkertijd ook een wereld van individualisten en eigenheimers, die er niet tegenop zien een eigenzinnig standpunt in te nemen of iets geheel nieuws uit te proberen. Waterkennis is ook te koop, *consultancy* is een belangrijke inkomstenbron voor waterbouwers. Overheden en burgers weten zulke inkoopbare kennis goed te vinden, zo blijkt uit dit verhaal. Kennis vormt dan primair de legitimering van een a priori ingenomen standpunt. Er is altijd wel een deskundige te vinden die met cijfers kan ondersteunen wat een beleidsmaker van plan is.

Meestal vormt de specialistische aard van de kennis een behaaglijk pantser van status, exclusiviteit, en claims van objectiviteit en absolute waarheid.<sup>21</sup> Maar soms worden de wat incestueuze connecties en netwerken in het waterwereldje juist wel ingezet om de eigen modellen, cijfers en plannen te relativieren of in het licht van andersoortige kennis en inzichten te bekijken. Twee jaar voordat Enne de Boer van de TU Delft zijn kritische rapport tegen de noodoverloopplannen in opdracht van een aantal gemeenten in de regio schreef, had Richard Jorissen, destijds onderzoeker van de Dienst Weg- en Waterbouwkunde, hem al gevraagd om eens goed en kritisch naar de plannen voor noodoverloop te kijken, vooral naar de maatschappelijke aanvaardbaarheid ervan. Jorissen:

'We hadden het bewust aan een socioloog gevraagd: wat komt erbij kijken? Ik wilde beleidsrisico-analyse, het grootste risico was het beleid. (...) Maar we vroegen Enne: "geef eens een andere discussie, wat als ...?". Hij heeft een aantal rake observaties gedaan, die verderop in het traject ook waar bleken te zijn.'<sup>22</sup>

Het is bijna onvermijdelijk dat waterprofessionals in dit kleine wereldje soms meerdere institutionele petten op hebben. Zo kon bijvoorbeeld beleidsstrateeg Ale van der Hoek van Rijkswaterstaat, die staatssecretaris de Vries geen strobreed in de weg had gelegd toen zij noodoverloop op de Loevestein-agenda wilde plaatsen, twee jaar

later als lid van de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen (TAW; zie TAW 2002) hetzelfde idee helpen afschieten toen de politiek te snel tot concretisering dreigde over te gaan.

*'Management' van kennis in de discussie over noodoverloop*

Het zal duidelijk zijn dat het bestaan van onzekerheid over een probleem en mogelijke oplossingen niet betekent dat je dan maar niets moet doen. Maar een al te grote probleemdefiniërende, beleidsmatige en politieke daadkracht die gebaseerd is op de omarming van slechts één veronderstelde zekerheid draagt een levensgroot risico van marginalisering van alternatieve visies en interpretaties in zich. Het voorbeeld van noodoverloop laat twee elementen van die problematische relatie tussen kennis en beleid zien. Ten eerste is de kennis over hoogwaterprocessen allerminst éénduidig en onomstreden, en leveren verschillende aannames over 'de feiten' verschillende inschattingen op van mogelijke oplossingen en de effectiviteit ervan. Ten tweede is kennis een cruciaal wapen in de strijd, dat ook de in het formele proces kwetsbare partijen nog volop kunnen inzetten om in een nieuwe fase toch hun analytische, beleidsmatige of politieke gelijk te halen.

In dit spanningsveld speelt 'management' van kennis een belangrijke rol in vele fasen en dimensies van dit verhaal: welke conceptualisering van kennis stelt je in staat om je autoriteit te behouden en toch je politieke en beleidsdoelen te bereiken? Het citaat aan het begin van dit hoofdstuk laat duidelijk zien welke dilemma's kunnen opdoemen wanneer men de weg opgaat van relativering van de eigen kennis: iets te veel relativering en je loopt het risico je gezag in de buitenwereld te verliezen. De forse onzekerheden die met het modelleren van water gepaard gaan bieden ruimte aan een breed scala aan interpretaties. In een institutionele cultuur die tot voor kort zekerheden beloofde en erkenning van onzekerheden als een brevet van onvermogen beschouwde, leren hoogwaterexperts geleidelijk met die onzekerheden om te gaan.

De keerzijde van het dilemma: iets te weinig relativering en de wal keert het schip, dat heeft ook de Commissie Luteijn moeten ondervinden. Adviseurs en commissies worden - niet alleen aan de kant van plannenmakers maar ook door tegenstanders van die plannen, zoals we hebben gezien - nogal eens ingehuurd ter externe, 'onpartijdige' legitimering van omstreden maar intern al bijna genomen besluiten. De commissies worden op basis van politieke evenredigheid samengesteld en ondersteund door experts die het overheidsbeleid schragen. Maar er zit nog een ander, lastiger, aspect aan commissies: ze worden doorgaans ondersteund door al dan niet lastige experts. Deze kunnen wetenschappelijke kennis leveren die een mate van precisie (of juist onzekerheid!) biedt waar bestuurders nu ook weer niet op zitten te wachten. Dit soort kennis kan immers genadeloos de winnaars van de verliezers scheiden, bijvoorbeeld door de veronderstelde noodzaak van beleidsmatige en politieke daadkracht te relativieren, te wijzen op de urgentie van juist méér politieke daadkracht (met alle financiële gevolgen van dien; denk aan Veiligheid van Nederland in Kaart), of te benadrukken dat kennis die het beleid legitimeert leem-

tes vertoont. Dit soort kennis ontnemt politici een deel van hun beleidsruimte. Om onverwachte uitkomsten vóór te kunnen zijn houdt de opdrachtgever dan ook vaak graag een vinger in de pap (zie Harrison en Hoberg 1994).

Kennis wordt dan onontkoombaar een wapen in de strijd. Deze stijl van kennismanagement troffen wij aan bij de Commissie Luteijn. Door de - als onomstreden en 'zeker' gepresenteerde - kennis toe te dichtten aan de specialisten en bestuurders en de emotie en het onbegrip aan de lekenburger, kon de commissie aan zichzelf een heel specifieke rol toekennen: het zoeken naar maatschappelijk 'draagvlak' voor een beleidsadvies op basis van een in kringen van deskundigen onomstreden probleemanalyse. Het is dan 'gewoon' een kwestie van eenrichtingsverkeer: 'de' specialisten hebben de rationele kennis en komen met de beste oplossing. Het probleem is in deze visie vooral de geringe mate van acceptatie van de aannamen, conclusies en aanbevelingen van 'de' specialisten door de emotionele burgers.

De al bestaande kennis en inzichten die relativerend of kritisch stonden tegenover noodoverloop werden op afstand gehouden. We hebben hierboven gezien dat de deskundigen waarmee de Commissie Luteijn werd omringd aan zulke kritische geluiden weinig kans boden om bij de commissie 'op tafel' te komen. Ook werd duidelijk dat aan rapporten waarin al in een vroeg stadium werd gewezen op de problematische kanten van de technische en maatschappelijke dimensies van noodoverloop, in het adviesproces geen grote waarde is toegekend; voor de commissie werd vooral meer 'nut en noodzaak' legitimerend onderzoek verricht.

Maar zo eenvoudig bleek het uiteindelijk toch niet te zijn. Diepgaande verschillen van inzicht onder 'de specialisten' over 'de feiten' van de hoogwaterproblematiek en de keuze van de commissie en Rijkswaterstaat om deze verschillen niet tot het debat toe te laten, schiepen een kloof tussen de commissie enerzijds en waterprofessionals en onderzoeksbureaus anderzijds, leidden ook tot interne strijd over aannamen, kennis en aanbevelingen, en waren natuurlijk brandstof voor de kennisoorlog met het Hoogwaterplatform. De bureaus en waterprofessionals hadden zo hun eigen redenen om kritisch naar het Luteijn-rapport te kijken. Het Hoogwaterplatform maakte dankbaar en kundig gebruik van hun kennis en inzichten. Deze actiegroep had intussen ook zelf in de wereld van de waterkennis gegrast, en daaraan zowel eigen adviseurs als verschillende rapporten overgehouden die de kritiek op noodoverloop onderbouwden. Of de standpunten, zekerheden en recepten die hieruit voortkwamen ('Duitsland moet meer doen', 'er kan nooit 18.000 komen') een nuttige en op voor de langere termijn betrouwbare kennis gebaseerde bijdrage aan het debat waren valt te betwijfelen, maar ze deden hun werk in een arena waar cruciale onzekerheden als oncontroversiële zekerheden werden gepresenteerd. Erkenning van onzekerheden, pluraliteit van aannamen en analyses van het probleem kan worden gezien 'als een waardevolle hulpbron, niet iets dat je kwijt moet voordat het werk kan beginnen' (Thompson 1995: 37).<sup>23</sup> Het wegretou- cheren ervan is een recept voor het creëren van dit soort problemen.

## Waar kennis, beleidsvoorbereiding en politieke besluitvorming samenkomen

De aanloop naar Loevestein was voor vele partijen een *window of opportunity* (Kingdon 1984), één van die schaarse momenten waarop de omstandigheden het mogelijk maken om kwesties in korte tijd hoger dan voorheen op de beleidsagenda geplaatst te krijgen.<sup>24</sup> Daarvan was rond 'Loevestein' natuurlijk ook sprake. We zien vooral vanaf de periode Loevestein een paar cruciale verschuivingen optreden die te maken hebben met de relatie tussen kennis, beleidsvoorbereiding en politieke besluitvorming: ten eerste zien we een verschuiving van perspectief van de lange en middellange termijn van de meeste waterprofessionals en inhoudelijke beleidsvoorbereiders naar de korte termijn van de politicus. Waar hoogwaterbeleid al gauw over enkele tientallen jaren gaat, wordt het perspectief van de politiek verantwoordelijken medebepaald door de regeringstermijnen en wat daarbinnen aan besluitvorming haalbaar en wenselijk wordt geacht. Ten tweede zien we een heel snelle verschuiving van abstracte ideeën over noodoverloop in het bredere kader van de consensuspolitiek over water en ruimte naar de meer concrete uitwerking ervan in aanwijsbare potentiële locaties (de 'kansrijke gebieden'). Ten derde zien we hoe in het proces van politisering van het hoogwaterbeleid nieuwe factoren als het *image* van politici het proces gaan beïnvloeden. De gebeurtenissen rond noodoverloop in de politieke arena onderstrepen de noodzaak van meer aandacht voor de invloed van individuele belangen en afwegingen op beleidsvorming en besluitvorming.

Beleidsvoorbereidende ambtenaren wilden het thema 'water' graag op de politieke agenda krijgen om een publiek en politiek debat uit te lokken over de gewenste aard en mate van veiligheid en wat wij daar financieel voor over hebben. Maar tegelijkertijd, en geheel in lijn met de traditie van Rijkswaterstaat, bestond er een duidelijke voorkeur om de cruciale beleidsvoorbereidende beslissingen over de ruimtelijke aspecten van hoogwaterbeleid zo lang en zo veel mogelijk in eigen hand te houden. Door de voorbereidingen voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening werd dit punt nog meer op scherp gezet: enerzijds moest hierin de relatie tussen water en ruimte worden verankerd, aan de andere kant lag hier het gevaar van het uit handen geven van de regie. Hadden de ambtenaren van Rijkswaterstaat, die zelf de regie over ruimtelijke reserveringen en de controle over het proces wilden houden, te lang gewacht met het zoeken van de noodzakelijke samenwerking? Moest die ruimtelijke dimensie in de vorm van de zoekgebieden voor noodoverloop nu door een in zichzelf gekeerde dienst opeens haastig en slecht voorbereid op de politieke agenda worden gepropt? Hoe dan ook, de ambtenaren konden nu de concretisering van ruimteclaims in eigen hand houden en toch een politiek debat over waterrisico en veiligheidsnormen uitlokken.

Voor de in politiek opzicht verantwoordelijke - de staatssecretaris - speelden ook nog heel andere aspecten een belangrijke rol. Water was in die tijd nog niet *hot*; er waren belangrijker zaken waar veel geld naartoe moest, zoals files. Serieuze aandacht voor water en veiligheid zou veel geld kosten, de meeste politici zitten daar niet op te

wachten. Hoe zet je water op de agenda? Voor de staatssecretaris was het spoor naar concretisering van het hoogwaterbeleid niet los te koppelen van de korte termijn van het eigen politieke ambt. Niet alleen het water moest nog 'landen', maar ook de staatssecretaris zelf. Als zij haar slag zou kunnen slaan met een daadkrachtig hoogwaterbeleid zou dat haar naamsbekendheid vergroten en haar positie in relatie tot de eigenwijze en in zichzelf gekeerde waterambtenaren veranderen. De communicatieadviseur vond het een goed idee en de beleidsambtenaren hadden hun eigen redenen om de staatssecretaris haar gang te laten gaan.

Loevestein betekende het einde van het saaie, stapsgewijze beleidsmatige *muddling through* (Lindblom 1973) op basis van de nieuwe water- en ruimte-consensus en het begin van concretisering van maatschappelijk zeer gevoelige ruimtelijke maatregelen tegen hoog water. Maar de aankondiging van die nieuwe fase pakte toch heel anders uit dan de sleutelfiguren hadden gehoopt. Het 'lawaaï' van de staatssecretaris werd iets te duidelijk door de media geregistreerd. Daarna hielden de relatieve stilte rond noodoverloop en de instelling van een onderzoekscommissie de illusie van een daadkrachtig gekozen weg naar een onomstreden doel nog een hele tijd in stand. Maar het door de Commissie Luteijn gecreëerde draagvlak bleek uiteindelijk tamelijk dun.

Voor de staatssecretaris bleek de aanvankelijke *window of opportunity* van Loevestein daardoor vooral een zeperd te zijn. Zij zou nog lange tijd door het spook van Loevestein worden achtervolgd, want wat daar gebeurde wordt door de meeste betrokkenen nog steeds gekwalificeerd als tamelijk onhandig. Toch mag de andere kant van het verhaal ook niet worden vergeten, ook al kan dit aspect misschien nog het best als *collateral gain* worden omschreven: het water is sinds Loevestein toch maar prominent onder de publieke aandacht gekomen en op de politieke agenda gezet.<sup>25</sup> Ook voor beleidsvoorbereidende ambtenaren als Ale van der Hoek had Loevestein en de daadkrachtig richting noodoverloopgebieden ingeslagen weg uiteindelijk vooral een Pyrrusoverwinning in petto. Ook de Commissie Luteijn kwam niet ongeschonden uit de strijd: tenslotte is het nog maar zeer de vraag of de ratio in de uiteindelijke politieke besluitvorming heeft verloren, zoals Luteijn in het interview dat wij met hem hadden benadrukte.<sup>26</sup> Misschien is er op dat gebied door de huidige staatssecretaris juist wel veel rechtgezet van wat de a-priori voorstanders van noodoverloop, met gevaar voor het toekomstige hoogwaterbeleid, vroegtijdig hadden laten ontsporen. Het herzien van een visie op basis van een afweging waarin voorheen gemarginaliseerde inzichten en argumenten een plaats krijgen is bepaald geen zwaktebod. De huidige staatssecretaris, die aanvankelijk eveneens daadkrachtig op aanwijzing en inrichting van noodoverloopgebieden leek af te stevenen, heeft hiermee veel krediet verworven.<sup>27</sup> Daarmee is wel het rapport van de Commissie Luteijn tot de door de commissievoorzitter zo gevreesde bureaulade veroordeeld.

## De rol van communicatie

### *Besluit eerst?*

De specifieke wijze waarop de factor ‘communicatie’ op verschillende momenten werd ingezet in de strijd over noodoverloop is belangrijk gebleken voor de manier waarop de discussie over dit gevoelige onderwerp zich ontwikkelde, en daarmee voor de ontwikkeling van het publieke waterveiligheidsdebat als geheel. Wie de rode draad in het verhaal van noodoverloop nog eens kritisch bekijkt, van eerste aankondiging van de plannen voor noodoverloop, via het advies van de Commissie Luteijn, tot de formulering van het kabinetsstandpunt, kan zich moeilijk aan de indruk onttrekken dat veel daadkracht gericht was op het legitimeren van de gevonden oplossing en dat afwijkende visies daarbij niet echt welkom waren. Ondanks een vermeende transitie in overheidscommunicatie van ‘DAD’ (*Decide Announce Defend*) naar ‘DDD’ (*Dialogue Decide Deliver*) lijkt eerstgenoemde strategie in de kwestie noodoverloopgebieden toch het overheersende model te zijn geweest.<sup>28</sup>

Wij hebben gezien hoe communicatie tijdens verschillende fasen in het proces meer expliciete aandacht kreeg. Het eerste moment waar communicatie een belangrijke rol speelde was in de directe aanloop naar ‘Loevestein’. De soms moeizame verhoudingen en afstandelijke relaties op het departement, vooral in de relatie tussen de politiek verantwoordelijke en delen van de ambtelijke top, in combinatie met de geringe naamsbekendheid van de eerstgenoemde, waren belangrijke factoren. De communicatiestrategie voor Loevestein was in de eerste plaats gericht op het oplossen van allerlei interne problemen op het snijvlak van beleidsvoorbereiding en politiek. Het was een poging om een eind te maken aan het gebrek aan ambtelijke daadkracht in het concreter maken van de hoogwaterproblematiek, en aan de geïsoleerde en vrijwel onzichtbare positie van de staatssecretaris. Doel was vooral Loevestein te gebruiken om water onder verwijzing naar concrete cases ‘echt op de kaart te zetten’, door wat ‘lawaaï te maken’ te ‘laten landen’ en daarmee de naamsbekendheid van de staatssecretaris hoger te laten scoren in de peilingen. Aan de mogelijke percepties van en reacties op de plannen aan de ontvangende kant, de zich tot de bijeenkomst van Loevestein nog veilig achter de pas opgehoogde dijken wanende burger, was eigenlijk maar bar weinig aandacht besteed.

De Commissie Luteijn zette communicatie primair in als een middel om noodoverloop als oplossing erkend te krijgen, en daarmee het maatschappelijke draagvlak voor die oplossing te vergroten. Zoals we hebben gezien leidde de keuze voor een primair bestuurlijke invalshoek van de commissie ertoe dat de vraag naar aannamen en analyse in relatie tot de voorgestelde oplossingen een secundaire rol speelde in het adviesproces. De Commissie Luteijn werd daardoor vooral een draagvlakzoekende commissie. De marginalisering van de discussie over onzekerheden betekende dat er vanuit de wereld van de waterprofessionals nog maar weinig kritische geluiden bij de commissie terechtkwamen. Men was intern al vrij snel overtuigd van ‘nut en noodzaak’, en concentreerde zich vervolgens op het zoeken naar draagvlak. Maar hoe doe je dat? De commissie had zelf duidelijke ideeën over met wie gepraat



moest worden en met wie niet. In de discussie over noodoverloop diende zich echter een grote diversiteit van 'stakeholders' aan, al dan niet binnen het door de commissie zorgvuldig afgebakende proces. Blijkbaar tot verrassing van het ministerie, dat er een 'stakeholder-analyse' op losliet.

### *Communicatie en 'stakeholders': een beetje oorlog*

De rol die aan communicatie in relatie tot deze stakeholder-analyse werd toegeschreven verdient hier speciale aandacht. Deze methode ontstond vanuit het besef dat het bij complexe problemen van ontwikkeling en hulpbronnenbeheer nodig is om een meer op dialoog en erkenning van bestaande verschillen in probleemanalyse en oplossingsrichting gebaseerde interactie tussen belanghebbenden als vertrekpunt te nemen. Ook in de Nederlandse beleidswereld is de 'stakeholder' een begrip geworden. Maar wat is er met de inhoud van het begrip gebeurd? De passage uit de stakeholder-analyse die wij in hoofdstuk 3 citeerden geeft een onthullend beeld van de betekenis die de directie Communicatie aan het begrip gaf ten tijde van de noodoverloop-discussie. Niets dialoog; het is eigenlijk gewoon een beetje oorlog. Het rapport beval méér van hetzelfde aan: hameren op nut en noodzaak, benadrukken dat overige structurele maatregelen niet voldoende zijn, en dat het een aanvullende maatregel voor noodsituaties is vergezeld van een heldere schaderegeling.

Daarmee was de stakeholder-analyse in het geval van de discussie over noodoverloop niet zozeer een eerste stap om een proces op gang te zetten waarin besluitvorming de uitkomst is van interactie en dialoog tussen vertegenwoordigers van verschillende visies, interpretaties van het probleem, en formuleringen van oplossingen, maar primair een instrument voor lokalisering, beheersing en beïnvloeding van 'gevaarlijke' stakeholders. Die beïnvloeding moet dan weer tot stand worden gebracht via het instrument 'communicatie': net zolang op mensen inpraten tot ze de boodschap accepteren. Dat daarmee een geheel nieuwe betekenis aan het begrip 'stakeholder' wordt gegeven zal duidelijk zijn. Ernstiger is het schrijnende gebrek aan analyse in dit rapport van de arena waarin conflicterende visies en opinies van stakeholders een prominente rol spelen. Blijkbaar moeten stakeholders 'consistent' zijn in de manier waarop zij zich ten opzichte van een probleem positioneren en kunnen zij op inconsistentie worden 'aangesproken'.

Als burgers dwarsliggen tegen overheidsplannen, liggen beschuldigingen van NIMBY-gedrag of ontbrekend hoogwaterbewustzijn al snel op de loer. Maar voordat we ons achter dit soort gemakzuchtige conclusies scharen: hoe serieus werd communicatie met de burger in een meer dialogische zin eigenlijk genomen? Het weinige dat daadwerkelijk aan communicatie werd gedaan was primair gericht op het zoeken van draagvlak bij burgers en overheid over de grens, om problemen met Duitsland over het advies van Luteijn binnen de perken te houden en plooiën glad te strijken. Een voormalige beleidsmedewerker van Rijkswaterstaat Oost-Nederland:

'Na uitkomen van het rapport Luteijn ben ik nog op heel veel plaatsen over de grens geweest om het hele verhaal uit te leggen. Ik heb eigenlijk achteraf het idee dat we veel

meer aan communicatie deden in Duitsland dan in Nederland. Er werd ruim tijd voor genomen om het daar uit te leggen. Dat hebben we in Nederland eigenlijk helemaal niet gedaan. In Duitsland werd het erg gewaardeerd, de mensen kregen er iets meer begrip voor. Ik deed dit in Emmerich, Kleef, Kranenburg. Maar in de gemeenteraad van Beek (Ooijpolder; D.R.) zijn we bijvoorbeeld nooit geweest.’<sup>29</sup>

## **Alleen maar verliezers? Nieuwe richtingen in de relatie tussen overheid en burger**

Zijn er in dit verhaal dan vrijwel alleen maar verliezers aan te wijzen? Wij gaven in de inleiding al aan dat de felle discussie over noodoverloop in ieder geval het publieke debat over ruimte-eisend waterbeleid enigszins heeft opengebrouwen. Een positief effect van de toegenomen waterdiscussie is de hogere acceptatie en brede politieke en financiële steun voor het ambitieuze programma van Ruimte voor de Rivier. Bovendien zijn er ruimtelijke reserveringen die uitvoering van dit programma mogelijk maken. Tenslotte heeft het Hoogwaterplatform laten zien dat burgers, zonder veel geschreeuw maar door handig gebruik te maken van kennis en inzichten die overheidsplannen delegitimeren, succesvol protest kunnen aantekenen tegen zulke plannen.

De burger zal bij de uitvoering van die nieuwe plannen, met de kwestie noodoverloop nog vers in het geheugen, ongetwijfeld nog meer dan voorheen op zijn hoede zijn in de onderhandelingen met de overheid. Al is het vertrouwen in de waterprofessionals en de overheid hierdoor natuurlijk niet helemaal verdwenen, het zal veel burgers in het rivierengebied niet zijn ontgaan dat het niet gemakkelijk was om de over de hoofden van de betrokken burgers gemaakte plannen voor noodoverloop weer van tafel te krijgen. De les van de Commissie Luteijn was dan ook in twee opzichten een hele dure: zowel uitgedrukt in geld als in termen van vertrouwen in de relatie tussen overheid en burger.

Maar ook positieve ontwikkelingen worden geleidelijk zichtbaar. Nu het claimen van ruimte voor water niet meer helemaal taboe is, zien we zich de nieuwe strijd om de inrichting van gebieden ontwikkelen. Een strijd die niet langer gaat om het principe van ruimtegebruik voor ‘blauwe’ functies maar om zaken als feitelijke inrichting, afspraken over gebruik, compensatie en verzekering tegen schade. Hier nemen groepen burgers soms een nieuwe onderhandelingspositie in, zoals in de Overdiepse polder. Als de overheid ruimte met een agrarische functie wil gebruiken voor waterberging of ‘meestromen’ in tijden van piekafvoer, dan hangt daar wel een prijskaartje aan. De burger organiseert zich in toenemende mate als plannenmaker, onderhandelaar en mederegisseur van lokale processen rond water.

Daarbij wordt volop geëxperimenteerd met decentrale vormen van planning en uitvoering. Deze nieuwe ontwikkelingen maken het proces niet eenvoudiger, het is voor de overheid niet meer een kwestie van ‘even doorpakken’. Of de burger in deze vorm van planning sneller duidelijkheid krijgt over zijn positie valt nog te bezien.

Een belangrijke vraag lijkt daarbij te zijn of overheden het allemaal wel aankunnen. Is er voldoende specifieke kennis voor decentrale planning en uitvoering? Gaat de centrale besluitvorming over allocatie van middelen het proces niet remmen? In hoeverre valt te voorkomen dat ook in dit soort experimentele projecten de angst bij ambtenaren, adviesbureaus en politici uiteindelijk regeert en de vaart uit de plannen haalt waardoor burgers hun interesse verliezen?

Een les die uit het verhaal over noodoverloopgebieden kan worden geleerd is dat de overheid niet meer altijd ongestraft ruimtelijke plannen kan maken over de hoofden van de betrokkenen heen. De bij de plannen voor noodoverloop gehanteerde stijl van onderzoek, communicatie, beleidsvorming en politieke besluitvorming is voor die kwestie in ieder geval een doodlopende weg gebleken. Uit de ontwikkeling van de discussies over normdifferentiatie en plannen voor Ruimte voor de Rivier zal blijken of hier echt een nieuwe slag is gemaakt.

- 
- 1 Interview W. Silva (projectleider Rivieren, RIZA), Arnhem, 30-6-2005).
  - 2 Interview D. Luteijn (voorzitter van de Commissie Noodoverloopgebieden), Nieuwegein, 6-7-2005).
  - 3 Interview D. Luteijn (Nieuwegein, 6-7-2005); [www.waterforum.nl](http://www.waterforum.nl).
  - 4 In EO *De Ochtenden* (8-12-2005).
  - 5 Interview W. Silva (Arnhem, 30-6-2005); P. Wilbers (Ubbergen, 4-7-2005).
  - 6 *Gelderlander* 23-6-2005.
  - 7 Uitzending *Netwerk* (5-10-2005).
  - 8 Zie <http://rijksbegroting.minfin.nl>, sectie 2.3.
  - 9 *Gelderlander* 10-10-2005 ('Ooijpolder niet voor opvang hoogwater').
  - 10 Telefonisch interview H. Sanders (14-10-2005). De staatssecretaris schrijft o.a.: 'met betrekking tot het genoemde thema van de uitzending, veiligheidsdifferentiatie, gaat het om het opnieuw beoordelen van de kansen op overstromingen. Daarbij zullen meerdere factoren die van invloed zijn op dijkdoorbraken (faalmechanismen) worden meegenomen. Ook zullen de maatschappelijke en economische gevolgen van overstromingen meer centraal komen te staan. De persoonlijke veiligheid van mensen is hierbij niet in het geding. Mijn doel is om daarmee een reëler beeld te scheppen van de werkelijke risico's en daar op juist meer gerichte maatregelen te kunnen nemen. In december 2005 zal ik met de eerste bevindingen op dit vlak naar buiten treden.' ([www.hoogwaterplatform.nl](http://www.hoogwaterplatform.nl)).
  - 11 *Gelderlander* 8-3-2006 ('Schultz: geen dijk, dan geld terug').
  - 12 *Gelderlander* 29-10-2005 ('Nieuwe hoogwatergolf wordt ramp').
  - 13 Zie bijvoorbeeld het rapport 'Effecten van klimaatverandering in Nederland' (zie NRC 31-10-2005).
  - 14 Zie NRC 11-11-2005 ('Dichtbevolkt gebied beter beschermd'); *Gelderlander* 12-11-2005 ('Betere dijk in bevolkte regio').
  - 15 Interview A. van der Hoek (Zwijndrecht, 20-1-2006).
  - 16 Gyawali en Dixit houden een vergelijkbaar betoog over het toelaten van onzekerheid en pluraliteit in problemen van waterbeheer. Gebruikmakend van cultuurtheorie bepleiten zij meer aandacht voor de rol van instituties en de beheers- en bestuursstijlen waardoor deze worden gekenmerkt, in plaats van een exclusieve aandacht voor 'data' of het gebrek daaraan (Gyawali en Dixit 2001: 702).
  - 17 Thompson definieert *contradictory certitudes* als 'seriously divergent and mutually irreconcilable sets of convictions as to how the world is and people are' en 'the different choices of fact that people are guided to by the different values they hold' (1995: 26).

- 18 Zie ook Wester en Warner (2002).
- 19 Thompson en andere auteurs benaderen deze verschillen in definities van problemen en oplossingen, en de tegenstrijdige zekerheden die hieruit voortkomen vanuit de zogenaamde 'cultuurtheorie'. Thompson benadrukt dat we hier niet slechts te maken met belangenverschillen tussen - in andere opzichten gelijke - actoren, maar met fundamentele cultuurverschillen die bepalend zijn voor de cultuur van en sociale relaties in instituties en organisaties en de daarmee samenhangende kennis. Vooral als de onzekerheden groot zijn, vindt sociale constructie van de werkelijkheid vooral plaats op basis van deze oriëntaties. Zie voor cultuurtheorie Douglas (1999), Douglas en Wildavsky (1982), Thompson (1995), Thompson en Warburton (1988), Thompson et al. 1999.
- 20 Interview F. Verhoef, beleidsmedewerker Water, Provincie Gelderland (Arnhem, 21-6-2005); interview C. Beekmans (Arnhem, 30-6-2005).
- 21 Sinds kort kunnen we ook 'onzekerheid' aan het rijtje kennisclaims in de wateradvies-niche toevoegen.
- 22 Interview R. Jorissen (Den Haag, 15-11-2005).
- 23 Zie voor het belang van het benadrukken van de onzekerheden in risicocommunicatie over overstromingsrisico ook Baan en Klijn (2004).
- 24 Kingdon (1984) onderzoekt vooral de vraag hoe het komt dat bepaalde kwesties wel op de 'agenda' komen en andere niet, en waarom sommige beleidsopties wel aandacht krijgen en anderen niet. Voor theoretische benaderingen van beleidsprocessen, zie Sabatier 1999, Sabatier en Jenkins-Smith 1993. Voor toepassing op kustbescherming in Nederland, zie Meijerink 2005.
- 25 Ex-staatssecretaris de Vries reageerde als enige negatief op ons verzoek om een interview over hoogwaterbeleid tijdens haar ambtsperiode. Daardoor konden wij haar eigen visie op de kwestie noodoverloop hier geen plaats geven. Een interview met de huidige staatssecretaris kon niet meer plaatsvinden vóór afronding van dit boekje.
- 26 Interview D. Luteijn (Nieuwegein, 6-7-2005).
- 27 De recente dreiging met noodoverloop als 'Lent' niet doorgaat doet echter nieuwe twijfels ontstaan.
- 28 Zie bijvoorbeeld 'Digitaal Debat Toekomst Overheidscommunicatie, een samenvatting van de oogst'. Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, Leiden, 2001 ([www.minaz.nl / ministerie / rapporten / pdfs/bijlagen.wallage/bijlager6.pdf](http://www.minaz.nl/ministerie/rapporten/pdfs/bijlagen.wallage/bijlager6.pdf)); zie ook de website van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie [www.minaz.nl/wallage](http://www.minaz.nl/wallage).
- 29 Interview R. Postma (Arnhem, 16-1-2006).



# Bronnen

- Baan, P.J.A. en F. Klijn (2004). 'Flood risk perception and implications for flood risk management in the Netherlands', *International Journal of River Basin Management* 2 (2): 1-10.
- De Boer, E. (2003a). 'Het noodoverloopgebied: airbag of luchtzak? Een kritiek op het rapport van de Commissie Luteijn, in opdracht van de gemeenten: Angerlo, Beuningen, Druten, Duiven, Kleve (D), Kranenburg (D), Millingen, Ubbergen, West Maas en Waal, Wijchen.' Delft: Technische Universiteit Delft, Faculteit Civiele Techniek en Technische Geowetenschappen.
- De Boer, E. (2003b). 'Morgen gebeurt het! TU Delft: Commissie Luteijn doet aan science fiction', *Land + Water* 43 (1/2): 20-23.
- De Boer, E. (2003c). 'Ze hebben ze laten verzuipen', *Land + Water* 43 (1/2): 38-41.
- De Bruin, D, D. Hamhuis, L. van Nieuwenhuijze, W. Overmars, D. Sijmons, en F. Vera (1987). 'Ooievaar. De toekomst van het rivierengebied.' Arnhem: Stichting Gelderse Milieufederatie.
- Bijker, W.E. (2002). 'The Oosterschelde storm surge barrier: a test case for Dutch water technology, management, and politics', *Technology and Culture* 43 (3): 569-584.
- Buzan, B., O. Waever en J. de Wilde (1998). *Security. A new framework*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Commissie Noodoverloopgebieden (2001). 'Concept-Werkplan Commissie "Noodoverloopgebieden" (versie 20-2-01).' (Ongepubliceerd).
- Commissie Noodoverloopgebieden (2002). *Gecontroleerd overstromen. Advies van de Commissie Noodoverloopgebieden*. Den Haag: Projectsecretariaat Commissie Noodoverloopgebieden.
- Commissie Rivierdijken (1977). 'Rapport Commissie Rivierdijken'. Hoofddirectie van de Waterstaat, 's-Gravenhage.
- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001). 'Digitaal debat toekomst overheidscommunicatie; een samenvatting van de oogst.' Leiden: Instituut voor Maatschappelijke Innovatie.
- Commissie Watersnood Maas (1994). 'De Maas Terug!' Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Crisis Onderzoeks Team (COT) (1995). 'Evacuaties bij hoog water. Zelfredzaamheid en overheidszorg.' Leiden: COT.
- Dekker, M. (2002). *Het water meester. Het recht rond de overheidszorg voor de beveiliging tegen overstroming*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Dijkman, J.P.M., H.J.M. Ogink, F. Klijn, en H. van der Most (2003). 'Aanvullend deskundigenoordeel noodoverloopgebieden' WL Delft Hydraulics. Augustus 2003.
- Dolfing, B. (1996). 'Waterkering en planologie: (g)een maatregel teveel', *Het Waterschap*, 1996 (2).

- Douglas, M. (1999). 'Four cultures: The evolution of a parsimonious model', *Geojournal* 47: 411-415.
- Douglas, M. and A. Wildavsky (1982). *Risk and culture. An essay on the selection of technical and environmental dangers*. Berkeley: University of California Press.
- Driessen, A.M.A.J. (1999). *Het Hollandsch-Duitsch Gemaal, een waterstaatkundig monument tussen Nijmegen en Kleef*. Druten: Polderdistrict Groot Maas en Waal.
- Driessen, A.M.A.J. (1994). *Watersnood tussen Maas en Waal; Overstromingsrampen in het rivierengebied tussen 1780 en 1810*. Zutphen: Walburg Pers.
- Drupsteen, Th.G. (1999). 'Brede rivieren en oneindig laagland?', *Ars Aequi* 48 (5): 344-352.
- Duits-Nederlandse Werkgroep Hoogwater (2004). 'De Rijn kent geen grenzen. Wat gebeurt er in Nordrhein-Westfalen en Gelderland bij extreem hoogwater op de Rijn?' Nijmegen.
- Eck, J. van en M. Fürtjes-Egbers (1993). 'Boter en kaasmakerijen in de Duffelt, van boerderij naar zuivelfabriek', *Heemstudie* 16. Millingen a/d Rijn: Heemkundekring De Duffelt.
- Eck, J. van (1998). *100 jaar toonaangevend; Gedenkboek ter gelegenheid van het 100 jarig bestaan van Muziekvereniging 'Door eendracht sterk'*. Leuth, 1898-1998. Leuth: DES.
- Eck, J. van (1999). *Klanken uit Kekerdome, gedenkboek ter gelegenheid van honderd jaar fanfarekorps 'Uitspanning Na Arbeid' 1899-1999*. Leuth: UNA.
- Eck, J. van (2000). *Kadastrale Atlas Gelderland 1832*. Ooy en Leuth. Velp.
- Eck, J. van (2005). *Historische atlas van Ooijpolder & Duffelt, een rivierengebied in woord en beeld*. Amsterdam: SUN.
- Van Eeten, M.J.G. (1997). 'Sprookjes in Rivierenland: Beleidsverhalen over wateroverlast en dijkversterking', *Beleid en Maatschappij* 14 (1): 32-43.
- Ellis, R.J. en M. Thompson (1997). *Culture matters. Essays in honor of Aaron Wildavsky*. Boulder: Westview Press.
- Van Esterik, C. (2005). *Gelderland veelvolkerenstaat. Een essay ter gelegenheid van het bezoek van Hare Majesteit de Koningin aan de provincie Gelderland in het kader van haar 25-jarig regeringsjubileum*. Uitgave Provincie Gelderland.
- Europese Unie (2000). 'Directive 2000/60/EC of the European Union and of the Council, of 23 October 2000, Establishing a framework for community action in the field of water policy', *Official Journal of the European Communities* L327, 1-73.
- Fischer, F. and M.A. Hayer (red) (1999). *Living with nature. Environmental politics as cultural discourse*. Oxford: Oxford University Press.
- Gyawali, D. and A. Dixit (2001). 'Water and science: Hydrological uncertainties, developmental aspirations and uningrained scientific culture', *Futures* 33: 689-708.
- Haas, P.M. (1992a). 'Introduction: epistemic communities and international policy co-ordination', *International Organization* 46 (1): 1-36.
- Van Hall, A. (1999). 'De bestuurlijke organisatie van de waterstaat', *Ars Aequi* 48 (5): 333-343.

- Van der Ham, W. (1999). *Heersen en beheersen. Rijkswaterstaat in de twintigste eeuw*. Zaltbommel: Europese bibliotheek.
- Harrison, K. and G. Hoberg (1998). *Risk, science, and politics. Regulating toxic substances in Canada and the United States*. McGill-Queens University Press 1994.
- Havinga, R., F. Klijn, V. Loeffen en W. van der Slikke (1992). 'Overlaten en groene rivieren: geschiedenis of toekomst?' *H<sub>2</sub>O* 25 (10): 245-254.
- HKV Lijn in Water (2001). 'Managementsamenvatting noodoverloopgebieden'. Lelystad: HKV.
- Hoogwaterplatform (2004). Documentatiemap 2004.
- Janssen, G.B. (1997). *Burgemeester in crisis- en oorlogstijd G.L.G.M. Cremers (1896-1947), burgemeester van Pannerden van 1937 tot 1947*. Zevenaar: Copera Historia.
- Janssen, G.B. (2000). *Scheepsbouw op de grens 1889-2000, 111 jaar scheepsbouw aan de Boven-Rijn te Lobith-Tolkamer*. Aalten: Fagus.
- Janssen, G.B. (2003a). 'Tuindorp: een dorp apart', *Waardsman, tijdschrift van Heemkundekring Rijnwaarden*, jrg. 12, no. 3, 2003.
- Janssen, G.B. (2003b). *Claudius Civilis, deur eeuwen en deur jaoren (1853-2003)*. Aalten: Fagus.
- Janssen, G.B. (2003c). 'Het Gelders Eiland in geografisch en historisch perspectief' (ongepubliceerd).
- Keulartz, J. (1999). 'Engineering the environment: The Politics of nature development', in F. Fischer en M.A. Hayer (red.) *Living with nature. Environmental politics as cultural discourse*, pp. 83-102. Oxford: Oxford University Press.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Harper Collins Publishers.
- Klijn, F. en H. van der Most (2000). 'Calamiteitenpolders een ruimteclaim in het rivierengebied?' *WL / Delft Hydraulics*
- Kuil, A. (2000). 'Gezocht: calamiteitenpolders', *Binnenlands Bestuur* 8 (25-2-2000): 28-29.
- Landwerk (2005). 'Naar een doorleefde planvorming', 5, oktober 2002, <http://www.landwerk.nl/Artikelen/artikel-doorleefdeplanvorming.htm>
- Lendering, J. (2005). *Polderdenken. De wortels van de Nederlandse overlegcultuur*. Amsterdam: Atheneum-Polak & Van Gennep.
- Lindblom, C.E. (1973). 'The science of "muddling through"', in A. Faludi (red.) *A reader in planning theory*, pp. 151-169. Oxford: Pergamon Press.
- van Meurs, R. (1995). *Hoog Water*, Jan van Arkel, Utrecht.
- Meijerink, S. (2005). 'Understanding policy stability and change. The interplay of advocacy coalitions and epistemic communities, windows of opportunity, and Dutch coastal flooding policy 1945-2003', *Journal of European Public Policy* 12 (6): 1060-1077.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, RIZA, Royal Haskoning, Twijnstra Gudde Management Consultants (2005)., Rampenbestrijdingsstrategieën overstromingen Rijn en Maas.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1993). 'Toetsing uitgangspunten rivierdijk-



- versterkingen.’ (eindrapport).
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998). *Waterkader. Vierde Nota Waterhuishouding. Regeringsbeslissing*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000a). *Anders omgaan met water. Waterbeleid in de 21<sup>e</sup> eeuw*. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000b). *Ruimte voor de Rivier*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2002). ‘Stakeholderanalyse Noodoverloopgebieden.’ Directie Communicatie en Communicatie-onderzoek i.o., 26 juni 2002.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005). ‘Veiligheid van Nederland in Kaart. Tussenstand onderzoek overstromingsrisico’s.’ Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Water.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Water (2005). ‘Tussenbesluit rampenbeheersingsstrategie overstromingen Rijn en Maas’, 15 april 2005.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1994). ‘Natuur aan het werk.’ Achtergronddocument. Een verkenning van mogelijkheden voor grootschalige natuurontwikkeling langs rijkswateren en rijkswegen.
- Ministeries van Verkeer en Waterstaat, VROM, LNV, Provincies Utrecht, Gelderland, Overijssel, Noord-Brabant, Zuid-Holland, waterschappen, Vereniging van Nederlandse Riviergemeenten (2002). ‘Spankrachtstudie. Concept-eindrapport, ten behoeve van de Stuurgroep Ruimte voor de Rivier.’ Projectgroep Spankrachtstudie. Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). Rampenbeheersingsstrategie Overstromingen Rijn en Maas. Reactie op het Advies van de Commissie Noodoverloopgebieden.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken (2004). *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag.
- Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Provincie Gelderland, en Ministerie van Verkeer en Waterstaat Directie Oost-Nederland (2004). ‘Grensoverschrijdende effecten van extreem hoogwater op de Niederrhein.’ Düsseldorf / Arnhem.
- Morrow Wilson, C. (1946). River come closer to my door! *The Scientific Monthly* 62 (2): 117-126
- Natuurmonumenten e.a. (1996). *Veters Los*. Den Haag / Zeist.
- Osborne, D. and Gaebler T. (1992)., *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Provincie Gelderland (2004). ‘Gebiedsprogramma rivierengebied oost 2005-2007.

Eindconcept.’

Rabobank Ubbergen (2002). *Onze Bank*.

Rapport (1827). ‘Rapport aan Zijne Majesteit den Koning uitgebract door de commissie tot onderzoek der beste rivierafleidingen ingesteld bij ’s Konings besluit van den 15den Maart 1821, nr 105.’ ‘s-Gravenhage: Ter Algemeene Lands Drukkerij, 1827.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (2004). *Risico's in bedijkte termen. Een evaluatie van het beleid inzake de veiligheid tegen overstromen*. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) - RIVM.

Rittel, H.W.J. en M.M. Webber (1973). ‘Dilemmas in a general theory of planning’, *Policy Sciences* 4: 155-169.

RIZA (1997). ‘De Ooijpolder als overlaatgebied? Verkennende modelberekeningen waterstands- en afvoerreductie. Arnhem: Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling.’

Rosenthal, U, M.J. Bezuyen, M.J. van Duin en M.L.A. de Vreeze Verhoef (1998). ‘The 1993 and 1994 Floods in Western Europe; A comparative study of disaster response.’ Springer.

Ruimte voor de Rivier (2005). *Regioadvies Nederlands Rivierengebied: toekomstig veilig en aantrekkelijk*. Stuurgroep Bovenrivieren en Benedenrivieren.

Sabatier, P.A. (red.) (1999). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.

Sabatier, P.A. en H.C. Jenkins-Smith (red.) (1993). *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.

Saeijs, H.L.F., I.A. Flameling en L.A. Adriaanse (1999). ‘Eco-pragmatisme: Omgaan met rivieren, delta's, kust en zee in de 21<sup>e</sup> eeuw’, in: A. van Hall, Th.G. Drupsteen en H.J.M. Havekes *De staat van water. Opstellen over juridische, technische, financiële en politiek-bestuurlijke aspecten van waterbeheer*, pp. 29-41. Lelystad: Koninklijke Vermande.

Schwarz, M. en M. Thompson (1990). *Divided we stand: Redefining politics, technology and social choice*. New York: Harvester Wheatsheaf.

Schwarz, P.G. (1993). De strategie van Rijkswaterstaat. Leren bij strategische besluitvorming. *Bestuurskunde* 2 (1).

Silva, W. (2001). ‘Hoogwaterbescherming langs de Rijntakken. Onzekerheden en omgaan met onzekerheden’, RWS/RIZA Werkdocument nr. 2000.179X.

Silva, W., J.P.M. Dijkman en S.A. de Jong (2003). ‘Meer dan de norm: RIZA analyseert Rijnafvoer in Duitsland en Nederland’, *Land + Water* 43 (1/2): 27-29.

Staatsbosbeheer (2003). *Lonkend Rivierenland*. Visie van Staatsbosbeheer op de Rivieren.

Van Stokkom, H. van, A. Smits, and R. Leuven (2005). ‘Flood defense in the Netherlands: a new era, a new approach’, *Water International* 30 (1): 76-87.

Technische Adviescommissie Waterkeringen (TAW) (2000). ‘Van Overstromingskansen naar Overschrijdingskansen / From probability of exceedance to probability of flooding, Flood Risks - A study on probabilities and consequences.’ June 2000, Delft.

- Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen (TAW) (2002). 'Concept advies Commissie Noodoverloopgebieden'. Den Haag: TAW.
- Thijssse, Jac P. (1938). *Onze Grootte Rivieren*. Zaandam: Verkade's Fabrieken.
- Thompson, M. and M. Warburton (1988). 'Uncertainty on a Himalayan scale', in: J. Ives and D.C. Pitt (red.) *Deforestation: Social dynamics in watersheds and mountain ecosystems*, pp. 1-53. Londen / New York: Routledge.
- Thompson, M. (1995). 'Policy-making in the face of uncertainty: The Himalayas as unknowns', in: G.P. Chapman and M. Thompson (red.) *Water and the quest for sustainable development in the Ganges Valley*, pp. 25-38. London: Mansell.
- Thompson, M., G. Grendstad en P. Selle (red.) (1999). *Cultural theory as political science*. London: Routledge.
- Van toen naar nu, *Tijdschrift van de Heemkundekring De Duffelt* 2, juni 1995, jrg. 25.
- Van toen naar nu, *Tijdschrift van de Heemkundekring De Duffelt* 3, sept. 2000, jrg. 30.
- Van toen naar nu, *Tijdschrift van de Heemkundekring De Duffelt* 2, juni 2003, jrg. 33.
- Van de Ven, G.P. (1999). 'Waterbeheer in de 19e en 20<sup>e</sup> eeuw als opmaat voor waterbeheer in de komende eeuw', in: A. van Hall, Th.G. Drupsteen en H.J.M. Havekes *De staat van water. Opstellen over juridische, technische, financiële en politiek-bestuurlijke aspecten van waterbeheer*, pp. 17-28. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Verslag (1856). 'Verslag aan den Koning over de Openbare Werken in het jaar 1854. Rapport van de Inspecteurs van den Waterstaat J.H. Ferrand en L.J.A. van der Kun, nopens hetgeen tot verbetering der Nederlandse Rivieren zoude kunnen bewerkstelligd worden.' 's-Gravenhage: Bij Van Weelden en Mingelen en bij hunne Correspondenten, 1856.
- Vrijling, H. (2004). 'Vroegtijdige detectie van milieurisico's - transitie "verhoogde dijken",' in: *Nieuwe risico's in 't vizier?* Voorstudie van de Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO), pp. 62-69. RMNO-reeks Voorstudies en achtergronden, nr.V.05. Den Haag: RMNO.
- Warner, J. (2004). 'Risk regime change and political entrepreneurship. River management in the Netherlands and Bangladesh', in M. Pelling (red.) *Natural disasters and development in a globalizing world*, pp. 185-199. London: Routledge.
- Wester, P. en J. Warner (2002). 'River basin management reconsidered', in A. Turnton en R. Henwood (red.) *Hydropolitics in the African world: A Southern African perspective*, pp. 61-71. Pretoria: AWIRU.

# Bijlage: lijst van geïnterviewde personen

Achtereenvolgens staan vermeld: de persoon, de voor het interview relevante (huidige of toenmalige) functie en de plaats van het interview.

## Algemeen

B.A. Bannink

*Beleidsonderzoeker water en ruimtelijke planning*

C. Beekmans

*Projectleider bovenrivieren, RIZA, Arnhem*

P. Berends

*Beleidsmedewerker Rijkswaterstaat, Den Haag, Utrecht*

J. Boelhouwer

*Lid Tweede Kamer en waterwoordvoerder PvdA, Den Haag*

E. de Boer

*Universitair hoofddocent Openbare Werken en Waterstaat, Delft*

J. de Bondt

*Gedeputeerde Provincie Gelderland, Amsterdam*

H. ten Brinke

*Communicatie-adviseur Commissie Luteijn, Utrecht*

W. ten Brinke

*Beleidsmedewerker RIZA, Arnhem*

B.G. de Bruijn

*Beleidsmedewerker Waterschap Groot Maas en Waal/Rivierenland, Arnhem*

W.F.T. van Ellen

*Adviseur Hoogwaterplatform, Nijmegen*

A. van der Hoek

*Hoofd Waterkering, Rijkswaterstaat, Zwijndrecht*

J.H. Jansen

*Hoofd-Ingenieur Directeur (HID) Rijkswaterstaat-Oost, Arnhem*

C. Jol

*Projectleider Ruimte voor de Rivieren, Bennekom*

S.A. de Jong

*Beleidsmedewerker Rijkswaterstaat, Arnhem*

R. Jorissen

*Hoofd Waterkering, Rijkswaterstaat, Den Haag*

W. van der Kleij

*Voorzitter Technische Adviescommissie Waterkeringen (TAW), Den Haag*

D. Klopstra

*Adviseur waterbeheer HKV Lijn in Water, Lelystad*

M. Kok

*Directeur HKV Lijn in Water, Lelystad*

- M.E.F. Leewis  
*Communicatiemedewerker Directie Communicatie, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Leiden*
- N. Ligthart  
*Beleidsadviseur Calamiteiten, Binnenlandse Zaken, Den Haag*
- E. van Lith  
*Lid Tweede Kamer en waterwoordvoerder CDA, Den Haag*
- R. van Loenen Martinet  
*Gelderse Milieufederatie, Arnhem*
- D. Luteijn  
*Voorzitter van de Commissie Noodoverloopgebieden, Nieuwegein*
- R. Postma  
*Beleidsmedewerker Integraal waterbeleid, Rijkswaterstaat Oost-Nederland*
- J. de Ruig  
*Secretaris van de Commissie Noodoverloopgebieden, Leeuwarden*
- W. Silva  
*Projectleider Rivieren, RIZA, Arnhem*
- H.T.C. van Stokkom  
*Directeur Water, Rijkswaterstaat Oost-Nederland, Breda*
- F. Verhoef  
*Beleidsmedewerker Water, Provincie Gelderland, Arnhem*
- G. Verwolf  
*Hoofd Waterkeringen, Directoraat-generaal Water, Apeldoorn*
- A. van Winden  
*Bureau Stroming, Ubbergen*
- H. Zomerdijk  
*Burgemeester Echteld, Duiven*

## **Ooijpolder**

- C.B. Alewijnse  
*Lid Ploegdriever, Persingen*
- W.A. Arnts  
*Bestuurslid Hoogwaterplatform, voormalig wethouder gemeente Ubbergen, Ooij*
- J.F. Bekhuis  
*Natuurbeheerder bij Stichting Ark, Kekerdome*
- R. Büchner  
*Bewoner Ooijpolder, Ooij*
- R. Daamen  
*Bewoner Ooijpolder, Leuth*
- M. van Eupen  
*Actief lid van het Hoogwaterplatform*
- R. van Laarhoven

- Bewoner Ooijpolder, Ooij*  
M. Oppenberg  
*Secretaris van Bürgerinitiative Düffel, Niel, Duitsland*  
S.A. Provoost  
*Directeur scheepswerf Bodewes, Millingen a/d Rijn*  
H.B.A.M. Sanders  
*Voorzitter Hoogwaterplatform, Kekerdom*  
H.J.H. Sieger  
*Voorzitter van Bürgerinitiative Düffel, Zyfflich, Duitsland*  
J.G. Smit  
*Bestuurslid Hoogwaterplatform, voorzitter Heemkundekring De Duffelt, Millingen a/d Rijn*  
Z. Stappershoef  
*Voorzitter Landinrichtingscommissie Ooijpolder, Erlecom*  
A.W. van de Ven  
*Bewoner, Ooij*  
P. Wilbers  
*Burgemeester van Ubbergen*  
M.P.J.M. Zegers  
*Directeur van de Rabobank in Ubbergen*

## **Rijnstrangen**

- K. Brandse  
*Lid actiecomité Anti-pretpark, Herwen*  
G.B. Janssen  
*Historicus, Zevenaar*  
J.A.M. Lamers  
*Raadslid gemeente Rijnwaarden, Herwen*  
J.C.C.M. Peters  
*Bewoner Rijnstrangen, Tolkamer*  
R.F.Th.J.M. Peters  
*Bewoner Rijnstrangen, Herwen*  
E.G.J. Poodt  
*Voorzitter Vereniging Natuurbeheer Gelderse Poort*  
W. en W. Reuvekamp  
*Bewoners Rijnstrangen, Herwen*  
Chr. Scheurer  
*Burgemeester gemeente Rijnwaarden, Lobith*  
A.J.J. Sloot  
*Bestuurslid LTO Noord, Herwen*  
M.J.M. Stuyt  
*Bewoner, Lobith*

G.T.M. Tittse

*IVN, Lobith*

A.G.J. Weersink

*Voorzitter Landinrichtingscommissie Gelderse Poort Oost, Duiven*

## Over de auteurs

**Dik Roth** is cultureel antropoloog en als universitair docent werkzaam bij de Leerstoelgroep Recht en Bestuur van Wageningen UR. Een belangrijk deel van zijn onderwijs en onderzoek betreft de problematiek van rechts- en bestuurlijke complexiteit in het beheer van natuurlijke hulpbronnen. Hij werkte onder andere als adviseur voor een landhervormingsprogramma in Luwu, Zuid Sulawesi, Indonesië. Hij deed in dezelfde regio onderzoek naar migratie en etnische identiteit, landhervorming, irrigatie-ontwikkeling, en lokaal waterbeheer. Zijn meest recente onderzoek in Indonesië betreft decentralisatie en provinciepolitiek in deze regio. Met Rutgerd Boelens en Margreet Zwarteveen publiceerde hij *Liquid Relations. Contested Water Rights and Legal Complexity* (Rutgers University Press 2005).  
E-mail: dik.roth@wur.nl; droth@xs4all.nl

**Jeroen Warner** is politicoloog. In zijn onderzoek analyseert hij internationale en binnenlandse conflicten en participatie in het waterbeheer. Voor Wageningen UR coördineerde hij het project 'Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Catchment Management' (2001-2004) en was hij interim-coördinator Integraal Waterbeheer. Met Alejandra Moreyra publiceerde hij in 2004 het boek *Conflictos y Participación* (Nordan, Montevideo). Zijn proefschrift bij de leerstoelgroepen Rampenstudies en Communicatie beschrijft de rol van veiligheid en risico bij de besluitvorming rond grote infrastructurele waterprojecten in Nederland, Groot-Brittannië, Bangladesh en het Midden-Oosten. Sinds kort heeft hij een adviesbureau: Aqute Assist.  
E-mail: jeroenwarner@gmail.com; jeroen.warner@wur.nl

**Madelinde Winnubst** is cultureel antropoloog. Zij is nu verbonden aan het Centrum voor Water en Samenleving van de Radboud Universiteit Nijmegen, waar zij als onderzoeker werkt voor het Europese Freude am Fluss project. Hierin werken Nederlandse, Duitse en Franse organisaties samen aan het creëren van meer ruimte voor de rivier, gecombineerd met natuurontwikkeling, recreatie en aangepaste woningbouw. In dit kader doet zij onderzoek naar publieke participatie als onderdeel van de ontwikkeling van een Joint Planning Approach (JPA). Het uitgangspunt van de JPA is dat alle belangengroepen met elkaar samenwerken aan de planvorming. Daarnaast werkt zij aan een promotie over succes- en faalfactoren voor publieke participatie bij rivierprojecten.  
E-mail: m.winnubst@science.ru.nl; mhwinnubst@planet.nl