



In 2010 begon Wim Kuijken als ‘regeringscommissaris voor het deltaprogramma’, kortweg deltacommissaris. Het deltaprogramma moet ons land tot ver in de 21^e eeuw beschermen tegen overstromingen, en de zoetwatervoorziening veilig stellen. Hoe doe je dat in risicovolle en onzekere tijden?

Interview met deltacommissaris Wim Kuijken

Aan de wieg van een nieuwe generatie deltawerken

Wim Kuijken (60) heeft al veel mooie banen gehad. Zo was hij de hoogste ambtenaar op drie ministeries, en de rechterhand van de premiers Kok en Balkenende. Onlangs won hij als eerste de Hans Dijkstal Award, een oeuverprijs voor topambtenaren. Maar zijn huidige baan is uniek, want niemand vóór hem was ooit deltacommissaris. Hij heeft de opdracht zorg te dragen voor de totstandkoming en uitvoering van het deltaprogramma. Daarvoor moet hij plannen ontwikkelen. Kabinet en Tweede Kamer beslissen er vervolgens over. Het deltaprogramma verschijnt met Prinsjesdag. ‘Het is belangrijk om met goede, onderbouwde voorstellen te komen die een breed draagvlak hebben’, zegt hij op zijn werkkamer in Den Haag. ‘De politiek kan vervolgens mijn voorstellen beoordelen.’

U bent de eerste deltacommissaris. Waarom is deze functie gecreëerd?

‘Na de storm Katrina die New Orleans verwoestte en na de discussies over de gevolgen van de klimaatverandering heeft het kabinet in 2007 de Tweede Deltacommissie ingesteld onder leiding van Cees Veerman. De vraag was: kunnen wij op de lange termijn in dit land blijven wonen als het

klimaat verandert? Het antwoord was: ja, dat kan, mits we op tijd beginnen met maatregelen waar je al snel dertig tot veertig jaar mee bezig bent.

Naast inhoudelijke adviezen gaf “Veerman” ook enkele institutionele adviezen. Bijvoorbeeld voor een deltatwet die vastlegt dat er elk jaar bij de begrotingsstukken op Prinsjesdag een deltaprogramma wordt opgenomen. Dat programma moet ieder jaar geactualiseerd worden en concrete maatregelen voor de komende zes tot twaalf jaar bevatten, met een doorkijk naar de jaren 2050 en 2100. Voor de financiering zou er een apart deltafonds moeten komen waarin jaarlijks ongeveer een miljard euro gestort wordt. Veerman adviseerde ook een onafhankelijke deltacommissaris te benoemen, telkens voor een periode van zeven jaar, over kabinetsperiodes heen. Die moet voorstellen doen en ervoor zorgen dat ze worden

De deltawerken van de toekomst zullen heel andere maatregelen behelzen dan in het verleden

uitgevoerd. Dat is de basis van mijn functie, een uitdagende taak. Zonder waterkeringen kan 60% van ons land overstromen. De omstandigheden veranderen aantoonbaar: het aantal extreem hoge en extreem lage rivierafvoeren neemt toe, de zeespiegel en de temperatuur stijgen, en de bodem daalt. Maar niemand weet hoe hard het gaat. De toekomst is onzeker, maar de richting kennen we wel.’

Hoe ziet het deltaprogramma eruit?

‘We hebben twee hoofddoelen: Nederland beschermen tegen overstromingen, en de zoetwatervoorziening op peil houden. Daarvoor hebben we negen deelprogramma’s opgezet; drie nationale vanuit Den Haag en zes in de gebieden aan de kust, IJsselmeer en de rivieren waar door overheden gezamenlijk gewerkt wordt. Daarnaast werken we aan vijf deltabeslissingen (kader op pag. 8-9, red.). Zij vormen de basis voor een nieuwe generatie deltawerken. Niet als antwoord op een ramp zoals in 1953, maar om rampen in de toekomst te voorkomen. De “deltawerken van de toekomst” zullen wel heel andere maatregelen zijn dan in het verleden.’

Hoe gaat u om met de onzekerheden rond klimaatverandering en sociaal-economische ontwikkeling in de toekomst?

'We hebben die onzekerheden tastbaar gemaakt in vier deltasenario's (kader pag. 10, red.). Onze lijn is: je moet zo'n flexibel en robuust systeem van maatregelen bedenken dat je op die vier mogelijke toekomst bent voorbereid. Met de vier scenario's hebben we geprobeerd de toekomst naar het heden te halen. We gaan ontwikkel- of adaptatiepaden naar die toestanden uitzetten met de mogelijkheid over te schakelen van het ene naar het andere pad zoals een trein op een rangeerterrein. Een voorbeeld: we weten dat de zeespiegel stijgt, maar niet hoe snel. Wel kennen we de bandbreedte. Op een gegeven moment bereik je een *tipping point*. Bijvoorbeeld het moment waarop je het water van het IJsselmeer niet meer op de gebruikelijke manier op de Waddenzee kunt spuien en ingrijpende maatregelen moet nemen. Die wil je zo lang mogelijk uitstellen. Je hebt dus een aantal maatregelen bedacht en klaar staan, maar je zet ze pas in als uit de ontwikkelingen blijkt dat ze nodig zijn. Wij proberen een strategie te ontwikkelen waarin we doen wat nodig is; niet te veel en niet te weinig, niet te duur en niet te goedkoop, en niet te vroeg en niet te laat. Met de zandsuppleties voor de kust doen we hetzelfde. We weten dat we daarmee de zeespiegelstijging nog een heleboel meters kunnen bijhouden, maar hoeveel zand we wanneer aanbrengen, is afhankelijk van de ontwikkelingen. Het buitenland, de OESO en de VN-organisatie voor *Disaster Risk Reduction* zijn zeer geïnteresseerd in onze adaptieve aanpak. Alle landen met delta's worstelen hiermee.'

Er lopen nog programma's zoals Ruimte voor de rivier en Zwakke schakels in de kustverdediging. Hoe passen die in het deltaprogramma?

'Die zijn over een paar jaar afgerond. Tegen die tijd zijn wij ook klaar met de deltabeslissingen voor de periode daarna. Zo worden de huidige en toekomstige projecten dakpansgewijs over elkaar gelegd. Ik houd me met de huidige pro-

Doen wat nodig is – niet te veel en niet te weinig, niet te duur en niet te goedkoop, niet te vroeg en niet te laat



Draaien aan de knoppen van het deltasysteem

De Nederlandse delta is een samenhangend watersysteem dat bestuurd wordt door aan een aantal knoppen te draaien. De deltabeslissingen bepalen de standen van de knoppen. Het hoofdwatersysteem (van Lobith en Eijsden tot aan de zee) kent vier 'primaire stuurknoppen': de afvoerdeling over de Rijntakken (Pannerdensch Kop, 1a en IJsselkop, 1b), de Maeslantkering in de Nieuwe Waterweg (2), de afvoercapaciteit in de Afsluitdijk (3a) en het peil van het IJsselmeer (3b), en de Haringvlietsluizen (4). Andere 'knoppen' zoals de berging in de zuidwestelijke delta (5),

de afvoerdeling Rijnmond-Drechtsteden (6) en de knoppen die de uitwisseling met regionale watersystemen bepalen (zoals de inlaat van Maaswater in de Zuid-Willemsvaart en van IJsselmeerwater bij Enkhuizen) zijn daarvan afgeleid. De belangrijkste stuurknop in het kustwatersysteem is de toepassing van zandsuppleties (7) waarmee zand aan het systeem kan worden toegevoegd of verplaatst.

De vijf deltabelissingen

In 2015 zijn de lopende programma's afgerond. Om richting te geven aan maatregelen om Nederland voor de periode daarna te beschermen tegen overstromingen en de zoetwatervoorziening veilig te stellen, moeten er vijf deltabelissingen genomen worden.

1 Actualisering veiligheidsnormen

Zijn de huidige wettelijk vastgestelde veiligheidsniveaus nog toereikend? Immers, de zeespiegel stijgt, de rivierafvoeren worden extremer en de bodem daalt. Bovendien dateren de huidige normen uit 1960. Sindsdien zijn het aantal mensen, het geïnvesteerd vermogen en de economische bedrijvigheid achter de waterkeringen (en dus de risico's) enorm toegenomen. Bovendien zijn de normen gebaseerd op de *overschrijdingskans* (de kans dat het water hoger komt dan de kruin van de waterkering) en niet op de *overstromingskans* (de kans dat een waterkering bezwijkt). De tweede kans is groter dan de eerste. Daarom moeten er nieuwe normen komen gebaseerd op de overstromingskans. Overigens voldoet 1225 van de 3767 km aan primaire waterkeringen volgens de laatste 'APK-keuring' niet aan de huidige wettelijke norm. Hiervoor wordt een herstelprogramma opgesteld.

2 Zoetwatervoorziening

Kunnen er in de toekomst echte zoetwatertekorten optreden? De kansen op verzilting, lange droogteperiodes en extreem lage rivierafvoeren nemen immers toe. Hoe kunnen we er straks voor zorgen dat op het juiste moment op de juiste plaats voldoende zoet water van de juiste kwaliteit beschikbaar is?



FOTO: OLAF KRAAK/HH

Boven: Op 6 december leidde het hoge water in het Eemskanaal in Groningen tot een zwakke plek in de dijk bij Woltersum. Een dijk kan dus ook bezwijken als het water lager staat dan de kruin. Dit pleit ervoor de veiligheidsnormen aan te scherpen.

Rechts: Nieuwbouwwijk Stad van de Zon in Heerhugowaard, Noord-Holland. De grachten met historiserende gevels refereren niet alleen aan oude Hollandse steden, maar vervullen ook een belangrijke functie bij het waterbeheer in de wijk.

jecten bezig voor zover de lange termijn aan de orde is, om te voorkomen dat er waardevolle opties voor de toekomst worden uitgesloten. Als we straks de kustlijn willen versterken met zandsuppleties, moet je de Hondsbossche en Pettemer Zeewering, een zwakke schakel in onze kustverdediging, nu niet gaan versterken met dijkverzwaringen. Mede op mijn advies is er gekozen voor zandsuppleties waarmee je flexibel kunt inspelen op toekomstige ontwikkelingen (zie Hans de Jong op pag. 14, red.).'

Wat voor machtsmiddelen heeft u om uw doelen te bereiken?

'Mijn belangrijkste middel is het schrijven van het deltaprogramma. Dat is expliciet mijn taak. Ik wil in alle openbaarheid met voorstellen komen die inhoudelijk zo goed onderbouwd zijn en waarvoor zo veel draagvlak bestaat, dat de politiek er als het ware niet omheen kan. Want ik beseft dat het voor de politiek niet eenvoudig zal zijn – zeker nu we krap zitten – beslissingen te nemen om een ramp te voorkomen. Daarnaast kan ik bestuursorganen, van rijk tot gemeente, aansporen iets wel of niet te doen, zoals bij de Hondsbossche Zeewering. Ook weer in alle openbaarheid. Ik heb geen doorzettingsmacht; ik kan geen maatregelen opleggen. Ik heb geen

politieke functie en leg geen politieke verantwoording af in het parlement. Dat doen alleen politieke ambtsdragers.'

Hoe gaat u als deltagemeinschap tewerk?

'Ik ben een regisseur, een aanjager van politiek-bestuurlijke processen. Ik breng partijen bij elkaar, hou ze bij de les, zet dingen op de agenda, organiseer draagvlak en daadkracht. Dat gaat heel goed. De *deltacommunity*, de gemeenschap die zich met het deltaprogramma bezighoudt, groeit enorm. Iedereen is bereid over de grenzen van het eigen domein heen te kijken. Die manier van werken past bij de waterwereld; zo gaat dat al van oudsher in de polder. Die aanpak werkt en betaalt zich uit. We zijn begonnen met het in kaart brengen van de situatie in onze delta en hebben vier scenario's opgesteld. Vervolgens hebben we een aantal strategieën op een rij gezet, mogelijke antwoorden op de uitdagingen waarvoor we staan. Daaruit selecteren we volgend jaar op

De *deltacommunity* groeit enorm. Iedereen is bereid over de eigen grenzen heen te kijken

basis van een vergelijkingssystematiek een aantal kansrijke strategieën die bijdragen aan onze doelen en die kostenefficiënt zijn. In 2014 stellen we een voorkeursstrategie voor en regering en parlement kunnen daarover in 2015 een beslissing nemen.'

Kunt u een voorbeeld geven?

'We krijgen in de toekomst meer droge periodes en watertekorten. Om daaraan het hoofd te bieden onderzoeken we meerdere strategieën. Eén daarvan is meer water vasthouden in het IJsselmeer. Veerman wilde daarvoor het peil met anderhalve meter verhogen. Daarover ontstond veel commotie vanwege de grote effecten voor de omliggende gebieden. Samen met provincies, waterschappen en groeperingen als de IJsselmeervereniging hebben we ontdekt dat een flexibel peil beter is dan een vast peil in zomer en winter. Flexibilisering vinden we een kansrijke strategie, maar hoeveel en hoe moeten we verder onderzoeken. De peilverhoging van anderhalve meter is in ieder geval afgefallen.'

U wilt ook nieuwe veiligheidsnormen.

'De wet schrijft nu een vaste beschermingsnorm voor. Die is gebaseerd op de overschrijdingskans, de kans dat het water op zee of in de rivier



3 Peil IJsselmeer

Hoe kan de afwatering van het IJsselmeer op de Waddenzee het best georganiseerd worden als het peil van de Waddenzee stijgt en spuien moeilijker wordt? En welke bijdrage kan het IJsselmeer leveren aan de zoetwatervoorziening als het 's zomers droger wordt? De Commissie Veerman stelde voor om het IJsselmeerpeil met anderhalve meter te verhogen. Dat zou zeer ingrijpende gevolgen hebben voor de omliggende gebieden, vooral voor de IJsseldelta bij Kampen. Die optie is inmiddels weggestreept. Wat zijn andere mogelijkheden?

4 Rijn-Maasdelta

Hier ontmoeten zout en zoet water elkaar. Door de zeespiegelstijging en bodemdaling nemen de verzilting en kans op overstromingen toe. Hoe kunnen de rivieren bij hoge zeewaterstanden straks hun extreem hoge afvoeren kwijt? Hoe kunnen we de verzilting bestrijden bij extreem lage rivierafvoeren? En hoe kunnen we de binnendijkse woongebieden en de buitendijkse industriegebieden beter beschermen? Moet er een ring van rivierkeringen komen? Of kiezen we een andere verdeling van de afvoer over de Rijn-takken? Of doen we het met dijken en ruimte?

5 Nieuwbouw en herstructurering

Moet er een nationaal beleidskader komen voor nieuwbouw en herstructurering? De inrichting van de gebieden achter de dijken kan immers bijdragen aan een grotere waterveiligheid door de gevolgen van eventuele overstromingen te beperken (ruimtelijke of klimaatadaptatie). Te denken valt aan nieuwbouwwijken en bescherming van vitale functies. En aan het klimaatbestendig maken van steden door de gevolgen van wateroverlast, droogte en hitte te beperken zoals Rotterdam doet met zijn waterpleinen, waterberging in ondergrondse parkeergarages en groene daken.

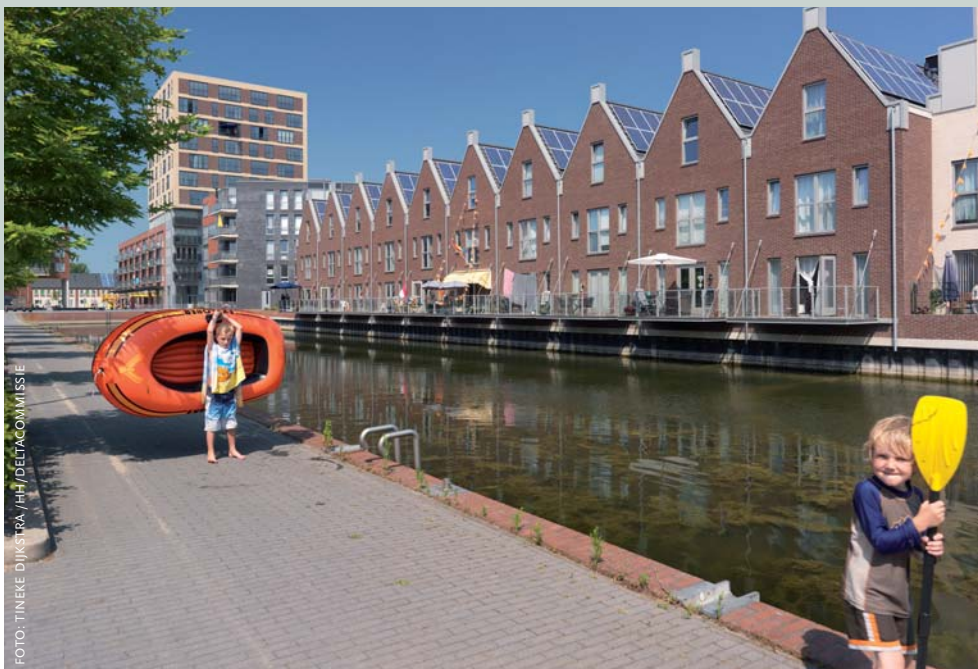


FOTO: TINEKE DIJKSTRA, IHH/DELTA COMMISSIE

hoger staat dan de dijk, er overheen stroomt. Wij willen toe naar een risicobenadering die allereerst uitgaat van de overstromingskans, de kans dat een dijk bezwijkt. Die kans is groter dan de overschrijdingskans, want nieuwe technische inzichten laten zien dat een dijk ook kan bezwijken als het water lager staat dan de kruin van de dijk. Zo kan het talud afschuiven als een dijk bij langdurig hoogwater verweekt. Ook kan hij bezwijken door *pipng* (de kwelstroom onder de dijk door voert dan zand mee en ondermijnt de dijk, red.). Daarnaast willen we kijken naar de gevolgschade van een eventuele overstroming. Die kun je beperken met ruimtelijke maatregelen door bijvoorbeeld vitale functies op terpen te plaatsen of op een andere manier extra te beveiligen. Ten slotte

willen we meer aandacht voor rampenbestrijding. Het concreet invullen van dit concept van meerlaagsveiligheid is nieuw.'

Wat houdt meerlaagsveiligheid precies in?

'Er zijn drie lagen. Laag 1 is overstromingen voorkomen met waterkeringen. Laag 2 de gevolgen van eventuele overstromingen beperken via de ruimtelijke inrichting. Laag 3 de gevolgen beperken via de rampenbestrijding. We zijn dus niet meer tevreden met: we bouwen een hoge dijk en als het water daarachter blijft, gaat het goed.'

Loop je niet het risico dat mensen gaan denken dat Rijkswaterstaat blijkbaar niet meer zo zeker is van zijn zaak als die expliciet rekening houdt

met dijkdoorbraken? Tast dat het gevoel van veiligheid van burgers niet aan?

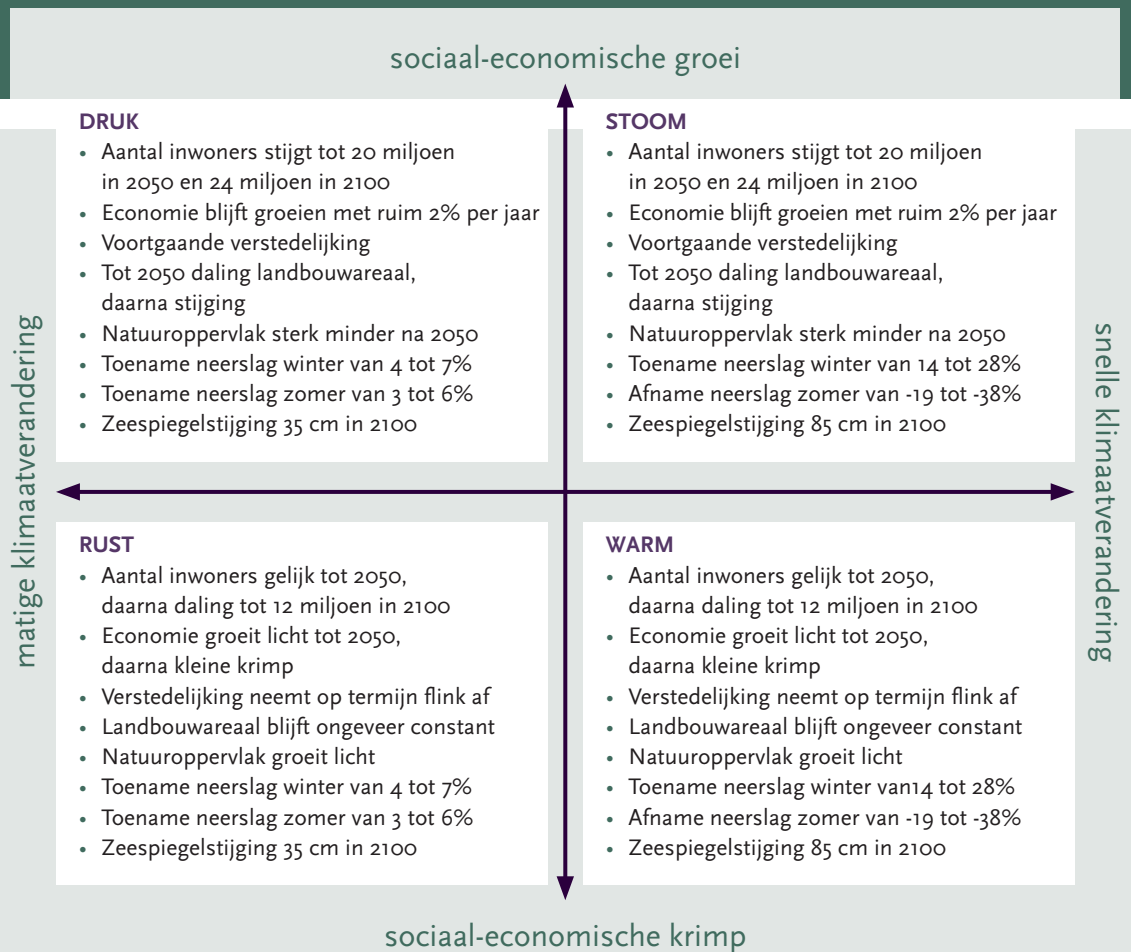
'Nee, het is juist andersom. Het is een veiliger concept. Onze filosofie is: we beschermen ons zo goed mogelijk met dijken en doen ons uiterste best te voorkomen dat ze doorbreken, maar als het gebeurt, zijn we daarop voorbereid. Absolute veiligheid bestaat niet, zekerheid heb je nooit. In januari 2012 bleek een dijk in Groningen toch niet zo sterk te zijn als we dachten. Er moesten 800 mensen geëvacueerd worden. In 1995 ging het om ruim 200.000 mensen. Wees erop voorbereid dat het kan gebeuren.'

Als we expliciet rekening gaan houden met de mogelijkheid van overstromingen, is risicobewustzijn bij burgers belangrijk. Hoe krijg je dat voor elkaar?

'Die risicocommunicatie is geen specifiek onderdeel van het deltaprogramma. Waterschappen doen er al veel aan. Ze sturen mensen die buitendijks wonen elk jaar een brief over de risico's. De veiligheidsregio's oefenen actief met crisissituaties, en het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft nationale oefeningen. Overal waar projecten in ontwikkeling zijn, bijvoorbeeld bij Nijmegen in het kader van Ruimte voor de rivier, en bij Petten en Scheveningen waar zwakke

Vier delta-scenario's

De toekomst is onzeker en open, maar niet leeg. Om verantwoord strategische beslissingen voor de zeer lange termijn te kunnen nemen, moet je de onzekerheden in kaart brengen. Dat kan met consistente beschrijvingen van mogelijke toekomst (scenario's). De belangrijkste onzekerheden over waterveiligheid en zoetwatervoorziening zitten in de snelheid van de klimaatverandering en de sociaal-economische ontwikkeling van Nederland. Op basis daarvan zijn voor de delta-beslissingen vier scenario's ontwikkeld. De deltabeslissingen moeten zo flexibel en robuust zijn dat we voorbereid zijn op elk van deze scenario's.



schakels in de kustverdediging worden aangepakt, krijgen mensen voorlichting. Waar mensen last hebben van de uitvoering, worden ze daarbij betrokken. Er wordt dus op veel manieren gecommuniceerd, ook over onzekerheden en risico's.'

De laatste hoogwaters liggen al weer ver achter ons. Bent u niet bang dat het gevoel van urgentie wegebt bij het publiek?

'In januari 2012 hebben we in Groningen nog gevaarlijke situaties gehad met veel overlast en evacuaties. De beelden van Katrina, Sandy en overstromingen in Azië staan bij veel mensen op het netvlies. Maar het blijft ingewikkeld communiceren. We wonen in de best beveiligde delta ter wereld en tegelijkertijd zijn we kwetsbaar en moet je die veiligheid op orde houden en er soms een tandje bij doen. Je moet mensen voorbereiden op situaties waarin het fout gaat, hoewel de kans daarop heel erg klein is en we er alles aan doen die nog kleiner te maken. Bij overheden ligt een zware verantwoordelijkheid. Wat de veiligheid betreft hebben burgers een groot vertrouwen in de overheid, maar dat moeten we wel waarmaken en burgers moeten zich ook voorbereiden. Iedereen voelt aan zijn water dat het klimaat verandert en mensen willen weten of we blijven doorwerken aan die veiligheid.'

Het kabinet en de Tweede Kamer hebben voor de Kerst wel besloten om 600 miljoen te bezuinigen op het Deltafonds en daarmee een cruciale aanbeveling van Veerman uitgehouden.

'De politiek moet bepalen hoeveel geld er beschikbaar is voor het Deltaprogramma en hoeveel tijd zij wil nemen voor de noodzakelijke maatregelen. In het Deltaprogramma 2012 heb ik de beschikbare middelen op een rijtje gezet en geconcludeerd dat het een uitdaging wordt de opgaven binnen een geloofwaardige tijdspanne aan te pakken. Met de vanaf 2014 doorgevoerde bezuiniging op het Deltafonds en eventuele toekomstige bezuinigingen wordt dit vraagstuk vanzelfsprekend nog pregnanter. We hebben de middelen hard nodig om op tijd gereed te zijn voor een onzekere toekomst waarvan we de richting heel goed kennen: we worden kwetsbaarder door veranderingen in ons fysische systeem.'

We wonen in de best beveiligde delta ter wereld, maar blijven kwetsbaar

Nederland loopt voorop in deltamanagement. Wat hebben wij het buitenland te bieden?

'We ontdekken of beproeven allerlei technische, innovatieve oplossingen zoals de Zandmotor, wellicht het bellenscherm tegen de verzilting (een gordijn van luchtballonnen om te voorkomen dat zout water opdringt, red.), de doorbraakvrije klimaatdijk en de ijkdijk waarin sensoren zitten om het gedrag van dijken te monitoren. Maar de meeste indruk maakt onze bestuurlijke aanpak. Wij benaderen problemen integraal en koppelen allerlei sectoren aan elkaar. Die aanpak spreekt veel landen aan. Ook de koppeling van onzekere langetermijntonwikkelingen aan kortetermijnbeslissingen vindt men interessant. In Singapore, waar een cultuur van vijfjarenplannen bestaat, willen ze graag weten hoe wij dat aanpakken met scenario's en adaptatiepaden. Kort geleden was er een zware delegatie uit Vietnam op bezoek. Die was erg geïnteresseerd in de governance van onze delta; de manier waarop overheden, bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke groeperingen hier in de polder samenwerken. Onze aanpak en innovaties kunnen iets betekenen voor andere landen, maar ze zullen die moeten vertalen naar de eigen situatie en cultuur.'