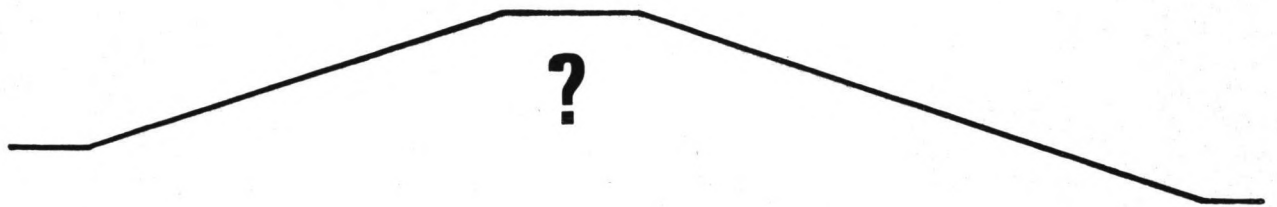
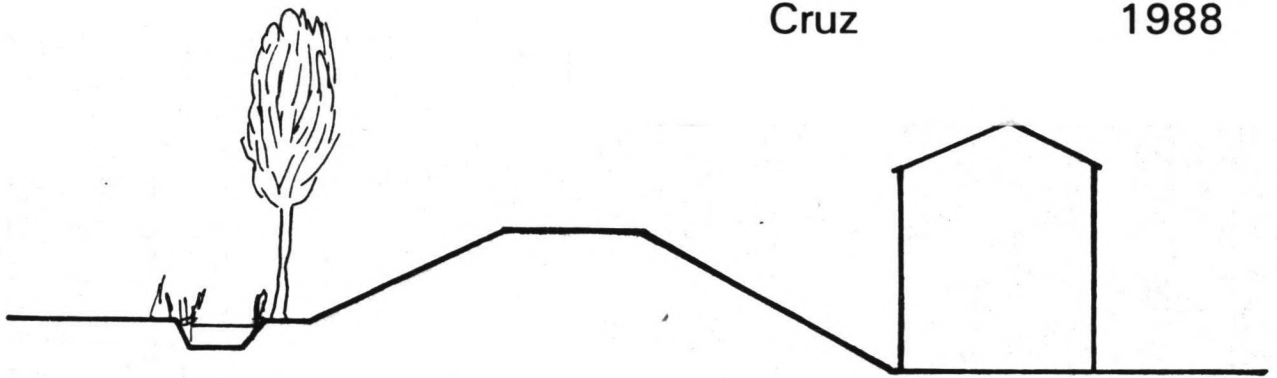


Besluitvorming bij
DIJKVERBETERINGEN
in GELDERLAND

g. cruz

WK-SHK
Cruz

3370
1988



AFSTUDEERVERSLAG

DEEL C

BESLUITVORMING BIJ DIJKVERBETERINGEN
in de Provincie Gelderland
in het bijzonder de rol van de coördinatie-commissie en
de hiermee samenhangende inspraak.

door:

G. CRUZ

TH Delft
Afdeling der Civiele Techniek

afstudeerrichting: Algemene Civiele Techniek
afstudeerdocent: Prof. ir. H.P.S. van Lohuizen
begeleider juridisch-bestuurlijke deelscriptie:
mr H.H.A. Teeuwen

DELFT
oktober 1985

Overzicht v/h afstudeerwerk
van dhr. G. Cruz

DIJKVERBETERING nabij DODEWAARD

DEEL A: VOORSTUDIE plus Bijlagen dl A.
DEEL B: OPENDAMWAND plus Bijlagen dl B.
DEEL C: BESLUITVORMING BIJ DIJKVERBETERINGEN
IN GELDERLAND plus Bijlagen
DEEL D: EVALUATIE

Hoogleraren: prof. ir. H.P.S. van Lohuizen
prof. ir. A. Glerum
prof. mr. J. Wessel

Begeleiders: ir. W.H. Tutuarima, ir. G.J. Flórián
mr. H.H.A. Teeuwen

TU DELFT
Faculteit der Civiele Techniek

DELFT
oktober 1988

INHOUDS OPGAVE

VOORWOORD	ii
HOOFDSTUK	blz
I. INLEIDING	1
1.1 Motivatie	1
1.2 Probleemstelling	1
II. ONTWIKKELINGEN IN DE BESLUITVORMINGS- EN ANDERE AAN DE DIJKVERBETERINGEN VERBONDEN ASPEKTEN.....	4
2.1 Inleiding	4
2.2 De aanleiding	5
2.3 Inspraak in de besluitvorming	7
2.4 De normstelling	14
2.5 Het financieringsaspect	16
2.6 Overzicht van de gehele besluitvorming	18
2.7 Samenvatting	22
III. SAMENSTELLING EN INVLOED VAN DE VAN DE COÖRDINATIE-COMMISSIE IN GELDERLAND	24
3.1 Samenstelling en werkwijze van coördinatie-commissie in Gelderland	24
3.1.1 Inleiding	24
3.1.2 Samenstelling:	25
3.1.3 Huidige werkwijze:	25
3.2 Invloed van de commissie op de plannen	26
3.2.1 Inleiding	26
3.2.2 Toelichting op de aangehaalde plannen	27
3.3 Plan voor het verbeteren van de Waalbandijk nabij Herwijnen	33
3.4 de Stadswallen bij Tiel	37
3.5 Hoogwaterbeveiliging te Doesburg	39
IV. SAMENVATTING EN CONCLUSIES	43
V. NAWOORD	47

VOORWOORD

Deze scriptie is een onderdeel van het afstudeerwerk zoals voorgeschreven voor het ingenieursexamen voor civiel ingenieur aan de Technische Hogeschool Delft en vormt een vervolg op de "voorstudie" naar de verbetering van de Waalbandijk bij Dodewaard (van de Dalwagenweg tot de Kern-centrale).

Na de watersnoodramp in het Zuid-Westen van Nederland in 1953 werd de reeds bestaande behoefte voor de verbetering van de rivierdijken extra versterkt. Grotendeels in het verlengde van de plannen voor de Deltawerken werd na overleg tussen het Rijk, de Provincies en de waterschappen voor het eerst overeengekomen dat men zou overgaan tot algemene dijkverbeteringen. Dit hield in dat de dijken langs de rivieren de waterstand behorende bij de overeengekomen afvoer moeten kunnen keren. Voor de Rijn en haar zijtakken werd in eerste instantie een afvoer 18000m³/sec als maatgevend aangenomen.

Als afstudeeronderwerp heb ik gekozen voor het bestuderen en het nader uitwerken van een plan, conform de huidige normen en randvoorwaarden, voor de verbetering van het dijktraject vanaf de bebouwde kom van Dodewaard tot aan de Kern-centrale. Het accent van het afstudeerwerk ligt op de constructieve en uitvoeringstechnische aspecten van de dijkverbetering. Bij de voorstudie naar de aspecten die van invloed zijn op het project is naar voren gekomen dat, na een periode waarin de besluitvorming in alle Provincies nogal wat te wensen overliet, in de Provincie Gelderland een besluitvormingsprocedure is vastgesteld, die een zorgvuldige afweging van alle hierbij betrokken belangen ten doel heeft.

Deze procedure en de ontwikkelingen daarin bepalen voor een groot deel de randvoorwaarden die door de ontwerper in acht genomen moeten worden. Het is daarom van belang dat de ontwerper zich verdiept in de achtergronden van deze besluitvormingsprocedure.

De resultaten van deze studie naar de besluitvorming in de Provincie Gelderland kunnen ook buiten het kader van dit afstudeerproject voor andere belangstellenden van nut zijn. Te denken valt aan diegenen die zich bezig houden met de dijkverbeteringen binnen of buiten de Provincie Gelderland of aan hen die te maken hebben met de besluitvorming in het algemeen van infrastructurele of waterstaatswerken.

Mede om deze reden is dit gedeelte van het afstudeerwerk opgenomen in een aparte thans voor U liggende scriptie.

In dit deel van het afstudeerwerk worden de juridische en bestuurlijke aspecten van de dijkverbeteringen onder de loep genomen. Daarom is dit deel van de scriptie tot stand gekomen onder de verantwoordelijkheid van mr. H.H.A. Teeuwen van de

sectie Recht en Bestuurskunde van de vakgroep Techniek, Bedrijf en Bestuur van de onderafdeling der Wijsbegeerte en Maatschappijwetenschappen van de T.H. Delft.

Ten slotte wil ik mijn bijzondere dank uitspreken aan de Dienst Waterbeheer van de Provincie Gelderland voor de verleende toestemming om de archiefstukken van de coördinatie-commissie in te mogen zien en voorts in het bijzonder aan de secretaris van de coördinatie-commissie dhr. J.J. Stam voor de nodige mondelinge toelichting.

De op de hierna volgende lijst voorkomende bijlagen zijn om reproductieredenen apart gebundeld.

Een exemplaar van deze bundel is eventueel ter inzage bij de schrijver, de bibliotheek van de sectie Recht en Bestuurskunde en de bibliotheek van de sectie Algemene Civiele Techniek.

Bijlagen:

- 1 Brief v/d Minister van Verkeer en Watersaat aan G.S. van Gelderland
- 2 Besluit van G.S. van Gelderland tot het instellen van de coördinatie-commissie
- 3 Brief van G.S. van Gelderland aan de waterschappen aangaande de te volgen procedure
- 4 Brief van G.S. van Gelderland aan de waterschappen met het voornemen v/d afstemming van de dijkverbeteringen op het bestemmingsplan
- 5 Citaat uit het rapport van de commissie Becht
- 6 Artikel uit Waterschapsbelangen uit 1977
- 7 Artikel uit Bouwrecht uit 1979
- 8 Uitspraak van de kroon m.b.t. het bestemmingsplan "Kom Dodewaard"
- 9 Thans geldende verordening Dijkverbeteringen Gelderland
- 10 Artikel uit het N.R.C. van 18 april 1985
- 11a Procedureschema v/d sector planvorming
- 11b Tijdschema v/d sector planvorming
- 12 Procedureschema v/d sector landschapsplan
- 13a Procedureschema I v/d sector planologische inpassing
- 13b Tijdschema I+II v/d sector planologische inpassing
- 14a Procedureschema III v/d sector planologische inpassing
- 14b Tijdschema III v/d sector planologische inpassing
- 15a Procedureschema v/d sector grondwerving
- 15b Tijdschema v/d sector grondwerving
- 16a Procedureschema v/d sector ontgrondingsvergunning
- 16b Tijdschema v/d sector ontgrondingsvergunning
- 17 Verklaring v/d indexcijfers
- 18 Relatietijdschema I
- 19 Relatietijdschema II
- 20 Relatietijdschema III
- 21 Overzicht v/d ingediende plannen
- 22 Brief van G.S. van Gelderland aan de waterschappen
- 23 Brief v/d commissie aan G.S. van Gelderland
- 24 Antwoord van G.S. van Gelderland aan de C.C.
- 25 Mededeling aan de waterschappen

HOOFDSTUK I

INLEIDING

1.1 MOTIVATIE

De studie voor civiel ingenieur aan de T.H. Delft is onderverdeeld in een aantal studierichtingen die zich richten op een of meerdere vakgebieden van de civiele techniek. Als afstudeerrichting is in dit geval gekozen voor de richting Algemene Civiele Techniek. Deze afstudeerrichting beoogt de civiel ingenieur een brede basis te verschaffen zonder een al te grote specialisatie in een van de vakgebieden zodat de afgestudeerde in deze richting zich gemakkelijk toegang kan verschaffen tot publieke functies op het terrein van de civiele techniek of andere functies met een bestuurlijk en/of coördinerend karakter. Deze functies brengen met zich mee dat de civiel ingenieur vaak geconfronteerd zal worden met projecten van een multidisciplinair karakter.

Bij deze projecten wordt van de civiel ingenieur verlangd dat hij inzicht heeft in de problematiek van de andere disciplines die gemoeid zijn met de uitvoering van het projekt.

Ondanks de brede basis die aanwezig is bij de richting "algemene civiele techniek", wordt tijdens de studie tot en met het kandidaatsexamen het grootste gedeelte van de aandacht gericht op de technische aspecten van het vakgebied. Het ligt dan voor de hand dat de student in de afstudeerfase enige aandacht moet besteden aan de niet technische aspecten zoals de bestuurlijke, economische en/of beheersaspecten.

Door de steeds groter geworden behoefte aan inspraak in de besluitvorming bij dijkverbeteringen, wordt het uiteindelijk ontwerp voor een groot gedeelte bepaald door niet technische criteria. Het bestuderen van de besluitvorming in het bijzonder met betrekking tot het onderdeel inspraak bij de dijkverbeteringen, biedt de student dan de mogelijkheid om zijn inzicht in de juridisch-bestuurlijke aspecten van dijkverbeteringen te vergroten.

1.2 PROBLEEMSTELLING

Sedert het begin van de algemene dijkverbeteringen langs de Nederlandse rivieren zijn deze verbeteringen voortdurend onderwerp van discussie geweest voor verschillende groeperingen.

In de voorstudie voor de verbetering van de Waalbandijk bij Dodewaard (Dalwagen - Kerncentrale) is bij de bespreking van de maatschappelijke betrokkenheid en de financiering van de dijkverbeteringen de besluitvorming in het algemeen in grote lijnen aan de orde geweest.

Daarin is naar voren gekomen dat het aanvankelijk in de bedoeling lag om de dijkverbeteringen geheel langs de weg van de Waterstaatswet 1900 te laten gebeuren. Stilzwijgend ging men ervan uit dat het tijdsbeslag voor de uitvoering bepaald werd door de technische implicaties van de plannen, zodat de verbeteringen zo mogelijk tezamen met de krachtens de Delta-wet te verbeteren zeedijken afgerond konden worden. Echter zoals vaak het geval is bij projecten van een dergelijke omvang zijn de maatschappelijke inzichten omtrent de dijkverbeteringen met het verstrijken van de tijd onderhevig geweest aan veranderingen die van invloed zijn op de uitvoeringstempo en -vorm.

De meeste veranderingen deden zich voor op het gebied van de besluitvorming. Verschillende groeperingen vreesden al bij het begin van de werkzaamheden voor een grote aantasting van natuur en landschap. Om deze belangen te verdedigen moest er naar wegen gezocht worden om tot een evenwichtige belangenafweging te komen.

Onverlet de bepalingen in de Waterstaatswet 1900 zijn verschillende Provincies er toe over gegaan tot het opstellen van procedures die de dijkverbeteringsplannen moeten doorlopen om te waarborgen dat niet alleen waterstaatkundige belangen in beschouwing worden genomen.

Als eerste ging de provincie Gelderland in 1969 over tot het instellen van de coördinatie-commissie dijkverbeteringsplannen. Deze commissie, waarin alle relevante belangen zijn vertegenwoordigd werd beschouwd als het belangrijkste knooppunt in de besluitvorming rond de dijkverbeteringen.

Omdat de coördinatie-commissie in Gelderland nu al 15 jaar functioneert en niet in de laatste plaats omdat het grootste deel van de rivierdijken binnen de grenzen van de provincie Gelderland zijn gelegen, is het zinvol de plaats die de coördinatie-commissie inneemt in de gehele besluitvormingsprocedure te bestuderen om inzicht te krijgen in de invloed die uitgaat van de commissie op de keuze van een dijkverbeteringsplan.

Met het oog op bovenstaande is gekozen voor de volgende aanpak.

In hoofdstuk II worden de ontwikkelingen in de besluitvorming bij de dijkverbeteringen in het algemeen, alsmede enkele aspecten van de dijkverbeteringen zoals de technische normstelling en financiering uiteengezet. De normstelling is de basis voor alle dijkverbeteringsplannen en vormt in de besluitvorming een harde randvoorwaarde. Het aspect van de financiering is enerzijds van invloed op de tijdsduur van de verbeteringen als geheel en is anderzijds voor de invloed van de financierders medebepalend.

Het bespreken van de ontwikkelingen in de besluitvorming in dit hoofdstuk is noodzakelijk, omdat deze niet losgemaakt

kunnen worden van de plaats die de coördinatie-commissie in de gehele besluitvorming inneemt. In de eerste plaats zijn juist de ontwikkelingen in de besluitvorming die hebben geleid tot het instellen van de coördinatie-commissie. Terwijl anderzijds die coördinatie-commissie en de besluitvormingsprocedure elkaar wederzijds hebben beïnvloed.

In hoofdstuk III wordt vervolgens de werkwijze en de rol van de coördinatie-commissie in de besluitvorming in beschouwing genomen. Deze beschouwing is voornamelijk gebaseerd op de bestudering van de in de commissie behandelde plannen en het bijzonder van drie dijkverbeteringsplannen, opgenomen in aparte paragrafen van dat hoofdstuk. Voor diegenen die niet op de hoogte zijn met de "geschiedenis" van deze drie plannen moeten die paragrafen als onontbeerlijk worden beschouwd.

Ten slotte zijn in hoofdstuk IV naast een algehele samenvatting de conclusies geformuleerd die aan deze scriptie verbonden kunnen worden.

HOOFDSTUK II

ONTWIKKELINGEN IN DE BESLUITVORMINGS- EN ANDERE AAN DE DIJKVERBETERINGEN VERBONDEN ASPEKTEN.

2.1 INLEIDING

De besluitvorming aangaande de dijkverbeteringen vindt plaats op drie verschillende bestuursniveau's zijnde respectievelijk op rijksniveau, de provincie en op het niveau van de waterschappen.

De aspecten van de normstelling en de financiering moeten beschouwd worden als de richtsnoeren of randvoorwaarden die grotendeels door het rijk worden gestuurd. Als zodanig zijn deze aspecten onderdeel van het reeds genomen besluit tot algehele dijkverbeteringen.

Van besluitvorming in meer engere zin is er sprake als het besluit tot algehele dijkverbeteringen wordt omgezet in concrete verbeteringsplannen. Voor er overgegaan kan worden tot de uitvoering van een dijkverbetering, zal hieraan de nodige studie, onderzoek, overleg, afweging van belangen en de nodige goedkeuringen van verschillende instanties en organen vooraf moeten gaan.

Nadat de normafvoer overeengekomen was met de Provincies werd de verdere besluitvorming overgelaten aan de bestaande procedures. De regeling van inspraak in de procedure uit de Waterstaatswet 1900 is zeer summier en ontbreekt in zijn geheel voor de individuele burgers. Terwijl de behoefte aan inspraak en de ontevredenheid met de voorgenomen plannen steeds verder toenam, ging als eerste de provincie Gelderland er toe over om de wettelijke procedure aan te vullen met een coördinatie-commissie en gaande weg de procedure steeds meer te structureren.

Hoewel de aspecten van de financiering en de normstelling strikt genomen niet tot de besluitvorming gerekend kunnen worden, worden deze aspecten toch in dit hoofdstuk aan de orde gesteld. De ontwikkelingen die zich met betrekking tot deze aspecten hebben voorgedaan hebben in meer of mindere mate invloed binnen het gehele kader waarbinnen de dijkverbeteringsplannen tot stand komen. Als zodanig is het dan nuttig om op de hoogte te zijn van deze ontwikkelingen.

2.2 DE AANLEIDING

Het bouwen en verbeteren van dijken in Nederland dateert wel zeker van voor de 11e eeuw en is sinds die tijd voortdurend aan de orde geweest. Vanaf de eerste particulier tot de waterschapsorganisaties die zich bezig hielden met de bouw van dijken vonden de activiteiten rond de dijken vrij ongecoördineerd plaats tot ongeveer het begin van deze eeuw. Ieder voor zich bouwde, onderhield en verbeterde de dijken naar eigen inzicht en bepaalde zelf het moment waarop acties ondernomen moesten worden. Deze besluiten hiertoe werden door een zeer beperkt aantal mensen genomen.

Vooraf na overstromingsrampen bepaalde ieder (waterschap) voor zich of en hoe de dijken verbeterd moesten worden. Een veel gehanteerde norm was toen dat de dijken ongeveer 1m hoger moesten zijn dan de tot dan hoogst opgetreden waterstand.

Van een geïntegreerde aanpak van de dijkverbeteringen is er pas sprake na de stormvloedramp van 1953 in het Zuid-Westen van Nederland. In samenhang met de ruilverkavelingen die voortvloeiden uit de ruilverkavelingswet uit 1924 was voor grote delen van het rivierengebied een verhoogde veiligheid tegen overstromingen al gewenst, maar de stormramp vormde een nieuwe aanleiding voor een grondige overweging van de veiligheid van dit gebied naast de gebieden die door de zeeeringen beschermd worden. (zie noot 1)

De groeiende bezorgdheid over de veiligheid tegen overstroming van het rivierengebied bracht de Provincie Gelderland er toe dit probleem in 1956 aan te vatten. Hiertoe werd advies ingewonnen bij het rijk zijnde een instantie waar meer kennis en mogelijkheden omtrent deze materie aanwezig verondersteld kon worden en ook niet in de laatste plaats vanwege de positie van oppertoezicht die de Waterstaatswet 1900 het rijk verschaft.

In een brief aan de minister van Verkeer en Waterstaat stelden de Gedeputeerde Staten van Gelderland vragen aan de minister omtrent het optreden van hoogwaterstanden en een advies voor de aan te houden maatgevende afvoer. (zie bijlage 1) Met de minister werd toen overeengekomen dat een afvoer welke een kans van optreden heeft van eens in de 3000 jaar aanvaardbaar was. Deze norm werd vervolgens door de minister gehanteerd voor alle dijken langs de Rijn en haar

(1) De ruilverkavelingen hadden tot gevolg dat veel hooggelegen boerderijen, woonhuizen en bedrijfsgebouwen verplaatst zouden moeten worden naar lager gelegen gebieden. Deze lage gebieden hebben echter het nadeel van een groter veiligheidsrisico, dat samenhangt met de grotere inundatie- diepte en geringere vlucht-mogelijkheden over de wegen. Om dit nadeel te compenseren werd toen al van verschillende zijden aangedrongen op dijkverhogingen c.q. verbeteringen. (zie ook het artikel van ir. H. van Rossum in Waterschapsbelangen nr. 12 van 11 juni 1975 op blz. 202)

aftakkingen, ook die buiten de Provincie Gelderland. Hiermee was de algemene rivierdijkverbetering feitelijk ingeluid, terwijl de normafvoer voor de dijken langs de Maas en in het overgangsgebied van zee- naar rivierdijken later vastgesteld zou worden. Nieuw in de te hanteren maatstaven was dat niet meer uitgegaan werd van de hoogst opgetreden waterstand, maar van een afvoer dat op grond van de statistiek kan optreden.

2.3 INSPRAAK IN DE BESLUITVORMING

Onder inspraak moet in het algemeen verstaan worden de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het uiteindelijke resultaat van de besluitvorming. Deze inspraak is te verdelen in de twee hoofdvormen van indirecte en directe inspraak. De indirecte vorm van inspraak wordt veelal bereikt doormiddel van vertegenwoordiging, waarvan het parlement, de provinciale staten en gemeenteraden bekende voorbeelden zijn. De directe vorm van inspraak is op haar beurt verder onder te verdelen naar de mate waarin de inspraak invloed heeft op het uiteindelijke besluit.

Ruwweg kan dan gesproken worden van ;

-meedenken: waarbij de deelnemers (burgers) worden aangespoord tot een reactie op het voorgenomen besluit.

-meepraten: in deze vorm zal er gelegenheid tot gesprekken en discussies geboden worden en zullen de reacties minder vrijblijvend zijn.

-meebeslissen: als vorm met de meeste invloed op het besluit. De invloed kan hier in extreme vorm tot uiting komen middels een referendum.

In deze scriptie ligt het accent hoofdzakelijk op het meepraten als vorm van inspraak.

De keuze van een veiligheidsnorm moet in een ideale situatie een zuiver politieke keuze zijn van de samenleving als geheel, waarbij de techniek en de wetenschap slechts de instrumenten en argumenten moet aandragen.

Het besluit van de afvoernorm was afgezien van overleg met de Provincies en Waterschappen geheel een aangelegenheid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zonder een diepgaande politieke discussie omtrent de mate van veiligheid die de samenleving voor het rivierengebied gewenst acht in relatie tot de gevolgschade, de kosten en alle andere belangen die bij de dijkverbeteringen betrokken zijn. Ook was er vervolgens zelfs geen of nauwelijks discussie geweest over de vraag hoe men het beste de gewenste veiligheid kon waarborgen. Dijkverbetering (-verhoging) is slechts één manier om hieraan te kunnen voldoen.

In de late jaren 60 begin jaren 70 heeft de mening dat iedereen directe invloed moet kunnen hebben op het handelen van openbare bestuursorganen steeds meer weerklank gevonden. Ook de uitvoering van dijkverbeteringen is een terrein waar zulk een invloed wenselijk wordt geacht, omdat de verbeteringswerken niet alleen de waterstaatsbelangen van de ingelanden van het betrokken Waterschap raakt doch ook belangen zoals die van het landschap, cultuur-historie en natuur.

Na het overleg met de minister ging men over tot uitvoering van het besluit volgens de overeengekomen overschrijdingsfrequentie van 1:3000 jaar. Het streven was toen het dijkverbeteringsprogramma zo mogelijk gelijktijdig met de werken voorvloeiende uit de Deltawet tot een einde te brengen. Oorspronkelijk was de voltooiing van de de Deltawerken

voorzien voor het jaar 1978 en werd later verschoven naar '85/'86.

procedure ex. art. 33 Waterstaatswet

Al spoedig nadat enkele plannen in uitvoering waren genomen openbaarden zich de gevolgen van deze plannen voor met name het landschap. Wel haast vanzelfsprekend voor die tijd en zeker tegenwoordig met een groeiend milieu bewustzijn van velen, werd er door verschillende groepen bezwaren gemaakt tegen de plannen en de besluitvorming in deze.

De besluitvorming in het geval van dijkverbeteringen is formeel geregeld in de Waterstaatswet 1900. Op grond van deze wet is het waterschap verantwoordelijk voor het opstellen van een verbeteringsplan voor de onder haar beheer vallende dijkvak(ken). Bij het opstellen van dit plan moet het waterschap overleg plegen met Rijkswaterstaat en de Provinciale Waterstaat in de rol van oppertoezicht respectievelijk toezicht en de betrokken gemeente(n) in verband met de gemeentelijke belangen. Dit overleg werd in de regel gevoerd in de vorm van een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van genoemde instanties. Nadat het waterschapsbestuur het dijkverbeteringsplan heeft vastgesteld, behoeft deze voor de uitvoering conform de Waterstaatswet de goedkeuring van Gedeputeerde Staten van de Provincie waarbinnen het dijkvak is gelegen. Na een besluit van Gedeputeerde Staten omtrent de goedkeuring kunnen het waterschap, de betrokken gemeente(n) en de Hoofd Ingenieur Directeur van Rijkswaterstaat in dat gebied in beroep gaan bij de kroon. Voor de individuele burger danwel belangen groeperingen waren er in dit kader geen mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de besluitvorming.

instelling coördinatie-commissie

Vanwege de summiere regeling van de besluitvorming in de Waterstaatswet, zal het niet moeilijk zijn om in te zien dat de dijkverbeteringsplannen vanuit een beperkt gezichtsveld benaderd werden, waarbij vooral het waterstaatsbelang voorop stond. Daarnaast speelde het financiële aspect geen onbelangrijke in rol de besluitvorming. Het betreft immers omvangrijke werken, waarvan de kosten, zonder enigzins uitgewerkte plannen, van te voren niet goed genoeg waren in te schatten. Het streven van nagenoeg alle waterschappen was om aan de hand van de toen bekende richtlijnen voor het dijkontwerp tot een technisch optimaal dijkontwerp te komen tegen een minimale financiële offer. Het (strikt) hanteren van deze richtlijnen versterkte in de praktijk de ondergeschiktheid van de niet-waterstaatkundige belangen ten opzichte van de waterstaatkundige. Alle bebouwing en beplanting in het talud en in de directe omgeving van de teen van de dijk moesten immers verdwijnen en bovendien moesten vele sloten en wielen gedempt worden. Dit waren de belangrijkste oorzaken die leiden tot hevige protesten van de kant van de milieu- en landschapsbeschermers.

Om aan dit bezwaar tegemoet te komen ging de Provincie Gelderland in 1969 er toe over om de coördinatie-commissie dijkverzwaringen in het leven te roepen. (zie bijlage 2)

Deze commissie had een brede samenstelling, zodat ook de niet-waterstaatkundige belangen tot hun recht zouden kunnen komen en kreeg als taak de verbeteringsplannen te begeleiden zodat men eventuele problemen in een zo vroeg mogelijk stadium zou kunnen proberen op te lossen en vertragingen te voorkomen. Door deze buitenwettelijke aanvulling van de besluitvorming was er een indirecte vorm van inspraak in de procedure geïntroduceerd. Het waterschap stelde in samenwerking met rijks- en provinciale waterstaat een schetsplan op, waarna deze aan de commissie werd voorgelegd. Na de bespreking in de commissie paste het waterschap het plan naar de bevindingen van de commissie aan en legde het verbeteringsplan vervolgens ter goedkeuring ex. artikel 33 van de waterstaatwet voor aan de Gedeputeerde Staten.

commissie Becht

Ondanks deze verbetering in de besluitvorming konden de verschillende groeperingen niet gerustgesteld worden en uiteindelijk ging de tweede kamer zich in de discussies over de dijkverbeteringsproblematiek mengen. Met name de normen waaraan de dijken moesten voldoen kwamen uitvoerig aan de orde.

Een en ander monde ten slotte in 1974 uit in de benoeming van de commissie-dijkverbetering door de Minister van Verkeer en Waterstaat. Deze commissie werd later naar de naam van haar voorzitter aangeduid als de commissie Becht. De commissie Becht heeft niet alleen de geldende normen in beschouwing genomen maar heeft zich ook over de besluitvorming en de daarbij voorkomende inspraak gebogen.

Naast de aanbeveling om de norm van 1:3000 jaar te verlagen naar 1:1250 jaar is het meest belangrijke dat zij gepleit heeft voor meer waarborgen om de verschillende belangen beter tot hun recht te laten komen.

Een bezwaar van de procedure voor dijkverbeteringen, zoals deze in eerste instantie was omschreven in het besluit van Gedeputeerde Staten van Gelderland, was dat er geen mogelijkheid aanwezig was voor een algemene inspraak op de plannen. Wel is waar dat in de bespreking van de plannen door de coördinatie-commissie niet alleen naar de waterstaatsbelangen werd gekeken, maar in de praktijk leek dit niet voldoende waarborgen te scheppen om vertragingen te voorkomen. In 1975, nog voordat de commissie Becht had gerapporteerd aan de Minister, volgde in die zin een aanpassing van de procedure dat er een inspraakronde met de mogelijkheid voor het indienen van bezwaren nadat het globaalplan door de coördinatie-commissie was besproken werd geïntroduceerd. De besluitvorming begon hiermee steeds meer structurele vormen aan te nemen. (zie bijlage 3) Bovendien werd er nu in een directe vorm van inspraak voorzien voor alle burgers.

relatie met de R.O.

De tot dusverre besproken besluitvormingsprocedure ligt binnen de lijn van de waterstaat en wordt aangeduid als sectorplanning. Sectorplanning wordt in het algemeen gekenmerkt door een specifiek beleidsterrein van de overheid. Bij sectorplanning staat het doel van de betreffende plannen centraal en vormen de voorkomende aspecten de randvoorwaarden waaraan die plannen dienen te voldoen. Tegenover het begrip sectorplanning staat het begrip facetplanning. Bij facetplanning staat slechts één aspect (facet) van de planning centraal. Een vorm van facetplanning waaraan ook de dijkverbeteringsplannen getoetst moeten worden, is die van de ruimtelijke ordening. Het ruimtelijke orderingsbeleid coördineert de ruimte-behoefte van de verschillende beleidssectoren van de overheid om zodoende tot een optimaal gebruik te komen van de beschikbare ruimte, rekening houdend met alle in het geding zijnde belangen. De wet op de ruimtelijke ordening kent het instrument van bestemmingsplannen met een zeer strak geregelde procedure van inspraak en beroep tot aan de Kroon in verschillende stadia van het bestemmingsplan. In het bestemmingsplan wordt het kader vastgelegd waarbinnen de verschillende activiteiten zich dienen af te spelen. Deze activiteiten zijn doorgaans gebonden aan een vergunningenstelsel. Alvorens deze vergunningen verleend kunnen worden bestaat er ook nog een mogelijkheid voor eenieder om eventuele bezwaren in te dienen. Sinds het invoeren van de wet op de ruimtelijke ordening in 1965 is steeds meer het besef gegroeid dat de dijkverbeteringsplannen van grote invloed kunnen zijn op de ruimtelijke ontwikkeling van de betreffende gebieden en dus dat deze plannen ook andere dan alleen waterstaatkundige, financiële en economische belangen raken. Verschillende gemeenten gingen er toe over om een aanlegvergunning te eisen, zodat zij het dijkverbeteringsplan kunnen toetsen aan het bestemmingsplan.

De positie van het bestemmingsplan werd ook door gerechtelijke uitspraken in die zin versterkt dat de werken voortvloeiende uit dijkverbeteringsplannen in overeenstemming dienen te zijn met het geldende bestemmingsplan. Door het besef dat de dijkverbeteringsplannen een uitdrukkelijke regeling behoeven in het bestemmingsplan en mede gezien de vertragingen die de dijkverbeteringsplannen nog steeds ondervonden in de besluitvorming en als reactie op het rapport van de commissie Becht, hebben G.S. van Gelderland in 1978 de procedure voor dijkverbeteringsplannen nogmaals aangepast. (zie bijlage 4) Tevens werd besloten de vergaderingen van de coördinatie-commissie openbaar te doen zijn, zoals dat neergelegd was in de aanbevelingen van commissie Becht.

Dat de commissievergaderingen tot 1978 niet openbaar waren, kan verklaard worden uit het feit dat een meerderheid van de commissieleden bevreesd was voor een verstarring in de besluitvorming. Als argumentatie voor de besloten vergaderingen werd aangevoerd, dat de commissieleden zo een vertrouwelijke gedachtenwisseling konden hebben over de schets-

plannen, dat gezien het vroege stadium waarin zij zich bevonden veel eer als praatstuk moesten dienen. Door een openbare behandeling van de plannen zou het naar hun mening minder gemakkelijk zijn om op hun standpunten terug te komen bij de verdere uitwerking van de plannen. Dat deze argumentatie inmiddels achterhaald was blijkt uit de mate waarin de plannen voorbereid moesten zijn bij de aanbieder aan de commissie en uit de heersende opvatting omtrent de openbaarheid van bestuur. In een democratie dienen bestuursbeslissingen zoveel mogelijk in de openbaarheid te gebeuren om alle schijn van onderhandse akkoorden te vermijden. Die zelfde democratie moet zijn kracht ontleenen aan de mogelijkheid voor de verantwoordelijken om op hun eerder ingenomen standpunten door openbare discussie en overtuiging terug te komen.

twee-sporen- beleid

De nieuwe procedure beoogde een betere afstemming tussen de dijkverbeterings- en bestemmingsplannen te verkrijgen, zowel inhoudelijk als in de tijd gezien. Algemeen was men het er over eens dat een dijkverbeteringsplan een uitdrukkelijke regeling behoeft in het bestemmingsplan. Gedeputeerde Staten van Gelderland hanteerden echter als uitgangspunt dat het bestemmingsplan (via de aanlegvergunning) geen beletsel moest zijn om het dijkverbeteringsplan uit te voeren. Om in het bestemmingsplan alvast de nodige ruimte te scheppen om het dijkverbeteringsplan te kunnen uitvoeren, werd er een koppeling gebracht tussen de procedure van het bestemmingsplan en die van het dijkverbeteringsplan. De inspraakmogelijkheden in de waterstaatslijn zijn in de aangepaste procedure twee stappen naar voren geschoven, zodat de coördinatie-commissie haar oordeel over het globaalplan en de varianten pas kan geven nadat het plan ter inzage heeft gelegen en hiertegen eventueel bezwaren zijn gerezen. Op basis van het gekozen dijkverbeteringsplan moest de betreffende gemeente(n) het bestemmingsplan herzien en de officiële bestemmingsplanprocedure in gang zetten. Het waterschap kon vervolgens het dijkverbeteringsplan verder gedetailleerd uitwerken, waarna de gemeente op haar beurt het bestemmingsplan kon uitwerken. De goedgekeurde en vastgestelde bestemmingsplan en dijkverbeteringsplan konden dan tegelijkertijd ter goedkeuring ingezonden worden bij Gedeputeerde Staten. De mogelijkheden voor het instellen van beroep langs de waterstaatslijn bleven beperkt tot de officiële mogelijkheden uit de Waterstaatswet 1900.

Een gevolg dat de afstemming van het dijkverbeteringsplan en het bestemmingsplan had voor de inspraak was dat eventuele bezwaren op het verbeteringsplan door het gemeentebestuur beoordeeld moesten worden, zei het in overleg met het waterschapsbestuur. De bezwarenprocedure voor het dijkverbeteringsplan was immers geïntegreerd in de bestemmingsplanprocedure. Hiertegen kan als bezwaar gelden dat het gemeentebestuur, als orgaan van algemeenbestuur, zich een

oordeel moest vormen over waterstaatstechnische aspecten waartoe zij niet is uitgerust en die tot de bevoegdheden van een ander orgaan behoren. Het is dan niet moeilijk voor te stellen dat de waterschappen hiermee niet geheel te vreden konden zijn. Verder bleek er nadat G.S. van Gelderland in 1978 de procedure voor dijkverbeteringsplannen hadden gewijzigd er bij verschillende mensen meningsverschillen te bestaan omtrent de interpretatie van de te volgen tweesporen-beleid. Een besluit tot dijkverbetering heeft zijn weerslag op twee verschillende beleidsterreinen met ieder hun specifieke verantwoordelijkheden. De besluitvorming ten aanzien van dijkverbeteringsplannen dient dus plaats te vinden langs twee gescheiden wegen. Dit principe van gescheiden wegen, doch met wederzijdse beïnvloeding, wordt algemeen aangeduid met de term tweesporen beleid. Gelet op de verschillen in verantwoordelijkheid aangaande het dijkverbeteringsplan heeft de Commissie Rivierdijken in haar advies gesteld dat dit beleid juist is en signaleert tegelijkertijd dat dit tweesporenbeleid kan leiden tot conflicten. Verder stelt zij dat deze conflicten niet op te lossen zijn door een van deze plannen boven de andere te verheffen in prioriteit. Om deze conflicten vroegtijdig te signaleren en op te lossen en ook om de verschillende plannen en belangen goed op elkaar af te stemmen geeft de Commissie een aanbeveling omtrent de taak en samenstelling van de reeds bestaande coördinatie-commissies. bijlage 5) Het ontbreken van een volledige beroepprocedure langs de kant van de waterstaat in de voorgestelde procedure gaf aanleiding te veronderstellen dat er voorrang werd verleend aan het bestemmingsplan. Deze veronderstelling is onjuist; het dijkverbeteringsplan komt gescheiden van het bestemmingsplan tot stand. Alleen ter voorkoming van doublures is er volstaan met de bestaande beroepprocedure van het bestemmingsplan. Meer inspraak in de uitwerkingsfase van het dijkverbeteringsplan was evenwel wel gewenst. In relatie tot de afstemmingsproblematiek van het dijkverbeteringsplan en het bestemmingsplan zijn er enkele artikelen in verschillende tijdschriften verschenen die hun licht werpen op deze materie. In 1977 verscheen een artikel in het tijdschrift Waterschapsbelangen (zie bijlage 6) geschreven door mr. F.P.J.M.Otten, waarin een synchronisatiemodel voor de dijkverbeteringen wordt voorgesteld. In een artikel in het tijdschrift Bouwrecht uit 1979 heeft mr.H.H.A.Teeuwen de ontwikkelingen op het gebied van de besluitvorming in het bijzonder de afstemming van het dijkverbeteringsplan op het bestemmingsplan aan de orde gesteld. (zie bijlage 7)

kroonberoep m.b.t. "Kom Dodewaard"

In direkt verband met de dijkverbeteringen nabij Dodewaard is de gang van zaken omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan "Kom Dodewaard" van de gemeente Dodewaard. In juli 1976 onthielden G.S. van Gelderland goedkeuring aan een gedeelte van het bestemmingsplan, voor zover dit betrekking

had op het huidige dijktraject met een aangrenzende strook van 20m binnendijks. Reden hiervoor was, dat in het bestemmingsplan voor dit gedeelte in een andere bestemming was voorzien dan voor waterstaatsdoeleinden. Tegen dit besluit ging de gemeente Dodewaard in beroep bij de kroon. De uitspraak op dit ingestelde beroep kan beschouwd worden als een toetsing van het door G.S. in 1977 voorgestane beleid aangaande de dijkverbeteringsplannen. Welnu vijf jaar na het ingestelde beroep heeft de Kroon op 26 mei 1981 uitspraak gedaan. In haar uitspraak stelt de Kroon de gemeente in het gelijk met als belangrijkste motivatie dat het tracé pas dan in het bestemmingsplan dient te worden opgenomen als het dijkverbeteringsplan definitief is vastgesteld (zie bijlage 8). Deze uitspraak doorkruiste het beleid van de Provincie terzake volkomen. Er kan nu geen sprake meer zijn van een gelijktijdige goedkeuring van het bestemmingsplan en het dijkverbeteringsplan. Het lijkt nu onvermijdelijk dat er een aaneenschakeling van besluiten in de tijd moet plaatsvinden, hetgeen de totale besluitvormingstijd aanzienlijk zal verlengen. Zie ook het artikel van mr.H.H.A.Teeuwen in Waterstaatsbelangen van 28 sept. 1983. Het enige lichtpunt in deze zaak is dat de gemeente zich bereid heeft verklaard om een gedeeltelijke herziening van het bestemmingsplan vast te stellen zodra de dijkverbeteringsplannen zijn geconcretiseerd. Dit hoeft niet te betekenen dat zij definitief moeten zijn goedgekeurd. Een bijkomstigheid hierbij is dat een herziening van het bestemmingsplan middels toepassing van de anticipatie procedure uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening korter van duur kan zijn dan een volledige vaststelling van het bestemmingsplan. Inmiddels heeft de Provincie haar dijkverbeteringsplanprocedure aangepast aan de uitspraak van de Kroon via de Verordening Dijkverbetering Gelderland die op 1 april 1982 van kracht is geworden (zie bijlage 9). De afstemming op het bestemmingsplan is nu terug gebracht tot overleg met de gemeente bij de voorbereiding van het globaalplan, terwijl het waterschap moet bevorderen dat het plan wordt opgenomen in de geldende bestemmingsplan. Een andere mogelijkheid om de afstemming te vergemakkelijken bestaat er nog in de vorm van een dubbele bestemming in het bestemmingsplan, zoals dit o.a. het geval is in het ontwerpbestemmingsplan voor het buitengebied van Dodewaard. Het huidige traject tot aan de binnenteen is o.a. bestemd voor openbareweg en waterstaatsdoeleinden en voor het buitendijks gedeelte geldt o.a. waterstaats- en natuurdoeleinden als bestemming. Al met al houdt dit in dat gekozen is voor een nogal vrijblijvende afstemming. Indien zich nu conflict situaties voordoen zullen er vertragingen optreden waarvan de duur niet gemakkelijk te voorspellen zijn. Met de nieuwe verordening is er nogmaals verandering gekomen in de inspraak en bezwaren ronde. In de huidige procedure worden zowel het globaalplan als het uitgewerkte plan openbaar ter visie gelegd voordat de coördinatie-commissie zich over de plannen heeft uitgesproken. In een formele mogelijkheid voor het indienen van bezwaren bij het

Waterschap is voorzien na de ter visie legging van het uitgewerkt plan. Ondanks het ontbreken van verdere mogelijkheden voor het aantekenen van beroep is deze regeling voor de inspraak wel aanvaardbaar.

2.4 DE NORMSTELLING

Het stellen van een norm waaraan de rivierdijken zouden moeten voldoen was het gevolg van overleg tussen de Provincie Gelderland en de minister van verkeer en waterstaat. Op basis van statistische hoogwaterafvoer berekeningen en naar analogie met de normen die waren opgenomen in de Deltawet werd er voor een maatgevende afvoer bij Lobith gekozen welke een kans van optreden had van 1:3000 jaar. Aan dit besluit was geen uitgebreide studie voorafgegaan waarin alle mogelijke materiele en imateriele gevolgen tegen elkaar waren afgewogen.

Naarmate steeds meer plannen in uitvoering werden genomen werden de gevolgen voor het landschap en andere belangen steeds duidelijker. Terwijl de besluitvorming van verschillende kanten tegenstand ondervond werd ook de normstelling ter discussie gesteld. Deze discussies leidden er tenslotte toe dat de minister van verkeer en waterstaat de commissie rivierdijken had ingesteld om de gehele problematiek te bestuderen.

In haar eindrapport stelde de commissie voor de maatgevende afvoernorm bij Lobith te verlagen tot een afvoer van de Rijn van 16500m³/sec., deze afvoer heeft een kans van optreden van 1:1250 jaar. De minister van verkeer en waterstaat heeft vervolgens met instemming van de tweede kamer de aanbevelingen uit dit rapport als uitgangspunt voor zijn beleid overgenomen.

nieuwe waterstanden

Op het terrein van de normstelling zijn de gemoederen nog altijd niet gesust. In de nota Voortgang Rivierdijkverbeteringen heeft de minister de frequentie voor de maatgevende waterstand voor het overgangsgebied vastgesteld op 1:3000 en voor dijkringen die zowel in het overgangsgebied als in het deltagebied zijn gelegen op 1:4000. Eind 1983 verschenen er berichten in de pers dat dr. Mulder van de Erasmus Universiteit kritiek heeft op de dijkverbeteringen. Op basis van een economische studie komt hij tot de conclusie dat de gehanteerde normen voor het overgangsgebied te hoog zouden zijn, zodat de verbeteringen veel goedkoper uitgevoerd kunnen worden en minder schade hoeft te ontstaan aan landschap en milieu. Verwarring ontstond er toen van verschillende kanten de beweringen van dr. Mulder op de rest van het rivierengebied betrokken werd.

De discussies van de jaren 70, voor de installatie van de commissie Becht lijken hiermee te herleven. Bij deze discussies

sie moet echter aangetekend worden dat de noodzaak voor dijkverbeteringen niet alleen bepaald wordt door de hoogwaterstanden maar ook door bijvoorbeeld de stabiliteit van de taluds (de helling), de samenstelling van de dijk, stromingspatronen en nog andere factoren. Voor nog meer verwarring en opzien zorgde in 1984 de voorlopige uitkomst van de nieuwe berekeningen voor de hoogwaterstanden op grond van een afvoer van 16500m³/s bij Lobith met een frequentie van optreden van 1:1250 jaar. Na de afspraak voor algemene dijkverbeteringen in 1956 werden er berekeningen uitgevoerd voor de hoogwaterstanden op de Rijn en zijn takken met een kans van optreden van 1:3000 jaar. Op grond van deze cijfers uit 1962 werd begonnen met de dijkverbeteringen. Na de aanbevelingen van de commissie Becht om de afvoer norm te verlagen tot een afvoer van 16500m³/s moesten er nieuwe berekeningen voor de waterstanden gemaakt worden, maar in afwachting van de resultaten van die berekeningen werden de verbeteringen uitgevoerd volgens de oude (uit 1962) bekende waterstanden (frequentie 1:3000 jaar). De verlopige berekeningen laten thans zien dat de maatgevende waterstanden voor de Rijn, Lek en de IJssel nauwelijks afwijken van de oude waarden, terwijl voor de Waal de maatgevende waterstanden zelfs hoger zijn dan die uit de oude berekeningen. Dit is in strijd met de verwachting dat bij de verlaagde afvoernorm ook lagere waterstanden zouden behoren. Als oorzaken voor deze afwijkingen zouden er verschillende factoren genoemd kunnen worden, zoals de verbeterde berekeningsmethodieken, veranderingen in het Deltagebeid die niet waren voorzien, een vergrootte afvoerweerstand van de Waal, met name in de uiterwaarden wellicht als gevolg van de aandrang om deze zo min mogelijk aan te tasten door het niet rooien van struikgewassen of de egalisatie van het terrein na te laten. De orde van grootte van de extra verhogingen verlopen van 0cm bij het splitsingspunt bij Pannerden naar +-50cm nabij Tiel tot 100cm bij de grens van het riviereengebied. Naast de verhoging van de kruin betekent dit bij een talud helling van 1:3 dat de basis van de dijk stroomafwaarts van 0 tot 6m verbreed zal moeten worden, verdeeld langs een of beide kanten van de dijk. Gezien de extra aanslag op het landschap dat dit veelal met zich zal meebrengen heeft deze problematiek grote weerstanden opgeroepen bij milieugroepen en gemeentebesturen, getuige een artikel uit het N.R.C. van 18 april 1985 (zie bijlage 10). Met het oog op het bovstaande heeft de minister de problematiek voor advies voorgelegd aan de Raad voor de Waterstaat, waarna de Tweede Kamer haar oordeel hierover dient uit te spreken. Het aantal kilometers dijk waarop deze nieuwe waterstanden betrekking hebben langs de Waal bedraagt naar schatting 175km waarvan +- 30km reeds uitgevoerd is volgens de oude, te lage, waterstanden. Voorlopig is het raadzaam om de werken benedenstrooms van Tiel niet in uitvoeringen te nemen voordat er duidelijkheid bestaat omtrent de aan te houden waterstanden. Immers het nu uitvoeren van werken waarvan grote kans bestaat dat deze binnen niet al te lange tijd herzien moeten worden, kan on-

nodige schade berokkenen aan verschillende belangen. De werken bovenstrooms van Tiel kunnen voorlopig normaal uitgevoerd worden volgens de nieuwe waterstanden indien het niet om al te controversiële dijktrajecten gaat. De afwijkingen in de waterstanden zijn hier immers tot maximaal 50cm beperkt gebleven.

Inmiddels heeft de Raad voor de Waterstaat verslag gedaan aan de minister van Verkeer en Waterstaat omtrent de kritiek van dr. Mulder. De Raad voor de Waterstaat stelt dat de berekeningen zoals die zijn uitgevoerd door rijkswaterstaat verantwoord zijn. Het verschil van mening met dr. Mulder ligt niet zozeer in de gehanteerde berekeningsmethode als wel in de gegevens waarop dr. Mulder zijn kritiek heeft gebaseerd.

Recentelijk heeft Rijkswaterstaat ook onderzoek verricht naar de mogelijkheid van verlaging van de rivierbodem en een betere stroomlijning van de kribben om zodoende een waterstandsverlaging te bewerkstelligen. Naar schatting zullen deze maatregelen een investering vergen van rond de 100 miljoen gulden exclusief de verdubbeling van de jaarlijkse onderhoudskosten.

In het licht van deze discussies en ontwikkelingen is het niet ondenkbaar dat ook na het jaar 2000 de dijkverbeteringen in de belangstelling zullen staan.

2.5 HET FINANCIERINGSASPEKT

Het bekostigen van dijkverbeteringswerken is onder normale omstandigheden een zaak van de desbetreffende dijkbeheerder, meestal een waterschap. Vanwege de integrale aanpak van de dijkverbeteringen en de wens deze binnen een beperkte tijd af te ronden, is het redelijk dat de rijksoverheid een bijdrage levert aan deze dijkverbeteringen. Kijkt men immers naar de financiële draagkracht van de waterschappen dan constateert men dat deze niet voldoende is om de werken uit eigen middelen te financieren en dat er bovendien grote verschillen zijn in de drachtkracht van de verschillende waterschappen onderling. Zodoende bestond het gevaar dat vooral de minderdraagkrachtige waterschappen veel te grote financiële offers van hun ingelanden zouden moeten vragen, danwel de dijkverbeteringen over een veel langere tijdsperiode uit te smeren. Ook als men erkent dat de dijkverbeteringen een stuk algemeen belang beschermen is de bijdrage van de rijksoverheid aanvaardbaar. In eerste instantie werd de bijdrage van het rijk op een percentage van 45% van de totale kosten gesteld. Deze 45% kan als arbitrair worden beschouwd, omdat de omvang v/d kosten van de dijkverbeteringen toen nog niet goed te overzien waren en bovendien is of kan het gedeelte van het algemeen belang niet bepaald c.q. bepaald worden. Deze subsidieregeling bleef tot 1968 gehandhaafd. In de beginperiode was het duidelijk geworden dat de omvang van de kosten veel groter zou uitvallen dan men oorspronkelijk had

aangenomen. De kostenstijging zou voor een groot gedeelte te wijten zijn aan de opgelopen vertragingen in de uitvoering van de dijkverbeteringen. Door de Provincie Gelderland en de Gelderse Waterschappen werd toen bij de minister aangedrongen op een verhoging van de rijksbijdrage. Het resultaat was dat er een voorlopige regeling van 60% in de uitvoeringskosten werd getroffen. Waterschappen die aan bepaalde voorwaarden voldeden, de financieel meest zwakke waterschappen, konden nog een extra bijdrage krijgen van 8 a 10%. Ook van de kant van de Provincie konden de waterschappen een bijdrage van gemiddeld 10% krijgen, die ook afhankelijk was van de draagkracht van de betreffende waterschappen. De voorlopige regeling van het rijk bleef gelden totdat in 1980 een definitieve regeling werd vastgesteld, dat uitgaat van 80% van de directe kosten. Het gebruik van verschillende termen voor de kosten waarop het percentage van toepassing is, leidde tot vragen van verschillende kanten. Wat moet men wel onder directe kosten verstaan en wat niet? Het antwoord van de Minister van Verkeer en Waterstaat hierop was dat hier de kosten zijn bedoeld overeenkomstig de kosten die in het kader van de Deltawet voor financiering in aanmerking komen. Dit houdt in dat o.a. ook noodzakelijk grondonderzoek en soortgelijke kosten in aanmerking komen voor subsidie. De Minister wees er verder op dat de nieuwe bijdrage uiteindelijk hoger uitvalt dan voorheen als men uitgaat van 15% van het totaal aan voorbereidingskosten komt men tot de rekensom van $0,8 \times 85\% = 68\%$ tegenover de eerder gehanteerde 60%. Kennelijk heeft de Minister willen voorkomen dat de kosten die behoren bij de normale werkzaamheden van de waterschappen, zoals kostencalculatie, de kosten verbonden aan de inspraak- en goedkeuringsprocedures e.d., opgevoerd worden als kosten die gesubsidieerd dienen te worden. Uit het verloop van de grootte van de subsidie kan men concluderen dat deze bijdrage eerder op arbitraire wijze tot stand is gekomen dan uit motieven die een principiële erkenning zijn van het belang van de rijksoverheid dat hierbij gediend wordt om vervolgens naar rato van dit belang een bijdrage te leveren in de kosten. Deze conclusie wordt versterkt door het feit dat de vergelijkbare dijkversterkingen in het kader van de Deltawet wel voor 100% worden gesubsidieerd. In deze opzet van de financiering zijn er dan drie instanties die hun goedkeuring moeten geven aan het dijkverbeteringsplan. Dat de voorbereidingskosten niet voor subsidie in aanmerking komen kan gezien worden als een zwak punt in de subsidieregeling. In de loop der jaren is er een accent verschuiving opgetreden in de verdeling van de kosten. Doordat steeds meer wordt aangedrongen op uitgekende ontwerpen vereist dit een grote inspanning in de voorbereidingstijd met de daarbij behorende kosten. Omdat deze kosten geheel voor rekening komen van de waterschappen, kan het voorkomen dat een waterschap het onderzoek naar bepaalde alternatieven te beperkt houdt hetgeen kan leiden tot vertragingen of dat bepaalde belangen onvoldoende tot hun recht komen. Even heeft het er naar uitgezien alsof de bezui-

nigingsmaatregelen die door het Rijk genomen moesten worden de dijkverbeteringen nog meer zouden vertragen. In het financieringsplan van 1979 van de Gemeenschappelijke Regeling Dijkverbetering Gelderland staat dat er in Gelderland nog 275km bandijken verbeterd moet worden. Op basis van het prijspeil van 1979 is er voor deze verbeteringen 550 miljoen gulden nodig. In 1982 was er van verschillende kanten bezorgdheid ontstaan omtrent de haalbaarheid van het streven om deze dijkverbeteringen in 1998 te voltooien. De totale kosten voor alle rivierdijkverbeteringen is geraamd op 1 miljard gulden waarvan 800 miljoen door het rijk zal worden gefinancierd. Gezien de financiële beperkingen en de prioriteit die de Deltawerken genieten tot 1986 was het de bedoeling voor de dijkverbeteringen tot 1986 slechts 15 miljoen gulden te reserveren. In de meerjarenraming wordt voorzien in een stijging van de benodigde bedragen tot 50 miljoen per jaar. Dit bedrag was echter niet voldoende om de 800 miljoen in 12 jaar op te brengen. Een eenvoudig reken-sommetje toont aan dat er minstens 60 miljoen per jaar nodig zou zijn. Bij het uitbrengen van de nota Voortgang Rivierdijkverbeteringen heeft de minister van Verkeer en Waterstaat daarentegen verzekerd dat haar beleid er op gericht is om de verbeteringswerken in 1998 af te ronden en dat zij de nodige financiële middelen daarvoor zou verstrekken. Gelukkigigwijs zijn de bedragen bij de respectievelijke begrotingsbehandelingen behoorlijk opgetrokken zodat de financiering voor alsnog weinig problemen lijkt te geven.

2.6 OVERZICHT VAN DE GEHELE BESLUITVORMING

In deze paragraaf wordt een korte toelichting gegeven op de bijlagen 11 t/m 20

Om een goed overzicht te krijgen van de gehele besluitvorming inclusief de stappen buiten de waterstaatslijn, zijn in de bijlagen 11 t/m 20 een aantal schema's opgenomen die alle stappen weergeven van het allereerste opnemen van de bestaande situatie tot de daadwerkelijke uitvoering van een dijkverbeteringsplan. Deze schema's zijn ontleend aan de concept-handleiding van de dienst waterbeheer van de Provincie Gelderland. Omdat zowel aan de Rijksoverheid als aan de Provincies er alles aan gelegen is om de dijkverbeteringen zo spoedig mogelijk af te ronden, is het noodzakelijk dat een goed geplande tijdschema tot stand komt dat rekening houdt met de benodigde voorbereidingstijd, het tijdstip waarop de financiële middelen ter beschikking komen en een gelijkmatige verdeling van de werken naar plaats en in de tijd. Dit tijdschema kan vervolgens ook gebruikt worden om op ieder gewenst moment de stand van zaken te analyseren en indien nodig om de waterschappen aan te sporen in hun voorbereidingsactiviteiten door de Gedeputeerde Staten. Zoals neergelegd in art. 4 van de Verordening Dijkverbeteringen van de Provincie Gelderland, zal Gedeputeerde Staten van

Gelderland in overleg met de waterschappen en de gemeenschappelijke regeling dijkverbeteringen een tijdschema vaststellen voor de verbetering van de rivierdijken. Als voorbereiding op dat schema is in de loop van 1984 door de dienst Waterbeheer van de Provincie Gelderland een handleiding voor de verbetering van dijken opgesteld. In deze handleiding worden de verschillende activiteiten die moeten leiden tot de dijkverbetering, benoemd, omschreven en uitgedrukt in een tijdsduur. De handleiding onderscheidt 6 sectoren die van invloed zijn op de besluitvorming van de dijkverbetering en beschrijft de procedures die gevolgd moeten worden in deze sectoren. Als samenvatting van de procedurbeschrijvingen is er per sector een schema opgesteld. In deze schema's zijn de verschillende instanties en groepen, zoals het waterschap en bezwaarhebbenden voorgesteld door kolommen met links en rechts hiervan de activiteiten die achtereenvolgens plaats kunnen of moeten vinden. Tot deze activiteiten behoren zowel interne activiteiten als activiteiten die gericht zijn naar de andere partijen. Deze schema's zijn hier bijgevoegd omdat zij beknopt en helder de procedures weergeven. De niet ingewijden in deze materie voorwie de gebruikte termen misschien niet duidelijk zijn worden verwezen naar de toelichting in de handleiding.

In de hanleiding wordt onderscheid gemaakt tussen een zestal sectoren:

- A. Planvorming
 - B. Landschappelijke inpassing
 - C. Planologische inpassing
 - D. Grondverwerving
 - E. Specievoorziening
 - F. Financiën
- ad. A.

Conform de Verordening Dijkverbetering Gelderland moeten alle bandijken een zodanige hoogte en voldoende stabiliteit bezitten, dat zij waterstanden behorende bij een afvoer op de Rijn bij Lobith van 16500m³/s moeten kunnen keren. De specifieke verantwoordelijkheid om hieraan te voldoen alsmede het onderzoek, opstellen en uitwerken van een plan voor de eventuele dijkverbetering ligt bij het waterschap. Dit geheel waarin het waterschap de centrale rol heeft tot aan het goedkeurings besluit van Gedeputeerde Staten danwel een

Kroonbesluit wordt aangeduid als planvorming.

ad. B.

In het rivierenlandschap vormen de rivierdijken een gezichts bepalend element in het landschap. Om een goed beeld te krijgen van de consequenties voor het landschap door de dijkverbeteringen is het nodig om samen met het dijkverbeteringsplan een landschapsplan op te stellen. Bij het beoordelen van deze plannen wordt getracht de verbeteringswerken zo goed mogelijk in te passen in de bestaande omgeving. Het opstellen van het landschapsplan met de daarbij voorkomende overlegstructuur wordt de procedure voor de landschappelijke inpassing genoemd. Gezien de grote samenhang met het dijkverbeteringsplan loopt deze procedure geheel parralel aan de planvorming.

ad. C.

Veelal zal het dijkverbeteringsplan niet of niet meer in overeenstemming zijn met het geldende bestemmingsplan. Er bestaan verschillende procedures om het dijkverbeteringsplan in te passen in het bestemmingsplan. Welke van de procedures gekozen zal worden is afhankelijk van vele factoren welke hier niet nader genoemd zullen worden. In overleg met de gemeente kan vooraf een keuze uit de procedures gemaakt worden.

De onderscheiden procedures zijn:

- I. Een bestemmingsplan met globale bestemming, te wijzigen of nader uit te werken.
- II. Een bestemmingsplan met gedetailleerde bestemmingen.
- III. De anticipatie mogelijkheid uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

De procedures I en II zijn tot het besluit van Gedeputeerde Staten met eventueel Kroonberoep aan elkaar gelijk. Procedure I krijgt ten opzichte van II een vervolg in een nader uit te werken plan.

ad. D.

Bij de meeste dijkverbeteringen zal de basis van de dijk (van binnen teen tot buiten teen met nog een strook grond ter weerszijde hiervan) verbreed moeten worden. Het zal dan voorkomen dat de voor deze verbreding benodigde gronden en soms gehele percelen inclusief onroerende goederen van derden aangekocht moeten worden. Ook in die gevallen waar de huidige dijk niet of niet geheel in eigendom is van het waterschap zal men tot aankoop moeten overgaan. De reden voor deze aankopen is gelegen in het feit dat daardoor uit het oogpunt van goed dijkbeheer de gehele waterkering in

eigen beheer van het waterschap gebracht kan worden. Op basis van het detailplan van de dijkverbetering kan het verwerven van de gronden op twee manieren zijn beslag krijgen en wel door middel van een minnelijke schikking of via een gerechtelijke procedure tot onteigening volgens de onteigeningswet. De weg van de minnelijke schikking verdient hierbij verre weg de voorkeur boven een onteigening. Het kan echter voorkomen dat de procedure voor een schikking stroef verloopt, waardoor het noodzakelijk zal zijn de onteigeningsprocedure in gang te zetten. Een lopende onteigeningsprocedure hoeft niet te leiden tot het afsluiten van de weg voor een schikking.

ad. E.

Gezien de grote hoeveelheden specie, vooral zand en grind, die benodigd kunnen zijn bij dijkverbeteringen moet bij het globale verbeteringsplan al aangegeven worden om hoeveel specie het in het betreffende geval gaat en de wijze waarop in deze specie voorzien zal worden. Omdat deze specie niet steeds voorhanden zal zijn kan het voorkomen dat voor de specie verwerving een ontgrondings vergunning vereist is. Door in een zo vroeg mogelijk stadium aan te geven hoeveel specie benodigd zal zijn kan Gedeputeerde staten ook een beter inzicht krijgen in de totale specie behoefte zodat zij haar te voeren ontgrondingsbeleid heiroop kan afstemmen. Het schema geeft de procedure weer die gevolgd moet worden voor de specieverwerving indien hierbij sprake is van een ontgroning. Het aankopen van specie van derden of van elders te betrekken specie is buiten beschouwing gelaten.

ad. F.

De omvang van de kosten voor de verbetering van de rivierdijken is zodanig groot dat de waterschappen niet in staat zijn deze zelf te dragen. Volgens de bestaande subsidie-regeling uit 1980 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat kunnen de waterschappen na goedkeuring van de plannen door het Ministerie 80% subsidie krijgen in de directe kosten van de verbeteringen waarvan 10% als voorschot gegeven kan worden voor de voorbereiding van de plannen. Ook vanwege de Provincie Gelderland kan nog een subsidie van ongeveer 10% verkregen worden. In het totale tijdschema van de dijkverbeteringen zal de financiering een bepalende factor zijn in de volgorde en spreiding in de tijd van de verschillende dijkverbeteringen. Voor dat tijdschema zal een meerjarenfinanciering gaan gelden op basis van de "Nota voortgang versterking Rivierdijken" 1983 van de Rijkswaterstaat. Voor de sector financiën is er geen procedureschema opgesteld.

Het dijkverbeteringsplan dient in een viertal stappen aan de hoofdsubsidient, Rijkswaterstaat, voorgelegd te worden alvorens de subsidie bedragen daadwerkelijk worden uitgekeerd. In eerste instantie moet het globaalplan, de sub-

sidieregeling van het Rijk spreekt hier van basisplan, ingediend worden voor de eerste goedkeuring, waarna het voorschot bedrag van 10% in principe uitgekeerd kan worden. Ook het uitgewerkt plan, principeplan volgens de subsidieregeling, moet aan Rijkswaterstaat voorgelegd worden, waarna het bestek respectievelijk de gunningsstukken aan de orde zijn voor goedkeuring. Na het goedkeuren van het bestek zal het subsidie bedrag definitief verleend kunnen worden, doch het daadwerkelijk ter beschikking stellen van zowel de 10% voorschot als het resterende gedeelte van de subsidie zal pas kunnen gebeuren indien deze bedragen passen in het financieringsschema van Rijkswaterstaat.

Bij het aangeven van de tijdsduur dat nodig zal zijn om de procedure van elke sector te doorlopen, is men uitgegaan van een zogenaamde harmonie model. Dit veronderstelt dat men door overleg komt tot een voor ieder aanvaardbare belangenafweging. In gevallen van een belangenstrijd of van de toekenning van een kroonberoep zal men met een aanzienlijke vertraging rekening moeten houden.

2.7 SAMENVATTING

De watersnoodramp van 1953 en de in uitvoering zijnde ruilverkavelingen hebben ertoe geleid dat de Minister van Verkeer en Waterstaat in 1956 met de Provincies was overeengekomen dat de rivierdijken verbeterd zouden worden, zodanig dat deze waterstanden kunnen keren die optreden bij een afvoer van de Rijn van 18000m³/s met een frequentie van optreden van 1:3000 jaar. Bezorgdheid onder de verschillende groepen voor de gevolgen van deze "dijkverhogingen" en de daarop volgende protesten zorgden in de eerste jaren voor vertragingen in de uitvoering van de plannen. Bij gebrek aan wettelijke regelingen voor de inspraak voor alle burgers bij de besluitvorming omtrent de dijkverbeteringen zijn verschillende Provincies overgegaan tot het vaststellen van inspraakprocedures waarvan hier die van de Provincie Gelderland is besproken. De Provincie Gelderland heeft gekozen voor een procedure die voorziet in inspraak op het globaalplanniveau en het planuitwerkingsniveau, terwijl de rechtsbescherming plaats vindt via de bestemmingsplanprocedure. De besluitvorming rond de rivierdijkverbeteringen vindt plaats volgens het tweesporen beleid van de waterstaatslijn en de lijn van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Langs de lijn van de ruimtelijke ordening bestaat er een wettelijk vastgestelde procedure die voorziet in inspraak en rechtsbescherming op verschillende niveau's. Aan de kant van de waterstaatslijn voorziet de Waterstaatswet 1900 slechts in een summier geregelde inspraak en beroepsprocedure voor slechts enkele met naam genoemde instanties. Naast de waterstaat en de ruimtelijke ordening zijn ook de sectoren grond- en specieverwerving en financiën van invloed op de besluitvorming rond dijkverbeteringen. Ook de Tweede Kamer

heeft zich in de discussies in de jaren 70 niet onbetuigd gelaten, hetgeen resulteerde in de instelling van de zogenaamde commissie Becht. De aanbevelingen van deze commissie hebben duidelijk gepleit voor een ruime inspraakmogelijkheid volgens het twee sporen beleid. Verder werd aanbevolen om de afvoernorm te verlagen naar 16500m³/s bij een frequentie van 1:1250 jaar, zodat nieuwe berekeningen van de waterstanden uitgevoerd moesten worden. De minister heeft in de discussie met de Tweede Kamer de aanbevelingen van de commissie Becht als uitgangspunt genomen voor het beleid inzake de rivierdijkverbeteringen. Het lange tijdsbestek waarover de dijkverbeteringen zich spreiden, maakt dit onderwerp gevoelig voor steeds weer hernieuwde discussies omtrent de uitgangspunten, omdat in die periode de technische grondslagen behoorlijk kunnen veranderen, zoals blijkt uit de uitkomsten van de nieuwe waterstandsberekeningen. Het is dan niet onwaarschijnlijk dat deze discussies voor nieuwe vertragingen zullen zorgen of dat aan het einde van de verbeteringen een herziening van het beleid inzake de veiligheid tegen overstroming in het rivierengebied noodzakelijk zal zijn.

HOOFDSTUK III

SAMENSTELLING EN INVLOED VAN DE COORDINATIE-COMMISSIE IN GELDERLAND.

3.1 SAMENSTELLING EN WERKWIJZE VAN DE COORDINATIE-COMMISSIE IN GELDERLAND.

3.1.1 Inleiding

Met 2 à 3 vergaderingen per jaar zijn er 40 vergaderingen gehouden sedert het instellen van de coördinatie-commissie op 24 maart 1969. Aan de hand van verslagen van de vergaderingen en andere stukken kon een schema van de vergaderdata worden opgesteld (zie bijlage 21) Uit de bestudering van de stukken in het archief van de Dienst Waterbeheer blijkt dat de coördinatie-commissie een zekere evolutie heeft doorgemaakt in haar werkwijze. In de begin jaren had de commissie als taak het begeleiden van de dijkverbeteringen waarbij het accent van haar werkzaamheden toen lag op het signaleren van problemen om vervolgens een voorkeur uit te spreken in welke richting het waterschap de plannen verder moest uitwerken. De plannen die in de begin jaren aan de commissie werden voorgelegd hadden vaak betrekking op zeer lange dijktrajecten. Het karakter van deze plannen was een globale opsomming van de bedoeling van de betreffende dijkverbetering. Hierin werd er een keuze gemaakt aangaande het te volgen traject, verlegging, binnen- of buitendijkseverzwaring met een opsomming van de bebouwing die al dan niet gespaard kon blijven. Voor gebouwen en monumenten die op de monumenten-lijst voorkwamen werd moeite gedaan om deze te sparen. Voor woonhuizen werd veelal een oplossing gezocht in het zoeken naar vervangende woonruimte, hetgeen een sociaal aanvaardbare oplossing kon betekenen. Minder aandacht werd er besteed aan de effecten op het landschap als geheel en de floristische gevolgen van het verdwijnen van de beplanting. In de loop van jaren werden er door de commissie regels opgesteld aangaande de vorm en inhoud van de globale plannen. Vooral voor de financiële en landschappelijke gevolgen werd er meer aandacht gevraagd, terwijl daar waar mogelijk ook variant-oplossingen aangedragen moesten worden. Dit laatste is af te leiden aan de hand van de correspondentie tussen de coördinatie-commissie en Gedeputeerde Staten van Gelderland. (zie bijlage 22 en 25) Al deze informele veranderingen in de werkwijze van de commissie zijn thans terug te vinden in de nu vastgestelde verordening dijkverbetering van de Provincie Gelderland.

3.1.2 Samenstelling:

- 1 de eerste gecommiteerde tot de Waterstaat, voorzitter; de tweede gecommiteerde is plaatsvervangend voorzitter.
- 2 de directeur van de dienst Waterbeheer v/d Prov.
- 3 de directeur van de dienst Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting v/d Prov.
- 4 het hoofd van de afdeling Natuur en Landschap van de dienst Landinrichting en Landbouw.
- 5 de hoofddirecteur van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg.
- 6 de voorzitter van de Gelderse Monumentencommissie.
- 7 de directeur van de Stichting het Geldersch Landschap.
- 8 de voorzitter van de Gemeenschappelijke Regeling Dijkverbetering Gelderland.
- 9 de hoofdingenieur-directeur van de Rijkswaterstaat van de directie Gelderland
- 10 de hoofdingenieur-directeur voor Landinrichting, Gronden en Bosbeheer.
- 11 de directeur van de Stichting de Gelderse Milieufederatie.

Voorts zijn lid de watergraaf van het betrokken dijkverbeterende waterschap en de burgemeester(s) van de bij het onderwerpelijke dijkvak betrokken gemeente(n).

3.1.3 Huidige werkwijze:

In overeenstemming met het bepaalde in de Verordening dijkverbetering Gelderland, hierna eenvoudigheidshalve "de verordening" genoemd, is de werkwijze thans als volgt:

Het dagelijks bestuur van het dijkverbeterende waterschap maakt voor de verbetering van het aan de orde zijnde dijkvak een globaal plan op met, zo de situatie daartoe aanleiding geeft, een aantal varianten.

Dit globale plan wordt met bijzonderheden voor de landschappelijke inpassing, gegevens omtrent specievoorziening en het verslag van de openbare zitting(en), een en ander als

bedoeld in respectievelijk de leden 2, 3 en 4 van artikel 7 van de verordening, voorgelegd aan de coördinatie-commissie (1e ronde). (zie noot 2)

De secretaris zorgt voor distributie van de stukken onder de leden en het bijeen roepen van de vergadering. Regel is daarbij, dat het te behandelen plan minimaal twee maanden voor de commissievergadering in het bezit van de leden dient te zijn.

Van het besprokene in de commissievergadering worden zowel waterschapsbestuur als Gedeputeerde Staten in kennis gesteld. Wanneer het waterschapsbestuur aan de commissie een globaal plan met varianten heeft voorgelegd, dient uit het besprokene te blijken aan welke variant door de commissie de voorkeur wordt gegeven.

Het waterschapsbestuur werkt vervolgens - onder instandhouding van de eigen verantwoordelijkheid - het globale plan uit tot een plan met landschapsplan. Nadat door middel van een of meer openbare zitting(en) bekendheid is gegeven aan het plan en de mogelijkheid is geboden voor een ieder om schriftelijk bezwaren in te dienen, wordt het plan, met landschapsplan, door het waterschapsbestuur vastgesteld en voorgelegd aan de coördinatie-commissie (2e ronde).

Proces-verbaal van de openbare zitting(en), afschrift van de schriftelijk ingebrachte bezwaren en de beschouwingen van het waterschapsbestuur aangaande die bezwaren worden bijgevoegd.

Het dijkverbeteringsplan met bijbehorende bescheiden wordt besproken in een commissievergadering waarna Gedeputeerde Staten in kennis worden gesteld van de bevindingen van de coördinatie-commissie daaromtrent.

3.2 INVLOED VAN DE COMMISSIE OP DE PLANNEN

3.2.1 Inleiding

In een poging om een beter inzicht te krijgen in de invloed van de coördinatie-commissie op de dijkverbeteringsplannen is er gebruik gemaakt van de archiefstukken van de commissie. Het archief bestaat voor het grootste gedeelte uit de

(2) De Verordening Dijkverbeteringen heeft alleen betrekking op de waterschappen die rechtstreeks onder de Provincie Gelderland vallen. Voor de inter-provinciale waterschappen, zoals Tielerwaard en Veluwe, kan deze verordening middels gezamenlijke besluiten van toepassing worden verklaard. Ook Rijkswaterstaat is bereid voor de dijken die onder haar beheer vallen deze procedure te volgen.

ingediende plannen met daarbij de beknopte verslagen van de gehouden vergaderingen. Afgezien van het feit dat de tijd te kort schiet voor een diepgaande analyse van de invloed van de commissie op de plannen, vormt ook de beknopte verslaggeving een beletsel voor een dergelijke analyse. De verslagen zijn slechts een korte en zakelijke weergave van het verloop van de vergaderingen, terwijl verondersteld kan worden dat de verhoudingen van de leden onderling, hun inzet en gevoelens met betrekking tot de betreffende dijkvakken zich niet alleen beperkt hebben tot de officiële vergaderingen. Met andere woorden; de dieper gelegen achtergronden, vooral in de voorbereiding van de plannen, komen in de meeste gevallen niet tot uiting in de notulen.

3.2.2 Toelichting op de aangehaalde plannen

In de jaren voor de instalatie van de coördinatie-commissie werden de dijkverbeteringsplannen door de waterschappen slechts voorbereid in overleg met de betreffende Gemeente(n), Provinciale- en Rijkswaterstaat conform de procedure die de Waterstaatswet 1900 voorschrijft. Bij dit overleg werd een zeer globaal plan van orienterend karakter en de aanpak van de knelpunten in het traject besproken, waarna de richting werd aangegeven waarin het waterschap de plannen verder kon uitwerken. Pas in de uitwerkingsfase werden gedetailleerde grondmechanisch onderzoek en berekeningen uitgevoerd. Dat uitgewerkte plan werd vervolgens ter goedkeuring ex. art. 33 van de Waterstaatswet aan Gedeputeerde Staten voorgelegd.

Het was doorgaans slechts uit dit uitgewerkt plan op te maken wat alle consequenties zouden zijn voor zowel de technische en financiële als landschappelijk, natuurwetenschappelijk en cultuur-historische belangen. Het al of niet verlenen van de goedkeuring door Gedeputeerde Staten was formeel veeleer afhankelijk van eventuele technische bezwaren op het uitgewerkt plan, waardoor vaak aan de andere belangen voorbij werd gegaan.

Als gevolg van deze summiere wettelijke procedure was het mogelijk om de voorbereidings en uitwerkingsfase te beperken tot slechts enkele jaren en anderzijds lange dijktrajecten aan te pakken, waarbij trajecten van tien kilometer en meer geen uitzondering waren.

Na de invoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1965 ontstonden er voor actiegroepen en de individuele burgers steeds meer mogelijkheden om bij de planologische inpassing van de plannen de genoemde niet technische bezwaren naar voren te brengen, hetgeen soms tot aanzienlijke vertraging kon leiden. Deze vertragingen waren zoals eerder gezegd de aanleiding voor Gedeputeerde Staten tot het instellen van de coördinatie-commissie. Het hoofddoel dat Gedeputeerde Staten voor ogen stond met de commissie, was het voorkomen van deze vertragingen, die optraden na het vastel-

len van de verbeteringsplannen. Door het betrekken van de niet technische belangen in de voorbereiding van de plannen, hoopte men de eventuele bezwaren uit deze hoek voortijdig te onderkennen en zo mogelijk tot een oplossing te brengen.

De behandeling van de plannen door de coördinatie-commissie in de eerste 4 a 5 jaren na haar installatie lijkt nauwelijks af te wijken van de eerder beschreven overleg volgens de Waterstaatswet. De oorzaak hiervan kan wellicht gezocht worden in de summiere taakomschrijving van de commissie en het ontbreken van ervaring in de afweging van de niet technische belangen. Anderzijds is de manier waarop een bepaald plan wordt behandeld voor een groot gedeelte afhankelijk van de inhoudelijke wijze waarop het is ingediend door het Waterschap. De verantwoordelijkheid voor de keuze van een bepaald traject qua lengte en plaats, welke varianten er worden bestudeerd en de mate van detailleren ligt immers bij de Waterschappen. In het algemeen dient voor het ontwerp van een bepaald project zoveel mogelijke alternatieven gegeneerd worden om vervolgens tot een zo goed mogelijke en verantwoorde afweging te komen. Maar in de praktijk kunnen de factoren tijd en kosten de keuze mogelijkheden zeer beperkt houden. In de begin periode van de verbeteringen speelden beide factoren bij de waterschappen een rol. De verbeteringen moesten in een zo hoog mogelijk tempo afgewerkt worden, terwijl veelal de expertise voor onderzoek van niet traditionele ontwerpen niet aanwezig was bij de waterschappen, waardoor de keuze voor een traditioneel ontwerp, een opgeschoond talud in de gewenste helling met opgehoogde kruin en met nauwelijks tracé afwijkingen, dan het meest voor de hand liggend was.

le bijstelling /vd procedure

Omdat zowel bij de Waterschappen als bij de Provincie de nadruk lag op het spoedig afhandelen van de plannen in verband met de gestelde tijdslimiet, kwam het dan voor dat de plannen in de voorbereidingsfase vaak slechts een oriënterend karakter bezaten, zoals de toen gebruikte benaming, schetsplan, ook doet vermoeden. Voor een goede afweging van alle in het geding zijnde belangen is het echter onontbeerlijk dat de plannen enigzins diepgaand zijn bestudeerd.

In januari 1972 ging de commissie er toe over om de waterschappen per brief aan te sporen om de schetsplannen iets uitgebreider op te stellen. In ieder geval diende duidelijk aangegeven te worden wat de gevolgen van de plannen waren voor de niet technische belangen zoals natuur-, culturele- en landschappelijke elementen.

De uitwerking van deze brief was voor enkele leden van de commissie blijkbaar niet bevredigend, zodat de commissie zich in april 1973 richtte tot de Gedeputeerde Staten met het verzoek of de procedure mogelijkerwijs zodanig kon worden dat de technische en financiële gezichtspunten van de plannen en mogelijke afwijkingen daarvan al bekend zijn bij

het indienen van de plannen. In eerste instantie reageerde Gedeputeerde Staten een jaar later afwijzend hierop met als argument dat dan te veel kostbaar en tijdrovend werk nutteloos verricht zou worden en bovendien zou dit naar haar mening in strijd zijn met het streven de uitvoering van de dijkverbeteringen zoveel mogelijk te bespoedigen.

In 1975 besluit Gedeputeerde Staten de waterschappen uiteindelijk mede te delen dat de commissie voortaan niet zal volstaan met de plannen waarin slechts één trace is voorgesteld indien voor dat traject duidelijk sprake is van tegenstrijdige belangen.

Zo was de commissie al doende tot een werkwijze gekomen waarrin al in de voorbereidingsfase alle gevolgen van de nader uit te werken verbeteringsplan zichtbaar moesten zijn, zodat met name meer aandacht geschonken kon worden aan de niet technische aspecten van de dijkverbeteringsplannen.

plan Benedenwaarden en Frissesteyn

Eén van de plannen die de gevolgen van deze ontwikkeling ondervond was het plan van het polderdistrict Tieler- en Culemborgerwaarden voor de trajecten Benedenwaarden en Frissesteyn. Dit plan was eerder al in 1969 door de commissie als schetsplan aanvaard, maar werd bij de aanbieding in uitgewerkte vorm ter goedkeuring ex art. 33 van de Waterstaatswet alsnog naar het Waterschap terug gestuurd voor nadere bestudering van mogelijke alternatieven. Dit leverde later twee technisch gelijkwaardige alternatieven met een rivierwaartse trace verlegging. Een van de alternatieven zou volgens enkele leden van de commissie onaanvaardbare schade berokkenen aan het emplacement van het voormalig kasteel Frissesteyn. Het andere alternatief om deze schade te voorkomen had een meerprijs van ongeveer fl. 1000000, waarvan +-10% voor rekening van het waterschap zou komen. Na een lange periode van het zoeken naar een oplossing voor de financiële consequenties bij zowel het ministerie van Verkeer en Waterstaat als bij het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijkwerk, werd het plan louter ten gevolge van de "extra kosten" uiteindelijk niet uitgevoerd. Een feitelijke bespreking van dit plan wordt gegeven in paragraaf 3.3.

De keuze van dit plan als illustratie is min of meer arbitair omdat er ongetwijfeld ook andere plannen zullen zijn die de gevolgen van de ontwikkelingen in de eerste jaren hebben ondervonden. Het plan Frissesteyn heeft echter ook in andere opzichten de aandacht getrokken inzake de besluitvormingsprocedure.

Wellicht als gevolg van de wens naar diepgaandere studie was tot 1984 een groot gedeelte van het schetsplan van dit polderdistrict dat al in 1969 en 1972 door de commissie was behandeld nog niet uitgewerkt. Dat schetsplan omvatte nagenoeg de hele Waalbandijk van ongeveer 40 km van het polderdistrict.

Mede door de bovengenoemde summiere behandeling van de plannen in de coördinatie-commissie in de begin periode

bleef de onvrede met die plannen zich buiten de commissie manifesteren bij de planologische inpassing van de plannen en in de media. Tenslotte leidde deze onvrede tot protesten en politiekedruk van actiegroepen om zodoende hun bezwaren kenbaar te maken. Hetgeen niet zonder resultaat is gebleven.

Aan een van de toen primaire doelstellingen, het voorkomen van vertragingen in de uitvoeringstempo, werd zodoende niet geheel voldaan, omdat die bezwaren niet in voldoende mate waren ingeschat.

ruimere inspraak

In april 1975 met een latere aanvulling in 1976 besliste Gedeputeerde Staten een inspraakronde in de besluitvorming in te lassen. Zo zou het mogelijk moeten worden om bij de uitwerking van een door de commissie aanvaard plan rekening te houden met de bezwaren die buiten de commissie op dat plan bestonden.

In de periode voor 1975 waren al een groot aantal kilometers dijktrajecten door de commissie behandeld, terwijl de voorbereiding en uitwerking hiervan zich in 1975 in uiteenlopende stadia bevonden. Of deze plannen dan alsnog aan een inspraakronde zouden worden onderworpen alvorens zij werden goedgekeurd ex. art. 33 van de Waterstaatswet was op dat moment dan niet eenduidig vastgelegd, zodat sommige plannen wel en andere weer niet in de inspraak waren gebracht.

plan Zuilichem

Een van de eerste plannen die nadien alsnog aan de inspraak waren onderworpen was het plan Zuilichem in het polderdistrict Groot Maas en Waal. De inspraak had voor dit plan duidelijk gevolgen, in die zin dat het Waterschap gedeeltelijk aan de bezwaarschriften is tegemoet gekomen. Bij de bezwaren op dit plan hoorde een alternatief plan van de Stichting "Dorp en Landschap Bommellerwaard" dat ruim 220 adhesie betuigingen onder de plaatselijke bevolking had verworven. Het alternatief plan hield een rivierwaardse verlegging van het dijktrace waardoor een aantal dijkbebouwingen gespaard konden worden. Het gedeelte waarmee het waterschap zich kon verenigen, was in technisch en financieel opzicht gelijkwaardig aan het oorspronkelijke plan. Het resterende gedeelte werd op technische gronden van de hand gewezen. Dit gedeelte van het traject liep in het alternatieve plan over een voormalige kleiput die later was dichtgespoten. De technische bezwaren kwamen er op neer dat er vraagtekens gezet konden worden achter de stabiliteits en zettingsproblemen van het nieuwe tracé.

Dit geval laat zien dat blijkbaar niet alle mogelijke alternatieven door het waterschap voldoende waren onderzocht.

Zonder de inspraak zouden aldus sommige belangen niet voldoende beschermd zijn geweest omdat het schetsplan al door de coördinatie-commissie goedgekeurd was. Inspraak kan dan een aansporing zijn voor de waterschappen om de plannen de-

gelijk te onderzoeken en te motiveren met inbegrip van op het eerste gezicht niet zinvol lijkende alternatieven.

Tegenover dit plan staat het eerder genoemde plan Benedenwaarden en Frissesteyn dat na 1975 zelfs nog twee maal in behandeling door de commissie is geweest alvorens deze door het Polderdistrict in de inspraak werd gebracht, terwijl deze inspraak op zich geen invloed had op het definitieve plan. Dit plan heeft bij de inspraak geen of nauwelijks bijval voor de bescherming van het kasteel-emplacement gekregen onder de plaatselijke bevolking en/of de gemeente. Het is zeer goed denkbaar dat de houding van de waterschappen mede bepaald wordt door de reacties van het publiek, hetgeen in dit bijzondere geval het waterschap versterkt heeft in haar afwijzing van de door de commissie gewenste oplossing.

Het introduceren van de inspraakronde zelf betekende een wezenlijke verbetering van de besluitvormingsprocedure doch het tijdstip van ter vissie legging, namelijk pas nadat de commissie zich een oordeel had gevormd over de plannen, kan als een nadeel worden aangemerkt. De commissie had dus geen mogelijkheid om de eventuele bezwaren op een plan in haar oordeel te betrekken. Het oordeel over de bezwaren lag in handen van de belanghebbende Waterschap. Indien er aanleiding voor bestond kon gedeputeerde Staten, bij de aanvraag van de goedkeuring ex. art.33 van de Waterstaatswet, het uitgewerktplan nogmaals aan de commissie voorleggen voor advies. Bij dit advies zou de commissie dan de ingediende bezwaren alsnog in haar beoordeling moeten menemen. In dit opzicht zouden de bezwaren toch nog een vertraging kunnen veroorzaken. Uit het archiefmateriaal is niet kunnen blijken dat vertragingen in deze zin zich daadwerkelijk hebben voorgedaan.

plan Stadswallen bij Tiel en hoogwaterbeveiliging Doesburg

Een bijstelling van de inspraak in de besluitvorming kwam tot stand in 1978 bij de volgende verandering van de procedure voor dijkverbeteringen. Een van de punten die hierbij opvalt, naast de beoogde afstemming met de bestemmingsplan-procedure (zie par. 2.3), is dat de algemene inspraakronde geplaatst werd vóór de aanbieding van het plan aan de coördinatie-commissie.

Deze verandering in de procedure werd in september 1977 al per brief aangekondigd vooruitlopend op het definitieve rapport van de commissie-rivierdijken (de commissie Becht).

Plannen die na deze verandering in 1978 door de commissie zijn behandeld en de aandacht vragen, zijn de plannen voor de verbetering van de dijk voor de stadswallen van Tiel en de plannen voor het hoogwatervrij maken van Doesburg. In beide plannen is de invloed van de openbaarheid en inspraak zeer duidelijk en met name de rol van de gemeente besturen als lid ad hoc van de coördinatie-commissie. In tegenstelling tot het plan Zuilichem waar het waterschap zelf het plan heeft aangepast aan de bezwaren, is hier, zowel bij het

plan Tiel als bij het plan Doesburg, de coördinatie-commissie die op aandrang van de gemeenten de waterschappen verzoekt om de alternatieven verder te bestuderen. Bij het plan Tiel had het ingediende globaal plan aanvankelijk zelfs de volledige instemming van de gemeente.

De plannen voor de hoogwaterkeringen bij Tiel en Doesburg worden besproken in respectievelijk paragraaf 3.4 en 3.5.

In hoofdstuk II is reeds besproken dat Gedeputeerde Staten in 1982 de verordening dijkverbetering hebben veranderd op het punt van de afstemming van het dijkverbeteringsplan op het bestemmingsplan. Aanleiding hiervoor was mede de uitspraak van de Kroon in het beroep van de Gemeente Dodewaard tegen het onthouden van goedkeuring door Gedeputeerde Staten aan het Bestemmingsplan Kom Dodewaard. Naast de aanpassing van de afstemming van de waterstaatslijn en de lijn van de planologie, houdt de nieuwe verordening ook een verdere verbetering in op het gebied van de inspraak. In de nieuwe verordening is voorzien in inspraak zowel in de voorbereidingsfase als in de uitwerkingsfase, waarbij de coördinatie-commissie in beide fasen de eventuele bezwaren die buiten de commissie leven in haar oordeel kan betrekken. Helaas zijn er na het inwerking treden van de nieuwe verordening geen plannen tot en met de uitwerkingsfase conform deze verordening geheel afgerond, waardoor de uitwerking van deze verordening op de verbeteringsplannen niet bestudeerd kon worden.

stand van zaken

Na ruim vijftien jaar ervaring opgedaan te hebben met de bijgestelde besluitvormingsprocedure is het te verwachten en zeker te hopen dat het besluitvormingproces rond de dijkverbeteringen in het algemeen en in het bijzonder de rol van de coördinatie-commissie voldoende is uitgekristaliseerd dat de nog uit te voeren dijkverbeteringen geen nadelige gevolgen van veranderingen in de besluitvorming hoeven te ondervinden. Door de op korte termijn steeds veranderende inzichten omtrent de dijkverbeteringen en daarmee de te volgen procedure, werd er een onzekere situatie opgeroepen voor de waterschappen, hetgeen niet bevordelijk zal zijn geweest voor de de continuïteit in de voorbereiding van de plannen.

Het feit dat de positie van de waterschappen ten opzichte van de Provincies en het Rijk en de procedure aangaande dijkverbeteringen vastgelegd zijn in de Waterstaatswet 1900 heeft het moeilijk gemaakt om het besluitvormingsproces buiten deze wet om, zodanig aan te passen dat het beantwoordt aan de huidige opvattingen omtrent de inspraak bij besluiten van publieke organen. Nietemin blijft de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de veiligheid tegen overstromingen krachtens de Waterstaatswet bij de waterschappen. Hierdoor zal de eventuele schade die wordt aangebracht door de dijkverbeteringen aan andere belangen vermoedelijk nooit zwaarder gaan wegen dan het veiligheidsbelang. De waterschappen kunnen zich immers altijd beroepen op de uitvoering van een wettelijk aan hun opgedragen taak. Een andere factor

dat het veiligheidsbelang in de praktijk in deze versterkt is dat een compromis inzake de veiligheid op een bepaald traject direkt betrekking heeft op de veiligheid van het gehele gebied binnen de betrokken dijkkring. Dit zou leiden tot een heroverwegen van de veiligheidsnorm via een zeer moeilijk begaanbaar pad hetgeen allicht ongewenst is.

De aangehaalde plannen doen dan ook vermoeden dat de rol van de inspraak voor andere dan waterstaatkundige belangen beperkt zal blijven tot een controle instrument. Door dit controle middel zien de waterschappen zich gedwongen zich tot het uiterste in te spannen om aan te tonen dat de eventuele schade onvermijdelijk is en deze tot het minimale is beperkt. De inspraak zal de waterschappen hun uiteindelijke verantwoordelijkheid echter niet kunnen ontnemen.

Vooraf in die gevallen waarin de technische kwaliteiten van de aangeboden alternatieven niet genoeg verzekerd zijn of daar waar de schade aan andere belangen, in vergelijking tot de te maken kosten die nodig zijn om deze te voorkomen, niet voldoende hard gemaakt kunnen worden in financiële termen, zullen deze alternatieven het voordeel van de twijfel moeten missen. Het relatief zware gewicht dat de waterschappen op de weegschaal leggen bij de beoordeling van de plannen moet ook gezien worden in het licht van de financiering van de plannen. Oplossingen die technisch zeer goed realiseerbaar zijn vergen doorgaans een hogere investering waarvan de waterschappen nog altijd 10% voor eigen rekening moeten nemen. Buiten de eemalige extra investering kunnen sommige technische oplossingen ook gepaard gaan met hoge onderhouds- en beheerskosten. Aangezien de onderhouds- en beheerskosten voor rekening komen van de waterschappen zullen deze extra kosten mogelijk het struikelblok vormen, omdat de waterschappen niet in staat of niet bereid zijn deze kosten voor hun rekening te nemen. Dit zal dan gemakkelijk leiden tot situaties waarin de niet technische belangen alleen dan voldoende worden beschermd indien de te maken extra kosten relatief laag zijn.

3.3 PLAN VOOR HET VERBETEREN VAN DE

WAALBANDIJK NABIJ HERWIJNEN.

Het dijkverbeteringsplan voor het dijkvak tussen hmp 299 en 319 bij Herwijnen heeft ruim tien jaar ter discussie gelegen.

Naast het feit dat het hier een problematisch geval betrof speelde ook een rol dat de voorbereiding en bespreking van dit plan reeds voor de instelling van de coördinatie-commissie was aangevangen. Bij de voorbereiding van het plan werd deze besproken als onderdeel van een plan met een veel groter dijktraject dat de dijk van Waardenburg tot Gorkum omvatte. Dat plan werd als zodanig ter bespreking aan de coördinatie-commissie voorgelegd, waarna het plan in de eerste twee vergaderingen van de commissie aan de orde werd gesteld.

Elementen die toen in dat plan nabij Herwijnen ter discussie stonden waren enkele sloten en een kolk die gedempt moesten worden en verder een torenmolen en 118 panden die gesloopt zouden worden. De commissie heeft zich toen bij de argumentatie van het polderdistrict neergelegd, waardoor het plan nader uitgewerkt kon worden.

Terwijl de inzichten van de commissie omtrent de belangen afweging steeds meer waren versterkt in de loop der jaren, kwam het polderdistrict in mei 1976 terug met een uitgewerkt plan voor de dijkvakken 314-319 c.q. "Frissesteyn" en 328-338 c.q. "Benedenwaarden".

Bij het versturen van het plan naar de leden van de commissie lijkt de secretaris de stille hoop te hebben gehad dat het plan de instemming had van de leden aangezien het plan reeds eerder in 1969 de goedkeuring had gekregen. Uit de binnengekomen reacties van de leden blijkt deze hoop naderhand ongegrond te zijn geweest. Het plan behelsde het rivierwaarts verleggen van de dijk als alternatief voor het verbeteren van de dijk langs het bestaande traject. Vooral het plan voor het dijkak Frissesteyn ontmoette veel tegenstand terwijl ook het beplantings plan voor beide dijkvakken niet voor de 100% bevredigend was.

Tussen hmp 314 en 319 bevinden zich in de uiterwaarde de restanten van het kasteel Frissesteyn. Deze restanten met toeleidingsweg en terreinen werden door sommige leden, die gemakshalve als de milieu leden aangeduid kunnen worden, beschouwd als van zeer grote cultuur-historische waarde te zijn.

In het ingediende plan doorkruiste het dijktraject nu juist een deel van de terreinen en de toeleidingsweg naar het kasteelemplacement hetgeen voor de milieu leden uiteraard onaanvaardbaar was.

Gezien de lange periode die was verstreken na de 1e behandeling en in het licht van de veranderde inzichten van de commissie omtrent dijkverbeteringen besluit de commissie terug te komen op de eerdere goedkeuring van het plan. Het polderdistrict werd opgedragen het hele plan opnieuw te bezien, waardoor de voorgenomen uitvoering in 1977 geen doorgang kon vinden.

Vijf maanden later werd er in januari 1978 door het polderdistrict een nieuw plan ingediend met een variant oplossing voor het traject "Frissesteyn". Deze variant kwam er op neer dat de dijk geheel buiten de terreinen van het kasteel zou worden omgelegd, waardoor "Frissesteyn" binnendijks zou komen te liggen.

Met deze oplossing kon de hele commissie zich verenigen zei het dat er nog een belangrijk struikelblok in de weg stond namelijk de financiering van dat plan. de verdere omlegging van de dijk zou een extra bedrag aan kosten vergen van 750000 gulden waarvan na aftrek van de dan geldende eventuele subsidie bedragen nog 100000 gulden voor rekening van het polderdistrict zou komen.

Het polderdistrict weigerde deze extra kosten voor haar rekening te nemen en vond o.a. de h.i.d van de directie

Gelderland van R.W.S. en de voorzitter aan haar zijde. Terwijl de andere leden van de commissie zich tamelijk passief in deze kwestie opstelden, nam de discussie op dit punt een lichtelijk onzuiver karakter. Als argument voor de weigering werd aangedragen dat het uitvoeren van dit plan waardoor de kasteel terreinen binnendijs komen te liggen buiten het kader valt van het belang dat het polderdistrict wordt geacht te vertegenwoordigen en zij zodoende niet gehouden is de extra kosten die dit plan met zich meebrengen te dragen. Dit standpunt moet als onjuist worden beschouwd. Consequent doorgeredeneerd zou dit echter altijd leiden tot een keuze voor het plan met de geringste kosten omvang in die gevallen waar niet-waterstaatkundige belangen in het gedrang zijn die (onnodige) schade lijden bij het uitvoeren van een dijkverbeteringsplan. Te denken valt aan plannen die duurder uitvallen omdat floristische belangen of bebouwing gespaard moeten worden. In het algemeen worden deze extra kosten wel door het waterschap gedragen. In het onderhavige geval gaat het in eerste instantie niet om de kasteel-terreinen opzich te beschermen door deze binnendijs te brengen. Het binnendijs brengen is een zuiver gevolg van het feit dat voorkomen moest worden dat het terrein schade zou lijden door het uitvoeren van het andere alternatief. Immers waren er andere reële alternatieven geweest waarbij het kasteel buitendijs zou blijven zonder schade dan zouden deze ongetwijfeld ook de instemming hebben gehad van de commissie.

Zonder een echt principiële discussie over het kosten aspect stemde de commissie er mee in dat de voorzitter van de commissie en de voorzitter van de gemeenschappelijke regeling dijkverbeteringen overleg zouden plegen met de minister van verkeer en waterstaat over de financiering van het plan.

Het plan voor het traject van de Benedenwaarden werd verder zonder veel moeite aanvaard.

Nadat beide plannen met alternatief in de inspraak waren gebracht, werden zij ruim een jaar later in juni 1978 nogmaals aan de commissie voorgelegd. Inmiddels was de verordening dijkverbeteringen uit 1978 in werking getreden. Deze verordening voorzag slechts in een behandeling door de coördinatie-commissie na een gehouden inspraak ronde waarna de plannen de inspraakprocedure van het bestemmingsplan zouden volgen.

Omdat het gesprek met de minister nog niet was afgerond en de ingebrachte bezwaren geen ander licht op de plannen hadden doen schijnen, bleef de commissie op haar eerder ingenomen standpunt. De commissie sprak haar duidelijke voorkeur uit voor het dure variant II van de omlegging onder bepaalde voorwaarden. Het plan mocht het polderdistrict niet meer kosten dan variant I, er moesten garanties komen voor het voortbestaan van Frissesteyn en compensatie werken benedenstrooms moesten uitgevoerd kunnen worden. Mocht aan een van de voorwaarden niet voldaan kunnen worden, dan zou de commissie zich opnieuw over het plan buigen.

De gesprekken met de minister van verkeer en waterstaat hadden als resultaat dat deze zich in principe kon verenigen met de uitvoering van het planvariant II mits het ministerie van Cultuur Recreatie en Maatschappelijkwerk (C.R.M) de kosten die boven de subsidiebedragen uit gingen voor haar rekening zou nemen. De verantwoordelijkheid voor een oplossing in deze zaak werd hiermee handig naar een ander doorgeschoven. De redenering in deze was dat mocht C.R.M. de kosten niet willen dragen dan zou dit opgevat kunnen als zijnde dat de te beschermen belangen deze kosten ook niet waard zijn zodat dan geen uitvoering kon worden gegeven aan het plan volgens variant II. Blijkbaar was de minister van verkeer en waterstaat ook niet bereid de hogere subsidie bijdrage te geven indien een andere persoon of instantie dan C.R.M. bereid zou zijn gevonden om het resterende bedrag te fourneren. Het eindoordeel over het financieren van dit plan lag bij C.R.M. Op de achtergrond in deze materie speelde een motie die met algemene stemmen in de tweede kamer was aangenomen. De motie, ingediend door Ir. van Rossum, hield in dat de meerkosten veroorzaakt door het sparen van cultuur-historische- en landschappelijke waarden etc., integraal dienen te worden gesubsidieerd. Interdepartementaal zou dan wel uitgemaakt worden uit welk hoofdstuk van de rijksbegroting dit moet gebeuren. Het voorliggende geval zou een toetssteen kunnen zijn voor de uitvoering van deze motie.

In het najaar van 1979 kwam er uiteindelijk een negatief besluit van de kant van C.R.M. De reacties van de meerderheid van de leden van de commissie getuigden van een teleurstelling en gaven de wens te kennen om verdere mogelijkheden te onderzoeken voor de uitvoering van variant II. Hiertoe zou volgens de eerdere afspraak ook gelegenheid voor dienen te zijn. De commissie zou zich immers opnieuw over het plan buigen indien aan een van de gestelde voorwaarden niet zou zijn voldaan. Desondanks stelde de voorzitter van de commissie reeds in de brief met de mededeling van het besluit van de minister aan de leden dat hij vond dat het polderdistrict verder kon gaan met de procedure voor de variant I.

Nadat de secretaris van de commissie (in overleg met de voorzitter) in een brief aan Gedeputeerde Staten de stand van zaken meedeelde met bijvoeging van de reactie van leden, was het tenslotte Gedeputeerde Staten die de knoop doorhakte in de voorbereiding van dit plan. Het polderdistrict kreeg het groene licht om verder te gaan met het uitwerken van variant I en de commissie had zich niet meer over het plan kunnen buigen. Al met al was dit een nogal onbevredigend verloop van afweging van de verschillende belangen door de commissie.

Gezien de kans dat zulke problemen zich in de toekomst herhalen is het wenselijk dat er een uitgebreider financieeringsregeling komt voor bijzondere gevallen. Een suggestie in deze richting is het creëren van een extra subsidie pot naast de nu geldende basis subsidie regeling. Uit deze pot zouden dan de waterschappen kunnen putten indien de commis-

sie van oordeel is dat er gegronde redenen hiervoor zijn. Deze extra subsidie mogelijkheden is in andere sectoren van beleid, zoals de woningbouw en stadsvernieuwing, niet geheel onbekend.

Als factoren die ongetwijfeld van invloed zijn geweest in dit verloop kunnen genoemd worden;

- Er was wellicht niet grondig genoeg gediscussieerd over het feit of het polderdistrict wel of niet de extra kosten moest dragen.
- Door het al dan niet uitvoeren van het plan afhankelijk te stellen van het oordeel van de minister heeft de commissie de afweging van de verschillende belangen, hetgeen haar primaire taak is, uit handen gegeven.
- Het was door de milieu-leden van de commissie niet gelukt de waarde van de bedreigde belangen voldoende concreet te maken. Waardoor het misschien gemakkelijk was om de waarde hiervan niet voldoende groot te achten.
- Tijdens de openbare inspraak ronde hebben de argumenten van de leden van de commissie geen bijval gevonden noch bij het publiek, die geacht kan worden hun achterban te vormen, noch bij het gemeente bestuur van Herwijnen zelf. De bezwaren van het publiek richten zich in hoofdzaak op het verdedigen van privé belangen en tegen de technische mogelijkheden en de noodzaak van de verbeteringen zelf. Enige reactie van de kant van het gemeente bestuur omtrent haar standpunt in deze is er ook niet geweest. Het roept zelfs nog meer vragen op als blijkt dat gemeente niet aanwezig was bij de laatste twee vergaderingen van commissie omtrent deze plannen.
- Het bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Herwijnen was reeds door de gemeenteraad vastgesteld.
In dit plan werd de bestemming van de gronden van Frissesteyn omschreven als: Waterstaatsdoeleinden en agrarisch gebied van grote landschappelijke en natuur-wetenschappelijke waarde.
Een voortzetting van dit conflict in de bestemmingsplanprocedure was dan alleen te verwachten bij aanvraag van de benodigde aanlegvergunning.

3.4 DE STADSWALLEN BIJ TIEL

Het plan voor de verbetering van het dijkvak "de Stadswallen te Tiel" is in een vergadering van de coördinatie-commissie op 19-5-82 aan de orde geweest.

In de huidige situatie ter plaatse van de stadswallen, moeten deze wallen als waterkering dienst doen. Het probleem bij deze wallen is dat zij wel voldoende kerende hoogte bezitten ten opzichte van de nieuwe maatgevende waterstanden maar door de ouderdom en de grondslag kan niet voldaan worden aan de eisen van een zo goed mogelijk waterondoorlatende kering. Verder zijn er in de stadswallen twee coupures (doorgangen) voor het verkeer. Bij extreme waterstanden moeten de coupures gesloten worden. Behalve deze waterstaatkundige bezwaren is er nog het knelpunt dat de wallen op de lijst van beschermde monumenten staan.

Als alternatief voor het handhaven van de stadswallen als waterkering heeft het polderdistrict een verbeteringsplan ontwikkeld welke een verhoging beoogd van de bestaande kade op een afstand van 12m van de wallen, waarbij de stadswallen onaangeroerd zouden blijven. Dit plan had aanvankelijk de volledige instemming van de gemeente Tiel, omdat tegelijkertijd een goede oplossing gevonden was voor de verkeersproblematiek van de binnenstad van Tiel. Het plan van het polderdistrict ondervond bij de inspraak echter veel tegenstand naar aanleiding waarvan een alternatief plan werd opgesteld door de Wetenschapswinkel van de T.H. Delft voor het behoud van de stadswallen als waterkering zonder ingrijpen in het landschap.

Gezien de vele protesten besluit de gemeente, ondanks haar instemming met het plan van het polderdistrict, samen met de "milieu leden" uit de commissie te pleiten voor nader onderzoek naar de uitvoerbaarheid van het alternatiefplan. Aan dit pleidooi is door de voorzitter van de coördinatie-commissie gehoor gegeven. De uitgesproken redenen om hierop in te gaan zijn geweest; het niet urgent zijn van dit plan en de rol in besluitvormingsprocedure van de indieners verzoek. Hier werd uitdrukkelijk extra gewicht toegekend aan het oordeel van de gemeente die de plannen in het bestemmingsplan moet regelen en aan de rol van rijkswaterstaat als belangrijkste subsidiënt.

Op de achtergrond speelt nog de weerstand die onder de bevolking tegen de plannen bestaat. Deze weerstand maakt een grondige studie met een duidelijke motivatie van een eventuele afwijzing noodzakelijk, zonder een schijn van onzorgvuldigheid die uit een snelle beslissing kan gaan.

Dat de afweging van de mogelijkheden niet eenvoudig ligt mag blijken uit het feit dat bijna twee jaar later nog geen conclusies zijn getrokken over dit plan, terwijl de verwachting van de voorzitter was dat een periode van 3 maanden voldoende zou zijn voor de heroverweging.

Een voorzichtige inschatting van de afloop van de overwegingen is dat de plannen van het polderdistrict uiteindelijk de voorkeur zullen krijgen. Aan deze inschatting liggen

de argumenten van de kosten, de aanwezigheid van coupures en de voorhanden liggende alternatief, waarbij de stadswallen als beschermde monumenten niet aangetast worden, ten grondslag. Dit polderdistrict heeft zich al eerder niet bereid getoond de extra kosten voor dergelijke alternatieven voor haar rekening te nemen, terwijl de financiering door derden moeilijk ligt. Indien blijkt dat de coupures niet opgeheven kunnen worden, hetgeen geheel afhangt van de verkeerskundige oplossingen, zal het behoudende beleid van zowel het Rijk, de Provincie en de Waterschappen aangaande vreemde elementen in de waterkering, het plan van de wetenschapswinkel tegenhouden. Het beleid gaat er immers van uit dat vreemde elementen, zoals deze coupures, slechts in uitzonderlijke situaties aanvaardbaar kunnen zijn. Hier is er geen sprake van een uitzonderlijke situatie. Het plan van het polderdistrict is een zeer redelijk alternatief. Dat dit plan het uitzicht op de stadswallen vanaf de rivier ontnemt moet maar voor lief worden genomen, zeker omdat het uitzicht vanaf de nieuwe dijk op de stadswallen en naar de rivier redelijk is te noemen.

3.5 HOOGWATERBEVEILIGING TE DOESBURG

De stad Doesburg wordt algemeen beschouwd als een stad van grote cultuur-historische waarde, dat omringd wordt door vestingmuren. Ondanks de dichte bebouwing is de stad nog niet tegen de hoogste rivierwaterstanden beveiligd. De waterkering voor het achterland, het polderdistrict IJsselland en het waterschap Oude IJssel, wordt nu gevormd door de stadswallen aan de oostelijke kant van de stad.

In het kader van de algemene rivierdijkverbeteringen was in 1970 na overleg tussen de Provincie, de Gemeente en genoemde waterschappen een werkgroep ingesteld die zou rapporteren over de hoogwaterproblematiek te Doesburg. De aanbevelingen van de werkgroep was uiteindelijk dat Doesburg binnendijks zou worden gebracht en in waterschapsverband ingedeeld bij het Polderdistrict IJsselland.

Na de aanbevelingen van de werkgroep werd door het adviesbureau Heidemij Nederland B.V. een studie gemaakt naar de mogelijke trace's voor een hoogwaterkering om Doesburg heen. Het resultaat van deze studie werd in 1974 uitgebracht in de vorm van drie alternatieven.

In deze alternatieven wordt er een knelpunt gevormd door de haven aan de Zuid-Westkant van Doesburg. De economische waarde van de haven wordt gezien in de schakel die deze vormt voor de aan en afvoer van goederen voor de daar gevestigde industrieën, te meer omdat Doesburg niet gelegen is aan een spoorlijn. Naast economische waarde wordt er ook grote historische en landschappelijke waarde aan toegedicht.

Het eerste alternatief voert achterlangs de daar aanwezige ijzergieterij en vervolgens langs de haven. Dat de ijzergieterij bij dit alternatief niet beveiligd wordt tegen hoogwaterstanden, was voor alle partijen niet aanvaardbaar.

In het tweede alternatief is het traject het kortst mogelijke en goedkoopste. De dijk komt voor de gieterij en in aansluiting voor de haven te liggen, waardoor de haven wordt afgesloten.

Het derde alternatief brengt de ijzergieterij binnendijs terwijl ook de haven gespaard kan blijven door de dijk om de haven te laten lopen.

Dit rapport is in de vergadering van 1 augustus 1974 van de coördinatie-commissie besproken. In deze vergadering kon geen van de alternatieven de voorkeur van voldoende leden genieten.

Burgemeester en Wethouders van Doesburg waren tegen alle drie alternatieven, omdat de bewoonbaarheid en het historisch schoon van Doesburg zouden worden aangetast. Monumentenzorg was tegen onder andere wegens aantasting van de vestingwerken. Monumentencommissie, Staatsbosbeheer, Provinciaal Planologische Dienst en het Geldersch landschap hadden bezwaren wegens aantasting van monumenten en Rijkswaterstaat wenste meer gegevens.

Voordat de plannen nogmaals in een tweede vergadering in Doesburg aan de orde waren geweest waren deze in de openbaarheid gekomen. In de Tweede Kamer werden vragen gesteld aan de minister van verkeer en waterstaat. De kamerleden Alberts en de Boois wilden van de minister weten of bij het maken van een hoogwaterkering langs de IJssel bij Doesburg ernstige schade aan het stadsgezicht, de werkgelegenheid en de leefbaarheid zou worden toegebracht.

De minister wees in de Tweede Kamer er op (5 sept. 1974) dat via een vierde alternatief zou worden gezien of aan de gesignaleerde bezwaren alsnog zou kunnen worden tegemoet gekomen.

In de commissie vergadering van 13 sept 1974 te Doesburg was men nog niet tot een oplossing gekomen. De commissie was overeengekomen dat de Provincie het ETI zou verzoeken een rapport samen te stellen aangaande de economische betekenis van de haven voor Doesburg. De mogelijkheden voor een vierde variant zouden onderwerp van overleg zijn tussen het polderdistrict, Rijkswaterstaat, Provincialewaterstaat en de Gemeente. Hierna zou de commissie opnieuw over de plannen vergaderen.

In dit stadium van de procedure was er toen (1974) geen inspraak geregeld behalve die uit de bestemmingsplanprocedure, die voor wat betreft de keuze van het traject weinig mogelijkheden open laat.

Onverlet de dijksverbeteringsprocedure heeft het gemeentebestuur altijd de mogelijkheid om haar beleid en standpunten voor te leggen aan haar burgers, waartoe de gemeente ook daadwerkelijk overging. Op 5 november 1974 werd in het gemeentehuis een voorlichtingsbijeenkomst gehouden welke voor enige onrust onder de bewoners en in de pers heeft gezorgd, terwijl het gemeentebestuur zich hierdoor gesterkt kon voelen in haar standpunten.

Ruim een jaar later werden in de vergadering van de coördinatie-commissie van 9 april 1976 de alternatieven, het inge-

diende rapport van het ETI, het vierde alternatief en een nota van het polderdistrict inzake de beplanting aan de orde geweest.

In deze vergadering was men blijkbaar niet in staat om tot een voor alle partijen eenduidige keuze te komen. Het rapport van het ETI ontmoette veel kritiek van enkele leden van de commissie. Het zou geen duidelijk cijfermatig beeld geven van de financiële gevolgen en evenzo voor de werkgelegenheid, waardoor niet aangetoond zou zijn dat de sociaal-economische functie van de Doesburgse haven van zodanig belang is, dat van het sluiten (dempen) van de haven als gevolg van het tweede alternatief zou moeten worden afgezien. De reactie van het ETI op deze kritiek kwam in het kort er op neer dat de problemen verder strekken dan de opgave van baten en lasten.

Deze problematiek van het waarderen van belangen van historische, sociaal-culturele en landschappelijke aard in een objectieve maatstaf als geld speelt ook in andere dijkverbeteringsplannen een belangrijke rol. Als voorbeeld kan hier de eerder besproken plannen "Frissestejn" en "de stadswallen van Tiel" genoemd worden.

Het vierde alternatief werd door de commissie afgewezen omdat deze een (voor industrie bestemd) deel van Doesburg buiten de hoofdwaterkering houdt.

Ten aanzien van het alternatief III stelde de gemeente, gesteund door de "milieu leden", dat zij het wenselijk achten om dit alternatief verder te onderzoeken, zodat zij in aangepaste vorm minder schade zou veroorzaken aan het landschap doch met behoud van de haven. Voor het geval dit aangepaste alternatief niet mogelijk is, meende de gemeente dat bij het uitwerken van het tweede alternatief gezocht moest worden naar vervangende havenfaciliteiten.

De voorzitter concludeerde dat uit de vergadering gebleken was dat het aangepaste alternatief volgens de toen heersende technische opvattingen niet uitvoerbaar was. Het polderdistrict had hiermee het groene licht gekregen om alternatief II uit te werken. Een groen licht dat later slechts voorwaardelijk zou blijken te zijn.

In de vergadering van de coördinatie-commissie van 15 oktober 1979 heeft er een herbezinning plaats gehad aangaande de plannen voor de hoogwaterbeveiliging van Doesburg. Deze herbezinning was noodzakelijk omdat in de periode van ruim drie jaar na de laatste vergadering van coördinatie-commissie hieromtrent, zich verschillende ontwikkelingen hebben voorgedaan. Allereerst was daar het feit dat de gemeenteraad van Doesburg zich nogmaals tegen het tweede alternatief had uitgesproken, zolang de andere mogelijkheden op basis van het derde alternatief niet waren onderzocht. Verder was in 1978 het definitieve rapport van de commissie Becht uitgebracht dat een grondig pleidooi was voor uitgekende ontwerpen. Tevens had Burgemeester en Wethouders van Doesburg in september 1977 aan de Gedeputeerde Staten van Gelderland verzocht om alle alternatieven in de inspraak te brengen. Ondanks de toen aangekondigde verordening dijkverbeteringen,

voelde Gedeputeerde Staten, wellicht bevreesd voor nog meer vertraging, er echter weinig voor om hiermee in te stemmen. In de tussen liggende periode was bovendien de ontevredenheid onder de Doesburgse bevolking eerder toe dan afgenomen. Na overleg tussen de Gemeente, de Provincie en het Polderdistrict, werd uiteindelijk overeengekomen de plannen nogmaals aan de coördinatie-commissie voor te leggen.

De uitkomst van de herbezinning in de vergadering van 15 oktober 1979 was dat aan de wensen van de Gemeente was tegemoet gekomen. Het derde alternatief zou verder onderzocht worden om vervolgens de alternatieven in de inspraak te brengen volgens de verordening dijkverbetering uit 1978. De procedure volgens die verordening zou dan met zich meebrengen dat de gemeente de uiteindelijke keuze van de coördinatie-commissie moest aanvaarden en deze in de bestemmingsplan inpassen.

Tot april 1984 (ruim vier jaar later) was de globaalplanfase voor deze plannen nog steeds niet afgerond, hetgeen er op duidt dat het overleg en de voorbereidingen vastgelopen waren.

Van grote invloed in dit conflict zijn de volgende factoren;

het waterschap is nu wel bereid het derde alternatief nader te onderzoeken maar is niet bereid de extra kosten voor dit onderzoek te betalen.

de gemeente Doesburg wenst zeer nauwbetrokken te worden bij het opstellen van de alternatieven maar verlangt een financiële tegemoetkoming voor het in te zetten personeel.

Aldus is er een patstelling ontstaan waarin zowel het polderdistrict als de gemeente weinig inschikkelijkheid tonen.

Het polderdistrict heeft in deze immers de volledige verantwoordelijkheid voor het opstellen van het dijkverzwarringsplan, zodat zij ook alle voorbereidingskosten voor haar rekening moet nemen, zeker in die gevallen waarin nader onderzoek door de coördinatie-commissie wordt gewenst. Anderzijds moet de gemeente de te maken kosten voor haar betrokkenheid in de voorbereiding zelf dragen, omdat zij een groot belang heeft in dat nader onderzoek. Bovendien biedt deelname aan het onderzoek de grootste kans dat dit zo grondig mogelijk zal gebeuren.

HOOFDSTUK IV

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De verhoging van de veiligheid tegen overstroming van Nederland is sinds de laatste watersnoodramp voortdurend in de belangstelling geweest. De uitgangspunten voor de mate van veiligheid zijn door de Rijksoverheid in samenwerking met de Provincies vastgesteld. De eigenlijke uitwerking van deze uitgangspunten in de vorm van concrete maatregelen zoals dijkverbeteringen is de verantwoordelijkheid van de Waterschappen.

De dijkverbeteringen hebben een vrij onstuimige beginperiode doorgemaakt. De oorspronkelijke norm voor de hoogwaterafvoer was tamelijk arbitrair vastgesteld. De besluitvorming voor de uitwerking van deze norm was, behalve de summiere regeling in de Waterstaatswet 1900, onvoldoende geregeld.

Meer gedetailleerd onderzoek, gevolgd door een diepgaande bezinning over alle pro's en contra's hadden wellicht voor een betere afstemming van de verschillende belangen kunnen zorgen.

De verbeteringen die noodzakelijk zijn om de waterkeringen in overeenstemming te brengen met de aanvaarde veiligheids-eisen zal steeds onvermijdelijke schade toebrengen aan niet-waterstaatkundige belangen. Ieder aan te pakken dijktraject is onderdeel van het grote geheel van maatregelen ter vergroting van de veiligheid tegen overstromingen, waardoor bij nagenoeg geen enkel traject het alternatief van handhaving van de status quo mogelijk is, indien zij niet voldoen aan de uitgangspunten van het geheel. Een en ander impliceert dat reeds bij de bepaling van de uitgangspunten voor de veiligheid tegen overstromingen zich de beste gelegenheid voordoet om een juiste afstemming van de verschillende belangen te bereiken. Hier was dus sprake van gemiste kansen. Ondanks deze gemiste kansen moet voorkomen worden dat ook bij de uitvoering van de afzonderlijke verbeteringsplannen de niet-waterstaatkundige belangen in absolute zin ondergeschikt worden gemaakt aan de veiligheidseisen die van hogerhand zijn vastgesteld, waardoor plaatselijk onnodige schade kan optreden aan de andere belangen.

In de Provincie Gelderland is naar een oplossing gezocht door de procedure voor de totstandkoming van de dijkverbeteringsplannen nauwkeurig vast te leggen in een Verordening Dijkverbeteringen. De belangrijkste onderdelen in deze procedure zijn het bestaan van goede inspraakmogelijkheden en de beoordeling van de plannen door de coördinatie-commissie.

De Verordening Dijkverbeteringen is het resultaat van de ontwikkelingen rond de behoefte aan inspraak en om derhalve alle betrokken belangen af te kunnen wegen.

Voor de tussenstijdse aanpassingen van de besluitvormingsprocedure vanaf de instelling van de coördinatie-commissie in 1969 tot aan de vaststelling van de verordening in 1982 heeft het overleg binnen de coördinatie-commissie een belangrijke bijdrage geleverd.

Aldus is er procedureel een aanvaardbare belangen afweging tot stand gekomen.

In zijn eerste opzet kan het instellen van de coördinatie-commissie gezien worden als een uitbreiding van het overlegstructuur zoals die is neergelegd in de waterstaatwet 1900. Via deze commissie zouden ook de niet-waterstaatkundige belangen in een vroeg stadium van de besluitvorming betrokken kunnen worden.

De commissie zou in zekere zin actief betrokken zijn bij de voorbereiding van het dijkverbeteringsplan. Immers in de summiere taakomschrijving werd vermeld dat de commissie de plannen moest begeleiden en zo mogelijk de gesignaleerde problemen tot een oplossing zien te brengen, teneinde vertragingen in de uitvoering van verbeteringsplannen te vermijden.

In de huidige opzet in het kader van de Verordening dijkverbeteringen neemt de commissie een meer passieve plaats in en men zou eerder van een evaluatiecommissie moeten spreken. Het accent van het signaleren van problemen en aandragen van mogelijke alternatieve oplossingen ligt nu hoofdzakelijk bij het betreffende waterschap. Dit hangt samen met de omstandigheid dat vertraging in de voorbereidingsfase door het niet goed anticiperen van de mogelijke reacties bij de inspraak van de verschillende belanghebbenden tot kostenverhoging zal leiden die geheel voor rekening komt van het waterschap. In de meeste gevallen zal dan voldoende rekening gehouden zijn met niet waterstaatkundige belangen alvorens het globale plan bij de commissie wordt ingediend. Het ware overleg of in sommige gevallen strijd speelt zich dan af buiten de commissie om. De commissie zal zich dan meestal kunnen beperken tot het kenbaar maken van haar voorkeur voor een van de ingediende plannen. Al dan niet gepaard met de wens tot (kleine) aanpassingen die het gekozen alternatief niet wezenlijk veranderen. Het merendeel van de ingediende plannen is blijkbaar zonder veel moeite door de coördinatie-commissie aanvaard omdat het belangrijkste overleg tussen de partijen, hiertoe behoren ook de milieu vertegenwoordigers zij het op vrijwillige basis, zich buiten de coördinatie-commissie om afspeelt of omdat het plannen betrof waar de verschillende wensen van niet-waterstaatkundige aard gemakkelijk geïntegreerd konden worden in de plannen.

Wel hebben zich tot nu toe echter enkele gevallen voorgedaan waarin gesproken kan worden van conflictsituaties. Kenmerkend voor die conflictsituaties is het gebrek aan voldoende ruimte om tot alternatieven te komen. Het specifiek technisch karakter en de geografisch gebondenheid van de

plannen laat immers weinig mogelijkheden open voor alternatieve oplossingen. Die beperkte ruimte wordt verder mede veroorzaakt enerzijds door het financiële aspekt en anderzijds door waterstaattechnische bezwaren, vaak overvloeiend in een combinatie van beide.

De waterschappen zijn niet bereid alleen ten behoeve van de niet-waterstaatkundige belangen aanzienlijke kosten te maken en anderzijds worden er alternatieven voorgesteld ten aanzien waarvan de waterschappen vanuit een technisch standpunt een uitermate terughoudend beleid voeren.

Naast technische bezwaren brengen deze alternatieven in de vorm van coupures, sluizen, damwanden en dergelijke, doorgaans ook veel hogere beheers- en onderhoudskosten met zich mee die helemaal niet voor subsidie in aanmerking komen.

Het is juist bij deze conflict-situaties dat het verschil in de positie van de verschillende commissieleden binnen de coördinatie-commissie duidelijk naar voren komt.

Het karakter van de coördinatie-commissie is slechts dat van een adviesorgaan voor de gedeputeerde staten in de voorbereiding van de goedkeuring van het uitgewerkte en vastgestelde dijkverbeteringsplan, zonder nadere bevoegdheden of financiële middelen om bijvoorbeeld onafhankelijke onderzoeken te laten verrichten. Met het oog hierop is het duidelijk dat de voorzitter als gecommiteerde voor de waterstaat een doorslaggevende rol heeft in de commissie.

Nadat de verschillende standpunten in de commissie zijn kenbaar gemaakt zal de voorzitter uiteindelijk het advies aan de gedeputeerde staten formuleren. Bij deze formulering zal dan het standpunt van het waterschap, rijkswaterstaat en de gemeente zwaar worden gewogen, omdat hun medewerking haast onontbeerlijk is. Het waterschap is uiteindelijk verantwoordelijk voor de technische kwaliteit, de uitvoering en beheer van het plan, rijkswaterstaat heeft de subsidiepot en zo de financiering in handen en de gemeente zal bij een bestemmingsplanprocedure de zaak mogelijk nog kunnen tegenwerken, terwijl de andere vertegenwoordigers in hun posities slechts het middel van hun overtuigingskracht resteert.

In probleemgevallen zoals in hoofdstuk 3 zijn aangehaald zal het opstellen en goedkeuren van het dijkverbeteringsplan dan veel tijd in beslag nemen, zonder dat er al te veel hoop is dat er drastische veranderingen komen in de door het waterschap opgestelde plannen met alternatieven. Het karakter van de plannen brengt immers met zich mee dat er geen compromissen zijn te sluiten ten koste van de veiligheid. Wellicht kan een verruiming van de voorzieningen in de financiële sfeer voor de bijzondere gevallen enige ruimte scheppen voor alternatieve oplossingen.

direkte en indirecte invloed van de coördinatie-commissie

Gezien de aard van de verslaglegging van de vergaderingen is het voor de overgrote meerderheid van de gevallen niet aan te geven wat de directe invloed van de commissie is geweest op de ingediende plannen.

De meest aanwijsbare invloed, in die zin dat de plannen naar de wensen van de commissie zijn aangepast, is te vinden in de eerste jaren na de installatie van de coördinatie-commissie.

Parallel hieraan loopt de bijdrage die de commissie heeft geleverd aan de tussentijdse aanpassingen van de procedure.

Dat de commissie indirect grote invloed heeft op het resultaat van de dijkverbeteringen is wel duidelijk gebleken. Blijkbaar zijn de waterschappen gaandeweg door de ervaringen wijs geworden en zijn zij de plannen steeds beter gaan voorbereiden. Zodoende heeft de coördinatie-commissie thans goeddeels een preventieve functie gekregen.

In de zelfde sfeer ligt nu de rol van de inspraak. De waterschappen zijn gevoelig voor de inspraak en zullen van te voren rekening houden met de mogelijkheid van inspraak.

Zouden er desondanks grote bezwaren bij de inspraak naar voren komen, waaraan het waterschap niet wil tegemoet komen, dan is het de gemeente, die als vertegenwoordiger van het algemeen belang, die grote invloed kan hebben binnen de coördinatie-commissie. Deze positie wordt sterk bepaald door de mogelijkheden die de Waterstaatswet 1900 aan de gemeente biedt om beroep aan te kunnen tekenen en door de bevoegdheden van de gemeente in het kader van de Wet op de ruimtelijke ordening. Terwijl de andere vertegenwoordigers van niet-waterstaatkundige belangen in de commissie deze instrumenten geheel ontbreekt in het kader van de Waterstaatswet. De mogelijkheden die de Wet op de ruimtelijke ordening aan de milieu vertegenwoordigers verder biedt, zijn niet meer dan de mogelijkheden die aan iedere burger geboden worden.

Uit het voorgaande mag desondanks niet afgeleid worden dat de inspraak en de coördinatie-commissie overbodig zouden zijn. De Verordening Dijkverbeteringen is een bruikbaar instrument om de waterschappen te dwingen alle betrokken belangen zo goed mogelijk af te wegen, waardoor zij niet geneigd zullen zijn de weg van de minste weerstand te nemen.

Het zonder meer dempen van havens, plassen en sloten, het egaliseren van terreinen of het schijnbare gemak waarmee in de periode voor de installatie van de coördinatie-commissie bebouwing werd gesloopt en beplanting gerooit komt tegenwoordig gelukkig niet meer voor.

HOOFDSTUK V

NAWOORD

De bestudering van de besluitvorming bij de dijkverbeteringen, heeft laten zien dat bij het ontwerpen van civiel-technische werken in het algemeen al in het allereerste stadium van het ontwerp (Ofwel plannen- makerij) rekening moet worden gehouden met aspecten van niet-civieltechnische aard. Deze rekenschap moet niet geschieden op grond van de mogelijke vertragingen die kunnen optreden als gevolg van protesten nadat de plannen al zijn uitgewerkt en met de daaraan verbonden financiële consequentie, maar duidelijk en bewust als erkenning van belangen als die van het landschap, de natuur en de cultuur-historie.

Toegegeven moet worden dat het meestal niet mogelijk is om de waarde van begrippen als landschap, natuur en milieu uit te drukken in een geldswaarde, omdat deze begrippen nu éénmaal geen deel vormen van onze economische marktmechanisme

Dit heeft tot nu toe mede er toe bijgedragen dat deze belangen vaak ondergewaardeerd zijn geweest.

Paradoxaal in de verhouding van enerzijds de civiele techniek en natuur en milieu anderzijds, is dat menige ingrepen in het landschap door civiel technische werken uit het verleden tot zeer positieve resultaten hebben geleid voor natuur en milieu in het heden. Misschien kan dit feit als een schrale troost worden beschouwd.

De dijkverbeteringsproblematiek laat verder zien dat het beleid aangaande dijkverbeteringen op Provinciaal- en Rijksniveau even belangrijk zo niet belangrijker is dan de verdere invulling van dit beleid in de besluitvormingsprocedure voor de afzonderlijke dijkvakken.

Het beleidsterrein voor zaken betreffende de dijkverbeteringen is vele malen minder flexibel dan bijvoorbeeld het beleid voor de woningbouw. Veranderde inzichten in de woningbouw hebben geen of nauwelijks invloed op de bestaande situatie als geheel, zodat hier de nieuwe inzichten veel eenvoudiger afzonderlijk en op kleine schaal ingepast kunnen worden.

Hoezeer het te voeren beleid van invloed is op de uitvoering van de afzonderlijke dijkverbeteringen, is terug te vinden in de huidige stand van de dijkverbeteringen.

De laatst bekende cijfers voor de maatgevende waterstanden zullen vooral voor de dijken langs de Waal benedenstrooms van Tiel ingrijpende gevolgen kunnen hebben.

Een gedeelte van de dijken langs dit traject is al verbeterd volgens de verouderde cijfers. De vraag dringt zich

dan op, in hoeverre het sociaal en maatschappelijk verantwoord is om hier nogmaals ingrijpende wijzigingen door te voeren.

De provincie Gelderland heeft zich op het standpunt gesteld, dat eerst alle dijktrajecten die niet zijn verbeterd, zoveel mogelijk volgens de nieuwe cijfers zullen worden afgewerkt, om daarna de situatie nogmaals te bezien.

Een heroverweging van het hele beleid, in het bijzonder met ruime aandacht voor het gedeelte langs beide oevers van de Waal tussen Gorkum en Tiel, is echter nu al gewenst om te voorkomen dat de niet-waterstaatkundige belangen straks nog meer in het gedrang komen door de dan heersende feitelijke toestand van het meerendeel van de dijktrajecten.

