

Krachten en omstandigheden

Regeren is vooruitzien. Maar dat wil niet zeggen dat het niet eens verhelderend kan zijn om achterom te kijken hoe regeringsbeleid tot stand kwam. Meestal lukt dat niet en zijn er te veel schakels in het beleidsproces die zich aan de waarneming onttrekken. Slechts zelden kan een scherp beeld worden verkregen van het verloop van een gecompliceerd beleidsproces. Het onderzoek dat aan de Universiteit van Amsterdam is verricht naar het Oosterscheldebeleid in de periode 1953-1977, biedt zo'n gelegenheid 1). Het geeft een heel aardig doorkijkje van het besluitvormingsproces in een politiek en maatschappelijk belangrijke zaak. Er blijkt heel wat te zien bij een project dat nu bijna 30 jaar loopt, dat al met al meer dan f. 8,5 mrd. zal gaan kosten en dat uiteindelijk een uniek waterstaatkundig bouwwerk moet opleveren.

Het is niet allemaal vlekkeloos verlopen. In juni vorig jaar heeft de Tweede Kamer, tegen het advies van de minister van Verkeer en Waterstaat in, met algemene stemmen besloten om de regering te verzoeken de Rekenkamer een onderzoek te laten instellen naar de financiële besluitvorming rond het Oosterscheldeproject. Een aantal punten verdient zeker nadere opheldering. Maar om die financiële aspecten is het mij hier niet te doen; er zitten zeker zo interessante bestuurlijke kanten aan de zaak.

Heel interessant is bij voorbeeld wat de invloed en de rol van *deskundigen* was in het totale Oosterscheldebeleid. Het is duidelijk dat bij de Oosterscheldewerken, waarbij het gaat om een uniek technisch zeer geavanceerd project, de invloed van deskundigen in het besluitvormingsproces zeer groot was. Dat kon ook niet anders omdat behalve een kleine groep deskundigen vrijwel niemand in staat was de merites van de verschillende aangedragen technische oplossingen te beoordelen. Alleen deze groep beschikte over de informatie die noodzakelijk was om tot een afgewogen oordeelsvorming te komen. Het behoeft geen toelichting dat deskundigheid en informatie twee van de voornaamste middelen zijn om invloed op een proces uit te oefenen. Natuurlijk kunnen de deskundigen alle informatie waarover zij beschikken vrijelijk prijsgeven aan ieder die ernaar vraagt, maar de organisatie-theorie en de theorie van de collectieve besluitvorming waarschuwen ervoor dat een informatievoorsprong in de besluitvorming ook wordt gebruikt om eigen doelstellingen te bereiken. De informatie wordt vervormd en gekleurd als dat in het eigen straatje te pas komt. Het Amsterdamse onderzoek naar het Oosterscheldebeleid brengt aan het licht dat dit inderdaad gebeurd is. Toen Rijkswaterstaat en de Deltadienst eenmaal op de lijn van een pijlerdam met doorlaatopeningen zaten, werden veel goedkopere oplossingen, zoals het op deltahoogte brengen van de bestaande dijken, met oneigenlijke argumenten onder tafel gewerkt en moesten zij wijken voor de veel prestigieuzere opzet die nu is gekozen. De ingenieurs gingen met het project aan de haal, het kostenaspect raakte vrijwel uit het zicht en de politiek had in verschillende fasen van de besluitvorming het nakijken.

Toch zou het onjuist zijn te concluderen dat de politici in alle fasen van het project volledig door de technocraten buiten spel zijn gezet. De geschiedenis van het Oosterscheldeproject leert ook dat soms het informatiemonopolie kan worden doorbroken. Op een gegeven moment bleek een effectief antwoord op het overwicht van de deskundigen mogelijk in de vorm van mobilisatie van de publieke opinie en *politieke druk*. Na de watersnoodramp in 1953 was in de Deltawet vastgelegd dat behalve de Westerschelde en de Nieuwe Waterweg alle zeearmen door waterkeringen zouden moeten worden afgesloten. Met de opkomst van de milieubeweging in het begin van de jaren zeventig won echter de zorg voor de nadelige consequenties van deze oplossing voor het milieu sterk aan gewicht. Het parlement werd bestookt met verzoeken tot heroverweging van de besluitvorming en de opposi-

tiepartijen PvdA, D'66 en PPR ontwikkelden zich tot spreekbuis van dit geluid. Rijkswaterstaat en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat die nog op het spoor van een totale afsluiting van de Oosterschelde zaten, moesten evenwel nog worden omgeturnd. Een doeltreffend gebruik van de media en bewerking van de publieke opinie maakten deel uit van een wel gekozen strategie om dat te bereiken. Bovendien was van groot belang dat tegenover de deskundigheid van Rijkswaterstaat op waterstaatgebied een deskundigheid werd geplaatst op ander terrein, dat van het milieu, waarmee Rijkswaterstaat op punten kon worden verslagen. Als dan het kabinet-Biesheuvel valt en de PvdA in de regering komt, terwijl de milieulobby op volle toeren werkt, kan een nieuwe commissie in het leven worden geroepen (de commissie-Klaasesz) die een compromis moet uitbroeden. Het resultaat is de aanbeveling van een stormvloedkering met behulp van open blokken (blokkendam). Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Rijkswaterstaat) wordt overrompeld en moet zwichten. Na verder lobbyen en politieke druk uitoefenen resulteert uiteindelijk de pijlerdam met doorlaatopeningen.

Zo legden de deskundigen de politici in de luren en verrastten de politici de deskundigen. Van groot belang in het hele besluitvormingsproces waren echter ook *toevallige factoren*. Als het kabinet-Biesheuvel in 1972 niet was gevallen en de volle kabinetsperiode tot 1975 had uitgezeten, zou vrijwel zeker de afsluiting gewoon zijn doorgegaan. Het toenmalige kabinet, met Drees jr. als minister op Verkeer en Waterstaat, had absoluut geen oren naar ombuiging van het beleid op dit punt. In 1975 zou de uitvoering vermoedelijk zover zijn gevorderd dat overstappen op een alternatief plan niet meer mogelijk was. Een andere toevalsfactor vormt ook het feit dat gedurende de zes maanden waarin de commissie-Klaasesz haar compromis tussen veiligheids- en milieubelangen uitbroedde, toevalligerwijs enkele vrij zware stormen woeden. De commissie was erg onder de indruk van de vele stormen die alle prognoses tartten en van de hoge waterstanden die plaatselijk het peil van 1953 nagenoeg evenaarden. Waar achteraf kan worden vastgesteld dat concentraties van stormvloed in bepaalde perioden meteorologisch gezien niet ongewoon zijn, deden zij destijds twee leden van de commissie-Klaasesz afzien van het alternatief de Oosterschelde open te houden en de dijken te verhogen; dat voorstel zou anders mogelijkwijs een meerderheid in de commissie hebben behaald.

Zo ontstaat het beeld van de politieke besluitvorming als een wedren tussen politici en technocraten (bureaucraten), waarbij allen door het toeval kunnen worden verrast. Natuurlijk is het overtrokken het verloop van een project als dat van de Oosterschelde uitsluitend op rekening van manipulatie met cijfers, politieke druk en toevallige omstandigheden te schrijven, maar duidelijk is wel dat deze factoren van wezenlijke invloed op de besluitvorming zijn geweest. Misschien is het merkwaardigste nog wel dat een dergelijke gang van zaken zo plausibel voorkomt. Bij andere projecten en in andere beleidsprocessen zal het niet anders zijn. Er is geen reden om aan te nemen dat de besluitvorming over de toekomstige energievoorziening (wel of geen kernenergie), de inrichting van het stelsel van sociale zekerheid of de herstructurering van de Nederlandse industrie, niet aan soortgelijke krachten en omstandigheden onderhevig is. Dat maakt de uitkomsten van beleidsprocessen zo onvoorspelbaar, want wie kent precies alle krachten en voorziet alle omstandigheden?

L. van der Geest

1) A. F. Leemans en K. Geers, *Doorbraak in het Oosterscheldebeleid*, Coutinho, Muiderberg, 1983.