



> Retouradres Postbus 30314, 2500 GH, Den Haag

De Minister van Infrastructuur en Milieu
Mevrouw drs. M. Schultz van Haegen Maas Geesteranus
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Locatie Den Haag
Oranjevuitensingel 6
2511 VE Den Haag
Postbus 30314
2500 GH Den Haag
www.pbl.nl

T 070 328 87 00
F 070 328 87 99

Contactpersoon
Willem Ligtoet

M 06 11308416
willem.ligtoet@pbl.nl

Uw referentie

Onze referentie
PBL20140068

Kopie aan
W.J. Kuyken
P.R. Heij

Bijlagen
1

*Bij beantwoording van deze
brief graag onze referentie
vermelden.*

Datum 4 juli 2014
Betreft Integraliteit Deltaprogramma

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

Op verzoek van uw ministerie heeft het PBL, in samenwerking met onderzoekers van de universiteiten van Wageningen en Utrecht, een quick scan uitgevoerd naar mogelijkheden om de integraliteit van het Deltaprogramma te versterken.

In deze brief vat ik de belangrijkste conclusies van onze quick scan samen en doe ik enkele suggesties voor het versterken van de integraliteit van het Deltaprogramma.

Achtereenvolgens komen de volgende punten aan de orde:

- Integraliteit als troef voor de uitvoeringsfase van het Deltaprogramma
- Ambitie tonen en cultuurverschillen overbruggen
- Inzetten op meekoppelende belangen voor een toekomstbestendige delta
- Regionale betrokkenheid versterken
- Toepassing instrumenten zoals MKBA meer richten op integraliteit
- Private partijen meer betrekken
- Een continu lerende omgeving creëren

Het Deltaprogramma staat in een grote traditie van waterstaatkundige werken. Die traditie heeft een betekenis die boven het primaire doel, waterveiligheid, uitgaat. De strijd van de Nederlanders tegen het water is spreekwoordelijk: "God created the world, but the Dutch created the Netherlands". Vanuit het buitenland wordt met grote bewondering naar onze waterstaatkundige werken gekeken. Dat is niet alleen goed voor ons gevoel van eigenwaarde maar zeker ook voor onze positie als exporteur van kennis en kunde, aanpak en oplossingen van problemen die te maken hebben met het leven in een delta. Een ding is hierbij cruciaal: wie kan laten zien dat iets op de thuismarkt werkt, geldt als een interessante business partner.

Een toekomstgerichte delta is meer dan enkel een waterveilige delta. Net als elders spelen in onze delta diverse vraagstukken: hoe zorgen we voor een ecologisch gezonde delta die ons blijvend een goede kwaliteit water biedt? Hoe zorgen we voor een optimale benutting van het water voor transport? Hoe zorgen we dat we onze steden, natuur- en landbouwgebieden optimaal inrichten met het oog op (piek)wateroverschotten en -tekorten? Hoe richten we steden zo in dat

mensen er graag willen wonen, goed kunnen werken en zich makkelijk kunnen verplaatsen?

Ik geef u graag ter overweging om het Deltaprogramma de komende periode zo vorm te geven dat die Nederlandse visie op een toekomstgerichte delta, met kwalitatief hoogwaardige en vaak integrale oplossingen, optimaal tot stand komt en over het voetlicht wordt gebracht. Enerzijds vraagt dit om het 'in positie brengen' van bestuurlijke gremia om de meerwaarde van deze integrale oplossingen op te zoeken; anderzijds vraagt het naar mijn indruk om het zoeken naar 'iconen' die deze Nederlandse kijk op een toekomstgerichte delta voor iedereen tot uitdrukking brengen. Ik constateer dat Nederland op dit moment vooral furore maakt met iconen uit het pre-deltaprogramma: Ruimte voor de Rivier, de Zandmotor, de nieuwe Boulevard van Scheveningen. Wat zouden de iconen van het nieuwe Deltaprogramma kunnen zijn? In de komende fase zou het zoeken en benoemen van die iconen een belangrijk doel van het Deltaprogramma kunnen zijn.

Integraliteit als troef voor de uitvoeringsfase van het Deltaprogramma

Integraliteit vormt in beginsel een belangrijk vertrekpunt voor het Deltaprogramma. Bij integraliteit staan ruimtelijke samenhang en het verbinden van vraagstukken en oplossingen tussen verschillende sectoren en/of bestuurslagen centraal. Het Deltaprogramma heeft twee sterke punten waar het gaat om het bevorderen van integraliteit. Het eerste is dat de functie van Deltacommissaris integraliteit mogelijk maakt, mede vanwege zijn positie buiten de lijnorganisaties. Door deze positionering is het Deltaprogramma een nationaal programma geworden en niet alleen een Rijksprogramma. Dat maakt combinaties van oplossingen mogelijk die voorheen niet mogelijk waren. Het zou goed zijn wanneer de Deltacommissaris ook de komende tijd deze positie behoudt.

Het tweede sterk punt is dat het Deltaprogramma staat voor doelen die een breed draagvlak hebben in de samenleving. Bovendien beschikt het Deltaprogramma, vergeleken met andere belangen, over een aanzienlijke hoeveelheid middelen. De aanwezigheid van zo'n belang en dergelijke middelen is een belangrijke voorwaarde om initiatieven te kunnen nemen en ontwikkelingen in gang te zetten. Wil dit voordeel verzilverd kunnen worden, dan is om te beginnen een heldere uitwerking van de doelen van het Deltaprogramma vereist. Dit is in de eerste fase van het Deltaprogramma gebeurd. In de implementatiefase is het vervolgens belangrijk dat bij de realisatie van de doelen voldoende ruimte wordt gegeven voor de integratie van andere belangen. Hierbij gaat het om de fysieke ruimte, om flexibiliteit in de tijd en om het open houden van opties zodat op veranderende wensen vanuit andere belangen kan worden ingespeeld. Kortom het gaat om de combinatie van adaptatie en integraliteit. Een voorbeeld is het ontwerp van de Multikering Katwijk, die in 2011 voor de Schreudersprijs werd genomineerd. In dit project is veel meerwaarde gecreëerd en zijn het versterken van de waterkering en verbeteren van de boulevard prachtig geïntegreerd. Het is een voorbeeld van waar een waterstaatkundige opgave heeft geleid tot het vinden van een toekomstbestendige en kwalitatief hoogwaardige herinrichting.

Ambitie tonen en cultuurverschillen overbruggen

Uit de quick scan komt naar voren dat integraliteit vooral een kwestie is van willen, kunnen en cultuur. Daarnaast vergt werk maken van integraliteit vaak de nodige personele capaciteit en vaardigheden. Echter, integraal werken komt niet gemakkelijk tot stand in een omgeving die primair sectoraal is georganiseerd, en in een tijd dat departementen en organisaties zich terugtrekken op hun kerntaken en het streven naar transparantie om heldere en afrekenbare doelen vraagt.

Verder bestaan er nog steeds grote verschillen in het denken en handelen tussen het waterdomein en de overige ruimtelijke domeinen. In het waterbeheer domineert vaak de sectorale en technische invalshoek, terwijl in de ruimtelijke ordening de integrale en ontwerpende invalshoek het vertrekpunt is. Aan de andere kant beschikt het waterbeheer over sterke financiële en juridische arrangementen, terwijl deze in de ruimtelijke ordening veel minder sterk zijn. Hier ligt een bestuurlijke uitdaging voor de komende fase van het Deltaprogramma.

Werk maken van integraliteit is vooral een kwestie van cultuur: het zoeken naar integrale oplossingen moet een manier van werken worden. Dit begint met het uitdragen van een wervende en realistische ambitie.

Inzetten op meekoppelende belangen voor een toekomstbestendige delta

In de praktijk worden projecten vooral afgerekend op het bereiken van sectorale doelen op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Juist die heldere, sectorale kern helpt het zoeken naar verbreding: er is een hoofddoel. Ruimte voor de Rivier heeft laten zien dat in de uitvoeringsfase meerwaarde gecreëerd kan worden als andere partijen actief aan het proces deelnemen en de waterveiligheidsopgaven gecombineerd worden met andere opgaven zoals die op het gebied van stedelijke ontwikkeling en natuur. Bij het Deltaprogramma ontbreekt de tweede 'nevenschikkende' hoofddoelstelling van ruimtelijke kwaliteit. Echter, door uit te nodigen tot meekoppeling kan de meerwaarde van integrale oplossingen nog steeds zeer wel worden bereikt.

Zou het Deltaprogramma voor de implementatiefase ook een brede agenda voor de maatschappelijke betekenis van de delta centraal stellen, dan kan in het uitvoeringstraject gemakkelijker worden ingezet op meekoppelende belangen en het realiseren van participatie en cofinanciering. Het Rijk kan het voorbeeld geven door zelf initiatief te nemen en bijvoorbeeld het Deltaprogramma en natuurcombinaties die zijn geagendeerd in de Rijksnatuurvisie in één uitwerkingsvisie op gebieds- en projectniveau te integreren. Het Rijk kan andere partijen uitnodigen voor een gezamenlijk planvormings- en uitvoeringsproces.

Op zoek naar nieuwe iconen

Inzet op meekoppelende belangen maakt het ook mogelijk om nieuwe iconen te realiseren in Nederland die niet alleen belangrijk zijn voor de waterveiligheid, maar ook op andere terreinen een grote meerwaarde kunnen genereren. Dergelijke iconen kunnen ook de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven internationaal versterken. Icoonprojecten worden niet van te voren bedacht; je kunt wel de condities creëren om projecten tot iconen te laten uitgroeien.

Dergelijke iconen zouden kunnen worden gevonden binnen thema's als:

- Toekomst en kwaliteit in de stad. Het verbinden van uitdagingen voor het verbeteren van de leefomgevingskwaliteit met het vergroten van de waterveiligheid en de klimaatbestendigheid van urbane gebieden. Bijvoorbeeld het ontwikkelen van waterfronten en herstructurering van stedelijke havengebieden.
- Toekomst en kwaliteit in het landelijk gebied. Verbinden van uitdagingen voor zoetwater, ecologie en landschap. Zoeken naar nieuwe oplossingen en coalities.
- Toekomst en kwaliteit in de Zuidwestelijke delta. Het verbinden van uitdagingen voor ecologie, waterveiligheid en zoetwater met nieuwe economische en recreatieve perspectieven.

Wij zien twee manieren om deze iconen in de komende jaren een plaats te geven. Enerzijds door de wenselijkheid van icoonprojecten nu al te benoemen, anderzijds door gericht op de identificatie en uitwerking te gaan sturen.

Heel concreet doen wij u graag het idee aan de hand om hier een ontwerpcompetitie voor op te starten: 'Ontwerpen voor een toekomstbestendige delta'. Het succes van 'Rebuild by Design' strekt tot voorbeeld. Hierdoor creëren we ook de kans om de spraakmakende Nederlandse traditie van 'onderzoekend ontwerp' verder te ontwikkelen. Het identificeren en uitwerken van icoonprojecten van een toekomstbestendige delta zou opdracht kunnen worden voor de tweede fase van het Deltaprogramma.

Regionale betrokkenheid versterken

Het Deltaprogramma is een nationaal programma maar ontleent zijn kracht aan de regionale uitvoeringsstrategie. In de eerste fase heeft het Deltaprogramma een belangrijke stimulans gegeven aan het ontstaan van regionale netwerken. De daadkracht, vooral op het terrein van integraliteit, van dergelijke netwerken kan nog verder versterkt worden. Dat kan bijvoorbeeld met bovenstaande suggestie voor het ontwikkelen van een integrale uitvoeringsvisie vanuit de combinatie van Deltaprogramma en Natuurvisie. Ook combinaties met bijvoorbeeld stedelijke ontwikkeling en recreatie liggen voor de hand. U zou een belangrijke impuls kunnen geven door de provincies te verzoeken om ook op regionale schaal integraliteit te stimuleren en een actieve rol in de gebiedsprocessen op zich te nemen. In aanvulling daarop zou het instellen van kwaliteitsteams zoals bij Ruimte voor de Rivier de gebieds- en projectprocessen kunnen ondersteunen met proactief ontwerpend onderzoek om kansen voor verbinding concreet en zichtbaar te maken. Op nationaal niveau zou een interdisciplinair samengesteld 'quality team' kunnen worden ingesteld dat meedenkt over de ontwikkeling van iconen en over atelier-achtige werkvormen in de regio.

Toepassing instrumenten zoals MKBA meer richten op integraliteit

In de fase van de beleidsontwikkeling is er vaak de nodige ruimte voor integraliteit: allerlei visies en belangen krijgen dan de ruimte en kunnen worden vertaald in integrale beleidsalternatieven. In die fase kan het vroegtijdig toepassen van de MKBA als denkkader de betrokken partijen helpen om hun problemen en doelstellingen helder te formuleren en aan te geven welke effecten van de alternatieven in beeld dienen te worden gebracht. Hierbij is het essentieel

dat 'economische MKBA'-expertise en 'inhoudelijke' expertise samen optrekken. Het denkkader van de MKBA kan zo benut worden bij het ontwikkelen en beoordelen van integrale beleidsalternatieven.

Datum
4 juli 2014

Onze referentie
PBL20140068

In de uiteindelijke stap naar de beoordeling is het van belang dat het integrale karakter van beleidsalternatieven gehandhaafd blijft in een MKBA. Het is niet de bedoeling dat op voorhand de inhoudelijke samenhang van beleidsalternatieven versnipperd raakt door het alternatief uiteen te laten vallen in beoordelingen van afzonderlijke projecten. In het MKBA-beoordelingstraject moet juist nagegaan worden of het geheel inderdaad meer waard is dan de afzonderlijke delen. Empirische kennis daarover is een aandachtspunt, evenals het expliciet benoemen van de voordelen van integraliteit. Ook het wegen van waarden die wel en niet te monetariseren zijn blijft daarbij een grote uitdaging. Een specifiek punt is ook het omgaan met discontovoeten. Ik ondersteun van harte een gedifferentieerde discontovoet, die recht doet aan langetermijnbelangen.

*Bij beantwoording van deze
brief graag onze referentie
vermelden.*

Private partijen meer betrekken

Via het Deltafonds en andere bronnen wordt er voldoende geld gereserveerd om waterveiligheid en deels ook zoetwatervoorziening te realiseren. Maar dit geld is veelal alleen gelabeld voor waterveiligheid en kan daarom alleen hiervoor worden ingezet. Dit maakt de opgave om integrale oplossingen te realiseren binnen het Deltaprogramma wezenlijk complexer dan ten tijde van Ruimte voor de Rivier. Andere sectorale doelen, zoals verstedelijkings- en biodiversiteitsdoelen kunnen worden meegenomen, maar dan dienen die sectoren zelf voor de financiering te zorgen. Als de diverse overheden én private partijen, zoals institutionele beleggers of groene banken, de handen ineen slaan, kan samenwerking met het oog op meekoppelende belangen voldoende geld genereren voor integrale projecten die ook bijdragen aan de realisering van andere doelen dan waterveiligheid, waar te weinig geld beschikbaar zou zijn voor op afzonderlijke doelen gerichte projecten. Cofinancieringsarrangementen zouden aantrekkelijker kunnen worden vormgegeven. Daarvoor zijn er diverse opties die de moeite waard zijn om te onderzoeken. Een interessante gedachte is het oprichten van een meerwaarfonds, dat een deel van de financiering op zich zou kunnen nemen door projectonderdelen die weliswaar bijdragen aan de integraliteitsambitie en een positief maatschappelijk kosten-batensaldo, maar waarvoor onvoldoende middelen beschikbaar zijn, te cofinancieren. Inmiddels heeft u vanuit het Deltafonds al 200 mln. euro beschikbaar gesteld voor de kosten van ruimtelijke maatregelen. Mogelijk biedt dit aanknopingspunten voor andere partijen om hierbij aan te haken en gezamenlijk projecten te formeren die een breder palet aan waarden genereren.

Kwaliteit door integraliteit kan overigens niet door het Rijk alleen tot stand worden gebracht. Andere partijen zullen ook bereid moeten zijn om een (financiële) bijdrage te leveren.

Een continu lerende omgeving creëren

Zowel klimaatverandering als maatschappelijke ontwikkelingen zijn ongewis en moeilijk voorspelbaar. Het Deltaprogramma strekt zich uit over een lange periode en zal in verschillende fysieke, maatschappelijke en politieke omgevingen tot stand komen. De komende decennia zal dus veel geëxperimenteerd worden met de organisatie en uitvoering van verschillende typen projecten. Sommige zullen slagen, andere zullen om allerlei verschillende redenen minder succesvol verlopen.

Opdracht is om in dit dynamische traject te blijven leren en te verbeteren. Dit vraagt om het creëren van een continu lerende omgeving.

Datum
4 juli 2014

Onze referentie
PBL20140068

Voor het toetsen van de kwaliteit van de primaire waterkeringen wordt een formele toetsingsronde van 1 x per 12 jaar voorzien. In aanvulling daarop zou een geregelde en frequentere brede monitoring en evaluatie van projecten een prominente plek verdienen, uitgaande van een integrale beoordeling. Dit kan gebeuren door projecten niet alleen te monitoren op het naderbij brengen van waterveiligheids- en zoetwaterdoelen, maar - waar relevant - bijvoorbeeld ook van verstedelijkings- en natuurdoelen. Monitoring en evaluatie zouden zo georganiseerd en gebruikt kunnen worden als instrumenten om te leren en minder als instrumenten om af te rekenen.

*Bij beantwoording van deze
brief graag onze referentie
vermelden.*

Verbinden van adaptief en integraal deltamanagement maakt het mogelijk om kansen te benutten wanneer die zich voordoen. Voortbouwend op bovenstaande zie ik als mogelijke concrete stappen voor het versterken van de integraliteit van het Deltaprogramma in de uitvoeringsfase:

1. Presenteer een wervende en realistische ambitie voor integraliteit en stel daarbij toekomstgerichtheid centraal. Geef als Rijk het voorbeeld, onder meer door het Deltaprogramma en natuurcombinaties zoals die zijn geagendeerd in de Rijksnatuurvisie te integreren in concrete gebiedsprogramma's en projecten.
2. Initieer nieuwe, aan het Deltaprogramma gekoppelde icoonprojecten. Deze bevorderen de innovatie in Nederland en dragen bij aan verbetering van onze internationale concurrentiepositie.
3. Maak ook in de tweede fase gebruik van ontwerp-ateliers bij het vinden, verrijken en uitwerken van deze icoonprojecten van een toekomstbestendige delta.
4. Overweeg de introductie van een ontwerp-competitie naar het voorbeeld van 'Rebuild by Design'.
5. Versterk de inbreng vanuit regionale partijen, onder meer door voor het jaarlijks Deltaprogramma een gezamenlijk advies te vragen van alle partners in de regionale stuurgroepen waarin deze klimaatadaptatie, ruimte, natuur en andere opgaven afwegen.
6. Maak daarbij omwisselen mogelijk van voorstellen uit het Hoogwaterbeschermingsprogramma HWBP, op basis van concrete voorstellen en cofinanciering. Geef cofinancieringsarrangementen daarbij aantrekkelijker vorm.
7. Zorg voor proactief ontwerpend onderzoek, MKBA's die meer gericht zijn op integraliteit en een kwaliteitsteam bij de voorbereiding van de afwegingen, om daarmee integrale besluitvorming te bevorderen.
8. Creëer een praktijk van continu leren bij de integrale ontwikkeling en uitvoering van projecten, gekoppeld aan de implementatie van het Deltaprogramma.

**Planbureau voor de
Leefomgeving**

Datum
4 juli 2014

Onze referentie
PBL20140068

*Bij beantwoording van deze
brief graag onze referentie
vermelden.*

Het Deltaprogramma is natuurlijk voor Nederland op zichzelf al een icoon met grote uitstraling. Mijn suggesties zijn vooral bedoeld om die ambitie ook in de praktijk te realiseren. Het PBL levert hier waar passend graag een bijdrage aan.

Hoogachtend,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Hajer', with a long horizontal stroke extending to the right.

Prof. dr. Maarten Hajer
Directeur

Bijlage: achtergrondrapport universiteiten Wageningen en Utrecht, inclusief verslaglegging debat dat voor de quick scan is georganiseerd tussen wetenschappers en beleidsmakers.