



Planbureau voor de Leefomgeving

SAMENHANG IN DE DELTA

Op weg naar een integrale
visie en goed afgestemde
investeringsbeslissingen

PBL-Cahier

Samenhang in de Delta

Op weg naar een integrale visie en goed afgestemde investeringsbeslissingen

Verslag van een themabijeenkomst met vertegenwoordigers van het PBL en de departementen op 7 maart 2012

Samenhang in de Delta.

Op weg naar een integrale visie en goed afgestemde investeringsbeslissingen

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Den Haag, augustus 2012

PBL-publicatienummer: 500078005

Contact

willem.ligtvoet@pbl.nl

Bijdragen

Marjan Slob, Willem Ligtvoet, Rienk Kuiper, Petra van Egmond

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie

Marjan Slob

Opmaak

Textcetera, Den Haag

U kunt de publicatie ook downloaden via de website www.pbl.nl. Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: PBL (2012), *Samenhang in de delta. Op weg naar een integrale visie en goed afgestemde investeringsbeslissingen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Het ideaal: integraal beleid 4

De PBL/DG-themabijeenkomst: de Rijn-Schelde Delta 6

Verbindingen leggen tussen dossiers 6

De Rijksrol in een decentrale setting 7

Een bestuurlijke puzzel: wie zit er aan welke knoppen? 7

Visie geeft rust 9

Rijk voelt zich verantwoordelijk voor regie 9

Toepassing: naar een samenhangende visie op de Rijn-Schelde Delta 10

Geen blauwdruk, maar een baken 10

Van visie naar maatregelen 12

Kennis consolideren – *een weg vinden te midden van onderzoeksdruk* 12

Conceptuele helderheid brengen – *hebben we hetzelfde beeld voor ogen?* 13

Zoeken naar optimale oplossingen – *een creatief proces met alle betrokken actoren* 14

Bepalen van de juiste volgorde – *welke besluiten en maatregelen vloeien uit elkaar voort?* 14

Toepassing: integraal beleid rond sluizencomplexen 15

Vervolg – pilot Rijn-Schelde Delta 18

Bijlage: lijst van aanwezigen 20

Het ideaal: integraal beleid

Integraal werken levert veelsoortige voordelen op ...

Het inrichten en beheren van de ruimte raakt altijd aan verschillende waarden en belangen, bijvoorbeeld die van bedrijvigheid, ecologie, veiligheid, recreatie. Bestuurlijk gezien komen er in de fysieke ruimte dus tal van dossiers samen.

Idealiter komen beleidsmakers tot samenhangende oplossingen voor een gebied. Dit garandeert dat activiteiten die gericht zijn op het bevorderen van economie of veiligheid niet indruisen tegen maatregelen om de ecologische waarde van een gebied te bevorderen. Helemaal mooi is het als de inspanningen op verschillende domeinen elkaar zelfs weten te versterken. Bijvoorbeeld door werk met werk te maken, en dijken op zo'n manier te verbeteren dat zij zowel veiliger als ecologisch interessanter worden. Kijken naar samenhang voorkomt dus niet alleen dat beleid zichzelf tegenwerkt, maar levert ook kansen op. Dergelijk 'integraal beleid' maakt dat sectoraal verantwoordelijken die hun dossiers op elkaar afstemmen tot betere oplossingen komen. Integraal werken betekent niet dat alle kwesties die spelen ook tegelijkertijd moeten worden aangepakt. Investeringsritmes van verschillende departementen van het Rijk en van de provincies en gemeentes lopen immers meestal niet synchroon. Integraal werken betekent dan ook: zoeken naar de goede volgorde van investeringen en zoeken naar mogelijkheden om investeringen te koppelen, te faseren, te versnellen of juist naar achteren te schuiven als dat in samenhang met andere investeringen tot een grotere effectiviteit leidt. Als de samenhang inhoudelijk én in de tijd goed in beeld is gebracht kunnen beslissingen elkaar versterken – en geld opleveren ('meer met minder geld'). Als dat wordt nagelaten zullen onvoldoende afgestemde beslissingen juist tot extra kosten leiden.

... maar staat onder druk in tijden van financiële krapte

Integraal beleid voeren is dus een staaltje van bestuurlijke wijsheid. De huidige financiële krapte brengt echter het reële gevaar met zich mee dat bestuurders zich terugtrekken op hun hoofdverantwoordelijkheid; zij willen in ieder geval het eigen tuintje op orde brengen en houden. Sectorale lijnen worden dan weer dominant. Slinkende budgetten kunnen er dus toe leiden dat het beleid voor een bepaald gebied versplintert. Terwijl krappe tijden er juist om vragen om gebruik te maken van de financiële kansen die een goede samenwerking biedt.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) vindt het belangrijk om de samenhang tussen beleidsvelden te zoeken, creativiteit aan te boren en nieuwe manieren te ontdekken om verschillende doelen te bereiken. Het Planbureau heeft daarom het initiatief genomen om samen met enkele Directeuren-Generaal (DG's) van verschillende departementen te verkennen of integraal werken ook – of juist – bij slinkende budgetten haalbaar is. Het PBL wilde ook graag onderzoeken hoe het daarbij behulpzaam kan zijn. Het PBL koestert zijn onafhankelijke positie, maar hoort wél graag hoe het zijn taak zodanig kan inrichten dat de geleverde kennis nog beter aansluit bij de behoeften van de verantwoordelijke bestuurders.

*Oog hebben voor samenhang
maakt dat beleidsbeslissingen
elkaar versterken*

De PBL/DG- themabijeenkomst: de Rijn-Schelde Delta

Verbindingen leggen tussen dossiers

Op verzoek van de DG's heeft het PBL op 7 maart 2012 een eerste PBL/DG-themabijeenkomst georganiseerd in het Johan de Witthuis in Den Haag. Doel van zo'n themabijeenkomst is om nieuwe kansrijke perspectieven en een integrale benadering te bediscussiëren. Op deze eerste bijeenkomst lag de vraag voor hoe DG's dossiers zouden kunnen verbinden rond een concreet gebied: de Rijn-Schelde Delta. Als je vanuit een integrale blik naar deze delta kijkt, wat zijn dan de meest effectieve oplossingen? Verschijnen er wellicht nieuwe kansen?

Beleid aan tafel: integrale discussie Rijn-Schelde Delta



Tijdens de bijeenkomst zijn de DG's met elkaar in gesprek gegaan over de samenhang tussen bovenstaande beleidsvelden in de Rijn-Schelde Delta.

De Rijksrol in een decentrale setting

Een bestuurlijke puzzel: wie zit er aan welke knoppen?

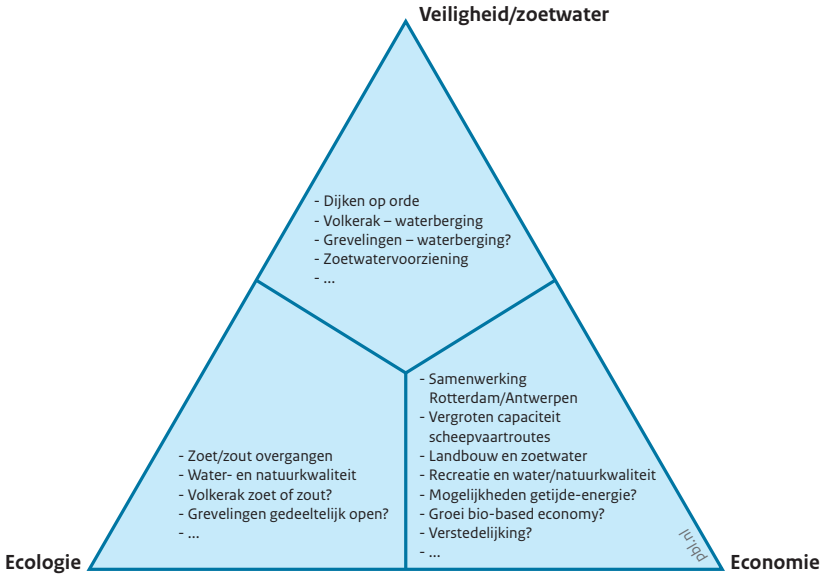
Integraal werken betekent allereerst erkennen dat beleidskeuzes samenhangen. Alleen wie groter kijkt en zaken combineert, kan immers kansen en oplossingen zien die je anders niet ziet. Oplossingen van technische aard, maar ook kansen in de vorm van nieuwe coalities en samenwerkingsverbanden.

Integraal werken vergt in de praktijk nogal wat van bestuurders. Zij moeten weet hebben van alle onderwerpen die spelen binnen een bepaald gebied, een globaal inzicht verwerven in de vaak complexe afhankelijkheden tussen die onderwerpen, en liefst ook kijk hebben op hoe dit specifieke gebied functioneert binnen een gebied van nog grotere omvang.

Lastig: het Rijk is verantwoordelijk voor het systeem, terwijl ruimtelijke beslissingen vaak op decentrale bestuurlijke niveaus worden genomen

De politiek-bestuurlijke trend is om meer beslissingsbevoegdheden over te dragen aan decentrale overheden. Dit schept ruimte voor lokale kennis en ambities en kan leiden tot slimme, gebiedsspecifieke oplossingen die vanuit generiek beleid niet gevonden hadden kunnen worden. De keerzijde is dat decentrale overheden niet per se goed zijn toegerust om die complexe, zeer kennisintensieve, integrale visie op te stellen waar een gebied eigenlijk om vraagt. Daardoor bestaat het gevaar dat kansrijke combinaties van dossiers die verschijnen door breder naar een gebied te kijken, simpelweg niet in beeld komen.

Speelveld in de Rijn-Schelde Delta



De deelnemers van de PBL/DG-bijeenkomst constateren dat de driehoek Economie – Veiligheid – Ecologie het speelveld in de Rijn-Schelde Delta goed schematiseert. De komende decennia zal er vooral worden geïnvesteerd in economie en veiligheid. Deze investeringen hebben echter grote raakvlakken met het ecologisch functioneren van de delta.

Bovendien zitten gemeenten en provincies – ondanks de genoemde decentralisatie – op cruciale momenten niet aan de knoppen. Zo zijn de provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant en Zeeland actief met het ontwikkelen van een visie op de Rijn-Schelde Delta, maar vallen de Deltawateren onder beheer van het Rijk. Het Rijk is zelf overigens ook niet helemaal ingericht op dit ideaal van integraal beleid. Het Rijk kijkt immers in de eerste plaats vanuit sectorale verantwoordelijkheden (en dus niet integraal) naar vraagstukken. Deze gegevens tezamen leiden tot een bestuurlijke puzzel: hoe komen verschillende overheden en verschillende verantwoordelijke bestuurders tot gebiedsgerichte, samenhangende oplossingen?

Visie geeft rust

Over ‘integraal denken’ is het laatste woord niet gezegd. Maar wil het tot integraal beleid komen rond de Delta, dan zullen Rijk en provincie in ieder geval nauw moeten samenwerken en hun respectievelijke mandaten en verantwoordelijkheden goed op elkaar moeten afstemmen. Van groot belang is daarbij dat er een coherente visie is. Een visie biedt alle betrokkenen duidelijkheid over de doelen voor de langere termijn, geeft bestuurlijke rust en schept een context waarin publieke en private partijen lange termijnplannen kunnen maken.

Neem bijvoorbeeld een investeerder in recreatieterreinen langs de oevers van het Volkerak- Zoommeer. Deze ondernemer zal bijvoorbeeld graag willen weten of hij voor de toekomst uit moet gaan van een zoet of zout Volkerak, en met welke peilfluctuaties hij rekening moet houden. Pas als Rijk en provincies een duidelijke gezamenlijke visie op de ontwikkeling van het Volkerakgebied hebben, kan hij in feite een effectieve investeringsbeslissing nemen.

Rijk voelt zich verantwoordelijk voor regie

Tijdens de bijeenkomst laten de DG’s weten het als een rijksopgave te voelen om de samenhang tussen dossiers en vraagstukken te schetsen, en vervolgens op hoofdlijnen de regie te voeren. Het Planbureau zou daarbij volgens hen behulpzaam kunnen zijn, bijvoorbeeld door betrokken partijen objectieve informatie te geven over de samenhang tussen de komende grote investeringsbeslissingen in de Delta.

Toepassing: naar een samenhangende visie op de Rijn-Schelde Delta

De Rijn-Schelde Delta is een spannend gebied. In deze dynamische overgang tussen rivieren en zee liggen grote open wateren met daarin enkele grotere en kleinere eilanden. De landbouw is op deze eilanden een belangrijke grondgebruiker. De eilanden vertegenwoordigen ook belangrijke natuurwaarden en zijn bovendien toeristisch aantrekkelijk. De meest intensieve scheepvaartroute van Europa, die tussen Rotterdam en Antwerpen, loopt door dit gebied; voor Antwerpen is de Westerschelde van levensbelang.

Voor de ontwikkeling van dit gebied vormen economie, veiligheid tegen overstromen en ecologie de drie prominente pijlers. Water is het verbindende element tussen deze pijlers: de scheepvaart en landbouw zijn afhankelijk van water, het gevaar voor overstromingen komt van datzelfde water en de natuurkwaliteit van de Zeeuwse en Zuid-Hollandse wateren op deze overgang tussen zoet en zout is van Europese betekenis. Beleid op het gebied van economie, veiligheid, zoetwatervoorziening, landbouw, scheepvaart en natuur komen hier dus bij elkaar.

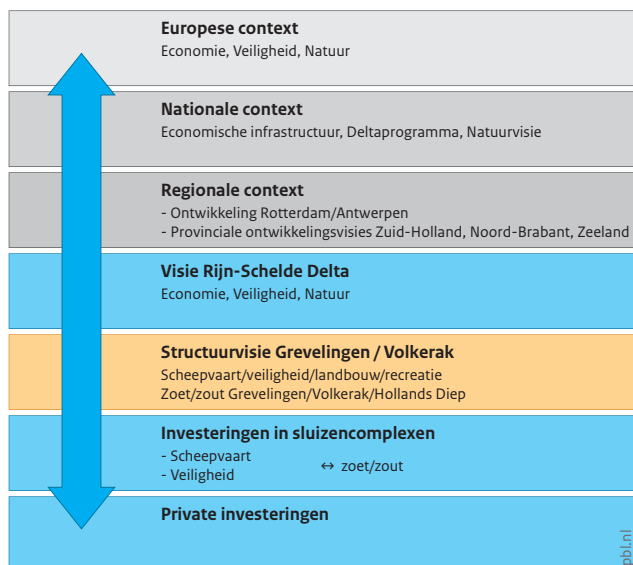
Geen blauwdruk, maar een baken

In de Rijn-Schelde Delta zijn de wensen en ambities van de regio zelf niet los te zien van nationale strategieën en besluiten. Veel van het ruimtelijk beleid is gedecentraliseerd, maar voor dit gebied ligt er ook op rijksniveau een grote afstemmingsopgave. Het Rijk staat hier namelijk op korte termijn voor zeer forse investeringsbeslissingen. Die beslissingen hebben bovendien een grote reikwijdte, want de betekenis van het gebied overstijgt de landsgrenzen. Een dynamische delta kan bijdragen aan het wereldwijde profiel van Nederland als vernieuwend en creatief deltaland. Het is daarom zaak om rijkskeuzes in samenhang te bezien met wat de provincies en gemeenten met het gebied voor ogen hebben. Tijdens de bijeenkomst viel het woord Structuurvisie. Zo'n visie werd gezien als eindpunt van een iteratief proces - dus als resultaat van een open, gezamenlijke zoektocht tussen sectoren en bestuursniveaus. Zodat Rijk en regio gezamenlijk een stip op de horizon zetten. Niet als blauwdruk, maar als baken!

Rijn-Schelde Delta



Gelaagdheid in schaalniveaus



In de Rijn-Schelde Delta zijn de wensen en ambities van de regio en van private investeerders niet los te zien van nationale strategieën en besluiten. Het Rijk heeft met de Structuurvisie Grevelingen/Volkerak en de geplande investeringen in de sluiscomplexen een belangrijke sleutel in handen.

Van visie naar maatregelen

De DG's onderstrepen tijdens de bijeenkomst het belang van een ruimtelijke visie op het gebied. Zo'n visie is noodzakelijk om werkelijk integraal te werken.

Maar een visie alleen is niet genoeg. Juist rond water hangen veel dossiers en vraagstukken met elkaar samen. De Rijn-Schelde Delta kent een groot aantal verschillende wateren, zoals het Haringvliet-Hollands Diep, Grevelingen, Volkerak-Zoommeer, Oosterschelde en Westerschelde en verschillende gebieden zoals de Zeeuwse en Zuid-Hollandse eilanden, West-Brabant en Zeeuws-Vlaanderen. Zowel op het schaalniveau van de delta als geheel, als op het niveau van verschillende gebieden en wateren kan dit leiden tot een zekere vertwijfeling : waar en waarmee te beginnen als alles met alles te maken heeft? Het gevaar bestaat dat partijen gaan rondzoemen in een mooie algemene visie en op elkaar gaan wachten. De deelnemers formuleren tijdens de bijeenkomst enkele voorwaarden om van een visie tot maatregelen te kunnen komen.

Kennis consolideren – een weg vinden te midden van onderzoeksdrukke

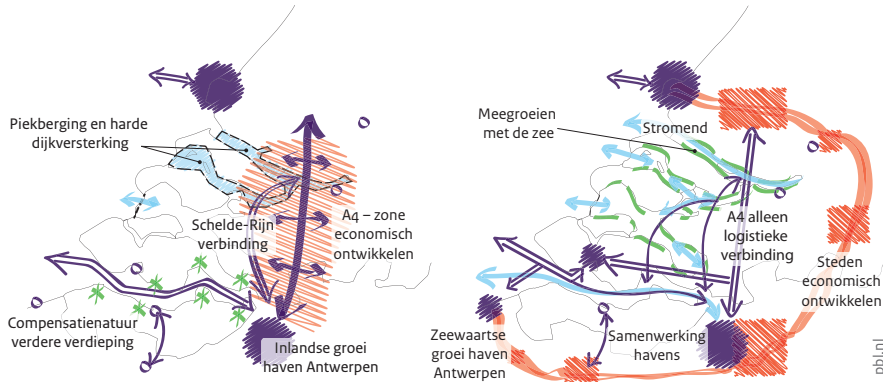
Het eerste waar bestuurders en andere partijen behoefte aan hebben, is betrouwbare, onafhankelijke en in de tijd consistente informatie op basis waarvan zij hun koers kunnen uitzetten. Dat is nog niet zo eenvoudig, want er bestaat niet alleen bestuurlijke drukke, maar ook onderzoeksdrukke. Vele partijen hebben onderzoek uitgezet en uitgevoerd rond vraagstukken in de Rijn-Schelde Delta. Dat maakt het lastig om overzicht te houden en de samenhang of juist tegenstrijdigheid in onderzoeksresultaten te ontwaren. Het is dus zaak de informatie te ordenen en op elkaar af te stemmen.

Voorwaarden voor integraal werken

Beelden voor de langetermijn-ontwikkeling Rijn-Schelde Delta

Gecompartimenterde Delta – Tussengebied

Stromen in de Delta – Steden



Een gezamenlijk beeld voor de langetermijn-ontwikkeling is van belang om tot samenhangende beleidsbeslissingen te komen. Kiezen we uiteindelijk voor een gecompartimenterde delta of voor stromen in de delta? Zien we de A4 als economische ontwikkelingszone of alleen als transport-as? Blijven we de Westerschelde zo lang mogelijk verdiepen met bijbehorende natuurcompensatie, of gaat de haven zeewaarts groeien? En hoe zien we de combinaties?

Conceptuele helderheid brengen – hebben we hetzelfde beeld voor ogen?

‘Integraal werken’ veronderstelt in ieder geval dat de betrokkenen dezelfde concepten hanteren (en hetzelfde onder die concepten verstaan). De samenhang tussen die concepten hoort bovendien logisch en doordacht te zijn. Op zichzelf is het vaak niet eens zo moeilijk om tot conceptuele overeenstemming te komen, omdat de discussie nog niet over het uitruilen van belangen gaat. Vaak wordt deze stap echter overgeslagen, wat verderop in het bestuurlijke proces - in de uitvoering - tot verwarring en oponthoud kan leiden.

Het is met andere woorden zaak dat betrokkenen dezelfde beelden voor ogen hebben bij hun beraadslagen. Als wij spreken over economische ontwikkeling van het gebied, hoe zien wij dan bijvoorbeeld de verbinding tussen Rotterdam en Antwerpen? Ons beeld hiervan heeft directe consequenties voor bijvoorbeeld de doorgetrokken A4: wordt dat primair een transportas of ook een regionale ontwikkelingsas?

Zoeken naar optimale oplossingen – een iteratief proces met alle betrokken actoren

Conceptuele helderheid over de strategische langetermijnvisie voor de Rijn-Schelde Delta schept ruimte bij de verdere uitwerking. Ruimte om naar creatieve maatregelen en verbindingen te zoeken door verschillende vraagstukken en schaalniveaus ‘in één mandje te doen’. Het voordeel van de bewegingsruimte die zo ontstaat is dat betrokkenen niet worden geconfronteerd met een strakke blauwdruk. Gaandeweg, onder invloed van voortschrijdend inzicht of doordat bepaalde nieuwe feiten beschikbaar komen, kan de invulling en uitvoering van het beleid daadwerkelijk nog worden bijgesteld. Zo kan de visie in de praktijk ‘uittrillen’, wat de acceptatie en betrokkenheid vergroot.

Op een wat hoger schaalniveau kan het vruchtbaar zijn om met scenario’s te werken: wat verschijnt als verstandig beleid als we het accent leggen op een bepaalde waarde, bijvoorbeeld economie? Of juist op ecologie? Scenario’s zetten visies naast elkaar en kunnen een indruk geven van de wereld waartoe het werken vanuit een bepaalde visie zal leiden. Zo’n beeld of indruk van de wereld waarop wordt gekoerst, helpt de politiek om te zien wat globaal de effecten van investeringsbeslissingen zijn, en hoe de kosten zullen neerslaan. Zo kunnen afruilen in kaart worden gebracht. Heldere politieke keuzes op rijksniveau maken het voor andere overheden gemakkelijker om beleidsprioriteiten te stellen. Sommige maatregelen kunnen bovendien ‘no regret’ blijken te zijn; ze hebben binnen elk scenario een gunstig effect.

Bepalen van de juiste volgorde – welke besluiten en maatregelen vloeien uit elkaar voort?

De concepten zijn duidelijk, er is een gedeelde toekomstvisie en het is helder welke beleidsbeslissingen genomen zijn. Nu wordt het zaak om de juiste volgorde van concrete maatregelen te bepalen. Dat maakt het ook mogelijk om de verantwoordelijkheid voor een specifieke stap aan een bepaalde partij toe te wijzen - dus om te bepalen aan wie op welk moment de regie toevalt. Als niet duidelijk is welke keuze vóór een andere keuze komt, dreigt het gevaar dat de betrokkenen blijven rondtollen in een visie of dat er onbedoeld een investeringsbeslissing wordt genomen die de verkeerde kant uit werkt. ‘Integraal werken’ wil dus ook zeggen dat het ingezette beleid inclusief de concrete maatregelen samenhang vertoont. Daarmee is niet gezegd dat elke beslissing altijd met tal van andere beslissingen samenhangt. Soms zijn beslissingen goed los van elkaar te nemen. Integraal werken verschaft ook daarover juist helderheid. Zodat partijen niet nodeloos op elkaar hoeven te wachten.

Toepassing: integraal beleid rond sluizencomplexen

De komende jaren zullen in de Rijn-Schelde Delta verschillende sluizencomplexen aangepakt gaan worden. Het gaat daarbij om de sluizen in de Volkerakdam (de scheiding tussen het Volkerak en het Haringvliet/Hollands Diep) en de Krammersluizen in de Philipsdam (de scheiding tussen de Oosterschelde en het Volkerak). Deze scheepvaartsluizen moeten vervangen worden omdat ze verouderd zijn. Tegelijk zijn er aanpassingen nodig. In de loop der jaren is de scheepvaart namelijk gegroeid op de trajecten Rotterdam-Antwerpen en Rotterdam-Terneuzen-Parijs. Bovendien heeft het Volkerak een waterbergingsfunctie gekregen voor piekafvoeren van de grote rivieren. Er zullen dus meer en grotere schepen door de sluizen heen moeten kunnen, terwijl de sluizen tegelijkertijd geschikt moeten worden gemaakt om een deel van de piekafvoeren van de Rijn naar het Volkerak te kunnen leiden. In de Grevelingendam (de scheiding tussen het Volkerak en de Grevelingen) zou een nieuwe verbinding moeten komen, als ervoor gekozen zou worden om de hoogwaterpieken vanuit de grote rivieren via het Volkerak naar de Grevelingen af te leiden. Tenslotte moeten deze pieken via een vergrote doorlaat in de Brouwersdam op zee geloosd kunnen worden. Een klassieke opgave, niet alleen voor waterbouwkundig ingenieurs, maar bijvoorbeeld ook voor ruimtelijke planners en natuurbeheerders.

Zoet of zout water in het Volkerak?

Ondertussen doet zich een ander vraagstuk voor. Het heeft voordelen om het nu zoete water in het Volkerak te laten verzilten. Hiermee worden de nu regelmatig optredende blauwalgenplagen voorkomen en wordt het gebied aantrekkelijker voor toerisme ('West-Brabant aan zee'). Tegelijkertijd echter vervalt daarmee het Volkerak als bron voor zoetwater voor de omliggende gebieden. In combinatie met het creëren van een verbinding van de Grevelingen met de zee, is het mogelijk om de piekafvoerverbinding door de Grevelingendam te gebruiken om het Volkerak weer te laten verzilten. Deze ingrepen zullen de water- en natuurkwaliteit in zowel het Volkerak als de Grevelingen sterk kunnen verbeteren. Die zijn door gebrek aan dynamiek in beide wateren de afgelopen decennia achteruitgegaan.

Investeringsknooppunten Rijn-Schelde Delta



Rijkswaterstaat gaf tijdens de bijeenkomst duidelijk aan dat een gedeelde visie over de zoet/zout- dynamiek noodzakelijk is voor effectieve investeringsbeslissingen omtrent individuele sluiscomplexen.

Het is niet moeilijk in te zien dat er behoefte is aan een samenhangende lange-termijn visie om tot effectieve investeringsbeslissingen te komen rond de drie sluiscomplexen die het Volkerak scheiden van het Hollands Diep, de Grevelingen en de Oosterschelde. Immers, als het Volkerak zout zou worden in plaats van zoet, dan zou de scheiding tussen zoet en zout zoals die nu bestaat tussen Volkerak en Oosterschelde en tussen Volkerak en Grevelingen verdwijnen. De scheiding tussen zoet en zout water zou dan komen te liggen tussen Volkerak (zilt) en Hollands Diep (zoet). In dat geval is de vernieuwing van het versleten zoet-zoutscheidingsstelsel in de Krammersluizen op de Philipsdam overbodig. In plaats daarvan is dan bij de te vervangen Volkeraksluis een scheidingssysteem tussen zoet en zout water nodig. Tussen de Grevelingen en het Volkerak zou er dan geen nieuwe piekafvoerverbinding in de vorm van een dure spuisluis meer nodig zijn; een (veel goedkopere) brug zou dan ook volstaan. Oriënterend onderzoek geeft aan dat het beter afstemmen van deze grote investeringsbeslissingen mogelijk enkele honderden miljoenen euro's kan besparen op de aanstaande investeringen in deze sluiscomplexen. Een eensluitende, integrale lange-termijnvisie op dit gebied is daarvoor wel cruciaal.

Zoet water voor de landbouw – op zoek naar robuuste beslissingen

Het Volkerak-Zoommeer is nu een zoet meer. Juist in het zomerse groeiseizoen is dit water echter regelmatig onbruikbaar voor de landbouw vanwege de blauwalgenplagen. Gelukkig zijn er alternatieven voorhanden voor de zoetwatervoorziening. In beginsel voert de Rijn meer dan genoeg water aan om de gehele delta van zoet water te voorzien, en ook de regionale grondwatersystemen en kleinere rivieren in West-Brabant leveren zoet water. Nader onderzoek kan in beeld brengen welke opties er zijn om de landbouw te verzekeren van een goede zoetwatervoorziening als het Volkerak zout zou worden, en welke kosten deze met zich meebrengen. Wellicht kan een deel van de besparingen op de investeringen in de sluizencomplexen worden gebruikt om nieuwe aanvoerwegen van zoetwater te bekostigen.

Afstemmen grote investeringsbeslissingen kan mogelijk honderden miljoenen euro's besparen

Het is daarbij zaak om ook naar de robuustheid van de te nemen beslissing te kijken. Heeft de beslissing ook op langere termijn het gewenste effect? Stel bijvoorbeeld dat de temperatuur als gevolg van de klimaatverandering blijft stijgen, dan neemt het risico op blauwalgenbloei alleen maar toe. De bruikbaarheid van het zoete water in het Volkerak zou dan dus verder afnemen. Een systeem waarbij de landbouw zoet water betreft van grondwater en (via een pijpleiding) uit de grote rivieren, is dan minder gevoelig voor klimaatverandering en specifieke weersomstandigheden (zoals een warm voorjaar). Kortom: het speelveld voor keuzes is groot en de richting nog ongewis. Rijkswaterstaat staat echter binnenkort voor de concrete vraag hoe het de Volkeraksluis en de andere sluizen moet gaan vormgeven, terwijl eigenlijk nog niet duidelijk is aan welke voorwaarden de sluizen moeten voldoen wat betreft de zoet- en zoutwaterverdeling. Dat vraagt op een hoger schaalniveau dus een duidelijke richtinggevende keuze en die hangt weer samen met de overkoepelende vraag is: welk toekomstbeeld heeft Nederland voor de delta voor ogen?

Vervolg – pilot Rijn-Schelde Delta

Inmiddels heeft het Directoraat-Generaal Ruimte en Water een Structuurvisie Grevelingen/Volkerak op de agenda gezet. Deze Structuurvisie zal in een iteratief proces tussen Rijk, provincies en relevante stakeholders tot stand moeten worden gebracht. Als vervolg op de PBL/DG-bijeenkomst is het Planbureau voor de Leefomgeving in gesprek met Rijk, provincies, het Deltaprogramma en het deelprogramma Zuid-westelijke Delta. Inzet is om gezamenlijk te bezien hoe de Rijn-Schelde Delta en daarbinnen de casus Grevelingen/Volkerak één van de proefprojecten kan zijn waarbij het Planbureau kennis en expertise op het gebied van scenario-ontwikkeling en visievorming op regionale schaal inbrengt. Het gaat daarbij om de hele driehoek Economie – Veiligheid – Ecologie.

Het aanbod van het PBL is een inbreng te leveren door in samenwerking met andere partijen:

- *kennis te consolideren*. Gezien het grote aantal reeds afgeronde en nog lopende onderzoeken met mogelijk niet altijd gelijklopende conclusies hebben bestuurders en andere partijen behoefte aan betrouwbare, onafhankelijke en in de tijd consistente informatie. Het PBL kan hierin voorzien door een actuele en voor alle betrokkenen toegankelijke kennisbasis bij te houden;
- *conceptuele helderheid te brengen*. Het is vaak niet zo moeilijk om tot conceptuele overeenstemming te komen zolang het uitruilen van belangen nog niet aan de orde is geweest. Maar daarna blijken de geesten soms toch te scheiden; blijkbaar verstond een ieder wat anders onder het concept. Daarom is het van groot belang om ook in een vroege planfase goed benoemd te krijgen wat ieder bedoelt. Het PBL kan hierin voorzien door de doelen en concepten te confronteren met mogelijke concrete maatregelen;
- *informatie aan te dragen bij het zoeken naar integrale oplossingen*. Door verschillende vraagstukken en schaalniveaus ‘in één mandje te doen’ en in samenhang te bezien, komt er ruimte om naar creatieve maatregelen te zoeken. Het kan vruchtbaar zijn om met scenario’s te werken die de effecten van investeringsbeslissingen in beeld brengen. Het PBL kan hierin voorzien door het verband te leggen tussen de doelen van de structuurvisie voor het Grevelingen/Volkerak-gebied en andere doelen voor de kortere en langere termijn voor de Rijn-Schelde Delta als geheel.

Dat kan bijvoorbeeld door bestaande toekomstverkennde scenario's voor deze regio verder uit te werken en te verfijnen, kansen voor de regio in beeld te brengen, en beleidsopties aan te dragen;

- *een bijdrage te leveren aan het bepalen van de optimale volgorde van investeringsbeslissingen.* Het goed afstemmen van aparte investeringsbeslissingen op elkaar kan sterk kostenbesparend werken. Het PBL kan hierin voorzien door – voorafgaand aan het moment waarop concrete investeringsbeslissingen worden genomen – alle voorgenomen concrete maatregelen in een gebied aan elkaar te relateren.

Bijlage: lijst van aanwezigen

Voorzitter:

Hans van der Vlist (*voormalig Secretaris-Generaal ministerie van VROM*)

Departementale vertegenwoordigers:

Annemie Burger (*Directeur-Generaal Natuur & Regio,
ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie*)

Jan Hendrik Dronkers (*Directeur-Generaal Rijkswaterstaat,
ministerie van Infrastructuur & Milieu*)

Bernard ter Haar (*Directeur Generaal Milieu en Internationaal beleid,
ministerie van Infrastructuur & Milieu*)

Wim Kuijken (*Deltacommissaris*)

Chris Kuijpers (*Directeur-Generaal Ruimte, ministerie van Infrastructuur & Milieu*)

Carla Moonen (*Raadadviseur Duurzame Ontwikkeling, ministerie van Algemene Zaken*)

Lidewijde Ongering (*Directeur-Generaal mobiliteit, ministerie van Infrastructuur & Milieu*)

Joost Schrijnen (*Deltaprogramma, programmadirecteur deelprogramma Zuidwestelijke Delta*)

PBL:

Maarten Hajer (*directeur*)

Reinier van den Berg (*onderdirecteur*)

Willem Ligtoet (*plaatsvervangend sectorhoofd Water Landbouw en Voedsel*)

Rienk Kuiper (*programmaleider Ruimtelijke Ordening*)

Petra van Egmond (*projectleider Natuurverkenning 2011*)

Tekst:

Marjan Slob (*zelfstandig schrijver en filosoof*)

Rijn-Schelde Delta: gedeelde langetermijnvisie noodzakelijk voor goed afgestemde investeringsbeslissingen

Welke economische perspectieven zijn er binnen de Rijn-Schelde Delta? Is de A4 te beschouwen als een economische ontwikkelingszone voor de Delta of alleen als transportas? Hoe om te gaan met veiligheid en met zoet- en zoutwater in de Delta? Is een (gedeeltelijk) herstel van natuurlijke dynamiek mogelijk? Hoe ontwikkelen de havens zich en hoe is de steeds intensievere scheepvaart te accommoderen? Is in de toekomst steeds weer natuurcompensatie langs de Westerschelde noodzakelijk of zijn er alternatieven? Hoe passen de strategische keuzes op verschillende schaalniveaus bij elkaar?

Een gezamenlijke visie voor de langetermijnontwikkeling van de Rijn-Schelde Delta is van groot belang om tot samenhangende beslissingen te komen. Dit stelden de betrokken Directeuren-Generaal vast op een door het PBL georganiseerde themabijeenkomst. Aan de orde was of integraal werken ook – of juist – bij slinkende budgetten kansen biedt. Het PBL is vervolgens in gesprek gegaan met departementen, provincies en het Deltaprogramma. Het is de bedoeling om de kansen en bedreigingen en de kosten en baten van verschillende scenario's voor de Rijn-Schelde Delta als geheel in beeld te brengen, en deze te verbinden met actuele keuzes over investeringsbeslissingen voor de komende vijf tot twintig jaar. Die beslissingen betreffen de thema's economie, veiligheid en ecologie.

Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

Bezoekadres
Oranjevuitensingel 6
2511 VE Den Haag
T +31 (0)70 3288700

www.pbl.nl

Augustus 2012