Verslag Startdag reflectiecommissie ZWDelta.NL – 2 december 2008

Airport Hotel Rotterdam

Voorwoord

Voor u ligt het verslag van de eerste van zeven bijeenkomsten die in december 2008 en januari en februari 2009 zullen plaatsvinden met de reflectiecommissie voor de zuidwestelijke delta van Nederland. In deze bijeenkomsten zullen vraagstukken voor veiligheid, waterhuishouding, scheepvaart, landbouw, economische ontwikkeling en ecologie in het zuidwestelijk deltagebied worden besproken met de commissie. Op vijf van de dagen zal een selectie van sleutelprojecten in het gebied centraal staan. Deze eerste dag was bedoeld om de opgave helder te krijgen en afspraken te maken over de aanpak.

Ik hoop dat ik voor alle aanwezigen spreek als ik zeg dat de dag zeer geslaagd was. Mede dankzij uitstekende bijdragen van Leo Adriaanse en Bart Parmet. Leo Adriaanse heeft de commissie een bijzondere indruk gegeven van datgene waar ze mee te maken zal krijgen en Bart Parmet hield de commissie voor dat er een belangrijke rol voor haar is weggelegd in het traject naar een nationaal deltaprogramma.

De sfeer was goed, de stemming positief. Wel is zeer duidelijk geworden hoe moeilijk de opgaven in de zuidwestelijke delta zijn, en hoeveel vragen er zijn te beantwoorden. Het zal geen gemakkelijke taak zijn die deze commissie heeft gekregen, maar deze eerste dag stemt mij hoopvol.

Floris Hammer,
Secretaris

Aanwezigen

Reflectiecommissie
Herman Eijsackers (*voorzitter)*
Joost Schrijnen(*programmadirecteur)*
Floris Hammer(*secretaris)*
Jandirk Hoekstra
Steef Buijs
Paul Langeweg
Frans Klijn
Geert Teisman
Krijn Poppe
Dorien de Wit
Gobert Beijer

Marcel Stive (verhinderd)
Harold van Waveren (*verhinderd)*

Leren voor Duurzame Ontwikkeling
John Huige

Wetenschapstafel
Nico Landsman

Arnoud Molenaar (verhinderd)
Pier Vellinga (verhinderd)

Pogrammateam
Loes de Jong
Els Schout
Aly Breemhaar
Xander Koppelmans

Sprekers
Leo Adriaanse
Bart Parmet

Gemaakte afspraken en conclusies

Conclusies

- De commissie wordt door de nationale deltaregisseur a.i. Annemieke Nijhof gezien als een testcase voor het uitwerken van de aanbevelingen van de commissie-Veerman. Zij hoopt dat de commissie een aanzet kan geven voor 'beslisplannen': een aanpak per Veerman-aanbeveling of cluster van aanbevelingen.
- Om het werk van de commissie te laten landen moeten de conclusies worden gedeeld met alle bestuurlijke opdrachtgevers in de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta én met de top van alle betrokken departementen.
- Draagvlak is een sleutelkwestie. Zowel een gebrek aan bestuurlijk als maatschappelijk draagvlak lijken in veel gevallen de transitie van het deltagebied in de weg te zitten.
- De schaal waarop projecten zich afspelen lijkt op het eerste gezicht een belangrijke factor in de kans op succes: tijdens de projectbezoeken moet aandacht zijn voor de verschillen in schaal.
- Landbouw is een belangrijk thema, en verdient aandacht in de commissiebijeenkomsten.

Afspraken

- Er wordt geprobeerd de commissie een overzicht te geven van de stakeholders in het deltagebied, met hun belangen, bedreigingen en onzekerheden.
- De avondbijeenkomsten bieden ruimte voor relevante doorsnijdende thema's.
- De mogelijkheid voor een gesprek met de ambtelijk betrokkenen wordt onderzocht; wellicht kan het op de ochtend van de slotdag plaatsvinden.
- Er wordt geprobeerd om een diner te plannen met (een deel van) de commissie-Veerman. Bij voorkeur vindt dit diner plaats aan het eind van het traject, mogelijk op de avond van de slotdag op 10 februari, zodat de conclusies kunnen worden besproken.
- Omdat de rondvlucht niet is doorgegaan, wordt gezocht naar alternatieve momenten; een van die alternatieven is de middag van 16 december.
- De volgende bijeenkomst is in de avond van 16 december in Bergen op Zoom. Voor die bijeenkomst sturen de commissieleden een startoverpeinzing van ongeveer 1 A4 op, waarin zij hun eerste gedachten over de opgaven in het deltagebied op een rij zetten.

Introductie – Joost Schrijnen

Joost introduceert de opgave: zijn functie is ingesteld door de voormalige Deltaraad (tegenwoordig Stuurgroep Zuidwestelijke Delta Nederland); het opnieuw doordenken van de zuidwestelijke delta is zijn opdracht. Verschillende afbeeldingen laten de ingewikkelde werkelijkheid van het Zeeuwse landschap zien; een compleet door mensen gevormd landschap, dat compleet is afgeschermd door dijken (zie ook afbeelding 1).

De delta is een groot gebied, dat zowel Zeeland als delen van Noord-Brabant en Zuid-Holland omvat. Dit is vaak echter niet de perceptie, zo hebben de Zeeuwen het over hún delta, Zuid-Holland kijkt voornamelijk naar het noorden en Brabant herontdekt zijn westelijke kant na voornamelijke focus op de stedenrij.

Er zijn veel problemen door het verdwijnen van de estuariene dynamiek na de aanleg van de Deltawerken. Blauwalgen, verdwijnende zeehonden, zandhonger zijn slechts enkele voorbeelden. Er zijn ook prachtige projecten aan de gang, bijvoorbeeld Waterdunen, een project in Zeeuws-Vlaanderen waarbij natuurontwikkeling, veiligheid en recreatie worden gecombineerd. Als zo'n oplossing echter zou worden geëxporteerd naar grotere schaal, zou het vermoedelijk niet meer lukken. Wij moeten op zoek gaan naar de samenhang, naar het grote plaatje.

Al vanaf 2003 verschijnen er visies. Zeeuws gedeputeerde Thijs Kramer heeft de zoektocht naar integraliteit opgestart, maar die is na zijn overlijden wat gestokt. Het is nu aan ons om deze weer door te starten. De drie ambities die we met het gebied hebben zijn:

- klimaatbestendig veilig
- ecologisch veerkrachtig
- economisch vitaal

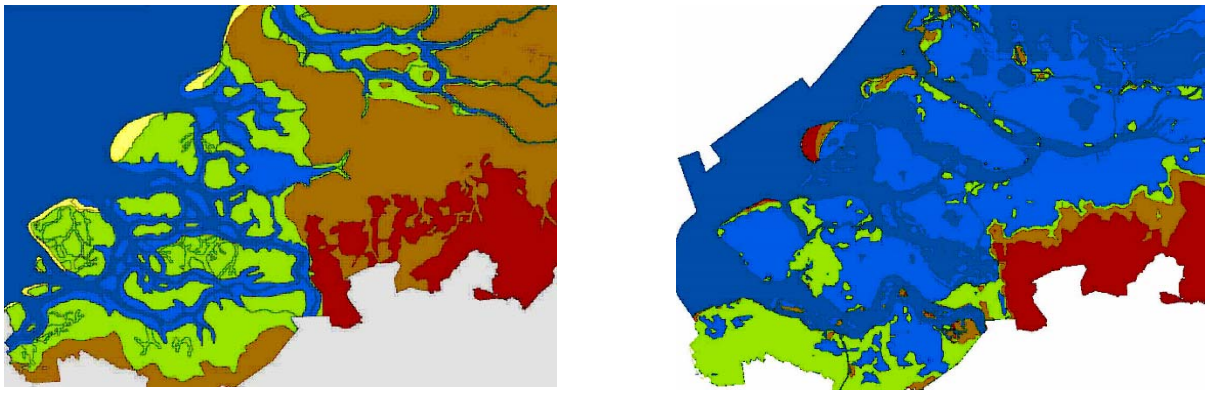
Het tijdspad is dat van het Natonaal Waterplan, dat vanaf januari ter inspraak ligt en in de zomer van 2009 wordt vastgesteld. Ondertussen wordt ook het nationaal deltaprogramma opgesteld n.a.v. het rapport van de commissie-Veerman. Wij kunnen met ons programma daaraan bijdragen, voor het zuidwestelijk deltagebied.

Draagvlak is een enorm belangrijke kwestie; we krijgen niets voor elkaar zonder draagvlak. Dit is erg moeilijk, en we moeten nog hard nadenken over hoe we dat draagvlak kunnen creëren, en in welk verband dat het beste kan worden aangepakt.

Een paar van de urgente projecten en thema's:

- Kierbesluit Haringvlieg, zoete lokstroom voor vistrek
- Ruimte voor de Rivier, veiligheid
- Waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer, leidt tot zoetwatervraagstuk
- Bodemproblemen en ontwikkeling Grevelingen
- Scheepvaart, bijzonder belangrijke activiteit; drukste containerroute van Europa
- Rotterdam en de Drechtsteden liggen deels buitendijks

De reflectiecommissie is uitermate geschikt voor deze opgave. De leden zijn de top van hun



afbeelding 1 – de delta als natuurlijke landopbouw mogelijk was geweest (links) en de huidige delta als de dijken daaruit zouden worden verwijderd (rechts).

vakgebieden, en met die vakgebieden kunnen we alle thema's aan. De commissie wordt aangevuld met John Huige, die het vraagstuk Duurzame Ontwikkeling voor zijn rekening neemt en een kennistafel met wisselende samenstelling, die op zoek gaat naar kennisvragen en aansluiting bij lopende kennisprogramma's

Onze opdracht is het uitbrengen van een advies, over
- de bijdrage van de projecten aan de ambities van de zuidwestelijke delta
- de samenhang van de projecten
- de bestuurlijke, financiële en inhoudelijke condities voor de uitvoering en de meekoppelende belangen van andere projecten en stakeholders
- de onzekerheden in de kennisagenda

Het resultaat zal zijn, in maximaal 2 a4 per deelnemer:
- een advies, geformuleerd vanuit het eigen vakgebied, over de bovengenoemde vragen
- een visie op de samenhang in het deltagebied
- een voorzet voor de sturingsfilosofie

De commissie wordt ondersteund door:
- Floris Hammer – Secretaris
- Els Schout – Gastvrouw
- Loes de Jong – Manager programmaplan
- Annemarie Janssen – Kennismakelaar

Na afloop van de presentatie merkt de dagvoorzitter op dat het misschien wel een reflexiecommissie is in plaats van een reflectiecommissie: in het gebied wordt vaak uit reflexen gehandeld. Het verhaal is ingewikkeld, en om dit uit te kunnen leggen aan de omgeving zou het veel simpeler moeten. Wellicht kan voor die communicatie met de buitenwereld geleerd worden van de aanpak rond Schiphol.

Er is een enorme veelheid aan projecten aan de gang of in ontwerp. De commissie zal deze niet allemaal gaan bespreken; er is een voorselectie van de meest belangrijke gemaakt, die we gebruiken om toch zoveel mogelijk de grote thema's aan te kunnen snijden.

Bart Parmet – nationaal deltaprogramma

De opgave van de reflectiecommissie is een zeer belangrijke, ook in het nationaal programma. Enkele van de commissieleden zijn al betrokken geweest bij het opstellen van het advies-Veerman, dat op 3 september aan het kabinet werd aangeboden, en op 12 september grotendeels werd overgenomen. Het advies bevat 12 aanbevelingen, 4 daarvan hebben betrekking op de zuidwestelijke delta.

De Westerschelde is zo'n ingewikkeld probleem, dat niemand het aandurft om daar meer aan te doen dan de huidige afspraken uitvoeren. De Oosterscheldekering heeft een eindige levensduur; er moet op termijn hoe dan ook een nieuwe oplossing komen. Het Volkerak-Zoommeer heeft grote kwaliteitsproblemen, die doorwerken in de zoetwatervoorziening; dit vraagstuk van zoet water is enorm en landelijk. Hoe kan de landbouw zich aanpassen, op een economisch goede manier? Het Rijnmondgebied heeft veiligheidsvragen en het indringen van zout moet worden tegengegaan.

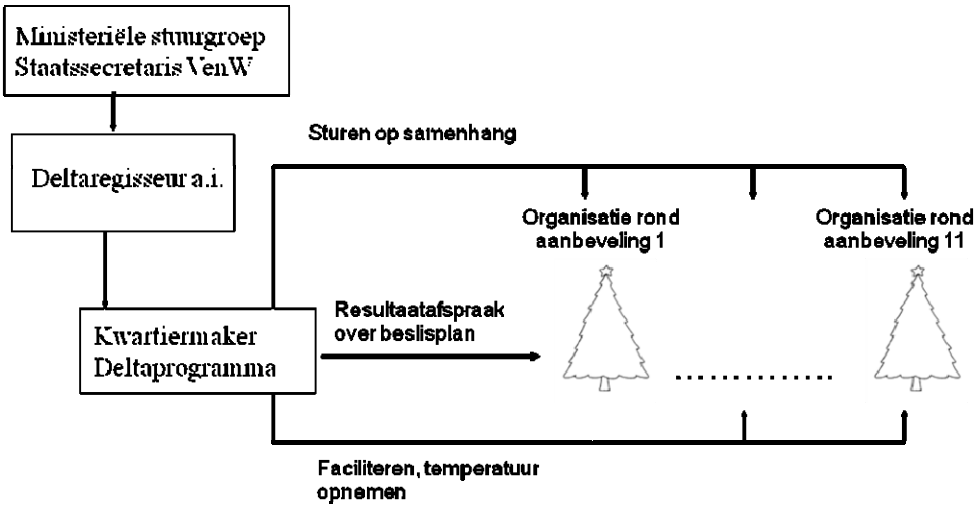
Op financieel gebied is de uitwerking nog niet helemaal rond; er komt, aldus het kabinet, een 'solide financiële basis'. De commissie heeft ook overwogen om het bestuurlijk systeem nog aan te passen, maar grondwetswijziging leek onrealistisch. Nu is er een ministeriële stuurgroep.

De precieze invulling van de institutionalisering wordt nog uitgewerkt. Het is de bedoeling een vliegende start te maken. Er moeten beslisplannen worden opgesteld voor de 11 inhoudelijke aanbevelingen, en er moet nu nog een goed 'spoorboekje' komen waar in staat hoe de besluiten en uitvoering op elkaar kunnen worden afgestemd. Daar ligt ook een taak voor deze commissie. Zoveel mogelijk moeten bestaande trajecten worden gebruikt en gestimuleerd. Er komt geen nationale deltadienst die alles centraal gaat uitvoeren., maar rijk en regio's en regio's onderling zullen

Ministeriële Stuurgroep:

- AZ (voorzitter)
- Financiën
- Binnenlandse Zaken
- VROM
- LNV
- V&W
- EZ

Deltaregiseur ad interim:
A. Nijhof



afbeelding 2 – de organisatie voor het uitwerken van het nationaal deltaprogramma

moeten gaan samenwerken

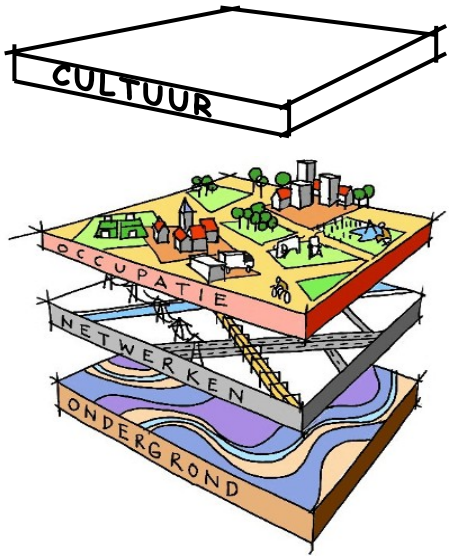
Alle projecten bevinden zich in verschillende stadia; hoe kan dit worden georganiseerd? Ook draagvlak moet worden georganiseerd; anders worden besluiten geblokkeerd. De financiën moeten onderbouwd zijn. *Wat is haalbaar, wanneer en met wie?*
Elke aanbeveling moet zijn eigen organisatie krijgen, en die worden gefaciliteerd en gemonitord door de deltaregisseur. Joost Schrijnen is momenteel de organisator van de aanbevelingen voor de zuidwestelijke delta. Samenhang blijft het sleutelwoord; de deltaregisseur houdt ook het nationale plaatje in het oog.

Wellicht kunnen Randstad Urgent of Ruimte voor de Rivier als inspiratiebron dienen voor het sturingsmodel. Het zijn in elk geval bekende modellen, maar ze hebben ook nadelen. Hoe om te gaan met bestaande bestuurlijke overlegorganen is een belangrijke vraag. Die bestuurlijke inbedding blijft essentieel, en de commissie wordt gevraagd daaraan ook aandacht te besteden. Wat zijn nou de 'spelregels'? Waar zitten blokkades en wat doe je eraan?

In het gesprek na afloop van de presentatie rijst de vraag hoe het nou eigenlijk zit met het draagvlak: er moet onderscheid worden gemaakt tussen bestuurlijk draagvlak en maatschappelijk draagvlak. Wellicht zijn bestuurlijke koppels of ambassadeurs nuttig.

Het verbinden van plannen met verschillende doelen, bijvoorbeeld veiligheid en economische ontwikkeling, of ecologisch herstel en recreatie, zou moeten worden gestimuleerd. Hoewel de ministeriële stuurgroep leden bevat van veel verschillende departementen, wil dat niet zeggen dat er goede verbonden plannen worden opgesteld. De sectoren afzonderlijk komen er niet uit, dus is verbinding noodzakelijk. Water, landbouw, en recreatie kunnen bijvoorbeeld prima worden verbonden.

Leo Adriaanse – Transitie van de zuidwestelijke delta



We beginnen langzaam te beseffen hoezeer wij onderdeel zijn van het 'ecosysteem aarde'. Dat besef is echter nog niet ver genoeg. Voorbeeld; in Zeeland heerst het sterke sentiment dat landbouwgrond niet mag worden teruggegeven aan de zee, want dan 'is het niet nuttig' meer.

Er zijn verschillende lagen te onderscheiden in de situatie, die op verschillende tijdschalen (kunnen) veranderen (zie afbeelding 3). RWS heeft een positie waarin ze meedenkt met beleidsmakers voor het vormen van beleid, en met uitvoerders voor het maken van de plannen.

We hebben veel gedaan; landschapsvormende processen zijn sterk beïnvloed door bedijkingen en inpolderingen. Waterstromen en sedimentstromen zijn sterk afgenomen, en

afbeelding 3 – de veranderingstijdschaal neemt toe van boven naar onder

dit heeft grote gevolgen, bijvoorbeeld zandhonger in het hele gebied. Natuurlijke processen hogen het land op; waar dijken worden aangelegd wordt dit natuurlijke proces gestopt.

afbeelding 4 – bijna alle deltawerken worden aangepast

Het oorspronkelijk open estuarium is omgevormd tot een systeem met stilstaande meren en zeearmen, met harde zoet-zoutscheidingen. Al het rivierwater wordt afgevoerd door Rijnmond. Allemaal aquaria, en in het eerste aquarium (het Volkerak Zoommeer) wordt al het voedsel gegooid; we proberen het allemaal goed te krijgen met slangetjes tussen de aquaria. We zijn na de aanleg van de Deltawerken snel verstard; de hele occupatielaag is inmiddels ingesteld op de nieuwe situatie, wat verandering heel moeilijk en duur maakt.

Na het afdammen startte direct enorme erosie. Kustverdedigingen werden aangelegd. Door gebrek aan stroming in de Oosterschelde verdwijnen zandplaten onder water. Dit heeft enorme gevolgen voor de ecologie (vogels), maar ook voor veiligheid vanwege de verminderde golfdemping. Er zijn blauwalgen in Volkerak-Zoommeer en zuurstofloosheid op de bodem van Grevelingen en Veerse meer. Ook de vistrek is geblokkeerd.

De komende jaren wordt het alleen maar erger: klimaatverandering veroorzaakt zeespiegelstijging, die ons voor een groot veiligheidsvraagstuk zet. Ook het doorspoelen van het Rijnmondgebied wordt minder goed mogelijk, en het zout zal verder landinwaarts komen. Dit zoetwatervraagstuk eist dat we nadenken over hoe we omgaan met dit water; we kunnen niet meer zo scheutig zijn.

Het terugbrengen van de natuurlijke dynamiek blijkt vaak de beste oplossing; vaak zijn combinaties mogelijk tussen verschillende wensen: economie, ecologie, toerisme, veiligheid. .

Het Volkerak-Zoommeer is een sleutelgebied; verziltingsproblemen die in de toekomst veroorzaakt zouden worden door de klimaatverandering, moeten we nu al oplossen omdat het meer weer zout gemaakt wordt. Daarnaast wordt het meer ingericht voor rivierwaterberging in noodsituaties, en dat heeft invloed op alle omliggende wateren.

Een structurele oplossing voor zandhonger in de Oosterschelde, waar een zandtekort van ongeveer 500 miljoen m^3 is, wordt gezocht, maar in de tussentijd wordt geëxperimenteerd met tijdelijke oplossingen zoals suppletie.

We moeten anticiperen; denken op grotere ruimteschaal en langer vooruitkijken in de tijd. Verbindingen tussen herstelmaatregelen en gebiedsurgenties zijn noodzakelijk. Er moet worden aangesloten bij de sociaal-economische situatie; dan is er synergie, komen drijvende krachten en creativiteit los en ontstaat draagvlak vanzelf.

Noodzakelijke keuze is; gaan we inzetten op dijken langs robuuste eilanden waar het water vrijelijk langsstroomt of blijven we inzetten op dammen en afsluiting en nemen we het beheer met kranen en sluizen voor lief?

Perkpolder, een project uit Europese samenwerking ComCoast, is een voorbeeld van hoe je er over na kunt denken: van nature ophogende klimaatbuffer, naast een terp met bewoning en recreatie. Dit zijn succesvolle projecten op een kleine schaal.

De worsteling om klimaatbestendig veilig, ecologisch veerkrachtig én economisch vitaal te combineren lijkt op kleine schaal dus soms al goed te lukken, maar op grotere schaal gaat het vaak mis. Hier zit wellicht een sleutelvraag voor de commissie.

Aanpak reflectiecommissie

De opdracht van de programmadirecteur is: schrijf een programma voor de zuidwestelijke delta, met een sturingsfilosofie daarvoor. Deze commissie hoort bij de aanpak die hij heeft gekozen, en daarvoor is steun, tot aan de staatssecretaris toe. DG Water is zich er zeer van bewust wat wij gaan doen. Zuid-Holland heeft een ambitieuze gedeputeerde als voorzitter van de Deltaraad, maar de provincie is nog lang niet overal mee. Zeeland schreeuwt om een visie op haar deltawateren. Noord-Brabant is enthousiast, en het herontdekte West-Brabant en is zich bewust van de opgave. De Westerschelde en Zeeuws-Vlaanderen zijn de grens van ons aandachtsgebied, en we moeten zien wat we daar kunnen bereiken. Voor draagvlak liggen er nog grote vragen, en die zal de commissie in haar korte traject niet oplossen. De commissie kan echter wel al de grootste knelpunten signaleren en aanbevelingen voor de aanpak doen.

De praktijk leert dat draagvlak voor verbeteringen van de veiligheid altijd uiteindelijk wel te vinden blijkt, ook al schaad je daarmee sommige belangen; voor ecologische doeleinden is het een fundamentele (politieke): vinden we natuur belangrijk genoeg om andere belangen te schaden, en hoeveel schade mag dat dan zijn? En hoe belangrijk vinden we toerisme en recreatie? Er zijn de afgelopen decennia veel voorzieningen getroffen voor verschillende sectoren, en die investeringen zijn niet zomaar te veranderen. Ondertussen zijn wel onze prioriteiten veranderd. Juist dit probleem moet zichtbaar en begrijpelijk worden gemaakt, en daarin kan de werkplaats een belangrijke rol spelen.

Vele belangengroepen bestaan in het deltagebied, vaak met weinig tot geen vertrouwen in de overheid en elkaar. Een goed begrip van het huidige maatschappelijk draagvlak is ook voor de commissie noodzakelijk, om te voorkomen dat de boodschap niet aankomt.

Er lijkt een spanning te bestaan tussen de korte tijd die beschikbaar is voor het opstellen van het programma, dat moet worden ingepast in het Nationaal Waterplan en de lange termijn van draagvlak creëren. Hierdoor is het nodig om te zoeken naar de verschillende alternatieven en hun kosten, en te zoeken naar no-regret maatregelen; maatregelen die binnen alle wenselijke alternatieven passen.

Het programma van de projectbezoeken die de commisssie gaat afleggen bestaat uit vijf dagen waarin de onderwerpen thematisch zijn gerangschikt. De ochtend en middag zullen steeds elk een eigen project of onderwerp hebben, maar die zijn wel inhoudelijk verbonden. Eén of twee sprekers leiden het onderwerp in, maar een groot deel van het programma uit gesprekken en discussie tussen de commissie en de inhoudelijk betrokkenen. Eerst wordt gezocht naar de huidige kenmerken van het project: hoe zit het in elkaar en wat is de huidige bijdrage aan de transitie van de delta. Vervolgens wordt in de tweede ronde gezocht naar de knelpunten, wat we van het project kunnen leren en mogelijke verbeteringen. Van tevoren ontvangen de commissieleden beknopte informatie over de projecten.

Zoals uit de eerdere bijdragen bleek, zal het essentieel zijn om voortdurend te schakelen tussen verschillende schaalniveaus: we moeten ‘dansen door de schalen’. Van buitenaf kijkt men vaak met geheel andere ogen aar het probleem (Amerikaanse bezoekers: waarom bouwen jullie heel Zeeland niet gewoon vol met huizen?) De dans kan worden gerealiseerd door de verschillende schalen waarop de te bespreken projecten worden uitgevoerd, maar ook die projecten zelf moeten van verschillende invalshoeken worden belicht.

Het programma begint met twee economie-gerelateerde dagen; de eerste in Bergen op Zoom over het Brabantse deel van de delta, vervolgens in Terneuzen over transport, havenontwikkeling en scheepvaart.

Halverwege januari vindt een dubbeldag plaats waar belangrijke waterthema’s worden besproken; de zoetwatervoorziening en veiligheid in de toekomst. Tijdens het diner kan de voortgang worden besproken. De 21^{e} januari zal het programma tot het begin van de middag duren, waarna een selectie van de commissie kan aansluiten bij een door het ministerie georganiseerde bijeenkomst over het Rijnmondgebied in Hoek van Holland.

Tijdens het laatste projectbezoek staan waterkwaliteit, kustveiligheid en de Europese regels op het programma. De conclusies zullen worden getrokken op de slotbijeenkomst op 10 februari. De avondbijeenkomsten bieden ruimte om enkele doorsnijdende onderwerpen te bespreken. Wanneer commissieleden daaraan behoefte hebben zal dat gebeuren.

De suggestie wordt gedaan om een gesprek te organiseren met de Directeuren Generaal van de relevante beleidsafdelingen van verschillende ministeries. Daar kunnen we dan spreken over de landelijke inbedding en sturing van het programma; de commissie wordt gevraagd mee te denken over de spelregels voor het nationale programma. Wellicht zou een Planologische Kernbeslissing (PKB), zoals die er ook voor Ruimte voor de Rivier is, een mogelijkheid zijn voor het hele zuidwestelijke deltagebied, of kan het Urgentieprogramma Randstad (UPR) als voorbeeld dienen.

Ook wordt het idee geopperd om de conclusies informeel te bespreken met (een deel van) de Deltacommissie van Cees Veerman.

Ten slotte wordt afgesproken dat iedereen ter voorbereiding op het diner op 16 januari een startoverpeinzing schrijft: in één a4-tje wordt een soort werkhypothese geformuleerd, waarop aan het eind van het traject kan worden gereflecteerd bij het uitbrengen van het eindadvies. De precieze vorm van dit eindadvies zal nog verder worden besproken.

Vanwege slecht weer (occlusies) is een rondvlucht op deze dag helaas niet mogelijk. Er zal worden gezocht naar alternatieve momenten, om zoveel mogelijk commissieleden toch het voordeel van het bijzondere perspectief te bieden, dat een rondvlucht kan geven.

De aanwezigen treffen elkaar weer op de avond van 16 december, aan de vooravond van het eerste projectbezoek.