

Het Deltaprogramma

‘Maak veiligheid aantrekkelijk’

door Edwin Lintas, Jolanda van der Heide en Hans van den Heuvel

Water heeft Nederland altijd voor uitdagingen geplaatst. Maar nog nooit waren die zo groot als nu, nu het klimaat verandert. De commissie-Veerman adviseerde in 2008 om een deltaprogramma op te tuigen dat tientallen jaren omspant. Wat houdt dat in? Hoe gaan we het betalen? En zijn er kansen voor integrale gebiedsontwikkeling? “Het is te druk geworden. Je kunt niet meer zomaar ergens een dijk doorheen jassen.”

Een nieuwe woonwijk ontwikkelen in een diepe polder – is dat wel verstandig, nu het klimaat verandert en de zeespiegel stijgt? Landschapsarchitect Adriaan Geuze vindt van niet. Dat er serieuze plannen zijn voor nieuwbouw in de Zuidplaspolder bij Gouda, de ‘diepste soepkom van Europa’ (7,7 meter onder NAP) noemt hij gekkenwerk. “De grond voelt er als yoghurt”, zei hij begin 2007 in de Volkskrant. “Wie gaat daar nou wonen met zijn kindjes? Alle stoplichten staan op rood. Alle deskundigen ontraden het. Maar de bouw gaat door. Het ontzag voor het water is helemaal weg. We maken ons veel te afhankelijk van de techniek.”

Andere vraag. Heeft het voor een boer zin om te investeren als zijn grond over tien jaar misschien moet worden gebruikt voor waterberging? En als in Rotterdam plannen worden gemaakt voor stadsontwikkeling in het oude havengebied, op welke bescherming van die (buitendijkse) gebieden tegen het water mogen ontwikkelaars dan rekenen?

Gemeenten, provincies, gebiedsontwikkelaars, boeren, burgers en buitenlui krijgen binnen nu en enkele jaren duidelijkheid over dit soort vragen. De komende jaren vallen structurele besluiten over de vraag hoe Nederland tegen het wassende water moet worden beschermd en hoe voldoende zoet water voor de drinkwatervoorziening is te garanderen tegen de achtergrond van de klimaatverandering. Dat gebeurt onder de vlag van het Deltaprogramma,

vastgelegd in de Deltawet die op 1 februari van dit jaar aan de Tweede Kamer is aangeboden. Een speciale deltacommissaris – Wim Kuijken, benoemd voor zeven jaar – doet een voorstel voor dat programma, zorgt voor de voortgang en de uitvoering en stimuleert samenwerking tussen alle betrokkenen. De Deltawet vloeit voort uit het eindrapport van de deltacommissie onder leiding van oud-minister Cees Veerman (zie kader).

De ramp vóór zijn

Deltacommissie, Deltaprogramma: de terminologie doet denken aan 1953, het Deltaplan. “Ja, er is een parallel”, zegt deltacommissaris Wim Kuijken. “Het gaat om de beveiliging van Nederland tegen overstromingen. Maar er is ook een groot verschil. Het Deltaplan was een reactie op een ramp. Wij willen de ramp vóór zijn. Daarnaast denken we ook na over de zoetwatervoorziening. En vooral: we willen veiligheid aantrekkelijk maken.”

Daarmee bedoelt hij dat veiligheidsmaatregelen bij voorkeur meerwaarde moeten opleveren voor natuur, milieu en economische ontwikkeling. Een voorbeeld: “Ik was vandaag op werkbezoek in Scheveningen. Daar moet de zeewering worden aangepast. Je kunt die natuurlijk gewoon hoger maken. Maar je kunt haar ook slim inbedden in een boulevard en daarmee een aantrekkelijke woon- en leefomgeving creëren. Ik ben van de school dat veiligheid aantrekkelijk moet worden gemaakt, ruimtelijk en economisch.”

Op veel plaatsen in Nederland gebeurt dat al. Zo combineren »

gebiedsontwikkelaars vaak woningbouw met waterveiligheid (zie kader). Een groot project als Ruimte voor de Rivier benadert veiligheid altijd in samenhang met natuurontwikkeling, recreatie en soms ook woningbouw. Deze rivierprojecten worden opgenomen in het eerste deltaprogramma, dat met Prinsjesdag zal verschijnen. Het telt drie deelprogramma's voor heel Nederland (Veiligheid, Zoet water, Nieuwbouw en herstructurering) en zes regionale programma's: Rijnmond-Drechtsteden, de zuidwestelijke delta, het IJsselmeergebied, de rivieren, de kust en het Waddengebied.

Motorblok

Kuijken, die sinds 1 februari stad en land afreist om zich voor te stellen aan alle belanghebbenden, noemt de negen onderdelen 'het motorblok' van het Deltaprogramma. De leidingen en draden in dat motorblok bewaakt hij nauwlettend: ze zorgen voor samenhang. "Het zijn de deltabeslissingen, de cruciale besluiten waar verschillende onderdelen elkaar raken." Met zo veel mogelijk partners, aan de hand van zo veel mogelijk feitenmateriaal, wil hij in een transparant proces laten zien welke keuzes en opties er zijn – en welke pijnpunten. Uiteindelijk maakt de politiek de keuzes. Dat wordt boeiend: "Tussen 2011 en 2015 verwacht ik spannende beslissingen. Bijvoorbeeld over de bescherming van de Rijnmond. Of over buitendijks bouwen. Ik vind het niet meer dan fatsoenlijk dat je rond 2014-2015 goed doordachte opties over die thema's voorlegt, zodat mensen weten waar ze aan toe zijn."

De politiek zal tegen die tijd ook moeten (durven) kiezen voor die mooi doordachte integrale oplossingen. Dreigt niet het risico dat die terzijde worden geschoven, omdat ze te duur worden gevonden in een financieel krappe tijd? Kuijken erkent: "Dat kan altijd gebeuren. Het beste zou daarom zijn dat je het beste alternatief zo goed doordenkt dat het juist goedkoper is. Dat is mogelijk! Ruimte voor de rivier is bijvoorbeeld goedkoper en duurzamer dan steeds maar weer dijken bouwen die je moet onderhouden of vervangen."

Nattigheid

Hoe integraal kan ons waterveiligheidsbeleid écht zijn? Bij het verschijnen van het rapport van de commissie-Veerman in 2008 voelde Friso de Zeeuw, directeur Nieuwe Markten van Bouwfonds Ontwikkeling, meteen nattigheid. In een column sprak hij de vrees uit dat het Deltaprogramma toch een sectorale koers zal kiezen. Iedereen zegt dat de plannen voor waterveiligheid onderdeel moeten vormen van integrale gebiedsontwikkeling, schreef hij, maar de ervaring leert dat een sectorale, verkokerde structuur zijn eigen werkelijkheid creëert.

"Verbindingen leggen tussen sectorale belangen, het is nog steeds niet goed doorgedrongen waar dat zou moeten", licht De Zeeuw nu toe. "Veel bestuurders, deskundigen en ambtenaren hebben er te weinig besef van. Ondanks alle publicaties en programma's heeft gebiedsontwikkeling geen politieke prioriteit. Natuurlijk, de commissie-Veerman erkent dat je niet overal nieuwe dijken doorheen moet raggen. Da's mooi, maar hoe gaat het straks, als het op de uitwerking aankomt? Het gaat erom hoe je het geld organiseert, hoe je de operateurs in het veld africht en wie je als partners kiest."

De sectorale benadering ligt altijd op de loer, wil De Zeeuw maar zeggen. Hij beschrijft vier ontwikkelingsfasen. "De eerste fase, de hardcore ingenieursmentaliteit van 1953 – 'ram er maar een dijk in, dan is het veilig' – is gelukkig verleden tijd. Daarna kwam fase 2: inzien dat het anders moet, maar dat vervolgens niet doen. In fase 3 komt integraal denken in de besluitvorming tevoorschijn. Pas in fase 4 zie je de versmelting: echt integraal handelen. Met wat mij betreft ook één ministerie voor de Leefomgeving, met

De commissie-Veerman, de Deltawet en het Deltaprogramma

- De Deltawet en het Deltaprogramma komen voort uit het advies Samen werken met water van de deltagcommissie (de commissie Veerman). Ze bracht advies uit over de bescherming van Nederland tegen de gevolgen van klimaatverandering.
- In het eindrapport (2008) keek de commissie verder dan naar (water)veiligheid alleen. Er werd ook gelet op de samenhang met wonen, landbouw, natuur, recreatie, landschap, infrastructuur en energie.
- Waterveiligheid speelt in het advies een cruciale rol. Het gaat dan om bescherming tegen overstromingen en het veiligstellen van de zoetwatervoorziening.
- De visie van de deltagcommissie reikt tot na 2100. Ook op de korte en middellange termijn doet de commissie-Veerman twaalf concrete aanbevelingen, omdat actie nu noodzakelijk is. Ze variëren van aanpassen van de veiligheidsnormen tot dijkversterking en instelling van een deltagfonds dat leningen kan aantrekken op de kapitaalmarkt.
- Voor een samenvatting en de aanbevelingen: www.deltacommissie.com.

één financiële pot en één minister."

Waar zitten we nu? Volgens De Zeeuw ergens tussen fase 2 en 3. Maar de slag is nog niet verloren, vindt hij. "Echt verliezen kunnen we hem ook niet meer, want het is te druk geworden in Nederland, zowel bestuurlijk als fysiek. Je kunt niet meer zomaar ergens een dijk doorheen jassen. Wat je ook van de grond wil krijgen, je moet het doen met oog voor alle belangen. In dit geval moeten we dus maximaal profiteren van de opgave om de waterveiligheid op peil te brengen."

Zwitsers zakmes

Volgens De Zeeuw zou Kuijken eigenlijk bij alle grote gebiedsontwikkelaars in Nederland langs moeten. 'En dan maar problemen en oplossingsrichtingen uitwisselen. Wat gaat het water doen? Wat zou de oplossing kunnen zijn? Kunnen we daarop aansluiten?' Hij noemt enkele voorbeeldprojecten die laten zien hoe het volgens hem moet: nieuw land achter een aangepaste zeewering bij Petten en ruimte voor de rivier in combinatie met woningbouw bij Zutphen (zie kader). "Ook mooi: bij Perkpolder in Zeeland werkt Bouwfonds samen met AM aan een ontwikkeling waarbij wonen, natuur, water en veiligheid worden gecombineerd. Die kant moet het op."

Integrale gebiedsontwikkeling heeft iets van een Zwitsers zakmes: je kunt er alle problemen tegelijk mee te lijf. Wim Kuijken is er helemaal vóór, maar toont ook reserves. "Integraal opereren hoort tot de kern van mijn opdracht. Maar het is geen doel op zich. Veiligheid gaat voor, altijd. Als we tijd hebben – en die »



‘Het gaat erom hoe je
het geld organiseert,
hoe je de operateurs in
het veld africht en wie
je als partners kiest’

Friso de Zeeuw

Friso de Zeeuw in het hart van
Waterland: Monnickendam.

hebben we – zorgen we ervoor dat we veiligheid combineren met ruimtelijke kwaliteit. Maar voor integraliteit op zichzelf kun je heel allergisch zijn. En wel omdat er dan vaak niets gebeurt. Vaak is het doel onduidelijk. Integraliteit – misschien hoor ik dat woord gewoon te veel – zegt op zichzelf niets.”

Toch kan hij zich de kritiek van De Zeeuw voorstellen. “In het verleden hebben we vaak gezien dat op een ramp een eendimensionale reactie volgde: dijken omhoog! Nu gaat dat anders. Neem Scheveningen. Daar is geld beschikbaar voor verbetering van de waterkering. De provincie en de gemeente doen er geld bij voor ruimtelijke en economische ontwikkeling. Een ideaal scenario. Andere partijen – en dat kunnen private partijen zijn – kunnen hun geld aan ons koppelen. Dat moedig ik ook aan. En ik zie het in de praktijk ook al gebeuren. Ik ben niet zo bang voor verkokering.”

Geld & water

De uitvoering van het deltaprogramma gaat geld kosten. Tot 2050 verwacht de deltagamma commissie dat er 1,2 à 1,6 miljard euro per jaar mee is gemoeid en voor de periode 2050-2100 jaarlijks 0,9 à 1,5 miljard euro. Deze bedragen worden geput uit een speciaal deltafonds. Het wordt tot 2020 gevuld met geld dat al was gereserveerd voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening in het Infrastructuurfonds; na 2020 komt er jaarlijks minimaal 1 miljard euro beschikbaar. Volgens Friso de Zeeuw getuigt de instelling van dit fonds eigenlijk ook weer van sectoraal denken. Er is een grote kans, vindt hij, dat het deltaprogramma ‘hoog gaat scoren in de wedstrijd om de financiële middelen ten koste van andere investeringen’. Anders gezegd: het water gaat er met het geld vandoor. “Ik zou liever een breed fonds willen voor gebiedsontwikkelingsprocessen voor de komende decennia, inclusief veiligheid.”

Een andere kijk op het deltafonds kwam begin dit jaar van Roelof Balk, voormalig directeur van Fondsenbeheer Nederland, onderdeel van de Rabo Vastgoedgroep. Van 1995 tot 2008 was hij directeur van het Nationaal Groenfonds. Dat fonds, opgericht door de provincies en het ministerie van LNV, biedt financieringen voor natuur en landschap, zodat plannen – bijvoorbeeld voor de Ecologische Hoofdstructuur – sneller kunnen worden uitgevoerd. Daarbij worden publieke en private geldstromen gebundeld.

Precies dat laatste schort eraan bij het deltafonds, benadrukt Balk. Er gaat alleen maar rijksgeld in het deltafonds en tot 2020 is eigenlijk niets extra's geregeld voor de additionele investeringen van het Deltaprogramma. Zorgwekkend, want het uitvoeringstempo van die extra investeringen, nodig om de gevolgen van de klimaatverandering op te vangen, staat of valt met dat geld, terwijl de rijksbegroting onder zware druk staat. Daarom adviseert hij om andere financieringsbronnen aan te boren. Zoals de provincies (die vaak vermogend zijn) en de kapitaalmarkt (waar vooral particuliere spaarders veilige investeringen zoeken met een solide rendement).

Groene investering

Balk vindt dat het ministerie van Financiën het deltafonds te eenzijdig heeft neergezet. Ook als de overheid zou zwemmen in het geld, zou het goed zijn om het fonds publiek-privaat te financieren, vindt hij. “De overheid wil het zo goedkoop mogelijk doen. Maar dat betekent niet dat er alleen overheidsgeld in het fonds moet. Met slimme combinaties kom je vaak verder. Ik verwacht dat veel mensen bereid zullen zijn geld te steken in hun eigen omgeving en veiligheid. In een deltafonds dus – net zoals ze dat nu doen in groene beleggingen. Als je het Deltaprogramma aanwijst als groen of maatschappelijk project, lukt dat. Dat valt goed te beargumenteren: veiligheid tegen hoogwater is een maatschappelijk doel en de projecten gaan bovendien vaak gepaard met natuuraanleg en ver-

Waterveiligheid en gebiedsontwikkeling: twee kanshebbers

Petten: nieuw land achter de zeekering

Een zwakke schakel in de Nederlandse kustverdediging, zo noemde de commissie-Veerman de Hondsbossche en Pettemer Zeewering. Versterking van de kust kan hier goed worden gecombineerd met de inrichting van een geheel nieuw buitendijks woon- en natuurgebied, stelt een speciaal opgerichte stuurgroep. Daarin zijn onder andere de gemeente Petten, Bouwfonds Ontwikkeling, ASR Vastgoed, NZO, Boskalis en Grontmij vertegenwoordigd. Het idee is om een nieuw duinlandschap te creëren, in combinatie met woningbouw, waterrecreatie en natuurontwikkeling.

IJsselsprong: ruimte voor de rivier, groen en wonen

Hoe kun je veiligheidsmaatregelen tegen overstromingen effectief combineren met een nieuw woongebied (2500 woningen), nieuwe infrastructuur en nieuwe natuur? De provincie Gelderland en de gemeenten Brummen, Voorst en Zutphen hebben samen met het Waterschap Veluwe een antwoord gevonden op deze vraag: integrale gebiedsontwikkeling. Aanvankelijk was het de bedoeling dat er een publiek-private samenwerking zou worden aangegaan. Uiteindelijk is gekozen voor een aanpak waarbij Bouwfonds Ontwikkeling participeert in de vorm van een bouwclaim. Meer informatie: www.ijsselsprong.nl.

betering van de ecologische kwaliteit.’ Balk stelt voor dat het deltafonds zijn basis verbreedt. Het moet zelf leningen kunnen aantrekken, apart staan van het Rijk en een actieve financieringsrol spelen. De provincies – zeer vermogend sinds de privatisering van de nutsbedrijven en beducht om financieel te worden afgeroomd – hebben belang bij zo'n rol. ‘Ze moeten toch nadenken over de inzet van hun vermogens voor de leefomgeving. Een soort investeringsfonds. Daarmee worden ze investeerders in deltaveiligheid.”

Deltacommissaris Kuijken reageert ontspannen. “Boeiend idee, hoor. Ik zou er graag eens over doorpraten. Tot 2020 is er trouwens best veel rijksgeld beschikbaar. Het geld uit het zogenoemde natte Infrastructuurfonds gaat naar het deltafonds, voor de lopende programma's. En ik sluit niet uit dat je andere geldstromen daaraan kunt koppelen. Best mogelijk dat straks, als het deltafonds definitief wordt ingericht, publieke en private gelden worden gecombineerd. Maar wat voor mij als een paal boven water staat, is dat je deze belangrijke rijksverantwoordelijkheid nooit buiten boord kunt zetten.”

Innovatief

Terug naar de Zuidplaspolder, de diepste soepkom van Europa, en naar het gebrek aan ontzag voor water dat zou blijken uit het idee om juist daar te bouwen. Wim Kuijken zal nooit zeggen dat dit soort bouwprojecten moet worden geschrapt. “Ik begrijp dat de vraag rijst hoever we nog kunnen gaan. Het antwoord: dat ligt aan de mate waarin je bereid en in staat bent je veiligheid te organiseren. Daarover ben ik optimistisch. Nederland is innovatief. Drijvende kassen in het Westland laten zien dat we kunnen bouwen met water.’ Van gebrek aan ontzag, wil hij maar zeggen, is geen sprake. ‘Nederland is dankzij het gevoel van urgentie en het werken met water groot geworden.”