

Staf Deltacommissaris
t.a.v. de heer mr. drs. Peter Glas
Postbus 90653
2509 LR DEN HAAG

Datum: 15 mei 2020¹
Betreft: Resultaten wetenschappelijke review Deltaprogramma (DPreview2020)

Geachte heer Glas/beste Peter,

Met genoegen bieden wij u hierbij de bevindingen aan van de wetenschappelijke review die wij op uw verzoek hebben uitgevoerd van de synthesesdocumenten zoals die zijn opgesteld door de deelprogramma's van het Deltaprogramma in het kader van de herijking van de deltabeslissingen en voorkeurstrategieën. De review is uitgevoerd in het eerste kwartaal van 2020 door tien onafhankelijke reviewers uit de academische wereld.

We hebben de negen aan ons aangeleverde synthesesdocumenten (allen in conceptvorm) geanalyseerd en beoordeeld. Bij de review hebben we in het bijzonder aandacht besteed aan traceerbaarheid, onderbouwing, wetenschappelijke kwaliteit en omgang met onzekerheden, maar hebben we natuurlijk ook een algehele indruk verworven van elk deelprogramma afzonderlijk en van de samenhang tussen de deelprogramma's. Voor deze review is in overleg met uw staf gewerkt met een clustering van de deelprogramma's om juist ook die samenhang tegen het licht te kunnen houden.

De basis van de reviewresultaten zijn de individuele reviewformulieren die de reviewers per synthesesdocument hebben opgesteld. De belangrijkste bevindingen zijn door de reviewers met de deelprogramma's besproken en vervolgens in een rapportage per synthesesdocument samengevat. De reviewformulieren en de rapportages treft u als bijlagen aan bij deze brief. Op uw uitnodiging heeft de reviewcommissie echter ook van de gelegenheid gebruik gemaakt om observaties en aanbevelingen te doen over het geheel: deze treft u aan in deze brief.

Tijdens de dialoogbijeenkomsten tussen de reviewers en de opstellers van de synthesesdocumenten – een bijzonder waardevol onderdeel van het reviewproces – zijn deze observaties soms ook aan bod gekomen, maar aan de vertegenwoordigers van de deelprogramma's is toen duidelijk gemaakt dat deze meer generieke kwesties niet aan hen worden geadresseerd, maar aan de Deltacommissaris, met het oog op vervolg.

Algehele indruk

We hebben geconstateerd dat voor de herijking weer veel werk is verzet en dat de synthesesdocumenten dit vele werk overzichtelijk presenteren. We zien echter ook dat op enkele deelprogramma's na er veel minder onderbouwend onderzoek is gedaan dan in de eerste fase van het deltaprogramma, toen de deltabeslissingen werden voorbereid. Dat is deels logisch, omdat het deltaprogramma in uitvoering is gegaan; beslissingen en daarbij geselecteerde maatregelen worden nu geïmplementeerd. Maar er moet nu voor gewaakt worden dat niet alle aandacht naar de implementatie gaat en er onvoldoende strategisch naar adaptatiepaden voor de lange termijn wordt gekeken. Daar komen we op terug. Overigens hebben de deelprogramma's Zoetwater en Ruimtelijke

¹ Deze brief vervangt de vorige versie d.d. 1 april 2020 vanwege aanvullende verduidelijking op een tweetal punten (tweede alinea onder punt 1 en eerste alinea onder punt 2).

adaptatie in de afgelopen periode wel veel werk verzet, waarvoor ook alle aanleiding bestond. De zoetwatervoorziening is immers in de afgelopen twee droge zomers stevig getest, en het programma Ruimtelijk adaptatie had een forse inhaalslag te maken.

We hebben vastgesteld dat de deelprogramma's de relevante signalen van de Signaalgroep adequaat hebben opgepakt, in het bijzonder door onderzoek te doen naar de implicaties van de mogelijk snellere zeespiegelstijging en demografische ontwikkelingen die afwijken van wat eerder was aangenomen. Dit heeft niet geleid tot een herijking van de eerder genomen deltabeslissingen. Dat zien wij, met de deelprogramma's, als een bewijs van de robuustheid van deze beslissingen. Waaronder de nieuwe hoogwaterbeschermingsnormen. Lovenswaardig vinden we dat in reactie op deze signalen is besloten tot een onderzoeksprogramma zeespiegelstijging.

We constateren dat wel een herijking heeft plaatsgevonden inzake de omgang met droogte. Gebaseerd op enerzijds het doorwrochte onderzoek voor DP Zoetwater en anderzijds de ervaringen in de afgelopen twee droge zomers is gekozen voor een aangepaste routing van de zoetwateraanvoer naar Midden-West-Nederland en voor een flexibilisering van het zomerpeil op het Markermeer. Beide aanpassingen zijn voldoende onderbouwd.

Tenslotte stellen we vast dat het deelprogramma Ruimtelijke adaptatie een enorme inhaalslag heeft gemaakt. Naar aanleiding van adviezen over de eerste fase, toen dit deelprogramma sterk onderbelicht was gebleven, is veel werk verzet. Complimenten daarvoor, in het bijzonder voor het gegeven dat dit is uitgemond in een sterk toegenomen bewustzijn van de opgaven waar de klimaatverandering ons voor stelt bij andere overheden en actoren. Wel maken we ons zorgen over het ontbreken van concrete afrekenbare doelen en het grote vertrouwen in een decentrale aanpak, c.q. het ontbreken van richtinggevende keuzes en sturing op rijksniveau. Hierop komen we terug.

Samengevat zijn we positief over het feit dat een herijking van het deltaprogramma heeft plaatsgevonden en ook voor de komende jaren weer is voorgenomen, evenals over de keuze om synthesesdocumenten te laten opstellen die deze onderbouwen. We gaan ervan uit dat de aanbevelingen die we aan de deelprogramma's doen om de individuele synthesesdocumenten te verbeteren op de punten traceerbaarheid en onderbouwing zullen leiden tot een voldoende en lezenswaardige verantwoording van het doen – of juist niet doen – van herijkingvoorstellen.

Het geheel overziend bekwam de voltallige reviewcommissie echter een sterk gevoel van onrust. Dat komt voort uit de overtuiging dat Nederland door de klimaatverandering en bodemdaling misschien niet op korte termijn, maar dan toch zeker op lange termijn een ingrijpende ruimtelijke transitie zal moeten ondergaan. Die transitie goed voorbereiden en aansturen is in ieders belang, maar wordt bemoeilijkt doordat er nog veel andere ruimteclaims zijn en transities worden gevraagd; de woningbouwopgave, de energietransitie, aanpak van de landbouwcrisis, plannen voor grote infrastructuur, etc. Maar de wijze waarop het deltaprogramma zich op basis van de synthesesdocumenten momenteel lijkt te ontwikkelen biedt niet het vertrouwen dat dat voor wat betreft de klimaatopgave en de bodemdaling goed zal gaan. Daarom willen we een aantal observaties met u delen die ons zorgen baarden en aanleiding kunnen zijn tot bijsturing in het vervolg vanaf 2021.

Observaties en aanbevelingen

Vooraf benadrukken we dat het onderstaande betrekking heeft op *het geheel van alle deelprogramma's en niet op de afzonderlijke delen*. De observaties en aanbevelingen die wel uitsluitend op de individuele deelprogramma's betrekking hebben, hebben we in aparte documenten verwoord. Hier adresseren we in het bijzonder de samenhang en dekking van de deelprogramma's,

waarbij we wel af en toe verwijzen naar afzonderlijke deelprogramma's ter illustratie van onze observaties.

Eveneens goed nogmaals te benadrukken dat we ons als reviewcommissie hier de vrijheid permitteren buiten de vooraf overeengekomen toetsingscriteria te treden, zoals we die hebben gebruikt om de synthesesdocumenten te beoordelen.

We gaan achtereenvolgens in op:

1. Smalle taakopvatting versus inhoudelijke integratie
2. Kwantitatieve analyse in relatie tot verschillende ruimte- en tijdschalen
3. Deskundigenoordeel versus gedegen onderzoek
4. Afrekenbare doelen en sturing

En doen bij alle onderwerpen aanbevelingen of suggesties.

1. *Smalle taakopvatting versus inhoudelijke integratie*

We hebben vastgesteld dat de 3 generieke deelprogramma's inhoudelijk onvoldoende zijn geïntegreerd. Daardoor vallen zaken tussen wal en schip en ontstaan gaten in de ruimtelijke dekking.

DPWV lijkt een heel smalle taakopvatting te hebben, gericht op het voldoen aan de nieuwe normen in 2050. Dat betekent de nadruk op water keren, weinig tot geen aandacht voor wat als het toch ergens fout gaat (3e laag van Meerlaagsveiligheid) en ruimtelijke ontwikkelingen beschouwen als iets autonooms (i.p.v. als iets stuurbaars in de 2e laag van Meerlaagsveiligheid). Daarmee wordt de bal voor die 2e laag gelegd bij DPRA. DPZetwater heeft alle aandacht voor waterbeschikbaarstelling, maar geen betekenisvolle verkenning gedaan van het beperken van de watervraag door fundamentele wijzigingen van landgebruik terwijl dat allesbepalend is voor de watervraag. Ook daar dus een smalle taakopvatting, waarbij de bal voor ruimtelijke keuzes eveneens wordt gelegd bij DPRA. Maar DPRA lijkt intussen vooralsnog een optelsom van sectorale aanpassingen, zonder de noodzakelijke ruimtelijke keuzes op het juiste schaalniveau voor het betreffende probleem (zie onderwerp 2). Ook dat deelprogramma lijkt ervan uit te gaan dat de andere twee generieke deelprogramma's hun specifieke problemen wel op zullen lossen, i.c. de overstromingsrisico's beperken en zoetwater leveren, en dat er dus geen majeure ruimtelijke keuzes voorliggen. We achten deze verkokering een groot gevaar (nl. op nationaal schaalniveau nog lang blijven werken volgens "peil volgt functie" en zonder rekenschap van het *levee-effect*²) met als voorzienbaar resultaat dat een eventueel noodzakelijke ruimtelijke transitie niet tijdig tot stand kan komen.

Als we naar de regionale deelprogramma's kijken, zijn deze – op een enkele uitzondering na – evenmin geïntegreerd. Zo beperkt DP Kust zich tot zorg inzake de *kustlijn*, stopt DP Wadden bij de waddendijk van het vasteland, en kijkt DP IJsselmeer alleen naar de *wateren* van het IJsselmeergebied. De consequentie is dat zo de problematiek van grote delen van het land geheel niet of onvoldoende in samenhang wordt beschouwd, bijv. die van Holland en het Fries-Groningse vasteland. En dat terwijl daar wel sprake is van bodemdaling in veenweidegebieden en gaswinningsgebieden, verzilting van het grondwater, wateroverlast en overstromingsgevaar. Elders, met name op de zandgronden, vragen juist grondwateruitputting en -verontreiniging om een ruimtelijke blik op de relatie tussen ondergrond (land en water) en grondgebruik, met het oog op een beheersing van (de ontwikkeling van)

² Het *levee-effect* is beschreven door White in 1945 en slaat op het zichzelf versterkende proces van betere bescherming (met dijken) die meer investeringen uitlokt, die weer de roep om betere bescherming vergroten, etc. Deze mondt uit in een *lock-in*. Ruimte voor de rivier beoogde uit een vergelijkbare spiraal te geraken.

kwetsbaarheden, watervraag en belasting van strategische grondwatervoorraden met verontreinigende stoffen. De zo noodzakelijk stap naar een integrale visie op ruimtegebruik in een veranderend land komt zo ook niet tot stand; ondanks decennia van pleidooien voor “functie volgt peil”.

We zien de intenties van het Integraal RivierManagement (IRM) als een goede poging op regionaal schaalniveau wel tot de noodzakelijke ruimtelijke integratie te komen, maar bepleiten dat iets vergelijkbaars nadrukkelijk gewenst is voor de gehele kustzone (niet alleen de kustlijn) van Zeeuws-Vlaanderen tot en met de Wadden, en voor alle landsdelen (in te delen naar vergelijkbare problematiek).

Deze observaties leiden tot de volgende adviezen:

- **Verregaande samenwerking tussen de 3 generieke deelprogramma's gericht op inhoudelijke integratie.** We denken hierbij aan een ministerie-overstijgende visie op lange-termijn ruimtelijke adaptatie, als essentiële bijdrage van het deltaprogramma aan de invulling van het Omgevingsbeleid (NOVI). Opdat de doelen van DPWV en DPZW ook op zeer lange termijn (ver na 2050) kunnen worden bereikt doordat ook de stuurmechanismen van ruimtelijk beleid worden gebruikt om Nederland op lange termijn klimaatveranderingsbestendig te maken.
- **Verbreding (en eventueel samenvoeging) van regionale deelprogramma's, gericht op geïntegreerd beleid voor geografisch samenhangende gebieden.** Bij verbreding gaat het om alle water- en sedimentgerelateerde problemen, maar nadrukkelijk vanuit hun maatschappelijke betekenis. Denk daarbij bijv. aan één kustzonebeleid (met het oog op het achterland, maar ook de zoetwatervoorraden in de duinen, en met inbegrip van de Noordzee, waar een sedimentperspectief immers van afhankelijk is en waar ook ruimtelijke conflicten voorzienbaar zijn), en aan adaptatiestrategieën voor de kustvlakten of de hoge zandgronden. Accepteer daarbij niet langer een tekort aan geografische dekking (gatenkaas).
- **Agendeer de noodzaak om op landelijk schaalniveau de regio te nemen** om te komen tot inhoudelijke integratie van ruimtelijke inrichting en waterbeleid, domeinen die transministeriële samenwerking vragen.

2. Ruimte- en tijdschaal in relatie tot kwantitatieve analyse

In de eerste fase van het Deltaprogramma voor de deltabeslissingen hebben zowel DPWV als DPZW ruimtelijk specifieke knelpuntanalyses gedaan, waaruit is afgeleid op welk schaalniveau het best kon worden geïntervenieerd. Dat leidde tot hoogwaterbeschermingsnormen per traject, beslissingen over het hoofdwatersysteem en regionaal maatwerk inzake watervoorziening. Voor deelprogramma Ruimtelijke adaptatie ontbreekt het vooralsnog aan enige kwantitatieve en geografisch specifieke probleemanalyse op het juiste (per probleemgebied verschillende) schaalniveau. Er wordt zelfs geen gebruik gemaakt van de analyses uit de beide andere generieke programma's. Daardoor blijft het onduidelijk welk probleem waar speelt en op welke schaal; en dat terwijl DPRA beoogt een viertal problemen te adresseren: wateroverlast, overstromingen, droogte en hitte. Deze zijn echter slechts dan problemen als ze in relatie staan tot (ontwikkelingen van) het grondgebruik: zonder mensen geen overlast noch risico's, zonder bemaling geen bodemdaling, etc. **De reviewcommissie acht een goede kwantitatieve probleemanalyse essentieel voor een onderbouwing van enigerlei beleid.** En ziet die wel bij DPZW, maar onvoldoende (en niet op de hogere schaalniveaus) bij het integrerende DPRA.

Hierbij aansluitend missen we ook een kwantitatieve analyse van de (verwachte) effectiviteit en overige effecten van voorgestelde adaptatiemaatregelen. Wat mogen we daar nu van verwachten?

Dit geldt in het bijzonder voor DPRA, maar ook voor de regionale maatregelen van DPZW. In dat verband pleiten we voor een brede afweging van de wenselijkheid van maatregelen; het dient niet alleen te gaan om macro-economische kosten-effectiviteit (die erg afhankelijk is van aannames in de analyse, conjunctuur en culturele preferenties van het moment), maar ook om de vraag in wat voor land we willen wonen en welke gevolgen we, hoe zeldzaam ook, willen accepteren dan wel verkleinen (DPV). Al te vaak worden opties weggeredeneerd omdat ze niet goed scoorden op een kosten-effectiviteitsanalyse (bijv. berging Grevelingen, wijzigen afvoerverdeling; Deltabeslissing Rijn-Maasdelta). Kosten-effectiviteit dient onzes inziens niet de maat der dingen te zijn, maar slechts één van meerdere criteria om in besluitvorming te betrekken³; en mag dus geen argument zijn om de dialoog te frustreren. Dit mede om te voorkomen dat marginale aanpassingen altijd te prefereren zullen zijn boven fundamentele transitie die nu eenmaal met integrale kosten gepaard gaan en pas op lange termijn baten hebben, vaak in termen van vermeden kosten. Besluitvorming over de gewenste toekomstige inrichting van Nederland vergt dat verschillende alternatieven worden ontwikkeld, opdat maatschappelijk debat mogelijk is en een brede afweging.

We zijn van mening dat zowel bij de probleemanalyse als bij het verkennen van oplossingsrichtingen een scherp onderscheid tussen ruimte- en tijdschalen noodzakelijk is, en wel in het bijzonder omdat dit raakt aan de sturingsvraag. Klimaatverandering en zeespiegelstijging zijn ontwikkelingen die zeer langzaam gaan maar ook moeilijk te keren zijn en lang na-ijlen. Dat betekent dat het adagium van het deltaprogramma om alle korte-termijnbeleid (tot 2050) steeds in het licht van lange-termijnontwikkelingen te willen beschouwen, door ons wordt onderschreven. Maar dat vraagt dan wel dat die lange-termijn (2100 en verder) en grote ruimteschaal (kust, deltawateren en Wadden als één zand-delend systeem, hele stroomgebieden, hele grondwatervoorraden in infiltratiegebieden) consequent worden beschouwd: hele systemen dus, met daarin geneste kleinere deelsystemen. Waterveiligheid is een zaak van nationale importantie, maar wateroverlast kan regionaal worden aangepakt. In de herijking lijkt de focus op de zeer lange termijn naar de achtergrond verdwenen, en die op de grote ruimteschaal in ieder geval bij DPRA te missen.

De relatie met de sturingsvraag is evident: sommige keuzes kan alleen het rijk maken, omdat lagere overheden belanghebbenden zijn. Denk aan woningbouw in diepe polders in de Randstad (provincies), peilbesluiten in veenweidegebieden (waterschappen), of woonwijken in het Maasdal in Limburg en bouwplannen van de gemeente Arnhem in buitendijks gebied (gemeenten). Weliswaar vraagt de nieuwe Omgevingswet nu om een nationale omgevingsvisie (NOVI), maar het ligt voor de hand dat daarin *alle* ruimtelijke opgaven worden geadresseerd, en dus de aandacht vooral zal uitgaan naar die vragen die op korte termijn urgent zijn (een miljoen nieuwe woningen erbij, energietransitie, landbouwtransitie, spoor- en weginfrastructuur, deltaplan natuur). De lange termijn dreigt daarmee achter de horizon te verdwijnen. Onzes inziens moet het deltaprogramma borgen dat de lange-termijnopgaven sturend worden, anders zullen de urgentste vragen de onmiddellijke beleidsrespons weer bepalen (“peil volgt functie”). We staan in deze opvatting niet alleen, zoals moge blijken uit eerdere verkenningen en recente oproepen zoals NL-Later (PBL), Panorama Nederland (College van Rijksadviseurs), en werk van Deltares.

De reviewcommissie adviseert:

- ***Een kwantitatieve probleemanalyse en analyse van oplossingsrichtingen voor verschillende tijd- en ruimteschalen uit te voeren***, over alle delta-vraagstukken. Opdat *evidence-informed*

³ Denk hierbij aan meekoppelingskansen en onbedoelde neveneffecten, robuustheid (opdat incidenten geen rampen worden), aanpasbaarheid (voorkomen van spijt of lock-in), e.d. Voorstellen hiervoor zijn gedaan in de ‘vergelijkingsystematiek’ die Royal Haskoning en Deltares in 2012 voor het Deltaprogramma hebben gemaakt.

besluitvorming mogelijk wordt. Heel praktisch geven we in overweging hiertoe de regio-indelingen van DPRA en DPZW voor het terrestrische deel van NL gelijk te schakelen, en de kennis van DPWV over zich ontwikkelende kwetsbaarheden en overstromingsgevaar (kans en blootstelling) te gebruiken, met het oog op 2e en 3e laag veiligheid.

- Initiatief te nemen om **lange-termijnontwikkelingen op het hoogste plan te krijgen van de NOVI, bijv. door het bieden van een visie op ruimtelijke adaptatie die is gestoeld op fysiografische⁴ grondslag**; en dan niet alleen die van het heden, maar juist ook op die van de toekomst: de *toekomstige* overstromingsgevaaren, droogtekansen, neerslagintensiteiten, bodemligging, sedimenttekorten, etc.
- Voor de organisatie geven we ter overweging
 - op nationaal schaalniveau hoofdkeuzes voor te bereiden over de ruimtelijke ontwikkeling op lange termijn (regierol);
 - samenvoeging van deelprogramma's waar lenW de sleutelspeler voor is met het oog op diens systeemverantwoordelijkheid voor het hoofdwatersysteem en het hoofdsedimentsysteem; dus de Noordzee met de (gehele) kustzone, de grote rivieren en de verbindende grote meren en het estuariumgebied; en tegelijkertijd verbreding tot integraal kustzonebeleid naar analogie met IRM;
 - de meer sectorale adaptatie op lager schaalniveau vervolgens door provincies, waterschappen en gemeenten te laten concretiseren voor gebieden die zich daar fysiografisch het best toe lenen (bijv. dijkkringgebieden die vaak ook watervoorzieningsgebieden zijn, of stroomgebieden (wateroverlast) dan wel inrijgebieden (strategische grondwatervoorraden)).

In het programma Ruimte voor de Rivier heeft zo'n schaalsgewijs getrapte organisatie met hoofdkeuzes (inzake niet-onderhandelbare hoofdlijnen: taakstelling, budget, type maatregel) in een PKB en – daarna – lokale uitwerkingen met grote betrokkenheid van belanghebbenden goed uitpakkt.

3. Deskundigenoordeel versus gedegen onderzoek; en uitstelgedrag

De commissie heeft vastgesteld dat het verkennend onderzoek naar lange-termijnontwikkelingen en hoe daar het best op te anticiperen dan wel op te reageren in de afgelopen jaren een beetje lijkt stilgevallen (uitzonderingen daargelaten). We zijn overgegaan tot implementatie van het beleid (bijv. in HWBP) en zijn daar erg druk mee, met als gevaar dat we geen aandacht meer hebben voor de mogelijke noodzaak tot grote transities die een lange adem vergen. Heel concreet zien we dat bijv. bij de vraag naar het op termijn al dan niet afsluiten van de Nieuwe Waterweg, de vervanging van onze stormvloedkeringen, of de afvoerverdeling van de Rijntakken. De voor deze ingrijpende keuzes relevante verkenningen zouden naar voren moeten worden gehaald, omdat ten eerste de voorbereiding en implementatie van de daarmee samenhangende maatregelen decennia vergen en de opties dus tijdig moeten worden verkend, en ten tweede er investeringsbeslissingen door derden worden genomen die de opties beperken.

Ten tweede valt het de commissie op dat de herijking overwegend berust op deskundigenoordelen, *quickscans* of de modieuze *hackatons* (werkbijeenkomsten?). Dat leidt tot een nogal dunne onderbouwing, maar kan ook een teken zijn van gebrek aan aandacht voor en waardering van een

⁴ Fysiografie betreft de fysische eigenschappen van een plek, zoals hoogteligging, bodemsoort, grondwaterstanden, e.d. We refereren hier aan de onderlaag van de lagenbenadering in de ruimtelijke ordening. En het begrip verwijst naar hoe men vroeger doordacht een vestigingsplaats koos: op een natuurlijke hoogte.

goede fundering van beleidsvorming op basis van *op de adaptatievraagstukken toegesneden* onderzoek; het leunen op eerder onderzoek en op wat elders al in ander kader gebeurt heeft het gevaar in zich dat we interen op de kennisbasis. Deze trend lijkt nog niet gekeerd.

In verscheidene synthesedocumenten zijn wel kennisvragen benoemd en worden soms zelfs kennisprogramma's opgevoerd, maar vaak gaat het om het continueren van lopend onderzoek of relatief gedetailleerde vragen die mono-functioneel zijn ingestoken (alleen waterveiligheid bijv.). Zo blijven bredere vragen buiten beeld (zoals bijv. Welke maatschappelijke meerwaarde is mogelijk door zandsuppleties van buiten het systeem, en welke door herverdeling van sedimenten binnen het systeem (kustfundament, deltawateren en Waddenzee)?).

De commissie constateert verheugd dat onderzoek naar de (al dan niet versnelde) zeespiegelstijging is voorgenomen (Kennisprogramma Zeespiegelstijging), en is zich terdege bewust van het bestaan van het National Kennisprogramma Water & Klimaat (NKWK). Toch meent ze dat meer nodig is en dat het onderzoek nadrukkelijk niet beperkt moet blijven tot een focus op de *drivers* van verandering en meer regie vanuit de behoeften van het deltaprogramma vergt. We noemen bijv. onderzoek naar de consequenties van de klimaatverandering voor het afvoerregime van de grote rivieren en voor de kustmorfologie, maar ook naar handelingsperspectieven en meerwaarde (zie de bovengenoemde concrete voorbeelden), de rol van sedimenttekort naast die van water te veel of te weinig, een gefundeerde herijking van de hoogwaterbeschermingsnormen in Limburg en wel zeer in het bijzonder naar de noodzaak, richting en *governance* van de grote ruimtelijke transitie.

Heel concreet adviseert de commissie:

- te komen tot een **Nationaal Onderzoeksprogramma Ruimtelijke Adaptatie** (NOP-RA), met een nadruk op *ruimtelijke* en lange termijn. Zo'n onderzoeksprogramma zou nadrukkelijk instrumenteel moeten zijn voor het deltaprogramma, en dat vraagt dan ook om grote betrokkenheid (zo geen regie) bij de programmering. (Denk aan 50-100 Meuro, de kosten van 5-15 km dijkverzwaring).
- Aanpalend aan (zo'n onderzoeksprogramma pleiten we voor een **implementatieagenda**, die zou moeten itereren met de onderzoeksagenda, opdat kennis en praktijk elkaar bevruchten.

4. Afrekenbare doelen en sturing

Bij de review van de deltabeslissingen in 2014 merkte de toenmalige commissie op dat ten aanzien van ruimtelijke adaptatie alles wel erg vrijblijvend was. Dit deelprogramma heeft, zoals reeds opgemerkt, veel werk verzet, maar ten aanzien van de doelen (klimaatbestendig en waterrobuust worden) constateren we dat deze inhoudelijk niet zijn omschreven of gedefinieerd, dus ambigu blijven, en er ook geen resultaatverplichtingen zijn geformuleerd, slechts procesafspraken; het doen van een stresstest en het hebben gevoerd van een dialoog lijken voldoende. Het ontbreekt dus aan concrete afrekenbare doelen.

De nadere invulling van stresstest en risicodialoog wordt bij de andere (lagere) overheden en actoren gelegd, waarbij – zoals hierboven al geconstateerd – ruimtelijke keuzes op nationale en regionale schaal niet worden gemaakt. We voorzien een veelheid aan interpretaties van de doelen en lokale adaptatieplannen die nooit de functietoewijzing (bestemming) ter discussie zullen stellen, slechts de wijze van uitvoering: geen elders, hooguit anders. Door een dergelijke decentralisatie dreigt een nationale ruimtelijke adaptatie alleen maar verder uit beeld te geraken.

Ook lezen we 'dat spreken we af', maar de ervaring leert dat gedeelde verantwoordelijkheid meestal betekent dat niemand verantwoordelijkheid neemt. Niemand heeft hier immers voor getekend.

Inmiddels is er decennialange ervaring met convenanten en andere zachte overeenkomsten, en die is niet erg gunstig. Zonder concrete doelen, verdeling van verantwoordelijkheden en aanwijzing van wie wat bekostigt, betwijfelen we of dit beleid doeltreffendheid kan zijn. Vanuit kennis over de werking van beleidsinstrumenten (communicatief, financieel, regelgeving, ook wel “babbel, worst, stok”) weten we immers dat zonder die stok achter de deur weinig tot stand wordt gebracht. Voor de toekomst van ons land achten we dit ongewenst.

We pleiten dan ook voor:


- Inhoudelijke **concretisering van de doelen** klimaatbestendig en waterrobuust, opdat alle partijen met dezelfde definities werken en naar dezelfde doelen streven.
- het vaststellen van de juiste schaal van interveniëren/planning, aansluitend aan bijv. NOVI, POVI, GOVI (zie punt 2 hierboven).
- **Specificering van beleidsinstrumenten, verantwoordelijkheden en bekostiging.**

Waar deze aanbevelingen uitsluitend betrekking lijken te hebben op DPRA, is dat niet zo bedoeld. Ook in DP-zoetwater zijn de doelen en sturing op regionaal en lokaal niveau niet altijd ondubbelzinnig. En de reviewcommissie is zich ook terdege bewust van het gevaar door te schieten naar het andere uiterste, zoals mogelijk in DP-Veiligheid waar nu alles om het behalen van getalsnormen voor dijken draait en intussen het zicht op de achterliggende doelen en andere mogelijke maatregelen uit beeld dreigt te verdwijnen. Over dit deelprogramma maken we ons juist zorgen over de te smalle focus (ons punt 1) en het gevaar dat niet proportionele maatregelen dreigen te worden genomen: te zware dijkontwerpen of dijken (Limburg) waar andere oplossingen mogelijk beter zouden zijn.

Afsluitend

Wij willen niet onvermeld laten dat wij voorafgaand en gedurende de review het genoeg hebben gehad zeer constructief te mogen samenwerken met uw staf en de medewerkers van de deelprogramma's. Wij hopen van harte dat de deelprogramma's aan de hand van de bevindingen hun synthesesdocumenten kunnen verbeteren of er hun voordeel mee doen in het programmeren van de volgende fase en daarvoor noodzakelijk onderzoek. Tevens speken wij de hoop uit dat u inspiratie kunt putten uit de opmerkingen en suggesties die in deze brief zijn gedaan voor het Deltaprogramma als geheel. Wij zijn gaarne bereid om deze punten mondeling toe te lichten.

Met vriendelijke groet,



Prof. dr Frans Klijn

De reviewcommissie was als volgt samengesteld:

Prof. dr Frans Klijn (hoogleraar deltaplanning, TU Delft) (voorzitter)

Prof. dr ir Marc Bierkens (hoogleraar hydrologie, Universiteit Utrecht)

Prof. dr ir Bram Bregman (hoogleraar klimaatverandering, wetenschap en beleid, Radboud Universiteit Nijmegen)

Prof. dr Tatiana Filatova (hoogleraar economie Universiteit Twente)

Prof. dr ir Matthijs Kok (hoogleraar waterveiligheid TU Delft)

Prof. dr ir Han Meijer (em. hoogleraar stedenbouwkunde, TU Delft)

Prof. dr Hans Middelkoop (hoogleraar geomorfologie, Universiteit Utrecht)

Dr Jan Mulder (gastonderzoeker kustmorfologie Universiteit Twente)

Prof. dr ir Pier Vellinga (em. hoogleraar klimaat en water, Wageningen Universiteit)

Prof. dr ir Huib de Vriend (em. hoogleraar rivierwaterbouw TU Delft)

Dr Kim van Nieuwaal (stichting CAS) (secretaris)

Marit Heinen, MSc (stichting CAS) (secretaris)

Bijlagen:

- bevindingen per synthesesdocument (9 stuks)



> Retouradres Postbus 90653 2509 LR Den Haag

Secretariaat reviewcommissie
T.a.v. de voorzitter prof. dr. F. Klijn

Deltacommissaris
Staf Deltacommissaris
Den Haag
Postbus 90653
2509 LR Den Haag

Contactpersoon
J.S.L.J. van Alphen
senior adviseur

Ons kenmerk
DC/2020-404

Datum 28 mei 2020
Betreft review synthesedocumenten Deltaprogramma 2021

Geachte heer Klijn, beste Frans,

Hartelijk dank voor uw brief van 15 mei j.l. met de bevindingen van de review die dit voorjaar onder uw voorzitterschap is uitgevoerd. In deze brief leest u mijn reactie op uw bevindingen en de conclusies, die ik hieraan voor het Deltaprogramma verbind.

Met opdracht 31154516 en 31154542 heb ik verzocht een onafhankelijke reviewcommissie te vormen en een onafhankelijke beoordeling uit te voeren op synthesedocumenten die beschrijven en onderbouwen of en hoe de voorkeursstrategieën en deltabeslissingen bijgesteld zouden moeten worden naar aanleiding van nieuwe kennis, inzichten en ontwikkelingen. Deze synthesedocumenten zijn door de vertegenwoordigers van de gebieden en thema's van het Deltaprogramma opgesteld in het kader van de eerste zesjaarlijkse herijking. De review was gericht op het onafhankelijk beoordelen van de traceerbaarheid en onderbouwing van de herijkingsvoorstellen, de intrinsieke kwaliteit daarvan en de wijze waarop met onzekerheden is omgegaan.

Allereerst wil ik mijn waardering uitspreken voor u en de commissieleden voor het uitvoeren van deze review en de constructieve samenwerking daarbij met de vertegenwoordigers van de gebieden en thema's van het Deltaprogramma en mijn staf.

Overall conclusie

U spreekt als overall conclusie uit dat het opvolgen van uw aanbevelingen aan de deelprogramma's om de individuele synthesedocumenten te verbeteren op de punten traceerbaarheid en onderbouwing naar verwachting zal leiden tot een voldoende en lezenswaardige verantwoording van het doen – of juist niet doen – van herijkingsvoorstellen. Dat is voor mij als Deltacommissaris een belangrijke indicatie voor de inhoudelijke kwaliteit van mijn voorstellen in het Deltaprogramma 2021, die ik dit voorjaar ter vaststelling aan het Kabinet aanbied. De door uw reviewcommissie aangedragen verbetervoorstellen bij de verschillende synthesedocumenten zijn voor het overgrote deel verwerkt in de definitieve versies van de synthesedocumenten.

Aanbevelingen op vier Deltaprogrammabrede thema's

Deltacommissaris

Vanuit het totaaloverzicht van de afzonderlijke synthese documenten concludeert u dat er de afgelopen jaren veel werk is verzet, met name in de deltaprogramma's Zoetwater en Ruimtelijke Adaptatie, en ook dat de signalen over nieuwe ontwikkelingen vanuit de Signaalgroep adequaat zijn opgepakt. Tegelijkertijd spreekt u ook zorgen uit over de vraag of het Deltaprogramma wel voldoende in staat zal zijn de benodigde transitie in klimaatadaptatie in goede banen te leiden, en u formuleert daartoe aanbevelingen op vier Deltaprogrammabrede thema's.

Datum
28 mei 2020

Deze aanbevelingen hebben betrekking op:

- samenhang tussen thema's en inhoudelijke integratie;
- ruimte- en tijdschalen in relatie tot kwantitatieve analyse;
- deskundigen oordeel versus gedegen onderzoek;
- afrekenbare doelen en sturing;

Naar aanleiding van deze vier aanbevelingen wil ik u het volgende berichten:

Meer samenhang tussen thema's en inhoudelijke integratie

U observeert dat de generieke programma's een smalle taakopvatting hebben en inhoudelijk onvoldoende zijn geïntegreerd.

Het Deltaprogramma bestaat uit een aantal deelprogramma's met eigen accenten die nauw met elkaar verbonden zijn. Het Deltaprogramma Waterveiligheid focust zich inderdaad op de eerste laag (preventie). Dat vind ik ook nodig. De uitdaging is immers groot om ervoor te zorgen dat de keringen in 2050 aan de wettelijk normen voldoen. Dat betekent echter niet dat er "weinig tot geen aandacht" is voor de derde laag (crisisbeheersing). Dat vindt onder meer plaats door aansluiting op en samenwerking met het programma WAVE2020, waarin impactanalyses worden verricht en handelingsperspectieven worden ontwikkeld. Gevolgbeperking in de vorm van ruimtelijke inrichting (de tweede laag) is na zorgvuldige afweging en besluitvorming in de Stuurgroep Deltaprogramma bewust ondergebracht bij het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie. Daarbij zal de samenhang met de andere onderdelen van meerlaagsveiligheid vooral op lokaal en regionaal versterkt moeten worden, zoals bijvoorbeeld recent door de betrokken organisaties is uitgewerkt voor het Eiland van Dordrecht.

Aanvullend op het dijkversterkingsprogramma binnen het HWBP is door het ministerie van IenW samen met onder andere het Deltaprogramma Rijn en Maas vorig jaar opdracht gegeven voor de opzet van een programma Integraal Rivier Management. Doel hiervan is om met een bredere blik naar de functies van en in het riviersysteem te kunnen kijken. Dit programma vervult hiermee een verbindende functie tussen dijkversterking en ruimtelijke maatregelen.

Het Deltaprogramma Zoetwater geeft, naast aandacht voor wateraanvoer, volop aandacht aan vraagbepalende maatregelen. Op regionaal schaalniveau wordt de optimale combinatie van maatregelen ter verbetering van wateraanbod en vermindering van watervraag vastgesteld.

Het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie besteedt in de kwantitatieve stresstesten op regionaal en lokaal schaalniveau wel degelijk aandacht aan de relatie tussen ruimtelijke inrichting enerzijds en overstromingen en droogte anderzijds (dus aan de relatie met de andere twee generieke programma's), naast wateroverlast en hitte, en bereidt in de risicodialogen daartoe ook op dat schaalniveau richtinggevende keuzes voor. De focus op dit lokale en regionale schaalniveau is een bewuste keuze, vanwege het feit dat de problematiek per gebied erg verschillend is. Het gaat om inrichting van kavel- tot wijkniveau tot het regionale niveau. Daarnaast was de kern van het advies van de Beleidstafel droogte, dat in december 2019 naar buiten is gebracht, de verbinding van de

ruimtelijke inrichting met waterbeschikbaarheid. Dit is ook opgenomen als aangepaste deltabeslissing in de nieuwe voorkeursvolgorde zoetwater die nu in de Nationale Omgevingsvisie wordt verankerd.

Deltacommissaris

Datum
28 mei 2020

Naar aanleiding van deze observatie adviseert u de samenwerking tussen de drie generieke programma's te versterken (gericht op meer inhoudelijke integratie), regionale deelprogramma's te verbreden en eventueel samen te voegen (gericht op geïntegreerd beleid voor geografisch samenhangende gebieden), en de noodzaak te agenderen tot meer regie op landelijk schaalniveau.

Naast deze focus binnen de afzonderlijke generieke deltaprogramma's neem ik tegelijkertijd een toenemende behoefte waar aan meer inhoudelijke integratie tussen deze drie generieke programma's en tevens om de maatregelen uit het Deltaprogramma beter te verbinden met andere opgaven en ambities in de fysieke ruimte, en meekoppelkansen waar mogelijk te benutten.

Binnen het Deltaprogramma is naar aanleiding van de huidige herijking een beweging gestart waarin de partners gaan verkennen hoe de samenhang tussen de drie opgaven van het Deltaprogramma op regionaal schaalniveau verder versterkt kan worden en te onderzoeken of en hoe dit landsdekkend te maken is. Daarmee kan ook de verbinding met andere maatschappelijke opgaven en transities versterkt worden, zoals waterkwaliteit, woningbouw, landbouw, circulariteit en duurzame energie. Via de verbinding van waterbeschikbaarheid en de stresstesten van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie, door kennisprogramma's beter te verbinden en door te kijken hoe uitvoeringsprogramma's beter kunnen worden gekoppeld, is de realisatie van meer samenhang tussen de Deltaprogramma's Zoetwater en Ruimtelijke Adaptatie reeds in gang gezet. Indien nodig kan dit leiden tot aanpassingen in de governance binnen de regionale gebiedsstructuur van het Deltaprogramma. Waar dat nodig blijkt kan aanvullend op deze regionale strategieën op rijksniveau (en landelijk schaalniveau) richting gegeven worden. Zo heeft het kabinet in september 2019 mijn advies overgenomen dat water door alle overheden als ordenend principe gehanteerd dient te worden in het omgevingsbeleid.

Kwantitatieve analyse in relatie tot tijd en ruimteschalen

U observeert dat voor het deelprogramma Ruimtelijke adaptatie enige kwantitatieve en geografisch specifieke probleemanalyse ontbreekt, evenals een analyse van de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. U adviseert een kwantitatieve probleemanalyse en analyse van oplossingsrichtingen uit te voeren voor verschillende tijd- en ruimteschalen.

Uw stelling dat enige kwantitatieve geografisch specifieke probleemanalyse ontbreekt deel ik niet. De maatregelen in de deltaplannen Zoetwater en Ruimtelijke Adaptatie zijn gebaseerd op kwantitatieve regionale stresstesten en risicodialogen, met geografisch specifieke kenmerken en 2050 als tijdshorizon. Voor zoetwater zijn uitgebreide nationale analyses uitgevoerd: scenario's, knelpunten, effecten van nationale en regionale oplossingen en economische effecten.

Een belangrijke doelstelling van het Deltaprogramma is te voorkomen dat de wateropgaven almaar groter worden en andere maatschappelijke ontwikkelingen de ruimte voor oplossingen verminderen. Dit vereist analyses op landelijk schaalniveau en een langere tijdshorizon. Een voorbeeld hiervan is het Kennisprogramma Zeespiegelstijging, dat in september 2019 is gestart. Hierin worden op landelijk schaalniveau en een tijdshorizon voorbij 2050 de ruimtelijke maatregelen verkend die nodig zijn om lange termijn oplossingen mogelijk te kunnen maken. Dit ter voorbereiding op de volgende herijking van het

deltaprogramma in 2026 en als input voor een volgende NOVI. Daarbij zal ik aansluiting zoeken op de nieuwe klimaatscenario's van KNMI en de landelijke toekomstverkenning m.b.t. het ruimtegebruik van het PBL ('Nederland Later').

Deltacommissaris

Datum
28 mei 2020

Deskundigen oordeel versus gedegen onderzoek

U observeert dat het onderzoek naar lange termijn ontwikkelingen en mogelijke strategieën de afgelopen jaren is stil gevallen en de herijking vooral gebaseerd is op deskundigenoordelen. U adviseert te komen tot een Nationaal Onderzoeksprogramma Ruimtelijke Adaptatie met focus op de lange termijn en ruimtelijke inrichting.

Na het vaststellen van de voorkeursstrategieën en deltabeslissingen in 2014 lag de focus de afgelopen jaren inderdaad op het implementeren en uitvoeren van maatregelen. De inspanning voor kennisontwikkeling verschoof van grote programma's (als Kennis voor Klimaat) naar het samenwerkingsverband van het Nationaal Kennis- en Innovatieprogramma Water en Klimaat (NKWK).

De uitkomsten van de herijking laten een nieuwe behoefte aan kennisontwikkeling zien, niet alleen wat betreft de aard, omvang en tempo van klimaatverandering en consequenties voor de wateropgaven, maar ook naar mogelijke handelingsperspectieven. Op het gebied van zeespiegelstijging heeft dit in 2019 geleid tot de start van het Kennisprogramma Zeespiegelstijging. Daarnaast werkt het Deltaplan Zoetwater al sinds de vorige deltabeslissingen met een kennisprogramma Zoetwater. Hierin hebben we de afgelopen jaren meer dan 30 onderzoeken uitgevoerd.

Vertegenwoordigers van NKWK en Topsector Water zijn in gesprek om deze nieuwe Deltaprogramma-gerelateerde kennisvragen goed in te brengen in het missiegedreven onderzoek waarvoor het kabinet in 2018 extra middelen beschikbaar heeft gesteld. Uitgangspunt daarbij is dat een zodanige samenwerking wordt gerealiseerd dat onderzoek en praktijk vanaf de start verbonden zijn, en bevordert wordt dat nieuwe kennis doorstroomt naar de praktijk.

In het kader van de Nationale klimaatadaptatiestrategie wordt door diverse departementen ook onderzoek gedaan in het kader van klimaatadaptatie. De komende tijd wordt door de gezamenlijke departementen verkend wat verder nog nodig is om de kennisbasis voor klimaatadaptatie te vergroten. Onderdeel daarvan is een klimaatrisico-assessment van de effecten van klimaatverandering op verschillende sectoren. De noodzaak voor een Nationaal Onderzoeksprogramma Ruimtelijke Adaptatie staat voor mij daarom nog niet vast.

Afrekenbare doelen en sturing

U observeert dat de doelstellingen van het deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie onvoldoende helder en afrekenbaar zijn. U adviseert deze doelstellingen te concretiseren, te specificeren naar het geëigende schaalniveau van interventie, met de bijbehorende instrumenten.

Het gesprek over meer concrete overkoepelende kwantitatieve doelstellingen voor de programma's Zoetwater en Ruimtelijke Adaptatie wordt binnen het Deltaprogramma reeds gevoerd. Kenmerkend karakter van de aanpak, die deze opgaven vragen, is regionaal maatwerk op basis van gebiedsdialogen waarin op basis van het samenspel van o.a. veranderende vraag en aanbod van water en sociaaleconomische ontwikkelingen wordt gekeken naar regionale optimalisaties. We werken dus niet met landelijke normen. Wel gaan we met verschillende partijen de komende tijd verder verkennen hoe we door monitoring de voortgang

van maatregelen voor ruimtelijke adaptatie en de resultaten daarvan beter in beeld kunnen brengen.

Deltacommissaris

Datum
28 mei 2020

Afsluitend

Deze eerste zesjaarlijkse herijking laat zien dat in het Deltaprogramma een nieuwe fase is aangebroken, waarin voortgaande en geïntensiveerde inspanningen in de uitvoering gecombineerd zullen worden met een extra inzet voor beleidsontwikkeling.

Uw aanbevelingen zijn waardevol voor het Deltaprogramma en zullen mede input vormen in het vervolgproces, waarmee de partners van het Deltaprogramma op weg gaan naar de volgende herijking in 2026. DP2021, dat met Prinsjesdag verschijnt, zal de hoofdlijnen van dit vervolgproces bevatten.

Nogmaals hartelijk dank voor uw inzet en die van de afzonderlijke reviewers.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'P.C.G. Glas', written over a horizontal line.

P.C.G. Glas
Regeringscommissaris voor het Deltaprogramma