

Geen dijkbreuk, geen trendbreuk

Advies over Ruimte voor de Rivier PKB deel 1

Advies 049
Oktober 2005

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	5
1 Veiligheid tussen kans en risico	9
2 Het belang van ruimtelijke kwaliteit.....	12
3 Borg de dubbeldoelstelling.....	15
Literatuur	19
Bijlage 1 - Adviesaanvraag.....	21
Bijlage 2 - Geraadpleegde personen.....	22
Bijlage 3 - Samenstelling van de VROM-raad	23

Samenvatting

De raad staat positief tegenover de dubbele doelstelling van de PKB *Ruimte voor de Rivier*. Hierbij wordt het op het vereiste niveau brengen van de bescherming van het rivierengebied tegen overstromingen gecombineerd met een wens om een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied.

Het geven van meer ruimte aan de rivier kan niet langer meer technisch en sectoraal worden aangepakt. Er is behoefte aan een voortvarende en integrale aanpak van het rivierengebied. De wenselijkheid van een trendbreuk, om de veiligheid in het rivierengebied te vergroten door meer ruimte aan de rivier te geven, wordt dan ook onderschreven.

Aanbeveling 1: laat in PKB deel 3 de doelstelling ruimtelijke kwaliteit beter tot zijn recht komen, en borg ruimtelijke kwaliteit in de planvormings- en realisatiefase.

De mogelijkheden om ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied te verbeteren zijn tot teleurstelling van de raad onvoldoende benut. In de PKB *Ruimte voor de Rivier* staat de veiligheidsdoelstelling voorop. Veiligheid wordt gezien als een resultaatsverplichting, ruimtelijke kwaliteit als een inspanningsverplichting. Dit is een gemiste kans. Het is onverstandig en onverantwoord om niet meer aandacht te besteden aan de ruimtelijke kwaliteit van een in Europees perspectief gezien, uniek rivierenlandschap. De landschappelijke, cultuurhistorische, ecologische, sociale en economische waarden van het gebied zijn dermate hoog dat de dubbeldoelstelling, ook in de uitvoeringsfase onverkort overeind moet blijven. De raad pleit daarom voor een adequate borging van de kwaliteit in PKB deel 3 en in de nu volgende planvormings- en realisatiefase.

De maatregelen zullen door hun omvang en impact het unieke Nederlandse rivierenlandschap blijvend veranderen. Dit besef spreekt nauwelijks door uit deze PKB. De raad pleit daarom voor meer bezinning en bezieling op dit thema.

Aanbeveling 2: bezie de maatregelen blijvend vanuit het gehele (inter)nationale watersysteem én vanuit de verschillende, parallel lopende beleidstrajecten die voor het rivierengebied van belang zijn.

Voor een goede analyse van de veiligheidsproblematiek dient het *project Ruimte voor de Rivier* blijvend in verband te worden gebracht met het gehele watersysteem. Door het opknippen van het watervraagstuk in deelgebieden en -projecten is er aandacht nodig voor de samenhang. Maatregelen bovenstrooms in Duitsland, Frankrijk en België, maatregelen aan de kust, de Deltawateren, de spuicapaciteit van het IJsselmeer en de maatregelen in de (deel)stroomgebieden beïnvloeden de maatregelen van Ruimte voor de Rivier en vice versa. Deze interdependentie dient in de ogen van de raad explicieter te worden beschreven in deel 3 van de PKB en te worden meegenomen bij de selectie van de maatregelen.

Het parallel oplopen van diverse beleidstrajecten die voor het rivierengebied van belang zijn, zoals *Veiligheid van Nederland in kaart*, en de *Rampenbeheersingsstrategie*, zonder dat nadrukkelijk wordt geschakeld tussen de verschillende processen, is in de ogen van de raad onverstandig en gezien de gemoeide belangen onverantwoord. De raad vraagt daarom nadrukkelijk om voldoende flexibiliteit in de PKB zodat nieuwe inzichten kunnen worden meegenomen.

Aanbeveling 3: organiseer maatschappelijke discussie over een risico-benadering van de veiligheid in het rivierengebied en creëer voldoende flexibiliteit in de PKB om resultaten van deze discussie mee te kunnen nemen bij de uitvoering.

Het pakket aan maatregelen in de PKB is samengesteld met het oog op het vergroten van de capaciteit van het rivierensysteem om (piek)afvoeren op te vangen. De voorgestelde maatregelen zijn gebaseerd op veiligheidsnormen uit 1977. Dit betekent dat de mogelijke effecten van overstromingen geen rol hebben gespeeld in de weging van de te kiezen maatregelen. Tegelijkertijd wordt er een nieuwe risico-benadering ontwikkeld voor het veiligheidsbeleid tegen overstromen. De raad pleit voor het vrijgeven van de resultaten van het project *Veiligheid van Nederland in kaart* en voor de koppeling van die benadering aan de uitvoering van de PKB. Dit veronderstelt een maatschappelijke discussie over nieuwe veiligheidsnormen.

Aanbeveling 4: kies robuuste maatregelen die passen in een langetermijnperspectief. De lange termijn dient sturend te zijn voor de korte termijn.

De raad is van mening dat het Rijk in deel 3 van de PKB nadrukkelijker een relatie moet leggen tussen de lange en korte termijn. Enerzijds moet er snel duidelijkheid komen over de realiteitswaarde van de langetermijnverwachtingen, anderzijds moeten de kortetermijnmaatregelen passen in een strategisch en duurzaam langetermijnperspectief voor het gehele rivierensysteem.

Aanbeveling 5: kies voor een ontwikkelingspolitieke aanpak van het rivierengebied. Zoek naar meerwaarde in meekoppelende belangen. Zoek actief naar aanvullende financiering bij andere overheden en de markt. Ga flexibel om met de randvoorwaarden als dit de ruimtelijke kwaliteit aantoonbaar ten goede komt.

In de PKB is ruimtelijke kwaliteit nadrukkelijk als tweede doelstelling genoemd. De raad komt tot de conclusie dat de meerwaarde van de koppeling van deze tweede doelstelling onvoldoende wordt gerealiseerd. Met name in de Nederrijn, Lek en Waal en grote delen van de Maas wordt het PKB-pakket gedomineerd door op veiligheid gerichte maatregelen. Volgens de raad is er meer garantie op ruimtelijke kwaliteit als er sprake is van een integrale afweging. Daarvan is echter te beperkt sprake van geweest. In weerwil van de geformuleerde 'dubbeldoelstelling' domineert een benadering vanuit het veiligheidsvraagstuk de voorgestelde maatregelen.

Volgens de raad wordt er bovendien onvoldoende expliciet gemaakt wat onder ruimtelijke kwaliteit wordt verstaan. Het nemen van ruimtelijke maatregelen, als alternatief voor technische maatregelen, is geen garantie voor ruimtelijke kwaliteit. Er is te weinig oog voor ecologische, economische, cultuurhistorische en sociale opgaven in het gebied.

De raad is van mening dat de politiek gegeven randvoorwaarden om te komen tot een pakket aan maatregelen, onder meer in maatgevende afvoer, tijd en geld, vooraf te rigide zijn geformuleerd. Daarmee zijn oplossingen, in termen van een goede combinatie van veiligheid en ruimtelijke kwaliteit, buiten beeld gebleven. De meekoppelende belangen zijn onvoldoende benut in de PKB. Bepaalde partijen, zoals marktpartijen, zijn onvoldoende tot het planvormingproces toegelaten. Er kan veel nadrukkelijker worden aangesloten bij gebiedsontwikkelingen die nu reeds spelen, zoals bij Kampen, Deventer, Nijmegen en Arnhem. De totstandkoming van ruimtelijke kwaliteit kan nog in positieve zin worden beïnvloed door een goede organisatie van de uitvoering van de PKB. De raad is van mening dat deze zodanig moet worden georganiseerd dat ruimtelijke kwaliteit wordt geborgd op rijks-, regionaal en lokaal niveau.

Kortom: gelet op de bijzondere verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid voor de bescherming van het Noord-West Europese rivierenlandschap dient de koppeling tussen veiligheid en ruimtelijke kwaliteit veel consequenter te worden gehandhaafd.

1 Veiligheid tussen kans en risico

De dreigende overstromingen in 1993 en 1995 hebben Nederland gewezen op de noodzaak de veiligheid van het rivierensysteem op orde te brengen. Mede door recente overstromingen in Zuid-Duitsland, Zwitserland, Roemenië en New Orleans is er ook draagvlak bij bevolking en politici voor ingrijpende maatregelen.

Maatgevend voor het maatregelenpakket in de PKB is dat het rivierensysteem uiterlijk in 2015 een Rijnafvoer bij Lobith van 16.000 m³/s en voor de Maas bij Borgharen 3.800 m³/s moet kunnen verwerken (zie schema). Vanwege verwachte klimaatveranderingen op de langere termijn moeten de maatregelen bovendien aansluiten bij een maatgevende afvoer voor de Rijn en Maas van respectievelijk 18.000 en 4.600 m³/s en een zeespiegelstijging van 60 cm (bij 4 graden temperatuurstijging eind 21^e eeuw).

afvoer in m ³ /s	Rijn bij Lobith	Maas bij Borgharen
Hoogst ooit gemeten	(1926) 12.600	(1993) 3.100
Hoogwater 1993 en 1995	11.000 en 12.000	3.100 en 2.850
Capaciteit nu	15.000	3.650
Maatgevend 2015	16.000	3.800
Maatgevend lange termijn 2100	18.000	4.600

Experts zetten vraagtekens bij een afvoer van 18.000 m³/s.¹ Een dergelijk grote afvoer zou nooit goed beredeneerd zijn en zou in samenhang met de maatregelen die in Duitsland getroffen worden onmogelijk zijn. Veel insprekers op de PKB geven dit ook aan. Op de lange termijn zou 17.000 m³/s maximaal zijn. Het is niet aan de raad om hier een uitspraak over te doen. Gezien de maatschappelijke kosten voor de aanvullende maatregelen adviseert de raad echter dringend om hier nader onderzoek naar te doen en te streven naar een objectivering van deze cijfers.

De maatgevende afvoer is gebaseerd op een overstromingskans van 1/1.250 jaar.² Sinds 1977 (Commissie Rivierdijken) is deze norm niet meer aangepast. Nederland is echter in de afgelopen jaren aanmerkelijk kwetsbaarder geworden voor het gevaar van overstroming. Door de veel hogere gegenereerde economische waarde (huizen, goederen, bedrijfsinstallaties, infrastructuur) is het economisch risico van een eventuele overstroming sterk toegenomen. Ook is door de groei van de bevolking de kans op grote aantallen slachtoffers veel groter dan voor alle andere veiligheidsrisico's samen (RIVM, 2004). Er is in Nederland dus sprake van een toename van het overstromingsrisico als

¹ De lange termijnverkenning, de zogenaamde Spankrachtstudie (2002), heeft deze maatgevende afvoeren als uitgangspunt genomen. Van Hemert (1999) reconstrueert het ontstaan van de verwachtingsmaat van 18.000 m³/s en laat zien hoe deze norm niet het resultaat is van een objectieve wetenschappelijke analyse maar ontstaan is in het schemergebied tussen wetenschap en politiek.

² Deze overstromingsnorm wordt westwaarts per zogenaamd dijkgebied getrapd zwaarder via 1/2.000 en 1/4.000 tot 1/10.000 voor centraal Holland. Deze norm is grotendeels gebaseerd op inzichten van de periode 1953-1960 kort na de watersnoodramp. In het kader van de Wet op de waterkering wordt elke vijf jaar aan de hand van een honderdjarige reeks van gemeten topafvoeren statistisch bezien tegen welke waterstand de dijken bestand moeten zijn om aan deze norm te voldoen.

gevolg van de verdere stijging van de zeespiegel, klimaatwijzigingen én verdere sociale en economische ontwikkeling. Een risico is - simpel geformuleerd - kans maal effect. De PKB gaat alleen uit van een overstromingskans, mogelijke effecten van overstromingen zijn niet meegenomen in de selectie van maatregelen. Met andere woorden, terwijl de overstromingskans door de maatregelen uit de PKB gelijk blijft (1/1.250 jaar) wordt het risico op vergaande ontwrichting van de samenleving steeds groter. De raad vindt dan ook dat het huidige overschrijdingskansen-systeem met normen uit 1977 zo snel mogelijk moet worden omgezet in een systeem gebaseerd op overstromingsrisico's.³ Dit betekent dat een uniforme norm voor het rivierengebied wordt ingeruild voor een meer gedifferentieerde benadering.

Bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat lopen drie beleidstrajecten parallel. Het eerste traject is het PKB-traject, gericht op het voldoen aan de huidige wettelijke norm. Het tweede traject is de *Rampenbeheersingsstrategie Overstromingen Rijn en Maas*, gericht op het in kaart brengen van het rest-risico: wat gebeurt er als er toch een overstroming is? In dit kader speelt de discussie over de noodoverloopgebieden. Het derde traject is *Veiligheid van Nederland in kaart* waarin onderzocht wordt of de huidige normen wel goed zijn en of er niet moet worden uitgegaan van een geheel andere risico-benadering (zie hierboven). De raad heeft sterk de indruk dat er onvoldoende wordt geschakeld tussen de drie trajecten. Het is zeer wel denkbaar dat nu voor maatregelen wordt gekozen die met nieuwe inzichten vanuit *Veiligheid van Nederland in kaart* er anders uit moeten gaan zien. Er is een terughoudendheid om de resultaten van *Veiligheid van Nederland in kaart* openbaar te maken. De raad is van mening dat de maatregelen uit de PKB beoordeeld moet kunnen worden in het licht van de uitkomst van deze beleidstrajecten. Zij is tevens van mening dat een maatschappelijk debat over veiligheidsnormen niet langer mag worden uitgesteld.

Het project *Ruimte voor de Rivier* stoelt op drie axioma's: 16.000 m³/s, een tijdshorizon van 2015 en een budget van 1,9 miljard (later 2,2 miljard).⁴ Deze axioma's leiden tot onvoldoende flexibiliteit in het maatregelenpakket. Er zijn maatregelen gekozen die voldoen aan deze axioma's, maar die direct na 2015 ontoereikend zijn.⁵ Duurdere voorstellen uit het regio-advies zijn geschrapt, maar komen na 2015 alsnog aan de orde. Dit betekent dat waar op korte termijn sprake lijkt te zijn van een besparing, op de lange termijn sprake is van verkwisting. De regio is overigens van mening dat de voorstellen lang niet zo duur hoeven te zijn als in de PKB is berekend. Dit zou in belangrijke mate te maken hebben met de berekeningssystematiek van normbedragen en risico's. Cruciaal is verder dat mogelijke financiering uit de markt in de PKB niet is meegenomen. De raad is van mening dat niet-structurele maatregelen zoveel mogelijk moeten worden gemeden om afwenteling op de toekomst te beperken. Als je iets doet, dan liever in één keer goed, ook als het nu wat meer kost. Zeker als het op de lange termijn bezien besparingen oplevert. Voorbeelden hiervan zijn de ingrepen in het stedelijk gebied, zoals bij Nijmegen (Veur-Lent) en Kampen. Op dit soort plekken vindt slechts eens in de honderd jaar een grote ingreep plaats, kies daar nu voor een duurzame oplossing.

³ Dit is ook een van de hoofdconclusies van het rondetafelgesprek georganiseerd door de Vaste Kamercommissie Verkeer en Waterstaat over het project *Ruimte voor de Rivier* (15-06-05).

⁴ Aanvankelijk stelde het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor de PKB 1,9 miljard euro beschikbaar. Later is daar 300 miljoen aan toegevoegd, onder andere uit het budget *Rampenbeheersingsstrategie*.

⁵ Een voorbeeld hiervan is Kampen. De gekozen maatregelen, zomerbedverdieping en kribverlaging zijn weliswaar goedkoper dan een hoogwatergeul, maar hebben slechts een beperkte werkingskracht. Een structurele maatregel blijft nodig en na 2015 zal alsnog moeten worden begonnen met de aanleg van een hoogwatergeul. Hier werkt overigens de besluitvorming over de Hanzelijn complicerend.

Het is de raad onvoldoende duidelijk hoe het maatregelenpakket van de PKB *Ruimte voor de Rivier* moet worden gezien in relatie tot maatregelen die in internationaal verband, respectievelijk in de regionale watersystemen worden voorzien. Maatregelen bovenstrooms, aan de kust, het IJsselmeer, de Deltawateren en in de (deel)stroomgebieden (regionale waterberging) beïnvloeden de maatregelen van *Ruimte voor de Rivier* en vice versa. De laatste tijd groeit bijvoorbeeld het inzicht dat er minder ruimte nodig is in het rivierensysteem, maar dat er veel meer ruimte nodig is voor infiltratie en waterberging op de zandgronden en in het bekensysteem. Het gaat hierbij om de strategieën ‘vertragen’ en ‘voorkomen’ dat water de rivier instroomt.⁶

Conclusies en aanbevelingen

De raad staat achter een voortvarende aanpak van de waterbeheersing in het rivierengebied. Overstromingen moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. Het is een gemis dat het maatregelenpakket van de PKB is gebaseerd op een gedateerde kansenbenadering en dat huidige inzichten, gebaseerd op een risico-benadering, genegeerd worden. Een strategische visie op de langetermijnontwikkeling van het rivierengebied moet leidend zijn bij de selectie van maatregelen. Er wordt echter onvoldoende een relatie gelegd tussen de korte en de lange termijn. Het Rijk maakt bovendien onvoldoende inzichtelijk hoe het maatregelenpakket van de PKB in relatie is gebracht met het totale (inter)nationale watersysteem, de regionale watersystemen en de zeespiegelstijging.

De samenhang tussen de verschillende beleidstrajecten die van betekenis zijn voor het rivierenbeleid moet expliciet gemaakt worden. Bij de keuze van maatregelen moet nadrukelijker rekening worden gehouden met de lange termijn en het gehele watersysteem. Dit voorkomt dat in de verkeerde maatregelen wordt geïnvesteerd.

⁶ Zo staat in de toelichting bij de PKB dat het langer vasthouden van water in de zijrivieren van de IJssel een mogelijke reductie van 25% van de aanvoer zou kunnen betekenen. Hier wordt echter in de PKB geen rekening mee gehouden.

2 Het belang van ruimtelijke kwaliteit

De PKB *Ruimte voor de Rivier* dient twee doelen: primair de waarborging van voldoende veiligheid en secundair 'de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied en daarmee het rivierengebied economisch, ecologisch en landschappelijk te versterken. Behoud en ontwikkeling van beschermde natuurwaarden heeft daarbij bijzondere aandacht. Door de verbetering van ruimtelijke kwaliteit moet het rivierengebied aantrekkelijker en leefbaarder worden. Het streven is om water en andere ruimtelijke functies te combineren' (PKB, deel 1, p.11). In de PKB wordt ruimtelijke kwaliteit niet veel verder geoperationaliseerd dan in deze woorden. Wel wordt verwezen naar de omschrijving van ruimtelijke kwaliteit voor het rivierengebied in de *Nota Ruimte*. Het projectbureau heeft tezamen met de regio een 'regionaal ruimtelijk kader' opgesteld. Hierin is per deelgebied - in termen van behoud, aanpassing of vernieuwing - aangegeven wat de ruimtelijke kwaliteit is in beelden en opgaven. Dit is in de toelichting op de PKB vertaald in een beschrijving per deelgebied van de te behouden en te ontwikkelen kernkwaliteiten.

De raad wil benadrukken dat het Hollandse rivierengebied in Europees perspectief bezien, een uitzonderlijk landschap is met hoge landschappelijke, cultuurhistorische, ecologische, sociale en economische waarden. Deze unieke waarden en betekenis geven de Nederlandse overheid een bijzondere verantwoordelijkheid in Europees verband. Het vraagt om een zeer zorgvuldige inpassing van de veiligheidsmaatregelen. In dit verband zou geleerd moeten zijn van de fouten die zijn gemaakt bij de ontwikkeling van de Betuwelijn. De kans om met deze maatregelen tevens te investeren in een duurzame ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied mag niet gemist worden. De raad denkt bijvoorbeeld aan de kans om in het gebied met natuurontwikkeling een impuls te geven aan een Europees Ecologische Hoofdstructuur. Met zorgvuldige inrichtingsmaatregelen kan de cultuurhistorische en recreatieve kwaliteit van het gebied verbeterd worden. Veel steden en dorpen zijn geleidelijk aan met hun rug naar het water komen te liggen. Hier kan veel aan kwaliteit gewonnen worden met waterfront-ontwikkelingen, zeker in combinatie met goed ingepaste stedelijke programma's. Nijmegen, Arnhem, Deventer, Zutphen en Kampen zijn daar voorbeelden van. Tot slot is er de kans om nieuwe concepten uit te werken en om creatieve en innovatieve oplossingen te zoeken in nieuwe functiecombinaties, denk aan nieuwe dijk- en terpwoningen, waterwoonmilieus en dergelijke. De ruimtelijke inpassing van ingrijpende maatregelen, zoals de hoogwatergeulen (in de vorm van groene of blauwe rivieren), is door de grote impact op het landschap te zien als een cultuurdaad van blijvende betekenis. Dit vergt een integrale benadering waarbij het niet alleen draait om een zeer zorgvuldige inpassing maar ook om durf en visie.

De VROM-raad wil voor wat betreft de beoordeling van de doelstelling ruimtelijke kwaliteit tot op zekere hoogte aansluiten bij de definitie uit de PKB 'het combineren van water met andere functies', in de veronderstelling dat integrale planning (de organisatie van boven-sectorale afwegingen) een betere garantie geeft voor ruimtelijke kwaliteit dan een puur sectorale insteek. Helaas constateert de raad dat ruimtelijke kwaliteit in de PKB *Ruimte voor de Rivier* in de voorgestelde benadering volledig ondergeschikt wordt gemaakt aan

het sectorale belang van veiligheid. Dit is niet alleen een gemiste kans maar ook, gegeven het bijzondere belang van het betreffende gebied, cultuurhistorisch onverantwoord.

De raad constateert dat gedurende het proces van totstandkoming van de PKB ruimtelijke kwaliteit gelijk is komen te staan aan het nemen van ruimtelijke maatregelen.⁷ Dit is echter een misvatting. Het nemen van een ruimtelijke maatregel - bijvoorbeeld als alternatief voor een technische maatregel - is geen garantie voor ruimtelijke kwaliteit. Een binnendijkse hoogwatergeul met vijf meter hoge dijken kan immers minder ruimtelijke kwaliteit hebben dan een zomerbedverdieping. Omgekeerd kan een technische maatregel een verlies aan ruimtelijke kwaliteit betekenen, kribverlaging bijvoorbeeld kan het unieke karakter van het rivierenlandschap aantasten. Wel is het zo dat ruimtelijke maatregelen door hun ruimtelijke consequenties een impuls kunnen betekenen voor het genereren van ruimtelijke kwaliteit. Er dient dan gezocht te worden naar een zorgvuldige inpassing, naar een combinatie met een vigerende of nieuwe bestemming: er is een ontwerpopgave. Voorbeelden hiervan zijn natuurontwikkeling, recreatie of (beperkte) stedelijke ontwikkelingen. Als ruimtelijke kwaliteit om een grotere investering vraagt, is er de uitdaging om te zoeken naar alternatieve kostendragers, dus naar ruimtelijke kwaliteit in een ontwikkelingspolitieke context.⁸ Daarbij moet ook de economische en sociale dimensie van de maatregelen zowel voor het stedelijk als voor het landelijk gebied aan de orde komen.

De raad maakt zich vooral ten aanzien van het maatregelenpakket voor de bovenrivieren zorgen.⁹ In het gebied van de Nederrijn, Lek en Waal wordt amper voor rivierverruiming gekozen. Het pakket kent bovendien nogal wat uitwisselbare maatregelen. Als in de planstudiefase mocht blijken dat een maatregel te duur wordt of te laat klaar kan zijn, dan zijn er alternatieve maatregelen benoemd. De raad voorziet dat nogal wat maatregelen met een potentieel grotere bijdrage aan ruimtelijke kwaliteit zullen afvallen juist vanwege de kosten of de termijn van realisatie.

Maatregelen die bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit kunnen duurder zijn dan enkel op veiligheid gerichte maatregelen. De maatschappelijke opbrengsten zijn echter ook hoger. Het is dan ook merkwaardig dat de ministeries van VROM en LNV niet bijdragen aan het project *Ruimte voor de Rivier*. De raad constateert dat aanwezige alternatieve ruimtelijke kostendragers zijn geweerd uit het proces.¹⁰

De raad meent dat door de sterk projectmatige benadering vroegtijdig keuzen zijn gemaakt die negatief uitwerken op het bereiken van ruimtelijke kwaliteit. Al heel vroeg zijn eindtermen in tijd en financiën gefixeerd. Met betrekking tot het zoeken naar bovensectorale oplossingen was de ruimte beperkt en zelfs op voorhand uitgesloten. Door de fixatie op de tijdshorizon zijn bijvoorbeeld alternatieven met meer grondverzet uitgesloten omdat er mogelijk afzetproblemen kunnen ontstaan. De markt voor grondstoffen mag blijkbaar niet te zwaar belast worden.

⁷ Een ruimtelijke maatregel is het verruimen van het winterbed in binnendijkse richting.

⁸ De raad kiest hier bewust voor de term ontwikkelingspolitiek in plaats van ontwikkelingsplanologie. In de nu volgende uitvoeringsfase is de politieke dimensie van ontwikkelingsplanologie namelijk cruciaal, omdat het gaat om het committeren van andere overheden, maatschappelijke partners en marktpartijen aan investeringen in het rivierengebied. Zie ook WRR (1998) *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*.

⁹ Bij de bovenrivieren is het regioadvies minder dan bij de benedenrivieren leidend geweest bij de selectie van maatregelen.

¹⁰ In de toelichting bij de PKB staat 'maatschappelijke baten zijn buiten beschouwing gelaten' (p. 89). De 'eventuele mogelijkheid van initiatieven van derden, subsidies en marktbenadering' staan zelfs gerubriceerd onder de kop uitgesloten risico's (p. 91).

Tot slot wil de raad nogmaals benadrukken dat in de komende planstudiefase een belangrijke rol is weggelegd voor ontwerp. Juist de ontwerpdiscipline is in staat de kloof tussen veiligheid en ruimtelijke kwaliteit te dichten. Tot nu toe is er weinig ruimte geweest voor creativiteit of innovatie. De raad hoopt dat dit in de planstudiefase wel gebeurt. Gedacht kan worden aan onder andere het faciliteren van de uitvoering met werkateliers, zoals bij de reconstructie van het landelijk gebied.

Conclusie

De tweeledige doelstelling voor *Ruimte voor de Rivier* wordt door de raad onderschreven. In de uitwerking van de beide doelstellingen in het voorliggende maatregelenpakket ligt de nadruk echter teveel op maatregelen gericht op de veiligheidsdoelstelling en worden kansen voor het genereren van ruimtelijke kwaliteit gemist.

Ruimtelijke kwaliteit dient veel nadrukkelijker geborgd te worden. De raad pleit daarbij voor een blijvende aanpak van integraal ontwerpen aan het rivierengebied.

Daar waar de toelating van marktpartijen kan leiden tot het overeind houden van de dubbeldoelstelling (c.q. waar een verbreding van de financieringsgrondslag wordt gekoppeld aan visies die verhoogde veiligheid combineren met het versterken van de ruimtelijke kwaliteit) moet dit in de uitvoering worden meegenomen.

3 Borg de dubbeldoelstelling

De nu volgende fase van planstudie en uitvoering is cruciaal voor het genereren van ruimtelijke kwaliteit. De raad hecht er dan ook aan dat de uitvoeringsorganisatie dusdanig wordt vormgegeven dat er sprake is van borging van de dubbeldoelstelling.

Mechanismen binnen het project *Ruimte voor de Rivier* die de dubbeldoelstelling belemmeren:

- veiligheid is een resultaatsverplichting, ruimtelijke kwaliteit een inspanningsverplichting. Bij spanning prevaleert veiligheid;
- de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is randvoorwaardelijk voor de uitvoering van maatregelen. Met additionele financiering (andere overheden, markt) wordt geen rekening gehouden. Hierdoor vallen duurdere maar betere maatregelen in termen van ruimtelijke kwaliteit af;
- er is een fixatie op de tijdshorizon 2015, maatregelen die meer tijd vergen (ingrijpender of complexer) maar wel meer ruimtelijke kwaliteit hebben, vallen af;
- er is een fixatie op een maatgevende afvoer van 16.000 m³/s, waardoor robuuste maatregelen (passend in het langetermijnperspectief) met meer ruimtelijke kwaliteit worden uitgesteld.

De raad ziet voor de komende tijd, waarin veel planstudies worden verricht, een belangrijke rol weggelegd voor een integrale benadering van de uitwerking op maatregelen-niveau. Regionaal en lokaal liggen er veel kansen om naast de veiligheidsdoelstelling ook de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling te behartigen. Dit betekent dat er een goede balans moet worden gevonden tussen centrale en decentrale sturing.

Wanneer het gaat om maatregelen met een bovenlokale ruimtelijke dimensie of met bovenlokale ruimtelijke effecten wordt, zo meldt de PKB, de Rijksprojectenprocedure toegepast.¹¹ Daaronder vallen ook projecten met een gering maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak en de projecten waarbij het projectbesluit niet op tijd door een ander bestuursorgaan is genomen, hetgeen gezien de commotie die al is ontstaan rond bepaalde maatregelen, een noodzakelijke aanvulling kan blijken te zijn, aldus de PKB. Het tijdig treffen van een maatregel wordt verzekerd door de mogelijkheid van een aanwijzing door de Minister van Verkeer en Waterstaat op basis van artikel 6a Wet op de waterkering. Gezien deze omschrijving in de PKB-tekst wordt ingezet op een centrale sturing.

Er zijn meer signalen die erop wijzen dat het Rijk een sterke centrale sturing wenst. In het Nationaal Bestuursakkoord Water is afgesproken dat de grote rivieren voor rekening van het Rijk zijn. *Ruimte voor de Rivier* is het eerste grote project dat te maken krijgt met de

¹¹ Voor toepassing van de rijksprojectenprocedure komen de volgende gevallen in aanmerking (citaat PKB-tekst):

1. ingrijpende en complexe maatregelen, die een relatief groot gebied beslaan;
2. een samenspel van maatregelen, die qua hydraulische en ruimtelijke effecten een sterke samenhang hebben met elkaar, waarbij uit efficiency-oogpunt het aangewezen is dat hier één instantie, te weten het Rijk, het projectbesluit neemt;
3. projecten die op een gering maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak in de desbetreffende regio kunnen rekenen of projecten die weliswaar aanvankelijk ter hand zijn genomen door een decentraal bestuursorgaan, maar waarvan de voortgang in het besluitvormingsproces zodanig traag verloopt dat alsnog de rijksprojectenprocedure moet worden gevolgd.

nieuwe Procedureregeling Grote Projecten (opgesteld door de Tijdelijke Commissie Infrastructuur, commissie-Duivesteijn). Het door de Kamer gevraagde zware verantwoordingsregime, waarbij de Minister van Verkeer en Waterstaat halfjaarlijks (financiële) verantwoording aflegt aan de Tweede Kamer, versterkt de tendens tot monopolisering van de besluitvorming door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Vanwege de door het Rijk gewenste beheerste realisatie van de projecten zullen de besluiten over de financiering, de planstudie en de realisatie moeten worden genomen conform het strenge regime van SNIP (Spelregels voor Natte Infrastructuurprojecten).¹²

In de nu volgende fase waarin voor de maatregelen planstudies worden verricht bestaat er binnen de kaders van veiligheid nog een kans om ruimtelijke kwaliteitswinst te boeken. De raad ziet nog veel kansen voor een verrijking van de besluitvorming wanneer voor een gelede structuur wordt gekozen. Op regionaal niveau zijn er mogelijkheden voor ontwikkelingspolitiek. Er moet gezocht worden naar meekoppelende belangen en alternatieve kostendragers. Deze zijn tot nu toe buiten het proces gehouden. Een aantal partijen, zoals marktpartijen, hebben interessante ideeën voor kostenneutrale oplossingen.¹³

De staatssecretaris heeft aangegeven te hechten aan provinciale betrokkenheid. Zo heeft zij eerder al de gedeputeerden van Noord-Brabant en Gelderland gevraagd als voorzitters van de stuurgroepen boven- en benedenrivieren. De gedeputeerden zijn nu echter huiverig voor een trekkersrol in de uitvoering van projecten als zij daarin geen beleidsruimte of beslissingsvrijheid krijgen. Door de voorgestelde centrale programmasturing kunnen kostenoverschrijdingen elders tot bezuinigingen op hun projecten leiden. Dat is bestuurlijk geen wervend perspectief. De provincie Noord-Brabant heeft aangeboden om het project *De Noordwaard* te trekken. Vanwege de omvang van dit project (220 ha 330 miljoen euro) wil het Rijk echter dit project zelf trekken.

De regio heeft een voorstel gedaan om op basis van een raamwerk van afspraken een Rivierenconvenant te sluiten tussen Rijk, provincies, waterschappen en betrokken gemeenten. Vervolgens kan per maatregel worden vastgelegd wie initiatiefnemer is en hoe verdere planvorming gestalte krijgt. Een programmabureau kan dit proces begeleiden en via een Stuurgroep aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat rapporteren. In dit voorstel zien de partijen elkaar als partner, het Rijk bepaalt en bewaakt de hoofddoelstellingen en de concrete uitwerking wordt overgelaten aan de lagere overheden. Op dit moment wordt dit sturingsvoorstel van de regio nog bediscussieerd. De raad staat achter dit voorstel. Het is belangrijk dat er in het sturingsmodel voldoende garanties worden ingebouwd om de veiligheidsdoelstelling te bereiken, maar de raad wil daarbij ook aandacht vragen voor de borging van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling.

De raad is van mening dat er op centraal niveau een *Quality Team* dient te worden ingesteld om de borging van de ruimtelijke kwaliteit te garanderen. Dit *Quality Team* kan aansluiten op de hiervoor genoemde stuurgroep. In het *Quality Team* dient de Rijksadviseur voor het landschap een plek te krijgen.

¹² Het maatregelenpakket van *Ruimte voor de Rivier* is echter niet te vergelijken met een project als de Betuwelijn, waar bij wijze van spreken zeven jaar voor de aanleg al bekend is hoeveel bielzen er nodig zijn.

¹³ Marktpartijen brengen op de website www.rivierverruiming.nl een aantal van dergelijke projecten onder de aandacht.

Conclusie

De raad waarschuwt voor de nadelen van centralisatie van de besluitvorming. Een sectorale uitvoeringsstrategie weerspiegelt onvoldoende dat hier sprake is van een gezamenlijke opgave.

Positiever is de programmatische insteek, waarbij ook regionale en lokale partners hun verantwoordelijkheid kunnen nemen. Niet alleen sluit dit beter aan op de sturingsfilosofie van dit kabinet 'decentraal wat kan, centraal wat moet', ook zijn er op het regionale niveau nog kansen voor een integrale planningsbenadering en verrijking van de besluitvorming.

Het instellen van een *Quality Team* op centraal niveau is een garantie voor borging van de dubbeldoelstelling.

Literatuur

- Brink, M. van den en H. Goverde (2005) *Governing Dutch 'Riverscapes' in Transition*, paper presented at the AESOP Congress in Vienna, Austria, 13-17 July 2005
- Brink, M. van den en S. Meijerink (2005) *Implementing policy innovations; Resource dependence, struggle for discursive hegemony and institutional inertia in the Dutch river policy domain*, paper presented at the ERSO Congress, Amsterdam 23-27 augustus 2005
- Hemert, M. van (1999) 'Ruimte voor de ingenieur. Rivierbeheer in Nederland eind jaren negentig' in: *K&M, Tijdschrift voor empirische filosofie* (nr. 23, 4 pp 361-387)
- Meijerink, S.V. (2004) Rivierbeheer als leerproces; Een tussentijdse evaluatie van het procesontwerp voor de PKB Ruimte voor de Rivier, in: *Bestuurswetenschappen* (Nr. 5, 406-427)
- MNP-RIVM (2004) *Risico's in bedijkte termen; een thematische evaluatie van het Nederlandse veiligheidsbeleid tegen overstromen*. MNP-RIVM, Bilthoven.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000) *Anders omgaan met water, Waterbeleid in de 21^e eeuw*. Ministerie van V&W, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005) *Ruimte voor de Rivier, PKB deel 1, Ontwerp Planologische kernbeslissing*. Ministerie van V&W, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005) *Ruimte voor de Rivier, PKB deel 1, Toelichting*. Ministerie van V&W, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005) *Ruimte voor de Rivier, PKB deel 1, Milieueffectrapport*. Ministerie van V&W, Den Haag.
- Ministeries van V&W, VROM, LNV, Provincies Utrecht, Gelderland, Overijssel, Noord-Brabant, Zuid-Holland, waterschappen, Vereniging Nederlandse Riviergemeenten, project groep spankrachtstudie (2002) *Spankrachtstudie; eindrapport*. Den Haag.
- Projectorganisatie ruimte voor de rivier, *Ruimte voor de rivier; regionaal ruimtelijk kader, ruimtelijke kwaliteit in beelden en opgaven*, Projectorganisatie ruimte voor de rivier, Den Haag, 2004
- Steenhuijsen, B.M. (2004) *Stromen over stromen; een narratieve analyse van hoogwaterbeleid in Nederland en Duitsland met gebruik van het stromenmodel voor een verbeterde samenwerking*, scriptie. Berlijn.
- Stuurgroep Bovenrivieren en Stuurgroep Benedenrivieren (2005) *Regioadvies, Nederlands Rivierengebied: Toekomstig veilig en aantrekkelijk*. Den Haag.

- VROM-raad (2002) *Minder blauw op straat?; advies over regionaal waterbeheer en ruimtelijke ordening in de 21^e eeuw*, advies 34. VROM-raad, Den Haag.
- Wiering, M en Immink, I. (2003) 'Nieuwe beleidsarrangementen voor waterbeheer en ruimtelijke ordening?' In: Hidding, M. C. en van der Vlist, M. *Ruimte en Water: planningsopgaven voor een rode delta*. Sdu uitgevers, Den Haag, pp 183-196 Reeks Planologie.

Bijlage 1 - Adviesaanvraag

13 JULI 2005



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Aan
de voorzitter van de VROM-raad
de heer mr. H.M. Meijdam
Postbus 30949, IPC 105
2500 GX DEN HAAG

Contactpersoon
Wino Aarnink
Datum
8 juli 2005
Oms kenmerk
DGW/GW 2005/1052
Onderwerp
Advies over de PKB Ruimte voor de Rivier

Doorkiesnummer
351 85 67
Bijlage(n)
-
Uw kenmerk
-

Geachte heer Meijdam,

Op 15 april 2005 heb ik mede namens de minister van VROM en de minister van LNV deel 1 van de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier aan de Tweede Kamer toegestuurd. Van 1 juni tot 23 augustus 2005 is er mogelijkheid tot inspraak op de PKB.

Het is goed gebruik om een PKB ook ter advisering aan de VROM-raad voor te leggen. Ik verzoek u daarom uiterlijk 1 november 2005 een kort advies over de PKB Ruimte voor de Rivier uit te brengen. Dit advies wil ik betrekken bij vaststelling van deel 3 van de PKB Ruimte voor de Rivier. Bespreking van deel 3 is voorzien in de Stuurgroep Ruimte voor de Rivier van 8 december 2005.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

mw ds M.H. Scholtz van Haegen

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon 070 - 351 6171
Fax 070 - 351 7895

bereikbaar met tram 9 (station hs en cs) en bus 22 (station cs)

Bijlage 2 - Geraadpleegde personen

mevrouw M. van den Brink, RU Nijmegen
de heer H. de Hartog, secretaris Stuurgroep Bovenrivers
mevrouw I. Immink, LU Wageningen
de heer H. Keereweer, Gedeputeerde Gelderland, voorzitter stuurgroep Bovenrivers
de heer S. Meijerink, RU Nijmegen
de heer L. van Nieuwenhuize, bureau H+N+S landschapsarchitecten
de heer B. van den Reek, secretaris Stuurgroep Benedenrivers

Bijlage 3 - Samenstelling van de VROM-raad

De VROM-raad is als volgt samengesteld:

mr. H.M. Meijdam, voorzitter
prof.dr. P.J. Boelhouwer
mevr. drs. C.F. van Dreven
prof.dr. M.A. Hajer
mevr. dr. M.W. Hofkes
prof.dr.ir. J.T. Mommaas
ir. A. Reijndorp
mevr. drs. A. Rijckenberg
mr. H.C.F. Smeets
mevr. M.A.J. van der Tas
ir. S. Thijsen
prof.dr. P.P. Tordoir
mevr. drs. P.J.L. Verbugt
prof.mr. J.M. Verschuuren
prof.dr.ir. B.C.J. Zoeteman

Waarnemers

prof.dr. W. Derksen, namens het Ruimtelijk Planbureau
drs. T.H. van Hoek, namens het Centraal Planbureau
mevr. dr. M.A.J. Kuijpers-Linde, namens het Milieu en Natuur Planbureau
dr. V. Veldheer, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau

Algemeen secretaris

drs. A.F. van de Klundert

Bij dit advies betrokken medewerker van het secretariaat

dr. T.H.C. Zwanikken

3.4 College van Rijksadviseurs

Rijksgebouwendienst
Atelier Rijksbouwmeester

Oranjevuitensingel 90
Postbus 20952
2500 EZ Den Haag
Interne postcode 420

Telefoon 070 3394254
Fax 070 3394909
herma.dewijn@minvrom.nl
www.rijksbouwmeester.nl

De Staatssecretaris van V&W
Mevrouw drs. M.H.Schultz van Haegen-Maas
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Advies PKB Ruimte voor de Rivier

Datum	Kenmerk	Afschrift aan
26 oktober 2005	2005.192308	DGW drs.M.E.P Dieirkx

Geachte mevrouw,

Graag geef ik gevolg aan uw verzoek aan het College van Rijksadviseurs om advies uit te brengen over de PKB Ruimte voor de Rivier.

Uw verzoek sluit aan op de integrale adviesrol van het College van Rijksadviseurs op het terrein van architectuur, stedenbouw, landschapsarchitectuur, infrastructuur en cultuurhistorie. De focus van ons College ligt op het aansturen en stimuleren van ontwerpend onderzoek en ontwerp, op het verbeteren van het opdrachtgeverschap van met name de overheid en op de borging van kwaliteit.

Inleiding

In de voorbereiding tot deze PKB is heel veel werk verzet. Het College steunt de doelstellingen en ambitie van de PKB, om de bescherming van het rivierengebied tegen overstromingen op het vereiste niveau te brengen en om daarmee tevens een bijdrage te leveren aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied. Het College acht de twee gekozen, elkaar aanvullende en versterkende doelstellingen, een absolute noodzaak om op een evenwichtige wijze dit deel van de Nationale Hoofdstructuur te ontwikkelen. De som van de economische, landschappelijke en culturele waarden in het rivierengebied vereist een koppeling van de problematiek met de ruimtelijke ordening. Het ruimtelijke aspect van de opgave vergt een samenspel van verschillende sectorale belangen, zoals veiligheid, infrastructuur, landschap, natuurbescherming, cultuurhistorie, economie en verstedelijking.

Voor de komende grote operatie is het rijk initiatiefnemer en grotendeels verantwoordelijk. Er is echter ook een zware rol toebedeeld aan waterschappen, provinciale en gemeentelijke overheden.

Het College heeft het stevige pakket daarom enerzijds gezien in relatie tot de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte, en anderzijds tot het in de Nota Ruimte aangekondigde, en inmiddels vigerende, Actieprogramma Ruimte en Cultuur. Het Actieprogramma is te beschouwen als de bundeling van het architectuurbeleid en Belvederebeleid.

De PKB is door het College niet beoordeeld op de gehanteerde systematiek van beveiligen en op de relatie met andere watersystemen.

Advies PKB

Het College acht het van eminent belang hoe het opdrachtgeverschap van het Rijk aan de andere overheden wordt overgedragen en hoe het uitgangspunt om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren, daadwerkelijk wordt gestuurd en geborgd. Geconstateerd is dat er een hiaat bestaat tussen de doelstellingen van de PKB en de inrichting van de ontwerp- en uitvoeringsfase; een helder kader ontbreekt.

Het College adviseert om per Rijntak een masterplan met een ruimtelijke visie te doen opstellen, als een kader tussen de PKB en de planstudies, in opdracht van de betrokken (lagere) overheden.

Enerzijds fungeert een dergelijk masterplan als intermediair tussen de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte en de verantwoordelijkheid van de lagere overheden; het vormt het handvat voor bestuurlijke consensus. Ontwerpers zijn in staat om in een vroeg stadium van planvorming verschillende ruimtelijke scenario's en ontwerpoplossingen in beeld te brengen. Het masterplan kan daarnaast op basis van de kleinere en aansprekende schaal ook potenties in beeld brengen en zo overheden, marktpartijen en particulieren verleiden tot de inbreng van passende deelbelangen. Zo'n masterplan levert het overeengekomen kader met ontwerpregels voor deelplanstudies, waarin de culturele kant van de opgave tot leven komt.

Anderzijds levert het masterplan, door de koppeling aan een onafhankelijke commissie, het regime om de kwaliteit van de uitvoeringsplannen vooraf te toetsen. Zo'n commissie adviseert de betrokken bestuursorganen over de kwaliteitsafwegingen en stimuleert in alle fases de discussie over de kwaliteit van de grote ruimtelijke ingrepen. Het masterplan vormt een handvat voor een periodiek gesprek over de kwaliteit van de plannen en uiteindelijke over de toetsing, of de beoogde kwaliteit in de uitvoeringsplannen is gehaald.

Het College van Rijksadviseurs biedt aan om over deze aanpak en over de masterplannen per riviertak te adviseren en suggesties te doen voor de onafhankelijke kwaliteitsteams.

Toelichting op het advies

Onderstaande aandachtspunten vormen de bouwstenen van dit advies.

1. Algemeen

De essentie van de PKB is dat het probleem zoveel mogelijk buitendijks wordt opgelost. Waar dat niet mogelijk is zijn binnendijkse maatregelen nodig. In beide opties gaat het om behoud van bestaande en ontwikkelen van nieuwe kernkwaliteiten. Het College signaleert dat een koppeling met andere lopende grote rijksprojecten en rijksdoelstellingen de overtuigingskracht van de oplossingen zal kunnen versterken; wij denken daarbij aan de Nieuwe Hollandse Waterlinie, de Limes, en het Routeontwerp van snelwegen.

De Nota Ruimte werkt de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied als volgt uit:

- vergroting van de ruimtelijke diversiteit tussen de riviertakken;
- handhaving en versterking van het open karakter van het rivierengebied met de karakteristieke waterfronten;
- behoud en ontwikkeling van landschappelijke, ecologische, aardkundige en cultuurhistorisch waarden en de verbetering van de milieukwaliteit; versterking van de mogelijkheden voor beroeps- en pleziervaart.

Het voorgestelde Basisvoorkeursalternatief, waarin het grootste aantal ruimtelijke maatregelen is opgenomen, onderscheidt zich van het Basisalternatief 2 door een kleinere bijdrage aan de versterking van de cultuurhistorische samenhang en minder negatieve effecten op de afzonderlijke cultuurhistorische elementen. Een volledig overzicht, met regionale en lokale afwegingen lijkt niet beschikbaar. Het College signaleert dat niet het aantal, maar de aard van de maatregelen bepalend is voor het bereiken van ruimtelijke kwaliteit.

De specifieke kernkwaliteiten van de verschillende riviertrajecten zijn beschreven in het Regionaal Ruimtelijk Kader, doch slechts in grote lijnen en compact. Handhaven en versterken van die kwaliteiten zijn onlosmakelijk verbonden met de consequenties van het uit te voeren bestel van maatregelen. Het Regionaal Ruimtelijk Kader verwoordt ambities in de zin van kansen die er zijn, en aansluitingen die

mogelijk zijn. Het bevat geen sturingselementen of dwingende strategieën. De bijgeleverde kaarten zijn indicatief en schetsmatig, en bevatten geen concrete verwijzingen naar de eerder genoemde grote rijksprojecten. Pas op planstudieniveau zullen consequenties zichtbaar zijn; het kader hiervoor ontbreekt nog.

In algemene zin merkt het College op dat, naast de focus op veiligheid, ook onderzoek naar innovatieve ruimtelijke middelen zoals terpen, dijkteruglegging en overloopgebieden met kracht ter hand moet worden genomen.

2. Benutten van potenties

De programmatische inrichting van de PKB zou mogelijk moeten maken dat initiatieven uit de regio worden opgenomen en dat nieuwe inzichten en technieken kunnen worden ingezet. In verschillende situaties zal deze mogelijkheid kunnen worden gebruikt.

Zo zal de terugvaloptie, om maatregelen binnendijks uit moeten voeren, indien buitendijkse ingrepen niet mogelijk of te duur zijn, onmiskenbaar tot complexere projecten leiden.

Tussen Arnhem en Schoonhoven adviseert de PKB te zoeken naar maatregelen, die kansen geven aan meekoppelingen met andere projecten en particulier initiatief, en die een betere aansluiting geven op de wensen inzake verbetering van ruimtelijke kwaliteit en passen binnen de financiële randvoorwaarden.

De PKB stelt ook dat de langetermijnvisie zich vooral moet richten op situaties, waar binnendijkse ruimte aan het rivierbed zou moeten worden toegevoegd, om voldoende bescherming tegen overstroming te bieden. In dat kader zijn er drie toekomstbeelden geschetst, waarvan twee de voorkeur van het kabinet genieten. Deze beelden, 'Kralen aan het snoer' en 'Het verbrede rivierlint', identificeren potenties voor uiterwaardverlaging en dijkverlegging, nieuwe rivierfronten en aan de IJssel voor geconcentreerde ontwikkelingen rond steden.

Het College signaleert dat ruimte voor tussentijdse bijstellingen, ten gevolge van nieuwe inzichten en potenties, meekoppelende belangen en de aansluiting van particulieren en marktpartijen een absolute noodzaak is, maar dat een helder kader daarvoor ontbreekt.

3. Depots

De PKB vermeldt dat grond die vrijkomt bij de uitvoering, van de uiterwaarden, tegen relatief hoge kosten moet worden geborgen op aangewezen bergingslocaties. Grond wordt of in bestaande of nieuwe depots gestopt, hergebruikt of omgeput. Voor elke Rijntak is een neutrale grondbalans nagestreefd.

De keuze voor het Basisvoorkeursalternatief is mede gedaan omdat er ten opzichte van Basisalternatief 2 minder grond op de schop gaat; een argumentatie op basis van ruimtelijke kwaliteitscriteria is niet gegeven. Niet is inzichtelijk gemaakt wat de ruimtelijke consequenties zijn van 9 miljoen m³ te bergen grond, waarvan 3 miljoen m³ matig tot sterk is verontreinigd.

Het College adviseert om in het eerder genoemde gewenste masterplan per Rijntak een ruimtelijke visie te ontwikkelen waarin de implicaties voor het landschap in beeld worden gebracht en de innovatieve mogelijkheden om met baggerspecie om te gaan worden uitgewerkt.

4. Opdrachtgeverschap

De PKB stelt dat de impact van het project Ruimte voor de Rivier besluitvorming op nationaal niveau vereist, omdat een samenhangende visie nodig is, die ook door samenhangende maatregelen ten uitvoer moet worden gebracht. De PKB is voor het rijk de basis voor de beoordeling van het eigen beleid en dat van de andere overheden, voor een periode van 10 jaar.

De verantwoordelijkheid, en daarmee het opdrachtgeverschap, voor de deelprojecten ligt al vast. Beschreven is voor welke projecten de rijksverantwoordelijkheid geldt en welke andere projecten onder de verantwoordelijkheid van specifieke lagere overheden vallen. Uitgangspunt is dat waar mogelijk de decentrale verantwoordelijkheid geldt.

In alle gevallen worden na het PKB-besluit planstudies voor deelgebieden opgesteld, waarin de afzonderlijke maatregelen worden uitgewerkt tot inrichtingsplannen en ontwerpen en die vervolgens kader zijn voor de uitvoering.

Niet duidelijk is welk toetsingskader voor de planstudies geldt, die op basis van het voorgestelde Basisvoorkeursalternatief worden opgesteld. Als het om nieuwe initiatieven gaat worden de

beleidsdoelstellingen van de PKB genoemd, waarbij het financiële kader en het tijdig behalen van de veiligheidsdoelstelling als criteria gelden; de ruimtelijke kwaliteit wordt niet als criterium genoemd. Als het om de beoordeling van alternatieve maatregelen gaat wordt de ruimtelijke kwaliteit getoetst aan het Regionaal Ruimtelijk Kader, door de regionale stuurgroep. Zoals eerder genoemd bevat dit naar het oordeel van het College onvoldoende sturingselementen of dwingende strategieën.

5. Borging van de kwaliteit van ontwerp en uitvoering

De PKB is te beschouwen als een strategische locatiekeuze om veiligheid en ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Veiligheid is te berekenen en af te rekenen; borgen van ruimtelijke kwaliteit vergt een andere benadering. Hoe wordt ruimtelijke kwaliteit benoemd en afgerekend?

De korte termijn tot 2015 legt een zware tol op de inrichting van het proces. Hoe klinkt de ambitie van het rijk door in de deelprojecten en hoe worden regionale en gebiedsgerichte doelen vastgelegd. Waar liggen de uitgangspunten vast en wie bewaakt de kwaliteit.

Planstudies zouden niet de resultante moeten zijn van bestuurlijke processen maar van een structurele aanpak. Voorkomen moet worden dat er te veel programma in wordt gestopt en dat de ambitie zodanig vertroebelt, dat uitwerkingsplannen zullen lijden onder de goede bedoelingen van een toename van programma, onder de uitnodigende vrijheid van het buitengebied en onder de druk van golfbanen en paardenfokkers.

In Nederland bestaat geen standaard kwaliteitsregime voor projecten op het terrein van de ruimtelijke ordening. Het nationale ruimtelijke beleid vergt echter in toenemende mate goede kwaliteitsafwegingen op dit schaalniveau. Bij Ruimte voor de Rivier mist het College een onafhankelijk en zwaarwegend planfiguur, om bij deze gemeente- en provinciegrensoverschrijdende ontwerpogave de kwaliteit te kunnen borgen. Een schakel tussen het strategisch beleid, zoals neergelegd in de PKB, en deelplanstudies, waarin afwegingen tussen verschillende sectorbelangen plaatsvinden, acht het College noodzakelijk.

De PKB behoort tot de categorie Grote Projecten en valt daarmee onder de regie van de Procedureregeling Grote Projecten. De voortgang wordt gerapporteerd aan Tweede Kamer. Het is een project met grote en onomkeerbare effecten op de ruimtelijke inrichting en ontwikkeling van gebieden. De opstelling van een structuurvisie, zoals bedoeld door de Tijdelijke Commissie Infrastructuur, is, gelet op de startdatum van het proces, niet opportuun.

Het College ziet, gelet op impact van het project, een belangrijke rol weggelegd voor de ministeries van VROM en LNV.

Binnenkort kunnen de eerste lessen worden getrokken uit de projecten die in het kader van 'Ruimtelijk ontwerpen met Water', genoemd in het Actieprogramma Ruimte en Cultuur, worden aangepakt. Daarin worden plannen van groot naar klein uitgewerkt en worden principes vastgelegd en overgedragen. De bevindingen en resultaten bij deze projecten zouden moeten doorklinken in de werkwijze na de vaststelling van de PKB.

Met vriendelijke groet,

Ir. Dirk Sijmons,
Rijksadviseur voor het landschap,
namens het College van Rijksadviseurs

