

Vergaderjaar 2017–2018

18 106

Voortgang rivierdijkversterkingen

30 351

Regeling grote projecten

Nr. 242

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATER-
STAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2018

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft op 8 februari 2017 besloten de procedure die leidt tot beëindiging van de grootprojectstatus van het project «Rijkregioprogramma Zandmaas/Grensmaas» (Kamerstuk 18 106) en van het project «Ruimte voor de Rivier» (Kamerstuk 30 080) in gang te zetten. In dat kader heeft de commissie mij verzocht een eindevaluatie op te stellen, zoals bedoeld in artikel 15 van de Regeling grote projecten. Artikel 16 geeft aanwijzingen over de opzet van deze eindevaluatie.

Met deze brief bied ik u, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de beide eindevaluaties aan ten behoeve van beëindiging van de grootprojectstatus¹. De eindevaluaties van de beide grote projecten zijn door onafhankelijke adviesbureaus uitgevoerd. Het zijn dus op zichzelf staande rapporten, die voor de leesbaarheid qua indeling op elkaar zijn afgestemd.

Separaat bied ik u de Voortgangsrapportages van het laatste half jaar van 2017 over de programma's aan.

Hoofdconclusie Eindevaluaties Zandmaas/Grensmaas en Ruimte voor de Rivier

Zandmaas/Grensmaas en Ruimte voor de Rivier zijn twee programma's die opgesteld zijn naar aanleiding van de hoogwaters in de rivieren van 1993 en 1995. Om beter voorbereid te zijn op dergelijke hoogwaterstanden, is gekozen voor een combinatie van dijkverbetering en rivierversuiming, waarbij zowel buitendijkse als binnendijkse maatregelen zijn ingezet. Dit bracht een gedeeltelijke herinrichting van het rivierengebied met zich mee.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Beide programma's kennen naast hun hoogwaterveiligheidsdoelstelling, andere doelstellingen: natuur en zand/grindwinning voor Zandmaas/Grensmaas en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit voor Ruimte voor de Rivier. De doelstellingen zijn via integrale maatregelen gerealiseerd. Beide programma's zijn uitgevoerd in een intensieve samenwerking tussen rijk en regionale overheden. Bij Grensmaas is ook intensief samengewerkt met de Vlaamse Overheid. Vervolgens heeft het bedrijfsleven in opdracht van de overheid of via zelfrealisatie deze projecten daadwerkelijk in het veld gerealiseerd.

Uit de evalueerders blijkt dat beide programma's hun doelstellingen, binnen het toegekende budget (Zandmaas/Grensmaas bijna € 550 mln. (en ongeveer € 1 mld. zelfrealisatie door de markt), Ruimte voor de Rivier € 2,3 mld.) en voor het grootste deel binnen de van tevoren opgestelde planning hebben behaald.

Het rivierengebied is door uitvoering van beide programma's veiliger geworden en economisch, ecologisch en landschappelijk versterkt. Er is meerwaarde gecreëerd voor bewoners, recreanten, bedrijfsleven en natuur.

Nadere informatie Zandmaas/Grensmaas

Door Zandmaas/Grensmaas worden de bewoners langs de Maas in Limburg conform de doelstelling beter tegen overstromingen beschermd dan 20 jaar geleden.

Zandmaas/Grensmaas heeft een drievoudige doelstelling: hoogwaterbescherming, natuurontwikkeling en zand/klei/grindwinning. Deze doelstellingen zijn als eindresultaat onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het maatregelenpakket (projecten) van Zandmaas bestaat onder meer uit het aanleggen en verhogen van kaden, het verruimen en verdiepen van de rivier de Maas, de aanleg van een retentiegebied en hoogwatergeulen en het creëren van gebieden waar natuurontwikkeling kan plaatsvinden. Dit wordt gecombineerd met de winning van grind, zand en klei. Daarnaast worden de nadelige effecten voor de landbouw en de scheepvaart gemitigeerd door peilopzet.

Het maatregelenpakket van Grensmaas bestaat uit het verruimen van de rivier, de aanleg van kaden, dekgrondbergingen, nevengeulen en natuurontwikkeling, in combinatie met zand- en grindwinning. Daarnaast zijn maatregelen getroffen om te voorkomen dat de grondwaterstand daalt. Nederland heeft ook bijgedragen aan rivierverruimingsprojecten aan Vlaamse zijde om mogelijke waterstand verhogende effecten en verdroging van beschermde natuurgebieden als gevolg van Grensmaas aan Vlaamse zijde te voorkomen.

De hoogwaterdoelstelling is gerealiseerd, waarmee een beschermingsniveau van 1:250 per jaar wordt geboden bij maatgevende afvoer van de Maas van 3.275 m³/s. Aangetoond is dat de veiligheid overeenkomstig de berekeningen zelfs meer dan voldoende verbetert. Voor Zandmaas was dit al in 2015 het geval. Voor de Grensmaas is in 2017 de hoogwaterdoelstelling veiliggesteld. Een aantal uit te voeren werken, zoals de sluitstuk-kaden, loopt nog door tot 2020.

Kenmerkend voor Zandmaas/Grensmaas is:

Zelfrealisatie. Een bijzonder element van Zandmaas/Grensmaas is dat er bij een groot deel van Grensmaas en twee onderdelen van Zandmaas, gewerkt is met zelfrealisatie. Een bijzondere samenwerking tussen overheid en private partijen, die door de specifieke situatie langs de Maas, waarbij zand- en grindbedrijven een belangrijk deel van de gronden in

eigendom hebben, is ingegeven. Als een grondeigenaar aannemelijk kan maken dat hij de nieuwe, door de overheid gewenste bestemming zelf wil en kan realiseren, kan de grond in beginsel niet worden onteigend. De zelfrealisatoren voeren hun projecten voor eigen rekening en risico uit en financieren dit uit de opbrengsten van de winning van hun eigen zand- en grind. Op deze manier zijn en worden de betreffende projecten binnen Zandmaas/Grensmaas op een voor de overheid budget neutrale wijze uitgevoerd.

De totale kosten voor Zandmaas en Grensmaas waren ongeveer € 550 mln., terwijl de totale omvang van het project wordt geschat op € 1,5 mld. De grindwinning in de Grensmaas loopt nog door tot en met 2024 om de zelfrealisator de gelegenheid te geven goed aan te sluiten op de marktomstandigheden. Zelfrealisatie is niet uniek, maar de omvang binnen Zandmaas/Grensmaas is uitzonderlijk. Dit stelde de overheid voor de vraag hoe op resultaat te sturen, terwijl de zelfrealisator het project voor eigen rekening en risico uitvoert. Hierbij kon niet worden teruggevallen op standaard contractbeheersingsinstrumenten. De overheid heeft zich daarom in de relatie met de zelfrealisatoren opgesteld als facilitator en inhoudelijke gesprekspartner. Dit bleek het meest effectief.

Grootschalige natuurontwikkeling. De ruimtelijke impact van het project is met de ontwikkeling van meer dan 1.500 ha natuur groot. Op dit moment is de natuuropgave van 427 ha van Zandmaas volledig gehaald. Bij Grensmaas is met 1.124 ha ruim 90% van de natuuropgave behaald. Consortium Grensmaas spant zich in de resterende 84 ha aan te kopen. Veel van de projecten hebben ook bijgedragen aan de Europese Kaderrichtlijn Water-doelstelling ter verbetering van de ecologische waterkwaliteit.

Grootschalig grondverzet. Door het grootschalig grondverzet van circa 150 miljoen m³ zijn veel bewoners en gemeenten met het project in aanraking gekomen. In het gebied was aanvankelijk veel weerstand en angst voor overlast. Goed omgevingsmanagement, directe (één-op-één) benadering en snelle reactie op klachten hebben de weerstand weggenomen.

De eindevaluatie laat zien dat er veel aandacht is geweest voor projectbeheersing en dat de organisatie zich steeds succesvol heeft aangepast aan de eisen die de verschillende fasen in de afgelopen 20 jaar stelden. Het beheersingsproces was intensief, waarbij sterk is ingezet op zorgvuldigheid en transparantie. Vastgesteld kan worden dat het project tot nu toe beheerst verlopen is, waarbij wordt voldaan van de inhoudelijke doelstellingen, binnen de beschikbare budgetten en de afgesproken mijlpalen. In de komende jaren worden ook de natuur- en grindwinningdoelstellingen volledig bereikt. Het momenteel nog beschikbare budget is afdoende voor de definitieve afronding en afdekking van de laatste risico's.

Het werk is nog niet af. Zo zijn Consortium Grensmaas en de zelfrealisatoren van Zandmaas nog volop bezig met het verder inrichten van diverse locaties bij de Maas en het verwerken en vermarkten van grind. Het Waterschap Limburg is hard aan de slag om de resterende sluitstukkaden te realiseren. Voor bewoners langs de Maas is het dus voorlopig nog een vertrouwd gezicht dat er gewerkt wordt aan waterveiligheid, natuur en grindwinning. Maar zij zullen als geen ander kunnen getuigen van de zichtbare veranderingen die de afgelopen jaren in het landschap hebben plaatsgevonden, om de rivier én de natuur de ruimte te geven. Daarmee is voor de bewoners meer waterveiligheid en een beleefbaarder rivierlandschap ontstaan.

Nadere informatie Ruimte voor de Rivier

Door Ruimte voor de Rivier is de waterveiligheid en de ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied conform de doelstelling verbeterd.

Eind 2006 is, na unanieme instemming door de Eerste en Tweede Kamer met de Planologische Kernbeslissing, van start gegaan met het programma Ruimte voor de Rivier. Ruimte voor de Rivier kent een dubbele doelstelling gericht op het vergroten van de waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit in 2015. De hoogwaterdoelstelling stelde dat het vereiste veiligheidsniveau volgens de toen geldende waterveiligheidsnormen rond de Rijntakken in overeenstemming moest worden gebracht met de maatgevende Rijnafvoer van 16.000 m³/s bij Lobith en voor het gedeelte van de Maas benedenstrooms van Hedikhuizen met de maatgevende Maasafvoer bij Borgharen. Voor de IJssel werd de maatgevende afvoer vanuit de Rijn verder verhoogd door de gezamenlijke toestroom van zijrivieren.

Eind 2017 zijn hiervoor 34 maatregelen (25 hiervan waren al in 2015 gereed) uitgevoerd in de vorm van uiterwaardvergravingen, dijkterugleggingen, krib- en kadeverlagingen, dijkverbeteringen, verwijdering van obstakels, ontpoldering en de aanleg van een hoogwatergeul. Beide doelstellingen zijn inmiddels verwezenlijkt. De onafhankelijke toets van Deltares laat zien dat de rivieren bij hoogwater de vereiste rivierafvoer kunnen verwerken. Het onafhankelijke Q-team voor ruimtelijke kwaliteit (onder voorzitterschap van de rijksadviseur voor Landschap en Water) heeft geconstateerd dat deze bij de projecten (vaak in ruime mate) versterkt is.

Dit gebeurt binnen het toegekende budget van € 2,3 mld. Het momenteel nog beschikbare budget is met grote mate van zekerheid afdoende voor de definitieve afronding van betalingen en afdekking van de laatste risico's.

Terugkijkend op de opzet en de uitvoering van het programma Ruimte voor de Rivier valt een aantal zaken op.

Planologische Kernbeslissing (PKB). De PKB met unanieme instemming van de beide Kamers is een belangrijk fundament onder Ruimte voor de Rivier, waarmee structuur en ruimte is geboden (geld, planning, type maatregel, juridisch kader).

Dubbele doelstelling. De dubbele doelstelling waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit (economisch, ecologisch en landschappelijk) is gedurende de looptijd van het programma waardevol geweest. Het heeft geleid tot een effectieve combinatie van urgentiebesef en draagvlak. De hoogwaters begin jaren '90 maakten dat het draagvlak voor de maatregelen erg groot was. Daarnaast bood de doelstelling van ruimtelijke kwaliteit ruimte om draagvlak in het gebied te verwerven. Het proces waarbij van 600 ideeën in de vorm van een blokkendoos is toegewerkt naar 34 projecten met de participatie van regionale belanghebbenden heeft ertoe geleid dat velen zich vertegenwoordigd voelden. Het programma bood mogelijkheid tot omwisseling van maatregelen, waar regionaal meer draagvlak voor was. Eén van de voorbeelden hiervan is de integrale gebiedsontwikkeling die tot stand is gebracht in de IJsseldelta met aanleg van een hoogwatergeul. Hieraan heeft de provincie Overijssel financieel bijgedragen. Fase twee van deze ontwikkeling loopt nog een aantal jaren door als onderdeel van het MIRT.

Nadruk op samenwerken op alle niveaus. Samenwerking en bestuurlijke interactie tussen betrokkenen van verschillende niveaus stond centraal

binnen Ruimte voor de Rivier. Bij de start van de PKB-fase is direct ingezet op een sterke regionale betrokkenheid door provincies, gemeentes en waterschappen bij het programma, ondanks het feit dat de eindverantwoordelijkheid bij het Rijk lag. Deze bestuurlijke interactie en de samenwerking tussen de centrale programmadirectie en de (decentrale) uitvoerders is voortgezet in de planstudie- en de realisatiefase. De programmadirectie van Rijkswaterstaat functioneerde daarbij als programmaregisseur, financier, toetser en facilitator van de maatregelen.

Innovatief. Om de doelstellingen te kunnen bereiken is ingezet op innovatie in aanpak en samenwerking (decentrale overheden verantwoordelijk, onafhankelijke voorzitters van klankbordgroepen), juridisch (o.a. versnelling van procedures, grondruil), in aanbestedingsprocessen en in de projecten. Door de rivierverruiming ontstaat nieuwe, buitendijkse gebieden. Ruimte voor de Rivier heeft naar innovatieve oplossingen gezocht om sloop van woningen en gebouwen in deze gebieden te voorkomen, bijvoorbeeld door woningen en cultuurhistorische gebouwen hoogwaterbestendig te maken. Er zijn verschillende innovatieve ontwerpen toegepast. Het gaat om klimaatbestendige en/of multifunctionele dijken, langsdammen en inlaatwerken.

Strak sturen op de planning. Ruimte voor de Rivier kende een ambitieuze planning. Er is sterk gestuurd op het halen van de planning, naast de sturing op geld. De programmadirectie faciliteerde (decentrale) realisatoren met kennis en (indien nodig) middelen om de planning te kunnen halen.

Goede financiële basis met ruimte voor programmatische afwegingen. Vanaf de start kende het programma een goed onderbouwde raming en een daarop passend toegekend budget, inclusief ruimte voor invulling van burgerparticipatie, onvoorziene zaken en communicatie. Er was sprake van financiële programmasturing waarbij tegenvallers met meevallers afgewogen konden worden en steeds vanuit het programmaperspectief de meest optimale keuze gemaakt kon worden voor de inzet van de schaarse middelen.

Het programma en individuele maatregelen van Ruimte voor de Rivier hebben verschillende prijzen, zoals de Betonprijs en de Bijhouwersprijs voor landschapsarchitectuur, en veel internationale belangstelling ontvangen.

Afronding van de programma's

Conclusie uit de eindevaluaties is dat Zandmaas/Grensmaas en Ruimte voor de Rivier succesvol verlopen programma's zijn. De programma's hebben hun doelstellingen behaald, binnen het toegekende budget en grotendeels binnen de vooraf ingeschatte tijd. De grootprojectstatus heeft geleid tot extra focus, sturing en snelheid.

Uw Kamer kan met deze eindevaluaties de procedure die leidt tot beëindiging van de grootprojectstatus voortzetten. In afwachting van de afronding van de beëindigingsprocedure van de grootprojectstatus, ga ik er vooralsnog vanuit dat de separaat aangeboden Voortgangsrapportages de laatste zijn. Uw Kamer wordt met uw goedvinden structureel geïnformeerd over de afronding van de programma's via de reguliere begrotings- en MIRT-systematiek. Hiermee wordt invulling gegeven aan artikel 16i van de Regeling grote projecten.

De restpunten en nazorg voor de programma's worden belegd binnen de staande lenW organisatie. De nog toegekende budgetten voor de programma's houd ik beschikbaar voor de laatste betalingen en afdekking

van de laatste risico's. In de Ontwerpbegroting van 2020 zal ik een voorstel doen over de aanwending van het dan resterende budget.

Tot slot

Bij de recente hoogwatersituatie van begin 2018 hebben de opgeleverde projecten hun werking getoond.

Ik ben me ervan bewust dat er ook mensen zijn, van wie het leven drastisch is veranderd door de programma's, omdat zij hun huizen en/of (landbouw)bedrijven hebben moeten opgeven of aanpassen. Hun particuliere belangen hebben moeten wijken voor het algemeen belang. De overheid heeft hen, zoveel als mogelijk, hiervoor gecompenseerd.

De projecten Zandmaas/Grensmaas en Ruimte voor de Rivier zijn een toonbeeld van hoe samenwerking tussen overheden, met participatie van bewoners en met marktpartijen tot doelgerichte projectrealisatie kan leiden met de beoogde maatschappelijk meerwaarde als resultaat. De opstellers van beide eindevaluaties hebben opgemerkt dat ze in alle interviews een gevoel van bijzondere trots hebben geconstateerd. Mensen zijn trots en enthousiast dat ze aan deze programma's hebben meege- werkt. Die trots is wat mij betreft terecht. Ik wil alle betrokkenen voor hun inzet en harde werken bedanken en complimenteren met de gezamenlijk behaalde resultaten.

Waterveiligheid in Nederland is nooit af. In 2017 zijn met instemming van Tweede en Eerste Kamer de nieuwe waterveiligheidsnormen vastgelegd in de Waterwet, die ervoor moeten zorgen dat we ook in de toekomst goed beschermd blijven tegen overstroming. Hierin zijn de nieuwste inzichten over de kans dat zich een overstroming voordoet en de gevolgen van een mogelijke overstroming, zoals de economische schade of het verlies van mensenlevens, verwerkt. Hieruit volgen voor de komende decennia weer nieuwe waterveiligheidsprojecten (Deltaplan Waterveiligheid) door het hele land, waaronder het rivierengebied. In een land dat voor ongeveer 60% overstroombaar is, is waterveiligheid een continue opgave, waarbij we goed voorbereid moeten zijn op de gevolgen van klimaatverandering.

De diverse inhoudelijke, procesmatige en beheersmatige ervaring uit beide grote projecten, worden actief verspreid binnen en buiten mijn ministerie en binnen en buiten de watersector, o.a. via conferenties en documentatie op websites. Alle betrokkenen worden uitgenodigd om de procesverbetering die is ingezet gaande te houden. Daarbij zal worden bevorderd dat de opgedane kennis uit deze programma's hun weg vinden in de nieuwe water- en andere MIRT-programma's. Dat zal bijvoorbeeld komend jaar gebeuren bij de bestuurlijke afspraken over de Lange Termijn Ambitie Rivieren, waarin Rijk en regio samen uitwerking geven aan de voorkeursstrategie rivieren (samenspel dijkversterking en rivierversmalling) uit het Deltaprogramma.

Ik nodig iedereen graag uit de projecten met eigen ogen te gaan zien. Dat is boeiend bij hoogwatersituaties, als de maatregelen hun werking laten zien, maar zeker ook onder gewone omstandigheden is de kwaliteitsverbetering die tot stand is gebracht, de moeite van het bezichtigen en beleven waard.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga