

Vergaderjaar 2009–2010

30 080

Planologische kernbeslissing Ruimte voor de rivier

Nr. 46

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 augustus 2010

Tijdens het algemeen overleg over Ruimte voor de Rivier op 12 mei 2010 (kamerstuk 30 080, nr. 45) heb ik toegezegd schriftelijk uitgebreid te reageren op de aanvulling van het CPB op de beoordeling van het project IJsseldelta-Zuid. In deze brief geef ik allereerst een korte toelichting op de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid. Vervolgens ga ik in op de aandachtspunten die het CPB in haar notitie van 3 mei 2010 heeft genoemd. Tenslotte ga ik in op de vragen die tijdens het algemeen overleg zijn gesteld en die in mijn reactie op de beoordeling van het CPB niet zijn beantwoord.

Toelichting op de integrale gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid

Aanleiding

De provincie Overijssel heeft in samenwerking met vele partijen de afgelopen jaren de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid uitgewerkt. De integrale gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid levert door de gecombineerde aanleg van een hoogwatergeul en zomerbedverlaging op de IJssel een forse bijdrage aan de waterveiligheid. Door de integrale aanpak kan een bijzonder woonmilieu, unieke deltanatuur en een veilige recreatieve vaarverbinding tussen de randmeren, de IJssel en het Ganzediep worden gerealiseerd. Ook kunnen de nieuwe Hanzelijn, de N50 en de N307 goed worden ingepast. Vanwege de regionale baten van de gebiedsontwikkeling dragen de provincie Overijssel en de gemeente Kampen samen circa € 100 miljoen bij.

In 2006 is de PKB Ruimte voor de Rivier vastgesteld. De maatregelen die zijn opgenomen in de PKB zorgen ervoor dat de rivieren een maatgevende afvoer van 16 000 m³/s veilig kunnen verwerken. Tussen Kampen en Zwolle wordt in het kader van de PKB het zomerbed van de IJssel verlaagd.

De PKB en het Nationaal Waterplan gaan voor de lange termijn (2100) uit van een maatgevende rivierafvoer van 18 000 m³/s. Tijdens het opstellen van de PKB Ruimte voor de Rivier is gebleken dat bij een afvoer van meer dan 16 000 m³/s aanvullende maatregelen nodig zijn langs de IJssel. Om een afvoer van 18 000 m³/s veilig te kunnen verwerken, bleek een hoogwatergeul bij Kampen, een aantal uiterwaardvergravingen en een dijkverlegging bij Noorddiep nodig. Om die reden is bij Kampen en Noorddiep een ruimtelijke reservering opgenomen in de PKB Ruimte voor de Rivier. Gezien de ruimtelijke ontwikkelingen bij Kampen, wil de regio deze reservering omzetten in een concrete maatregel.

Het kabinet wil, waar mogelijk en kosteneffectief, anticiperen op hogere rivierafvoeren én integrale gebiedsontwikkeling stimuleren. Het kabinet heeft daarom besloten de kansen te benutten die zich nu in de IJsseldelta voordoen.

Flexibiliteit door een gefaseerde aanleg

Er is gekozen voor een gefaseerde aanleg van de hoogwatergeul. In de eerste fase (2013 en 2015) worden de dijken van de hoogwatergeul, de natuur, de vaargeul en de recreatieve voorzieningen aangelegd. Ook wordt het toekomstige woningbouwgebied opgehoogd. Door zand uit zomerbedverlaging te gebruiken voor de nieuwe dijken wordt een synergievoordeel van ruim € 30 miljoen gerealiseerd.

In de tweede fase (2021–2023) worden kunstwerken aangelegd die ervoor zorgen dat de hoogwatergeul tijdens hoog water op de IJssel rivierwater af kan voeren. Daarvoor zijn nodig: een inlaat langs de IJssel, de zuidwaartse verplaatsing van de Roggebotsluis en spuivoorzieningen bij Roggebot. In 2014 wordt een besluit verwacht over het IJsselmeerpeil voor de periode na 2035. Ook is er dan duidelijkheid over de ontwikkeling van nieuwe waterveiligheidsnormen. Bij het ontwerpen van de kunstwerken (gepland ná 2015) zal gebruik worden gemaakt van de nieuwste inzichten op het gebied van de waterveiligheidsnormering en de ontwikkeling van het IJsselmeerpeil.

Financiële voordelen

Uit onderzoek van Verkeer en Waterstaat blijkt dat het voor het Rijk circa € 68 miljoen¹ voordeliger is om de hoogwatergeul nu uit te voeren dan later een geul aan te leggen. Dit is het gevolg van synergievoordelen én de regionale bijdrage. De provincie Overijssel en de gemeente Kampen dragen samen circa € 100 miljoen bij vanwege de regionale baten van het project. Uit het Nota Ruimte budget is € 22,4 miljoen toegekend, waarmee het kabinet de wenselijkheid van de integrale gebiedsontwikkeling heeft bevestigd.

Overigens geeft het CPB aan dat de kosten van de projecten hoger lijken dan ten tijde van de MKBA in 2008. Destijds zijn geen kosten opgenomen voor grondverwerving, BTW, en de kruising van de hoogwatergeul met de Hanzelijn en de N50. In de nominale investeringskosten, zoals opgenomen in de aanvullende notitie van het CPB van 3 mei jl., zijn deze kosten wel meegenomen. Daarom kan ten onrechte het beeld ontstaan dat de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid duurder is geworden ten opzichte van 2008.

¹ Uitgedrukt in netto contante waarde per 1/1/2009.

Beoordeling CPB

Op 3 mei 2010 heeft het CPB op verzoek van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat een aanvullende beoordeling uitgebracht over het project IJsseldelta-Zuid. Het CPB trekt de volgende conclusies:

1. De (maatschappelijke) kosten van het gecombineerde project IJsseldelta-Zuid en zomerbedverlaging zijn vergelijkbaar met voorstellen waarbij alleen de waterveiligheidsopgave wordt ingevuld. Het gaat bij dit project – mede door de niet significante verschillen in kosten – om een beleidsmatige keuze, die eigenlijk niet gebaseerd kan worden op een KBA.
2. De bypass blijft altijd bijdragen aan waterstandverlaging en vormt geen belemmering voor andere eventuele toekomstige maatregelen. Het voorgestelde ontwerp draagt bij aan belangrijke waterstanddaling tussen Zwolle en Kampen en loopt daarmee vooruit op een hogere rivierafvoer.
3. Als de norm voor dijkkring 53 (Salland) bij Zwolle wordt verhoogd, de maatgevende rivierafvoer 18 000 m³/s wordt én het IJsselmeerpeil wordt verhoogd, kan de voorgestelde hoogwatergeul wellicht een minder grote bijdrage leveren aan de oplossing van toekomstige problemen. Mogelijk is in die situatie een uitbreiding van de hoogwatergeul gewenst. Het CPB vindt het huidige ontwerp daarom niet toekomstvast of «no regret».
4. De ruimtelijke reservering biedt mogelijkheden om de geul zo aan te leggen dat méér waterstanddaling op de IJssel kan worden gerealiseerd. Deze mogelijkheden zijn niet maximaal benut.
5. Er zou sprake kunnen zijn van een verslechtering van de waterveiligheid bij Kampen in de periode tussen de realisatie van de dijken langs de hoogwatergeul (2015) en de realisatie van de kunstwerken (2023). Ook blijven er vragen over de te geringe evacuatiemogelijkheden en de veiligheidsnormen voor de «gesplitste» dijkkring 11.

Ad 1. Ruimte voor beleidsmatige keuze

Ik onderschrijf de conclusie van het CPB dat er ruimte is voor een beleidsmatige keuze. Door synergievoordelen en de gekozen fasering zijn de maatschappelijke kosten en baten van dit project vergelijkbaar met alternatieven waarin later alléén de waterstanddaling op de IJssel wordt gerealiseerd en er géén gebiedsontwikkeling mogelijk is.

Het gaat hier om een keuze tussen enerzijds het gecombineerd en integraal aanpakken van de opgaven voor waterveiligheid, natuur, woningbouw en recreatie en anderzijds het versnipperd realiseren van deze opgaven in Overijssel. Het kabinet vindt het van belang om waar mogelijk de toekomstige wateropgave te combineren met andere maatschappelijke opgaven en wil integrale gebiedsontwikkeling stimuleren. Dit sluit aan op de Nota Ruimte en het Nationaal Waterplan en op de werkwijze die het kabinet voor het Deltaprogramma bepleit.

Ad 2. Hoogwatergeul zorgt ook in de toekomst voor waterveiligheid

Het CPB concludeert, op basis van onderzoek van de RWS Waterdienst, dat de huidige invulling van de hoogwatergeul onder alle omstandigheden bijdraagt aan waterstandverlaging en geen belemmering vormt voor andere maatregelen in de toekomst. Uit het onderzoek van de Waterdienst blijkt dat de geul ook bij een hoger IJsselmeerpeil (tot 1,5 m) een substantiële bijdrage levert aan waterstanddaling op de IJssel, tot

zeker bovenstrooms van Zwolle. De hoogwatergeul draagt ook bij strengere normen bij aan de veiligheid van Kampen tot bovenstrooms van Zwolle.

Ad 3. Wel of niet «no-regret» en toekomstvast

Zoals de staatssecretaris in haar brief van 12 januari 2010 al aangaf, is de term «no-regret» bij het opstellen van de PKB gebruikt om na te gaan of maatregelen hun nut behouden als de rivierafvoer toeneemt tot 18 000 m³/s. Dat is bij de hoogwatergeul zeker het geval.

Ook voldoet de hoogwatergeul aan de criteria die in het Nationaal Waterplan zijn opgenomen voor maatregelen die anticiperen op hogere rivierafvoeren:

- Noodzakelijk voor een afvoer van 18 000 m³/s;
- Koppeling tussen wateropgave en urgente ruimtelijke ontwikkeling;
- Financieel aantrekkelijk vanwege synergievoordelen en bijdragen van andere partijen.

Het CPB hanteert als criteria voor «no-regret», dat de locatie van de inlaat ook bij aanscherping van de waterveiligheidsnormen, een afvoer van 18 000 m³/s en een IJsselmeerpeilverhoging op dezelfde plaats kan blijven. De breedte van de bypass moet onder die omstandigheden voldoende ruimte kunnen bieden voor aanzienlijk hogere afvoeren dan de geplande afvoer voor de geul. Het CPB vindt de geul niet toekomstvast, omdat toekomstige ontwikkelingen denkbaar zijn waarin de geul veel meer water moet afvoeren dan waar nu vanuit wordt gegaan.

Ik constateer dat in de analyse van het CPB onderbelicht blijft dat de voorgestelde geul bij een afvoer van 18 000 m³/s en een IJsselmeerpeilstijging van 0,5 m voldoet. Ook bij een eventuele IJsselmeerpeilstijging van 1,5 m zijn volgens de Waterdienst goede oplossingen mogelijk voor de monding van de IJssel, waarbij de geul niet aangepast hoeft te worden én een forse bijdrage blijft leveren aan de waterveiligheid. Er zijn dan ook volop mogelijkheden om de gebruikelijke levensduur van dijken en kunstwerken uit te dienen.

De Waterdienst heeft aangegeven dat er ook waterhuishoudkundige oplossingen denkbaar zijn bij een IJsselmeerpeilstijging van meer dan 0,5 m, waarbij de hoogwatergeul gebruikt zou kunnen worden om de gehele IJssel om te leiden. Dit heeft ingrijpende gevolgen voor de ruimtelijke structuur en de cultuurhistorische situatie: Kampen komt dan aan een afgedamde IJssel te liggen. De gemeente Kampen en de provincie Overijssel vinden dit uiteraard zeer ongewenst. Ook vraagt deze oplossingsrichting ingrijpende aanpassingen in de Hanzelijn, de N50 en de N307. Tot slot moeten dan dijken in Flevoland worden teruggelegd en versterkt om de afvoer van de volledige IJssel mogelijk te maken.

Hoewel het goed is dat ook het omleiden van de IJssel als mogelijke waterhuishoudkundige oplossingsrichting door de onderzoekers van de Waterdienst in beeld is gebracht, lijkt deze oplossing nu echter onwaarschijnlijk. Om toekomstige generaties de mogelijkheid te bieden om zelf te bepalen welke oplossing wenselijk is bij een eventuele stijging van 1,5 m op het IJsselmeer, worden ten zuiden van de hoogwatergeul geen stedelijke ontwikkelingen gepland. Ook wordt door de latere aanleg van kunstwerken gezorgd voor adaptief vermogen. Zo is flexibiliteit naar de toekomst geborgd.

Ad 4. Inpassing van de hoogwatergeul

Het CPB geeft aan dat het project de mogelijkheden die de ruimtelijke reservering biedt niet maximaal benut en daardoor in de verdere toekomst wellicht een minder dan gewenste bijdrage kan leveren aan de oplossing van toekomstige problemen. Zo biedt de reservering de mogelijkheid om de inlaat zuidelijker aan te leggen, waardoor meer waterstanddaling bij Zwolle gerealiseerd zou kunnen worden.

De ruimtelijke reservering voor de hoogwatergeul in de PKB biedt inderdaad de mogelijkheid de inlaat van de hoogwatergeul meer zuidelijk richting Zalk aan te leggen. Tijdens de interactieve planuitwerking met de bewoners in het gebied is gekozen voor een inlaat direct ten zuiden van Kampen. Met een inlaat op deze plek kan de IJssel tussen Kampen en Zwolle een maatgevende afvoer van ruim 17 000 m³/s bij Lobith veilig verwerken. Als later ook nog enkele uiterwaarden worden vergraven en de dijk bij Noorddiep wordt verlegd, kan de IJssel een maatgevende afvoer van 18 000 m³/s bij Lobith aan.

Een meer zuidelijk gelegen inlaat bij Zalk zou kunnen leiden tot nog iets grotere waterstanddaling bij Zwolle. Bij een piekafvoer van 18 000 m³/s zullen echter aanvullende maatregelen nodig blijven. Voor deze zuidelijke inlaat zouden bovendien meer huizen, bedrijven en mensen moeten wijken en zouden er meer dijken aangelegd moeten worden. Dit zou ook leiden tot hogere kosten.

Het kabinet is dan ook van mening, dat met de huidige ligging van de hoogwatergeul een forse bijdrage aan de waterveiligheid van de toekomst wordt geleverd, rekening houdend met de integrale ruimtelijke ontwikkeling van het gebied en de investeringskosten. Een meer zuidelijke inlaat blijft mogelijk omdat ten zuiden van de hoogwatergeul geen stedelijke ontwikkelingen worden gepland.

Ad 5. Waterveiligheid geborgd

Het CPB vraagt aandacht voor de waterveiligheid in Kampen-Zuid, met name in de periode dat de dijken van de hoogwatergeul al zijn aangelegd, maar de geul nog niet functioneert. Ook vraagt het CPB aandacht voor de geringe evacuatiemogelijkheden en voor mogelijk nieuwe waterveiligheidsnormen.

Omdat ons land kwetsbaar is voor overstromingen en de mogelijkheden voor evacuatie vaak gering zijn, hebben we de strengste normen ter wereld voor de waterkeringen. We zullen ook bij Kampen aan die normen blijven voldoen, nu en in de toekomst. Bij de voorbereiding van de besluitvorming over nieuwe veiligheidsnormen voor de waterkeringen wordt gekeken naar de twee dijkkringen die door de aanleg van de hoogwatergeul ontstaan.

De hoogwatergeul draagt er aan bij, dat van Kampen tot bovenstreams van Zwolle ook in de toekomst aan de veiligheidsnormen wordt voldaan. De geul zorgt namelijk voor daling van de waterstanden op de IJssel bij hoge rivierafvoeren, waardoor de kans op een overstroming afneemt. Daarnaast nemen ook de gevolgen af voor een groot gebied in en rondom Kampen. Uit het rapport «*veiligheidsaspecten bypass Kampen*» van ingenieursbureau HKV uit 2009 blijkt dat na aanleg van de hoogwatergeul de gevolgen van een eventuele dijkdoorbraak bij de meeste locaties afnemen of gelijk blijven. Bij Kampen-Zuid zouden de gevolgen kunnen toenemen.

In het rapport van HKV is aangegeven dat in de berekeningen is uitgegaan van conservatieve aannamen. Zo is er bijvoorbeeld nog geen rekening gehouden met de waterstanddaling die door zomerbedverlaging wordt gerealiseerd. Dit betekent dat de gevolgen van een eventuele dijkdoorbraak kleiner zullen zijn dan berekend.

Verder zijn de berekeningen uitgevoerd voor een theoretische situatie zonder preventieve evacuatie en zonder vluchtplaatsen in eigen huis. Door preventieve evacuatie, langs de rivieren mogelijk vanwege de voorspelbaarheid van hoge rivierafvoeren, kan het aantal potentiële slachtoffers met 80 à 90% worden teruggebracht. Daarnaast blijft bij een onverhoopte dijkdoorbraak de eerste verdieping droog. Als gevolg van de aanleg van de hoogwatergeul en het woongebied op de klimaatdijk zal het aantal evacuatieroutes en vluchtplaatsen in Kampen toenemen ten opzichte van nu.

Het CPB stelt dat de mogelijke gevolgen in de tijdelijke situatie tussen 2015 en 2023 ongunstiger uit zouden kunnen pakken dan in de eindsituatie. Dit lijkt echter niet het geval. De gevolgen zijn op de meeste locaties ook «tijdens de verbouwing» kleiner dan of gelijk aan de huidige situatie. Bij Kampen-Zuid zullen de mogelijke gevolgen in de tijdelijke situatie vergelijkbaar zijn met de eindsituatie, omdat de waterstanden op de IJssel in beide situaties vergelijkbaar zijn.

De provincie Overijssel en het waterschap Groot Salland werken in de planstudie uit of de gevolgen bij Kampen-Zuid nog extra aandacht vragen als bovenstaande aspecten worden meegenomen. Indien nodig zullen maatregelen worden voorgesteld om de gevolgen te beperken.

Aanvullende vragen uit het algemeen overleg van 12 mei 2010

Tijdens het algemeen overleg van 12 mei jl. hebben leden opgemerkt dat middelen van Verkeer en Waterstaat alleen voor waterveiligheid moeten worden uitgegeven. Daarnaast is gevraagd waarom het door het CPB genoemde «referentiealternatief» (eerst uiterwaarden vergraven), niet bij de beschouwing over IJsseldelta-Zuid is betrokken. Op de vragen over de waterveiligheid ben ik hiervoor al ingegaan.

Geld besteed aan waterveiligheid

Het aanleggen van een zogenaamde «groene hoogwatergeul» (zonder gebiedsontwikkeling, alléén voor waterveiligheid) vraagt een nominale investering van circa € 280 miljoen van Verkeer en Waterstaat. De bijdrage van Verkeer en Waterstaat aan de hoogwatergeul in de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid bedraagt daarentegen nominaal maximaal € 167 miljoen. Dit is dus aanzienlijk goedkoper. De bijdrage van Verkeer en Waterstaat zal worden aangewend voor de aankoop van grond voor de dijken en de aanleg van dijken en kunstwerken.

Het extra beheer en onderhoud van de integrale gebiedsontwikkeling (onderhoudskosten van de vaargeul en de recreatieve voorzieningen) wordt gedragen door de provincie en de gemeente. Voor Verkeer en Waterstaat neemt het beheer en onderhoud niet toe ten opzichte van een «groene» hoogwatergeul.

Referentiealternatief met uiterwaardvergraving

In de MKBA voor IJsseldelta-Zuid is ook een referentiealternatief onderzocht, waarbij eerst de uiterwaarden worden vergraven en later de dijk bij Noorddiep wordt teruggelegd. De kosten en baten van het

referentiealternatief bleken vergelijkbaar met de «groene» hoogwatergeul en met de aanpak die nu wordt gevolgd in IJsseldelta-Zuid. Er was dus ruimte voor een beleidsmatige keuze.

In de planuitwerking is het referentiealternatief uiterwaardvergraving niet meegenomen omdat dit geen aanknopingspunten voor de integrale gebiedsontwikkeling bood. Daarnaast draagt uiterwaardvergraving veel minder bij aan de waterstanddaling op de IJssel.

Samenvattend

Er ligt hier een unieke kans om de waterveiligheidsopgave te combineren met andere maatschappelijke belangen. De hoogwatergeul draagt er aan bij dat we ook in de toekomst aan onze strenge normen voor de bescherming tegen overstromingen kunnen voldoen. Ook als we besluiten tot strengere normen en een hoger IJsselmeerpeil, blijft de hoogwatergeul een belangrijke bijdrage leveren aan de bescherming tegen overstromingen van Kampen tot bovenstrooms van Zwolle.

Eind 2010 zal de provincie Overijssel de planuitwerking aanbieden. Deze zal door mijn ministerie op waterveiligheid, kosten en planning worden getoetst. De toekomstige minister van Verkeer en Waterstaat zal vervolgens begin 2011 een definitieve investeringsbeslissing nemen. Na de definitieve investeringsbeslissing kan naar verwachting in 2013 de schop in de grond.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings