

> Retouradres

Mevrouw ir A.M. Burger
De heer drs C.B.F. Kuijpers
De heer drs W.J. Kuijken

College van Rijksadviseurs

Oranjevuitensingel 90
2511 VE Den Haag

Contactpersoon

Mevrouw ir R. Groot

T 070 339 4919

rienke.groot

@rgd.minbzk.nl

Betreft: Advies Deltaprogramma

Geachte mevrouw Burger, heren Kuijpers en Kuijken,

Met dit advies geeft het College van Rijksadviseurs haar visie op de rol van het ontwerpend onderzoek in de processtap van mogelijke naar kansrijke strategieën in het Deltaprogramma, als antwoord op uw verzoek van 16 mei jl. De hoofdvraag in uw brief luidt: "Hoe kunnen we, met in achtneming van de primaire focus van het Deltaprogramma op waterveiligheid en zoetwatervoorziening, ervoor zorgen dat in de processtap van mogelijke strategieën naar kansrijke strategieën de meerwaarde van een integrale benadering maximaal tot zijn recht komt?"

Kenmerk

201200746

Van hoofdwatersysteem naar maatschappelijke meerwaarde

Na een fase van probleemdefinitie en opgavenformulering, staat het Deltaprogramma 2013 nu voor een oogst aan mogelijke strategieën. De zes regionale en de drie generieke deelprogramma's hebben de opgaven voor waterveiligheid in beeld gebracht en mogelijke strategieën opgesteld. De stappen die tot nu toe binnen de deelprogramma's zijn gezet hebben ervoor gezorgd dat duidelijk is aan welke waterbouwkundige knoppen kan worden gedraaid. Daarbij heeft het CRA veel waardering voor de wijze waarop de fasering van mogelijke

Datum

25 september 2012

Kenmerk

201200746

ruimtelijke ingrepen in de tijd is aangegeven. Dit 'adaptief deltamanagement' beschouwen we als een innovatie in de ruimtelijke planning, omdat er een flexibele methode wordt ontwikkeld voor het omgaan met onzekerheden. De lange tijdshorizon van het Deltaprogramma wordt stapsgewijs dichterbij gehaald en vertaald in wat er nu al moet gebeuren, moet worden uitgesteld of juist moet worden nagelaten.

Op basis van het waterbouwkundig onderzoek dat in de deelprogramma's is uitgevoerd ligt er een goede basis om de ambitie van het Deltaprogramma ('doelmatige integrale oplossingen van de nationale waterveiligheid- en zoetwateropgaven') een stap verder te brengen. Een aantal deelprogramma's formuleert ook expliciet integrale doelstellingen voor ecologie, stedelijke ontwikkeling, economische ontwikkeling en recreatie. Het CRA onderschrijft de ambitie van het Deltaprogramma om te kijken naar de maatschappelijke meerwaarde van de investeringen. Met het Deltaprogramma 2013 ligt er dan ook een goed uitgangspunt om de ontwikkelde waterbouwkundige kennis te koppelen aan ruimtelijke kansen en beperkingen, maar het CRA constateert ook dat deze stap nog niet voldoende is gezet.

Nu is het goede moment om ruimtelijke verkenningen te starten: in de waterbouwkundige scenario's is getrechterd, nu moeten de ruimtelijke consequenties van de overgebleven scenario's in beeld gebracht worden. Zonder een 'verhaal' over de consequenties van de ingrepen in het hoofdwatersysteem voor de inrichting van ons land is het lastig om breed gedragen besluiten te nemen. Dat verhaal is naar de mening van het CRA nu nog te veel een technische afweging binnen de 'watermachine' van het hoofdwatersysteem, die alleen door goed ingevoerde deskundigen werkelijk kan worden begrepen. Uit het NWO onderzoek naar planvorming- en ontwerpmethoden in de Zuidwestelijke Delta (IPPD onderzoek) dat op dit moment onder leiding van de TU Delft wordt uitgevoerd blijkt dat technische kennis niet één op één naar een governance-spoor kan worden vertaald. Het ruimtelijk ontwerp, dat kansen en samenhang in beeld brengt, is daarbij een onmisbare schakel.

Datum

25 september 2012

Kenmerk

201200746

Naast effectanalyse ook ontwerpend onderzoek

Het CRA is van mening dat binnen Deltaprogramma het ruimtelijk ontwerp moet worden ingezet bij het onderzoek naar kansrijke strategieën. Wij hebben in andere grote projecten ervaren dat het nodig is om naast het ontleden van een strategie in aspecten en effecten, zoals nu ten behoeve van het Deltaprogramma in de Vergelijkingsystematiek door Deltares wordt uitgevoerd, ook een thematisch ruimtelijk onderzoek op te zetten waarin naar synthese wordt gezocht.

Bij infrastructuurprojecten in diverse MIRT fasen is ervaring opgedaan met het gebruiken van de Omgevingswijzer¹ en een gebiedsgerichte aanpak, waarbij ook buiten de lijn van de infrastructuur zelf wordt gekeken. De omgevingswijzer zorgt er voor dat alle aspecten van een opgave gestructureerd aan bod komen en visualiseert dit met een figuur. Hierdoor wordt het begrip van een opgave verdiept, worden oplossingsvarianten beter vergelijkbaar en de communicatie eenvoudiger. Dit kan het best in combinatie met een ontwerpende gebiedsgerichte benadering. Een voorbeeld van deze aanpak is de recente aanpak van de Ring Utrecht. Hierbij wordt het oplossen van de fileproblematiek op de A27 in verband gebracht met de ontwikkeling van de Uithof, het vestigingsklimaat van Utrecht-oost, de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de lange termijn robuustheid van het mobiliteitsnetwerk in Midden Nederland. Door deze belangen in een vroeg stadium mee te nemen kunnen slimmere oplossingen worden gevonden voor de aanpak van de weg en wordt voorkomen dat er tijdens de loop van het project conflicten ontstaan. Bij de Ring Utrecht heeft dit geleid tot kostenbesparingen, kwalitatief betere oplossingen met meer rendement voor de omgeving (o.a. vestigingsklimaat topsectoren) en het vergroten van het gezamenlijk bestuurlijk draagvlak en daarmee een sneller proces. Dit is ook in lijn met het advies 'Sneller en beter' van de commissie Elverding, dat bepleit om vroeg in het onderzoeksproces ruimte te geven om integraal naar de problematiek te kijken, zodat uitvoeringsrisico's later in het proces worden vermeden.

¹ De Omgevingswijzer is een instrument dat duurzaamheid inzichtelijk maakt voor de diverse MIRT fasen. Het maakt duurzaam operationeel op een relatief laagdrempelige manier en geeft de consistentie tussen de diverse fasen en schaalniveaus weer. Het instrument is ontwikkeld in opdracht van I&M en RWS. Het instrument wordt momenteel geïmplementeerd binnen RWS en is positief ontvangen in het IRO.

Datum

25 september 2012

Kenmerk

201200746

In het project Ruimte voor de Rivier zijn in de PKB-fase de mogelijke maatregelen uit de 'blokkendoos' vertaald in thematische ruimtelijke concepten voor het rivierengebied als geheel: het groene rivierlint, nieuwe rivieren en stad aan de rivier. Deze benadering maakt een samenhangende bestuurlijke afweging mogelijk en bracht ook onvermoede mogelijkheden aan het licht, bijvoorbeeld de kans om de ontwikkeling van nieuwe stadsfronten te combineren met verruiming van de rivier.

Integrale planvorming heeft naar de mening van het CRA niet alleen betrekking op samenwerking rijk-regio, maar juist ook in het slim koppelen van verschillende rijksprogramma's. Voor een complex lange-termijn programma als het Deltaprogramma is het niet genoeg om slechts aan te sluiten bij de MIRT-gebiedsagenda's. Dat moet ook gebeuren, en geeft zicht op kleine stappen die nu al gezet moeten worden. Maar om een doorkijk te bieden op de lange termijn is het belangrijk om juist aan te sluiten bij andere rijksprogramma's met een lange adem die betrekking hebben op de ondergrond en netwerken: natuurherstel en natuurontwikkeling, duurzame energie, delfstofwinning, haven- en industriebeleid, vervoersnetwerken. Die programma's zijn deels minder concreet en kunnen nog geen uitgewerkt wensenlijstje op tafel leggen. Juist daarbij kan ontwerp onderzoek met een brede scope nog onbekende combinatiemogelijkheden aan het licht brengen.

Naast hoofdwatersysteem ook regionaal systeem en landgebruik

Het CRA signaleert dat de focus van de opgaven van het Deltaprogramma als geheel en van de meeste afzonderlijke deelprogramma's op het hoofdwatersysteem ligt. Hiermee beperkt het Deltaprogramma de scope van de strategieën meer dan de scope van de problematiek en dan de integrale ambitie van het Deltaprogramma zelf. De problematiek is namelijk breder dan alleen het hoofdwatersysteem, maar gaat ook over het regionale watersysteem en het landgebruik. Het CRA begrijpt dat de keuze voor een waterbouwkundige basis is gemaakt om de complexiteit van de materie hanteerbaar te maken. Maar oplossingen voor zoetwatervoorziening en voor waterveiligheid kunnen daardoor buiten beeld blijven. Daarbij denken wij aan de volgende voorbeelden:

Datum

25 september 2012

Kenmerk

201200746

Zoetwater

Met name voor het deelprogramma zoetwater zou de oplossing voor waterberging/droogtebestrijding wel eens vooral buiten het hoofdwatersysteem kunnen liggen, in combinatie met andere functies (vernatting in veenweidegebied en in beekdalen, peilverhoging in droogmakerijen, uitbreiding boezemwaterstelsel).

Waterveiligheid

Het concept van meerlaags veiligheid, dat vanuit het programma Nieuwbouw en Herstructurering is ontwikkeld, legt ook nadrukkelijk de relatie met het 'binnendijkse' landgebruik. De mogelijkheden die er zijn om door inrichting te anticiperen op overstromingen en om water binnendijks te bergen kunnen niet los gezien worden van de deltabeslissingen voor de rivierafvoer. Door niet buiten de waterkeringen te kijken is het bovendien moeilijk om te beoordelen of een waterbouwkundige keuze in een gebied voor grote schade zorgt of juist een kans is voor nieuwe kwaliteiten. Zo kan dijkverhoging langs de benedenrivieren op sommige plekken grote gevolgen hebben voor de historische bebouwingslinten die er langs staan. Maar op andere plekken, met meer ruimte binnendijks, kan het binnenwaarts verleggen van de waterkering juist een kans zijn voor het ontwikkelen van nieuwe natuurgebieden en recreatiemilieus. Zonder zicht op dergelijke kansen en problemen is het moeilijk een afweging te maken over bijvoorbeeld de maximale afvoer over de Waal.

Om kansrijke strategieën te ontwikkelen moeten de zes regionale deelprogramma's en de drie generieke programma's nadrukkelijker aan elkaar worden gekoppeld, omdat juist in de generieke programma's de relatie met de ruimtelijke ordening nadrukkelijk aan bod komt. Het CRA neemt aan dat er al processtappen zijn bedacht om tot die koppeling te komen, maar adviseert om het zoeken naar functiecombinaties in specifieke gebieden te 'testen' door de inzet van ruimtelijk ontwerp, om kansen en beperkingen voorstelbaar te maken.

Voorstel voor thematisch ruimtelijk onderzoek

Het CRA adviseert om de context waarin de mogelijke strategieën worden bekeken te verbreden. De Deltascenario's, die tot nu toe zijn gehanteerd, leveren kwantitatieve gegevens over de autonome ontwikkelingen in klimaat en economie. Hierin valt 'niets te willen'. Maar door mogelijke strategieën te verrijken met economische, ecologische en culturele ontwikkelingen waarvoor wel keuzes kunnen worden gemaakt, gaan de strategieën deel uitmaken van een debat over maatschappelijke keuzes.

In thematisch ruimtelijke verkenningen kunnen systeemkeuzes worden verkend en kansen en bedreigingen doordacht. Deze verkenningen moeten gekoppeld zijn aan de samenhangende waterbouwkundige pakketten die nu toe binnen het Deltaprogramma worden ontwikkeld. Voor de volgende samenhangende deelprogramma's/ Deltabeslissingen doen wij een voorzet voor deze verkenningen.

1. Kustversterking: deelprogramma's Zuidwestelijke Delta, Kust en Wadden.

De waterbouwkundige hoofdkeuze in de kustzone is al gemaakt, namelijk doorgaan met zand suppleren. 'Zacht waar het kan, hard waar moet'. Bij de Zuidwestelijke Delta en bij de Wadden is het daarbij een afweging hoe extra zand kan helpen om de 'zandhonger' die is ontstaan door het sluiten van de Afsluitdijk en van de aanleg van de Oosterscheldekering te stillen. De ontwikkeling van De Voordelta zal ook door de wijze van zandsuppletie worden beïnvloed.

Naast deze kustmorfologische afweging ligt er een kans om door de wijze van kustversterking meerwaarde te creëren voor andere functies en belangen. Daarbij gaat het om de identiteit en economische ontwikkeling van de badplaatsen, de bereikbaarheid van de havens, de ecologische ontwikkeling in de zeeleep en in het duingebied, toerisme en recreatie, waterwinning, visserij en visteelt en wonen aan de kust. In al deze aspecten zullen bestuurders inzicht willen hebben voor ze kiezen voor een bepaalde versterkingsstrategie. Omgekeerd kan het regionale beleid inspelen op kansen die ontstaan door bijvoorbeeld verbreding van een duingebied of andere verdeling tussen drukke en rustige delen van de kust.

Datum

25 september 2012

Kenmerk

201200746

Wij adviseren om met ontwerpend onderzoek in beeld te brengen wat verschillende suppletie strategieën voor kansen en gevolgen hebben voor deze functies, die deels van nationaal belang zijn en deels door provinciaal en lokaal beleid worden aangestuurd. Daarbij gaat het en over het schaalniveau van de grote eenheden van de kust (delta, kustboog, wadden) en over specifieke locaties van badplaatsen of duingebieden. Het Atelier Kustkwaliteit en het atelier Zuidwestelijke Delta hebben hiertoe een goede aanzet gegeven. Belangrijk is dat dat nu geïntegreerd wordt in het primaire proces van het Deltaprogramma.

2. IJsselmeer + zoetwater

De hoofdkeuze in het peilbeheer van het IJsselmeergebied is al gemaakt: het meerpeil stijgt niet mee met de stijging van de zeespiegel. Op termijn zal het water van het IJsselmeer door pompen op de Waddenzee wordt uitgeslagen. De keuze die daarbij nog gemaakt moet worden is de fluctuatie die in het peilbeheer wordt toegelaten. Daarmee ligt er een directe relatie met het programma zoetwater, omdat voor het toelaten van een laag ('natuurlijk') zomerpeil in het IJsselmeer er elders binnendijks voldoende voorraad zoetwater aanwezig moet zijn. Het instellen van een natuurlijk peilbeheer in het IJsselmeer en Markermeer zou een grote bijdrage kunnen leveren aan het natuurherstel van dit gebied, dat sinds de aanleg van de Afsluitdijk nog geen ecologisch evenwicht heeft gevonden. Daarmee wordt een koppeling gelegd tussen twee rijksdoelstellingen. Een ruimtelijke verkenning naar mogelijkheden voor waterberging in het regionale watersysteem is dus onmisbaar om de keuze voor het peilbeheer in het IJsselmeer goed te kunnen maken. Ook kan ruimtelijk onderzoek de consequenties aangeven van de wenselijke bandbreedte voor het peilbeheer vanuit verschillende functies (natuurontwikkeling, recreatie, scheepvaart, cultuurhistorie van de Zuiderzee). De Peilthermometer die het Deltaprogramma IJsselmeer heeft ontwikkeld geeft hiervoor een aanzet. Gemiste kans is dat de verkenning naar 'natuurlijk peilbeheer' buiten beschouwing is gelaten.

3. De Rijn-Maasmonding: rivieren, Rijnmond-Drechtsteden, ZW Delta

De waterbouwkundige keuzes tussen deze drie programma's hangen met elkaar samen, maar kunnen niet beperkt worden tot afwegingen binnen het hoofdwatersysteem. Daarom adviseert het CRA om het deelprogramma Zoetwater nadrukkelijk te koppelen aan de verkenningen van de regionale programma's.

Omdat het bij deze drie deelprogramma's gaat om de samenhang tussen de waterbouwkundige 'knoppen' en de meekoppelende belangen, adviseren wij om via thematisch ontwerpend onderzoek eerst de maatschappelijke meerwaarde in beeld te brengen. Zo ontstaat zicht op belangen die met een bepaalde waterbouwkundige keuze gediend zijn of juist worden geschaad. Dat is een stap naar het formuleren van kansrijke strategieën binnen de Rijn-Maas Delta, die ook vertaald zijn naar maatschappelijke keuzes.

Voor het ontwerpend onderzoek stelt het CRA de volgende concrete vraagstukken voor:

- De afvoerverdeling over Lek, Waal en IJssel bepaalt hoeveel water langs de Drechtsteden en Rotterdam zal stromen, maar heeft ook invloed op de scheepvaart, de inrichting en natuurontwikkeling van de uiterwaarden, mogelijke ruimtereserveringen voor toekomstige bypasses en het binnendijkse wonen langs de rivier.
- De keuze om de Rijnmond afsluitbaar open te maken aan rivier en/of zeezijde heeft niet alleen invloed op de afvoer naar de Delta, maar ook op het functioneren van de haven en op de identiteit van de Zuidvleugel: is Rotterdam een stad aan zee of een stad achter een sluis?
- Wat betekent een keuze voor een open/gesloten Rijnmond aan de zeezijde en het toelaten van getijde in de ZW Delta voor de beschikbaarheid van water als kostbaar substraat voor transport, grondstof, havens, energie, visteelt, landbouw?
- De keuze om in de ZW Delta water te bergen in het Haringvliet, de Grevelingen en Oosterschelde hangt ook samen met meer fundamentele

Datum

25 september 2012

Kenmerk

201200746

vragen over het toelaten van getijde in de afgedamde zeearmen, scheepvaartverbindingen, de mogelijkheid voor de berging van zoetwater op de eilanden en de ontwikkeling van de visteelt en de recreatie en het natuurlijk herstel van het watersysteem van de zeearmen.

Werkwijze

Het CRA adviseert om de huidige manier waarop het ruimtelijk ontwerp is ingebed in het Deltaprogramma beter te benutten en verder uit te bouwen.

Het Delta-atelier werkt nu in nauwe afstemming met de Deltacommissaris ondersteunend aan de deelprogramma's. Deze ondersteunende rol zou verder uitgebouwd kunnen worden door het Delta-atelier in te schakelen bij de thematische ruimtelijke verkenningen. Daarbij zou een rolverdeling opgezet moeten worden tussen het Delta-atelier en de deelprogramma's: het Delta-atelier, met een kleine vaste kern, heeft een coördinerende rol bij de uitwerking van de verkenningen, waarbij vanuit elk deelprogramma een landschapsarchitect meewerkt. Om dit te doen slagen zou elk deelprogramma een ontwerper in haar team moeten opnemen.

Om concepten te testen op bepaalde cruciale plekken, en daardoor meer concreet inzicht te krijgen in kansen en belemmeringen, is het aan te bevelen voor afzonderlijke opdrachten bureaus in te schakelen. De rijke oogst van 'Making Projects' voor het IABR laat zien dat een dergelijke aanpak veel resultaat geeft, omdat er met een frisse blik door de schaalniveaus heen is gewerkt en goed is gekeken naar mogelijkheden voor meekoppeling, op de korte en lange termijn. Het inschakelen van kennis van buitenaf voor duidelijk afgebakende vragen werkt verrijkend voor de ideeënvorming binnen het Deltaprogramma.

De deelprogramma's Zuidwestelijke Delta en Kust hebben respectievelijk een werkplaats en een atelier voor ontwerpend onderzoek. De werkplaats ZW Delta arrangeert de dialoog met betrokkenen met als resultaat dat zij kansen gaan zien en zich betrokken tonen. Dat leidt er toe dat zij zich zelf tot bewindslieden wenden als pleitbezorger van een mogelijke maatregel. Bij het Atelier Kustkwaliteit is het deelprogramma mede initiatiefnemer en mede opdrachtgever, samen met partners uit de kennissector en praktijk. De goede ervaringen met deze werkwijzen zou, naar de mening van het

Datum

25 september 2012

Kenmerk

201200746

CRA, ook voor andere deelprogramma's aanleiding moeten zijn om dergelijk werkplaatsen in te stellen. Waarbij de fase waar het Deltaprogramma nu in verkeert, vraagt om een zoveel mogelijk ingebedde variant. Vooral voor het op de korte termijn betrekken van gebiedspartijen in de regio heeft deze werkwijze veel resultaat.

Conclusies

- Het is nu het geëigende moment om de ruimtelijke meerwaarde van de keuzes in het watersysteem te verkennen en zodanig in beeld te brengen dat ze helpen bij bestuurlijke keuzes.
- Het is daarbij noodzakelijk om niet alleen het hoofdwatersysteem in beschouwing te nemen, maar ook kansen en beperkingen in het regionale watersysteem en het landgebruik in beeld te brengen. De generieke deelprogramma's zouden daarvoor sterker aan de regionale programma's gekoppeld moeten worden.
- De methodes van effectanalyse en het ontwerpend onderzoek moeten naast elkaar worden gebruikt.
- We stellen voor om waterbouwkundige concepten te testen op locaties en daardoor concreet inzicht in maatschappelijke en ruimtelijke kansen en belemmeringen te verkrijgen.
- Ieder deelprogramma zou een ontwerper in het team moeten opnemen.
- Er ligt een grote kans in de koppeling van het Deltaprogramma met andere rijksdoelen als natuurontwikkeling (biodiversiteit) en duurzame energie.

Datum

25 september 2012

Kenmerk

201200746

Tot slot

Voor het toekomstige CRA zien we een rol in de inhoudelijke steun aan het Delta-atelier om de thematische ruimtelijke verkenningen uit te werken en in het begeleiden van opdrachten voor de 'testlocaties' waar ontwerp bureaus voor ingeschakeld worden.

We hebben ons met veel interesse verdiept in het beschikbare materiaal van het Deltaprogramma en zien daarin goede aanknopingspunten voor een volgende stap in het proces, zoals we in dit advies hebben beschreven. Wij – en onze opvolgers- zijn graag bereid om daar verder met u over door te praten.

Namens het College van Rijksadviseurs,



Yttje Feddes

Rijksadviseur voor het Landschap



Ton Venhoeven

Rijksadviseur voor Infrastructuur