



> Retouradres Postbus 20952 2500 EZ Den Haag

Minister van Infrastructuur en Waterstaat
T.a.v. drs. C. van Nieuwenhuizen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

College van Rijksadviseurs

Korte Voorhout 7
Postbus 20952
2500 EZ Den Haag

Contactpersoon

Berno Strootman
T 088 1158171
Postbus.rijksadviseurs@
rijksoverheid.nl

Ons briefkenmerk
20171208

Aantal bijlagen
1

Datum 8 december 2017

Betreft Advies rivierverruiming in relatie tot de toekomstbestendigheid en kwaliteit van het rivierenlandschap

Geachte mevrouw van Nieuwenhuizen,

Graag wil ik een aantal ontwikkelingen binnen het Deltaprogramma Rivieren onder uw aandacht brengen, omdat deze van grote invloed zijn op de toekomstbestendigheid en ruimtelijke kwaliteit van het rivierenlandschap.

Ons heeft het verzoek bereikt om als College van Rijksadviseurs een advies uit te brengen over de Langetermijnambitie Rivieren (LTAR) vanuit het perspectief van ruimtelijke kwaliteit. In het kader daarvan heeft inmiddels een eerste bijeenkomst plaatsgevonden met vertegenwoordigers van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Rijkswaterstaat en enkele provincies. Wij verwachten dat advies in februari/maart van het komende jaar uit te brengen. Vooruitlopend daarop wil ik graag een aantal zaken onder uw aandacht brengen.

Vanuit mijn rol als Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving ben ik voorzitter van het Q-team Varik-Heesselt. Dit kwaliteitsteam adviseert de Stuurgroep van de MIRT-verkenning naar dijkversterking, rivierverruiming en gebiedsontwikkeling. Die MIRT-verkenning is bijna afgerond. In januari zal de Stuurgroep een voornemen voor het Voorkeursalternatief uitspreken. Ons Q-team heeft de Stuurgroep onlangs geadviseerd om de dijkversterking te combineren met de aanleg van een hoogwatergeul voor een robuust, klimaatbestendig riviersysteem. In de bijlage vindt u dat advies.

Belangrijk onderdeel van het gesprek in Varik is de zoektocht naar de betekenis van rivierverruiming voor de waterveiligheid. Het is goed hierbij terug te kijken naar eerdere besluiten. In 2000 heeft het kabinet besloten om waterveiligheid in twee stappen te zekeren: de eerste stap met 'Ruimte voor de Rivier' naar een maximale rivierafvoer van 16.000 m³/s, de tweede stap met het Deltaprogramma naar 18.000 m³/s (2100), met als uitgangspunt rivierverruiming. Op dat moment was grootscheepse dijkversterking en -verhoging niet voorzien.

Als gevolg van nieuwe inzichten in faalmechanismen (dijkzwakte) en nieuwe normen (met het oog op een kwetsbaar achterland) werkt het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) nu aan een grote

dijkversterkingsopgave. Ik constateer dat door de focus op het HWBP, het rivierverruimingsbeleid op de achtergrond dreigt te raken en dat is een zorgelijke ontwikkeling. Bij Varik is dit zichtbaar in het palet aan alternatieven in de MIRT-verkenning. De Motie Smaling heeft de zoektocht naar de lange termijn waterveiligheid bij Varik verbreed, waarbij ook de keuze voor alleen dijkversterking kan worden gemaakt. Als alleen naar kosten en (milieu)effecten wordt gekeken - zoals in traditioneel beslissingsondersteunende studies als milieu-effectrapportages (m.e.r.), maatschappelijke-kosten-en-baten-analyses (MKBA) en business cases - dan lijkt de dijkversterking de beste keuze. In deze studies sneeuwen argumenten over robuustheid en toekomstbestendigheid echter onder. Hier is een parallel zichtbaar met de MKBA bij de 'PKB Ruimte voor de Rivier': ook deze wees dijkversterking als meest kosteneffectieve oplossing aan. Het kabinet heeft destijds echter de wijsheid getoond om overwegingen ten aanzien van robuustheid, toekomstvastheid en ruimtelijke kwaliteit zwaar te wegen en daarom voor rivierverruiming gekozen. Het CPB heeft die keuze overigens onderschreven: niet het goedkoopst, maar het geld waard. Ik adviseer u om hetzelfde gewicht toe te kennen aan rivierverruiming bij de besluitvorming rondom het Deltaprogramma, met name de Lange-Termijn-Ambitie-Rivieren (LTAR), en om te beginnen bij Varik.

Dit pleidooi wil ik graag nader toelichten aan de hand van een aantal aandachtspunten.

Continuïteit in beleid van rivierverruiming

In de jaren negentig heeft Nederland, na 800 jaar dijkverhogingen, enkele bijna-rampen en de grootste evacuatie na WO-II, besloten een transitie in te zetten in het omgaan met rivieren. Grotere rivierafvoeren door klimaatverandering pareren we voortaan met rivierverruiming om hogere waterstanden te voorkomen. Hogere waterstanden impliceren immers een grotere kans op een dijkdoorbraak. En een dijkdoorbraak heeft bij een hogere waterstand een groter gevolg, want een groter verval betekent een snellere bresvorming en een grotere stijgsnelheid. Dit leidt tot meer slachtoffers en grotere schade. Samengevat: hoe hoger de dijken, hoe onveilig de situatie, en des te groter de rampen als het onverhoopt toch fout mocht gaan.

Dit beleid is onder andere verwoord in de Visienotitie Ruimte voor Water (1995) en later de hieruit voortgekomen Vierde Nota Waterhuishouding (1998). In het Programma Ruimte voor de Rivier is dit beleid, door de programmatische aanpak, succesvol tot uitvoering gebracht. Door deze transitie in het denken over waterveiligheid is de vicieuze cirkel van dijkversterking -> investering -> vraag naar betere versterking -> opnieuw dijkversterking -> etc. (het zogenaamde 'levee-effect') doorbroken.

Vanaf het begin van deze eeuw hebben we in Nederland de risicobenadering breed omarmd en nader uitgewerkt. Dit betekent dat we proberen het overstromingsgevaar te beteugelen en de kwetsbaarheid voor overstromingen te verkleinen. Ofwel, we proberen de kans op een overstroming te verkleinen én de gevolgen van een overstroming te beperken. Het is goed te beseffen dat deze risicobenadering de koepel vormt van de waterveiligheidsbenadering en geen

vervanging is van het beleid van rivierverruiming. De argumenten voor rivierverruiming zijn nog onverkort van toepassing!

De risicobenadering kent op dit moment drie uitwerkingen:

- Ten eerste zijn de hoogwaterbeschermingsnormen in overeenstemming gebracht met de kwetsbaarheid van de beschermde gebieden (slachtoffers, schade, belang voor het functioneren van het land). Dit is uitgewerkt in het Deltaprogramma Veiligheid. We gaan onze dijken dus sterker maken, zodat ze aan de nieuwe faalkansnormen voldoen.
- Ten tweede wordt in het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie nu gewerkt aan het klimaatbestendig en waterrobuust maken (inrichten) van ons land. Een deel van dit programma bestaat uit de invulling van 'meerlaagsveiligheid'. Dit vraagt een integrale aanpak, waarbij ook de verbinding met de ontwikkeling van de Nationale Omgevingsvisie van belang is.
- Ten derde werken we aan het klimaatbestendig en robuust houden van ons hoogwaterafvoersysteem in het kader van Deltaprogramma Rivieren. Dit is een herbevestiging van het beleid van rivierverruiming: grote rivierafvoeren als gevolg van klimaatverandering pareren we met rivierverruiming om hoge waterstanden te voorkomen. Het voortouw van dit beleid ligt bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Rijkswaterstaat geeft hieraan uitwerking.

Met het programma Ruimte voor de Rivier hebben we de ergste flessenhalzen en obstakels aangepakt en in het Deltaprogramma Rivieren zijn de overgebleven knelpunten geïdentificeerd. Maar inmiddels kennen we onze riviertakken en -trajecten steeds beter, ook op een hoger schaal- en abstractieniveau. Het wordt steeds duidelijker hoe gevaarlijk onze rivieren eigenlijk zijn. Het is daarom noodzakelijk onze rivieren meer klimaatveranderings-robuust te maken. Het is aan te raden te blijven streven naar 'geen hogere waterstanden' aangevuld met plaatselijke maatregelen voor een robuuster hoogwaterafvoersysteem. Hierbij speelt rivierverruiming een cruciale rol. Ruimte voor water is een voorwaarde voor een volhoudbare waterveiligheid. Het is dan ook van fundamenteel belang om het beleid van rivierverruiming te continueren in de Lange Termijn Ambitie Rivieren.

Lange Termijn Ambitie Waal

De Waal is veruit de gevaarlijkste rivier van Nederland. Er zijn de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet om de Waal veiliger te maken. Zo heeft de nevengeul Nijmegen-Lent een belangrijke bijdrage geleverd aan een veiliger Waal tot aan Tiel. Maar ten westen van Tiel ligt nog een belangrijke opgave. Bij Ruimte voor de Rivier is dit deel van de Waal, op Munnikenland na, vooral verruimd door kribverlagingen. Van Sint Andries tot aan Gorinchem is de Waal daarom nog steeds een 'smalle pijp' als gevolg van de ontkoppeling van de Maas en de Waal in 1904. Daardoor is de waterstand in de Waal bij hoogwater meters hoger dan in de Maas en de Nederrijn. Doordat het water van een traject met vooralsnog voldoende ruimte, in een krap traject terecht komt, vertoont de Waal ten westen van Sint Andries 'hyperventilerend' gedrag. Dit betekent niet alleen een grote belasting voor de dijken, waardoor op dit traject het gevaar het grootst is, maar

ook een grote gevoeligheid voor onzekerheden over hoge rivierafvoeren en toekomstige veranderingen daarin. Het is dan ook cruciaal dat in de Lange Termijn Ambitie voor de Waal een reeks van structurele rivierverruimingsmaatregelen in het kwetsbare traject Sint Andries-Gorinchem worden opgenomen. Dit sluit aan bij ons advies om in de MIRT-verkenning Varik-Heesselt te besluiten voor aanleg van de hoogwatergeul. De geul bij Varik zorgt voor een substantiële waterstanddaling stroomopwaarts van de geul (tot aan Nijmegen), maar de effectiviteit van deze maatregel kan nog veel groter zijn indien deze wordt gecombineerd met rivierverruiming meer stroomafwaarts.

Integrale aanpak

De ervaring van 'Ruimte voor de Rivier' leert dat een integrale aanpak meerwaarde creëert. Projecten als Munnikenland, de dijkverlegging Nijmegen-Lent en de bypass IJsseldelta bewijzen dat rivierverruiming goed samen gaat met het ontwikkelen van een aantrekkelijke leefomgeving. De biodiversiteit is toegenomen, natuurnetwerken zijn versterkt en er zijn gewaardeerde stedelijk uitloopgebieden met grote recreatieve en culturele waarden ontstaan. Dit versterkt de sociaal-economische vitaliteit van de regio's. Rivierverruiming vergroot de toekomstwaarde; voor waterveiligheid én ruimtelijke kwaliteit.

De resultaten worden (inter)nationaal hoog gewaardeerd. Vanaf de visienota Ruimte voor Water (1995) wordt Nederland wereldwijd erkend als leider in het integraal omgaan met water. Het continueren van deze integrale aanpak in de Lange Termijn Ambitie Rivieren is van groot belang. Ook in de komende decennia kenmerkt het rivierengebied zich door een stapeling van opgaven. Een samenhangende aanpak van dijkversterking en rivierverruiming met opgaven voor natuur, waterkwaliteit, rivierbeheer, scheepvaart en recreatie is van belang om tot gebiedskwaliteit te komen. Het is daarbij belangrijk korte- en langetermijnopgaven te verbinden: zo kan kosteneffectief en ontwikkelend worden gewerkt.

Er zijn op dit moment veel parallelle sporen in het rivierengebied: dijkversterking vanuit het HWBP, rivierverruiming in LTAR, natuurambities van het ministerie van LNV, maar ook van provincies, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, waterkwaliteit bij het ministerie van IenW (Kaderrichtlijn Water), duurzame rivierbodemplugging bij Rijkswaterstaat, et cetera.

Ik adviseer om de samenhang tussen de projecten en de programma's te versterken, evenals de samenwerking tussen de partijen. Dit vraagt om een intensievere samenwerking tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen en binnen het Rijk tussen de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat vanuit het dossier 'water', Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de ruimtelijke ordening (NOVI) en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor de verbinding met de Natuurambitie Grote Wateren. Door het slim combineren van doelstellingen kan de gebiedskwaliteit een impuls krijgen.

Om te komen tot meer samenhang pleit ik ervoor om een integrale, ontwerpde planvorming onderdeel te maken van het programma voor de Lange Termijn Ambitie Rivieren.

College van Rijksadviseurs

Datum
8 december 2017

Ik wens u veel wijsheid bij de komende besluitvorming en ben graag bereid het advies nader toe te lichten.

Namens het College van Rijksadviseurs,
Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line on the left, a small loop, and a horizontal line extending to the right.

Berno Strootman
Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving

Bijlage: Q-teamadvies Voorkeursalternatief MIRT-verkenning Varik-Heesselt,
november 2017