



Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier

Ruimte voor de Rivier Landelijk Bureau Documentnummer L432-4

Strategieën PKB-Ruimte voor de Rivier

of: hoe consistente maatregelenpakketten samen te stellen?

een notitie ten behoeve van bestuurlijk overleg

31 januari 2003

1 Inleiding

Het project 'Ruimte voor de Rivier' heeft de taakstelling de mogelijke maatregelpakketten te onderzoeken, op basis waarvan uiterlijk in 2015 een Rijnafoer van 16.000 m³/s veilig kan worden afgevoerd. In het MER en de MKBA, behorende bij PKB deel 1, zal een beperkt aantal alternatieven worden gepresenteerd, die op verschillende manieren invulling geven aan deze opdracht.

Conform de Richtlijnen van het MER dienen de volgende alternatieven onderzocht te worden:

- een alternatief waarbij niets gebeurt (ook geen dijkverhoging), behalve een autonome ontwikkeling (nul-alternatief);
- een alternatief gebaseerd op dijkverhoging (en andere technische maatregelen);
- een meest milieuvriendelijk alternatief;
- enkele nader te kiezen alternatieven op basis van verkregen inzichten uit een analyse van strategieën.

Deze notitie gaat in op de laatste categorie.

2 Nadere omschrijving van het doel

In het afgelopen jaar zijn circa 600 verschillende maatregelen uitgewerkt. Op basis van deze uitgewerkte maatregelen zijn er oneindig veel combinaties van maatregelen om de Rijnafoer van 16.000 m³/s te waarborgen.

Voorafgaand aan de keuze van maatregelen dient er op nationaal niveau inzicht verkregen te worden in de mogelijke maatregelpakketten en hun effecten.

Door het vooraf benoemen van strategieën kan er inzicht worden verkregen in de consequenties van de op de strategie gebaseerde maatregelpakketten. Gebruik van de Blokkendoos-PKB maakt het mogelijk in grote lijnen de consequenties van maatregelenpakketten in beeld te brengen. Dit kan voor het PKB-gebied als totaal, maar ook is het mogelijk resultaten per riviertak te laten zien. Hierdoor kunnen specifieke kenmerken per deel van het PKB-gebied zichtbaar worden.

Als gevolg hiervan kunnen we de discussie over de mogelijke maatregelpakketten inkaderen (=het speelveld) en is het eenvoudiger de MER-alternatieven voor te stellen en de discussie over het voorkeursalternatief te voeren.

Conform de richtlijnen worden bij het bepalen van de strategie de volgende definities gehanteerd:

- strategie: invalshoek / 'Leitmotiv' (geheel van richtinggevend principes) voor het opstellen van een alternatief;
- (inrichtings-)alternatief: concreet pakket maatregelen (samen te stellen aan de hand van een 'recept' per strategie, samengevoegd in een 'kookboek').

Daarmee is het doel van deze notitie:

Het definiëren van strategieën die een consistent kader bieden voor het samenstellen van inrichtingsalternatieven voor de PKB-RvdR (voor 2015), die enerzijds recht doen aan de doelstellingen van de PKB (veiligheid en ruimtelijke kwaliteit) en anderzijds aan de verscheidenheid aan wensen en voorkeuren in het maatschappelijk veld.

Keuzen die in deze notitie niet aan de orde zijn hebben betrekking op maatregelen in Duitsland en op de eventuele verandering van de afvoerverdeling over de Rijntakken. Die keuzen gaan (1) vooraf aan een keuze voor een bepaalde strategie ten aanzien van in te zetten maatregelen en (2) zijn bij een Rijnafvoer van 16000 m³/sec (nog) niet aan de orde.

3 De strategieën

De primaire vraag in deze PKB is waar 'Ruimte voor de Rivier' gevonden gaat worden. Een groot deel van de benodigde ruimte kan, naar verwacht, buitendijks (daar waar de rivier bij hoogwater stroomt) gevonden worden, maar er zal ook ruimte binnendijks nodig zijn, of in de toekomst nodig worden. Als eerste invalshoek voor de strategieën is dan ook voor *ruimte* gekozen. Dit houdt in dat de verkenning van het speelveld zich uitstrekt over buitendijks en binnendijks gebied. Daarbij wordt stapsgewijs onderscheid gemaakt tussen:

1. **buitendijks**,
2. **beperkt binnendijks**, waarbij ook ruimte gezocht wordt voor het oplossen van enkele stedelijke knelpunten
3. **binnendijks**.
4. **retentie**, waarvoor weliswaar binnendijkse ruimte nodig is, maar er wordt toch voorgesteld om dit als een aparte strategie te beschouwen. Belangrijke argumenten daarbij zijn de samenhang met de keuze ten aanzien van noodoverlooptgebieden en de wat andere werking van retentie.

Deze keuze leidt tot 4 hoofdrichtingen, die nader zijn onderverdeeld.

Waarom een nadere onderverdeling?

Naast een keuze over waar de ruimte moet worden gevonden ligt er ook de vraag hoe die ruimte kan worden ingericht en benut. Ruwweg kunnen twee invalshoeken worden onderscheiden: 1) zoveel mogelijk behoud van de bestaande functies of 2) functieverandering (ontwikkeling).

Het gaat hier veelal om de vraag of grondgebonden landbouw ook na ingrepen mogelijk blijft (al dan niet met kwaliteitsverlies), of dat een toename van natuur en recreatie wordt nagestreefd. Bij het oplossen van stedelijke knelpunten ligt een vergelijkbare keuze, maar dan gaat het om de vraag of de woonfunctie kan worden versterkt.

Om een verkenning naar deze invalshoeken mogelijk te maken wordt zowel voor buitendijks als voor binnendijks een onderscheid gemaakt tussen enerzijds "behoud" en anderzijds "ontwikkeling".

Naast deze insteek spelen er ook nog vragen rond kosten en haalbaarheid van de uitvoering in de beschikbare tijd tot 2015.

Bij de invulling van de strategieën wordt in eerste instantie niet naar kosten gekeken, maar worden die maatregelen geselecteerd die het beste bij de strategie passen. Dat neemt niet weg dat ook de vraag moet worden beantwoord: "Kan het voor het beschikbare budget" of "Kan het goedkoper". Het voor RvdR beschikbare 'budget' bedraagt immers € 1,9 miljard voor veiligheid en € 0,2 miljard voor natuur. Dit budget is inclusief lopende projecten. Voor het beantwoorden van deze vragen wordt voor zowel buitendijks als binnendijks gezocht naar kostenminimalisatie.

De haalbaarheid van uitvoering binnen de gestelde termijn van 2015 is nog niet uitvoerig bekeken. Wel is duidelijk dat zowel bij de vogel- en habitatrichtlijn als bij het verwerken van verontreinigde grond (grote) problemen zouden kunnen gaan rijzen.

Bij de vogel- en habitatrichtlijn gaat het om het aantasten van bestaande beschermde waarden. Waarschijnlijk spitst het zich toe op de afname van graasgebied voor ganzen als grote arealen van de uiterwaarden worden vernat om een grotere afvoer mogelijk te maken. Deze zelfde uiterwaardverlaging zal vermoedelijk leiden tot grote stromen ernstig verontreinigde grond. Deze grond zal in het bovenrivierengebied niet zondermeer geborgen kunnen worden en er zullen nieuwe (grote of kleine) putten nodig zijn. Verwacht kan worden dat hier bezwaren tegen worden aangevoerd (NIMBY) en het verkrijgen van de benodigde vergunningen zal tijd kosten. Bovendien zal het verwerken van veel verontreinigde grond veel kosten met zich meebrengen. Voorgesteld wordt om ook een strategie te bekijken waarbij deze problemen zo min mogelijk optreden. In de tabel is deze terug te vinden als strategie 1a1: buitendijks, zonder graven.

Voorgestelde strategieën

1	Strategie “buitendijks” met inzet van <i>alleen</i> buitendijkse maatregelen (behalve bij 1d, waar kleinschalige dijkverleggingen als ‘hydraulische knelpunten’ worden beschouwd); argumentatie: i.v.m. korte-termijn haalbaarheid; vooral spitten in eigen tuin; sluit aan bij de oorspronkelijke PKB-doelstelling om tot 16.000 bij voorkeur buitendijks te blijven.	
1a	Behoudsgericht functiebehoud (landbouw) in uiterwaarden en behoud LNC-waarden	
1a1	zonder graven in uiterwaarden (verwijdering obstakels); sterk technisch karakter (kribverlaging, veerstoepen, bruggen doorlatend maken); minimaliseert problemen met grond, vogel- en habitatrictlijn en archeologie.	
1a2	met graven in uiterwaarden (uiterwaardplannen variant functiebehoud of vigerend beleid), niet in LNC-gebieden; biedt mogelijkheden voor delfstoffenwinning.	
1b	Ontwikkelingsgericht ruimtelijke kwaliteit / natuurontwikkeling in uiterwaarden staat voorop (realiseren EHS); uiterwaardplannen gericht op natuurontwikkeling, niet beperkt door LNC.	
1c	Kostenminimalisatie keuze uit alle buitendijkse maatregelen zonder kleinschalige dijkverleggingen naar efficiëntie.	
1d	Nog iets goedkoper? keuze uit alle buitendijkse maatregelen <i>en</i> kleinschalige dijkverleggingen naar efficiëntie.	

2	Strategie beperkt binnendijks met inzet van een selectie van maatregelen bij stedelijke knelpunten (Deventer, Zutphen, Kampen, Haaften en Gorinchem), en verder keuze uit <i>kleinschalige</i> dijkverleggingen en buitendijkse maatregelen (i.v.m. geen-spijt en maatschappelijke haalbaarheid); pakt alleen de grote knelpunten (flessenhalzen) aan, mede omdat daar kansen voor ruimtelijke kwaliteit zijn (en plaatselijk enig draagvlak); heeft speelruimte om problematiek met grond, vogel- en habitatrictlijn te beperken.	
2a	Behoudsgericht gericht op functiebehoud en behoud LNC-waarden in uiterwaarden; bypasses Deventer, Zutphen, Kampen, Haaften en Gorinchem, waar mogelijk met functiebehoud (drempels).	
2a1	zonder graven in uiterwaarden (<i>wel verwijdering obstakels</i>); minimaliseert problemen met grond, vogel- en habitatrictlijn en archeologie.	
2a2	met graven in uiterwaarden, behalve waar LNC-waarden; gericht op functiebehoud/ vigerend beleid; biedt mogelijkheden voor delfstoffenwinning.	
2b	Ontwikkelingsgericht Deventer, Zutphen, Kampen, Haaften en Gorinchem met functiewijziging: natuurontwikkeling en/of stedenbouwkundige ontwikkeling; uiterwaardmaatregelen gericht op (natuur)ontwikkeling; <i>(kan een soort MMA opleveren)</i> .	
2c	Kostenminimalisatie met verwijdering stedelijke knelpunten waar dat de kosten-effectiefste maatregelen zijn, en verder keuze uit alle buitendijkse maatregelen en kleinschalige dijkverleggingen.	

3 Strategie binnendijks

zonder retentie, maar met vrij gebruik van *alle typen binnendijkse* afvoervergroterende maatregelen; biedt maximale keuzevrijheid naar kosteneffectiviteit, veel speelruimte i.r.t. lange termijn (flexibiliteit); kansen kunnen worden gegrepen (nu-of-nooit situaties); beperkt problematiek inzake vervuilde grond, archeologie en vogel- en habitatrichtlijn.

3a Behoudsgericht

functiebehoud bij groene rivieren en dijkerugleggingen waar mogelijk in een poging maatschappelijk weinig ingrijpend te zijn.

3b Ontwikkelingsgericht

zoveel mogelijk ruimtelijke kwaliteit trachten te realiseren door een volgorde van inzet naar 'bijdrage aan RK' (dit kan een soort MMA opleveren: hierbij waarschijnlijk alle stedelijke knelpunten verwijderd).

3c Kostenminimalisatie

keuze uit alle maatregelen behalve retentie, *in volgorde van efficiëntie*; is in absolute termen het *goedkoopste* rivierverruimingsalternatief *zonder retentie*.

4 Retentiestrategie

met *eerst* inzet van retentie (Rijnstrangen en Ooijpolder) en met reductie zijdelingse toestroming IJssel sluit aan bij de WB-21 trits: vasthouden, bergen, afvoeren (net als dijkverhoging en 'niets doen' relevant ter vergelijking); een goede internationale uitstraling.

De strategieën 3a t/m c (binnendijks) leveren een resultaat dat buiten de taakstelling valt, omdat deze maatregelen meer ruimte realiseren dan strikt noodzakelijk om 16.000 m³/s te kunnen verwerken. Strategieën 2a t/m c (beperkt binnendijks) laten hetzelfde resultaat plaatselijk zien. Hierdoor lijken ze relatief duur op de korte termijn, maar de toekomstwaarde ('robuustheid', 'duurzaamheid', 'flexibiliteit') is groter, niet in de laatste plaats omdat ze een deel van de toekomstige taakstelling (18.000 m³/s) invullen. Dit punt vereist een goede toelichting en extra aandacht bij de beoordeling.

4 Samenhang met de langetermijnvisie

Voorlopig is het de bedoeling dat deze strategieën worden toegepast op de korte termijn vraag. Na het gereedkomen van het ruimtelijk kader en het nemen van de laatste sleutelkeuzes worden de lange termijn en de korte termijn voor het eerst nadrukkelijk met elkaar geconfronteerd. Dit gebeurt bij het opstellen van de MER alternatieven. Daarbij komen dan ook de zogenaamde "geen spijt maatregelen" aan de orde. Met 'geen-spijt' wordt bedoeld op het anticiperen op ontwikkelingen in de toekomst, bijvoorbeeld bij een verdere stijging van de maatgevende afvoer (robuust ontwerpen / overdimensioneren), maar ook op het voorkomen van herhaalde 'onrust' bij de lokale overheden en bevolking en op het benutten van kansen die in de toekomst door binnendijkse ontwikkelingen mogelijk niet meer mogelijk zullen zijn ('nu doen, want straks kan het niet meer').

5 Hoe verder

De strategieën worden "vertaald" naar maatregelenpakketten. Van belang bij deze "vertaling" zijn eenduidigheid en reproduceerbaarheid.

Deze maatregelenpakketten worden met behulp van de Blokkendoos (gereed 1 april 2003) geanalyseerd. Vele (de voornaamste) effecten worden in beeld gebracht. Op basis van de resultaten van de analyses kunnen vervolgens keuzen worden gemaakt inzake de in het MER

op te nemen alternatieven. De keuze kan daarbij vallen op één of meer van de onderzochte maatregelpakketten (gebaseerd op een strategie); noodzakelijk is dat echter niet. De discussie over de resultaten kan leiden tot andere keuzen. De voornoemde resultaten zullen in een nota worden vastgelegd. Ook zal aan de stuurgroepen een beargumenteerd voorstel voor een keuze van de in het MER op te nemen alternatieven worden voorgelegd. Verder wordt verwacht dat met het verkregen inzicht het mogelijk zal zijn om een eerste discussie te voeren over een richting voor het voorkeursalternatief.

6 Tot slot

In deze notitie wordt voorgesteld om 13 strategieën te verkennen. Separaat komen binnenkort de resultaten van het referentiealternatief dijkversterking (RAD) beschikbaar. In de aanloop tot deze notitie zijn vele invalshoeken voorgesteld. Genoemd zijn:

- veiligheid (voldoen aan de hydraulische taakstelling);
- ruimtelijke kwaliteit;
- kosten;
- oplossingsrichtingen / typen maatregelen (met of zonder retentie, maximaal langetermijnmaatregelen, duurzaamheid);
- functionele invalshoek (natuur, landbouw, maximaal delfstoffen);
- ruimte (maximaal buitendijks, maximaal binnendijks, gericht op meervoudig ruimtegebruik);
- tijd (uitvoerbaarheid);
- financierbaarheid;
- verdeling over het gebied;
- draagvlak.

De meeste van deze invalshoeken komen expliciet (in een strategie) of impliciet (als te bepalen effect) in de voorgestelde strategieën terug. Bijvoorbeeld, de mogelijkheid om delfstoffen te winnen wordt meegenomen in die strategieën die de maatregel “uiterwaardverlaging” bevatten.

De eindconclusie is dat met deze 13 strategieën naar verwachting het hele speelveld wel zo ongeveer is ‘gedekt’. Mocht evenwel in de komende maanden blijken dat een enkel aspect onderbelicht is dan levert het beschikbare instrument (de Blokkendoos) een relatief eenvoudig middel om dit alsnog te bekijken.

