



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Advies over het Deltaprogramma 2012

13 oktober 2011 / rapportnummer 2562-58



1. Inleiding

Onder verantwoordelijkheid van de Deltacommissaris is en wordt gewerkt aan het Deltaprogramma. In 2015 zal aan de hand daarvan worden besloten over vijf richtinggevende en onderling samenhangende deltabeslissingen:

- Waterveiligheid;
- Zoetwaterstrategie;
- Ruimtelijke Adaptatie;
- Rijn-Maasdelta;
- Peilbeheer IJsselmeergebied.

In tussenstappen wordt hiernaar toegewerkt, met ondermeer het jaarlijks uitbrengen op Prinsjesdag van het Deltaprogramma. De Commissie voor de m.e.r. (hierna 'de Commissie')¹ is door de Deltacommissaris gevraagd te adviseren in dit - veelomvattende - keuzeproses; te beginnen met het Deltaprogramma 2012² en wel op een aantal specifieke onderwerpen/vragen:

- is voldoende gebruik gemaakt van de meest actuele kennis en inzichten als basis voor de ontwikkeling van mogelijke strategieën voor de deltabeslissingen,
- wordt adequaat omgegaan met onzekerheden in bestaande kennis en omtrent toekomstige ontwikkelingen,
- aandachtspunten voor de in ontwikkeling zijnde vergelijkingssystematiek (van de mogelijke strategieën voor de vijf deltabeslissingen) en
- aandachtspunten voor de opzet van het proces.

Voorliggend advies bevat een toetsing van het Deltaprogramma 2012³. De vier bovenstaande punten kunnen op basis van de informatie uit het Deltaprogramma 2012 slechts gedeeltelijk worden beantwoord. Het vroege stadium in het Deltaprogramma komt ook in het algemeen karakter van dit advies tot uitdrukking, met bovenal aandachtspunten voor het verdere programma (inhoud en proces)⁴. De Commissie kan later in het proces, in stadia waar (belangrijke) keuzes voorliggen, weer om advies worden gevraagd.

De Commissie volgt in haar advies - na enkele algemene bevindingen over het Deltaprogramma 2012 (zie hoofdstuk 2) - de indeling in vijf deltabeslissingen. De twee belangrijkste, overkoepelende beslissingen komen in separate hoofdstukken aan de orde (*waterveiligheid* in hoofdstuk 3 en *zoetwaterstrategie* in hoofdstuk 4). De overige deltabeslissingen komen in hoofdstuk 5 aan de orde. Voor de duidelijkheid en leesbaarheid start elk hoofdstuk/paragraaf met de definitie van de deltabeslissing uit het Deltaprogramma 2012. In hoofdstuk 6 is een aantal overige punten opgenomen, die de afzonderlijke deltabeslissingen overstijgen.

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via www.commissiemer.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

² Het Deltaprogramma [2012](#) is op Prinsjesdag [2011](#) openbaar gemaakt.

³ Een overzicht van de documenten die door de Deltacommissaris aan de Commissie zijn verstrekt en waar zij vanuit is gegaan bij dit advies is te vinden in bijlage 1.

⁴ Advies vergelijkbaar met een (vroeg) advies over Reikwijdte en Detailniveau. De Commissie maakt daarbij gebruik van de opgedane ervaringen met m.e.r. in gefaseerde besluitvorming (waaronder het Ruimte voor de Rivier-proces).

Proces

Het proces in het Deltaprogramma kent met de analyse van opgaven (in 2011), mogelijke strategieën (in 2012), voorkeursstrategieën (in 2013) en (voorstel) deltabeslissingen (in 2014) logische chronologische stappen. Met vijf verschillende deltabeslissingen betekent dit nog niet dat er vijf separate deelprocessen kunnen worden doorlopen. Daarvoor is er teveel interactie tussen de deltabeslissingen. Dit vraagt om een goede samenwerking tussen de deelprogramma's en een goede regie van de Deltacommissaris.

Ook m.e.r. zou hier een samenbindende of structurerende rol kunnen vervullen, door per deltabeslissing te bezien welke m.e.r.-plichtige activiteiten (en wanneer) relevant zijn, en of dat punten zijn die bij meer deltabeslissingen aan de orde zijn (dan wel bepalend voor keuzes). In het proces dient dan naast de breed opgezette projectgroepen, ook (minimaal) de m.e.r.-procesvereisten te worden opgenomen: waaronder publieksparticipatie en eventuele inschakeling van externe adviseurs, waaronder de Commissie m.e.r.

De planvorming – en voorbereiding van het Deltaprogramma is tot 2015 helder ingevuld. Het verdient aanbeveling tijdig na te denken over de organisatie(s) die de uitvoering te zijner tijd ter hand gaat of gaan nemen. Voor een goede regie en centrale sturing, lijkt een project of uitvoeringsorganisatie als de voormalige Deltadienst (of meer recent de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier) een logische keuze.

Hoofdpunten van het advies

Het advies van de Commissie m.e.r. is parallel aan de voortgang van de werkzaamheden van het Deltaprogramma opgesteld. Sommige vragen van de Commissie bij de start van haar advisering zijn nog tijdens het werk door het uitbrengen van tussentijdse rapporten beantwoord. Anderzijds roepen die soms ook weer nieuwe vragen op. Dit advies moet dus beschouwd worden als een 'product in progress', waaraan de Commissie in volgende fasen van het Deltaprogramma – indien zinvol – zal blijven werken en schaven.

De risicoanalyses voor de lange termijn en de daarmee gepaard gaande bandbreedtes maken duidelijk dat een principiële discussie over de mogelijke oplossingsstrategieën niet uit de weg gegaan kan worden. Het ene uiterste is uitgaan van het worst case scenario, daarvoor de noodzakelijke maatregelen en ingrepen benoemen (met name op de 'primaire defensielijn') en deze in een goed gefaseerd tijdschema uitvoeren. Het andere uiterste is deze analyses gebruiken om zinvolle en relatief eenvoudige stappen op de korte termijn nemen en – afhankelijk van de feitelijke ontwikkelingen – te blijven reageren met aanvullende normen en maatregelen.⁵ Met name deze aanpak biedt de mogelijkheid voor het inzetten van meervoudige strategieën en beproeven van nieuwe technieken. Naast het aanpassen van de 'primaire defensielijn' kunnen ook door maatregelen op andere terreinen (waaronder vertragen, compartimenteren, zelfredzaamheid, preventieve maatregelen bij bouwen, geleidelijk transformeren) de risico's verkleind of verzacht worden.

De Commissie wijst er op dat bij waterveiligheid in Nederland voor goede veiligheidsanalyses en daarvan af te leiden normen en maatregelen het groepsrisico onontbeerlijk is omdat – hoewel de kans klein kan zijn – de schade aan mensenlevens en goederen immense vormen kan aannemen.

⁵ Zie ook Factsheet 19 – Methoden : Omgaan met onzekerheden (Commissie m.e.r.).

De Commissie wijst verder op een groeiende paradox in bestuurlijk Nederland. Enerzijds neigt het veiligheidsvraagstuk steeds meer naar centrale sturing, anderzijds staat juist op het gebied van de omgevingswetgeving decentralisatie hoog in het vaandel. De (recente) geschiedenis leert dat juist op dit laagste niveau vele grote en kleine problemen worden veroorzaakt en risico's veronachtzaamd. Dit sturings- en afstemmingsvraagstuk vraagt om een helder wettelijk kader en een effectieve organisatie.

Dit advies zou – gezien de stand van zaken in het Deltaprogramma – beschouwd kunnen worden als een préadvies voor het opstellen van een 'notitie reikwijdte en detailniveau' voor een plan-m.e.r.-procedure. Precieze milieurichtlijnen zijn in dit stadium nog niet te geven en ook niet zinvol. Wat betreft de vervolgstappen adviseert de Commissie voor de grote, kaderstellende besluiten (strategieën die vaak de lange termijn betreffen) de mogelijke milieueffecten via een quick scan te bepalen en aan te geven waar zich vanuit het oogpunt van duurzaamheid problemen en kansen voordoen. Pas in een later stadium, bij maatregel- of gebiedsgerichte uitwerkingen, komen de meer 'klassieke' milieubeoordelingen aan bod. De Commissie adviseert om bij die quick scan het onderzoek niet te beperken tot standaard milieuaspecten (waaronder bodem, water, natuur, cultuurhistorie, mobiliteit) maar ook de sociaal-maatschappelijke effecten in de beschouwing te betrekken (zoals zin en onzin van zelfredzaamheid in de lagergelegen, dichtverstedelijkte delen van de Randstad).

2. Algemene bevindingen Deltaprogramma 2012

De Commissie constateert dat het Deltaprogramma 2012 pas zo ver is uitgewerkt dat de vier vragen die de Deltacommissaris aan de Commissie heeft voorgelegd – maar gedeeltelijk beantwoord kunnen worden: in het proces van probleemanalyse (of: analyse opgaven), via mogelijke strategieën en voorkeursstrategieën naar deltabeslissingen, is de eerste stap nog niet volledig afgerond, maar worden (mogelijke) strategieën deels wel al in beeld gebracht en soms ook ingekaderd.

Op een aantal vlakken lijkt zelfs al een belangrijke trechtering in alternatieven te hebben plaatsgevonden waarbij aan mogelijke oplossingen van enkele fundamentele problemen (te) weinig aandacht wordt geschonken, bijvoorbeeld:

- Voor het zoetwaterprobleem wordt als oplossingsrichting vrijwel uitsluitend aandacht geschonken aan peilverhoging van het IJsselmeer.
- Het grote zoetwaterverlies bij het bestrijden van de zoutindringing tijdens lage rivierafvoer in de Benedenrivieren lijkt als een gegeven te worden gezien; het verdient aanbeveling om technische mogelijkheden om dit verlies te verminderen nader te onderzoeken.
- Een analyse van mogelijke alternatieven voor de Maeslantkering verdient meer aandacht (zeker bij het meest ongunstige scenario van zeespiegelstijging), mede gelet op de mogelijkheid dat de Maeslantkering in de tweede helft van deze eeuw niet meer aan de veiligheidseisen kan voldoen.

In de Lange termijn verkenning Zuidwestelijke Delta wordt op een inzichtelijke wijze een overzicht gegeven van de toekomstige opgaven en oplossingsrichtingen ten aanzien van veiligheid, zoetwaterbeschikbaarheid en ecologie. Daarbij wordt het milieu volwaardig meegenomen en is per thema een probleemanalyse uitgevoerd die uitmondt in inzichten over de

urgentie van beleidsbeslissingen op korte termijn en beleidsomslagpunten waarop wezenlijk nieuw beleid nodig is. Deze brede aanpak verdient navolging: Op deze wijze wordt duidelijk waar in de oplossingsrichtingen synergie mogelijk is tussen deze thema's en waar ze met elkaar conflicteren.

Er is op lange termijn onderzoek nodig naar oplossingen voor fundamentele problemen op het gebied van veiligheid en zoetwatervoorziening. De Commissie adviseert in het Deltaprogramma 2013 (e.v.) de ambities voor dit onderzoek te verdiepen en bijzondere aandacht te schenken aan alternatieve (innovatieve) oplossingen. Bij het trechteren van alternatieven adviseert de Commissie in alle stadia een maximale transparantie te betrachten in het proces, de argumentatie en het daarbij horende onderliggende onderzoek. Het verdient aanbeveling de brede aanpak en methodologie die bij de lange termijn verkenning van opgaven en oplossingsrichtingen voor de Zuidwestelijke Delta is gevolgd ook elders toe te passen. Een belangrijke vraag voor de stabiliteit van de kustlijn en het suppletiebeleid dat daarop is afgestemd is de mate waarin het kustfundament in staat is mee te stijgen met de zeespiegel. Bij een sterke toename van de zeespiegelstijging is het denkbaar dat diepere delen van het kustfundament, waar morfologische processen een langere tijdschaal kennen, de stijging niet meer bij kunnen houden en er een toenemende naijling plaatsvindt. Een soortgelijke vraag doet zich voor bij de sedimenthuishouding van de Waddenzee. Als onderdelen van sediment-systemen op verschillende tijdschalen reageren op zeespiegelstijging in plaats van instaan, waar men nu vanuit lijkt te gaan, leidt dit tot andere suppletiebehoeften om de kustlijn te handhaven en degradatie van waardevolle intergetijdegebieden te voorkomen.

3. Waterveiligheid

De Deltabeslissing Waterveiligheid bestaat uit een voorstel voor actualisering van de waterveiligheidsnormen en uit gebiedsgerichte strategieën om de veiligheidsopgave aan te pakken.

De nieuwe norm(en) voor waterveiligheid vragen allereerst om bestuurlijke keuzes:

- de keuze voor een bepaald risiconiveau (en hoe werken 'kans' en 'effect' daarin door);
- een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden (om het gewenste veiligheidsniveau te bereiken);
- de keuze om naast het individueel risico (eventueel) ook het groepsrisico mee te wegen. In die keuzes is transparantie van groot belang (ofwel: keuzes dienen toetsbaar en navolgbaar te zijn).

Momenteel is nog niet duidelijk wat de uitgangspunten zijn waarop de overstromingsbescherming zal worden gebaseerd. Er zijn twee uitersten denkbaar:

- een redenering waarbij eerst gekozen wordt voor een – eventueel naar gebied gedifferentieerd – risiconiveau, waaruit dan de beschermingsmaatregelen voortvloeien⁶ en
- een redenering waarbij de beschermingsmaatregelen worden gekozen en waaruit dan een restrisico overblijft.

⁶ De Raden voor de Leefomgeving komen in hun advies "Tijd voor waterveiligheid; Strategie voor overstromingsrisicobeheersing" (september 2011) tot deze vorm. Overigens willen zij ook het groepsrisico begrenzen.

In beide gevallen verschillen de te beantwoorden vragen:

- Indien eerst een risiconiveau wordt vastgesteld moet duidelijk zijn waarop die keuze is gebaseerd. Indien die keuze is bepaald op basis van het huidige risico, dient aangegeven te worden van welke berekeningswijze is uitgegaan. Maak duidelijk of rekening is gehouden met toekomstige klimaateffecten en de schaal van eventuele gebeurtenissen en de gevolgen daarvan voor de Nederlandse samenleving als geheel, waaronder kwetsbaarheden als gevolg van terrorisme. Indien gedifferentieerd wordt naar gebied dient aangegeven te worden of er rekening mee is gehouden dat de keuze van de locatie voor wonen en werken voor de burger in de praktijk zeer beperkt is (en de blootstelling aan het risico dus in hoge mate onvrijwillig). Verdere aandachtspunten hierbij:
 - Indien de risiconiveaus gebaseerd zijn op een vergelijking met andere risico's, dient aangegeven te worden op welke wijze die andere risico's zijn vastgesteld en in hoeverre die vergelijking relevant is.
 - Maak duidelijk of de risiconiveaus zijn gebaseerd op menselijk leed of op potentiële materiële schade en waarop de verhouding daartussen is gebaseerd.
 - Geef aan of – en zo ja welke – ethische overwegingen een rol hebben gespeeld bij de keuze van de risiconiveaus en wat de verdeling tussen kosten voor het realiseren van het risiconiveau en de kosten van ongelukken nu en in de toekomst is.
 - Indien 'resilience' (veerkracht) onderdeel uitmaakt van de redenering maak dan duidelijk van wie de resilience moet uitgaan (van de overheid die verantwoordelijk is voor de bescherming van de burger of de individuele burger, die zijn eigen resilience moet organiseren). Ga daarbij in op het veiligheidsplan m.b.t. het informeren van de burger over de risico's en de wijze waarop hij zijn risico's desgewenst zou kunnen verkleinen.
- Indien de beschermingsmaatregelen zijn gekozen, zijn de meeste van de voorgaande vragen en aandachtspunten eveneens relevant, maar met verschillen op details. In dat geval dient duidelijk te worden wat het resterende risico is (en hoe dat berekend is) en in hoeverre dat relevant geacht wordt. Indien de maatregelen mede zijn gebaseerd op beschikbaar budget, dient aangegeven te worden waarop de keuze voor de omvang van het budget is gebaseerd.

Indien gekozen wordt voor gebiedsgerichte maatregelen in aanvulling op waterkeringsmaatregelen, is het van belang om aan te geven of sprake is van een discretionaire bevoegdheid voor het lokaal bevoegd gezag (zie het bouwen in de uiterwaarden) en wat de kans van slagen van deze maatregelen is (toekomstvaste strategie?). In meer algemene zin: maak duidelijk hoe verantwoordelijkheden en bevoegdheden zich tot elkaar verhouden, en maak duidelijk of het schaalniveau⁷ daarop aansluit.

Het verdient aanbeveling om in te gaan op mogelijke consequenties als in de toekomst het beleid wordt of moet worden herzien. Denk daarbij aan een toetsingsproces of aan de gekozen veiligheidsniveaus wordt voldaan en/of toezicht op de uitvoering en het voorzien van

⁷ Op nationaal niveau zullen bijvoorbeeld kaders gesteld dienen te worden; op regionaal niveau zal capaciteit eerder uit (moeten) gaan naar de 3^e laagseveiligheid.

maatregelen om ook op decentraal niveau de realisatie van de gekozen beschermingsniveaus te garanderen.

De vier scenario's rust/druk/warm/storm gaan impliciet uit van toekomstig beleid bovenstrooms (zoals het verhogen van de dijken in Duitsland) en van aannames over het effect van klimaatverandering op de neerslag. De nu gehanteerde (maximale) watertoevoer (18.000 m³/sec in de Rijnarmen en 4.600 m³/sec in de Maas) vraagt om een onderbouwing; een robuustheidsanalyse kan verder inzicht verschaffen in effecten gekoppeld aan strategieën.

Maak duidelijk hoe de toekomstige veiligheid zich zal verhouden tot de huidige risico's en in hoeverre de te realiseren bescherming beter of slechter is dan die van de oorspronkelijke Deltacommissie (begin jaren 60). Die hanteerde tot op zekere hoogte een verzekeringsbenadering: welke premie is reëel om de economische waarde in de potentieel bedreigde gebieden te beschermen. Jaarlijkse inzet van pakweg 1% van de waarde achter de dijken vond men toen verdedigbaar en zou de norm kunnen zijn bij het bepalen van het overheidsbudget (Rijk, provincie, waterschappen) in het kader van de waterveiligheid. Met een analoog bepaald jaarlijks bedrag voor de huidige situatie, zou de discussie zich kunnen richten op welke maatregelen – ook in de tijd gezien en rekening houdend met onzekerheden en bandbreedtes – het effectiefst zouden zijn en ruimtelijk het fraaist zouden uitpakken.

De keuzes die in het kader van bovenstaande vraagstellingen zijn en worden gemaakt zijn – uiteraard – voorbehouden aan de maatschappelijke discussie en de politiek. In het MER moet duidelijk zijn wat die keuzes zijn (geweest) en waarop ze zijn gebaseerd opdat een ordelijke besluitvorming mogelijk is.

4. Zoetwaterstrategie

De Deltabeslissing Zoetwaterstrategie bestaat uit een strategie voor een duurzame zoetwatervoorziening voor Nederland die economisch optimaal is en een hieraan gekoppeld samenhangend pakket van maatregelen.

De problematiek m.b.t. de zoetwatervoorziening wordt in het Deltaprogramma 2012 tot in behoorlijk detail beschreven en veel kennisleemten worden benoemd. Het eigenlijke knelpunt is de mismatch: er is veel water beschikbaar in de winter, terwijl de grootste vraag in de zomer optreedt. Mogelijke oplossingen worden nog niet voorgesteld, maar zullen in het komend Deltaprogramma aan bod komen. Cruciaal in het verminderen van de mismatch (c.q. het bieden van een grotere flexibiliteit in het afstemmen van vraag en aanbod) in de toekomst is dat zowel aan de vraagzijde als aan de aanbodzijde maatregelen worden getroffen.

Enkele aandachtspunten:

- De laatste vijftig jaar is er sprake van een stijging van de wereld gemiddelde temperatuur. De periode 2001–2010 was het warmste decennium sinds de systematische metingen rond 1850 begonnen. De huidige klimaatmodellen verklaren klimaatveranderingen in de 20^e eeuw in hoge mate. Volgens deze modellen is de waargenomen stijging van de gemiddelde temperatuur op aarde niet goed te verklaren zonder het effect van de door de mens extra geproduceerde broeikasgassen in de berekeningen te betrekken. Als het

scenario gevolgd wordt van het gebruik van steeds meer fossiele brandstoffen geven de modelprojecties aan dat de gemiddelde temperatuur op aarde in het jaar 2100 tussen de 1,1 en 6,4 graden hoger zou kunnen zijn dan in 1990.⁸ Van belang is dat bandbreedtes in mogelijke effecten niet veronachtzaamd worden.

- Een belangrijke oorzaak voor het zoetwatertekort dat kan ontstaan is de grote hoeveelheid rivierafvoer die nodig is om de zouttong in de Nieuwe Waterweg terug te dringen. Een mogelijke oplossing van dit probleem kan het stroomopwaarts verplaatsen van inlaatpunten van zoetwater zijn. Er zijn technische mogelijkheden om met minder zoetwater de indringing te verminderen⁹. De Commissie beveelt aan de haalbaarheid daarvan te onderzoeken en in de verkenning van oplossingsrichtingen te betrekken.
- In de discussie rondom de beschikbaarheid van zoetwater (algemeen en specifiek voor het IJsselmeergebied en omstreken) verdienen alternatieve bergingsmogelijkheden meer aandacht. Te denken valt bijvoorbeeld aan het benutten van een aantal bijzonder laag gepompte polders (in combinatie met natuurontwikkeling en het tegengaan van zoute kwel).
- Met name aan de vraagzijde dient nog veel doorgeëxerceerd te worden. Veel behoefteberekeningen voor de toekomst zijn gebaseerd op een trendmatige doortrekking van huidig gebruik voor uiteenlopende doeleinden. Vooral de groei in het gebruik van zoetwater voor doorspoeling om de gevolgen van toegenomen verzilting – met name in diepere polders in het westen van het land en in Zeeland – voor ondermeer de landbouw te voorkomen is hoog. Indien hieraan (deels) niet tegemoet gekomen hoeft te worden scheelt dat aanzienlijk in de noodzaak tot en omvang van extra voorraadvorming in het IJsselmeer. Aandachtspunten/aanbevelingen die hier uit voortvloeien:
 - Benutten van kansen aan de vraagkant (bijvoorbeeld teeltverandering, nieuwe technieken en eigen berging in de land- en tuinbouw) en mogelijke technologische ontwikkelingen van de watergebruiksfuncties (drinkwater, industrie, natuur, landbouw, stedelijk gebied, koelwater, scheepvaart) worden nu al aangestipt; deze vragen echter om een uitwerking in het verdere programma, óók in de sfeer van ruimtelijke adaptatie.
 - Verder kan het accepteren van een wat groter tekortrisico de piekbehoefte mogelijk verder (fors) terugdringen. Het trendmatig doortrekken van de groeiende vraag, die mede veroorzaakt wordt door verspilling en verdroging, is (vaak) niet de slimste strategie.
 - Opnieuw nadenken over de verdringingsreeks is een noodzakelijk onderdeel van sturen op de vraagzijde.
 - Een MKBA kan behulpzaam zijn om duidelijk te krijgen, waar zich sprong- en omslagpunten voordoen in het bepalen van en afstemmen op elkaar van vraag en aanbod zowel op lokaal als (inter)nationaal niveau.

⁸ Zie "Klimaatverandering, Wetenschap en Debat" (rapport KNAW, mei 2011).

⁹ Zie: "Verslag zoutbeperkende maatregelen Rijnmond", DHV-werkgroep, 15 april 2010.

5. Overige Deltabeslissingen

5.1 Ruimtelijke adaptatie

De Deltabeslissing Ruimtelijke adaptatie betreft een nationaal beleidskader voor de ontwikkeling van bebouwd gebied. Doel van het beleidskader is duidelijkheid te bieden over de inzet van ruimtelijke ordening en financiële instrumenten en door wie, zodat lokaal en/of regionaal een goede ruimtelijke afweging kan worden gemaakt.

Voor een adequate doorwerking van risicobeleid in lokaal ruimtelijk beleid is het van groot belang dat¹⁰:

- de verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk zijn toegedeeld en
- lokaal voldoende kennis aanwezig is om verantwoordelijk met bevoegdheden om te gaan.

In het kader van een goede ruimtelijke ordening dient afwenteling van het ene domein naar het andere te worden voorkomen. Waterveiligheid is een cruciaal onderdeel van een duurzame en toekomstgerichte ruimtelijke inrichting. De verantwoordelijkheid voor deze ruimtelijke (her)inrichting komt steeds meer bij provincies en gemeenten te liggen. Het huidige kabinetsbeleid benadrukt dit nogmaals. Decentraliseren van bevoegdheden en dereguleren (minder regels) zijn twee belangrijke bestuurlijke uitgangspunten. Doorwerking van rijksbelangen in ruimtelijke besluitvorming kan lastig zijn als de verantwoordelijkheid voor deze besluitvorming bij andere overheidslagen ligt. Doorwerking van keuzes in het deltaprogramma in lokale besluitvorming verdient daarom speciale aandacht. Daarbij is het van belang om in te gaan op welke instrumenten effectief zijn en recht doen aan de genoemde verantwoordelijkheidsverdeling.

Ruimtelijke inrichting is een belangrijk onderdeel van de meerlaagse veiligheidsstrategie. Uit pilots blijkt (Deltaprogramma 2012, blz. 12) dat vooral de 1e laag (voorkomen) en de 3e laag (rampenbestrijding) effectief lijken te zijn. Maak de betekenis hiervan inzichtelijk voor de ruimtelijke inrichting als onderdeel van deze strategie. Ga in op de instrumenten die hiervoor inzetbaar zijn, de wijze waarop waterveiligheid een plek krijgt in de verantwoordelijkheidsverdeling in lokale ruimtelijke besluitvorming en hoe lokale belangen gewogen worden tegen algemene belangen.

In het verlengde hiervan wijst de commissie nog op een groeiende paradox in bestuurlijk Nederland. Enerzijds lijkt het veiligheidsvraagstuk steeds meer centrale sturing (en op zijn minst bewaking) nodig te maken, anderzijds staat juist op het gebied van de omgevingswetgeving decentralisatie hoog in het politiek-bestuurlijke vaandel. De (recente) geschiedenis leert dat juist op dit laagste niveau de vele grote en kleine problemen worden veroorzaakt en risico's veronachtzaamd. Dit sturings- en afstemmingsvraagstuk vraagt om een helder wettelijk kader en een effectieve organisatie.

¹⁰ Zie ondermeer "Verantwoorde risico's, veilige ruimte" (2003; Raad voor V&W en VROM-Raad).

Keuzes voor (her)ontwikkeling van bebouwd gebied vinden op verschillende schaalniveaus plaats. Variërend van strategische keuzes voor (her)ontwikkeling van gebieden (locatiekeuzes) via een stedenbouwkundige uitwerking van deze keuzes tot ontwerp vragen op kavel en gebouwniveau. Adaptatievragen zijn op al deze niveaus aan de orde. Maak duidelijk hoe waterveiligheid op een effectieve en efficiënte wijze geborgd wordt in deze complexe besluitvorming.

De structuurvisie Infrastructuur en Milieu zet in op onder andere extra investeringen in de Rotterdamse haven en de regio rond Schiphol. De economische motor blijft daarmee voor een belangrijk deel liggen in gebieden waar waterveiligheidsvraagstukken groot zijn. Het klimaatbestendig maken van stedelijke gebieden kan het beste plaatsvinden door te koppelen met autonome ontwikkelingen (Deltaprogramma 2012, blz.14). Maak duidelijk hoe hieraan invulling wordt gegeven en wat dit betekent voor de economische concentratiegebieden.

Adaptatiemaatregelen kunnen impact hebben op leefbaarheid van stedelijk gebied, maar ook op natuur, landschap en cultuurhistorie. Lokale ruimtelijke vertaling van (landelijk) gewenste adaptatiemaatregelen vraagt om een duidelijk en lokaal hanteerbaar afwegingskader, waarin gemeenten handvatten krijgen waarmee goede besluiten mogelijk zijn.

Het gaat bij adaptatiemaatregelen niet alleen om het op elkaar afstemmen van RO-ingrepen enerzijds en veiligheidsnormen (en mogelijk ook de zoetwatervoorziening?) anderzijds. RO lijkt ook ingezet te worden als financieel instrument voor de uitvoering van het Deltabeleid. Een soort rood-voor-blauw regeling. Hier is een waarschuwing op zijn plaats. Nog los van het feit dat RO in Nederland een gelaagde, complexe en in belangrijke mate marktgestuurde bezigheid is die zich niet gelijkwaardig verhoudt tot primaire en collectieve vraagstukken als 's lands veiligheid en zoetwatervoorziening, blijkt de verbintenis uit de recente praktijk van rood-voor-groen regelingen en de zwakke schakels uiterst moeizaam te verlopen. Dit soort koppelingen zijn in niet 'levensbedreigende' situaties misschien nog wel te verdedigen, maar het lijkt niet verstandig 's lands veiligheid op te hangen aan (de financiële spin off van) een aantal, summier onderbouwde ruimtelijke investeringsbeslissingen.

5.2 Rijn-Maasdelta

De Deltabeslissing Rijn-Maasdelta bestaat uit een strategie voor de bescherming tegen hoog water van het gebied van de grote rivieren, Rijnmond-Drechtsteden en de Zuidwestelijke Delta, en oplossingen voor de zoetwatervoorziening.

Voor de lange termijn bescherming tegen hoog water van het gebied van de Rijnmond-Drechtsteden kan de Maeslantkering een stijging van de zeespiegel van 50 cm zonder problemen aan. Bij het meest ongunstige scenario van zeespiegelstijging wordt deze waarde rond 2070 overschreden. Een en ander is natuurlijk afhankelijk van de gekozen 'norm' voor waterveiligheid (zie hoofdstuk 3).

Het Deltaprogramma rept over onderzoek naar mogelijkheden om de Maeslantkering zodanig aan te passen dat zij bij nog enige verdere stijging van de zeespiegel de vereiste veiligheid kan blijven garanderen. Maar er zijn natuurlijk grenzen en de bereikbaarheid van Rotterdam zal steeds verder onder druk komen. De Commissie adviseert voor deze omstandigheden ook verkenningen uit te voeren naar alternatieven voor de Maeslantkering.

In het zuidwestelijk kustgebied is de veiligheid op lange termijn grotendeels gewaarborgd door de Deltawerken. Het is denkbaar dat door zandhonger in de Westerschelde ten gevolge van zeespiegelstijging de kusterosie van Walcheren en Zeeuws Vlaanderen toeneemt. Bij het onderzoek hiernaar is het wellicht verstandig uit te gaan van een verdere verdieping van de drempels in de vaarweg naar Antwerpen.

5.3 Peilbeheer IJsselmeergebied

De Deltabeslissing Peilbeheer IJsselmeergebied bestaat uit een strategie voor watervoorraad in dit meer gelet op de zoetwatervoorziening en de waterveiligheid.

Ten aanzien van het peilbeheer voor het IJsselmeergebied zal ook een maatschappelijk-economische afweging een rol moeten gaan spelen in de besluitvorming. Punten die daarbij aan de orde dienen te komen: wat levert de steeds duurdere zoetwatervoorziening voor de landbouw op en wat zijn de kosten om deze garantie te kunnen bieden (steeds grotere bergingsopgaven) en wanneer worden de kosten hoger dan de opbrengsten? Het lastige is dat hier twee zaken doorheen spelen:

- de koppeling van het veiligheidsvraagstuk aan het zoetwatervraagstuk op de lange termijn vanwege de optie zo lang mogelijk IJssel(meer)water vrij te kunnen spuien op de Waddenzee. In de ogen van de Commissie is dit geen zinvolle koppeling. Als het IJsselmeer-peil om reden voor zoetwatervoorziening omhooggaat (dus ook alle dijken, kades, sluisen en wat dies meer zij) dan kan inderdaad langer (vrij) gespuid worden. Maar veiligheid kan ook op andere manieren ingevuld worden (zonder – fors – opzetten van het IJsselmeerpeil). Dat een paar grote gemalen in de Afsluitdijk in toenemende mate de functie van de vrije lozing zullen overnemen, lijkt een onvermijdelijke ontwikkeling gezien de effecten van de klimaatverandering. Een spoedig besluit tot (beginnen met) bemalen zou de speelruimte kunnen leveren om het peil te gaan variëren om reden van ecologie, zoetwatervoorziening e.d.
- het hele grote aandeel dat de imponderabilia spelen in het publieke debat, waardoor het ‘simpel’ uitvoeren van een MKBA in de wielen wordt gereden. Deze variëren van buitendijkse natuur, tot schilderachtige stadjes langs de dijken, van eeuwenoude haventjes tot de wens om tussen Waddenzee en IJsselmeer om ecologische redenen weer een brakwaterzone te creëren. Deze compliceren alle het in wezen simpele zoetwatervraagstuk.

6. Overige punten

6.1 Lessen uit de praktijk van gebiedsontwikkeling

Het Deltaprogramma kan (deels) opgevat worden als een gebiedsontwikkeling. De Commissie heeft in 2010 een advies opgesteld met daarin haar ervaringen met gebiedsontwikkelingen gekoppeld aan aanbevelingen voor verbetering¹¹. Dit advies en met name de aanbevelingen

¹¹ De praktijk van gebiedsontwikkeling; Ruimtelijke ontwikkeling gezien vanuit de m.e.r.-praktijk (november 2010).

daarin kunnen behulpzaam zijn bij het Deltaprogramma. De Commissie heeft zich in het advies uit 2010 mede laten leiden door het gedachtegoed van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie 'Elverding'). Belangrijkste bevindingen van de Commissie zijn:

- Bij de start wordt te vaak vanuit een specifiek (sectoraal) belang voorgesorteerd op de (gewenste) oplossing;
- Gelijkwaardige betrokkenheid van belanghebbenden vanaf de start van het traject bevordert het procesverloop en de kwaliteit van de oplossing;
- Rekening houden met onzekerheden en het formuleren van een pakket maatregelen achter de hand versterkt de basis onder een besluit;
- Financiële consequenties worden bij de start te vaak te optimistisch ingeschat.

Voor het Deltaprogramma (2013 e.v.) kunnen deze bevindingen van waarde zijn. Concrete en relevante bevindingen en aanbevelingen uit of volgend op het advies over gebiedsontwikkeling zijn opgenomen in de hoofdstukken hiervoor (per deltabeslissing).

6.2 Duurzame ontwikkeling, gebiedsontwikkeling en m.e.r.

Om effectief te zijn voor duurzame ontwikkeling, moet MER niet iets zijn dat 'milieu' oplegt aan 'sociaal' en 'economie'. De uitdaging in een MER moet zijn om ambities op milieugebied op een evenwichtige wijze toe te voegen aan de sociale en economische ambities.

Een aantal uitgangspunten daarbij:

- Wat een duurzame ontwikkeling is, is in hoge mate subjectief en een permanent proces van onderhandelen tussen partijen. De organisatie van dat onderhandelingsproces is cruciaal. De praktijk wijst uit dat inschakeling van onafhankelijk voorzitterschap het proces van consensusvorming vergemakkelijkt. Het opstellen van een MER moet daarop aansluiten.
- Duurzame ontwikkeling is een continue proces van zoeken, leren en experimenteren. MER moet geen snapshot zijn van de stand van zaken op een bepaald moment, maar moet meebewegen met dat proces.
- MER moet niet alleen bijdragen aan borgen van brede participatie in ontwikkelingsprocessen, maar ook aan de vorm van de participatie. Dat wil zeggen: participatie door personen die aan de ene kant groepen met een bepaald belang vertegenwoordigen, maar aan de andere kant ook andermans belangen kunnen overzien en afwegingen kunnen maken.
- In gebiedsontwikkeling moet MER vooral een procesinstrument zijn voor de ontwikkelingsfase van visies en plannen. In dat proces moet MER vroeg starten; bij het stellen van doelen over hetgeen een project of plan moet bereiken. Belangrijkste doel van MER in deze fase is duidelijk maken dat er keuzen zijn bij het stellen van doelen en ambities, en welke dat zijn.

En een aantal aandachtspunten:

- Het verdient aanbeveling niet alleen naar de lange termijn te kijken, maar ook naar de korte, om vrijblijvendheid te voorkomen ('als het maar ver weg genoeg is, wordt je het altijd wel eens').
- Constateer niet te snel dat een bepaalde keuze strijdig is met duurzame ontwikkeling, als deze keuze slechts tot tijdelijke teruggang in kwaliteit van een van de indicatoren van duurzame ontwikkeling zou leiden.

- Communicatiekwaliteit is belangrijk in de beoordeling van duurzame ontwikkeling. Bijvoorbeeld beoordeling van duurzame ontwikkeling gaat in principe om 'trilemma's'. Dat is complex.
- Methoden voor toekomstprojectie betekenen vaak dat veel competentie nodig is, terwijl deze niet altijd aanwezig is. Dit kan ook gelden voor de gebruikers van de kennis – hoe scheid je goede wetenschap van humbug – en voor besluitnemers – hoe neem je een besluit bij een overvloed aan informatie?

BIJLAGE 1: Projectgegevens advies Deltaprogramma 2012

Initiatiefnemer: Deltacommissaris

Bevoegd gezag: Deltacommissaris

Besluit: Vijf deltabeslissingen (op vlak van waterveiligheid, zoetwaterstrategie, ruimtelijke adaptatie, Rijn-Maasdelta en Peilbeheer IJsselmeergebied).

Categorie Besluit m.e.r.: Nog niet bekend.

Activiteit:

In het Deltaprogramma zullen oplossingen in beeld worden gebracht en vervolgens uitgevoerd om gevolgen van klimaatverandering en sociaaleconomische ontwikkelingen voor de periode tot 2050 (met een doorkijk naar 2100) het hoofd te bieden.

Bijzonderheden:

In het Deltaprogramma wordt gefaseerd toegewerkt naar vijf richtinggevende en onderling samenhangende deltabeslissingen medio 2014: Waterveiligheid, Zoetwaterstrategie, Ruimtelijke adaptatie, Rijn-Maasdelta en Peilbeheer IJsselmeergebied. Elk jaar wordt met Prinsjesdag een Deltaprogramma (DP) uitgebracht; het accent in het DP 2012 (in september 2011 uitgebracht) ligt op de probleemanalyses in de onderscheiden negen deelprogramma's.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure: 4 juli 2011

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 30 juni 2011

advies over Deltaprogramma 2012 uitgebracht: 13 oktober 2011

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. De werkgroepsamenstelling bij dit project is als volgt:

Prof.dr. B.J.M. Ale

Dr. J.H. van den Berg

Prof.dr.ir. J. Blaauwendraad

Mr. F.W.R. Evers (voorzitter)

Ir. W.H.A.M. Keijsers

Drs. M.P. Laeven (secretaris)

Drs. G. de Zoeten

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advisering:

- Deltaprogramma 2012 'Werk aan de delta. Maatregelen voor nu, voorbereiding voor morgen', Deltacommissaris, versies 10 juni 2011 en 20 september 2011;

- Bijlagen bij Deltaprogramma 2012 'Werk aan de delta. Maatregelen voor nu, voorbereiding voor morgen', Deltacommissaris, 10 juni 2011;
- Deltaprogramma IJsselmeergebied probleemanalyse fase I, Deltaprogramma IJsselmeergebied, mei 2011;
- Deltaprogramma Deelprogramma Zoetwater, Synthese van de landelijke en regionale knelpuntenanalyses, Rijkswaterstaat Waterdienst, mei 2011;
- Rapport 'Tijd voor Waterveiligheid. Strategie voor overstromingsrisicobeheersing', Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur, september 2011.

Advies over het Deltaprogramma 2012

Onder verantwoordelijkheid van de Deltacommissaris is en wordt gewerkt aan het Deltaprogramma. In 2015 zal aan de hand daarvan worden besloten over vijf richtinggevende en onderling samenhangende deltabeslissingen: waterveiligheid, zoetwaterstrategie, ruimtelijke adaptatie, Rijn-Maasdelta, peilbeheer IJsselmeergebied. De Commissie voor de m.e.r. is door de Deltacommissaris gevraagd te adviseren in dit – veelomvattende – keuzep proces.



Commissie voor de
milieueffectrapportage

ISBN: 978-90-421-3346-4

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

w www.commissiemer.nl

