

Eindadvies adviescommissie verkenning Toekomst Afsluitdijk

Inleiding

Voor u ligt het advies van de adviescommissie verkenning Toekomst Afsluitdijk, het onderzoek naar de mogelijkheden voor aanvullende maatschappelijke meerwaarde bij de noodzakelijke verbeteringen van de veiligheid en het waterbeheer.

De Afsluitdijk is toe aan een ingrijpende renovatie. De bescherming van de dijk moet verbeterd en de capaciteit om rivierwater af te voeren moet vergroot. In september 2007 besloot het kabinet te verkennen of deze benodigde veiligheidsverbeteringen zo uit te voeren zijn dat er tevens meerwaarde ontstaat voor andere ambities die rijk en regio hebben voor de Afsluitdijk en omgeving. Deze verkenning is uitgevoerd door Rijkswaterstaat, in samenwerking met de provincies Fryslân en Noord-Holland. De aansturing was in handen van een stuurgroep onder voorzitterschap van staatssecretaris Tineke Huizinga, namens het kabinet verantwoordelijk voor de verkenning. De staatssecretaris stelde de adviescommissie verkenning Toekomst Afsluitdijk in om haar, de stuurgroep en het projectteam gevraagd en ongevraagd te adviseren over proces en inhoud.



Voor de verkenning is een brede inventarisatie van maatschappelijke belangen gemaakt. Op basis daarvan formuleerde de overheid basiseisen voor de renovatie en de ambities waar de renovatie zo mogelijk een bijdrage aan zou moeten leveren. Aan het bedrijfsleven is vervolgens gevraagd integrale visies op de toekomst van de Afsluitdijk te ontwikkelen en daarbij te zoeken naar creatieve combinaties van basiseisen en ambities. Van de acht consortia die hiervoor ideeën ontwierpen, zijn er vier gevraagd deze tot een onderbouwde visie uit te werken. De eindrapportage verkenning Toekomst Afsluitdijk bevat de inhoudelijke beschrijving en beoordeling van deze vier visies en van twee overheidsreferenties voor de renovatie. Uit die beoordeling blijkt dat de noodzakelijke renovatie van de Afsluitdijk zo is uit te voeren dat er tevens meerwaarde ontstaat voor maatschappelijke ambities op het gebied van natuur en recreatie, duurzame energie, mobiliteit, regionale economie en de Afsluitdijk als icoon en landmark.

In dit advies aan de stuurgroep van de verkenning meldt de adviescommissie verkenning Toekomst Afsluitdijk haar conclusies over de aantrekkelijkheid van de geopperde ideeën voor de renovatie en daarop gebaseerde adviezen voor het vervolgtraject.

Dit advies bestaat uit de volgende onderdelen:

- Advies over onderwerp en aanpak vervolgonderzoek.
- Advies over projectafbakening.
- Advies over het vervolgproces.
- Advies over afsluiten van het (tot nu toe) gevolgde proces.

Advies over onderwerp en aanpak vervolgonderzoek

De vier toekomstvisies van de marktconsortia bevatten aantrekkelijke combinaties van veiligheidsverbeteringen met meerwaarden voor de ambities die rijk, regio en belangenorganisaties hebben geformuleerd voor de Afsluitdijk en omgeving. Wij adviseren daarom als resultaat van de verkenning de vier visies en de twee door de overheid ontworpen referenties in een vervolgonderzoek nader uit te werken.

- Als onderwerp van het vervolgonderzoek adviseren wij:
 - Vier alternatieven gebaseerd op de vier oplossingen die de consortia ontwikkelden voor veiligheid en waterbeheer, gecombineerd met de visiecomponenten die daar integraal mee verbonden zijn.
 - Twee alternatieven gebaseerd op de basisreferentie en de referentie 2100-Robuust die de overheid voor de renovatie ontwikkelde.
- Als aanpak van het vervolgonderzoek adviseren wij:
 - Behoud de integraliteit van de aangedragen oplossingen.
 - Behoud de ambitie om te zoeken naar maatschappelijke meerwaarde bij het ontwerpen van de benodigde veiligheidsverbeteringen. Ontwikkel daarvoor met name de aangedragen ideeën voor duurzame energie tot een optimale bijdrage aan de beleidsdoelstellingen.
 - Respecteer het werk van de consortia door hun visies uitdrukkelijk als vertrekpunt te nemen.
 - Behoud een open blik voor mogelijkheden om het uiteindelijke plan voor de renovatie te verrijken met ideeën en inzichten uit de visies en referenties.
- Als aandachtspunten voor het vervolgonderzoek adviseren wij, aanvullend op de inhoudelijke adviezen uit de eindrapportage van de verkenning:
 - Hanteer als uitgangspunt het vigerend beleid over het ruimtegebruik en de wet- en regelgeving met betrekking tot ingrepen in de bestaande situatie. Als voorbeelden noemen we de natuurbeschermingswetgeving en het militaire ruimtegebruik van de Afsluitdijk en omgeving, zoals onder andere vastgelegd in de PKB Tweede Structuurschema Militaire Terreinen. Alle visies en de referenties dienen hieraan te voldoen.
 - Waardeer samen met het Innovatieplatform de alternatieven in een onafhankelijke (internationale) audit op hun iconwaarde en de kansen voor export van nieuwe kennis en technologie.
 - Ontwikkel een projectplan dat flexibel is aan te passen aan andere ontwikkelingen dan waar bij het opstellen van de visies van is uitgegaan. Een duidelijke fasering van de beslissingen is daarvoor in elk geval vereist: 'no-regret' maatregelen voor de periode tot 2030, met optionele vervolgtrajecten tot 2050 en 2100.
 - De twee overheidsreferenties voor de renovatie richten zich vooral op de basisfuncties waterkering, waterafvoer en zoetwatervoorraad. Voor de verkenning zijn tevens als basisfuncties benoemd: het behoud van de kwaliteiten van de Afsluitdijk voor mobiliteit, leefomgeving, cultuurhistorie, natuur en beheer. De visies zijn hier ook op getoetst. Aandachtspunt voor het vervolgonderzoek is dat ook de overheidsreferenties aan deze aanvullende basisfuncties moeten voldoen.

Advies over projectafbakening

Na de afgeronde, brede verkenning, is een afbakening van de reikwijdte van het renovatieproject nodig, zowel om het tempo te behouden als om de meest geschikte kaders voor het beslissen over de aangedragen ideeën te benoemen. Als eerste afbakening adviseren wij daarom het volgende.

- De visies uit de verkenning opteren, vanuit het behoud van cultuurhistorie en ruimtelijke kwaliteit, niet voor grootschalige plaatsing van windmolens op of aan de Afsluitdijk. Windenergie is echter momenteel wel de meest exploitabele vorm van duurzame energie.

Ons advies is nu naar aanleiding van deze verkenning geen besluit over windenergie op de Afsluitdijk te nemen, maar dit vraagstuk te koppelen aan de zoekopdracht van het ministerie van VROM voor de beleidsopgave duurzame energie op het land. Specifiek aandachtspunt daarbij zijn formele verzoeken aan Rijkswaterstaat om windmolens op de Afsluitdijk te mogen plaatsen. Deze aanvragen kunnen los van de verkenning worden behandeld en getoetst aan het vigerende beleid en bestaande regelgeving.

- Neem grootschalige woningbouw op de Afsluitdijk niet verder mee in het vervolgonderzoek, ook omdat die ambitie niet uit de verkenning naar voren is gekomen. Beperkte voorzieningen zijn wel denkbaar.
- Breng hoogwaardig openbaar vervoer op de Afsluitdijk onder in een aparte discussie over nut en noodzaak en neem voor het vervolgonderzoek als uitgangspunt hoogwaardig openbaar vervoer niet onmogelijk te maken. Neem wel de onderzoeksvraag mee in hoeverre voorinvesteringen in voorzieningen voor toekomstig hoogwaardig openbaar vervoer zinvol zijn.
- Neem de technische haalbaarheid en de mogelijkheden voor private exploitatie van een valmeer mee in het vervolgonderzoek, maar laat de discussie en besluitvorming over nut en noodzaak voor energieopslag in de vorm van een valmeer bij de Afsluitdijk bij het ministerie van Economische Zaken, dat daarvoor momenteel beleid ontwikkelt.
- Laat de discussie over nut en noodzaak van het (gedeeltelijk) vervangen van spuien door pompen bij de beleidsontwikkeling van het Nationaal Waterplan. Onderzoeken van de technische en financiële haalbaarheid van een pomp-getijdencentrale, zowel in renovatie- als nieuwbouwvariant, past wel binnen het vervolgonderzoek.
- Open zoet-zoutverbindingen in het IJsselmeer zijn vanuit beheersbaarheid en zoetwatervoorraad niet wenselijk. Betrek daarom alleen beheerste zoet-zoutovergangen in het vervolgonderzoek van de alternatieven. Onderzoek daarnaast welke schaalgrootte noodzakelijk is om een significante ecologische verbetering van de overgang Waddenzee – IJsselmeer te bereiken.

Advies over het vervolgproces

De inventarisatie van maatschappelijke belangen rond de Afsluitdijk en de daarop gebaseerde visieontwikkeling van de marktconsortia kan wat ons betreft als voorbeeld gelden van een breed opgezet, goed gedragen én vlot doorlopen proces. Om dat ook bij de verdere planvorming te realiseren, adviseren wij het volgende.

- Werk de zes alternatieven uit tot een voorkeursbeslissing (medio 2010) volgens het voorgestelde spelregelkader van het MIRT¹ en conform het advies van de commissie Elverding (zie kader)²: eerst een brede verkenning met intensieve participatie en vervolgens het terrein op basis van strategisch relevante informatie inperken tot een gedragen voorkeursbeslissing die onderwerp is van planstudie, met de bijbehorende procedures voor inspraak en advies.
- Werk aan behoud van het maatschappelijk draagvlak door de samenwerking met de regio voort te zetten en marktpartijen, stakeholders en relevante departementen optimaal bij het vervolgproces te betrekken. Streef daarbij naar gezamenlijke initiatieven.
- Kies bij de voorkeursbeslissing zo mogelijk voor één voorkeursalternatief (eventueel met nadere optimalisatievarianten) voor de verdere planuitwerking.

Essentie advies commissie Elverding

Maak de verkenningsfase intensiever dan nu gebruikelijk. Start de verkenning breed, hanteer een gebiedsgerichte benadering inclusief een ruime participatie van belanghebbenden. Sluit de verkenningsfase af met een politiek gedragen voorkeursbeslissing, de keuze voor één alternatief. Daardoor kan de huidige instabiele planstudiefase vervangen worden door een veel kortere 'planuitwerkingsfase', gericht op het uitwerken van het voorkeursalternatief.

¹ Meerjarenprogramma infrastructuur ruimte en transport, met een voorstel (eind 2008 aangeboden) voor een spelregelkader om investeringen in wegen, openbaar vervoer, woningbouw en natuur beter op elkaar af te stemmen.

² Beter en Sneller, Advies Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten, april 2008.

- Neem na de voorkeursbeslissing de Wet ruimtelijke ordening (Wro) als uitgangspunt voor de besluitvormingsprocedure, maar werk daarvoor ook een terugvaloptie volgens de Wet op de Waterkeringen/ Waterwet uit.
- Consulteer marktpartijen en schakel de markt in voor het ontwerpen van een samenwerkingsmodel voor na de voorkeursbeslissing.
- Koers aan op een zo integraal en zo vroeg mogelijke Europese uitvraag naar de markt, gekoppeld aan de voorkeursbeslissing.

Advies over afsluiten van het (tot nu toe) gevolgde proces

De verkenning Toekomst Afsluitdijk kende de volgende stappen:

- Een breed opgezette inventarisatie naar maatschappelijke ambities.
- Een daarop gebaseerde formulering van de basisfuncties waar een renovatieplan in moest voorzien en aanvullende ambities waar rijk en regio graag een bijdrage aan geleverd zouden zien.
- Een vraag aan marktpartijen zich aan te melden om daarvoor integrale visies te ontwikkelen. Acht consortia van marktpartijen is gevraagd de eerste aanzet daartoe te leveren.
- Op basis van de geleverde resultaten is aan vier daarvan gevraagd deze verder uit te werken tot een samenhangende en onderbouwde visie. Deze vier zijn in de eindrapportage beoordeeld en het onderwerp van dit advies.

De keuzen die met elk van deze stappen samenhangen, zijn genomen door de stuurgroep van bestuurders uit de regio, onder voorzitterschap van de staatssecretaris. De adviescommissie voorzag de stuurgroep daarbij van advies. Naar de mening van de adviescommissie is met dit aldus doorlopen proces voldaan aan de wens van het kabinet naar een breed opgezette verkenning. Bedrijfsleven, regionale overheden en belangenorganisaties zijn intensief bij de verkenning betrokken en de zoektocht naar creatieve ideeën en een innovatieve aanpak van de renovatie heeft zeer aantrekkelijke resultaten opgeleverd. Wij adviseren dan ook de verkenning met de uitgebrachte rapportage en dit advies af te sluiten.

Den Haag, 31 maart 2009.

Namens de adviescommissie,

Drs. E.H.T.M. Nijpels

De adviescommissie

drs. E.H.T.M. Nijpels	voorzitter
J.A. Jorritsma	CDK provincie Fryslân
mr. H.C.J.L. Borghouts	CDK provincie Noord-Holland
drs. A.P. Delpeut	hoofdingenieur-directeur Rijkswaterstaat IJsselmeergebied
ir. A.G. Nijhof MBA	directeur-generaal Water ministerie van Verkeer en Waterstaat
prof. dr. J.W. Derksen	ministerie VROM
dr. J.A. Hoekstra	ministerie LNV
drs. A.L.M. Nelissen	Bouwend Nederland
dr. A.B.M. Hoff	ECN (Energie Centrum Nederland)
drs. S. Jansen	Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij
prof. dr. ir. P. Vellinga	WUR (Wageningen Universiteit en Researchcentrum)
prof. dr. ir. A.J. Berkhout	TU Delft