

Waterveiligheid 21^e eeuw

*Aandachtspunten uit de verkenning WV21
(synthese)*

Juli 2006

Vooraf

Het doel van de verkenning Waterveiligheid 21^e eeuw is om nader inzicht te verkrijgen op de vraag of het huidige beschermingsbeleid tegen overstromingen en de wettelijke verankering hiervan nog adequaat zijn.

Er wordt verkend welke alternatieven voor de huidige wettelijke systematiek denkbaar zijn en wat de maatschappelijke en financiële consequenties van aanpassing kunnen zijn. De verkenning WV21 is in november 2005 aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer.

In de eerste helft van 2006 hebben er drie technische themabijeenkomsten en vijf dijkkringgesprekken plaatsgevonden. In de technische bijeenkomsten is gesproken over kansen en gevolgen in relatie tot de normstelling, over de veiligheidsketen en over de kosten en baten. De dijkkringgesprekken zijn benut om feiten, beleving en meningen rond hoogwaterbescherming in de betreffende dijkkring te verzamelen.

Dit rapport bevat een synthese van de opvattingen die zijn gedeeld tijdens de themabijeenkomsten en de dijkkringgesprekken. Voor alle duidelijkheid, dit rapport bevat geen nieuw beleid. Het kabinet is voornemens om, mede op basis van bevindingen in dit rapport, eind 2006 een visie op het toekomstig waterveiligheidsbeleid te presenteren.

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Verkenning WV21	4
1.2	Waar staan we nu	5
1.3	Veiligheidsketen	6
2	Algemene discussie- en uitgangspunten	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Risicobenadering	7
2.3	Basisveiligheid	7
2.4	Kosten-baten analyse	8
2.5	Communicatie	8
3	Voorkomen	10
3.1	Waterkeringen: normen, toetsen, ontwerpen	10
3.2	Waterveiligheid en ruimtelijke afwegingen	12
3.3	Kwetsbare en vitale objecten	13
4	Vorbereiden	14
4.1	Rampenbestrijding (evacuatie en vluchtplaatsen)	14
4.2	Crisiscommunicatie	15
5	Herstel	16

1 Inleiding

1.1 Verkenning WV21

Algemeen

In de eerste maanden van 2006 heeft er een verkenning plaatsgevonden in het kader van het project Waterveiligheid 21^e eeuw (WV21). Hierin is verkend of de nieuwe inzichten uit Veiligheid Nederland in Kaart en ontwikkelingen zoals klimaatverandering aanleiding geven tot aanpassing van het beschermingsbeleid tegen overstromingen. In dat kader wordt ook bezien of de huidige (wettelijke) systematiek nog adequaat is. Ook wordt gekeken wat de maatschappelijke en financiële consequenties van eventuele aanpassing kunnen zijn. In de brief van de Staatssecretaris van V&W aan de Tweede Kamer van november 2005 is deze verkenning (debat) aangekondigd. Begin 2006 heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer per brief nader geïnformeerd over de vormgeving van de verkenning.

In dit document staan de belangrijkste aandachtspunten (een synthese) uit de verkenning. Het is geen verslag van de bijeenkomsten en ook geen uitputtend overzicht van alle details die aan de orde zijn geweest. In dit document staan de belangrijke conclusies uit de verkenning bij elkaar, samen met de vragen en mogelijke opgaven voor de komende twee jaar. Op 7 juni jl. is een concept van dit document besproken en bijgesteld in een synthesebijeenkomst met een selectie van de deskundigen uit de verkenningsfase. De financiële consequenties zijn nog niet inzichtelijk en derhalve niet betrokken.

De inhoud zal worden gebruikt bij verdere beleidsbepaling en de tekst vertegenwoordigt dus niet de mening van DG Water of de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.

Inhoud

In een groot deel van Nederland bestaat altijd een kans dat er een overstroming plaatsvindt. In 1993 en 1995 stond het water in de rivieren zo hoog dat het zeer dreigend werd en een evacuatie werd verordonneerd. De recente overstromingen in New Orleans en veelvuldig hoogwater en overstromingen in Centraal Europa laten zien dat grootschalige overstromingen écht kunnen plaatsvinden. Ook in Nederland is het wenselijk om ons steeds weer afvragen of we de veiligheid tegen overstromingen nog steeds goed op orde hebben.

De bescherming tegen overstrooming is nu geregeld in de Wet op de Waterkering. In die wet liggen normen vast waaraan de waterkeringen langs de rivieren en de kust moeten voldoen. Elke vijf jaar wordt getoetst of de waterkeringen nog steeds aan die normen voldoen en wordt er op grond daarvan een investeringsprogramma gestart. Via grote projecten zoals Ruimte voor de Rivier, Maaswerken en Aanpak Zwakke Schakels zorgen we er voor dat de waterkeringen ook bij de hogere waterstanden die in 2015 worden verwacht nog op orde zullen zijn.

In de afgelopen jaren is van verschillende kanten aangegeven dat de wettelijke systematiek en het beleid niet meer aansluiten bij de huidige tijd. In de eerste plaats zijn de sterk toegenomen economische waarde én het toegenomen aantal inwoners in de te beschermen gebieden redenen om naar de normstelling te kijken. In de tweede plaats is er meer bekend geworden over andere oorzaken van dijkdoorbraken (faalmechanismen), die een nieuw licht werpen op de kans op een overstroming. Tot slot maken klimaatverandering, de verwachte stijging van de zeespiegel en de verwachte toename van de extreme rivierafvoeren, samen met bodemdaling de herbezinning extra relevant.

In dit verband is het ook relevant om te noemen dat er door de EU gewerkt wordt aan een hoogwaterrichtlijn, die te zijner tijd invloed zal hebben op het Nederlandse beleid. In de analyse zal ook bekeken worden of uit een vergelijking met andere risicoterreinen bruikbare lessen kunnen worden getrokken.

De Staatssecretaris neemt zich voor om eind 2006 in een beleidsbrief aan de Tweede Kamer de principiële keuzes voor het toekomstige beschermingsbeleid te benoemen. Verwacht wordt dat in 2008 een landsdekkend beeld van de feitelijke risico's zal ontstaan (VNK2). Op grond daarvan zal in een beleidsnota het toekomstige beleid worden vormgegeven. De Staatssecretaris heeft al aangekondigd dat er meer accent zal worden gelegd op de gevolgen van overstromingen in relatie tot de preventie.

In de verkenning is het beleid met betrekking tot grootschalige overstromingen aan de orde. Overstromingen waarbij één of meer primaire waterkeringen (rivierdijk, zeewering) bezwijken waardoor een groot gebied onder water komt te staan. In veel gevallen zal het gaan om een waterdiepte van enkele meters. Het gevolg van zo'n ramp is enorm: grote economische schade, naar verwachting slachtoffers en een grote maatschappelijke ontwrichting. De ramp van 1953 is zo'n grootschalige overstroming. Het gaat in deze verkenning dus niet om wateroverlast door overvloedige regenval, of om lokale dijkdoorbraken in het regionale systeem.

In de verkenning zijn bijeenkomsten georganiseerd rondom drie thema's, waarin inhoudelijke kennis wordt verzameld en gedeeld.

1. Nieuwe inzichten in relatie tot de huidige wettelijke normeringsystematiek.
2. Waterveiligheid in relatie tot de veiligheidsketenbenadering.
3. Kosten en baten van bescherming tegen hoog water.

Omdat bescherming tegen overstromingen niet alleen een rijksaangelegenheid is, is er in de verkenningsfase nadrukkelijk gezocht naar de afwegingen die vanuit lokaal/regionaal perspectief rondom waterveiligheid worden gemaakt. In vijf zogenaamde dijkkringgesprekken is met regionale praktijkdeskundigen en direct betrokkenen (o.a. regionale bestuurders en maatschappelijke organisaties) hierover van gedachten gewisseld. De gesprekken hebben plaats gevonden in de volgende vijf dijkkringen:

1. Dijkkring 6, Groningen/Friesland
2. Dijkkring 14, Centraal Holland
3. Dijkkring 43, Betuwe, Tieler- en Culemborgerwaarden
4. Dijkkring 36, Land van Heusden/de Maaskant
5. Dijkkring 30, Zuid-Beveland West

1.2 Waar staan we nu

In de huidige Wet op de waterkeringen zijn normen vastgelegd voor de zogenaamde *overschrijdingskans*. Dat wil zeggen de kans dat de waterstand hoger wordt dan de maatgevende waterstand. De gedachte achter deze systematiek is dat bij de maatgevende waterstand de waterkering geacht wordt nog veilig te zijn. De bestaande ontwerpleidraden zijn op dit principe gebaseerd. Deze systematiek drukt niet de werkelijke kans op een overstroming uit, die in veel gevallen ook niet bekend is. Deze systematiek betekent overigens ook dat er altijd een zeker restrisico is geaccepteerd.

De normen zijn gebaseerd op een risicoanalyse door de Deltacommissie in 1956. Eén en ander heeft geresulteerd in een differentiatie van de normen in een beperkt aantal categorieën. De norm voor de overschrijdingskans voor Zuid- en Noord-Holland is 1 maal per 10.000 jaar (1:10.000). Voor Noord-Nederland en Zeeland is de norm 1:4.000. Voor het oosten van Zuid-Holland en West-Brabant is de norm 1:2.000 en voor het rivierengebied is dit 1:1.250.

Daarnaast is voor de onbedijkte Maas een beschermingsnorm van 1:250 vastgesteld. De risicoanalyse van de Deltacommissie is in de afgelopen 50 jaar niet geactualiseerd. In die 50 jaar zijn de maatschappij, de ruimtelijke inrichting en de economische situatie van Nederland echter wel drastisch gewijzigd.

Elke 5 jaar worden de waterkeringen getoetst aan de wettelijke normen. De uitkomsten van de eerste toetsronde zijn in 2001 aan de Tweede Kamer gestuurd. De tweede toetsing van de waterkeringen aan de wettelijke normen is opgeleverd in 2006. Het resultaat is dat er grofweg 2 miljard Euro geïnvesteerd moet worden om de recent gevonden zwakke plekken in de waterkeringen aan de normen te laten voldoen. Daarnaast is er nog steeds een aanzienlijk percentage van de waterkeringen als “geen oordeel” getoetst, waarvan het op dit moment onduidelijk is of ze veilig of onveilig zijn.

In 2005 zijn de tussenresultaten van het studieproject Veiligheid Nederland in Kaart (VNK) beschikbaar gekomen. Uit de studie blijkt onder meer dat in veel gevallen andere faalmechanismen dan de overschrijding van de maatgevende waterstand (ook) een significante invloed hebben op de kans op een overstroming. Ook is duidelijk geworden dat in een aantal gevallen de informatie ontbreekt om de feitelijke faalkans te bepalen, waardoor voorzichtige schattingen moesten worden gedaan.

1.3 Veiligheidsketen

In het “veiligheidsjargon” wordt tegenwoordig, ook in relatie tot hoogwaterbescherming, gesproken van een *veiligheidsketen* die bestaat uit vijf schakels: pro-actie, preventie, preparatie, respons en nazorg. In dit synthesesdocument hebben we het principe van de veiligheidsketen gehanteerd, maar vertaald in drie hoofdstukken

- Voorkomen, van overstromingen en van gevolgen (pro-actie en preventie)
- Voorbereiden, van maatregelen bij overstromingen (preparatie en respons)
- Herstel van de schade (herstelfase).

In het beschermingsbeleid tot nu toe is weinig (tot geen) aandacht gegeven aan het beperken van de gevolgen van een overstroming, mocht deze onverhoopt toch plaats vinden.

In de volgende hoofdstukken zijn de belangrijkste conclusies uit de verkenningen geformuleerd. Waar nodig en nuttig zijn in tekstboxen varianten voor het beleid en voorstellen voor onderzoek in de komende twee jaar opgenomen.

2 Algemene discussie- en uitgangspunten

2.1 Inleiding

Uit de verkenning komt een aantal mogelijk algemene beleidsuitgangspunten naar voren, die het fundament zouden kunnen vormen van een nieuw beleid voor de bescherming tegen overstromingen. In dit hoofdstuk is een aantal uitgangspunten opgeschreven. Daarbij past de kanttekening dat deze formuleringen een weerslag zijn van de opinies die in de verkenning naar voren zijn gebracht en dat ze **geen** beleid zijn.

2.2 Risicobenadering

Het beschermingsbeleid tegen overstromingen was impliciet gebaseerd op een risicobenadering. In de verkenning komt vrijwel unaniem naar voren dat de risicobenadering vanaf nu expliciet zou moeten worden genoemd en gehanteerd als basis voor het beleid. Dit wil zeggen:

- De wetenschap dat een kans op overstromen altijd bestaat (reductie tot nul is onmogelijk) is uitgangspunt van beleid en wordt in de communicatie consequent uitgedragen en gezien als een gezamenlijke opgave.
- Het beleid wordt gebaseerd op het handhaven van een aanvaardbaar risico (kans maal gevolg) tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten.
- In het beleid van de verschillende overheden wordt ingezet op alle aspecten van het beperken van het risico: voorkomen van overstromingen, voorbereiden op maatregelen tijdens overstromingen, voorbereiden op het herstel van de schade, beperken van de gevolgen via ruimtelijke afwegingen, etc.

2.3 Basisveiligheid

In de verkenningen wordt het principe van een basisveiligheid - die voor elke persoon in Nederland gelijk zou moeten zijn – onderschreven. Basisveiligheid heeft betrekking op het individueel risico op overlijden als gevolg van een overstroming. In de externe veiligheid wordt een kans van 10-6 voor het individueel risico gehanteerd. Voor de luchtvaart is deze 10-5. In het waterveiligheidsbeleid bestaat zo'n norm niet. Het lijkt de moeite waard om voor het waterveiligheidsbeleid naar een zinvolle formulering te zoeken.

2.4 Kosten-baten analyse

Uit de verkenningen blijkt dat kosten-batenanalyse een belangrijk instrument kan zijn in de beleidsanalyse. Belangrijke notie is dat de uitkomst van een kosten-batenanalyse een optimum van investeringen en schade bij overstroming kan aanreiken. Op grond van maatschappelijke afwegingen (aantal slachtoffers, onomkeerbare schade, risicobeleving, etc) kan tot een ander (lager) risico worden besloten.

Uit kosten-batenstudies blijkt dat het ook kostenefficiënt kan zijn om in te zetten op maatregelen die schade en slachtoffers voorkomen. Bijvoorbeeld compartimentering en investeren in noodmaatregelen kunnen kostenefficiënte maatregelen zijn. Er is daarom aanleiding om breder te kijken dan naar investeringen in de waterkeringen alleen.

2.5 Communicatie

Bewoners en bedrijven in Nederland lijken zich onvoldoende bewust te zijn van het bestaan van een overstromingsrisico. Daardoor wordt er ook geen appèl gedaan om met dat risico rekening te houden bij het maken van keuzes. Het is daarom noodzakelijk om meer aandacht te besteden aan risicocommunicatie. Nederlanders zullen zich weer meer bewust moeten worden dat er altijd een (kleine) kans is op een overstroming. Een belangrijke basis daarvoor is voldoende kennis over de risico's en de gevolgen. Het onderwijs kan daarin een rol vervullen, maar er zal ook gezocht moeten worden naar andere communicatiemiddelen.

In de risicocommunicatie van gemeenten/regio's/provincies hebben overstromingsrisico's niet altijd een plek. Dit wordt wel wenselijk geacht. Voor een effectieve risicocommunicatie is het belangrijk om mensen en bedrijven een handelingsperspectief te bieden: "Wat kan ik doen om schade te voorkomen en wat moet ik doen als een ramp toch plaatsvindt?".

De grote meerderheid van de deelnemers aan de verkenningen is voor openheid en eerlijkheid over de overstromingsrisico's. De meningen zijn verdeeld over de manier waarop dit risico gecommuniceerd moet worden (bijvoorbeeld het zichtbaar maken (in het straatbeeld) van evacuatie routes).

Onderzoek

Verkenning naar effectieve communicatiemiddelen, waarmee het overstromingsrisico structureel in het bewustzijn van bevolking en bestuurders kan worden gehouden. Al of niet in combinatie met communicatie over andersoortige risico's. Het bevorderen van de zelfredzaamheid van burgers is een belangrijk achterliggend doel.

De rol van communicator moet worden gezien. De lagere overheden, BZK en V&W hebben hierin een verantwoordelijkheid.

Voortzetting van de dialoog met betrokkenen (bestuurders, overheden en maatschappelijke organisaties) gedurende de voorbereiding van het beschermingsbeleid is noodzakelijk. In de verkenningen van WV21 is dat via dijkkringgesprekken gedaan. Het valt zeker te overwegen om in de communicatiestrategie voor de langer termijn ook van dergelijke dialogen gebruik te maken.

Naast de risicocommunicatie – het vooraf bevorderen van het bewustzijn en het handelingsperspectief – is er ook crisiscommunicatie, die aan de orde komt als de ramp plaatsvindt. In paragraaf 4.3 wordt aandacht besteedt aan crisiscommunicatie.

3 Voorkomen

“Voorkomen is beter dan genezen” is een sterk gevoelde logica. In de eerste plaats het voorkomen van overstromingen door voldoende goede en veilige waterkeringen. In de Nederlandse waterbouwtraditie is altijd met veel goede redenen sterk ingezet op deze aanpak. Paragraaf 3.1 van dit hoofdstuk gaat over het voorkomen van overstromingen.

Voorkomen ook van schade en slachtoffers als de overstroming toch onverhoopt plaats zou vinden. Bijvoorbeeld door maatregelen in de ruimtelijke inrichting en/of door het beschermen van vitale en kwetsbare objecten. Paragraaf 3.2 van dit hoofdstuk gaat over het voorkomen van gevolgen.

Beide elementen van voorkómen zijn onderdeel van de eerste twee schakels in de veiligheidsketen (pro-actie en preventie).

3.1 Waterkeringen: normen, toetsen, ontwerpen

Veilige waterkeringen primaire pijler

Het zoveel mogelijk voorkomen van overstromingen door middel van veilige waterkeringen is en blijft de primaire pijler in het beschermingsbeleid. Het is helemaal in de traditie van het Nederlandse waterbeleid dat sterk wordt ingezet op sterke en veilige dijken en duinen, die mensen en waarden beschermen tegen hoog water. De waterbeheerders (Rijkswaterstaat en de waterschappen) zijn goed uitgerust om deze belangrijke taak te vervullen. De Nederlandse kennisinstituten hebben wereldfaam op het gebied van waterbouwkunde en waterbeheer. Ook in de verkenningen komen twee belangrijke overwegingen naar voren, die pleiten voor het handhaven en versterken van deze pijler van het beleid.

- Uit kba-studies blijkt dat in de regel de inzet op investeringen in de waterkeringen (preventieve maatregel) als zeer efficiënt wordt beoordeeld.
- In de afweging tussen structurele maatregelen (bijvoorbeeld preventie) en noodmaatregelen speelt de onzekerheid over het aspect menselijk falen bij de noodmaatregelen een rol. Dat is een extra reden om te kiezen voor preventie als primaire pijler.

Het voorkomen van overstromingen via veilige waterkeringen is zo belangrijk dat het is vastgelegd in wettelijke normen (zie ook paragraaf 1.2). De kracht van de huidige systematiek (wetgeving) zit in het principe dat normen wettelijk zijn vastgelegd, met daaraan gekoppeld een voorschrift voor toetsing en evaluatie. Uit de verkenning komt duidelijk naar voren dat het vitaal is om deze systematiek te handhaven. Het belang is ook zo groot dat de rijksoverheid verantwoordelijkheid en toezicht moet hebben (houden) op de kwaliteit van de primaire waterkeringen. De waterschappen en de Rijkswaterstaat zouden hun rol moeten blijven vervullen.

Van overschrijdingskans naar overstromingskans

In de huidige Wet op de Waterkeringen is de beschermingsnorm uitgedrukt in een *overschrijdingskans*. Dit wordt in het algemeen beoordeeld als onvolledig (andere faalmechanismen) en moeilijk uitlegbaar. Uit de bijeenkomsten komt naar voren dat de voorkeur uitgaat naar het vervangen van de huidige normen door de *overstromingskans*, waarin alle faalmechanismen van de waterkering zijn opgenomen. Er is nog onderzoek nodig (met name VNK2) om de overgang naar overstromingskansen daadwerkelijk te maken. Pas als er een goede

systematiek en voldoende informatie beschikbaar is kan de stap gezet worden. Dat vergt naar verwachting nog enkele jaren van voorbereiding.

Sommigen pleiten voor het uitdrukken van de wettelijke norm in een *risico*. Deze aanpak wordt door sommigen als principieel juist, maar praktisch niet goed uitvoerbaar beoordeeld.

Varianten

Wettelijke normering:

- Handhaven van de huidige systematiek, d.w.z. *overschrijdingskansen* in de wet.
- Wettelijk vastleggen van *overstromingskansen* (waarin alle faalmechanismen zijn opgenomen)
- Wettelijk vastleggen van andere aspecten, zoals bijvoorbeeld het aantal slachtoffers, naast de overstromingskans.

Bij de varianten geldt dat aan een nieuwe normering een analyse van de kansen op een overstroming en de gevolgen van overstroming voorafgaat. Op basis daarvan kunnen de te nemen maatregelen worden bepaald.

Minimum normen en ontwerpregels

Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen de minimumeisen waaraan een bestaande waterkering moet voldoen (de norm in de wet) en de regels waaraan een nieuw te ontwerpen of te verbeteren waterkering moet voldoen ("ontwerpnormen"). De norm in de wet is de basis voor de toetsing; voor goed of afkeuren van een waterkering. Echter, op het moment dat een waterkering wordt aangepakt (nieuwbouw, herstel, verbetering) dan is het verstandiger om niet uitsluitend precies aan de wettelijke norm te voldoen, maar om de waterkering zo te overdimensioneren dat hij weer tientallen jaren mee kan. Zowel deskundigen uit de waterbouw, als economen, als de deelnemers aan de dijkkringgesprekken hebben een voorkeur voor deze ruimere ontwerpregels. Het is kostenefficiënter en betekent minder verstoring voor bewoners van het gebied.

Onderzoeksvraag

Op welke manier kan het principe van ontwerpregels die (naar boven) afwijken van de wettelijke (minimum) normen worden vastgelegd in regels en/of beleid? Dit moet op zodanig wijze gebeuren dat het ontwerp bij toetsing door de rechter in bezwaar-en-beroepsprocedures niet op deze grond wordt afgewezen. Deze vraag is reeds opgepakt i.h.k.v. de Leidraad Rivieren.

Differentiatie

Onder differentiatie wordt verstaan dat de (wettelijke) normen niet op alle plaatsen gelijk zijn. In het ene gebied zijn de te verwachten gevolgen (schade en aantal slachtoffers) zo veel groter dan in een ander gebied dat het verantwoord is om daar hogere kosten te maken voor het aanleggen en onderhouden van hogere waterkeringen. Dit principe ligt nu ook vast in de wet en de deelnemers aan de verkenningen zijn van mening dat dit een waardevol principe blijft. De huidige indeling heeft nog steeds een zekere logica, maar er zijn zeker plaatsen die inmiddels niet meer de juiste norm hebben (bijvoorbeeld Alblasserwaard). Een analyse van reële overstromingsrisico's (VNK) en kosten-batenanalyses zijn een goede basis voor het vaststellen van een nieuwe

differentiatie. Om praktische redenen en omdat de maakbaarheid van veiligheid ook niet overschat moet worden heeft het hanteren van een beperkt aantal normklassen de voorkeur.

Onderzoeksvraag

- Inzicht in reële *overstromingskansen* (alle faalmechanismen) per dijkkring op basis van VNK, of op basis van een snelle minder precieze inventarisatie.
- Op basis van een aan VNK te koppelen KBA-onderzoek, per dijkkring inzicht verkrijgen in de (economische) optimale mix van overstromingskans en gevolgen (schade + slachtoffers).

Handhaving en financiering

Elke vijf jaar worden waterkeringen getoetst aan de wettelijke normen. Het is belangrijk om de handhaving van de normen goed te regelen. Dat wil zeggen dat als een waterkering niet aan de norm voldoet, deze ook binnen een redelijke termijn op orde wordt gebracht en dat daarvoor de financiering beschikbaar is. Zorgpunt is dat investeringen om de waterkeringen weer “op orde te brengen” geen automatisme blijken te zijn. Er is geen mechanisme dat garandeert op welke termijn de “afgekeurde” waterkeringen worden aangepakt. De deelnemers aan de verkenning zijn van mening dat aan de handhaving van de wettelijke normen een resultaatsverplichting moet worden verbonden.

In de huidige situatie is de financiering afhankelijk van politieke besluitvorming bij het Rijk. In de verkenningen is de gedachte naar voren gebracht om de financiering (deels) via de waterschappen – en daarmee via een doelbelasting – te regelen.

De rollen, verantwoordelijkheden en procedures die hier bij horen moeten goed worden gedefinieerd. De rolverdeling tussen Rijk en waterschappen en de manier waarop de financiering het beste kan worden geregeld is onderwerp van onderzoek. De centrale sturing zal bij het Rijk moeten blijven. Dat geldt ook voor het oppertoezicht.

In dit kader dient er ook aandacht te zijn voor de investeringen in het op orde brengen en houden van de zogenaamde C-keringen.

3.2 Waterveiligheid en ruimtelijke afwegingen

Op dit moment speelt waterveiligheid nog (vrijwel) geen rol in het vestigingsbeleid van overheden, bedrijven en particulieren. Het wordt de moeite waard geacht om te bevorderen de waterveiligheid een plek te geven in de ruimtelijke afwegingen. Vooral in de afwegingen op een hoog schaalniveau liggen er mogelijk kansen. In relevante nationale beleidsnota's (Nota Ruimte, Nota Waterhuishouding) kunnen afwegingen gemaakt worden over gewenste ruimtelijke ontwikkelingen mede in het licht van de waterveiligheid (waterveiligheid één van de afwegingscriteria). Op de langere termijn zijn hiervan effecten te verwachten.

Op projectniveau zal waterveiligheid via de watertoets een plek kunnen krijgen in de afwegingen. Onderzocht zal moeten worden of er ook mogelijkheden zijn om via bouw/aanlegvoorschriften voorwaarden te stellen.

Op korte termijn wordt door de deelnemers van de verkenningen geen belangrijke risicoreductie verwacht van ingrepen in de Ruimtelijke Ordening. In de eerste plaats omdat het bestaande gebruik van de ruimte in belangrijke mate vastligt. In de tweede plaats vanwege de eerder genoemde lage waardering van waterveiligheid in de ruimtelijke afwegingen. Op de lange termijn is er perspectief om hier winst te boeken. Beïnvloeding van de Ruimtelijke Ordening zal bij overheden op alle niveaus (Rijk, provincie, gemeente) moeten plaatsvinden via communicatie, collegiaal overleg, en watertoets.

Een kansrijke maatregel in de sfeer van de ruimtelijke inrichting is inzetten op maatregelen zoals verdere compartimentering. Via compartimentering zal het gebied dat overstroomt kleiner kunnen worden en kunnen gebieden met hoog risico (veel economische waarde en/of veel inwoners) langer worden beschermd. Geconstateerd wordt ook dat door compartimentering de waterdieptes in het wel overstroomde gebied groter zullen worden. Hoe dit uitpakt is regiospecifiek.

Onderzoek

Er is een onderzoek gestart naar compartimentering (V&W en BZK trekken dat gezamenlijk).

De (RO)regels, zoals ruimtelijke reserveringen, die noodzakelijk zijn om de kwaliteit van de waterkering garanderen moeten goed worden vastgelegd. Het gaat dan om de waterkering zelf en de directe omgeving daarvan.

3.3 Kwetsbare en vitale objecten

Het is de moeite waard om maatregelen te nemen die kwetsbare en vitale objecten beschermen tegen de gevolgen van een overstroming. Daarbij wordt gedacht aan bijvoorbeeld ziekenhuizen, energiecentrales, archieven, communicatiecentrales, milieugevaarlijke installaties.

Het ligt het meest voor de hand om de bescherming van kwetsbare en vitale objecten te regelen via de "gevolgenplannen" (inventarisatie van gevolgen van overstromingen en inzichtelijk maken hoe er mee om te gaan). Bescherming afdwingen via voorschriften of wettelijke bepalingen ligt vooralsnog niet voor de hand.

Tot vitale infrastructuur zouden ook de dijklichamen van wegen en spoorlijnen kunnen worden gerekend. Deze kunnen een rol spelen in compartimentering. Ze kunnen ook van belang zijn als evacuatie routes. Tot slot worden bovenregionale gevolgen sterk gereduceerd als interregionaal verkeer mogelijk blijft. Het Rijk (Rijkswaterstaat) kan bij haar eigen investeringen dit belang meewegen in voorschriften en ontwerp.

4 Voorbereiden

Een belangrijke schakel in de veiligheidsketen is “voorbereiden”. Dat wil zeggen dat de maatregelen die genomen moeten worden als de overstroming onverhoopt toch plaats vindt goed zijn voorbereid. In het beschermingsbeleid zal meer aandacht moeten komen voor het voorkomen (beperken) van schade en slachtoffers. Dit is gebaseerd op de wetenschap dat het te allen tijde voorkomen van overstroming niet mogelijk is. De overheid (verschillende departementen en andere overheden) is daarom vanuit haar verantwoordelijkheid gehouden om ook maatregelen te nemen die daarop anticiperen.

Het gaat dan om organisatorische maatregelen, zoals de taakverdeling, duidelijkheid over verantwoordelijkheid, evacuatieplannen, etc. Het kan ook gaan om meer fysieke maatregelen, als evacuateroutes, zandzakken, hulpmateriaal, etc. Crisiscommunicatie is vitaal in geval van een ramp. ook deze moet zeer goed zijn voorbereid.

Het besef dat we in een land leven dat kwetsbaar is voor overstromingen is sterk gekoppeld aan recente (bijna)rampen. Omdat die (bijna)rampen zelden voorkomen zal het gevoel van urgentie en importantie niet vanzelf in stand blijven. Toch is dat gevoel nodig om een weerbare samenleving te hebben én om het beschermingsbeleid voldoende hoog op de politieke agenda te houden.

Dit deel van de bevindingen heeft een relatie met het rapport Rampenbeheersing Overstromingen.

4.1 Rampenbestrijding (evacuatie en vluchtplaatsen)

In de verkenning blijkt dat er in Nederland geen systematische voorbereiding op overstromingen plaatsvindt. Veel partijen weten niet welke maatregelen voorhanden zijn als een overstroming dreigt/plaatsvindt. In de regel zijn er geen specifieke evacuatieplannen beschikbaar. Noch in de Ruimtelijke Ordening, noch bij het bepalen van toekomstige infrastructuur, noch in de rampenplannen wordt bewust rekening gehouden met evacuateroutes en vluchtplaatsen. Waterschappen en veiligheidsregio's werken in veel gevallen onvoldoende samen. Er bestaan geen bindende afspraken over samenwerking en coördinatie binnen veiligheidsregio's ten aanzien van overstromingen.

De rampenbestrijding bij overstroming moet systematisch worden aangepakt. Het zal onderdeel moeten worden gemaakt van een *all hazard approach*. Dat wil zeggen dat de bestrijding van overstromingsrampen een expliciete plek krijgt in de het algemene veiligheidsbeleid. Er zal duidelijkheid moeten komen over de regie, verantwoordelijkheden en taken in de rampenbestrijding. Onderstaande elementen in de rampenbestrijding hebben prioriteit.

- Organisatie (leidinggeven, taken) en samenwerking bij (dreigende) overstroming, inclusief het benoemen van de bevoegdheden.
- Evacuatieplannen en evacuatielocaties (zowel binnen als buiten het getroffen gebied).
- Vaststellen maatgevende overstroming om handelingsperspectief voor burger en hulpverleners inzichtelijk te krijgen (verg. overstromingsscenario's uit VNK). Realistische scenario's zijn nodig als basis voor opstellen van rampenplannen.
- Rol van Defensie.

Het veiligheidsbeleid bij grote overstromingen is een verantwoordelijkheid van de regering (BZK), die daarbij de leiding neemt. De uitvoering ligt bij veiligheidsregio's. Samenwerking tussen algemeen bestuur (veiligheidsregio's) en waterbeheerders (waterschappen en RWS) moet sterk verbeteren. De dijkgraaf zou lid moeten zijn van een regionaal beleidsteam. Er is nog veel te verbeteren aan de perceptie van de omvang van de ramp bij de lokale bestuurders en professionals.

Zoals gesteld moeten er afspraken komen over de verantwoordelijkheid bij een ramp.

Varianten

Vorbereiding rampenbestrijding overstromingen

- Het Ministerie van BZK schrijft voor en ziet er op toe.
- De provincies schrijven voor en zien er op toe.
- Implementatie/uitvoering wordt overgelaten aan eigen initiatief veiligheidsregio's.

In alle varianten is er een belangrijke rol voor Rijkswaterstaat en de waterschappen op basis van hun kennis van het watersysteem.

Onderzoek

Verkenning naar de (kosten)effectiviteit van verschillende alternatieve maatregelen in de rampenbestrijding. Uitwerken van een aantal denkbare scenario's.

4.2 Crisiscommunicatie

In hoofdstuk 2 is de noodzaak van een permanente inspanning in risicocommunicatie al benadrukt om het onderwerp overstromingsrisico in het bewustzijn van de bevolking en de bestuurders op peil te houden.

In de voorbereiding op een overstromingsramp hoort ook de voorbereiding op de in te zetten communicatiemiddelen bij de dreiging van een ramp en bij de feitelijke ramp. Het gaat dan om in te zetten middelen, toonzetting, feitelijke boodschap etc. Daarbij moet er aandacht zijn voor de het gevaar dat communicatiemiddelen uitvallen. De coördinerende rol ligt bij BZK.

Door de deelnemers aan de verkenningen zijn de volgende acties voorgesteld:

- Coördinatie nodig om als overheid met één boodschap naar de mensen te communiceren.
- Overstromingsrisico's overschrijden bestuurlijke grenzen en vragen om nauwkeurige afstemming tussen de verschillende overheden.
- Handelingsperspectief bieden/bewustzijn vergroten.
- Meer oefenen!

5 Herstel

Ten aanzien van het herstel van de schade na een overstromingsramp is in Nederland weinig specifiek geregeld. Het nadenken over herstel is tot op heden sterk onderbelicht gebleven. Dit geldt zowel voor de fase onmiddellijk na de ramp, als voor het lange termijn herstel. Het gaat dan niet uitsluitend om het herstel van de fysieke schade. Er zal ook sprake zijn van een grote maatschappelijke ontwrichting. Mensen die voor lange tijd niet kunnen terugkeren naar hun woning, functies die niet functioneren, werkgelegenheid die verloren is gegaan, etc.

Uit recente overstromingen in New Orleans (kustoverstroming) en in Midden-Europa (rivieroverstromingen) zijn waarschijnlijk goede lessen te trekken.

Varianten

- Beginnen met nadenken over wat te doen na een overstroming. Actie door Rijk en provincies.
- Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor het organiseren van het herstel, zowel direct na de ramp als op langer termijn.
- Onder de directe verantwoordelijkheid van de Minister-President wordt onder leiding van AZ/BZK een organisatie-eenheid opgezet die interdepartementaal met landelijke coördinatie de herstelfase leidt.

In alle gevallen zal het ministerie van V&W een belangrijke rol hebben in het herstel (afvoeren water, herstel waterkeringen, herstel infrastructuur).

Onderzoek

Verkennde studie waarin "het onvoorstelbare voorstelbaar gemaakt wordt" In eerste instantie door een beschrijving van de te verwachten situatie.

Verkennde studie naar mogelijkheden/noodzakelijke voorbereidingen op nazorg en herstel. Bijvoorbeeld lessen trekken uit (overstromings)rampen in andere landen (Midden-Europa, New Orleans).

Verzekerbaarheid van een overstromingsrisico zullen in de herstelfase een belangrijke rol spelen. Er ligt hier ook een relatie met het nemen van preventieve maatregelen. De overheid zet in op nemen van maatregelen om het risico te beperken, maar ook burgers en bedrijven zullen op basis van verzekeringen maatregelen gaan nemen om de schade te beperken (denk aan waterdicht maken van kelders). Verzekerbaarheid van overstromingsschade wordt momenteel onderzocht (zie ook rapport van ACW).

In hoeverre overstromingsschade te verzekeren is, is in deze verkenning niet concreet besproken.

Onderzoek

Een Taskforce bestaande uit de ministeries van BZK, V&W en Financiën en het Verbond van Verzekeraars onderzoeken de mogelijkheden van verzekeraarheid van overstromingsrisico's. Tussenresultaat wordt eind 2006 verwacht. Het kabinetsstandpunt in reactie op advies Commissie Borghouts wordt medio 2006 verwacht.

Colofon

Het synthesedocument van de bevindingen uit de verkenning Waterveiligheid 21^e eeuw is opgesteld door ARCADIS, de heer H.A. Zanting in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat/Directoraat-Generaal Water.
Juli 2006