

Vergaderjaar 2006–2007

27 625

Waterbeleid

Nr. 77

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VERKEER EN WATERSTAAT EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 november 2006

Bijgaand zenden wij u het kabinetsstandpunt rampenbeheersing overstromingen. Dit standpunt volgt op eerdere, tussentijdse standpunten over de beheersing van het restrisico bij overstromingen. Het eerste standpunt (2003) reserveerde drie noodoverloopgebieden en initieerde een onderzoeksprogramma naar deze en alternatieve mogelijkheden om overstromingsrampen te beheersen. Het tweede standpunt (het *Tussenbesluit*, 2005) heeft twee van de gemaakte reserveringen ingetrokken. Het huidige standpunt, dat voortbouwt op de eerdere standpunten, is gebaseerd op de resultaten van het genoemde onderzoeksprogramma.

Ondanks normen nog restrisico

Nederland investeert veel in het voorkómen van overstromingen. Bijvoorbeeld met de PKB Ruimte voor de Rivier, de Maaswerken en het Hoogwaterbeschermingsprogramma waarmee de waterkeringen op orde worden gebracht. De natuur laat zich echter niet leiden door normen. Extreme hoogwaterstanden kunnen evenals het onverwacht falen van waterkeringen niet worden uitgesloten. Welke maatregelen ook genomen worden, er blijft een restrisico op overstroming bestaan. Gezien de ernst van de mogelijke gevolgen vindt het kabinet het noodzakelijk om goed voorbereid te zijn op een overstroming, *in aanvulling op* het beleid voor de keringen. Daarom is in 2003 een strategie ingezet voor de beheersing van (dreigende) overstromingen. De Adviescommissie Water heeft het belang hiervan onlangs nog onderstreept in haar advies Veiligheid tegen Overstromen.

Beheersen door organisatorische voorbereiding

De noodzaak om goed voorbereid te zijn op een overstromingsramp is eens te meer gebleken na de orkaan Katrina in 2005. Uit onderzoek blijkt dat ook in Nederland de gezamenlijke overheden vaak onvoldoende beeld hebben van het overstromingsrisico. Mede daardoor is de organisatie van

de rampenbeheersing onvoldoende gesteld voor een extreme situatie. Het kabinet wil daarom de organisatorische voorbereiding op een overstroming met voorrang landsdekkend uiterlijk in 2008 op peil hebben. Het kabinet zal daarom een uitgebreid verbeterprogramma op dit gebied initiëren, onder regie van een bestuurlijke taskforce. In dit verbeterprogramma zal met name aandacht worden besteed aan betere planvorming, de onderlinge samenwerking van betrokken overheden – waaronder deelname van waterschappen in de veiligheidsregiostructuur – risicokaarten en risicocommunicatie richting burgers. Om de uitgevoerde verbeteringen te toetsen in de praktijk zal in 2008 een grootschalige oefening worden gehouden.

Beheersen door fysieke ingrepen

Waar het gaat om fysieke ingrepen voor restrisico blijft de voorkeur voor het kunnen beheersen van een overstroming leidend om schade te beperken. Uit onderzoek blijkt dat het met tussendijken opdelen van dijkringen in gebieden van kleinere omvang perspectief kan bieden («compartimenteren»). In de komende twee jaar zal in een landsdekkende verkenning onderzoek worden gedaan naar de mogelijke toekomstige inzet van compartimenteren. Vanwege de geringe effectiviteit van de gereserveerde noodoverloopgebieden langs de Rijn is de reservering hiervoor in 2005 ingetrokken. Wat betreft de Maas geldt een andere situatie: een noodoverloopgebied blijft hier vooralsnog wel een optie, naast een aantal alternatieven.

Een beginselkeuze of zelfs een investeringsbeslissing op dit punt vindt het kabinet nu niet opportuun. Immers, sinds eind 2005 is een landelijke verkenning gaande naar de vraag of het huidige beschermingsbeleid tegen grootschalige overstromingen nog volstaat. Deze verkenning zal in 2008 uitmonden in een Nota Waterveiligheid. In deze nota zal aandacht worden besteed aan *alle* infrastructurele ingrepen voor waterveiligheid: zowel die zijn gericht op het voorkómen van overstromingen als die de gevolgen beperken. Besluiten over onder meer de ruimtelijke reservering van het noodoverloopgebied Beersche Overlaat en over de inzet van compartimenteren zullen in dit kader worden genomen.

Tot slot

Het Kabinet vindt het noodzakelijk dat de samenleving voorbereid is op mogelijke overstromingen: dit is een kwestie van zowel goed organiseren als van goed inrichten (infrastructuur). Een goede rampenbeheersing kan mensenlevens redden en schade beperken.

Daarvoor moeten veel partijen samenwerken: professionals en bestuurders bij centrale en decentrale overheden, maar ook burgers en bedrijven. Bij rampenbeheersing komt het bovendien aan op daadkracht. Het kabinet is ervan overtuigd dat met dit standpunt die samenwerking en die daadkracht een goede steun in de rug krijgen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

Hoofdpunten

Voor u ligt het kabinetsstandpunt rampenbeheersing overstromingen. Dit standpunt volgt op eerdere, tussentijdse standpunten over de beheersing van het restrisico bij overstromingen. Het eerste standpunt (2003) reserveerde drie noodoverloopgebieden en initieerde een onderzoeksprogramma naar deze en alternatieve mogelijkheden om overstromingsrampen te beheersen. Het tweede standpunt (het *Tussenbesluit*, 2005) heeft twee van de gemaakte reserveringen ingetrokken. Het huidige standpunt, dat voortbouwt op de eerdere standpunten, is gebaseerd op de resultaten van het genoemde onderzoeksprogramma.

Ondanks normen nog restrisico

Nederland investeert veel in het voorkómen van overstromingen. Bijvoorbeeld met de PKB Ruimte voor de Rivier, de Maaswerken en het Hoogwaterbeschermingsprogramma waarmee de waterkeringen op orde worden gebracht. De natuur laat zich echter niet leiden door normen. Extreme hoogwaterstanden kunnen evenals het onverwacht falen van waterkeringen niet worden uitgesloten. Welke maatregelen ook genomen worden, er blijft een restrisico op overstroming bestaan. Gezien de ernst van de mogelijke gevolgen vindt het kabinet het noodzakelijk om goed voorbereid te zijn op een overstroming, *in aanvulling op* het beleid voor de keringen. Daarom is in 2003 een strategie ingezet voor de beheersing van (dreigende) overstromingen. De Adviescommissie Water heeft het belang hiervan onlangs nog onderstreept in haar advies Veiligheid tegen Overstromen.

Beheersen door organisatorische voorbereiding

De noodzaak om goed voorbereid te zijn op een overstromingsramp is eens te meer gebleken na de orkaan Katrina in 2005. Uit onderzoek blijkt dat ook in Nederland de gezamenlijke overheden vaak onvoldoende beeld hebben van het overstromingsrisico. Mede daardoor is de organisatie van de rampenbeheersing onvoldoende gesteld voor een extreme situatie. Het kabinet wil daarom de organisatorische voorbereiding op een overstroming met voorrang landsdekkend uiterlijk in 2008 op peil brengen. Het kabinet zal daarom een uitgebreid verbeterprogramma op dit gebied initiëren, onder regie van een bestuurlijke taskforce. In dit verbeterprogramma zal met name aandacht worden besteed aan betere planvorming, de onderlinge samenwerking van betrokken overheden – waaronder deelname van waterschappen in de veiligheidsregiostructuur – risicokaarten en risicocommunicatie richting burgers. Om de uitgevoerde verbeteringen te toetsen in de praktijk zal in 2008 een grootschalige oefening worden gehouden.

Beheersen door fysieke ingrepen

Waar het gaat om fysieke ingrepen voor restrisico blijft de voorkeur voor het kunnen beheersen van een overstroming leidend om schade te beperken. Uit onderzoek blijkt dat het met tussendijken opdelen van dijk-ringen in gebieden van kleinere omvang perspectief kan bieden («compartimenteren»). In de komende twee jaar zal in een landsdekkende verkenning onderzoek worden gedaan naar de mogelijke toekomstige inzet van compartimenteren. Vanwege de geringe effectiviteit van de gereserveerde noodoverloopgebieden langs de Rijn is de reservering hiervoor in 2005 ingetrokken. Wat betreft de Maas geldt een andere situatie: een nood-

overloopgebied blijft hier vooral nog wel een optie, naast een aantal alternatieven.

Een beginselkeuze of zelfs een investeringsbeslissing op dit punt vindt het kabinet nu niet opportuun. Immers, sinds eind 2005 is een landelijke verkenning gaande naar de vraag of het huidige beschermingsbeleid tegen grootschalige overstromingen nog volstaat. Deze verkenning zal naar verwachting in 2008 uitmonden in een Nota Waterveiligheid. In deze nota zal aandacht worden besteed aan *alle* infrastructurele ingrepen voor waterveiligheid: zowel die zijn gericht op het voorkómen van overstromingen als die de gevolgen beperken. Besluiten over onder meer de ruimtelijke reservering van het noodoverloopgebied Beersche Overlaat en over de inzet van compartimenteren zullen in dit kader worden genomen.

Opbouw van dit standpunt

Na de aanleiding in hoofdstuk 1 zal dit Kabinetsstandpunt zich in hoofdstuk 2 richten op de strategie. Hoofdstuk 3 en 4 gaan respectievelijk in op de organisatorische en fysieke maatregelen die hieraan uitwerking geven.

1. KRACHT VAN HET WATER

De beelden van de overstromingen in de Verenigde Staten na de orkaan Katrina staan nog vers in ons geheugen. Dichter bij huis, in Midden-Europa, deden zich nog recent grootschalige overstromingen voor. In eigen land, in 1993 en 1995, hebben we ervaren wat een dreigende overstroming met aansluitend een grootschalige evacuatie kan betekenen.

Ook in Nederland kan een overstroming niet worden uitgesloten. Ondanks alle inspanningen om de waterkeringen op peil te houden en het hoogwater waar nodig en mogelijk de ruimte te geven is er geen absolute veiligheid. De natuur kan ons immers altijd voor verrassingen plaatsen.

Het kabinet vindt dat de Nederlandse samenleving goed gesteld moet staan voor situaties waarin een overstroming dreigt of daadwerkelijk optreedt door omstandigheden die extremer zijn dan die waarop waterkeringen zijn ontworpen: het zogeheten *restrisico*. In 2003 is met het Kabinetsstandpunt Rampenbeheersingsstrategie Overstromingen Rijn en Maas (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 384, nr. 1) de voorkeur uitgesproken voor een rampenbeheersingsstrategie bestaand uit fysieke en organisatorische maatregelen. Hierin is tegelijk besloten tot nader onderzoek naar een breed palet aan mogelijkheden om overstromingsrampen beter te kunnen beheersen. Dit Kabinetsstandpunt is gebaseerd op de resultaten van dit inmiddels afgeronde onderzoek. Het Syntheserapport hiervan is als bijlage toegevoegd aan dit kabinetsstandpunt.

RESTRISICO

Het bestaande hoogwaterbeleid is erop gericht dat de keringen voldoen aan de veiligheidsnormen opdat overstromingen worden voorkomen. Wanneer een waterkering niet voldoende sterk blijkt te zijn worden maatregelen genomen. Zo krijgen de grote rivieren meer ruimte via de PKB Ruimte voor de Rivier en de Maaswerken. Ook vindt er in Nederland een impuls plaats voor de bescherming tegen overstromingen vanuit de zee door het aanpakken van de zogenaamde Zwakke Schakels langs de kust.

Maar al voldoen de keringen aan de veiligheidsnormen, er blijft altijd een kleine kans op overstromingen bestaan. Over het beheersen van dit **restrisico** gaat dit standpunt. Absolute veiligheid bestaat niet. De natuur is onvoorspelbaar en het gedrag van de keringen is evenmin volledig bekend. Het beheersen van restrisico's is een thema dat bij alle rampentypen speelt, ongeacht of dit nu een overstromingsramp, een vliegtuigramp of een vuurwerkramp betreft.

2. STRATEGIE VAN MAATREGELEN

Uit het onderzoek komt naar voren dat er effectieve methoden zijn om het overstromingsrisico bij extreme omstandigheden te beperken. Deze methoden betreffen zowel maatregelen in de fysieke sfeer (investeringen in infrastructuur) als maatregelen van organisatorische aard (zoals bestuurlijke en operationele samenwerkingsafspraken bij de rampenbestrijding). De maatregelen richten zich verder zowel op vermindering van de kans op een overstroming bij extreme situaties als op beperking van de gevolgen.

Het Kabinet houdt vast aan de in 2003 uitgesproken voorkeur voor een combinatie van fysieke *en* organisatorische maatregelen. Dit wordt ondersteund vanuit het onderzoek dat aantoonde dat de keuze voor slechts één type maatregelen kwetsbaar is en dat deze categorieën maatregelen maar beperkt voor elkaar in de plaats kunnen treden. De rampenbeheersing haakt daarmee in op verschillende schakels van de *veiligheidsketen*. De twee categorieën worden in het navolgende apart uitgewerkt. De aandacht voor fysieke maatregelen is overigens gericht op beheersing van overstromingen van de Rijn en de Maas in Midden- en Oost-Nederland. Maatregelen in de organisatorische sfeer blijken zinvol en gewenst voor alle gebieden waar een dreigende overstroming kan optreden vanuit buitenwater. Dit blijkt uit de reactie van de gezamenlijke Commissarissen van de Koningin op het onderzoeksprogramma dat zich primair richtte op het riviereengebied. Ook de Adviescommissie Water concludeerde in haar recente advies Veiligheid tegen Overstromen dat de voor waterveiligheid verantwoordelijke instanties zich beter moeten voorbereiden op het toegenomen risico van overstromingen en de mogelijke grote impact daarvan.

VEILIGHEIDSKETEN BIJ OVERSTROMINGEN

De veiligheidsketen bestaat uit vijf schakels: proactie, preventie, preparatie, respons en nazorg. Een voorbeeld van een proactieve maatregel bij overstromingen is de beleidslijn Grote Rivieren, die bebouwing in de uiterwaarden aan regels bindt. Voorbeelden van preventie zijn waterkeringbeheer, dijkversterkingen, dijkverhogingen en sturing van een overstroming door aanleg of instandhouding van waterkeringen. Early-warning systemen, monitoringssystemen van waterstanden, planvorming, oefeningen, risicokaarten, stormvloedswaarschuwings- en hoogwaterberichtgeving en evacuaties zijn voorbeelden van preparatieve maatregelen. In de responsfase vindt alarmering, besluitvorming en coördinatie, inzet van fysieke maatregelen, informatievoorziening, communicatie en geneeskundige hulpverlening plaats. In de nafaase vindt tot slot schadeafwikkeling (verzekeringen), fysiek herstel, verantwoording, evaluatie en psycho-sociale nazorg plaats.

3 FYSIEKE MAATREGELEN

3.1 Vermijden van een onbeheerste overstroming

Het beperken en voor zover mogelijk vermijden van schade en slachtoffers door overstromingen staat centraal. Tegen deze achtergrond hanteert het kabinet het in 2003 ingenomen en met het Tussenbesluit in 2005 bevestigde uitgangspunt, dat beheerst overstromen de voorkeur verdient boven een onbeheerste overstroming (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 384, nr. 1 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 384, nr. 5). Dit uitgangspunt blijft de basis voor de opstelling van het kabinet ten aanzien van te nemen fysieke maatregelen.

3.2 Een palet aan fysieke maatregelen

In het onderzoek naar opties voor de rampenbeheersing (zie samenvatting in bijlage 1), waartoe in het Kabinetsstandpunt Rampenbeheersingstrategie Overstromingen Rijn en Maas in 2003 werd besloten (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 384, nr. 1), zijn de volgende mogelijkheden voor fysieke maatregelen in beeld gebracht:

- Het verscherpen van veiligheidsnormen voor waterkeringen;
- Extra ingrepen in het buitenland;
- Fysieke noodmaatregelen;
- Compartimenteren;
- Noodoverloopgebieden.

Deze maatregelen worden achtereenvolgens belicht.

VERKENNING WATERVEILIGHEID 21STE EEUW (WV21)

Eind 2005 is een verkenning gestart naar de vraag of het huidige beschermingsbeleid tegen grootschalige overstromingen nog volstaat, als startpunt voor een Nota Waterveiligheid in 2008. Een volledig beeld van de voortgang van de verkenning wordt separaat aan de Kamer aangeboden. Dit standpunt over rampenbeheersing bij overstromingen is gericht op organisatorische en fysieke maatregelen voor het restrisico. De resultaten voor de fysieke maatregelen dienen als een belangrijke bouwsteen voor de discussie voor de Nota Waterveiligheid.

Het verscherpen van veiligheidsnormen voor waterkeringen

Als we omstandigheden met extreem hoogwater het hoofd willen bieden lijkt het op zich het meest voor de hand te liggen om de veiligheidsnormen voor waterkeringen te verscherpen en de waterkeringen daar dan op te ontwerpen. Het riviersysteem wordt door rivierverruiming of dijkversterking aangepast om de verwachte waterhoeveelheden te kunnen afvoeren. Het veiligheidsniveau wordt daarmee structureel verhoogd. Dan nòg is het mogelijk dat een extreme situatie optreedt en een overstroming dreigt of zich daadwerkelijk voordoet. Een op zich uitstekende waterkering kan immers ook falen door een onvoorziene oorzaak. Het uitgevoerde onderzoek naar deze – op preventie gerichte – optie biedt een goed inzicht in de verhouding tussen kosten en baten van een verder doorgevoerde verbetering van de structurele veiligheid. De onderzoeksresultaten tonen dat het *integraal* verscherpen van de normen specifiek voor rampenbeheersing weliswaar een effectieve, maar vooralsnog onrendabele optie is. Regionaal geoptimaliseerde varianten van dijkversterking kunnen wel rendabel zijn; dit geldt bijvoorbeeld voor de variant die na afloop van het onderzoeksprogramma nog is voorgesteld door het waterschap Aa en Maas.

Extra ingrepen in het buitenland

De onderzoeksresultaten tonen aan dat structurele extra fysieke ingrepen in het buitenland de kans op overstromingen in Nederland niet of nauwelijks zullen verminderen. Het is niet te verwachten dat de maximale rivierafvoer door dergelijke ingrepen vermindert. Eén van de principes van de EU-Hoogwaterrichtlijn, die thans in ontwikkeling is, is het niet-afwentelen van problemen (Richtlijn van het Europese Parlement en de Raad over overstromingsbeoordeling en -beheer: COM(2006)15 final 18.1.2006 en Politiek Akkoord 11013/06 28.6.2006). Dit betekent dat maatregelen in een Lidstaat niet mogen leiden tot een significante verhoging van het overstromingsrisico in beneden- of bovenstroomse gebieden van andere lidstaten, tenzij hierover overeenstemming is tussen de betreffende lidstaten.

De verwachte richtlijn biedt ook een steun in de rug bij het verkennende onderzoek dat het kabinet in samenwerking met de andere landen uit het stroomgebied van de Maas gaat doen om de maximaal mogelijke afvoer van de Maas in extreme situaties te verkennen.

Fysieke noodmaatregelen

«Fysieke noodmaatregelen» liggen op het raakvlak van organisatorische en fysieke maatregelen. Het gaat hier om maatregelen om waterkeringen tijdelijk te versterken of te verhogen. De toepassing van deze maatregelen levert de televisiebeelden op van militairen en vrijwilligers die als een menselijk lint door het landschap zandzakken doorgeven en plaatsen, graafmachines die zand tegen bedreigde dijkvakken schuiven en specialisten die beschermingsmatten over dijken uitrollen. Dergelijke maatregelen zijn effectief mits de logistieke aanpak ervan goed is georganiseerd, voorbereid, bestuurlijk-juridisch vastgelegd en geoefend. Er moeten immers in korte tijd veel mensen en middelen worden gemobiliseerd en ingezet. Daarbij zijn procedures en instrumenten zoals modellen en draaiboeken die rekening houden met extreme weersomstandigheden onontbeerlijk.

Het onderzoeksprogramma wijst uit dat deze maatregelen vooral voor de Rijn effectief en zeer rendabel zijn, maar ook buitengewoon kwetsbaar gegeven de tekortkomingen in de organisatie van de rampenbeheersing. Het kabinet wil de effectieve uitvoering van deze noodmaatregelen ten tijde van een dreigende overstroming een impuls geven. Daarom is dit opgenomen in een verbeterprogramma (Zie samenvatting in bijlage 2).

Compartimenteren

Om Nederland te beschermen tegen overstroming is het land verdeeld in tientallen dijkkringen. Een dijkkring beschermt het omdijkte gebied tegen overstroming. Het systeem van dijkkringen draagt eraan bij dat de gevolgen van een dijkdoorbraak in beginsel beperkt blijven tot het gebied binnen de betreffende dijkkring. Een dijkkring is feitelijk zelf al een compartiment. Door dijkkringen verder op te delen in compartimenten kan worden voorkomen dat dijkkringen volledig onderlopen. Met name in de grotere dijkkringen of dijkkringen met grote concentraties inwoners en/of een hoge economische waarde kan compartimentering in belangrijke mate bijdragen aan het reduceren van de consequenties van een overstroming.

Compartimentering is niet uitsluitend te zien als de aanleg van een compartimenteringsdijk, maar kan ook gebeuren door de realisatie van lage kaden of door het opwaarderen van bestaande verhogingen in het landschap. Door compartimentering wordt binnenstromend water geleid, wat schade kan verminderen. Gericht aanleg kan de algehele veiligheids-situatie bevorderen. Echter, tegelijkertijd kan in deelgebieden de kans op schade toenemen door een versneld onderstromen of door grotere stijghoogten. Bij eventuele nieuwe infrastructuur is het van belang om na te gaan of deze ook andere doeleinden kan dienen. Hierbij valt te denken aan doelen in het kader van de waterhuishouding (vasthouden of bergen van water), transport (denk ook aan vluchtroutes), natuurontwikkeling, landschap, recreatie en behoud van cultuurhistorie. Een dergelijke meekoppeling van belangen kan de haalbaarheid van compartimentering bevorderen.

Het kabinet beoordeelt de optie compartimentering voor de langere termijn als een kansrijke optie. Echter, omdat nu alleen in het rivierengebied onderzoek is gedaan en er diverse kennisleemtes zijn geconstateerd kan nu nog geen besluit worden genomen over compartimente-

ringsdijken. Wel stelt het kabinet middelen beschikbaar voor een landsdekkende studie naar de mogelijkheden van compartimenteren. Hierin zal in het onder meer worden gekeken naar mogelijkheden ten oosten van Den Bosch, langs het Amsterdam-Rijnkanaal in de Betuwe, in het grensgebied van Gelderland met Duitsland en in Centraal-Holland. Deze studie zal worden uitgevoerd in nauw overleg tussen de betrokken departementen en de regionale partners.

Noodoverloopgebieden

Vanwege de geringe effectiviteit van de gereserveerde noodoverloopgebieden in het stroomgebied van de Rijn is de ruimtelijke reservering voor deze technische maatregelen in 2005 ingetrokken. Daar kwam bij dat er met effectieve fysieke noodmaatregelen zoals de inzet van zandzakken en stobalen voor de Rijn een reëel alternatief bestond. Wat betreft de Maas geldt een andere situatie dan voor de Rijn. Van de grote rivieren is de Maas het meest grillig en het meest gevoelig voor extreme situaties, zeker in samenhang met verwachte klimaatveranderingen. Dit is nader onderzocht in de Integrale Verkenning Maas (IVM). Hevige regenval kan in korte tijd leiden tot extra hoogwater dat met hoge snelheid zijn weg stroomafwaarts zoekt. Fysieke noodmaatregelen blijken daarbij minder effectief te zijn dan bij de Rijn. Een noodoverloopgebied blijft hier, mede gezien de uitkomsten van het onderzoek, wel een optie. Recent heeft de Regio Brabant het kabinet een alternatief voorstel voorgelegd dat bestaat uit een combinatie van normverscherping en compartimentering.

INTEGRALE VERKENNING MAAS (IVM)

De Integrale Verkenning Maas is uitgevoerd omdat klimaatveranderingen naar verwachting zullen leiden tot hogere afvoeren van de Maas in de toekomst (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 18 106, nrs. 170 en 176). Bestuurders van betrokken overheden langs de Maas, verenigd in een stuurgroep, hebben een studierapport en een advies opgesteld. Het rapport biedt een overzicht van denkbare toekomstige maatregelen met een inschatting van hun effectiviteit, ruimtebeslag en kosten. Het kabinet vindt dit een nuttig overzicht van potentiële maatregelen. Vooralsnog zal dit evenwel niet leiden tot aanvullende planstudies of investeringsbeslissingen voor ingrepen langs de Maas.

Het advies kent als hoofdpunten:

- Nederland dient samen met Wallonië en Frankrijk te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor het opvangen van water in het buitenland en wat de maximale toekomstige afvoeren kunnen zijn, en afhankelijk van de resultaten hiervan te bekijken welke extra maatregelen in Nederland getroffen dienen te worden om het Maaswater in ons land ook in de toekomst veilig af te kunnen voeren.
- Het is noodzakelijk de eventueel hiervoor benodigde ruimte nu al te waarborgen; dit betekent het handhaven van de regimes die in de Beleidslijn Grote Rivieren en in ruimtelijke plannen al zijn vastgelegd.

Aan het advies tot gezamenlijk onderzoek met bovenstroomse partijen geeft het kabinet binnen bestaand internationaal overleg vervolg. Het handhaven van bestaande ruimtelijke regimes is in eerste instantie een taak voor regionale overheden.

In afwachting van de resultaten van de landsdekkende compartimenteringstudie en de verkenning Waterveiligheid 21ste Eeuw neemt het kabinet ten aanzien van de ruimtelijke reservering voor de Beersche Overlaat nu geen besluit. Het kabinet is voornemens dit te doen in de beleidsnota Waterveiligheid. Deze nota zal in 2008 gereed zijn.

4. ORGANISATORISCHE MAATREGELEN

4.1. Beperken en vermijden van schade en slachtoffers

Nederland moet zijn voorbereid op tal van uiteenlopende dreigingen die de vitale belangen kunnen aantasten. Overstromingen zijn een dergelijke bedreiging. Het waterveiligheidsbeleid heeft als doel het beperken en zo veel als mogelijk vermijden van schade en slachtoffers door overstromingen. Onderdeel hiervan is ervoor te zorgen dat de samenleving weet wat te doen in de extreme situatie van een (dreigende) overstroming. Dit geldt niet alleen voor bestuurders en professionals bij de overheid, maar ook voor burgers en bedrijven.

Uit het onderzoeksprogramma komt naar voren dat er op dit gebied nog belangrijke tekortkomingen zijn in de planvorming, de aansturing en de logistiek. We zijn daarmee niet goed voorbereid op wat we moeten doen als delen van Nederland overstromen. Aanvullende maatregelen zijn noodzakelijk om het overstromingsrisico verder te beheersen. Het kabinet acht de organisatorische voorbereiding op rampen van groot belang. Het kabinet stelt zich daarom ten doel om de organisatorische voorbereiding op overstromingen binnen twee jaar op een aanvaardbaar peil te hebben en vervolgens ook te houden.

NATIONALE VEILIGHEID EN BESCHERMING VITALE INFRASTRUCTUUR

De nationale veiligheid is in het geding als vitale belangen van onze samenleving zodanig worden bedreigd dat sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting. Er zijn vijf vitale belangen te onderscheiden: territoriale veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, fysieke veiligheid en sociale en politieke stabiliteit. Het rijksbrede project Nationale Veiligheid werkt aan het opstellen van een strategie voor nationale veiligheid. De strategie moet richting geven aan een zogenaamde «all-hazard approach»: een integrale werkwijze die een ad-hoc aanpak en verkokering voorkomt. Bovendien moet de strategie ervoor zorgen dat de capaciteiten die nodig zijn voor het borgen van nationale veiligheid op een effectieve gerichte wijze worden ingezet en daar waar nodig worden versterkt. De strategie maakt daarmee een gezamenlijke werkwijze mogelijk. Ter toetsing van deze zogenaamde «capaciteitenbenadering» wordt overstromingsrisico gebruikt als één van de proefprojecten. De strategie nationale veiligheid is naar verwachting in februari 2007 gereed.

Ook in het kader van het dossier Bescherming Vitale Infrastructuur is de bedreiging door (potentiële) overstroming van onderdelen van de vitale infrastructuur in Nederland punt van aandacht.

4.2 Verbeterprogramma

Om de organisatorische voorbereiding op overstromingen op peil te brengen is een verbeterprogramma uitgewerkt (zie *bijlage 2*). Dit programma brengt onderlinge samenhang in de uitvoering van uiteenlopende initiatieven. Omdat het er vooral om gaat de regionale overheden te ondersteunen bij hun activiteiten in de operationele rampenbeheersing, inclusief de communicatie naar burgers en bedrijven, heeft het verbeterprogramma een interbestuurlijk karakter. Het kabinet stelt een bestuurlijke task force in voor de regie op het programma, de Taskforce Management Overstromingen. Om tot concrete verbeteringen te kunnen leiden zal in het programma in ieder geval aandacht besteed worden aan de navolgende thema's.

Actief aan oplossingen werken werpt meer vruchten af als er bewustzijn bij de samenleving is van de noodzaak tot een betere voorbereiding op overstromingen. Bewustmaking van de mogelijke gevolgen van overstromingen in Nederland is dan ook een belangrijk onderdeel van het programma. Uit een onderzoek over de risicoperceptie van het Expertisecentrum Risico- en crisiscommunicatie (ERC) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en uit de gesprekken in het kader van de Verkenning Waterveiligheid 21ste Eeuw blijkt dat burgers en lokale bestuurders erkennen dat de kans op een overstroming in Nederland nooit honderd procent kan worden uitgesloten. Maar men realiseert zich niet dat door de grootschalige gevolgen het uiteindelijke risico groter is dan alle overige veiligheidsrisico's samen. Bewustmaking van de mogelijke gevolgen van overstromingen in Nederland is dan ook een belangrijk onderdeel van het programma. Het werken aan een verbeterde voorbereiding op overstromingen is gebaat bij bewustzijn in de samenleving van de noodzaak daartoe. Een bewustzijn van de mogelijkheid van een overstroming leidt daarnaast tot minder slachtoffers en schade in geval van een daadwerkelijke overstroming. Dit doordat mensen adequater daarop zullen anticiperen en reageren

Het mankerende bewustzijn van het overstromingsrisico leidt ertoe dat er bij de lokale bestuurders een beperkte belangstelling bestaat voor het opstellen, actualiseren, afstemmen en oefenen van plannen op dit gebied of voor actieve risicocommunicatie naar de burger. Hierdoor zijn burgers en bestuurders zich beperkt bewust van wat zij zelf kunnen, of wat zij zelfs móeten doen als het tòch gebeurt. Genoemde beperkte belangstelling voor overstromingsrisico's geldt overigens ook voor de professionals, werkzaam op terreinen als rampenbeheersing en ruimtelijke ordening. Om dit bewustzijn te versterken vormen de risicokaarten en voorlichtingscampagnes onderdeel van het verbeterprogramma. Het implementatieproject van de provinciale risicokaarten loopt eind 2006 af en een beheersfase zal ingaan. Alle provincies hebben gegevens ingevoerd voor diverse ramptypen, inclusief overstromingen. De bestaande risicokaarten zijn echter voor overstromingen nog te weinig informatief. Uitgebreid onderzoek is gaande om de informatie te genereren die nodig is voor betere risicokaarten. Het kabinet streeft ernaar medio 2007 de benodigde gegevens over overstromingen gereed te hebben en deze beschikbaar te stellen voor de provinciale risicokaarten. Aangezien risicokaarten voor overstromingen ook verplicht gesteld zullen worden in het kader van de EU hoogwaterrichtlijn kan hiermee ook meteen invulling gegeven worden aan de internationale dimensie.

Kennis en expertise

Voor een goede rampenbeheersing is het noodzakelijk om voldoende kennis en expertise op te bouwen en vervolgens te borgen bij de professionals die optreden in geval van een dreigende overstroming. Het kabinet zal daarom het initiatief nemen tot een landelijk kennisnetwerk voor rampenbeheersing bij overstromingen. Hier kunnen professionals op dit gebied elkaar treffen en kennis en ervaringen uitwisselen. Bovendien zal een vorm worden gezocht waarin op landelijke schaal kennis wordt vastgelegd die in geval van nood ook snel beschikbaar kan worden gesteld. Om het kennisnetwerk te voeden worden buitenlandse ervaringen en inzichten verzameld en ingebracht, zoals na de orkaan Katrina. Internationale uitwisseling van medewerkers van hulpverleningsorganisaties kan eraan bijdragen dat kennis en ervaring uit eerste hand wordt opgedaan.

Aanvullend op de platformfunctie van het kennisnetwerk wordt de behoefte aan training en opleiding verkend en waar nodig ingevuld. Met de recente overeenkomst tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Defensie over de intensivering van de civiel-militaire samenwerking bij crisisbeheersing zal ook specifiek voor het ramptype overstromingen, naast extra hulpverleningscapaciteit, meer kennis en kunde beschikbaar komen. Het kabinet heeft onlangs de Tweede Kamer hierover geïnformeerd (24 mei 2006, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 X, nr. 106).

Planvorming en oefenen

Planvorming en oefening zijn de ruggengraat van een goede organisatorische voorbereiding op mogelijke overstromingen. Een goed plan kan alleen tot stand komen als er een realistisch beeld is van wat er bij een overstroming kan gebeuren. Waar gaat het water heen, hoe snel, hoe hoog komt het te staan en wat is de feitelijke sterkte van keringen? Dit vraagt om de ontwikkeling van actuele gegevensbestanden en realistische overstromingsscenario's in extreme situaties. Voor het opstellen van bijvoorbeeld evacuatieplannen zijn ook de aard en omvang van vervoerstromen en evacuateroutes van belang. Hierin vervult het Hoogwaterinformatiesysteem (HIS) een belangrijke rol.

Al deze informatie legt de basis voor planvorming: wie komt wanneer in actie, welke informatiestromen zijn nodig, en wie neemt de beslissingen? Het Rijk heeft hierbij zowel coördinerende als sturende verantwoordelijkheden in de responsfase zodra een calamiteit van landelijke betekenis wordt. Vanuit deze notie wordt op dit moment ook gestalte gegeven aan onder meer het landelijk interdepartementaal operationeel en beleidsdraaiboek hoogwatergevolgbestrijding, waardoor bepaalde processen worden geüniformeerd. Daarnaast zal regionale planvorming op dijkkringniveau, dus op de juiste scenarioschaal, noodzakelijk zijn. Een rampbestrijdingsplan is een goed middel voor de veiligheidsregio's, provincies en de waterschappen om zich voor te bereiden. Om complexe samenwerkingsrelaties en -procedures vertaald naar de regio goed in beeld te brengen zal een interregionaal rampbestrijdingsplan Overstromingen voor het dijkkringgebied Centraal-Holland worden uitgewerkt. Het initiatief hiervoor ligt bij de regionale overheden in dit gebied en zal worden ondersteund door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dit rampbestrijdingsplan kan dienen ter inspiratie voor andere rampbestrijdingsplannen.

Plannen alleen zijn echter niet voldoende, en mogen geen doel op zich zijn, maar een middel om de partijen goede afspraken te laten maken en om afstemming en samenwerking van organisaties te verkrijgen. De uitvoering moet als de nood aan de man is, doeltreffend en doelmatig zijn. Uit het onderzoek Rampenbeheersingsstrategie Overstromingen Rijn en Maas blijkt dat er te weinig (realistische) oefeningen worden gehouden met overstroming als scenario, calamiteitenplannen en rampbestrijdingsplannen schieten tekort en de beheerders van waterkeringen en rampbestrijdingsorganisaties zijn niet goed op elkaar ingespeeld. Het is daarom essentieel dat zowel de regionale als de nationale betrokken overheden, zodra de plannen op orde zijn, regelmatig oefenen. Oefenen helpt partijen met elkaar in gesprek te gaan en te leren van de verschillende processen en bevoegdheden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in de bijdrageregeling voor Multidisciplinaire Oefeningen voor 2007 specifiek aandacht gevraagd voor oefeningen op het terrein van hoogwater en overstromingen. Daarnaast zal er in 2008 een landelijke Hoogwateroefening plaats vinden.

Voor Nederland met vier internationale stroomgebieden is grensoverschrijdende samenwerking zeer belangrijk. Tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2004 is een Europees actieprogramma voor hoogwaterbescherming ontwikkeld. Het actieprogramma heeft geleid tot een voorstel voor een Europese richtlijn. Het doel van de nieuwe richtlijn is om gezamenlijk binnen stroomgebieden overstromingsrisico's in kaart te brengen en te beheersen waarbij de lidstaten zelf de doelstellingen definiëren. De Hoogwaterrichtlijn wordt naar verwachting volgend jaar van kracht.

Overstroming van de grensoverschrijdende dijkringen van de Rijn (dijk-ringen 42 en 48) is per definitie een internationale aangelegenheid. Dijk-doorbraken onder extreme omstandigheden in Nederland kunnen leiden tot overstromingen in Duitsland en omgekeerd. Belangrijke eerste stappen zijn het verkrijgen van inzicht in de overstromingsrisico's en gezamenlijke informatiesystemen voor de rampenbeheersing. Binnen de bestaande samenwerkingsovereenkomst van de provincie Gelderland en het ministerie Verkeer en Waterstaat met NordRhein-Westfalen krijgen deze zaken vorm.

Bovendien wordt in het project Internationale Bijstand vorm gegeven aan procedures voor inkomende internationale hulp en internationale afstemming. Immers, bij grootschalige overstromingen in Nederland zal er vrijwel zeker ook sprake zijn van overstromingen in ons omliggende landen.

Doelgerichte en veelzijdige aanpak

Met de bovengenoemde activiteiten biedt het verbeterprogramma professionals en bestuurders een doelgericht en veelzijdig pakket aan instrumenten voor een verbeterd optreden tijdens een dreigende overstroming. Dit optreden wordt bovendien verbeterd door de samenwerking tussen de waterbeheerders en de algemeen-bestuurlijke kolom (zoals bijvoorbeeld de veiligheidsregio's en burgemeesters) verder uit te bouwen. Een eerste formele stap is de inbreng van waterhuishoudkundige expertise in de veiligheidsregio door deelname van de voorzitter van het waterschap aan de vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio. Dit wordt geregeld in de Wet op de Veiligheidsregio's die op dit moment in voorbereiding is.

4.3 Financiële aspecten

Het verbeterprogramma vergt een inspanning van rijksoverheid en andere overheden. Het kabinet financiert de onderdelen van het verbeterprogramma die gericht zijn op het eigen optreden van het rijk dan wel die bedoeld zijn om bestaande (wettelijke) verplichtingen van andere overheden te instrumenteren zoals modelplannen, methodieken en standaardprocedures. Van de andere overheden wordt verwacht dat zij de instrumenten inzetten zodat zij aan hun verplichtingen voldoen. Ook waar het gaat om waardevolle maar niet-verplichte activiteiten, zoals rampbestrijdingsplannen per dijkkring, wil het kabinet de kosten dragen van het vervaardigen en beschikbaar stellen van instrumenten. De andere overheden financieren de implementatie ervan in hun organisaties. Daarnaast wil het Kabinet per geval beoordelen of een financiële tegemoetkoming voor nieuwe activiteiten van de andere overheden gewenst is. Hierbij kan gedacht worden aan stimuleringsbijdragen voor specifieke projecten die een bijdrage leveren aan de doelstellingen van het verbeterprogramma. Voor het geheel van rijksbijdragen aan het verbeterprogramma stelt het

kabinet in de periode 2007–2008 additioneel een bedrag van € 15 miljoen beschikbaar van de begrotingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

5. SAMENWERKING EN DAADKRACHT

Het kabinet heeft een veelomvattend investeringsprogramma voor de keringen die ons beschermen tegen overstromingen. Maar we kunnen niet alles voorkomen, de natuur is een onvoorspelbare factor: er is altijd een kans dat een kering het niet houdt. Dit besef is de laatste jaren steeds duidelijker geworden, zowel bij overheden als in de samenleving, door rampen als in New Orleans en de bijna-rampen in ons eigen land in '93 en '95.

Het Kabinet vindt het daarom noodzakelijk dat de samenleving voorbereid is op mogelijke overstromingen: dit is een kwestie van zowel goed organiseren als van goed inrichten (infrastructuur). Een goede rampenbeheersing kan mensenlevens redden en schade beperken. Daarvoor moeten veel partijen samenwerken: professionals en bestuurders bij centrale en decentrale overheden, maar ook burgers en bedrijven. Bij rampenbeheersing komt het bovendien aan op daadkracht. Het kabinet is ervan overtuigd dat met dit standpunt die samenwerking en die daadkracht een goede steun in de rug krijgen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs

De Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties
J. W. Remkes

Bijlage 1¹

- Syntheserapport Onderzoeksprogramma Rampenbeheersingsstrategie Overstromingen Rijn en Maas

Bijlage 2¹

- Verbeterprogramma organisatorische voorbereiding op overstromingen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.