

Vergaderjaar 2005–2006

**27 625**

**Waterbeleid**

**Nr. 57**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2005

De overstromingen in New Orleans en Centraal Europa liggen nog vers in het geheugen. Terecht leeft dan ook de vraag hoe het in ons land met de bescherming tegen overstromingen is gesteld. In Nederland is momenteel veel aandacht voor veiligheid en de wijze waarop we in de samenleving met risico's omgaan.

We kennen in Nederland een lange historie in waterkeren. Om te kunnen beoordelen of we voldoende beschermd zijn tegen overstromingen is een systeem ontwikkeld waarbij de gewenste veiligheid wordt uitgedrukt in een overschrijdingskans. Dit is de kans dat de ontwerpwaterstand van een dijk overschreden wordt. Eens per vijf jaar worden de (primaire) waterkeringen getoetst, om te zien of ze voldoen aan de op die manier afgesproken norm voor veiligheid. Deze systematiek is in 1996 vastgelegd in de Wet op de Waterkering. Voldoet de waterkering niet aan de afgesproken norm, dan wordt er een investeringsprogramma gestart. Momenteel lopen er programma's voor het rivierengebied (Ruimte voor de Rivier, Maaswerken) en voor de kust (Aanpak Zwakke Schakels). De afgelopen jaren is door verschillende partijen aangegeven dat de wettelijke systematiek niet meer aansluit bij de huidige tijd. Dit is onder meer geconstateerd in het rapport «Van overschrijdingskans naar overstromingskans» van de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen (juni 2000) en is herbevestigd in «Risico's in bedijkte termen» van het Milieu- en Natuurplanbureau (mei 2004).

De signalen worden ingegeven door twee elementen; de toegenomen waarde van het te beschermen gebied plus het toegenomen aantal inwoners en het voortschrijdend inzicht in de oorzaken van dijkdoorbraken (faalmechanismen) i.r.t. de kans op overstroming.

Door autonome ontwikkelingen zoals klimaatsverandering (met als gevolg zeespiegelstijging en toenemende rivierafvoeren) en bodemdaling is het onderwerp extra relevant.

De vraag of de huidige systematiek nog afdoende is, dan wel of de huidige (klassen van) overschrijdingskansen nog adequaat zijn, zullen we dan ook moeten beantwoorden, waarbij nu al duidelijk is dat het accent meer zou moeten komen te liggen op (het voorkomen van) de gevolgen van overstromingen. Immers, het maatschappelijk risico is een combinatie van de kans en de gevolgen.

Beantwoording van de bovengenoemde vragen kan tot aanpassingen in het beleid resulteren.

Om op de vragen antwoord te kunnen geven is in 2001 het project Veiligheid Nederland in Kaart gestart dat de twee eerdergenoemde elementen verder in beeld heeft gebracht. Met deze brief wil ik u informeren over de eerste tussenresultaten van het project Veiligheid Nederland in Kaart (zie ook bijlage document «Veiligheid Nederland in Kaart; Tussenstand onderzoek overstromingsrisico's»)<sup>1</sup>.

Tevens doe ik hierbij een voorstel voor een debat over de vraag of de huidige systematiek nog adequaat is en of een nieuwe risicobenadering aanleiding geeft tot aanpassing van beschermingsbeleid. Ongeacht de uitkomst benadruk ik nogmaals het belang van lopende investeringsprogramma's, die bijdragen aan de basis voor onze toekomstige veiligheid. Daarom is het belangrijk om aan te geven dat de huidige wettelijke veiligheidsnormen vooralsnog uitgangspunt blijven. Pas na de afronding van het debat over een nieuwe risicobenadering zal worden bekeken of de huidige normen moeten worden aangepast of dat ze blijven bestaan en er op een andere wijze invulling wordt gegeven aan de nieuwe risicobenadering.

Via deze weg geef ik eveneens gevolg aan de toezeggingen die ik u deed in zowel het Algemeen Overleg PKB Ruimte voor de Rivier van 22 juni 2005 (kamerstuk 18 106, nr. 165), als ook in mijn eerdere schriftelijke reactie (kamerstuk 27 625, nr. 47) op het verschijnen van het rapport «Risico's in bedijkte termen».

### **Veiligheid Nederland in Kaart**

Voor een debat over veiligheid is voldoende kennis over de kansen op en de gevolgen van een overstroming een noodzakelijke voorwaarde. Het in 2001 gestarte onderzoeksproject Veiligheid Nederland in Kaart (VNK) levert hieraan een belangrijke bijdrage. Naast de vraag of de waterkering hoog genoeg is wordt ook naar andere faalkansen gekeken waardoor een overstroming kan worden veroorzaakt. Dit resulteert in de berekende overstromingskans. Vanwege conservatieve aannamen die in de berekeningen zijn gedaan, zijn de resultaten niet voor alle situaties even robuust. Toepassing van de methode levert echter in dit stadium op onderdelen al waardevolle inzichten op voor de beheerders met betrekking tot mogelijk zwakke onderdelen van hun waterkering en mogelijke verbeterpunten.

Verder worden de gevolgen in relatie tot die kans inzichtelijk gemaakt. Ook die informatie vind ik voor de discussie die mij voor ogen staat van groot belang.

Vanwege de weerbarstigheid van de materie is in 2003 besloten om het onderzoek vooralsnog te beperken tot zestien dijkkringgebieden. Gekozen is voor gebieden die representatief zijn voor de Nederlandse situatie. Voor drie van deze dijkringen (de Noordoostpolder, Zuid-Holland en Land van Heusden/De Maaskant) zijn de gevolgen op meer gedetailleerde wijze uitgewerkt. Voor de overige dertien dijkringen is dat op globale wijze gebeurd.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Overigens wil ik er nadrukkelijk op wijzen dat de nu door VNK berekende overstromingskansen door de gevolgde methode niet vergelijkbaar zijn met de normen zoals die wettelijk zijn vastgelegd. Deze normen gaan uit van een overschrijdingskans per dijkvak, terwijl de overstromingskans bestaat uit de kans op het bezwijken van een waterkering door verschillende oorzaken en dan ook nog eens voor een hele dijkkring.

Voor nadere informatie over de uitkomsten van het onderzoek verwijs ik u gaarne naar het bijgevoegde rapport «Veiligheid Nederland in Kaart; Tussenstand onderzoek overstromingsrisico's».

### **Debat over de betekenis van nieuwe inzichten**

In VNK wordt inzichtelijk gemaakt welke faalmechanismen nog meer van belang zijn naast de kans op overschrijding. In het debat over de nieuwe risicobenadering zal moeten worden gezien of deze faalmechanismen nu reeds voldoende zijn onderkend, of ze ook deel moeten gaan uitmaken van een wettelijke norm of dat we er op een andere wijze mee om moeten gaan. De uitkomsten van VNK voor de 16 dijkkringen zijn weliswaar nog niet allemaal even robuust en zullen verder worden uitgewerkt. Wel kunnen we de inzichten benutten en waar mogelijk alvast in kader van beheer en onderhoud gaan aanpakken.

VNK heeft ook gekeken naar de gevolgen van overstromingen. Risico wordt gezien als kans maal gevolg. Dat betekent dat het risico afhankelijk is van de kans op en de gevolgen van een overstroming. De kans wordt in belangrijke mate bepaald door de sterkte en hoogte van de waterkering, en zal nimmer tot nul gereduceerd kunnen worden. De gevolgen van overstromingen worden vooral bepaald door de econo-mische waarde en het aantal mensen dat woont in het beschermde gebied. Risico's, ook die samenhangen met overstromingen, kunnen dus niet uitgesloten worden. Bij het vaststellen van een acceptabel beschermingsniveau zal een afweging tussen de maatschappelijke kosten en baten gemaakt moeten worden. Het gaat daarbij niet alleen om geld maar ook om mensenlevens en de acceptatie van de diepere betekenis van deze risico's. Feitelijk inzicht in de daadwerkelijke kansen op en gevolgen van overstromingen is hierbij essentieel.

De komende periode wil ik een debat voeren om duidelijk te krijgen wat de betekenis is van de nieuwe inzichten en of dit moet leiden tot een actualisatie van het beleid.

Hierbij komen onder andere de volgende vragen aan de orde:

1. Wat is de betekenis van de nieuwe inzichten in faalmechanismen? Worden deze faalmechanismen nu al voldoende onderkend? Moet de wettelijke norm worden aangepast of kunnen de faalmechanismen op een andere wijze worden meegenomen in het beleid?
2. Willen we de verschillen in gevolgen van een overstroming (verdeling van potentiële schade tussen de dijkkringen, mens en materieel) in het beschermingsbeleid vertalen? Welke maatschappelijke consequenties heeft dit? Biedt inzicht in de gevolgen een basis voor een scherpere afweging van maatschappelijke kosten en baten? Willen we dit dan ook vertalen in differentiatie in beschermingsniveaus?
3. Wat betekent meer aandacht voor de gevolgenkant van overstromingen voor de rol en verantwoordelijkheid van de diverse overheden? Is er een grens aan de verantwoordelijkheid van de overheden? Dragen burgers en bedrijven hier ook een eigen verantwoordelijkheid? Wat is het handelingsperspectief voor hen? In hoeverre biedt de mogelijkheid tot verzekeren hierbij kansen?
4. Hebben we wel voldoende inzicht in de gehele veiligheidsketen?

Kunnen bijvoorbeeld de (beperkte) mogelijkheden van evacuatie vertaald worden in beschermingsniveaus? Staan de investeringen in preventieve maatregelen in een gezonde verhouding tot de rampenbestrijding en nazorg?

In het debat wil ik genoemde vragen zowel inhoudelijk, als ook op hun maatschappelijke consequenties verkennen.

### **Mogelijke consequenties van een andere veiligheidsbenadering voor hoogwater**

Het is goed te beseffen dat een veiligheidsbeleid waarmee meer dan nu rekening gehouden wordt met de mogelijke gevolgen van een overstroming een grote omslag in het denken over bescherming tegen hoogwater kan betekenen. Ik ben mij daar terdege van bewust. Toch wil ik dit debat nu aangaan om ook naar de toekomst toe bewust om te blijven gaan met de veiligheid van ons land. De complexiteit van het onderwerp is groot. Het kan betekenen dat er ook meer onderscheid gemaakt gaat worden naar gebieden en de veiligheidsniveaus meer dan voorheen gaan verschillen. Deze mogelijke consequenties wil ik het komend jaar bespreken met het parlement, betrokken overheden, belangengroeperingen en wetenschap. In deze verkenning wil ik de parallel met andere veiligheidsdomeinen opzoeken. Ervaringen die hierin opgedaan zijn, wil ik benutten in de verkenning van een risicobenadering in termen van maatschappelijke kosten en baten voor de bescherming tegen overstromingen.

### **Vooruitblik op het verdere traject**

Voor het te volgen traject om tot actualisatie van het beschermingsbeleid te komen heb ik het volgende tijdspad voor ogen:

- De komende maanden wil ik zoals ik heb toegelicht een verkenning voeren over de vraag of ons beschermingsbeleid nog voldoende actueel is.
- Over het communicatietraject dat ik voor ogen heb, wil ik de Tweede Kamer binnen enkele weken door middel van een plan van aanpak informeren.
- In het najaar van 2006 wil ik over de resultaten van deze verkenning een notitie aan de Tweede Kamer aanbieden. Hierin benoem ik de te maken principiële keuzes voor het toekomstig beschermingsbeleid tegen overstromingen. Resultaten van de verkenning en de richting die ik hierbij voor ogen heb leg ik dan aan de Kamer voor.

In de vervolgfase zullen de gewenste hoogte van beschermingsniveaus en de daaraan verbonden financiële en maatschappelijke consequenties nader moeten worden uitgewerkt. De resultaten van VNK spelen hierbij een belangrijke rol. Tijdens de uitvoering van het project «Veiligheid Nederland in Kaart» zijn de betrokken instanties en personen overtuigd geraakt van de meerwaarde van VNK. Met VNK kunnen kwetsbare locaties nu beter worden onderkend. Er wordt nu tevens inzicht geboden in de betekenis hiervan voor de gevolgen van een overstroming.

De eerste fase van VNK laat zien dat het zinvol is om ook de overige dijkringen te onderzoeken om zo tot een landsdekkend beeld te komen. Ook dán zullen we nog rekening moeten houden met bepaalde onzekerheden. Wanneer de methode landsdekkend is toegepast, kan een meer verantwoorde prioritering van investeringen in verbetering van onze waterkeringen plaatsvinden. Daarom zal het project VNK worden vervolgd zodat uiteindelijk in 2008 een landsdekkend beeld ontstaat.

Hier op volgend wordt een beleidsnota in 2008 naar het kabinet gezonden, waarmee verder vorm wordt gegeven aan het toekomstig beleid. Hiervoor zijn de resultaten van de vervolgfase VNK noodzakelijk.

### **Afsluitend**

Het leven in de delta zoals Nederland is niet zonder risico's. Ondanks alle inspanningen kan er een overstroming plaatsvinden. We beseffen dat niet iedere dag, maar recente voorbeelden in het buitenland drukken ons met de neus op de feiten.

Nederland heeft door de eeuwen heen een wereldwijde reputatie opgebouwd in het innovatief omgaan met de gevaren van overstromingen. Om ons beschermingsniveau ook naar de toekomst toe op peil te houden, is het noodzakelijk om voortdurend te blijven investeren in de bescherming tegen overstromingen, te spreken over een maatschappelijk gewenst en geaccepteerd beschermingsniveau en te zoeken naar innovatieve technische en maatschappelijke oplossingen.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,  
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus