



AcW-2014/130172

10 juli 2014

ADVIES MEERLAAGSVEILIGHEID

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en doel advies

Waterveiligheid is voor Nederland van groot belang. Een groot deel van Nederland is potentieel overstroombaar. Goede waterkeringen zijn essentieel om miljoenen mensen in ons land te beschermen tegen overstromingen.

In het Nationaal Waterplan van 2009 is voor het waterveiligheidsbeleid de overstap naar een risicobenadering aangekondigd. Dat betekent dat zowel de kans op een overstroming als de omvang van de gevolgen in beschouwing worden genomen bij het bepalen van de eisen aan de waterkeringen. Tot de mogelijke gevolgen van een overstroming behoren zowel economische schade als slachtoffers.

Omdat de kans op een overstroming nooit helemaal is uit te sluiten, heeft het kabinet ervoor gekozen om de aandacht in de toekomst niet alleen te richten op het voorkómen van overstromingen (preventie) maar ook op het beperken van slachtoffers en schade als er toch een overstroming plaatsvindt, en op het bevorderen van herstel ná de overstroming.

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft in haar brief van april 2013 aan de Tweede Kamer (kamerstuknr. 33400-J-19) de doelen voor het waterveiligheidsbeleid als volgt omschreven:

- Een basisveiligheid voor iedereen achter de dijk en de duinen.
- Tegengaan van maatschappelijke ontwrichting. Daarom wordt meer bescherming geboden op plaatsen waar grote groepen slachtoffers kunnen vallen of de economische schade groot kan zijn.
- Beschermen van vitale en kwetsbare functies zoals nutsvoorzieningen en ziekenhuizen.

In haar recente brief van 2 juni 2014 aan de Tweede Kamer (kamerstuknr. 33750-J-20) gaat de minister in op de stand van zaken van de transitie naar het nieuwe waterveiligheidsbeleid en het vervolg op het Deltaprogramma.

Het kabinet heeft in het Nationaal Waterplan het concept meerlaagsveiligheid geïntroduceerd waarbij de gewenste veiligheid tot stand komt door de inzet op drie lagen:

1. het voorkomen van overstromingen door waterkeringen en voldoende ruimte voor de rivier (preventie);
2. locatiekeuzes bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en een zodanige (her)inrichting van potentieel overstroombare gebieden dat gevolgen van een eventuele overstroming beperkt blijven (ruimtelijke inrichting);
3. een goede organisatorische voorbereiding op een mogelijke overstroming (rampenbeheersing).

In het Deltaprogramma zijn de mogelijkheden voor toepassing van het principe van meerlaagsveiligheid nader verkend in proeftuinen en pilots. Daarbij zijn de gebiedsspecifieke mogelijkheden van meerlaagsveiligheid onderzocht en is ervaring opgedaan met de analyse van kosten en baten van varianten van meerlaagsveiligheid.

In het Deltaprogramma worden twee varianten van meerlaagsveiligheid onderscheiden. De eerste variant betreft de zogenaamde slimme combinaties waarmee door een combinatie van maatregelen aan de primaire kering (laag1), in het ruimtelijk domein (laag 2) en/of in de rampenbeheersing (laag 3) het gewenste beschermingsniveau wordt bereikt. De benodigde maatregelen aan de waterkeringen kunnen daarmee dus deels worden vervangen door maatregelen in laag 2 en 3. Daarnaast is er de variant waarbij maatregelen in de tweede en derde laag aanvullend zijn op de eerste laag. Ook de commissie zal in haar advies het onderscheid maken tussen deze twee vormen van meerlaagsveiligheid.

De voorstellen voor de deltabeslissingen Waterveiligheid en Ruimtelijke Adaptatie bevatten samen de beleidsmatige uitwerking van meerlaagsveiligheid. De deltacommissaris biedt in september 2014 de voorstellen aan het kabinet aan. Het besluit van het kabinet over de deltabeslissingen zal dit najaar worden verankerd in het rijksbeleid.

De minister heeft de Adviescommissie Water (AcW) gevraagd om advies uit te brengen over de verdere uitwerking en implementatie van het concept meerlaagsveiligheid in de fase ná de deltabeslissingen. Zij vraagt de AcW daarbij in te gaan op:

- De verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en regio, tussen sectoren, en tussen overheden, bedrijven en burgers.
- De wijze van borging van waterveiligheid in de 2e (ruimtelijke ordening) en 3e laag (rampenbeheersing).
- De wijze van instrumenteren.
- De wijze van financiering.
- Aandacht voor het aspect van verzekerbaarheid tegen overstromingen en de vraag in hoeverre dit een stimulans kan vormen in de transitie naar een meer waterrobuuste inrichting van onze bebouwde omgeving.

De AcW geeft in het voorliggende advies haar bevindingen ten aanzien van deze vragen. Daarbij heeft de commissie de concept-deltabeslissingen als uitgangspunt genomen.

De commissie gaat in dit advies niet in op het onderwerp 'verzekerbaarheid' omdat zij van mening is dat een gedegen advies over dit complexe onderwerp niet mogelijk was in de beschikbare tijd. De commissie heeft al eerder over dit onderwerp geadviseerd in

2004 en 2006. Indien de minister dit wenst kan de commissie haar advies over verzekeren in een later stadium alsnog actualiseren.

Dit advies richt zich op binnendijkse gebieden. Daarmee wil de commissie niet voorbijgaan aan het feit dat de effectiviteit van maatregelen in de rampenbeheersing en ruimtelijke ordening in buitendijkse gebieden om de schade als gevolg van een overstroming te reduceren, groot is. In deze gebieden wordt in de praktijk voorop gelopen met concrete toepassingen zoals drijvend bouwen en het beleidsmatig sturen op locatiekeuzes.

1.2. Totstandkoming van dit advies

De AcW bouwt in dit advies voort op haar eerdere adviezen, in het bijzonder het advies over het waterveiligheidsbeleid (maart 2012, AcW- 2012/34342). Ook sluit zij op een aantal punten aan op het recente advies over de governance van het Deltaprogramma na 2014 (juni 2014, AcW-2014/110077).

Bij de totstandkoming van dit advies heeft de AcW gesprekken gevoerd met betrokken bestuurders van waterschappen, provincies, gemeenten en veiligheidsregio's, ambtelijk betrokkenen en met vertegenwoordigers van kennisinstellingen.

De commissie heeft kennis genomen van de uitkomsten van de proeftuinen en pilots meerlaagsveiligheid die in het kader van het Deltaprogramma zijn uitgevoerd, waaronder 'Proeftuinen meerlaagsveiligheid', bureau WING, 2013 en de rapportages van HKV-Deltares waarin de pilots zijn beschreven volgens een identieke methode en afwegingskader. Daarnaast heeft de commissie bij de totstandkoming van dit advies gebruik gemaakt van een aantal recente rapporten zoals het advies van het ENW 'Meerlaagsveiligheid nuchter bekeken' (2012), de Kansrijkdomkaarten Meerlaagsveiligheid van Deltares (december 2013), 'Slimme combinaties vragen slimme governance' (2014) van Deltares en de Erasmus Universiteit en het WRR advies over risico- en veiligheidsbeleid (26 juni 2014).

De commissie heeft in het voorjaar van 2014 werkbezoeken afgelegd aan de pilots meerlaagsveiligheid in Dordrecht en de IJssel-Vechtdelta. Daarnaast heeft zij kennis genomen van de voortgang van de pilot Marken. De commissie heeft afstemming gezocht met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) ten aanzien van de studie naar de mogelijke rol van maatschappelijke ontwrichting en het slachtofferrisico in het waterveiligheidsbeleid (mei 2014) en het advies van het PBL over integraliteit in het Deltaprogramma (d.d. 4 juli 2014).

De AcW sluit in dit advies zoveel mogelijk aan bij de begrippen en definities met betrekking tot meerlaagsveiligheid die in de concept-deltabeslissingen worden gehanteerd.

2. Samenvatting in hoofdboodschappen

Slimme combinaties

- Het voorkomen van een overstroming is bijna altijd beter en goedkoper dan herstellen.
- Overschat de mogelijkheden van het vervangen van preventieve waterveiligheidsmaatregelen door maatregelen in de ruimtelijke inrichting of rampenbeheersing, "slimme combinaties", niet.
- Bij slimme combinaties komt een groter schaderisico bij bewoners en bedrijven te liggen. Bij de uitwerking van een slimme combinatie is dit een aandachtspunt.
- De drie MIRT onderzoeken naar slimme combinaties moeten na afloop grondig worden geëvalueerd zodat meer zicht ontstaat op de toepasbaarheid van slimme combinaties.
- Waar een slimme combinatie toch gerealiseerd wordt, zijn bindende afspraken nodig, gericht op de duurzame instandhouding van de maatregelen in de ruimtelijke inrichting (laag 2) en rampenbeheersing (laag 3) die onderdeel uitmaken van de slimme combinatie.
- De AcW steunt het voorstel om eventuele besparingen op dijkversterkingen of rivierverruiming als gevolg van slimme combinaties te kunnen gebruiken voor de kosten van de slimme combinatie. De commissie denkt daarbij met name aan ruimtelijke maatregelen of fysieke maatregelen ten behoeve van de rampenbeheersing zoals vluchtplaatsen.

Waterrobuustheid en rampenbeheersing

- Een overstroming is nooit helemaal uit te sluiten. Daarom is het noodzakelijk voorbereid te zijn op de gevolgen van een eventuele overstroming.
- De komende decennia moet invulling worden gegeven aan een meer waterrobuuste inrichting van Nederland en het beperken van de gevolgen van een overstroming door goede rampenbeheersing. Dit is geen vrijblijvende opgave.
- Er is de laatste jaren vooral kennis opgedaan over de vraag hoe een overstroming kan plaatsvinden, maar onderbelicht is wat de consequenties zijn van eventuele overstromingen en hoe de herstelfase van een ramp eruit ziet.
- Gemeenten moeten dit in beeld brengen in samenwerking met waterschappen en veiligheidsregio's.
- Deze analyses dragen bij aan het waterbewustzijn van gemeenten en bieden de basis voor keuzen in maatregelen in de tweede en derde laag.
- De transitie naar een meer waterrobuuste inrichting van Nederland moet plaatsvinden door de komende decennia maatregelen voor waterrobuustheid consequent mee te koppelen met de ruimtelijke (her)ontwikkelingen in een gebied en de investeringen in infrastructuur en gebouwen. Dat is de enige manier om het betaalbaar te houden.
- MIRT gebiedsagenda's zijn het instrument om op het regionale schaalniveau strategische keuzes in ruimtelijke ontwikkelingen in relatie tot wateropgaven te maken. Een vraag daarbij is wat een gebied nog aankan aan extra activiteiten gezien het gewenste veiligheidsniveau. Afwenteling van ruimtelijke ontwikkelingen op de waterveiligheid moet hiermee worden voorkomen.
- Daarnaast draagt de watertoets bij aan de waterrobuustheid van een gebied door de verplichting dat bij ruimtelijke ontwikkelingen de wateraspecten vroeg in het planproces worden betrokken. De watertoets dient te worden verankerd in de Omgevingswet. De commissie geeft in overweging om de watertoets in de

MER procedure op te nemen om het instrument hiermee extra kracht bij te zetten.

- De commissie kan zich voorstellen dat binnen afzienbare termijn vanuit het belang van waterveiligheid eisen gesteld worden in bouwvoorschriften en bestemmingsplannen in die gebieden waarin de mate van ontvricting groot is bij een overstroming.
- Maatregelen in de ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing hebben een grote onderlinge verwevenheid en moeten in samenhang worden uitgewerkt. Daar is nog onvoldoende aandacht voor.
- De AcW vindt dat er resultaatseisen aan de rampenbeheersing gesteld moeten worden in termen van de bijdrage van de veiligheidsregio's aan het beschermingsniveau bij overstromingen. De commissie stelt voor om een vorm van kennisuitwisseling en periodieke visitatie te introduceren bij de veiligheidsregio's om te bevorderen dat de kwaliteit van de rampenplannen en crisisbeheersing in de komende jaren verbetert.
- De Deltacommissaris heeft een monitorende rol ten aanzien van de voortgang van het Deltaprogramma. Extra aandacht dient daarbij de komende jaren uit te gaan naar de voortgang van de analyses van de waterrobuustheid die overheden moeten uitvoeren en naar het op orde brengen van de rampenbeheersing door de veiligheidsregio's.

Waterbewustzijn

- De commissie vindt het belangrijk dat wordt geïnvesteerd in het bewustzijn bij gemeenten, burgers en bedrijven van overstromingsrisico's en om hieraan informatie te koppelen over hoe te handelen bij een overstroming. Meer waterbewustzijn draagt bij aan de bereidheid van publieke en private partijen om te investeren in het verminderen van de kwetsbaarheid van vitale functies en een meer waterrobuuste inrichting.
- Voor het vergroten van het waterbewustzijn van gemeenten geeft de commissie in overweging om de gemeente-ambassadeurs ook in de fase na de Deltabeslissingen een rol te geven.

3. Toelichting op het advies

3.1. Voorkomen van overstromingen is beter en goedkoper dan herstellen

De AcW houdt vast aan haar eerdere advies van maart 2012 dat in het waterveiligheidsbeleid het voorkomen van overstromingen voorop moet blijven staan. Dit is bijna altijd de meest kosteneffectieve oplossing voor het verlagen van het overstromingsrisico.

De commissie heeft waardering voor de pilots meerlaagsveiligheid en de proeftuinen die in het kader van het Deltaprogramma zijn uitgevoerd. Hiermee zijn inzichten verworven over de gebiedsspecifieke mogelijkheden en economische haalbaarheid van meerlaagse oplossingen. De pilots hebben ook een positieve bijdrage geleverd aan de samenwerking tussen de ruimtelijke sector en de watersector en hebben geleid tot meer waterbewustzijn bij gemeenten, provincies en veiligheidsregio's.

De commissie adviseert wel in beeld te houden dat meerlaagsveiligheid geen doel op zich is. De keuze voor meerlaagsveiligheidsmaatregelen vraagt om een zakelijke en nuchtere benadering waarbij doelmatigheid een belangrijk criterium is. Een doelmatige oplossing heeft een gunstige verhouding tussen kosten en baten in termen van het bieden van basisveiligheid, het voorkomen van grote groepen slachtoffers en schade en het beschermen van vitale en kwetsbare functies. Naast het effect op de waterveiligheid is het goed ook de effecten op andere waarden in ogenschouw te nemen, zoals cultuurhistorie, natuur, landschap, de reputatie van Nederland als waterkennisland en waterveiligheid als vestigingsfactor voor bedrijven. Bovendien leiden overstromingen en bijna-overstromingen niet alleen tot materiële schade, maar ook tot emotionele en psychologische schade bij de betrokkenen en imagoschade voor Nederland. Ook deze effecten dienen bij de beoordeling van de keuze voor maatregelen te worden betrokken. Dit kan door middel van een multi-criteria analyse zoals die onder andere is opgenomen in het afwegingskader meerlaagsveiligheid¹.

3.2. Slimme combinaties als uitzondering

In het Deltaprogramma wordt met 'slimme combinaties' bedoeld op een combinatie van maatregelen in de eerste, tweede en derde laag waarmee gezamenlijk het gewenste beschermingsniveau wordt gerealiseerd. Dat betekent dat in die situaties de norm voor de waterkering lager wordt en dat het gewenste beschermingsniveau mede wordt behaald door maatregelen die gericht zijn op het beperken van de gevolgen van een overstroming. In de normen voor de waterkeringen is overigens al uitgegaan van een bepaalde mate van preventieve evacuatie (de evacuatiefractie). Bij slimme combinaties waarbij maatregelen in laag drie worden getroffen in plaats van laag één, gaat het dus om extra maatregelen in de rampenbeheersing, waarmee bijvoorbeeld de evacuatiefractie verhoogd zou kunnen worden.

De pilots voor meerlaagsveiligheid en de uitkomsten van de gebiedsprocessen in de regionale deelprogramma's leren dat maar een zeer beperkt aantal locaties zich leent voor slimme combinaties. Dit zijn uitzonderingsituaties waarin preventieve maatregelen relatief duur zijn of waar grote maatschappelijke weerstand is tegen verdere dijkversterking bijvoorbeeld omdat dit de cultuurhistorische bebouwing aan de dijk zou aantasten.

De gebiedskenmerken zijn in hoge mate bepalend voor de kosteneffectiviteit en de kansrijkheid van een slimme combinatie. Preventie inwisselen voor ruimtelijke maatregelen of evacuatie blijkt bijvoorbeeld niet kansrijk in dichtbevolkte gebieden die snel en diep vollopen en waar geen hoge landschapselementen in de buurt zijn. Een punt van aandacht bij slimme combinaties is verder dat overdijken (of onderdijken) van aangrenzende of tegenoverliggende dijktrajecten als gevolg van uitwisseling met maatregelen in laag 2 of laag 3 kan leiden tot onevenwichtigheid in het systeem. Dat betekent dat de gevolgen van uitwisselen op een grotere schaal moeten worden bekeken dan alleen het betreffende dijkvak.

In de regionale voorkeursstrategieën zijn weinig situaties en gebieden geïdentificeerd die mogelijk kansrijk zijn voor het toepassen van slimme combinaties. Het Deltaprogramma Rivieren heeft bijvoorbeeld in het rivierengebied voor een aantal kleine dijkkringen (zoals Alem, Heerewaarden, Keent) geconstateerd dat hier mogelijk anders

¹ Afwegingskader Meerlaagsveiligheid, STOWA 2012/23

kan worden omgegaan met rampenbeheersing omdat er goede mogelijkheden voor preventieve evacuatie zijn. Voorgesteld wordt om dit in de fase van de feitelijke dijkversterking nader te verkennen. Voor Marken, Dordrecht en de IJssel-Vechtdelta zijn MIRT onderzoeken gestart waarin de mogelijkheid voor slimme combinaties nader worden verkend.

De commissie heeft geconstateerd dat deze drie MIRT onderzoeken zeer verschillend van aard zijn. Het onderzoek in Dordrecht richt zich op alle lagen van meerlaagsveiligheid, door een deel van de dijkring extra sterk te maken, bestaande regionale keringen te gebruiken voor compartimentering en evacuatiestrategieën te verbeteren. In het onderzoek voor de IJssel-Vechtdelta ligt de nadruk meer op het meekoppelen van een waterrobuuste inrichting met al geplande ruimtelijke ontwikkelingen, zoals het zodanig aanleggen van een geluidswal dat deze ook kan dienen als compartimenteringsdijk. Bij Marken richt het onderzoek zich op alternatieven voor de eerder geplande dijkversterking, die grote ruimtelijke gevolgen had. Bij alle drie de onderzoeken is de vraag in hoeverre een echte uitwisseling tussen de lagen in de zin van een slimme combinatie gerealiseerd gaat worden.

De commissie adviseert om de drie MIRT-onderzoeken na afloop grondig te evalueren zodat meer zicht ontstaat in de toepasbaarheid van het concept slimme combinatie en de voorwaarden om een toepassing succesvol te laten zijn. Het concept meerlaagsveiligheid in het algemeen en slimme combinaties in het bijzonder staat nog in de kinderschoenen. De MIRT-onderzoeken zijn eerste stappen om die verder te ontwikkelen. De komende jaren moeten daarom vooral in het teken staan van gezamenlijk verder leren. Een experience centre zoals wordt voorgesteld in het Deltaprogramma kan hierbij behulpzaam bij zijn. Daarnaast adviseert de commissie de resultaten van de evaluatie en het nadenken over risico's in het waterveiligheidsbeleid te delen met andere beleidsterreinen, zoals de WRR adviseert in zijn advies over dossieroverstijgend risico- en veiligheidsbeleid. De kernvragen die de WRR heeft opgesteld als leidraad om risicobeleid te ontwikkelen kunnen ook behulpzaam zijn bij deze evaluatie.

De AcW ziet dat slimme combinaties niet breed toepasbaar zullen zijn. Toch acht de commissie het belangrijk om in de paar gevallen dat slimme combinaties wel toegepast zullen worden, een aantal uitgangspunten toe te passen met betrekking tot borging, verantwoordelijkheidsverdeling en financiering.

Borging

Borging is van groot belang, juist bij een slimme combinatie, omdat gegarandeerd moet zijn dat de bijdrage van de tweede en derde laag aan de waterveiligheid ook op de lange termijn in stand blijft.

Omdat slimme combinaties uitzonderingen zijn, acht de commissie een generiek wettelijk instrumentarium voor de borging van slimme combinaties niet nodig. Maatwerk is hierbij de geëigende weg. Het wettelijk instrumentarium (o.a. de wettelijke bepalingen omtrent de normering en het toetsinstrumentarium voor de waterkeringen) dient ruimte te bieden voor maatwerkafspraken van de betrokken partijen over realisatie, beheer en onderhoud, monitoring en bekostiging. Voor de waterkering heeft de waterbeheerder een zorgplicht. Als de functie van de waterkering voor een deel wordt ingewisseld door maatregelen in laag twee en drie, moeten dus duidelijke afspraken worden gemaakt welke partij de zorgplicht heeft voor de instandhouding van die maatregelen. Dat kan in een bestuursovereenkomst.

Uitgangspunt voor de AcW is dat de minister van IenM de systeemverantwoordelijkheid heeft voor een slimme combinatie. Zij moet daarom inzicht hebben in hoeverre de ruimtelijke maatregelen of maatregelen ten behoeve van de rampenbeheersing duurzaam in stand blijven om het gewenste veiligheidsniveau te kunnen garanderen. Evenals voor de keringen is een periodieke toetsing van het blijvend functioneren van deze maatregelen daarom belangrijk. Bindende afspraken over de toetsing zijn nodig tussen de betrokken verantwoordelijken (gemeenten voor de ruimtelijke inrichting, Rijk en waterschappen voor preventie en de veiligheidsregio's voor de rampenbeheersing).

Verantwoordelijkheidsverdeling

Het initiatief voor een verkenning naar een slimme combinatie kan van een waterschap, provincie of gemeente afkomstig zijn en vereist samenwerking door alle betrokken partijen om te komen tot een gedragen voorstel. Er dient dan door de waterbeheerder ruimte en tijd te worden gegeven voor het verkennen van de mogelijkheden van een slimme combinatie. Indien maatregelen in de ruimtelijke ordening, die vaak een lange realisatietermijn hebben, onderdeel uitmaken van de slimme combinatie is een programmatische aanpak waarbij maatregelen in de tijd worden geprogrammeerd van belang. Er is dan immers geen sprake van een project met één bepaalde einddatum. Wel is het dan nodig duidelijk te krijgen op welke termijn het vereiste beschermingsniveau kan worden behaald. Indien de urgentie van de waterveiligheidsopgave hiertoe aanleiding geeft kan door een waterschap of in voorkomende gevallen de minister een deadline worden gesteld aan het verkennen en realiseren van een slimme combinatie. De minister neemt het definitieve besluit over de toepassing van een slimme combinatie maar niet zonder kennis genomen te hebben van het advies van de waterbeheerder. Met name indien de regio verdeeld is, moet de minister het advies van de waterbeheerder nadrukkelijk in haar afweging betrekken.

In het advies van het ENW 'Meerlaagsveiligheid nuchter bekeken' wordt naast slachtoffers onderscheid gemaakt tussen verschillende schadetypen bij overstromingen: a) directe schade aan bebouwing, infrastructuur en objecten; b) productieverliezen voor het bedrijfsleven; c) overige effecten zoals op het milieu, cultuurhistorie en de samenleving. Voor maatregelen uit de tweede en derde laag geldt dat deze vooral het aantal slachtoffers of een deel van de schade kunnen beperken. Waterkeringen daarentegen, beperken de kans op een overstroming en alle daarmee samenhangende slachtoffers en schade.

Dit betekent dat slimme combinaties potentieel een groter schaderisico voor burgers en bedrijven opleveren. De commissie vindt het daarom van belang dat er draagvlak is bij bewoners en bedrijven voor de keuze voor een slimme combinatie. In de pilot Marken is specifieke aandacht voor het uitwerken van een schaderegeling. Ook de mogelijkheid van de verzekeraarbaarheid van schade kan hierbij een rol spelen.

Financiering

De realisatie van slimme combinaties vraagt om flexibiliteit en creativiteit, ook in financieringsarrangementen. De commissie steunt het voorstel van de minister om eventuele besparingen op dijkversterkingen of rivierversmalling als gevolg van slimme combinaties aan te kunnen wenden voor de kosten van de maatregelen van de slimme combinatie (brief van 2 juni 2014). De commissie denkt daarbij met name aan ruimtelijke maatregelen of fysieke maatregelen ten behoeve van de rampenbeheersing zoals vluchtplaatsen. De commissie gaat er vanuit dat het taakstellende budget ook kan worden ingezet voor regionale keringen indien deze onderdeel zijn van het

maatregelenpakket van een slimme combinatie. Dit draagt bij aan een optimale afweging tussen maatregelen in de eerste laag (primaire waterkeringen) en maatregelen aan regionale keringen, waar de provincies normaliter volledig verantwoordelijk voor zijn.

Ook andere financieringsconstructies zoals verevening van kosten en baten in de tijd met de mogelijkheid tot voorfinanciering en het verbreden van de doelstelling van een opgave waardoor andere kostendragers dan de primaire waterkeringbeheerders in beeld komen, kunnen bijdragen aan de realisatie van slimme combinaties.

Meekoppelen

De terughoudendheid van de AcW ten aanzien van het breed toepassen van slimme combinaties laat onverlet dat het zoeken naar meekoppelkansen door de commissie belangrijk wordt gevonden als middel om maatschappelijke meerwaarde te creëren. In lijn met haar eerdere adviezen, beveelt de commissie aan dat waterbeheerders zowel bij maatregelen voor meerlaagsveiligheid als bij reguliere dijkversterkingen en ruimte voor de rivier maatregelen ruimte bieden aan partijen om ontwikkelingen op andere terreinen mee te koppelen. Meekoppelen is ook van belang voor het realiseren van een meer waterrobuuste inrichting van een gebied. Door de komende decennia maatregelen voor waterrobuustheid consequent te koppelen aan ruimtelijke (her)ontwikkelingen in een gebied of aan (vervangings-)investeringen kan worden toegegroeid naar de situatie waarin Nederland in de loop der jaren minder kwetsbaar wordt voor overstromingen.

Voor aanbevelingen over het stimuleren van integraliteit verwijst de AcW naar het recente rapport van het PBL over Integraliteit in het Deltaprogramma. Onder integraliteit of meekoppelen wordt verstaan het combineren van waterveiligheid met andere ambities, het verbreden van de afwegingen en daarmee het bevorderen van maatschappelijke meerwaarde. Er kunnen koppelingen worden gelegd met ambities op de terreinen van natuur, stadsontwikkeling, landbouw, recreatie, droge infrastructuur, bedrijfsterreinen etc.

3.3. Maatregelen in de ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing om schade en slachtoffers verder te beperken

Het economische en maatschappelijk belang van het op orde hebben en houden van de bescherming van Nederland tegen overstromingen is groot. Een overstroming is echter nooit uit te sluiten. Sterker nog: het is realistisch om ervan uit te gaan dat het een keer mis gaat. De gevolgen van een overstroming zijn groot. Het gaat niet alleen om de fysieke aspecten van een overstroming maar ook om de sociaalpsychologische gevolgen (zie ook het recent uitgebrachte rapport van het PBL 'Kleine kansen, grote gevolgen', mei 2014). Daarnaast moet de imagoschade die Nederland oploopt bij een langdurige en maatschappelijk ontwrichtende overstroming en de effecten hiervan voor Nederland als aantrekkelijk vestigingsland voor internationale bedrijven en als kennisland op het gebied van waterveiligheid niet worden onderschat.

De commissie vindt het daarom noodzakelijk dat er naast de maatregelen die de kans op een overstroming verminderen, ook maatregelen worden genomen die de gevolgen van een overstroming beperken. Denk aan maatregelen in de ruimtelijke ordening (waterrobuuste (her)inrichting) en extra maatregelen in de rampenbeheersing. Ook

sturing in de ruimtelijke planning op locaties waar vanuit het oogpunt van waterveiligheid niet gebouwd mag worden en het stellen van inrichtingseisen aan gebouwen dragen bij aan de waterrobustheid van een gebied. De commissie acht deze maatregelen van belang om Nederland meer waterrobuust te maken en daarmee de toekomstige opgave voor de waterveiligheid te beperken. Dat hoeft niet morgen, maar het is zeker ook geen vrijblijvende opgave.

De opgave om te komen tot een meer waterrobuuste inrichting is groot en brengt hoge kosten met zich mee. Deze transitie zal de komende decennia geleidelijk moeten plaatsvinden door de ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied (nieuwbouw en herinrichting) en investeringen in gebouwen consequent aan te grijpen om hieraan maatregelen voor de waterrobustheid te koppelen. Nederland wordt dan in de loop der jaren minder kwetsbaar voor overstromingen. Dat is de enige manier om het betaalbaar te houden.

De commissie wijst er op dat de verwevenheid van maatregelen in de ruimtelijke ordening en de rampenbeheersing groot is en dat het essentieel is dat partijen de maatregelen in laag twee en drie onderling afstemmen. De ruimtelijke inrichting van een woonwijk is bijvoorbeeld bepalend voor de snelheid waarmee een evacuatie kan plaatsvinden. De wijk Stadshagen in Zwolle krijgt een geluidswal die ook dienst doet als noodwaterkering. In geval van een overstroming vanuit de IJssel houdt deze geluidswal het water weken langer tegen, zodat er meer tijd is voor een eventuele evacuatie van bewoners. De ruimtelijke maatregel heeft daarmee dus invloed op de mogelijkheden en het tijdpad van de crisisbeheersing.

Ruimtelijke ontwikkelingen (nieuwbouw en herinrichting) moeten doorwerken in de rampenplannen. In het voorbeeld van Zwolle is bijvoorbeeld in de rampenplannen opgenomen wanneer en door wie de openingen in de geluidswal moeten worden gedicht met zandzakken. Rampenplannen moeten periodiek worden aangepast aan de feitelijke ruimtelijke situatie. Net als de waterbeheerder moet daarom ook de veiligheidsregio op tijd aan tafel zitten om mee te denken over ruimtelijke ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de waterveiligheid en de rampenbeheersing.

De WRR geeft in zijn advies over consistentie in risico- en veiligheidsbeleid een leidraad met vragen die gesteld moeten worden bij het (verder) ontwikkelen van beleid op het gebied van risico's. Voorbeelden zijn vragen over de stand van de kennis over kansen en mogelijke gevolgen, over de verdeling van de lusten en de lasten van het risicobeleid en over de communicatie met publiek en stakeholders. Op deze elementen zal de AcW hieronder verder ingaan.

Analyses waterrobustheid als strategisch kompas voor maatregelen in laag 2 en 3

De commissie ondersteunt de concept-Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie waarin het 'weten' als eerste stap is geformuleerd om inzicht te krijgen in de waterrobustheid van een gebied. Daarbij wordt terecht extra aandacht en prioriteit gegeven aan het inzichtelijk maken van de kwetsbaarheid en ketenafhankelijkheid van vitale en kwetsbare functies. De lokale overheden en provincies zijn verantwoordelijk voor de functies in hun gebied. Voor zover het gaat om vitale en kwetsbare functies van nationaal belang is dit een taak van het Rijk.

Er is de laatste jaren vooral kennis opgedaan over de vraag *hoe* een overstroming kan plaatsvinden, maar nog onderbelicht is wat de consequenties zijn van eventuele

overstromingen. Om een goed beeld te krijgen wat de waterrobuustheid van een gebied is, moet het 'weten' zich in de toekomst meer richten op *wat* er precies fout gaat bij een overstroming. Essentieel onderdeel van dit proces is dat er inzicht ontstaat in de hersteltijd van een gebied. Hoe langer de hersteltijd van een gebied is, des te groter is de ontvricting. Zo zal in een vallei (Maasvallei, IJsselvallei) het water na de overstroming vrij snel uit het gebied verdwijnen, terwijl in diepliggende polders zoals Flevoland het water vele maanden in het gebied zal blijven staan.

De betrokken gemeenten hebben het voortouw bij het in beeld brengen wat de waterrobuustheid van hun gemeente is en zoeken hierbij samenwerking met de waterschappen en veiligheidsregio's. Ook kan het nuttig zijn om bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties hierbij te betrekken, enerzijds vanuit hun gebiedskennis, anderzijds met het oog op het vergroten van de waterbewustzijn. De informatie over de waterrobuustheid die uit deze 'weten' fase naar voren komt, moet worden gebruikt als kompas voor de fase van het 'willen' waarin keuzes worden gemaakt over de te nemen ruimtelijke maatregelen ten behoeve van de waterrobuuste (her)inrichting van bijvoorbeeld een wijk en de maatregelen in de rampenbeheersing. De uitkomsten van de analyses van de waterrobuustheid vormen daarnaast input voor de MIRT gebiedsagenda's waarin de strategische afwegingen tussen ruimte en water op regionaal niveau moeten worden gemaakt.

Kennis en capaciteit

De beperkte kennis en capaciteit bij gemeenten voor de uitvoering van de analyses is naar de mening van de commissie een kwetsbaar punt voor het vervolg. Gemeenteambassadeurs hebben een goede rol vervuld bij het opstellen van de stroomgebiedbeheerplannen van de KRW en bij het Deltaprogramma. De commissie geeft in overweging om de rol van de gemeenteambassadeurs te continueren om ook in de komende periode het waterbewustzijn bij gemeenten te vergroten en aandacht te vragen voor de doorwerking van waterveiligheid in waterrobuuste ruimtelijke inrichting.

De commissie beveelt daarnaast aan dat de deltacommissaris de komende jaren bij de monitoring van het Deltaprogramma extra aandacht besteed aan de totstandkoming van gebiedsanalyses voor de waterrobuustheid.

Instrumenten voor het verbinden van water en ruimte

De fase van het 'weten' is een goede eerste stap. De commissie staat achter het voornemen in het deltaprogramma daarvoor een handreiking en stimuleringsprogramma te ontwikkelen. Om echter de opgedane kennis om te zetten in actie en in de komende decennia daadwerkelijk toe te groeien naar een waterrobuuster Nederland, vindt de commissie het belangrijk om een aantal meer dwingende instrumenten in te zetten die deze transitie kunnen ondersteunen.

Het is allereerst van belang om de MIRT-gebiedsagenda's te gebruiken als strategisch instrument op regionaal niveau voor de doorwerking van waterveiligheidsopgaven in ruimtelijke opgaven en gebiedsontwikkelingen. Daarmee wordt afwenteling van ruimtelijke ontwikkelingen op de waterveiligheid voorkomen. De provincies hebben het voortouw in het toegroeien naar het integreren van wateropgaven in de MIRT gebiedsagenda's. Concreet kan dit bijvoorbeeld leiden tot ruimtelijke reserveringen voor waterveiligheidsmaatregelen, beleid ten aanzien van locatiekeuzes of een meerjarenambitie van een gebied om te komen tot waterrobuuste inrichting.

De watertoets is naar de mening van de commissie een belangrijk instrument waarmee bij lokale ontwikkelingen vroeg in het ruimtelijk proces de waterveiligheidsaspecten worden gewogen. Dat moet al in de fase van structuurvisies gebeuren zodat de watertoets ook invloed krijgt op locatiekeuzen. De watertoets dient naar de mening van de commissie wettelijk verankerd te blijven. De commissie geeft als overweging mee om de watertoets onderdeel te maken van de MER procedure. Dit heeft als voordeel dat de watertoets geen aparte toets meer is en de uitkomsten van de toets meer gewicht krijgen. De MER kan als onderdeel van de onderbouwing van besluitvorming tot aan de Raad van State worden getoetst. De mogelijkheden voor koppeling van de watertoets aan de MER procedure dienen nog nader te worden verkend.

De commissie kan zich voorstellen dat binnen afzienbare termijn vanuit het belang van waterveiligheid eisen gesteld gaan worden in bouwvoorschriften en bestemmingsplannen in die gebieden waarin de mate van ontvruchting groot is bij een overstroming. Het gaat dan om bouwvoorschriften die gedifferentieerd zijn naar gebied en afhankelijk zijn van de specifieke overstromingsrisico's.

Resultaatseisen in de rampenbeheersing

De commissie heeft veel waardering voor het initiatief van de ministeries van IenM en VenJ, de veiligheidsregio's en de waterbeheerders om beter samen te werken aan water en rampenbeheersing. Met het agenderen van waterveiligheid als belangrijk onderwerp waaraan gewerkt moet worden door de veiligheidsregio's is een goede eerste stap gezet. In het Deltaprogramma staat dat rampenplannen op orde moeten zijn, maar wat 'op orde' is moet verder worden ingevuld. De komende tijd vraagt dit om de formulering van resultaatseisen in termen van de bijdrage van de veiligheidsregio's aan het beschermingsniveau bij overstromingen.

De AcW is van mening dat de veiligheidsregio's nog veel moeten investeren in kennis over de gevolgen van een overstromingsramp om te kunnen komen tot goede planvorming. Daarbij behoeven de fase direct na een overstroming en de herstelfase extra aandacht. Nieuwe inzichten in de mogelijkheden en onmogelijkheden van preventieve en verticale evacuatie moeten in de plannen van de veiligheidsregio's worden verwerkt. Zo moet ten aanzien van verticale evacuatie beter zicht komen op de gebieden en de omstandigheden waar dit een goed handelingsperspectief is en moet verder uitgewerkt worden welke inzet dit vraagt van de hulpdiensten. Kennis van de aanwezigheid van vitale functies en de (keten)effecten bij uitval van deze functies bij een overstroming moeten op gestandaardiseerde wijze worden verzameld zodat ook tussen veiligheidsregio's informatie kan worden gedeeld.

De commissie realiseert zich dat hiermee een groot beroep op de veiligheidsregio's wordt gedaan. Tegelijkertijd is er nog onvoldoende zicht op wat veiligheidsregio's wel en niet kunnen bieden. Veiligheidsregio's hebben uiteraard ook andere prioriteiten. De indruk van de commissie is dat er nog onvoldoende capaciteit bij de veiligheidsregio's wordt vrijgemaakt om de ambities op het gebied van waterveiligheid te kunnen waarmaken.

De commissie adviseert daarom een vorm van kennisuitwisseling en periodieke visitaties te introduceren om de veiligheidsregio's te helpen om de kwaliteit van de rampenplannen te vergroten. Deze visitaties dienen dan ook als input voor de jaarlijkse rapportage van de deltacommissaris vanuit zijn monitorende rol.

In andere landen is meer ervaring met rampenbeheersing bij overstromingen (Duitsland, Engeland). Veiligheidsregio's, waterschappen en gemeenten kunnen leren van deze ervaringen in het buitenland.

3.4. Waterbewustzijn en zelfredzaamheid vergroten

Meerlaagsveiligheid heeft tot gevolg dat de verantwoordelijkheid om risico's van overstromingen te beperken voor een deel verschuift van de waterbeheerders naar andere overheden (provincies, gemeenten en veiligheidsregio's) en naar private partijen (burgers en bedrijven). Partijen zijn zich dit echter nog onvoldoende bewust. Door helder in beeld te brengen wat er misgaat bij een overstroming en hoe lang het duurt voor er herstel is, wordt het risicobewustzijn gevoed. Dit leidt tot een beter begrip van de noodzaak om te weten hoe te handelen bij een overstroming. Meer waterbewustzijn draagt ook bij aan de bereidheid van publieke en private partijen om te investeren in het verminderen van de kwetsbaarheid van vitale functies en een meer waterrobuuste inrichting van de omgeving en gebouwen.

Burgers en bedrijven moeten worden geïnformeerd over mogelijke gebeurtenissen en de impact die dat kan hebben in hun omgeving. Het gaat daarbij om het bieden van concrete handelingsperspectieven zoals het inrichten van een gebouw (ICT voorzieningen niet in de kelder) en het vergroten van de zelfredzaamheid bij overstromingen.

Het bereiken van burgers en bedrijven is echter geen eenvoudige opgave. De commissie is van mening dat communicatie met burgers en bedrijven op postcodeniveau moet plaatsvinden, zoals ook de intentie is van de minister. Daarbij moet worden aangesloten bij momenten en middelen die voor burgers vanzelfsprekend en laagdrempelig zijn. Dit vraagt om lokaal maatwerk. Door bijvoorbeeld niet alleen aan de risico's van waterveiligheid aandacht te besteden maar ook aan andere domeinen waaruit risico's voor burgers en bedrijven voortvloeien kan de urgentie en aandacht bij burgers worden vergroot.

Voor het vergroten van het waterbewustzijn en meer waterbewust gedrag bij burgers en bedrijven ziet de commissie dat hiervoor samenspel van verschillende lokale partijen nodig is. De kennis van de veiligheidsregio's over het juiste handelingsperspectief voor, tijdens en na een ramp moet worden gebruikt in de communicatie hierover met burgers en bedrijven. Gemeenten en waterschappen staan het dichtst bij burgers en bedrijven en zijn daarom de meest geëigende partij om het voortouw te nemen in de communicatie over waterveiligheid. Een landelijke publiekscampagne of informatie op een landelijke website kan hierbij hooguit ondersteunend zijn.