

## Verlag bestuurlijke bijeenkomst

# 'Tijd voor waterveiligheid'

25 augustus 2011

Op 25 augustus 2011 is er een bestuurlijke bijeenkomst geweest over het advies 'Tijd voor waterveiligheid', waaraan vertegenwoordigers van waterschappen, gemeenten, provincie en wetenschappers deelnamen. Daarbij waren ook jonge deelnemers uitgenodigd, om uitwisseling van kennis en ervaring mogelijk te maken tussen verschillende generaties. In de bijeenkomst kwam een aantal belangrijke punten uit het advies aan bod, zoals de risicobenadering, normering en verantwoordelijkheidsverdeling. Aan het begin van de bijeenkomst werd een interview gehouden met Tineke Ruijgh, commissievoorzitter, over het advies. De discussie vond plaats op basis van deel 1 van het advies.

### Interview met commissievoorzitter

*Wat ziet u bij waterveiligheid als hoofdtak van de overheid en waarom is dat zo belangrijk?*

Het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting bij een overstroming is de hoofdtak van de overheid. Overstroming kan een klein deel van het land treffen maar heeft een enorme uitstraling. Kijk naar Moerdijk: de spruitjes in Friesland worden niet verkocht omdat er in Moerdijk een ramp is. Datzelfde gebeurt bij een overstroming: mensen moeten weg uit een gebied, wegen zijn niet begaanbaar, je kunt niet naar je werk, niet transporteren, tomaten kunnen niet naar Duitsland toe. Liefst wil je elke overstroming voorkomen maar een kleine overstroming is beheersbaar.

*Waarom kiest u zo nadrukkelijk voor de risicobenadering?*

Voorkomen van maatschappelijke ontwrichting vraagt om risico's beheersen. Vandaar dat wij zeggen: kijk naar de risico's, en kijk welk maatregelenpakket daarbij hoort. Pak op wat de ROR (Europese richtlijn overstromingsrisico's) aangeeft en werk met die vijf typen maatregelen. Dan wordt duidelijker wat de rol van de verschillende overheden moet zijn en hoe ze zouden moeten samenwerken. Ik wil niet zeggen dat het makkelijk zal zijn, het is geen makkelijk advies. Het vraagt nog heel veel van hoe je dat daadwerkelijk gaat vormgeven. Dat is ook wat wij bedoelen met: iedereen moet zich er verantwoordelijk voor voelen. Als je een wijk aan het plannen bent moet je bedenken wat het in de praktijk voor waterveiligheid betekent en moet je het gesprek willen voeren met andere overheden die daar verstand van hebben.

*Kan de landelijke risicoanalyse, zoals jullie voorstellen, betekenen dat de geldstromen anders gaan lopen?*

Het zou heel goed tot andere keuzes kunnen leiden. Juist in het rivierengebied zijn volgens analyses een aantal zwakke schakels. Bij veiligheid moet je zoeken naar steeds meer veiligheid, je neemt steeds een nieuwe stap. Dan zul je daar je blik op moeten richten. Dat betekent dat er dan minder geld is misschien, in de nabije toekomst, om iets in dunner bevolkte regio's te doen of op plekken waar goede mogelijkheden zijn voor evacuatie. Alleen op die manier voorkom je maatschappelijke ontwrichting in Nederland.

*Jullie kiezen ervoor de maatregelen op dijkkringniveau te laten bepalen door verschillende partijen. Levert dat niet meer bestuurlijke 'spaghetti' op?*

Als je echt iets wil met veiligheid dan is het net als met filebestrijding. In het verleden ging men de situatie oplossen op een knooppunt, maar dan verschoof de file naar een ander knooppunt. Nu doet men daar een netwerkanalyse en kijkt van daaruit wat er op de verschillende knooppunten moet gebeuren. Zo zien we dat ook met die rijksanalyse: kijk naar heel Nederland en houdt de integriteit van het systeem in het oog, waar zitten de zwakke plekken. Dan moet op dijkkringniveau besproken worden: wat is hier aan de orde, welke maatregelen wil je treffen. Het kan zijn dat een dijk versterkt moet worden, of bijvoorbeeld een aantal bedrijven uitgeplaatst moet worden.

*Het valt me op dat jullie niet alleen oude rotten uit het vak hebben uitgenodigd, maar ook een paar jonge honden. Waarom is dat?*

Veel van deze 'oude rotten' weten nog hoe het was in 1953, of professoren hebben hen meegenomen in de wil om de situatie te verbeteren. Je hebt een generatie nodig die dat met dezelfde wilskracht wil doen voor de komende 50 jaar.

## Discussie

### Steun voor de risicobenadering

Er was brede steun voor de risicobenadering, risicomangement en de inzet van de betrokken overheden daarvoor. Een risicobenadering is het meest kostenefficiënt. Er zijn ook goede voorbeelden te noemen waar met een goed evacuatieplan geld kan worden bespaard. En dat is nodig in deze tijd van bezuinigingen, zoals van verschillende kanten werd benadrukt: we moeten meer doen met minder. Alleen: kun je wel aankomen met een pleidooi voor een risicobenadering bij de staatssecretaris, terwijl er een tekort van een miljard is op het Hoogwaterbeschermingsprogramma II en III?

Daarnaast was er ongeduld, vooral bij de waterschappen. Men is al zo lang aan het praten over die risicobenadering; hak nu gewoon in een keer de knoop door. We moeten nu politieke keuzes maken, zodat we de risicobenadering kunnen gaan uitwerken. Daar liggen nog lastige vraagstukken die uitwerking behoeven. Een deelnemer meende dat het advies in de uitwerking teveel uitstraalde 'meer doen met meer', terwijl dat 'meer met minder' zou moeten zijn. Aan de andere kant werd gezegd: pas wel op, voor je het weet kom je in een Haagse discussie van 'het kan wel met minder want we zijn toch veilig'.

Een enkeling vond dat de 'systeemsprong' niet nu al plaats moest vinden, maar over een paar jaar. Onderschat de transitieperiode niet. Een van de aanwezige dijkgraven meende dat we er nu nog niet aan toe zijn omdat we de praktische consequenties – ook van het governance deel – nog niet goed genoeg begrijpen. Met vaak weerstand als resultaat!

Vanuit wetenschappelijke hoek werd naar voren gebracht dat we niet moeten spreken over een 'nieuwe benadering' van waterveiligheid of een 'nieuwe visie'. Dat kan averechts werken in de huidige bestuurlijk-politieke context. Bovendien, die risicobenadering zit ook al in wat we tot nog toe hebben gedaan, want we baseren de kans op de mogelijke gevolgen. Benader het vanuit het **verbeteren van het huidige systeem**. Spreek ook niet van zwakke plekken maar van meer aandacht voor de meest **risicovolle plekken** in termen van kwetsbaarheid. De titel van het advies zou dan moeten zijn: 'Waterveiligheid slimmer en beter'. Waar het vooral om draait, is dat we juist de gevolgen en dan met name de factor totale ontwrichting meer aandacht geven: "We lopen meer risico dan mensen en

gebouwen, een dijkdoorbraak kan leiden tot **totale ontwrichting** in het land, met ook gevolgschade voor de internationale reputatie van Nederland!”

Een aantal aanwezigen was bang dat de systematiek die de raden voorstaan te ingewikkeld wordt. Er werd verwezen naar VNK dat ‘smoort in zijn eigen complexiteit’. Een pleidooi werd gehouden van verschillende kanten om het simpel te houden. De filosofie achter de risicobenadering is goed, houd het dan zo simpel mogelijk.

Door enkele deelnemers werd erop gewezen<sup>1</sup> dat de overstromingsrisicobenadering al gehanteerd wordt, en dat er overstromingsrisicobeheerplannen worden gemaakt in het kader van de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR) door provincies, waterschappen en gemeenten. Deze plannen worden gemaakt voor stroomgebieden, niet voor dijkkringgebieden. Het overstromingsrisico wordt in kaart gebracht en de te nemen maatregelen, binnen de vijf typen maatregelen die ook in het advies genoemd worden. Er komt nog een tweede ronde waarin de risico's en de maatregelen op elkaar afgestemd zullen worden. Dit sluit goed aan op het advies.

### Houd normen simpel

Het logische gevolg van een risicobenadering is, zo vonden ook de aanwezigen, een overgang van overschrijdingskans naar overstromingskans. Ook hier wordt al te lang over gepraat: begin morgen met die nieuwe normering! Maar houd het wel simpel.

De gelaagde normering zoals de raden die voorstellen, met grenswaarden op nationaal niveau en normen op basis van overstromingskans bepaald op dijkkringniveau, vonden enkele wetenschappers erg ingewikkeld. Risico uitdrukken in grenswaarden en die in de wet vastleggen zou leiden tot eindeloze discussie, en is heel ingewikkeld om uit te rekenen, zo was de inschatting. Het is bovendien niet uit te leggen. Volgens één deelnemer kan en moet alles in de overstromingskans terecht komen, in één getal. Betrek daar dan wel allerlei andere overwegingen bij die horen bij de risicobenadering.

Enkele vertegenwoordigers van het waterschap pleitten voor het niet te snel overstappen naar andere normering van primaire waterkeringen. Dit leidt tot teveel verwarring, wat een risico is in deze tijd van bezuinigingen. Onderzoek de norm op basis van overstromingskans wel en werk met pilots. En onderzoek vooral de bezwijkkans van de dijk: waar die dijk bezwijkt en hoe de ondergrond er uit ziet. Voor zowel de overstap naar een risicobenadering als voor de overstap naar overstromingskans werd gepleit voor pilots en experimenten<sup>2</sup>: vertaal die naar de bestuurspraktijk, zodat overheden van elkaar leren. Onderzoek en pilots zijn voor je investeringen heel belangrijk. Ga daar niet op beknijselen maar integendeel, professionaliseer dat.

### Centraal – decentraal

De doelstelling van het advies: duidelijke verantwoordelijkheden en permanente inspanning, het beheersen van de gevolgen en voorbereiden op herstel werd onderschreven. Een rijksanalyse waar de grootste risico's zijn kan zelfs een hoop geld opleveren, al werd daarbij de kanttekening gemaakt dat elke 12 jaar wel weinig is. Wel was er enige discussie of er voor het maken van een goede prioritering en een investeringsagenda nu wel of niet een andere normeringssystematiek nodig is.

De decentrale aanpak werd een heldere en duidelijke keuze gevonden, en een vertegenwoordiger van de provincie ondersteunt dat je op dijkkringniveau het beste kunt kijken waar je welke maatregelen moet nemen. Vanuit de hoek van de waterschappen werd opgemerkt dat de dijkkringbenadering ook zijn beperkingen heeft. Houd rekening met het systeemniveau.

1 Zoals ook aangegeven wordt in het advies, deel 2 (red.).

2 In het kader van het Deltaprogramma zijn dergelijke pilots uitgevoerd; de evaluatie is nog niet gereed (red.).

## Pleidooi voor heldere verantwoordelijkheidsverdeling

Duidelijk moet zijn wie wat doet en wie wat betaalt: “definieer verantwoordelijkheden en bevoegdheden op een simpele manier, dan weet iedereen waar die aan toe is”. Men was bang dat de in het advies voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling zou leiden tot onduidelijkheid: “als iedereen verantwoordelijk is dan is niemand verantwoordelijk”. In plaats van meer verantwoordelijkheid op dijkkringniveau pleitten enkele deelnemers voor een sterke regierol van het Rijk. Dit zou ook een afwegings-/afstemmingskader kunnen zijn, gemaakt door het Rijk, voor het dijkkringoverleg. Er werd groot belang gehecht aan de aansluiting van het advies op het Bestuursakkoord Water, daar zou meer uitwerking aan moeten worden gegeven. Het akkoord geeft aan wie wat doet. Vanuit die scherpere rolverdeling, die doelmatig is, kun je komen tot verbindingen. Ga nu met elkaar aan de slag, dan kom je een stap verder.

Er werd door één deelnemer een pleidooi gehouden de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) geen uitbreiding van taken te geven. Dit zou namelijk niet passen in de lijn van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling, en zou voorbij gaan aan de relatie provincie-waterschappen wat toezicht betreft. Ook de positie van de veiligheidsregio's kwam aan de orde: zij pretenderen integrale veiligheid na te streven, maar dit is lastig waar te maken, zie Moerdijk. Zij moeten wel een rol hebben, anders bouw je onmiddellijk een conflict in.

## Investerings in type maatregelen op dijkkringniveau

Enkele wetenschappers vroegen zich af of het wel zin heeft op dijkkringniveau te investeren in andere maatregelen dan hoogwaterbescherming, terwijl er een hele lage kans op overstromen is. Bij een lage kans op overstromen (1:1000 bv) houd je het niet vol om evacuatieplannen up to date te houden en gaan ze een woonwijk, met een omlooptijd van 60-80 jaar, echt niet aanpassen. Dan kun je beter het geld besteden aan het versterken van de dijk.

Sorteer niet op het type maatregelen voor, zo werd gewaarschuwd. De risicoanalyse en de analyse op dijkkringniveau zijn dicterend voor het type maatregelen dat je treft. Daarmee krijg je ook “zo veel mogelijk veiligheid voor je geld”. Je moet wel een vergelijkbaar kader met elkaar afspreken waarmee je kan zien, wat de risicoreductie van het type maatregel is. Tot slot werd er op gewezen dat de begrenzing van dijkringen niet onbetwist is.

## Gebruik watertoets voor gebiedsontwikkeling

De aanwezige gemeenteraadsleden keken verschillend aan tegen het integreren van plannen voor het verbeteren van waterveiligheid met andere plannen. Aan de ene kant werd aangegeven dat veiligheid het toch vaak aflegt tegen andere onderwerpen in de prioriteitenlijst van een gemeente. Het werd ook als lastig ervaren dat er zoveel wordt bijgehaald: “natuur, economie en andere zaken”. Als je een dijk aanpakt moet duidelijk zijn wat prioriteit heeft: veiligheid, economie of natuur. Aan de andere kant werd het als positief ervaren dat de afgelopen 15 jaar, door onder andere het proces van de watertoets, wateroverlastplannen<sup>3</sup> worden geïntegreerd met andere plannen. Die stapeling zorgt juist voor baten (woningen die beter verkocht worden, recreatiegebied etc.). Aanpak van wateroverlast is tegenwoordig vaak een opmaat voor andere ontwikkelingen en levert daardoor juist enthousiasme in de regio op.

Bij de waterschappen was er verschil van mening over het nut van de watertoets. We kunnen zonder, werd er opgemerkt, er wordt zo ook wel samengewerkt om een dijk te verbeteren. Aan de andere kant: “Zoals de watertoets in het advies staat, namelijk hoe ga je de ruimtelijke ontwikkeling vormgeven achter de dijk, daar hebben we nog niet veel voor bedacht. De Watertoets is daar een prima instrument voor maar “zorg voor doorzettingsmacht”.

<sup>3</sup> Opvallend is dat hier over wateroverlast gesproken werd, niet waterveiligheid. Het advies geeft ook al aan dat de watertoets op dit moment nog vooral functioneert bij plannen t.b.v. wateroverlast, niet waterveiligheid (red.).

## Communicatie en uitbouw kennisinfrastructuur

Van voorlichting en communicatie werd door de aanwezigen niet zoveel verwacht: “Postbus 51 werkt niet”, “verwacht niet teveel van communicatie aan de burger over een overstroming die misschien eens in de 1200 of 10.000 jaar voor kan komen”. Aan de andere kant vond één van de aanwezigen dat je juist bij een risicobenadering met communicatie moet beginnen, om een ‘sense of urgency’ op te bouwen. Daarna kun je eigenlijk pas andere partijen erbij gaan betrekken, omdat die pas dan begrijpen waarom aan overstromingsrisicobeheersing gewerkt moet worden. Sluit wel aan bij het handelingsperspectief van de ontvanger van de boodschap en houd het simpel! Door voorlichting krijgt de burger meer begrip voor de besluiten die worden genomen over waterveiligheid en risicobeheersing.

Een veel belangrijkere vraag is – volgens enkele deelnemers – hoe de verantwoordelijke overheden met elkaar communiceren en wie dan welke boodschap uitdraagt. Dat is vaak nog steeds een ratjetoe. Het Rijk moet investeren in kennis en professionalisering van overheden en later de slag maken naar de burger. We moeten ook beter monitoren wat er allemaal wordt gecommuniceerd via sociale media bij rampen en daarvan leren. Bij de brand in Moerdijk was er lokaal veel informatie aanwezig die niet bij professionals aanwezig was. Verder werd met klem benadrukt dat de kennisinfrastructuur over waterveiligheid verder moet worden uitgebouwd en bijgehouden; het is namelijk niet vanzelfsprekend dat die kennis beschikbaar is. Daarbij gaat het er ook om dat we van elkaar leren en samen trainen zodat er een gedeeld afwegingskader ontstaat. Ook hierbij is het belangrijk om te weten wie daarvoor verantwoordelijk is. Onderzoek of je kunt aansluiten bij bestaande informatiepunten, zoals bijvoorbeeld externe veiligheid, met een eigen opleiding en een apart budget.

### Herkomst deelnemers bestuurlijke conferentie

