

## **VOORLOPIG ADVIES NORMERING WATERVEILIGHEID**

### **1. Inleiding**

In 2001 is op initiatief van het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat het interbestuurlijke project Veiligheid Nederland in Kaart (VNK) gestart, met als doel voor beleid en uitvoering overstromingsrisico's technisch-wetenschappelijk beter in beeld te brengen. Na de nodige aanloopproblemen loopt het huidige onderzoeksprogramma VNK2 naar tevredenheid.

In 2005 is het ministerie van Verkeer en Waterstaat de verkenning Waterveiligheid 21<sup>e</sup> eeuw (WV21) gestart. Een belangrijk onderdeel van het WV21-project is de normering van de waterkeringen.

In het Nationaal Waterplan (NWP, 2009) zet het kabinet voor het waterveiligheidsbeleid in op meerlaagsveiligheid met preventie als de primaire peiler van het beleid. Ten aanzien van normering waterveiligheid is ondermeer het volgende opgenomen:

- Het normstelsel voor waterveiligheid (voor de primaire waterkeringen) moet worden geactualiseerd;
- Dit nieuwe normstelsel wordt gebaseerd op een basisveiligheid voor ieder individu, een maatschappelijk aanvaardbaar risico voor grote groepen slachtoffers en een economisch optimaal veiligheidsniveau;
- De normering dient beter dan het huidige systeem rekening te houden met de verschillende faalmechanismen van een waterkering;
- Daarom wordt in de normering een overstap gemaakt van een overschrijdingskans van een dijkvak naar een overstromingskans van een (deel van een) dijkkring.

Het kabinet heeft het voornemen om in 2011 nieuwe normen in een overstromingskans per dijkkring vast te stellen (principebesluit). In 2017 zal dan een definitief besluit over de nieuwe normen worden genomen, dat vervolgens wordt vastgelegd in wet- en regelgeving.

Het vaststellen van de nieuwe veiligheidsnormen in 2011 is door de deltacommissaris aangemerkt als de eerste van vijf deltabeslissingen. De deltacommissaris heeft aangegeven dat hij er belang aan hecht dat het definitieve besluit al in 2014 –en niet in 2017- wordt genomen.

De Adviescommissie Water (AcW) heeft sinds haar oprichting al meerdere malen over waterveiligheid geadviseerd, het meest recent nog in het advies 'Ontwerp Nationaal Waterplan' (2009). Begin 2010 is de AcW benaderd met de vraag of zij in principe bereid zou zijn te adviseren over het concept-principebesluit nieuwe veiligheidsnormen. Mede door de val van het kabinet Balkenende IV heeft het proces vertraging opgelopen en is ook nog geen formele adviesaanvraag van de bewindspersoon ontvangen.

### **2. Mondeling advies**

De voorbereidingen van het principebesluit Normering waterveiligheid lopen volop. Sinds medio 2010 heeft de AcW zich door middel van onderzoek, interviews en presentaties verder verdiept in dit onderwerp. Sinds oktober 2010 is er een nieuwe bewindspersoon voor water. Begin 2011 zal een belangrijke fase zijn in het opstellen

van het principebesluit Normering. Daarom heeft de Commissie, vooruitlopend op een schriftelijk advies, op 19 januari 2011 mondeling advies uitgebracht over de normering waterveiligheid aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Het voorliggende document 'Voorlopig advies normering waterveiligheid' is het basisdocument zoals dat voor het mondeling advies gebruikt is.

### **3. Inhoud advies normering**

De AcW heeft de afgelopen jaren al een aantal adviezen over waterveiligheid uitgebracht. De belangrijkste adviezen zijn nog altijd onverminderd van kracht:

1. De overstap van een overschrijdingskans naar een overstromingskans;
2. Een norm op basis van drie factoren: het individueel risico, het groepsrisico en het economisch optimale veiligheidsniveau;
3. Naast preventie -waartoe ook normering behoort- ook aandacht voor de beperking van de gevolgen en de rampenbeheersing;
4. Bewaken van de voortgang WV21 en het betrekken van de uitkomsten van VNK2.

Een nadere toelichting:

#### **3.1 Van overschrijdingskans naar overstromingskans**

Na ruim vijf jaar voorbereiding in het kader van WV21 en in lijn met het advies van de Deltacommissie 2008 is in het Nationaal Waterplan opgenomen dat het normstelsel voor de primaire waterkeringen zal overgaan van overschrijdingskans naar overstromingskans.

De AcW is van mening dat er goede argumenten zijn om zowel de systematiek als de hoogte van de normen binnen afzienbare tijd aan te passen. Het is een daadwerkelijke verbetering van het huidige normstelsel en als resultaat van het vele voorbereidende werk kunnen de normen ook op een goede wijze afgeleid worden. Beleidsmatig zijn tot nu toe alle voorbereidende stappen goed doorlopen en de voorgenomen wijziging blijkt op een breed draagvlak te kunnen rekenen. Kortom, nog niet eerder was een nieuw normenstelsel zo dicht onder handbereik. De AcW hecht er aan dat de ingezette transitie van overschrijdingskans naar overstromingskans nu wordt doorgezet. Vanzelfsprekend dient dat wel op een zorgvuldige wijze te gebeuren. De AcW stelt zorgvuldigheid boven snelheid en zou het om die reden acceptabel vinden dat het vaststellen van de nieuwe normen niet in 2011, maar pas in 2012 of 2013 plaats zou vinden.

Met betrekking tot argumenten die pleiten voor de overstap naar overstromingskansen, wijst de Commissie graag nog op de volgende punten:

Het doel van het waterveiligheidsbeleid is te komen tot een duurzame beheersing van overstromingsrisico's op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau. Het kabinet kiest daarbij terecht voor een veiligheidsbeleid met een opbouw in drie lagen: preventie, duurzame ruimtelijke planning en rampenbeheersing. De preventie is en blijft de primaire pijler van het beleid. De preventie richt zich op het zodanig ontwerpen van waterkeringen dat ze onder alle relevante omstandigheden (bijvoorbeeld hoge rivierafvoer, springvloed, storm en hoge golven) sterk genoeg zijn zodat de kans op bezwijken voldoende klein is.

Er zijn verschillende manieren waarop de sterkte van een waterkering kan worden aangetast, wat uiteindelijk kan leiden tot het bezwijken van de waterkering<sup>1</sup>. Een normering op basis van een overstromingskans houdt op een goede wijze rekening met de kans (en met de effecten) van al deze faalmechanismen. De huidige normering op basis van overschrijdingskans richt zich daarentegen vooral op de hoogte van de waterkering. Daarbij wordt verondersteld dat, zolang maar wordt voldaan aan de technische randvoorwaarden, de andere faalmechanismen gezamenlijk een kleine bijdrage (maximaal 10%) aan de kans van het bezwijken van een waterkering leveren. Uit studies zoals VNK2 blijkt die kansbijdrage aanzienlijk groter te zijn dan verondersteld.

De Commissie hecht eraan dat een type normering voor de primaire waterkeringen zo goed mogelijk aansluit op het beleidsdoel, te weten de beheersing van de overstromingsrisico's. De overstromingskans per dijkkringdeel sluit hier praktisch gezien het beste op aan.

Een aanvullende reden om te kiezen voor overstromingskans boven overschrijdingskans is dat bij toetsing van de sterkte van waterkeringen naast vaststelling of een kering voldoet aan de vereiste veiligheidsnorm, ook een goed kwalitatief en kwantitatief beeld ontstaat welke faalmechanismen welke bijdrage leveren aan de kans op overstroming. Deze analyse biedt een veel duidelijker beeld van de staat van een waterkering.

Op basis hiervan kan ook een veel kosteneffectievere strategie voor verbetering van de bescherming tegen overstromingen ontwikkeld worden. Met behulp van een goed overzicht van de bijdrage die verschillende maatregelen kunnen leveren aan de reductie van de overstromingskans van de verschillende faalmechanismen, kan op een transparante wijze een optimaal maatregelenpakket worden samengesteld.

### **3.2 De vaststelling van de hoogte van de normering**

Zoals eerder aangegeven is de AcW van mening dat de hoogte van de norm voor primaire waterkeringen gebaseerd dient te zijn op een economisch optimaal veiligheidsniveau, een basisveiligheid voor ieder individu en een maatschappelijk aanvaardbaar risico voor grote groepen slachtoffers. Dit is ook opgenomen in het NWP. In opdracht van DGW zullen de bouwstenen voor die afweging in het voorjaar van 2011 beschikbaar komen. De AcW zou ten aanzien van de hoogte van de normering in ieder geval nog aandacht willen vragen voor de volgende punten:

#### *a) Geen achteruitgang*

Een stelselwijziging van de normering vereist zorgvuldigheid en transparantie. Het is aan te raden als duidelijk uitgangspunt te nemen dat bij de wijziging van het normstelsel ten aanzien van het risico voor overstromingen in principe geen enkel gebied in Nederland minder veilig wordt. Op deze wijze kan eventuele vrees bij

---

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld: water loopt over de dijk, golfoverslag, beschadiging van de dijkbekleding, het afglijden van een stuk van de dijk, een waterstroom onder de dijk waardoor grond onder de dijk wegspoelt (piping) of het bezwijken/niet functioneren van een kunstwerk.

bewoners dat zij ten gevolge van een normstelselwijziging er in veiligheid op achteruit gaan, weggenomen worden.<sup>2</sup>

Overigens betekent dit niet dat de hoogte van de huidige overschrijdingsnormen automatisch minimaal één op één omgezet moeten worden in de hoogte van een overstromingsnorm. Het kan voor bepaalde gebieden zo zijn dat de huidige overstromingskans - ook al voldoet de hoogte van de dijk aan de gestelde vereisten - groter is dan de kans op overschrijding van de waterkering. Het vergt durf en goede communicatieve vaardigheden om dit expliciet te benoemen. Het is evenwel een belangrijke tussenstap omdat daarmee wordt voorkomen dat met de wijziging van het normstelsel 'automatisch' een aanzienlijke versterking van de keringen plaats zal vinden, die gepaard zal gaan met grote investeringen. Het kan overigens een expliciete keus van het kabinet zijn om die versterking gelijktijdig met de normstelselwijziging uit te voeren, maar in dat geval dient dat ook als zodanig gecommuniceerd te worden.

Samengevat, alleen door transparant te zijn over het feit dat geen enkel gebied er in veiligheid op achteruit zal gaan, kan naar verwachting het vertrouwen en daarmee het draagvlak voor een stelselwijziging gewonnen worden. Een tweede reden om expliciet deze tussenstap te maken is om daarmee te voorkomen dat er onmiddellijk grote sommen geld gereserveerd moeten worden om de waterkeringen zodanig te versterken dat de nieuwe overstromingsnorm gehaald kan worden.

*b) Kosten-batenanalyse als uitgangspunt*

In de thans uitgevoerde kosten-batenanalyses is het optimale beschermingsniveau vergeleken met een referentiesituatie (waarbij de waterkeringen een overstromingskans hebben die gelijk is aan de huidige overschrijdingskans en alle keringen aan de toetsing voldoen). De voorlopige uitkomsten laten zien dat een substantieel deel van de dijkeringen in zo'n situatie 'onderverzekerd' is. Het lijkt niet meer dan redelijk om - puur op basis van economische motieven - in ieder geval voor alle relevante dijkeringen (of dijkringdelen) de normen te verzwaren tot dat niveau dat past bij de economische waarde achter de keringen.<sup>3</sup>

*c) Grote groepen slachtoffers*

Aan het risico op grote groepen slachtoffers (het groepsrisico) is tot nu toe nog nauwelijks aandacht besteed in de veiligheidsnormering. Dit wekt verbazing, vooral ook omdat er binnen het externe veiligheidsbeleid geen enkel domein is dat zo'n grote kans geeft op grote aantallen slachtoffers. Deze factor dient dan ook in de bepaling van de hoogte van de normering extra aandacht te krijgen.

### **3.3. Beperken van de gevolgen en rampenbeheersing;**

De Commissie heeft zorg over het ontbreken van goede samenwerking tussen de verantwoordelijke overheden voor de drie lagen van het meerlaagsveiligheidsbeleid. Kansen voor samenwerking doen zich op dit moment zowel voor tussen preventie (waaronder normering) en duurzame ruimtelijke planning (tweede laag) als tussen

---

<sup>2</sup> Dit staat ook in de Beleidsnota Waterveiligheid (2009). In par.3.2. staat: "Uitgangspunt is dat de nieuwe overstromingsnormen ten minste een gelijkwaardige veiligheid bieden als de huidige overschrijdingsnorm. Niemand gaat er in veiligheid op achteruit."

<sup>3</sup> In de Maasvallei doet zich de bijzondere situatie voor dat de hoogte van de normering van de kades een onderdeel vormt van de maatregelen die nodig zijn om benedenstrooms een bescherming tegen overstroming van de rivierdijken te leveren. In die gevallen is voor die kadegebieden een directe koppeling tussen de KBA en de normhoogtes minder vanzelfsprekend. Dit vergt nog wel speciale aandacht.

preventie en rampenbeheersing (derde laag). De binnenkort afgeronde studies ten behoeve van de veiligheidsnormering bieden daar naar verwachting goede aanknopingspunten voor. Zo zou bijvoorbeeld op basis van de slachtofferstudies onderzocht kunnen worden of op die plaatsen binnen een dijkkring waar de kans van individuen om te overlijden groter is dan bijvoorbeeld  $1 \times 10^{-6}$  per jaar, door middel van ruimtelijke inrichtingsmaatregelen of door middel van rampenbeheersingsmaatregelen die kans verkleind kan worden tot aanvaardbare risico's, zonder daarbij meteen de hele dijkkring een zwaardere norm op te leggen.

Een algemene zorg van de commissie is wel dat op het terrein van rampenbeheersing de laatste tijd vrij weinig lijkt te gebeuren.

### **3.4. Proces**

Waterveiligheid is een complex vraagstuk, zowel gezien vanuit de inhoud als vanuit het proces. Bovendien is het een belangrijk vraagstuk, gezien het feit dat het uiteindelijk draait om mensenlevens en grote economische belangen. In zo'n krachtenveld is het vinden van een balans tussen enerzijds voldoende bescherming en anderzijds de betaalbaarheid van de oplossingen een hele opgave.

Dit vergt goede kennis van zaken, een heldere visie op de wijze waarop een dergelijke stelselwijziging doorgevoerd gaat worden en een goed geregisseerd beleidsproces. Op basis van de eerste bevindingen van de Commissie bestaat er zorg of op dit moment aan al die vereisten in voldoende mate wordt voldaan. De Commissie wil de volgende adviezen meegeven:

#### *a) Participatie*

Zorg voor een heldere procesarchitectuur, zoals dat bijvoorbeeld voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water met succes is ontwikkeld. Besteed daarbij voldoende zorg aan de fasering van het proces. Probeer in elke fase voldoende gelegenheid te creëren voor de input van individuele bestuurders van in ieder geval provincies en waterschappen en waar mogelijk gemeenten. Zorg voor een goede en tijdige afstemming met de buurlanden.

Een goede participatie van partijen stelt ook vereisten aan het informatiemanagement, bijvoorbeeld dat alle partijen gelijktijdig over de relevante informatie kunnen beschikken. Een al dan niet gepercipieerd monopolie op informatie werkt uiteindelijk contraproductief omdat dit de transparantie en daarmee het vertrouwen tussen de partijen belemmert. Maak communicatie met de burger ook onderdeel van dit participatieve proces.

#### *b) Zorgvuldigheid*

Een hoge tijdsdruk bij complexe vraagstukken kan uiteindelijk tot flinke vertragingen leiden, vooral als er geen stootbuffers tussen de verschillende deelfasen van een proces zitten. Het keer op keer aanpassen van het tijdschema werkt demotiverend voor de betrokken partijen. Het einddoel, het ontwikkelen van een nieuw normstelsel, kan uiteindelijk alleen maar bereikt worden als op zorgvuldige wijze alle noodzakelijke stappen binnen de daarvoor geplande tijd doorlopen worden.

#### *c) Uitstel tot 2012/2013*

Gezien de vertraging die in 2010 ontstaan is door de voortijdige val van het kabinet en de late oplevering van de basisrapporten, zal het naar verwachting een hele opgave worden om nog in 2011 een in de regio's gedragen principebesluit nieuwe normering door de ministerraad te laten vaststellen. Dit zou op zich niet onoverkomelijk zijn, ware

het niet dat dit voornemen zowel in het NWP als in het Deltaprogramma is opgenomen, waarbij in het laatste geval het besluit zelfs als de eerste deltabeslissing is gekenmerkt. Desalniettemin is de Commissie van mening dat met een extra impuls en intensieve samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen het mogelijk moet zijn om in 2011 tot een verantwoord besluit over de nieuwe normering te komen, zoals het type normering, de indeling van de gebieden in normklassen en een bandbreedte van normering.

De Commissie heeft de zorg dat zonder een dergelijke impuls de wil om de deadline toch te halen, zou kunnen leiden tot het besluit om het bestaande normstelsel, al dan niet met aangepaste normhoogtes, als nieuw principebesluit voor te dragen. Deze variant heeft als nadeel dat er in de komende jaren veel tijd en energie gestoken wordt in het verbeteren van een suboptimale variant, met daarbij het risico dat de daadwerkelijke overstap naar een overstromingskans op de lange baan wordt geschoven.

In het geval dat een extra impuls niet mogelijk is, bepleit de Commissie voor het uitstellen van de oplevering van het principebesluit met één à twee jaar. Dan zou aan de gebiedsgerichte deelprogramma's van het Deltaprogramma wel een indicatie van de ontwerpogave voor de komende decennia meegegeven kunnen worden, zodat zij de komende jaren in een eerste verkenning kunnen onderzoeken welke (met name ruimtelijke) gevolgen dat zou hebben voor hun gebied.

#### **4. Ten slotte**

De AcW vraagt ook aandacht voor de lopende discussie over doelmatig waterbeheer en vooral het voornemen om de verantwoordelijkheid voor de aanleg van de primaire waterkeringen over te hevelen naar de waterschappen. Daarmee zou ook de financiering van de primaire waterkeringen, veel meer dan nu het geval is, bij de waterschappen terecht komen. De vraag is of en zo ja op welke wijze het invoeren van een nieuw normstelsel, met eventuele aanscherping van de normen, extra bemoeilijkt wordt als de totale verantwoordelijkheid voor financiering bij de waterschappen komt te liggen. Ook zal deze overdracht mogelijk leiden tot een lobby om voor elke dijkkring een apart veiligheidsniveau vast te stellen, wat op gespannen voet staat met het voornemen om slechts een beperkt aantal klassen van normering te onderscheiden.