

20 Het Nederlandse overstromingsrisicobeheer van de toekomst: méér (dan) dijken bouwen?

Herman Kasper Gilissen, Willemijn van Doorn-Hoekveld en Ton Lavrijsen¹

Samenvatting

In deze bijdrage bespreken wij het Nederlandse overstromingsrisicobeheer en de meest recente juridische en beleidsontwikkelingen op dat terrein. In het bijzonder gaan wij in op de ontwikkelingen rondom het concept ‘meerlaagsveiligheid’. Naast een sterke traditionele focus op de beperking van de kans op een overstroming vinden er namelijk steeds meer complementaire ontwikkelingen plaats die het beperken van de gevolgen van een eventuele overstroming centraal stellen. Gevolgbeperking kan plaatsvinden in het ruimtelijke spoor (ruimtelijke adaptatie; ‘laag 2’) of in het spoor van de rampenbeheersing (‘laag 3’). Wij achten dit positieve ontwikkelingen, maar menen dat deze in de huidige beleidsconstructie niet voldoende tot hun recht komen. Daarom doen wij enkele aanbevelingen voor de juridische verankering van deze twee gevolgbeperkende strategieën. Hiermee kunnen de effectiviteit en de veerkracht van het Nederlandse overstromingsrisicobeheer worden bevorderd en wordt bijgedragen aan het bereiken van de waterveiligheidsdoelen op de middellange (2030) en de langere termijn (2050).

1 Inleiding

Het Nederlandse overstromingsrisicobeheer wordt traditioneel gekenmerkt door het aanleggen van waterkeringen die de kans op een overstroming beperken.² Dat is ook niet vreemd, want de gevolgen van een overstroming zullen voor een groot deel van het land gezien de ligging daarvan desastreus zijn. Klimaatverandering, (versnelde) zeespiegelstijging, bodemdaling en steeds grotere rivierafvoeren legitimeren de vraag hoe lang Nederland deze benadering van overstromingsrisico’s nog vol kan

-
- 1 Herman Kasper Gilissen en Willemijn van Doorn-Hoekveld zijn universitair hoofd-docent respectievelijk universitair docent bij de Afdeling Staatsrecht, Bestuursrecht & Rechtstheorie en onderzoeker aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht. Ton Lavrijsen is juridisch adviseur bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Zijn bijdrage is op persoonlijke titel. Deze bijdrage is geschreven in het kader van het NWO-TTW project ‘ALLRISK’, P15-21, Project 5 (<https://kbase.ncr-web.org/all-risk/>). Het onderzoek bouwt voort op resultaten van het EU-FP7 Project ‘STARFLOOD’ (www.starflood.eu).
 - 2 Zie M. Kaufmann, W.J. van Doorn-Hoekveld, H.K. Gilissen & H.F.M.W. van Rijswijk, *Drowning in safety. Analysing and evaluating flood risk governance in the Netherlands* (report no. D3.3), Utrecht: STARFLOOD Consortium 2016.

houden.³ In het strategische waterbeleid, met name in het deltaprogramma, worden reeds beleidslijnen ontwikkeld over hoe op de langere termijn kan worden omgegaan met dergelijke, vaak nu nog lastig te voorspellen ontwikkelingen.⁴ De ontwikkeling van het beleidsconcept ‘meerlaagsveiligheid’ vormt een belangrijke pijler onder deze beleidslijnen. Waar het huidige beleid en dat van de nabije toekomst vooralsnog hoofdzakelijk zal zijn gericht op het beperken van de kans van een overstroming door het aanleggen en versterken van waterkeringen, lijkt er ook steeds meer aandacht te komen voor andere strategieën voor overstromingsrisicobeheer.

In dit deze bijdrage bespreken wij de meest recente (beleids)ontwikkelingen en leggen wij de nadruk op deze complementaire⁵ strategieën. Wij schetsen daartoe eerst de theoretische kaders door in te gaan op de risicobenadering die ten grondslag ligt aan het huidige overstromingsrisicobeheer (par. 2) en de strategieën die op basis van die benadering op verschillende niveaus worden onderscheiden (par. 3). Daarna bespreken wij de huidige beleidsontwikkelingen en staan wij uitvoeriger stil bij het beleidsconcept ‘meerlaagsveiligheid’ (par. 4). In paragraaf 5 gaan wij in op de juridische borging van de afzonderlijke ‘lagen’ binnen de meerlaagsveiligheid, waarbij het bereiken van een optimale wisselwerking tussen de verschillende lagen als uitgangspunt dient. Wij sluiten af met de nodige conclusies in paragraaf 6.

3 H.K. Gilissen, *Adaptatie aan klimaatverandering in het Nederlandse waterbeheer. Verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 2013; S. Goytia, M. Pettersson, T. Schellenberger, W. J. van Doorn-Hoekveld & S. Priest, ‘Dealing with change and uncertainty within the regulatory frameworks for flood defense infrastructure in selected European countries’, *Ecology and Society* 2016, 21(4), p. 23, <https://doi.org/10.5751/ES-08908-210423>.

4 Zie www.deltacommissaris.nl/deltaprogramma.

5 Wij spreken bewust van ‘complementaire’ strategieën en niet van ‘alternatieve’ strategieën. Daarmee willen wij benadrukken dat de veerkracht (*resilience*) van een systeem van overstromingsrisicobeheer toeneemt, naarmate daar meer verschillende strategieën aan ten grondslag liggen. Gebruik van de term ‘alternatieve strategieën’ zou ten onrechte de indruk wekken dat de traditionele kansbeperkende strategie kan of moet worden vervangen door (een) andere. Dat is niet het geval; onze aanbevelingen strekken dan ook niet tot fundamentele herziening van het Nederlandse overstromingsrisicobeheer, maar tot een verrijking daarvan. Zie D.L.T. Hegger, C. Green, P.J.J. Driessen, M. Bakker, C. Dieperink, A. Crabbé, K. Deketelaere, B. Delvaux, C. Suykens, J.C. Beyers, M. Fournier, C. Larrue, C. Manson, W.J. van Doorn-Hoekveld, H.F.M.W. van Rijswijk, Z.W. Kundzewicz & S.B. Goytia, *Flood Risk Management in Europe: Similarities and Differences between the STAR-FLOOD consortium countries*, Utrecht: STAR-FLOOD Consortium 2013; D.L.T. Hegger, P.P.J. Driessen & M. Bakker (red.), *A view on more resilient flood risk governance: key conclusions of the STAR-FLOOD project*, Utrecht: STAR-FLOOD consortium 2016; C.B.R. Suykens, S.J. Priest, W.J. van Doorn-Hoekveld & H.F.M.W. van Rijswijk, ‘Sticks and carrots for reducing property-level risks from floods: an EU–US comparative perspective’, *Water International* 2019, nr. 5, p. 622-639, DOI: 10.1080/02508060.2019.1640957. www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02508060.2019.1640957

2 Een risicobenadering in het waterveiligheidsbeleid

Absolute bescherming tegen overstromingen kan niet worden gegarandeerd. Maar de kans op overstromingen en de negatieve gevolgen daarvan kunnen wel worden verminderd, waardoor het algehele overstromingsrisico afneemt. Met dit uitgangspunt is de Richtlijn overstromingsrisico's⁶ (Ror) in het leven geroepen. De Ror definieert de term 'overstromingsrisico' als 'de kans dat zich een overstroming voordoet in combinatie met de mogelijke *negatieve gevolgen* van een overstroming voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid [cursivering auteurs].'⁷ Een overstromingsrisico (R) kan in een eenvoudige formule dus worden uitgedrukt als de kans (K) in relatie tot de gevolgen (G): $R = K \times G$. In het overstromingsrisicobeheer wordt op basis van deze benadering steeds gezocht naar een optimale combinatie van kans- en gevolgbeperkende strategieën (zie hierna) om de regionale risico's van een overstroming op een passende wijze te beheersen.⁸ Inmiddels ligt deze risicobenadering ook ten grondslag aan de Nederlandse waterveiligheidssystematiek.⁹ Onder de Omgevingswet zal dit ook het geval blijven.¹⁰

Dat de Ror het overstromingsrisico als uitgangspunt nam, was een tamelijk grote verandering voor het toenmalige Nederlandse waterveiligheidsbeheer. Aan deze systematiek lagen namelijk lange tijd zogenoemde *overschrijdingskansen* ten grondslag. De in dat verband geldende *overschrijdingskansnormen* gaven de hoogste hoogwaterstand weer waarop de tot directe kering van het buitenwater bestemde primaire waterkeringen¹¹ moesten zijn berekend, mede gelet op overige het water-

6 Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2007 over de beoordeling en het beheer van overstromingsrisico's, *PbEU* 2007, L 288/27 (Ror).

7 Art. 2 lid 2 Ror.

8 S.J. Priest, C. Suykens, H.F.M.W. van Rijswijk, T. Schellenberger, S.B. Goytia, Z.W. Kundzewicz, W.J. van Doorn-Hoekveld, J.C. Beyers & S. Homewood, 'The European Union approach to flood risk management and improving societal resilience: lessons from the implementation of the Floods Directive in six European countries', *Ecology and Society* 2016, nr. 4, p. 50, <https://doi.org/10.5751/ES-08913-210450>.

9 Zie D. van Twist, 'Een goed begin is het halve werk: omzetting van het wetsvoorstel primaire waterkeringen naar het stelsel van de Omgevingswet', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2016/5, p. 150; H.K. Gilissen, F.A.G. Groothuijse, W.J. van Doorn-Hoekveld & H.F.M.W. van Rijswijk, 'De nieuwe veiligheidsnormering voor primaire waterkeringen: niet eenvoudiger, wel beter', *TBR* 2017/142.

10 Zie W.J. van Doorn-Hoekveld, H.K. Gilissen, F.A.G. Groothuijse & H.M.F.W. van Rijswijk, 'Meer zoden aan de dijk met de resultaatgerichte normering van waterveiligheid in de Omgevingswet', *TBR* 2019/165 en T. Lavrijsen, 'De veiligheidsnormering voor primaire waterkeringen onder de Omgevingswet', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2019/4.

11 Primaire waterkeringen zijn de waterkeringen die beveiliging bieden tegen overstromingen vanuit de zee, de grote meren en de grote rivieren. Doorgaans zijn de waterkeringen de beheerder van deze waterkeringen.

kerend vermogen bepalende factoren.¹² Bij deze benadering bestond het beheer dus vooral uit het voorkomen van overstromingen (kansbeperking) en richtten de waterveiligheidsnormen zich bovendien enkel op de hoogte en sterkte van de keringen in relatie tot waterstanden en golfbelasting.¹³ Bij de introductie van de nieuwe waterveiligheidssystematiek ligt de nadruk in het beheer vooralsnog sterk op de kansbeperking, maar aan de nieuwe normeringssystematiek en het onderliggende beleid ligt wel degelijk de risicobenadering ten grondslag.¹⁴

Het streven van dit nieuwe beleid is dat uiterlijk in 2050 voor ieder individu achter een primaire waterkering de kans op overlijden als gevolg van een overstroming niet groter is dan 1:100.000 per jaar. Voor sommige gebieden wordt een hoger beschermingsniveau nagestreefd. Dat is het geval als sprake kan zijn van grote groepen dodelijke slachtoffers, grote economische schade en/of ernstige schade door uitval van vitale en kwetsbare infrastructuur.¹⁵ Om deze doelen te behalen is op basis van specifieke gebiedskenmerken het te bereiken beschermingsniveau vastgesteld. Dit beschermingsniveau geeft uitdrukking aan het (politiek aanvaardbare geachte) overstromingsrisico (R). Op grond van berekeningen van de te verwachten gevolgen (schade en slachtoffers) van een overstroming (G) op een bepaalde locatie zijn vervolgens zogenoemde *overstromingskansnormen* (K) voor dijktrajecten vastgesteld. Deze normen bepalen dus (nog steeds) hoe hoog en sterk een waterkering minimaal moet zijn, maar daarbij is óók gekeken naar de (inrichtings)kenmerken van het gebied dat deze kering moet beschermen.¹⁶ Naarmate de gevolgen van een overstroming in een bepaald gebied minder ernstig zullen zijn, bijvoorbeeld doordat het gebied gemakkelijk te ontvluchten/evacueren is, hoeft voor de kering die dat gebied beschermt een minder strenge norm te gelden, ten opzichte van een (qua bevolkingsdichtheid en economische bedrijvigheid) vergelijkbaar gebied waarvoor deze ontvlucht-/evacuatiemogelijkheden niet bestaan.

Hoewel de risicobenadering in Nederland dus nog steeds vooral van belang is voor het bepalen van de minimale overstromingskans die aan een dijktraject moet worden toegekend om het gewenste beschermingsniveau te bereiken, biedt deze verbreding van de uitgangspunten van het overstromingsrisicobeheer ook ruimte voor risicobeheersing aan de hand van andere dan kansbeperkende (lees: gevolgbeperkende)

12 Zie art. 3 lid 1 Wet op de waterkering en later art. 2.2 lid 1 Waterwet (tot 1 januari 2017).

13 Zie H.J.M. Havekes & H.F.M.W. van Rijswijk, *Nederlands waterrecht in Europese context*, Deventer: Kluwer 2012; Gilissen e.a. 2017.

14 Zie *Kamerstukken II* 2011/12, 31710, nr. 26. Ook aan de (oude) overschrijdingskansnormen lag overigens wel een soort van risicobenadering ten grondslag, maar veel minder expliciet en 'berekend' dan bij de huidige overstromingskansen. Ook bij de overschrijdingskansen gold voor dichtbevolkte gebieden of gebieden met veel economische bedrijvigheid een strengere norm dan voor dunbevolkte gebieden (zie onder andere *Kamerstukken II* 1988/89, 21195, nr. 3, p. 5).

15 Zie Nationaal Waterplan 2016-2021; *Kamerstukken II* 2015/16, 31710, nr. B, p. 15.

16 Zie D. van Twist, 'Een goed begin is het halve werk: omzetting van het wetsvoorstel primaire waterkeringen naar het stelsel van de Omgevingswet', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2016/5, p. 150; H.K. Gilissen, F.A.G. Groothuijse, W.J. van Doorn-Hoekveld & H.F.M.W. van Rijswijk, 'De nieuwe veiligheidsnormering voor primaire waterkeringen: niet eenvoudiger, wel beter', *TBR* 2017/142.

maatregelen. In Nederland wordt daar momenteel (anno 2020) nog weinig toepassing aan gegeven, maar hier valt wel reeds te wijzen op de fundamentele beleidsontwikkelingen in het deltaprogramma, en dan met name de ontwikkelingen rondom het beleidsconcept ‘meerlaagsveiligheid’ (zie hieronder). Nu wij reeds in verschillende bijdragen zijn ingegaan op de kansbeperkende kant van het Nederlandse waterveiligheidsbeheer, willen wij in deze bijdrage de aandacht vestigen op de mogelijkheden voor gevolgbepanking. Maatregelen voor de beheersing van overstromingsrisico’s kunnen worden ingedeeld in verschillende categorieën, die in de communicatie van de Europese Commissie en de literatuur worden aangeduid als strategieën. Daarom bespreken wij hieronder eerst de geïdentificeerde strategieën.

3 Strategieën voor de beheersing van overstromingsrisico’s

Bij de bespreking van het overstromingsrisicobeheer is het van belang dat duidelijkheid bestaat over de gekozen formulering van begrippen. Met name op het gebied van strategieën is dat relevant, aangezien Nederland heeft gekozen voor een in terminologie enigszins afwijkende benadering dan op Europees niveau. Ook de wetenschap blijkt een eigen terminologie en categorisering te hebben ontwikkeld. In deze paragraaf bespreken en vergelijken wij de categorisering en formulering van strategieën voor overstromingsrisicobeheer uit de Ror, het Europese onderzoeksproject ‘STARFLOOD’, en ten slotte de Nederlandse systematiek.

3.1 Strategieën in de Richtlijn overstromingsrisico’s

Binnen het overstromingsrisicobeheer kunnen, zoals gezegd, verschillende categorieën van strategieën worden onderscheiden, waarbinnen uiteenlopende typen maatregelen kunnen worden geschaard. De Ror noemt een drietal strategieën, die aan de basis dienen te liggen van het waterveiligheidsbeleid in de verplicht op te stellen overstromingsrisicobeheerplannen. Onderscheid wordt gemaakt tussen preventie, bescherming en paraatheid.¹⁷ In de Mededeling van de Commissie aan de Raad licht de Commissie deze strategieën toe en voegt daar nog twee (deels buiten de risicobenadering vallende) strategieën aan toe: ‘noodmaatregelen’ en ‘herstelmaatregelen en benutting van ervaringen’. De Commissie definieert deze strategieën en maatregelen als volgt:¹⁸

- Preventie: schade door overstromingen voorkomen door te vermijden dat woonhuizen en industriële installaties worden gebouwd in gebieden die kwetsbaar zijn voor overstromingen of dat in de toekomst kunnen worden; daarvoor kan worden gezorgd door toekomstige ontwikkelingen af te stemmen op het overstromingsrisico en door aangepaste vormen van bodemgebruik en landbouw- en bosbouwpraktijken te bevorderen;

17 Zie art. 7 lid 3 Ror.

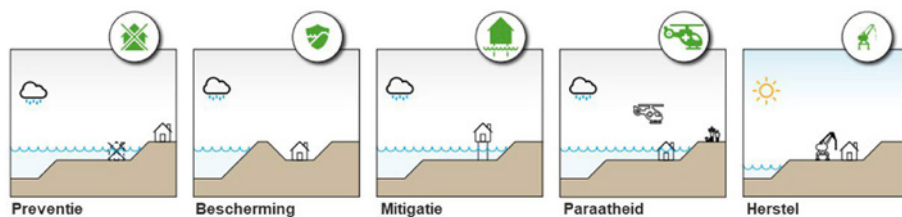
18 COM/2004/0472 def (NL).

- Bescherming: door het nemen van structurele en andere maatregelen de kans op overstromingen en/of de ernst van de gevolgen van overstromingen op specifieke plaatsen doen afnemen;
- Paraatheid: de bevolking informeren over het overstromingsrisico en over de gedragsregels die bij overstromingen moeten worden gevolgd;
- Noodmaatregelen: opstellen van calamiteitenplannen voor als zich een overstroming voordoet;
- Herstelmaatregelen en benutting van ervaringen: zo snel mogelijk de normale situatie herstellen en zowel de maatschappelijke als de economische gevolgen voor de getroffen bevolking verzachten.

3.2 Strategieën binnen het STARFLOOD-project

Ook in het toonaangevende Europese onderzoekconsortium ‘STARFLOOD’ zijn diverse strategieën geïdentificeerd en gedefinieerd.¹⁹ Deze vertonen grote gelijkenis met de strategieën zoals geformuleerd door de Europese Commissie, maar er zijn ook subtiele verschillen. In het STARFLOOD-project zijn de volgende strategieën onderscheiden (zie ook figuur 1):²⁰

- overstromingspreventie (preventie ofwel *prevention*);
- overstromingsbescherming (bescherming ofwel *defense*);
- mitigatie van overstromingsrisico’s (mitigatie ofwel *mitigation*);
- paraatheid (ofwel *preparedness & response*); en
- herstel na overstromingen (herstel ofwel *recovery*).



Figuur 1 Illustratie van strategieën²¹

¹⁹ Zie www.starflood.eu.

²⁰ D.L.T. Hegger, C. Green, P.J.J. Driessen, M.H.N. Bakker, C. Dieperink, A. Crabbé, K. Deketelaere, B. Delvaux, C. Suykens, J.C. Beyers, M. Fournier, C. Larrue, C. Manson, W.J. van Doorn-Hoekveld, H.F.M.W. van Rijswijk, Z.W. Kundzewicz & S. Goytia, *Flood Risk Management in Europe: Similarities and Differences between the STAR-FLOOD consortium countries*, Utrecht: STAR-FLOOD Consortium 2013.

²¹ Bron: T. Raadgever, N. Booister, M. Steenstra, N. van der Schuit, J. van den Bossche, J. Jadot, F. Ohls, W. Kiewisz & D. Lewis, *Praktijkhandboek – Inspiratie voor strategieën voor overstromingsrisicobeheer en -governance*, Utrecht: STARFLOOD consortium 2016, p. 25; de auteurs hebben de illustratie voor de leesbaarheid aangepast.

Met ‘preventie’ wordt, net als in de benadering van de Commissie, bedoeld op proactieve ruimtelijke ordening. Volgens deze strategie wordt er door middel van regulering van grondgebruik voor gezorgd dat zich geen of zo min mogelijk overstromingsgevoelige vormen van grondgebruik vestigen in overstromingsgevoelige gebieden, zodat schade door eventuele overstromingen wordt voorkomen. Dit wordt in populair taalgebruik ook wel aangeduid als ‘het weghouden van de mensen bij het water’.²²

Met ‘bescherming’ wordt bedoeld op structurele maatregelen, zoals dijken en bergingsgebieden die de kans op overstromingen verkleinen.²³ In populair taalgebruik staat deze strategie bekend als ‘het weghouden van het water bij de mensen’.²⁴ De Commissie identificeert bescherming ook als strategie, maar geeft hier een bredere uitleg aan dan in het STARFLOOD-project wordt gedaan. Dat project maakt – in onze ogen terecht – een strategisch onderscheid tussen kans- en gevolgbeperking. De gevolgbeperking valt in STARFLOOD onder ‘mitigatie’.²⁵ Mitigerende maatregelen verzachten de gevolgen van een overstroming, mocht die zich onverhoopt voordoen. Hierbij kan gedacht worden aan het adaptief bouwen, zoals verhoogde vloerpeilen of drijvende woningen, groene infrastructuur en andere adaptieve ruimtelijke maatregelen. Van belang is dat deze strategie ervan uitgaat dat een bepaald gebied van tijd tot tijd kan overstromen, maar dat dat door een adaptieve inrichting tot zo min mogelijk nadelige gevolgen leidt. In de bandering van de Commissie vallen bescherming en mitigatie binnen dezelfde strategie (die verwarrend genoeg wordt aangeduid onder de noemer ‘bescherming’).

Paraatheid wordt zowel in de Mededeling van de Commissie als in het STARFLOOD-project beschouwd als een aparte strategie. Deze strategie is net als mitigatie gericht op gevolgbeperking, maar wel aan de hand van een ander type (niet-ruimtelijke) maatregelen. Hieronder vallen namelijk het opstellen van calamiteitenplannen, evacuatieplannen, het voorlichten van het publiek over wat te doen in geval van

22 W.J. van Doorn-Hoekveld, S. Goytia, C. Suykens, S. Homewood, T. Thuillier, C. Manson, P.J. Chmielewski, P. Matczak & H.F.M.W. van Rijswijk, ‘Distributional effects of flood risk management – a cross-country comparison of pre-flood compensation’, *Ecology and Society* 2016, nr. 4, p. 26, www.ecologyandsociety.org/vol21/iss4/art26/; W.J. van Doorn-Hoekveld, ‘Transboundary Flood Risk Management: Compatibilities of the Legal Systems of Flood Risk Management in the Netherlands, Flanders and France – A Comparison’, *European Energy and Environmental Law Review*, 2017, nr. 3, p. 81-96.

23 Indien een bergingsgebied wordt ingezet, zal het gebied gecontroleerd overstromen, om een ongecontroleerde overstroming elders te voorkomen.

24 Goytia e.a. 2016; M. Gralépois, C. Larrue, M. Wiering, A. Crabbé, S. Tapsell, H. Mees, K. Ek & M. Szwed, ‘Is flood defense changing in nature? Shifts in the flood defense strategy in six European countries’, *Ecology and Society* 2016, nr. 4, p. 37, www.ecologyandsociety.org/vol21/iss4/art37/.

25 M. Fournier, C. Larrue, M. Alexander, D. Hegger, M. Bakker, M. Pettersson, A. Crabbé, H. Mees & A. Chorynski, ‘Flood risk mitigation in Europe: how far away are we from the aspired forms of adaptive governance?’, *Ecology & Society* 2016, nr. 4, p. 49, www.ecologyandsociety.org/vol21/iss4/art49/.

een overstroming, (voorbereiding op) en de daadwerkelijke evacuatie tijdens een overstroming.²⁶

Ten slotte ziet de herstelstrategie op maatregelen en de capaciteit van samenlevingen om weer terug te keren naar de situatie zoals deze was voor een overstroming, dan wel om een nieuwe stabiele situatie te bereiken.²⁷ De term ‘herstel’ wordt dus breed uitgelegd. Deze strategie maakt feitelijk geen onderdeel uit van de risicobenadering, maar is wel expliciet opgenomen in zowel de Mededeling van de Commissie als in het STARFLOOD-project. Dit is in onze ogen terecht, aangezien een goede voorbereiding op (overstromings)risico’s ook vergt dat men nadenkt over wederopbouw na een calamiteit. Uit onderzoek is overigens wel gebleken dat veel lidstaten (waaronder Nederland) deze strategie slechts marginaal hebben geïmplementeerd.²⁸

Uit het STARFLOOD-project volgde onder andere dat een samenleving veerkrachtiger is, indien het overstromingsrisicobeheer niet wordt gedomineerd door één strategie, maar naarmate daarin meerdere strategieën in samenhang met elkaar zijn geïmplementeerd.²⁹ Bij de implementatie van meerdere strategieën bestaat echter wel het risico dat er inhoudelijke of institutionele fragmentatie ontstaat, hetgeen de effectiviteit van overstromingsrisicobeheer kan beperken. Om dit risico in te perken dienen er adequate instrumenten voor samenwerking, coördinatie en communicatie in het leven te worden geroepen langs de lijnen waarvan alle verantwoordelijke en

-
- 26 H.K. Gilissen, M. Alexander, P. Matczak, M. Pettersson & S. Bruzzone, ‘A framework for evaluating the effectiveness of flood emergency management systems in Europe’, *Ecology and Society* 2016, nr. 4, p. 27
- 27 C. Suykens, S.J. Priest, W.J. van Doorn-Hoekveld, T. Thuillier & H.F.M.W. van Rijswick, ‘Dealing with flood damages: Will prevention, mitigation and ex post compensation provide for a resilient triangle?’, *Ecology and Society* 2016, nr. 4, p. 1; C.B.R. Suykens, D. Tarlock, S.J. Priest, W.J. van Doorn-Hoekveld & H.F.M.W. van Rijswick, ‘Sticks and carrots for reducing property-level risks from floods: an EU–US comparative perspective’, *Water International* 2019, nr. 5, p. 622-639, DOI: 10.1080/02508060.2019.1640957, www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02508060.2019.1640957.
- 28 H.K. Gilissen, M. Alexander, P. Matczak, M. Pettersson & S. Bruzzone, ‘A framework for evaluating the effectiveness of flood emergency management systems in Europe’, *Ecology and Society* 2016, nr. 4, p. 27
- 29 P.J.J. Driessen, D.L.T. Hegger, M.H.N. Bakker, H.F.M.W. van Rijswick & Z.W. Kundzewicz, ‘Toward more resilient flood risk governance’, *Ecology and Society* 2016, nr. 4, p. 53; D.L.T. Hegger, P.J.J. Driessen, M. Wiering, H.F.M.W. van Rijswick, Z.W. Kundzewicz, P. Matczak, A. Crabbé, G.T. Raadgever, M.H.N. Bakker, S.J. Priest, C. Larrue & K. Ek, ‘Toward more flood resilience: Is a diversification of flood risk management strategies the way forward?’, *Ecology and Society* 2016, nr. 4, p. 52; S.J. Priest, C. Suykens, H.F.M.W. van Rijswick, T. Schellenberger, S.B. Goytia, Z.W. Kundzewicz, W.J. van Doorn-Hoekveld, J.C. Beyers & S. Homewood, ‘The European Union approach to flood risk management and improving societal resilience: lessons from the implementation of the Floods Directive in six European countries’, *Ecology and Society* 2016, nr. 4, p. 50, <https://doi.org/10.5751/ES-08913-210450>; H.K. Gilissen, M. Alexander, J.C. Beyers, P. Chmielewski, P. Matczak, T. Schellenberger & C. Suykens, ‘Bridges over troubled waters: An interdisciplinary framework for evaluating the interconnectedness within fragmented domestic flood risk management systems’, *Journal of Water Law* 2016, nr. 1, p. 12-26.

bevoegde actoren hun specifieke taken in onderlinge afstemming kunnen uitoefenen.³⁰ In Nederland kennen we bijvoorbeeld de watertoets en de verplichte afstemming van waterplannen en calamiteitenplannen als instrumenten om samenhang (*interconnectedness*) in het overstromingsrisicobeheer te bevorderen.

3.3 Strategieën in nationaal beleid ('meerlaagsveiligheid')

Ook in het Nederlandse waterveiligheidsbeleid zijn strategieën voor overstromingsrisicobeheer te onderscheiden. Zo zijn in het eerste Nationaal Waterplan – onder de noemer 'meerlaagsveiligheid' (MLV) – drie strategieën geïntroduceerd, onderverdeeld in een drietal 'lagen':

Laag 1 – Preventie: het beperken van de kans op overstromingen door versterking van primaire waterkeringen en rivierverruiming;

Laag 2 – Duurzame ruimtelijke planning: de inrichting van een binnendijks gebied om de gevolgen van een overstroming te beperken;

Laag 3 – Rampenbeheersing: de gevolgen van een overstroming beperken doordat de organisatie voor de rampenbeheersing, waaronder evacuatie, op orde is.

Hierin vallen duidelijk één kansbeperkende (laag 1) en twee gevolgbeperkende strategieën (laag 2 en 3) te herkennen. Deze overlappen goeddeels met de eerder besproken strategieën zoals geïdentificeerd door de Commissie en de STARFLOOD-onderzoekers. Een oplettende lezer ziet hier echter ook dat de Nederlandse terminologie niet geheel strookt met de gebruikelijke aanduiding van strategieën op Europees niveau. De term 'preventie' in de Nederlandse systematiek wordt gebruikt om het voorkomen van een overstroming aan te duiden, terwijl deze term in de andere verzamelingen wordt gebruikt voor proactieve ruimtelijke maatregelen. De Nederlandse preventiestrategie wordt in de andere verzamelingen aangeduid met de term 'bescherming'. Voorts valt de derde laag (rampenbeheersing) samen met de derde en vierde strategie van de Commissie (paraatheid en noodmaatregelen) en de vierde STARFLOOD-strategie (paraatheid). De vijfde strategie (herstelbevordering) komt in het Nederlandse waterveiligheidsbeleid überhaupt niet expliciet voor. Dit is ook in de literatuur reeds opgemerkt en wordt hoofdzakelijk geweten aan het kenmerklijke gebrek aan bewustzijn dat de samenleving geconfronteerd kan worden met een overstroming waarvan zij moet herstellen.³¹

30 H.K. Gilissen, M. Alexander, J.C. Beyers, P. Chmielewski, P. Matczak, T. Schellenberger & C. Suykens, 'Bridges over troubled waters: An interdisciplinary framework for evaluating the interconnectedness within fragmented domestic flood risk management systems', *Journal of Water Law* 2016, nr. 1, p. 12-26.

31 Zie over gebrek aan bewustzijn: M. Kaufmann, W.J. van Doorn-Hoekveld, H.K. Gilissen & H.F.M.W. van Rijswijk, *Drowning in safety. Analysing and evaluating flood risk governance in the Netherlands* (report no. D3.3), Utrecht: STARFLOOD Consortium 2016; D.L.T. Hegger, P.J.J. Driessen & M.H.N. Bakker (red.), *A view on more resilient flood risk governance: key conclusions of the STAR-FLOOD project*, Utrecht: STAR-FLOOD consortium 2016; W.J. van Doorn-Hoekveld, S.B. Goytia, C. Suykens, S. Homewood, T. Thuillier, C. Manson, P.J. Chmielewski, P. Matczak & H.F.M.W. van Rijswijk, 'Distributional effects of flood risk management – a cross-country

3.4 Overzicht van strategieën

Bij de bestudering van strategieën voor overstromingsrisicobeheer kan gemakkelijk verwarring ontstaan wegens verschillen in terminologie en categorisering; men dient daarop bedacht te zijn. In Tabel 1 geven wij een overzicht van de in de vorige paragrafen besproken strategieën en hun onderlinge verband. In de volgende paragraaf gaan wij nader in op het Nederlandse waterveiligheidsbeleid.

Tabel 1 Overzicht van verschillende (categorisering van) strategieën binnen het overstromingsrisicobeheer

Type maatregelen	Europese Commissie	STARFLOOD	Nederland (MLV)
Proactieve ruimtelijke ordening	Preventie	Preventie	Laag 2: Duurzame ruimtelijke planning
Harde infrastructuurele maatregelen	Bescherming	Bescherming	Laag 1: Preventie
Mitigerende maatregelen	Preventie	Mitigatie	Laag 2: Duurzame ruimtelijke planning
Vorbereiding op een overstroming	Paraatheid	Paraatheid	Laag 3: Rampenbeheersing
Maatregelen tijdens een overstroming	Noodmaatregelen	Paraatheid	Laag 3: Rampenbeheersing
Herstel	Herstelmaatregelen en benutting van ervaringen	Herstel	X

4 Overstromingsrisicobeheer in Nederland

4.1 Beleidsontwikkelingen: het deltaprogramma

In september 2010 is het eerste deltaprogramma verschenen. In het deltaprogramma werken overheden van alle bestuurslagen samen aan waterveiligheid, de beschikbaarheid van zoetwater en een klimaatbestendige en waterrobuuste ruimtelijke inrichting (ruimtelijke adaptatie). Dat doen ze onder de regie van een deltacommissaris, de regeringscommissaris voor het deltaprogramma. Ter financiering en bekostiging van de uit het deltaprogramma voortvloeiende maatregelen is het deltafonds in het leven

comparison of pree flood compensation', *Ecology and Society* 2016, nr. 4, p. 26, www.ecologyandsociety.org/vol21/iss4/art26/.

geroepen. De juridische basis voor het deltaprogramma, de deltacommissaris en het deltafonds is te vinden in de Waterwet.³²

Nederland voorbereiden op de toekomst. Dat staat centraal in het deltaprogramma. Het in beeld brengen van veranderingen of mogelijke veranderingen die Nederland te wachten staan en het op basis van dat beeld voorbereiden van beleidsvoorstellen, vormt de kern. In dat kader worden de gevolgen van klimaatverandering, zoals de zeespiegelstijging en toename van perioden met extreme neerslag, maar ook de op de lange termijn te verwachten economische en ruimtelijke ontwikkelingen in kaart gebracht. Ook wordt beoordeeld of bestaand beleid en bestaande wet- en regelgeving voor waterveiligheid, waterbeschikbaarheid en ruimtelijke adaptatie toekomstbestendig is.³³

De effecten van klimaatverandering voor Nederland op de lange termijn zijn voornog niet duidelijk. Het doen van voorspellingen daarover brengt onzekerheden met zich mee. Daarom worden binnen het deltaprogramma strategieën gehanteerd die ruimte laten om op een later moment over te stappen op een andere strategie en worden maatregelen ontwikkeld die op een later moment nog aangepast of uitgebreid kunnen worden als de omstandigheden daarom vragen. Dit wordt *adaptief delta-management* genoemd.³⁴

In de periode van september 2010 tot september 2014 zijn onder de vlag van het deltaprogramma voorstellen ontwikkeld voor beleidsstrategieën om de langetermijnopgaven voor waterveiligheid, de zoetwatervoorziening en ruimtelijke adaptatie aan te pakken. Het Rijk en de (koepels van de) decentrale overheden hebben deze beleidsvoorstellen omarmd.³⁵ Op basis van deze voorstellen hebben deze overheden nieuw beleid vastgesteld. Het Rijk heeft dat gedaan door op 1 december 2014 de ‘Tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan’ vast te stellen.³⁶

In het deltaprogramma wordt jaarlijks gerapporteerd over de voortgang van de uitvoering van de vastgestelde langetermijnbeleidsstrategieën. In dit kader wordt vastgesteld of de uitvoering van de strategieën op koers ligt en wordt tevens beoordeeld of ontwikkelingen aanleiding geven deze strategieën te actualiseren.

Eenmaal in de zes jaar vindt er een herijking van de langetermijnstrategieën voor waterveiligheid, de zoetwatervoorziening en ruimtelijke adaptatie plaats. In het kader van deze herijking wordt systematisch bezien of deze beleidsstrategieën wijzigingen behoeven wegens nieuwe inzichten, ontwikkelingen of maatschappelijke opvattingen. De resultaten van het eerste herijkingsproces worden in het Deltaprogramma 2021 gepresenteerd. Indien de herijking aanleiding geeft om beleid te wijzigen, dan zal de deltacommissaris daarvoor voorstellen doen. Die voorstellen, en de reactie daarop van het kabinet, worden in of bij het Deltaprogramma 2021 gepresenteerd.³⁷

32 Zie art. 3.6a-3.6e, art. 4.9-4.10 en art. 7.22a-7.22d Waterwet.

33 Zie ook Deltaprogramma 2011; Bijlage bij *Kamerstukken II* 2010/11, 31710, nr. 17, p. 3.

34 Deltaprogramma 2012; Bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 31710, nr. 23, p. 8.

35 Bestuursvereenkomst Deltaprogramma borging deltabeslissingen en voorkeursstrategieën, *Stcrt.* 2014, 26797.

36 Tussentijdse Wijziging van het Nationaal Waterplan; Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 31710, nr. 34.

37 Deltaprogramma 2020; Bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35300-J, nr. 4, p. 19.

Het Deltaprogramma 2021 verschijnt op Prinsjesdag 2020 als het door de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Staten-Generaal wordt aangeboden.³⁸

4.2 Meerlaagsveiligheid nader beschouwd

In het beleidsconcept ‘meerlaagsveiligheid’, dat het kabinet met de vaststelling van het eerste Nationaal Waterplan (hierna: NWP 2009) heeft geïntroduceerd, worden drie lagen onderscheiden voor het treffen van kans- en gevolgbeperkende maatregelen (zie ook hierboven).

Preventie vormt de kern van het waterveiligheidsbeleid en is de belangrijkste pijler in de waterveiligheidsaanpak. Sinds jaar en dag wordt primair ingezet op het voorkomen van overstromingen.³⁹ Het stelsel van primaire waterkeringen, waarvoor in de Waterwet een waterveiligheidsnormering is opgenomen en het daarmee verband houdende toets- en ontwerpinstrumentarium vormen de voornaamste voorzieningen om de kans op een overstroming te beperken.⁴⁰

Ook de tweede en de derde laag krijgen in het NWP 2009 aandacht. Omdat een overstroming nooit volledig uit te sluiten is, heeft het kabinet in het NWP 2009 aangekondigd dat het aanvullend op het preventieve spoor ook in wil zetten op het beperken van de gevolgen van een mogelijke overstroming door overstromingsrisico’s expliciet mee te wegen bij grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen. Waterveiligheid zou een van de aspecten moeten zijn bij de locatiekeuzes en afwegingen rond de inrichting van een gebied. Ook is in het NWP 2009 aangekondigd dat de derde laag, de rampenbestrijding en crisisbeheersing, op orde dient te zijn.⁴¹

5 Mogelijkheden en belemmeringen voor de juridische borging van meerlaagsveiligheid

Zoals hierboven reeds werd gesteld, is de meerlaagsveiligheid tot op heden vooralsnog een beleidsconcept en ligt de nadruk bij de implementatie daarvan op de eerste laag: het beperken van de kans op overstromingen. Bij het bepalen van de hoogte van de waterveiligheidsnormen waarin de overstromingskans per dijktraject is uitgedrukt is wel rekening gehouden met de gevolgen van een eventuele overstroming.⁴² De situatie en ontwikkelingen in de lagen 2 en 3 zijn wegingsfactoren voor de in laag 1 te nemen beslissingen. Concrete ruimtelijke ontwikkelingen kunnen er in dat

38 Art. 4.10 Waterwet.

39 W.J. van Doorn-Hoekveld, H.K. Gilissen, F.A.G. Groothuijse & H.F.M.W. van Rijs-
wick, ‘Je maintiendrai! Met de wettelijke normering van waterveiligheid in Nederland’,
Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Omgevingsbeleid 2019, nr. 2, p. 155-164.

40 Zie hoofdstuk 2, par. 2 en 4 van de Waterwet, evenals de bijlagen II en III. In het
stelsel van de Omgevingswet komen deze normen terug als omgevingswaarden
(par. 2.1.1 Besluit kwaliteit leefomgeving) en geldt een vergelijkbaar monitorings-
regime (par.10.1.2.1 Besluit kwaliteit leefomgeving).

41 NWP 2009; Bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 31710, nr. 12, p. 75.

42 *Kamerstukken II* 2015/16, 34436, nr. 3, p. 3.

opzicht toe leiden dat de overstromingskansnorm voor een kering dient te worden aangescherpt om de doelen van het waterveiligheidsbeleid te kunnen behalen, omdat de gevolgen van een overstroming zijn toegenomen. Andersom geldt in beginsel ook dat er een minder strenge norm voor een kering kan gaan gelden, waardoor een versterkingsopgave zelfs kan worden afgewend, als er maatregelen en voorzieningen in laag 2 of laag 3 worden getroffen om de gevolgen van een overstroming te beperken.⁴³ Het uitgangspunt is dat er een gebalanceerd systeem bestaat waarin het beschermingsniveau dat op basis van doelen van het waterveiligheidsbeleid is vastgesteld (zie hierboven) wordt behaald. Ontwikkelingen kunnen het bereiken van dit beschermingsniveau onder druk zetten. Dat kunnen klimatologische ontwikkelingen zijn, maar ook grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen waarbij geen of onvoldoende rekening is gehouden met overstromingsrisico's of een (te) beperkte capaciteit of kwaliteit van de rampenbeheersing. Waar de eerstgenoemde ontwikkelingen lastig zijn te beteugelen, zijn de laatste twee wel degelijk in de hand te houden. Om van een gebalanceerd systeem te kunnen spreken, dienen er waarborgen te bestaan om onwenselijke ontwikkelingen in laag 2 of laag 3 te voorkomen of daar voorwaarden aan te kunnen stellen, zodat de nadelige gevolgen van een overstroming niet toenemen. In onze ogen zijn dergelijke waarborgen nog onvoldoende ontwikkeld. Hieronder doen wij aanbevelingen voor systeemverbetering.

5.1 Borging van gevolgbeperking (laag 2): de introductie van een toelaatbaarheidstoets

In de Tussentijdse wijziging van het NWP 2009 is beleid over 'ruimtelijke adaptatie' geïntroduceerd. Het beleidsdoel van dit thema is dat Nederland in 2050 zo goed mogelijk klimaatbestendig en waterrobuust is ingericht en bij (her)ontwikkelingen geen extra risico op schade of slachtoffers ontstaat als gevolg van een overstroming, voor zover dat redelijkerwijs haalbaar is.⁴⁴ Zo is in deze Tussentijdse wijziging vastgelegd dat nieuwe ontwikkelingen, herontwikkeling en beheer en onderhoud tot zo min mogelijk extra risico op schade of slachtoffers leiden als gevolg van een overstroming als redelijkerwijs haalbaar is. Door de gevolgen van een overstroming bij deze ontwikkelingen zo veel mogelijk te beperken kan een toekomstige aanscherping van

43 In dit verband wordt ook gewezen op de onderzoeken die zijn verricht naar zogenoemde 'slimme combinaties' (zie H.K. Gilissen, F.A.G. Groothuijse, D. Korsse & H.F.M.W. van Rijswijk, 'Wettelijke voorziening "Slimme combinaties"' – Rapportage voor Ministerie van I en M, HBJZ, UCWOSL, Utrecht 8 juni 2016). Een slimme combinatie betekent dat gevolgbeperkende maatregelen worden getroffen die geheel of gedeeltelijk in de plaats worden gesteld van een dijkversterking. De norm van de primaire waterkering kan dan worden verlaagd, omdat de maatregelen in de ruimtelijke inrichting en/of in de rampenbestrijding de gevolgen van een overstroming reduceren. Het overstromingsrisico blijft door het treffen van deze gevolgbeperkende maatregelen gelijk, maar de kans op een overstroming wordt wel groter.

44 Tussentijdse wijziging van het NWP 2009; Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 31710, nr. 34, p. 31.

de waterveiligheidsnormen worden voorkomen of worden uitgesteld.⁴⁵ Daarnaast is er bijzondere aandacht voor (nationale) vitale en kwetsbare functies, die bij een overstroming tot bovenregionale schade kunnen leiden, zoals de energievoorziening, telecommunicatie, ICT, afvalwaterketen, drinkwatervoorziening, gezondheidszorg (waaronder ziekenhuizen), gemalen en spuimiddelen, wegtransport, chemische bedrijven en laboratoria die ziekteverwekkende stoffen gebruiken. Het beleid van het kabinet is erop gericht dat deze functies in 2050 beter bestand zijn tegen overstromingen.⁴⁶ Deze beleidsdoelen zijn onder het vigerende NWP 2 voortgezet en zijn ook opgenomen in het ontwerp van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), waarin met de inwerkingtreding van de Omgevingswet ook het nationale strategische waterbeleid zal zijn neergelegd.⁴⁷

Uit dit beleid lijkt de opdracht voort te vloeien dat bij ruimtelijke ontwikkelingen onderzocht wordt wat de gevolgen van een overstroming kunnen zijn voor de betreffende ontwikkeling. Als daaruit blijkt dat meer slachtoffers kunnen vallen of meer economische schade op kan treden, dan dient men, voor zover dat redelijkerwijs haalbaar is, mitigerende maatregelen te treffen zodat de gevolgen van een overstroming niet toenemen. Met het oog daarop zijn hulpmiddelen ontwikkeld om in kaart te kunnen brengen welke effecten een overstroming voor een gebied kan hebben en welke (gevolgbeperkende) maatregelen getroffen kunnen worden om ervoor te zorgen dat de effecten niet toenemen.⁴⁸

Tot op heden lijkt de uitvoering van dit beleidsvoornemen echter niet goed van de grond te komen. In de evaluatie van de Deltawet⁴⁹ is gesteld dat ruimtelijke adaptatie een grote mate van vrijblijvendheid kent en er grote verschillen zijn tussen regio's en gemeenten, zowel in bewustwording als in aanpak. Ook blijkt uit evaluatieonderzoek dat weinig partijen, ondanks het bestaan van beleidsinstrumenten zoals de watertoets, de urgentie voelen om bij ruimtelijke ontwikkelingen additionele maatregelen of voorzieningen te treffen om de gevolgen van een overstroming te beperken. De kans op een overstroming is (zeer) klein. Partijen die betrokken zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen voelen zich daarom niet verantwoordelijk voor het treffen van gevolgbeperkende maatregelen. Daarnaast brengt het treffen van dergelijke maatregelen doorgaans extra kosten met zich mee.⁵⁰

Het stellen van landelijke normen voor gevolgbeperking werd in 2017 – zo dit überhaupt al mogelijk zou zijn – niet als een geschikt middel gezien om dit proces te versnellen, omdat de gevolgen van een overstroming bepaald worden door de kenmerken van een gebied. Er werd gevreesd dat een (statische) norm noodzakelijke en wenselijke ruimtelijke ontwikkeling zou belemmeren. Een werkwijze waarbij op lokaal of regionaal niveau in overleg met alle betrokken partijen een ambitie voor

45 Tussentijdse wijziging NWP, p. 32.

46 Tussentijdse wijziging NWP, p. 33.

47 Ontwerp Nationale Omgevingsvisie; Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 34682, nr. 27, p. 55.

48 Zie <https://ruimtelijkeadaptatie.nl/>.

49 Op Peil. Wettelijke ex-post evaluatie Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening; Bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 345113, nr. 1, p. 40.

50 Deltaprogramma 2018; Bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 34775-J, A, p. 122.

gevolgbeperking wordt vastgesteld, zou een passendere oplossing zijn, zo stelde het kabinet in september 2017.⁵¹ Vervolgens heeft in 2018 een ambtelijke werkgroep ‘gevolgbeperking overstromingen’ advies uitgebracht. Dit advies strekte ertoe dat (lokale) overheden gevolgbeperking meenemen in hun gebiedsgerichte aanpak die wordt gevolgd voor ruimtelijke adaptatie. Dit advies is door de bij het deltaprogramma betrokken overheden overgenomen. De voorgestelde aanpak bestaat grofweg uit drie stappen:

1. Het uitvoeren van een *stresstest* om kwetsbaarheden van een gebied in kaart te brengen. Er zijn verschillende instrumenten ontwikkeld om deze kwetsbaarheden in kaart te kunnen brengen.
2. Het op basis van de resultaten van de stresstest voeren van een *risicodialoog* met alle betrokken actoren. Deze risicodialoog moet bijdragen aan de bewustwording over de kwetsbaarheden van het gebied. Ook wordt in de risicodialoog besproken welke concrete maatregelen mogelijk zijn. Deze risicodialoog is mede bepalend voor het bepalen van de ambities die uiteindelijk als uitgangspunt dienen voor het formuleren van beleid. Door de werkgroep is geadviseerd om te komen tot heldere beleidskaders over het acceptatieniveau van gevolgen en een (lieft juridisch afdwingbaar) instrumentarium.
3. Het opstellen van een *uitvoeringsagenda*, waarin planning en budget voor de maatregelen worden opgenomen, die nodig zijn om het beleid te verwezenlijken.⁵²

Het doorlopen van deze stappen moet er onder meer toe leiden dat op ieder overheidsniveau beleid wordt geformuleerd en uitgevoerd dat er voor zover redelijkerwijs mogelijk toe leidt dat ruimtelijke (her)ontwikkelingen niet leiden tot een toename van potentiële slachtoffers en/of economische schade. Over de voortgang van het doorlopen van deze stappen rapporteert de deltacommissaris aan het kabinet.⁵³ In het jaarlijkse deltaprogramma legt het kabinet verantwoording af over de geboekte voortgang en – indien onvoldoende voortgang wordt geboekt – of extra maatregelen of voorzieningen nodig zijn.

Wij onderschrijven het belang van deze ontwikkelingen, maar wijzen er wel op dat er weinig waarborgen zijn dat het doorlopen van deze stappen ook daadwerkelijk zal leiden tot het treffen van gevolgbeperkende maatregelen of het heroverwegen van de voorgenomen ontwikkelingen. Bij het maken van locatiekeuzes zijn andere motieven vaak leidend, zoals de vraag naar woningen of de vanuit bedrijfseconomisch perspectief gunstige ligging. Wij vragen ons dan ook af of het doorlopen van de stappen op basis van een bestuurlijke afspraak voldoende waarborgen biedt dat er vanuit het perspectief van gevolgbeperking een heroverweging van locatiekeuzes plaats zal vinden. Hetzelfde geldt ons inziens ook voor het (laten) treffen van gevolgbeperkende maatregelen. Dat brengt voor een projectontwikkelaar of investeerder immers kosten met zich mee. Hierdoor bestaat het risico dat ondanks dijkversterkingsmaatregelen

51 Deltaprogramma 2018; Bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 34775-J, A, p. 122.

52 Deltaprogramma 2020; Bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35300-J, nr. 4, p. 59, 62-65.

53 Art. 3.6b Waterwet.

het op basis van de doelen vastgestelde beschermingsniveau in delen van het land alsnog niet zal worden geboden, doordat ruimtelijke ontwikkelingen steeds zwaardere eisen stellen aan de bescherming tegen overstromingen.

Indien uit de jaarlijkse rapportage van de deltacommissaris blijkt dat onvoldoende voortgang wordt geboekt ten aanzien van gevolgbeperking, verdient het in onze ogen aanbeveling om, naast de gemaakte bestuurlijke afspraken, te overwegen regels te formuleren over de beoordeling van de toelaatbaarheid van grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen die ertoe dwingen overstromingsrisico's een passende plaats te geven in de besluitvorming. In onze optiek zou het moeten gaan om instructieregels vanuit het Rijk omtrent de inhoud van bestemmingsplannen of, na inwerkingtreding van de Omgevingswet, de inhoud van omgevingsplannen. Hoe deze regels eruit moeten zien, is primair aan de regering en vraagt ook om een politiek-bestuurlijke afweging. Wel willen wij in deze bijdrage meegeven dat in onze ogen voor deze regels inspiratie kan worden ontleend aan de in het natuurbeschermingsrecht ontwikkelde ADC-toets. Als uitgangspunt van de instructieregels heeft dan te gelden dat ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn. Dat geldt uiteraard voor ruimtelijke ontwikkelingen die niet leiden tot extra risico op schade of slachtoffers als gevolg van een overstroming, maar ook voor andere ruimtelijke ontwikkelingen, mits er waar nodig passende gevolgbeperkende maatregelen in laag 2 of 3 worden genomen. Indien een grootschalige ruimtelijke ontwikkeling leidt tot extra risico op schade of slachtoffers en het (redelijkerwijs) niet mogelijk blijkt om gevolgbeperkende maatregelen in laag 2 of laag 3 te treffen, dan mag de ontwikkeling in principe geen doorgang vinden, tenzij komt vast te staan dat er voor de beoogde ontwikkeling geen alternatieve locaties beschikbaar zijn, deze ontwikkeling noodzakelijk is met het oog op het algemeen belang, en voorzien kan worden in (compenserende) maatregelen om aan de aangescherpte overstromingskansnorm voor de kering als gevolg van de grootschalige ruimtelijke ontwikkeling(en) te voldoen.

Voor de verschillende lagen van de meerlaagsveiligheid dragen verschillende overheden een verantwoordelijkheid. Voor de uitvoering van de voorgestelde regels is een goede samenwerking tussen de waterbeheerders (laag 1), de gemeenten en provincies (laag 2) en veiligheidsregio's (laag 3) dus essentieel.

5.2 Borging van de rampenbeheersing (laag 3): de introductie van wettelijke evacuatiefracties

Bij het vaststellen van de hoogte van de waterveiligheidsnormen is rekening gehouden met de zogenoemde 'evacuatiefractie'. De evacuatiefractie is het percentage van de bevolking dat het bedreigde gebied via preventieve evacuatie op tijd kan verlaten.⁵⁴ Het op orde hebben van de crisis- en rampenbeheersing bij overstromingen (laag 3) is daarmee een van de elementen die de hoogte van de normen heeft bepaald. Als de 'evacuatiefractie' niet gehaald zou worden, dan zou dat derhalve consequenties hebben voor de hoogte van de norm. Omdat het effect van preventieve evacuaties is verdisconteerd in de waterveiligheidsnorm, wordt er dan ook veel belang aan gehecht

54 Deltaprogramma 2019; Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 35000-J, nr. 4, p. 36.

dat de overheidsorganen die een taak hebben in de rampenbeheersing, in het bijzonder de veiligheidsregio's, de organisatie daarvan op orde hebben.

Het bestuur van een veiligheidsregio dient iedere vier jaar een risicoprofiel, een beleidsplan en een crisisplan vast te stellen.⁵⁵ Handelingsperspectieven in geval van een overstroming, waaronder (preventief) evacueren en schuilen, zouden onderdeel uit moeten maken van deze plannen. In 2014 hebben de veiligheidsregio's aangegeven dat ze niet kunnen valideren of de evacuatiefracties een realistische inschatting geven van het aantal mensen dat preventief geëvacueerd kan worden bij een dreigende overstroming.⁵⁶ In het kader van het programma WAVE 2020 werken diverse overheden, waaronder de veiligheidsregio's en de waterbeheerders, samen om de voorbereiding op evacuaties bij overstromingen te verbeteren en te bestendigen.⁵⁷ Wij juichen deze ontwikkeling van harte toe, maar wijzen er daarbij wel op dat er ook behoefte bestaat aan de formulering van juridische waarborgen rondom de kwaliteit van de rampenbeheersing in verband met overstromingen.

Tot op heden bestaat er geen verplichting om het preventief evacueren zodanig te organiseren dat ten minste de evacuatiefractie wordt gehaald. Nu de evacuatiefractie een van de elementen is die de hoogte van de norm bepaalt, doet zich de vraag voor of de evacuatiefractie niet meer dwingend moet worden voorgeschreven. De Wet veiligheidsregio's biedt daartoe in onze ogen een goede mogelijkheid. De minister van Justitie en Veiligheid kan op grond van artikel 37 lid 1 Wet veiligheidsregio's landelijke doelstellingen vaststellen voor de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. Voor het vaststellen van deze landelijke doelstellingen voert de minister overleg met het veiligheidsberaad.⁵⁸ Landelijke doelen kunnen gesteld worden als er nationale of internationale belangen in het geding zijn. In de memorie van toelichting worden 'regionale evacuatieplannen bij watersnood' als voorbeeld van een landelijke doelstelling genoemd.⁵⁹ Het verdient in onze ogen aanbeveling dat de minister gebruikmaakt van deze bevoegdheid om de kwaliteit van de rampenbeheersing in verband met overstromingen te waarborgen.

Voor de veiligheidsregio's betekent dit dat het overstromingsrisicobebear een genormeerd onderdeel van hun takenpakket wordt. In artikel 14 lid 2 onder b Wet veiligheidsregio's is bepaald dat de landelijke doelstellingen door de veiligheidsregio's in hun beleidsplannen moeten worden uitgewerkt. Het gaat dan dus om het vertalen van de landelijke doelstellingen naar de regionale situatie. De voorzitters van de veiligheidsregio's zijn op grond van artikel 24 lid 2 Wet veiligheidsregio's verplicht om de minister van Justitie en Veiligheid jaarlijks te informeren over de uitvoering van de landelijke doelstellingen. Waar dit tot (bestuurlijke) weerstand leidt, kan worden gesteld dat het een verduidelijking en tevens concrete begrenzing van een reeds bestaande verantwoordelijkheid betreft. Hiermee wordt de rechtszekerheid vergroot, niet alleen voor particulieren en mede overheden, maar ook voor de bij de rampenbeheersing betrokken instanties zelf.

55 Art. 14 tot en met 16 Wet veiligheidsregio's.

56 Deltaprogramma Veiligheid, Synthesedocument Veiligheid, 2014, p. 23.

57 Deltaprogramma 2020; Bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35300-J, nr. 4, p. 30.

58 Art. 38 Wet veiligheidsregio's.

59 *Kamerstukken II 2006/07*, 31117, nr. 3, p. 16.

6 Conclusies

De klimaatbestendigheid van Nederland hangt in belangrijke mate af van een effectieve bescherming tegen overstromingsrisico's. In deze bijdrage bespraken wij de meest recente inzichten over en (beleids)ontwikkelingen in het huidige overstromingsrisicobeheer. Overstromingsrisico's kunnen, volgens de generieke risicobenadering, aan de hand van verschillende strategieën worden beheerst. Zo kan worden ingezet op de verkleining van de kans op een overstroming, bijvoorbeeld door het aanleggen en versterken van waterkeringen of het treffen van rivierverruimende maatregelen. Ook kan worden geïnvesteerd in gevolgbeperkende maatregelen. Dat kan door overstromingsbestendig te bouwen en (meer en beter) rekening te houden met overstromingsrisico's bij de ruimtelijke (her)inrichting en de functietoekenning aan overstromingsgevoelige gebieden, maar ook door maatregelen in het kader van de rampenbeheersing en crisisbestrijding. Bij dat laatste valt te denken aan het vaststellen van calamiteitenplannen en waar mogelijk het verbeteren van vlucht- en evacuatiemogelijkheden.

De Richtlijn overstromingsrisico's benoemt deze strategieën, maar brengt daartussen geen prioritering aan en bevat geen dwingende bepalingen over welke strategie in welke omstandigheden dient te worden gevolgd. De lidstaten hebben dus veel beleidsvrijheid om hun overstromingsrisicobeheer naar eigen inzichten vorm te geven. Ook in de wetenschap worden verschillende (in grote lijnen vergelijkbare) strategieën onderscheiden. Een belangrijke les die daar wordt getrokken, is dat de veerkracht van een maatschappij en de effectieve bescherming tegen overstromingsrisico's toeneemt naarmate er meer verschillende en op elkaar afgestemde strategieën zijn geïmplementeerd. Wij constateerden dat het huidige overstromingsrisicobeheer in Nederland is geënt op de genoemde risicobenadering. De nadruk daarin ligt wel sterk op de kansbeperking; de ruimtelijke en calamiteitencomponent zijn dienstbaar aan het bepalen van de voor een kering geldende overstromingskansnorm. Van een structurele beheersing van overstromingsrisico's via gevolgbeperkende strategieën is (vooralsnog) geen sprake.

Recente beleidsontwikkelingen – in het bijzonder de aandacht voor gevolgbeperking binnen het deltaprogramma – openen wel mogelijkheden voor de versterking en verrijking van het overstromingsrisicobeheer in Nederland. Door bij ruimtelijke (her)inrichting meer en beter rekening te houden met de gevolgen daarvan voor het overstromingsrisico en door de rampenbeheersing op peil te houden of zelfs te intensiveren kan het gewenste beschermingsniveau (minimaal een individuele jaarlijkse kans op overlijden door een overstroming van maximaal 1:100.000) overal in Nederland beter worden gewaarborgd. Doordat het treffen van complementaire maatregelen in de 'lagen' 2 (ruimtelijke adaptatie) en 3 (rampenbeheersing) nog tamelijk vrijblijvend is en de toegevoegde waarde daarvan vaak nog niet wordt gezien of erkend, is het antwoord op de vraag of dat beschermingsniveau daadwerkelijk wordt geboden momenteel echter nog vooral afhankelijk van de sterkte van de waterkering (laag 1).

In deze bijdrage deden wij twee aanbevelingen voor een (betere) juridische borging van de ruimtelijke en rampenbeheersingscomponent van de meerlaagsveiligheid. Daarmee worden de drie lagen beter op elkaar afgestemd met het oogmerk bij te

dragen aan de effectiviteit van het overstromingsrisicobeheer als zodanig. De eerste aanbeveling strekt ertoe om op rijksniveau te voorzien in instructieregels in verband met de beoordeling van de toelaatbaarheid van (grootschalige) ruimtelijke ontwikkelingen die ertoe dwingen om overstromingsrisico's een passende plaats te geven in de ruimtelijke besluitvorming. Hierbij kan in onze ogen inspiratie worden ontleend aan de in het natuurbeschermingsrecht gehanteerde ADC-toets. Vervolgens strekt onze tweede aanbeveling ertoe om de rampenbeheersingscomponent van de meerlaagsveiligheid een genormeerd onderdeel van het takenpakket van de veiligheidsregio's te maken, door de evacuatiefractie op grond van artikel 37 lid 1 Wet veiligheidsregio's te formaliseren in de vorm van landelijke doelstellingen. Op deze manier wordt meer recht gedaan aan het beleidsconcept meerlaagsveiligheid en krijgt het overstromingsrisicobeheer van de toekomst duidelijker vorm. Dijken zullen we (moeten) blijven bouwen, maar voor onze waterveiligheid zullen we niet langer alleen dáárvan afhankelijk zijn.