

Vergaderjaar 2023–2024

32 698

Hoogwaterbeschermingsprogramma

Nr. 87

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 mei 2024

Op 12 oktober 2023 heeft de Algemene Rekenkamer (AR) het rapport «*Voorbij de dijk. Keuzes in het waterveiligheidsbeleid*» gepubliceerd (Kamerstuk 32 698, nr. 83). In de brief aan de Kamer over het Landelijk Veiligheidsbeeld Primaire Waterkeringen van 8 november 2023 (Kamerstuk 31 710, nr. 82) is aangekondigd dat in het voorjaar 2024 een inhoudelijke reactie zou volgen. Deze reactie treft u hierbij aan.

Voor Nederland is de bescherming tegen overstromingen en de wijze waarop we dat (kosteneffectief) realiseren van cruciaal belang om hier, nu en in de toekomst, veilig te kunnen blijven wonen en werken. Daarom is dit ook speerpunt van het waterveiligheidsbeleid, waarbij de ambitie is om te zorgen dat Nederland de best beveiligde delta ter wereld blijft¹. Dat is een grote opgave, zoals ook duidelijk werd in het landelijk veiligheidsbeeld primaire waterkeringen. Bij de aanpak werkt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) vanuit een brede basis van kennis en ervaring aan waterveiligheid. Het Rijk doet dit in nauwe samenwerking met waterschappen, provincies en gemeenten, zoals in het Deltaprogramma.

Meerlaagsveiligheid is in 2009 in het eerste Nationaal Waterplan geïntroduceerd. Sindsdien is dit principe steeds verder ontwikkeld. Het Nationaal Waterprogramma 2022–2027 werkt meerlaagsveiligheid breder uit dan alleen voor waterveiligheid, het is namelijk ook zeer relevant voor bijvoorbeeld wateroverlast of overstromingen door extreme buien, zoals in Limburg in 2021. Om de gevolgen van klimaatverandering te kunnen verminderen is het van belang de ruimtelijke inrichting in ons land en het beheer zoveel mogelijk klimaatbestendig te maken. Klimaatadaptatie raakt aan veel beleidsdomeinen, de Minister van IenW is coördinerend bewindspersoon voor klimaatadaptatie.

¹ Nationaal Waterprogramma 2022–2027 (Kamerstukken 35 325, nr. 5).

Rijk, gemeenten, waterschappen en provincies zijn allen wel zelf verantwoordelijk voor het integreren van de klimaatadaptatieopgave in het eigen beleid, het klimaatbestendig maken van hun eigen assets, netwerken en (stedelijke en regionale) watersystemen en het bekostigen hiervan. Het Ministerie van IenW stimuleert via diverse sporen klimaatadaptatieve maatregelen bij andere overheden. De inzichten van de AR worden als een ondersteuning gezien van het beleid op het gebied van klimaatadaptatie, wateroverlast en waterbewustzijn.

Er is ook veel onderzoek² gedaan naar meerlaagsveiligheid in relatie tot waterveiligheid. Hieruit blijkt dat voor het beheersen van het risico van overstromingen vanuit het hoofdwatersysteem, preventie via primaire waterkeringen (laag 1) vrijwel altijd aanzienlijk (kosten)effectiever is dan ruimtelijke maatregelen (laag 2) en crisisbeheersing (laag 3). Maatregelen uit laag 2 en 3 kunnen wel helpen de gevolgen van overstromingen te beperken, afhankelijk van de specifieke gebiedssituatie.

Waterveiligheid gaat om het beheersen van de risico's van catastrofale overstromingen, zoals in 1953, waar sprake is van meters water in een groot gebied, veel slachtoffers en schade in de orde van grootte van miljarden euro's. Nederland heeft, in vergelijking met het buitenland, veel laaggelegen en dichtbevolkt gebied met een hoge economische waarde en een historisch gegroeid en bewust gekozen hoog beschermingsniveau dat wettelijk is vastgelegd. Versterking via waterkeringen is daarmee al snel kosteneffectief ten opzichte van andere maatregelen achter de dijken. Daarom wordt hier ook stevig op ingezet in het nationale waterveiligheidsbeleid. Op plekken elders in de wereld met een veel lager beschermingsniveau, zoals in de Verenigde Staten en Engeland, wordt daarom veel uitgebreider ingezet op ruimtelijke maatregelen en organisatorische noodmaatregelen, zoals evacuatie routes.

In lijn met de AR kan worden geconstateerd dat het steeds belangrijker wordt om in de ruimtelijke ordening en inrichting van ons land meer rekening te houden met water(veiligheids)belangen. Niet «in plaats van», maar aanvullend op het bieden van bescherming door waterkeringen.

Klimaatverandering vraagt om scherpere keuzes over hoe we de schaarse ruimte gebruiken en inrichten om daarbij voldoende klimaatrobust en toekomstbestendig te zijn. In de kabinetsbrief «Water en bodem sturend» (Kamerstukken 27 625, nr. 592) zijn hiervoor structurerende keuzes opgenomen. Dit gaat bijvoorbeeld ook over bewuste keuzes waar gebouwd kan worden, waar de AR terecht aandacht voor vraagt. Een voorbeeld van zo'n keuze is dat we in de uiterwaarden (die vallen onder de Beleidslijn grote rivieren) geen nieuwe bebouwing meer toe staan. Daarmee maken we onze rivieren klimaatrobuster en voorkomen we toenemende schade. Daarmee wordt mede uitwerking gegeven aan laag 2 van meerlaagsveiligheid, zoals in het Nationaal Waterprogramma 2022–2027 is beschreven.

Recent is ook het ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptatieve gebouwde omgeving gepubliceerd³. Dit kader geeft meer duidelijkheid over waar er gebouwd kan worden door per locatie de risico's te tonen op het gebied van waterveiligheid, wateroverlast, bodemdaling en drinkwater. Zo kan het ruimtelijk afwegingskader gemeenten, waterschappen en provincies helpen bij locatiekeuzes voor nieuwe ontwikkelingen. Naast de vraag *waar* specifieke functies worden ontwikkeld, geeft de maatlat klimaatadaptatieve

² ENW-advies «meerlaagsveiligheid nuchter bekeken», «Proeve plangebied Deltaprogramma rivieren (waterrobust bouwen)»

³ Kamerstukken 27 625, nr. 666.

groene gebouwde omgeving voor stedelijk gebied ook invulling aan de vraag *hoe* in eventueel kwetsbare gebieden klimaatbestendig gebouwd moet worden (Kamerstukken 32 813, nr. 1195). Hiermee ondersteunt het Rijk andere overheden en marktpartijen om rekening te houden met water en klimaatverandering.

De Beleidstafel wateroverlast en hoogwater heeft op basis van de gebeurtenissen in Limburg in 2021 diverse aanbevelingen gedaan⁴ die in het licht van de inzichten van AR relevant zijn. Aanbevolen is meerlaagsveiligheid toe te passen in het regionale en lokale watersysteem waar ruimtelijke maatregelen, zoals de AR benoemt, juist effectief kunnen zijn. Ook moet er worden gewerkt aan de verbetering van de crisisbeheersing en de samenwerking met de veiligheidsregio's. Daarnaast moet extra worden ingezet op vergroten van het waterbewustzijn zodat bewoners beter voorbereid zijn, waar de AR terecht aandacht voor vraagt. De aanbevelingen van de Beleidstafel worden nu door verschillende waterpartners uitgewerkt. Een belangrijke aanbeveling uit de Beleidstafel is om beter voorbereid te zijn op extreme wateroverlast om zo maatschappelijke ontwrichting te voorkomen. Hiervoor worden bovenregionale stresstesten voor wateroverlast uitgevoerd. Daarin wordt gekeken naar knelpunten die kunnen ontstaan bij extreme neerslaggebeurtenissen, en waar mogelijk ook cascade-effecten kunnen optreden, door uitval van functies inclusief falen van waterveiligheidsmaatregelen. Door op een uniforme werkwijze stresstesten uit te voeren om overlast en ontwrichting in regio's in beeld te brengen, waarin ruimte is voor gebied specifiek maatwerk, wordt het mogelijk om een landelijk beeld op te stellen.

De AR roept op, in het kader toekomstbestendigheid, om verder te kijken dan 2050 wanneer de dijken aan de normen moeten voldoen. Dat doet het Ministerie van IenW al langere tijd. Waterveiligheid is voor Nederland een continue opgave nu en in de (verre) toekomst. Voor de bescherming tegen overstromingen vanuit de zee, grote rivieren en meren is het op orde brengen en houden van de primaire waterkeringen voor de lange termijn de basis. Het waterveiligheidsbeleid is adaptief en cyclisch ingericht. Er wordt continue kennis ontwikkeld en benut en er wordt goed gekeken naar wat er op de lange termijn op ons afkomt. In het Kennisprogramma Zeespiegelstijging wordt onderzocht wat de mogelijke gevolgen van de zeespiegelstijging zijn voor ons land, ook voor de huidige waterveiligheidsstrategie. Ook zijn verschillende denkrichtingen voor de lange termijn nader bekeken (tot en met 5 meter zeespiegelstijging), en gepubliceerd op 4 maart jl. (Kamerstukken 36 410 J, nr. 9). Op dit moment wordt verkend wat de gevolgen van de verschillende denkrichtingen zijn op het watersysteem en voor functies, zoals scheepvaart en natuur, en in termen van ruimtebeslag. Op basis van de kennis die wordt opgedaan kunnen we ons voorbereiden op de toekomst, met inzet van alle lagen binnen het water- en ruimtelijk beleid.

Tot slot

De opgaven op het terrein van water worden in de toekomst alleen maar omvangrijker. Het Rijk blijft zich met de andere overheden en partners inzetten om ons tijdig en slim aan te passen aan de gevolgen van klimaatverandering. Meerlaagsveiligheid biedt verschillende mogelijkheden om de wateropgaven aan te pakken. Deze moeten situationeel worden bekeken. Voor de waterveiligheidssituatie in Nederland geldt dat waterkeringen het meest kosteneffectief zijn om ons te beschermen tegen grootschalige overstromingen. Bij meerlaagsveiligheid gaat het om

⁴ Rapport: «Voorkomen kan niet, voorbereiden wel. Allemaal aan de slag», bijlage bij Kamerstukken 32 698, nr. 74.

«en-en-en», omdat alle drie de lagen hun eigen specifieke doelen en effecten hebben, en die per gebied ook anders kunnen uitwerken.

Om de gevolgen van klimaatverandering te kunnen verminderen is het van belang de ruimtelijke ordening en inrichting in ons land klimaatbestendig te maken. Als coördinerend bewindspersoon voor klimaatadaptatie heb ik de afgelopen jaren al stappen gezet om laag 2 van meerlaagsveiligheid concrete en doelgerichte uitwerking te geven, zoals met de structurerende keuzes voor «Water en bodem sturend», het ruimtelijk afwegingskader, de maatlat klimaatadaptief bouwen en de verdere uitwerking van de aanbevelingen van de Beleidstafel wateroverlast en hoogwater. Dit zal bijdragen aan één van de hoofdambities van het waterbeleid: een veilige en klimaatbestendig delta.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers