



Deltaprogramma | Nieuwbouw en herstructurering

Beleidsinstrumentarium Meerlaagsveiligheid

Project instrumentatie en borging



## Colofon

### **Met dank aan:**

Dit rapport is tot stand gekomen dankzij de inbreng van vele mensen. Van geïnterviewde bestuurders, experts tot ervaringsdeskundigen. We willen hierbij iedereen van harte bedanken voor zijn/haar inbreng.

Eindredactie: Frank Wagemans en David Dik

Mei 2013

Deltaprogramma Nieuwbouw & Herstructurering

# Inhoudsopgave

|  |    |
|--|----|
| 1. Inleiding   | 4  |
| Aanleiding   | 4  |
| Project instrumentarium  | 4  |
| Aanpak project instrumentarium   | 5  |
| Procesaanpak: van divergentie naar convergentie                                    | 6  |
| Inhoudelijk spoor  | 6  |
| Bestuurlijk spoor  | 7  |
| 2. Mogelijke beleidsstrategieën voor meerlaagsveiligheid                           | 9  |
| Juridisch: via wet- en regelgeving, waaronder ruimtelijke regelgeving              | 10 |
| Financieel-economisch: door financiële prikkels                                    | 10 |
| Communicatief en procesmatig: kennis, houding, gedrag, organisatie en samenwerking | 10 |
| Mogelijke beleidsrichtingen  | 11 |
| 3. Uitgangspunten  | 12 |
| Adaptief deltamanagement   | 13 |
| Fasering   | 13 |
| Legitimiteit, draagvlak en communicatie  | 13 |
| Generiek wat moet, lokaal wat kan  | 14 |
| 4. Aanpak per vorm van meerlaagsveiligheid   | 16 |
| Waterrobuuste inrichting   | 16 |
| Vitale en kwetsbare functies   | 21 |
| Rampenbeheersing   | 24 |
| Uitwisseling tussen lagen  | 29 |
| Financiering   | 31 |
| 5. Kansrijke beleidsstrategieën en advies voor het Deltaprogramma 2014             | 34 |
| 6. Vooruitblik voor het Deltaprogramma 2015  | 38 |
| 7. Bronvermelding en bijlagen  | 40 |

# 1. INLEIDING

## Aanleiding

Een belangrijk onderdeel van de discussie over meerlaagsveiligheid gaat over de manier waarop dit wordt georganiseerd. Er is bij iedereen een notie dat meerlaagsveiligheid iets betekent voor de traditionele rolverdeling in waterveiligheidsbeleid en dat mogelijk ook nieuwe beleidsinstrumenten nodig zijn om tot succesvolle toepassing van het concept te komen. Echter deze vraag stellen betekent nog niet dat deze beantwoord is. Het vinden van een passend antwoord is echter een belangrijke voorwaarde om meerlaagsveiligheid niet alleen een term in een beleidsnota te laten zijn, maar ook een term die concreet kan worden toegepast.

## Project instrumentarium

In opdracht van de stuurgroep Nieuwbouw en Herstructurering is in mei 2012 opdracht gegeven voor het project instrumentarium. Het project had twee doelen:

1. In kaart brengen van de opties voor de *governance* van meerlaagsveiligheid. Hierbij wordt gekeken naar onder andere geschikte beleidsinstrumenten, financiering en verantwoordelijkheidsverdeling<sup>1</sup>.
2. De benodigde informatie structureren om de bestuurlijke besluitvorming over deze *governance* voor te bereiden en mogelijk te maken.

Het project instrumentarium gaat niet in op de volgende onderwerpen:

- De inhoudelijke kant van meerlaagsveiligheid, zoals de kosteneffectiviteit van maatregelen en de specifieke locaties waar meerlaagsveiligheid wel of niet kansrijk is. Waar relevant voor de *governance* worden echter wel de resultaten van projecten op dit vlak benoemd.
- De *governance* voor de eerste laag en de daarbij horende discussie over nieuwe normen voor waterveiligheid. Vanzelfsprekend wordt waar nodig de link gelegd met de uitkomsten van Deltaprogramma veiligheid op het gebied van normering en de overgang op de risicobenadering.
- Het beleidsinstrumentarium voor beleid buitendijks. Dit wordt in een separaat onderdeel van het deelprogramma Nieuwbouw en Herstructurering opgepakt. Vanzelfsprekend leveren de huidige ervaringen met buitendijks beleid echter leerpunten op voor binnendijks beleid. Veel praktijken die nu buitendijks worden toegepast, passen naadloos in het denken over meerlaagsveiligheid. Deze worden vanzelfsprekend benoemd in de tekst.

Het project wordt uitgevoerd binnen het deelprogramma Nieuwbouw en Herstructurering en met capaciteit van het IPO en IenM. Daarnaast is expertise ingezet vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam, Deltares, Waterdienst, waterschappen, provincies, gemeentes, rijk en het Watergovernance Centre.

---

<sup>1</sup> De term 'governance' wordt hier gebruikt voor de instrumentele kant van meerlaagsveiligheid, zijnde de gewenste afspraken over beleidsinstrumenten (juridisch, financieel, communicatief), uitspraken over de doeltreffendheid ervan en hun onderlinge samenhang en over de gewenste betrokkenheden van actoren hun verantwoordelijkheden en vereiste verantwoordingsplicht.

## Wat is meerlaagsveiligheid?

Het Nationaal Waterplan 2009-2015 geeft als doel voor het waterveiligheidsbeleid: 'te komen tot duurzame beheersing van overstromingsrisico's op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau.' Het beleid richt zich op bescherming tegen het water én beperking van de maatschappelijke ontwrichting bij een onverhoopte calamiteit. Daartoe wordt meerlaagsveiligheid geïntroduceerd, dat is opgebouwd in drie lagen:

- **Preventie als primaire pijler van beleid**  
Preventie is en blijft de kern van het waterveiligheidsbeleid. Een krachtige kustverdediging met zandsuppleties, ruimtelijke maatregelen in het rivierengebied (Ruimte voor de Rivier) en dijkversterkingen maken ons veilig.
- **Duurzame ruimtelijke planning**  
De tweede laag is erop gericht overstromingsrisico's expliciet mee te wegen bij de keuze van locaties voor grootschalige ontwikkelingen en de inrichting van kwetsbare gebieden, locaties, infrastructuur en gebouwen. Meekoppelen met andere gebiedsopgaven biedt mogelijkheden om duurzaam ruimtelijk te plannen.
- **Rampenbeheersing op orde krijgen en houden**  
Het kabinet geeft daarbij prioriteit aan de (1) versterking van maatschappelijke aandacht voor crisisbeheersing in het algemeen, (2) regievoering en coördinatie, (3) totstandkoming van operationele plannen en (4) de organisatie van de 'waterkolom'. De eerste drie prioriteiten betreffen verbeteringen in de algemene crisisbeheersing. De laatste prioriteit betreft primair verbeteringen in de crisisorganisatie in het waterbeheer door de waterschappen en het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

## Aanpak project instrumentarium

De afgelopen jaren heeft er veel discussie plaatsgevonden over de wenselijkheid van meerlaagsveiligheid, vaak uitgaande van meerlaagsveiligheid als containerbegrip of juist alleen van specifieke facetten van meerlaagsveiligheid.

Om de analyse en *governance*-opties helder te maken en te structureren zijn in het project verschillende vormen van meerlaagsveiligheid te onderscheiden. Twee daarvan hebben een belangrijke ruimtelijke component:

- *Waterveiligheidsopgave (situatie 1 genoemd binnen DP Nieuwbouw en Herstructurering)*  
In deze situatie staat de waterveiligheid en het voldoen aan de waterveiligheidsnormen centraal. Hierbij speelt de vraag welke bijdrage maatregelen in het ruimtelijk domein (of in de rampenbeheersing) kunnen leveren aan de waterveiligheid in plaats van de gebruikelijke ingrepen in de 1e laag. Dit is de enige vorm waarbij maatregelen in de tweede en derde laag in plaats komen van de eerste laag. Bij de andere vormen blijft preventie prioritair en werken de andere twee lagen complementair en versterkend.
- *Waterrobuuste inrichting (situatie 2 genoemd binnen DP Nieuwbouw en Herstructurering)*  
De tweede situatie is juist andersom: welke waterveiligheidsaspecten zouden een rol moeten spelen in de ruimtelijke afwegingen, met als doel waterveiligheidsrisico's niet te laten toenemen en het systeem op orde te houden (voorkomen van een toekomstige investeringsopgave).

Waarbij de bovenste vormen een belangrijke ruimtelijke component hebben, zijn er daarnaast twee vormen die qua *governance* niet alleen een ruimtelijke component hebben. Daarmee valt een gedeelte van deze vormen buiten de scope van het deelprogramma Nieuwbouw en Herstructurering. In opdracht van de stuurgroep Nieuwbouw en Herstructurering zijn deze echter volledig meegenomen in het project:

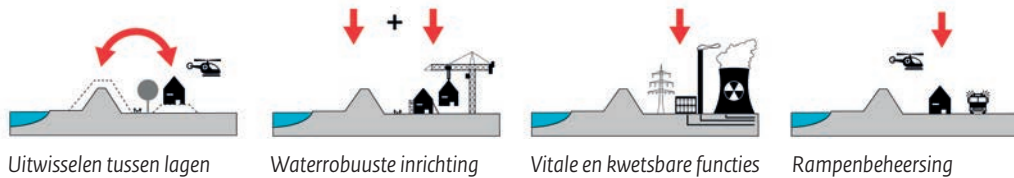
### > Vitale en kwetsbare functies

Beleid voor de bescherming van vitale infrastructuur bij overstromingen.

### > Rampenbeheersing

Beleid en *governance* voor rampenbeheersing bij een (dreigende) overstroming.

Daarmee komen we tot de volgende vier verschijningsvormen van meerlaagsveiligheid:

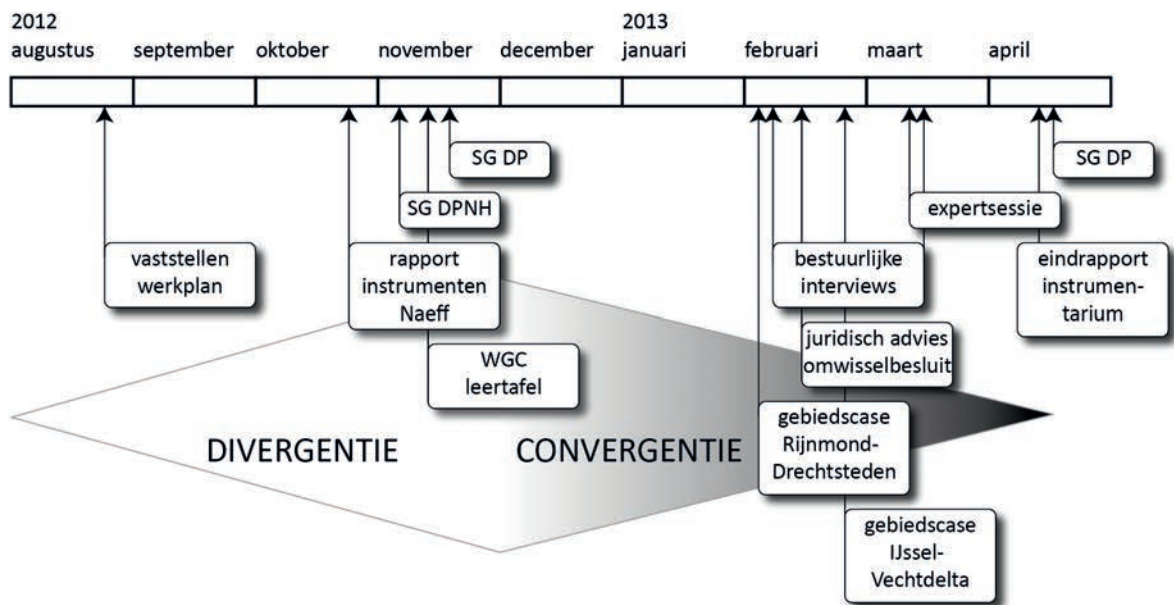


Figuur 1: Vormen van meerlaagsveiligheid

### Procesaanpak: van divergentie naar convergentie

In het project is het proces van divergentie en convergentie gevolgd (zie figuur 2). Eerst een brede verkenning naar de mogelijke opties, beleidsarrangementen en bestuurlijke uitgangspunten. Daarna een fase van convergentie om te komen tot een set van kansrijke beleidsopties.

Daarbij zijn twee werksporen bewandeld; een inhoudelijk spoor en een bestuurlijk spoor. Hieronder worden de uitgevoerde acties per spoor kort benoemd.



Figuur 2: van divergentie naar convergentie

### Inhoudelijk spoor

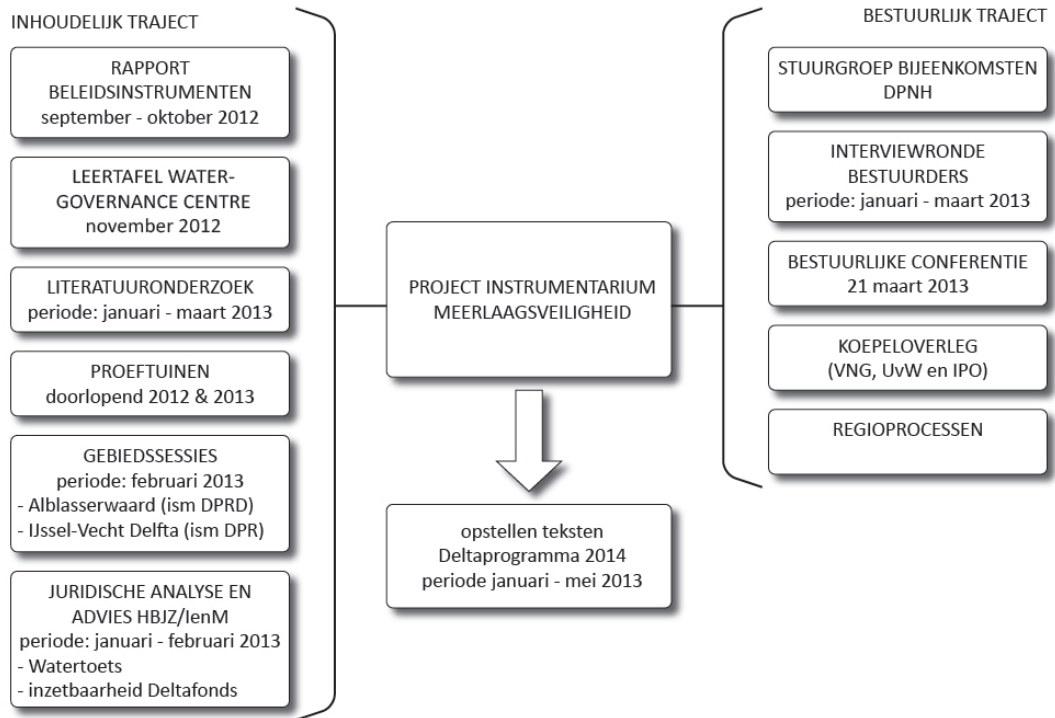
- Rapport: Inventarisatie mogelijke beleidsinstrumenten**  
 Als start van de divergentie fase is in september is een rapport opgesteld waarin alle mogelijke beleidsinstrumenten voor meerlaagsveiligheid in kaart zijn gebracht. Hierbij is gekeken naar zowel juridische, economische en communicatie en organisatorische instrumenten. Dit is gebeurd op basis van al gebruikte beleidsinstrumenten in het Nederlandse waterbeheer maar tevens naar instrumenten die in andere beleidsvelden en in het buitenland worden toegepast. De resultaten zijn in een workshop met experts vanuit het deltaprogramma, diverse overheden en kennisinstellingen op 16 oktober 2012 besproken.
- Leertafel Watergovernance**  
 Op 12 november 2012 is een leertafel georganiseerd door het Watergovernance Centre. Hierbij is met vertegenwoordigers uit de wetenschap en Deltaprogramma besproken wat mogelijk governance opties zijn en wat belangrijke uitgangspunten hiervoor zijn.

- **Analyse Deltares en Erasmus Universiteit**  
Van januari tot maart 2013 hebben Deltares en Erasmus Universiteit een literatuur analyse uitgevoerd naar de mogelijk *governance* opties voor meerlaagsveiligheid. Daarbij is ook gekeken naar internationale vergelijkbare situaties. Dit onderzoek loopt nog en zal naar verwachting eind 2013 opgeleverd worden.
- **Gebiedscases en proeftuinen**  
In het project zijn in twee gebieden, Rijnmond-Drechtsteden en IJssel-Vechtdelta, bijeenkomsten georganiseerd om de resultaten uit het project te spiegelen met de problematiek en behoeftes van deze gebieden waar meerlaagsveiligheid prominent aan de orde is. Daarnaast zijn in verschillende gebieden proeftuinen georganiseerd vanuit het deelprogramma Nieuwbouw en Herstructurering.
- **Juridisch advies omwisselbesluit**  
Vanuit de directie Juridische Zaken van IenM is in februari 2013 een advies uitgebracht over de kansen en belemmeringen om het omwisselbesluit juridisch mogelijk te maken.
- **Advisering watertoets en omgevingswet**  
Op basis van de recent gereedgekomen toekomstvisie watertoets is besproken hoe de watertoets ingezet kan worden voor het procesmatig borgen van verschillende vormen van meerlaagsveiligheid. Daarnaast is advies ingewonnen binnen IenM over de (on)mogelijkheden van de aankomende omgevingswet wat betreft meerlaagsveiligheid.

#### **Bestuurlijk spoor**

- **Stuurgroepen Deltaprogramma**  
In november 2012 en maart 2013 zijn de resultaten ingebracht in de stuurgroep Nieuwbouw en Herstructurering. Uitkomsten zijn onder andere de uitgangspunten die bij het vormgeven van de *governance* opties zijn ingezet. Daarnaast zijn ook de conclusies van de nationale stuurgroep en regionale stuurgroepen, via de uitkomsten van de regioprocessen, gebruikt.
- **Bestuurlijke interviewronde**  
Van februari tot maart 2013 is door Deltares en de Erasmus universiteit een bestuurlijke interviewronde uitgevoerd. Dit is op bestuurlijk en hoog ambtelijk niveau gedaan bij gemeenten, provincies, waterschappen, veiligheidsregio en rijksoverheidsinstanties. Doel hiervan was om de verwachtingen en voorkeuren te peilen wat betreft het kader voor de *governance* van meerlaagsveiligheid.
- **Bestuurlijke conferentie**  
Op 21 maart 2013 is een bestuurlijke conferentie georganiseerd waar het onderwerp meerlaagsveiligheid o.a. aan de orde kwam. Ca. 40 bestuurders van diverse overheden kwamen bij elkaar om de ervaringen met dit onderwerp te delen.
- **Koepeloverleg**  
Binnen DPNH is er geregeld gestructureerd overleg met de koepels van provincies, waterschappen en gemeenten (respectievelijk IPO, Unie van Waterschappen en VNG) over agendering en inhoudelijke onderwerpen. Ook het project instrumentarium is in het koepeloverleg meerdere malen besproken.
- **Regioprocessen**  
In reactie op de uitvraag van DPNH (Brief Deltacommissaris van 30 januari 2012) zijn er regioprocessen georganiseerd waarin de voorkeuren van de regio's op waterveiligheidsgebied zijn verkend. De resultaten van deze regioprocessen zijn, voor zover deze beschikbaar waren, verwerkt in dit advies.

Gevolgd proces:



Figuur 3: Gebruikte informatie en expertise in het project instrumentarium



## 2. MOGELIJKE BELEIDSSTRATEGIEËN VOOR MEERLAAGSVEILIGHEID

In de eerste fase van het project, de fase van het divergeren, is de volledige breedte van mogelijke beleidsstrategieën in kaart gebracht. Op basis van het rapport “Instrumenten meerlaagsveiligheid” (Naeff, 2012), daaropvolgende werksessie en leertafel van het Watergovernance Centre (WGC) zijn daarmee de mogelijk in te zetten beleidsinstrumenten en de mogelijke beleidsmatige richtingen in kaart gebracht.

### Mogelijk beleidsinstrumenten meerlaagsveiligheid

Op basis van het rapport “Instrumenten meerlaagsveiligheid” (Naeff, 2012) blijkt dat er een brede range aan beleidsinstrumenten van toepassing is voor de implementatie van meerlaagsveiligheid. In figuur 4 wordt een overzicht gegeven van alle beleidsinstrumenten die een rol kunnen spelen in het faciliteren, organiseren en borgen van meerlaagsveiligheid. Deze kunnen ruwweg worden ingedeeld in juridische, financiële en communicatie en procesmatige instrumenten die hieronder verder worden toegelicht. Het is van belang in het achterhoofd te houden dat een geschikte *governance* altijd een combinatie zal zijn van instrumenten uit deze drie categorieën.

|   | 4. Juridisch<br>reguleren & afdwingen  | 5. Financieel<br>straffen & belonen   | 6. Communicatie<br>en Proces  |
|---|--|---|---|
| <b>Laag 1</b><br>Preventie (dijken)     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Waterwet eisen voor waterveiligheid (Internationale afspraken over water)</li> <li>- Keur</li> <li>- Algemene regels primaire waterkeringen, kustfundament en grote rivieren (barro)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoogwaterbeschermingsprogramma</li> <li>- Deltafonds</li> <li>- Schadevergoeding (art. 7.14 Waterwet)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Waterbewustzijn</li> <li>- Functionele organisatiestructuur met Rijkswaterstaat, waterschappen</li> <li>- Onderzoek en innovatie</li> </ul>  |
| <b>Laag 2</b><br>Ruimtelijke inrichting | <ul style="list-style-type: none"> <li>4.1 Conventanten en bestuursakkoorden</li> <li>4.2 Normenstelsel (laag 2 en laag 3)</li> <li>4.3 Certificering</li> <li>4.4 Omwisselbesluit</li> <li>4.5 Structuurvisie</li> <li>4.6 Ruimtelijke verordening / algemene regels</li> <li>4.7 AMvB voor vitale functies en kwetsbare objecten</li> <li>4.8 Bestemmingsplan / inpassingsplan</li> <li>4.9 Bouwbesluit</li> <li>4.10 Keur / legger</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>5.1 Integrale financieringsstructuur</li> <li>5.2 Programmering en financiering ruimtelijke maatregelen</li> <li>5.3 Subsidie of belastingvoordeel</li> <li>5.4 Lasten op basis van risicoprofiel</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>6.1 Overstromingsrisicobeheerplan</li> <li>6.2 Regionale samenwerking en strategie</li> <li>6.3 Waterbewustzijn</li> <li>6.4 Onderzoek en innovatie</li> <li>6.5 'Best practices' / pilots / proeftuin</li> <li>6.6 Ontwerpen / creativiteit aanboren</li> <li>6.7 Overstromingsrisicozonering</li> <li>6.8 Overheidsobjecten en voorbeeldgedrag</li> <li>6.9 Wateroets</li> <li>6.10 Effectrapportage en kwaliteitsborging</li> <li>6.11 Waterlabel e.a. prestatie-indicatoren</li> </ul> |
| <b>Laag 3</b><br>Crisisbeheersing       | <ul style="list-style-type: none"> <li>4.1 Conventanten en bestuursakkoorden</li> <li>4.2 Normenstelsel (laag 2 en laag 3)</li> <li>4.3 Certificering</li> <li>4.4 Omwisselbesluit</li> <li>4.11 Calamiteiten-, beleids- en crisisplan</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>5.1 Integrale financieringsstructuur</li> <li>5.5 Programmering en financiering maatregelen crisisbeheersing</li> <li>5.6 Catastrofeverzekering</li> <li>5.7 Schadeloosstelling</li> </ul>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>6.1 Overstromingsrisicobeheerplan</li> <li>6.2 Regionale samenwerking en strategievorming</li> <li>6.3 Waterbewustzijn</li> <li>6.4 Onderzoek en innovatie</li> <li>6.5 'Best practices' / pilots / proeftuin</li> <li>6.6 Ontwerpen / creativiteit aanboren</li> <li>6.12 Organisatie / oefeninfcrisisbeheersing</li> <li>6.13 Risico- en crisiscommunicatie</li> </ul>   |

Figuur 4: overzicht beleidsinstrumenten (zie bijlage voor grotere weergave)

### **Juridisch: via wet- en regelgeving, waaronder ruimtelijke regelgeving**

Juridische en ruimtelijke regelgeving wordt vaak toegepast bij de klassieke overheidssturing, ook in de waterwereld. De sturende werking van de wet- en regelgeving verschilt echter naar de inhoud van de regel. Er zit bijvoorbeeld een groot verschil in sturende werking tussen een proceseis (verplichte opstelling van een plan of het voorschrift rekening te houden met het waterbelang) en een inhoudelijke norm (zoals de veiligheidseis van de overschrijdingskans van 1:10.000 in de eerste laag of een bouwverbod in verband met een te hoog overstromingsrisico). Toegesplitst op de ruimtelijke ordening is er een groot verschil tussen een structuurvisie met alleen werking voor het bestuur dat deze visie heeft vastgesteld of een bestemmingsplan dat de burger direct bindt. Het rapport “beleidsinstrumenten meerlaagsveiligheid” benoemt als mogelijk in te zetten instrumenten binnen de ruimtelijke planvorming de volgende instrumenten: structuurvisie, verordeningen, bestemmingsplannen, AMvB en tevens de keur en legger van de waterschappen. Buiten de ruimtelijke planvorming is ook de inzet van het bouwbesluit mogelijk, het afsluiten van convenanten en certificering, bijvoorbeeld van waterrobuuste woningen. Een koppeling van deze instrumenten met een overkoepelend normenstelsel voor de 2e en 3e laag (eventueel in combinatie met de 1e laag) behoort ook tot de mogelijkheden.

### **Financieel-economisch: door financiële prikkels**

Het financieel-economische instrumentarium is beschikbaar en wordt vaak toegepast om budget te genereren voor de uitvoering van maatregelen. Het Rijk financiert bijvoorbeeld de aanleg van keringen vanuit de algemene middelen, de waterschappen kunnen met een heffing hun aandeel in de kosten van de waterhuishouding dekken. Een soortgelijk systeem zou ook mogelijk zijn op het gebied van meerlaagsveiligheid. Bijvoorbeeld door meerkosten voor meerlaagsveiligheid te financieren vanuit een nationaal budget en een regionale inleg. Vanzelfsprekend is dit systeem er nu niet en zitten er daarmee ook nog vele vragen in de uitwerking op financieel en juridisch vlak.

Bovendien is het financieel-economische instrumentarium geschikt om met een stelsel van subsidies of belastingaftrek, of via heffingen en belastingen sturing te geven aan de omvang van het gebruik of de inzet van maatregelen. Een belasting op het wonen in een overstromingsgevoelig gebied zal een prikkel zijn om niet in dergelijke gebieden te gaan bouwen of wonen. Een subsidie om veiligheidsmaatregelen te nemen zal de uitvoering daarvan bevorderen. Financiële prikkels hoeven niet alleen van de overheid te komen. Ook private prikkels, zoals via verzekeringen, zullen een sturende werking hebben. Burgers met een overstromingsrisicoverzekering zullen immers maatregelen nemen of betrekken bij hun locatiekeuze om hun risico om daarmee hun premie te verlagen. Vraagstukken waar de overheid voor staat is de toepassing van het beginsel van solidariteit versus het profijtbeginsel. Ook is het vaak een probleem dat de kosten van maatregelen op een andere plek en op een ander moment moeten worden gemaakt dan dat de baten vrijkomen; een voorstel kan kosteneffectief zijn op de lange termijn, maar toch niet te bekostigen zijn op het moment van de ingreep zelf.

### **Communicatief en procesmatig: kennis, houding, gedrag, organisatie en samenwerking**

De communicatieve instrumenten worden wel aangeduid met de term ‘softe’ sturing. Daarmee wordt bedoeld dat het gaat om een lastig analytisch te volgen proces waarin de toename van kennis via een andere houding kan leiden tot gewenst gedrag. Hierbij gaat het dus om de mindset of cultuur omslag. Voorbeelden zijn het uitvoeren van best-practices, pilots, het vergroten van waterbewustzijn, het stimuleren van onderzoek en innovatie, maar ook voorbeeldgedrag door de overheid door bijvoorbeeld zelf waterrobuust te bouwen.

Daarnaast zijn er de procesinstrumenten. Hierbij gaat het om het vormgeven van het proces van dialoog en samenwerking; het vastleggen van de taakverdeling, de doelen, de manier waarop overheden en andere partijen met elkaar samenwerken en de manier waarop informatie wordt gedeeld. Voorbeelden van deze instrumenten zijn het overstromingsrisicobeheerplan, de watertoets, effectrapportages,

## Mogelijke beleidsrichtingen

Nauw samenhangend met de keuze voor de meest geschikte combinatie van in te zetten beleidsinstrumenten, is een aantal belangrijke keuzes die invloed hebben op de beleidsrichtingen. De volgende zijn naar voren gekomen in de divergentiefase:

- In hoeverre willen we dat de overheid sturend optreedt op het gebied van meerlaagsveiligheid? Willen we een harde norm of willen we in een zachtere vorm, dat de overheid faciliterend optreedt?
- Hoe groot zou de rol van de overheid moeten zijn en hoe groot de rol van burgers en private partijen?
- In hoeverre willen we meerlaagsveiligheid centraal of juist decentraal (regionaal, lokaal) regelen?
- Hoeveel inspanning willen we dat de overheid pleegt op het gebied van meerlaagsveiligheid?

Zowel de verschillende opties van beleidsinstrumenten, gecombineerd met de mogelijk beleidsrichtingen maken een grote range aan aanpakken voor meerlaagsveiligheid mogelijk. In het volgende hoofdstuk zal, op basis van bestuurlijke uitspraken en uitkomsten uit het project, worden onderbouwd hoe deze range is getrechterd en hoe het advies voor de tussenrapportage van Deltaprogramma voor 2014 tot stand is gekomen.

### 3. UITGANGSPUNTEN

Op basis van de uitkomsten van het rapport "instrumenten meerlaagsveiligheid" (Naeff, G. 2012) is zowel een werkbijeenkomst als een leertafel watergoverance georganiseerd (respectievelijk 16 oktober 2012 en 12 november 2012) met vertegenwoordigers uit de verschillende deelprogramma's, overheden en wetenschap. Uit deze bijeenkomsten is een aantal uitgangspunten naar voren gekomen waaraan de *governance* van meerlaagsveiligheid dient te voldoen. Deze lijst met uitgangspunten is daarna ook bestuurlijk vastgesteld op de stuurgroep Nieuwbouw en Herstructurering in november 2012.

- **Het beleidsinstrumentarium dient effectief te zijn.**  
Het instrumentarium dient zo groot mogelijk doelbereik te hebben tegen zo laag mogelijke kosten, inzet van ambtelijke capaciteit en regeldruk.
- **Het beleidsinstrumentarium dient uitvoerbaar te zijn.**  
Het beleidsinstrumentarium dient uitvoerbaar, handhaafbaar en toetsbaar te zijn.
- **Het beleidsinstrumentarium dient adaptief en flexibel te zijn.**  
Het beleidsinstrumentarium dient te zorgen dat lange termijn doelen in besluiten voor de korte termijn worden geïntegreerd en partijen in staat stellen om lokale projecten en meekoppelkansen te verbinden met meerlaagsveiligheid. Hierbij is het van belang om regionaal maatwerk mogelijk te maken.
- **Het beleidsinstrumentarium dient zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande of regelgeving die in ontwikkeling is.**  
Het beleidsinstrumentarium maakt zoveel mogelijk gebruik de mogelijkheden die bestaande en aankomende (wettelijke) kaders bieden in plaats van separate regelgeving op te tuigen.
- **Het beleidsinstrumentarium dient te zorgen voor een heldere verantwoordelijkheidsverdeling.**  
Het beleidsinstrumentarium dient een verantwoordelijkheidsverdeling te realiseren die transparantie in besluitvorming garandeert en bestuurlijke scheiding van beleidsontwikkeling, uitvoering en toetsing mogelijk maakt.

Deze uitgangspunten zijn vastgesteld door de stuurgroep DPNH tijdens de bijeenkomst op 21 november 2012. Daarnaast zijn in het traject vier andere belangrijke principes voor meerlaagsveiligheid naar voren gekomen.

## Adaptief deltamangement

In de discussies die over meerlaagsveiligheid zijn gevoerd wordt vaak met een korte termijn bril naar meerlaagsveiligheid gekeken. Meerlaagsveiligheid wordt gezien als een korte termijn afweging tussen de 1e laag versus de 2e en 3e laag. Een discussie die daarmee snel wordt gedomineerd door kostenefficiëntie.

Uit de uitkomsten uit het bestuurlijke en inhoudelijk traject komt ook een ander beeld en invulling van meerlaagsveiligheid naar voren (zie bijlage II). Zo wordt meerlaagsveiligheid, buiten het omwisselen tussen lagen, meer gezien vanuit complementair- en adaptief deltamangement perspectief.

Zo kan ruimtelijke ordening bijdragen aan het voorkomen van investeringen die nodig worden, uitgaande van de risicobenadering. Zo kan het 'lock-in'-effect in kwetsbare gebieden worden voorkomen dat zowel door toenemende risico's en waarde achter de dijk, als door toenemende waterstanden keringen moeten worden versterkt waar dit slecht mogelijk is door maatschappelijke weerstand of zeer hoge kosten. Ruimtelijke ordening geeft ons nu dus de mogelijkheid om te sturen op toekomstige investeringen in de eerste laag. Niet op de korte termijn van 10 of 20 jaar, maar op de lange termijn aangezien huidige investeringsbeslissingen in infrastructuur en bebouwing ten minste over de termijn van vele tientallen jaren aanwezig blijven en zullen doorwerken in ons waterveiligheidsbeleid en investeringen, uitgaande van de risicobenadering. Als we nu voorkomen dat we risico toevoegen op kwetsbare plekken achter de dijk, biedt ons dit in de toekomst daarmee meer flexibiliteit in onze aanpak.

## Fasering

Meerlaagsveiligheid is – althans in Nederland – een nieuw, nog niet uitontwikkeld beleidsterrein. Waar bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland ruime ervaringen hebben met het verbinden van ruimtelijke ordening en waterveiligheid en de Verenigde Staten een gedegen kennis hebben van de derde laag, is dit in Nederland minder het geval (zie kader op pagina 18 pagina). Daarom wordt een fasering voorgesteld in de *governance* voor meerlaagsveiligheid. Eerst willen we (centraal en decentraal) ervaring opdoen en de kennis vergroten (fase 1) en dan pas beleid vastleggen en borgen (fase 2). Dit is bijvoorbeeld terug te zien bij het voorstel voor het uitwisselen van maatregelen en voor een aanpak van de rampenbeheersing.

## Legitimiteit, draagvlak en communicatie

Een ander principe, dat voor de hand lijkt te liggen maar daarmee niet minder relevant is, is dat beleid voor meerlaagsveiligheid legitiem moet zijn en draagvlak moet hebben voor zowel diegene die het moeten hanteren als diegene die erdoor geraakt worden. Dat betekent dat beleid altijd draagvlak moet hebben bij de betrokken bestuurders, maar ook sterk inhoudelijk onderbouwd dient te zijn.

Een belangrijk aandachtspunt hierbij is goede communicatie en informatievoorziening. Het Nederlandse waterveiligheidsbeleid is altijd erg gericht op de 1e laag en grote overheidsverantwoordelijkheid. Juist bij de 2e en 3e laag wordt ook de rol van private sectoren (vitale infrastructuur), andere overheden (veiligheidsregio's) en burgers (handelingsperspectief bij rampenbeheersing) van groter belang. Om te zorgen dat zij ook hun rol kunnen spelen is het van belang dat zij ook gevoed worden met kennis uit de waterwereld om hun rol te kunnen pakken. Sectoren moeten eenvoudig inzicht hebben in de waterveiligheidsrisico's en burgers moeten

snel inzicht kunnen krijgen in evacuatie routes, of wanneer dat niet mogelijk is, hoe zij zich kunnen voorbereiden. Met andere woorden: handelingsperspectief van andere actoren (bestuurders en burgers) begint met kennis!

## Generiek wat moet, lokaal wat kan

Maatregelen voor meerlaagsveiligheid worden vaak op laag schaalniveau gerealiseerd. Denk bijvoorbeeld aan waterrobuust bouwen of het hoger aanleggen van een evacuatie route. Kies daarom voor een verantwoordelijkheidsverdeling die lokaal en regionaal maatwerk mogelijk maakt. Zorg op nationaal niveau voor de randvoorwaarden en neem de verantwoordelijkheid als het gaat om nationale belangen.

## Governance van meerlaagsveiligheid kopiëren van internationale ervaringen?<sup>1</sup>

Meerlaagsveiligheid is een begrip dat in 2009 geïntroduceerd is in Nederland. Het omgaan met overstromingen vanuit een risicobenadering is echter niet exclusief voor Nederland, evenmin als het nadenken over de *Governance* van een dergelijke benadering. Zo is er sinds 2007 een Europese Richtlijn voor beoordeling en beheer van overstromingsrisico's (ROR). Het doel van de ROR is een kader te stellen voor de beoordeling en het beheer van overstromingsrisico's (Raden voor de leefomgeving, 2011). Vanuit *governance* perspectief is dit vooral een procesrichtlijn. Een meer sturend *governance* mechanisme wordt in Zwitserland gehanteerd waarbij wordt gewerkt met ruimtelijke risicozones. Hierbij worden ook zones geïdentificeerd waarbij door de overheid nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen verbied. Een dergelijk stringent beleid leidde in Australië in het verleden tot 'sterilisation of flood prone land'.

Op basis van deze ervaringen uit de jaren '70 werken Australische gemeenten nu met zogenaamde *Floodplain Development Manuals: the policy promotes the use of a merit approach which balances social, economic, environmental and flood risk parameters to determine whether particular development or use of a floodplain is appropriate and sustainable*<sup>2</sup>. In de Verenigde Staten fungeert de overheid als verzekeringsagent voor woningeigenaren in overstromingsgevoelige gebieden. Dit is meer uit nood geboren omdat het medio jaren '60 voor verzekeringsmaatschappijen niet langer financieel haalbaar was om overstromingsverzekeringen aan te bieden. Daarom werd in 1968 de *National Flood Insurance Act* ingesteld. Deze verzekering is een vorm van overheidssteun aan bewoners van overstromingsgevoelige gebieden. In tegenstelling tot het compenseren van schade achteraf door verzekeringen wordt er in Japan veel aandacht besteedt aan lange termijn planning en geleidelijke implementatie processen – bijvoorbeeld ten aanzien van de zogenaamde 'superleaves'. Daarnaast wordt in Japan veel aandacht besteed aan communicatie en het vroegtijdig delen van informatie met betrekking tot overstromingsrisico's en indien een overstroming optreed inzetten op *realtime* informatie.

Bij de hierboven geschetste beelden is het belangrijk om ons ervan bewust te zijn dat deze niet 'zomaar' te transplanteren naar de Nederlandse situatie. Ondanks dat instituties (waaronder ook beleidsinstrumenten vallen) kunnen worden aangepast naar de lokale omstandigheden, worden institutionele transplantaties relatief vaak haastig en slordig uitgevoerd. Het gevolg hiervan is dat de verenigbaarheid tussen de getransplanteerde institutie en reeds aanwezige instituties niet goed is doordacht. Dit kan tijdens de uitvoering resulteren in weerstand, afstoting en onverwachte effecten, waardoor institutionele transplantaties relatief vaak worden gezien als een mislukte poging om het originele model te reproduceren<sup>3</sup>. Overigens hoeft een overdracht niet louter te bestaan uit het 'transplanteren' van ervaringen elders. Dolowitz et al. (2000: p. 13) onderscheiden bijvoorbeeld vier verschillende gradaties: kopiëren, emulatie, combinaties en inspiratie. Emulatie houdt in dat de ideeën achter beleid of een programma worden overgedragen. Onder combinaties wordt het mengen van verschillende soorten beleid verstaan. Tot slot wordt met inspiratie bedoeld dat beleid een ander gebied kan inspireren tot een beleidswijziging, maar waarbij de uiteindelijke uitkomst niet te vergelijken is met het oorspronkelijke beleid. Er kan daarom worden gesteld dat het transplanteren van specifieke wettelijke kaders of procedures geïdentificeerd kan worden als ineffectief. Een dergelijke transplantatie kan namelijk een schok teweeg brengen in juridische en culturele systemen. Normaliter is er bij het overdragen van lessen, ideeën of ideologieën minder weerstand (De Jong et al., 2002: p. 290). De reden hiervoor is dat er dan een bepaalde lokale kleur en interpretatie meegegeven kan worden aan het instrumentarium.

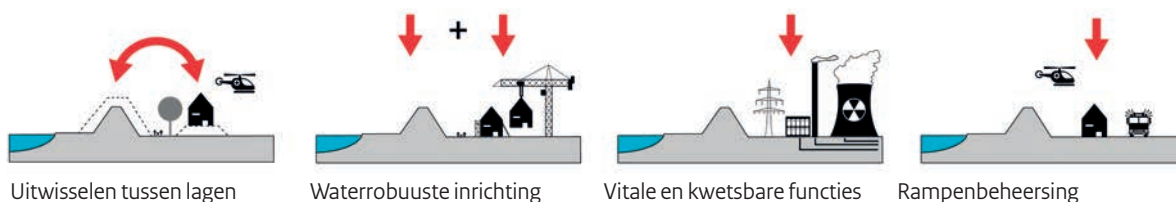
<sup>1</sup> Deze tekst is gebaseerd op de presentatie die Bas van de Pas (Deltares) heeft gegeven op de kennisconferentie van het Deltaprogramma, 3 april 2013 en de afstudeerscriptie van Linda Groeneveld ten aanzien van de kopieerbaarheid van beleid rond de bescherming van vitale infrastructuur ten aanzien van overstromingen in het kader van de studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

<sup>2</sup> <http://www.environment.nsw.gov.au/floodplains/manual.htm>

<sup>3</sup> Jong, M., de et al. (2002). *The theory and practise of institutional transplantation*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

## 4. AANPAK PER VORM VAN MEERLAAGSVEILIGHEID

In dit hoofdstuk benoemen we per verschijningsvorm de huidige aanpak en de voorstellen die vanuit het project instrumentarium naar voren komen. De afgelopen jaren heeft de focus binnen het Deltaprogramma erg gelegen heeft op 'uitwisselen tussen lagen', en hebben de andere vormen weinig aandacht gekregen hebben. Daarom beginnen we met deze vormen en eindigen we met 'uitwisselen tussen lagen'.



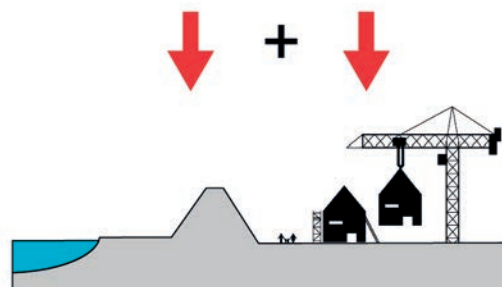
Figuur 5: Vormen van meerlaagsveiligheid

### Waterrobuuste inrichting

Hieronder wordt een kader verstaan waardoor waterveiligheid wordt meegewogen in bij ruimtelijke ontwikkelingen. Hierdoor wordt ervoor gezorgd dat er nagedacht wordt over waterveiligheid bij grote ontwikkelingen in gebieden die erg kwetsbaar zijn, of gebieden waar dijkversterking in de toekomst lastig te realiseren zal zijn. Ook kan worden bepaald in welke gebieden het verstandig is om de inrichting en bebouwing waterrobuust te maken. Dit komt daarmee niet in plaats van de eerste laag, maar werkt aanvullend daarop.

#### Huidige situatie

Waterveiligheid wordt op dit moment beperkt meegenomen in de besluitvorming over ruimtelijke ordening. De watertoets wordt op dit moment ingezet als procesinstrument, waarbij het waterveiligheidsbelang bij ruimtelijke afwegingen wordt betrokken. Waterveiligheid kan op die manier van invloed zijn op locatiekeuze en inrichting



Waterrobuuste inrichting  
(nieuwbouw en herstructurering)

Er is echter geen formeel landelijk beleids- of juridisch kader voor de weging van het waterveiligheidsbelang in de ruimtelijke ordening. Op regionaal niveau zijn er wel enkele voorbeelden van formeel beleid en regelgeving.



De provincies Utrecht en Overijssel laten waterveiligheid doorwerken in de ruimtelijke ordening door middel van een structuurvisie en provinciale ruimtelijke verordening (zie kader voor aanpak door de provincie Overijssel).

### **Uitkomsten en voorstel**

Uit de bestuurlijke interviews komt de wens naar voren dat waterveiligheid een stevigere plaats krijgt in de ruimtelijke ordening. Zo kan worden voorkomen dat keringen op de lange termijn extra moeten worden verhoogd in gebieden waar dit lastig mogelijk is, niet vanwege hoge waterstanden maar vanwege grote ruimtelijke ontwikkelingen. Op die manier wordt rekening gehouden met de toekomst en wordt ervoor gezorgd dat het gebied wat betreft waterveiligheid op orde blijft. Tevens kan door investeringen in de infrastructuur ervoor gezorgd worden dat evacuatiefracties verhoogd worden. Vooral als een relatief kleine extra investering die ingreep bijdraagt aan de waterrobuuste inrichting van het gebied.

Er zijn echter wel vragen over hoe strikt dit geregeld dient te worden. Moet waterveiligheid een doorslaggevend belang krijgen, of een plaats in de ruimtelijke afweging tussen alle andere belangen? Moet er een inhoudelijk afwegingskader komen of willen we het proces van ruimtelijke afweging borgen en inhoudelijk ondersteunen met hulpmiddelen? Voor een groot deel is dit een bestuurlijke afweging. Er is echter ook een inhoudelijke component gekoppeld aan de gebiedseigenschappen. In gebieden met een lage overstromingsdiepte kan waterrobuust bouwen aantrekkelijk zijn en hoeft regelgeving niet heel regulerend te zijn, maar wel kaderstellend. De gevolgen van een overstroming zijn immers te overzien. In gebieden waar dijkversterking lastig is, met een grote overstromingsdiepte, is het logisch stringenter te zijn bij de locatiekeuze van nieuwe ontwikkelingen. Figuur 6 (zie pagina 22) geeft een eerste inzicht van kenmerken die hier een rol in kunnen spelen en een daarbij horende indeling. Het indelen van gebieden aan de hand van overstromingskenmerken helpt dus op nationaal en regionaal niveau de afweging te maken in hoeverre het waterveiligheidsbelang bij besluiten die een ruimtelijke grondslag hebben dient te worden meegenomen. Het is daarom van belang dat vanuit het Deltaprogramma een afwegingskader wordt ontwikkeld waarin de onderliggende keuzes, en de relatie met de gebiedskenmerken, inzichtelijk wordt gemaakt. Dat betekent dan ook dat in sommige gebieden strenger gekeken wordt naar waterveiligheid en de inrichting achter de dijk dan in andere gebieden.

Het is daarnaast van belang, dat bij het opstellen van dit generieke afwegingskader regionaal maatwerk mogelijk gemaakt moeten worden, teneinde flexibiliteit in oplossingen en maatregelen te bewerkstelligen. Zo kan de initiatiefnemer die alsnog in een gebied met een hoger risico wil bouwen, ook de optie worden geboden om waterrobuust te bouwen. Dat is dus niet afwentelen op de dijk, maar slim inrichten achter de dijk, juist in gebieden waar het afgeraden wordt om te bouwen.

Met het uitgangspunt dat zoveel mogelijk gebruik gemaakt dient te worden van de huidige structuren, ligt het voor de hand om het waterveiligheidsbelang te borgen in het huidige spoor van de ruimtelijke ontwikkeling met bijbehorende verantwoordelijkheidsverdeling. Deze borging zou moeten neerslaan in de huidige planvormen (structuurvisies en bestemmingsplannen) zodat er een helder kader is voor locatiekeuze, vergunningverlening en investeringsbesluiten. De watertoets hoeft, in lijn met de “koersbepaling watertoets” (landelijke werkgroep watertoets, 2013) daarmee geen andere formele status te krijgen. Juist door het vroegtijdig opnemen van waterveiligheid in het proces van de ruimtelijke planvorming, bijvoorbeeld in de verordening, krijgt het watertoetsproces echter wel een formele stok achter de deur (zie kader pagina 23).

## Omgevingsvisie en verordening

Een voorbeeld van hoe waterveiligheid kan doorwerken in de ruimtelijke planvorming wordt gegeven in de omgevingsvisie de provincie Overijssel:

*“Waterveiligheid is medebepalend voor de locatiekeuze van woon- en werkgebieden. Dat betekent niet dat risicovolle, laaggelegen gebieden in Overijssel onbewoonbaar worden verklaard. Het betekent wel dat we zeer zorgvuldig willen omgaan met nieuwe grootschalige stedelijke ontwikkelingen in laaggelegen gebieden.*

*De binnen de dijkringen Mastenbroek (dijkring 10) en IJsseldelta (dijkring 11) gelegen polders zijn de meest risicovolle gebieden als het gaat om overstromingen. Ze kunnen in korte tijd diep onder water komen te staan. Dat kan op de lange termijn betekenen dat ze een aanwijzing krijgen als waterbergingsgebied of dat er rivierdijken moeten worden teruggedigd om zo meer ruimte aan de IJssel te bieden.*

*Als er zwaarwegende maatschappelijke belangen zijn om in deze laaggelegen gebieden toch nieuwe stedelijke functies toe te voegen, moet de technische inrichting van het gebied en/of de wijze van bouwen zodanig zijn dat de veiligheid ook op de lange termijn gegarandeerd is. Bijvoorbeeld door aangepast bouwen (terpen) en het verhoogd aanleggen van de infrastructuur, zodat evacuatie mogelijk is en een goede bereikbaarheid van hulpdiensten gegarandeerd is.*

*Voor de overige risicovolle gebieden, die minder snel en diep onderlopen (dijkring 9: Vollenhove, dijkring 53: Salland en dijkring 52: Oost-Veluwe), stellen we dezelfde voorwaarden, zij het dat de afwegingen minder stringent behoeven te zijn. We vragen onze partners om ook hier rekening te houden met waterveiligheid, onder meer door evacuateroutes op te nemen als randvoorwaarde bij de realisering van nieuwe ontwikkelingen, en door overstromingsrisicoparagrafen op te nemen.*

*Een en ander is verankerd in de Omgevingsverordening Overijssel 2009 door het verplicht stellen van een overstromingsrisicoparagraaf, waarin afwegingen helder worden vastgelegd.”*

Omgevingsvisie Provincie Overijssel, 2009

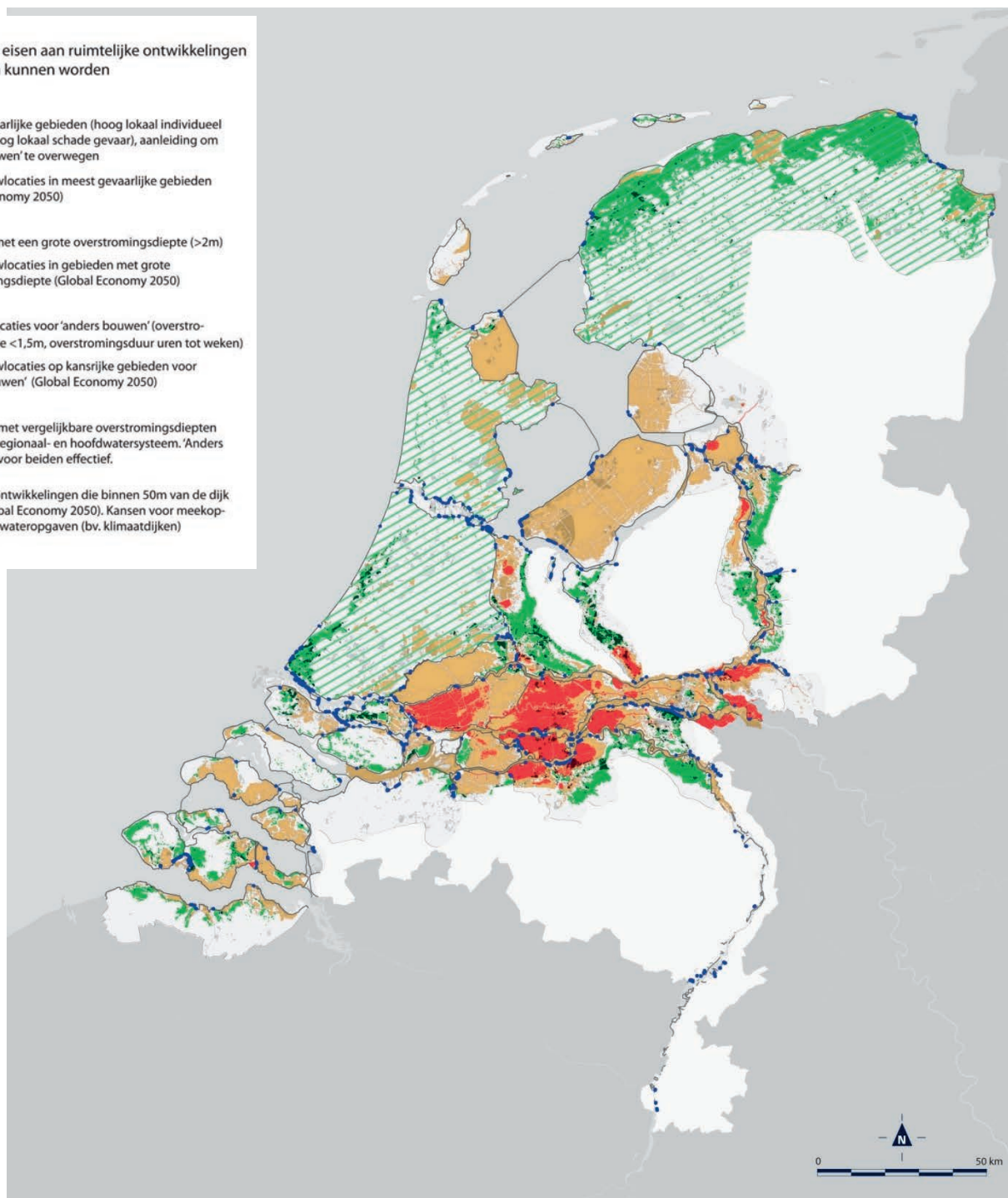
Artikel uit de Omgevingsverordening Overijssel 2009:

“Artikel 2.14.4. Gebieden met risico op overstroming (snel en diep onderlopende gebieden)

1. Bestemmingsplannen die betrekking hebben op gebieden die gelegen zijn binnen de dijkringen 10: Mastenbroek en 11: IJsseldelta (wettelijk vastgelegde dijkringgebieden) en als zodanig op kaart Waterveiligheid nr. 09295054 zijn aangegeven, voorzien alleen in het realiseren van nieuwe bebouwing binnen deze gebieden als er sprake is van zwaarwegend maatschappelijk belang. Het desbetreffende bestemmingsplan stelt in dit geval zodanige voorwaarden dat de veiligheid ook op de lange termijn voldoende is gewaarborgd.
2. In afwijking van het gestelde in lid 1 wordt de voorwaarde van zwaarwegend maatschappelijk belang, niet gesteld ten aanzien van agrarische functies en incidentele woonbebouwing.
3. De toelichting op bestemmingsplannen die betrekking hebben op gebieden als bedoeld in lid 1, is voorzien van een overstromingsrisicoparagraaf die inzicht biedt in:
  - de risico's bij overstroming;
  - de maatregelen en voorzieningen die worden getroffen om deze risico's te voorkomen dan wel te beperken.”

Gebieden waar eisen aan ruimtelijke ontwikkelingen gesteld zouden kunnen worden

- Meest gevaarlijke gebieden (hoog lokaal individueel risico en hoog lokaal schade gevaar), aanleiding om 'elders bouwen' te overwegen
- Nieuwbouwlocaties in meest gevaarlijke gebieden (Global Economy 2050)
- Gebieden met een grote overstromingsdiepte (>2m)
- Nieuwbouwlocaties in gebieden met grote overstromingsdiepte (Global Economy 2050)
- Kansrijke locaties voor 'anders bouwen' (overstromingsdiepte <1,5m, overstromingsduur uren tot weken)
- Nieuwbouwlocaties op kansrijke gebieden voor 'anders bouwen' (Global Economy 2050)
- ▨ Dijkringen met vergelijkbare overstromingsdiepten vanuit het regionaal- en hoofdwatersysteem. 'Anders bouwen' is voor beiden effectief.
- Stedelijke ontwikkelingen die binnen 50m van de dijk liggen (Global Economy 2050). Kansen voor meekoppeling met wateropgaven (bv. klimaatdijken)



Figuur 6: Kaart met mogelijke aandachtsgebieden waar eisen aan ruimtelijke ontwikkelingen gesteld zouden kunnen worden (conceptversie d.d. maart 2013)

## Watertoetsproces

Het watertoetsproces is nadrukkelijk op twee aspecten juridisch verankerd in de ruimtelijke wetgeving. Enerzijds zijn initiatiefnemers (van concrete ruimtelijke plannen en besluiten) verplicht om vroegtijdig in overleg te treden met relevante medeoverheden, zoals de waterbeheerders (Besluit ruimtelijke ordening artikel 3.1.1), anderzijds is een initiatiefnemer ook verplicht om in een waterparagraaf van een voorgenomen ruimtelijk plan of besluit expliciet en op evenwichtige wijze aan te geven op welke wijze in die plannen rekening is gehouden met de gevolgen voor alle relevante wateraspecten (Besluit ruimtelijke ordening artikel 3.1.6), dus ook waterveiligheid.

### Lading en vlag

Overleg met waterbeheerders over ruimtelijke plannen en besluiten heet ook vaak 'vooroverleg', 'relatiebeheer', 'ambtelijk advies', 'omgevingsoverleg', 'gebiedsontwikkeling' of nog anders en hoeft in de praktijk dus geen 'watertoetsoverleg' te heten om toch als zodanig te door te werken. Overigens kunnen bij een contactmoment - zoals gebiedsontwikkeling - ook andere partijen aanwezig zijn dan de bij een watertoetsproces betrokken initiatiefnemer en waterbeheerder(s). Formele vroegtijdige inbreng van waterbeheerders bij ruimtelijke planprocessen hoeft ook geen 'wateradvies' te heten om als zodanig te worden beschouwd én door te werken. Met dezelfde analogie hoeft in een voorgenomen ruimtelijk plan of besluit een expliciet en op evenwichtige wijze aangegeven verantwoording over hoe in dat plan rekening is gehouden met alle relevante wateraspecten geen 'waterparagraaf' te heten om als zodanig te gelden. Kortom, veel bestaand overleg met en (in)- formele inbreng van waterbeheerders en onderbouwing van ruimtelijke plannen en besluiten door initiatiefnemers kan tevens deel uitmaken van een watertoetsproces.

### Voorbeelden invloed waterveiligheid op recente ruimtelijke plannen en besluiten

Bij binnendijkse ruimtelijke ontwikkelingen hebben overwegingen vanuit waterveiligheid soms een grote invloed op de te nemen ruimtelijke besluiten. Voorbeeld hiervan is de 'Waalprong' van de gemeente Nijmegen, waarbij in het ruimtelijke plan een nevengeul voor waterveiligheid is opgenomen. Een ander voorbeeld is de diepgelegen Zuidplaspolder, waarbij waterveiligheid bij de planontwikkeling een belangrijk onderwerp is geweest. Zo zijn de meest risicovolle deelgebieden gevrijwaard van bebouwing en zijn voor te bebouwen gebiedsdelen vloerpeilen afgesproken voor nieuw te bouwen woonruimtes. Ook wordt gebruik gemaakt van bestaande barrières, zoals snelwegen en spoorlijnen. Daarnaast is ingebracht om de hoogte van de wegen af te stemmen op de verwachte inundatiedieptes, zodat wegen begaanbaar blijven en als vluchtroute kunnen blijven functioneren.

### Versterking en verbreding watertoetsproces met alle waterveiligheidsaspecten

Verankering van het waterveiligheidsbelang in de ruimtelijke planvorming kan het watertoetsproces versterken en minder vrijblijvend maken. Bijvoorbeeld doordat initiatiefnemers van ruimtelijke plannen en besluiten kennis/een advies over waterveiligheid van waterbeheerders en de veiligheidsregio's nodig hebben om een concreet ruimtelijk plan of besluit hieraan te laten voldoen. Of omdat in de ruimtelijke planvorming inhoudelijk richting wordt gegeven voor locatiekeuze of ruimtelijke inrichting in het watertoetsoverleg.

Overigens is het ook van belang om te evalueren of de genomen ruimtelijke plannen en besluiten en de gemaakte afspraken daadwerkelijk zoals bedoeld worden uitgevoerd én of ze ook in beheer en onderhoud (blijven) doorwerken. Indien uit een evaluatie zou blijken dat dit onvoldoende gebeurt, dan zijn ook daarvoor handelingsperspectieven nodig.

### Uitkomsten en voorstel

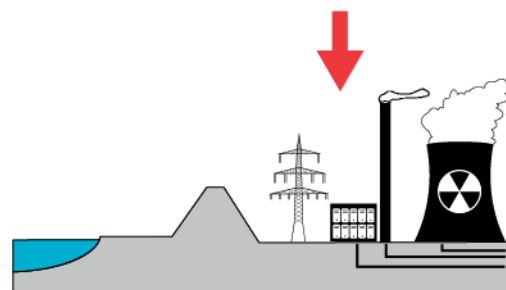
Om uiteindelijk in deze situatie te komen worden de volgende stappen voorgezet:

- In de eerste plaats is het van belang dat de overstromingsrisico's per gebied of locatie in beeld zijn gebracht en een generiek afwegingskader is opgesteld vanuit DPNH. De overstromingsrisicokaarten kunnen hierbij als uitgangspunt dienen aangezien deze per locatie helder en concreet de waterveiligheidssituatie in beeld brengen en daarmee belangrijke informatie voor de ruimtelijke ordening leveren. Daarmee worden Rijk, provincie en gemeentes in staat gesteld dit mee te wegen in het ruimtelijke planvorming en waterschappen bij het uitvoeren van de watertoets.
- Om uiteindelijk te zorgen dat waterveiligheid ook inderdaad in de ruimtelijke planvorming wordt opgenomen heeft het de voorkeur om dit in eerste instantie gezamenlijk met waterschappen, provincies en gemeentes vorm te geven en uiteindelijk te verankeren in een waterakkoord. Dit onder het principe "samen als het kan, juridisch als het moet"; bij het niet slagen van een bestuursakkoord kan worden teruggevallen op regelgeving. In een dergelijk bestuursakkoord worden de volgende punten behandeld:
  1. Het gezamenlijke ambitieniveau, en het ambitieniveau per overheid vaststellen.
  2. Vaststellen op basis van welke informatie gewerkt wordt (bijvoorbeeld de overstromingsrisicokaarten).
  3. Wat vanuit het Rijk de generieke kaders worden en wat daarin de nationale belangen zijn.
  4. Vanuit de provincies aangeven op welke manier zij waterveiligheid regionaal in hun structuurvisies gaan verankeren.
  5. Vanuit gemeentes aangeven hoe zij dit willen en kunnen laten doorwerken in bestemmingsplannen
  6. Waterschappen aangeven hoe en waar sturing op de ruimtelijke ordening van belang is. Ook in het licht van het voorkomen van investeringen op de lange termijn in de 1e laag.
  7. Wat de beleidsvrijheid wordt per overheidslaag.
  8. Hoe uitvoering van de afspraken periodiek gemonitord, besproken en eventueel herijkt worden.
- De borging van het waterveiligheidsbeleid kan via bestaande regelgeving. Het is echter ook van belang dit in de aankomende omgevingswet mogelijk te blijven houden (zie kader pagina 25).

## Vitale en kwetsbare functies

Beleid specifiek gericht op vitale infrastructuur zoals de nutsfuncties. Hiermee kan worden ingezet op het blijven functioneren van vitale functies tijdens een overstroming of het snel weer operationeel worden na een overstroming. In dit rapport verstaan we onder vitale functies:

*"We spreken van vitale infrastructuur als het gaat om producten, diensten en de onderliggende processen die, als zij uitvallen, maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken. Dat kan zijn omdat er sprake is van veel slachtoffers en grote economische schade, dan wel wanneer het herstel zeer lang gaat duren en er geen reële alternatieven voorhanden zijn, terwijl we deze producten en diensten niet kunnen missen."*<sup>2</sup>



Vitale en kwetsbare functies

### Huidige situatie

Op dit moment is er geen overkoepelend waterveiligheidsbeleid voor vitale en kwetsbare functies. Echter er zijn beheerders en eigenaren van vitale en kwetsbare functies die waterveiligheid wel laten meenemen bij de aanleg van deze functies. Voorbeelden zijn de aanleg en hoogte van de Tweede Maasvlakte en hoogspanningsstations.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 26 643, nr. 75

## Doorkijk Omgevingswet

In dit rapport is uitgegaan van de huidige structuren en wetgeving. Echter ook de voorgenomen Omgevingswet biedt goede mogelijkheden om het waterveiligheidsbelang te borgen.

### Waterrobuuste inrichting en vitaal en kwetsbaar

Voor waterrobuuste inrichting en vitale en kwetsbare functies kunnen het Rijk en de provincies krachtens de Omgevingswet regels stellen bij algemene maatregel van bestuur respectievelijk de provinciale omgevingsverordening. De rijksregels kunnen gericht zijn tot provincies, gemeenten en waterschappen. Provincies kunnen die regels richten tot gemeenten en waterschappen, zogenaamde instructieregels. Die kunnen het waterveiligheidsbelang betreffen.

### Uitwisseling tussen lagen

Bovenstaande vormen kunnen ook worden gebruikt voor het vastleggen van afspraken voor het uitwisselen tussen lagen. Daarnaast biedt de omgevingswet de optie dat verschillende overheden gezamenlijk een programma opstellen. Dit programma is direct bindend voor de opstellende overheden. Deze vorm is daarmee mogelijk een interessante optie voor “uitwisselen tussen lagen”, afhankelijk van de verdere uitwerking van de omgevingswet.

### Uitgangspunten

De uitgangspunten “maatwerk en flexibiliteit” benoemd voor meerlaagsveiligheid, kunnen ook onder de Omgevingswet vorm en invulling krijgen. Dit is zowel het geval bij het stellen van instructieregels als bij het stellen van direct tot burgers gerichte regels. Dat maakt het in beginsel mogelijk om op een andere manier het doel te bereiken, de regel nader in te vullen of vanaf te wijken. Hiermee kan lokaal maatwerk, zoals uitwisseling tussen de lagen, mogelijk worden gemaakt.

### Omgevingswet en kennisagenda Deltaprogramma

Bovenstaande uitspraken zijn gebaseerd op de toetsversie van de Omgevingswet (d.d. februari 2013). Verdere wijzigingen en aanscherpingen zijn nog mogelijk en te verwachten en bovendien moet worden onderzocht of deze vormen ook in de praktijk effectief zijn bij het realiseren van meerlaagsveiligheid. Een belangrijke aanbeveling is daarom om voor het hele Deltaprogramma komend jaar te onderzoeken en zeker te stellen dat voorgestelde maatregelen en oplossingen uit het Deltaprogramma ook via de Omgevingswet in de praktijk kunnen worden geïmplementeerd. Bijvoorbeeld door in een testcase te onderzoeken of er bepaalde instructieregels moeten worden opgenomen om meerlaagsveiligheid te kunnen uitvoeren.

Op dit moment is de beleidsverantwoordelijkheid voor vitale en kwetsbare functies bij verschillende ministeries belegd, waaronder EZ en IenM.

### Uitkomsten en voorstel

Vanuit de bestuurlijke interviews is duidelijk naar voren gekomen dat vitale en kwetsbare functies door bestuurders van groot belang wordt gevonden.

Belangrijk onderdeel van gewenst beleid voor vitale en kwetsbare functies is het stellen van voorwaarden aan nieuwe investeringen in vitale netwerken en kwetsbare functies in overstroombaar gebied. De mate van waterrobuust inrichten en ambitieniveau is echter erg afhankelijk van de volgende factoren:

- Heeft een functie een lokale of nationale uitstraling? Aan een functie, zoals een gasverdeelstation, dat bij uitval een uitstraling heeft in een veel groter gebied dan alleen het overstroomde gebied zullen maatregelen eerder voor de hand liggen dan voor functies die alleen voor het overstroomde gebied van belang zijn.

- Heeft een functie een netwerkfunctie of is het een losstaande functie. Kijk tevens naar de ketenafhankelijkheid tussen functies. Als de elektriciteit uitvalt, betekent dit vaak namelijk ook dat het mobiele telefoonverkeer uitvalt.
- Wat zijn de gebiedskenmerken en welk ambitieniveau is hierbij gewenst? Zo zal 'volledig doorfunctioneren' in een gebied met grote overstromingsdiepte geen toegevoegde waarde hebben aangezien de maatschappij in deze gebieden na een overstroming niet kan doorfunctioneren. In gebieden met een kleine overstromingsdiepte kan dit wel van belang zijn.
- Wat zijn de benodigde investeringen om een functie waterrobuust te maken, ook in het licht van ketenafhankelijkheid. Zo kunnen veel functies waterrobuust worden gemaakt, maar bij stroomuitval toch niet door kunnen blijven functioneren.

Op basis van deze vragen kan zowel op nationaal niveau als op regionaal niveau een ambitieniveau worden vastgelegd voor vitale en kwetsbare functies. Dit zal dienen als het startpunt voor de invulling van de beleidsinstrumenten.

#### **Algemeen**

- Faciliteer dat de sectoren en overheden relevante informatie beschikbaar hebben over de waterveiligheidsrisico's voor hun functies. Gebruik hierbij de overstromingsrisicokaarten en de informatie die al beschikbaar is vanuit Rijkswaterstaat en het ministerie van EZ. Ook vanuit het deelprogramma Nieuwbouw en Herstructurering is veel kennis beschikbaar vanuit het project "Vitaal en Kwetsbaar".

#### **Functies van nationaal belang**

- Formuleer op basis van bovenstaande informatie op nationaal niveau een ambitieniveau voor de verschillende functies. Bijvoorbeeld door kunnen functioneren bij een overstroming of snel herstel na een overstroming. Denk tevens na over de tijdsperiode die nodig is om dit te bereiken.
- De eerste stap, die ook bestuurlijk is aangegeven, is om op rijksniveau in overleg te gaan met de sectoren om te komen tot een convenant voor functies met een nationale uitstraling. Hiermee wordt ook de bewustwording bij de sectoren geactiveerd en hun expertise ingezet. Stel in het convenant het gezamenlijke ambitieniveau vast en het tijdspad om daar te komen. Het nationale beleid en ambitieniveau voor vitale en kwetsbare infrastructuur kan hierbij als uitgangspunt dienen.
- Bij het niet succesvol zijn van deze stap overleg kan worden teruggevalen op borging via juridische instrumenten zoals een AMvB of specifieke wetgeving zoals de electriciteitswet. Ook bij overeenstemming kan overigens gezamenlijk worden gekozen om de afspraken ook formeel juridisch vast te leggen.

#### **Functies van lokaal belang**

- Ook hier kan worden gestart met het overleg vanuit gemeentes, veiligheidsregio's en provincie met de sectoren, eventueel in aansluiting op de gesprekken op rijksniveau. Doel hierbij is om via convenanten afspraken te maken.
- Bij het niet succesvol zijn van deze stap overleg kan worden teruggevalen op borging via de ruimtelijke planvorming (in aanvulling op waterrobuuste inrichting). Dit is overigens ook mogelijk bij overeenstemming.

## Project X-Regio Veilig blijven werken

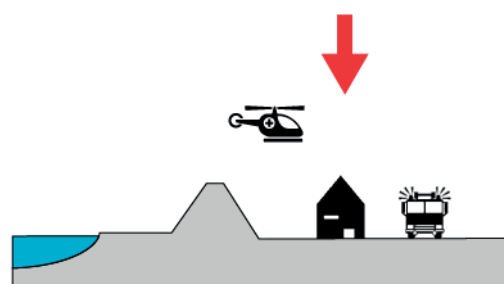
Naast de rol van de overheid voor het realiseren van dijken en ruimte voor de veiligheid tegen overstromingen is ook het verbeteren van het handelingsperspectief van burgers en bedrijven van groot belang. Met de laatste groep is ervaring op gedaan binnen project X-regio. Een Euregionaal project in de provincie Gelderland en Nordrhein-Westfalen met als doel bedrijven in staat te stellen om beter om te gaan met overstromingsrisico's. Op basis van gesprekken met bedrijven en informatie over waterveiligheid is een checklist voor bedrijven opgesteld die hen in staat stelt om hun noodplannen ook in te richten op een eventuele overstroming. Zo wordt aangegeven wat relevante punten zijn in het noodplan om te verbeteren, waar informatie op het gebied van waterveiligheid gevonden kan worden en wat de relevante aanspreekpunten bij de overheden zijn. De checklist wordt onder de aandacht gebracht bij de bedrijven via de Kamer van Koophandel. De aanpak van project X-regio is een voorbeeld van hoe eenvoudig de informatievoorziening over hoogwater richting bedrijven kan worden verbeterd en het handelingsperspectief kan worden vergroot. De uitkomsten zijn daarmee relevant bij het uitwerken van beleid voor vitale en kwetsbare infrastructuur en de rampenbeheersing in het kader van het Deltaprogramma.

Meer informatie: <http://www.x-regio.eu>

## Rampenbeheersing

Onder deze verschijningsvorm van meerlaagsveiligheid valt het beleid op het gebied van rampenbeheersing waarin o.a. aandacht wordt besteed aan een effectieve evacuatie bij een (dreigende) overstroming en een snel herstel na een overstroming.

Dit onderwerp heeft een ruimtelijk component. Zo kan worden ingezet op het doel om een gebied zo in te richten dat minder geëvacueerd hoeft te worden bij een dreigende overstroming of dat evacuatie juist snel kan plaatsvinden. Het heeft echter ook een organisatorische component in relatie tot besluitvorming, voorbereiding en uitvoering van de rampenbeheersing in tijden van een (dreigende) overstroming.



Rampenbeheersing

### Huidige situatie

Veiligheidsregio's en het ministerie van VenJ zijn verantwoordelijk voor de crisisbeheersing, inclusief evacuatie en hulpverlening bij overstromingen. IenM heeft de verantwoordelijkheden op het gebied van waterstaatswerken en verschillende operationele onderdelen (voorspellingen, verkeersmanagement, etc.)

Veiligheidsregio's zijn verplicht om crisis en calamiteiten plannen op te stellen waar ook dreigende overstromingen een plek hebben, echter deze verplichting betekent formeel niet dat ook alle regio's een evacuatieplan dienen te hebben, wat op dit moment ook niet overal het geval is. In dijkkring 14 is er daarnaast een overkoepelend evacuatieplan, maar bij de oefening in november 2012 bleek dit plan verouderd en onvoldoende aan te sluiten bij de huidige wetgeving en organisatie. Ook in andere gebieden, als onderdeel van het huidige beleid, vinden regelmatig operationele oefeningen plaats om de rampenbeheersing te evalueren en te verbeteren.

Op nationaal niveau is er een National Crisisplan Hoogwater en Overstromingen en een Landelijk Draaiboek Hoogwater en Overstromingen. Bovendien wordt vanuit het ministerie van VenJ gewerkt aan een Strategie Grootchalige Evacuatie. Dit verschaft uitgangspunten en een wettelijk kader voor grootschalige evacuaties, ongeacht de dreiging, alsmede hulpmiddelen voor besluitvorming en oefening. Op basis hiervan gaat VenJ, samen met RWS, Verkeerscentrale Nederland en andere wegbeheerders en verkeersmanagers, een Landelijk Operationeel Plan Evacuatie opstellen.



Er zijn geen harde normen en eisen op het gebied van de rampenbeheersing. Normen voor keringen worden op dit moment echter wel gebaseerd op modelmatige inschattingen van de veiligheidsregio's van in hoeverre evacuatie mogelijk zijn in een gebied.

### **Uitkomsten en voorstel**

Voor de rampenbeheersing, 3e laag komen er drie sporen naar voren vanuit het inhoudelijke en bestuurlijk spoor.

Ten eerste komt vanuit de bestuurlijke interviewronde duidelijk naar voren dat meer aandacht voor de rampenbeheersing nodig is. Echter, tegelijkertijd worden de bestaande verbanden en samenwerking als effectief gezien. Het gaat dus om het versterken van bestaande samenwerking in plaats van het optuigen van nieuwe structuren of regelgeving.

Ten tweede blijken er op verschillende plekken kennishiaten aanwezig zijn. Zo hebben veiligheidsregio's crisis en calamiteitenplannen waarin ook overstromingen zijn opgenomen. Echter niet alle regio's zijn in het bezit van een evacuatieplan en ook op de veiligheidsregio overstijgende schaal ontbreken deze plannen (zie tabel 1 op pagina 29 voor een overzicht van de plannen die de veiligheidsregio's hebben. In dit figuur is echter niet opgenomen of veiligheidsregio's een evacuatieplan hebben ten behoeve van waterveiligheid).

## **Verantwoordelijkheidsverdeling bij evacuatie**

Een evacuatie kan alleen opgedragen worden door de burgemeester van de bedreigde gemeente of de voorzitter van de Veiligheidsregio bij een bovengemeentelijke dreiging (Gemeentewet, art 176). De CdK kan een aanwijzing geven aan de voorzitter van VR (WodV, art. 42). In uitzonderlijke gevallen kan de minister van VenJ aan de CdK opdracht geven de voorzitter van de VR een aanwijzing te geven (WodV, Hoofdstuk 12, noodbevoegdheden), of de CdK de benodigde bevoegdheden voor evacuatie te verlenen. Indien de dreiging zodanig is dat deze aanwijzingsbevoegdheden niet toereikend zijn, dan kan de minister van VenJ de verplaatsing van de bevolking gelasten, en daarbij bepalen wie, wanneer waar naar toe moet (Wet Verplaatsing Bevolking). Voor al deze acties van de minister van VenJ is een KB nodig. Vanzelfsprekend is de snelheid en benodigde tijd voor de besluitvorming cruciaal voor de beschikbare tijd en daarmee de mate van evacuatie die mogelijk is.

Een opdracht tot evacuatie heeft géén verplichtend karakter voor de betreffende inwoners. De verwachting is dat bij een oproep tot evacuatie de meerderheid (ca. 80 %) van de inwoners zelf vertrekt. Hiervoor dient bij burgers en bedrijven bekendheid te zijn met de risico's (zie [www.risicokaart.nl](http://www.risicokaart.nl)) en de wijze waarop gehandeld moet worden, bijv. in de vorm van een vooraf bekend gemaakte handleiding en/of evacuatieplan.

Vanuit overheidswege moet dit evacuatieproces van zelfredzaamheid met verkeersmanagement ondersteund worden. Daarnaast is de overheidsinspanning gericht op het evacueren van vee en de niet-zelfredzamen (ouderen, gehandicapten en zieken). Dit vereist inzicht in de benodigde capaciteit van hulpmiddelen.

Een evacuatie vindt plaats op basis van een bepaalde dreiging en een daarop toegesneden beleids-/coördinatieplan en daaronder liggend crisis-/evacuatieplan. De veiligheidsregio's zijn wettelijk verplicht coördinatieplannen te maken. Daarin wordt per dreiging beschreven welke verantwoordelijkheden de betrokken partijen hebben en hoe de coördinatie- en communicatiestructuur is. In onderliggende evacuatieplannen kan worden beschreven hoe, afhankelijk van de dreiging, geëvacueerd moet worden (volgorde, routes, opvang, verkeersmanagement).

| Veiligheidsregio     | Risico-profiel | Beleidsplan | Crisisplan | Multi-disciplinair Oefenbeleidsplan | Oefenjaarplan 2011 |
|----------------------|----------------|-------------|------------|-------------------------------------|--------------------|
| Groningen            |                | V           | V          | V                                   | V                  |
| Fryslân              | V              | V           |            | V                                   |                    |
| Drenthe              | V              | V           | V          | V                                   |                    |
| IJsselland           | V              | V           | V          | V                                   |                    |
| Twente               |                |             | V          |                                     |                    |
| NO Gelderland        | V              | V           | V          | V                                   | V                  |
| Gelderland Midden    | V              | V           | V          | V                                   | V                  |
| Gelderland Zuid      | V              | V           | V          | V                                   | V                  |
| Utrecht              | V              | V           | V          | V                                   | V                  |
| Noord-Holland Noord  |                |             | V          |                                     |                    |
| Zaanstreek Waterland | V              | V           | V          | V                                   | V                  |
| Kennemerland         | V              | V           |            | V                                   |                    |
| Amsterdam Amstelland | V              | V           |            | V                                   |                    |
| Gooi en Vechtstreek  | V              | V           | V          | V                                   |                    |
| Haaglanden           | V              | V           | V          | V                                   |                    |
| Hollands Midden      | V              | V           | V          | V                                   | V                  |
| Rotterdam Rijnmond   |                | V           | V          | V                                   |                    |
| Zuid-Holland Zuid    | V              | V           | V          | V                                   | V                  |
| Zeeland              | V              | V           | V          | V                                   |                    |
| MW Brabant           | V              | V           | V          | V                                   |                    |
| Brabant Noord        | V              | V           |            | V                                   |                    |
| Brabant ZO           | V              | V           | V          | V                                   | V                  |
| Limburg Noord        | V              | V           | V          | V                                   |                    |
| Limburg Zuid         |                |             | V          | V                                   |                    |
| Flevoland            | V              | V           | V          |                                     |                    |

Tabel 1: overzicht planvorming veiligheidsregio's; peildatum 23-12-2011  
(rapport "Staat van de rampenbestrijding" d.d. juni 2012)

Ook is er slechts gebrekkig de verbinding gelegd tussen de evacuatiefracties waar normen en daarmee investeringen in de dijk worden bepaald, en de operationele kennis en inzichten van veiligheidsregio's op het gebied van evacuaties. Dat betekent dat er nu geen compleet en scherp beeld ontstaat van de plekken waar evacuatie wel of juist niet mogelijk is. Daarnaast is onduidelijk hoe kennis en inzichten die gebruikt kunnen worden om de rampenbeheersing effectiever te maken nu geoperationaliseerd worden. Voorbeelden zijn de onderzoeksresultaten vanuit de TU Delft over mogelijkheden om evacuatie effectiever te maken (Huibregtse, 2013).

Ten derde wordt bestuurlijk aandacht gevraagd om zelfredzaamheid van burgers. In het geval van grootschalige overstromingen en evacuaties loopt de capaciteit van de overheid tegen grenzen aan. Echter de zelfredzaamheid van burgers en private partijen kan gestimuleerd worden. Bijvoorbeeld door communicatie over risico's of het verlenen van informatie over het handelingsperspectief in geval van overstromingen en evacuaties. Voorbeeld is het Europese project "X-Regio" waar een checklist is ontwikkeld waarmee bedrijven snel inzicht kunnen krijgen in de waterveiligheidsrisico's en de mogelijkheden die zij hebben om hier bij hun eigen calamiteitenplannen rekening mee te houden.

Dit overwegende leidt dit twee voorgestelde fases:

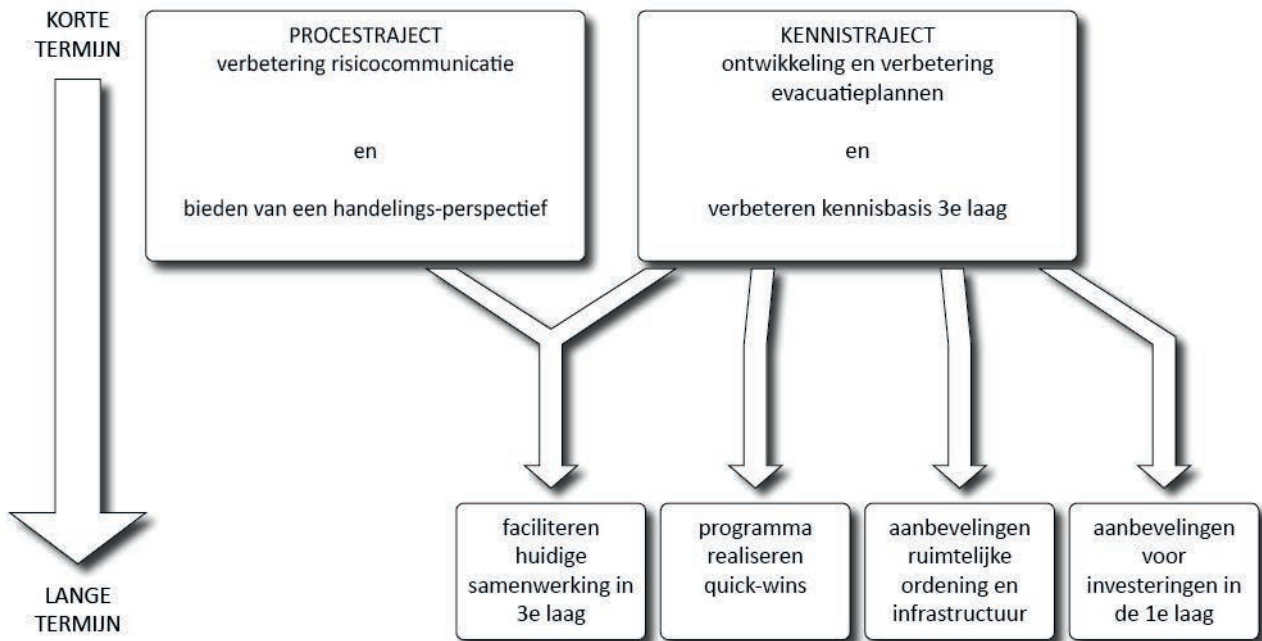
**Fase 1:** Kennisontwikkeling en ontwikkeling evacuatieplannen

Start, waar dit al niet het geval is, op korte termijn de ontwikkeling van evacuatieplannen in veiligheidsregio's en op veiligheidsregio-overstijgend niveau. Er zijn op dit moment al verschillende acties op dit vlak vanuit VenJ en IenM in gang gezet, ook richting veiligheidsregio's. Zo is recent een eerste overkoepelende evacuatiestrategie voor Nederland beschikbaar gekomen en wordt geïnventariseerd in hoeverre de evacuatiefracties overeen komen met de kennis vanuit de veiligheidsregio's.

Afspraken met de veiligheidsregio's in aanvulling op bovenstaande punten kunnen via een bestuursakkoord worden vastgelegd, maar wanneer dit niet mogelijk blijkt ook wettelijk. Start daarnaast een kennistrject, als samenwerking tussen IenM, VenJ en veiligheidsregio's waarbij kennis uit binnen- en buitenland wordt vertaald naar de Nederlandse situatie. Het watermanagement centrum kan hier een belangrijke rol in spelen.

**Fase 2:** Vertaal de resultaten uit fase 1 in aanbevelingen en de volgende acties:

- Zet kennis in om de samenwerking tussen veiligheidsregio's, waterschappen en het ministerie van VenJ te faciliteren.
- De uitkomsten kunnen worden verwerkt in de ruimtelijke planvorming en investeringen in infrastructuur. Als bijvoorbeeld blijkt uit de kennis- en planvorming dat er binnen een dijkkring onvoldoende evacuatiecapaciteit is, maar er plannen worden opgesteld voor de aanleg van weg, dat dan deze weg zo kan worden ingericht dat de evacuatiemogelijkheden structureel worden vergroot. Daarnaast zal deze vorm van werk-met-werk maken kosteneffectief zijn. Het is verstandig om bij deze vertaling naar de ruimtelijke ordening, veiligheidsregio's een belangrijke adviserende rol te geven.
- Stel een investeringsprogramma vanuit het Rijk voor kosteneffectieve quick-wins op om de rampenbeheersing structureel te verbeteren. Bijvoorbeeld het effectief inzetten van verkeersmanagement bij een evacuatie (RWS).
- Wanneer blijkt dat evacuatie in gebieden nu en in de toekomst lastig te realiseren is en dat gebruikte evacuatiefracties niet kloppend zijn, wordt dit meegewogen in de prioritering en investeringen in de 1e laag. Zie kader voor meer informatie over de relatie tussen normen en evacuatiefracties vanuit "Waterveiligheid 21e eeuw".



Figuur 7: voorstel aanpak rampenbeheersing

## Evacuatiefracties en gevoeligheid normering 1e laag

In WV21-studies wordt expliciet een relatie gelegd tussen de eisen aan de waterkering en de effectiviteit van evacuaties. Daarbij blijkt het volgende:

- Het effect van wel/niet/beter evacueren is vooral groot in gebieden waar uitgegaan wordt van hoge evacuatiepercentages, dus het bovenrivierengebied en rondom het IJsselmeer. In gebieden met een hoog evacuatiepercentage (bijv. 75%) blijven weinig potentiële slachtoffers achter (25%). Een verbetering van de evacuatie (bijv. tot 95%) heeft in dat geval een relatief groot effect: een daling van het aantal potentiële slachtoffers 25 naar 5%. Overstromingskansen gebaseerd op slachtofferrisico's zouden dan een factor 5 minder scherp kunnen zijn (bijv. geen 1/4000 maar 1/800). Dit scheelt enige decimeters in dijkhoogte.
- In gebieden met een laag evacuatiepercentage (bijv. 15%) blijven veel potentiële slachtoffers achter (85%). Een verbetering van de evacuatie (bijv. tot 30%) heeft een relatief gering effect: een daling van 85 naar 70%. Overstromingskansen gebaseerd op slachtofferrisico's zouden dan een factor 1.2 minder scherp kunnen zijn (bijv. geen 1/1000 maar 1/850).
- Als voor dijkringen in het benedenriviergebied (15-1, 16-1, 24-1, 34-1, 34a en 35-1) niet een evacuatiepercentage van 15% (kust) maar 75% (rivieren) wordt gehanteerd, dan geeft dit in de MKBA 21% minder scherpe economisch optimale overstromingskansen. Dit is ook relevant uit oogpunt van groepsrisico's, aangezien dit gebied hierin uit landelijke optiek een doorslaggevend aandeel heeft.
- Als verondersteld wordt dat er niet geëvacueerd wordt, dan leidt dit in de MKBA tot gemiddeld 12% scherpere economisch optimale overstromingskansen (en dus aanvullende dijkversterking).

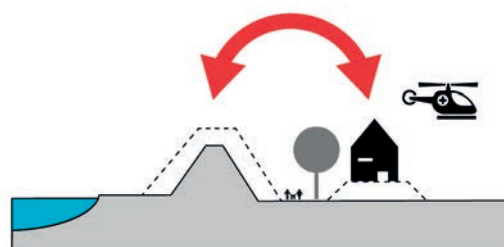
Belangrijke kanttekening bij bovenstaande berekeningen is dat er bij deze berekening en de evacuatiefracties verschillende aannames zijn gedaan, bijvoorbeeld qua voorspelbaarheid van overstromingen, verkeersmanagement, snelheid van besluitvorming die een belangrijke factor zijn in de uiteindelijke uitkomst.

## Uitwisseling tussen lagen

Een regeling, waarbij op lokaal niveau maatregelen tussen de verschillende lagen uitgewisseld worden. Dit wordt “uitwisselen tussen lagen” genoemd. Dit zou kansen kunnen bieden in gebieden waar dijkverhoging lastig te realiseren valt, en waar effectieve maatregelen in de 2e of 3e laag mogelijk zijn.

### Huidige situatie

Op dit moment is uitwisseling nog niet formeel mogelijk. Onder andere omdat ons huidige normstelsel volledig op de eerste laag is gericht en niet is ingericht om maatregelen in de 2e en 3e laag in beschouwing te nemen. Echter in Dordrecht wordt uitwisseling op lokale schaal al toegepast aangezien dijkversterking in de historische binnenstad niet mogelijk is en daarom naar andere maatregelen gezocht wordt.



Uitwisseling tussen lagen

### Uitkomsten en voorstel

Uitwisseling tussen lagen biedt kansen in gebieden waar dijkverhoging lastig te realiseren valt, en waar effectieve maatregelen in de 2e of 3e laag mogelijk zijn. Op dit moment gaat het in het Deltaprogramma met name om gebieden waar een opgave voor de dijkkring is (de aandachtsgebieden) en waar de gewenste overstroomingsrisico's dus nog op orde gebracht moeten worden. Want alleen dan is er sprake van een fysieke en financiële programmering en alleen dan zou er dus sprake kunnen zijn van een alternatieve investeringsbeslissing (lees een andere inzet van hetzelfde fonds).

Uit de bestuurlijke interviews blijkt dat het creëren van de optie voor het uitwisselen gesteund wordt door de respondenten. Als deze mogelijkheid er is wordt tevens het principe gedeeld dat fondsen uit de 1e laag dan ook ingezet kunnen worden voor de 2e en 3e laag en dat het initiatief voor omwisselen altijd uit de regio moet komen. Er komen uit de interviews en inhoudelijke analyse echter ook veel vragen naar voren. Hoe wordt de borging en toetsing van de maatregelen in de 2e en 3e laag geregeld? Hoe pakt aansprakelijkheid uit bij overstromingen nu niet alleen de 1e laag een functie heeft? Tevens komen uit de bestuurlijke interviews weinig plaatsen naar voren waar toepassing op dit moment kansrijk of gewenst is. Daarnaast blijkt uit een juridische analyse (HBJZ, 2013) dat om het uitwisselen formeel mogelijk te maken een wetswijziging nodig is. Kortom; de mogelijkheid voor uitwisselen wordt als gewenst gezien. Er zijn echter vele voorwaarden die nog moeten worden ingevuld om omwisselen op een goede manier vorm te geven.

De aankomende normverhoging biedt echter een 'window of opportunity' om praktijkervaring op te doen met uitwisselen. Tijdens deze 'window of opportunity' is het initiatief voor omwisselen niet het afgekeurd zijn van een dijkvak, maar de constatering dat door een aangekondigde normsverhoging een dijk in de toekomst verhoogd dient te worden. Daarmee is er de mogelijkheid om nu maatregelen in de 2e en 3e laag te nemen en daarmee te voorkomen dat keringen versterkt dienen te worden vanwege de normsverhoging. Bijvoorbeeld omdat de evacuatiefractie door ingrepen in de infrastructuur significant wordt verhoogd in een dijkkring.

Waar uitwisselen oorspronkelijk gekoppeld wordt aan een situatie waar een dijk niet op orde is, kan de komende tijd dus juist in een veilige situatie gewerkt worden waar de dijk op orde is (geen problemen met aansprakelijkheid). Op basis van de ervaringen tijdens periode kan dan in een later stadium worden besloten of, en hoe, het omwisselen uiteindelijk wordt vormgegeven in een situatie waarbij een dijk niet op orde blijkt. Zowel organisatorisch, juridisch, toetsingsmethodiek en besluitvormingstraject. In het onderstaande tekstblok wordt een voorzet gegeven voor een mogelijk invulling.

## Aanpak en voorbereiding testcases

Op 12 maart 2013 is een expertsessie georganiseerd over de kennisvragen en mogelijkheden om uitwisselen tussen lagen mogelijk te maken. In het kort komen de volgende aanbevelingen hieruit naar voren:

Kennisvragen om te beantwoorden voorafgaand en tijdens de testcases

- Onderzoek hoe monitoring en handhaving van de afgesproken maatregelen in laag 2 en 3 het beste plaats kan vinden.
- Overweeg om ook bij het uitwisselen te werken met een ondergrens voor de overstromingskans die via 1e laag bereikt wordt.

Aanbevelingen voor aanpak testcases

- Kies voor de MIRT-systematiek (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) voor de aanpak van de testcases. Dit is zowel ambtelijk als bestuurlijk een bekende systematiek waarbij op een systematische manier opties tegen elkaar worden afgewogen.
- Zorg in aansluiting op de MIRT-systematiek ook voor duidelijkheid wat betreft beschikbare financiële middelen. Bijvoorbeeld het bedrag wat anders in de 1e laag zou moeten worden gestoken.
- Zorg voor een goede vastlegging van de afspraken in structuur- en bestemmingsplan en een uitvoeringsprogramma. Voor beide vormen zijn er aanknopingspunten in de aankomende omgevingswet. Een voorbeeld is het zogenaamde programma, dat rechtstreeks bindend is voor opstellende en deelnemende overheden. Het is van belang in de testcases en bij de verdere uitwerking van de omgevingswet zorgvuldig te onderzoeken of deze vorm ook in de praktijk bij uitwisselen effectief en toepasbaar is.
- Er zijn vragen in hoeverre maatregelen in de derde laag toetsbaar en effectief zijn. Een belangrijke voorwaarde om deze vraag te beantwoorden is om te zorgen dat in de case-gebieden evacuatieplannen aanwezig zijn die niet alleen ingaan op proces, maar ook op het concrete handelingsperspectief in het gebied.

De stappen die daarmee nu gezet dienen te worden zijn:

### Vóór DP 2015

- Inventariseer vanuit DPNH samen met de regionale deelprogramma's in welke gebieden uitwisseling kansrijk is, o.a. op basis van gebiedskenmerken en kostenefficiëntie. De opgestelde kansrijkheid kaarten voor uitwisselen spelen hierbij een belangrijke rol.
- Inventariseer in welke van deze gebieden er ook vanuit de regio de bestuurlijke wens is om als testcase te dienen.
- Stel conceptkaders (afweging, financiering, besluitvorming in monitoring) op vanuit DPNH die in deze testcases in de praktijk worden getest en aangescherpt. Kies hierbij de MIRT-systematiek (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) als uitgangspunt en ga er tevens vanuit dat maatregelen uit het Deltafonds zullen worden gefinancierd, en bij meerkosten, door de (regionale) overheden die hier voor willen kiezen.

### Na DP 2015

- Voer de testcases uit (schop in de grond) en evalueer deze. Zowel op doelbereik als qua doorlopen traject.
- Besluit op basis daarvan of een wetswijziging wel/niet gewenst is om uitwisselen en de financiering daarvan ook na het ingaan van de nieuwe norm structureel mogelijk te maken.

## Financiering

Iedere laag kent op dit moment een eigen verantwoordelijkheidsverdeling en kent ook bijbehorende financieringsmethoden. Bij de uitvoering van meerlaagsveiligheid hoort ook een gedegen financieringsconstructie met bijbehorende verdeling voor de partijen die het mogelijk maken. Binnen het Deltaprogramma is er het Deltafonds dat ingezet zal worden voor de maatregelen die worden opgenomen in het Deltaprogramma 2015 en daaruit voortvloeiende programma's en besluitvorming

### Huidige situatie

Tijdens de leertafel in november 2012 (in opdracht van DPNH georganiseerd door het Watergovernance Centre), is er voor het eerst verkend in hoeverre de huidige verantwoordelijkheidsverdeling met bijbehorende financieringsystematiek toereikend is voor implementatie van meerlaagsveiligheid. Hierbij is ten eerste gekeken naar de huidige financieringsstructuren. Momenteel zijn de lagen als volgt financieel geregeld.

#### De eerste laag: preventie

De eerste laag kent zijn eigen HWBP (hoogwaterbeschermingsprogramma) budget voor het op orde brengen van de primaire waterkeringen. Deze gelden zijn geoormd en kunnen alleen worden besteed aan maatregelen om primaire keringen om weer aan de norm te voldoen. Vanaf 2014 zullen het Rijk en de waterschappen een gelijke financiële bijdrage (50/50 bekostiging) leveren aan de versterking van de primaire keringen in beheer bij de waterschappen. De bijdragen van de waterschappen zullen op een aparte bankrekening van het Rijk worden gestort en als ontvangsten in het deltafonds worden opgenomen. De bekostiging van de versterking van primaire keringen die in beheer zijn van een waterschap, vindt plaats met behulp van subsidies uit het deltafonds. Met de subsidie kan 90% van de geraamde kosten van een sober en doelmatig ontwerp worden bekostigd. De overige 10% bekostigt het betreffende waterschap zelf (projectgebonden aandeel in de kosten). De lopende (HWBP-2) projecten vallen onder het overgangsrecht en worden nog voor 100% van de kosten van uitvoering gesubsidieerd door het Rijk. De rijksprojecten op het HWBP blijven eveneens volledig voor rekening van het Rijk.

Al het gereserveerde geld voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening uit het Infracfonds is overgeheveld naar het Deltafonds. In het aanvullend beleidsakkoord van het kabinet Balkenende IV is vastgelegd dat het Deltafonds vanaf 2020 gevoed zal worden met tenminste € 1 miljard per jaar ten behoeve van een voortvarende uitvoering van het Deltaprogramma. De minister van Infrastructuur en Milieu is eindverantwoordelijk voor de uitgaven uit het fonds.

Uit het Deltafonds kunnen de volgende zaken worden gefinancierd en bekostigd:

- maatregelen en voorzieningen in verband met de opgaven op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening, die zijn opgenomen in het Deltaprogramma;
- met de opgaven samenhangende onderzoeken en het inwinnen, bewerken en verspreiden van met de opgaven samenhangende gegevens.

In verband met die opgaven kunnen uitgaven worden gedaan en subsidies worden verstrekt, ten behoeve van:

- a) aanleg, verbetering, beheer, onderhoud en bediening van waterstaatswerken, ter voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen en waterschaarste;
- b) maatregelen en voorzieningen ter bescherming of verbetering van de chemische of ecologische kwaliteit van watersystemen, voor zover deze onderdeel uitmaken van de opgaven, opgenomen in het deltaprogramma;
- c) het inwinnen, bewerken en verspreiden van met a en b samenhangende gegevens, indien het Rijksuitgaven zijn (geen subsidie);
- d) met a en b samenhangende onderzoeken.

Uit het Deltafonds kunnen dus alleen maatregelen en voorzieningen worden betaald die verband houden met de waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Daartoe worden ook gerekend de kosten van zogenoemde inpassingsmaatregelen. Dit zijn locatiespecifieke voorzieningen die nodig zijn om de nadelige gevolgen van

andere maatregelen te voorkomen, beperken of compenseren. Een voorbeeld is de aanleg van een vispassage die vissen toegang geeft tot een rivier die door de aanleg van een dam onbereikbaar is geworden.

Maatregelen die samenhangen met de maatregelen ten behoeve van de opgaven, maar zelf gericht zijn op verwezenlijking van ambities op andere beleidsterreinen, zoals het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit of het bevorderen van natuurontwikkeling, kunnen in principe niet uit het Deltafonds worden bekostigd, tenzij gebruik wordt gemaakt van het experimenteerartikel. Op basis van het experimenteerartikel in de Deltawet kunnen in het belang van de integrale besluitvorming en met het oog op de ambities ook uitgaven worden gedaan of subsidies worden verstrekt ten behoeve van voorzieningen, maatregelen of onderzoek ter bevordering of bescherming van doelen op andere beleidsterreinen. Die moeten echter wel:

- rechtstreeks samenhangen met de voorzieningen, maatregelen of activiteiten ten behoeve van de opgaven;
- gedekt worden door ontvangsten die afkomstig zijn van bijdragen ten laste van andere begrotingen van het Rijk, of bijdragen van derden.

Naast de overheidsfinanciering voor keringen is het noemenswaardig dat voor particulieren er sinds enige tijd ook een verzekering op de markt om je te verzekeren tegen de gevolgen van een overstroming. Echter, deze staat nog in de kinderschoenen en is nog relatief duur. Het is nog de vraag hoe deze verzekering zich verder gaat ontwikkelen. In landen als bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, waar al wel volop gewerkt wordt met verzekeringen tegen overstromingen, is te zien dat dit alleen werkt als er duidelijk gecommuniceerd wordt over eventuele risico's én als de centrale overheid een terughoudende rol heeft op het gebied van het beschermen door keringen.

#### *Tweede laag: ruimtelijke ontwikkeling*

Over het algemeen worden investeringen die gedaan worden voor ruimtelijke ontwikkelingen (bedrijventerreinen, uitbreidingen met woningen, etc.) terugverdiend met de opbrengsten uit de grondexploitatie. Dit is vastgelegd in de wet Grondexploitatie (afgekort de Grex-wet), die gemeenten instrumenten biedt om de kosten van gebiedsontwikkeling te verhalen op de toekomstige grondeigenaren, veelal via de projectontwikkelaar.

Vanuit het oogpunt van meekoppelen met andere investeringen in de openbare ruimte, zijn er uiteraard ook andere betalingsregelingen. Zo kan, zoals eerder vermeld, de derde laag verbeterd worden door nieuwe infrastructuur op hoogte te leggen, zodat deze als compartimenteringsdijk kan gaan fungeren. Infrastructuur wordt door de regio zelf betaald of, als het het hoofdwegennet betreft, in samenwerking met het Rijk vanuit het Infrafonds betaald.

#### *Derde laag: rampenbeheersing*

Kosten in de derde laag betreffen vooral de kosten die verband houden met de veiligheidsregio's. Deze worden betaald vanuit het Gemeentefonds en een kleine bijdrage vanuit ministerie VenJ (€175 mln. voor 2012, begroting VenJ). Zij hebben relatief weinig te besteden voor onderzoek en uitvoering van fysieke maatregelen ten behoeve van waterveiligheid. De voorzitters van alle 25 veiligheidsregio's vormen gezamenlijk het Veiligheidsberaad. De voorzitter van een veiligheidsregio is veelal de burgemeester van een grote gemeente.

### **Uitkomsten en voorstel**

#### *Waterrobuuste inrichting*

Hiervoor is geen extra financieringsstructuur nodig. De grondexploitatie zal de manier moeten blijven om investeringen terug te verdienen door een gemeente. Meerkosten ten behoeve van waterveiligheid zullen door de regio zelf gefinancierd moeten worden, maar kunnen doorberekend worden aan de eindgebruiker (bewoner/bedrijf). Hoge kosten kunnen wel leiden tot minder strikte doelvereisten in de afweging om waterrobuust in te richten. Daarnaast is het van belang ruimte te laten voor innovatieve fysieke oplossingen op gebouwniveau die de kosten zo laag mogelijk houden.

Het is onduidelijk of op dit moment het experimenteerartikel ook kan worden ingezet om eventueel cofinanciering mogelijk te maken van meerkosten die een nationaal belang dienen. Te denken valt aan ruimtelijke ingrepen ten dienste van de 3e laag (zie kop "rampenbeheersing") of waterrobuust inrichten van infrastructuur



in handen van de overheid. Aangezien dit bijdraagt aan het behalen van de doelen van het Deltaprogramma is de aanbeveling het experimenteerartikel ook hiervoor te kunnen zetten.

#### *Vitale en kwetsbare functies*

Er zijn twee opties voor financiering. Ten eerste kan de overheid de meerkosten bijdragen. Ten tweede kan de sector dit financieren waarbij in veel gevallen de meerkosten doorberekend kunnen worden in de tarieven. Aangezien het waterrobuust maken van vitale & kwetsbare functies zal worden gekoppeld aan nieuwe investeringen en vervangingsopgave zal realisatie daarvan een lange tijdshorizon hebben. Dit maakt de te maken kosten voor de sector naar verwachting dragelijk. Indien dit niet het geval is, en bestuurlijke ambitie hoog is, ligt een bijdrage vanuit het Rijk voor de hand. Ook hier komt dan de bestuurlijke vraag naar voren of het Deltafonds, of andere Rijksfinanciering, hiervoor ingezet kan worden.

#### *Rampenbeheersing*

De operationele kant van de rampenbeheersing kan via de huidige financieringsstructuur worden bekostigd. Echter, zodra uit de evacuatieplannen aanbevelingen komen ten aanzien van de ruimtelijke inrichting, dan betekent dit dat de financiering hiervoor ook binnen de sfeer van de ruimtelijke inrichting dient te liggen. Bijvoorbeeld: als blijkt uit de evacuatieplannen dat een snelwegophoging zal bijdragen aan de waterveiligheid en de evacuatie van dat gebied, dan liggen de meerkosten daarvan in dit geval bij de rijksoverheid. Bovendien zou het mogelijk moeten zijn om, na aanbeveling door een veiligheidsregio, aanspraak te kunnen maken op het Deltafonds als er ruimtelijke maatregelen getroffen moeten worden om de evacuatie te verbeteren. Te meer omdat een verbeterde en/of hogere evacuatiefractie ook bijdraagt aan het halen van de norm voor de kering.

#### *Uitwisselen tussen lagen*

De insteek is om testcases te hanteren, zoals eerder in dit hoofdstuk is beschreven. Deze onderzoeken moeten uit het Deltafonds gefinancierd kunnen worden, omdat het in de eerste plaats gaat om de waterveiligheid; 'het op orde brengen' van het systeem. Het startpunt voor de uitvoering van de testcases is dat de kosten voor maatregelen bij omwisselen worden gefinancierd worden uit het Deltafonds, tot een maximum van hoeveel anders in de kering geïnvesteerd had moeten worden. Bij een keuze voor een duurder alternatief, omdat er hierbij maatschappelijke meerwaarde is, zullen eventuele meerkosten altijd door de regionale overheden of andere ministeries die baat hebben bij deze oplossingen moeten worden gefinancierd. Op dit moment is het niet mogelijk om HWBP-gelden in te zetten voor uitwisseling. Op basis van de ervaringen uit de testcases en gesprekken met betrokken overheden is het verstandig te bezien of het verstandig is dit in de toekomst wel structureel mogelijk te maken.

# 5. KANSRIJKE BELEIDSSTRATEGIEËN EN ADVIES VOOR HET DELTAPROGRAMMA 2014

## Implementatie meerlaagsveiligheid

Voordat wordt overgegaan naar het advies en beleidsstrategieën per verschijningsvorm zijn er een aantal uitgangspunten die voor de instrumentatie van meerlaagsveiligheid van belang zijn:

### > Fasering

Meerlaagsveiligheid is een nieuwe beleidsveld in Nederland. Kies daarom voor een fasering, waarin eerst het opdoen van kennis en communicatie centraal staan, waarna daarna de vertaling naar borging gemaakt wordt.

### > Kies voor maatwerk

Kies niet voor een strikte dichtgetimmerde eisen, maar maak lokaal maatwerk mogelijk.

### > Voorkom begripsverwarring

Gebruik meerlaagsveiligheid niet als containerbegrip, maar gebruik de zogenaamde verschijningsvormen om de discussie en uitwerking van de instrumentatie te structureren. Zeker omdat er verschil is tussen de verschijningsvorm "uitwisseling tussen de lagen" die gedeeltelijk i.p.v. de 1e laag kan komen, en de verschijningsvormen die aanvullend zijn op de 1e laag.

### > Gebruik bestaande regelgeving en structuren

Meerlaagsveiligheid is grotendeels goed te realiseren met bestaande regelgeving, structuren en verantwoordelijkheidsverdelingen. Maak hier gebruik van, aangezien dit de kans op een succesvolle implementatie van meerlaagsveiligheid vergroot.

### > Adaptief Deltamanagement

Betrek het lange termijn perspectief voor een gebied bij de uitwerking van meerlaagsveiligheid. Dit geldt met name voor waterrobuuste inrichting en vitale en kwetsbare functies.

## Waterrobuuste inrichting

### Doel

Waterveiligheid een betere rol laten spelen bij ruimtelijke afwegingen zoals locatiekeuze, investeringsbeslissingen en ruimtelijke visies. Dit om te voorkomen dat ruimtelijke besluiten op de korte termijn en lange termijn overstromingsrisico's teveel vergroten en/of kosten voor de 1e laag teveel laten toenemen.

### Operationalisering

De volgende stappen worden ingezet:

- In de eerste plaats is het van belang dat de overstromingsrisico's per gebied of locatie in beeld zijn gebracht en een generiek afwegingskader is opgesteld vanuit DPNH. De overstromingsrisicokaarten kunnen hierbij als uitgangspunt dienen aangezien deze per locatie helder en concreet de waterveiligheidssituatie in beeld brengen en daarmee belangrijke informatie voor de ruimtelijke ordening leveren. Daarmee worden Rijk, provincie en gemeentes in staat gesteld dit mee te wegen in het ruimtelijke planvorming en waterschappen bij het uitvoeren van de watertoets.
- Om uiteindelijk te zorgen dat waterveiligheid ook inderdaad in de ruimtelijke planvorming wordt opgenomen heeft het de voorkeur om dit in eerste instantie gezamenlijk met waterschappen, provincies en gemeentes vorm te geven en uiteindelijk te verankeren in een waterakkoord. Dit onder het principe "samen als het kan, juridisch als het moet". In een dergelijk bestuursakkoord worden de volgende punten behandeld:
  - Het gezamenlijke ambitieniveau, en het ambitieniveau per overheid vaststellen.
  - Vaststellen op basis van welke informatie gewerkt wordt (bijvoorbeeld de overstromingsrisicokaarten).
  - Wat vanuit het Rijk de generieke kaders worden en wat de nationale belangen zijn.
  - Vanuit de provincies aangeven op welke manier zij waterveiligheid regionaal in hun structuurvisies gaan verankeren.
  - Vanuit gemeentes aangeven hoe zij dit willen en kunnen laten doorwerken in bestemmingsplannen
  - Waterschappen aangeven hoe en waar sturing op de ruimtelijke planvorming van belang is. Ook in het licht van het voorkomen van investeringen op de lange termijn in de 1e laag.
  - Wat de beleidsvrijheid wordt per overheidslaag.
  - Hoe uitvoering van de afspraken periodiek gemonitord, besproken en eventueel herijkt worden.
- De borging van het waterveiligheidsbeleid kan via bestaande regelgeving. Het is echter ook van belang dit in de aankomende omgevingswet mogelijk te blijven houden.

## Vitaal en Kwetsbaar

### Doel

Het verminderen van de kwetsbaarheid van vitale en kwetsbare infrastructuur voor overstromingen. Het ambitieniveau voor vitale en kwetsbare functies met een nationaal belang op termijn waterrobuuste te maken. Op regionaal niveau zullen de gebiedskenmerken (o.a. diepe of juist ondiepe overstromingsdiepte) bepalend zijn voor het te kiezen ambitieniveau.

### Operationalisering

#### Algemeen

- Faciliteer dat de sectoren en overheden relevante informatie beschikbaar hebben over de waterveiligheidsrisico's voor hun functies. Gebruik hierbij de overstromingsrisicokaarten en de informatie die al beschikbaar is vanuit Rijkswaterstaat en het ministerie van EZ. Ook vanuit het deelprogramma Nieuwbouw en Herstructurering is veel kennis beschikbaar vanuit het project "Vitaal en Kwetsbaar".

### Functies van nationaal belang

- Formuleer op basis van bovenstaande informatie op nationaal niveau een ambitieniveau voor de verschillende functies. Bijvoorbeeld door kunnen functioneren bij een overstroming of snel herstel na een overstroming. Denk tevens na over de tijdsperiode die nodig is om dit te bereiken.
- De eerste stap, die ook bestuurlijk is aangegeven, is om op rijksniveau in overleg te gaan met de sectoren om te komen tot een convenant voor functies met een nationale uitstraling. Hiermee wordt ook de bewustwording bij de sectoren geactiveerd en hun expertise ingezet. Stel in het convenant het gezamenlijke ambitieniveau vast en het tijdspad om daar te komen. Het nationale beleid en ambitieniveau voor vitale en kwetsbare infrastructuur kan hierbij als uitgangspunt dienen.
- Bij het niet succesvol zijn van deze stap overleg kan worden teruggevalen op borging via juridische instrumenten zoals een AMvB of specifieke wetgeving zoals de electriciteitswet. Ook bij overeenstemming kan overigens gezamenlijk worden gekozen om de afspraken ook formeel juridisch vast te leggen.

### Functies van lokaal belang

- Ook hier kan worden gestart met het overleg vanuit gemeentes, veiligheidsregio's en provincie met de sectoren, eventueel in aansluiting op de gesprekken op rijksniveau. Doel hierbij is om via convenanten afspraken te maken.
- Bij het niet succesvol zijn van deze stap overleg kan worden teruggevalen op borging via de ruimtelijke planvorming (in aanvulling op waterrobuuste inrichting). Dit is overigens ook mogelijk bij overeenstemming.

## Rampenbeheersing

### Doel

Ten eerste het vergroten van de kennis op het gebied van rampenbeheersing en de (on)mogelijkheden van evacuaties. Gekoppeld daaraan is het vergroten van de bewustwording in de veiligheidssector op het gebied van overstromingsrisico's, en het vergroten van de kennis van de rampenbeheersing in de waterwereld. Ten tweede is het van belang dat deze kennis wordt vertaald naar handelingsperspectief bij overheden, maar met name ook bij bedrijven en burgers.

### Operationalisering

- Fase 1: Kennisontwikkeling en ontwikkeling evacuatieplannen
  - Start, waar dit al niet het geval is, op korte termijn de ontwikkeling van evacuatieplannen in veiligheidsregio's en op veiligheidsregio-overstijgend niveau. Er zijn op dit moment al verschillende acties op dit vlak vanuit VenJ en IenM in gang gezet, ook richting veiligheidsregio's. Zo is recent een eerste overkoepelende evacuatiestrategie voor Nederland beschikbaar gekomen en wordt geïnventariseerd in hoeverre de evacuatiefracties overeen komen met de kennis vanuit de veiligheidsregio's.
  - Afspraken met de veiligheidsregio's in aanvulling op bovenstaande punten kunnen via een nationaal bestuursakkoord worden vastgelegd, maar wanneer dit niet mogelijk blijkt ook wettelijk. Start daarnaast een kennistrject, als samenwerking tussen IenM, VenJ en veiligheidsregio's waarbij kennis uit binnen- en buitenland wordt vertaald naar de Nederlandse situatie. Het watermanagement centrum kan hier een belangrijke rol in spelen.
- Fase 2: Vertaal de resultaten uit fase 1 in aanbevelingen en de volgende acties:
  - Zet kennis in om de samenwerking tussen veiligheidsregio's, waterschappen en het ministerie van VenJ te faciliteren.
  - De uitkomsten kunnen worden verwerkt in de ruimtelijke planvorming en investeringen in infrastructuur. Als bijvoorbeeld blijkt uit de kennis- en planvorming dat er binnen een dijkkring onvoldoende evacuatiecapaciteit is, maar er plannen worden opgesteld voor de aanleg van weg, dat dan deze weg zo kan worden ingericht dat de evacuatiemogelijkheden structureel worden vergroot. Daarnaast zal deze vorm van werk-met-werk maken kosteneffectief zijn. Het is verstandig

om bij deze vertaling naar de ruimtelijke ordening, veiligheidsregio's een belangrijke adviserende rol te geven.

- Stel een investeringsprogramma vanuit het Rijk voor kosteneffectieve quick-wins op om de rampenbeheersing structureel te verbeteren. Bijvoorbeeld het effectief inzetten van verkeersmanagement bij een evacuatie (RWS).
- Wanneer blijkt dat evacuatie in gebieden nu en in de toekomst lastig te realiseren is en dat gebruikte evacuatiefracties niet kloppend zijn, wordt dit meegewogen in de prioritering en investeringen in de 1e laag. Zie kader voor meer informatie over de relatie tussen normen en evacuatiefracties vanuit "Waterveiligheid 21e eeuw".

## Uitwisselen tussen de lagen

### Doel

Het in specifieke gevallen mogelijk maken om uit te wisselen wanneer dat maatschappelijk gewenst en/of kosteneffectief is. In eerste instantie is het van belang meer kennis en ervaring op te doen en een geschikte aanpak te formuleren. Bij goed resultaat kan deze aanpak breder mogelijk worden gemaakt en worden ingezet wanneer daar draagvlak en inhoudelijke argumenten voor zijn.

### Operationalisering

#### Vóór DP 2015

Inventariseer vanuit DPNH samen met de regionale deelprogramma's in welke gebieden uitwisseling kansrijk is, o.a. op basis van gebiedskenmerken en kostenefficiëntie. De opgestelde kansrijkheid kaarten voor uitwisselen spelen hierbij een belangrijke rol.

Inventariseer in welke van deze gebieden er ook vanuit de regio de bestuurlijke wens is om als testcase te dienen.

Stel conceptkaders (afweging, financiering, besluitvorming in monitoring) op vanuit DPNH die in deze testcases in de praktijk worden getest en aangescherpt. Kies hierbij de MIRT-systematiek (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) als uitgangspunt en ga er tevens vanuit dat maatregelen uit het Deltafonds zullen worden gefinancierd, en bij meerkosten, door de (regionale) overheden die hier voor willen kiezen.

#### Na DP 2015

Voer de testcases uit (schop in de grond) en evalueer deze. Zowel op doelbereik als qua doorlopen traject. Besluit op basis daarvan of een wetswijziging wel/niet gewenst is om uitwisselen en de financiering daarvan ook na het ingaan van de nieuwe norm structureel mogelijk te maken.

## 6. VOORUITBLIK VOOR HET DELTAPROGRAMMA 2015

Op basis van de conclusies zijn er een aantal belangrijke vragen om te beantwoorden en onderwerpen om uit de diepen voor het Deltaprogramma 2015

### Ruimtelijke ontwikkeling en waterveiligheid

- Het ontwikkelen van een afwegingskader vanuit DPNH. Onderdeel daarvan is het in kaart brengen van de afwegingen, en op basis van gebiedskenmerken een **globale indeling van Nederland** op het gebied van de doorwerking van waterveiligheid in de ruimtelijke ordening vorm te geven. Echter ook de sociaaleconomische component van de deltascenario's (waar zijn nieuwe ontwikkelingen te verwachten), de kennis over de eerste laag dienen hier een rol in te spelen. Hiermee is er een basis voor het gesprek met de betrokken overheden over de doorwerking van waterveiligheid in de ruimtelijke ordening.
- Ruimtelijke ordening kan niet alleen een rol spelen in het instrumenteren van meerlaagsveiligheid, maar ook bij de instrumentatie van **zoetwater** (transitie en vastleggen voorzieningenniveau) en voor waterveiligheid (ruimtelijke reserveringen voor maatregelen eerste laag). De verdere uitwerking van dit spoor dient in samenwerking tussen de deelprogramma's en betrokken overheden opgepakt te worden zodat kennis uit beide sporen kan leiden tot kruisbestuiving.
- Er dient binnen DPNH en het hele Deltaprogramma meer betrokkenheid te zijn bij de verdere uitwerking van de **omgevingswet**. Specifiek voor DPNH het van belang te zorgen dat het doorwerken van waterveiligheid in de ruimtelijke ordening door de omgevingswet optimaal wordt gefaciliteerd. Ook is van belang of de benoemde programmavorm kan worden ingezet, zowel binnen het hele deltaprogramma als specifiek voor het 'uitwisseling tussen lagen'.

### Vitaal en Kwetsbaar

- Vanuit het ministerie van Economische Zaken bestaat al een beleid voor vitale functies en sectoren. Het is van belang om voor het Deltaprogramma 2015 de samenwerking tussen IenM, EZ en betrokken sectoren op dit vlak tot stand te laten komen en te bespreken of, en hoe, waterveiligheid in het bestaande beleid en binnen de sectoren kan worden meegenomen. Vanuit DPNH zal hiervoor het initiatief worden genomen.

### Rampenbeheersing

- In samenwerking tussen IenM, VenJ en veiligheidsregio's dient in 2013/2014 nader te worden onderzocht in hoeverre de evacuatiefracties haalbaar zijn en deze kennis dient te worden vertaald in aanbevelingen voor de ruimtelijke ordening, de preventie, quick-wins en communicatie die worden verwerkt in het

Deltaprogramma 2015. Tevens komt hiermee belangrijke informatie beschikbaar voor het bepalen van het ambitieniveau van Vitaal en Kwetsbaar, waterrobuuste inrichting en de praktische uitwerking van uitwisseling tussen lagen.

### **Uitwisselen tussen lagen**

- Ten eerste is het van belang dat testcases voor het uitwisseling tussen lagen worden gevonden op basis van inhoudelijke geschiktheid en draagvlak bij regionale bestuurders.
- De conceptkaders (afweging, financiering, besluitvorming in monitoring) voor uitwisseling dienen te worden opgesteld vanuit DPNH en daarna in deze case-gebieden te worden getest en aangescherpt. Dit op basis van de MIRT-systematiek en de financieringssystematiek die in het HWBP wordt toegepast.

## 7. BRONVERMELDING EN BIJLAGEN

### Bronnen:

Nationale Waterplan, Min IenM d.d. 2009  
Omgevingsvisie, provincie Overijssel d.d. 2009  
Rapport Vitaal en Kwetsbaar DHV d.d. 2011  
Rapport "Staat van de rampenbestrijding" d.d. 2011  
Rapport instrumenten, Gerbrand Naeff, d.d. oktober 2012  
Verslag leertafel WGC d.d. 12 november 2012  
Rapport Waterrobuuste Inrichting DHV d.d. 2013  
'Handreiking buitendijks', DPNH februari 2013  
Verslag expertsessie d.d. 12 maart 2013  
Toetsversie Omgevingswet, Min IenM d.d. voorjaar 2013  
Verslag bestuurlijke interviews d.d. mei 2013  
Koersbepaling Watertoets, Landelijke werkgroep watertoets d.d. 2013  
Multilevel governance voor meerlaagsveiligheid, Erasmus Universiteit en Deltares d.d. mei 2013  
Checklist project X-regio, provincie Gelderland  
([http://www.x-regio.eu/uploads/media/X-regio\\_Veilig\\_blijven\\_werken\\_Checklist\\_Hoogwater.pdf](http://www.x-regio.eu/uploads/media/X-regio_Veilig_blijven_werken_Checklist_Hoogwater.pdf))



## Bijlage I

Tabel instrumenten (rapport Naeff, 2012)

| 6. Communicatie en Proces   | 5. Financieel straffen & belonen  | 4. Juridisch reguleren & afdwingen   |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Waterbewustzijn</li> <li>- Functionele organisatiestructuur met Rijkswaterstaat, waterschappen</li> <li>- Onderzoek en innovatie</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoogwaterbeschermingsprogramma</li> <li>- Deltafonds</li> <li>- Schadevergoeding (art. 7.14 Waterwet)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Waterwet eisen voor waterveiligheid (Internationale) afspraken over water</li> <li>- Keur</li> <li>- Algemene regels primaire waterkeringen, kustfundament en grote rivieren (barro)</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>6.1 Overstromingsrisicobeheerplan</li> <li>6.2 Regionale samenwerking en strategie</li> <li>6.3 Waterbewustzijn</li> <li>6.4 Onderzoek en innovatie</li> <li>6.5 'Best practices' / pilots / proefruin</li> <li>6.6 Ontwerpen / creativiteit aanboren</li> <li>6.7 Overstromingsrisicozonerings</li> <li>6.8 Overheidsobjecten en voorbeeldgedrag</li> <li>6.9 Watertoets</li> <li>6.10 Effectrapportage en kwaliteitsborging</li> <li>6.11 Waterlabel e.a. prestatie-indicatoren</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>5.1 Integrale financieringsstructuur</li> <li>5.2 Programmering en financiering ruimtelijke maatregelen</li> <li>5.3 Subsidie of belastingvoordeel</li> <li>5.4 Lasten op basis van risicoprofiel</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>4.1 Conventanten en bestuursakkoorden</li> <li>4.2 Normenstelsel (laag 2 en laag 3)</li> <li>4.3 Certificering</li> <li>4.4 Omwisselbesluit</li> <li>4.5 Structuurvisie</li> <li>4.6 Ruimtelijke verordening / algemene regels</li> <li>4.7 AMVB voor vitale functies en kwetsbare objecten</li> <li>4.8 Bestemmingsplan / inpassingsplan</li> <li>4.9 Bouwbesluit</li> <li>4.10 Keur / legger</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>6.1 Overstromingsrisicobeheerplan</li> <li>6.2 Regionale samenwerking en strategievorming</li> <li>6.3 Waterbewustzijn</li> <li>6.4 Onderzoek en innovatie</li> <li>6.5 'Best practices' / pilots / proefruin</li> <li>6.6 Ontwerpen / creativiteit aanboren</li> <li>6.12 Organisatie / oefeninf crisisbeheersing</li> <li>6.13 Risico- en crisiscommunicatie</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>5.1 Integrale financieringsstructuur</li> <li>5.5 Programmering en financiering maatregelen crisisbeheersing</li> <li>5.6 Catastrofeverzekering</li> <li>5.7 Schadeloosstelling</li> </ul>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>4.1 Conventanten en bestuursakkoorden</li> <li>4.2 Normenstelsel (laag 2 en) laag 3</li> <li>4.3 Certificering</li> <li>4.4 Omwisselbesluit</li> <li>4.11 Calamiteiten-, beleids- en crisisplan</li> </ul>  |
| <p><b>Laag 1</b><br/>Preventie (dijken)</p>   | <p><b>Laag 2</b><br/>Ruimtelijke inrichting</p>   | <p><b>Laag 3</b><br/>Crisisbeheersing</p>  |

## Bijlage II

### Hooflijnen uitkomsten bestuurlijke interviews

Zie voor verdere achtergronden het rapport "Multilevel Governance voor meerlaagsveiligheid, Erasmus Universiteit en Deltares d.d. mei 2013").

#### Zeven uitgangspunten ("eens")

1. Meerlaagsveiligheid is een interessant concept, dat wel nadere uitwerking vraagt alvorens het breed kan worden toegepast. Maatwerk is een belangrijk uitgangspunt. Er is draagvlak voor een gefaseerde benadering: eerst investeren in pilots om zicht te krijgen op de mogelijkheden en kansen, vervolgens breder toepasbaar maken en indien nodig wettelijk regelen.
2. De eerste laag moet blijven voorzien in een basisniveau veiligheid. Het is echter nuttig om de mogelijkheid te creëren om hier in specifieke situaties een uitzondering op te maken waarbij het basisbeschermingsniveau wordt bereikt door aanvullende maatregelen in laag 2 en 3.
3. Het is belangrijk om overstromingsrisico's nadrukkelijker mee te laten wegen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Waterrobuust bouwen moet een leidend principe zijn bij nieuwe plannen. Het verbeteren van waterrobuustheid van bestaande bouwwerken is weinig realistisch.
4. Het bestaande instrumentarium biedt voldoende aanknopingspunten om meerlaagsveiligheid concreet gestalte te geven.
5. Het beschermingsniveau van vitale en kwetsbare functies moet de komende jaren omhoog worden gebracht.
6. Rampenbeheersing (derde laag) verdient nog aandacht, met name de communicatie over de risico's van overstromen om de zelfredzaamheid van burgers/organisaties te verbeteren.
7. Regionale- en lokale overheden zouden vaker de mogelijkheden voor "meekoppelingen" moeten verzilveren. Er zijn genoeg mogelijkheden om via slimme ingrepen risicoreductie te realiseren.

#### Zeven discussiepunten ("oneens")

1. Moet voor de situaties waarin er sprake is van "omwisselen" geld uit het HWBP beschikbaar worden gesteld om de maatregelen in de andere lagen te financieren, en welke rol moet de waterbeheerder krijgen bij het nemen van het omwisselbesluit en het borgen ervan?
2. Wordt het omwisselen een proces dat zoveel mogelijk in gezamenlijkheid wordt doorlopen en waarbij er ruimte en tijd is voor maatwerk, of krijgen alle partijen strikt gedefinieerde rollen en verantwoordelijkheden, waarbij het eindresultaat gebonden is aan strikte eisen?
3. Willen we ruimtelijke ontwikkelingen in bepaalde gebieden verbieden vanwege het risico, of willen we in beginsel de mogelijkheid open houden om overal te bouwen?
4. Moeten nieuwe ontwikkelingen verplicht – voor eigen rekening – waterrobuust worden gerealiseerd (zonder mogelijkheid tot compensatie) of blijft er ruimte voor lokale afwegingen waarbij soms andere belangen doorslaggevend zijn? Moet de rol van de waterbeheerder hierbij adviserend blijven, of moet zij een 'vetorecht' krijgen?
5. Werken we (per sector) aan een convenant dat uitmondt in bindende afspraken om te komen tot een beter beschermingsniveau van vitale/kwetsbare functies of formuleren we (nationale of provinciale) regels die we via vergunningverlening dwingend voorschrijven?
6. Op welke manier gaan we separaat mogelijkheden om het slachtofferrisico te verkleinen in de tweede en derde laag opsporen en beter benutten en wie krijgt daarbij welke rol? En hoe belangrijk is het vastleggen in doelbereikings-eisen (normen) hierbij?
7. Moet het in beeld brengen en verzilveren van kansen om mee te koppelen (water en RO) formeel worden belegd of moet dit tot stand komen op basis van vertrouwen en toewijding?



**Deltaprogramma** | Nieuwbouw en herstructurering  
Het Deltaprogramma is een nationaal programma. Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen werken hierin samen met inbreng van de maatschappelijke organisaties. Het doel is om Nederland ook voor de volgende generaties te beschermen tegen hoogwater en te zorgen voor voldoende zoetwater.

Het Deltaprogramma kent negen deelprogramma's:

- Veiligheid
- Zoetwater
- Nieuwbouw en herstructurering
- Rijnmond-Drechtsteden
- Zuidwestelijke Delta
- IJsselmeergebied
- Rivieren
- Kust
- Waddengebied

Het Deltaprogramma staat onder regie van de deltacommissaris, regeringscommissaris voor het Deltaprogramma.

[www.rijksoverheid.nl/deltaprogramma](http://www.rijksoverheid.nl/deltaprogramma)  
[www.delta-programmanieuwbouwenherstructurering.nl](http://www.delta-programmanieuwbouwenherstructurering.nl)

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Juni 2013