

Eerste Kamer

Notitie ten behoeve van de Deskundigenbijeenkomst
Waterveiligheid, 26 maart 2024

Onderzoek naar meerlaagsveiligheid

De Algemene Rekenkamer beoordeelt of het Rijk de ca. € 400 miljard aan jaarlijkse rijks gelden goed besteedt. Zo ook de gelden die het Rijk uitgeeft aan waterveiligheid. De versterking van dijken en primaire waterkeringen in het huidige tijdsgewricht is een operatie van ongekende grootte, waarbij laatste technische inzichten en kennis worden ingezet. De meest recente inschatting is dat 2000 km moet worden versterkt en dat de kosten stijgen naar € 24 miljard. Preventie in de beste zin van het woord.

Maar de minister van Infrastructuur en Waterstaat wil méér doen dan het versterken van dijken om Nederland, ook in de toekomst, te beschermen tegen overstromingen. Hiervoor is in 2009 ‘meerlaagsveiligheid’ ingevoerd. Dat betekent: droge voeten niet alleen door middel van dijken, maar ook door rivierverruiming en – mocht er toch een overstroming zijn – door het beperken van gevolgen van overstroming. Denk daarbij aan aanpassingen achter de dijk zoals waterberging of een evacuatie. Meerlaagsveiligheid komt voort uit internationaal en Europees overstromingsbeleid waarin vanuit de risicobenadering wordt gezocht naar de beste mix van preventieve, ruimtelijke en crisisbeheersingsmaatregelen om het overstromingsrisico als geheel (kans x gevolg) te verkleinen.

Het belang van een gevarieerde strategie met een mix aan maatregelen neemt toe. Uit de nieuwe KNMI-klimaat scenario's blijkt dat weersomstandigheden extremer en onzekerder worden. Daarom onderzocht de Algemene Rekenkamer, 15 jaar na de invoering, de implementatie van meerlaagsveiligheid, in beleid en praktijk. Onze conclusie is dat het onvoldoende is uitgewerkt.

Meerlaagsveiligheid onvoldoende uitgewerkt in het nationale overstromingsbeleid

In het overstromingsbeleid ligt de prioriteit – begrijpelijk – bij dijkversterking. Daarvoor heeft de minister van IenW alles goed geregeld. Er zijn wettelijke taken en normen voor dijkversterking. En er is een uitvoeringsprogramma, ondersteund met subsidie (uit het Deltafonds) en veel kennis. Het gevolg van deze prioritering is dat andere maatregelen – zoals rivierverruiming, waterberging en evacuatie – moeten worden afgewogen tegen dijkversterking.

Wij zien dat deze afweging niet goed kan worden gemaakt. Er zijn geen aparte normen voor rivierverruiming, waterberging of evacuatie. Hierdoor kan alleen worden gekeken of deze maatregelen bijdragen aan het halen van de wettelijke normen voor dijkversterking in 2050. Maar daar zijn deze normen helemaal niet voor ontwikkeld en, zo blijkt ook uit pilotstudies, op deze termijn en op het schaalniveau van een individueel 'dijktraject' (ca. 15 km.) waarvoor de norm geldt, is het ophogen van een bestaande dijk bijna altijd goedkoper. Rivierverruiming, herinrichting of een *early warning*-systeem hebben op grotere schaal en op langere termijn effect.

Meerlaagsveiligheid in de praktijk

In de praktijk wordt de afweging over de beste mix van maatregelen overgelaten aan waterschappen en decentrale overheden; zij kunnen bij dijkversterkingsprojecten onderzoeken of een combinatie van maatregelen geschikt is. Maar uit ons onderzoek naar 40% van alle dijkversterkingsprojecten in 2022 blijkt dat ook decentrale overheden de afweging niet goed kunnen maken. Dit is geen kwestie van onwil; meerlaagse oplossingen werden in veel projecten overwogen. Maar zij vielen af door een gebrek aan kennis over de kosten en baten, een onduidelijke taakverdeling en financiering, tijdsdruk voor dijkversterking, en weinig draagvlak.

In slechts 5% van de onderzochte projecten werd gekozen voor een mix aan maatregelen. Hiermee zeggen we niet dat dijken te veel worden versterkt, of dat achter elke dijk maatregelen nodig zijn. We stellen vast dat er onvoldoende inzicht is om hier goede keuzes over te maken, op nationaal en decentraal niveau. Door het huidige beleidskader worden meerlaagse oplossingen gezien als 'ondoelmatig alternatief' voor dijkversterking, terwijl de minister van IenW aangeeft dat het een verhaal is van én-én. Van een integrale, risicogedreven aanpak – die belangrijk is om Nederland voor te bereiden op een grilliger en onvoorspelbaar klimaat – is nog geen sprake.

Leren van het buitenland

Gelukkig zien we ook kansen. Landen om ons heen doen vaak al veel aan schadebeperking. In ons rapport beschrijven we hoe Engeland, Vlaanderen en de Verenigde Staten hiermee omgaan. In Vlaanderen zijn er bouwrestricties in kwetsbare gebieden, in Engeland zijn normen voor schadebeperking en in de Verenigde Staten is een nationaal verzekeringsprogramma waarvan de premies afhankelijk zijn van de overstromingskwetsbaarheid van het gebied en de maatregelen die een huiseigenaar zelf heeft genomen om haar huis te beschermen tegen schade. In alle drie de landen zien we dat de regering zich richt op de lange termijn, tot ruim na 2050.

Kansen in ons land

Ook in Nederland zijn kansen. In de gebiedsgerichte programma's van het Deltaprogramma ontstaan vaak de eerste ideeën over meerlaagse oplossingen, gezien vanuit het gebied als geheel. Vanuit de ruimtelijke ordening én de crisisbeheersing, maar ook vanuit biodiversiteit zien we initiatieven om, achter de dijk, onze veerkracht tegen overstromingen te versterken. Bovendien bevatten de berekeningen die ten grondslag liggen aan de dijkversterkingsnormen goede uitgangspunten voor het berekenen van de kosten en baten van meerlaagse oplossingen.

Ingewikkeld onderscheid tussen overstromingen en wateroverlast

Tot slot wijzen we op een hardnekkige en – in onze ogen – belemmerende onduidelijkheid in de definitie van ‘overstromingen’. In de praktijk is deze term voorbehouden aan het falen van een primaire waterkering en duidt ‘wateroverlast’ op het falen van een regionale waterkering of hevige regenval waardoor een gebied onder water komt te staan. Bestuurlijk is dit onderscheid handig, want de rijksoverheid is verantwoordelijk voor primaire waterkeringen en decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor regionale waterkeringen en regenwaterafvoer. Maar voor burgers en bedrijven maakt het weinig uit of water over een primaire of regionale dijk stroomt.

Volgens de minister van IenW is meerlaagsveiligheid alleen doelmatig bij wateroverlast (waar de minister zelf niet over gaat). Daarvoor ondersteunt de minister het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie dat zich richt op aanpassing aan overstromingen, wateroverlast, hitte en droogte. De minister ondersteunt dit met kennisontwikkeling en een tijdelijke Impulsregeling van €300 miljoen. De Impulsregeling liep van 2021 tot 2023 en die €300 miljoen was bestemd voor 1/3^e cofinanciering van decentrale overheidsprojecten op het gebied van klimaatadaptatie. Tijdens ons onderzoek was nog geen financiering aangevraagd voor adaptatie aan (grote) overstromingen. De aanvragen richtten zich uitsluitend op wateroverlast, hitte en droogte.

Ons lijkt het ook bij ‘grote overstromingen’ de moeite waard om te onderzoeken of meerlaagse oplossingen zinvol zijn. De minister wil hiervoor stappen zetten in zogenaamde ‘regionale stresstesten’ maar de uitwerking, en vooral de financiering en verantwoordelijkheidsverdeling, zijn nog onduidelijk.