

Dijkkring 42 zoekt grensoverschrijdende samenwerking

Een studie naar de hoogwaterveiligheid en de grensoverschrijdende samenwerking in het Nederlandse en Duitse deel van dijkkring 42 'Ooij en Millingen'



G.J. Hakman
E.A. Siegersma
5 Juni 2014

Dijkkring 42 zoekt grensoverschrijdende samenwerking

“Grensoverschrijdend waterbeheer is gebaseerd op een ingewikkelde combinatie van kennis, politiek en communicatie, en kent dusdanig veel facetten dat het niet realistisch is te veronderstellen dat managers zelf al deze facetten tot in detail beheersen. Watermanagers op het gebied van grensoverschrijdend waterbeheer zullen daarom in hun werk veel moeten samenwerken met meer specialistische collega’s en/of ingehuurde specialisten. Voor de watermanagers zelf geldt dat er een verschuiving nodig is, van meer β -georiënteerde naar meer γ -georiënteerde managers”

Salamé & Van der Zaag, 2010

Afstudeerders:

Giel Hakman: giel.hakman@gmail.com
Erinke Siegersma: erinkesiegersma@gmail.com

Onder begeleiding van:

Adviesbureau INFRAM
Berthe Brouwer berthe.brouwer@infram.nl
Roy Mom roy.mom@infram.nl

Begeleiding:

Hogeschool Van Hall Larenstein
Lubbert Hakvoort lubbert.hakvoort@wur.nl

Datum: 5 juni 2014, Velp
Versie: Definitief

VOORWOORD

Voor u ligt het afstudeerrapport van Giel Hakman en Erinke Siegersma ter afsluiting van de studie Land- en Watermanagement. Het afstudeeronderzoek is geboren uit onze eigen nieuwsgierigheid naar hoe het kan dat bepaalde watermanagement zaken niet landsgrensoverschrijdend geregeld zijn. Gedurende de stages en werkervaringen in het vakgebied, hoorden we de verschillende meningen over de afvoer van 18.000 m³/s bij Lobith. De verhalen op de werkvloer lieten een kritisch geluid horen. Dergelijke afvoer zou in Duitsland al voor grote dijkdoorbraken zorgen. Dit wekte onze interesse. Wordt dit niet met elkaar geregeld? Spreken Duitsland en Nederland niet samen over de voorspellende berekeningen over de afvoer van de Rijn? Hoe kan het dat er onduidelijkheid over de afvoer heerst, in een tijd waarin we de overkoepelende Europese Unie hebben? Dit was de aanleiding voor ons om binnen deze brei van vragen een afstudeeronderwerp te vinden. We begonnen met 'een beleidsvergelijking tussen Nederland en Duitsland op vlak van de hoogwaterveiligheid' maar dat werd terecht afgeschoten door de grote omvang. Om het onderzoek afgebakend, toegepast en praktisch te houden, hebben we gezocht naar een kleinere schaal. Dankzij de waardevolle en doorslaggevende tip van Wisse Remy en Cees Remy kwamen we uit bij het Hoogwaterplatform Ooijpolder-Duffelt (HWP). In dit gebied aan de grens van de deelstaat Noordrijn-Westfalen spelen zichtbaar de gevolgen van de nalatige samenwerking met Duitsland. Het eerste contact met Harry Sanders de voorzitter van het HWP, verliep positief waarna het onderzoek begon te rollen.

Tijdens het onderzoek hebben we negen interviews afgelegd:

- | | |
|-----------------------|---|
| ▪ Wout de Vries | specialist hoogwaterveiligheid Rijkswaterstaat WVL |
| ▪ Harry Sanders | voorzitter HWP |
| ▪ Bas de Bruijn | voormalig medewerker waterschap Rivierenland |
| ▪ Henk de Hartog | provincie Gelderland, secretaris Stuurgroep Delta-Rijn DP |
| ▪ Jan Smit | sociaal geograaf en bestuurslid HWP |
| ▪ Friedhelm Wiegersma | voorzitter <i>Die Bürgerinitiative gegen Überflutung der Düffel</i> |
| ▪ Frans Verhoef | oud-voorzitter Nederlands-Duitse werkgroep Hoogwater |
| ▪ Wouter ter Horst | specialist waterkeringen HKV en projectleider VKN2 |
| ▪ Toine Smits | hoogleraar duurzaam waterbeheer Radboud Universiteit |

Via deze weg willen we hen allen willen bedanken. Het waren open en inspirerende gesprekken die ons de ontbrekende informatie gaf en ons verder hielpen binnen het onderzoek. Vanwege de grote hoeveelheid aan uitwerkingen van de interviews, is er besloten deze in een aparte bijlage te publiceren.

Ook onze interne en externe begeleiders, Lubbert Hakvoort van Hogeschool Van Hall Larenstein en Berthe Brouwers en Roy Mom van adviesbureau INFRAM willen we via deze weg bedanken voor hun betrokkenheid en hun kritische blik. Jullie hebben veel feedback geleverd en ons keer op keer geholpen bij de richting van het onderzoek. Maartje Stam van Lareinstein in het bijzonder bedankt voor de tijd en moeite om delen van ons rapport op fouten door te nemen. Als laatst mogen we de bijdrage van onze moeders Karin en Hanneke en onze vrienden niet vergeten. Jessica, Saskia, Tessa, Fleur en JP bedankt!

Velp, 4 juni 2014

Giel Hakman en Erinke Siegersma

SAMENVATTING

Dit rapport dient als afstudeeronderzoek voor de opleiding Land- en Watermanagement van hogeschool Van Hall-Larenstein te Velp. Het onderzoek "Dijkkring 42 zoekt grensoverschrijdende samenwerking" is uitgevoerd in opdracht van het Hoogwaterplatform en onder begeleiding van het adviesbureau INFRAM.

Het hoogwater van 1993 en 1995 zorgde voor een hoop onrust in het Nederlandse rivierengebied. De overheid wilde dergelijke situatie voorkomen en maakte in 2003 en 2013 inundatieplannen voor de grensoverschrijdende dijkkring 42, om het hoogwaterveiligheidsprobleem op te lossen. De inrichting van het gebied van de Ooijpolder-Duffelt als inundatiegebied zou rigoureuus zijn. De inwoners waren het niet eens met deze plannen en verenigden zich in een lokale belangenvereniging, het Hoogwaterplatform (HWP). Het HWP bereikte door middel van inhoudelijke argumenten dat de inundatieplannen geen doorgang vonden. Eén van de argumenten was dat er geen overleg of samenwerking had plaatsgevonden met de Duitse bureaus.

Het probleem is dat er niet uitgesloten kan worden dat er in de toekomst wederom ongedragen rigoureuze inundatieplannen worden gemaakt. Het HWP wilt constructief bijdragen aan de hoogwaterveiligheid in de toekomst.

Dit onderzoek geeft het HWP een onafhankelijk advies over hoe het HWP in de toekomst zelf kan bijdragen aan een betere samenwerking tussen Nederland en Duitsland voor grensoverschrijdende gefundeerde en gedragen hoogwaterveiligheidsbesluiten in dijkkring 42 'Ooij en Millingen'. Daarnaast zijn de kansen en mogelijkheden in kaart gebracht om de samenwerking in dijkkring 42 te versterken.

Er is gekozen om te werken met het vijfkrachtenmodel van Annemarie Mars als conceptueel kader. Aan de hand van de vijf krachten (urgentie, ambitie, leiderschap, interactie en planning) geeft het model de weg van de startsituatie (de huidige samenwerking) naar de streefsituatie (een betere samenwerking voor de grensoverschrijdende hoogwaterveiligheid voor dijkkring 42). De input is een literatuurstudie aangevuld met interviews met betrokkenen en specialisten.

Uit het onderzoek is gebleken dat Nederland voor haar hoogwaterveiligheid andere uitgangspunten hanteert dan Duitsland, zie de tabel hieronder:

Verskil in uitgangspunt	Nederland	Duitsland
Overheidsstructuur	Koninkrijk; Rijkswaterstaat is het centrale water uitvoeringsorgaan	Federatie; deelstaten zijn zelfstandig en maken het waterbeleid
Landschappelijk reliëf	Badkuip (zoals polders onder NAP)	Dal met hogere (droge) delen
(Bijna) waterrampen	1953, 1993, 1995	1995, 2002, 2013
Toekomstige maatgevende afvoer	18.000 m ³ /s	15.000 m ³ /s
De norm van de kans op overstroming in dijkkring 42	1/1250	1/500 tot Düsseldorf, daarna 1/200
Benadering hoogwaterveiligheidsbeleid	Proactief	Preventief
Perceptie	Basisveiligheid	Eigen verantwoordelijkheid
Omgang bedrijfsleven	Informeel	Zakelijk
Taalbarrière	Verschillen in taal, cultuur en omgang	
Houding	Nederland heeft door het succes in watertechnologie een bepaalde trotse houding ten opzichte van andere landen	

De grensoverschrijdende samenwerking in de hoogwaterveiligheid vindt plaats op alle schaalniveaus: Europees, nationaal, regionaal en lokaal. Op dit moment vindt echter op geen enkel niveau een actieve en bestuurlijke grensoverschrijdende samenwerking is plaats.

Op nationaal niveau ontbreekt de politieke urgentie. Minister van Infrastructuur en Milieu Melanie Schultz ziet wel de urgentie. Toch is er op dit moment niet meer dan ministerieel informeel contact tussen het ministerie Infrastructuur en Milieu van Nederland en het ministerie van milieu (MUNLV) van deelstaat NRW. Op regionaal niveau was de succesvolle Nederlands-Duitse werkgroep Hoogwater tot 2009 actief. Door het ontbreken van een volgende concrete ambitie, staat de werkgroep momenteel op 'stand-by'. Op lokaal niveau hebben de gemeenten geen zeggenschap in de hoogwaterveiligheid, maar voelen wel de urgentie. Het HWP is lokaal leidend, maar heeft niet de machtspositie om mee te denken in de hoogwaterveiligheidsplannen. Het HWP heeft wel een groot netwerk en nauw contact met de gemeenten.

De verwachting was dat de Europese Unie overeenstemming in de grensoverschrijdende hoogwaterveiligheid zou bieden. Dit blijkt niet waar. De Rijnafvoer vóór en ná Lobith verschillen in Nederland en Duitsland substantieel (zie tabel). Ondanks dat richtlijnen het tegengestelde schrijven, vindt er momenteel afwenteling plaats tussen de lidstaten.

Dit onderzoek leert dat de hoogwaterproblematiek van de grensoverschrijdende dijkkring 42 niet alleen lokaal kan worden opgelost. Om daadwerkelijk invloed uit te kunnen oefenen is het van belang om op alle overheidsniveaus actie te ondernemen en daar te beginnen met het zorgen voor dezelfde uitgangspunten in de hoogwaterveiligheid. Het HWP is een belangrijke speler die invloed probeert uit te oefenen op alle niveaus. Het succes van het HWP is afhankelijk van de vraag of de politiek gehoor geeft aan hun boodschap. In de boodschap is het belangrijk gedeelde urgentie en ambitie ten aanzien van de Rijnafvoer te creëren en niet blind te staren op de cijfers ($18.000 \text{ m}^3/\text{s}$), maar de discussie over de verwonderlijke verschillen in afvoer van vóór en ná Lobith te laten gaan. Dat de Minister van Infrastructuur en Milieu de politieke urgentie voor het wateronderwerp wel ziet, is een kans als aanknopingspunt die het HWP moet benutten. Op de hogere niveaus moeten gerichte afspraken gemaakt worden met Duitse overheidspartijen op hetzelfde niveau om de verandering naar een structurele samenwerking op ieder niveau in te bouwen.

Het HWP zal vooral moeten inzetten op de kracht 'interactie'. De urgentie en ambitie moeten op Europees en nationaal niveau onder de aandacht worden gebracht en op de politieke agenda komen te staan. Hier kan het HWP gericht de hogere partijen aanwijzen waar de verandering nodig is, aan de hand van de volgende aanbevelingen van dit onderzoek. Er ligt een kans voor de grensoverschrijdende hoogwaterveiligheid bij het Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (ICBR) wanneer die een duidelijke omslag in focus naar waterkwantiteit maakt en daarvoor een integrale stroomgebiedsbenadering toepast. Nederland kan samen met andere landen onderzoek langs de Rijn doen naar de kosten en baten van rivierverruimende maatregelen elders in het stroomgebied met effect voor de Nederlandse veiligheid.

De hogere niveaus zijn nodig om lokaal het grensoverschrijdende probleem van ontbrekende afstemming over bijvoorbeeld de binnendijkse overstroming in de grensoverschrijdende dijkringen op te lossen. Aangezien het verspreiden HWP haar boodschap een massale opgave is, zal de belangrijkste aanbeveling het uitbreiden van de capaciteit van het HWP zijn. Dit kan gedaan worden door dijkkring 48, die bij binnendijkse overstroming grotere schade heeft dan dijkkring 42, te betrekken in het verspreiden van de boodschap dat het hoogwaterprobleem groot is.. Verder kan capaciteit gevonden worden door aansluiting bij het Interreg voorstel European SmartDikes en via de Interreg subsidie studenten van Transnational Watermanagement in te huren. Gelet op de geringe samenwerking tussen Duitsland en Nederland en de verantwoordelijke (regionale) overheden in het stroomgebied, is het belangrijk dat het HWP als lokale waakhond blijft bestaan en haar positie en haar netwerk versterkt en behoudt. Alleen wanneer er op hogere niveaus verandering plaatsvindt, kan er voor de lange termijn structurele afstemming tussen Nederland en Duitsland komen voor grensoverschrijdende hoogwaterveiligheid in dijkkring 42.

INHOUDSOPGAVE

VERKLARENDE WOORDENLIJST

1. INLEIDING	1
2. CONCEPTUEEL KADER.....	Error! Bookmark not defined.
3. VAN VERLEDEN NAAR HEDEN.....	5
3.1 Stroomgebied van de Rijn	5
3.2 Inrichting dijkkring 42 Ooij en Millingen	6
3.3 Tijdljn hydrobiografie	8
3.3.1 Waterhistorie NL-DUI	8
3.3.2 Veranderend waterbeleid Nederland	10
3.4 Hoogwaterplatform en de Bürgerinitiative	11
4. HUIDIG BELEID HOOGWATERVEILIGHEID	14
4.1 Waterbeleid Nederland.....	14
4.1.1 Ontwikkelingen in de hoogwaterveiligheid.....	14
4.1.2 Normeringen	19
4.2 Waterbeleid Duitsland	21
4.2.1 Huidige hoogwaterveiligheidsontwikkelingen	21
4.2.2 Normeringen	24
4.3 Waterbeleid Europese Unie	26
4.3.1 Kaderrichtlijn water.....	26
4.3.2 Richtlijn Overstromingsrisico.....	26
4.3.1 Interreg.....	27
4.3.4 Rol en invloed EU op Nederland en Duitsland	28
4.4 Overeenkomsten en verschillen waterbeleid	28
5. SAMENWERKING.....	30
5.1 Perceptie op hoogwater in Nederland en Duitsland.....	30
5.2 Organisatie	31
5.2.1 Taakverdeling overheidsorganisaties waterbeheer Nederland	32
5.2.2 Taakverdeling overheidsorganisaties waterbeheer Duitsland.....	33
5.3 Duits-Nederlandse werkgroep	35
5.4 Grensoverschrijdende samenwerking Nederland Buurland	36
5.3.1 Grensoverschrijdende samenwerkingen.....	36
5.3.2 Prestaties grensoverschrijdende samenwerking.....	40

5.5	Analyse Samenwerking (BIJLAGE 10)	42
6.	KANSEN EN MOGELIJKHEDEN VOOR HWP	44
7.	CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	48
7.1	conclusies: Startsituatie	49
7.2	Aanbevelingen: Streefsituatie	52
7.2.1	Urgentie en Ambitie (Veranderverhaal)	53
7.2.2	Planning, Interactie en Leiderschap (Veranderproces)	54
BRONNENLIJST		58
Bijlage 1: Deelstroomgebieden kaart Rhein		66
Bijlage 2: Type waterkeringen		67
Bijlage 3: Waterhistorie 1926, 1953 en 1999		68
Bijlage 4: Nederlandse watercommissies verleden tot heden		69
Bijlage 5: Brief naar Tweede Kamer Noodoverloopgebieden		71
Bijlage 6: Brief Deltacommissaris retentiegebieden HWP		73
Bijlage 7: Brief Deltacommissaris HWP (Bijlage)		74
Bijlage 8: Reactie op brief retentiegebieden HWP		77
Bijlage 9: Notule Conferentie Berlin Umwelt		79
Bijlage 10: Aanvulling analyse samenwerking		82
Bijlage 11: Volkskrant 'Land slecht voorbereid op watersnood'		84

Bij dit rapport hoort nog een apart gepubliceerde bijlage waarin alle interviews zijn gebundeld: Harry Sanders, Wout de Vries, Bas de Bruijn, Henk de Hartog, Jan Smit, Frans Verhoef, Wouter ter Horst.

VERKLARENDE WOORDENLIJST

Hieronder is ter verduidelijking een aantal begrippen uitgelegd die in het rapport worden gebruikt of die een primaire rol hebben gespeeld bij het ontwikkelen van het onderzoeksrapport.

Afvoer	De hoeveelheid water die in een bepaalde tijd op een bepaald punt door de rivier stroomt, uitgedrukt in m ³ per seconde. <i>Zie ook Maatgevende afvoer.</i>
Binnendijks	Een gebied omringd door dijken en daarmee in theorie beschermd tegen overstromingen. <i>Zie ook Buitendijks.</i>
Buitendijks	Een uiterwaardengebied waar het 'buiten water' (rivier of zee) stroomt. In tegenstelling tot binnendijkse gebieden zijn deze gebieden niet beschermd tegen overstromingen. <i>Zie ook Binnendijks.</i>
Bürgerinitiative	Voluit de 'Bürgerinitiative gegen Überflutung der Düffel'. Het is een belangenorganisatie in het Duitse deel van de Duffelt in dijkkring 42 dat tegen overstroming is en speciaal samenwerkt met het HWP.
Deltaprogramma	Nationaal overheidsprogramma in Nederland dat maatregelen gaat uitvoeren ter bescherming van de hoogwaterveiligheid en de zoetwatervoorziening als voorbereiding op de verwachte klimaatverandering.
Dijkkring	Een gebied aangewezen door de Waterwet dat wordt omsloten door een stelsel van primaire waterkeringen en van nature hoge gronden, hierdoor is de dijkkring beveiligd tegen overstromingen van een bepaalde normfrequentie. <i>Zie ook Waterkering.</i>
Euregio	Grensgebied binnen de EU waar gestreefd wordt naar meer grensoverschrijdende samenwerking waar de inwoners van de grensregio van profiteren. Voor dijkkring 42 is dit de Euregio Rijn-Waal.
Hoogwaterveiligheid	De normen en regels voor het waterbeheer om bij hoogwater de veiligheid te waarborgen
HWBP	Hoogwaterbeschermingsprogramma van RWS
HWP	Hoogwaterplatform. Een lokale belangenvereniging uit de Ooijpolder-Duffelt in dijkkring 42. <i>Zie Bürgerinitiative.</i>
ICBR	Internationale commissie ter bescherming van de Rijn
Interreg	Subsidieregeling van de EU voor initiatiefnemers die regionaal een ruimtelijk of maatschappelijk project ontwikkelen met als doel de landsgrenzen te vervagen en grensoverschrijdende samenwerking vergroten.

Inundatiegebied	Een gebied dat bij een hoge rivierafvoer met opzet onder water wordt gezet om de piekafvoer van de rivier te verlagen, zoals een noodoverloop- of retentiegebied
KRW	Kaderrichtlijn water van de EU stelt kaders voor de ecologische kwaliteit van de oppervlakte- en grondwater
Landkreis	Duits regionaal overheidsorgaan die één bestuurlijk niveau boven de gemeentes zit en de overkoepelende taken voor gemeente uitvoert
LNC-waarden	Landschaps-, natuur- en cultuurhistorische waarden die vanaf de jaren tachtig meegenomen worden in de dijkverbeteringsontwerpen
MA/Maatgevende afvoer	De maximale vastgestelde hoeveelheid die de rivier zonder overstroming kan afvoeren wanneer de waterkeringen voldoen aan de vastgestelde norm. <i>Zie ook Afvoer.</i>
MUNLV	Landesamt Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW (vertaald: deelstaat NRW Ministerie voor Milieu en Natuurbescherming, Landbouw en Consumentenbescherming)
HWBP	Hoogwaterbeschermingsprogramma versterkt de afgekeurde waterkeringen
Noodoverloopgebied	Een gebied dat opzettelijk in een noodsituatie onderwater wordt gezet, om de afvoerpiek van een rivier te verlagen. Dit wordt ingezet als uiterste hoogwaterveiligheidsmaatregel.
NRW	Deelstaat Nordrhein-Westfalen van Bondsrepubliek Duitsland, grenst aan dijk
Perceptie	De manier waarop iemand, een organisatie of land naar de hoogwaterveiligheid kijkt en hoe diegene dat ervaart en benaderd.
Retentiegebied	Een gebied tussen de één en vijftig hectare groot, die als tijdelijke waterberging gebruikt wordt waardoor in tijden van hoge afvoer de waterstand in de rivier verlaagd wordt. Dit wordt structureel ingezet.
ROR	Richtlijn overstromingsrisico's. Alle EU lidstaten zijn verplicht overstromingsrisicoplannen te maken voor 2015 en op elkaar af te stemmen.
Ruimte voor de Rivier	Een programma van de Rijkswaterstaat dat er voor zorgt dat er in een periode van 1995 en 2015 langs de Maas en Rijntakken 36 plekken worden gecreëerd om het rivierwater vrije ruimte te geven, met als doel een veiliger rivierengebied

RWS	Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu met de kerntaken in de scheepsvaart, waterkwantiteit hoogwaterveiligheid.
Startsituatie	Alle omstandigheden en ontwikkelingen tot nu toe die bepalend zijn voor in dit geval dijkkring 42 met de betrokken partijen. Dit is inclusief de behaalde prestaties.
Waterkering	Een natuurlijke of kunstmatige hoger gelegen grond (bijv. een dijk) of object (bijv. een sluis) dat het buitenwater (rivier- of zeewater) tegenhoudt. <i>Zie ook dijkkring.</i>
werkgroep Hoogwater	Vol uitgeschreven de 'Duits-Nederlandse werkgroep Hoogwater'. Het is een uitvoeringsorgaan ontstaan in 1997 uit de gemeenschappelijke samenwerkingsverklaring tussen Nederland en deelstaat NRW. Ook bekend als de <i>Arbeitsgruppe Hochwasser</i> .

1. INLEIDING

Dit onderzoek is een studie naar de hoogwaterveiligheid en grensoverschrijdende samenwerking in het Nederlandse en Duitse deel van dijkkring 42. Het resultaat is een advies aan het Hoogwaterplatform Ooijpolder-Duffelt (HWP) hoe zij haar hoogwatertoekomst in dijkkring 42 'Ooij en Millingen' kan veilig stellen. Een deel van de resultaten is een conclusie over de verschillen in de hoogwaterveiligheid tussen Nederland en Duitsland.

Het rapport dient als afstudeeronderzoek voor de opleiding Land- en Watermanagement van hogeschool Van Hall-Larenstein te Velp. Het onderzoek is uitgevoerd door Giel Hakman en Erinke Siegersma onder begeleiding van adviesbureau INFRAM.

Aanleiding

Het hoogwater van 1993 en 1995 is een belangrijke gebeurtenis in de Nederlandse waterhistorie. Ternauwernood hielden de dijken het hoge rivierwater van de Maas en Rijn tegen. Meer dan een half miljoen inwoners in het rivierengebied werden geëvacueerd. Een overstroming bleef uit, met een sisser liep het af. Dit nooit meer, werd er gezegd. In de jaren die volgden zijn er rivierverruimende maatregelen getroffen, dijken versterkt en verhoogd. Er werd nagedacht over inundatiegebieden als structurele maatregel om overstromingen te voorkomen. Immers, met het veranderende klimaat en extremere neerslag moet er in de toekomst rekening gehouden worden met grotere rivierafvoeren.

De Ooijpolder-Duffelt kreeg te maken met dijkverhoging en verzwarend. In 2003 kwam het plan om de Ooijpolder-Duffelt als noodoverloopgebied te gaan inrichten. De gevolgen voor de inrichting van het Nederlandse deel van dijkkring 42 waren rigoureuus. Om de plannen voor het aanwijzen van noodoverloopgebieden bij de Ooijpolder en Duffelt tegen te houden, verenigden de inwoners zich en werd het Hoogwaterplatform (HWP) opgericht. Het HWP zocht naar de achterliggende redenen van de inundatieplannen. Uit de onderzoeken die het HWP vond, bleek dat er zowel van nut en noodzaak van de noodoverloopgebieden geen sprake was en dat het moeilijk is om noodoverloopgebieden te reguleren. Het HWP bereikte uiteindelijk dat de noodoverloop plannen van tafel geraakten.

Vorig jaar is in opdracht van de provincie Gelderland het rapport "Kansrijke strategieën" uitgebracht als verkenning voor het Deltaprogramma. De Ooijpolder-Duffelt werd aangewezen als retentiegebied, maar een retentiegebied of noodoverloopgebied; het zijn beide in wezen inundaties. Het HWP werd na jaren van stilte opnieuw actief en kwam onder andere met de reactie "*dat er geen sprake is geweest van samenwerking of overleg met de Duitse bureaus*" (Sanders, Bericht Hoogwaterplatform, 2013). Uiteindelijk werden deze plannen voor retentie door toedoen van het HWP niet voortgezet in de definitieve besluiten.

Probleemstelling

Het probleem is dat er niet uitgesloten kan worden dat er in de toekomst wederom ongedragen inundatieplannen worden gemaakt voor de Ooijpolder-Duffelt. Het HWP wil constructief bijdragen aan de hoogwaterveiligheid in haar regio en staat open voor nieuwe plannen voor de Ooijpolder en Duffelt, mits deze goed onderbouwd zijn. Dit is tot op heden niet gebeurd. Het stroomgebied van de Rijn is groot en de planvorming zou niet moeten stoppen bij de grens.

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre kan het HWP bijdragen aan een betere samenwerking tussen Nederland en Duitsland voor grensoverschrijdende gefundeerde en gedragen hoogwaterveiligheidsbesluiten en waar liggen mogelijkheden om in dijkkring 42 de samenwerking te versterken?

Doel

Het doel van dit onderzoek is het HWP een onafhankelijk advies te geven waarmee zij in de toekomst zelf kan bijdragen aan gedragen en gefundeerde besluiten voor grensoverschrijdend hoogwaterveiligheid in dijkkring 42 Ooij en Millingen. Dit wordt gedaan door de rol van het HWP in de streefsituatie te bepalen en inhoudelijke noties mee te geven.

Deelvragen

- Wat is de hoogwaterveiligheidssituatie van de Ooijpolder-Duffelt van verleden naar heden en in de toekomst?
- Wat is het hoogwaterveiligheidsbeleid van Nederland en Duitsland en hoe vertaalt zich dat in de normeringen?
- Wat is de Europese wet- en regelgeving en welke rol heeft de EU in grensoverschrijdende samenwerking?
- Wat is de Nederlandse en Duitse waterperceptie aan de hand van de waterhistorie?
- Hoe is de historische en huidige hoogwaterveiligheidssamenwerking tussen Nederland en Duitsland?
- Wat zijn bestaande hulpmiddelen voor grensoverschrijdende samenwerking?
- Wat zijn de kansen en mogelijkheden om de samenwerking bij de Ooijpolder-Duffelt te verbeteren?

Methode

Er is als conceptueel kader gekozen voor het vijfkrachtenmodel van Annemarie Mars. Het model geeft de weg van de startsituatie (huidige samenwerking) naar de streefsituatie (afgestemd hoogwaterveiligheid in dijkkring 42) weer. De input voor het onderzoek is een literatuurstudie aangevuld met interviews met betrokkenen en/of specialisten. Als eerste is er een korte gebiedsinventarisatie van dijkkring 42 uitgevoerd die dient als achtergrondinformatie en als uitbreiding op de aanleiding en probleemstelling van dit onderzoek. Het hoogwaterveiligheidsbeleid van Nederland, Duitsland en de Europese Unie is uitgezocht door middel van een literatuurstudie. Vervolgens is het beleid van Nederland en Duitsland met elkaar vergeleken. De oudere en bestaande samenwerkingsverbanden zijn geïnventariseerd. Een organisatieweb weergeeft per niveau (Europees, nationaal, regionaal en lokaal) de betrokken partijen en onderlinge verbanden. Tot slot zijn aan de hand van de krachten urgentie, ambitie, leiderschap, interactie en planning de onderzoeksresultaten geanalyseerd. De conclusie en aanbevelingen zijn opgesteld op basis van het conceptueel kader.

Lezerspubliek

Dit rapport dient allereerst als onafhankelijk advies voor het HWP. In tweede instantie is het rapport geschreven voor de beoordelaars van de laatste fase van de studie Land- en Watermanagement op hogeschool Van Hall-Larenstein. Daarbij is het onderzoeksrapport beschikbaar en ter inzage voor de medewerkers van adviesbureau INFRAM. Uiteraard is dit werk in te zien door alle geïnteresseerden. Het afstudeerrapport heeft geen geheimhoudingsplicht en mag als informatief document gebruikt worden.

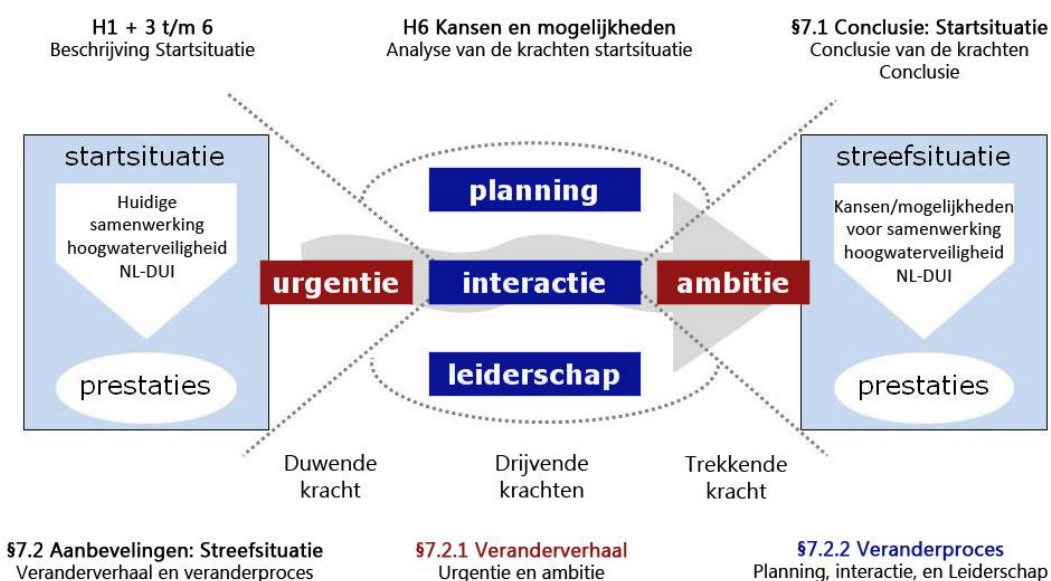
Leeswijzer

Na het voorwoord, de samenvatting, verklarende woordenlijst en de inleiding volgt het conceptueel kader. Aan de hand van het vijfkrachtenmodel staat in hoofdstuk 2 de overgang van de start- naar de streefsituatie voor de samenwerking omschreven. In hoofdstuk 3 wordt het onderzoeksgebied met haar betrokken partijen geïntroduceerd en worden chronologisch de belangrijkste watergebeurtenissen beschreven. Hierna is ingezoomd op het HWP en wat er gebeurde in de periode dat de noodoverloop- en retentieplannen speelden. In hoofdstuk 4 staan de recente beleidsstukken en ontwikkelingen van Nederland, Duitsland en de Europese Unie. Vervolgens zijn de perceptieverschillen, de overheidsstructuren en de samenwerkingsverbanden geanalyseerd en is de huidige situatie weergegeven in het organisatieweb. In hoofdstuk 6 staat de analyse op al het voorgaande aan de hand van de vijf krachten. In hoofdstuk 7 Conclusie en Aanbevelingen zijn de conclusie en aanbevelingen per niveau gegeven. Daarbij is invulling gegeven aan de potentiële rol voor het HWP in de streefsituatie. Afsluitend staan de bronnenlijst en bijlagen. Tevens is er een apart gepubliceerd interviewbundel gemaakt die de interviews met betrokkenen en specialisten weergeeft.

2. CONCEPTUEEL KADER

Het conceptueel kader werkt als de bril waardoor heen gekeken wordt gedurende het onderzoek. Er is gekozen om het conceptueel kader uit te werken aan de hand van het vijfkrachtenmodel van Annemarie Mars (zie figuur 2.1). De vijf krachten – urgentie, planning, interactie, leiderschap en ambitie – worden gebruikt om de startsituatie (huidige samenwerking) te beschrijven en om vervolgens tot de streefsituatie (grensoverschrijdende samenwerking) te komen. Om tot de streefsituatie te komen wordt er aan de hand van het veranderverhaal en het veranderproces gekeken waar kansen en mogelijkheden liggen.

Normaliter wordt het model gebruikt door bijvoorbeeld leidinggevenden die een organisatieverandering doorvoeren en het vijfkrachtenmodel toepassen om het team mee te krijgen in de verandering (Mars, 2006). In dit onderzoek is er voor gekozen om het model toe te passen om de grensoverschrijdende samenwerking in de hoogwaterveiligheid tussen Nederland en Duitsland in dijkkring 42 te verbeteren.



Figuur 2.1: Het vijfkrachtenmodel om verandering te laten slagen en van toepassing als leeswijzer op het afstudeerrapport (Mars, 2006).

Keuze vijfkrachtenmodel

Er is voor het vijfkrachten model gekozen omdat dit model de weg van een start- naar een streefsituatie begeleidt. Het omschrijft aan de hand van de krachten hoe die overgang het beste aangepakt kan worden. Daarbij is in dit model ook plaats gegeven aan de prestaties van de start- en streefsituatie. Zonder een verandering in de prestaties of resultaten van de streefsituatie (afgestemde samenwerking) is de streefsituatie niet bereikt. Een concreet resultaat kan bijvoorbeeld een gezamenlijk onderzoek zijn naar de hoogwaterveiligheid situatie in de dijkkring. Dit is belangrijk in het bereiken van een effectieve samenwerking in de streefsituatie.

Met het vijfkrachtenmodel kan dus worden onderzocht welke stappen het beste leiden tot de streefsituatie, hetgeen dat onderdeel is van de probleemstelling, namelijk: "Hoe ziet de startsituatie eruit en welke stappen moeten er ondernomen worden om tot de streefsituatie te komen?".

Veranderverhaal en veranderproces

Zoals in figuur 2.1. te zien is, begint het onderzoek met het onderzoeken van de startsituatie van de huidige hoogwaterveiligheidssamenwerking. Dit wordt gedaan in de hoofdstukken 1, 3, 4, 5 en 6. In hoofdstuk 6 wordt vervolgens de kansen en mogelijkheden geanalyseerd om de samenwerking te verbeteren. In het laatste hoofdstuk wordt op basis van het veranderverhaal en veranderproces een

advies opgesteld om de verbetering in de samenwerking op gang te brengen. Hierin zijn verschillende partijen en organisaties betrokken, die in de startsituatie een bepaalde prestatie hebben geleverd. Het veranderverhaal (paragraaf 7.2.) toont aan de hand van de duwende en trekkende krachten de reden van verandering en wat er moet veranderen. Dit is de inhoudelijke argumentatie die de partijen motiveert om de verandering van start- naar streefsituatie in te zetten. Het HWP kan aan de hand van dit verhaal of boodschap het veranderproces (paragraaf 7.2.) inzetten. Het veranderproces zet aan de hand van de drijvende krachten het proces in gang om tot de streefsituatie te komen (Mars, 2006).

Betekenis van de krachten

Zoals hierboven staat beschreven vormen de duwende- en trekkende kracht het veranderverhaal, en de drijvende krachten het veranderproces. Elke kracht geeft een andere invulling aan het vijfkrachtenmodel, hieronder is per kracht de functie in het onderzoek beschreven in:

▪ Urgentie

Urgentie is de duwende kracht in het veranderverhaal. Volgens Mars wordt de urgentie als reden voor verandering te weinig gebruikt, terwijl de kracht door het expliciet blootleggen van wat het onderliggende probleem is, veel begrip kan schapen bij de te veranderen partijen. De echte urgentie zou te vinden moeten zijn in de prestaties omdat daar het probleem tastbaar wordt. Belangrijk is dus dat er voldoende urgentiegevoel ontstaat bij de verantwoordelijke partijen (Mars, 2006, p. 17). De vraag die hierbij helpt, is waarom is het noodzakelijk om in beweging te komen?

▪ Planning

Planning is een drijvende kracht die bijdraagt aan het veranderverhaal. De planning vormt de brug tussen het veranderverhaal van de urgentie en ambitie naar het veranderingsproces. Kortom, wat wordt de aanpak? Met planning wordt dus niet alleen een bepaalde tijdstermijn bedoeld. Er horen verschillende interactievormen bij, die verschillend in te zetten zijn, afhankelijk van de gekozen veranderstrategieën (Mars, 2008, p. 126).

▪ Interactie

Interactie is de drijvende kracht van het veranderproces en vormt het hart van het krachtenmodel. Mars stelt over interactie: 'Het communiceren met de betrokken mensen, waarbij inbreng geleverd kan worden, weerstanden opgevangen worden en waarbij medewerkers gestimuleerd worden om mee te denken over de inrichting van de samenwerking'. Het onderzoek is er dan ook op gericht om in nauwe samenwerking met Duitsland de hoogwaterveiligheidsproblematiek op te lossen.

▪ Leiderschap

Leiderschap is de drijvende kracht van het veranderproces. Onder de kracht leiderschap wordt in dit onderzoek de hiërarchische, inspirerende en lobbyende personen/partijen verstaan. Om inzichtelijk te welke partijen voor leiderschap in aanmerking komen, worden de volgende vragen gesteld: 'Wie neemt het voortouw?' en 'Welke partijen gaan de samenwerking daadwerkelijk vormen en oppakken?'.

▪ Ambitie

De ambitie is de trekkende kracht die samen met urgentie het veranderverhaal vertelt. Ambitie geeft concreet de richting van de gewenste verandering in de samenwerking weer. Wat moet er daadwerkelijk anders? Net zoals bij urgentie moet er onderscheid gemaakt worden tussen de verandering in samenwerking en de gewenste prestatieverbetering. Het stellen van een uitdagend doel met een betere prestatie, biedt richting. Mars waarschuwt wel dat de ambitie geen andere voorstelling van de waarheid moet worden; "Hoe meer concreet en aantrekkelijk de ambitie wordt gemaakt, hoe meer trekkende kracht er kan ontstaan". De ambitie in dit onderzoek, is om de het HWP in de toekomst te laten bijdragen aan en gefundeerde hoogwaterveiligheidsplannen en om de samenwerking in dijkkring 42 te versterken.

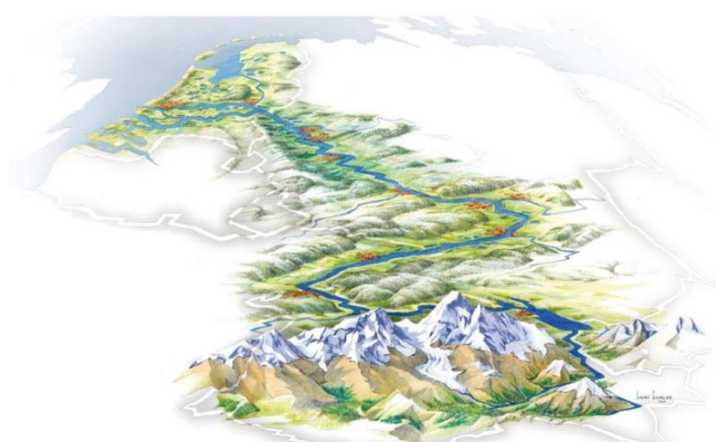
3. VAN VERLEDEN NAAR HEDEN

In dit hoofdstuk wordt de achtergrondinventarisatie naar het verloop van de ontwikkelingen en de huidige situatie in een algemeen beeld geschetst voor dijkkring 42 en breder. Er wordt in de eerste paragraaf gekeken naar het gehele stroomgebied van Rijn, vanwaar wordt ingezoomd naar de waterhistorie van Nederland. Vervolgens wordt dijkkring 42 verder uitgediept. De vraag 'Wat is de hoogwaterveiligheidssituatie van de Ooijpolder-Duffelt van verleden naar heden en in de toekomst?' wordt hier beantwoord.

In de tweede en derde paragraaf passeert chronologisch de waterhistorie voor dijkkring 42 aan de hand van de geschetste tijdlijn. Hoe het Hoogwaterplatform is ontstaan en wat voor een organisatie het is, komt in de vierde paragraaf aanbod. Hier worden de noodoverloop- en retentiegebieden besproken, waarmee dieper ingegaan wordt op de aanleiding en probleemstelling van dit onderzoek.

3.1 Stroomgebied van de Rijn

De Rijn is een van de langste rivieren van Europa. Het totale stroomgebied heeft een lengte van 1.233 km en wordt gevoed door smelt- en regenwater uit zes verschillende landen. Om het verloop van de Rijn inzichtelijk te maken is het totale stroomgebied van ca. 185.000 km² in kaart gebracht (Duits-Nederlandse werkgroep, z.d., p. 6). Figuur 3.1 laat een illustratie van de Rijn en haar stroomgebied zien vanaf de hoge bergtoppen van de Alpen tot het lage Nederland waar de Rijn de Noordzee bereikt.



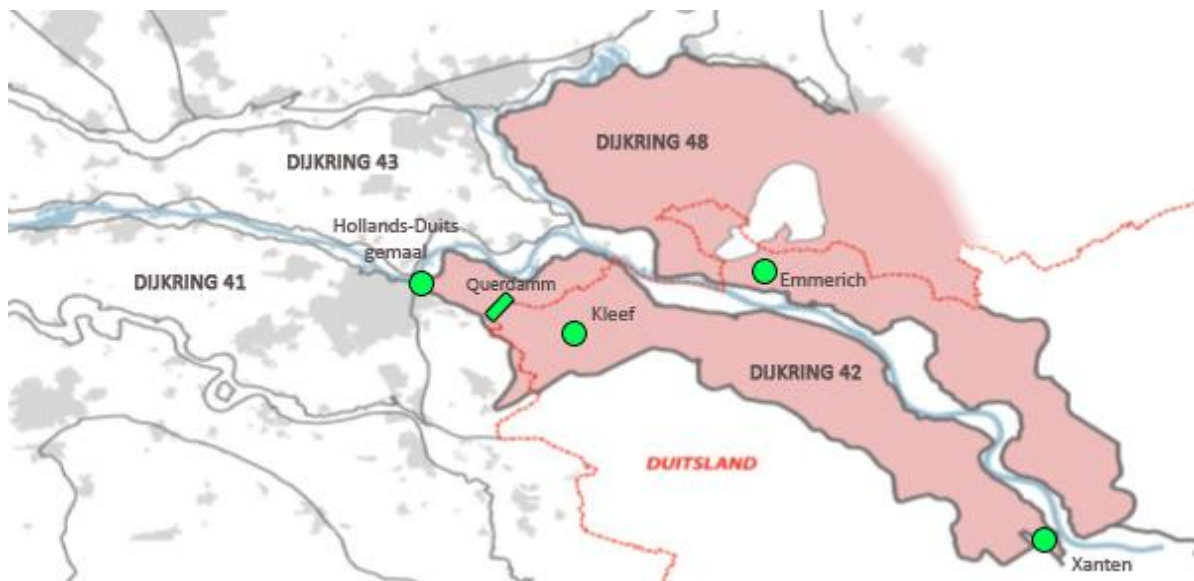
Figuur 3.1: Stroomgebied de Rijn (Vreugdenhil, 2011)

De Rijn kan in negen substroomgebieden ingedeeld worden (zie Bijlage 1). De Rijn ontspringt als bergrivier in Graubünden, gelegen in de Zwitserse Alpen (Alpenrhein) en stroomt vervolgens stroomafwaarts naar Basel, waar de rivier rustiger en meer gecontroleerd wordt. Vanaf Basel begint de Oberrhein, in de deelstaat Beieren. De Oberrhein kent twee belangrijke zijrivieren die hierop uitmonden, de Main en de Neckar. Vanaf Bingen moet de Oberrhein zich door een smal diep dal langs het Taunus gebergte en de Eifel persen, waar het als de Mittelrhein een ander gezicht laat zien (Duits-Nederlandse werkgroep, z.d.). De Mittelrhein loop door de deelstaat Hessen en het omliggende gebied is hier nog reliëfrijk. De Moezel komt vanuit Frankrijk aan bij Koblenz, in de deelstaat Rijnland-Palts, en vloeit hier samen met de Mittelrhein. Net voor Bonn bereikt de Rijn de deelstaat Nordrhein-Westfalen (NRW) en gaat de Mittelrhein over naar de Niederrhein. Het stroomgebied wordt hier vlakker waardoor de Niederrhein een breder rivierbed krijgt en langzamer begint te stromen. Tevens bereikt bij Wesel de zijrivier de Lippe de Niederrhein, waarna het als een geheel doorstroomt. De afvoer van de Rijn is hier toegenomen naar gemiddeld 16.000 m³/s (van Doornik, 2013, p. 5). De Rijn neemt van afvoer en komt bij Lobith Nederland binnen. Na drie kilometer van de Rijksgrens splitst de Rijn zich bij de Pannerdense Kop in het Pannerdensch Kanaal en de Waal. Vanaf deze vertakking begint het substroomgebied de Rijndelta. Na het Pannerdensch Kanaal stroomt de Rijn onder de naam van de Waal en IJssel richting de Noordzee (Projectteam stroomgebiedbeheerplannen, 2009). Vanuit Nederlands perspectief wordt de Niederrhein aangeduid als Bovenrijn, omdat er niet verder wordt gekeken dan de Nederlandse landgrens (Interviewbundel, Bas de Bruin. p.16). De Rijndelta ligt

grotendeels onder NAP en is de badkuip van de Rijn. In totaal loopt het stroomgebied van de Rijn door vijf deelstaten van Duitsland en vier landen; Zwitserland, Duitsland, Frankrijk en Nederland.

3.2 Inrichting dijkkring 42 Ooij en Millingen

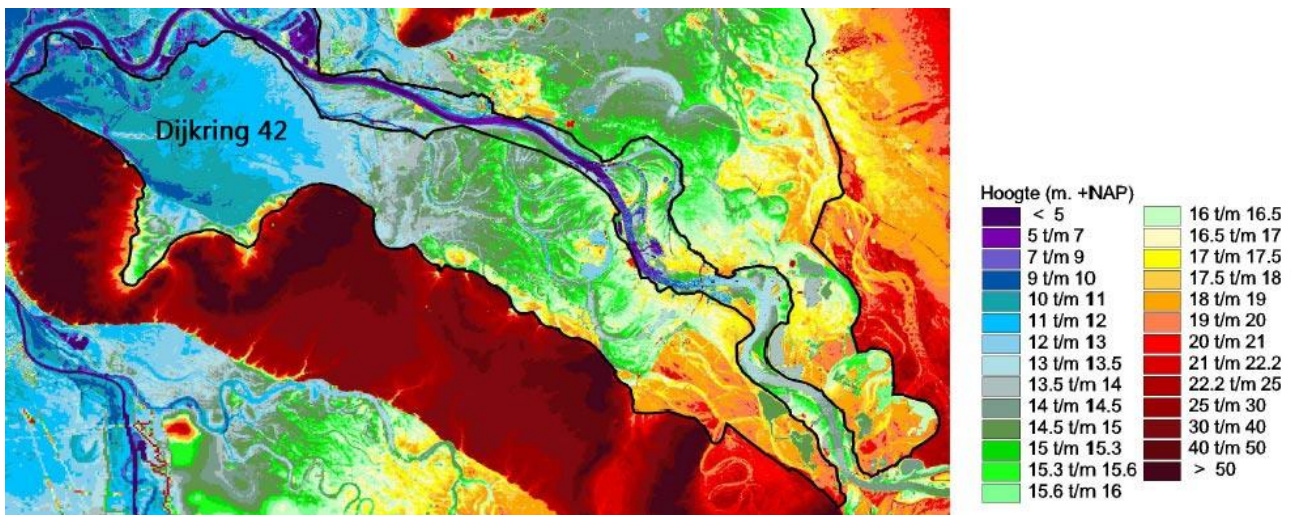
Dijkkringgebied 42 Ooij en Millingen is één van de 95 dijkkringen in Nederland. Samen met dijkkring 48 is dijkkring 42 een grensoverschrijdende dijkkring. Met grensoverschrijdend wordt bedoeld dat de dijkkring op zichzelf staand geen sluitende waterkering is, maar aansluit op de Duitse waterkeringen. Dijkkring 42 is dus een landsgrensoverschrijdende kering, ook wel een primaire waterkering categorie-d genoemd (zie Bijlage 2). De categorie-d waterkeringen zijn volgens de Nederlandse wet een primaire waterkering, maar sluiten op de waterkering van een buurland.



Figuur 3.2 Grensoverschrijdende dijkkringen 42 en 48 in het roze weergegeven (Stuurgroep Delta-Rijn, 2013, p. 24)

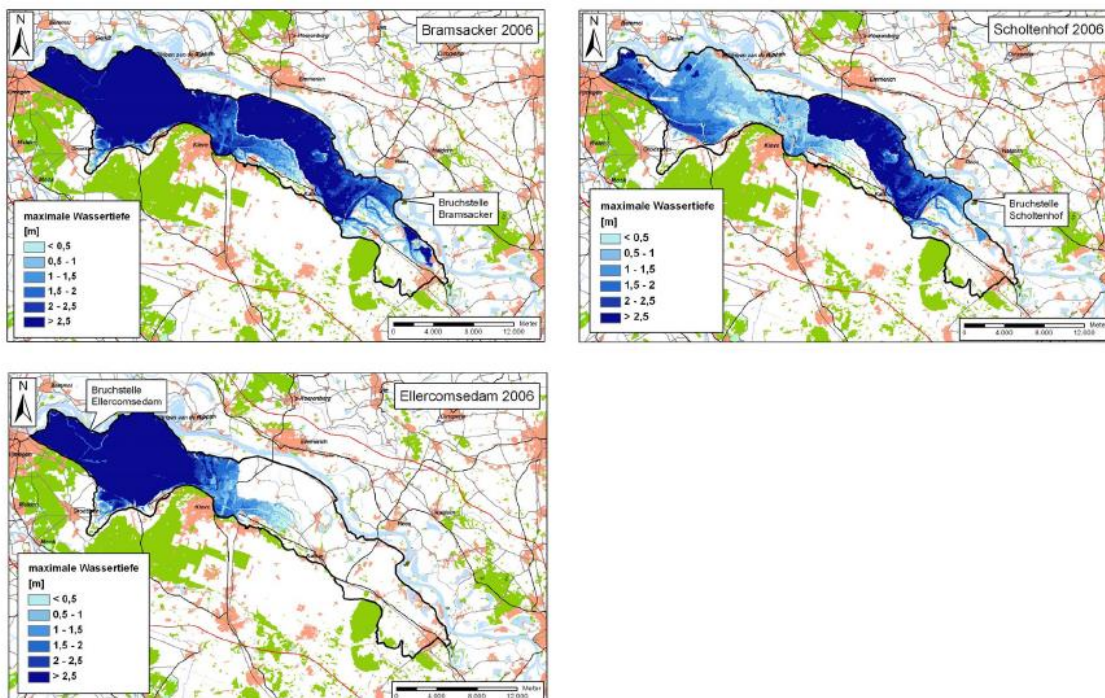
De dijkkring begint in Gelderland bij het Hollands-Duits gemaal net ten oosten van Nijmegen en eindigt in Duitsland bij Xanten (zie figuur 3.2). De oppervlakte van het dijkkringgebied is 275 km². Daarvan ligt 90% in Duitsland. De Rijn neemt richting Nederland flink in omvang toe. Bij Xanten, in de meest oostelijke hoek van de dijkkring, is de rivierafvoer ongeveer 65% van de afvoer die bij Nijmegen binnenstroomt (Silva & e.a, 2009). De Nijmeegse stuwwal is een beeldkenmerkend landschapselement dat in dijkkring 42 als natuurlijke waterkering functioneert (zie figuur 3.3). (Vergouwe & e.a, 2012). Op de grens tussen Nederland en Duitsland is in 1854 de Querdamm/Kapiteldijk aangelegd en is ruim twee kilometer lang. Sinds de aanleg van het Hollands-Duits gemaal in 1933 is de Querdamm buiten dienst en is sindsdien een open waterkering (Wandelen in de Ooijpolder, 2014). De Querdamm heeft bijvoorbeeld op de plek waar 'Het Meer' Nederland binnenkomt een opening.

In 2009 is in opdracht van de Duits-Nederlandse werkgroep (zie paragraaf 5.3) het rapport '*Risicoanalyse grensoverschrijdende dijkkringen Niederrhein*' uitgebracht. In het onderzoek is het overstromingsverloop en de zwakke plekken van de dijken in de dijkkringen 42 en 48 in kaart gebracht. In de Risicoanalyse staat dat wanneer in het westelijke Duitse deel van dijkkring 42 dijkdoorbraken plaatsvinden, de dijkkring tot de compartimenteringsdijk Griethausen-Kalkar bij Kleef onder water loopt (zie figuur 3.4). Dit komt door het hellende karakter van de dijkkring.



Figuur 3.3: Hoogteligging dijkkring 42 (Silva & e.a, 2009)

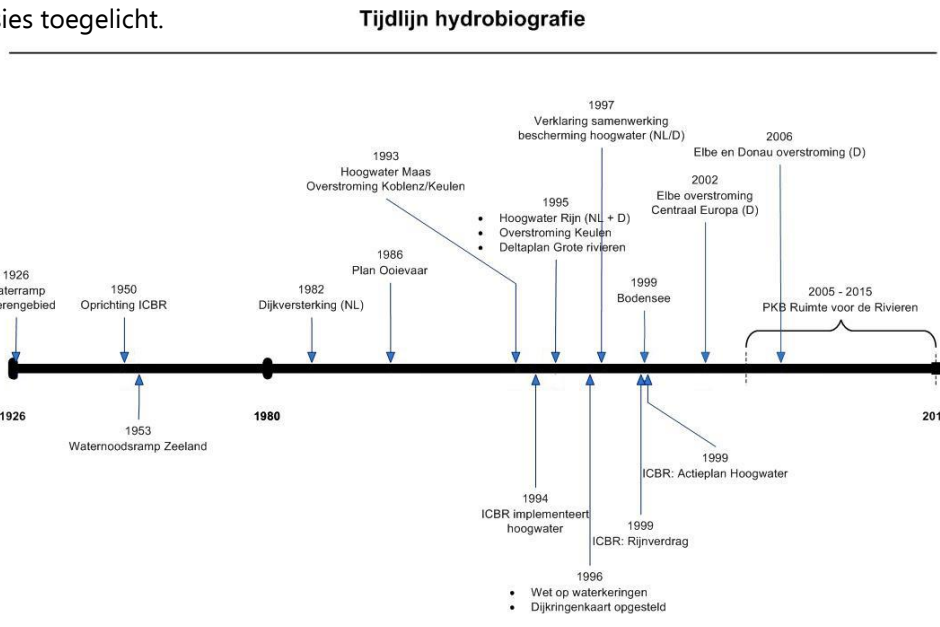
Wanneer aan de Duitse zijde van dijkkring 42 de dijken doorbreken, loopt het westelijke deel van de dijkkring in zijn geheel onderwater binnen drie dagen tijd. Dit is inclusief de Ooijpolder-Duffelt (zie figuur 3.4). (Silva & e.a, 2009). De Ooijpolder-Duffelt heeft dus niet alleen dreiging van overstrooming door dijkdoorbraak in Nederland. Wanneer in Duitsland in de grensoverschrijdende dijkkring 42 een overstrooming plaatsvindt, stroomt het water binnendijks ook Nederland in (Duits-Nederlandse werkgroep, z.d.). Hoe meer bovenstrooms de dijkdoorbraak plaatsvindt, hoe groter gebied er overstroomt en hoe groter de schade zal zijn voor de bewoners van de dijkkring. Dijkkring 42 is relatief dunbevolkt met 70.000 inwoners. Ter vergelijking: grensoverschrijdende dijkkring 48 heeft 240.000 inwoners in totaal. Een groot deel daarvan woont in het Nederlandse Liemers en zal grote schade ondervinden in geval van binnendijkse overstrooming (Silva & e.a, 2009).



Figuur 3.4: Voorbeelden van het overstroomingsoppervlak en diepte bij een dijkdoorbaak. Linksboven in de kaarten wordt de doorbraaklocatie genoemd (Silva & e.a, 2009).

3.3 Tijdlĳn hydrobiografie

Aan de hand van de tijdlĳn (zie figuur 3.5) komen de belangrijke watergebeurtenissen van de recente geschiedenis aan bod. De tijdlĳn weergeeft de hydrobiografie van Nederland en Duitsland. In deze paragraaf wordt met hydrobiografie de bekende watergebeurtenissen bedoeld. Deze zijn belangrijk voor het vormen van de perceptie en handelingen naar de waterveiligheid in de deelstaat NRW en Nederland. Daarna wordt de verandering van het waterbeleid van Nederland aan de hand van de commissies toegelicht.



Figuur 3.5: Tijdlĳne van de waterhistorie Nederland en Duitsland

3.3.1 Waterhistorie NL-DUI

Op de tijdlĳn staan verschillende jaartallen die een prominente plaats hebben in de waterhistorie van Nederland en Duitsland. De waterdijkdrampen van 1926 en 1953, het hoogwater van 1993 en 1995, de Bodensee- en de Elbe overstromingen van 2002, 2006 en 2013. In deze paragraaf worden de rampen met de meeste invloed op maatschappelijk en bestuurlijk vlak toegelicht, voor Duitsland en Nederland. In bijlage 3 staan daarnaast nog drie watergebeurtenissen die een belangrijke rol spelen in de waterhistorie, maar geen toelichting vereisen in het rapport

Hoogwater 1993

Eind december 1993 trad de Maas door hoogwater buiten haar oevers en werd Limburg getroffen door overstromingen. De steden Roermond en Venlo kwamen onder water te staan en de schade bedroeg zo'n honderd miljoen euro (De Gelderlander, 2013). Ook Duitsland had last van het hoogwater. De lager gelegen delen van Koblenz en Keulen waren ondergelopen en de schade was gigantisch (Duits-Nederlandse werkgroep, z.d.). In het stroomgebied van de Rijn en Waal was er sprake van uitzonderlijk hoogwater (zie figuur 3.7 en 3.8). Door het hoogwater van 1993 is in Nederland de commissie Boertien II opgericht.



Figuur 3.7: Hoogwater Rijn in Koblenz (foto: D. Lippert, BfG)



Figuur 3.8: Overstroming Maas Venlo (foto: E.Oudenaarden, ANP)

Hoogwater 1995

Het hoogwater van 1995 heeft op 31 januari en de daarop volgende dagen geleid tot een van de grootste evacuaties van het rivierengebied in Nederland. Op zondag 25 januari 1995 zorgden extreme regen- en sneeuwval in de Alpenlanden voor hoge waterstand van de Waal. De aanhoudende neerslag in Nederland zorgde ervoor dat het peil in de rivieren verder steeg (Gemeente Nijmegen, 2012). Op 30 januari 1995 werd er een dringende oproep door de overheid gedaan aan de bewoners van het rivierengebied om te evacueren. Ondanks de hoge waterstand hielden de dijken stand en bleef een ramp uit. In totaal zijn in Nederland 250.000 mensen geëvacueerd (NGB, z.d.). "Van het Rijneland Salmorth bij Kleef werden ook 110 mensen tijdelijk geëvacueerd. [...]. Ook elders in Europa - langs de Maas, de Elbe en de Donau - kregen omwonenden in deze jaren te maken met zwellende rivieren." (Duits-Nederlandse werkgroep, z.d.). Keulen overstroomde opnieuw, met een waterstand die zes centimeter hoger was dan het hoogwater in 1993. Het hoogwater van 1995 heeft ervoor gezorgd dat het Deltaplan Grote Rivieren is opgesteld. In Duitsland zijn aan de hand van het hoogwater dijkversterkingprogramma's gestart om een dergelijke ramp te voorkomen.

Elbe 2002

In de zomer van 2002 ging het in Duitsland mis. Het lagedrukgebied dat normaliter oostelijker in Europa ligt, kwam deze zomer boven de Alpen en Ertsgebergte te liggen. Het gevolg was dat er extreme neerslag viel waardoor de Duitse rivier de Elbe en haar zijtakken te maken kreeg met afvoeren van tien keer hoger dan normaal. Doordat het afwateringsgebied van Tsjechië tot Oostenrijk reikt, had Duitsland nog weken lang hoge rivierwaterstanden. Het afvoersysteem was daar niet op voorbereid en grote overstromingen in Oost-Duitsland waren het gevolg. Het nieuws bereikte de internationale media. De schade werd geschat op ruim 9 miljard euro. Dit hoogwater wordt in Duitsland het hoogwater van *Jahrhunderthochwasser* genoemd. Hiermee bedoelen de Duitsers hoogwater dat eens in de honderd jaar voorkomt. In de deelstaat Saksen waar de impact het grootst was, spreken ze in de overtreffende trap met *Jahrtausendflut* (Jauch, 2003). Sinds 2005 is naar aanleiding van de Elbe-overstroming de hoogwaterbeveiligingswet in kracht (Jongejan, 2007).

Elbe 2006 en 2013

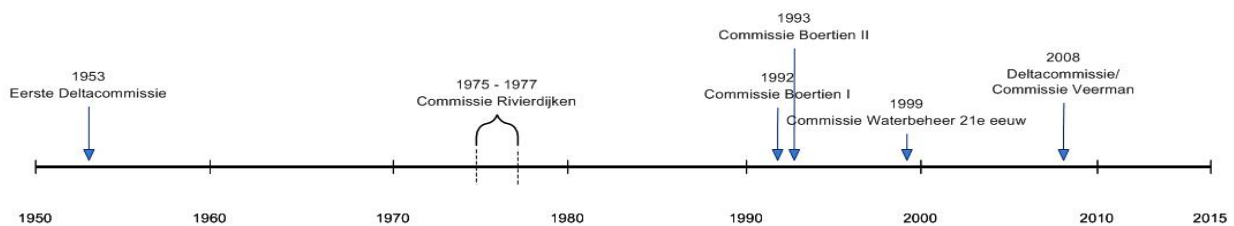
Duitsland werd in 2006 en 2013 nogmaals getroffen door hoogwater in de Elbe. In 2006 bereikte de Elbe op verscheidene plaatsen een recordniveau, waardoor de zomer van 2002 werd overtroffen. De bewoners weigerden de ernst van de overstromingen in te zien en protesteerden tegen de bouw van een waterkering om het water buiten de stad Hitzacker te houden. Dit zou in hun ogen het uitzicht op de Elbe verslechteren (Jongejan, 2007). In 2013 was het wederom raak. Zowel de Elbe als de Donau traden dit jaar tegelijk buiten hun oevers. Op diverse plaatsen steeg de waterstand verder dan in honderd jaar was voorgekomen (de Wit, 2013). In de verslaglegging van het Sonderumweltsministerkonferenz in de zomer van 2013 staat het volgende: "*Die Hochwasserereignisse*

in den Jahren 2002 und 2013 haben allein im Donau- und Elbe einzuggebiet Schäden in Höhe von rund 20 Mrd. euro verursacht." Naar aanleiding van de Elbe overstromingen in 2002 en 2013 is Duitsland bezig met het opstellen van een Nationaal Hoogwaterbeschermingsprogramma via het Sonderumwelministerkonferenz.

3.3.2 Veranderend waterbeleid Nederland

Sinds de watergebeurtenissen van de afgelopen eeuw is het waterbeleid van Nederland constant in ontwikkeling en aangescherpt. Op de onderstaande tijdlijn (figuur 3.9) staan de verschillende commissies die Nederland gekend heeft. In bijlage 4 is per commissie een uitleg gegeven over de reden van oprichting en welke invloed zij hebben gehad op het Nederlandse waterbeleid.

Tijdlijn Nederland commissies



Figuur 3.9: Tijdlijn Nederlandse commissies

In het Nederlandse waterbeleid van voor 1953 werden dijken gedimensioneerd op de hoogst voorkomende afvoer van de Rijn. Naar aanleiding van de waterramp van 1953 is in hetzelfde jaar de eerste Deltacommissie opgezet met de opdracht het beschermingsniveau van de waterkeringen te herberekenen. De eerste Deltacommissie adviseerde een overschrijdingskans van $1/3000^e$ voor het rivierengebied. Dit hadden grootschalige dijkverbeteringen met forse landschappelijke ingrepen als gevolg. In 1975 werd de commissie Rivierdijken geïntroduceerd om de afvoer en ontwerpnormen nader te bezien. De commissie Rivierdijken adviseerde het Rijk om in de dijkverbeteringsplannen maatwerk te leveren en daarmee rekening te houden met de landschaps-, natuur-, en cultuurhistorische waarden (Watervragen, z.d.). De nieuwe overschrijdingskans werd $1/1250^e$ voor het rivierengebied, met de daarbij horende maatgevende afvoer (MA) van $16.500 \text{ m}^3/\text{s}$. In de decennia die volgden heeft het Rijk getracht om de overschrijdingskans van $1/1250^e$ en de MA van $16.500 \text{ m}^3/\text{s}$ te implementeren. De doorwerking bleef uit doordat de waterschappen de adviezen van de commissie Rivierdijken naast zich neerlegden. In de periode van 1992-1993 stelde het Rijk de commissie Boertien I aan om de doorwerking uit te voeren. De overstromingskans bleef hetzelfde, maar de MA werd verlaagd naar $15.000 \text{ m}^3/\text{s}$ (Yska, 2009).

Het hoogwater van 1993 en 1995 zorgde voor een omslag in denken. Het Rijk kwam dat jaar nog met het Deltaplan Grote Rivieren waarmee versneld de dijkversterkingen werden gerealiseerd. Het draagvlak onder bewoners voor de versnelde uitvoering van de dijkversterkingen was groot doordat zij zelf geëvacueerd waren geweest. Echter was alleen dijkverbetering niet voldoende om een dergelijke hoogwatersituatie te voorkomen. De commissie Waterbeheer 21^e eeuw had de taak om het waterbeleid aan te passen op de verwachte toekomstige klimaatverandering en zeespiegelstijging. De waterkeringen alleen blijven verhogen en versterken zou op de lange termijn geen oplossing bieden. Het programma 'Meer ruimte voor de rivier' deed daarop haar intrede in het Nederlandse beleid. Het gelijknamige programma 'PKB programma 'Ruimte voor de Rivier' startte na de eeuwwisseling (zie paragraaf 4.1). Tevens kregen de belangen van de stakeholders een vaste plek in nieuwe gebiedsplannen voor het rivierengebied (Water.nl, 2008).

Om meer ruimte voor water te creëren kwam in 2002 de commissie Luteijn met het advies om de Ooijpolder-Duffelt als noodoverloopgebied aan te wijzen. Dit advies is in 2004 afgewezen met

toedoen van het HWP. De laatste nu nog actieve commissie komt voort uit de Watervisie 2007 die opgesteld is door het kabinet. De Tweede Deltacommissie (ook wel commissie Veerman 2008 genoemd) geeft een advies over hoe Nederland haar wateren en land toekomstbestendig kan inrichten met integrale oplossingen. De Tweede Deltacommissie gaat uit van een MA van 17.000 m³/s bij Lobith in 2050 en in 2100 een MA van 18.000 m³/s (Watervragen, z.d.).

3.4 Hoogwaterplatform en de Bürgerinitiative

Het Hoogwaterplatform (HWP) in de Ooijpolder-Duffelt is geen normale actiegroep. De vereniging is opgericht in november 2002 toen de commissie Luteijn noodoverloopgebied Ooijpolder introduceerde. De bewoners in de Ooijpolder-Duffelt (zie figuur 3.10) waren het er niet mee eens dat zonder een gefundeerde onderbouwing hun leefomgeving veranderd zou worden in een inundatiegebied. Rond de 200 bewoners verenigden zich in het HWP en bestaat voornamelijk uit hoogopgeleiden pensionarissen.

Het Hoogwaterplatform verschilt met andere lokale actiegroepen. Het grootste verschil is dat het Hoogwaterplatform zogezegd '*niet schopt, maar strijdt met kennis*'. Dit doen ze door de vereniging als volgt te organiseren; de experts, zoals gepensioneerde geografen en juristen, vormen met anderen op vrijwillige basis drie verschillende werkgroepen: de juridische werkgroep, de actie- en communicatiewerkgroep en als laatste de technische werkgroep. Het bestuur werkt samen met *Die Bürgerinitiative gegen die Überflutung der Düffel und angrenzende Gebiete e.V.* (de Bürgerinitiative). Dit is het Hochwasserplattform van de Duitse kant van dijkkring 42. In Duitsland heeft een *Bürgerinitiative* een andere juridische status dan in Nederland en is te herkennen aan de afkorting e.V. De twee verenigingen zijn beiden in 2002 opgericht. In Nederland naar aanleiding van de plannen van de noodoverloopgebieden van commissie Luteijn, in Duitsland naar aanleiding van de retentieplannen van de deelstaat NRW.



Figuur 3.10: Het werkgebied van het HWP

Noodoverloopgebieden van de commissie Luteijn

In 2002 introduceerde de commissie Luteijn haar rapport over het aanwijzen van noodoverloopgebieden. De veiligheidsnormen in het beleid waren het uitgangspunt en werden als leidend ervaren voor de commissie. Noodoverloopgebieden zag de commissie Luteijn niet als een structurele hoogwaterveiligheidsmaatregel, maar als een middel dat bij extreme waterstanden ingezet kan worden om elders overstroming te voorkomen. (Luteijn, Commissie Noodoverloopgebieden, z.d.). Na een overweging en selectie van potentiële gebieden kwam de commissie tot de conclusie dat voor de Rijn de Rijnstrangen en Ooijpolder als noodoverloopgebieden ingezet konden worden. De Ooijpolder zou dan ingericht worden voor het bergen van een volume van ruim 115 miljoen m³ water. Bij het daadwerkelijk inzetten van de Ooijpolder in combinatie met Rijnstrangen als noodoverloopgebied, werd volgens de berekeningen van Commissie Luteijn een waterstanddaling op de Waal tot Werkendam van 20 tot 70 cm behaalt bij een afvoer van 16000 m³/s (zie figuur 3.11) (Luteijn, 2002, p. 49).



Figuur 3,11: Effect van de inzet van de Ooijpolder en Rijnstrangen als noodoverloopgebieden bij een afvoer van 16000m³/s

De commissie Luteijn was zich ervan bewust dat de Ooijpolder-Duffelt in een grensoverschrijdende dijkkring lag en dat het water in het noodoverloopgebied niet zomaar Duitsland in mag stromen. Het voorstel van de commissie was om compartimenten in dijkkring 42 te maken, wat in overleg met de deelstaat NRW zou worden uitgevoerd. Dit zou in de werkelijkheid neerkomen op een dijk op de grens. Zover is het niet gekomen.

In een gesprek aan de Gelderlander vertelde Voorzitter Harry Sanders in 2002:

"Onze taak is vooral om de belangen van de bewoners te behartigen. Wij willen hun spreekbuis zijn. En verder ondernemen wij acties om duidelijk te maken hoe de mensen denken over de aanwijzing tot noodoverloopgebied" (Roth, Warner, & Winnubst, 2006)

Op 10 november 2004 heeft Harry Sanders een onderbouwde brief gestuurd naar de Tweede Kamer der Staten Generaal, over het afwijzen van de noodoverloopgebieden (zie bijlage 5). In de brief somt Harry Sanders verschillende punten op, namelijk dat het effect van noodoverloopgebieden gering is, het bepalen van het inzetmoment voor deskundige lastig te bepalen is, de kosten hoger zijn dan de

baten en tot slot dat noodoverloopgebieden in verreweg de meeste gevallen niet lonend zijn als maatregel om dijkdoorbraken te voorkomen. Hier verwijst de voorzitter ook naar het rapport "Grensoverschrijdende effecten tegen hoogwater op de Niederrhein" dat is uitgevoerd door de Duits-Nederlandse werkgroep (meer over deze werkgroep in paragraaf 5.3). Mede door deze brief en het publiekelijk onder de aandacht brengen van het rapport over noodoverloopgebieden, hebben plannen uiteindelijk geen doorgang gevonden. Ook in Duitsland was er sprake voor het aanwijzen van de zogenoemde noodoverloop. In 2000 vertelde de toenmalige minister Bärbel Höhn in de Stadthalle in Kleve: *"Er moet meer retentie komen onder andere in het Bylerward"*. Minister Bärbel Hohn heeft duidelijk gezegd dat als zij het Bylerward niet kan krijgen, dan wil zij graag de Düffelt hebben" (Roth, Warner, & Winnubst, 2006). In dezelfde tijd dat het HWP was opgericht is ook de evenknie De Bürgerinitiative ontstaan. Het HWP en de Bürgerinitiative hebben in deze tijd en nu nog steeds, nauw samengewerkt doormiddel van het bijwonen van elkaars vergaderingen.

Retentiegebied Ooijpolder-Duffelt

In 2013 werd de Ooijpolder-Duffelt aangewezen als retentiegebied. Het HWP dat na het afwijzen van de noodoverloopgebieden de Ooijpolder-Duffelt rustig aan deed, werd verrast met het rapport "Kansrijke strategieën Waal, Merwede en IJssel Zuid" van Provincie Gelderland. Gemeente Ubbergen was op de hoogte van de nieuwe inundatieplannen en heeft het HWP hierover geïnformeerd (Interviewbundel Jan smit, p.31). Het HWP was het niet eens met de nieuwe inundatieplannen, omdat dit een ongefundeerd plan zou zijn geweest. Één van de argumenten was dat er van samenwerking of overleg met de Duitse burens geen sprake is geweest (Sanders, 2013). In hetzelfde jaar schreef Harry Sanders een brief (zie bijlage 6, 7 en 8) aan de deltacommissaris Wim Kuijken. In de brief verwijst Harry Sanders naar het volgende: *De provincie Gelderland kan bogen op een lange samenwerkingsgeschiedenis met Duitsland op het gebied van waterveiligheid. Dit thema heeft in Duitsland de aandacht en aan waterveiligheid wordt hier voortdurend gewerkt.* (Voorsluijs, 2013, p. 12). Hij merkt op dat er van samenwerking of overleg de afgelopen jaren geen sprake is geweest. Ook bekritiseert Harry Sanders het volgende: *"Aandachtspunt voor de inzet van retentie in algemene zin is de timing van het moment van inzetten hiervan (niet voordat de afvoerpijk nog moet komen) en daarmee de betrouwbaarheid er van."* (Voorsluijs, 2013, p. 30). Deze twee punten hebben er voor gezorgd dat het aanwijzen van de Ooijpolder-Duffelt als retentiegebied van de agenda is gehaald.

Hoe is de hoogwaterveiligheidssituatie van de Ooijpolder-Duffelt in het verleden, heden en toekomst?

De Ooijpolder-Duffelt ligt in dijkkring 42 Ooij en Millingen en ligt in het deelstroomgebied de Niederrhein. Dijkkring 42 is een grensoverschrijdende dijkkring waarvan 90% op Duits grondgebied ligt.

In de jaren '80 en '90 was het lastig om de nationale dijkverbeteringsprojecten uit te voeren. Dit kwam voornamelijk doordat er geen afstemming was tussen dijkbeheerders en de inwoners die de LNC-waarde wilde beschermen. Na het hoogwater van 1995 en de verplichte evacuatie in de Ooijpolder-Duffelt was het besef van noodzaak voor hoogwaterbescherming gegroeid. De jaren daarna zijn versneld de dijkverbeteringen uitgevoerd. In 2002 werd de Ooijpolder-Duffelt als noodoverloopgebied aangewezen door commissie Luteijn. Dit was de aanleiding voor de inwoners om het Hoogwaterplatform op te richten. Via het informeren van de politici in Den Haag over de inefficiëntie en de slechte kostenbaten verhouding van de noodoverloopgebieden, hebben de plannen van Luteijn geen doorgang gevonden. Deze tegenargumenten kwamen uit het rapport Grensoverschrijdende effecten tegen hoogwater op de Niederrhein, gemaakt door de Duits-Nederlandse werkgroep Hoogwater die na 1995 op aansturing van provincie Gelderland is opgericht. In 2013 werd de Ooijpolder als retentiegebied aangewezen in het rapport "Kansrijke strategieën Waal, Merwedens en IJssel Zuid" voor het Deltaprogramma. Met het argument dat de faalkans bij het bepalen van inzet van retentie te groot is, is uiteindelijk dit plan van tafel gekomen, mede dankzij het HWP. Het HWP gaf tevens aan dat de samenwerking met Duitsland nodig is wanneer er in het grensgebied hoogwaterveiligheidsmaatregelen bedacht worden.

4. HUIDIG BELEID HOOGWATERVEILIGHEID

In dit hoofdstuk wordt het huidige hoogwaterveiligheidsbeleid doorgenomen van Nederland, Duitsland en de Europese Unie. Alle waterprogramma's, normeringen en andere hoogwaterveiligheidszaken in de wet- en regelgeving worden hier in het algemeen toegelicht. Dit hoofdstuk beantwoordt de deelvragen: 'Wat is het hoogwaterveiligheidsbeleid van Nederland en Duitsland en hoe vertaalt zich dat in de normeringen?' en 'Wat is de Europese wet- en regelgeving en welke rol heeft de EU in grensoverschrijdende samenwerking?'. Het antwoord op deze deelvragen geeft een deel van de inhoudelijke noties weer die in het advies voor het HWP worden verwerkt. De informatie uit dit hoofdstuk is ontleend aan verschillende bronnen en gegevens die zijn vergaard uit de interviews.

4.1 Waterbeleid Nederland

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen in het Nederlandse waterbeleid, specifiek voor het hoogwater, doorlopen. De meest bepalende hoogwaterprogramma's van het moment komen stuk voor stuk aan bod. De normeringen in Nederland worden apart besproken omdat deze wettelijk zijn vastgelegd. De hoogwaterveiligheidsprogramma's ontleen hun bestaan merendeels aan deze normeringen.

4.1.1 Ontwikkelingen in de hoogwaterveiligheid

De Nederlandse geschiedenis kent veel ontwikkelingen in de hoogwaterveiligheid. De recente ontwikkelingen zoals projecten en programma's worden per stuk beschreven. De veranderingen in het waterbeleid die hebben plaatsgevonden in het verleden, zijn in grove lijnen in kaart gebracht aan de hand van de commissies met de daarbij horende waterhydrobiografie. Omdat de oudere veranderingen in het waterbeleid niet relevant zijn voor de afstemming in de samenwerking met Duitsland, worden hieronder alleen de recente (proactieve) ontwikkelingen beschreven. Deze recente ontwikkelingen zijn nodig om de gedachtegang van de landen te begrijpen en in te spelen op maatregelen in het desbetreffende land.

Allereerst in grove lijnen een beschrijving van het verloop van de benadering van hoogwaterveiligheid in Nederland. In tabel 4.1 zijn de veranderingen in de benadering of aanpak van de hoogwaterveiligheid in Nederland weergegeven. Tot 1953 was het beleid van reagerende aard. Met reagerend of reactief wordt bedoeld dat pas wanneer er dreigende hoogwaterstand optreedt, de waterbeheerders daarna hierop reageren door de dijken te verhogen en verstevigen.

Tabel 4.1: Verandering aanpak hoogwaterbescherming Nederland

Benadering Beleid Nederland	Betekent	Aanleiding
Reactief	Na overstroming in actie komen.	Tot 1953. Overstroming was moeilijk vooraf te bepalen
Preventief	Investeren in waterkeringen tot bepaalde veiligheidsnorm	Na 1953 het inzicht watersnoodrampen en hoogwater risico's zoals de rivierafvoeren in 1993 en 1995 te willen voorkomen
Proactief	Anticiperen op toekomstige ontwikkelingen	Sinds fenomeen klimaatverandering en bodemdaling

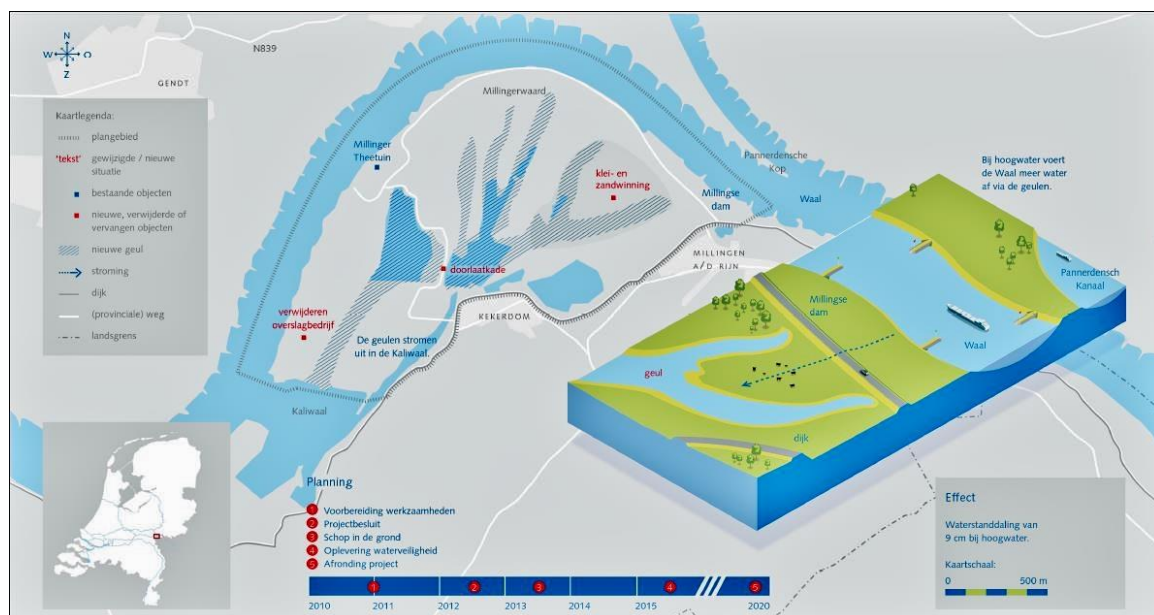
Door de impact van de watersnoodramp van 1953 veranderde deze aanpak. Het beleid kreeg een preventief karakter met normen opgesteld door de Eerste Deltacommissie (zie Bijlage 4). Met behulp van statistische berekeningen, werd er een schatting gemaakt van de verwachte hoogwaterstanden van de rivieren waar het beleid zich vervolgens op aanpaste. Op dit moment heeft de Nederlandse hoogwaterveiligheid een proactieve benadering. Dit houdt niet alleen preventieve maatregelen in voor de huidige situatie. Door de nieuwe kennis over de gevolgen van de klimaatverandering, bodemdaling en zeespiegelstijging, is de urgentie van de uitvoering van nieuwe hoogwaterveiligheidsmaatregelen groot. Het begrip proactief geeft aan dat er verder wordt nagedacht dan het voorkomen van waterrampen onder de huidige omstandigheden. Bij proactief wordt de klimaatverandering, bodemdaling en zeespiegelstijging meegenomen in toekomstige plannen.

De recente ontwikkelingen in beleid omtrent de hoogwaterveiligheid, in de vorm van projecten, programma's en beleidsstukken worden hieronder per stuk beschreven:

Ruimte voor de Rivier

Rijkswaterstaat is direct na het hoogwater van 1995 gestart met het verkennen van rivierverruimende maatregelen om aan het wettelijke beschermingsniveau van een maatgevende afvoer van 16.000m³/s te voldoen. Het programma Ruimte voor de Rivier werd voor dit specifieke doel opgericht en is onderdeel van de nationale hoogwaterbeschermingsprogramma's. De bijgestelde afvoernorm, als gevolg van de klimaatveranderingen, zorgde ervoor dat het duidelijk werd dat dijkverhoging en – verbetering niet op lange termijn een oplossing zou kunnen bieden. Er werd letterlijk ruimte gezocht in het winterbed.

Op dit moment zijn de 39 projecten op het gebied van rivierverruiming in uitvoering of voltooid. Eind 2015 moeten alle projecten gereed zijn. Bijzonder aan het programma Ruimte voor de Rivier is dat de projecten verdeeld zijn onder de zogenoemde initiatiefnemende partijen. Zo is de provincie Overijssel trekker voor de zomerbedverlaging bij de bypass IJsseldelta bij Kampen en is de gemeente Nijmegen trekker voor de dijkverlegging bij Lent. De dijkteruglegging bij Lent is overigens ten westen van dijkkring 42. Het programma Ruimte voor de Rivier is bijzonder door het meenemen van de ruimtelijke kwaliteit als tweede doelstelling in de Planologische Kern Beslissing (PKB). Aanleiding hiervoor was de oproep uit de jaren tachtig over de Landschaps-, Natuur- en Cultuurhistorische waarden (LNC-waarden) in het rivierengebied (zie paragraaf 3.3.3).



Figuur 4.1: De uiterwaardvergraving Millingerwaard met een nieuw geulenpatroon dat bij hoogwater mee stroomt (Spaces van Wil, 2014)

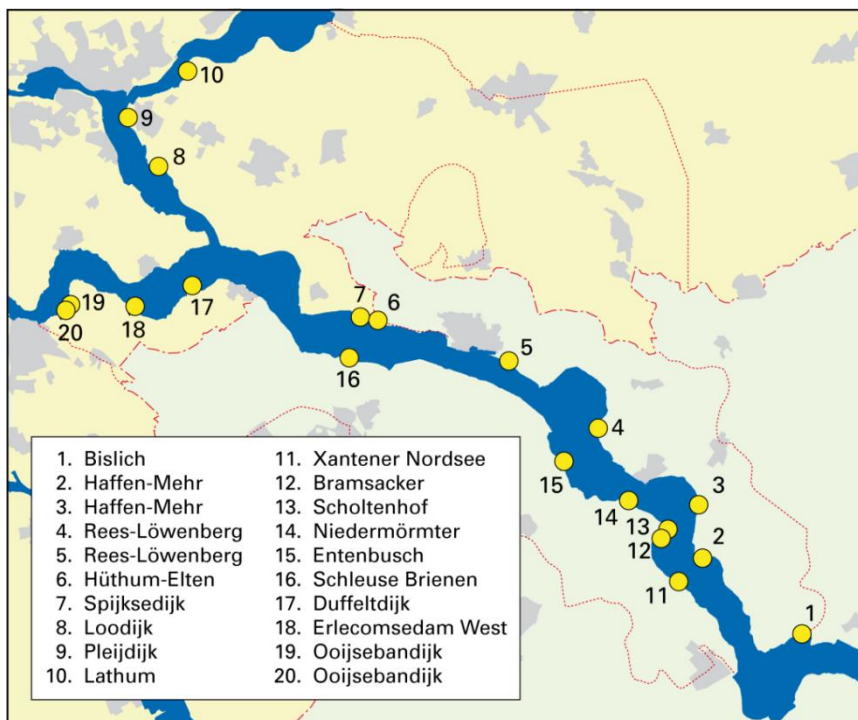
Bij dijkkring 42 wordt de uiterwaardvergraving Millingerwaard voor Ruimte voor de Rivier uitgevoerd onder initiatiefneming van Dienst Landelijk Gebied. De Millingerwaard wordt heringericht met onder andere nevengeulen. De tweede doelstelling is natuurontwikkeling. Bij hoogwater leveren de uiterwaardvergraving en de geulen in de uiterwaard op de Waal een waterstanddaling van negen centimeter (zie figuur 4.1) (RvdR, z.d.).

(n)Hoogwaterbeschermingsprogramma (1 en 2)

De waterschappen en Rijkswaterschappen toetsen periodiek of de primaire waterkeringen voldoen aan de wettelijk gestelde eisen. De waterkeringen die worden afgekeurd in de Derde Toetsing zijn opgenomen in het hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Rijkswaterstaat en de waterschappen versterken in het HWBP deze afgekeurde dijkvakken en waterkeringen om aan de wettelijke conditie te voldoen. Dit zijn niet alleen dijken maar ook sluzen, dammen, stuwen en gemalen. Het HWBP is het vervolg op de dijkversterkingen uit het verleden en sluit aan op de Ruimte voor de Rivier dijkverbeteringsprojecten (Unie van Waterschappen, 2014).

Het HWBP kent drie varianten: HWBP-1, HWBP-2 en nHWBP. Dit komt door de zesjaarlijkse toetsrondes, waarbij gecontroleerd wordt of de waterkeringen voldoen aan de wettelijke normen. In 2001 was de eerste ronde, de afgekeurde dijken zijn toen in het HWBP-1 verbeterd. Na de toetsronde van 2006 kwam het HWBP-2. Het HWBP-2 is een groot landelijk verbeterprogramma van Rijkswaterstaat. Het nieuwe hoogwaterbeschermingsprogramma (nHWBP) richt zich op de waterkeringen die in de ronde van 2011 zijn afgekeurd (Hendriks & van Nieuwenhuijzen, 2011, pp. 1-15).

In figuur 4.2 staan de vier zwakke plekken in het Nederlandse deel en zes zwakke plekken in het Duitse deel van van de dijkkring afgebeeld. In opdracht van de Duits-Nederlandse werkgroep zijn de zwakke plekken getoetst op de wettelijke veiligheidseisen. Alle vier de zwakke plekken in Nederland kregen een voldoende toebedeeld. Aan Duitse zijde voldeed geen van de zes zwakke plekken. Al deze zwakke plekken worden in een lopend programma versterkt (Silva & e.a, 2009).



Figuur 4.2: Zwakke plekken dijken dijkkring 42 (Silva & e.a, 2009)

Deltaprogramma

Het Deltaprogramma is een nationaal programma van de tweede Deltacommissie, waarin Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen samen met de inbreng van maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven samenwerken. De Deltawet vormt de juridische grondslag. Het deltafonds vormt een deel van de financiering. Het doel van het Deltaprogramma is om Nederland voor de volgende generaties te beschermen tegen hoogwater en te zorgen voor voldoende zoet water (Staf deltacommissaris, 2014). Een deelprogramma van het Deltaprogramma is het Rivierengebied, daartoe hoort ook dijkkring 42. De opgave is om het rivierengebied tot 2100 in te richten op een maximale rivierafvoer van 18.000 m³/s voor de Rijntakken. Dit doet het Deltaprogramma aan de hand van de voorkeursstrategie Waal en Merwedese, opgesteld door de stuurgroep Delta-Rijn onder leiding van de provincie Gelderland (Waterschap Rivierenland, z.d.).

Er is in de voorkeursstrategie een afweging gemaakt voor rivierverruimende maatregelen tussen de dijkeruglegging Ooij, Bisonbaai, Gendtse Waard fase 2, Kijfwaard, Bylandtse Kade en de Millingerdam fase 2. Echter door de hoge uitvoeringskosten is hier nog geen besluit over genomen. Dit wordt verder uitgewerkt aan de hand van de studieopdracht Ooij/Splitsingspunt Pannerdensch kanaal, waarin onderzoek wordt gedaan naar de juiste combinatie van maatregelen en hoe deze optimaal ingezet kunnen worden. Daarbij is afstemming tussen de dijkeruglegging en de nHWBP een belangrijk uitgangspunt (Stuurgroep Delta-Rijn, 2013, pp. 22, 25). Daarnaast wordt ook de internationale context voor de hoogwaterveiligheid beschreven: *"[...]Ook daarin is van belang dat er tussen Nederland en Duitsland goede afstemming plaatsvindt over welke maatregelen genomen worden die van invloed zijn op de afvoer. Daarbij is het goed om elkaar te informeren over de mogelijk verschillende visies, over kennis en ontwikkelingen op het gebied van klimaatverandering en de gevolgen daarvan voor de afvoer van de Rijn. Ook de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's geeft aan dat er internationale afstemming moet zijn over overstromingsrisico's en de ontwikkelingen op dit terrein"* (Stuurgroep Delta-Rijn, 2013, p. 33). Om dit in de toekomst te waarborgen, wordt er in de voorkeursstrategie aangegeven dat de grensoverschrijdende dijkringen 42 Ooij en Millingen en dijkkring 48 Rijn en IJssel een cruciale rol spelen in een goede samenwerking en afstemming van het waterbeheer tussen Nederland en Duitsland (Stuurgroep Delta-Rijn, 2013, p. 24).

Bestuursakkoord Water

In mei 2011 is het rapport Bestuursakkoord Water ondertekend door het Rijk, Interprovinciaal overleg (IPO), Unie van Waterschappen, vereniging van Nederlandse gemeenten en Vewin (Vereniging van waterbedrijven in Nederland). Relevant voor de bescherming tegen hoogwater is dat er nieuwe afspraken zijn gemaakt over de financiering van de primaire waterkeringen. Door de bezuinigingen in het budget moet het waterbeheer doelmatiger uitgevoerd worden (Rijksoverheid, z.d.). Het Rijk en waterschappen hebben afgesproken dat ze de kosten voor het aanleggen en verbeteren van de primaire waterkeringen beide voor vijftig procent voor hun rekening nemen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). Eerder werden dijkverbeteringen grotendeels door het Rijk bekostigd. Door deze kostendeling wordt de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud evenrediger verdeeld.

Nationaal waterplan

Het Nationaal Waterplan (NWP) zet in grote lijnen het beleid uit van het Rijk ten aanzien van duurzaam waterbeheer voor de planperiode 2009-2015. Hiermee vervangt het NWP de voorgaande waternota's. Het NWP mag zich een structuurvisie noemen doordat het zich ook richt op het ruimtelijke aspect. *"Dit gebeurt bijvoorbeeld door een koppeling te leggen tussen de wateropgave en ruimtelijke ontwikkeling"* (Nationaal Waterplan 2009 - 2015, 2009). Wateropgaves zijn bijvoorbeeld de bescherming tegen overstromingen en het beheer van de zoetwatervoorraad. Voor het Deltaprogramma heeft het NWP de eerste uitwerkingen en opzet gegeven. (Nationaal Waterplan 2009 - 2015, 2009).

Meerlaagse Veiligheid benadering

De meerlaagse veiligheid (MLV) werd geïntroduceerd in het Nationaal Waterplan. Eerder werd hoogwaterveiligheid met name vanuit een technisch perspectief benaderd. Het Nationaal Waterplan maakte de omslag naar het MLV-principe dat onderdeel is van de grotere omslag in de hoogwaterveiligheidsbenadering van preventief naar proactief (zie tabel 4.1). De MLV ziet de bescherming van een dijkkring in drie 'lagen' (zie figuur 4.3). De essentie is dat veiligheid wordt bereikt door het beperken van de overstromingskans (laag 1) gecombineerd met het beperken van de gevolgen (laag 2 en 3). Hoogwaterbescherming blijft voorop staan. Meerlaagse veiligheid is een concept waarin ook aandacht is voor rampbeperking (laag 2 en 3) (Joustra, z.d.).

De lagen van veiligheid in het MLV principe:

Laag 1: Dijk op orde houden

De eerste laag is het voorkomen van overstromingen door te voldoen aan de wettelijk gestelde normeringen. Dit zijn preventieve maatregelen zoals dijkversterking en rivierverruiming. Dit is een relatief goedkope en meest kosteneffectieve maatregel.



Laag 2: Gevolgen beperken door een hoogwaterbestendige inrichting

Een zorgvuldige ruimtelijke inrichting kan slachtoffers en schade aan vitale objecten bij eventuele overstroming beperken. Bij herinrichting wordt er rekening gehouden met vitale objecten zoals een ziekenhuis of belangrijke industrie door deze op hoger gelegen gronden te bouwen. Bij falen van de waterkering ondervinden deze minder schade en wordt de impact voor het gebied verkleind. Om die reden is de Maasvlakte bijvoorbeeld +5m NAP gebouwd (Interviewbundel, Wout de Vries, pp. 10, 11).



Laag 3: Investeren in rampenbeheersing, zoals een evacuatieplan

Dit omvat de organisatorische voorbereiding zoals de zelfredzaamheid van de bewoners faciliteren en een infrastructuur bouwen waarbij bewoners bij overstroming tijdig het gebied kunnen verlaten.



Het is pas sinds kort dat het hoogwater is opgenomen in het calamiteiten- en crisismanagement van Nederland. Daarmee wordt hoogwater gelijkwaardig aan andere grote calamiteiten in Nederland, zoals bijvoorbeeld een vliegtuigongeval (Interviewbundel, Wout de Vries, pp. 10, 11).

Figuur 4.3: Meerlaagse Veiligheid per laag (Joustra, z.d.)

Werkwijze Rijkswaterstaat

In de werkwijze van Rijkswaterstaat zijn meerdere ontwikkelingen te constateren: er worden stappen gemaakt in de participatie, van government naar governance en in het principe van top-down naar bottom-up. Deze stappen worden kort toegelicht.

De omwonenden en belanghebbenden krijgen steeds meer ruimte om in steeds vroegere stadia mee te denken in de plannen van Rijkswaterstaat, waardoor de ideeën van de participanten ook beter ingepast kunnen worden in de definitieve besluiten. Dat belanghebbenden meer kunnen participeren is terug te zien in de interactieve sessies, klankbordgroepen, de twitteraccounts van de verschillende projecten om de signalen van de bewoners op te vangen, bewonersbijeenkomsten en E-consulting via andere moderne mediawegen (Rohlof, z.d.). Doordat participatie bestaat uit meerdere niveaus van in hoeverre de belanghebbenden mogen praten, meedenken en beslissen, is participatie bij Rijkswaterstaat-projecten niet op alle participatieniveaus altijd toegepast.

Government naar Governance en van top-down naar bottom-up

Governance is een uit het Engels gehaalde term die slaat op de handeling of de wijze van besturen, de gedragscode of het toezicht op organisaties. Het onderscheid tussen "government" en "governance" is

hetgeen een "overheid" *doet* (Wikimedia Foundation, Inc, 2014). "Uitgangspunt van governance is, dat maatschappelijke sturing meer is dan overheidsbeleid. Ook initiatieven van burgers en bedrijven om met elkaar en zonder overheid hun omgeving of productie schoner en veiliger te maken, vallen onder governance" (Breeman, Goverde, & Termeer, 2009).

Top-down is een traditionele vorm van management die heel lang als de ideale vorm toegepast werd, zo ook bij Rijkswaterstaat. Sinds de eeuwwisseling heeft een omslag van bottom-up management in het bedrijfsleven en in organisaties plaatsgevonden (Siereveld, 2013). Top-down en Bottom-up is een sturingsstrategie die ingezet kan worden bij gebiedsontwikkeling. De afdeling Duurzame Gebiedsontwikkeling werkt momenteel aan de praktijkinvulling van het bottom-up principe (Rijkswaterstaat, z.d.). Bij Rijkswaterstaat wordt er al gebruik van gemaakt, maar bij ruimtelijke ordening blijft het lastig om daadwerkelijk bottom-up te opereren (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, z.d.).

4.1.2 Normeringen

In deze subparagraaf wordt kort ingegaan op de voor waterkeringen vastgestelde veiligheidsnormen, de wisselende inzichten en de overgang van overschrijdingskans naar overstromingskans. Aan de hand van een aantal vragen wordt inzicht gegeven hoe de wettelijk vastgestelde normen zijn opgesteld zodat een goede samenwerking hierop kan worden afgestemd. Er is gekozen om niet diep in te gaan op de tamelijk complexe berekeningen van de normering omdat deze niet relevant zijn voor het bewerkstelligen van de samenwerking.

Waterkering

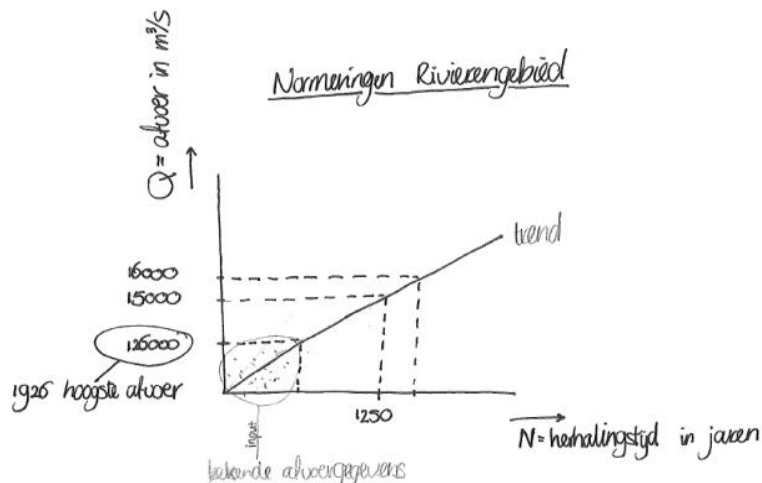
Waterkeringen zijn de dijken die Nederland beschermen tegen het water binnen- en buitendijks. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen een primaire en secundaire waterkering (zie Bijlage 2). Een primaire waterkering heeft als functie om het omsloten gebied (dijkkring) te beschermen tegen het buitenwater. Met buitenwater wordt het zee- en rivierenwater bedoeld. De secundaire waterkering ligt binnen de bestaande primaire waterkering en heeft een compartimenteringsfunctie. Wanneer de primaire waterkering faalt, zorgt de secundaire waterkering ervoor dat de schade beperkt blijft (Watervragen, 2013).

Wat is een norm?

Een norm is de getalsmatige uitdrukking van een bepaalde waterveiligheid die wettelijk is vastgesteld. In Nederland beschermt een stelsel van waterkeringen het achterland tegen overstromingen. De primaire waterkeringen dienen te voldoen aan de veiligheidsnorm, welke is vastgesteld in de Waterwet. De primaire waterkeringen zijn zodanig ontworpen dat bij een bepaalde waterstand deze veilig moet kunnen worden gekeerd. De huidige norm geeft aan wat de overschrijdingskans is van de waterkering. Met andere woorden, de norm stelt de sterkte en dikte van de dijk vast om een waterstand onder maatgevende omstandigheden tegen te kunnen houden. Iedere zes jaar wordt beoordeeld of de primaire waterkering voldoet aan de veiligheidsnorm. Op basis van historische meetreeksen wordt bepaald welke afvoer een kans van voorkomen heeft gelijk aan de norm (Overheid.nl, 2009)..

Bepaling van de norm

De normen dienen als standaard voor het bepalen van de waterveiligheid per gebied, ook wel dijkkring genoemd. Het bepalen van een norm gaat in Nederland aan de hand van de hoogst bekende waterstanden en -afvoeren en de verwachtingen en voorspellingen hiervan (zie figuur 4.4).



Figuur 4.4: Op Basis van historische meetreeksen wordt bepaald welke afvoer een kans van voorkomen heeft gelijk aan de norm

Omdat de veiligheidsnorm afhankelijk is van het type bedreiging (zee of rivier) en de economische waarde van het beschermde gebied, hebben niet alle dijkringgebieden dezelfde norm (Van Overschrijdingskans naar Overstromingskans, TAW, juni 2002). Zo is bijvoorbeeld de norm voor dijkringgebieden aan de kust hoger ($1/10.000^e$ jaar) dan voor dijkringgebieden in het rivierengebied ($1/1250^e$ jaar). Dit komt doordat zoet water minder landschappelijke schade aanbrengt dan zout water. De overschrijdingskans van $1/1250^e$ jaar wordt in de volksmond ook wel een overstroming van 'eens in de 1250 jaar' genoemd. Dit geeft echter een verkeerde interpretatie: de kans dat de dijk in het rivierengebied doorbreekt is ieder jaar 1 op de 1250^e . Het is dus niet zo dat na een overstroming het nog 1249 jaar duurt voordat de volgende overstroming kan voorkomen (Interviewbundel, Wout de Vries, p.9).

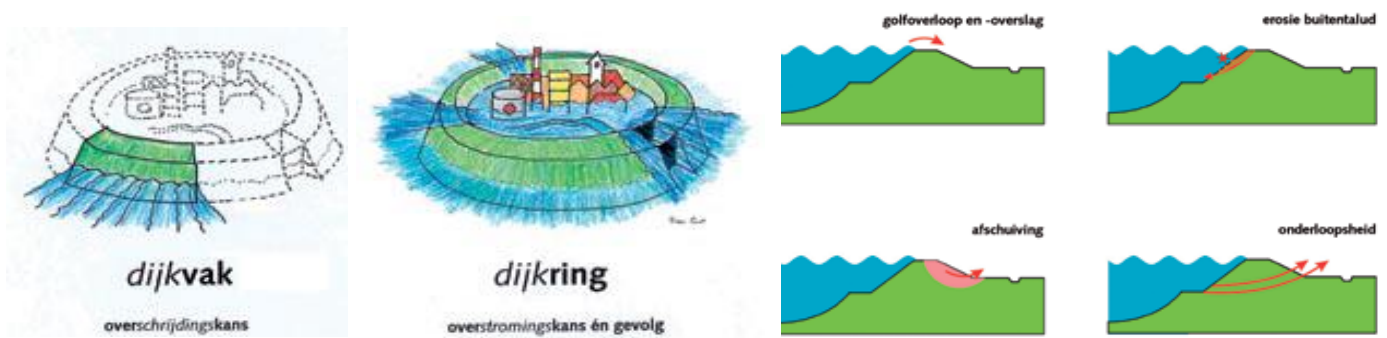
Wat zijn de ontwikkelingen in de normeringen ten opzichte van het beleid?

De in de Waterwet vastgelegde veiligheidsnorm voor het rivierengebied is sinds 1996 niet meer gewijzigd. Aan de definitie van de norm en de daarbij behorende maatgevende afvoer bij Lobith is de vorige eeuw echter veel gesleuteld. De verschillende commissies hebben in het verleden invloed gehad op het bijstellen van de normen. Voor de watersnoodramp van 1953 werd er bij het ontwerpen van de keringen voor het rivierengebied uitgegaan van de hoogst bekende rivierafvoer met de daarbij horende waterstand +1 meter waakhoogte (rapport Mein Rhein, Dein Rhein – Unsere Rhein). De waakhoogte zorgt voor de minimale hoogte waarbij de golven niet over de dijk heen slaan en is daarmee de kruin van de waterkering tot boven de maatgevende waterstand (zie waterveiligheidsbegrippen, ministerie VenW, pag. 70). Na de hoogwaters van 1993 en 1995 werd de maatgevende rivierafvoer omhoog bijgesteld naar $16.000 \text{ m}^3/\text{s}$. Het PKB programma Ruimte voor de Rivier werd opgestart om de Nederlandse rivieren voor te bereiden op deze afvoer. Mede door de verwachte klimaatverandering, is op dit moment het Deltaprogramma bezig met maatregelen die het Nederlandse watersysteem klaar moeten maken om een verwachte afvoer van $18.000 \text{ m}^3/\text{s}$ te kunnen verwerken. Na de een-na-laatste toetsingsronde voldeed slechts de helft van de primaire waterkeringen in Nederland aan de wettelijke norm (ten Brinke & Bannink, 2004, p. 15). Daarnaast wordt er nu gekeken om de overschrijdingskans om te zetten in een overstromingskans.

Nieuwe normen op komst: *Wat zijn de ontwikkelingen in de normeringen?*

De huidige norm voor het rivierengebied is gebaseerd op een overschrijdingskansbenadering en dateert feitelijk uit de jaren zeventig van de vorige eeuw. Sinds die tijd heeft Nederland steeds meer inzicht gekregen in de totstandkoming van overstromingen en wat de gevolgen hiervan zijn.

Momenteel wordt er gewerkt aan nieuwe normen die zijn gebaseerd op een risicobenadering. Bij deze benadering zal de hoogte van de norm door de overstromingskans (de kans dat er een overstroming optreedt) en de gevolgen worden bepaald (zie figuur 4.5). In vergelijking tot de overschrijdingskans kan met de overstromingskans de mate waarin een waterkering al dan niet voldoet aan de norm worden aangegeven. Omdat de gevolgen bij een overstroming niet voor het gehele gebied achter de waterkering hetzelfde zijn, zullen de nieuwe normen niet meer per dijkringgebied maar per dijkvak worden vastgesteld (Projectbureau VNK2, 2012). Welke dijkring, welke normering krijgt, is een politieke keuze waarbij het VNK2 inhoudelijke inzicht geeft.



Figuur 4.5: De overschrijdingskans wordt per stukje dijk bekeken. De overstromingskans per dijkring (van Eijsbergen, van de Geer, & Poot, 2007). Rechts de verschillende soorten faalmechanismen.

4.2 Waterbeleid Duitsland

Deze paragraaf geeft een overzicht van de laatste hoogwaterveiligheidsontwikkelingen in Duitsland. Op een aantal vlakken verschilt het Duitse beleid met het Nederlandse waterbeleid. Deze verschillen zijn van invloed voor de wijze waarop samenwerking tussen Nederland en Duitsland al dan niet mogelijk is. In hoofdstuk 6 komen een aantal van deze verschillen in het veranderverhaal terug als inhoudelijke noties. Het waterbeleid van Duitsland is gevonden aan de hand van literatuurstudie en interviews met de Friedhelm Wiegiersma, Jan Smits en Frans Verhoef.

4.2.1 Huidige hoogwaterveiligheidsontwikkelingen

Duitsland heeft een ander politiek ingerichte organisatie dan Nederland. Paragraaf 5.2.2 gaat hier verder op in. Belangrijk om de Duitse organisatie te begrijpen, is dat Duitsland wordt gekenmerkt door een federale structuur. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de hoogwaterbescherming liggen daardoor op deelstaatniveau in plaats van op het Bundsniveau. De Provincie Gelderland onderhandelt om deze reden met naburige deelstaat NRW.

Duitsland heeft later dan Nederland te maken gekregen met verschillende waterrampen – 1993, 1995, 2002 en 2016 -. De urgentie was hierdoor niet groot om veranderingen in het waterbeleid door te voeren. Er werd voor 1993 reactief gereageerd op waterrampen (zie tabel 7.2). Na het hoogwater van 1993 en 1995 in Duitsland groeide de urgentie en werden dijkversterkingsprojecten uitgevoerd om een dergelijke waterrampen te voorkomen. Er begon een verschuiving plaats te vinden van reactief naar preventief waterbeleid. Na de Elbe overstroming van 2002 en 2013 is het besef gekomen dat het huidige normingen niet voldeden en is er gekeken of de verantwoordelijkheid van waterveiligheid van deelstaat niveau naar de Bondsrepubliek kan verschuiven. Duitsland is nu bezig met het opstellen van het Nationaal hoogwaterbeschermingsprogramma. Er vindt dus een verschuiving van een preventief waterbeleid naar federaal waterbeleid plaats.

Tabel 4.2: Verandering aanpak hoogwaterbescherming Duitland

Beleid HWV Duitsland	Betekent	Aanleiding
Reactief	Na overstroming in actie komen	Tot 1993 geduurd. Hoogwater van 1993 bracht verandering in de benadering
Preventief	Investeren in waterkeringen tot bepaalde veiligheidsnorm	Na hoogwater van 1993 kwam het besef om hoogwater risico's te voorkomen. Dijkversterkingsprogramma werd ingezet.
Federaal	Overgang waterbeleid per deelstaat naar nationaal waterbeleid	<i>Konferenzumweltministers Hochwasser</i> in Berlijn. Aanleiding van deze bijeenkomst was de grote impact van de hoogwaters van 2002 en 2013 in Elbe en Donau stroomgebied.

Een opvallend verschil tussen Nederland en de deelstaat NRW is de wijze van dijkverbetering. In Duitsland vonden in de zomer van 1994 de dijkverbeteringswerkzaamheden plaats voor dijkkring 42. Hierbij werd de bestaande dijk tot op het maaiveld afgegraven, om vervolgens opnieuw opgebouwd te worden. Het leverde bijzondere gezichten op bij de grens met Nederland (zie figuren 4.6 en 4.7). Echter weten de Duitse Deichverbande door deze wijze van dijkverbetering wel exact hoe de opbouw en structuur van hun dijklichamen is.



Figuur 4.6: Foto's uit het archief van Jan Smit, september 1994. Op de onderste foto is de opbouw van de verbeterde Duitse dijk te zien in haar lengte.



Figuur 4.7: Foto uit het archief van dhr. Smit uit september 1994. Op de foto is de grensovergang bij Millingen naar de afgegraven dijk in Duitsland te zien.

In Duitsland zijn er ook ontwikkelingen op gebied van hoogwaterbescherming. Vroeger was dijkverbetering de oplossing, net zoals er in Nederland aan dijkversterking en verhoging gedaan werd. Vanaf 1988 is in Duitsland daarin ook verandering gekomen. Belangrijkste verandering is dat er meer wordt ingezet op '*Retentionsraum*'.

Retentionsraum

In het Duits wordt met '*Retentionsraum*' naast een retentiegebied, tevens een vergroting van de stroomgeul door de uiterwaarden bedoeld (Janssen, 2004, p. 81). Dit wordt in het Nederlands een mee stromende berging genoemd. Er wordt in Duitsland ook verschil gemaakt in een retentiepolder met stuurbare overlaat of met vaste overlaat. De rivierverruimende maatregelen bij Orsoy en Bislicher zijn een voorbeeld van retentie met een vaste overlaat. Hier stroomt de retentie op natuurlijke wijze via de afstroomwaartse zijde vol. Een bepaalde hoeveelheid water wordt dan vastgehouden en pas afgevoerd

bij een lager peil op de Rhein. Er is dan sprake van een ongestuurde retentie. De overlaat vormt de drempel die afgestemd is met een bepaalde waterstand. Er valt te twisten over de effectiviteit van ongestuurde retentie wanneer de drempel bij een te lage waterstand is vastgelegd. De retentie loopt dan regelmatig vol, wat voor de ecologie en het "Auen" gunstig is maar als resultaat voor de hoogwaterveiligheid naar Nederlandse maatstaven schijn is.

Dit komt door de verschillen in de benadering van de normen voor hoogwaterveiligheid maar ook door de verdeling van verschillende sectoren zoals natuur en waterveiligheid onder het Bunds- en ländesministerium (zie paragraaf 5.2).

De eerste plannen voor retentiegebieden werden gemaakt, maar kwamen niet tot uitvoering doordat er geen urgentie bij de bevolking en politici was (Joosten & van de Lockant, 2001, p. 20). Na het hoogwater van 1995 was het draagvlak wel aanwezig en zijn achtereenvolgens de retentiegebieden Orsoy, Bislicher Insel, Monheim en Niederkassel in de deelstaat NRW uitgevoerd (Lammersen, 2004). Voor de aanleg van deze retentiegebieden waren geen dijkverleggingen nodig. Dit zijn allemaal retentiegebieden langs de Niederrhein. Langs de Mittelrhein is geen ruimte voor waterbergende maatregelen, doordat de Rijn hier door een smal dal stroomt met aan de weerszijde gebergte: het Taunusgebergte aan de linkeroever (zuidkant) en Eifelgebergte aan de rechteroever (Duits-Nederlandse werkgroep, z.d.). In het algemeen geldt hoe verder de rivierverruimende maatregelen van de Nederlandse grens gelegen zijn, hoe minder het effect merkbaar is op de waterstand van de Rijn bij binnenkomst in Nederland bij Lobith.

De retentieplannen bij de Ooijpolder gingen uit van een stuurbare overlaat, waardoor er een keuzemoment is om het water in de retentie te laten lopen. Er moet altijd iemand zijn die deze beslissing neemt. Het feit dat er een menselijke beslissing moet worden genomen impliceert ook dat de effectiviteit van het systeem daarvan afhankelijk is. Want wanneer de inlaat te vroeg wordt opgezet, heeft de gestuurde retentie als structurele hoogwaterveiligheidsmaatregel voor de daarna wellicht nog komende piekafvoer geen functie meer. Mede vanwege deze beladen keuze die daarbij politiek gekleurd is, is de gestuurde retentie in de Ooijpolder niet doorgegaan.

National Hochwasserschutzprogramm

De *National Hochwasserschutzprogramm* vertaalt zich in het nationale hoogwaterbeschermingsprogramma. Dit programma is de meest recente en veelbelovende ontwikkeling in Duitsland. Het kenmerkt de verschuiving van het ontwikkelen en uitvoeren van het waterbeleid van deelstaatniveau naar nationaal (Bondsrepubliek) niveau. Op 2 september 2013 heeft het *Sonderumweltministerkonferenz (UMK) Hochwasser* (zie bijlage 8) plaatsgevonden in Berlijn. Aanleiding voor deze bijeenkomst was 'das Juni-Hochwasser 2013'. In 2002 hadden er in het Donau en Elbe stroomgebied ook overstromingen plaatsgevonden. De schade van 2002 en 2013 tezamen is rond de 20 miljard, ter vergelijking, dit is bijna dezelfde investering als die tien jaar eerder in de wederopbouw van de DDR is uitgegeven. Dit vormde de reden voor samenkomst. "Die Umweltministerkonferenz betont, dass Investitionen in präventive Hochwasserschutzmassnahmen hoch rentabel und volkswirtschaftlich sinnvoll sind." Vrij vertaald komen de landesministers bij elkaar om naar preventieve beschermingsmaatregelen te kijken. Ze willen de overstromingskans "so klein wie möglich gehalten". Tijdens deze conferentie zijn alle Milieuministers van de deelstaten bijeengekomen om tot gezamenlijke afspraken te komen op federaal niveau voor het hoogwaterveiligheid in de Bondsrepubliek. Doordat elke deelstaat een eigen waterbeleid heeft, zijn inrichtingsplannen niet op elkaar afgestemd. Het doel van de conferentie was dan ook om een eerste aanzet te doen om tot een nationaal waterbeleid te komen op Bondsrepubliek niveau.

Vrij vertaalt worden de volgende veronderstellingen gedaan voor de invulling van de retentiegebieden:

- Uiterwaarden moeten op lange termijn hun functie blijven houden
- Stroomgebieden moeten worden uitgebreid. In het bijzonder door dijkverleggingen en met synergie met de natuurbeschermingsdoelen. Nog effectiever voor bescherming tegen overstromingen, zijn de controleerbare overstromingspolders waardoor specifieke piekafvoeren afgetopt kunnen worden
- Retentiemogelijkheden kunnen ook verder in het stromingsgebied gevonden worden, zoals bij de midden- en bovenloop.
- Landbouwgebieden moeten betrokken worden bij de retentieplannen. Bijvoorbeeld door de samenwerking te zoeken in "*Flutpolders*". Flutpolders is een Duits begrip voor waterbergingsgebieden

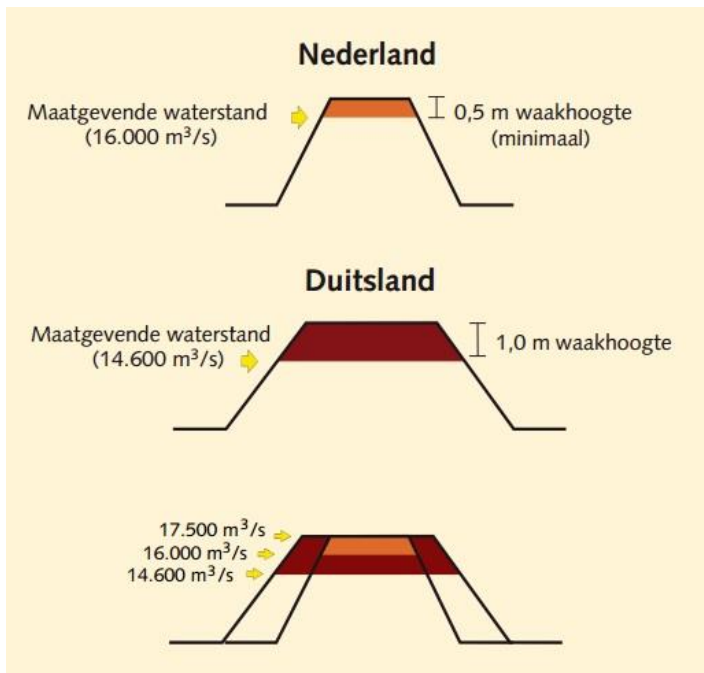
De afspraken zijn dat de dijken niet meer worden verhoogd, verzaaid en versterkt ten behoeve van de waterveiligheid maar dat er retentiegebieden worden aangelegd. Zwakke plekken in de dijk worden nog wel aangepakt. De eerste stappen naar structurele rivierverruiming en een eenduidig waterbeleid tussen de deelstaten en indirect de stroomgebieden, worden dus gezet. Dit

Hochwasserschutzprogramm wordt door de bijeengekomen ministers als aanvulling van het *Hochwasserrisikomanagementplanung* gezien, die voor de EU overstromingsrichtlijn in de maak is.

De deelstaat NRW heeft na het *UMK Hochwasser* besloten de uitzondering op de waterbeheer wet, die het mogelijk maakt om te bouwen in overstromingsgevoelige gebieden, af te schaffen. Dit is een zet in de goede richting aangezien bouwen in overstromingsgevoelige gebieden zoals in laaggelegen delen, veel (onnodige) financiële schade met zich mee brengt.

4.2.2 Normeringen

Nederland en Duitsland hebben beiden eerst een dijkbeschermingssysteem gehad waarbij de laatste hoogste afvoer de maatgevende afvoer was plus waakhoogte. In Duitsland is de waakhoogte één meter, in Nederland wordt met minimaal een halve meter rekening gehouden (zie figuur 4.8). De hoogste waterstand was van 1926 waardoor deze jarenlang als maatgevend is toegepast. De huidige gehanteerde dijkbescherming verschilt in de normeringbenadering. In Nederland wordt op dit moment gebruik gemaakt van overschrijdingsrisico's (Janssen, 2004, p. 58). De gehanteerde overschrijdingsfrequentie voor het bepalen voor de maatgevende afvoer is daarbij gelijk aan een overschrijdingskans van 1 op de 1250 per jaar. In de deelstaat NRW ligt deze overschrijdingskans op 1 op de 200 jaar. Dat Duitsland een veel lagere normering hanteert is te verklaren door de verschillen in waterhistorie en landschappelijke verschillen. Zo is Nederland getroffen door rampen vanuit zee én binnenlands door de rivieroverstromingen, waardoor de strijd tegen water meer speelt dan in Duitsland (zie ook paragraaf 5.1). Landschappelijk verschil tussen Nederland en Duitsland is het reliëf: in Nederland is de schade bij overstroming veel groter, in Duitsland beperkt het zich tot het dal. Tevens geldt dat Nederland voor belangrijk deel onder NAP ligt waardoor zij zich terdege bewust is van de risico's die overstromingen met zich meebrengen.



Figuur 4.8: de verschillen in dijkopbouw tussen Nederland en Duitsland (Silva & e.a, 2009)

Volgens Tourabi (2003) wil de deelstaat NRW de overschrijdingskans van de dijklichamen verschuiven naar 1/500 jaar, wat nog steeds onder de Nederlandse norm ligt. "Duitse wetenschappers zijn vaak sceptisch over de in Nederland gehanteerde overschrijdingsfrequentie, omdat de beschikbare meetreeksen slechts 100 jaar terug gaan. Om uitspraken te kunnen doen over een afvoer eens in de 1250 jaar moet er dus extreem worden geëxtrapoleerd, waardoor de onzekerheid in de bepaalde maatgevende afvoer buitengewoon groot wordt" (Janssen, 2004, p. 82)

Luteijn (2003) stelde daar tegenover het volgende: "Is de afvoer in Duitsland groter dan 14.600 m³/s, dan overstroomt momenteel de dijken in de deelstaat NRW. Dat levert benedenstrooms zo'n grote daling van de waterstand op, dat de afvoer bij de Nederlandse grens niet groter zal zijn dan 15.000 m³/s". En op die afvoer was toentertijd het Nederlandse systeem berekend, waardoor Nederland niet in de problemen zou komen. Maar zelfs dan moet Nederland opletten, want zo vertelt Luteijn: "[...] bij een overstroming in de deelstaat NRW blijft Nederland niet gespaard: het water kan binnendijks via Kleef tot in de Ooijpolder stromen of via Doesburg naar de IJssel.". Dit komt door de grensoverschrijdende dijkkring die bij Millingen aan de Rijn geen waterkering op de landsgrens heeft. Als laatst stelt Luteijn: "Als in 2015 de geplande dijkversterkingen, dijkverleggingen en retentiegebieden gereed zijn, kan tussen de waterkeringen in de deelstaat NRW maximaal ongeveer 18.000 m³/s worden afgevoerd (Silva en Dijkman, 2000; Silva, Klijn en Dijkman, 2000) Het Nederlandse systeem is dan naar verwachting berekend op een maatgevende afvoer van 16.000 m³/s. Vanaf dat moment zal een overstroming dus eerder in Nederland optreden dan in de deelstaat NRW".

Al met al heerst er een discussie over de vraag met welke maatgevende afvoer rekening gehouden moet worden en welke normering daarbij aansluit. In het grensgebied zorgt dit voor grote verschillen in de gehanteerde uitgangspunten. Voor samenwerking tussen Duitsland en Nederland is dit een belangrijk inhoudelijk punt.

Hoe is de historische en huidige hoogwaterveiligheidssamenwerking tussen Nederland en Duitsland?

Historisch gezien heeft er altijd samenwerking plaats gevonden maar is de intensiviteit van de samenwerking altijd uiteenlopend. Het samenwerkingsverdrag voor het Hollands-Duits gemaal is de langstlopende samenwerking die in standgehouden is sinds 1933. In de periode van 1933 tot 1995 zijn er verder geen blijvende samenwerkingen tussen Nederland en Duitsland gevonden.

Er zijn tien varianten van hoogwaterveiligheidssamenwerkingen naar voren gekomen. Twee samenwerkingen hebben succesvolle prestaties geleverd: het Interreg project VIKING X-REGIO en de Duits-Nederlands werkgroep Hoogwater. Het Interreg project zorgde voor grensoverschrijdende afstemming in de crisis- en calamiteitencommunicatie. De Duits-Nederlandse samenwerking produceerde twee cruciale onderzoeken voor de grensoverschrijdende dijkringen bij de Niederrhein. Op nationaal niveau ontbreekt de directe samenwerking, voornamelijk doordat het urgentiegevoel afneemt naarmate de overheidspartijen verder weg zitten van de grensgebieden. Op regionaal wil de provincie Gelderland op meerdere vlakken met NRW afstemming zoeken. Het HWP is een leidende partij op lokaal niveau maar heeft niet de machtspositie voor samenwerking.

4.3 Waterbeleid Europese Unie

Naast dat Nederland en Duitsland eigen wet- en regelgeving hebben, dienen ze ook te voldoen aan het beleid vanuit de Europese Unie (EU). Op het vlak van hoogwaterveiligheid spelen de onderstaande richtlijnen en subsidies een rol.

4.3.1 Kaderrichtlijn water

De Europese Kaderrichtlijn water 2000/60/EG (KRW) is eind 2000 ondertekend door het Europees Parlement. De KRW is bedoeld als kader voor de bescherming van de ecologische kwaliteit van oppervlakte- en grondwater. Tot de oppervlaktewateren behoren ook de rivieren (Eerste kamer der Staten-Generaal, z.d.). Deze richtlijn is opgesteld om in 2015 alle Europese wateren ecologisch op orde te krijgen. Daarnaast stelt de KRW grensoverschrijdende samenwerking, voor het verbeteren van de ecologische toestand tussen landen en betrokken partijen, verplicht (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012).

4.3.2 Richtlijn Overstromingsrisico

De Europese Richtlijn Overstromingsrisico's (207/60/EG) heeft als doel de overstromingsrisico's te verminderen en op die manier de negatieve gevolgen van overstromingen voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid te beperken (Rijksoverheid, z.d.). Een belangrijk principe van de Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR) is het 'niet-afwentel' principe dat stelt dat de lidstaten geen maatregelen in het watersysteem mogen nemen die stroomopwaarts en/of stroomafwaarts de overstromingsrisico's verhogen.

*Richtlijnoverstromingsrisico's (2007/60/EG) Artikel 7, punt 4:
"In het belang van de solidariteit mogen overstromingsrisicobeheerplannen die in een lidstaat worden opgesteld geen maatregelen omvatten die door hun omvang en gevolgen leiden tot een aanzienlijke toename van het overstromingsrisico in stroomopwaarts of stroomafwaarts gelegen andere landen in hetzelfde stroomgebied of deelstroomgebied, tenzij deze maatregelen gecoördineerd werden en door de betrokken lidstaten in het kader van artikel 8 een overeengekomen oplossing bereikt werd"* (Europees Parlement, 2007).

In 2007 is de ROR door het Europees parlement ingestemd en is vastgesteld dat de lidstaten de overstromingsrisico's in kaart moeten brengen. De richtlijn schrijft geen normen voor, maar geeft de kaders en principes aan, waarbij de EU-lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor de uitwerking (Ministerie Infrastructuur en Milieu, 2007). Hierdoor heeft de richtlijn een erg 'open' karakter in tegenstelling tot veel andere EU richtlijnen, zoals de Kaderrichtlijn Water. De ROR schrijft geen concrete doelen of maatregelen voor waardoor de lidstaten zelf invulling kunnen geven aan bijvoorbeeld de overstromingsrisicobeheerplannen en kaarten die voor 2015 gereed moeten zijn. De deelstaat NRW heeft deze taak aan de Regierungsbezirke Düsseldorf uitbesteed en werkt aan de hand van expertschattingen aan de kans van falen van hun waterkeringstelsel. Ervaring leert dat de beoordeling voor het goedkeuren van dijken tussen Nederland en Duitsland redelijk overeenstemmen maar de diagnose van maatgevende faalmechanismen afwijken. Nederland heeft het projectbureau Veiligheid Nederland in Kaart (VKN2) in leven geroepen waarin verschillende overheidsinstanties samenwerken om voor elke dijkkring de overstromingsrisico's uit te rekenen. Voor de berekening wordt de overstromingskans in plaats van het traditionele overschrijdingskans gebruikt (interviewbundel, Wouter ter Horst, pp. 38,39). Nederland en Duitsland zijn zelf verantwoordelijk voor de adequate informatie uitwisseling door de bevoegde autoriteiten in het geval van internationale stroomgebieden, zoals de Rijn. Doordat de ROR open is in de invulling, is het de vraag hoe dit gecontroleerd wordt. (EU, 2007).

Het verschil tussen de ROR en de KRW, naast dat de ROR een open karakter heeft, is dat de ROR kaders stelt voor de kwantiteit voor het water, terwijl de KRW is opgericht om de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater te verbeteren. In beide richtlijnen speelt het niet afwentelen van het probleem een rol.

4.3.1 Interreg

Interreg is een Europese subsidieregeling die samenwerking tussen buurlanden in de grensregio's stimuleert voor ruimtelijke en regionale ontwikkeling. De spelregels voor Interreg projecten zijn afkomstig uit Brussel. De Euregio bepaalt binnen de regels waar de prioriteiten voor hun regio liggen. Doel is om de grenzen te vervagen en de inwoners van het grensgebied dichter tot elkaar te brengen. De kosten voor deze projecten worden voor 50% tot 75% gefinancierd door de EU (Samenwerking Noord-Nederland, z.d.). Voorwaarde is wel dat de lokale overheden dit bedrag moeten verdubbelen. Er zijn drie verschillende niveaus voor Interreg projecten:

- Interreg A: in de grensregio's
- Interreg B: tussen regio's in verschillende landen
- Interreg C: door de hele EU heen

Voor dit onderzoek is alleen Interreg A betrokken (Ministerie Economische zaken, z.d.). Nederland zit in meerdere grensregio's: Nederland-Duitsland, Vlaanderen-Nederland, Euregio Maas-Rijn, Euregio Rijn-Waal en twee Zeeën. Dijkkring 42 valt in de Euregio Rijn-Waal (zie paragraaf 5.3). Bedrijven,

opleidingsinstituten, lokale en regionale overheden kunnen een aanvraag indienen voor een grensoverschrijdend project bij het plaatselijke Euregio kantoor in Kleve. Het projectvoorstel moet passen binnen de drie "prioriteiten": innovatie en kenniseconomie en milieu en risicopreventie (Dibbets, 2002). Voor de periode 2014-2020 besteed Nederland geld aan 3 thema's: innovatie (MKB), koolstofarme economie en arbeidsmobiliteit (grensarbeid). (Samenwerking Noord-Nederland, z.d.)

4.3.4 Rol en invloed EU op Nederland en Duitsland

In de afgelopen jaren heeft de Europese Unie (EU) steeds meer zeggenschap en bevoegdheden gekregen op verschillende beleidsterrein, waar het beter is om samen te werken. De EU-lidstaten hebben op deze manier eigen belangen en bevoegdheden overgedragen aan de EU. Alle wetten en richtlijnen hebben gevolgen voor zowel Nederland als Duitsland (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2014). Dit betekent dat wanneer een wet of richtlijn niet wordt uitgevoerd of nageleefd er boetes of dwangsommen door de Europese commissie kunnen worden opgelegd (Ministerie van Buitenlandse Zaken, z.d.).

De EU heeft invloed op het waterbeleid van Nederland en Duitsland, wanneer er een nieuwe wet- of richtlijn wordt opgesteld. Wanneer Lidstaten een wet of richtlijn niet nakomen zullen er sancties worden opgelegd. De rol die de EU inneemt kan nog niet leidend genoemd worden. Door het opstellen van richtlijnen en het opzetten van subsidieprogramma's die grensoverschrijdende samenwerking bevorderen, stimuleert de EU tot nu toe alleen de grensoverschrijdende hoogwaterveiligheid samenwerking tussen Nederland en Duitsland.

Wat is de wet- en regelgeving en welke rol heeft de EU in grensoverschrijdende samenwerking?

Op dit moment heeft de Europese Unie twee richtlijnen opgesteld voor de kwaliteit en sinds 2007 de kwantiteit van rivierwater. Het gaat hier om de KRW en de richtlijn Overstromingsrisico's. Beide richtlijnen geven kaders en deadlines voor de lidstaten. Elke lidstaat mag vervolgens op haar eigen manier de uitwerking hiervan bepalen. Daarnaast stimuleert de Europese Unie grensoverschrijdende samenwerking in de vorm van Interreg projecten. Er kan dus gezegd worden dat de Europese Unie een leidende rol heeft in de kaderstelling van grensoverschrijdende samenwerking.

4.4 Overeenkomsten en verschillen waterbeleid

Op basis van hoofdstuk 4 volgt hieronder een opsomming van de verschillen en overeenkomsten in het waterbeleid van Nederland en Duitsland.

Verschillen in hoogwaterveiligheid tussen Nederland en Duitsland:

- **Dijkverbetering**
Dijkverbetering in Nederland houden dijkversterkingsprogramma's met ophoging, verzwarend en versterking van de dijken in. Duitsland heeft ook dijkverbeteringsprogramma's maar voert deze anders uit. Bij Duitse dijkverbetering wordt de dijk afgegraven en vervolgens de waterkering geheel opnieuw opgebouwd (zie figuur 4.5 en 4.6).
- **Ontwikkelingen waterbeleid**
Nederland kent vanwege haar waterhistorie meerdere aanpassingen in het waterbeleid. Nederland

heeft op dit moment een proactief beleid, door klimaatverandering, bodemdaling en zeespiegelstijging te integreren in integrale gebiedsplannen. Duitsland reageert preventief op een overstroming. Na de overstromingen van de Elbe (2002 en 2013) is Duitsland bezig met het opzetten van een Nationaal Hoogwaterbeschermingsprogramma. Op deze manier wil Duitsland een verschuiving van de verantwoordelijkheid voor het waterbeleid van deelstaat naar federaal niveau brengen.

- **Benadering in normeringen**

Nederland heeft door de ontwikkeling in haar waterbeleid een overgang van overschrijdingskans naar overstromingskans. Nederland maakt gebruik van een hogere MA en een de minimale +0.5m waakhogte. Duitsland daarentegen werkt aan de hand van een expertschatting en maakt gebruik van een lagere MA en een +1m waakhogte. De marge voor maatgevende faalmechanismen is op deze manier niet met elkaar te vergelijken. Ervaring leert dat de beoordeling voor het goedkeuren van dijken redelijk overeenstemmen maar de diagnose van maatgevende faalmechanismen afwijken.

- **Functie retentiegebieden**

In Duitsland wordt aan retentiegebieden '*Retentionraum*' een ecologische functie gegeven. In Nederland is het onderscheid tussen waterveiligheid en natuur groter en zij zet retentiegebieden in als afvoer reducerende maatregel. Met het begrip '*Retentionsraum*', bedoelen de Duitsers naast retentiegebieden, ook stromende berging door uiterwaardverlaging mee.

Overeenkomsten in het hoogwaterveiligheid beleid:

- Momenteel zijn zowel Nederland als Duitsland bezig met rivierverruimende maatregelen.
- Beide landen werken momenteel aan het **ROR voor de EU**, Nederland via de VKN2 en in Duitsland maakt het Regierungsbezirke de overstromingsrisico kaarten.
- **Ontbreken van gemeenschappelijke basiskennis.** Vanuit weerszijden is er weinig kennis over hoe de ander hun hoogwaterveiligheidsbeleid geregeld heeft. De taalverwarring over '*Retentionsraum*' is daar het levende voorbeeld van.

5. SAMENWERKING

Om te bepalen hoe de historische en huidige samenwerking tussen Nederland en Duitsland is en was, zijn allereerst de overheidsorganisaties geanalyseerd. Daarna is onderzocht op welke wijze met hoogwaterveiligheid wordt omgegaan in beide landen. Dit geeft inzicht in de basis waarop de samenwerkingen zijn gebaseerd. Per samenwerking wordt ingegaan op de succesfactoren en resultaten uit heden en verleden.

De deelvraag 'Hoe is de historische en huidige hoogwaterveiligheidssamenwerking tussen Nederland en Duitsland?' wordt in dit hoofdstuk beantwoord.

5.1 Perceptie op hoogwater in Nederland en Duitsland

De kijk of visie op de hoogwaterveiligheid is in Nederland anders dan in Duitsland. Er zijn overeenkomsten, maar ook ver uit elkaar liggende gedachten als het om hoogwaterbeheer en veiligheid gaat.

'Natural Hazards' met nodige verzekering vs. Basisveiligheid

In vrijwel de gehele wereld worden overstromingen als 'natural hazards' gezien. Met als grote uitzondering Nederland. In Nederland kennen we de zekerheid van een bepaalde basisveiligheid, berust op het principe van sterke dijken die het achterland beschermen. Deze basisveiligheid kent Nederland al vanaf haar ontstaan en is versterkt door haar rijke deltaleven. De basisveiligheid gaat terug naar de grote geschiedenis met de strijd tegen het water (van der Most, Baan, & Klijn, 2006). Al vroeg in de 14^e eeuw werden hoogheemraden en waterschappen opgericht als bestuurlijke organisatie die speciaal gericht was op het waterbeheer. Deze zorgden lokaal dat de inwoners van een beschermende dijk werden voorzien tegen overstromingen (Waterschap Vallei en Veluwe, z.d.). Tegenwoordig ligt de verantwoordelijkheid van het beheer van de dijken deels bij de rijksoverheid en deels bij de waterschappen. Het Rijk is bezig met de ontwikkeling van de overstromingsrisico's opnieuw bezig de basisveiligheid van haar inwoners te garanderen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). Nederland is daardoor het enige land in Europa waar geen overstromingsverzekering bestaat (Waterforum, 2008). De overheid dekt de kosten in het geval van schade door overstroming.

In het buitenland ziet men een overstroming als een natuurramp, in Nederland als het falen van de ingenieurs. In Nederland wordt overstroming gelijkgesteld met ongelukken als gevolg van vuurwerk of ontploffend industrieterrein. Dat wordt mede veroorzaakt door beleidsmedewerkers die de indruk wekken dat ze de zekerheid kunnen bieden. Dat kunnen ze niet. Tegen natuurrampen kan je je niet voor 100% tegen beschermen. (bron: Gelderlander 29-01-2005 Bob Berends)

In Duitsland is de basisbescherming echt de basis, met minder strenge normeringen dan Nederland. Dat het gevoel van basisbescherming niet hetzelfde is, wordt veroorzaakt door het meer reliëfrijke landschap van Duitsland. De Rijn ligt hier in een rivierdal met hoge gronden langs de rivier, waardoor het de keuze van de Duitse inwoner is om wel of niet in het laaggelegen rivierdal te wonen. De Duitser is zich dan bewust van de eventuele overstromingsrisico's. Bij dijkdoorbraak is hij als eerste de pineut. In Nederland werkt dat anders. Bij dijkdoorbraak is er een polder of bedijkte rivierkom die bij overstroming als badkuip fungeren. Dit veroorzaakt grote schade doordat het water een groot gebied onder water kan zetten. In Duitsland is dit badkuipeffect er niet in deze mate. Door de rivierdalen kan het overstroomde water geen andere kant op dan omhoog; de schade is daardoor relatief gering wanneer een dijkdoorbraak in dergelijke gebieden in Duitsland plaatsvindt. Doordat de schade gering

is en de inwoner zelf de keuze maakt om in het dal te wonen, heerst er in Duitsland een grotere eigen verantwoordelijkheid voor waterveiligheid. Nederland kent deze eigen verantwoordelijkheid niet. Het grootste deel van haar dichtbevolkte gebieden ligt onder zeeniveau waardoor deze keuze er ook niet is en de overheid de keuze heeft gemaakt op te treden als beschermer.

Het verschil in basis(hoogwater)veiligheid tussen Duitsland en Nederland verschilt dus fundamenteel met als oorzaak de verschillende landschapsomstandigheden en waterhistorie. Er is van dit verschil in perceptie overigens ook een voorbeeld dichterbij huis te vinden: de onbedijkte Maas. In dit deel van Limburg leeft hoogwater op een andere manier dan in het rivierengebied bij de Gelderlanders doordat de Limburgers ook de hogere delen langs het Maasdal hebben, aldus Wout de Vries (interviewbundel, Wout de Vries, pp. 12,13).

Houding

Naast de verschillen in perceptie is er ook een groot verschil in de houding. Nederlanders zijn minder formeel en minder hiërarchisch ingesteld dan Duitsers. Een voorbeeld gaf dhr. Verhoef Hij merkte op dat Duitser niet gewend zijn om net zoals de Nederlanders tussendoor een informeel praatje te houden. Dit verschil in omgang kan bij grensoverschrijdende samenwerking gecompliceerd zijn (Interviewbundel, Frans Verhoef, p. 27).

Door de geschiedenis met water heeft Nederland veel ontwikkelingen in de watersector doorgemaakt. De Nederlandse waterkennis wordt overgevlogen naar andere laaggelegen deltalanden en de Nederlandse baggeraars boeren goed in steden als Dubai. Soms wendt Nederland een bepaalde houding aan en vergeet dan dat ook (bedrijven in) andere landen grote ontwikkelingen in de watertechnologie hebben doorgemaakt met ook hoogwaardige kwaliteit. Wanneer Nederland de samenwerking met Duitsland wil oppakken, dient dit op basis van gelijkwaardigheid gebeuren.

Wat is de Nederlandse en Duitse waterperceptie aan de hand van de waterhistorie? H5

De Nederlandse waterperceptie is berust op een basisveiligheid, uitgegaan van het principe van sterke dijken die het achterland beschermen. Dit is ontstaan door de drang om overstromingen te beheersen en door de ligging onder zeeniveau. Dit verschilt fundamenteel met de rest van de wereld. In Duitsland geeft de overheid die basisveiligheid niet en kan een Duitser zich verzekeren tegen overstromingen. De eigen verantwoordelijkheid is groter. Daarnaast zijn Duitsers in zakelijk omgang formeler dan Nederlanders en dienen de Nederlanders in grensoverschrijdende samenwerking hun bepaalde houding te laten vallen.

5.2 Organisatie

Om te weten hoe de hoogwaterveiligheidssamenwerking tussen Nederland en Duitsland was, moet er allereerst bekend zijn welke overheidsorganisaties beide landen hebben. Elke organisatie heeft zijn eigen verantwoordelijkheden met de daarbij horende taken. In deze paragraaf komen voor beide landen de overheidsstructuren aan bod aan de hand van het organisatie web en wordt er gekeken op welke manier zij in verband staan met hoogwater. De overheidsstructuren vormen de basis waarop in paragraaf 5.3 vervolgens de lijnen met de bekende samenwerkingen en communicatielijnen uiteen worden gezet.

5.2.1 Taakverdeling overheidsorganisaties waterbeheer Nederland

De bestuurlijke organisatie van Nederland kent in totaal vier bestuurslagen die elk hun eigen taken en verantwoordelijkheden hebben in de hoogwaterveiligheid (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1: Verantwoordelijkheden hoogwaterveiligheid Nederlandse overheden

Bestuurslaag:	Overheid:	Verantwoordelijk voor:
Rijk/ Nationaal	Ministerie	<ul style="list-style-type: none"> • Het implementeren van wet- en regelgeving Europese Unie • Het vaststellen van de kaders adv. regelgeving Eerste en Tweede kamer
	Rijkswaterstaat	<ul style="list-style-type: none"> • De uitvoering- en beheer van hoofdwatersysteem • Het toetsen van primaire waterkeringen aan de wettelijke veiligheidseisen • 50% van de financiering dijkversterkingskosten primaire waterkeringen
		<ul style="list-style-type: none"> • Het opstellen van kaders voor regionaal waterbeheer (kwaliteit en kwantiteit) • Het beheer/verbeteren regionale waterkeringen • Het toezicht houden op primaire waterkeringen • Het opstellen van de structuurvisie en een integrale gebiedsvisie
Regionaal	Provincie	<ul style="list-style-type: none"> • Het beheer/dijkverbetering van primaire en regionale waterkeringen • 50% van de financiering van dijkversterkingskosten primaire waterkeringen
	Waterschap	<ul style="list-style-type: none"> • Voorlichten van inwoners op gebied van water, functioneert ook als aanspreekpunt • De wegen en openbaar groen voldoende te ontwateren • Het opnemen van de begrenzing waterkeringen in het bestemmingsplan
Lokaal	Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Voorlichten van inwoners op gebied van water, functioneert ook als aanspreekpunt • De wegen en openbaar groen voldoende te ontwateren • Het opnemen van de begrenzing waterkeringen in het bestemmingsplan

Boven aan de trap staat het Rijk met als uitvoerings- en beheerdersorganisatie van de hoofdwatersystemen Rijkswaterstaat (RWS) en als kader stellend orgaan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Beide instanties werken op nationaal niveau en zijn op gebied van water verantwoordelijk voor de veiligheid tegen overstromingen. RWS zorgt voor 50% van de financiering van dijkversterkingsprojecten van de primaire waterkeringen en toetst om de zes jaar de primaire waterkeringen op de wettelijke veiligheidseisen. Het Ministerie van IenM werkt de kaders van de Europese regelgeving uit zoals de Kaderrichtlijn water (KRW) en Richtlijn overstromingsrisico's (ROR) en implementeert deze in de Nederlandse wet- en regelgeving. Hiermee vormt het Ministerie de brug van en naar de EU. Ook zorgen zij dat de besluiten in de Eerste en Tweede kamer vertaald worden naar het beleid. Op dit moment lopen vanuit het Rijk vier uitvoeringsprogramma's: het Deltaprogramma, PKB Ruimte voor de Rivier, VNK2 en het HWBP. VNK2 is verantwoordelijk voor het opleveren van de overstromings

De regionale bestuurslaag wordt gevormd door de provincies en de waterschappen. De provincies stellen de kaders voor het regionale (grond)waterbeheer en zijn daarnaast verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de regionale waterkeringen. De rol van de provincie kan gezien worden als de gebiedsregisseur. Zij stellen integrale gebiedsvisies op die vervolgens worden vastgelegd in structuurvisies. De provincie Gelderland is voor dijkkring 42 de belangrijkste speler in de hoogwaterveiligheid. De waterschappen zijn verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de waterkeringen categorie-a en de regionale waterkeringen. Wanneer een dijk niet voldoet aan de wettelijke veiligheidseisen worden de kosten voor dijkverbetering gedeeld met het Rijk (Vergouwe & van den berg, 2012). Het waterschap Rivierenland is voor dijkkring 42 de belangrijkste speler in de hoogwaterveiligheid.

De gemeenten vormen de lokale bestuurslaag en staat het dichtst bij de burgers. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het voorlichten van de inwoners op gebied van water en nemen de begrenzing van de waterkeringen op in hun bestemmingsplan. Verder hebben zij geen verantwoordelijkheden voor de hoogwaterveiligheid. Het Interreg VIKING X-REGIO (zie paragraaf 5.3) dat is uitgevoerd door de provincie Gelderland en de Landkreise Kleve en Wesel heeft een crisis en calamiteitenplan voor hoogwater ontwikkeld. De verantwoordelijk over de crisis en calamiteitenbeheersing heeft de provincie

vervolgens overgedragen aan de gemeenten. Hieruit zijn de Veiligheidsregio's ontstaan en is een Specifiek Kader Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio opgesteld per regio. Dijkkring 42 valt onder de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid en wordt getrokken door de gemeente Nijmegen (Delen, 2013).

5.2.2 Taakverdeling overheidsorganisaties waterbeheer Duitsland

Duitsland heeft een andere opzet in de overheidsstructuur dan Nederland (zie tabel 5.2). Om te begrijpen welke taken- en verantwoordelijkheden voor de hoogwaterveiligheid bij welke overheidslagen liggen, wordt in deze paragraaf ook ingegaan op het verschil tussen Nederland en Duitsland in overheidsstructuur (zie tabel 5.2).

Tabel 5.2: Bestuurslagen Nederland en Duitsland

Bestuurslaag	Nederland	Duitsland
Nationaal	Ministerie IenM en Rijkswaterstaat	Bondsministerie Deelstaat Nordrhein-Westfalen
Regionaal	Provincie Gelderland	Regierungsbezirk Düsseldorf Kreis Kleve
Lokaal	Gemeente Millingen aan de Rijn Gemeente Ubbergen Waterschap Rivierenland	Gemeinde Kranenburg (Gemeind) Städt Kleve Deichverband Xanten-Kleve Deichverband Bisslich-Landesgrenze

Duitsland is een Bondsrepubliek en Nederland een Koninkrijk. Duitsland is een federatie, bestaande uit 16 deelstaten, die vrij vergaande verantwoordelijkheden hebben. De deelstaat die aan dijkkring 42 grenst, is de deelstaat NRW (zie figuur 5.1) en is qua economie en inwonersaantal gelijk dan wel groter dan Nederland. De deelstaten (Duits: Länder) hebben een eigen gekozen parlement en ministeries die de wetgeving voor de deelstaten bepalen. Hoogwaterveiligheid is een onderwerp wat met name op deelstaatniveau is belegd, echter moeten de hoogwaterveiligheidsbeleid van de deelstaten wel voldoen aan de kaders van de federale regering. De bevoegdheden van de Bundesministerium omtrent de hoogwaterveiligheid zijn beperkt (Janssen, 2004, p. 7).

Tabel 5.3: Verantwoordelijkheden hoogwaterveiligheid Duitse overheden

Bestuurslaag:	Overheid:	Verantwoordelijk voor:
Federatie/ Europees	Bondsrepubliek	<ul style="list-style-type: none"> Het vaststellen van de kaders voor de hoogwaterveiligheid Implementeren van wet- en regelgeving Europese Unie
Nationaal	Deelstaat	<ul style="list-style-type: none"> De invulling van de kaders voor de hoogwaterveiligheid Financiering dijkversterkingskosten De technische bescherming tegen hoogwater (dijken) Het informeren van de bevolking over preventie tegen hoogwater
Regionaal	Regierungsbezirk	<ul style="list-style-type: none"> Uitvoeringsorgaan van het hoofdwatersysteem deelgebied Het opstellen van overstrooming- en risicokaarten
	Landkreise	<ul style="list-style-type: none"> De bescherming tegen overstromingen van kleine wateren
Lokaal	Gemeinde/Städt	-
	Deichverband	<ul style="list-style-type: none"> Het opstellen van overstrooming- en risicokaarten Het beheer en onderhoud van de waterkeringen

Hoogwaterveiligheid is ondergebracht in het ministerie voor Milieu en Natuurbescherming, Landbouw en Consumentenbescherming (MUNLV). Door deze variatie aan onderwerpen binnen één ministerie komen er belangen bij elkaar die tegenstrijdig kunnen zijn, zoals natuur, landbouw en water. In de praktijk is dit bijvoorbeeld te zien bij de ecologische retentiegebieden (Duits: Ökologische Flutungen) langs de Rhein. Deze retentiegebieden hebben een waterbergende functie, maar hebben de ecologie hoger in het vaandel staan. (Nature & Kröfges) Friedhelm Wiegersma bevestigt dat "de prioritering van het MUNLV niet op de hoogwaterveiligheid ligt" en dat "retentiegebieden zoals Bisslicher Insel (Duitse EU parlementariër, red.) het vertelde, meer zijn aangelegd voor de natuur dan voor hoogwaterveiligheid. Dit is te zien aan de lage drempel waarbij het Rijnwater via vrij verval het retentiegebied instroomt. Doordat de drempel laag is, komt er bij een lage afvoer al water in de retentie te staan. De retentie kan dan bij hoogwater geen water meer bergen terwijl het juist dan nodig zou zijn." Friedhelm bedoelt met lage afvoer een afvoer richting de 13.500 m³/s. Ditzelfde geldt ook voor het ministerie van IenM. Het IenM gaat over Verkeer, Water, Milieu en Ruimtelijke Ordening. Ook binnen het Ministerie is dus sprake van prioritering van de portefeuilles. Dit wordt jaarlijks vastgesteld in de begroting door de Tweede Kamer op Prinsjesdag. Het verschil hierin is alleen dat Nederland Rijkswaterstaat heeft, die het hoogwaterbescherming centraal regelt vanuit één overheidsorgaan.



Figuur 5.1: Wapen van Nordrhein-Westfalen

De Regierungsbezirke Düsseldorf is het uitvoeringsorgaan van het hoogwaterveiligheidsbeleid van het MUNLV. De Regierungsbezirke opereert op regionaal niveau en is daarmee te vergelijken met de Nederlandse provincies. De Regierungsbezirke werkt mee aan de Richtlijn Overstromingsrisico's, opgelegd vanuit de EU. De overstromingskaarten maakt de Regierungsbezirke samen met de Wässerbände.

Wässerbände is een andere naam voor de Deichverbande. Zij doen het beheer en onderhoud van de dijkringen (Interviewbundel, Henk de Hartog, p, 21) net zoals de Nederlandse waterschappen. Er zit echter wel een groot verschil tussen de Nederlandse en Duitse varianten. De Deichverbande zijn kleinere organisaties die op lokaal niveau werken, in tegenstelling tot het meer regionale niveau van de Nederlandse waterschappen. In dijkkring 42 liggen de twee Deichverbanden 'Xanten-Kleve' en 'Bisslich-Landesgrenze'. Naast dat ze kleiner zijn, is de ervaring dat het minder professionele organisaties zijn met minder kennis en macht (Interviewbundel Henk de Hartog; Bas de Bruijn, pp. 15, 21). Dit betekent niet dat Duitsland achterloopt met haar kennis op het vlak van dijkverbetering. Die kennis wordt bijvoorbeeld gedoceerd op de Hochschule Kleve. De beheer- en onderhoudsplannen van de Deichverbande worden gekeurd door de Landkreise. In dijkkring 42 is dat Landkreise Kleve. De Landkreise is een overheidsorgaan dat boven de gemeenten (Duits: Gemeinde) staat en is gericht op de landelijke gebieden. Landkreise zijn verantwoordelijk voor de grotere ziekenhuizen, afvalverwerking, monumentenzorg, etc. Grotere steden zoals Kleve zijn Kreisfreie Städt. Toch heet de Landkreise 'Kleve' voor het omliggende landelijke gebied.

De Duitse gemeenten zijn te vergelijken met de Nederlandse gemeenten, al voeren zij niet het crisismanagement uit. Dit coördineert het overkoepelende Landkreise Kleve en Wesel in geval van een waterramp in plaats van de Gemeinden. De Landkreisen waren tevens betrokken bij het opstellen van het afgestemde crisis- en calamiteitenplan, voortgekomen uit het VIKING project.

5.3 Duits-Nederlandse werkgroep

De Duits-Nederlandse werkgroep Hoogwater, ook wel '*Deutsch-Niederländische Arbeitsgruppe Hochwasser*', is ontstaan naar aanleiding van het hoogwater van 1995. De provincie Gelderland en het MUNLV voelde de urgentie om een volgende rampsituatie te voorkomen en crisiscommunicatie op elkaar af te stemmen. Samen met het Ministerie van IenM en het MUNLV heeft de provincie Gelderland in 1997 een '*Gemeenschappelijke Verklaring over Samenwerking op het gebied van duurzame Bescherming tegen Hoogwater*' ondertekend. Gelijk met de verklaring wordt door het Ministerie van IenM een gemeenschappelijk werkprogramma vastgesteld. De Duits-Nederlandse werkgroep heeft vervolgens als taak om het werkprogramma uit te voeren. Elke vijf jaar wordt de gemeenschappelijke verklaring opnieuw ondertekend. In totaal werken vijf overheden via de Duits-Nederlandse werkgroep samen en bestaat uit 12-15 leden (Interviewbundel Bas de Bruin, p.18). De vijf overheden zijn: de provincie Gelderland, Waterschap Rivierenland, MUNLV, Landkreise Kleve en Deichverbande Xanten-Kleve. De Duits-Nederlandse werkgroep komt met afgevaardigde van deze overheden tweemaal per jaar bijeen (Provincie Gelderland, 2012).

In de afgelopen jaren heeft de werkgroep drie resultaten opgeleverd in de vorm van gemeenschappelijk onderzoek naar de hoogwaterveiligheid. In opdracht van de Duits-Nederlandse werkgroep verscheen in 2004 het rapport '*Grensoverschrijdende effecten van extreem hoogwater op de Niederrhein*'. Dit onderzoek was uitgevoerd om in kaart te brengen hoeveel water er onder extreme omstandigheden in het stroomgebied van de Rijn wordt verwacht (Lammersen, 2004). In het rapport wordt geconcludeerd:

Als men dijkoverstromingen op de Oberrhein en de Niederrhein buiten beschouwing laat, kunnen de neerslagen leiden tot een topafvoer van 18.700 m³/s bij het meetstation Lobith. De overstromingen, die bij deze afvoeren op de Oberrhein en de Niederrhein ontstaan, leiden tot een sterke vermindering van de topafvoeren, zodat er bij het meetstation Lobith nog maar ongeveer 15.500 m³/s valt te verwachten (Lammersen, 2004).

Daarnaast heeft de Duits-Nederlandse werkgroep ook de brochure '*Rijn kent geen grenzen*' opgesteld. Deze brochure beschrijft in grote lijnen de achtergrond, opzet en resultaten van het onderzoek '*Grensoverschrijdende effecten van extreem hoogwater op de Niederrhein*' en is in het Nederlands en Duits geschreven (Duits-Nederlandse werkgroep, z.d.).

In 2009 is in opdracht van de Duits-Nederlandse werkgroep het rapport '*Risicoanalyse grensoverschrijdende dijkeringen Niederrhein*' uitgebracht. In het onderzoek is het overstromingsverloop en de zwakke plekken van de dijken in de dijkeringen 42 en 48 in kaart gebracht.

Na het uitbrengen van de Risicoanalyse zijn de taken uit het werkprogramma 2007 – 2012 voltooid. In 2012 is door de drie partijen een nieuwe verklaring ondertekend, maar is er geen invulling gegeven aan het werkprogramma. Sindsdien staat de werkgroep op 'stand-by' (Interviewbundel Frans Verhoef, p.26).

Discussie afvoer bij Lobith

In het rapport '*Grensoverschrijdende effecten van extreem hoogwater op de Niederrhein, 2004*' wordt uitgegaan van een MA van 18.700 m³/s dat bij Lobith alleen wanneer Duitsland haar dijken blijft verhogen. Er wordt niet gesproken over de invloed van rivierverruimende maatregelen op de waterstand en maatgevende afvoer van de Rijn. Duitsland heeft een andere betekenis voor

rivierverruimende maatregelen als Nederland. Duitsland zet de maatregelen in om de MA te sorteren, waardoor er gering effect optreedt in Nederland. In het rapport Veiligheid Nederland in kaart: Overstromingsrisico Dijkkring 42 Ooij en Millingen staat: *'Na de realisering van het dijksaneringsprogramma, dijkverleggingen en retentiegebieden in Nordrhein-Westfalen en van het project Ruimte voor de Rivier in Nederland de overstromingsrisico's naar verwachting aanzienlijk verminderd. Uit deze studie blijkt ook dat, in 2015, na realisering van de bovengenoemde werkzaamheden, de overstromingskansen aan Duitse en Nederlandse kant vrijwel gelijk zijn'*. Met deze gevonden informatie kan er geen antwoord gegeven worden op de vraag: *'wat er onder de huidige omstandigheden gebeurt in Duitsland, bij een MA van 18.000 m³/s, waarin rivierverruimende maatregelen en dijkverbeteringsprogramma's zijn uitgevoerd'*.

5.4 Grensoverschrijdende samenwerking Nederland Buurland

'De formele samenwerking van het stroomgebied van de Rijn dateert al van 1449. Toch was de Rijn afgelopen eeuw bron van menig grensconflict (Wiering, 2010)'. Grensoverschrijdende samenwerking van Nederland met haar buurlanden is niets nieuws. Al vanaf de middeleeuwen is grensoverschrijdende samenwerking nodig. Mede door de benedenstroomse ligging was Nederland vaak afhankelijk van bovenstroomse landen, waardoor Nederland altijd een voorstander was van samenwerkingen met haar Europese burens. Tijdens dit onderzoek is er tijdens de interviews, met experts, de volgende vraag gesteld: "Kent u hulpmiddelen voor grensoverschrijdend waterbeheer? Geen van de geïnterviewden kende directe hulpmiddelen voor grensoverschrijdende samenwerking. In plaats daarvan koppelden zij de vraag aan diverse soorten samenwerkingen en afspraken tussen Nederland en Duitsland die in het verleden hebben plaatsgevonden. De bureaustudie leverde eveneens geen aanknopingspunten op. Daarom worden in deze paragraaf de grensoverschrijdende samenwerkingen toegelicht die in de recente geschiedenis van belang waren. De volgorde is chronologisch.

5.3.1 Grensoverschrijdende samenwerkingen

Hollands-Duits gemaal

Het Hollands-Duits gemaal is een van de weinige fysieke voorbeelden van de constante samenwerkingsverbanden tussen Nederland en Duitsland (zie figuur 5.2). Deze samenwerking bestaat vanaf de bouw in 1933 tot op heden en wordt gefinancierd door beide landen. Op dit moment zijn de samenwerkingspartners de Deichverbande Kleve-Landesgrenze en waterschap Rivierenland. Het gemaal zorgt voor de kunstmatige afwatering van het water van de achterliggende landbouwgebieden via de watergang 'Het Meer'. Een groot deel van het gebied is de Duitse polder aangrenzend aan de stuwwal in dijkkring 42 (Gemeente Nijmegen, z.d.).



Figuur 5.2 Hollands-Duits gemaal grenst aan de Nijmeegse wijk de Ooijse Schependom en is de kunstmatige afwatering van de landbouwgebieden in dijkkring 42 (foto van nijmegency).

Bas de Bruijn vertelde dat de hooiboeren die in Nijmegen woonden, maar grasland in de Ooijpolder hadden, vroeger weleens delen expres lieten onderlopen zodat het rijke slib hun landen bereikte. Dit rivierwater waterde af via Het Meer, met als gevolg dat de Duitsers stroomopwaarts last kregen van hogere waterstanden in Het Meer. Dit heeft toentertijd voor spanningen tussen Nederland en Duitsland gezorgd. De samenwerking is echter in stand gebleven (interviewbundel, Bas de Bruin, p. 17).

Internationale commissie ter bescherming van de Rijn

De Internationale commissie ter bescherming van de Rijn (ICBR) is sinds 1999 een erkende onafhankelijke internationale organisatie die als overkoepelingsorgaan functioneert voor alle Rijnsoeverstaten. Ook voor 1999 was er overleg tussen de oeverstaten maar had het ICBR nog geen officiële status. De samenwerking tussen de oeverstaten is gebaseerd op het Rijnverdrag (ICBR, 2012) dat is ondertekend door de oeverstaten en de EU. Het verdrag heeft als doel het ecosysteem van de Rijn te verbeteren en duurzaam te ontwikkelen, dit wordt mede uitgevoerd in het kader van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Naar aanleiding van het hoogwater van 1993 en 1995 is in 1998 het Actieplan Hoogwater opgezet om in 2020 alle mensen in het stroomgebied van de Rijn te beschermen tegen hoogwater (ICBR, 2012). In het ICBR werken het Nederlandse Ministerie van IenM en het Duitse Bundesministerium (BMU) samen. Daarnaast nemen de deelstaten van Duitsland en Rijkswaterstaat van Nederland deel aan de vergadering, omdat ze beiden lid zijn van het ICBR als Rijnlidstaat. Het is de taak van de ministeries om te zorgen dat het Actieplan Hoogwater wordt uitgevoerd.

Grensmaas Vlaanderen Nederland

De grensoverschrijdende samenwerking bij de Grensmaas tussen Vlaanderen en Nederland toont aan dat het mogelijk is om te investeren op grondgebied van een buurland, waardoor deze samenwerking hier wordt besproken. Sinds 2007 werken Nederland en Vlaanderen aan de verruiming van de Vlaamse zijde van de Maas. Hierin heeft Nederland 5 miljoen euro geïnvesteerd om te zorgen dat Limburg en Vlaanderen veilig blijven tegen hoogwater. In 2013 ondertekende Minister Schultz van Haegen en de Vlaams minister Crevits een nieuwe intentieverklaring om samen te werken aan een gemeenschappelijke Maas.

Minister Schultz zei over deze samenwerking:

“We hebben een Nederlands probleem – te veel water – aan Vlaamse zijde opgelost. Het besef in Nederland dat we voor hoogwaterveiligheid meer profijt konden halen door financieel bij te dragen in de aanpak van Vlaamse locaties, is een doorbraak. Dat we met hetzelfde geld meer effect op de waterstand hebben bereikt, is pure winst voor alle betrokken partijen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013).

Ondanks de cultuurverschillen, andere standaarden in normeringen en verschil in wet- en regelgeving, is het gelukt om geld te investeren, kennis te bundelen en samen te werken aan een veilig Maasgebied. Uit deze samenwerking is de Vlaams Nederlandse Bilaterale Maascommissie ontstaan die waakt over kennisontwikkeling en uitwisseling tussen beide landen.

Euregio Rijn-Waal

De Euregio Rijn-Waal bestaat meer dan 40 jaar en is actief van Duisburg tot Veluwe en Noordoost-Brabant (zie figuur 5.3). De Euregio is een overheidsorgaan of ledenorganisatie dat samenwerkingsverbanden in grensregio's stimuleert, adviseert en ondersteunt in de grensoverschrijdende initiatieven op vlak van economie en maatschappij. Deze coördinatie van de Euregio moet ervoor zorgen dat de landsgrens geen scheidende of belemmerende effecten heeft (Euregio Rijn-Waal, z.d.). Dit doet de Euregio onder andere door grensoverschrijdende initiatieven van verschillende partners samen te brengen en te helpen met het opzetten van Europees gesubsidieerde Interreg



Figuur 5.3: Grenzen werkgebied Euregio Rijn-

projecten. Elke Euregio bestaat uit een bestuur gevormd door de regionale bestuurders, zoals burgemeesters en gedeputeerden. Het bestuur heeft de taak vanuit de Europese Unie om Interreg voorstellen goed te keuren. Het bestuur wordt verkozen door de Euregioraad, die alle leden vertegenwoordigt. Dit zijn onder andere individuele Duitse en Nederlandse gemeenten, de Kreise Kleve en Wesel, de Kamer van Koophandel Centraal Gelderland, de Niederrheinische Industrie- und Handelskammer Duisburg-Wesel-Kleve en het Landschaftsverband Rheinland.

GROS

GROS staat voor grensoverschrijdende samenwerking en zorgt voor betere afstemming tussen (nieuwe) regelgeving van Nederland en de buurlanden zodat de bewoners van de grensgebieden beter gebruik kunnen maken van de faciliteiten van beide landen op gebied van wonen, werken, onderwijs en zorg. "Sinds vier jaar werkt het Ministerie van Binnenlandse Zaken in het kader van het GROS-overleg aan het wegnemen van deze knelpunten" zei Minister Plasterk op 23 mei 2013 bij het bezoek. Met knelpunten bedoelt de Minister bijvoorbeeld grensoverschrijdend openbaar vervoer en de erkenning van middelbare schooldiploma's waarmee scholieren eenvoudiger over de grens kunnen gaan studeren (Europa Decentraal, 2014). Via onder andere Interreg projecten en de Euregio wordt de grensoverschrijdende samenwerking uitgevoerd. Wat opvalt is dat waterveiligheid niet als knelpunt is opgenomen in het GROS overleg.

Interreg IRMA-SPONGE

IRMA-SPONGE is een Interreg project van 1997-2001 waarin Nederland, Duitsland, Frankrijk, België, Zwitserland en Luxemburg onderzoek hebben gedaan naar overstromingsrisico's. Het voornaamste doel van het project was om kennis te ontwikkelen over hoe om te gaan met overstromingen en hoe deze te voorkomen. Nederland heeft 10 miljoen euro van het EU budget uitgetrokken om te investeren in dijkeruglegging en retentiegebieden in de deelstaat NRW. Dit heeft gunstige invloed op de hoogwaterveiligheid in Nederland. Luxemburg en Duitsland hebben de taak gekregen om samen de overstromingsrisico's van de Moezel en haar zijtakken in kaart te brengen (Ministerie VROM, 1999).

Interreg VIKING X-REGIO

Om de communicatie te bevorderen op gebied van rampen- en crisisbeheersing in de hoogwaterveiligheid, is het tweejarig programma VIKING X-REGIO, medio 2009 gestart. In dit programma werken de provincie Gelderland en de Grenskreisen Kleve en Wesel nauw samen met de nationale overheid. Het doel was om te zorgen dat de bewoners in de grensregio in de toekomst weten hoe zij moeten handelen bij hoogwater. De betrokken overheden hebben in dit programma

ervaringen opgebouwd over overstromingsscenario's, kennis gedeeld op gebied van ICT en informatievoorzieningen, gezamenlijke grensoverschrijdende oefeningen gedaan en een afgestemd evacuatieplan ontwikkeld (Overmars, z.d.). Eerder lag de coördinatie van crisis- en calamiteiten bij de commissaris van de Koning. Sinds kort ligt de formele bevoegdheid bij de gemeenten.

Interreg voorstel European SmartDikes

Dit Interreg project is geboren bij Hochschule Kleve. De Hochschule heeft in een vroeg stadium de Radboud Universiteit bij het Interreg project hebben betrokken, doordat ze al eerder kennis hadden uitgewisseld en de Radboud Universiteit al eerder Interreg projecten had opgezet. Het plan is om dijken als multifunctioneel te benaderen en aan te pakken op de Waalweelde wijze van de hoogleraar duurzaamwaterbeheer en mede oprichter van Waalweelde Toine Smits. Dit houdt in dat er van 'beneden af' (bottom-up) door bestuurders, bedrijven, belangenorganisaties en bewoners (volgens de 4B's-Principe) met elkaar te verbinden in een nieuwe 'grensoverschrijdende community'. De kracht van de community van Waalweelde, is dat er geen leider is waardoor er geen 'bestuur' is die alle bevoegdheid heeft om een besluit te nemen voor Waalweelde. Radboud Universiteit faciliteert alleen de gespreksleider in de beginfase.

Het voorstel ligt nu voor de nieuwe subsidieronde van 2014/5 bij de Euregio in Kleve. Ondertussen worden de eerste partijen (voor de 4B's) betrokken in de community. Ook het HWP is hier al voor benaderd.

Ten-t call programma

De provincie Gelderland is momenteel vanuit de EU bezig met het verbeteren van het infrastructurele netwerk tussen Nederland en Duitsland. Dit gebeurt vanuit het EU project TEN-t call, waar er gekeken wordt naar de knelpunten van de belangrijkste transport corridor van Rotterdam naar het Italiaanse Genua (Europese commissie, 2014). Gelderland is dus op zoek naar contact, informatie uitwisseling en samenwerking met Duitsland op meerdere fronten dan alleen waterveiligheid (Interviewbundel Frans Verhoef, p.26). De Betuwelijn is hier een voorbeeld van. In het verleden is het mis gegaan met de aanleg van de Betuwelijn in de deelstaat NRW. Er zijn afspraken gemaakt tussen het Rijk van Nederland en de Bondsrepubliek van Duitsland, de deelstaat NRW was van deze afspraken niet op de hoogte. De uitvoering van de Betuwelijn in de Deelstaat NRW is niet doorgegaan omdat zij andere bevoegdheden hebben (zie paragraaf 5.2.2) dan de Bondsrepubliek. Dit voorbeeld toont aan dat ondanks dat afspraken op Bondsrepublieks niveau zijn gemaakt deze niet altijd leiden tot de implementatie in de desbetreffende deelstaat.

Crossing Borders

'Crossing Borders - Een kader voor het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende samenwerking in het watermanagement' is het proefschrift van Jan van der Molen uit 2011. Dit onderzoek werd een jaar later uitgebracht als handboek voor grensoverschrijdende samenwerking. Het kader werkt met vijf thema's waar tijdens het samenwerkingsproces antwoord op dient te worden gegeven:

Thema 1: Welke fases kunnen worden onderscheiden bij het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende regionale samenwerking?

Thema 2: Wat zijn succes- en faalfactoren bij het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende samenwerking?

Thema 3: Op welke wijze kunnen samenwerkingsprocessen tussen organisaties op gang gebracht en aangestuurd worden?

Thema 4: Op welke wijze kunnen samenwerkingsverbanden van organisaties vorm worden gegeven?

Thema 5: Op welke wijze kan worden omgegaan met de effecten van staatsgrenzen?

Bij elk thema horen handvatten in de vorm van kennis, strategieën en/of instrumentaria, veelal in de vorm van modelbeschrijvingen. De ontwikkelde theorie is een handelingstheorie, bedoeld voor trekkers van grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden. In het onderzoek wordt niet aangegeven dat deze methode toegepast kan worden op lokaal en nationaal niveau (Van der Molen, 2011). Crossing Borders is het enige hulpmiddel dat gedurende het onderzoek gevonden is. Door de omvang en de academische insteek wordt dit hulpmiddel niet aangeraden aan het HWP.

5.3.2 Prestaties grensoverschrijdende samenwerking

In deze paragraaf wordt een analyse gegeven van de prestaties per samenwerking. Veruit het meest succesvol was de Duits-Nederlandse werkgroep Hoogwater. Zij bereikten dat er voor de periode van 1997 tot 2010 tweemaal per jaar contact was met tussen het MUNLV, ministerie van IenM en provincie Gelderland doormiddel van bijeenkomsten. Om alle betrokken organisaties en bewoners op de hoogte te houden van de huidige grensoverschrijdende samenwerking brachten zij een maandelijks uitgave van het Hoogwatermagazijn uit. De communicatie werd verbeterd en er vond gedurende de Duits-Nederlandse werkgroep haar aanwezigheid veel kennisuitwisseling plaats. Bijvoorbeeld het fenomeen piping werd onder de aandacht van de Duitse dijkbeheerders gebracht (Interviewbundel Bas de Bruijn, p.?). Het rapport Grensoverschrijdende effecten van extreem hoogwater op de Niederrhein was een gezamenlijk onderzoek, uitgevoerd door RIZA (Rijksinstituut voor integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling in Arnhem), provincie Gelderland, LUA (Landesumweltamt in Düsseldorf) en BfG (Bundesanstalt für Gewässerkunde in Koblenz). De resultaten werden opgeleverd in juli 2004 in zowel een uitgebreid rapport en als een bondige brochure 'Grensoverschrijdende effecten van extreem hoogwater op de Niederrhein' juli 2004 en de brochure 'De Rijn kent geen grenzen'. In 2009 werd het rapport 'Risicoanalyse analyse grensoverschrijdende dijkkringen Niederrehein' uitgebracht. In dit rapport is voor het eerst gekeken of de dijken in de dijkkringen 42 en 48 voldeden aan de wettelijke veiligheidsnorm. Dit is gebeurd voor zowel het Nederlandse als Duitse deel (Silva & e.a, 2009).

De succesfactoren van Duits- Nederlandse werkgroep:

- **Allereerst de gedeelde urgentie**

De bestaande urgentie was indirect het gevolg van de het hoogwater van 1993 en 1995. De oorsprong van de werkgroep Hoogwater ligt in de gemeenschappelijke verklaring die in 1997 ondertekend werd door provincie Gelderland, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het MUNLV van NRW.

- **De politieke prioriteit was aanwezig**

De politiek ondersteunde de samenwerking, welke aangespoord en gestuurd werd door provincie Gelderland aldus Verhoef (Bijlagebundel interview, Frans Verhoef, p.24).

- **Als laatste succesfactor is er het persoonlijke contact**

Persoonlijk contact had dat de toenmalige voorzitter Frans Verhoef, met de toenmalige Duitse voorzitter (Interviewbundel, Frans Verhoef, p. 27). Zij kende elkaar al, via de uitvoering van het Grensverdrag van 1960 (Grenswaterencommissie), voordat ze in contact kwamen doormiddel van de werkgroep Hoogwater. Zoals eerder in de paragraaf perceptie aanbod was gekomen, is de zakelijke omgang in Duitsland formeler. Voor de Duits-Nederlandse werkgroep Hoogwater was het een voordeel dat naast de geplande bijeenkomsten er gemakkelijk benadering naar de andere partij plaats kon vinden. Dit is degelijk anders dan in het geval van twee onbekenden.

Naast de Duits-Nederlandse werkgroep Hoogwater, zijn er ook in andere verbanden resultaten in grensoverschrijdende samenwerking behaald. De Grensmaas Vlaanderen Nederland is hier een voorbeeld van. Ondanks de cultuurverschillen, andere standaarden in normeringen en verschil in wet-

en regelgeving, is het gelukt om een gezamenlijke Maascommissie op te zetten. De Maascommissie waakt over kennisuitwisseling en een veilig Maasgebied. Ook investeert Nederland geld op Vlaams grondgebied. De maatregelen die worden getroffen in Vlaanderen hebben indirect invloed op de waterhuishouding in Limburg. Ook de Interreg projecten IRMA-SPONGE en VIKING X-REGIO hebben dergelijke prestaties geleverd. Bij het project IRMA-SPONGE heeft Nederland het EU-budget gebruikt om 10 miljoen euro te investeren in dijkteruglegging en retentiegebieden in de deelstaat NRW. Bij het project VIKING X-REGIO heeft de provincie Gelderland samen met de Grenskreisen Kleven en Wesel gezamenlijk een evacuatieplan ontwikkeld. Het evacuatieplan heeft er voor gezorgd dat bewoners en bedrijven in de regio zich bewust werden wat de gevolgen van hoogwater zijn. Tot slot heeft de heer Jan van der Molen kaders gesteld over hoe samen te werken in de grensoverschrijdende hoogwaterveiligheid. De handleiding is gemaakt om de verschillen in cultuur en overheidsstructuur inzichtelijk te maken en op een robuuste wijze samen te werken. In tabel XX staan alle behaalde prestaties van de samenwerkingen kort opgestomd.

Tabel 5.4: Prestaties grensoverschrijdende samenwerking

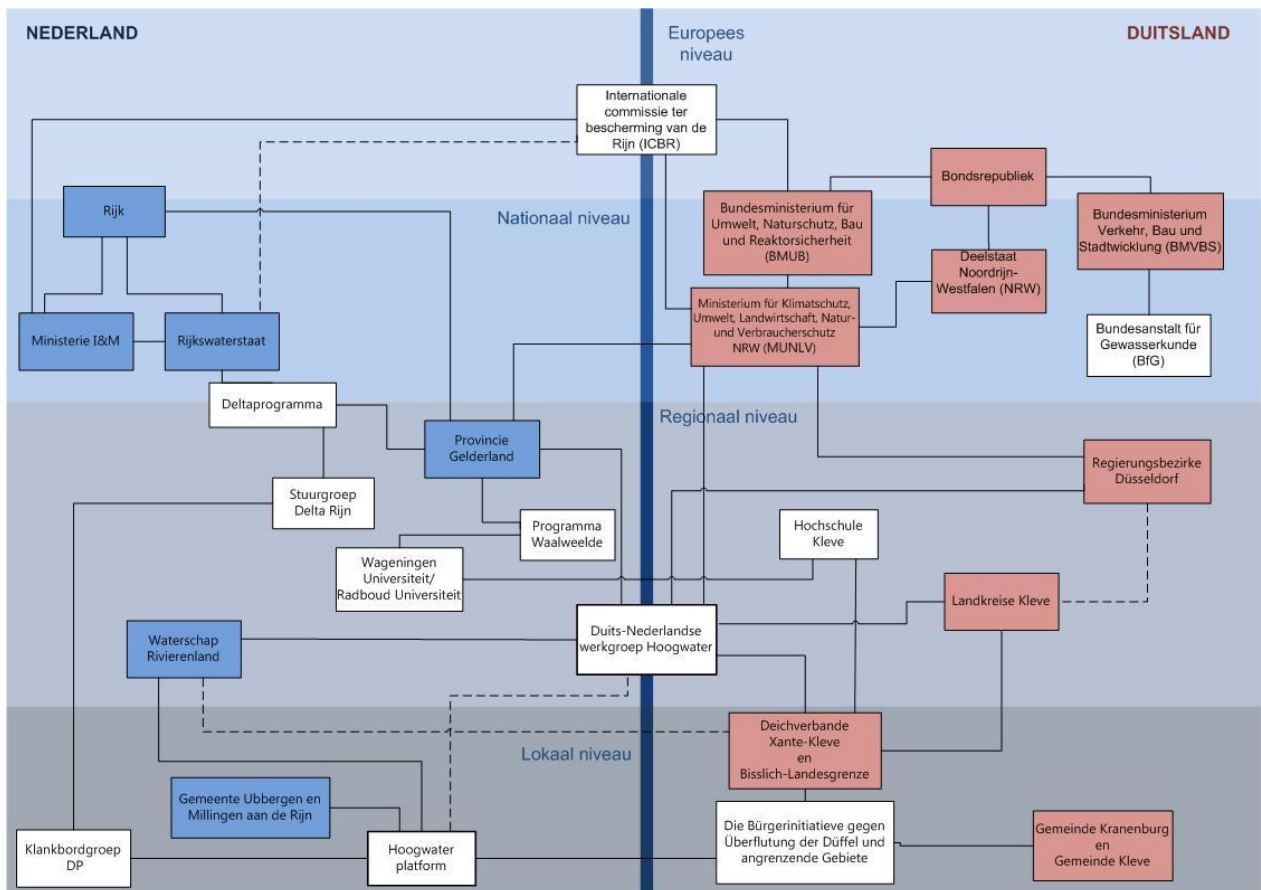
Grensoverschrijdende samenwerking	Prestaties
Hollands-Duits gemaal	Onderlinge kennisuitwisseling regionale grenswateren
Internationale commissie ter bescherming van de Rijn (ICBR)	Onderhoudt contacten met ministeries van de Rijnsoeverstaten aan de hand van vergaderingen Doorvoering van Europese Kaderrichtlijn Water
Duits-Nederlandse werkgroep	Rapport: Grensoverschrijdende effecten van extreem hoogwater op de niederrhein (2004) Brochure: Rijn kent geen grenzen (2004) Rapport: Risicoanalyse grensoverschrijdende dijkringen Niederrhein (2009) Tot 2009 vond er via deze samenwerking kennisuitwisseling plaats
Grensmaas Vlaanderen Nederland	Nederland heeft geld geïnvesteerd op Vlaams grondgebied t.b.v hoogwaterveiligheid Er is een gezamenlijke Maascommissie opgezet
Euregio	Succesvol bij het opzetten van INTERREG projecten en het verkrijgen van EU subsidies
GROS overleg	-
Interreg IRMA-SPONGE	Nederland geld geïnvesteerd op Duits grondgebied t.b.v. dijkverlegging en aanleg retentiegebieden in deelstaat NRW
Interreg VIKING X-REGIO	Op lokaal niveau gezamenlijk crisis- en calamiteitenplan opgezet voor de hoogwaterveiligheid Bijdrage geleverd aan het opzetten van de Veiligheidsregio's
Ten-t call programma	-

Wat zijn bestaande hulpmiddelen voor grensoverschrijdende samenwerking?

De bovenstaande vraag werd verder in interviews beantwoord met de bestaande of voormalige samenwerkingen in plaats van hulpmiddelen. Tijdens de literatuurstudie is alleen het kader van de heer Jan Vermolen (2011) gevonden, welke handvatten geeft voor grensoverschrijdende samenwerking binnen regionaal watermanagement. Deze instrumentaria zijn echter vrij wetenschappelijk ingestoken en is niet gebruiksvriendelijk.

5.5 Analyse Samenwerking (BIJLAGE 10)

In deze paragraaf wordt de startsituatie van de contacten tussen Nederland en Duitsland geschetst en geanalyseerd aan de hand van het organisatieweb (zie figuur 5.3). De overheidsorganisaties zijn aangeduid in het blauw (Nederland) of rood (Duitsland). Dit is aangevuld met de overige partijen en programma's die het recente netwerk vormen. Niet alle hoogwaterveiligheidsprogramma's zijn dus opgenomen, alleen de actuele (programma-)organisaties die een rol in de toekomst spelen. Het organisatieweb is gemaakt aan de hand van verzamelde gegevens via literatuurstudie en interviews.



Figuur 5.3: Organisatie web van de contacten tussen Nederland en Duitsland

Er kan geconcludeerd worden dat er op lokaal en regionaal niveau regelmatig contact is tussen de belangengroepen, lokale overheden en onderwijsinstellingen. Op het nationaal niveau ontbreken de directe lijnen naar de overheden van de deelstaat NRW en wordt gesteld dat hier de urgentie voor directe samenwerking ontbreekt. Binnen de landen vindt wel terugkoppeling plaats naar een hoger niveau doordat de kader stellende overheden (Ministerie IenM of MUNLV/Landkreise Kleve) de plannen van de uitvoerende overheden (waterschappen en Deichverbände) moeten goedkeuren. Op die manier zijn de lijnen van lokaal en regionaal niveau enigszins ingebed bij de hogere overheden. Op Europees niveau is er het ICBR, waardoor indirect Nederland en Duitsland via dit samenwerkingsorgaan elkaar tegen komen. Ook is het op Europees niveau het ROR van toepassing. De lidstaten zijn op deze manier verplicht om hun overstromingsrisicobeheerplannen op elkaar af te stemmen. Het ICBR speelt hierin ook een rol. Daarbij sluiten de overheidsstructuren van beiden landen niet op elkaar aan. Hierdoor ontstaat miscommunicatie en worden de gewenste resultaten niet tot nauwelijks bereikt. Dit komt mede doordat de verkeerde overheden met elkaar communiceren of doordat er met de verkeerde overheid gepoogd wordt samen te werken. Een sprekend voorbeeld hiervan is de aanleg van de Betuwelijn in Nederland en Duitsland. De afspraken zijn vastgelegd tussen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Bundesministerie van Duitsland. Het probleem dat

hier ontstond is dat de deelstaat NRW een eigen beslissingsbevoegdheid heeft en geen goedkeuring had gegeven over de aanleg hiervan. Hierdoor sluit het Nederlandse deel van de Betuwelijn niet aan op het Duitse deel, en is dus niet (optimaal) bruikbaar. Al met al vindt er dus enige vorm van samenwerking plaats op alle niveaus, met als uitzondering op het nationaal niveau. Op nationaal niveau wordt er indirect via de lagere overheden wel samengewerkt. Ook kan er kan geconcludeerd worden dat het de overheidsorganisatie wanneer het om hoogwater gaat, in Nederland het waterbeleid gestructureerder is geregeld dan Duitsland. Vanuit het ministerie IenM wordt beleid vrij direct naar RWS gebracht, waarna RWS de capaciteiten heeft dit beleid als uitvoeringsorgaan uit te voeren of uitbesteedt aan de waterschappen, provincie of gemeente maar altijd onder de verantwoordelijkheid van

Hoe is de historische en huidige hoogwaterveiligheidssamenwerking tussen Nederland en Duitsland?

Historisch gezien heeft er altijd samenwerking plaats gevonden maar is de intensiviteit van de samenwerking altijd uiteenlopend. Het samenwerkingsverdrag voor het Hollands-Duits gemaal is de langstlopende samenwerking die in standgehouden is sinds 1933. In de periode van 1933 tot 1995 zijn er verder geen blijvende samenwerkingen tussen Nederland en Duitsland gevonden. Er zijn tien varianten van hoogwaterveiligheidssamenwerkingen naar voren gekomen. Twee samenwerkingen hebben succesvolle prestaties geleverd: het Interreg project VIKING X-REGIO en de Duits-Nederlands werkgroep Hoogwater. Het Interreg project zorgde voor grensoverschrijdende afstemming in de crisis- en calamiteitencommunicatie. De Duits-Nederlandse samenwerking produceerde twee cruciale onderzoeken voor de grensoverschrijdende dijkringen bij de Niederrhein. Op nationaal niveau ontbreekt de directe samenwerking, voornamelijk doordat het urgentiegevoel afneemt naarmate de overheidspartijen verder weg zitten van de grensgebieden. Op regionaal wilt de provincie Gelderland op meerdere vlakken met NRW afstemming zoeken. Het HWP is een leidende partij op lokaal niveau maar heeft niet de machtspositie voor samenwerking.

6. KANSEN EN MOGELIJKHEDEN VOOR HWP

In dit hoofdstuk worden de voorstaande hoofdstukken met elkaar verbonden door deze te analyseren aan de hand van het vijf krachtenmodel zoals geschetst in het conceptueel kader: urgentie, interactie, leiderschap, planning en ambitie. Wat onder welke kracht verstaan wordt, is toegelicht in hoofdstuk 2. De analyse brengt de gevonden informatie samen en beschrijft de startsituatie van verleden naar heden. Dit hoofdstuk vormt de brug naar de conclusie. De deelvraag 'Welke kansen en mogelijkheden zijn er om de samenwerking bij de Ooijpolder-Duffelt te verbeteren?' wordt hier beantwoord. Tabel 6.1 geeft een overzicht.

Urgentie

Het urgentiegevoel verschilt per betrokken partij. Over het algemeen genomen ontbreekt op nationaal niveau het urgentiegevoel. Dit is te verklaren doordat dit de kader stellende overheden zijn zoals het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), die minder in de uitvoering tegen de grensoverschrijdende problematiek aanlopen. De provincie Gelderland wilde zich na 1995 beter voorbereiden op een volgend hoogwater. Ondanks dat grensoverschrijdende zaken normaliter onder het Rijk (ministerie van Buitenlandse Zaken) horen, heeft de provincie toentertijd het voortouw genomen om met deelstaat NRW afspraken te maken (Interviewbundel Frans Verhoef, p.25). Hieruit is de Duits-Nederlandse werkgroep Hoogwater ontstaan. Dit toont aan dat de provincie Gelderland een groot gevoel van noodzaak heeft.

Er kan gesteld worden dat hoe lager het niveau in het organisatieweb (figuur 5.4), hoe meer urgentie de partijen voelen. Hoe lager in het organisatieweb, hoe concreter de belangen. En hoe meer men bereid is om energie te steken in een samenwerking. De gevolgen van inundatieplannen zijn tastbaarder voor de bewoners in de Ooijpolder, dan vanuit Den Haag gezien. Bij de Ooijpolder-Duffelt speelde eerst ook de aantasting van de belangen. Door de uitvoering van de inundatieplannen zouden bewoners hun huis, grond en gebied kwijtraken. Dit was de reden om zich te organiseren en zich te verdiepen in de noodzaak en legitimiteit van de plannen. Omdat de dijkkring grensoverschrijdend is, was de samenwerking ook grensoverschrijdend. Het HWP is hier bewust van maar verkeert niet in de machtspositie om doorslaggevend hierover mee te beslissen.

Het besef in de periode neemt toe na een (bijna) waternood in Nederland, zoals in de jaren 90. Afhankelijk van de impact uitte zich dit concreet in de oprichting van watercommissies, aanpassingen van de normen en in nationale hoogwaterbeschermingsplannen. In geval van een (bijna) overstroming met grote emotionele en/of materiele schade, werd het urgentiegevoel versterkt door de media aandacht en de nationale politiek.

Het bewustzijn voor hoogwaterveiligheid is er wel bij Minister Melanie Schultz. Zij gaf in een artikel in de Volkskrant aan dat water een zwaar onderschat politiek onderwerp is en dat het lastig is om waterveiligheid op de agenda te krijgen (zie Bijlage 11). Ditzelfde geldt voor Duitsland. Het verschil is dat Duitsland pas in 1993 met hoogwater te maken kreeg dat grootschalig schade en problemen veroorzaakte. Daarom had de deelstaat NRW vanaf toen dermate grote urgentie, om over te gaan op grootschalige dijkverbeteringsprojecten. In Nederland was het urgentiegevoel een paar decennia eerder al aanwezig.

Interactie

De kracht interactie verbindt alle krachten. Hieronder puntsgewijs de analyse van de situatie tot nu toe voor de interactie:

- Communiceren met de juiste overheidsorganen

In de afgelopen jaren heeft het zich meer dan eens voorgedaan dat afspraken tussen Duitsland en Nederland tussen niet-bevoegde overheidsorganisaties op de verkeerde niveaus zijn gemaakt. De afspraken, samenwerking of verklaring komt dan niet of nauwelijks van de grond Dit komt door de

verschillende overheidsstructuren, waardoor de beslissingsbevoegdheid van de overheden op verschillende niveaus liggen. De belangrijkste les is dat de Nederlandse ministeries (rijksniveau) voor veel onderwerpen, waaronder hoogwaterveiligheid, met de deelstaten afspraken moeten maken. Gebeurt dat toch op niveau van de federale regering dan komt de uitvoering van de afspraak niet tot stand. Het is dus noodzakelijk om de taakverdeling van de Duitse en Nederlandse overheden inzichtelijk te hebben, om misverstanden en miscommunicatie te voorkomen.

- Taal-, cultuur- en normeringsbarrière

Het is belangrijk dat de Nederlandse afvaardiging over voldoende kennis beschikt van de Duitse taal, cultuur en beleid. In grensoverschrijdende samenwerkingen is de voertaal vrijwel altijd Duits. Vakinhoudelijke termen zorgen dan voor verwarring, zoals bij *Retentionsraum* waar Duitsers naast retentiegebieden, ook stromende berging door uiterwaardverlaging bedoelen (zie paragraaf 4.1.2). Naast taal is er ook het cultuurverschil waarmee rekening moet worden gehouden (zie paragraaf 5.1 perceptie). Nederland benadert hoogwaterveiligheid vanuit de garantie van de overheid voor een zekere 'basisveiligheid' voor haar inwoners. Deze basisveiligheid is niet zo hoog in Duitsland. In Duitsland wordt meer gerekend op de eigen verantwoordelijkheid van de inwoners om in het overstrooming risicovolle dal te kiezen te wonen in plaats van hogerop. Qua beleid hebben Duitsland en Nederland een verschillende insteek van normering en dimensionering van het dijkenstelsel. De berekening van de normering zijn complex. Dit bemoeilijkt het uitleggen van de verschillende normen en is op die manier ook een barrière in de samenwerking. In 2015 kan het Nederlandse rivierengebied door middel van rivierverruimende en dijkverhogende maatregelen een maatgevende afvoer van 16.000 m³/s aan. Doordat Duitsland uitgaat van een MA van 14.000 m³/s en bij de dijken een waakhoogte van één meter hanteert, wordt er door de +1 meter waakhoogte gesteld dat Duitsland dan ook de 16.000 m³/s aankan. Duitsland zou echter niet stellen dat zij een maatgevende afvoer van 16.000 m³/s hebben.

- Persoonlijke informele connectie bevordert grensoverschrijdend contact

De Duitse zakelijke cultuur verschilt van de informele Nederlandse cultuur. Nederlanders zijn geneigd om informele contactmomenten te benutten om zo een stapje verder te komen in een proces. De Duits-Nederlandse werkgroep Hoogwater heeft bij de samenstelling van de partners het geluk gehad dat de voorzitter persoonlijk contact had met twee Duitse afgevaardigden. Dit is één van de succesfactoren geweest van de Duits-Nederlandse werkgroep Hoogwater.

- Afgestemd crisis- en calamiteiten communicatie

De afstemming in het crisis- en calamiteiten plan in het grensgebied van dijkkring 42 is nu belegd via het zes jaar durende Interreg project VIKING X-REGIO. Dit is een al behaalde prestatie van het voormalige VIKING project. In geval van een evacuatie communiceren de Nederlandse gemeentes automatisch met de Duitse Landkreise Kleve en Wesel.

Leiderschap

Bij de kracht Leiderschap hoort de vraag: Wie neemt er het voortouw in de grensoverschrijdende samenwerking? Op dit moment kan er met 'niemand' geantwoord worden. Een nuancering is wel op zijn plaats; de Duits-Nederlandse werkgroep bestaat nog steeds en volgt nog steeds op wat er in het werkprogramma van de gemeenschappelijke verklaring staat (zie bijlage 6 Gemeenschappelijke Verklaring). In de praktijk betekent dit dat de Duits-Nederlandse werkgroep minder intensief contact heeft dan voor het opleveren van de 'Risicoanalyse overstroomingen grensoverschrijdende dijkringen Niederrhein' in 2009.

Lokaal heeft het HWP een leidende rol. Het HWP nam het initiatief en heeft actief de regio betrokken bij de hoogwaterveiligheidsplannen van Luteijn van 2003 en opnieuw in 2013 toen in de Kansrijke Strategieën de Ooijpolder als retentiegebied werd aangewezen. Hierbij maakt het HWP gebruik van haar netwerk met de lokale overheden en de Bürgerinitiative. Verder heeft de gedeputeerde van de

provincie Gelderland de ambitie om de samenwerking op te pakken, vanwege hun aanwezige bewustzijn om de huidige (samenwerkings-)situatie te verbeteren wat ook onder kracht urgentie beschreven staat.

Planning

Uit de afgelopen decennia valt een trend op in de ontwikkelingen van het waterveiligheidsbeleid van zowel Duitsland als Nederland. Door een waterramp of een hoogwater groeit het urgentiegevoel om dergelijke ramp te voorkomen en dit (samen) op te lossen. Dit is in het waterbeleid van Nederland voornamelijk terug te zien in het opstellen van de commissies, de daarbij behorende waterprogramma's en het bijstellen van normeringen.

De Bondsrepubliek is momenteel bezig om de waterveiligheid bevoegdheden van de deelstaten naar nationaal niveau te brengen. Op deze manier ligt de verantwoordelijkheid voor het waterveiligheid niet meer bij de deelstaten, maar is het Bundesministerium verantwoordelijk (zie bijlage 9 Sonderumweltministerkonferenz Hochwasser). Deze ontwikkeling is nu bezig en er wordt door Duitsland onderzocht of het mogelijk is om deze stap te maken. Nederland zou hiervan op de hoogte moeten blijven om in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen in de waterveiligheid en de taakverdelingen van de Duitse overheden. In de afgelopen decennia is het waterbeleid van de deelstaat NRW nauwelijks veranderd. Tabellen 4.1 en 4.2 geven overzichtelijk weer hoe deze ontwikkeling tot stand is gekomen. Nederland is van een reagerende benadering naar een proactieve benadering gegaan, waar Duitsland in preventief reageren op watergebeurtenissen is blijven hangen. Er kan niet uitgesloten worden dat Duitsland in de toekomst preventief zal blijven reageren op hoogwater, het *National Hochwasserschutzprogramm* is een aanzet waardoor Duitsland naar een federale hoogwaterbescherming benadering gaat en in de toekomst kan overgaan naar een proactieve benadering. Dit is gunstig voor de afstemming met de Nederlandse waterbeleidsbenadering.

Ambitie

De kracht ambitie geeft aan wat er geambieerd wordt door de partijen om de grensoverschrijdende hoogwaterveiligheid te verbeteren. Dit zijn doelstellingen, visies of voornemens voor de toekomst op korte termijn. De kracht ambitie houdt ook behaalde doelstellingen en prestaties in.

De behaalde prestaties komen voort uit paragraaf 5.3.1 waaruit bleek dat de Nederland-Duitse werkgroep de meest succesvolle samenwerking was. Zij ontwikkelden via het Europese VIKING project een afgestemd crisis- en calamiteitenplan waardoor Nederland en de deelstaat NRW met elkaar communiceren in geval van nood. Andere behaalde prestatie is het gezamenlijk uitvoeren van de risicoanalyse voor dijkkring 42 waardoor Nederland zowel Duitsland inzicht heeft in de grensoverschrijdende risico's en het onderzoek naar de grensoverschrijdende effecten.

De huidige ambitie bij de overheidsorganisaties beperkt zich tot de gedeputeerde van de provincie Gelderland die de samenwerking in het algemeen met de deelstaat NRW wil versterken om de zogenaamde 'transport corridor' (A15, Betuwelijn, Waal) te verbeteren. Daarnaast vindt de ontwikkeling plaats bij het Deltaprogramma en VKN dat zij dijkkring 42 als grensoverschrijdende dijkkring benaderen. Het is helder dat er binnendijks via het buurland ook inundatiegevaar dreigt, waardoor de volgende stap de oplossingen bespreken is.

Tabel 6.1: Analyse aan de hand van de krachten

ANALYSE aan de hand van de krachten		
Urgentie	-	Gevoel van noodzaak bij overheden ontbreekt op nationaal niveau
	+/-	Op lokaal niveau wel aanwezig. Het HWP heeft echter geen machtspositie
	+	Urgentiegevoel het grootst na (bijna) waterramp.
	+	Gedeputeerde van de provincie Gelderland ziet urgentie om in het algemeen ('transport corridor' de samenwerking met NRW op te pakken
Interactie	+	Communicatie moet met de juiste onderhandelingspartner (overheid) plaatsvinden
	+/-	Houdt rekening met de taal- en cultuurbarrière naast de beleidsverschillen
	+/-	Persoonlijke connectie bevordert grensoverschrijdend contact
	+	Afstemming in de crisis- en calamiteitenplannen is door VIKING project al bereikt
Leiderschap	-	Op dit moment neemt geen partij het voortouw
	+	Lokaal heeft HWP een leidende rol
	+/-	Duits-Nederlandse werkgroep Hoogwater nám het voortouw. Na oplevering Risicoanalyse rapport zwakte dit af. Mede dankzij een matige invulling van het werkprogramma.
Planning	+/-	Trend dat na een (bijna) waterramp, de urgentie voor samenwerking groeit
	+	Nederland kent vanaf 1953 veel ontwikkelingen in het waterbeleid (commissies, normeringen)
	++	Duitsland is bezig met het Nationaal Hoogwaterbeschermingsprogramma op te stellen (<i>Konferenz Hochwasser Berlin</i>) in plaats van de hoogwaterveiligheid per deelstaat
Ambitie	+	Behaalde doelen: Duits-Nederlandse werkgroep Hoogwater was het meest succesvol met onder andere de oplevering van een toets voor de grensoverschrijdende dijkringen en een afgestemd crisis- en calamiteitenplan
	++	Gelderland heeft de ambitie om de afstemming met de deelstaat NRW op meerdere vlakken te vergroten
	+	Deltaprogramma benadert dijkkring 42 als grensoverschrijdende dijkkring

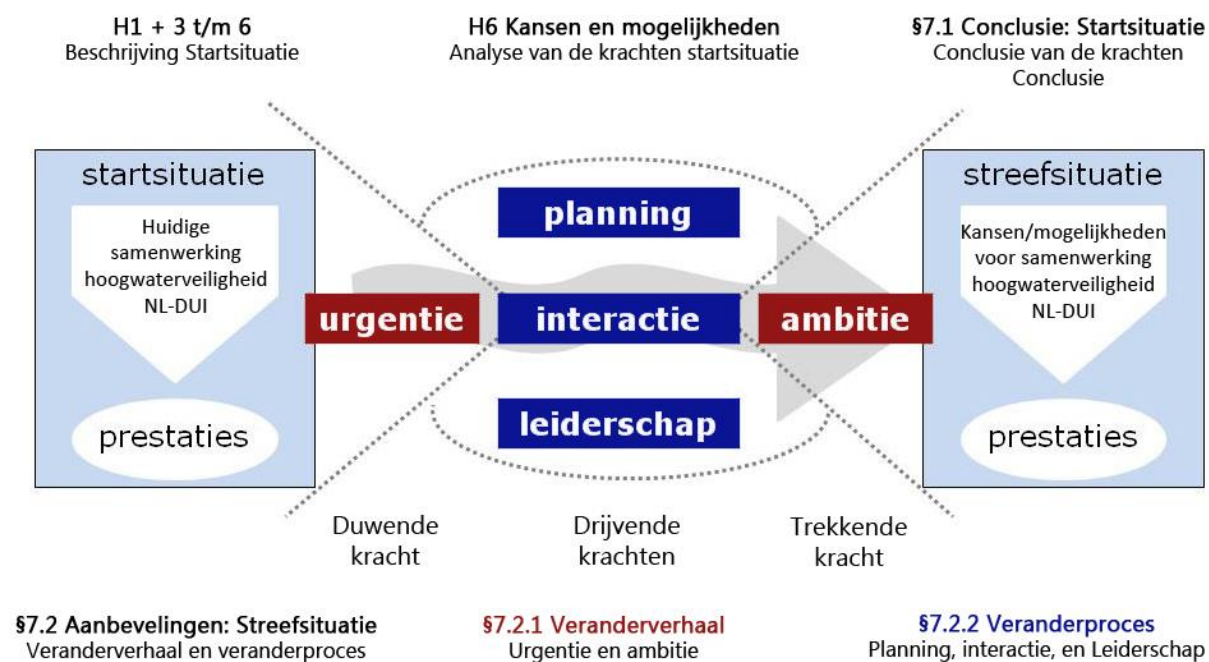
+	Positief voor HWP. Dit kan een kans zijn om via deze kracht mee aan de slag te gaan.
+/-	Kan positief en negatief zijn voor het HWP
-	Negatief voor HWP. Dit is een belemmering waarnaar gekeken moet worden of die opgelost moet worden

Wat zijn de kansen en mogelijkheden voor het HWP om de samenwerking bij de Ooijpolder-Duffelt te verbeteren?

In tabel 'Analyse aan de hand van de krachten' staan alle krachten opgesomd. De grootste kans binnen de kracht urgentie is dat in de bestaande situatie de provincie al inziet dat die de samenwerking in het algemeen met NRW wil oppakken. Een uitdaging is dat het gevoel van noodzaak op nationaal gevoel ontbreekt, hier kan het HWP trachten met beïnvloeding het urgentie gevoel aan te wakkeren. Daarbij zorgt een (bijna) waterramp voor een aflopende periode voor een verhoogde urgentie en afhankelijk van de omvang van de ramp ook op niveau. In de bestaande situatie is de interactie in geval van een ramp goed georganiseerd en is er geleerd dat afspraken met de juiste beslissingsbevoegde gemaakt moeten worden. Het is een uitdaging dat er op dit moment geen partij het voortouw neemt, al doet het HWP dat enigszins op lokaal niveau en deed de Nederlands-Duitse werkgroep Hoogwater dat wel tot voor kort. Een blik op de tijdlijn laat zien dat Nederland en Duitsland verschillen qua waterbeleidsontwikkeling; Nederland is al vanaf 1953 met wisselende normeringen bezig, Duitsland pas vanaf 1993. De bestaande opkomende ambitie van het Deltaprogramma om de dijkkring 42 met merendeels Duitse gronden te erkennen biedt kansen om deze uit te bouwen.

7. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Dit laatste hoofdstuk bestaat uit een conclusie en geeft antwoord op de hoofdvraag: 'In hoeverre kan het HWP bijdragen aan een betere samenwerking tussen Nederland en Duitsland voor grensoverschrijdende gefundeerde en gedragen hoogwaterveiligheidsbesluiten en waar liggen mogelijkheden om in dijkkring 42 de samenwerking te versterken?'. De aanbevelingen geven aan hoe de verandering van start- naar streefsituatie zou moeten verlopen volgens het vijfkrachtenmodel. De aanbevelingen zijn opgedeeld in het veranderverhaal (rood) en veranderproces (blauw). Samen vormen het veranderverhaal en veranderproces de weg van de start- naar de streefsituatie (zie figuur 7.1).



Figuur 7.1: Het vijfkrachtenmodel om verandering te laten slagen (Mars, 2006).

7.1 conclusies: Startsituatie

De onderstaande conclusies vormen de basis waarop de aanbevelingen in de volgende paragraaf zijn gebaseerd.. De inhoudelijke conclusies voor de startsituatie van samenwerking worden als eerste genoemd, omdat die niet specifiek vallen onder een niveau. Puntsgewijs komen de conclusies hieronder aan bod:

- **Nederland heeft voor haar hoogwaterveiligheid andere uitgangspunten dan Duitsland**

Een groot verschil tussen Nederland en Duitsland is dat de Nederlandse overheid haar inwoners een hoge basisveiligheid garandeert (zie tabel 7.1). In Duitsland is waterveiligheid de eigen verantwoordelijkheid van de burger. De Nederlandse (bijna) waterrampen zorgden ervoor dat het hoogwaterbeleid tegenwoordig een proactieve benadering heeft. Duitsland reageert preventief op de hoogwatergebeurtenissen. Ook zit er verschil in de overheidsstructuur. Duitsland heeft een federale structuur en eende Bondsrepubliek met deelstaten die veel bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft. De deelstaten zijn met de bestuurlijk en beslissingsbevoegdheid en op bestuurlijke niveau niet te vergelijken met de provincies van Nederland.

Tabel 7.1: Verschillen tussen Nederland en Duitsland die invloed hebben bij samenwerking ten behoeve van de hoogwaterveiligheid

Verskil in uitgangspunt	Nederland	Duitsland
Overheidsstructuur	Koninkrijk	Federatie
Landschappelijk reliëf	Badkuip (zoals polders onder NAP)	Dal met hogere (droge) delen
(Bijna) waterrampen	1953, 1993, 1995	1995, 2002, 2013
Toekomstige maatgevende afvoer	18.000 m ³ /s	15.000 m ³ /s
De norm van de kans op overstroming in dijkkring 42	1/1250	1/500 tot Düsseldorf, daarna 1/200
Benadering hoogwaterveiligheidsbeleid	Proactief	Preventief
Perceptie	Basisveiligheid	Eigen verantwoordelijkheid
Omgang bedrijfsleven	Informeel	Zakelijk
Taalbarrière	Verschillen in taal, cultuur en omgang	
Houding	Nederland heeft door het succes in watertechnologie export een bepaalde houding ten opzichte van andere landen	

- **Grensoverschrijdende samenwerking in de hoogwaterveiligheidsproblematiek zit op alle niveaus; Europees, nationaal, regionaal en lokaal:**

EUROPEES NIVEAU

- **Er is nu geen afstemming in de grensoverschrijdende hoogwaterveiligheid; niet in de beleidsplannen als de Rijnaivoer.**

Ondanks de afspraken in de Kaderrichtlijn Water en de Richtlijn Overstromingsrisico's wordt tussen Nederland en Duitsland hoogwaterproblemen stroomop- en -afwaarts afgewenteld.

Hoogwaterproblemen worden ook tussen de Duitse deelstaten afgewenteld. Het niet-afwentel principe van de KRW en de ROR omvat een breed kader. Door de kaderstelling van dit begrip bestaat er onduidelijkheid over wanneer afwenteling plaats vindt.

Het is verwonderlijk dat er geen afstemming is over de Rijnaivoer bij Lobith (zie tabel 7.1). De discussie bestaat nog steeds over de afvoer bij Lobith. Er wordt in beide landen een andere afvoer gehanteerd, waardoor afstemming in normeringen en integrale gebiedsplannen met Duitsland ontbreekt.

- **De Richtlijn Overstromingsrisico's van de Europese Unie lost niet het probleem op van de ontbrekende afstemming in de grensoverschrijdende dijkringen.**

De Richtlijn overstromingsrisico's (ROR) is gebaseerd op het niet-afwentel principe. Doordat de ROR een erg open karakter heeft en geen concrete doelen of maatregelen voorschrijft, zullen de door de lidstaten op te leveren overstromingsbeheerplannen alsnog erg van elkaar verschillen en verschillende normen van basisveiligheid hanteren. Het is onwaarschijnlijk dat de basisveiligheid die de EU nastreeft, overeenkomt met de hoge basisveiligheid die Nederland haar inwoners garandeert. Voor de grensoverschrijdende dijkringen blijft er een verschil in veiligheidseisen dat afgestemd moet worden. Structurele afstemming in dijkkring 42 blijft nodig ondanks de ROR. De ROR biedt wel kaders en aanleiding voor afstemming maar vormt niet de oplossing voor de hoogwaterproblematiek in de Ooijpolder-Duffelt.

NATIONAAL NIVEAU

- **Op nationaal niveau vindt geen formele samenwerking plaats tussen Nederland en Duitsland; de politieke urgentie daartoe ontbreekt**

In Den Haag ontbreekt de politieke urgentie voor samenwerking in de hoogwaterveiligheid. In de startsituatie vindt alleen formeel ministerieel contact plaats tussen Nederland en de deelstaat NRW. Minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) Melanie Schultz merkt op dat "water een zwaar onderschat politiek onderwerp is". Zij ziet wel de politieke urgentie voor de hoogwaterveiligheid alleen heeft dit, afgezien van informeel contact tussen de bewindsvoerders van beide landen, nog niet geleid tot formele samenwerking.

- **Duitsland is bezig met rivierverruimende maatregelen**

Dat Duitsland alleen dijkverhoging en –verbetering zou doen is onjuist. Er zijn dijkverleggingen en retentiegebieden aangelegd.

In de *Sonderumweltministerkonferenz Hochwasser* bijeenkomst van alle deelstaatsmilieuministers in de zomer van 2013 in Berlijn werd onder meer gesproken over stroomgebied uitbreiding, aanleg van retentiegebieden in de boven- en middenloop van de Rijn. Deze afspraken worden vastgelegd in een Nationaal Hoogwaterbeschermingsprogramma dat onder de Bondsministerium komt te vallen.

Op dit moment is het niet duidelijk wat de invloed is van de uitgevoerd rivierverruimende maatregelen in Duitsland op de afvoer van de Rijn bij Lobith. Een retentiegebied loopt pas vol vollopen bij een bepaalde afvoer. Op welke afvoer de overlaat is ingesteld, is van belang voor het effect op dewaterstands daling bij Lobith.

REGIONAAL NIVEAU

- **Op regionaal niveau is er sinds 2009 geen intensief samenwerkingsverband actief tussen Duitsland en Nederland.**

De Duits-Nederlandse werkgroep Hoogwater was in het verleden succesvol, maar staat nu op 'stand-by' door het ontbreken van een volgende ambitie. Een probleem is dat de werkgroep bestaat uit ambtenaren en geen politici. De werkgroep heeft daardoor weinig eigen slagkracht en is afhankelijk van het werkprogramma uit de ondertekende verklaring.

LOKAAL NIVEAU

- **Op lokaal niveau leidt het HWP de samenwerking.**

Het HWP neemt op lokaal niveau het leiderschap op zich. Dit vloeit voort uit het aanwezige urgentiegevoel; de invloed van maatregelen is op lokaal niveau direct voelbaar. Aangezien het HWP geen formele machtspositie inneemt is zij afhankelijk van overheidsinstanties op verschillende niveaus. Het probleem dat zich daarbij voordoet is dat waterschappen, provincies en gemeenten alleen contact hebben met de Duitse overheden als het gaat om crisiscommunicatie of regionale grenswateren (zie figuur 7.2). Voor overige grensoverschrijdende waterproblemen is onvoldoende aandacht. Met uitzondering van de gemeente Ubbergen die actief samenwerkt met het HWP.

- **Gemeenten hebben geen zeggenschap in de hoogwaterveiligheid**

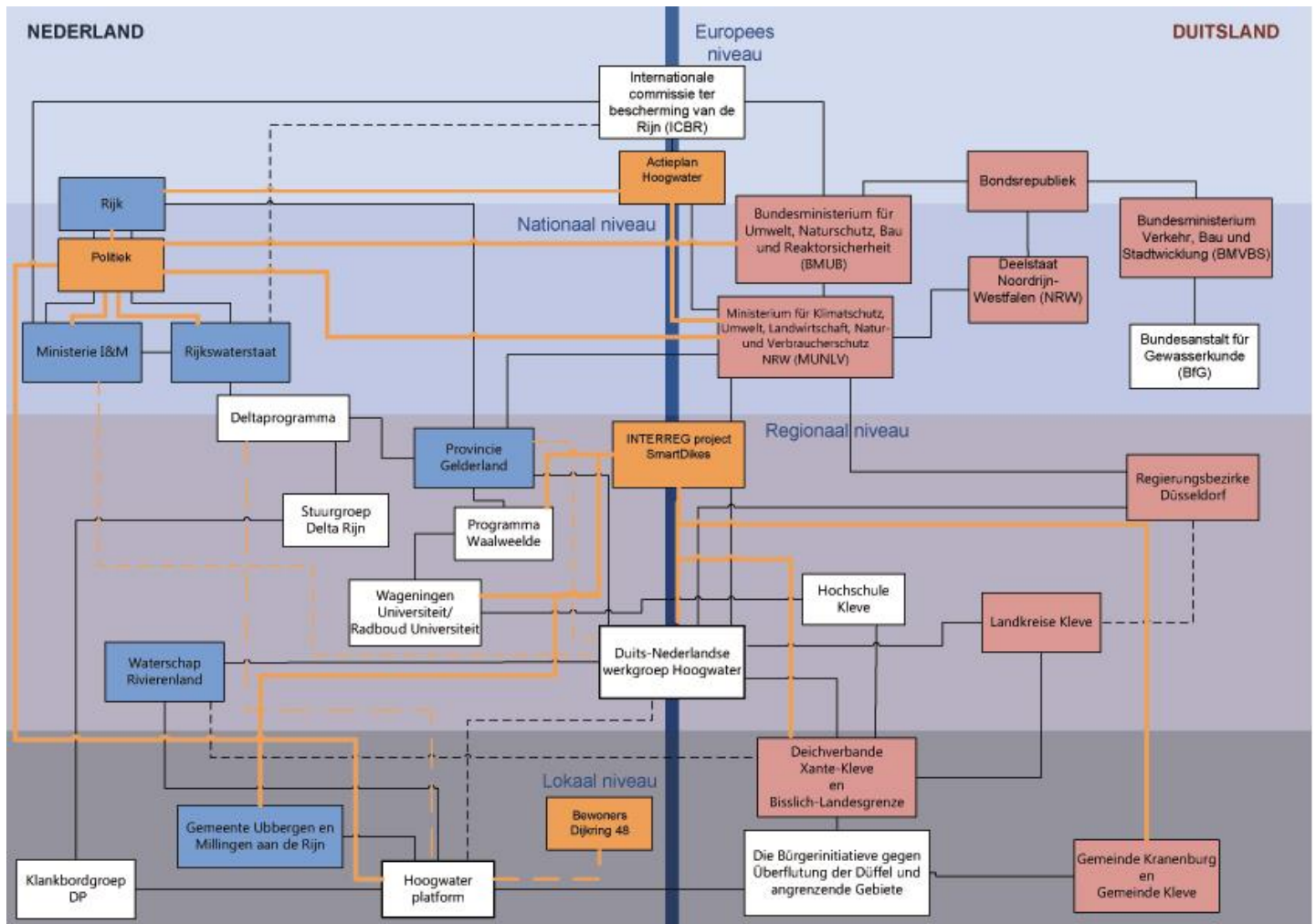
Doordat de gemeenten weinig verantwoordelijkheid hebben in de hoogwaterveiligheid hebben zij geen doorslaggevende bevoegdheid, terwijl de urgentie hoog is. De gemeenten functioneren op deze manier als belangengroep en niet als overheidsorgaan.

Algemene conclusie en doorstap naar de streefsituatie/bevindingen

Het HWP kan niet alleen het grensoverschrijdende probleem oplossen. Daar heeft het HWP niet de machtspositie voor. Daarbij ligt het grensoverschrijdende probleem op alle niveaus, waardoor het probleem ook daar aangepakt en opgelost moet worden. Het HWP kan dat niet alleen.

In de aanbevelingen is daarom gekeken naar wat per niveau veranderd moet worden om het doel van het HWP te bereiken: gedragen en gefundeerde hoogwaterveiligheidsbesluiten voor de toekomst van

dijkkring 42. Per niveau worden de kansen en mogelijkheden genoemd, opgedeeld onder het veranderverhaal (urgentie, ambitie) of het veranderproces (leiderschap, planning, interactie). Daarbij wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag, namelijk in hoeverre het HWP kan bijdragen aan de verandering naar een betere samenwerking. De bijdrage van het HWP zal grotendeels bestaan uit het beïnvloeden van de hogere niveaus en de verantwoordelijke overheidsinstanties wijzen op de ernst van de hoogwaterproblematiek. Wanneer het HWP het bewustzijn van de overheidsinstanties heeft vergroot over het belang van grensoverschrijdende samenwerking, kan het HWP de overheidsinstnties wijzen op de onderstaande kansen. Het wordt het HWP aanbevolen de oranje lijnen in figuur 7.2 uit te zetten.



Figuur 7.2: In het oranje (lijnen) worden de veranderingen van start- naar streefsituatie geschetst.

7.2 Aanbevelingen: Streefsituatie

De aanbevelingen geven de weg van de startsituatie naar de streefsituatie. In figuur 7.2 is in het oranje te zien welke veranderingen er moeten plaatsvinden. De hoogwaterproblematiek heeft urgentie en er is ambitie nodig om de verantwoordelijke partijen daadwerkelijk naar de streefsituatie toe te bewegen. De aanbevelingen voor de urgentie en ambitie staan in het veranderverhaal (eerste paragraaf). Het proces hoe het HWP dit kan bereiken wordt in het veranderproces uitgelegd aan de hand van aanbevelingen op vlak van interactie, planning en leiderschap.

7.2.1 Urgentie en Ambitie (Veranderverhaal)

Het veranderverhaal geeft per niveau aan waar de kansen en mogelijkheden liggen om de urgentie van het hoogwaterproblemen onder de aandacht te brengen bij de overheden onder de aandacht te brengen. Dit is het verhaal dat de partijen daadwerkelijk motiveert om de verandering van start- naar streefsituatie in te zetten. De onderstaande aanbevelingen kunnen het HWP helpen om het veranderverhaal te communiceren.

- **Zorg voor dezelfde uitgangspunten in de hoogwaterveiligheid**

In het begin van contact tussen Nederlandse en Duitse partijen, is het belangrijk om de uitgangspunten open te leggen en de verschillen van tabel 7.1 te erkennen. Hierdoor ontstaat het gedeelde besef dat er eenduidigheid moet komen over deze uitgangspunten.

- **Creëer een gedeelde urgentie en ambitie ten aanzien van de Rijnafvoer, staar je niet blind op cijfers (de 18.000 m³/s bij Lobith)**

Het noemen van de maatgevende afvoer van 18.000 m³/s bij Lobith als een surreëel hoge afvoer heeft als gevolg dat er een directe weerstand kan ontstaan bij degene of partij, waarmee wordt gecommuniceert. Praat over waarom de Rijnafvoer niet is afgestemd met Duitsland en blijf niet in de cijfers hangen. Het gaat om het feit dat er een verschillen in uitgangspunten zijn. De verschillen in uitgangspunten dienen eerst erkend te worden voordat afstemming in de hoogwaterveiligheid plaats kan vinden. Pas dan kan er een gedeelde urgentie en ambitie gecreëerd worden bij de betrokken overheidsinstanties.

- **Maak per niveau gerichte afspraken voor grensoverschrijdende samenwerking**

Tussen Nederland en Duitsland moeten afspraken worden gemaakt op zowel nationaal niveau, regionaal niveau als op lokaal niveau. Hierbij dienen gemaakte afspraken naar alle niveaus gecommuniceerd te worden om verwarring of tegenstrijdige afspraken te voorkomen. De gebrekkige grensoverschrijdende afstemming bij de Betuwelijn toont aan dat afspraken nodig zijn met zowel de Bondsrepubliek als de deelstaten.

EUROPEES NIVEAU

- **ICBR moet de focus leggen op de Richtlijn overstromingsrisico's (waterkwantiteit) en minder op de Kader richtlijnwater (waterkwaliteit).** (ambitie en urgentie)

Het ICBR richt zich van origine op de waterkwaliteit van de Rijn, terwijl met de klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling de waterkwantiteit een hogere urgentie heeft. Het Rijk zal stimulerend op moeten treden tijdens de ICBR vergaderingen om deze verandering teweeg te brengen.

- **Draag zorg voor een integrale stroomgebiedsbenadering** (urgentie en ambitie)

De afvoer van de Rijn hangt af van de toevoer uit het stroomgebied. Daarom is het nodig deze ook als zodanig te benaderen. Een integrale stroomgebiedsbenadering bekijkt het systeem als geheel, waardoor er probleemgerichte oplossingen gemaakt kunnen worden. Nederland en Duitsland kijken nu beiden niet over de landsgrenzen heen voor afgestemde oplossingen en maatregelen. Wanneer er een gezamenlijke benadering wordt toegepast, kan er onderzocht worden wat de Rijnafvoer is en wat de invloed is van de maatregelen stroomop- en afwaarts.

Via de Nederlandse politiek en het Actieplan Hoogwater van het ICBR kan deze benadering worden geïntroduceerd. Voor het HWP is dit te hoog gegrepen, maar de stroomgebiedsbenadering is wel belangrijk om mee te nemen in het veranderverhaal.

NATIONAAL NIVEAU

- **Politieke urgentie moet op nationaal niveau voor de hoogwaterveiligheid worden vergroot** (urgentie)
- **Nederland moet samen met andere landen langs de Rijn onderzoek doen naar de kosten en baten van rivierverruimende maatregelen langs het stroomgebied van de Rijn** (ambitie en urgentie)

Het is mogelijk om door middel van rivierverruimende maatregelen langs de Rijn in Zwitserland en Duitsland de waterstand van de Rijn in Nederland te verlagen. De Grensmaas en Interreg IRMA-SPONGE zijn twee voorbeelden van projecten waarbij Nederland rivierverruimende maatregelen in een buurland gefinancierd heeft. De Duits-Nederlandse groep kan een onderzoek uitvoeren om de kosten-baten te inventariseren voor het aanleggen van rivierverruimende maatregelen zoals retentiegebieden langs de Rijn. Wanneer de kosten-baten positief uitvallen kan Nederland geld investeren in rivierverruimende maatregelen op landgrond van een lidstaat en kan Nederland besparen op de rijksbegroting.

- **Nederland moet aanhaken bij het opstellen van het Nationaal Hoogwaterbeschermingsprogramma van Duitsland** (ambitie)

Er is een kans voor Nederland om aan te haken op het *National Hochwasserschutzprogramm* dat de deelstaatsmilieuministers aan het ontwikkelen zijn met het Duitse Bondsministerie voor milieu (ambitie). Nederland kan op deze manier op nationaal niveau samenwerken met het Bondsministerie in plaats van met elke deelstaat afzonderlijk.

REGIONAAL NIVEAU

- **De provincie Gelderland moet initiatief nemen om de regionale samenwerking nieuw leven in te blazen.** (ambitie)

Sinds 2009 ontbreekt op regionaal niveau de intensieve samenwerking met Duitsland, mede doordat er geen invulling is gegeven aan het werkprogramma. De Duits-Nederlandse werkgroep staat hierdoor op 'stand-by'. Als het programma weer een concrete invulling krijgt betekent dit dat de Duits-Nederlandse werkgroep opnieuw ingezet kan worden om regionale samenwerking te intensiveren.

7.2.2 Planning, Interactie en Leiderschap (Veranderproces)

Onder het veranderproces worden de drijvende krachten (planning, interactie en leiderschap) verstaan. Het veranderproces is het proces dat nodig is om verandering op gang te brengen: wie neemt er het leiderschap op zich en welke stappen zijn nodig om tot de streefsituatie te komen moet gaan nemen, waar gericht het veranderverhaal vertelt moet worden.

De eerste aanbeveling is niet specifiek gericht op het HWP. De rest van de punten wel.

- **De Duits-Nederlandse werkgroep moet worden aangestuurd door een Minister en/of Gedeputeerde** (leiderschap en planning)

De Duits-Nederlandse werkgroep bestaat uit ambtenaren, er ontbreekt directe politieke sturing waardoor de werkgroep relatief weinig invloed kan uitoefenen. Sturing vanuit de politiek geeft de werkgroep een betekenisvolle rol. Op deze manier kan de werkgroep ondernemender zijn en een eigen invulling geven aan haar werkzaamheden (in het werkprogramma). Gedeputeerde Josan Meijers van de provincie Gelderland heeft de ambitie om afstemming te zoeken met de deelstaat NRW op meerdere vlakken, zoals de hoogwaterveiligheid en transport corridors. Gedeputeerde Josan Meijers of Minister Melanie Schultz kan worden ingezet als voorzitter om de Duits-Nederlandse werkgroep een beslissende bevoegdheid te geven (zie stippelijijn op figuur 7.2).

De onderstaande aanbevelingen en adviezen zijn voor het HWP opgesomd:

▪ **Verander van een aanvechtende- naar een aanjagende rol in bestaand netwerk en betrek hierbij de politiek** (interactie)

Verspreid het veranderverhaal binnen het bestaande netwerk (zie figuur 7.2). Het wordt het HWP aangeraden om de lijnen naar de politiek uit te zetten, met in het bijzonder Melanie Schultz. De Minister van Infrastructuur en Milieu ziet de urgentie in van grensoverschrijdende samenwerking. De politiek kan op deze manier aanhaken op het Nationaal Hoogwaterbeschermingsprogramma dat Duitsland aan het ontwikkelen is. Wanneer er aangehaakt wordt bij het Nationaal Hoogwaterbeschermingsprogramma worden toekomstige maatregelen in Duitsland voor het stroomgebied van de Rijn inzichtelijk. Het Nationaal Hoogwaterbeschermingsprogramma is een manier om het hoogwaterveiligheidsprobleem op de Nederlandse politieke agenda te krijgen. Wanneer dit gebeurt, volgt er contact tussen het Rijk en de Bund (zie stippellijn figuur 7.2). Het HWP verandert dan van reagerende naar een meedenkende partij.

▪ **Zoek jongere leden en houdt lokaal het leiderschap**

Het HWP moet zorgen dat ze blijft bestaan als lokale leider. Hiervoor zijn jongere leden nodig, gezien de pensioengerechtigde leeftijd van de actieve leden. De jonge aanwas kan worden gevonden worden in de Ooijpolder of vanuit de master Transnational Watermanagement. Deze studenten zijn gespecialiseerd in het grensoverschrijdend watervakgebied en hebben de helft van hun tijd in Duitsland gestudeerd waardoor ze de grenssituatie begrijpen. Ze zijn daardoor uitermate geschikt als nieuwe HWP leden.

▪ **Haak aan bij het Interreg project SmartDikes** (interactie)

Het HWP heeft toegezegd aan te haken bij het Interreg European SmartDikes. Dit leidt tot de volgende kansen:

- Opereer als ambassadeur om een scholengemeenschap op te zetten voor grensoverschrijdende samenwerking, vanuit het Interreg European SmartDikes (Van Hall Larenstein, Radboud Universiteit, Hochschule Kleve en Universiteit Duisburg-Essen)
- Gebruik de Interreg subsidies van European SmartDikes om de jonge aanwas in te zetten en daarvoor te betalen.

▪ **Noem het gebied niet 'Ooijpolder-Duffelt' maar 'grensoverschrijdende dijkkring 42'** (interactie)

Door niet meer te communiceren over het gebied de Ooijpolder-Duffelt maar grensoverschrijdende dijkkring, wordt er meer bewustwording gecreëerd over het bestaan van de grensoverschrijdende dijkkring. Op deze manier kan de noodzaak van grensoverschrijdende samenwerking gestimuleerd worden

▪ **Maak een waterbegrippenlijst om de taal- en cultuurbarrière op te lossen** (interactie)

Samen met de Bürgerinitiative kan deze lijst (met schetsen en illustraties) opgesteld worden om verwarringen in hoogwaterveiligheidstermen te voorkomen. Tevens kunnen in de lijst de verschillen in uitgangspunt aangestipt worden zoals de basisveiligheid perceptie in Nederland en eigen verantwoordelijkheid in Duitsland, zie tabel 7.1. Dit zorgt voor een gedeeld bewustzijn (mutual gain) van elkaars uitgaanspositie.

▪ **Haak aan bij het onderzoek van het Deltaprogramma voor de dijkteruglegging Bizonbaai/nevengeul bij Groenlanden (positie van reageren naar meedenken)**

Het Deltaprogramma heeft verschillende plannen gehad en heeft nu besloten een onderzoek te starten naar de afvoer verlagende mogelijkheden van de Rijn bij Lobith. Het HWP kan hier haar

verdiensten als lokale vertegenwoordiger aanbieden en op deze manier van een reagerende positie naar een meedenkende positie te gaan.

▪ **Betrek de inwoners van dijkkring 48 in het veranderverhaal en –proces** (interactie)

Bovengelegen dijkkring 48 heeft dezelfde grensoverschrijdende problematiek als dijkkring 42, met als groot verschil dat de schade bij binnendijkse overstroming in de Liemers meer inwoners treft. Bovenbeschreven veranderverhaal zal de inwoners aanspreken door de grote overeenkomsten in het grensoverschrijdende probleem van ontbrekende afstemming.

Door gezamenlijk met dijkkring 48 op te trekken, wordt de noodzaak van grensoverschrijdende samenwerking wijder verspreid. Hierdoor wordt de schaal van het probleem vergroot. Doordat dijkkring 42 niet meer een uitzondering is met de vraag naar grensoverschrijdende samenwerking.

Tot slot:

Dit onderzoek leert dat de hoogwaterproblematiek van de grensoverschrijdende dijkkring 42 niet alleen lokaal kan worden opgelost. Om daadwerkelijk invloed uit te kunnen oefenen is het van belang om op alle overheidsniveaus actie te ondernemen. Het HWP is een belangrijke speler die invloed probeert uit te oefenen op alle niveaus. Het succes van het HWP is afhankelijk van de vraag of er politiek gehoor is naar hun boodschap. Dat Minister Melanie Schultz heeft aangegeven dat “water een zwaar onderschat politiek onderwerp is” is een kans die het HWP moet benutten. Het HWP zal vooral moeten inzetten op de kracht interactie. De urgentie en ambitie moeten op Europees en nationaal niveau onder de aandacht worden gebracht en op de politieke agenda komen te staan. De hogere niveaus zijn nodig om lokaal het grensoverschrijdende probleem van ontbrekende afstemming over bijvoorbeeld de Rijnafvoer op te lossen. Aangezien het verspreiden van het veranderverhaal een massale opgave is, zal de belangrijkste aanbeveling het uitbreiden van de capaciteit van het HWP zijn. Dit kan ten eerste gedaan worden door dijkkring 48, die bij binnendijkse overstroming grotere schade heeft dan dijkkring 42, te betrekken in het verspreiden van de urgentie van het hoogwaterprobleem. Verder kan capaciteit gevonden worden door aansluiting bij het Interreg voorstel European SmartDikes en door via de interregsubsidie studenten van Transnational Watermanagement in te huren. Gelet op de geringe samenwerking tussen Duitsland en Nederland en de verantwoordelijke (regionale) overheden in het stroomgebied, is het belangrijk dat het HWP als lokale waakhond blijft bestaan en haar positie en haar netwerk weet te versterken en behouden.

Alleen wanneer er op hogere niveaus verandering plaatsvindt, kan er voor de lange termijn structurele afstemming tussen Nederland en Duitsland komen voor grensoverschrijdende hoogwaterveiligheid in dijkkring 42.

BRONNENLIJST

Literatuur:

- Beemsterboer, P., Jülich, W., & Renout, A. (2002). *Jaarverslag 1999 - 2000 Rijn*. RIWA. Schiedam: B.V. Drukkerij De Eendracht.
- Breeman, G., Goverde, H., & Termeer, K. (2009). *Governance in de groen-blauwe ruimte*. Assen: van Gorkum.
- Delen, K. (2013). *Specifiek Kader Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Gelderland-Zuid*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen.
- Dibbets, I. (2002). *Verrassende resultaten door grensverleggend denken*. Kleve: Euregio Rijn-Waal.
- Duits-Nederlandse werkgroep. (z.d.). *Rijn kent geen grenzen*. Apeldoorn: Drukmotief.
- EU. (2007). Richtlijn 2007/60 EG van het Europees Parlement en de Raad over beoordeling en beheer overstromingsrisico's. *Publicatieblad van de Europese Uni*, 31.
- Euregio Rijn-Waal. (z.d.). Flyer Euregio-Ambassadeurs. *Een grensoverschrijdend netwerk van de Euregio Rijn-Waal*. Kleve, Duitsland: Euregio.
- Europa Decentraal. (2014). *Grensoverschrijdende samenwerking*. Opgeroepen op april 24, 2014, van europadecentraal.
- Europees Parlement. (2007). *Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's*. Straatsburg: Publicatieblad van de Europese Unie.
- Hendriks, R., & van Nieuwenhuijzen, L. (2011). *Beoordelingsrapport Toets op Veiligheid 2011 - derde toetsronde primaire waterkeringen -*. Arnhem: Provincie Gelderland.
- Janssen, J. (2004). *Mein Rhein, dein Rhein - onze Rijn?* Twente: Universiteit Twente.
- Joosten, C., & van de Lockant, A. (2001). *Retentie in de Ooijpolder*. Velp: Hogeschool van Hall Larenstein.
- Lammersen, R. (2004). *Grensoverschrijdende effecten van extreem hoogwater op de Niederrhein*. Düsseldorf : Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.
- Luteijn, D. (2002). *Commissie Noodoverloopgebieden*. z.p.: Anker Drukkers.
- Mars, A. (2008). *Hoe krijg je ze mee?* Assen: Van Gorkum.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2010). *Brochure Europese richtlijn overstromingsrisico's (ROR)*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2008). *Implementatieplan EU-Richtlijn Overstromingsrisico's (Richtlijn 2007/60/EG)*. z.p.: Directoraat-Generaal Water.

- (2009). *Nationaal Waterplan 2009 - 2015*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Noordhoff Atlasproducties. (2010). *De Bosatlas van Nederland Waterland*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Parmet, B. (2008). *Samen werken met water*. Alkmaar: Hollandia Printing.
- Projectbureau VNK2. (2012). *Overschrijdingskansen en overstromingskansen*. z.p.: Projectbureau VNK2.
- Projectteam stroomgebiedbeheerplannen. (2009). *Stroomgebiedbeheersplan Rijndelta Nederland 2009-2015*. Deventer: Thieme.
- Provincie Gelderland. (2012). *Gemeenschappelijke Verklaring over Samenwerking op het gebied van duurzame Bescherming tegen Hoogwater*. Den Haag: Ministerie van Milieu en Infrastructuur.
- Roth, D., Warner, J., & Winnubst, M. (2006). *Een noodverband tegen hoog water*. Wageningen: Wageningen UR.
- Sanders, H. (2013, mei 2). Bericht Hoogwaterplatform. *Een nieuwe dreiging: De Ooijpolder als retentiegebied*. Nijmegen, Gelderland, Nederland: Hoogwaterplatform.
- Silva, w., & e.a. (2009). *Risicoanalyse grensoverschrijdende dijkringen Niederrhein*. Aken: Duits-Nederlandse Werkgroep Hoogwater.
- Staf deltacommissaris. (2014). *Werken aan de Delta*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Stuurgroep Delta-Rijn. (2013). *Voorkeurstrategie Waal en Merwed*. Arnhem: Provincie Gelderland.
- ten Brinke, W., & Bannink, B. (2004). *Risico's in bedijkte termen*. Amersfoort: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en milieu.
- Van der Molen, J. (2011). *Crossing Borders*. Coevorden: Waterschap Velt en Vecht.
- van der Most, H., Baan, P., & Klijn, F. (2006). *Differentiatie in bescherming tegen overstromingen*. Delft: Dienst Weg- en Waterbouwkunde.
- van Doornik, W. (2013). *Reconstructie van het hoogwater in de Rijn van 1374 en de gevolgen voor de huidige situatie*. Enschede: Universiteit Twente.
- van Eijsbergen, E., van de Geer, I., & Poot, K. (2007). *Water veiligheid Begrippen begrijpen*. Den Haag: Drukkerij Palace Print.
- Vergouwe, R., & van den Berg, M. (2012). *Overstromingsrisico Dijkkring 42 Ooij en Millingen*. Lelystad: Rijkswaterstaat waterdienst.
- Voorsluijs, E. (2013). *Kansrijke strategieën Waal, Merwed*. Arnhem: Provincie Gelderland.

Wiering, M. (2010, Juni). Grenzen aan de samenwerking in het Rijnstroomgebied. *Geologie*, pp. 34,35.

Yska, D. (2009). *Van Deltacommissie tot Deltacommissie*. Twente: Universiteit Twente.

Websites:

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. (2014, Januari 24). *Bundes- und Landesbehörden*. Opgeroepen op April 29, 2014, van bmub.bund:
<http://www.bmub.bund.de/bmub/bundes-und-landesbehoerden/>

Commissie Luteijn. (2002). *Eindrapport Commissie Luteijn*. Den Haag: Van Sluis Consultants.

DBpedia. (z.d.). *Stadsregio Arnhem Nijmegen*. Opgeroepen op Mei 2, 2014, van dbpedia:
http://dbpedia.org/page/Stadsregio_Arnhem_Nijmegen

De Gelderlander. (2013, December 8). *Limburg 'herdenkt' hoogwater 1993*. Opgeroepen op maart 14, 2014, van Gelderlander: <http://www.gelderlander.nl/regio/maasland/limburg-herdenkt-hoogwater-1993-1.4129703>

de Wit, T. (2013, Juli 5). *Noodtoestand Duitsland voorbij*. Opgeroepen op Mei 30, 2014, van NOS:
<http://nos.nl/artikel/526267-noodtoestand-duitsland-voorbij.html>

Digibron. (2002, April 27). *Commissie-Luteijn wijst zes overloopgebieden aan*. Opgeroepen op April 17, 2014, van Digibron kenniscentrum gereformeerde gezindte:
<http://www.digibron.nl/search/detail/012dcc086bb7343d62b2713c/commissie-luteijn-wijst-zes-overloopgebieden-aan>

Dute, H. (z.d.). *De grote overstroming in 1926*. Opgeroepen op April 15, 2014, van Weerstation-borculo: <http://dute.home.xs4all.nl/overstroming%201926.htm>

Eerste kamer der Staten-Generaal. (z.d.). *Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water*. Opgeroepen op April 24, 2014, van Eerste kamer:
https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/28808_implementatiewet_eg

Europese commissie. (2014, maart 12). *Infrastructure - TEN-T - Connecting Europe*. Opgeroepen op me 8, 2014, van EC europa:
http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/index_en.htm

Gemeente Nijmegen. (2012, September 21). *De ryze stroomgod*. Opgeroepen op April 14, 2014, van Huis van de Nijmeegse geschiedenis:
http://www.huisvandenijmeegsegeschiedenis.nl/info/49_De_Gryze_stroomgod

Gemeente Nijmegen. (z.d.). *Rijksmonument Ooyse Schependom*. Opgeroepen op mei 6, 2014, van Nijmegen: http://www.nijmegen.nl/gns/index/monumenten/on_nivo5.asp?id=170941709

Gemeente Rijnwaarden. (z.d.). *De Rijn*. Opgeroepen op April 11, 2014, van Rijnwaarden:
http://www.rijnwaarden.nl/rijnwaarden-in-beeld/de-rijn_283/

ICBR. (2012, Februari 19). *Actieplan Hoogwater*. Opgeroepen op Mei 2, 2014, van Internationale samenwerking Rijn: <http://www.iksr.org/index.php?id=123&L=2>

- ICBR. (2012, februari 14). *Verdrag inzake de bescherming van de Rijn*. Opgeroepen op Mei 7, 2014, van Iksr: <http://www.iksr.org/index.php?id=33&L=2>
- Jauch, K. (2003, Augustus 27). Opgeroepen op maart 12, 2014, van <http://www.duitslandweb.nl/actueel/uitgelicht/2003/8/De+schade+van+de+Jahrhundertflut.html>
- Jongejan, B. (2007, Juli 27). *Watersnood is geen exclusief Nederlands probleem*. Opgeroepen op Mei 30, 2014, van Trouw: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1412925/2007/07/27/Watersnood-is-geen-exclusief-Nederlands-probleem.dhtml>
- Joustra, E. (z.d.). *Proeftuinen*. Opgeroepen op Juni 2, 2014, van Deltaprogramma: <https://deltaprogramma.pleio.nl/groups/profile/19493772/proeftuinen>
- Kpuc. (2010, Maart 29). *De Rijn is korter dan gedacht*. Opgeroepen op April 11, 2014, van Waar Maar Raar: http://www.waarmaarbaar.nl/pages/re/51418/De_Rijn_is_korter_dan_gedacht_.html
- Ministerie Economische zaken. (z.d.). *Europese subsidies*. Opgeroepen op april 21, 2014, van Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-subsidies/europese-structuur-en-investeringsfondsen/europese-subsidieregeling-interreg>
- Ministerie Infrastructuur en Milieu. (2007, April 25). *Europees Parlement akkoord met Hoogwaterrichtlijn*. Opgeroepen op April 23, 2014, van rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2007/04/25/europees-parlement-akkoord-met-hoogwaterrichtlijn.html>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (z.d.). *EU-essentieel Boetes en dwangsommen*. Opgeroepen op April 24, 2014, van Minbuza: <http://www.minbuza.nl/ecer/eu-essentieel/inbreukprocedures/boetes-en-dwangsommen.html>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2011, December 30). *Factsheet Bestuursakkoord Water*. Opgeroepen op April 22, 2014, van Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2011/12/30/factsheet-bestuursakkoord-water.html>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2013, april 26). *Minister Schultz kiest nieuwe aanpak voor bescherming tegen het water*. Opgeroepen op april 2, 2014, van Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/nieuwsoverzicht?keyword=Minister+Schultz+kiest+nieuw+aanpak+voor+bescherming+tegen+het+water&period-from=&period-to=&department=>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2013, september 4). *Nederland en Vlaanderen: handen ineen voor hoogwaterveiligheid*. Opgeroepen op Mei 7, 2014, van Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/09/04/nederland-en-vlaanderen-handen-ineen-voor-hoogwaterveiligheid.html>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (sd). *Hoogwater*. Opgeroepen op april 17, 2014, van Rijkswaterstaat: <http://www.rijkswaterstaat.nl/water/veiligheid/hoogwater/>

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (z.d.). *Controleren en verbeteren waterveiligheid*.
Opgeroepen op april 25, 2014, van Rijksoverheid:
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/water-en-veiligheid/controleren-en-verbeteren-waterveiligheid>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (z.d.). *Europese subsidieregeling Interreg*. Opgeroepen op April 24, 2014, van Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-subsidies/europese-structuur-en-investeringsfondsen/europese-subsidieregeling-interreg>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (z.d.). *MKBA symposium door Platform 31*. Opgeroepen op april 24, 2014, van Rijkswaterstaat:
http://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/economische_evaluatie/nieuwsbrieven/september2013/mkbasymposiumdoorplatform31.aspx
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (z.d.). *Nationaal Waterplan 2009-2015*. Opgeroepen op April 22, 2014, van Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2009/12/01/nationaal-waterplan-2009-2015%5B2%5D.html>
- Ministerie VROM. (1999, december 21). *Meer dan 140 miljoen Euro voor bestrijding wateroverlast*.
Opgeroepen op Mei 1, 2014, van nbdc:
<http://www.nbdc.nl/cms/show/id=509982/contentid=7579>
- NGB. (z.d.). *Interview Mieke Bloemendaal (Hoogwater Betuwe, winter 1995)*. Opgeroepen op april 15, 2014, van Burgemeesters: <http://www.burgemeesters.nl/bloemendaal>
- Overheid.nl. (2009, December 22). *Waterwet*. Opgeroepen op Mei 5, 2014, van Overheid:
http://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/geldigheidsdatum_05-06-2014
- Overmars, B. (z.d.). *X-Regio*. Opgeroepen op Mei 2, 2014, van x-border-gdi: <http://www.x-border-gdi.org/nl/projecten/projectdetails/project/x-regio-weiterhin-sicher-arbeiten/index.html>
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2012). *Europese Kaderrichtlijn Water*. Opgeroepen op April 24, 2014, van Compendium voor de Leefomgeving:
<http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl1412-Kaderrichtlijn-water.html?i=16-114>
- Rijksoverheid. (z.d.). *Controleren en verbeteren waterveiligheid*. Opgeroepen op April 23, 2014, van Water en veiligheid: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/water-en-veiligheid/controleren-en-verbeteren-waterveiligheid>
- Rijksoverheid. (z.d.). *Actieplan Hoogwater 1995 - 2005*. Opgeroepen op Mei 2, 2014, van Helpdeskwater: http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/publicaties-krw/publicaties-europees/item_27240/@16760/actieplan_hoogwater/
- Rijksoverheid. (z.d.). *Bestuursakkoord Water*. Opgeroepen op Juni 2, 2014, van Helpdeskwater:
<http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/bestuursakkoord/>

Rijksoverheid. (z.d.). *EU Richtlijn Overstromingsrisico's*. Opgeroepen op Mei 26, 2014, van Helpdesk Water: <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/eu-richtlijn/>

Rijkswaterstaat. Dijkringenkaart. *Dijkkring*. Helpdesk water.

Rijkswaterstaat. (z.d.). *Duurzame gebiedsontwikkeling*. Opgeroepen op Juni 2, 2014, van RWS leefomgeving: <http://www.rwsleefomgeving.nl/onderwerpen/dgo/>

Rohlof, N. (z.d.). *E-consultatie Vegetatielegger*. Opgeroepen op Mei 27, 2014, van CCPC Conclusion: <http://ccpc.conclusion.nl/CCPC/Omgeving/Cases/E-consulting-Vegetatielegger.aspx>

Rosenthal, U. (1960, april 8). *Officiële bekendmaking Tractatenblad*. Opgeroepen op mei 6, 2014, van Overheid: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/trb-2011-20.html>

RvdR. (z.d.). *Uiterwaardvergraving Millingerwaard*. Opgeroepen op april 24, 2014, van Ruimte voor de rivier: <http://www.ruimtevoorderivier.nl/waar-doen-wedit/projecten/gelderland/uiterwaardvergraving-millingerwaard/>

Samenwerking Noord-Nederland. (z.d.). *Samenwerking over de grens: INTERREG*. Opgeroepen op April 24, 2014, van SNN: <http://www.snn.eu/subsidies/samenwerking-over-de-grens-interreg/>

Sanders, H. (2013, mei 2). *Bericht Hoogwaterplatform*. Opgeroepen op april 8, 2014, van Hoogwaterplatform: http://hoogwaterplatform.nl/dmdocuments/bericht_hwp_2mei2013.pdf

Siereveld, J. (2013, oktober 10). *Top-down of bottom-up?* Opgeroepen op april 24, 2014, van P&B improvement: <http://www.penbimprovement.com/leiderschap/leidinggeevenden/top-down-bottom-up/>

Spaces van Wil. (2014). *4 Februari 2014 Graafwerk in Kekerdom - Millingen polder*. Opgeroepen op juni 3, 2014, van Whmgipman: <http://whmgipman.wordpress.com/2014/02/04/4-februari-2014-graafwerk-in-de-kekerdom-millingen-polder/>

Tweede Kamer der Staten Generaal. (2014, Januari 6). *Het belang van de EU in Nederland*. Opgeroepen op April 24, 2014, van tweede kamer: http://tweedekamer.nl/hoe_werkt_het/tweede_kamer_en_europa/belangEU/index.jsp?

Undine . (z.d.). *Das Hochwasser des Rheins im Dezember 1925 / Januar 1926*. Opgeroepen op april 15, 2014, van Undine: <http://undine.bafg.de/servlet/is/19119/>

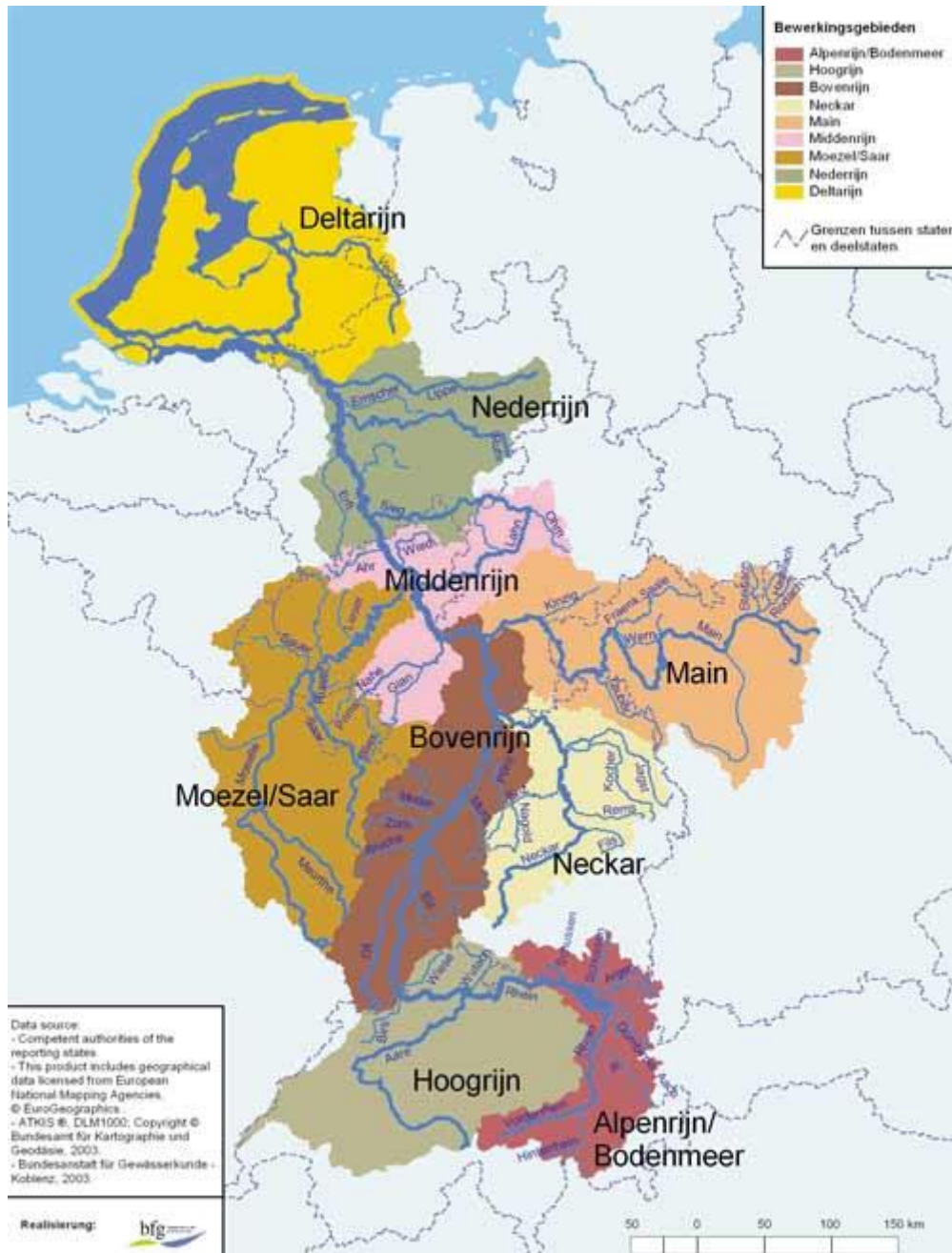
Unie van Waterschappen. (2014). *Hoogwaterbeschermingsprogramma*. Opgeroepen op Juni 3, 2014, van UVW: <http://www.uvw.nl/beleidsveld-hoogwaterbeschermingsprogramma.html>

Unie van Waterschappen. (z.d.). *Nieuw Waterbeleid*. Opgeroepen op April 17, 2014, van Water.nl: http://www.water.nl/waterbeleid_21e_eeuw.htm

Verrijp, A., & Willems, G. (2014, Maart). *Duitsland*. Opgeroepen op April 29, 2014, van landenweb: <http://www landenweb.net/duitsland/samenleving/>

- Vreugdenhil, B. (2011). *West European Climate Corridor*. Arnhem: Provincie Gelderland.
- Wandelen in de Ooijpolder. (2014). 5. *Thornse Molen*. Opgeroepen op Mei 30, 2014, van wandelenindeooijpolder:
<http://www.wandelenindeooijpolder.nl/Wandelroutes?group=28&artikel=153>
- Water.nl. (2008). *Waterbeleid 21 eeuw*. Opgeroepen op april 17, 2014, van WebGenerators:
http://www.water.nl/waterbeleid_21e_eeuw.htm
- Waterforum. (2008, augustus 28). Overstromingsverzekering noodzaak door groei buitendijks bouwen. *Waterforum online*.
- Waterschap Rivierenland. (z.d.). *Deltaprogramma deelprogramma rivieren*. Opgeroepen op April 23, 2014, van WaterschapRivierenland:
http://www.waterschaprivierenland.nl/werk_uitvoering/waterbeheer/projecten/deltaprogramma/deelprogramma
- Waterschap Rivierenland. (z.d.). *Waterbeheerprogramma 2016-2021*. Opgeroepen op mei 1, 2014, van waterschaprivierenland:
http://www.waterschaprivierenland.nl/werk_uitvoering/waterbeheer/projecten/waterbeheerprogramma
- Waterschap Vallei en Veluwe. (z.d.). *Geschiedenis van de waterschappen in Nederland*. Opgeroepen op april 2, 2014, van vallei-veluwe: <http://www.vallei-veluwe.nl/organisatie/geschiedenis/geschiedenis->
- Watervragen. (2013). *Waterkeringen*. Opgeroepen op Juni 2, 2014, van Watervragen:
<http://www.watervragen.nl/waterkeringen>
- Watervragen. (z.d.). *Rivierdijken*. Opgeroepen op Mei 31, 2014, van Watervragen rivierdijken:
<http://www.watervragen.nl/rivierdijken>
- Wikimedia Foundation, Inc. (2014, januari 30). *Governance*. Opgeroepen op april 24, 2014, van Wikipedia: <http://nl.wikipedia.org/wiki/Governance>
- Zbinden, P. (1999, Mei 31). *De zware regen in Alpengebied in mei 1999*. Opgeroepen op April 16, 2014, van Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut:
http://www.knmi.nl/cms/content/14370/de_zware_regen_in_het_alpengebied_in_mei_1999

Bijlage 1: Deelstroomgebieden kaart Rhein



Bijlage 2: Type waterkeringen

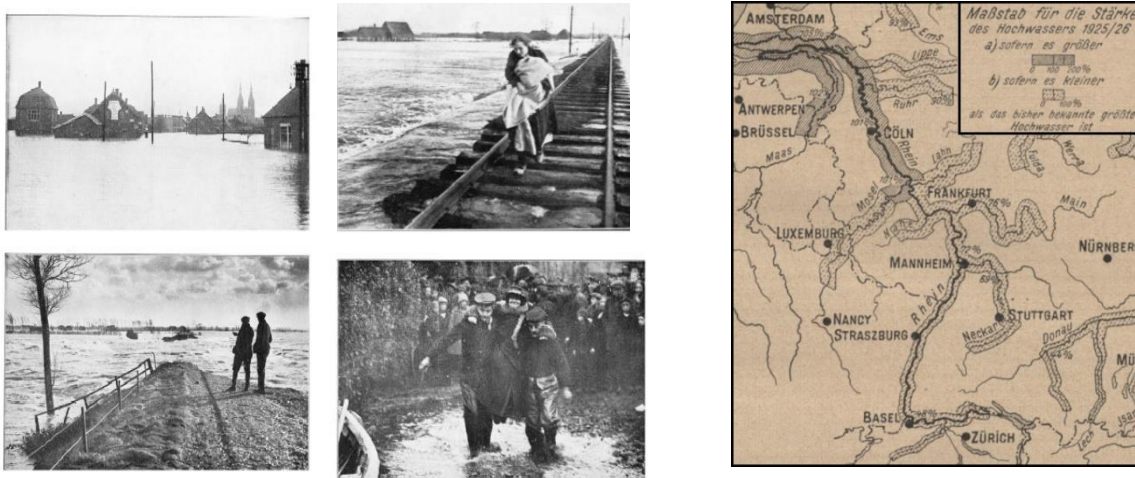
Waterkeringen:	Functie:
Primaire waterkering:	Bescherm het omsloten gebied tegen 'buitenwater'
Catogerie A-kering	Beschermt direct tegen het zee- of rivierwater (buitenwater)
Catogerie B-kering	Verbindt de waterkering uit categorie A of categorie C (zoals de Afsluitdijk of de Measlandkering)
Catogerie C-kering	Beschermt indirect tegen buitenwater
Catogerie D-kering	Sluit aan op een waterkering van een buurland (geldt voor dijkkring 42 en 48)
Secondaire waterkering:	Is een compartimentering van een dijkkring om schade te voorkomen als de primaire waterkering faalt
Regionale waterkering:	Heeft geen wettelijke status: beschermt de dijkkring tegen regionale wateren (binnenaf)

Bijlage 3: Waterhistorie 1926, 1953 en 1999

Overstroming 1926

De overstromingen van de Maas en Waal die tijdens de jaarwisseling van 1925 plaatsvonden, behoren tot de meest catastrofale dijkdoorbraken van de 20^e eeuw. De driehoek Grave-Wijchen-Cuijk werd het hardst getroffen. Op meerdere plaatsen brak de dijk door en kwam het Land van Maas en Waal en grote delen van het rivierengebied van Waal, Maas en IJssel onder water te staan. Ook voor de aangrenzende landen, waaronder Duitsland, waren de gevolgen van het hoogwater groot (zie figuur bijlage 3.1).

In Lobith werd in januari 1926 de hoogste afvoer gemeten: 12.849 m³/s. De oorzaak van de hoge afvoer was de neerslag die in december was gevallen in combinatie met het smeltwater van de snelle dooi in Keulen (Dute, z.d.). De zijrivieren van de Rhein, zoals de Moezel en de Maine waterden daarbovenop, wat resulteerde in uitzonderlijk hoge afvoeren voor de Rhein (Undine, z.d.).



Figuur bijlage 3.1: Linksboven het aanzicht op Cuijk. Rechtsboven een moeder met kind over de wegzakkende spoorbrug bij Wijchen. Linksonder de dijkbraak bij Anderasselt. Rechtsonder Koningin Wilhelmina bezoekt het rampgebied. De kaart rechts geeft met donkere omlijnen in % aan waar de Rhein een grotere afvoer was dan de bekende hoogste waterstand.

Waternoodramp 1953

De waternoodramp van 1953 is de ergste Nederlandse kustramp van de 20^e eeuw en wordt ook wel aangeduid als Sint-Ignatiusvloed of Beatrixvloed. In de nacht van 31 januari op 1 februari 1953 kwam een zware stormvloed bij de kust samen met springtij. Deze uitzonderlijke combinatie zorgde ervoor dat de dijken in Zeeland en Zuid-Holland doorbraken. Er zijn ongeveer 1800 mensen om het leven gekomen en de economische schade was groot. Naar aanleiding van de waternoodramp van 1953 is de eerste Deltacommissie opgericht. Vervolgens heeft de overheid naar aanleiding van het advies van de commissie flink geïnvesteerd in kustbescherming, weervoorspellingen en bijbehorende communicatie.

Bodensee 1999

In juni 1999 veroorzaakten extreme klimatologische omstandigheden hoogwater in Duitsland. "Deze extreme klimatologische omstandigheden (hoge luchttemperatuur en veel neerslag) zorgden vooral in het gebied van de Bodensee en langs de Hochrhein en Oberrhein voor overstromingen. De relatief hoge luchttemperatuur zorgde ervoor dat het tot op 2700 m hoogte regende, waardoor sneeuw daar nog sneller smolt." De hoge waterstanden in de Bodensee leidden tot een ernstige overstroming bij de Moezel (Beemsterboer, Jülich, & Renout, 2002). Ook bij Koblenz en Basel bereikte de waterstand een recordhoogte en delen van Rheinfeld en Beieren stonden onder water.

Bijlage 4: Nederlandse watercommissies verleden tot heden

Eerste Deltacommissie 1953 - 1960

De watersnoodramp van februari 1953 heeft een grote impact gehad op de Nederlandse samenleving. In diezelfde maand werd door de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat de eerste Deltacommissie aangewezen. De Deltacommissie had als opdracht om een advies te schrijven om een dergelijke ramp in de toekomst te kunnen voorkomen en hiervoor preventieve maatregelen te ontwikkelen. Als eerst heeft de commissie een economische analyse uitgevoerd voor het westen van het land. Deze analyse was gebaseerd op de overstromingsrisico benadering: risico = kans x gevolg. Hoe kleiner de kans, des te kleiner het risico (Interviewbundel, Wout de Vries, p. 8). Daarna is aan de hand van de economische analyse de overschrijdingskans van dijken $1/10.000^e$ aan de kust en voor het rivierengebied $1/2.000^e$ bepaald. In 1956 werd de overschrijdingskans van dijken voor de Rijntakken statistisch berekend en op $1/3000^e$ gezet. Deze normen worden nog steeds toegepast en de nieuw ontwikkelde normen zijn hierop gebaseerd. (Yska, 2009)

Commissie Rivierdijken/Brecht 1975-1977

Na de eerste Deltacommissie is in 1975 de commissie Rivierdijken geïntroduceerd. Deze commissie is geformeerd naar aanleiding van de maatschappelijke onrust die is ontstaan tussen de dijknormeerder en mensen die de landschaps-, natuur- en cultuurhistorische waarden (LNC-waarden) wilden beschermen. De commissie bestond uit vertegenwoordigers van verschillende partijen. Wat in de normeringen van de eerste Deltacommissie nog ontbrak was de overeenstemming over het hanteren van de maatstaven (Yska, 2009). De commissie Rivierdijken adviseerde de overheid over de nieuwe overschrijdingskans van $1/1.250^e$ voor rivierdijken waarin de maatgevende afvoer (MA) van $16.500 \text{ m}^3/\text{s}$ was verwerkt. De overheid heeft de theorie geïntegreerd, maar de doorwerking van de theorie naar de praktijk bleef uit.

Commissie Boertien I 1992 - 1993

De jaren na het advies van commissie Rivierdijken heeft de overheid getracht het advies te implementeren maar de doorwerking bleef uit. Om deze reden is in 1992 de commissie Boertien I opgericht om het advies op een andere manier op te stellen. In plaats van een brede vertegenwoordiging van betrokken actoren, bestond de commissie hoofdzakelijk uit niet direct betrokkenen, met een grote bestuurlijk ervaring. De commissie stelde een advies op om rivierdijk ontwerpnormen nader te bezien, zodat het land binnendijks beschermd kon worden en de LNC-waarden werden behouden. Op deze manier werd er een groter maatschappelijk draagvlak gecreëerd. *"Hoewel er geen nieuwe overschrijdingskans als norm werd geadviseerd, werd wel de bij deze norm horende MA verlaagd naar $15.000 \text{ m}^3/\text{s}$. [...] De $1/1.250^e$ norm geldt nog steeds."* (Yska, 2009). De uitwerking naar de praktijk bleef uit. Dit kwam mede doordat de nieuwe gedachtegang over de LNC-waarde betrekken in de ontwerpnormen onwettelijk leek.

Commissie Boertien II 1993 – 1994

Het hoogwater van 1993 (zie paragraaf 3.4.1. hoogwater 1993 XXX) heeft doormiddel van hoge rivierafvoeren van de Maas geleid tot overstromingen in het Nederlandse Maasgebied. Door het hoogwater van 1993 is de commissie Boertien II in werking getreden om te kijken welke maatregelen nodig waren om de gebieden rond de onbedijkte Maas te beschermen (Yska, 2009). Als oplossing droeg de commissie aan zomerbedverbreding en het afgraven van het winterbed toe te passen. Daarnaast moeten ook kades (oftewel kleine dijken) aangelegd worden in de overstromingsgebieden om de waterstand te verhogen. Voor de kades werd de norm $1/250^e$ geïntroduceerd en er werd geopperd om op de plaatsen waar de dijknorm $1/1.250^e$ was niet meer te bouwen. De commissie Boertien II is de voorloper van de gedachtegang van PKB "Ruimte voor de rivieren" (zie hoofdstuk 4.1 Ruimte voor de Rivier).

Commissie waterbeheer 21^e eeuw

Naar aanleiding van de hoge rivierafvoeren van 1993 en 1995 is er in 1999 de commissie waterbeheer 21e eeuw (WB21) ingesteld. De commissie had als opdracht om advies te geven over de invulling van het nieuwe waterbeleid van de 21e eeuw, rekening houdend met klimaatverandering en zeespiegelstijging. In het advies komen drie aspecten duidelijk naar voren: Water moet ordenend zijn in de ruimtelijke planvorming, er zal meer ruimte voor water gecreëerd moeten worden en het opnemen van de wateropgaven in projecten is verplicht (Water.nl, 2008). Daarnaast zal er bij het uitvoeren van plannen de belangen van stakeholders geïnventariseerd en meegenomen worden. Voor het punt meer ruimte voor water is de trits vasthouden-bergen-afvoeren geïntroduceerd.

Commissie Luteijn 2002

De commissie Luteijn of noodoverloopgebieden kwam in 2002 met het rapport over het aanwijzen van noodoverloopgebieden. Een noodoverloopgebied is een gebied die bij extreem hoogwater "gecontroleerd" onder water gezet kan worden. In het rapport van de commissie stonden zes gebieden langs de Rijn en Maas aangewezen als noodoverlaat. Het gaat hier om de Ooijpolder en Duffelt, de Duivense Broek, Het Julianakanaal bij Born, de Beerse Overlaat, de Rijnstrangen en een deel van het Land van Maas en Waal (Luteijn, 2002). Het aanwijzen van de noodoverloopgebieden is in 2004 afgewezen. De voorstellen van de commissie Luteijn vormden de aanleiding voor het oprichten van het HWP, zie paragraaf 3.4 voor meer hierover.

Tweede deltacommissie/Commissie Veerman 2008

De tweede Deltacommissie is hetzelfde als de commissie Veerman 2008. Deze commissie is voortgekomen uit de Watervisie die is opgesteld door het kabinet in 2007. Zij is ingesteld om een advies uit te brengen over het waterbeleid de komende eeuw (2100), wederom rekening houdend met klimaatverandering en zeespiegelstijging. In 2008 heeft de Deltacommissie haar eerste advies gegeven voor de bescherming tegen hoogwater. Het Nationaal Waterplan is de eerste uitwerking van het advies op basis van de Deltawet (Nationaal Waterplan 2009 - 2015, 2009). In het rapport 'Samen werken met water' van de Deltacommissie worden aanbevelingen gegeven voor het rivierengebied, om Nederland veilig te maken voor overstromingen. De aanbevelingen tot 2050 zijn dat het PKB programma Ruimte voor de Rivier versneld moet worden uitgevoerd. Daar waar nodig is zullen er nu maatregelen genomen moeten worden om een afvoer van 18.000 m³/s bij Lobith aan te kunnen. Daarnaast is het noodzakelijk om overleg te voeren met buurlanden in het kader van de EU-richtlijn overstromingsrisico's. Hierdoor kunnen maatregelen op elkaar afgestemd worden (Parmet, 2008). Uit de tweede deltacommissie is het Deltaprogramma voortgekomen die in 2015 in het Nationaal Waterplan (of omgevingsplan) tot een aantal uitspraken moet komen.

Bijlage 5: Brief naar Tweede Kamer Noodoverloopgebieden

Hoogwater PLATFORM

Ooijpolder 10 november 2004

Aan de waterspecialisten van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Geachte Kamerleden,

Met het oog op de komende behandeling van de begroting van Verkeer en Waterstaat willen wij het volgende onder uw aandacht brengen:

Vierde Hoogwaterconferentie Stroomgebied van de Rijn te Rees 29 september 2004

Uit het op deze conferentie naar buiten gebracht resultaat van een gemeenschappelijke Duits-Nederlandse studie is gebleken dat:

- De afvoer van 18.000 m³/s bij Lobith die de commissie Noodoverloopgebieden (de commissie Luteijn) voorspelde zich niet zal voordoen.
- Bij een afvoer van 11.000 m³/s – 16.000 m³/s in Duitsland grootschalige overstromingen plaatsvinden.
- Onder deze omstandigheden in 2020 een afvoer van 15.500 m³/s Lobith zou kunnen bereiken.
- Als gevolg van een klimaatsverandering of verandering in het dijksysteem een afvoer van 16.500 m³/s Lobith zou kunnen bereiken.

Als reactie op de uitkomst van dit onderzoek heeft:

- minister Barbara Höhn van Nordrhein-Westfalen op de conferentie meegedeeld dat verdere dijkverhogingen in Duitsland niet aan de orde zijn omdat het op bepaalde plaatsen in Duitsland technisch niet mogelijk is die dijken te verhogen en ook omdat het financieel niet haalbaar is.
- Gedeputeerde Harry Keereweer van de provincie Gelderland pleit voor een robuuste voortzetting van het project Ruimte voor de Rivier zodat op de lange termijn ook een afvoer van 17.000 m³/s opgevangen kan worden. Noodoverloopgebieden werden als afdekking van een restrisico wederom door hem afgewezen.

Noodoverloopgebied als afdekking van een restrisico

Noodoverloopgebied als afdekking van een restrisico is niet zinvol omdat:

- Het effect van noodoverloop gering is: een waterstandsverlaging van zo'n 25 centimeter tot hooguit Tiel.
- Het bepalen van het juiste moment van inzet voor deskundigen zeer moeilijk is met het grote risico dat de inzet te vroeg of te laat plaats vindt.
- Bij een dreigende bezwijking van een rivierdijk door verweking, piping, aantasting van het buitentalud door golfslag of afkalving van het binnentalud door overslaande golven noodoverloopgebieden in het beste geval alleen het bezwijken van de dijk tengevolge van de overslag van water kunnen

voorkomen. In de andere gevallen baat de inzet van noodoverloop niets. Dit wordt bevestigd in een onderzoek van diverse instanties, waaronder Rijkswaterstaat. Conclusie is: noodoverloopgebieden zijn niet lonend als maatregel om de stabiliteit van dijken in de benedenrivieren te verbeteren.

- De opvangcapaciteit van de beoogde noodoverloopgebieden veel te gering is.
- De risicoreductie (de mate waarin een strategie het risico overstroming beperkt) gering is: 15% tegen 70 tot 80% bij rivierverruimende maatregelen of dijkverhoging.

Beperking van overstromingsrisico's in het Bovenrivierengebied.

Een verkennende beleidsanalyse van rampenbeheersing en structurele maatregelen langs de Rijnakken. Opgesteld door het Waterloopkundig Laboratorium en HKV. Augustus 2003. Opdrachtgever: Rijkswaterstaat/RIZA.

Met een beroep op de Wet Openbaarheid van Bestuur heeft het Hoogwaterplatform op deze beleidsanalyse de hand weten te leggen.

Deze studie vermeldt o.a:

Conclusies:

- Bij noodoverloopgebied volgens Luteijn zijn de kosten hoger dan de baten
- Structurele maatregelen Ruimte voor de Rivier en dijkverhoging leveren verreweg de grootste risicoreductie (70 tot 80 %);
- Noodoverloopgebied slechts 15%; Noodoverloopgebied met simpele inlaat 12%;
- overstroombare dijken ruim 30%; compartimentering 9%;

Kosten van aanleg, onderhoud en beheer, excl. BTW:

- Rivierverruimende maatregelen: enkele miljarden euro's - 10 miljard euro, afhankelijk van de mate van grootschaligheid
- Noodoverloopgebied Rijnstrangen en Ooijpolder een half tot 1 miljard euro
- Dijkverhoging minder dan 1 miljard euro tot maximaal 2 miljard euro
- Andere strategieën: enkele miljoenen euro's tot enkele honderden miljoenen euro's

Aanbevelingen : als veelbelovende strategieën worden gezien

- Overstroombare dijken
- Noodoverloop zonder verdere inrichting met simpel inlaatwerk in dijkkring Rijn-IJssel
- Dijkverhoging
- Compartimentering

Gelet op bovenstaande informatie dringt het Hoogwaterplatform er bij u nogmaals met klem op aan het idee van noodoverloopgebied, ook als afdekking van een restrisico, te verwerpen

Hoogachtend,
Drs. H. Sanders, voorzitter Hoogwaterplatform

Bijlage 6: Brief Deltacommissaris retentiegebieden HWP

Hoogwater PLATFORM

Kekerdom 25-05-2013

Aan Deltacommissaris W. Kuijken
Postbus 90653
2509 LR Den Haag

Geachte heer Kuijken

In de onlangs verschenen rapportage *Kansrijke strategieën Waal, Merwedens en IJssel Zuid* worden voor het grensgebied met Duitsland als kansrijke strategieën genoemd: Retentie Rijnstrangen, Bypass Ooij/Groenlanden/Bisonbaai en Retentie Ooijpolder. Over de samenwerking met Duitsland wordt in het rapport opgemerkt dat de provincie Gelderland op een lange samenwerkingsgeschiedenis met Duitsland op het gebied van waterveiligheid kan bogen. Uit betrouwbare bron en uit eigen waarneming weten we echter dat deze samenwerking de laatste jaren weinig voorstelt. Wij dringen er bij u ten zeerste op aan, daar waar het mogelijke maatregelen in het grensgebied betreft, te bevorderen dat er wederzijds jaarlijks overleg met de burens plaatsvindt.

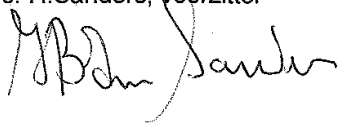
Overleg en samenwerking met de burens heeft er toe geleid dat in juli 2004 in opdracht van de Duits-Nederlandse werkgroep Hoogwater de rapportage *Grensoverschrijdende effecten van extreem hoogwater op de Niederrhein* verschenen is. Volgens het onderzoek zou de Rijn bij Lobith de volgende piekafvoeren te verwerken kunnen krijgen: 15.500 m³/s bij dijkoverstromingen in Duitsland en 16.500 m³/s bij een hogere theoretische golf (een Superwelle) die zich bv. als gevolg van een klimaatsverandering of een verandering in het dijksysteem zou kunnen voordoen. Het heeft ons verbaasd en het blijft ons verbazen dat in Nederland halsstarrig wordt vastgehouden aan de veronderstelling dat bij Lobith een piekafvoer van 18.000 m³/s zou kunnen passeren. Ook heden staan Duitse deskundigen op het standpunt dat dit geen reële voorstelling van zaken is. Dit is recent nog eens bevestigd door een rede van Ministerialrat Erik Buschhüter van MUNLV (Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz van Nordrhein-Westfalen) in het provinciehuis in Arnhem. In een telefoongesprek van 22-05-2013 met de heer Friedhelm Wieggersma, voorzitter van de Bürgerinitiative gegen Überflutung der Düffel und angrenzende Gebiete e.V. heeft de heer Buschhüter dit nogmaals bekrachtigd. Ook in 2009 heeft hij zich in een interview naar aanleiding van een voordracht voor de Businessclub Kleve in deze zin uitgesproken. (zie bijlage)

Tenslotte willen we van de gelegenheid gebruik maken om in de bijgevoegde bijlage de algemene kritiek van het Hoogwaterplatform op de studie *Kansrijke strategieën Waal, Merwedens en IJssel Zuid* onder uw aandacht te brengen.

Namens het Hoogwaterplatform

Namens die Bürgerinitiative gegen Überflutung
der Düffel und angrenzende Gebiete e.V.

Drs. H. Sanders, voorzitter



Friedhelm Wieggersma, Vorsitzender



Bijlage 7: Brief Deltacommissaris HWP (Bijlage)

De Ooijpolder als retentiegebied: Een kansrijke strategie?

Een kritische kanttekening bij: Kansrijke strategieën Waal, Merwedede en IJssel Zuid

Eindconcept t.b.v. deltaprogramma rivieren februari 2013

1. Belangrijke bronnen worden door de opstellers niet gebruikt

De Ooijpolder wordt als retentiegebied kansrijk genoemd zonder dat men gebruik heeft gemaakt van de volgende studies of besluiten :

- Beperking van overstromingsrisico's in het Bovenrivierengebied aug. 2003¹
- Grensoverschrijdende effecten van extreem hoogwater op de Niederrhein juli 2004²
- Het kabinetsbesluit (met motivering) d.d. 15 april 2005 inzake noodoverloopgebied Ooijpolder: afwijzing van noodoverloop Ooijpolder op basis van o.a. de volgende overwegingen 1.) Uit de kosten-batenverhouding komen Rijnstrangen als twijfelachtig en de Ooijpolder als niet rendabel naar voren. De investeringskosten tot een minimum beperken (alleen inlaatwerk en zoveel mogelijk gebruik van natuurlijke grenzen) is niet mogelijk want dan komen de noodoverloopgebieden (en ook de retentiegebieden) deels op Duits grondgebied te liggen, wat in strijd is met de Internationale afspraken. 2. Noodoverloopgebieden zijn onvoldoende effectief bij andere onzekerheidsbronnen (faalmechanismen zoals afschuiving) 3. Er is sprake van grote onzekerheid bij de berekening van de extreme waterstand. Dit speelt een relatief belangrijke rol bij het besluit om een noodoverloopgebied in te zetten. Dit laatste punt wordt door de opstellers van de onderhavige rapportage afgedaan met "aandachtspunt" (blz.30) terwijl het juist de betrouwbaarheid van het instrument ernstig ondergraaft.
- Risicoanalyse grensoverschrijdende dijkringen Niederrhein april 2009³

¹ Rapportage van het Waterloopkundig Laboratorium Delft en HKV; hierin o.a. bij inrichting volgens de commissie Luteijn zijn de kosten hoger dan de baten.

² Volgens het onderzoek zou de Rijn bij Lobith de volgende piekafvoeren te verwerken kunnen krijgen: 15.500 m³/s bij dijkoverstromingen in Duitsland en 16.500 m³/s (en dus geen 18.000m³/s) bij een hogere theoretische golf (een Superwelle) die zich bv. als gevolg van een klimaatsverandering of een verandering in het dijksysteem zou kunnen voordoen.

³ Een rapportage van een Nederlands-Duitse werkgroep met als conclusie : het programma Ruimte voor de Rivier en de realisering van het dijksaneringsprogramma, dijkverleggingen en retentiegebieden in Nordrhein-Westfalen zijn effectief om de veiligheid te vergroten.

Bovendien wordt er in dit eindconcept alleen uitgegaan van water, niet van haalbaarheid, hoe zo kansrijk? Er is in de Ooijpolder niets veranderd ten opzichte van de situatie in 2005 afgezien van de geul die in de Millingerwaard gegraven gaat worden.

2. Er is een grote faalkans bij het inzetten van een retentiegebied

In de bovenstaande motivering van het kabinetsbesluit van 15 april 2005 wordt opgemerkt

“Er is sprake van grote onzekerheid bij de berekening van de extreme waterstand. Dit speelt een relatief belangrijke rol bij het besluit om een noodoverloopgebied in te zetten”.

In feite bestaat er een groot bezwaar tegen het concept van retentie/overloop als middel van hoogwaterbestrijding. Dit bezwaar is daarop gebaseerd dat de onzekerheid in de verwachtingen van de duur en de mate van de extreme afvoer het middel van retentie/overloop totaal ineffectief kunnen maken, nl. in die gevallen waarin het middel al voor 100% is ingezet terwijl het extreme hoogwater daarna nog aanhoudt.

3. Van samenwerking of overleg met de Duitse burens is geen sprake geweest

De opstellers van het bewuste eindconcept denken twee retentiegebieden te kunnen plannen aan de grens met de oosterburens. Men beschrijft dat als kansrijk zonder enig overleg, terwijl toch bij retentie Ooijpolder langs de grens een dijk van zo'n 5 à 6 meter hoog zal moeten worden opgericht. In het document wordt slechts lippendienst bewezen aan die samenwerking (blz. 12) terwijl het overleg de laatste jaren niets voorstelt.

4. Er is sprake van vooringenomenheid van de opstellers

a. Bij retentie heeft men blijkbaar niet naar de kosten gekeken, bij mogelijke maatregelen bij de Merwedens wel (“... zeer kostbare en ingrijpende maatregelen”, blz. 31) en “..deze maatregel leidt tot kostbare ingrepen “ (blz. 32).

b. Van dijkverhoging/versterking wordt opgemerkt dat dit “op een aantal locaties en trajecten tot spanning en problematische ruimtelijke opgaven leidt “(blz. 23) en dat het daarom de vraag is of “dijkverhoging/versterking vanuit de diverse gevolgen en effecten een wenselijke keus is” (blz. 24).

Waarom geldt dit wel voor dijkverhoging/versterking en niet voor retentie?

c. Bij de keuze voor een ruimtelijke strategie wordt er steeds opgehamerd dat *retentie* onvermijdelijk is om de gewenste doeleinden te bereiken (blz. 37).

Er wordt niet nagegaan of dat ook zo is bij een combinatie van een dijkstrategie én een ruimtelijke strategie.

5. Er is sprake van onverenigbaarheid van uitgangspunt en de voorgestelde maatregel retentie

Een van de uitgangspunten is “Grote ingrepen vanuit waterveiligheid worden gekoppeld aan gebiedsontwikkeling zodat het gebied er als geheel op vooruit gaat” (blz. 21).

Dit is niet te bereiken bij retentie Ooijpolder.

6. “Met retentie in zowel de Rijnstrangen ,als in de Ooijpolder (kan) het ruimtelijk pakket benedenstrooms langs de Waal beperkt blijven.” (blz. 30)

Gelet op de motivering van het kabinetsbesluit om noodoverloop af te wijzen (zie punt 1) is dat maar zeer de vraag.

7. Nergens blijkt dat de opstellers het concept van de 4 B's serieus nemen.

Op blz. 21 wordt gezegd dat de kansrijke strategieën in werksessies zijn verkend met o.a. de Spiegelgroep Waal/Weelde.

Bij de onderhoudige werksessies is de Spiegelgroep Waal/Weelde als geheel niet betrokken.

8. Binnendijkse maatregelen worden voor Waal en Merwedede tot ruggegraat verheven.(blz 36)

Bestaat de ruggegraat niet meer uit dijkenstrategie en/of de strategie Ruimte voor de Rivier?

Bijlage 8: Reactie op brief retentiegebieden HWP



Deltaprogramma Rivieren

Retouradres Postbus 9070 6800 ED Arnhem

Hoogwaterplatform
t.a.v. de heer drs. H. Sanders
Ooijsebandijk 10
6576 JD OOIJ

**Deltaprogramma
Rivieren**

Euseblusbuitensingel 66
6828 HZ Arnhem
Postbus 9070
6800 ED Arnhem
T 026 368 87 54

www.deltaprogramma-rivieren@rws.nl

Contactpersoon
Bas Overmars
Riviertakmanager Waal

Datum 13 juni 2013
Onderwerp Kansrijke strategieën DPR

Ons kenmerk
DPR 13062013

Geachte voorzitters,

De Deltacommissaris heeft uw brief in goede orde ontvangen. Mede namens hem reageer ik als volgt:

In uw brief dd. 25 mei jl. spreekt u zorg uit over de samenwerking met Duitsland op het gebied van waterveiligheid naar aanleiding van het opnemen van retentie als maatregel in de kansrijke strategieën van het Deltaprogramma. U vraagt aandacht voor de resultaten van de rapportage Grensoverschrijdende effecten van extreem hoogwater op de Niederrhein uit 2004 in relatie tot het uitgangspunt in het Deltaprogramma voor de afvoer bij Lobith van 18.000 m³/sec. Verder verwijst u naar het standpunt van Ministerialrat Erik Buschhüter van het Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft und Verbraucherschutz van Nordrhein-Westfalen (NRW) hieromtrent en geeft u in de bijlage belangrijke bronnen voor het onderwerp retentie.

Uw zorg wordt ervaren als blijk van grote betrokkenheid. De opgestelde kansrijke strategieën voor waterveiligheid zijn bedoeld als verkenningen om aan de hoogwateropgave voor de lange termijn (2100) te voldoen door in een nieuwe aanpak gebiedsontwikkeling met water te verbinden. In de kansrijke strategieën zijn alle mogelijke maatregelen opgenomen die een belangrijke bijdrage aan de oplossing van de lange termijn wateropgave kunnen leveren, dus ook retentie. De hoekpunten van het speelveld zijn hiermee verkend. Dit geheel wordt nu verder getransformeerd tot één voorkeursstrategie op basis van doelbereik, neveneffecten en meekoppelkansen, draagvlak, uitvoerbaarheid en kosten. Het voldoen aan de hoogwateropgave door middel van een gedragen voorkeursstrategie is het beoogde doel van de huidige fase in het Deltaprogramma. Regionaal maatwerk is bij deze verdere uitwerking van de oplossingsrichtingen essentieel. Voor zover nog niet meegenomen kan ik u toezeggen dat de overwegingen en bronnen van het Hoogwaterplatform daarbij worden betrokken.

De extreem lange termijn waarin het Deltaprogramma vooruit probeert te zien is bepalend voor de vaststelling van de hoogte van de afvoer bij Lobith. De maatgevende afvoer van de Rijn bij Lobith is momenteel 16.000 m³/s. De meest recente internationale onderzoeken wijzen uit dat klimaatverandering en de bijbehorende veranderingen en neerslag- en sneeuwregime kunnen leiden tot hogere piekafvoeren in 2100. Daarop is de opdracht aan het Deltaprogramma



Rivieren gebaseerd om te rekenen met een afvoer van 18.000 m³/s in 2100.

Nederland stemt het beheer van grensoverschrijdende rivieren af in internationale rivierencommissies. In de Internationale Commissie voor de Bescherming van de Rijn (ICBR) gebeurt dat bijvoorbeeld bij de uitwerking van een gezamenlijke klimaatadaptatiestrategie om de effecten van klimaatverandering op hoogwater op te vangen. Tijdens de zesde Rijnministersconferentie, die op 28 oktober 2013 in Basel zal plaatsvinden, staat deze klimaatadaptatiestrategie op de agenda.

Vanuit de samenwerking tussen Nederland en de Duitse deelstaat NordRhein-Westfalen wordt gewerkt aan de waterveiligheid langs de Rijn in het grensgebied van Nederland en Duitsland. Daarbij zijn met name de twee grensoverschrijdende dijkkringen van groot belang. De intentie is de samenwerking de komende jaren te intensiveren, juist als gevolg van de inzichten opgedaan in het Deltaprogramma. Actieve deelname in het Deltaprogramma vanuit NRW is in het huidige werkprogramma van deze werkgroep niet voorzien. Een nieuwe samenwerkingsovereenkomst en werkprogramma zijn in de maak. Ik dank u voor uw reactie en hoop dat U gehoor wilt geven aan de uitnodiging om deel te nemen aan de klankbordgroep in het regioproces Gelderland.

Hoogachtend,
De directeur Deltaprogramma Rivieren

Mw dr. ir. L.F.M. van den Aarsen MPA

Brief in afschrift aan:
-Staf DC
-prov. Gelderland,
-gemeente Ubbergen,
-Waterschap Rivierenland,
-voorzitter Klankbordgroep DPR (*Jan Boelhouwer*)

**Deltaprogramma
Rivieren**

Datum
12 juni 2013

Ons kenmerk
DPR 13062013

Bijlage 9: Notule Conferenzie Berlin Umwelt

Sonderumweltministerkonferenz Hochwasser am 2. September 2013 in Berlin

Beschluss:

1. Die Umweltministerkonferenz nimmt den gemeinsamen Bericht der Bundesanstalt für Gewässerkunde (BfG) und des Deutschen Wetterdienstes (DWD) über das Juni-Hochwasser 2013 (BfG-1797) vom 15.08.2013 inkl. der Kurzfassung und die Berichte der Länder zur Kenntnis und begrüßt den Beschluss der Agrarministerkonferenz in Würzburg zum Hochwasserschutz zur Weiterentwicklung der GAK.

Konsequenzen aus dem aktuellen Hochwasser

2. Die Umweltministerkonferenz begrüßt die große Solidarität mit den Opfern nach der Flut. Für die Durchsetzung der notwendigen Hochwasserschutzmaßnahmen bedarf es aber einer genauso großen Solidarität und gemeinsamer Anstrengungen, um die Verletzlichkeiten der Räume durch Hochwasser zu reduzieren. Die Umweltministerkonferenz betont, dass Investitionen in präventive Hochwasserschutzmaßnahmen hoch rentabel und volkswirtschaftlich sinnvoll sind. Die Hochwasserereignisse in den Jahren 2002 und 2013 haben allein im Donau- und Elbeinzugsgebiet Schäden in Höhe von rund 20 Mrd. € verursacht. Die Umweltministerkonferenz weist deshalb darauf hin, dass Hochwasserschutz in den öffentlichen Haushalten ausreichende Mittel und qualifiziertes Fachpersonal erfordert, um einen vielfach höheren Finanzaufwand für die Beseitigung von Schäden zu vermeiden.

3. Das designte Hochwasser hat gezeigt, dass alle nach neuen Bemessungskriterien gebauten Anlagen den Anforderungen Stand gehalten haben. Trotzdem ist anzuerkennen, dass es keinen absoluten Schutz vor Hochwasser gibt. Technische Hochwasserschutzanlagen sind immer für ein bestimmtes Ereignis bemessen. Sie schützen auch nur bis zu diesem Ereignis. Dementsprechend muss das Schadenspotential in allen überflutungsgefährdeten Gebieten, also auch hinter

Sonderumweltministerkonferenz Hochwasser am 2. September 2013 in Berlin

den Hochwasserschutzanlagen, so klein wie möglich gehalten und die Vorsorge in diesen überschwemmungsgefährdeten Gebieten verstärkt werden. Zu katastrophalen Schäden kam es bei Schutzanlagen, die noch nicht dem aktuellen Stand der Technik entsprachen.

4. Die Umweltministerkonferenz stellt fest, dass in der Vergangenheit die Flüsse im Allgemeinen zu viel Raum eingeblüht haben. Das Fehlen von Rückhalteräumen zur Aufnahme von Wassermassen verschärft jede Hochwasserlage. Deicherhöhungen und die Nutzung bestehender Überschwemmungsgebiete allein reichen nicht immer aus, um uns vor Hochwasser zu schützen. Die Umweltministerkonferenz sieht deshalb die Notwendigkeit, dem Hochwasserschutz Priorität bei der Flächennutzung einzuräumen.
Die Umweltministerkonferenz stellt für die Einrichtung zusätzlicher Rückhalteräume folgende Prämissen auf:
 - Überschwemmungsgebiete müssen durch ein langfristiges Flächenmanagement auch künftig in ihrer Funktion erhalten werden.
 - Flussräume sollen ausgeweitet werden. Dabei bietet insbesondere die Rückverlegung von Deichen erhebliche Synergiepotentiale mit Zielen des Naturschutzes. Noch wirksamer für den Hochwasserschutz sind steuerbare Flutpolder zur gezielten Kappung von Hochwasserscheiteln.
 - Retentionsmöglichkeiten sind auch in vom Hochwasser selbst weniger bedrohten, geeigneten Flächen in den Einzugsgebieten der Mittel- und Oberläufe zu schaffen (Rückhalt in der Fläche).
 - Landwirtschaftliche Nutzflächen müssen künftig stärker zur Retention und als Flutpolder einbezogen und die Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft gestärkt werden.

**Sonderumweltministerkonferenz
Hochwasser
am 2. September 2013
in Berlin**

Die UMK sieht das nationale Hochwasserschutzprogramm als Ergänzung der umfassenden Hochwasserrisikomanagementplanung nach EU-Hochwasserrisikomanagementrichtlinie.

10. Zur Vorbereitung und Aufstellung des Nationalen Hochwasserschutzprogramms beschließt die UMK folgende Schritte:

- Die LAWA wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Flussgebietsgemeinschaften und unter Beteiligung der LANA Kriterien und Bewertungsmaßstäbe für die Identifikation und Priorisierung von wirksamen Maßnahmen zur Verbesserung des Hochwasserschutzes, insbesondere zur Gewinnung von Rückhalteräumen mit signifikanter Wirkung auf die Hochwassersicherheit sowie zur Beseitigung von Schwachstellen bei vorhandenen Hochwasserschutzmaßnahmen einschließlich an Bundeswasserstraßen zu erarbeiten. Dabei sind vorhandene Untersuchungen und Ergebnisse der Länder einzubeziehen.

- Unter Anwendung dieser in der LAWA vereinbarten Kriterien und Bewertungsmaßstäbe (Umsetzbarkeit, Wirtschaftlichkeit, Synergien und Wirksamkeit) sind durch die Länder entsprechende prioritäre und überregional wirkende Maßnahmen insbesondere im Hinblick auf die Gewinnung von Rückhalteräumen mit signifikanter Wirkung auf die Hochwassersicherheit flussgebietsweise zu identifizieren, in den Flussgebietsgemeinschaften abzustimmen und anschließend von der LAWA in einem Vorschlag für die Liste prioritärer und überregionaler Maßnahmen zur Verbesserung des präventiven Hochwasserschutzes zur Aufnahme in das Nationale Hochwasserschutzprogramm zusammenzufassen. In den internationalen Flussgebieten muss eine Einbeziehung der Nachbarstaaten/internationalen Flussgebietskommissionen erfolgen. Der Programmvorschlag ist bis zur Herbst-UMK 2014 vorzulegen.

**Sonderumweltministerkonferenz
Hochwasser
am 2. September 2013
in Berlin**

- Im Hinblick auf eine gemeinsame Finanzierungsstrategie sprechen sich die Umweltministerinnen, -minister, -senatorin und -senatoren der Länder für folgende Punkte aus:

o Sie sehen die GAK als Finanzierungsinstrument für das nationale Hochwasserschutzprogramm im ländlichen Raum an. Sie betonen, dass dies nicht zu Lasten der bisherigen Inhalte gehen darf und fordern den Bund auf, die im Jahre 2011 erfolgte Kürzung zurückzunehmen und zusätzliche Haushaltsmittel in angemessener Höhe zweckgebunden zur Umsetzung des Nationalen Hochwasserschutzprogramms, bereitzustellen.

o Sie halten eine Gleichstellung der Förderung des Hochwasserschutzes mit der des Küstenschutzes im Hinblick auf das Finanzierungsverhältnis zwischen Bund und Ländern (70:30) für erforderlich.

o Die Umweltministerinnen, -minister, -senatorin und -senatoren der Länder bitten den Bund in Zusammenarbeit mit den Ländern, bis zur 82. UMK zu den vorgenannten Punkten sowie zu weiteren Möglichkeiten der Verbesserung der Förderbedingungen Vorschläge zu unterbreiten. Hierzu gehört auch die Möglichkeit der Einrichtung eines Sonderrahmenplanes.

o Die Fördermöglichkeiten der EU sind in weitestgehendem Umfang zu nutzen, um die Umsetzung des nationalen Hochwasserschutzprogramms voranzubringen. Die Länder prüfen eine entsprechende Berücksichtigung in den operativen Programmen der Finanzierungsphase 2014 - 2020 und bitten den Bund, dies bei der Ausgestaltung der Partnerschaftsvereinbarung mit der EU zu berücksichtigen.

- Die UMK beauftragt die LAWA, in Zusammenarbeit mit den Flussgebietsgemeinschaften bis zur 83. UMK eine flussgebietsbezogene Überprüfung und eventuelle Weiterentwicklung der Bemessungsgrundlagen sowie gemeinsa-

**Sonderumweltministerkonferenz
Hochwasser
am 2. September 2013
in Berlin**

Inanspruchnahme betroffenen Eigentümer, Besitzer oder Bewirtschafter der Grundstücke, Gemeinden, Bevölkerungsteile, Berufsgruppen und Interessensvertreter einzubinden. Die damit hergestellte Transparenz trägt dazu bei, die Erfahrungen und auch Befürchtungen der betroffenen BürgerInnen und Bürger frühzeitig zu erfassen und zu berücksichtigen, um damit auch eine größere Akzeptanz für die Maßnahmen zu erreichen und Klagen zu vermeiden.

16. Die UMK bietet die LAWA unter Beteiligung der LANA und der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung vor dem Hintergrund der formulierten Anforderungen um einen länderübergreifenden Erfahrungsaustausch zu den Genehmigungsverfahren und Baumaßnahmen für den Hochwasserschutz, um auf dieser Grundlage Empfehlungen für eine Optimierung von Genehmigungsverfahren und Baumaßnahmen für die Hochwasservorsorge zu erarbeiten. Geprüft werden soll dabei auch

- eine Optimierung und Beschleunigung des Vollzugs für naturschutzrechtliche Kompensationen (insbes. bei Kohärenzmaßnahmen im Vorlauf); hierbei ist auch zu prüfen, in welchem Umfang Flächen für den Hochwasserrückhalt unter Berücksichtigung des § 15 Abs. 3 BNatSchG gleichzeitig als naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen anerkannt werden können,
- die Ausnutzung bestehender Möglichkeiten einer vereinfachten Vergabe von Planungs- und Bauleistungen bzw. Vorschläge für eine Vereinfachung und Beschleunigung von Vergabeentscheidungen.

**Sonderumweltministerkonferenz
Hochwasser
am 2. September 2013
in Berlin**

Protokollnotiz der Länder Bayern, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zu Ziffer 4:

Die fachrechtliche Kompensation (insbesondere naturschutz- und forstrechtlich) für diese wasserwirtschaftlichen Maßnahmen soll möglichst flächenneutral innerhalb bestehender Flächennutzungen umgesetzt werden.

Protokollnotiz der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Saarland, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern zu Ziffer 12:

Die vorgenannten Länder halten es für erforderlich, auch die Möglichkeiten einer geeigneten Förderung von privaten Haushalten für ein hochwasserangepasstes Planen, Bauen und Sanieren zu prüfen.

Protokollnotiz des Landes Nordrhein-Westfalen zur Ziffer 13:

Das Land Nordrhein-Westfalen sieht in der Aufhebung des § 78 Abs. 2 Wasserhaushaltsgesetz, der in Ausnahmefällen noch immer die Ausweisung neuer Baugebiete in Überschwemmungsgebieten erlaubt, ein wesentliches Element auch zur finanziellen Schadensprävention bei Hochwasser.

Darüber hinaus ist zu prüfen, wie in Überschwemmungsgebieten bestehendes Baurecht analog zu den Regelungen im Baugesetzbuch entschädigungslos aufgehoben werden kann.

Bijlage 10: Aanvulling analyse samenwerking

Het organisatieweb is ingedeeld op vijf schaalniveaus: Europees, nationaal, regionaal en lokaal. Waarbij links alleen de Nederlandse overheidsorganisaties staan en rechts de Duitse overheidsorganisaties. Daarnaast is gekozen om het verschil te laten zien tussen sporadisch contact (stippellijn) en een nauwe samenwerking (de zwarte lijn).

In het organisatieweb is te zien dat de Nederlandse en Duitse overheden niet hetzelfde zijn gestructureerd. Dit is bijvoorbeeld te zien in de positie van de Duitse Bondsrepubliek bovenin de nationale schaal. De Bondsrepubliek werkt als een overkoepelende overheid voor al haar deelstaten en onderhoudt het contact met de EU. Het Rijk doet dit hetzelfde. Het lijkt dan logisch dat Het Rijk samenwerkt met de Bondsrepubliek, en in eerste instantie is dat ook zo, wanneer het om de gehele Bondsrepubliek Duitsland gaat. Dit is niet het geval voor dijkkring 42. Het gaat bij de Rijn om de direct aangrenzende deelstaat NRW (en bij een stroomgebied benadering ook deelstaten Rijnland-Palts, Hessen, Beieren en Baden-Württemberg). Qua schaalniveau en verantwoordelijkheden zouden het ministerie van IenM en Rijkswaterstaat contact moeten hebben met de milieuministerie (MUNLV) van deelstaat NRW. In de werkelijkheid gebeurt dit niet. Er kan betere afstemming komen tussen de verschillende lagenorganisaties van Nederland en Duitsland door om te beginnen de contacten tussen het Ministerie van IenM met MUNLV aan te halen.

Hiermee wordt weergegeven dat het ministerie van IenM en Rijkswaterstaat die samen over het hoogwater gaan qua schaalniveau contact zou moeten hebben met de deelstaat NRW. De werkelijkheid is anders. Momenteel vindt er tussen het Rijk en het ministerie van NRW geen direct contact plaats.

Op regionaal niveau verloopt van de Nederlandse kant het contact via de provincie Gelderland en via de Duits-Nederlandse werkgroep Hoogwater (Arbeitsgruppe Hochwasser) naar het Duitse ministerie voor milieu (MUNLV). Het contact tussen de provincie Gelderland en MUNLV vindt plaats in de bijeenkomsten van de werkgroep Hoogwater. De Gemeenschappelijke verklaring is uit deze bijeenkomsten voortgekomen. Aan de hand van de verklaring is een werkprogramma opgesteld, waarin taken staan beschreven die de werkgroep Hoogwater uitvoert. De verklaring en het werkprogramma gaan "over de samenwerking op het gebied van duurzame bescherming tegen hoogwater tussen de provincie Gelderland, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu van Nederland en het MUNLV van Nordrhein-Westfalen voor de periode 2012-2017" Dit is een opvolger van eenzelfde soort verklaring uit de periode 2007-2012. Wederom is de provincie betrokken. De oorzaak ligt bij de directe gevoel van noodzaak voor samenwerking die de provincie heeft ervaren na 1995, waar deze verklaring ook uit is voortgekomen. De uitvoering van deze verklaring verloopt via de Duits-Nederlandse werkgroep Hoogwater, in paragraaf 5.3.1 Prestaties wordt deze werkgroep benoemd als een succesvol resultaat van in het verleden plaatsgevonden samenwerking.

Op lokaal niveau vindt relatief veel samenwerking plaats. Tussen het Hoogwaterplatform en De Bürgerinitiative vindt regelmatig contact plaats. Zij werken samen om een gezamenlijke doel na te streven en houden elkaar op de hoogte van de ontwikkelingen in ieders land. Waterschap Rivierenland heeft vanwege het aangrenzende stroomgebied contact met de Duitse Deichverbande. Echter dit is een sporadisch contact, bijvoorbeeld over de Duitse afvoer via het Hollands-Duits gemaal, waardoor dit met een stippellijn is weergegeven (Interviewbundel Bas de Bruijn, pp. 17,18). Het Hoogwaterplatform heeft in haar meer dan tienjarige bestaan verschillende lijnen uitgezet en daarmee een netwerk opgebouwd met het waterschap Rivierenland, de gemeenten Ubbergen en Millingen aan de Rijn en de Duits-Nederlandse werkgroep (Interviewbundel Harry Sanders, pp. 3,4). Daarnaast is het Hoogwaterplatform sinds zomer 2013 vertegenwoordigd in de Klankbordgroep van het Deltaprogramma.

Het Deltaprogramma opereert van nationaal tot lokaal niveau en houdt zich onder andere bezig met de zoetwaterverdeling en hoogwaterveiligheid in het Rivierengebied voor in 2050. In het interview met Henk de Hartog kwam naar voren dat tussen het Deltaprogramma en de deelstaat NRW nog geen sprake is van een samenwerkingsverband. Aangezien het Deltaprogramma bezig is met de watertoekomst van Nederland, is het van belang dat zij op de hoogte zijn van de ontwikkelingen op Duits grondgebied.. Het is opvallend dat het Deltaprogramma, ondanks dat zij de afvoer van de Rijn voor 2100 bepalen, er niet over landsgrenzen heen wordt gekeken. Zij hebben geen overleg of samenwerking gehad met Duitse overheden (Interviewbundel, Henk de Hartog, p.?). Als laatste bestaat er tussen Nederland en Duitsland een educatieve samenwerking, met name gestuurd vanuit de Radboud Universiteit die bezig is met een nieuw Interreg project DemoDikes. Dit wordt opgezet door gebruik te maken van een oudere samenwerking met Hochschule Kleve, waarmee Radboud al eerder een grensoverschrijdend project met studenten heeft uitgevoerd (Interviewbundel Henk de Hartog, p.21).

Bijlage 11: Volkskrant 'Land slecht voorbereid op watersnood'

'Land slecht voorbereid op watersnood'

VAN ONZE VERSLAGGEVERS JAN HOEDEMAN, RON MEERHOF – 26/01/13, 00:00

Minister Schultz (Infrastructuur) waarschuwt dat Nederland niet voldoende is voorbereid op een nieuwe watersnoodramp. Te veel mensen kennen het risico niet en ze weten niet wat ze moeten doen in geval van nood.



Melanie Schultz

Foto ANP

DEN HAAG - De minister werkt aan een ambitieus nieuw programma dat Nederland klaar moet maken voor een rampscenario. Er komt volgend jaar onder meer een concreet evacuatieprogramma waarop inwoners per gebied kunnen zien wat ze moeten doen en waar ze heen moeten.

'Dat mist nog', zegt de minister vandaag in een vraaggesprek met de Volkskrant, aan de vooravond van de zestigste herdenking van de Watersnoodramp in 1953. 'Dan gaat het om hoe je het ruimtelijk inricht en hoe je ervoor zorgt dat mensen zijn ingelicht als er echt iets gebeurt. Dat ze weten: daar moet ik heen en dat moet ik doen', aldus de minister. Haar ministerie studeert onder meer op mogelijkheden om snelwegen te verdubbelen in geval van een overstroming. 'Iedereen wil dan het gebied uit. In New Orleans was de ene rijrichting één grote file en stond de andere rijrichting leeg. Daar hebben ze nu de vangrails flexibel gemaakt.'

Nederlanders zijn vergeten wat het betekent om onder de zeespiegel te leven, aldus Schultz. Ze vindt dat water 'een zwaar onderschat politiek onderwerp' is. 'Die ene storm in de tienduizend jaar kan juist die van morgen zijn.'

Met name de situatie in de Randstad is 'complex', zegt de minister. 'De bescherming is hoog, zeker. Maar als er een bepaalde wind is en de duinen zouden het begeven, komt het water met hoge snelheid binnen en loopt alles wat lager gelegen is heel snel vol.'

Vluchten naar hoger gelegen gebieden is dan eigenlijk geen optie meer, zegt Schultz. 'Als je uit Nederlandse risicogebieden naar hoger gelegen zandgronden wilt, ga je meestal eerst nog veel lager. Kijk maar op de kaart, daar word je niet vrolijk van. Je hebt niks aan een zesbaans snelweg als er twee meter water op staat. Nederland is een badkuip.' Ze dringt aan op innovatieve manieren van bouwen en omgaan met water; kijken met meebewegende woningen, laaggelegen stadsdelen plaatsen op kades, ruimte maken voor rivieren.

'Mijn beeld is dat bouwen mét de natuur je veel beter beschermt dan de technische oplossingen die

tegen de natuur ingaan. Ook langs de kust doen we dat nu; zand spuiten waardoor die kustlijn weer aantrekt.'

De laatste overstromingen dateren van tien jaar geleden, toen Schultz staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat was. Een echt grote overstroming was in 1995. Door de wereldwijde stijging van de zeespiegel is er extra aandacht. Politieke bestuurders en waterbouwkundigen die in delta's leven, komen uit de hele wereld kijken hoe Nederland hiermee omgaat.

Pagina's 12 en 13:

Interview minister Schultz

'We redden het niet met wat extra oefenen'

Ach, watersnoodrampen, waterwerken, dat is toch iets van vroeger? Zeg dat niet aan Bas Jonkman, sinds drie maanden hoogleraar op de prestigieuze leerstoel integrale waterbouw van de TU Delft. 'We maken ons flinke zorgen', zegt hij. 'Het is niet zo dat de dijken meteen op instorten staan. Maar als er een superstorm komt, zeg een noordwesterstorm met windkracht 12 in combinatie met springtij, dan zijn ze niet zo veilig als we willen.'

Jonkman weet waarover hij het heeft. Hij was erbij in New Orleans nadat daar de waterverdediging het had begeven. 'Eigenlijk moet je een overstroming hebben gezien om te weten wat zoiets teweeg brengt', zei hij naderhand in het vakblad Water. 'Hele industrieën liggen maandenlang plat, de stroomvoorziening werkt niet, buitenlandse investeerders trekken weg of vertrekken. En een deel van de bevolking keert niet meer terug.'

Niet best dus dat in Nederland eenderde van de dijken niet meer voldoet aan de normen: aan de kust een doorbraakkans van eens in de tienduizend jaar, langs de rivieren eens per 1.250 jaar. Vooral de rivierdijken hebben manco's, vertelt Jonkman vlak voordat hij vertrekt naar Thailand, nog zo'n land in strijd met het water. 'We ontdekken steeds nieuwe problemen. Afgelopen winter hadden we natte omstandigheden en toen lekten op meerdere plaatsen de dijken, omdat de ondergrond lek is.' Het water drukte onder de dijk door en vormde plassen aan de achterkant. 'Dat ondermijnt de waterkering. Het spoelt het zand eronderuit.'

Volgens Jonkman is er maar één remedie: versterken die dijken, en snel een beetje. 'We zijn nu vaak vijf tot tien jaar bezig van planfase tot afronding. Dat moet gewoon voortvarender.'

Want voorkomen is beter dan genezen, weet Jonkman. 'Kijk naar New Orleans of Japan: hoe goed je ook je best doet op voorbereidingen, op een ramp ben je per definitie niet voorbereid. Je lost het niet op met: als we een keer extra oefenen, kunnen we de Randstad redden.'