

*Verslag seminar Integrale risicoanalyse wateroverlast, donderdag 23 juni in Amersfoort*

## **Door de kat of door de hond!?**

**Of je nu natte voeten krijgt door een paar flinke plensbuien, of door een overlopende waterkering: wateroverlast = wateroverlast. Wordt het dan niet eens tijd om sectorale normen in te ruilen voor een integrale risicoanalyse? Zo vatte directeur Joost Buntsma de opgave aan het begin van het seminar over integrale risicoanalyse kort en bondig samen. Het was het bekende 'door de kat of door de hond'. Het seminar vond plaats op donderdag 23 juni in Amersfoort. De organisatie was in handen van STOWA.**



Joost Buntsma gaf aan het begin van de ochtend de aanwezigen een kort geschiedenislesje over normering, wateroverlast en waterveiligheid. Om met de wateroverlast te beginnen: directe aanleiding voor het opstellen van normen voor wateroverlast (NBW-normen, normen voor inundatie) was de hevige neerslag die het Westland in 1998 trof. Het Hoogheemraadschap van Delfland trof direct maatregelen (plan ABCDelfland); landelijk werd de Commissie Waterbeheer 21<sup>ste</sup> eeuw in het leven geroepen. Dat mondde in 2003 uit in het Nationaal

Bestuursakkoord Water en de bekende NBW-werknormen voor wateroverlast.

Waterschappen moeten hun beheersgebieden toetsen aan deze normen en zo nodig maatregelen nemen. Maar de meest recente neerslagstatistieken i.c.m. steeds verdere versterking van de ruimte werpen de vraag op of we met de toetsing aan de normen klaar zijn.

## **Wet op de waterkering**

Vraagstukken rond normering en waterveiligheid spelen al wat langer, aldus Buntsma. Eind 1993 ontstonden er langs de Maas in Limburg grote problemen. En in januari 1995 werden grote delen van Rivierenland geëvacueerd vanwege een mogelijke doorbraak van de rivierdijken langs de Maas. Het Rijk reageerde direct. Er kwam een Deltaplan voor de rivieren, gevolgd door een nieuwe Wet op de Waterkering. De wet bepaalt wat een waterkering aan moet kunnen en hoe de versterkingen aan de keringen uitgevoerd moeten worden. Daarnaast verplicht de wet beheerders hun waterkering elke vijf jaar te toetsen op veiligheid. Inmiddels is de wet overgenomen door de integrale Waterwet (2009). Inmiddels zijn er twee grote uitvoeringsprogramma's (Ruimte voor de Rivier en het Hoogwaterbeschermingsprogramma) die de keringen sterker en het achterland veiliger moeten maken.

In 2004 verscheen er ook een visie op de regionale keringen. Daarin werd voorgesteld ook deze keringen, in navolging van de primaire keringen, te normeren. Dat idee speelde overigens al langer. Dat is inmiddels gebeurd. Er zijn nu dus twee normstelsel actief. Het grote verschil volgens Buntsma is de wijze waarop de kosteneffectiviteit wordt meegenomen. Bij wateroverlast wordt eerst getoetst aan de normen. Kosteneffectiviteit zit verdisconteerd in het nemen van maatregelen. Bij waterveiligheid zit de kosteneffectiviteit volgens hem al verwerkt in de normering zelf.

## Onderzoeken en vragen stellen

Na deze geschiedenisles maakte dagvoorzitter René Schepers meteen duidelijk wat de bedoeling was van dit samenzijn: niet direct op zijn waterschaps met mogelijke oplossingen komen, maar vooral onderzoeken en elkaar vragen stellen. Dat alles met de bedoeling te kijken of we sectorale normen kunnen inwisselen voor een meer integrale risicoanalyse. Hij haalde vervolgens aan het begin een groot aantal vragen en opmerkingen op uit de zaal. Een kleine greep:



- Goed om een risicobenadering te onderzoeken, want normen kunnen leiden tot verstarring en een vorm van luiheid. De problemen zijn te groot om ons te louter en alleen te verlaten op de normen.
- Wateroverlast kun je niet voorkomen. De hamvraag is: wat vinden we als maatschappij acceptabel, tegen welke prijs?
- De risico's hebben we redelijk in beeld, we moeten vooral kijken hoe die tot stand komen (bijvoorbeeld van verstening) en wat waterschappen, maar ook andere partijen aan de oorzaak kunnen doen.
- Hoe integraal moeten we de risico's benaderen? We zullen daarin ook zaken als grondgebruik en ruimtelijke ontwikkelingen moeten betrekken. Daarvoor moeten we het gesprek aangaan met andere partijen: gemeenten, bedrijven en particulieren.
- Wat is de balans tussen de verantwoordelijkheid van de overheid en de zelfredzaamheid van de burgers bij het tackelen van het overlastprobleem? We moeten op zoek durven gaan naar die balans.
- Hoe voorkom je ongewenste juridisering bij het oplossen van het probleem?
- Waarom houden we nog zo weinig rekening met onzekerheden bij oplossen van het probleem?
- Moeten we niet toe naar veel stringentere wet- en regelgeving met betrekking tot water en klimaat? Denk aan klimaatneutraal bouwen.
- Een risicoanalyse moet gebaseerd zijn op echte risico's: wordt je bestaansrecht of je leven bedreigd. Dit onderscheiden van overlast.

Schepers trok op basis van alle gestelde vragen en gemaakte opmerkingen de voorzichtige conclusie dat er onder de deelnemers behoefte is om de risico's goed in kaart te brengen om op basis daarvan adequaat te kunnen handelen. Normen zijn daarbij een mooi hulpmiddel, maar moeten niet alleen leidend zijn.

## Nieuwe normen primaire waterkeringen

Richard Jorissen, directeur van het Hoogwaterbeschermingsprogramma vertelde hierna over de totstandkoming van de nieuwe normen voor primaire waterkeringen. Deze worden in 2017 van kracht. De huidige norm wordt uitgedrukt in de gemiddelde overschrijdingskans per jaar van de hoogste hoogwaterstand waarop een kering moet zijn berekend. Deze normering houdt volgens Jorissen weinig rekening met ontwikkelingen 'achter de dijk': het aantal mensen,



maar ook de economische waarde. Maar ook niet met ontwikkelingen 'voor de dijk': rijzende zeespiegel en hogere rivierwaterafvoeren. Verder zijn er de afgelopen decennia veel nieuwe inzichten gekomen over het gedrag van dijken. Vandaar dat er een nieuwe normering is ontwikkeld die niet meer uitgaat van overschrijdingskansen, maar van overstromingskansen. Er is een basisveiligheid van 1:100.000, dat wil zeggen: de individuele kans op overlijden bij een overstroming is kleiner dan 1 op 100 duizend per jaar. Daarbovenop kunnen voor bepaalde dijktrajecten strengere normen gelden, namelijk als er grote kans is op veel economische schade en slachtoffers, of ter voorkoming van de uitval van kwetsbare functies. Volgens Jorissen is het concept meerlaagsveiligheid in het nieuwe veiligheidsdenken geïntroduceerd, maar betreffen de normen alleen laag 1 (preventie). Concluderend kun je zeggen dat de nieuwe normering al grotendeels is gebaseerd op een integrale risicoanalyse, aldus Jorissen. De HWBP-directeur kan zich voorstellen dat er ook bij de regionale keringen gezocht wordt naar een soort basisveiligheidsniveau norm. En vandaaruit op basis van een risicoanalyse mogelijk gebiedsgericht een hogere norm te hanteren.

### **Hoogwaterbeschermingsprogramma**

Jorissen vertelde nog kort iets over het Hoogwaterbeschermingsprogramma, dat tot doel heeft te zorgen dat de primaire keringen, die bij de derde toetsronde in 2011 werden afgekeurd, terug op de norm te brengen. Waterschappen en Rijk dragen ieder 50% bij in de kosten. Het Hoogwaterbeschermingsprogramma moet volgens Jorissen het tempo van de dijkverbeteringen verhogen van 25 naar 50 kilometer per jaar, en de kosten per versterkte kilometer terugbrengen: van ca. 9 naar 6-7 miljoen. Bovendien moet de ruimtelijke kwaliteit

verbeteren en moet nadrukkelijk worden gekeken naar de kansen voor 'meekoppelen'. Innovaties worden gestimuleerd door positieve financiële prikkels.



### **Chemische industrie**

Edwin de Roy van de Vereniging van Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) ging in zijn presentatie dieper in op de vraag hoe de chemische industrie omgaat met wateroverlast. Er is een wettelijk kader: de BRZO 2015, het Besluit Risico Zware Ongevallen. Een groot deel van alle chemische bedrijven valt hieronder. Als BRZO-bedrijf moet je preventiebeleid opstellen met daarin beschreven hoe je risico's op zware ongevallen wilt beheersen. De meest risicovolle bedrijven moeten bovendien een veiligheidsrapport hebben dat onder meer een inventarisatie van mogelijke risico's bevat. Overstromingen vallen daar ook onder, aldus De Roy.

De overheid streeft ernaar dat bedrijven meer aandacht schenken aan de natuurlijke risico's die bedrijven lopen. Bedrijven moeten zich volgens De Roy dus afvragen: wat is de kans erop, wat is het mogelijke effect en hoe kom je tot maatregelen? Uitwerking van de antwoorden op deze vragen, moet stapsgewijs plaatsvinden. Voor overstroming gaat dat bijvoorbeeld van kans (aankomsttijd water, te verwachten waterdiepte etc.), via een impactanalyse (uitval stroom, installaties etc.) tot een geprioriteerde lijst maatregelen. De Roy gaf hierbij aan dat het bevoegd gezag nog moeite heeft om de uitwerking van overstromingsrisico's door bedrijven te beoordelen, omdat het relatief nieuws is. In zijn ogen kunnen generieke normen helpen om risico's te verkleinen. Maar een goede risicoanalyse is in zijn ogen nog veel belangrijker. De Roy sprak uit ervaring. Hij werkte enige

tijd op een vestiging van AKZO Nobel in Duitsland, dat overstroomde. Zowel het risico daarop als de mogelijke impact, waren destijds te laag ingeschat aldus de Roy. Met alle vervelende gevolgen vandien. Gelukkig hebben bedrijven volgens De Roy steeds beter zicht op de mogelijke risico's van natuurrampen.

### **Hoge grondwaterstanden**

Met Rob Nieuwenhuis van Waterschap Zuiderzeeland, gingen de deelnemers terug naar het waterbeheer. Het waterschap heeft een studie uitgevoerd die tot doel had zowel de inundatierisico's als risico's van (te) hoge grondwaterstanden in kaart te brengen. Directe aanleiding was het feit dat een boer in het gebied had aangegeven veel meer last te hebben van hoge grondwaterstanden dan van inundatie van zijn land. 'De boer beleeft de risico's en schade dus heel anders dan wij dat doen,' aldus Nieuwenhuis.' Vandaar de studie.

Waterschap Zuiderzeeland kent volgens Nieuwenhuis al redelijke strenge inundatienormen. Het overgrote deel van het beheersgebied voldoet ook keurig aan deze norm, omdat het hele watersysteem bij de inrichting van Flevoland goed is aangelegd. Toch voorziet het waterschap de komende decennia meer problemen. Onder meer door de effecten van klimaatverandering. Belangrijkste vraag bij de studie was hoe verhouden beide risico's – inundatie en (te) hoge grondwaterstanden - zich tot elkaar en halen we op dit moment de meeste risicoreductie uit onze euro?



### **Sleutel**

Uit de studie komt naar voren dat de schade door hoge grondwaterstanden gemiddeld negen keer groter is dan die door inundatie. Het waterschap zou de kans op schade door hoge grondwaterstanden kunnen verkleinen, bijvoorbeeld door het gemiddelde peil aan te passen, of een betere ontwatering van de kavels. Nieuwenhuis stipte wel direct een belangrijk probleem aan; het waterschap heeft maar ten dele controle op de grondwaterstanden. De boeren hebben voor een deel zelf de sleutel in handen, door verslemping en dichtrijden van gronden te verminderen en te zorgen voor een goede bodemstructuur. Kortom: hoe ver reikt als waterschap je verantwoordelijkheid? Een deelnemer merkte op dat de Flevolandse boeren wel erg worden verwend als het waterschap vol gaat inzetten op de reductie van hoge grondwaterstanden. Dagvoorzitter René Schepers gaf aan dat dit een goed punt is om over na te denken: wat moet gebeuren door de particulier en waar begint de verantwoordelijkheid van de overheid? Want in stedelijk gebied kom je met burgers al snel in dezelfde discussie terecht. Ook zij kunnen zelf voor een deel bijdragen aan risicoreductie. Bijvoorbeeld via het ontsteden van hun tuin. Je wilt als overheid de schaarse middelen zo effectief mogelijk inzetten.



### **Integraal kijken**

Tot slot was het de beurt aan Guy Henckes van RHDHV, die inging op water in de stad. Centrale vraag: moeten we integraal kijken en zo ja: hoe dan? Aan de hand van een casus (overstroming snelweg nabij de Lutte) toonde hij aan dat het gehele systeem anders reageert op hevige buien dan de afzonderlijke onderdelen (waterberging, afvoer, duikers etc.).

Dat vraagt om een integrale kijk. Maar integraal en in risicodenken is volgens Henckes wel complexer dan denken in normen en verantwoordelijkheden. Dat vraagt om meer expertise. Uiteindelijk levert dat naar verwachting meer risicoreductie op voor het gehele systeem. Integraal en risicogestuurd denken betekent dat je veel meer moet gaan samenwerken. En dat is wellicht de grootste uitdaging, aldus Henckes.

### **Basisveiligheidsnorm**

Na de presentaties vroeg dagvoorzitter René Schepers aan de aanwezigen of het nu het moment was om op een andere manier te gaan kijken naar regionale wateroverlast: minder normatief, meer risico-gestuurd? De meeste aanwezigen wilden inzetten op meer risicogestuurde normen en gaven enkelen aan dat individuele schappen al stappen in deze richting ondernemen. Velen zagen wel iets in een soort integrale basisveiligheidsnorm, die kan worden opgeplust als het gebied achter de dijk daarom vraagt (kans op grote aantallen slachtoffers of grote economische schade). Op deze manier krijg je een combinatie van norm en risico. Veel aanwezigen gaven aan dat het ook de hoogste tijd is in gesprek te gaan met de omgeving over normen en risico's. Om te beginnen over de risico's omdat die omgeving zelf ook een bijdrage kan leveren aan het reduceren ervan. Maar ook omdat het er steeds meer omgaat welke risico's de maatschappij wil afdekken, tegen welke kosten. Dat is een maatschappelijk vraagstuk.



Aan Joost Buntsma stelde René Schepers tot slot de vraag hoe hij dit thema verder gaat brengen. Volgens de directeur van STOWA zijn er op alle vlakken nog vragen over dit onderwerp: technisch, bestuurlijk, juridisch en organisatorisch. Hij gaf aan dat er in ieder geval een bestuurlijke commissie, op initiatief van de Unie van Waterschappen, komt die zich gaat buigen over de wateroverlast van afgelopen periode. STOWA gaat kijken welke onderzoeksvragen kunnen worden opgepakt. Dat dat gebeurt, is zonneklaar. Buntsma noemde het probleem 'meer dan urgent'. 'We moeten als waterschappen niet achter de feiten aanlopen, maar proactief opereren. Zeker richting burgers.'