Perspectief voor Limburg

Advies deltacommissaris over de waterveiligheidsnormen in de Maasvallei

NATIONAAL DELTAPROGRAMMA



Inhoudsopgave

H1 Aanleiding tot een advies van de deltacommissaris 4
1.1 Overstromingen langs de Maas 4
1.2 Het Deltaplan Grote Rivieren 5
1.3 Deltaprogramma 2015 5
1.4 Bestuursopdracht “Verkenning normen en afvoeren waterveiligheid Maasvallei” 6
1.5 Reactie van de deltacommissaris 7
1.6 Onderzoek HKV 8
H2 Adviesvraag en proces tot heden 9
2.1 Naar een adviesverzoek 9
2.2 De adviesvraag aan de deltacommissaris 9
2.3 Aanvaarding van het adviesverzoek 10
2.4 ENW rapportage 10
2.5 Bestuurlijke gesprekken 11
H3 De hoofdperspectieven en te wegen elementen 12
3.1 Afslagen en perspectieven 12
3.3 Afwegingselementen 13
H4 Perspectief A: keringen optimaliseren bij de huidige norm 19
4.1 Wat is perspectief A? 19
4.2 Redeneerlijn / narratief perspectief A 19
4.3 Consequenties perspectief A 21
H5 Perspectief B: Een nieuwe onderste normklasse voor primaire keringen 22
5.1 Wat is perspectief B? 22
5.2 Redeneerlijn perspectief B 22
5.3 Consequenties perspectief B 23
H6 Perspectief C: Afwaardering tot regionale keringen 26
6.1 Wat is perspectief C? 26
6.2 Redeneerlijn perspectief C 26
6.3 Consequenties perspectief C 28
H7 Perspectief D: geen status / norm 31
7.1 Wat is perspectief D? 31
7.3 Redeneerlijn perspectief D 32
7.4 Consequenties perspectief D 33
H8 Overzicht perspectieven en afwegingselementen 35
8.1 Totaaloverzicht 35
8.2 Toelichting op de beoordeling 36

8.3 Overige overwegingen 38
H9 Advies deltacommissaris 40
9.1 Achtergrond 40
9.2 Overweging en aanpak 41
9.3 Advies 41
9.4 Tenslotte 42

H1 Aanleiding tot een advies van de deltacommissaris

1.1 Overstromingen langs de Maas

Het waterveiligheidsbeleid begint voor de Maas ca 1000 jaar geleden, wanneer de eerste dijken worden aangelegd benedenstrooms van Cuijk. Voor de context van dit advies van de deltacommissaris hoeft minder ver terug teruggekeken te worden, namelijk tot Kerstmis 1993. Dan kent de Maas de hoogste afvoer ooit gemeten, met een waarde van 3120 m^3/s te Borgharen. Limburg kampt met ernstige overstromingen en veel schade, mede doordat de meeste dorpen langs de Limburgse Maas niet door waterkeringen beschermd zijn tegen hoogwater. Ongeveer 12.000 mensen moeten huis en haard verlaten als gevolg van de grootschalige overstromingen in de Maasvallei. De Commissie Watersnood Maas (ook wel Commissie Boertien 2 genoemd) adviseert in 1994 over maatregelen tegen overstromingen. De commissie adviseert rivierverruiming in Limburg en, waar dit niet voldoende is, de aanleg van kades. Limburg wordt (voor het eerst) door het Rijk meegenomen in het nemen en financieren van maatregelen tegen overstromingen. Rivierverruiming is de belangrijkste voorziene maatregel tegen overstromingen.



Foto: Venlo, Kerstmis 1993 (bron: ANP)

In 1995 is het weer raak. De hoogwatergolf is iets minder hoog (2870 m^3/s te Borgharen), maar wel langer. Door de lengte van de golf loopt de waterstand ten noorden van Roermond zelfs nog iets hoger op dan in 1993. Vooral op dat traject vanaf Roermond (de Zandmaas) is er wederom veel overlast en schade door overstromingen. Het toenmalige kabinet besluit hierop om het advies van Commissie Boertien 2 om te draaien: eerst op korte termijn kades aanleggen als voorlopige voorziening in dichtbevolkte gebieden in Limburg en vervolgens verruiming van de Maas. De aanleg van de kades is een activiteit die relatief snel uitgevoerd kan worden en het merendeel van de getroffenen voldoende bescherming voor de interim-periode kan bieden. Het kabinet presenteert dit nog datzelfde jaar in het Deltaplan Grote Rivieren. De doelstelling van het Deltaplan Grote Rivieren voor de Maasvallei is het realiseren van een beschermingsniveau van 1/250 per jaar, met behulp van kades en rivierverruiming. De kades zullen voorlopig al een beschermingsniveau van minimaal 1/50 bieden, zodat vergelijkbare waterstanden als in 1993 en 1995 gekeerd kunnen worden.

1.2 Het Deltaplan Grote Rivieren

Door uitvoering van het Deltaplan Grote Rivieren ontstaat aldus op korte termijn een noodbeschermingsniveau van 1/50 per jaar. Na de aanleg van de kades zal vervolgens door rivierverruiming de kans op overstromingen geleidelijk af moeten nemen zodat in 2015 (aanvankelijk was de doelstelling nog 2005) het Maasdal een veiligheid van 1:250 per jaar zou krijgen. Een veiligheidsnorm van 1:250 per jaar houdt op dat moment in dat de dijken langs de Maas in Limburg niet overstromen bij een maatgevende afvoer van 3275 m^3/s. Dit wordt vastgelegd in de startnotitie MER in 1995. De uitvoering van de maatregelen in de Maasvallei zal benedenstrooms in Noord-Brabant en Gelderland de waterstanden verhogen. Om dat te voorkomen wordt vastgelegd dat de kades in Limburg overstroombaar moeten zijn en andere ontwerpeisen krijgen dan keringen in de rest van Nederland. In het Voorschrift toetsen op veiligheid primaire waterkeringen (een bijlage bij de ministeriële Regeling veiligheid primaire waterkeringen op grond van de Wet op de waterkering en de latere Waterwet) zijn hiertoe voor de Maaskades aanvullende richtlijnen opgenomen. De wijze waarop de kerende hoogte van de Maaskades is bepaald, week eveneens af van de reguliere technische leidraden voor het ontwerp en beheer van primaire waterkeringen. Uitgegaan is van zogenoemd "uitgekiend ontwerpen", waarbij zowel de robuustheidstoeslag als klimaatontwikkeling bij het vaststellen van de kadehoogte is weggelaten[1].

In de Vierde Nota waterhuishouding (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998) is de realisatietermijn van de rivierverruiming verschoven van 2006 naar uiterlijk 2015. Door instemming met het Eindplan Grensmaas door het ministerie van Verkeer en Waterstaat is de realisatietermijn voor het behalen van de veiligheidsnorm van 1:250 per jaar voor de bekade gebieden verder verschoven naar 2017. Het Grensmaasproject als geheel moet gerealiseerd zijn in 2027 (overigens is de doelstelling t.a.v. de waterstandsverlaging van dit project reeds in 2017 gehaald). Ook wordt in 2002 het Tracébesluit Zandmaas/Maasroute genomen, waarmee budget vrijkomt om de kades in Limburg te realiseren.

De kades die gebieden in Limburg beschermen tegen de Maas vallen sinds 2006 onder de primaire waterkeringen. Op 22 december 2009 heeft het eerste Nationaal Waterplan 2009-2015 (NWP) de Vierde Nota Waterhuishouding vervangen. Dit plan geeft op hoofdlijnen aan welk beleid het Rijk in de periode 2009 - 2015 voert om te komen tot een duurzaam waterbeheer. Het NWP richt zich op bescherming tegen overstromingen, voldoende en schoon water en diverse vormen van gebruik van water. Ook worden de maatregelen genoemd die hiervoor worden genomen. Op basis van de Wet ruimtelijke ordening en de Waterwet heeft het NWP voor de ruimtelijke aspecten de status van structuurvisie. In het Nationaal Waterplan is een eerste uitwerking gegeven aan het Deltaprogramma dat wordt opgesteld naar aanleiding van het advies van de Deltacommissie in 2008.

1.3 Deltaprogramma 2015

Wanneer voor heel Nederland in het deltaprogramma 2015 een nieuwe waterveiligheidssystematiek wordt geïntroduceerd, gaat Limburg hier in mee[2]. Daarbij zijn ook een aantal bestuurlijke keuzes gemaakt. Voor Limburgse Maas zijn de volgende keuzes relevant:

- Op basis van berekeningen bleken er normeringsklassen te ontstaan voor primaire waterkeringen van 1:30 tot 1:100 (ondergrens[3]). Het aanhouden van de 1:100 normklasse als minimale overstromingskansnorm voor primaire waterkeringen is een beleidsmatige

[1] In het 'Ontwerpkader Maaskaden' waren ontwerpwaterstanden op de as van de rivier vastgelegd. Deze ontwerpwaterstanden waren bepaald op waterstanden na realisatie van de Maaswerken (d.w.z. na uitvoering van de rivierverruimende maatregelen uit het Deltaplan Grote Rivieren). De toevoeging van klimaatontwikkeling verklaart een verschil in hoogte van circa 50 cm. De robuustheidstoeslag betreft circa 30 cm.

[2] Een uitgebreide beschrijving van de recente geschiedenis van het waterveiligheidsbeleid in Limburg, vanaf de overstromingen in 1993 en 1995 tot en met de vaststelling van de normen in de Waterwet in 2017, is te vinden in bijlage 1 bij de brief van de deltacommissaris aan het College van Gedeputeerde Staten van provincie Limburg van 8 februari 2019.

[3] In deze notitie wordt steeds de ondergrens bedoeld, tenzij expliciet de signaleringswaarde wordt genoemd.

keuze[4]. Voornaamste argument hierbij was dat anders primaire keringen te zeer in het beschermingsbereik van regionale keringen zouden vallen.

- Toen het Expertise Netwerk Waterveiligheid (ENW) zich destijds boog over de technisch inhoudelijke uitwerking van de normen is onder andere aandacht gevraagd voor de ogenschijnlijke overschatting van schades in Limburg en dus strenge overstromingskansnormen volgend uit de MKBA. Daarop heeft een aanvullende studie van HKV (Kok en Huizinga, 2013) uitgewezen dat de overstromingsgevolgen zoals benut uit het regionale deltaprogramma Maas (er waren geen getallen vanuit Veiligheid Nederland in Kaart[5] (VNK) voor Limburg) ca. een factor 3 te hoog ingeschat zijn. De optimale overstromingskansen volgend uit de MKBA zouden daarmee ook ca een factor 3 te streng zijn. De bestuurlijke afspraak is gemaakt om niet alle MKBA eisen een klasse omlaag aan te passen (onder meer in verband met het vorige punt), maar de toekenning aan een klasse van het eerder berekende getal steeds 'naar beneden' te doen. Alle waarden die tussen twee normklassen in liggen, zijn in de Maasvallei aan de lagere normklasse toegedeeld. Zo wordt dus een MKBA-eis die uitkwam op bijvoorbeeld 1:999 toebedeeld aan de normklasse 1:300 en niet aan 1:1000. Dit wijkt af van hoe in de rest van Nederland de toedeling aan een normklasse heeft plaatsgevonden.
- Verder is er gestreefd naar een coherent beeld langs de Limburgse Maas, waarbij ervoor is gekozen om voor de kleine dijktrajecten een 1:100 ondergrens te adviseren in het Deltaprogramma 2015. Dit leidde bij dijktraject 75-1 tot een soepeler eis dan berekend (corrigerend voor MKBA factor 3 overigens een passende eis). Voorts werd naast Maastricht ook Venlo voorzien van een ondergrens van 1:300 (dijktrajecten 68-1 en 69-1).

In de Waterwet kwamen per 1 januari 2017 in Limburg enkele 1:300 ondergrenzen (Ottersum/Mook, Gennep, Venlo, Blerick, Meers, Itteren, Bosscherveld) en één 1:1000 ondergrens (Maastricht).

Waterveiligheid wordt in de nieuwe waterveiligheidssystematiek bereikt door middel van een combinatie van drie lagen cf. het principe van Meerlaagsveiligheid (MLV). Het waterveiligheidsbeleid concentreert zich op het voorkomen van een overstroming (preventie) door het beperken van waterstand en beschermen met keringen van een gebied. Dit wordt de eerste laag genoemd. Daarnaast kunnen ook de gevolgen van een overstroming beperkt worden door maatregelen in de ruimtelijke sfeer, bijvoorbeeld aangepast bouwen (de tweede laag) of door een goede crisisbeheersing (de derde laag).

Ook voor de Maasvallei wordt, op dat moment met volle steun van de provincie Limburg, expliciet de beleidskeuze gemaakt om de hoogwateropgave via de instrumenten van laag 1 te realiseren. Er komen dan ook projecten om de keringen in Limburg aan te leggen danwel te versterken en verhogen zodat deze aan de nieuwe waterveiligheidsnorm komen te voldoen. In 2016 worden hierover concrete bestuurlijke afspraken tussen alle betrokken overheidspartijen gemaakt in het zogenoemde 'Regionaal voorstel Maas 2016'[6].

1.4 Bestuursopdracht "Verkenning normen en afvoeren waterveiligheid Maasvallei"

Als de plannen concreet worden is er inmiddels een nieuw college van gedeputeerde staten aangetreden in provincie Limburg. Het college van GS Limburg kondigt, naar aanleiding van de Motie Geraats die oproept tot een herprioritering van doelen en middelen binnen het Provinciale Waterplan[7], op 18 september 2018 aan Provinciale Staten een bestuursopdracht aan over de maatgevende afvoer en de normen voor de Limburgse dijkringen.

[4] https://www.helpdeskwater.nl/publish/pages/132791/normering_primaire_waterkeringen_hoofdrapport_28juni2016.pdf
[5] Zie https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/waterveiligheid/programma-projecten/veiligheid-nederland/
[6] https://www.deltaprogramma.nl/binaries/deltacommissaris/documenten/publicaties/2016/12/22/regionaal-voorstel-maas-2016-samen-werken-aan-een-veilige-en-mooie-maas/Regionaal+Voorstel+Maas+definitief.pdf
[7] https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/250d3b91-ebe2-40d7-a9e0-7ab2609ac6dc

De inhoud (doel en scope) van de Bestuursopdracht 'Verkenning normen en afvoeren waterveiligheid Maasvallei'[8] verschijnt op 7 november 2018 en deze formuleert de aanleiding en het doel als volgt:

"*De wens om te komen tot een Bestuursopdracht Normen en afvoeren waterveiligheid Maasvallei is ingegeven door de grote financiële en ruimtelijke impact op de Maasvallei. Nu de consequenties in financiële zin steeds duidelijker worden en – ons inziens - buiten de financiële mogelijkheden van alle betrokken partners reiken, wordt getwijfeld of hierbij de goede keuzes gemaakt zijn.*

De Bestuursopdracht is erop gericht om feitelijk inzicht te geven in de totstandkoming van de waterveiligheidsnormen, de daarbij horende maatgevende afvoeren én de beleidsuitgangspunten die daarbij gehanteerd zijn, alsmede de mogelijkheden die er zijn om die normstelling vanuit de Provincie Limburg te beïnvloeden."

De hoofdvraag van deze Bestuursopdracht wordt uitgesplitst in 5 deelvragen en een adviesopdracht onder punt 6:

1. Wat is de wettelijke/juridische/technische grondslag voor de waterveiligheidsnormen?
2. Op welke wijze werken de normen door in de aanpak voor waterveiligheid?
3. Wat is de ruimtelijke en financiële impact van deze aanpak?
4. Op welke wijze spelen de modellen die hieraan ten grondslag liggen een rol in dit proces?
5. Welke mogelijkheden zijn er voor de Provincie Limburg om de normen en afvoeren te beïnvloeden?
6. Afronding naar een advies

Later zijn hier, bij de vaststelling van het plan van aanpak voor de uitvoering van de bestuursopdracht (12 februari 20196) 3 kernvragen aan toegevoegd, als uitwerking van de 5e vraag:

7. Welke beïnvloedingsmogelijkheden heeft GS?
8. Wat zijn de voor- en nadelen van deze beïnvloedingsmogelijkheden?
9. Welke beïnvloedingsmogelijkheden kiest GS?

1.5 Reactie van de deltacommissaris

In reactie op de vragen in de Bestuursopdracht schrijft de deltacommissaris, als regisseur van het proces waarin de normen tot stand gekomen zijn, op 8 februari 2019 een brief aan het college van Gedeputeerde Staten van Limburg. Hierin belicht de deltacommissaris onder meer de onderliggende systematiek van de nieuwe normering, het totstandkomingsproces van de 'nieuwe' wettelijke waterveiligheidsnormen voor Limburg en de betrokkenheid en opstelling van de verschillende belanghebbende partijen hierbij. De belangrijkste boodschap van de deltacommissaris aan het College is dat "*…de waterveiligheidsnormen voor de Maasvallei in een uitgebreid gezamenlijk proces van Rijk en regio tot stand zijn gekomen. Er is een doorwrochte analyse uitgevoerd waarin de 'optimale' waterveiligheidsnorm is berekend op grond van slachtoffers (individueel en groepsrisico) en kosten-baten (schade). Maar voor de uiteindelijke in de Waterwet vastgelegde norm is het advies vanuit de regio (getrokken door de provincie Limburg), waar dit afweek van de uitkomst van de analyse (bijvoorbeeld bij dijktrajecten 69-1, 75-1 en 87-1), steeds leidend geweest."* In de bijlage bij deze brief wordt dit onderbouwd aan de hand van de beantwoording van de vragen uit de Bestuursopdracht die ingaan op het proces waarin de normen tot stand zijn gekomen.

Ook geeft de deltacommissaris in de brief een suggestie mee aan het college van gedeputeerde staten:

"*De investeringen die de komende decennia noodzakelijk zijn om in 2050 overal aan de wettelijk vastgestelde normen te voldoen (inclusief de systeemwerkingsmaatregelen die het mogelijk maken om de overstroombaarheidseis te laten vervallen) zijn kostbaar voor Rijk en regio en hebben*

[8] Mededeling portefeuillehouder inzake hoogwaterbescherming langs de Maasvallei, kenmerk 2018/76601

impact in het landschap. Daar waar de kosten en/of impact onaanvaardbaar groot worden geacht kan —met behoud van de basisveiligheid die voor alle inwoners van het land wordt nagestreefd- binnen de bestaande wet- en regelgeving gezocht worden naar slimme combinaties van maatregelen in de verschillende lagen van de systematiek van meerlaagsveiligheid. Wellicht levert dit mogelijkheden op om aan uw zorgen tegemoet te komen zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de gezamenlijk vastgestelde nationale doelen t.a.v. waterveiligheid."

1.6 Onderzoek HKV

In 2019 doet bureau HKV onder leiding van prof.dr.ir. Matthijs Kok, hoogleraar overstromingsrisico's aan de TU Delft, in opdracht van de provincie Limburg onderzoek naar de hoogte van de normering van de dijktrajecten in Limburg. De focus van deze studie is gericht op deelvragen 1, 2 en 3 van de Bestuursopdracht, dus op de technische onderbouwing van de normwaarde en op de hoogte van de keringen.

HKV adviseert om "*voor alle 45 dijktrajecten in de Limburgse Maasvallei (Bijlage 1) na te gaan welke normering het best passend is. Daarbij gaat het om de hoogte van de norm maar ook om de status van de norm (primaire kering, regionale kering of geen status).*" HKV adviseert om bij deze heroriëntatie de risico systematiek te volgen en als startpunt de volgende uitgangspunten te hanteren (waarin overigens alleen naar de economische schade wordt gekeken en de investeringskosten voor het versterken van waterkeringen in deze eerste stap buiten beschouwing blijft):

1. Laat de norm ongemoeid voor waterkeringen waar bij falen een hoge schade optreedt, bijvoorbeeld een schade van meer dan € 50 miljoen. Dat zijn in totaal 11 dijktrajecten;
2. Er zijn 15 dijktrajecten met tussen de 15 en 50 miljoen euro schade bij een overstroming. Daar kan overwogen worden om de norm voor de primaire kering te verlagen of te kiezen voor de status van een regionale kering;
3. Er zijn 19 dijktrajecten (inclusief Kessel) waarbij de schade bij een overstroming minder is dan € 15 miljoen. Voor al deze keringen is het verstandig om de norm te verlagen en een verandering in de status door te voeren (bijvoorbeeld regionaal of geen status).

Bovenstaande drieslag betreft de categorisering naar schade bij falen. In bijlage 3 van het HKV-rapport zijn de dijktrajecten beschouwd naar de LIR-norm en MKBA. Deze beschouwing heeft geleid tot de inventarisatie van uiteindelijk 22 dijktrajecten die nader overwogen zouden moeten worden en die verderop in 2.4 worden aangehaald.

In een tweede stap kunnen ook de investeringskosten in beschouwing worden genomen, conform de systematiek in de MKBA, zo adviseert HKV. Het advies van HKV ziet niet op de sociaal-maatschappelijke of bestuurlijke gevolgen van een eventuele normverlaging. Dus over wie de kosten van de schade bij (frequentere) overstromingen draagt of over hoe de benodigde verhoging van de evacuatiefractie (van 82% naar 94%) moet worden bereikt, doet HKV geen uitspraak. Maar HKV maakt wel een inschatting dat met lagere normen ca 10 – 20% op de totale opgave te besparen is, waarmee de besparing op 85 tot 170 mln. euro zou bedragen voor de dijkrekening (Rijk en gezamenlijke waterschappen profiteren hiervan). HKV berekent de toename van de verwachte jaarlijkse schade op € 0,7 miljoen en concludeert dat 'uit deze zeer simpele kosten baten analyse blijkt dat het zeer aantrekkelijk kan zijn om de schade te compenseren in plaats van investeringen in dijktrajecten met zeer weinig schade als er een overstroming optreedt'.

De conclusies van dit onderzoek worden, samen met de brief van de deltacommissaris, op 17 december 2019 vastgesteld als de beantwoording van de Bestuursopdracht door het college van gedeputeerde staten[9]. Er wordt door GS van Limburg op dat moment geen standpunt ingenomen.

[9] Mededeling portefeuillehouder inzake bestuursopdracht Normen en afvoeren waterveiligheid Maasvallei, kenmerk 2019/91060.

H2 Adviesvraag en proces tot heden

2.1 Naar een adviesverzoek

Op 18 december 2019 wordt de beantwoording van de Bestuursopdracht in de Stuurgroep Deltaprogramma Maas (SDM) besproken, al is het stuk nog bij niet alle aanwezigen bekend. Het rapport van HKV leidt tot veel discussie. Geconstateerd wordt dat de aanbevelingen van het HVK verstrekkende gevolgen zouden hebben en dat er nog onvoldoende basis is om tot bestuurlijke of beleidsmatige conclusies te komen. Er wordt afgesproken om de deltacommissaris om een advies te vragen.

In die SDM bijeenkomst wordt namens de deltacommissaris verzocht om een schriftelijk adviesverzoek van alle SDM partijen. Ook wordt in de SDM afgesproken om het Expertise Netwerk Water (ENW) te betrekken voor een technische validatie van het rapport van HKV.

Onder voorzitterschap van de provincie Limburg worden vervolgens begin 2020 twee zogenoemde 'directie-ateliers' georganiseerd. In deze directie-ateliers is door de regionale partners (provincie Limburg, waterschap Limburg en Limburgse Maasgemeenten), de landelijke partners (ministerie van IenW, Rijkswaterstaat, programmadirectie HWBP) en staf Deltacommissaris samengewerkt aan afspraken over het vervolg van de Bestuursopdracht. Dit vervolg valt uiteen in drie elementen:

1. Een adviesverzoek aan de deltacommissaris;
2. Afspraken hoe wordt omgegaan met lopende (dijkverbeterings)projecten waarvoor het HKV rapport relevant is;
3. Afspraken over hoe/wanneer de status van het winterbed kan vervallen binnen de gebieden waar dijkverbeteringen worden uitgevoerd.

Voor deze notitie is vanzelfsprekend het eerste element uit deze drie de meest relevante. De andere twee hebben weliswaar een eigen vervolg, maar ze zijn ook weer niet helemaal los te zien van het advies van de deltacommissaris. De inhoudelijke toelichting hierop wordt gegeven in het vervolg van deze notitie.

2.2 De adviesvraag aan de deltacommissaris

Op 30 maart 2020 vragen de gezamenlijke betrokken partijen verenigd in de SDM, aangevuld met de veiligheidsregio's in Limburg, aan de deltacommissaris om een advies uit te brengen over het waterveiligheidsbeleid in Limburg, langs twee lijnen:

> 1. Een gezamenlijke[10] inhoudelijke beoordeling en weging van het rapport van HKV. Dit spoor kent een technisch karakter en een second opinion (bijvoorbeeld van ENW) is te overwegen.
>
> 2. De bestuurlijke betekenis van dit rapport, leidend tot een antwoord op de vraag of het rapport van HKV aanleiding geeft om de normering in de Waterwet te heroverwegen? Heeft het gevolgen voor de balans tussen de drie lagen van meerlaagsveiligheid in Limburg? En de gevolgen voor het gehele Maas-systeem, inclusief de doorwerking op het benedenstroomse deel van de Maas? En wat hoort daar dan bij qua consequenties (ruimtelijk, juridisch, financieel, op systeemniveau, qua schade en calamiteitenzorg etc.)?

De partijen spreken de wens uit dat het advies tot stand komt in een gezamenlijk proces van joint fact finding met alle betrokken partijen, waaronder de opsteller van het HKV-rapport en de Veiligheidsregio's in Limburg. Ook wordt het advies van de Deltacommissaris als bouwsteen voor de wettelijke evaluatie van de waterveiligheidsnormen in 2024 gepositioneerd. Er zal dus in geen geval een tussentijdse wetswijziging volgen uit het advies.

[10] Wie met de term 'gezamenlijk' wordt bedoeld is ingevuld door de samenstelling van een begeleidingsgroep, zie onder 2.3 en in bijlage 1.

2.3 Aanvaarding van het adviesverzoek

In een brief aan de SDM, gedateerd op 9 juni 2020, aanvaardt de deltacommissaris het verzoek om een advies. Het adviesproces dat de deltacommissaris schetst in de brief twee fasen:

1. Een technisch-inhoudelijke toets op het HKV rapport door het ENW, zoals door de SDM gesuggereerd.
2. Bestuurlijke duiding en weging van het verzamelde materiaal.

De deltacommissaris verzoekt in de brief om een bestuurlijke begeleidingsgroep, waarmee in een passende betrokkenheid van de belanghebbende overheden en organisaties (waaronder de veiligheidsregio's) wordt voorzien. In de SDM van 18 juni 2020 wordt de begeleidingsgroep ingesteld. De samenstelling van de begeleidingsgroep is opgenomen als bijlage 1.

Het advies van de deltacommissaris waar deze notitie bij behoort vormt een bouwsteen in de evaluatie van de waterveiligheidsnormering in het kader van de evaluatiebepalingen in de Waterwet die vóór 1 januari 2025 moet zijn afgerond. Bij die evaluatie wordt breed gekeken en kunnen eventueel ook andere bouwstenen worden betrokken. Hieruit kunnen eventueel ook voorstellen voor aanpassing van de Waterwet/Omgevingswet volgen die in dit advies niet worden geadresseerd.

2.4 ENW rapportage

Ten behoeve van de voortgang van het proces heeft de deltacommissaris, parallel aan het aanvaarden van het adviesverzoek, bij brief op 15 april 2020 aan het Expertise Netwerk Water om een validatie van het HKV rapport verzocht[11]. In de zomer werkte een werkgroep van het ENW onder voorzitterschap van prof. dr. ir. Bas Jonkman door aan het beantwoorden van de vragen. Begin september 2020 bespreekt de ENW kerngroep een conceptversie van het advies, dat daarna wordt vrijgegeven voor bespreking door de (ambtelijke) begeleidingsgroep. Dit gebeurt op 9 september, onder voorzitterschap van dhr. Borst, directeur van de staf deltacommissaris en in aanwezigheid van dhr. Jonkman. Een aangepaste versie van het advies wordt in de ENW kerngroep opnieuw besproken op 24 september. Op 26 oktober 2020 wordt het advies door de voorzitter van het ENW, dr.ir. Gerhard van den Top, aangeboden aan de deltacommissaris en enkele dagen daarna gepubliceerd op www.enw.info.

Het ENW markeert in haar advies dat bij besluitvorming ten aanzien van de normering en waterveiligheidsstrategie naast technisch-inhoudelijke aspecten ook diverse andere aspecten een rol spelen, bijvoorbeeld op ruimtelijk, economisch of bestuurlijk vlak. Het ENW heeft zich, net als HKV, gericht op de technisch-inhoudelijke aspecten van waterveiligheid en vanuit deze invalshoek de gestelde vragen beantwoord. De conclusie van het ENW is dat het advies van HKV een goede basis vormt voor de onderbouwing van een eventuele heroverweging van de normering in de Maasvallei. Voor de 22 in het advies van HKV vermelde dijktrajecten in de Maasvallei liggen, vanuit technisch-inhoudelijk perspectief, minder strenge normen in de rede. Dit heeft een positief effect op de kosten en inpassing van dijkversterkingen, zo neemt naast HKV ook het ENW aan. De gebieden zullen dan wel vaker overstromen en schade ondervinden. De verwachting van het ENW is dat het verlagen van de normen bij hoogwater tot lagere waterstanden zal leiden, maar beveelt aan om de effecten van eventuele normverlaging en andere ingrepen voor het Maassysteem als geheel verder te analyseren.

Voor de volledigheid dient te worden opgemerkt dat zowel HKV als ENW geen uitspraak doen over de bestuurlijk / juridische consequentie van een eventuele normaanpassing voor de rivierbedstatus ter plaatse.

[11] Brief Deltacommissaris aan ENW, kenmerk DC-2020/274.

2.5 Bestuurlijke gesprekken

Na een voorbereidende bijeenkomst van de ambtelijke begeleidingsgroep op 6 november 2020, komt op 14 december onder voorzitterschap van de deltacommissaris de bestuurlijke begeleidingsgroep bij elkaar (verslag bijgevoegd in bijlage 2). In die bijeenkomst wordt door dhr. Looijer van de staf deltacommissaris een presentatie gegeven waarin het proces tot dusver wordt samengevat en waarin wordt toegelicht hoe aan de hand van enkele 'afslagen' tot hoofdrichtingen kan worden gekomen. Deze hoofdrichtingen worden 'perspectieven' genoemd, waarbij redeneerlijnen / narratieven horen en afwegingselementen. Zij spannen als het ware de technisch / bestuurlijke ruimte op waarbinnen in het kader van deze adviesaanvraag tot afwegingen gekomen zal worden. In de bespreking geven de aanwezige bestuurders hun beeld hierbij. Afgesproken wordt om een en ander uit te schrijven in een notitie, ter bestuurlijke bespreking in het voorjaar van 2021.

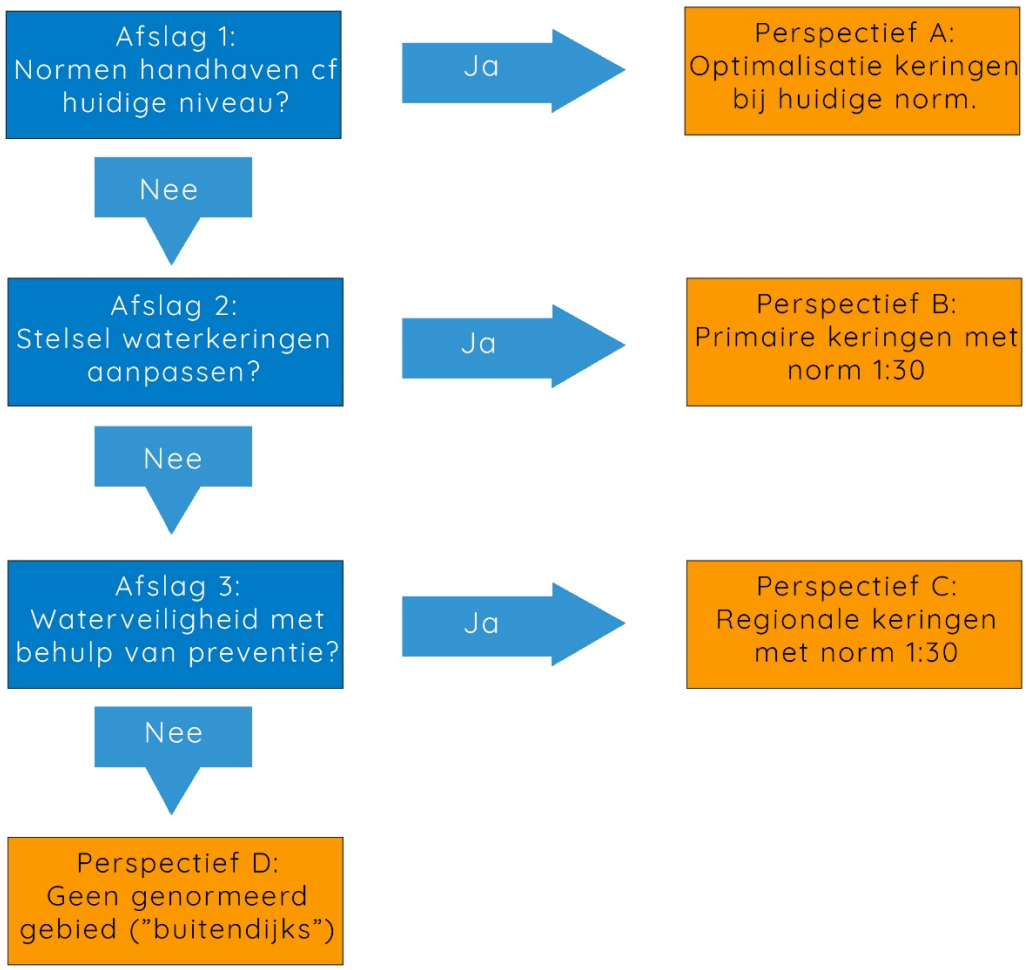
Op 21 april 2021 komt, na een ambtelijke voorbespreking met de directeuren, de bestuurlijke begeleidingsgroep bijeen om over de uitgeschreven perspectieven te spreken en om hier bestuurlijk over van gedachten te wisselen (het verslag van die bijeenkomst is opgenomen in bijlage 2). De provincie Limburg is bij deze bijeenkomst op ambtelijk niveau als toehoorder aanwezig omdat enkele dagen eerder de Gouverneur en het college van gedeputeerde staten van Limburg hun ontslag hebben aangeboden. Op 17 mei heeft de deltacommissaris gebeld met de waarnemend Gouverneur van de Provincie. De voorzitters van de Limburgse veiligheidsregio's konden helaas bij beide bijeenkomsten van de bestuurlijke begeleidingsgroep niet aanwezig zijn. Met hen is separaat gesproken, op 17 mei met de voorzitter van Veiligheidsregio Limburg Zuid en op 19 april met de voorzitter van Veiligheidsregio Limburg Noord.

H3 De hoofdperspectieven en te wegen elementen

3.1 Afslagen en perspectieven

In de Bestuursopdracht van de provincie Limburg is als aanleiding genoemd dat de maatregelen die volgen uit de normering, een grote financiële en ruimtelijke impact hebben op de Maasvallei. De oplossingsrichting die in de Bestuursopdracht wordt ingeslagen is het verlagen van de normen. HKV heeft onderzocht waar dit op basis van de te verwachten schades in technisch/economisch opzicht te overwegen is. In deze notitie wordt uitgewerkt welke gevolgen die route heeft bij verschillende nader verkende varianten, hier 'perspectieven' genoemd. Deze perspectieven worden, zoals gebruikelijk bij beleidsevaluaties, afgezet tegen ongewijzigd beleid. Deze 'referentie' betreft in de navolgende indeling perspectief A, waarbij de impact van de norm niet wordt geadresseerd door de waterveiligheid (norm) te verlagen, maar door de vormgeving van de maatregelen.

Voor het waterveiligheidsarrangement voor de Maasvallei zijn qua redenering enkele hoofdafslagen denkbaar die kunnen worden genomen t.a.v. de door HKV geïdentificeerde 22 dijktrajecten. Dit leidt tot een viertal perspectieven die in deze notitie worden verkend. Onderstaande figuur 2 geeft deze afslagen en de perspectieven weer, zoals ook door HKV wordt geschetst.



Figuur 1: Afslagen en hoofdperspectieven

In de volgende hoofdstukken zullen deze perspectieven nader worden uitgewerkt. Daarbij wordt per perspectief een redeneerlijn, een *narratief*, geformuleerd dat hier past. Ook wordt ingegaan op de gevolgen van de eventuele keuze voor een van de perspectieven voor de Maasvallei.

3.3 Afwegingselementen

Hier volgt een opsomming van elementen (of criteria) die in een keuze voor een van de perspectieven een hoofdrol spelen in de overweging. De beoordeling van de perspectieven zal dan ook aan de hand van deze elementen worden gestructureerd.

1. Basisveiligheid voor iedereen vasthouden

In ieder serieus te nemen waterveiligheidsarrangement dient de basisveiligheid op orde te zijn in 2050. Uitgangspunt in de Waterwet is de individuele jaarlijkse kans om te overlijden t.g.v. een overstroming in een beschermd gebied. Dit risico is vastgesteld op maximaal 1:100.000 (10^{-5}) en wordt aangeduid als het basisbeschermingsniveau. Dit betekent dat iedereen in Nederland achter een primaire waterkering uiterlijk in 2050 een maximale jaarlijkse kans van 0,001 procent (= 1:100.000 = 0,00001 = 10^{-5}) heeft om te overlijden door een overstroming. In perspectieven die niet uitgaan van primaire keringen, zoals C en D, geldt dit basisbeschermingsniveau dus niet vanuit de Waterwet. In perspectief C worden de keringen afgewaardeerd tot regionale keringen, waarvoor de norm door de Provincie wordt vastgesteld. Hierbij kan het basisbeschermingsniveau worden gehanteerd als uitgangspunt, maar dat is geen vereiste.

Om ervoor te zorgen dat het basisbeschermingsniveau behaald zijn primaire waterkeringen genormeerd. Deze norm wordt uitgedrukt in een overstromingskans. Dit is als omgevingswaarde vastgelegd in een bijlage bij de Waterwet. Bij deze norm wordt rekening gehouden met de kans dat een inwoner het gebied verlaat voorafgaand aan een dreigende overstroming (evacuatie). Inwoners die zich nog in het gebied bevinden wanneer het gebied overstroomt hebben een reële kans te overlijden. Deze kans wordt de mortaliteit genoemd. Op basis van de vereiste basisveiligheid van 1:100.000 per jaar, de evacuatiefractie en de mortaliteit wordt een overstromingskanseis voor de waterkering afgeleid.

De overstromingskansen staan in bijlage III van de Waterwet en variëren van 1:100 tot 1:1.000.000. Bij het vaststellen van deze normen hebben de gebiedskenmerken én de evacuatiemogelijkheden een belangrijke rol gespeeld, met als extra dimensie het voorkomen van grote groepen slachtoffers, zeer grote economische schade of maatschappelijke ontwrichting door uitval van vitale infrastructuur van nationaal belang.

Om de vereiste basisveiligheid te kunnen behalen dient bij een verlaging van de waterveiligheidsnorm de evacuatiefractie, het aandeel van de inwoners dat het gebied verlaten heeft bij een overstroming, te worden verhoogd. HKV schat in dat verhoging van de evacuatiefractie, van de in de huidige norm veronderstelde 82% naar 94%, haalbaar is en wel zodanig dat dit geen beperking oplevert om op sommige locaties in de Maasvallei een beschermingsniveau van 1:30 te hebben. Het ENW heeft deze inschatting getoetst m.b.v. expert judgement en beschikbare studies. Het ENW deelt de inschatting dat de hogere evacuatiefractie haalbaar is.

De veiligheidsregio's hebben per brief op 28 januari 2021 aan de deltacommissaris opgemerkt dat "…*een verlaging van de beschermingsnorm en bijbehorende verhoging van de evacuatiefractie zal leiden tot een zwaardere voorbereiding van de crisisorganisatie op hoogwater, met name op het proces evacuatie. De frequentie van kritieke momenten (waarbij het water de kruin van de keringen nadert of overschrijdt) gaat immers omhoog, waardoor vaker geëvacueerd zal moeten worden. Dat vraagt om een grotere inspanning van veiligheidsregio en de gemeentelijke crisisorganisaties.*". In een aanvullende brief van 4 mei 2021 en in gesprek met de voorzitters van de Veiligheidsregio's Limburg Zuid en Limburg Noord op respectievelijk 17 en 19 mei 2021, hebben de veiligheidsregio's hun positie nader toegelicht. Voor Limburg Zuid geldt dat een evacuatiefractie van 94% niet realiseerbaar wordt geacht. Hiervoor worden als hoofdredenen genoemd:

- De waarschuwingstijd is in Limburg Zuid zeer kort. Omdat de metingen bij Eijsden pas de benodigde betrouwbare informatie leveren om de beslissing te kunnen nemen om tot evacuatie over te gaan, resteert slechts ongeveer 2 uur handelingstijd voor het zuiden van Limburg.
- Bij een lager beschermingsniveau mag er van worden uitgegaan dat er een hogere frequentie van overstromingen en dreigende overstromingen zal zijn. Dat levert ook

vaker de situatie op dat dit "loos alarm" was. De geloofwaardigheid van de noodzaak tot evacuatie is, met andere woorden, minder naarmate de situatie vaker voorkomt.
- Bij eerdere gelegenheden (bijvoorbeeld in 1993 en 1995) bleek dat er veel veehouders waren die hun dieren niet wilden verlaten en zich daarom niet lieten evacueren.

Voor Limburg Noord geldt dat er wat meer waarschuwingstijd is, omdat de Maasplassen een grote bufferende werking hebben. De voorzitter van de Veiligheidsregio Limburg Noord sluit wat dichter aan bij de hiervoor geciteerde passage in de brief van 28 januari, maar koppelt dit ook met nadruk aan de grote kostenpost die bij de voorbereiding op een groter risicoprofiel hoort. Daarvoor is momenteel geen ruimte op de begroting gereserveerd.

2. Overstromingen

Bij het wegen van de consequenties van een keuze dienen uiteraard de verwachte frequentie, aard en omvang van een overstroming te worden betrokken, de mate waarin deze overstromingen de (basis)veiligheid van de Limburgers raken en, met het oog op het watersysteem (ook benedenstrooms), de gevolgen voor de voorspelbaarheid van een overstroming. Met dit criterium wordt ook de "klimaatrobuustheid" geduid.

3. Ruimtelijke impact en draagvlak

Omgevingskwaliteit, hoe moeilijk te objectiveren ook, is een belangrijk afwegingselement. In de Bestuursopdracht wordt de ruimtelijke impact genoemd als aanleiding om totstandkoming en de hoogte van de waterveiligheidsnormen te onderzoeken. De impact van de dijken in het Limburgse landschap is aanzienlijk, aangezien in het nog niet al te verre verleden in de Maasvallei geen grote dijken aanwezig waren. De inwoners van het Maasdal leefden met de grillen van de rivier. De aanname in de Bestuursopdracht is dat de ruimtelijke impact bij een strenge norm groter is dan bij een minder strenge norm. Een verband met het draagvlak voor aanleg/aanpassing van keringen zal zeker aanwezig zijn, maar hangt niet alleen van de hoogte af. Draagvlak is ook van andere zaken afhankelijk, zoals inpassing en goede communicatie met omwonenden, het benutten van door omwonenden gewenste meekoppelmogelijkheden en het begrip en de beleving van het effect op de risico's op overstromingen dat wordt gerealiseerd met het project.

Bij het element 'draagvlak' is in relatie tot dijkversterkingsprojecten kan daarbij voor degenen die direct aan de dijk wonen de balans tussen lusten (minder overstromingen) en lasten (ruimtelijke impact -> beleving van het wonen aan de rivier) wellicht anders uitslaat dan voor degenen die iets verder van de kering afwonen die hen beschermt.

Een specifieke bijzonderheid in de Maasvallei is dat een groot waterbergingsgebied optreedt bij zeer hoge waterstanden. Het water verzamelt zich in de 'bakjes' die -al naar gelang de hoogte van de kering- volstromen waardoor de top van de golf wordt afgevlakt. Dit betekent dat stroomafwaarts gelegen gebieden een aanmerkelijk belang hebben bij het effect van het waterveiligheidsarrangement in de bovenstrooms gelegen Maasvallei. Het te wegen element 'draagvlak' strekt zich dan ook niet alleen uit tot draagvlak in de Maasvallei zelf, maar ook verder stroomafwaarts. Het vraagstuk van de waterveiligheid in de Maasvallei dient in al zijn aspecten steeds bezien te worden vanuit een systeembenadering; de Maas als één samenhangend systeem.

4. Beleidsconsistentie

Hiermee wordt gedoeld op de mate waarin overheden consistent handelen bij het maken, uitvoeren en communiceren van beleid. Het is in algemene zin niet verstandig te achten om te vaak of te snel de koers van de overheid te wijzigen.

Een ander element dat onder de noemer 'beleidsconsistentie' kan worden gevat is de consistentie van wet- en regelgeving t.a.v. waterveiligheid binnen een gebied. Of eenvoudiger gezegd; kunnen de verschillende perspectieven zoals in 3.1 zijn gedefinieerd ook worden gemixt? De begeleidingsgroep heeft zich expliciet over deze vraag geboden en in ruime meerderheid uitgesproken dat zeer onwenselijk te vinden voor wat betreft het mixen van dijktrajecten langs de

Maas die in het stelsel van primaire keringen vallen (perspectieven A en B) met dijktrajecten langs de Maas die tot regionale kering worden afgewaardeerd. Dit leidt volgens de begeleidingsgroep tot een lappendeken van (beheer)taken, verantwoordelijkheden en financieringsstromen. Ook levert dit veel onduidelijkheid, wat in crisissituaties ontoelaatbaar wordt geacht.

5. Juridisch

Een eventuele keuze om de normhoogte of het stelsel van waterveiligheidsnormen aan te passen heeft ook juridische gevolgen, zowel voor de wet- en regelgeving van het Rijk als voor de regelgeving van andere overheden. In deze notitie is hiernaar een eerste verkenning gedaan voor de verschillende Perspectieven.

Ten aanzien van het juridische kader van de normering van primaire waterkeringen in de Waterwet, is bij invoering in 2017 vastgelegd dat evaluatie uiterlijk 1 januari 2025 zal plaatsvinden.

6. Financieel

Vanzelfsprekend spelen de financiële consequenties van (een aanpassing van) het waterveiligheidsarrangement voor Limburg een grote rol bij de bestuurlijke afweging. Dit is immers ook als aanleiding voor de Bestuursopdracht expliciet genoemd. In deze notitie worden de financiële gevolgen op hoofdlijnen in kaart gebracht, waarbij deze zijn onderscheiden naar kosten- en batendrager.

In de budgetten voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma is voorzien in middelen voor het uitvoeren van de projecten op basis van de huidige vastgestelde waterveiligheidsnorm. Vanuit het HWBP wordt 90% van de versterkingskosten gesubsidieerd uit de dijkrekening ten laste van het Deltafonds, die voor 50% door het Rijk en voor 50% door de waterschappen (alle gezamenlijk) wordt gevoed. Waterschap Limburg draagt hier dus de resterende 10% van de versterkingskosten. Provincie Limburg draagt aan het totale pakket van dijkversterkingen en rivierverruimende projecten in Limburg momenteel een bedrag van ca 14 mln. bij voor ruimtelijke kwaliteit en meekoppelmogelijkheden[12]. DGWB draagt een bedrag van ca 100 mln. bij voor de uitvoering van de systeemmaatregelen[13]. In tabel 1 is e.e.a. weergegeven, voor de volledigheid inclusief de Lob van Gennep en de Project Overstijgende Verkenningen.

[12] De Provincie Limburg investeert in het versterken van gebiedskwaliteiten bij de uitvoering van systeemmaatregelen waar bijvoorbeeld een gebiedstransitie aan de orde is (Lob van Gennep maximaal € 1,3 miljoen, Well maximaal € 4 miljoen, Arcen maximaal € 2 miljoen en Baarlo maximaal € 1 miljoen). De Provincie investeert tevens in rivierverruimende maatregelen die bijdragen aan een verlaging van de waterstanden bij extreme afvoeren (Verlaging dam Lateraalkanaal € 1,5 miljoen en Oeffelt maximaal € 4 miljoen). Zie beantwoording schriftelijke vragen GroenLinks-Jetten inzake verlaging normen hoogwaterbescherming, brief GS Limburg van 5-3-2021 (GS 2021-5686)

[13] De waterkeringen in de Maasvallei hadden een aparte status die nergens anders in Nederland bestond: bij extreem hoogwater moesten deze waterkeringen overstromen, om de waterstanden langs de Bedijkte Maas niet verder op te laten lopen. Toen op 1 januari 2017 de gewijzigde Waterwet van kracht werd, kwam er een einde aan deze uitzonderingspositie van de waterkeringen in de Maasvallei. Voorwaarde hiervoor is dat de rivier op andere plaatsen meer ruimte krijgt, om te voorkomen dat de hoogwaterstanden stijgen. De maatregelen hiervoor (“systeemmaatregelen”) zijn de compenserende maatregelen voor het loslaten van de benadering dat dijken overstroombaar moeten zijn.

Investeringen waterveiligheidsprojecten Maasvallei (1+2+3, in € mln.)		**716**
Projecten HWBP Noordelijke Maasvallei		
	HWBP	**447**
	ww. HWBP subsidie (90%)	402
	ww. Projectgebonden aandeel WS Limburg (10%)	45
	MIRT	**104**
	ww. Rijk	82
	ww. HWBP vermeden kosten dijkversterking	3
	ww. Provincie Limburg	14
	ww. Gemeente Bergen	2
	ww. Overig	3
1	**subtotaal Programma Noordelijke Maasvallei**	**551**
Lob van Gennep		
	HWBP	**115**
	ww. HWBP subsidie (90%)	104
	ww. Projectgebonden aandeel WS Limburg (10%)	12
	Derden	**45**
	ww. Rijk	26
	ww. HWBP vermeden kosten dijkversterking	9
	ww. Waterschappen (Aa en Maas, Limburg)	4
	ww. Provincies (Brabant, Gelderland, Limburg)	6
	ww. Gemeenten (Gennep, Mook en Middelaar)	1
2	**subtotaal Lob van Gennep**	**160**
3	**Project overstijgende verkenningen (HWBP)**	**5**

Tabel 1. Overzicht investeringen waterveiligheidsprojecten Maasvallei, o.b.v. voortgangsrapportage HWBP, Q1-2021, Waterschap Limburg[14].

Op hoofdlijnen wordt in deze notitie ook ingeschat in hoeverre een bepaalde variant gevolgen heeft voor de mate waarin in geval van een overstroming een succesvol beroep op de Wet tegemoetkoming schade bij rampen[15] (Wts) kan worden gedaan.

7. Bestuurlijk / organisatorisch

Bij de afwegingen ten aanzien van het waterveiligheidsarrangement voor Limburg spelen op diverse manieren ook bestuurlijke c.q. organisatorische elementen een rol. Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden kunnen anders komen te liggen. Bijvoorbeeld voor gemeenten bij extra

[14] https://api2.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=Waterschaplimburg&id=49d8660a-09a6-47a3-91d1-3b4089662264

[15] wetten.nl - Regeling - Wet tegemoetkoming schade bij rampen - BWBR0009637 (overheid.nl)

maatregelen in de ruimtelijke inrichting, bij de veiligheidsregio's bij verhoging van evacuatiefracties of bij provincie t.a.v. voorwaarden in de ruimtelijke ordening.

8. Rivierbedstatus (ontwikkelingsperspectief)

De beleidslijn Grote Rivieren heeft als doel de beschikbare afvoer- en bergingscapaciteit van het rivierbed van de grote rivieren te behouden en ontwikkelingen tegen te gaan die de mogelijkheid tot rivierverruiming door verbreding en verlaging feitelijk onmogelijk maken[16]. In de bijbehorende Beleidsregels Grote Rivieren staat geformuleerd welke beperkingen er gelden op de gebieden die tot het rivierbed worden gerekend, en welke gebieden dit zijn. Met de aanleg van primaire keringen en het uitvoeren van systeemwerkingsmaatregelen om te compenseren voor het verlies aan rivierbed vervalt de noodzaak voor de bouwrestricties (met uitzondering van gebieden met een waterbergende functie zoals de Lob van Gennep en Thorn-Wessem).

De minister van IenW heeft in een brief[17] aan de Tweede Kamer op 18 juni 2020 uiteengezet dat de status rivierbed kan komen te vervallen voor alle dijktrajecten in de Maasvallei wanneer de primaire keringen zijn versterkt tot de huidige wettelijke waterveiligheidsnorm. De gevolgen van een keuze voor aanpassing van de normwaarde kan dan ook gevolgen hebben voor de rivierbedstatus ter plaatse en dat is dan direct bepalend voor de ontwikkelingsmogelijkheden van het gebied.

De lezing van het ministerie van IenW en van Rijkswaterstaat van de gemaakte afspraak betekent kort gezegd; als er geen primaire keringen komen die voldoen aan de huidige norm, zullen de betreffende gebieden tot het rivierbed blijven behoren, inclusief de bijbehorende beperkingen voor bouw/ontwikkeling die de onder het regime van de Beleidslijn Grote Rivieren gelden. De vertegenwoordiger van de provincie Limburg heeft in de ambtelijke[18] begeleidingsgroep van 7 april 2021 aangegeven dit wat de Provincie betreft geen automatisme is en dat deze afspraken opnieuw zouden moeten worden bezien in geval van een keuze voor een lagere waterveiligheidsnorm.

9. Meerlaagsveiligheid en Slimme combinaties

In de brief van de Deltacommissaris van 8 februari 2019 aan het college van gedeputeerde staten van Limburg[19] wordt gerefereerd aan de mogelijkheden t.a.v. Meerlaagsveiligheid en zogenoemde 'slimme combinaties'.

Het concept meerlaagsveiligheid (MLV) is in 2009 in het Nationaal Waterplan geïntroduceerd voor een duurzaam waterveiligheidsbeleid voor overstromingen uit het hoofdwatersysteem. Deze benadering werkt in drie 'lagen'. De eerste laag is preventie: het zoveel mogelijk voorkomen van een overstroming. De tweede laag richt zich op het realiseren van een duurzame ruimtelijke inrichting van ons land. De derde laag zet in op een betere (organisatorische) voorbereiding op een mogelijke overstroming (rampenbeheersing). Meerlaagsveiligheid gaat uit van een risicobenadering, het gaat om zowel kansen op als mogelijke gevolgen van overstromingen.

Een variant binnen de MLV is een zogenoemde 'slimme combinatie'. Het idee van een slimme combinatie is dat het behalen van de waterveiligheidsnorm niet alleen via de preventieve laag, maar ook via investeringen in laag 2 en/of 3 kan geschieden. De investeringsbedragen die hierbij worden uitgespaard op de dijkversterking kunnen, indien deze een vergelijkbaar beschermingsniveau bieden, op basis van op basis van artikel 7.24, lid 5 sub b van de Waterwet worden ingezet in investeringen in laag 2 en 3. Tot dusver is er in de praktijk nog geen slimme combinatie tot stand gekomen waarmee de waterveiligheidsnorm is verlaagd, omdat dit

[16] Zie https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/waterwet/beleidsregels/beleidslijn-grote/

[17] https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/06/18/beleidsuitwerking-rivierbed-maasvallei-en-vka-thorn-wessem/beleidsuitwerking-rivierbed-maasvallei-en-vka-thorn-wessem.pdf

[18] Dit standpunt kon niet op bestuurlijk niveau worden ingenomen in de bestuurlijke begeleidingsgroep van 21 april omdat de Gedeputeerde toen niet meer in functie was. De provincie was als ambtelijk toehoorder vertegenwoordigd en heeft geen standpunten ingenomen.

[19] Mededeling portefeuillehouder inzake bestuursopdracht Normen en afvoeren waterveiligheid Maasvallei, kenmerk 2019/91060.

aanzienlijke, langjarige, toetsbare en te borgen maatregelen vraagt in laag 2 en 3. [1] De waterveiligheidsnorm, zoals opgenomen in de bijlage van de Waterwet is uitsluitend gekoppeld aan de waterkering van het dijktraject (laag 1). Voor het kunnen normeren en handhaven van lagen 2 en 3 in combinatie met laag 1 is thans nog geen afdoende wettelijk kader beschikbaar.

In het kader van dit adviesverzoek is verkend welke mogelijkheden er zijn voor slimme combinaties in Limburg. De conclusie is dat hiertoe in Perspectief A, bij behoud van de huidige normen, geen mogelijkheden worden gezien. De huidige normen zijn immers al de onderste normklasse in het stelsel dus normverlaging kan in Perspectief A niet. Binnen Perspectief B zouden er potentieel meer kansen zijn omdat dit uitgaat van een nieuwe onderste normklasse, maar voor de keringen die in die onderste normklasse zouden komen blijft dit probleem bestaan. Bovendien geldt dat de doelmatigheid van een slimme combinatie doorgaans klein is op locaties waar de MKBA maatgevend is voor de norm, zoals vrijwel overal het geval is in Limburg. De nog te nemen aanvullende maatregelen zouden dan immers moeten aangrijpen op laag 2 en dat is relatief kostbaar ten opzichte van maatregelen in laag 3. Slimme combinaties zijn al met al geen kansrijke oplossingsrichting voor Limburg.[20] In het vervolg van deze notitie zijn slimme combinaties dan ook verder buiten beschouwing gebleven.

Meerlaagsveiligheid ten behoeve van gevolgbeperking bij een overstroming biedt wel mogelijkheden in Limburg. Daarmee kan worden gemitigeerd voor eventuele ruimtelijke ontwikkelingen die anders op termijn tot een normsprong omhoog zouden leiden. Ondanks dat hiervoor geen aanpassing is benodigd van de waterveiligheidsnorm (die blijft dan hetzelfde) is het in die situatie eveneens wenselijk dat hiervoor een (wettelijk) kader is waarmee de maatregelen in laag 2 en laag 3 geborgd worden. Voorts zullen ook bij een 1:100 norm in Limburg vaker overstromingen optreden dan elders in het land en ook stroomafwaarts langs de Maas. MLV is dan ook vanuit de optiek van het verminderen van relatief vaak optredende ontwrichting sowieso verstandig. In de NOVI is klimaatbestendig bouwen dan ook opgenomen als de bouwwijze voor de toekomst. Zeker ook voor gebieden die een waterbergende functie behouden is dit een relevante notie.

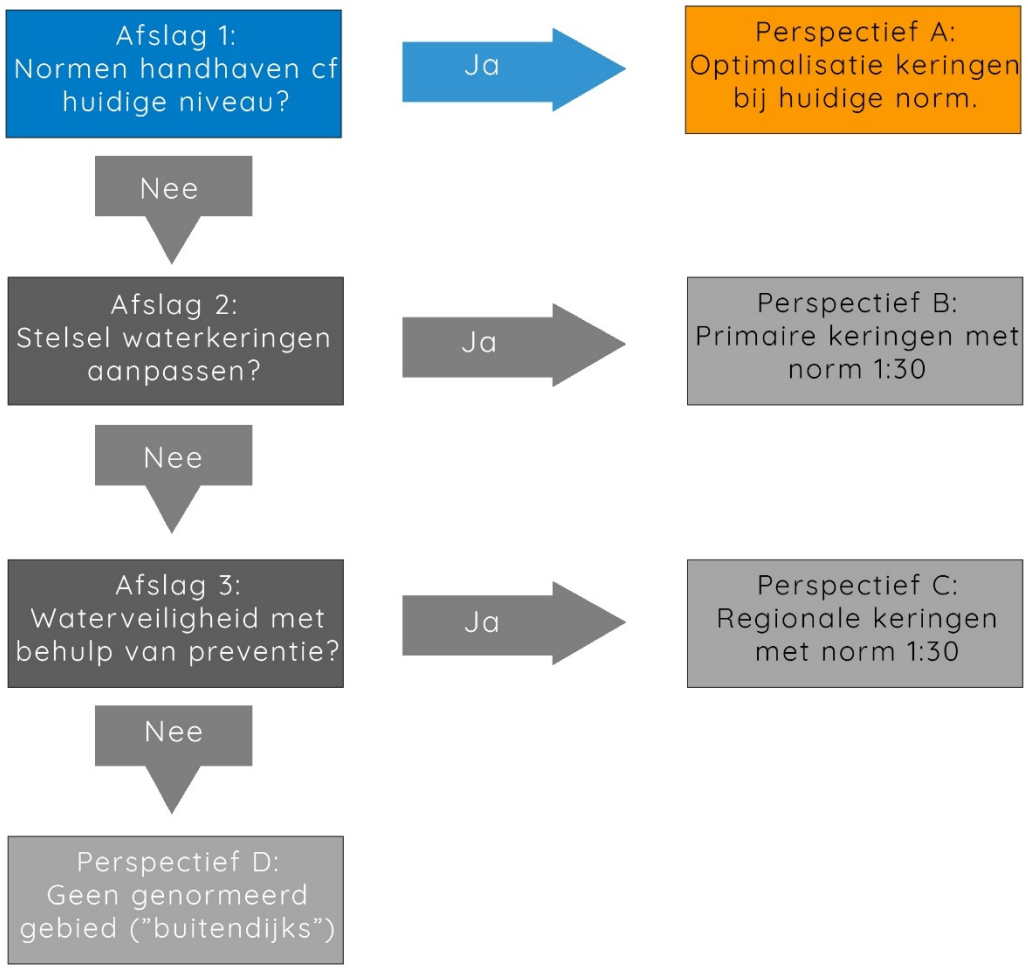
[20] Twynstra Gudde et al. S1215 Rapport Analyse Slimme combinaties – Deltacommissaris, 2018.

H4 Perspectief A: keringen optimaliseren bij de huidige norm.

Hieronder wordt in voor elk van de vier onderzochte perspectieven eerst een zogenaamd narratief gepresenteerd. Dit is een bestuurlijke redeneerlijn die past bij de het desbetreffende perspectief indien daarvoor gekozen zou worden. Vervolgens worden voor elk van de perspectieven de consequenties aangegeven aan de hand van de 8 criteria die hiervoor in par.3.3 zijn geïntroduceerd.

4.1 Wat is perspectief A?

In perspectief A wordt de keuze gemaakt om de normen niet aan te passen. Dit is dus de default-optie (ongewijzigd beleid), maar er wordt wel gezocht naar manieren om de keringen minder ingrijpend in het landschap te ontwerpen.



Figuur 2: Perspectief A

4.2 Redeneerlijn / narratief perspectief A

Als niet wordt gekozen om de bestaande overstromingskansen (normen) te wijzigen voor de door HKV geselecteerde 22 dijktrajecten, dan zou de bijbehorende redenering (narratief) langs onderstaande lijnen kunnen worden opgebouwd:

- In 1993 en 1995 waren er grootschalige overstromingen, schade en evacuaties. Dit is zeer ingrijpend geweest en staat vele Limburgers nog scherp op het netvlies. Er zijn maatregelen getroffen om de kans op een dergelijke situatie sterk te verminderen (met aanleg van (tijdelijke) kades en van rivierverruiming). In Deltaprogramma 2015 zijn op voorstel van de

regio[21] waterveiligheidsnormen afgesproken die inmiddels in de Waterwet zijn vastgelegd. Het werken aan het behalen van deze normen voor 2050 is in volle gang.

- Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de hoogte van de *norm* en de hoogte van de *keringen*. Inwoners van de Maasvallei hebben belang bij een lage overstromingskans, die is uitgedrukt in een norm, maar omwonenden willen over het algemeen graag een zo laag mogelijke *kering* met het oog op de ruimtelijke impact. Partijen bundelen hun krachten om hier in het ontwerp van de kering rekening mee te houden.
- Er zijn diverse mogelijkheden om bij de huidige norm tot keringen te komen die een zo laag mogelijke ruimtelijke impact hebben. Dit is echt maatwerk en het Waterschap Limburg werkt nauw samen met onder meer het Hoogwaterbeschermingsprogramma om de opgedane ervaringen en innovatieve mogelijkheden in het Wettelijk Beoordelings- en het Ontwerp Instrumentarium optimaal te benutten. Denk hierbij keringen met glas zoals in Neer of opdrijvende keringen (zoals bij Steyl en zoals in verkenning bij Arcen), maar ook aan de ontwerp optimalisaties die zijn afgesproken voor o.a. de dijktrajecten bij Nieuw-Bergen, Well, Belfeld en Beesel (via het verkorten van de ontwerplevensduur).
- In aanvulling op het voorgaande punt kan worden gekozen voor het benutten van de mogelijkheden van laag 2 en laag 3 van de systematiek van meerlaagsveiligheid. Door in te zetten op waterrobuust bouwen (laag 2) en verbetering van de rampenbeheersing (laag 3), kunnen de gevolgen van een overstroming (schade en slachtoffers) verminderd worden. Waterrobuust bouwen is ook de nieuwe standaard zoals vastgelegd in de NOVI.
- De overheden werken landelijk consistent en transparant samen aan waterveiligheid en dus ook in Limburg. Daarmee ontstaat ook een beter en duurzaam perspectief op (economische) ontwikkeling achter de keringen.
- Er is sinds de keuze voor de normwaarde al met al geen *doorslaggevende* nieuwe informatie die tot een andere normwaarde leidt.

[21] Over het proces van de totstandkoming van de voorstellen voor de normwaarde is een uitvoerige beschrijving opgenomen in het eindverslag van de beantwoording van de Bestuursopdracht Normen en afvoeren waterveiligheid Maasvallei, brief van het College van Gedeputeerde Staten van Limburg aan het College van Provinciale Staten van Limburg, 17 december 2019, kenmerk 2019/91060.

4.3 Consequenties perspectief A

Indien niet wordt gekozen voor nieuwe normen voor de door HKV geselecteerde 22 dijktrajecten, dan zijn de gevolgen als op hoofdlijnen als volgt te omschrijven:

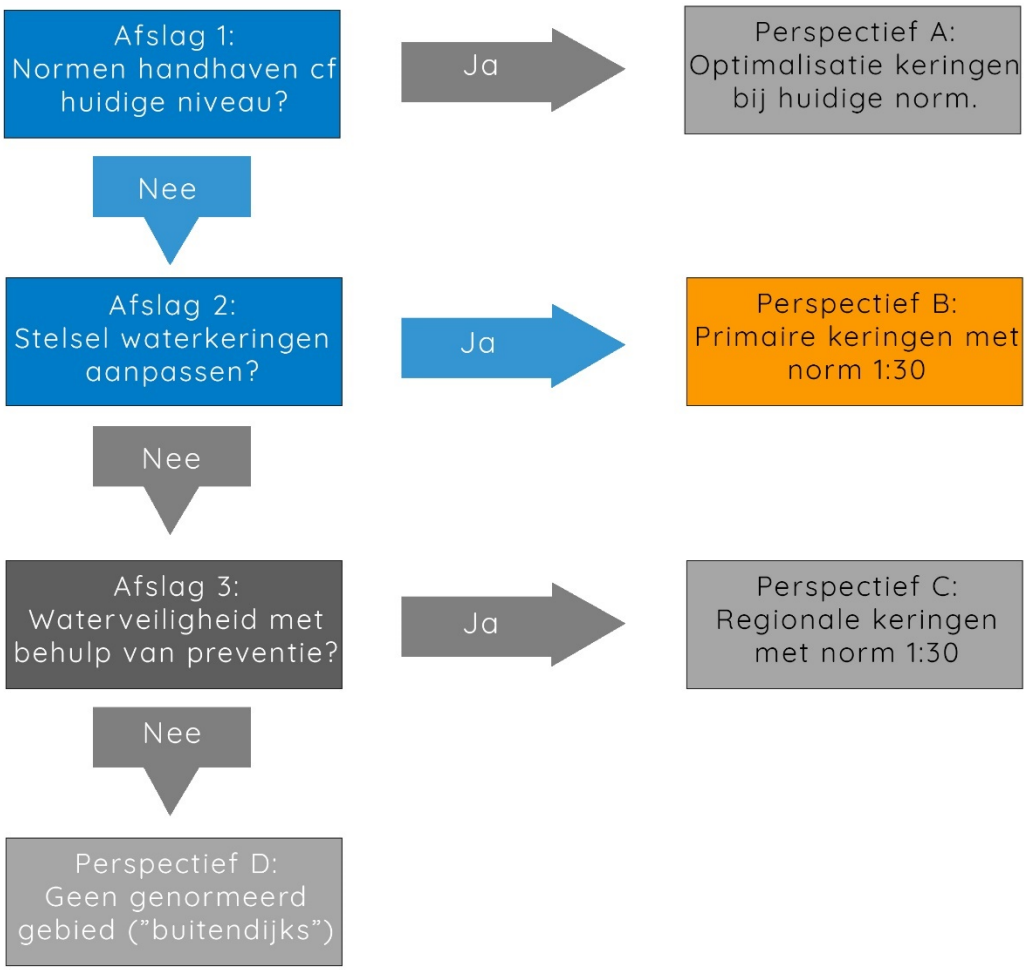
	Criterium	**Toelichting**
1	Basisveiligheid	Bij de totstandkoming van de normen is de basisveiligheid van (gedefinieerd als een LIR waarde van max 1:100.000) als uitgangpunt gehanteerd. Perspectief A gaat uit van die normen en voldoet hiermee aan het harde criterium dat de basisveiligheid in 2050 op orde is.
2	Overstromingen	De overstromingsfrequentie zal in perspectief A normaliter afnemen ten opzichte van de huidige situatie, want er komen hogere en sterkere waterkeringen.
3	Ruimtelijke impact en draagvlak	De keringen worden in veel gevallen enkele decimeters hoger[22] dan bij een lagere norm. De ruimtelijke impact zal groter zijn en er kan dan ook minder draagvlak zijn onder direct omwonenden. Waterschap Limburg heeft echter de praktijkervaring dat een lagere dijkhoogte niet direct leidt tot meer draagvlak bij de direct betrokkenen. Vertrouwen in de gehanteerde uitgangspunten blijkt een positieve impact op draagvlak te hebben. Omdat de veiligheid toeneemt en er minder vaak overstromingen zullen zijn, zullen er ook veel inwoners in de Maasvallei zijn die de hogere normen / keringen steunen. Ook kan draagvlak worden vergroot door optimalisatie van het dijkontwerp, bijvoorbeeld door innovatieve oplossingen of met behulp van een Meerlaagsveiligheidsstrategie. Het draagvlak stroomafwaarts zal, onder veronderstelde uitvoering van de systeemmaatregelen die bij dit arrangement horen, niet wijzigen.
4	Beleidsconsistentie	Voor de meeste partijen zal dit het perspectief zijn waarin de beleidsconsistentie het grootst is, want dit betreft het uitvoeren van huidig, wettelijk vastgesteld beleid. Wellicht zijn er echter inmiddels verwachtingen gewekt in de regio, o.m. als gevolg van media uitingen, die een andere indruk hebben gewekt.
5	Juridisch	Juridisch verandert er in perspectief A niets v.w.b. de waterveiligheidssystematiek, dit is immers staand beleid. De juridische gevolgen ten aanzien van de rivierbedstatus zijn opgenomen onder punt 8.
6	Financieel	Financieel verandert er in perspectief A niets ten opzichte van de huidige situatie.
7	Bestuurlijk / organisatorisch	In perspectief A blijft dit in beginsel ongewijzigd. De verantwoordelijkheid voor de versterking van de keringen ligt bij Waterschap Limburg, in nauwe samenwerking met alle betrokken overheden in de regio. Uit de genoemde optimalisaties van het ontwerp van de kering kunnen toenemende eisen volgen voor organisaties. Keringen met bewegende delen hebben bijvoorbeeld andere eisen t.a.v. beheer en onderhoud.
8	Rivierbedstatus	Op basis van de Kamerbrief van de minister van 18 juni 2020 over het kunnen laten vervallen van de status rivierbed, kan worden geconcludeerd dat voor deze gebieden de status rivierbed komt te vervallen (want er komen primaire keringen cf. de huidige norm). Daarmee vervallen bij realisatie van de geplande primaire keringen met de huidige normen de beperkingen voor bouw / ontwikkeling, behorende bij het bergend regime als bedoeld in de beleidsregels grote rivieren.

[22] HKV heeft schattingen gemaakt die tussen de 30 en 75 cm hogere keringen uitkomen, Waterschap Limburg komt op basis van actuele praktijkervaringen bij het dijkontwerp op ca 25 tot 50 cm hogere keringen.

H5 Perspectief B: Een nieuwe onderste normklasse voor primaire keringen.

5.1 Wat is perspectief B?

In perspectief B wordt de keuze gemaakt om in de Maasvallei op (nader te bepalen) locaties de waterveiligheidsnormen te verlagen tot 1:30 waarbij in het stelsel van primaire keringen een nieuwe onderste normklasse wordt gecreëerd waar de een deel van de (nader te bepalen) keringen in de Maasvallei dan in komen te vallen.



Figuur 3: Perspectief B

5.2 Redeneerlijn perspectief B

Bij een eventuele keuze voor normverlaging binnen het hiertoe aan te passen normenstelsel past een redenering (narratief) als onderstaand:

- In 1993 en 1995 waren er grootschalige overstromingen, schade en evacuaties. Dit is zeer ingrijpend geweest en staat vele Limburgers nog scherp op het netvlies. Er zijn maatregelen getroffen om de kans op een dergelijke situatie sterk te verminderen (rivierverruiming en kade-aanleg). In Deltaprogramma 2015 zijn op voorstel van de regio waterveiligheidsnormen afgesproken die inmiddels in de Waterwet zijn vastgelegd. Het werken aan het behalen van deze normen voor 2050 is in volle gang.

- Bij het vaststellen van de normen is voor Limburg een hoger veiligheidsniveau gekozen dan op basis van het berekende schadepotentieel nodig is, zo blijkt uit onderzoek.
- Het basisbeschermingsniveau (de 10^{-5}) zoals die voor alle Nederlanders achter de primaire waterkeringen wordt geboden, kan in de Maasvallei op veel plekken ook met een minder hoge norm voor de waterkeringen worden gerealiseerd, onder aanname van de verhoging van de evacuatiefractie van 82% naar 94%.
- Daarmee wordt het landschap op deze locaties minder ingrijpend veranderd, omdat de dijken die moeten worden aangepakt minder hoog hoeven te worden en omdat sommige aansluitstukken achterwege kunnen blijven. Afhankelijk van de specifieke locatie scheelt dit volgens HKV tussen de ca 30 en 75 cm hoogte (tentatieve uitsplitsing in het HKV rapport). Waterschap Limburg komt op basis van recente praktijkervaring op ca 25 tot 50 cm.
- De dijkhoogte wordt hiermee mogelijk vergelijkbaar met de dijkhoogte van de primaire waterkeringen die op de oude normwaarde met een overschrijdingskans van waterhoogte van 1:250 zijn gebracht (dit is eventueel later nog te valideren door berekeningen).
- Hiermee wordt geld voor de dijkversterkingsopgave uitgespaard op de dijkrekening. HKV heeft een grove inschatting gemaakt dat met lagere normen ca 10 – 20% op de totale opgave te besparen is, waarmee de besparing op 85 tot 170 mln. euro zou bedragen voor de dijkrekening (Rijk en gezamenlijke waterschappen profiteren hiervan). Berekeningen van het Waterschap Limburg op basis van de recente dijkontwerpen[23] komen uit op een besparing van 3 à 7% (€25 à €60 mln.).
- De Maas is "buitenwater", waartegen we ons land in geval van een hoogwatergolf willen beschermen met een primaire waterkering. Hiertoe wordt een nieuwe normklasse geïntroduceerd in het stelsel van primaire waterkeringen van 1:30. Dit houdt in een wijziging van de Waterwet. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet zal dit aanpassing van het Besluit Kwaliteit leefomgeving vergen. Doordat de keringen waarvoor een lagere norm komt te gelden primaire keringen blijven, blijven verantwoordelijkheden en financieringsgrondslag ongewijzigd.
- Ook bij een norm van 1:30 kan worden gekozen voor het benutten van de mogelijkheden van laag 2 en laag 3 van de systematiek van meerlaagsveiligheid. Door in te zetten op waterrobuust bouwen (laag 2) en verbetering van de rampenbeheersing (laag 3), kunnen de gevolgen van een overstroming (schade en slachtoffers) verminderd worden.
- De dijken zullen vaker overstromen. De overstromingsfrequentie wordt door deze beslissing statistisch gemiddeld met een factor drie verhoogd tot eens in de dertig jaar.
- Bij de introductie van een nieuwe onderste normklasse is niet uit te sluiten dat dit zal leiden tot vervolgvragen ten aanzien van onder ander de rivierbedstatus, de Wet tegemoetkoming schade (WTS) en meerlaagsveiligheid. Deze zullen dan in het kader van de evaluatie van de waterwet vóór 1 januari 2025 en de eventueel daaruit voortvloeiende wijzigingsvoorstellen moeten worden beantwoord.

5.3 Consequenties perspectief B

Indien wordt gekozen om in de Maasvallei op (nader te bepalen) locaties de waterveiligheidsnormen te versoepelen tot 1:30 waarbij in het stelsel van primaire keringen een nieuwe onderste normklasse wordt gecreëerd (waar een deel van de keringen in de Maasvallei dan in komen te vallen), dan zijn de gevolgen als op hoofdlijnen als volgt te omschrijven:

	Criterium	**Toelichting**
1	Basisveiligheid	Bij de totstandkoming van de normen is de basisveiligheid van (gedefinieerd als een LIR waarde van max 1:100.000) als uitgangpunt gehanteerd. Perspectief B voldoet, onder aanname van de verhoging van

[23] Dijktrajecten Nieuw-Bergen, Well, Belfeld, Beesel, Roermond Willem Alexanderhaven en Thorn-Wessem.

		de evacuatiefractie van 82% naar 94%, aan het criterium dat de basisveiligheid in 2050 op orde is.
2	Overstromingen	De overstromingsfrequentie zal in perspectief B toenemen ten opzichte van perspectief A (huidig beleid), want er komen lagere waterkeringen (van 1:100 jaar naar 1:30 jaar ofwel van éénmaal richting driemaal in een mensenleven).
3	Ruimtelijke impact en draagvlak	Op de door HKV gesuggereerde 22 locaties is in perspectief B aanleiding om de normwaarde te heroverwegen. Waar een lagere norm wordt vastgesteld komt een lagere kering en minder kering (aansluiting hoge gronden). De ruimtelijke impact daarvan zal er nog altijd zijn, maar deze zal kleiner zijn dan bij een 1:100-kering. Er zal dan ook naar verwachting meer draagvlak zijn onder direct omwonenden (zie echter ook de nuanceringen op deze verwachting in 3.3, onder punt 3). Daar staat tegenover dat er vaker overstromingen zullen zijn, en veel inwoners in de Maasvallei zullen die de lagere normen / keringen niet steunen. Een nadere beoordeling van het totale effect van alle maatregelen die bij het waterveiligheidsarrangement in perspectief B horen op de waterstanden stroomafwaarts bij verschillende afvoeren, zou later moeten worden uitgevoerd. Hieruit zal blijken wat het effect is, hetgeen mede bepalend is voor draagvlak benedenstrooms. Ook zal moeten worden vastgesteld of er gevolgen zijn voor de systeemmaatregelen (en het draagvlak daarvoor). De nu afgesproken systeemmaatregelen gaan immers uit van de huidige wettelijke normen.
4	Beleidsconsistentie	De huidige waterveiligheidsnormen zijn in DP2015 voorgesteld en op 1 januari 2017 van kracht geworden in de Waterwet. De normwaarde en het stelsel nu weer op de schop nemen terwijl tegelijk wordt gewerkt aan het uitvoeren van de huidige wet, is weinig consistent.
5	Juridisch	Om het subsidiëren van de versterking van keringen met een norm 1:30 uit de dijkrekening mogelijk te maken dient de Waterwet te worden gewijzigd. Alle primaire waterkeringen zijn in de Waterwet op normniveau geregeld. Onder het huidige regime betekent dit een wijziging van bijlage II en III van de Waterwet. Dit betekent een procedure via beide kamers en advisering Raad van State. Onder de Omgevingswet gaan deze normen omgevingswaarden heten. In artikel 2.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is ruimte gereserveerd voor omgevingswaarden voor waterkeringen. Daarmee worden deze normen dus niet meer op wetsniveau vastgelegd. Wel is in artikel 23.5 de voorhangprocedure verplicht gesteld. Dat betekent dat het ontwerp van de betreffende AMvB, en dus het ontwerp van (nieuwe) omgevingswaarden voor primaire waterkeringen, eerst moet worden voorgelegd aan het parlement. In het tweede lid van artikel 23.5 is bepaald dat de Kamers de wens te kennen kunnen geven dat omgevingswaarden bij wet worden vastgesteld. Naast wijzigingen Waterwet zal ook onderliggende regelgeving gewijzigd dienen te worden. Denk aan de legger van het Waterschap en bestemmingsplannen van de Gemeente. De juridische gevolgen ten aanzien van de rivierbedstatus zijn opgenomen onder punt 8.
6	Financieel	Financieel verandert er in perspectief B niets voor wat betreft de bekostigingssystematiek, omdat er een nieuwe (onderste) normklasse wordt toegevoegd in het stelsel van primaire keringen. De kosten voor de versterking worden naar verwachting wel lager. Naar grove schatting van HKV gaat het om een bedrag van 10 à 20% (€85 tot €170 mln.).

		Waterschap Limburg komt op basis van recente ervaring op een besparing van 3 à 7% (€25 a €60 mln.). De kosten die gepaard gaan met een overstroming worden hoger omdat deze vaker voor zullen komen. Die kosten komen waarschijnlijk voor het overgrote deel bij de eigenaren van de overstroomde percelen terecht. Of de Rijksoverheid (discretionair) besluit om de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) te hanteren om tot een financiële tegemoetkoming te komen is ongewis. Aan de ene kant zou een overstroming van een primaire kering als een ramp bestempeld kunnen worden, aan de andere kant geldt dat de regio zelf de wens had om tot lagere keringen te komen dus waarom zou de belastingbetaler landelijk dan voor de gevolgen daarvan opdraaien? Dit gaat overigens niet op in geval van een afvoer die groter is dan de 1:100 situatie, die ook bij de huidige normen tot overstromingen in de Maasvallei zou leiden.
7	Bestuurlijk / organisatorisch	In perspectief B blijft de verantwoordelijkheid voor de versterking van de keringen liggen bij het Waterschap Limburg, in nauwe samenwerking met alle betrokken overheden in de regio. Wel wordt er uitgegaan van een hogere evacuatiefractie dan in de huidige normen is verondersteld (94% i.p.v. 82%). Om die hogere evacuatiefractie te realiseren ligt er een opgave voor de rampenbeheersingsorganisatie, waarbij de veiligheidsregio's de hoofdrol hebben (zie paragraaf 3.3 onder punt 1).
8	Rivierbedstatus	Op basis van de Kamerbrief van de minister van 18 juni 2020 over het kunnen laten vervallen van de status rivierbed, kan niet worden geconcludeerd dat bij een lagere normklasse voor deze gebieden de status rivierbed eveneens kan komen te vervallen. Er komen weliswaar primaire keringen[24], maar die voldoen dan niet aan de *huidige* norm. Achter deze keringen blijven dan ook, op basis van deze interpretatie van afspraken[25], de huidige bouwbeperkingen van kracht die gelden onder de rivierbedstatus cf. de Beleidsregels grote rivieren.

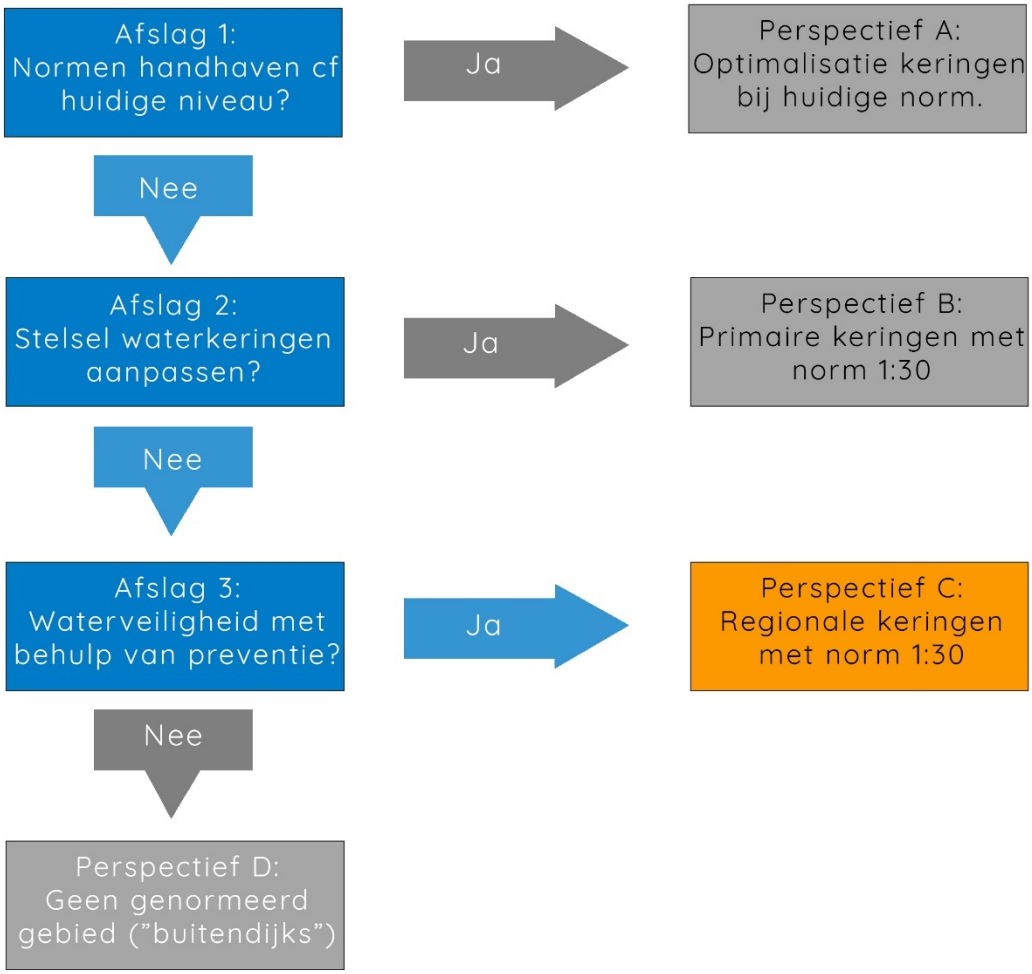
[24] Ook in de huidige situatie is er sprake van een primaire waterkering, maar geldt nog een 'overstroombaarheidseis'. Bij een gewijzigd normeringsstelsel (nieuwe lagere onderklasse) zal het Rijk ook moeten nadenken over de status rivierbed. De vraag is of in het geval de dijken niet of nauwelijks verhoogd worden, de Bgr-status wel moet komen te vervallen. Op basis van de afspraken in de Kamerbrief van 18 juni 2020 is dit niet te verwachten.

[25] Over deze interpretatie is geen overeenstemming tussen de betrokken partijen (zie 3.3 onder punt 8).

H6 Perspectief C: Afwaardering tot regionale keringen.

6.1 Wat is perspectief C?

In perspectief C wordt de keuze gemaakt om in de Maasvallei op (nader te bepalen) locaties de waterveiligheidsnormen af te waarderen tot onder de normklasse 1:100, waarmee deze buiten het stelsel van primaire keringen komen te vallen. In perspectief C wordt de keuze gemaakt dat deze gebieden nog wel beschermd dienen te worden met een regionale kering (met een norm van 1:30 bijvoorbeeld).



Figuur 4: Perspectief C

6.2 Redeneerlijn perspectief C

Bij een eventuele keuze een dijktraject af te waarderen tot een regionale kering past een redenering (narratief) als onderstaand:

- In 1993 en 1995 waren er grootschalige overstromingen, schade en evacuaties. Dit is zeer ingrijpend geweest en staat vele Limburgers nog scherp op het netvlies. Er zijn maatregelen getroffen om de kans op een dergelijke situatie sterk te verminderen. In Deltaprogramma 2015 zijn op voorstel van de regio waterveiligheidsnormen afgesproken die inmiddels in de Waterwet zijn vastgelegd. Het werken aan het behalen van deze normen voor 2050 is in volle gang.

- Bij het vaststellen van de normen is voor Limburg een hoger veiligheidsniveau gehanteerd dan op basis van de te verwachte schade noodzakelijk wordt geacht, zo blijkt uit nader onderzoek.
- De basisveiligheid van 1:100.000ste overlijdenskans per jaar als gevolg van een overstroming zoals die voor alle Nederlanders achter de dijken wordt geboden, kan in de Maasvallei op veel plekken ook met een regionale kering (met een overstromingskans van 1:30 of 1:10) worden gerealiseerd[26].
- Daarmee wordt het landschap op deze locaties minder ingrijpend veranderd, omdat de dijken die moeten worden aangepakt minder hoog hoeven te worden. Afhankelijk van de specifieke locatie scheelt het volgens HKV tussen de ca 30 en 75 cm hoogte (tentatieve uitsplitsing in het HKV rapport) ten opzichte van een 1:100 (perspectief A), als een regionale kering met een 1:30 norm wordt aangelegd. Volgens het Waterschap Limburg gaat het, gebaseerd op actuele praktijkervaringen, om ca 25 tot 50 cm. De hoogte ten opzichte van een 1:30 primaire kering (perspectief B) blijft volgens Waterschap Limburg gelijk. De verwachting van HKV is dat een regionale kering sowieso nog iets lager zal zijn dan een primaire kering bij dezelfde norm[27]. Dit scheelt naar schatting van HKV ca 20 tot 40 cm hoogte ten opzichte van primaire keringen die dezelfde norm hebben (bron: HKV).
- De Maas is weliswaar "buitenwater", maar voor de specifieke omstandigheden in de Maasvallei, waar een overstroming niet catastrofaal is omdat overstromingsdiepte beperkt is en hoge grond nooit ver weg is, kan bescherming met regionale keringen volstaan. Dit vormt een uitzondering op de hoofdregel dat buitenwater wordt gekeerd met primaire keringen (of hoge gronden).
- Hiermee wordt ook geld voor de dijkversterkingsopgave uitgespaard op de dijkrekening. HKV heeft een grove inschatting gemaakt dat met lagere normen ca 10 – 20% op de totale opgave te besparen is, waarmee de besparing op 85 tot 170 mln. euro zou bedragen voor de dijkrekening (Rijk en gezamenlijke waterschappen profiteren hiervan). Op basis van actuele praktijkervaring met lagere keringsontwerpen komt het WS Limburg op aanmerkelijk lagere besparingen, namelijk ca 3 - 7% (€25 à €60 mln.).
- De verantwoordelijkheid van en de kosten voor de versterking en het onderhoud van de kering komen voor 100% voor rekening van de verantwoordelijke dijkbeheerder, in dit geval het waterschap Limburg. Dit betekent een kostenverhoging (en dus lastenverzwaring) voor de Limburgers ten opzichte van perspectieven A en B. De provincie Limburg wordt verantwoordelijk voor het vaststellen van de normwaarde c.q. veiligheidsklasse voor deze keringen.
- HKV heeft op basis van berekende schadebedragen geschat dat 17 keringen een regionale kering met een overstromingskans van 1:10 zouden kunnen worden. Deze keringen zullen dus statistisch gemiddeld ieder decennium een keer overstromen, maar in de Maasvallei heeft dat meer het karakter van wateroverlast dan van een catastrofe. Op 10 plekken zou volgens deze berekeningen een kering met een overstromingskans van 1:30 passend zijn.

[26] Het basisbeschermingsniveau is het uitgangspunt voor primaire waterkeringen. In de Omgevingswet is de 10^{-5} wettelijk verankerd in artikel 2.15 derde lid Omgevingswet:
Als uitgangspunt voor het vaststellen van de omgevingswaarden, bedoeld in het eerste lid, onder d, geldt ten minste een beschermingsniveau waarmee in 2050 de kans om te overlijden als gevolg van een overstroming achter de primaire waterkering niet groter is dan 1 op 100.000 per jaar. Een hoger beschermingsniveau wordt geboden op plaatsen waar sprake kan zijn van:
a) grote groepen dodelijke slachtoffers,
b) substantiële economische schade, of
c) ernstige schade door uitval van vitale en kwetsbare infrastructuur van nationaal belang.
In het geval de primaire waterkeringen deze status verliezen en regionale waterkeringen worden dienen deze de in beheer bij een waterschap zijnde waterkeringen, normen vastgesteld te worden door provinciale staten. Het is dan aan de provincie te kijken of ze het basisbeschermingsniveau als uitgangspunt gaan nemen.
[27] HKV merkt op dat deze eenheden moeilijk te vergelijken zijn omdat de betekenis van het normgetal niet helemaal gelijk is doordat de systematiek van regionale keringen anders is dan voor primaire keringen. In het rapport staat dat de STOWA bezig is met onderzoek om de aanpak van primaire keringen en regionale keringen meer op elkaar aan te laten sluiten, maar dat het nog niet zo ver is.

6.3 Consequenties perspectief C

Indien wordt gekozen om in de Maasvallei op (nader te bepalen) locaties keringen af te waarderen tot regionale keringen, dan zijn de gevolgen als op hoofdlijnen als volgt te omschrijven:

	Criterium	**Toelichting**
1	Basisveiligheid	Het basisbeschermingsniveau geldt als uitgangspunt bij primaire waterkeringen waarvoor het Rijk de waterveiligheidsnormen vaststelt. Dit uitgangpunt geldt niet automatisch bij regionale waterkeringen. Het kan natuurlijk zijn dat de provincie dit wel als uitgangspunt zal nemen, maar dit is aan de provincie.
2	Overstromingen	De overstromingsfrequentie zal in perspectief C toenemen ten opzichte van perspectief A (huidig beleid), want er komen lagere waterkeringen. Waar de regionale keringen met een overstromingskans van 1:10 komen in plaats van primaire 1:100 keringen zal meer dan 10 keer zo vaak sprake zijn van een overstroming. Op plekken waar een 1:30 regionale kering komt is de kans meer dan 3 maal zo groot als bij een 1:100 primaire kering.
3	Ruimtelijke impact en draagvlak	Op de door HKV gesuggereerde 22 locaties is in perspectief C aanleiding om de normwaarde te heroverwegen. Waar een aangepaste overstromingskans wordt vastgesteld komt een lagere, regionale kering. De ruimtelijke impact daarvan zal er nog altijd zijn, maar deze zal kleiner zijn dan bij een 1:100 primaire kering. Er zal dan ook naar verwachting meer draagvlak zijn onder direct omwonenden (zie echter ook de nuanceringen op deze verwachting in 3.3, onder punt 3). Daar staat tegenover dat er vaker overstromingen zullen zijn, waardoor ook veel inwoners in de Maasvallei die de lagere normen / keringen niet steunen. Een nadere beoordeling dient eventueel later te worden uitgevoerd van het totale effect van alle maatregelen die bij het waterveiligheidsarrangement in perspectief C horen op de waterstanden stroomafwaarts bij verschillende afvoeren. Hieruit zal blijken wat het effect is, hetgeen bepalend is voor draagvlak benedenstrooms. Ook zal dan moeten worden vastgesteld of er gevolgen zijn voor de systeemmaatregelen (en het draagvlak daarvoor). De ruimtelijke impact kan ook in deze variant nog worden verminderd met behulp van laag 2 en 3 van de Meerlaagsveiligheid.
4	Beleidsconsistentie	De huidige waterveiligheidsnormen zijn in DP2015 voorgesteld en op 1 januari 2017 van kracht geworden in de Waterwet. De normwaarde en het stelsel nu weer op de schop nemen terwijl tegelijk wordt gewerkt aan het uitvoeren van de huidige wet, is weinig consistent. Daarbij wordt bovendien voor een groot aantal keringen nu alweer teruggekomen op de landelijke systematiek voor bescherming tegen overstroming door buitenwater en de landelijke solidariteit m.b.t. de bekostiging van de waterveiligheid in de gehele Maasvallei. Limburgers betalen in perspectief C fors meer (zie onder punt 6) dan bij perspectief A of B.
5	Juridisch	De betreffende dijktrajecten zullen met een wijziging van de Waterwet uit het stelsel van primaire keringen moeten worden verwijderd. Alle primaire waterkeringen zijn in de Waterwet op normniveau geregeld. Onder het huidige regime betekent dit een wijziging van bijlage II en III van de Waterwet. Dit betekent een procedure via beide kamers en advisering Raad van State. Onder de Omgevingswet gaan de normen omgevingswaarden heten. In artikel 2.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is ruimte gereserveerd voor omgevingswaarden voor waterkeringen. Daarmee worden deze

		normen dus niet meer op wetsniveau vastgelegd. Wel is in artikel 23.5 de voorhangprocedure verplicht gesteld. Dat betekent dat ook bij het laten vervallen deze omgevingswaarden voor primaire waterkeringen, dit eerst moet worden voorgelegd aan het parlement. Naast wijzigingen Waterwet zullen ook onderliggende regelgeving gewijzigd dienen te worden. Denk aan de legger van het Waterschap, de Omgevingsverordening[28] van de Provincie en de bestemmingsplannen van de Gemeente. De juridische gevolgen ten aanzien van de rivierbedstatus zijn opgenomen onder punt 8.
6	Financieel	Financieel verandert er in perspectief C veel. De kosten voor de versterking worden naar verwachting lager maar ze zullen niet uit de dijkrekening van het Deltafonds onder het HWBP worden gesubsidieerd. De kosten voor de versterking en het onderhoud van de kering komen in beginsel, behoudens eventuele bijdragen van provincie en gemeenten, voor 100% voor rekening van de verantwoordelijke dijkbeheerder, in dit geval het waterschap Limburg. Dit betekent een kostenverhoging (en dus lastenverzwaring) voor de Limburgers ten opzichte van perspectieven A en B. Daarbij nemen de kosten toe voor de veiligheidsregio's doordat er vaker overstromingen zullen optreden. De kosten die gepaard gaan met een overstroming worden hoger omdat deze vaker voor zullen komen. Die kosten komen waarschijnlijk voor het overgrote deel bij de eigenaren van de overstroomde percelen terecht. Dat de Rijksoverheid (discretionair) besluit om de Wet tegemoetkoming schade bij Rampen (Wts) te hanteren om tot een financiële tegemoetkoming te komen is onwaarschijnlijk. De afwaardering van primaire kering met een overstromingskans van 1:100 tot een regionale kering met een 1:30 of 1:10 overstromingskans is een wens van de regio zelf, dus waarom zou de landelijke belastingbetaler dan voor de gevolgen daarvan opdraaien? Dit gaat overigens niet op in geval van een afvoer die groter is dan bij de 1:100 situatie, die ook bij de huidige normen tot overstromingen in de Maasvallei zou leiden.
7	Bestuurlijk / organisatorisch	In perspectief C komt de verantwoordelijkheid voor de versterking van de betrokken keringen volledig bij het Waterschap Limburg te liggen, in nauwe samenwerking met alle betrokken overheden in de regio. Deze versterkingen zijn geen HWBP-projecten meer. De Provincie Limburg wordt verantwoordelijk voor het vaststellen van de normwaarde c.q. veiligheidsklasse voor deze keringen. Er wordt uitgegaan van een hogere evacuatiefractie dan in de huidige normen is verondersteld (van 82% naar 94%). Om die hogere evacuatiefractie te realiseren ligt er een opgave voor de rampenbeheersingsorganisatie, waarbij de veiligheidsregio's de hoofdrol hebben. Veiligheidsregio Limburg Zuid ziet deze opgave om diverse redenen als onhaalbaar, Veiligheidsregio Limburg Noord ziet dit als een

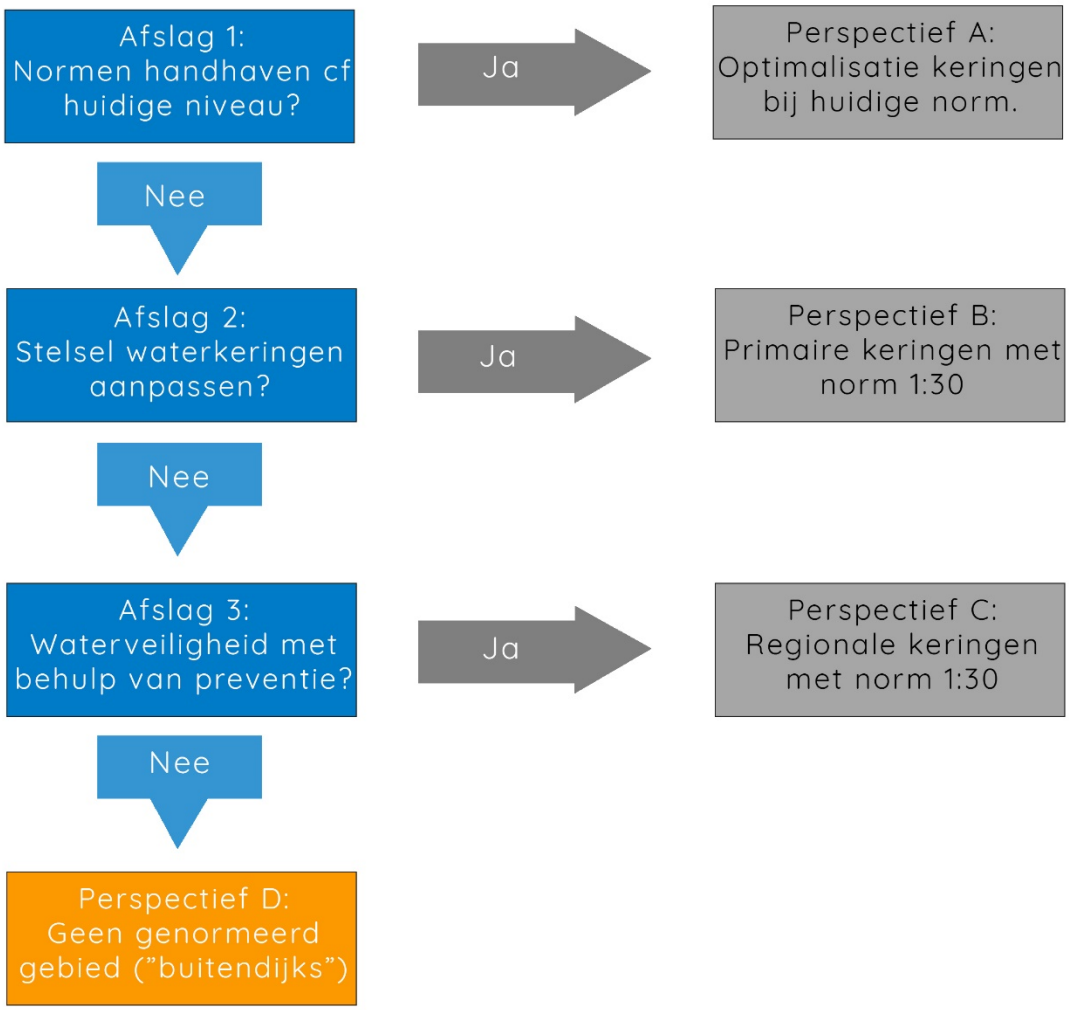
[28] In de Omgevingswet is voor regionale keringen (niet in beheer Rijk) aangegeven dat de provincie in de Omgevingsverordening regionale waterkeringen aanwijst die in beheer zijn bij de waterschappen. Op grond van (artikel 2.13) Omgevingswet moet de provincie voor de veiligheid van deze regionale waterkeringen omgevingswaarden opnemen in de Omgevingsverordening. Daarbij moet de provincie ook nadere regels stellen over het waterkerend vermogen van deze regionale waterkeringen.

		zeer grote (organisatorische, personele en financiële) inspanning (zie paragraaf 3.3 onder punt 1). In perspectief C neemt de bestuurlijke complexiteit toe doordat in de Maasvallei een lappendeken van regionale en primaire keringen ontstaat. Dit kan ook tot praktische en juridische complicaties leiden, bijvoorbeeld in het geval van het (eventueel) vergoeden van een gedeelte van overstromingsschade.
8	Rivierbedstatus	Op basis van de Kamerbrief van de minister van 18 juni 2020 over het kunnen laten vervallen van de status rivierbed, kan worden geconcludeerd dat voor deze gebieden de status rivierbed niet kan komen te vervallen. Er komen geen *primaire* keringen die voldoen aan de *huidige* norm. Op basis van deze afspraken blijven dus de huidige (bouw)beperkingen van kracht die horen bij de rivierbedstatus 'bergend regime' cf. de Beleidsregels grote rivieren.

H7 Perspectief D: geen status / norm

7.1 Wat is perspectief D?

In perspectief D wordt de keuze gemaakt om in de Maasvallei op nader te bepalen locaties (waar heel weinig schade optreedt bij een overstroming[29]) de kering geen status meer toe te kennen. HKV schat in dat voor 15 dijktrajecten de schade lager is dan € 5 mln. Hiervoor zou een dergelijke benadering te overwegen zijn. De huidige keringen op die plaatsen wordt dan niet langer onderhouden.



Figuur 5: Perspectief D

7.2 Precedent Kessel

Er is een precedent voor perspectief D. Dijktraject Kessel bestond uit een kering van 145 meter langs de Haagweg in Kessel. De Haagweg is lange tijd onbeschermd geweest. Pas ten tijde van het hoge water in 1995 is er ter hoogte van huisnummer 52/52a een noodvoorziening getroffen. Deze noodvoorziening voor dit ene perceel is uiteindelijk met het besluit van de minister om alle tijdelijke noodkades een primaire status te geven als primaire kering opgenomen in de Waterwet in

[29] De hoogte van de schade hangt in de Maasvallei sterk af van de overstromingsoppervlakte, die groter wordt naarmate de afvoer hoger is (er komt dan in steeds meer gebieden water te staan).

2005. Het bijzondere van deze kering is niet alleen de manier waarop hij was opgenomen in de Waterwet, maar ook het beperkte gebied dat de kering beschermde. Pal achter de woningen aan de Haagweg loopt de grond snel hoog op. In het totaal beschermde de dijk dan ook maar elf woningen waarvan de achtertuinen al hoog genoeg liggen. Het gros van de woningen aan de Haagweg (9) ligt op een verhoging in het landschap óf heeft de woonvertrekken op de eerste verdieping gesitueerd waardoor eventuele (economische) schade bij hoogwater beperkt blijft tot de opslagruimtes op de begane grond.

Omdat de huidige primaire kering aan de Haagweg niet voldoet aan de wettelijke norm, zou deze nu met circa twee meter opgehoogd worden. De bewoners van de Haagweg waren en zijn van mening dat de extra bescherming die een versterkte dijk biedt beperkt is, en dat versterking een forse beperking van het uitzicht met zich meebrengt. Om deze redenen, was er veel weerstand ontstaan bij de bewoners van de Haagweg. Iedereen die door de nieuwe dijk beschermt zou worden is tegen de geplande ophoging. Ook deze unanimiteit maakt deze situatie uniek. Reden dat besloten is om het dijktraject Kessel op te heffen, door het uit de Waterwet te halen. Het waterschap heeft het formele verzoek aan het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gedaan voor het verwijderen van de dijk uit de Waterwet. Dit is een formele wijziging die nog moet plaatsvinden.

7.3 Redeneerlijn perspectief D

Bij een eventuele keuze een dijktraject af te waarderen tot een kering zonder status past een redenering (narratief) als onderstaand:

- In 1993 en 1995 waren er grootschalige overstromingen, schade en evacuaties. Dit is zeer ingrijpend geweest en staat vele Limburgers nog scherp op het netvlies. Er zijn maatregelen getroffen om de kans op een dergelijke situatie sterk te verminderen (rivierverruiming en kade-aanleg). In Deltaprogramma 2015 zijn op voorstel van de regio waterveiligheidsnormen afgesproken die inmiddels in de Waterwet zijn vastgelegd. Het werken aan het behalen van deze normen voor 2050 is in volle gang.
- Bij het vaststellen van de normen is voor Limburg een hoger veiligheidsniveau gehanteerd dan op basis van de te verwachte schade noodzakelijk wordt geacht, zo blijkt uit onderzoek.
- Het basisbeschermingsniveau van 1:100.000^{ste} overlijdenskans per jaar als gevolg van een overstroming zoals die voor alle Nederlanders *achter de dijken* wordt geboden, kan in de Maasvallei op sommige plekken ook zonder preventie c.q. waterkering (met status) worden gerealiseerd. Deze gebieden worden in feite weer buitendijks verklaard, waarmee ook het uitgangspunt van dit basisbeschermingsniveau niet aan de orde is.
- Het landschap wordt op deze locaties minder ingrijpend veranderd. Ook worden zowel inspanningen als kosten uitgespaard omdat er geen onderhoud (besparing voor het waterschap) of versterking (besparing voor waterschap en dijkrekening (Rijk / alle waterschappen) van keringen hoeft plaats te vinden.
- Deze 'statusloze' keringen zonder, die ondanks dat ze niet meer worden onderhouden natuurlijk niet onmiddellijk hun werking verliezen, zullen dus vaker overstromen. HKV heeft, om een indruk te krijgen van orde van grootte, op basis van berekende schadebedragen geschat dat bij 15 keringen een schade optreedt bij een overstroming die kleiner is dan € 5 mln.
- HKV oppert hiervoor een compensatieregeling, d.w.z. vergoeden van opgetreden schade van een eventuele overstroming. HKV doet geen uitspraak over wie de kosten van de compensatieregeling draagt. Een andere optie is om te bezien in hoeverre dit verzekerbare schade betreft.
- De gebieden blijven onderdeel van het rivierbed, onder het regime van de Beleidslijn Grote Rivieren. Bebouwing is, als dat al mag, aan strenge voorwaarden verbonden en voor eigen risico.
- De Wts is niet van toepassing.

7.4 Consequenties perspectief D

Indien wordt gekozen om in de Maasvallei op (nader te bepalen) locaties de status van de keringen af te schaffen, dan zijn de gevolgen als op hoofdlijnen als volgt te omschrijven:

	Criterium	**Toelichting**
1	Basisveiligheid	Het uitgangspunt van een basisbeschermingsniveau van 1:100.000ste overlijdenskans per jaar als gevolg van een overstroming, zoals die voor alle Nederlanders *achter de dijken* wordt geboden, is niet aan de orde. Deze gebieden worden in feite weer buitendijks verklaard. Daarmee is niet gezegd dat inwoners van deze gebieden niet een vergelijkbare veiligheid zouden kunnen hebben als onder het basisbeschermingsniveau (HKV en ENW schatten immers in dat dit niveau op deze locaties ook zonder keringen haalbaar zou moeten zijn), maar dat wordt dan niet beleidsmatig geborgd door de overheden. De veiligheid neemt in de tijd wel af, uitgaande van de verwachte stijgende piekafvoeren.
2	Overstromingen	De overstromingsfrequentie zal in perspectief D in de betrokken dijkvakken toenemen ten opzichte van perspectief A (huidig beleid).
3	Ruimtelijke impact en draagvlak	Op de door HKV gesuggereerde 22 locaties is in perspectief D aanleiding om de normwaarde te heroverwegen. Op sommige plekken zijn de verwachte schadebedragen dusdanig laag dat vanuit die optiek kan worden besloten om het dijktraject uit de Waterwet te schrappen. Er zal dan ook naar verwachting meer draagvlak zijn onder direct omwonenden[30]. Daar staat tegenover dat er vaker overstromingen zullen zijn, waardoor de betrokken inwoners in de Maasvallei de lagere normen / keringen niet automatisch steunen. Een nadere beoordeling van het totale effect van alle maatregelen die bij het waterveiligheidsarrangement in perspectief D horen op de waterstanden stroomafwaarts bij verschillende afvoeren dient te worden uitgevoerd. Hieruit zal blijken wat het effect is, hetgeen bepalend is voor draagvlak benedenstrooms. Ook zal later moeten worden vastgesteld of er gevolgen zijn voor de systeemmaatregelen (en het draagvlak daarvoor).
4	Beleidsconsistentie	De huidige waterveiligheidsnormen zijn in DP2015 voorgesteld en op 1 januari 2017 van kracht geworden in de Waterwet. De normwaarde en het stelsel nu weer op de schop nemen terwijl tegelijk wordt gewerkt aan het uitvoeren van de huidige wet, is weinig consistent. Daarbij wordt bovendien voor een groot aantal keringen nu alweer teruggekomen op de landelijke systematiek voor bescherming tegen overstroming door buitenwater en de landelijke solidariteit m.b.t. de bekostiging van de waterveiligheid in de gehele Maasvallei. Hier staat tegenover dat er voor dit perspectief een lokaal en actueel precedent bestaat. De vraag is echter wel of dit precedent, dat volgens sommigen het herstellen van een 'fout' in de Waterwet betreft, als uitgangspunt voor beleid zou moeten dienen.
5	Juridisch	Alle primaire waterkeringen zijn in de Waterwet op wetsniveau geregeld. Onder het huidige regime betekent dit een wijziging van bijlage II en III van de Waterwet. Dit betekent een procedure via beide kamers en advisering Raad van State. Dit moet voor Kessel nog gebeuren.

[30] Zoals in paragraaf 7.2 is te lezen was bij Kessel het (unanieme) gebrek aan draagvlak voor de dijkversterking zelfs de reden om tot wetswijziging over te gaan.

		Onder de Omgevingswet gaan de normen omgevingswaarden heten. In artikel 2.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is ruimte gereserveerd voor omgevingswaarden voor waterkeringen. Daarmee worden deze normen dus niet meer op wetsniveau vastgelegd. Wel is in artikel 23.5 de voorhangprocedure verplicht gesteld. Dat betekent dat ook bij het laten vervallen deze omgevingswaarden voor primaire waterkeringen, dit eerst moet worden voorgelegd aan het parlement. Naast wijzigingen Waterwet zullen ook onderliggende regelgeving gewijzigd dienen te worden zoals ook bij Kessel gebeurt. Denk aan de legger van het Waterschap en bestemmingsplannen van de Gemeente. De juridische gevolgen ten aanzien van de rivierbedstatus zijn opgenomen onder punt 8.
6	Financieel	De kosten voor de versterking en het onderhoud van de kering komen op deze locaties te vervallen. Dit betekent een kostenverlaging voor alle betrokken overheden. De kosten die gepaard gaan met een overstroming worden hoger omdat deze vaker voor zullen komen. Die kosten komen waarschijnlijk voor het overgrote deel bij de eigenaren van de overstroomde percelen terecht. Wellicht is dit verzekerbare schade. Een andere optie is door HKV geopperd in de vorm van een compensatiefonds. Er is geen sprake van een tegemoetkoming voor de schade uit hoofde van de WTS, het is immers buitendijks gebied. Ook een beroep op een schadevergoeding op grond van de Waterwet lijkt onmogelijk omdat het dan op voorhand moet gaan om schade die een direct gevolg is van het overheidshandelen, en in redelijkheid toe te rekenen zijn aan de waterbeheerder. Dit laatste is niet aan de orde.
7	Bestuurlijk / organisatorisch	In perspectief D vervalt de verantwoordelijkheid voor de versterking en onderhoud van deze keringen In dit perspectief wordt, omdat er geen waterveiligheidsnorm geldt die behaald moet worden, geen evacuatiefractie 'vereist'. Uiteraard blijft de veiligheidsregio wel een rol behouden in de rampenbeheersing.
8	Rivierbedstatus	Deze gebieden blijven onderdeel van het rivierbed, dus blijven de huidige (bouw)beperkingen van kracht die horen bij de rivierbedstatus 'bergend regime' cf. de Beleidsregels grote rivieren.

H8 Overzicht perspectieven en afwegingselementen.

8.1 Totaaloverzicht

In onderstaande tabel zijn de kwalitatieve oordelen bij de verschillende perspectieven per afwegingselement samengevat. Er is gekozen voor een schaal van + + tot - -. De Perspectieven zijn niet allemaal afgezet tegen perspectief A, maar tegen de huidige situatie. Een plus moet worden gelezen als een positieve bijdrage op de (logische) gewenste situatie. Dus een + bij het criterium "overstromingen" bijvoorbeeld, betekent niet dat deze vaker gaan voorkomen, maar juist minder vaak. De duiding hoe de verschillende perspectieven uitpakken bij de genoemde criteria is door de deltacommissaris gemaakt op basis van de voorgaande beschouwingen en gehoord de reacties in de bestuurlijke begeleidingsgroep en ambtelijk directeurenoverleg.

	Afwegingselement	**Perspectief A** Optimalisatie keringen bij huidige norm	**Perspectief B** Primaire keringen met norm 1:30	**Perspectief C** Regionale keringen	**Perspectief D** Keringen zonder status (buitendijks)
1	Basisveiligheid (realisatie wettelijke basis-beschermingsniveau van 10^{-5} kans op overlijden a.g.v. een overstroming)	+ +	+ +	NVT	NVT
2	Overstromingen	+ +	+	0	0
3	Ruimtelijke impact en draagvlak	- -	-	-	0
4	Beleidsconsistentie	+ +	-	- -	0
5	Juridisch	0	-	- -	0
6	Financieel				
	Voor Provincie Limburg	-	0	0	0
	Voor Waterschap Limburg	-	-	- -	+
	Voor veiligheidsregio's en gemeentes	0	-	-	-
	Voor Rijksoverheid (HWBP, DGWB, etc.)	- -	-	+ +	+
	Voor bewoners	+ +	+	- -	-
7	Bestuurlijk / organisatorisch				
	Voor Provincie Limburg	0	0	-	0
	Voor Waterschap Limburg	0	0	- -	+
	Voor veiligheidsregio's / gemeentes	0	-	- -	-
	Voor Rijksoverheid (etc.)	0	0	-	0
8	Rivierbedstatus	+ +	-	- -	- -

8.2 Toelichting op de beoordeling

1. Basisveiligheid

In perspectieven A en B is de basisveiligheid (zie 3.3 onder punt 1) gegarandeerd en haalbaar. Voor perspectieven C en D is dit niet van toepassing omdat de basisveiligheid zoals wettelijk wordt geborgd, ziet op de situatie achter primaire waterkeringen. De deltacommissaris ziet het behalen van de basisveiligheid als een belangrijke voorwaarde voor het waterveiligheidsbeleid.

2. Overstromingen

Met een eventuele keuze voor minder strenge normen en daaruit volgende lagere keringen, ontstaan vaker overstromingen. Ook in perspectief B zal de situatie verbeteren ten opzichte van de huidige situatie, maar de kans in perspectief B is hierop statistisch ongeveer driemaal zo groot als in perspectief A. In perspectief C is die kans zelfs nog groter indien de verwachting van HKV correct zou blijken dat regionale keringen in vergelijking met primaire keringen bij dezelfde norm iets lager zullen zijn. In perspectief D wordt gestopt met het onderhouden van de bestaande keringen dus zal de situatie ten opzichte van de huidige situatie steeds verder verslechteren. De deltacommissaris is vanuit zijn rol van mening dat een grotere kans op overstromingen ongewenst is.

3. Ruimtelijke impact en draagvlak

De deltacommissaris is zich bewust van de impact van waterkeringen in het Limburgse landschap. De aanname dat een lagere kering iets minder impact heeft dan een hogere kering is plausibel, al zal ook een 1:30 kering niet door iedereen met gejuich worden verwelkomd. De deltacommissaris ziet in het hele land dat voor draagvlak voor projecten moet worden gewerkt. Dit komt niet vanzelf, maar door te luisteren naar wat omwonenden te zeggen hebben, deze input serieus te nemen en door waar mogelijk lokale meekoppelkansen te benutten. Daarnaast hebben recente ervaringen zowel in Limburg als elders in het land laten zien dat er mogelijkheden zijn om de dijk minder ingrijpend te ontwerpen, door betere benutting van de mogelijkheden die het WBI en OI bieden. Ook zijn er, onder andere in Limburg, interessante innovaties die de voor een vermindering van impact en vergroting van het draagvlak kunnen zorgen. Denk hierbij aan de glazen kering bij Neer en de opdrijvende kering bij Steyl, twee opties die ook in de verkenning bij Arcen meelopen.

4. Beleidsconsistentie

Het consistent handelen van de overheid is evident het grootste bij perspectief A, dat uitgaat van voortzetting van het huidige beleid (huidige normen). Perspectief B en C zijn niet consistent want in die perspectieven gaat het stelsel op de schop (B) of wordt de situatie van voor 1995 hersteld met regionale keringen voor de Maas (C). Perspectief D past het stelsel an sich niet aan en er is een precedent voor. Tegelijk is het natuurlijk wel inconsistent om gebieden waar nu primaire keringen zijn ineens buitendijks te verklaren, dus dit is neutraal beoordeeld.

Een ander aspect van beleidsconsistentie dat in de Bestuurlijke begeleidingsgroep van 21 april expliciet aan de orde is gesteld is de vraag in hoeverre perspectieven gemixt kunnen worden. Is bijvoorbeeld de situatie denkbaar dat zich tussen de primaire keringen (A of B) ook stukken regionale kering bevinden (C)? De bestuurders en Rijkswaterstaat waren in meerderheid kritisch over dit idee, het zou leiden tot chaotische situaties bij het beheer, bij dreigende overstromingen en in geval van (tegemoetkoming in) overstromingsschade. De deltacommissaris sluit zich hier bij aan en ziet een variant van gemixte perspectieven als ongewenst voor het Maassysteem.

5. Juridisch

Bij de beoordeling van dit afwegingselement is gekeken naar hoeveel regelgeving er komt te veranderen bij een bepaalde variant. In geval van perspectief A is dat natuurlijk het minste aan de orde (zie in hoofdstuk 9 een aanbeveling t.a.v. de juridische uitwerking t.a.v. MLV). Perspectief D is in juridische zin ook relatief eenvoudig. Perspectief B en C zijn naar inschatting van de deltacommissaris het meest complex.

6. Financieel

Bij het beoordelen van de financiële gevolgen van de verschillende perspectieven moet het onderscheid worden gemaakt tussen de gevolgen voor de totale kosten en baten van de opgave en de gevolgen voor de verdeling hiervan. De totale kosten van de opgave zijn in perspectief A het hoogst. De schattingen van de kostenbesparing die kan worden bereikt bij perspectief B en C lopen uiteen, HKV schat dat een besparing van 10 a 20% mogelijk is, Waterschap Limburg berekent op basis van praktijkervaring bij enkele recente dijkontwerpen een besparing van 3 a 7%. De besparing van perspectief D is sterk afhankelijk van de mate waarin hier geschikte locaties voor te vinden zijn, maar de inschatting van de deltacommissaris is dat daar niet veel van verwacht moet worden. Tegenover de lagere kosten bij perspectieven B, C en D staat een hogere overstromingsfrequentie met bijbehorende schade en grotere (ook financiële) belasting van de veiligheidsregio's.

De verdeling van de kosten is nu in hoge mate op basis van een solidariteit vormgegeven. Van de totale kostenpost[31] van ca. € 550 mln. is nu verreweg het grootste gedeelte afkomstig uit het Hoogwaterbeschermingsprogramma, waardoor 90% van de dijkversterking door het Rijk en de gezamenlijke waterschappen 50-50 wordt betaald. Het Rijk betaalt dit uit belastinggeld en ook de waterschappen hebben hun bijdrage aan de dijkrekening onderling versleuteld op basis van inwonertal en bebouwing, dus je kunt stellen dat voor 90% van de Limburgse dijkversterkingskosten landelijke solidariteit met de Limburgers is voorzien. De resterende 10% van de dijkversterkingskosten wordt door Waterschap Limburg betaald en dat wordt dus uit de waterschapsbelasting van de Limburgers bekostigd. Daarnaast zijn er nog de kosten van het Rijk voor rivierverruimende projecten en gebiedsontwikkeling (ca € 100 mln.), kosten van de provincie Limburg voor meekoppelkansen (ca € 14 mln.) en de kosten van de veiligheidsregio's voor de voorbereiding i.h.k.v. rampenbeheersing. Deze verdeling zou flink wijzigen ten nadele van de Limburgse bevolking bij vooral perspectief C, indien keringen buiten de HWBP opgave komen te vallen.

Voor de financiële gevolgen uit hoofde van de WTS wordt verwezen naar 8.3.

7. Bestuurlijk / organisatorisch

Bij de bestuurlijke / organisatorische verschuivingen die op zouden treden wanneer andere perspectieven dan A gekozen zouden worden valt vooral op dat in alle gevallen van veiligheidsregio's meer zou worden gevraagd. Dat hangt samen met de hogere overstromingsfrequenties die bij perspectieven B, C en D aan de orde zijn. De veiligheidsregio's zullen dan vaker moeten opschalen naar de 'warme fase' en (nog) meer moeten oefenen om hiervoor gesteld te staan. Een andere verschuiving treedt op bij perspectief C, waarin de waterschappen buiten het HWBP de dan regionale keringen moeten versterken (en financieren, zie voorgaande punt 6). De provincie stelt dan de norm hiervoor vast.

De deltacommissaris stelt vast dat de Veiligheidsregio's Limburg Zuid en Limburg Noord op bestuurlijk niveau hebben aangegeven dat de gevraagde inspanning t.a.v. de evacuatiefractie "onhaalbaar" respectievelijk enorm groot en kostbaar zal zijn wanneer de overstromingskans

[31] Dit betreft de kosten voor het programma Noordelijke Maasvallei, dus exclusief Lob van Gennep en de Project Overstijgende Verkenningen, zie tabel 1 in 3.3 onder punt 6.

toeneemt tot 1:30 of meer. Dat HKV en het ENW hier tegenover zetten dat de evacuatiefracties in Limburg in de huidige norm conservatief zijn ingeschat kan in technische zin correct zijn, maar de inschatting en argumenten van de veiligheidsregio worden door de deltacommissaris vooralsnog zwaarder gewogen. Wanneer uit praktijkoefeningen of onverhoopte ervaringen blijkt dat in de Limburgse context hogere evacuatiefracties behaald worden is dit te heroverwegen, maar hiervan is momenteel geen sprake.

8. Rivierbedstatus

Er is in 2020 een heldere afspraak gemaakt tussen de betrokken partijen over de condities waaronder de rivierbedstatus kan komen te vervallen. Dat kan op locaties die beschermd worden door een primaire kering die voldoet aan de huidige wettelijke norm. De deltacommissaris deelt de inschatting van de vertegenwoordiger van DGWB en RWS in de Bestuurlijke begeleidingsgroep dat dit betekent dat perspectief A concreet zicht biedt op het laten vervallen van de rivierbedstatus, de andere perspectieven niet. Daar voegt de deltacommissaris aan toe dat het wat hem betreft ook een ongewenste situatie op zou leveren als de bebouwingsmogelijkheden zouden toenemen (vanwege het vervallen van de rivierbedstatus) terwijl tegelijk de overstromingsfrequentie toe zou nemen. De argumentatie van provincie Limburg dat de afspraak over de rivierbedstatus los staat van de discussie over de normwaarde en dat deze heroverwogen zou moeten worden bij een nieuwe situatie, volgt de deltacommissaris niet.

Overigens tekent de deltacommissaris aan dat het ter beperking van restrisico's op overstromingen en in anticipatie op te verwachten toename van weersextremen, sowieso wenselijk is om bij alle ruimtelijke ontwikkelingen uit te gaan van klimaatbestendige en waterrobuuste aanleg en bouwwijzen. Dit is in de NOVI vastgelegd en dient de komende jaren de leidraad te zijn in alle regio's, dus zeker ook in Limburg.

8.3 Overige overwegingen

In aanvulling op de opsomming van de criteria en in de beoordeling daarvan zoals in de voorgaande paragrafen in dit hoofdstuk zijn er nog enkele overwegingen die een rol spelen in het advies van de deltacommissaris.

De keuze om een lagere normklasse te introduceren in het stelsel is niet alleen een keuze met gevolgen voor Limburg. Het zou een beslissing zijn met een nationale uitstraling en precedentwerking. Het 'bouwwerk' zou dan bovendien op de schop worden genomen terwijl de uitvoering net uit de startblokken is. De kans is groot dat hierdoor ook vertraging ontstaat op het doel om in 2050 alle dijktrajecten in Nederland aan de wettelijke norm te laten voldoen. Er zou immers opnieuw beoordeeld moeten worden en dijktrajecten zouden opnieuw aangemeld moeten worden voor het HWBP. De deltacommissaris constateert dat deze vertraging ongewenst is, het behalen van dit primaire doel van deltaplan Waterveiligheid onder het Deltaprogramma is ook zonder deze complicatie al een uitdaging.

Een eventuele andere keuze dan A, zou nader onderzoek vergen naar de gevolgen voor het totale systeem van de Maas, zowel in het Limburgse als ook stroomafwaarts. Dit adviseren niet alleen de experts van HKV en het ENW, maar ook de leden van de begeleidingsgroep. Alvorens daartoe over te gaan zou ook eerst per afzonderlijk dijktraject in kaart gebracht moeten worden welke norm hiervoor dan zou komen te gelden en welke dijkhoogte daar dan bij moet worden aangehouden. Dit onderzoek zou in het kader van de evaluatie van de Waterwet, die voor 2025 gereed moet zijn, plaats moeten vinden.

Tenslotte is er nog de onzekerheid over de Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen (Wts). Deze Wet geeft een grondslag voor het Rijk om tot een discretionaire tegemoetkoming in de schade bij bijvoorbeeld een overstroming. Deze tegemoetkoming is niet zonder meer gelijk aan

schadeloosstelling. Het totale budget voor de uit te keren tegemoetkoming is bovendien door de Rijksoverheid te maximeren. Het is naar inschatting van de deltacommissaris geen vanzelfsprekendheid dat wanneer op initiatief van de regio de kans op een overstroming wordt vergroot, de aanspraak op een tegemoetkoming in de schade ongewijzigd blijft.

H9 Advies deltacommissaris

9.1 Achtergrond

De hoogwaters van 1993 en 1995 waren, zelfs zonder dat het helemaal mis ging, een keerpunt in het denken over waterveiligheid in Nederland. En voor Limburg geldt dat nog sterker dan elders. In de Maasvallei was sprake van overstromingen en naar aanleiding daarvan is de (achteraf vanzelfsprekende) conclusie getrokken dat Limburgers dezelfde veiligheid verdienen als andere Nederlanders. De betrokken overheden hebben zich vanaf dat moment achter deze gedeelde missie geschaard.

Na een zorgvuldig gezamenlijk proces van Rijk en regio in de periode 2010 – 2014 zijn waterveiligheidsnormen voor de Maasvallei vastgesteld in het Deltaprogramma 2015 en deze zijn wettelijk verankerd per 1 januari 2017. Daarbij hebben niet alleen technische en economische afwegingen een rol gespeeld, maar ook bijvoorbeeld sociaal-maatschappelijke en bestuurlijke. De normen voor 2050 zijn, ook in het licht van de hoogwaters van 1993 en 1995 veelal op een niveau vastgesteld dat strenger is dan op basis van alleen de te verwachten schadebedragen[32] bij overstromingen noodzakelijk zou zijn. Hiervoor heeft de regio zich destijds hard gemaakt[33].

In de huidige systematiek is ervoor gekozen om het risico uit te drukken als een individuele jaarlijkse kans om te overlijden door een overstroming. Dit risico is vastgesteld op maximaal 1/100.000 (10^{-5}) en wordt aangeduid als het basisbeschermingsniveau. Aan de hand van dit basisbeschermingsniveau is per dijktraject een concrete waterveiligheidsnorm berekend. Voor de keringen in Limburg geldt voor de meeste trajecten een jaarlijkse overstromingskans van 1:100. Dit houdt in dat de primaire kering zo hoog en sterk moet zijn dat de kans dat deze bezwijkt niet groter is dan ééns per 100 jaar. Dit is het laagste niveau binnen het stelsel van primaire waterkeringen. De keringen in Limburg zullen dan ook eerder en vaker zullen overstromen dan bij een hogere norm, zoals elders en ook langs de Maas stroomafwaarts. Dat neemt niet weg dat deze keringen fors in het landschap kunnen ingrijpen en investeringen van honderden miljoenen euro's vergen.

In een mededeling van de portefeuillehouder van het college van gedeputeerde staten van Limburg van 18 september 2018 is door het College een Bestuursopdracht aangekondigd. Hierin wordt naar aanleiding van de impact en de kosten van de keringen de vraag opgeworpen of de normen niet lager zouden moeten worden vastgesteld[34]. Onderzoek van bureau HKV (uitgebracht als advies aan de Gedeputeerde Staten van Limburg op 10 december 2019) en een door de deltacommissaris gevraagde validatie door het ENW (aan de deltacommissaris aangeboden op 19 oktober 2020) wijzen uit dat de te verwachten schadebedragen op 22 locaties een heroverweging van de normwaarde billijken.

Deze bevindingen zijn niet nieuw. Ten tijde van de totstandkoming van de normvoorstellen zoals deze uiteindelijk zijn geland in het deltaprogramma 2015 was dit inzicht er op hoofdlijnen ook al. Hoewel uit de technische berekeningen volgde dat voor een aantal trajecten de keringen op een hogere faalkans genormeerd konden worden, is bestuurlijk overgewogen om, in afwijking op de landelijke systematiek, bij de toedeling van dijktrajecten aan een normklasse in alle gevallen omlaag af te ronden. Dus als uit de berekening een economisch optimale overstromingskans van bijvoorbeeld 1:900 volgde, kwam deze niet in de normklasse 1:1000 terecht, maar in de normklasse 1:300. Om politiek-bestuurlijke redenen is in de Waterwet een onderste normklasse voor primaire waterkeringen aangehouden van 1:100[35]. Het voornaamste argument hierbij was dat bij een nog lagere onderste normklasse van 1:30 de primaire keringen te zeer in het beschermingsbereik van regionale keringen zouden vallen. In veel gevallen werden dijktrajecten in Limburg zodoende in deze 1:100 normklasse ingedeeld. In feite is nu opnieuw de vraag

[32] Voor het overgrote deel van de waterveiligheidsnormen in Limburg is de MKBA maatgevend en niet het Lokaal Individueel Risico (LIR).
[33] Dit is gedocumenteerd toegelicht in een brief van de deltacommissaris van 8 februari 2019 die is opgenomen in de beantwoording van de Bestuursopdracht "Normen en afvoeren waterveiligheid Maasvallei".
[34] Mededeling portefeuillehouder inzake hoogwaterbescherming langs de Maasvallei, 7 november 2018, kenmerk 2018/76601.
[35] Expertise Netwerk Water, 2020.

opgeworpen of die onderste normklasse voor 22 locaties toch niet te streng is, uitgaande van veronderstelde schadebedragen en evacuatiefracties.

9.2 Overweging en aanpak

De af te wegen elementen die samenhangen met de keuze voor een bepaalde waterveiligheidsnorm zijn voor een deel van technisch-inhoudelijke aard. HKV en het ENW hebben helder gemaakt welke argumenten er vanuit die invalshoek zijn om tot heroverweging van de normklasse van 22 dijktrajecten in de Maasvallei te komen. Daarnaast is overwogen dat ook andere aspecten een rol spelen bij de keuze om al dan niet tot heroverweging van de waterveiligheidsnormen over te gaan. In deze notitie is dit uiteengezet en zijn de gevolgen geschetst van een eventuele keuze voor een normverlaging op bepaalde dijktrajecten. Hierbij is niet op het niveau van individuele dijktrajecten gericht, maar op de hoofdlijnen en overwegingen op systeemniveau voor de hele Maas.

Het adviesverzoek aan de deltacommissaris is op 18 juni 2020 vastgesteld[36] in de Stuurgroep Delta Maas. Deze Stuurgroep, waarin de samenwerkende partijen in het Deltaprogramma voor wat betreft de opgaven langs de Maas vertegenwoordigd zijn, heeft een brede bestuurlijke begeleidingsgroep ingesteld[37] die twee keer bijeen is geweest. Ook is er een ambtelijke begeleidingsgroep op directeurenniveau actief geweest, onder meer ten behoeve van de brede inhoudelijke expertise en kwaliteitsborging voor dit adviestraject. Deze ambtelijke begeleidingsgroep is viermaal bijeen gekomen. In de bijeenkomsten van de bestuurlijke begeleidingsgroep, welke door de deltacommissaris werden voorgezeten, is gesproken over de afwegingselementen, welke hoofdrichtingen voor het advies zouden kunnen worden onderscheiden en welke consequenties hier bij horen.

9.3 Advies

Op basis van de adviesaanvraag en dit proces komt de deltacommissaris tot de volgende overwegingen en advies ten behoeve van de keringen in Limburg in, mede tegen de achtergrond van de wettelijke evaluatie van de normering die voor 2025 gereed moet zijn:

- De discussie over de hoogte van de *keringen* is in Limburg een discussie over de *normen* geworden. Hoewel deze twee natuurlijk samenhang hebben, is dit niet hetzelfde.
- In dit advies is een brede set van afwegingselementen betrokken. Dit is in lijn met de terechte constatering van het ENW dat een heroverweging van de waterveiligheid, als basisvoorwaarde voor welzijn en welvaart, niet mag worden beperkt tot technische of bestuurlijke dimensies. Dat betekent dus dat deze breder van opzet moet zijn.
- De gehanteerde afwegingselementen zijn bepaald in afstemming met en gehoord de betrokken partijen langs de Maas in de bestuurlijke begeleidingsgroep.
- De deltacommissaris adviseert op grond van weging van de bredere set van criteria, en de bestuurlijke signalen in de bestuurlijke begeleidingsgroep, om de normwaarden ongemoeid te laten, maar daarbij wel op zoek te gaan naar mogelijkheden binnen het bestaande instrumentarium om de impact van de keringen zo gering mogelijk te maken. Dit is perspectief A in dit adviesrapport "Perspectief voor Limburg".
- De doorslaggevende argumenten voor de situatie in Limburg zijn hierbij voor de deltacommissaris:
    1. de onwenselijkheid van een toenemende overstromingsfrequentie tot (statistisch) 1:30 jaar,
    2. de inschatting dat toepassing van een lagere normklasse niet betekent dat er geen of aanzienlijk minder landschappelijke consequenties zouden zijn,
    3. dat de Veiligheidsregio's aangeven sterke twijfels te hebben bij de haalbaarheid van een hogere evacuatiefractie, en
    4. dat de kostenreductie van aanleg van keringen bij een lagere normklasse volgens inmiddels opgedane praktijkervaring van het waterschap beperkter zal zijn.

[36] SDM 20.02.06c
[37] Brief 21 juli 2020 "Reactie n.a.v. uw aanvaardingsbrief betreffende de adviesvraag SDM" van dhr. P. Smit, voorzitter Stuurgroep Deltaprogramma Maas aan dhr. P. Glas, deltacommissaris.

- Daarnaast speelden ook overwegingen op nationale schaal, zoals: bestuurlijke consistentie, de systematiek van nationale kostendeling van de waterveiligheid en schadevergoedingen binnen en buiten het stelsel van primaire keringen, alsmede gevolgen voor de rivierbedstatus. Deze elementen zijn, als gezegd, van belang op nationale schaal, maar even zozeer relevant voor regionale bestuurders of inwoners van de Maasvallei en benedenstrooms langs de Maas.
- Bij het verlagen van de norm zouden veel beoordelingen weer opnieuw moeten worden uitgevoerd en komt ook de programmering er anders uit te zien. Het tempo van de versterkingsopgave blijft met dit advies ongewijzigd. Dat is belangrijk want in 2050 dient voor alle dijktrajecten de wettelijke waterveiligheidsnorm te zijn behaald.
- Om binnen perspectief A tot keringen te komen die zo veel als mogelijk op lokaal draagvlak kunnen rekenen kunnen de mogelijkheden van innovatief ontwerp van de keringen en de optimalisaties die binnen het Wettelijk Beoordelings Instrumentarium / Ontwerp Imstrumentarium (WBI/OI) mogelijk zijn, worden benut. Hierbij kan het Hoogwaterbeschermingsprogramma als bron van kennis en ervaring worden aangeboord en uitgebouwd met regionale ervaringen, bijvoorbeeld in het kader van de Kennis- en Innovatie Agenda HWBP. Ook is een belangrijke notie uit de bestuurlijke begeleidingsgroep dat het benutten van meekoppelkansen een positieve bijdrage kan leveren aan het draagvlak voor een dijkontwerp.

9.4 Tenslotte

Met het advies voor perspectief A, onder handhaving van de huidige normen, krijgen de inwoners van de Maasvallei en benedenstrooms langs de Maas in de uitvoering van de werken een betere bescherming tegen overstromingen. Daarbij ontstaan mogelijkheden voor (economische) ontwikkeling c.q. bebouwing achter de keringen en houden zij dezelfde rechten ten aanzien van een tegemoetkoming in de schade bij overstroming als andere Nederlanders. Ik zie, terugkijkend op dit traject, de bestuursopdracht van de Provincie Limburg, de rapportage van HKV die in reactie hierop is opgesteld en het rapport van ENW als een waardevolle 'challenge' van het beleid. Door de gestelde vragen en de hierop vergaarde antwoorden in de hieruit volgende bestuurlijke en ambtelijke discussies, is m.i. goed ontrafeld welke onderliggende elementen in de volle bestuurlijke breedte meegewogen dienen te worden in de beleidsvorming en uitvoering.

Een goede vraag verdient naar mijn mening altijd een goed antwoord, en het doet mij goed om te zien dat binnen de interbestuurlijke samenwerkingsruimte van het Deltaprogramma er ruimte is om met elkaar hierover in gesprek te gaan en conclusies te trekken. Ik wil dan ook langs deze weg graag de bestuurlijke partners, de medewerkers van deze partijen, de onderzoekers van HKV en ENW en alle anderen die betrokken zijn geweest bij het beantwoorden van deze vraag zeer hartelijk bedanken.

BIJLAGEN

1. Samenstelling Begeleidingsgroep
2. Ontvangen brieven van betrokken partijen
3. Verslagen bijeenkomsten Begeleidingsgroep

Bijlage 1. Samenstelling Begeleidingsgroep

Dhr. Smit	Provincie Noord-Brabant / vz. Stuurgroep Delta Maas
Mw. Brugman-Rustenburg	Provincie Limburg
Dhr. Van der Broeck	Waterschap Limburg
Dhr. Van Dijk	Waterschap Aa en Maas
Dhr. de Jong	Waterschap Brabantse Delta
Mw. Roorda	Waterschap Rivierenland
Mw. Beuting	Rijkswaterstaat Zuid-Nederland
Mw. Veerbeek	Ministerie van IenW
Dhr. Krabbendam	Gemeente Maastricht
Dhr. Splinter	Gemeente Bergen / VNR-Maas
Dhr. Lalieu	Gemeente Maasgouw
Mw. Pollux	Gemeente Venlo
Dhr. Cruijsen	Gemeente West Maas en Waal
Dhr. Van der Schoot	Gemeente Oss, namens VNR
Mw. Penn - te Strake	Veiligheidsregio Limburg Zuid
Dhr. Scholten	Veiligheidsregio Limburg Noord

Bijlage 2. Verslagen bijeenkomsten Begeleidingsgroep

Deltacommissaris

Deltacommissaris

Contactpersoon
Martijn Looijer

Datum
15 december 2020

verslag

Betreft	Bestuurlijke Begeleidingsgroep adviestraject DC Waterveiligheid Limburg
Vergaderdatum en -tijd	14 december 2020 14:00 – 16:00
Vergaderplaats	Online videovergadering
Deelnemers	Lilian van den Aarsen (staf DC), Diana Beuting (RWS-Zuid NL), Patrick van der Broeck (Waterschap Limburg), Carla Brugman (provincie Limburg), Peter van Dijk (Waterschap Aa en Maas), Peter Glas (Deltacommissaris, vz), Kees de Jong (Waterschap Brabantse Delta), Gert Jan Krabbendam (gemeente Maastricht), Johan Lalieu (gemeente Maasgouw), Martijn Looijer (staf DC), Marij Pollux (gemeente Venlo), Peter Smit (provincie Brabant / vz SDM), Antoon Splinter (gemeente Bergen), Louise Veerbeek (DGWB Ministerie IenW), Petro Winkens (Veiligheidsregio Zuid-Limburg).
Afwezig	Rene Cruijsen (gemeente West Maas en Waal), Annemarie Penn-Te Strake (Veiligheidsregio Zuid-Limburg), Titus Livius (DGWB Ministerie IenW) Antoin Scholten (Veiligheidsregio Noord-Limburg), Hennie Roorda (Waterschap Rivierenland), Johan van der Schoot (gemeente Oss).

Opening, voorstelronde en inleiding

De deltacommissaris heet de aanwezigen van harte welkom bij deze eerste bijeenkomst van de bestuurlijke begeleidingsgroep die door de Stuurgroep Deltaprogramma Maas in het leven is geroepen i.h.k.v. het adviestraject van de deltacommissaris over de waterveiligheid in Limburg (en benedenstrooms). Een bericht van verhindering is ontvangen van de beide voorzitters van de Limburgse veiligheidsregio's, mevr. Penn-Te Strake en dhr. Scholten. Inbreng namens de veiligheidsregio's wordt geleverd door dhr. Winkens. De deltacommissaris geeft aan hiernaast ook met mevr. Penn-Te Strake en dhr. Scholten een separate afspraak te zullen maken.

De deltacommissaris (DC) duidt de stappen die tot dit moment hebben geleid. In oktober 2018 heeft het provinciebestuur van Limburg een Bestuursopdracht aangenomen. Hierop is door de DC gereageerd per brief en bureau HKV heeft onderzoek verricht. Eind 2019 is dit opgeleverd en de SDM heeft de DC verzocht om een advies uit te brengen over de waterveiligheid in Limburg en benedenstrooms langs de Maas. Het ENW heeft over de zomer een technisch-inhoudelijke 2nd opinion op de methode en resultaten van HKV uitgevoerd, nu is het moment om bestuurlijk de af te wegen elementen te identificeren. Deze bijeenkomst is dan ook beeldvormend, niet besluitvormend. De input van deze begeleidingsgroep is waardevol bij het eindadvies dat de DC zal gaan schrijven om in juni aan te bieden aan zowel de SDM als de minister van IenW.

Presentatie en informatieve vragen

Dhr. Looijer geeft een presentatie waarin wordt toegelicht welke hoofdrichtingen voor de waterveiligheidsnormen in de Maasvallei te onderscheiden zijn, welke afwegingselementen hier een rol bij spelen en welke redeneringen en consequenties hier op hoofdlijnen bij horen. Deze presentatie is toegevoegd aan het online mapje met relevante documenten ihkv dit adviestraject.

Vervolgens wordt aan de begeleidingsgroep gevraagd op welke punten men aanvullingen ziet op het lijstje van elementen die meegenomen zouden moeten worden in de afweging. Ook worden enkele informatieve vragen gesteld naar aanleiding van de presentatie. Zo wil dhr. Van Dijk graag nog meer toelichting op de gevolgen van een lagere norm op de rivierbedstatus. Dhr. Looijer licht toe dat de afspraken zoals weergegeven in de brief aan de Tweede Kamer van 18 juni 2020 behelzen dat de rivierbedstatus kan komen te vervallen wanneer een gebied wordt beschermd door een primaire kering conform de norm zoals deze momenteel in de waterwet staat. Die situatie is in perspectief B (lagere normen binnen het stelsel van primaire keringen) en in perspectief C (lagere normen en regionale keringen of zelfs geen normering) niet aan de orde.

Mevr. Pollux wijst op internationale ontwikkelingen rond de Maas in België en Frankrijk die van invloed kunnen zijn.

Mevr. Veerbeek vult hierop aan dat door het ministerie veel afstemming met de andere Maas-landen wordt gezocht en dat dit ook bij de nadere uitwerking van kansrijke alternatieven voor IRM plaats zal gaan vinden.

Hiernaast stelt mevr. Veerbeek dat de omgevingskwaliteit in de presentatie lineair lijkt te worden gerelateerd aan de hoogte van de dijk, maar hier is een bredere benadering gepast. Ook vraagt mevr. Veerbeek hoe de 22 dijktrajecten die in het HKV rapport worden geopperd voor normverlaging zich verhouden tot de drie perspectieven in de presentatie. Gevraagd wordt of er ook gezocht kan worden naar maatwerk, bijvoorbeeld door de levensduur van de kering aan te passen in plaats van het hele stelsel. De DC wijst er op dat hij zijn advies op systeemniveau wil richten, niet per dijktraject. Wel is het zo dat ontwerpaanpassingen zoals nu voor enkele lopende dijkversterkingen zijn overeengekomen allemaal in perspectief A passen, omdat de kering wel lager wordt ontworpen, maar bij de huidige wettelijke norm. Tenslotte stelt mevr. Veerbeek voor om de regel 'kosten' te verbijzonderen naar de partij die de kosten draagt.

Dhr. Van der Broeck merkt op dat over de plussen en minnen in het samenvattende overzicht nog wel discussie mogelijk is. Zo heeft perspectief A volgens hem een positief effect benedenstrooms (ook ten opzichte van B en C) omdat met uitvoering van de systeemmaatregelen de waterbergende functie wordt verbeterd. Dit sluit ook aan op het afwegingselement dat dhr. Smit toevoegt aan de lijst; de timing / voorspelbaarheid van de afvoergolf.

Dhr. De Jong vraagt of een eventuele keuze voor perspectieven B of C gevolgen hebben voor de normhoogte benedenstrooms. Dhr. Looijer antwoord dat effect op de norm niet waarschijnlijk is, maar er is wel effect op de waterstanden.

Bestuurlijke reflectie

Mevr. Brugman wijst er op dat de aanleiding van de bestuursopdracht, zoals ook in de presentatie werd geduid, gelegen is in financiële en ruimtelijke impact en ook in draagvlak onder bewoners. De provincie neigt dan ook naar perspectief B. Het overzichtje dat dhr. Looijer presenteerde is volgens haar dan ook gevaarlijk, omdat de deltacommissaris is verzocht om een advies over perspectief B en C.

Dhr. Van der Broeck heeft een helder verhaal gehoord, maar niks nieuws. In reactie op mevr. Brugman merkt hij op dat de aanleiding voor dit traject een zorg is bij de provincie over kosten en ruimtelijke impact. De kosten liggen echter bij het Rijk en de waterschappen en met de projecten die worden uitgevoerd worden architectuur- en landschapsprijzen gewonnen. Dhr. Van der Broeck neemt de begeleidingsgroep even mee naar 1993 en 1995, waarna nooddijken zijn aangelegd op een 1:50 normhoogte. Vervolgens werden in aanloop naar de deltabeslissing Waterveiligheid in de regio bestuurlijke uitgangspunten vastgesteld voor de nieuwe normering:

1. Limburg krijgt dezelfde basisveiligheid krijgen als de rest van Nederland;

2. We willen niet meer een situatie als in 1993 en 1995.

3. De gevolgen van een veiliger Limburg wentelen we niet af op benedenstroomse gebieden langs de Maas.

Ook kan hij zich nog een brief herinneren van Gedeputeerde Staten van provincie Limburg aan het kabinet om toch vooral geen norm te overwegen die lager is dan 1:100. Dit brengt dhr. Van der Broeck tot de vraag waarom we nu dan weer deze discussie hebben? Het waterschap heeft vanzelfsprekend als uitvoerende overheid de taak om de waterveiligheid op het wettelijke niveau te brengen en zal dat natuurlijk ook doen (ook al kost dat wellicht iets meer), maar dhr. Van der Broeck

wijst op de gevolgen van een eventuele keuze voor een lagere norm. De veronderstelde evacuatiefractie van 82% in de norm is voor Maastricht bijvoorbeeld al enorm hoog, dus als de evacuatiefracties verder omhoog zouden moeten betekent dat een forse opgave voor o.a. de veiligheidsregio's. Ook komen de ruimtelijke beperkingen van de Beleidslijn Grote Rivieren weer terug en niet in de laatste plaats: de inwoners van Limburg krijgen statistisch driemaal in hun leven te maken met een overstroming en bijbehorende kosten. Dhr. Van der Broeck pleit dan ook voor perspectief A.

Mevr. Veerbeek geeft aan vanuit de stelselverantwoordelijkheid van de minister belang te hechten aan de precedentwerking van een eventuele keuze voor een nieuwe onderste normklasse binnen het stelsel. Dit is een risico dat bij de evaluatie van de waterwet moet worden betrokken.

Mevr. Beuting merkt op dat er nog veel relevante vragen zijn en vanuit verschillende invalshoeken naar de verschillende perspectieven kan worden gekeken, zoals ook uit het verhaal van de heer Van den Broeck blijkt. Ook is duidelijk dat voor de perspectieven 2 en 3 aanvullende onderzoeken nodig zijn zoals door ENW wordt aangegeven. Kan aangegeven worden welk onderzoek bij welk perspectief noodzakelijk is? Ten aanzien van de afwegingselementen is zij van mening dat twee elementen zouden moeten worden toegevoegd: 1) het effect van het perspectief op het totale Maassysteem en 2) De uitvoerbaarheid van de meerlaagsveiligheid.

Dhr. Winkens spreekt steun uit voor het betoog van dhr. Van de Broeck. Namens de 16 burgemeesters van het Algemeen Bestuur van de veiligheidsregio Zuid-Limburg geeft hij aan dat andere perspectieven dan perspectief A voor de veiligheidsregio niet bespreekbaar zijn. Men wil niet aan normen en afspraken tornen. Veiligheidsregio Noord-Limburg heeft hier nog niet in vergadering over gesproken, maar zou volgens dhr. Winkens op dezelfde lijn zitten.

Dhr. Krabbendam begrijpt het betoog van dhr. Van der Broeck, maar hij is terughoudend om een positie in te nemen omdat in de HKV studie voor gemeente Maastricht geen andere norm wordt voorgesteld. In algemene zin geeft dhr. Krabbendam aan niet een lagere norm te bepleiten, maar wel een afweging welke euro waar zo goed mogelijk besteed is.

Mevr. Pollux sluit op de vorige spreker aan en benadrukt dat omgevingskwaliteit heel belangrijk is op het gemeentelijke niveau. De veiligheid staat op één, maar wil graag wel e.e.a. in lange termijn perspectief zien (cf. advies van Floris Alkemade). Spreekster pleit voor ruimte voor maatwerk, ook in financiële zin, of er nou een primaire of een regionale kering komt.

Dhr. Splinter benadrukt naast lokaal draagvlak en ruimtelijke kwaliteit ook groot belang te hechten aan economisch perspectief. Tot dusver kan hij goed uit de voeten met perspectief A, met goede afspraken met de collega's over ontwerp optimalisaties. Als perspectief B of C gevolgen heeft voor het economisch perspectief en de WTS toepassing, dan is dat voor hem wel een zwaar punt. Dit

vraagt dan om keiharde afspraken over evacuatiefracties en uitzicht op schadevergoeding in geval van een overstroming.

Dhr. Lalieu heeft op de inbreng van alle collega's niets toe te voegen en spreekt zijn steun uit voor de woorden van dhr. Van der Broeck en perspectief A.

Dhr. Van Dijk merkt op dat dit wat hem betreft toch vooral een Limburgse discussie is, maar dat hij wel enigszins afhankelijk is van wat er in Limburg wordt besloten. Hij vraagt dan ook om enige vaart in dit traject te houden want er moeten dijkversterkingen van start in Brabant. Zijn voorkeur gaat uit naar perspectief A.

Dhr. De Jong geeft aan dat zijn waterschap dusdanig ver benedenstrooms gelegen is dat de uitkomst van deze discussie voor hem geen directe gevolgen heeft, maar zelf niet los zou willen van perspectief A als het hem gevraagd werd.

Dhr. Smit werpt in zijn rol als voorzitter van de SDM op dat het belangrijk is om de goede scope te gebruiken. Hoe klimaat robuust zijn we het land aan het inrichten voor de toekomst? Hoe ver kijken we hierbij vooruit? 20, 30, 50 jaar? Voorts pleit hij (met mevrouw Beuting) voor een onderzoeksagenda in het advies van de DC. En ook roept hij op om naar de financiële consequenties voor gezinnen te kijken v.w.b. schade. In zijn rol als gedeputeerde voor provincie Brabant is zijn vraag vooral wat het effect is op de hoogte van de keringen en wie hier voor gaat betalen.

Slotwoord

De deltacommissaris dankt alle aanwezigen voor hun inbreng en vraagt hen of iemand nog iets wil meegeven dat nog niet eerder is opgeworpen. Mevr. Brugman wijst in dit verband op dat de kosten van de dijkversterkingen uiteindelijk bij de burgers liggen. Dhr. Van der Broeck roept in zijn reactie hierop op om dan ook in bredere zin de kosten van een overstroming hierin mee te wegen. Mevr. Brugman herhaalt haar oproep om een advies uit te brengen over de HKV en ENW rapporten. In reactie hierop geeft dhr. Van der Broeck aan dat de waterveiligheidsnorm alleen in een brede bestuurlijke afweging kan worden gekozen.

De deltacommissaris constateert dat er relevante vragen opgeworpen zijn die niet alleen technisch van aard zijn, maar ook bijvoorbeeld bestuurskundig (beleidsconsistentie, toekomstbestendigheid). Een onderzoeksagenda in zijn advies acht hij goed denkbaar. Ook zal hij, zo zegt hij in reactie op dhr. Smit, stilstaan bij de betekenis van zijn advies voor de systeemverantwoordelijkheid. In het voorjaar wil de DC een verder uitgewerkte tekst hebben langs de lijnen die vandaag zijn gewisseld. Die wordt dan in deze begeleidingsgroep besproken, waarna de deltacommissaris zijn advies zal formuleren dat uiterlijk in juni aan SDM en minister zal worden aangeboden.

Met dank aan de aanwezigen sluit de deltacommissaris de vergadering om 15:45.

Deltacommissaris

Deltacommissaris

Contactpersoon
Martijn Looijer

Datum
21 april 2021

verslag

Betreft	Bestuurlijke Begeleidingsgroep adviestraject DC Waterveiligheid Limburg
Vergaderdatum en -tijd	21 april 2021 10:00 – 11:30
Vergaderplaats	Online videovergadering
Deelnemers	Lilian van den Aarsen (staf DC), Diana Beuting (RWS-Zuid NL), Patrick van der Broeck (Waterschap Limburg), Jos Simons (provincie Limburg), Peter van Dijk (Waterschap Aa en Maas), Peter Glas (Deltacommissaris, vz), Kees de Jong (Waterschap Brabantse Delta), Gert Jan Krabbendam (gemeente Maastricht), Johan Lalieu (gemeente Maasgouw), Martijn Looijer (staf DC), Marij Pollux (gemeente Venlo), Sarie Buijze (provincie Brabant), Antoon Splinter (gemeente Bergen), Louise Veerbeek (DGWB Ministerie IenW, tot 11:00), Hennie Roorda (Waterschap Rivierenland).
Afwezig	Carla Brugman (Provincie Limburg), Rene Cruijsen (gemeente West Maas en Waal), Annemarie Penn-Te Strake (Veiligheidsregio Zuid-Limburg), Titus Livius (DGWB Ministerie IenW) Antoin Scholten (Veiligheidsregio Noord-Limburg), Johan van der Schoot (gemeente Oss).

Opening en mededelingen

De deltacommissaris opent de vergadering en staat stil bij de afwezigheid van Carla Brugman. Jos Simons geeft een toelichting op de ontstane bestuurlijke situatie bij de Provincie Limburg. Op 9 april heeft voltallige college ontslag aangeboden, gevolgd door Gouverneur Theo Bovens. Per 19 april is Johan Remkes vervanger provinciebestuur, op interim basis. Dat betekent dat tot nieuw college geen belangrijke besluiten worden genomen. Dhr. Simons geeft aan vandaag als toehoorder aanwezig te zijn in de bijeenkomst.

De deltacommissaris licht toe dat hij heeft besloten om deze vergadering ondanks het bestuurlijke vacuüm bij de Provincie Limburg doorgang te laten vinden, want het verzoek om advies van de SDM is helder. Daarbij blijft het belangrijk om beelden uit te blijven wisselen. De planning voorziet in een advies aan SDM en Minister voor de zomer.

De aard gesprek is nu oordeelsvorming, in het model van Beeldvorming – Oordeelsvorming – Besluitvorming. De besluitvorming volgt in de vorm van een advies van de deltacommissaris, waarbij de opbrengst van deze bestuurlijke bijeenkomst wordt betrokken.

Presentatie en bestuurlijk gesprek

Martijn Looijer vat in een presentatie het gesprek met de directeuren van 7 april samen. Deze presentatie is toegevoegd aan de online map met naslagwerk en ook rondgezonden aan de deelnemers van de vergadering. De opbrengst van 7 april betreft suggesties voor verbetering van de notitie “Perspectieven voor Limburg”, discussiepunten en aanbevelingen voor de bestuurlijke bijeenkomst van vandaag. Het gaat o.a. om verschuivende verantwoordelijkheden goed scherp in beeld te brengen, denk aan hogere evacuatiefractie of gevolgen voor rivierbedstatus. Ook belangrijk is dat de aanbeveling van HKV om de grove top-down inschatting van de kostenbesparingen a.g.v. lagere norm ook bottom-up te berekenen, is opgevolgd door het Waterschap Limburg. Hieruit komen substantieel lagere besparingen. Dit resultaat zal ook een plek in de notitie krijgen. Overige noties van de directeuren: alles doorrekenen kan en hoeft echt niet, het doel is niet per se een compromis te bereiken, maar wel de verschillende gezichtspunten recht te doen. De verantwoordelijkheid om hier uit te komen ligt niet bij de deltacommissaris, maar bij samenwerkende partijen.

In zijn presentatie werpt dhr. Looijer enkele vragen en dilemma’s op voor het bestuurlijke gesprek van vandaag:

1. kan lokaal maatwerk ook betekenen dat je perspectieven combineert? Is switcht tussen stelsels mogelijk en/of gewenst? Bijvoorbeeld meer verschillende normen in maasvallei, primaire en regionale keringen naast elkaar, meer locaties als Kessel?

2. In hoeverre kan het doel van lagere en goedkopere keringen ook binnen perspectief A worden bereikt? Wat is daarvoor nodig?

3. Wat is de betekenis van verschillende perspectieven voor de rivierbedstatus?

De deltacommissaris opent de vloer voor een rondje reacties:

- Louise Veerbeek merkt namens DGWB op dat de mening van de minister later komt, na het advies van de deltacommissaris, en in het kader van de evaluatie van de Waterwet. Nu is het zaak om de overwegingen goed in beeld te brengen. De vier perspectieven moeten ook in context van de systeemverantwoordelijkheid van de minister worden bekeken. Wat betekent het gebruik van de verschillende perspectieven praktisch, met name qua beheerbaarheid? Het systeem moet op orde blijven, en dat vergt heel goede afspraken.
- Patrick vd Broeck merkt namens Waterschap Limburg in reactie op de presentatie op dat de brief van de Veiligheidsregio volgens hem heel helder is en stelt dat een lagere norm dan 1:100 voor de Veiligheidsregio niet aanvaardbaar is. Ten aanzien van de notitie is voor dhr. Van der Broeck teleurstellend dat het verschil in kosten bij de verschillende perspectieven nog niet goed naast elkaar is gezet, waarbij hij ook in het bijzonder wijst op de kosten van frequentere overstromingen bij een lagere kering. Ten aanzien van perspectief D merkt spreker op dat de variant Kessel het herstellen van een omissie betrof, de vraag is of dit nu een geschikt uitgangspunt voor toekomstig beleid is. Over de gevolgen voor de rivierbedstatus is volgens dhr. Van der Broeck een heldere uitspraak van het ministerie van IenW gewenst. Volgens hem is er nu een heldere afspraak en de discussie over het opheffen van de bouwbeperkingen achter de keringen komt volop terug als de norm niet 1:100 wordt. Over het hanteren van verschillende perspectieven naast elkaar zegt dhr. Van der Broeck dat dit lijkt op een oplossing die op zoek is naar een probleem. Het zou dusdanige verschillen in taken en verantwoordelijkheden opleveren dat het een rommeltje wordt. Bij hoogwater moet dat helder zijn, eenvoudige maatregelen, eenvoudige besluitstructuren. Veiligheid verdraagt geen creativiteit. Dhr. Van der Broeck verklaart zich een pertinent tegenstander van een mix van Perspectieven.
- Diana Beuting wijst er op dat het Rijk systeemverantwoordelijk is. Voor RWS kent dat een doorvertaling naar beheer en onderhoud op systeemniveau. Het gebruik van verschillende perspectieven door elkaar maakt dat, door versnippering, er niet makkelijker op en is niet wenselijk. Ook eenduidige communicatie richting burgers wordt niet eenvoudiger. Ze vraagt zich af of er ook niet aandacht moet zijn voor de eventuele ecologische gevolgen van vaker overstromen. Tevens vraagt zij aandacht voor de financiële consequenties. In het rapport van HKV is sprake van een grove inschatting van de financiële voordelen van het verlagen van de normering. De vraag is of dit voordeel daadwerkelijk gehaald gaat worden. Hier is, zoals ook door de heer Van den Broeck wordt aangegeven, een meer betrouwbare inschatting nodig. Mevr. Beuting stelt tot slot de principiële vraag; “Waarom wilden we destijds de hoge normering ook al weer?” Uiteindelijk om situaties zoals in 1993 en 1995 nooit meer te hoeven meemaken. Dat betekent dat er lastige keuzes moeten worden gemaakt, de korte termijn moet worden afgezet tegen de lange termijnen en dat kan betekenen dat bijvoorbeeld een mooi uitzicht op de Maas wellicht moet wijken voor veiligheid; hoe ingrijpend dat ook is voor betrokkenen.
- Gert-Jan Krabbendam merkt namens gemeente Maastricht op dat voor hem de discussie vooral voor de keringen ten zuiden van Maastricht relevant is, in verband met de kortere voorbereidingstijd bij naderend hoogwater. Perspectief A heeft zijn voorkeur, dat geeft ook de minste discussie met de omgeving.
- Marij Pollux brengt namens gemeente Venlo de vraag naar voren of er inzicht is in de ecologische effecten van de verschillende perspectieven. Ze roept voort op om goed te kijken naar

meekoppelkansen, want het meenemen daarvan is cruciaal voor de acceptatie van ingrepen in de leefomgeving. Mevr. Pollux is wel voor lokaal maatwerk, maar veiligheid is ook een opgave van solidariteit. Een goed ontwerp, met ook innovatie en creativiteit zorgt voor draagvlak. Het perspectief van klimaatrobuust bouwen ook benoemen en innovaties als zelfsluitende kering ook meenemen in afweging.

- Antoon Sprinter merkt namens gemeente Bergen op dat hij Perspectief A het meest wenselijk vindt, maar dat hij eigenlijk al te maken heeft met alle vier de perspectieven binnen zijn gemeente. En dat is best ingewikkeld, waar gaat de verantwoordelijkheid uiteindelijk landen? Hij merkt op dat hij in dit gezelschap naar zijn inschatting de enige echte ervaringsdeskundige is van de hoogwaters van 1993 en 1995. Zijn actuele ervaring is overigens wel dat een lagere kering wel meer draagvlak kan opleveren. Als een lagere dijk past binnen de bestaande norm en de inpassingsopgave makkelijker maakt, dan graag een norm van 1:100.
- Johan Lalieu uit namens gemeente Maasgouw grote twijfels of de perspectieven naast elkaar kunnen bestaan. Hij sluit aan bij de frase “Oplossing is op zoek naar probleem” van dhr. Van der Broeck. Volgens hem hebben we een goede normering afgesproken en is versnippering hiervan niet uit te leggen aan burgers. Hij zou het onbegrijpelijk vinden als het verhaal over “veiligheid voor iedereen” nu wordt aangepast. Dhr. Lalieu ziet meer in het toepassen van de meerlaagsveiligheid strategie binnen perspectief A? Daar moeten we volgens hem de oplossing zoeken; wat doen we achter de kering?
- Hennie Roorda brengt namens WS Rivierland in dat we met elkaar een mooi en zorgvuldig gebouwd huis hebben bedacht, waar wat haar betreft nu niet aan moet worden gemorreld. Geen stenen uit gaan trekken want dan wordt het instabiel. Het huidige systeem is een bewuste keuze, de effecten van eventuele verandering, bijvoorbeeld voor benedenstrooms, zijn onbekend. Het waterschap wil beheer en onderhoud graag in één hand houden. ‘Mevr. Roorda wijst voorts op de consequenties van IRM, daar komen opgaves bij elkaar.
- Peter van Dijk merkt namens WS Aa en Maas op dat vooral duidelijkheid is geboden. En een eenduidig perspectief is daarbij beter, want let op de uitstralingseffecten naar andere gebieden in NL. Ook op andere plaatsen kan weerstand zijn tegen hoge dijken. Hij adviseert dan ook om niet de norm aan te passen.
- Cees de Jong sluit namens WS Brabantse Delta van harte bij aan bij dhr Van Dijk en roept op om de normering niet zomaar los te laten vanwege het uitstralingseffect.
- Sarie Buijze merkt namens de Provincie Brabant op dat benedenstroomse gebieden de bevestiging van de systeemverantwoordelijkheid van de Minister cruciaal achten: geen afwenteling! Ze vindt het belangrijk om goed onderscheid te maken tussen lokaal maatwerk en bovenregionale systeemverantwoordelijkheid. Mevr. Buijze heeft begrip voor de weerstand tegen versnippering en het openbreken van recente afspraken. Consistentie in beleid is volgens haar van belang want het werk is allang begonnen!

De deltacommissaris reageert op de inbreng van de leden van de bestuurlijke begeleidingsgroep:

- Er zal een kwalitatieve beschouwing van kosten en van het schuiven van verantwoordelijkheden worden opgenomen in de notitie Perspectieven. Op hoofdlijnen, niet rekenkundig op trajectniveau. Dhr Van der Broeck merkt hierbij op dat volgens cijfers van het Waterschap blijkt dat een norm van 1:30 een bedrag van ca. 60 miljoen kan besparen, maar dan is er wel driemaal zo vaak sprake van schade. En de uitkering van de schadevergoeding vraagt echt heel veel meer

volgens hem. Dat zou in het totale beeld ook meegenomen moeten worden. Hierbij wijst de deltacommissaris er nog op dat de WTS een Tegemoetkoming betreft en geen schadeloosstelling, waarbij bovendien een discretionaire bevoegdheid van de Minister geldt om de totale hoogte van de uitkering te bepalen.

- De deltacommissaris constateert een gebrek aan draagvlak voor een mix van Perspectieven.
- Ten aanzien van de rivierbedstatus geeft de deltacommissaris het woord aan mevr. Veerbeek. Zij wijst op de overwegingen uit de brief van 18 juni 2020. Daar is een heel onderhandelingsproces aan vooraf gegaan. Als je afstapt van de huidige norm (en dus niet 1:100 realiseert), dan geeft dat andere risico's. Dan is het vervallen van de rivierbedstatus niet vanzelfsprekend/automatisch want dat is opgehangen aan 1:100.
- De deltacommissaris hoorde een nieuw element voor bij de afwegingscriteria, namelijk de ecologische gevolgen. Dit wil hij niet opnemen in de criteria, want dit is niet zomaar te voorspellen en voert te ver voor dit adviestraject.
- Meekoppelkansen erkent de deltacommissaris als belangrijk voor draagvlak, evenals innovatie en creativiteit, maar dit kunnen we op projectniveau nu niet meenemen.
- In reactie op een vraag van een van de sprekers wie de totaal opgave inventariseert benoemt de deltacommissaris dat het Waterschap Limburg dit in het kader van het Hoogwaterbeschermingsprogramma in beeld heeft.

De Deltacommissaris schakelt door naar de vraag in hoeverre er volgens de Begeleidingsgroep mogelijkheden zijn om ook binnen Perspectief A te optimaliseren t.a.v. dijkontwerp en kosten.

Dhr. Splinter merkt op dat dit al de crux betreft van de brief van de deltacommissaris van februari 2019. De suggestie daarin is al om slimme combinaties van maatregelen te zoeken binnen het bestaande stelsel en bij bestaande normen. Hier is inmiddels goede ervaring mee opgedaan, bijvoorbeeld bij Nieuw Bergen en Well. Wat hem betreft is de systeemkeuze een theoretische discussie, dhr. Splinter heeft de voorkeur voor Perspectief A.

Dhr. Van der Broeck merkt op dat de stelling dat er mogelijkheden zijn om de keringen te optimaliseren binnen de huidige norm, zeer breed wordt gedragen. En kijk daarbij naar andere alternatieven dan dijken! Er zijn hoopgevende innovaties zoals een kering van glas of een opdrijvende kering die nu worden verkend. Het zou volgens dhr. Van der Broeck helpen als dergelijke fraaie inpassingsopties en creatieve innovaties nog beter in het HWBP zou worden verankerd, al ziet hij ook wel dat daarmee een beroep wordt gedaan op de solidariteit tussen waterschappen. De deltacommissaris verwelkomd de creativiteit, maar wijst ook voor de volledigheid op de druk die nu al op het Deltafonds staat.

Dilemma 3 gaat over de situatie achter de dijken. De deltacommissaris memoreert de grote zorgen van de veiligheidsregio's over het halen van de evacuatiefractie.

Dhr. Splinter geeft aan dat de uitspraak van mevr. Veerbeek over de BGR status bij lagere normen dan 1:100 luid en duidelijk is. Voorts merkt hij op dat het niet alleen over klimaatrobuust bouwen gaat, maar ook over landschapskwaliteit. Ook daarbij is behoefte aan normen, bijvoorbeeld t.b.v. het herstel van de Maasheggen.

Mevr. Beuting onderstreept de inbreng van mevr. Veerbeek. Er was veel discussie over de omstandigheden waaronder de BGR status kon komen te vervallen. Ze vraagt zich hardop af verval van de BGR status bij een 1:30 norm ooit kan, met het oog op schade, WTS, evacuatiemogelijkheden bij meer bebouwing etc. Rijkswaterstaat is hier heel kritisch in.

Mevr. Pollux merkt op dat gemeenten bovenal duidelijkheid en besluiten nodig hebben.

Dhr. Van der Broeck sluit aan bij de woorden van mevr. Beuting.

Vervolgproces

Dhr. Looijer presenteert een tijdlijn voor het vervolg van het adviestraject.

PROCESSTAPPEN vervolg	
Bestuurlijke sessie(s)	21/4 2021
Eindconcept notitie "Perspectieven" + advies in directeurengroep	Eind mei
Ambtelijke Begeleidingsgroep Maas (voorportaal SDM)	*1 juni*
Advies deltacommissaris aan SDM en minister	11 juni
Stuurgroep Deltaprogramma Maas	24 juni
Evaluatie Deltawet incl. normenstelsel en normhoogte	2024

In reactie hierop vraagt dhr. Van der Broeck of de verwachting is dat het standpunt van de minister al bekend is bij SDM voor de zomer? De deltacommissaris geeft aan hier geen uitspraken over te kunnen doen.

De Begeleidingsgroep neemt instemmend kennis van de planning.

Sluiting

De deltacommissaris dankt alle aanwezigen voor de inbreng en sluit de vergadering.

Bijlage 3. Ontvangen brieven van betrokken partijen

waterschap limburg
met de omgeving, voor de omgeving

Bezoekadres
Maria Theresialaan 99
6043 CX Roermond

Postadres
Postbus 2207
6040 CC Roermond

IBAN NL10NWAB0636750906
KvK 67682065

088-8890100
info@waterschaplimburg.nl
waterschaplimburg.nl

PER E-MAIL
Deltacommissaris P. Glas
Postbus 90653
2509 LR DEN HAAG

datum	16 februari 2021
uw kenmerk	
zaaknr.	2020-Z7001
documentnr.	2021-D13929
onderwerp	Standpunt Waterschap Limburg

Geachte Deltacommissaris,

Op 14 december 2020 vond op uw initiatief de eerste bijeenkomst van de bestuurlijke begeleidingsgroep plaats in het kader van het adviestraject Deltacommissaris over de waterveiligheid in Limburg. In die bijeenkomst zijn de betrokken bestuurders geïnformeerd over uw aanpak en zijn de eerste denkrichtingen met hen gedeeld.

In die bijeenkomst heeft u alle partijen om standpunten en ideeën gevraagd om te komen tot een zorgvuldig eindadvies. Dat eindadvies zult u in juni 2021 aanbieden aan zowel de Stuurgroep Deltaprogramma Maas als aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

De heer Van der Broeck heeft in de bijeenkomst als dijkgraaf het standpunt van Waterschap Limburg verwoord; met deze brief bevestigen we dit standpunt. Waterschap Limburg vraagt u de hieronder geformuleerde afwegingen in uw eindadvies mee te nemen.

In aanloop naar de Deltabeslissing Waterveiligheid zijn in de regio bestuurlijke uitgangspunten voor een nieuwe normering in 2017 vastgesteld:
1. Nooit meer overlast door hoogwater als in 1993 en 1995.
2. Limburg heeft recht op dezelfde basisveiligheid als de rest van Nederland.
3. Limburg wentelt een veiliger Limburg niet af op benedenstroomse gebieden langs de Maas.

Aanleiding tot uw opdracht zijn zorgen in Limburg, en meer specifiek bij de Provincie Limburg, over de kosten van de dijkversterking en de maatschappelijke consequenties voor de ruimtelijke inpassing ervan.

waterschap limburg

met de omgeving, voor de omgeving

Als onderdeel van uw eindadvies heeft u ENW opdracht gegeven de analyse van HKV te onderzoeken. De conclusie van ENW, voor in totaal 22 dijktrajecten, luidt dat:

- indien de evacuatiefractie verhoogd wordt van 82% naar 94% (ENW schat in dat dit realistisch is), dan
- kan de norm voor Limburg 1/30 worden, en
- zal deze normverlaging leiden tot een toename van de overstromingsfrequentie waarin Limburg drie keer vaker zal overstromen met waterstanden die vergelijkbaar zijn met de overstromingen van 1993 en 1995, en
- waarbij de toegenomen risico's beheerst kunnen worden door de inzet van meerlaagsveiligheid (ruimtelijke ontwikkeling, herinvoeren van BGR, crisisbeheersing, schaderegelingen), en
- met een beperkt effect stroomafwaarts.

We maken graag van de gelegenheid gebruik u mee te nemen in de gevolgen van een eventuele keuze voor een lagere norm, te weten:

- De veronderstelde evacuatiefractie van 82% in de bestaande norm is, zo bevestigen ook de beide veiligheidsregio's, al enorm hoog. Dus als de evacuatiefracties verder omhoog zouden moeten, dan betekent dat een forse opgave voor onder andere de veiligheidsregio's. Bovendien blijkt uit onderzoek van Kantar (januari 2020) door het Hoogwaterbeschermingsprogramma, dat de bereidwilligheid bij mensen tot evacuatie bij een dreigende overstroming niet hoog is: 45% van de Limburgers gaf aan niet bereid te zijn tot evacuatie.
- De eerdere afspraken met de Minister ten aanzien van de ruimtelijke beperkingen van de Beleidslijn Grote Rivieren komen weer ter discussie te staan, waarmee economische ontwikkelingen in Limburg op vele plekken weer onmogelijk worden gemaakt.
- Inwoners van Limburg krijgen statistisch driemaal in hun leven te maken met een overstroming en de bijbehorende kosten. De impact op de samenleving is enorm, dit hebben de overstromingen uit het verleden aangetoond. Als we dan de financiële aspecten in zijn volle breedte beschouwen, dan kan de conclusie getrokken worden dat een lagere norm voor de dijkversterkingen niet goedkoper is, ergo duurder. Een lagere norm leidt nog steeds tot dijkversterkingsopgaves, weliswaar met een beperkte kostenvermindering bij de realisatie, maar waarbij Limburg tegelijkertijd wordt geconfronteerd met een verdrievoudiging van de kans op hoogwater en met de daarmee gepaard gaande kosten voor schadevergoedingen en evacuaties. We zijn van mening dat dit vraagt om een nadere berekening van maatschappelijke kosten ten behoeve van de analyse en het eindadvies.

Tijdens de bijeenkomst op 14 december heeft u drie varianten voorgelegd in de zoektocht naar een bestuurlijke aanpak voor de normering in Limburg, te weten:

1. Keringen optimaliseren bij huidige norm (1:100).
2. Wettelijke normen verlagen tot een nieuwe onderste klasse (1:30).
3. Normen verlagen waardoor primaire keringen verworden tot regionale keringen (1:30).

In de bijeenkomst heeft de dijkgraaf namens Waterschap Limburg zijn voorkeur uitgesproken voor variant 1. Enerzijds omdat dit voldoet aan de uitgangspunten in de wet (en alle andere varianten niet) en anderzijds omdat wij als waterschap nog voldoende ruimte zien om de ontwerpen te

zaaknr. 2020-Z7001
doc.nr. 2021-D13929

waterschap limburg

met de omgeving, voor de omgeving

optimaliseren. Daarnaast is het voor ons onacceptabel als de recent verkregen ruimte ten aanzien van de Beleidslijn Grote Rivieren (BGR) door deze normdiscussies verloren zou gaan.

De argumenten die aanleiding zijn voor deze opdracht, zijn naar onze mening niet terecht. Ruimtelijke kwaliteit hoeft niet te leiden onder dijkversterkingen. Met projecten als Grensmaas en Ooijen-Wanssum is aangetoond dat dijkversterkingen prima samen kunnen gaan met beduidende ruimtelijke kwaliteitsontwikkelingen in die gebieden. Er zijn tenslotte prijzen binnengehaald met de aanpak die daar is gekozen. En daarnaast maken we in de huidige dijkversterkingen gebruik van een kwaliteitsteam, waar onze Minister graag naar verwijst.

We waarderen uw zorgvuldige aanpak in dit traject en vragen u, voordat u een definitief advies vaststelt, nog bijzondere aandacht te besteden aan de gevolgen voor de verschillende varianten en dan met name ook nog te kijken naar de integrale kostenafweging.

Wij vertrouwen erop dat u, met de informatie die u al heeft opgehaald en aangevuld met de genoemde kwantificering van de maatschappelijke kosten bij lagere dijken, een afgewogen advies kunt opstellen. Een eindadvies dat gehoor geeft aan het dringende beroep van ons, gemeenten en veiligheidsregio's om hen niet anders te wegen dan andere regio's. Een eindadvies dat een passende plek krijgt in de evaluatie Waterwet.

Met vriendelijke groet,

het dagelijks bestuur van Waterschap Limburg,

ir. E.J.M. Keulers MMO
secretaris-directeur

drs. ing. P.F.C.W. van der Broeck
dijkgraaf

zaaknr. 2020-Z7001
doc.nr. 2021-D13929

veiligheidsregio limburg-noord

VEILIGHEIDSREGIO Zuid-Limburg

Deltacommissaris
de heer P. Glas
Postbus 90653
2509 LR 'S-GRAVENHAGE

i.a.a. College van Gedeputeerde Staten van Limburg

VERZONDEN 28 JAN. 2021

datum	25 januari 2021	**behandeld door**	Con Delissen
uw kenmerk		**telefoonnummer**	+31881190222
ons kenmerk	UIT050693	**bijlage(n)**	

onderwerp Mogelijke verlaging norm hoogwaterbescherming Limburg

Geachte heer Glas,

Na de overstromingen van de Maas in 1993 en 1955 is de bestuurlijke uitspraak gedaan "dit nooit meer". In de jaren daarna is gewerkt aan het verhogen van het beschermingsniveau, met behulp van onder andere de Beleidslijn Grote Rivieren. Met de komst van de Waterwet 2017 is de normering hoogwaterveiligheid vastgelegd. Deze zal in 2024 geëvalueerd worden.

Voor de huidige normen geldt in Limburg dezelfde basis voor bescherming als in de rest van Nederland, gebaseerd op uitgangspunten zoals een kans op overlijden van 1:100.000, een aangenomen evacuatiefractie en de economische waarde van bedreigd gebied. In de Waterwet is dat voor de dijkringen in Limburg vertaald naar een ondergrens voor de kans op overstroming van 1:100 en 1:300, voor een enkel gebied 1:1000. Dat heeft in de afgelopen periode geleid tot aanzienlijke investeringen in hoogtes en sterktes van dijken. Vanwege de klimaateffecten is de verwachting dat daar de komende periode nog een aanvullende inspanning op noodzakelijk is.

In de vergaderingen van zowel het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Zuid-Limburg als van het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Limburg-Noord in december 2020 is gesproken over de norm voor hoogwaterbescherming, op basis van de uitleg van het Waterschap Limburg. Aanleiding hiervoor vormen de door LVK en ENW uitgebrachte adviezen, waarin een verlaging van de norm tot 1:30 jaar en op enkele plaatsen zelfs 1:10 jaar acceptabel wordt geacht. Ook wordt ruimte gezien om een aantal dijken in de toekomst niet meer als 'primaire waterkering' aan te merken,

waardoor deze worden losgekoppeld van genoemde normering. Deze ruimte wordt gevonden door kritisch te kijken naar uitgangspunten en aannames in onderliggende analyses, zoals bv. een evacuatiefractie en economische waarde.

Ons bestuur is tegen verlaging van de beschermingsnorm. Door de gemeente-bestuurders is in de afgelopen tijd samen met het Waterschap Limburg in alle plaatsen de beschermingsnorm met de daarbij behorende maatregelen toegelicht en is draagvlak gecreëerd voor zowel de normering als de te nemen maatregelen. Wel dient op een aantal plaatsen nader overleg plaats te vinden over de vormgeving, zoals doorzichtige dijkstukken of automatisch omhoogkomende waterweringen in plaats van dijkverhoging. De beschermingsnormen staan echter nergens ter discussie. Een verlaging strookt ook niet met de boodschap "dit nooit meer" op basis waarvan deze normen ooit zijn opgesteld. Verder wordt daarmee het al bestaande verschil in normering van Limburgse keringen ten opzichte van de rest van Nederland verder vergroot. Een normverlaging zal, zeker zonder voorafgaande maatschappelijke en bestuurlijke dialoog, maatschappelijke onrust kunnen veroorzaken.

Voor de veiligheidsregio's in Limburg speelt daarbij dat verlaging van de beschermingsnorm en verhoging van de aangenomen evacuatiefractie zal leiden tot een zwaardere voorbereiding van de crisisorganisatie op hoogwater, met name op het proces evacuatie. De frequentie van kritieke momenten (waarbij het water de kruin van de keringen nadert of overschrijdt) gaat immers omhoog, waardoor vaker geëvacueerd zal moeten worden. Dat vraagt een grotere inspanning van veiligheidsregio en de gemeentelijke crisisorganisaties.

Gelet op het vorenstaande doen wij een dringend beroep op u om, voordat de Waterwet integraal geëvalueerd wordt, géén voorschot te nemen op aanpassingen van beschermingsnormen en de maatregelen tot die tijd in uitvoering te brengen conform het vastgestelde kader.

Met vriendelijke groet,

Namens het Algemeen Bestuur Veiligheidsregio Zuid-Limburg en het Algemeen Bestuur Veiligheidsregio Limburg-Noord,

Algemeen Directeur Veiligheidsregio Zuid-Limburg,

F. Klaassen

Algemeen Directeur Veiligheidsregio Limburg Noord,

Jac J. Rooijmans

provincie limburg

Interne memo

CLUSTER RUIMTE

Aan	
Van	Jos Simons, Eelco Hoogendam, Arjen de Graaf
Onderwerp	Reactie (ambtelijk) op presentatie Deltacommissaris in het bestuurlijk overleg d.d. 14 december 2020
Datum	18 februari 2021
Bijlage(n)	
Afschrift	
Stuknummer	<00000>

Algemeen

De gezamenlijke betrokken partijen verenigd in de Stuurgroep Deltaprogramma Maas hebben de Deltacommissaris gevraagd om een advies uit te brengen over het waterveiligheidsbeleid in Limburg, langs twee lijnen:

1. Een gezamenlijke inhoudelijke beoordeling en weging van het rapport van HKV. Dit spoor kent een technisch karakter en een second opinion (bijvoorbeeld van ENW) is te overwegen.
2. De bestuurlijke betekenis van dit rapport, leidend tot een antwoord op de vraag of het rapport van HKV aanleiding geeft om de normering in de Waterwet te heroverwegen? Heeft het gevolgen voor de balans tussen de drie lagen van meerlaagsveiligheid in Limburg? En de gevolgen voor het gehele Maassysteem, inclusief de afwenteling op het benedenstroomse deel van de Maas? En wat hoort daar dan bij qua consequenties (ruimtelijk, juridisch, financieel, op systeemniveau, qua schade en calamiteitenzorg etc.)?

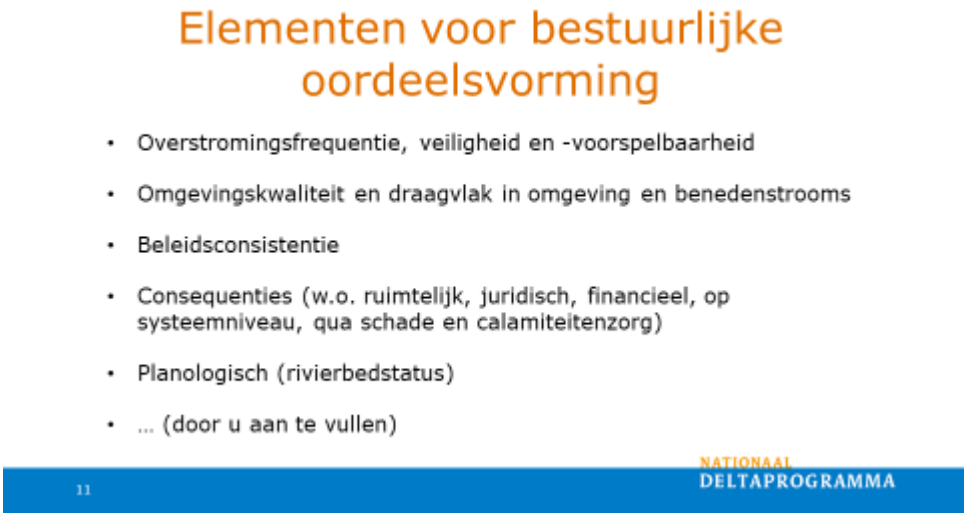
Partijen hebben de wens dat het advies tot stand komt in een gezamenlijk proces van joint fact finding met alle betrokken partijen, waaronder de opsteller van het HKV-rapport en de Veiligheidsregio's in Limburg.

Het advies van de Deltacommissaris vormt een bouwsteen voor de wettelijke evaluatie van de waterveiligheidsnormen in 2024. (Uit de mededeling portefeuillehouder d.d. 25 maart 2020.)

Een groot deel van de vragen waarover de Deltacommissaris gevraagd is te adviseren worden in de presentatie van 14 december 2020 weer teruggelegd als "elementen voor bestuurlijke oordeelsvorming". Daarnaast is het gezamenlijke proces van joint fact-finding nog zeker niet afgerond en verstoort het vragen om tussentijdse bestuurlijke oordelen over verschillende opties dit proces.

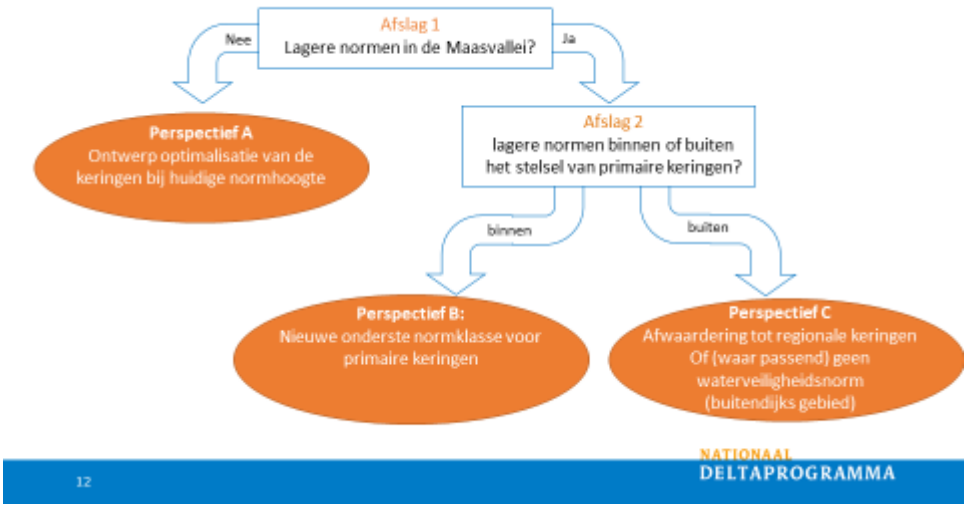
Dit is onder meer te zien aan de standpunten van het Waterschap en de Veiligheidsregio's, die nog voor het einde van het onderzoeksproces bepaalde varianten al als "onbespreekbaar" kwalificeren.

Hierna volgt per sheet een reactie.



Sheet 11: Beleidsconsistentie
Door beleidsconsistentie op dit moment als een zelfstandig beoordelingscriterium te gebruiken wordt vooruitgelopen op de evaluatie van de Waterwet. Binnen het proces van de evaluatie van de Waterwet is de vraag naar beleidsconsistentie een van de te beoordelen elementen en geen doel op zich. Het doel van een beleidsevaluatie is juist om te bezien of het bestaande beleid ten aanzien van de normen zou moeten worden aangepast.

Sheet 11: De consequenties zijn nog niet in een ordentelijk ambtelijk proces van joint fact finding opgepakt, ergo het basismateriaal ontbreekt om tot een goede bestuurlijke afweging te komen: de joint fact finding moet erop gericht zijn om 'nieuwe' inzichten opgedaan tijdens de toepassing van de nieuwe normen mee te laten wegen in de bestuurlijke afweging, zonder vooruit te lopen de uitkomst hiervan.



Sheet 12: Er worden slechts drie beleidsalternatieven geschetst, alle drie generiek van aard. Conform het advies Kok zou het veel voor de hand liggender zijn om gebiedsgericht de normen te kunnen bepalen omdat de gevolgen bij falen van een aantal dijktrajecten relatief klein zijn, zodat vanuit een risicoperspectief met een minder strenge norm volstaan kan worden.
Zo ontstaat er ruimte voor lokaal maatwerk (zoals bijvoorbeeld de casus Kessel, waarbij in afstemming en op voorspraak van de bewoners de kleinste waterkering van Nederland uit de Waterwet wordt gehaald).



Sheet 13 ev: Dit bevat geen doorslaggevende nieuwe informatie. Dit is op zich juist daar waar het gaat over de basisinformatie die is gebruikt voor de normering, maar staat op gespannen voet met een van de kernredeneringen van Kok dat op basis van de bestaande risico - analyses (dus bijvoorbeeld zonder aan de klimaatmodellen te twijfelen het vanuit risicoperspectief verantwoord is om de normen op een aantal plaatsen te verlagen of anders geformuleerd: op basis van de redenering van Kok zijn een aantal gebieden in Limburg ‘overbeschermd’. Op basis van de eerste ervaringen over de toepassing van de nieuwe normen en de consequenties hiervan (hoge dijken met veel ruimtelijke impact, grote financiële consequenties en de geconstateerde grote maatschappelijke weerstand tegen dijkverhogingen heeft bij GS tot de vraag om de totstandkoming van de normen nog eens goed tegen het licht te houden .

Sheet 13 ev: inwoners hebben belang bij een hoge norm. Er is geen objectief belang bij een hoge norm. De norm is een resultante van een bestuurlijke afweging mede op grond van feitelijke informatie oa van risico-inschattingen en standpunten van burgers. Bewoners hebben – net als alle andere inwoners in Limburg en Nederland – recht op dezelfde bescherming tegen hoog water en die kan ook geborgd met een lagere norm; deze norm is een afgeleide van dit recht op basisveiligheid.

Sheet 13: Partijen bundelen hun krachten om hier in het ontwerp van de kering rekening mee te houden: dit zou niks nieuws moeten zijn.

Sheet 13: overheden werken landelijk consistent en betrouwbaar samen aan waterveiligheid (…). Daarmee ontstaat een beter perspectief op (economische) ontwikkeling achter de keringen. Dit argument

is ook geldig voor gebiedsgericht normbeleid (zie 4). Alleen heeft dit beleid het voordeel ten opzichte van het onverkort handhaven van de normen dat wel kan worden meegebogen met plekken waar economische ontwikkeling plaats vindt (bijv Outlet Center Roermond) zonder onnodig hoge kosten op ander plaatsen te maken.
Landelijk consistent betekent ook dat er op basis van feiten tot een bestuurlijke keuze wordt gekomen, waarbij in de totstandkoming van de huidige normen is afgeweken. Dat mag, maar gaat nu wel ten koste van de ruimtelijke kwaliteit van het Limburgse Maasdal.



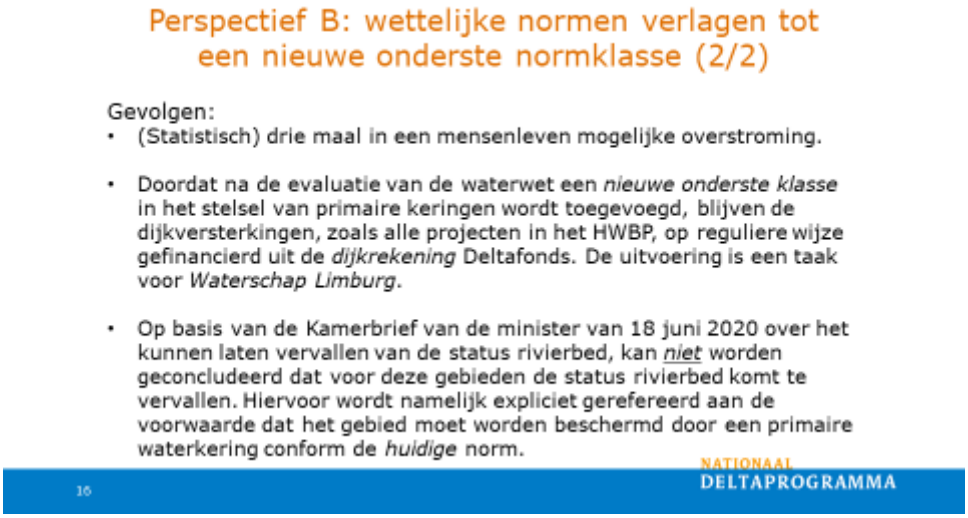
Sheet 14: de levensduur van een kering is niet afhankelijk van de norm, maar van het type kering: een groene kering wordt ontworpen voor een levensduur van 50 jaar, een harde kering voor een levensduur van 100 jaar.

Sheet 14: ook bij een lagere norm (met behoud van de status primaire kering) blijft de financiering vanuit HWBP geborgd; er is geen reden om daar aan te twijfelen, maar kan wel leiden tot een financiële besparing voor de ‘BV Nederland’.

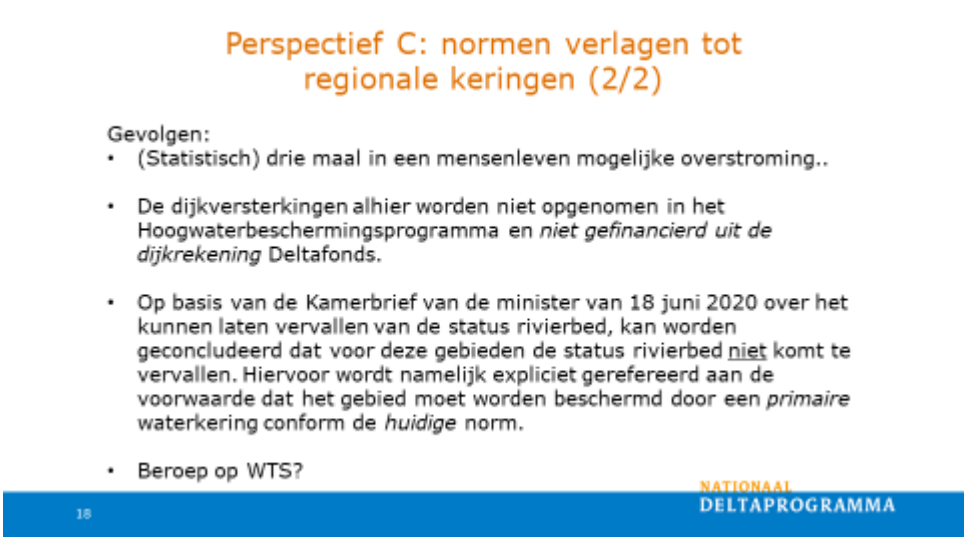
Sheet 14 ev: Op basis van de Kamerbrief etc. Dit is geen geldig argument. Het gaat hier om de evaluatie van wetgeving, de grootste binding van burgers. Als die wordt aangepast, zal ook het rijksbeleid inclusief bestaande Kamerbrieven in de geest van de wet kunnen worden aangepast. Met het vervallen van de status rivierbed komt een einde aan een (historisch gegroeide) uitzonderingssituatie, hetgeen bijdraagt aan een uniforme toepassing van Nederlandse wetgeving.



Sheet 15 ev: Dit bespaart ook geld. Volgens Kok kan dit gaan om zeer hoge bedragen. Kok schat de besparing in op een bedrag in de orde van grootte van 85 - 170 miljoen Een belangrijk onderdeel van een eventuele beleidswijziging in de richting van het advies Kok zou zijn dat een deel van dit bespaarde geld wordt ingezet voor bestrijding effecten door gemeenten/veiligheidsregio's en verzekering van schade Dit vergt conform NOVI denken als een overheid richting burger, zonder meer een bestuurlijke uitdaging.

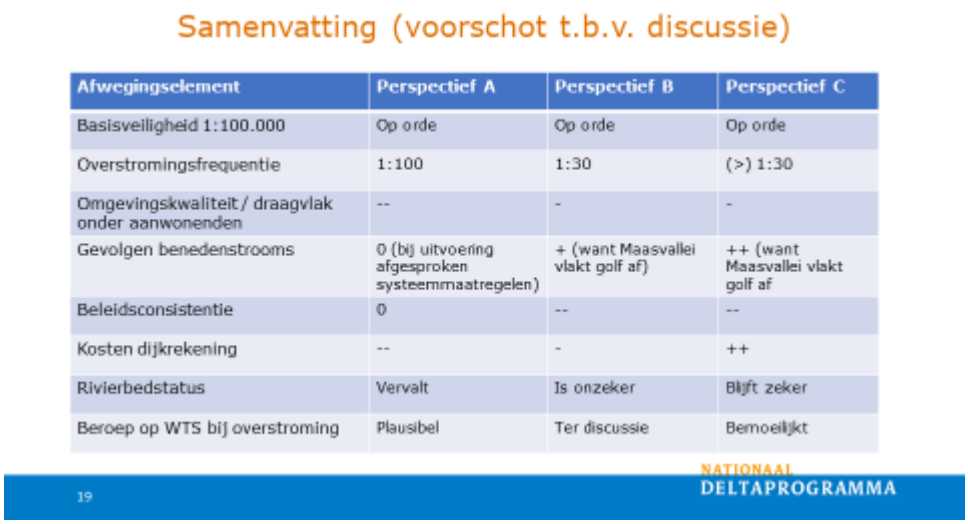






Sheet 16 ev: (statistisch) drie maal in een mensenleven mogelijke overstroming. Dit is een emotioneel argument waarbij er ten onrechte van wordt uitgegaan dat mensen gemiddeld 90 jaar worden; dat is tien jaar meer dan de gemiddelde levensverwachting en bovendien veronderstelt dit dat mensen altijd op dezelfde plaats blijven wonen. Ook dit is niet waar; de gemiddelde Nederlander verhuist zeven keer in zijn leven, dat is gemiddeld iedere tien jaar.

Sheet 16: in plaats van éénmaal per 100 jaar een overstroming komt er dan driemaal per 100 jaar een overstroming: daar staat tegenover een minder grote impact op het landschap met een lagere dijk in die totale 100 jaar. De keuze is dan te verwoorden als: wil je 100 jaar tegen een hoge dijk aankijken met één keer een overstroming of accepteer dat er driemaal per 100 jaar een (beperkte) overstroming plaatsvindt en heb je 100 jaar lang een mooier uitzicht c.q. meer contact met de Maas.



Sheet 19: De waardering van de gevolgen benedenstrooms is niet onderbouwd. De meeste gevolgen zijn ingeschat op basis van een eerste inschatting van een (te) beperkte analyse.

Conclusie

In de voorbereiding van het overleg waarin de Deltacommissaris deze presentatie hield kwamen wij tot de volgende conclusie: alle aandacht van de Deltacommissaris zou nu geheel moeten zijn gericht op perspectief B: het medio 2021 afronden van het onderzoek naar de normverlaging voor de 22 benoemde dijktrajecten. Voor de daarbij horende onderzoeksagenda heeft het ENW concrete voorstellen gedaan die wij ondersteunen.

Het is nu daarom vooral zaak de aanvullende onderzoeken met de nodige voortvarendheid aan te vullen en op basis daarvan met de betrokken gemeentebesturen, Waterschap en Veiligheidsregio's te bezien welke lagere normering op voldoende draagvlak kan rekenen, of de daarbij behorende risico's beheersbaar zijn en welke juridische, organisatorische en financiële randvoorwaarden daaraan gesteld zouden moeten worden.

Veiligheidsregio Zuid-Limburg

T 088-16 88 940
info@vrzl.nl
www.vrzl.nl

Postbus 35
6269 ZG Margraten

Deltacommissaris
Postbus 90653
2509 LR Den Haag

Datum	4 mei 2021
Uw brief van	
Uw kenmerk	
Ons kenmerk	
Behandeld door	Leron Vos
Telefoon	06-14707730
E-mail	leron.vos@vrzl.nl
Onderwerp	mogelijke verlaging norm hoogwaterbescherming Limburg

Geachte deltacommissaris,

Naar aanleiding van de notitie 'Perspectieven voor Limburg' als besproken in het directeurenoverleg van 7 april j.l. doen wij u conform uw verzoek onze schriftelijke reactie toekomen.

Na de overstromingen van de Maas in 1993 en 1995 is maatschappelijk en bestuurlijk gesteld: "dit nooit meer". Dat heeft onder meer geleid tot de verankering van normen voor overstromingsveiligheid in Limburg in wet- en regelgeving. In de jaren daarna is gewerkt aan het verhogen van het beschermingsniveau en met behulp van onder andere de Beleidslijn Grote Rivieren zijn vele keringen opgehoogd ter bescherming van de daarachterliggende gebieden.

In de betreffende notitie worden verschillende perspectieven geschetst die verlaging van de dijknormering als gemeenschappelijke deler hebben. Deze beweging strookt niet met de gedane uitspraken in '93 en '95 en legt daarnaast een grote verantwoordelijkheid én uitdaging neer bij de betrokken gemeenten en veiligheidsregio's. In de verschillende opties wordt een verlaging van de norm (tot 1:30 en 1:10) – op basis van een verhoging van de evacuatiefractie - acceptabel geacht. In de notitie wordt daarnaast ruimte gezien om een aantal dijken in de toekomst niet meer als 'primaire waterkering' aan te merken, waardoor deze worden losgekoppeld van genoemde normering.

Hiermee wordt de focus verlegd van laag 1 (preventie met dijken) naar de lagen 2 (ruimtelijke aanpassingen) en 3 (crisisbeheersing) van de meerlaagsveiligheid. Gezamenlijk met het Waterschap Limburg is gesproken over het gevolgde proces tot nu toe en de voorgestelde perspectieven. Daarop willen wij als volgt reageren.

Veiligheidsregio Zuid-Limburg

Procesgang

Daar waar in de stukken gesproken wordt over een traject van 'joint fact finding' inzake de provinciale bestuursopdracht, moeten wij constateren dat we als veiligheidsregio's pas in een zeer laat stadium betrokken zijn in het proces. We zijn als veiligheidsregio's betrokken vanaf het najaar van 2020, door u als deltacommissaris en hebben toen pas kennis genomen van het oorspronkelijke HKV advies en de geformuleerde second opinion daarop. Dat maakt dat we ons primair in een reactieve positie bevinden, waarbij het voor ons onmogelijk is om in de gegeven tijd de gevolgen van voorgestelde varianten goed in te schatten.

We zijn derhalve verheugd over het recent uitgesproken voornemen van de waarnemend gouverneur voor een separaat bestuurlijk overleg tussen provincie, veiligheidsregio's en waterschap. Dat laat onverlet dat er voor de inhoudelijk afwegingen meer dialoog en nader onderzoek nodig is.

Haalbaarheid evacuatiefractie

Over de haalbaarheid van de evacuatiefractie, welke in de berekeningen van 82% naar 94% verhoogd is, hebben *wij als veiligheidsregio's* sterke twijfels:

- Er wordt gesteld dat evacuatie in Limburg eenvoudiger zal zijn, vanwege de relatief korte afstand tot hoge gronden en de mogelijkheid van 'verticale evacuatie'. Om bij de laatste te beginnen: verticale evacuatie is een last resort wanneer horizontale evacuatie niet (meer) mogelijk is. Feitelijk komt het echter neer op een uitgestelde evacuatie of zelfs redding, waarbij veel resources nodig zijn en hulpverleners risico's gaan lopen om mensen en dieren alsnog uit het gebied weg te halen.

- Veel bepalendere factoren bij evacuatie zijn echter draagvlak en zelfredzaamheid, de wil en gelegenheid om op eigen kracht huis, haard, bedrijf en (levende) have te verlaten. In het stuk wordt gesproken over mogelijke problematiek met draagvlak bij een aantal van de voorgestelde perspectieven. Het ontbreken van draagvlak zal de uitvoering van een evacuatie niet ten goede komen. Verder zien we een vergrijzende maatschappij met een wezenlijk ander zorgstelsel, met bijbehorende effecten op zelfredzaamheid. Deze factoren zijn nog niet onderzocht of in ieder geval niet meegenomen in uw afwegingen.

- Een evacuatie vergt veel tijd. Daarom zal een besluit in een vroegtijdig stadium genomen moeten worden. Dat vraagt tijdige beschikbaarheid van informatie, met vaak nog grote onzekerheden met betrekking tot voorspelde topstanden. Het aantal (preventieve) evacuaties zal daarmee hoger liggen dan resp. 1:30 of 1:10 jaar. Bovendien zal achteraf gezien een evacuatie niet altijd noodzakelijk blijken te zijn. Dit zal invloed gaan hebben op de evacuatiefractie. De geloofwaardigheid van laag 3 als onderdeel van meerlaagsveiligheid wordt daarmee ondergraven en mensen zullen minder snel gehoor geven aan de oproep tot evacuatie.

- De verantwoordelijkheid voor een evacuatie wordt verschoven naar de veiligheidsregio's en vergt veel resources en tijd van de multidisciplinaire hulpverlenende diensten. Door de relatief korte

doorstroomtijd in de Maas kan dit vanwege gelijktijdigheid problemen opleveren. Ook de aanleg van noodmaatregelen (bijv. nooddijken, pompen, zandzakken, krammatten) op de huidige dijken vraagt resources, waar we op dit moment niet over beschikken.

Gelijkwaardigheid veiligheidsniveau

Er wordt gesteld dat in de verschillende perspectieven voldaan wordt aan het basis veiligheidsniveau. Los van de vraag of dat zo is, gaat het ook om gelijkwaardigheid van veiligheidsniveaus. Feitelijk wordt voorgesteld een relatief zekere fysieke beveiliging met een dijk in te wisselen voor een organisatorische beveiliging middels evacuatie. Dit proces is in de praktijk van heel veel factoren afhankelijk en kent daarmee samenhangend ook veel faalmechanismen. Deze zijn nog niet in het onderzoek betrokken.

In de notitie wordt beschreven dat een dijkverlaging zou kunnen leiden tot 'wateroverlast'. Er wordt eveneens gesproken over 30-75 cm dijkverlagingen, waardoor er in gebieden die met een 1:100 bescherming droog zouden blijven, bij lagere dijken 30-75cm water kan komen te staan. Deze hoeveelheid water in een snelstromende rivier als de Maas is potentieel levensgevaarlijk en kan tot veel schade leiden.

Daarnaast is bij het onderlopen van deze gebieden uitsluitend gekeken naar de mogelijkheid van mortaliteit onder personen. Mortaliteit onder dieren is maatschappelijk gezien eveneens steeds minder acceptabel en speelt zeker in Limburg een rol van betekenis.

Uitgangspunten schade en kosten

De wijze van bepaling van schade -en daarmee risico- roept vragen op. We zien dat Limburg, in tegenstelling tot de grote polders elders in het land, is opgeknipt in veel kleine dijkringen, met daardoor per dijkring een relatief laag schadebedrag. De vraag werpt zich op of dat een navenant lager schaderisico en daarmee een lagere kering rechtvaardigt.

Verder zien we in de stukken potentiële besparingen benoemd van 80M-170M. Echter, een enkelvoudige gebeurtenis zou alleen al voor de 15 dijktrajecten met schadebedragen tussen 15M en 50M (waarvan HKV aangeeft dat daarvoor een verlaging van de norm of status te overwegen is) kunnen leiden tot 225M-750M aan schade. Dat geeft de vraag of de potentiële besparing tegen de potentiële extra schade opweegt. Daarbij dient nog kritisch te worden bekeken of er kwetsbare vitale infrastructuur in de betroffen gebieden staat. De secundaire schade-effecten van een verstoring van deze infrastructuur moeten eveneens worden meegenomen in de schadebepaling.

Tenslotte zijn de kosten van voorbereidingen en evacuaties in relatie tot de financiële voordelen van dijkverlaging niet inzichtelijk. Deze zijn overigens ook niet op korte termijn inzichtelijk te maken, dit vergt nader onderzoek. De verschuiving van laag 1 naar een gelijkwaardig veiligheidsniveau in laag 3 leidt in elk geval tot een grotere inspanning en frequentere opschaling van de regionale en gemeentelijke crisisorganisatie. Ook de evacuatie zelf leidt tot economische schade, of de overstroming uiteindelijk

Veiligheidsregio Zuid-Limburg

plaatsvindt of niet. Voor een goede afweging is naar onze mening inzicht in deze kosten en de dragers ervan noodzakelijk.

Concluderend

Op basis van voorgaande punten en onze afstemming daarover met Waterschap Limburg is het in de ogen van de beide Limburgse veiligheidsregio's niet valide om nu uitspraken te doen over haalbaarheid van evacuatiefracties of zelfs gelijkwaardigheid in veiligheidsniveaus. Ook is het de vraag of op basis van voorliggende analyse een goede afweging van kosten en baten mogelijk is.

De aangekondigde of voorgestelde verschuiving van verantwoordelijkheden kan uiteraard alleen plaatsvinden nadat daarover terdege met de beide veiligheidsregio's is gesproken en is verkend wat daarvan de precieze betekenis is. Daarna pas kan in scenario's worden uitgewerkt welke bestuurlijke keuzes voorliggen.

Een aantal aannames en vraagpunten in het oorspronkelijke onderzoek en in de geformuleerde second opinion vergen nader onderzoek. Daarbij vragen de Limburgse veiligheidsregio's nadrukkelijk om meer dialoog en betrokkenheid in het proces, zodat wij ook actief kunnen bijdragen aan joint fact finding. Wij hebben er een voorkeur voor dat u het vervolgproces en de benoemde (aanvullende) onderzoeken, gelet op de systeemwerking langs het hele overstromingsgebied van de Maas, vanuit een centrale regie oppakt.

Namens Veiligheidsregio Zuid-Limburg,
met vriendelijke groet,

P.E.J. Winkens
Manager Crisisbeheersing en Rampenbestrijding

Een CC van deze brief is per e-mail verzonden aan:

- Provinciale Staten Limburg
- Waterschap Limburg
- Veiligheidsregio Limburg-Noord