

Vergaderjaar 2023–2024

31 710

Deltaprogramma

C

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2023

Waterschappen en het Rijk zorgen samen voor een waterveilig Nederland. De beheerders van primaire waterkeringen (21 waterschappen en Rijkswaterstaat) beoordelen volgens de wet minimaal eens per 12 jaar of deze waterkeringen voldoen aan de waterveiligheidsnormen en brengen daarover verslag uit aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. De eerste beoordelingsronde (LBO1) op basis van de wettelijke overstroomingskansen is eind 2022 afgerond. Alle primaire keringen zijn beoordeeld. Daarover ontving u in mei jl. de feitelijke rapportage van de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT), de toezichthouder op de beoordelingen.¹

Hierbij ontvangt u de beleidsmatige duiding van de beoordelingsresultaten in een bredere waterveiligheidscontext, inclusief een eerste globale kosteninschatting van de verwachte versterkingsopgave tot 2050. Uit de beoordelingen volgt dat, volgens verwachting, veel keringen nog niet voldoen aan de nieuwe normen die zijn geïntroduceerd in 2017. De eerste inschatting van beheerders nu is dat van de in totaal circa 3.500 km, bijna 2.000 km aangepakt moet worden. Bijna de helft hiervan staat geprogrammeerd in het huidige programma 2024–2035 van het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Ten opzichte van de inschatting van circa 1.500 km voorafgaand aan de invoering van de nieuwe normen is dus sprake van een toename. Deze is te verklaren door verschillende factoren, waarop hieronder verder wordt ingegaan.

Verderop in deze brief leest u meer over de uitkomsten van de Globale Kosteninschatting voor de versterkingsopgave en de weg die waterschappen en Rijk voor zich zien om tot verfijndere inschattingen te komen en inzichtelijk te maken welke andere afspraken er mogelijk zijn zodat alle primaire keringen in 2050 voldoen aan de norm.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31 710, nr. 81.

Achtergrond waterveiligheid

Door de ligging is Nederland kwetsbaar voor overstromingen. Een groot deel van ons land zou regelmatig onder water staan zonder waterkeringen. In het potentieel overstroombare gebied wonen circa 9 miljoen mensen en wordt circa 70% van ons Bruto Binnenlands Product verdiend. Waterveiligheid is dus van groot belang voor de nationale veiligheid en voor het verdienvermogen. De waterschappen en Rijkswaterstaat (RWS) hebben daarom een belangrijke taak. Het waterveiligheidssysteem en -beheer kent een adaptieve, cyclische en programmatische aanpak waarbij gestuurd wordt op kostenefficiëntie. Het bestaat uit het continue dagelijks beheer en onderhoud (onder de zorgplicht), voorbereiding op eventuele calamiteiten, de periodieke beoordeling van de keringen en programma-tisch geplande versterkingen in het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Dit gebeurt op basis van de meest actuele kennis over klimaat-verandering. Nieuwe kennis, zoals de nieuwe klimaatscenario's van het KNMI en nieuwe inzichten over zeespiegelstijging en andere ontwikke-lingen worden verwerkt in het beleid, de normen en het instrumentarium. Deze worden periodiek geëvalueerd en waar nodig aangepast.

Vanaf 2017 gelden er nieuwe, deels strengere normen voor de watervei-ligheid waarbij rekening wordt gehouden met de kans op overstromingen, maar ook met wat we willen beschermen in termen van mensenlevens en toegenomen economische waarde. Ten opzichte van de normen vóór 2017 is het inwoneraantal van Nederland immers gegroeid, de economie veranderd en de kennis over de waterveiligheid vergroot. Uitgangspunt van de nieuwe normen is dat iedereen achter een primaire kering tenminste het basisbeschermingsniveau heeft (de maximale kans op overlijden ten gevolge van een overstroming is 1 keer in de 100.000 jaar) en dat we op sommige plekken met erg grote (economische) belangen nog grotere veiligheid bieden.

De nieuwe normen voor de primaire waterkeringen zijn gebaseerd op de omstandigheden zoals verwacht in 2050. Bij de introductie van de normen is afgesproken dat alle primaire waterkeringen in 2050 aan de nieuwe normen moeten voldoen. Waterschappen en Rijk werken hier samen onverminderd aan. Zodat we voorbereid zijn op veranderende omstandig-heden in de toekomst. Ondertussen borgen de keringbeheerders de dagelijkse waterveiligheid in het kader van de zorgplicht, met maatregelen in het reguliere beheer en onderhoud.

Samen met de waterkeringbeheerders is voor LBO1 de ambitie uitge-sproken om een zo compleet mogelijk veiligheidsbeeld op te leveren van de dijktrajecten met een (urgente) veiligheidsopgave en te leren en ervaring op te doen met de nieuwe beoordelingssystematiek. Water-schappen en Rijkswaterstaat hebben in LBO1 een grote inspanning geleverd. In deze korte beoordelingsronde hebben de beheerders alle circa 3.500 km primaire waterkeringen van een veiligheidsoordeel voorzien én veel ervaring opgedaan met de nieuwe beoordelingssyste-matiek. Daarvoor hebben ze intensief samengewerkt met het ministerie, de Unie van Waterschappen, de ILT, kennisinstituten en advies- en ingenieursbureaus.

De eerste beoordelingsronde is een belangrijke stap richting 2050. Er volgen nog twee beoordelingsronden (2023 t/m 2034 en 2035 t/m 2046), waarbij we inzetten op continu inzicht in de staat van de keringen. De beoordelingen geven input voor de versterkingen in het HWBP en programma Rijkskeringen en voor de activiteiten in het kader van het beheer en onderhoud van de beheerders, de zorgplicht.

Samenvatting feitelijke resultaten LBO1

In de ILT-rapportage zoals in mei met de Eerste en Tweede Kamer gedeeld², zijn de resultaten van de LBO1 samengevat.

Er zijn 237 primaire waterkeringen, de zogenaamde dijktrajecten. Dit zijn dijken, stormvloedkeringen, dammen, duinen en bouwwerken die daar onderdeel van kunnen zijn, zoals sluizen. Allen hebben een signaleringswaarde en ondergrens. In de beoordelingen wordt omschreven of de kering voldoet aan de signaleringswaarde en de ondergrens. Als de overstromingskans van een kering groter is dan de signaleringswaarde dan kan een beheerder maatregelen in het kader van beheer en onderhoud of een versterking gaan voorbereiden. Op die manier kan worden voorkomen dat de dijk niet meer voldoet aan de ondergrens. De ondergrens geeft de maximaal toelaatbare overstromingskans aan. De dijktrajecten zijn beoordeeld aan de hand van de normen om inzicht te hebben in de situatie van de kering op peildatum 31 december 2022. Elk dijktraject is voorzien van één van onderstaande vijf categorieën veiligheidsoordelen.

Tabel 1: Weergave soorten veiligheidsoordelen

Veiligheidsoordeel	
Categorie	Omschrijving
A+	Dijktraject voldoet ruim aan de signaleringswaarde.
A	Dijktraject voldoet aan de signaleringswaarde.
B	Dijktraject voldoet aan de ondergrens, maar niet aan de signaleringswaarde.
C	Dijktraject voldoet niet aan de signaleringswaarde en ook niet aan de ondergrens.
D	Dijktraject voldoet ruim niet aan de signaleringswaarde en aan de ondergrens.

Van de 237 beoordeelde trajecten valt 26% in categorie D. Dat betekent dat deze trajecten ruim niet voldoen aan de (strengere) norm en dat daarvoor verbetermaatregelen nodig zijn. 36% valt in categorie C en daarvoor geldt dat deze trajecten ook aangepakt moeten worden. Voor de 10% in categorie B geldt dat daar meer tijd is voor de benodigde verbetering en voor de 28% van de trajecten die vallen in categorie A+ en A geldt dat deze voldoen aan de normen.

Belangrijk hierbij is dat per dijktraject één veiligheidsoordeel geldt. Dat betekent dat het zwakste punt of een combinatie van zwakke punten in dat traject bepalend is voor het oordeel van het hele traject. Meestal hoeft niet het hele traject te worden aangepakt maar slechts een deel of delen. 21% van de dijktrajecten is voorzien van een zogenaamd «voorlopig veiligheidsoordeel». De beheerder heeft voor deze dijktrajecten gemotiveerd dat ze niet in de meest urgente categorie D vallen en dat verdere aanscherping van het oordeel ook in de volgende beoordelingsronde kan. De beoordeling van deze dijktrajecten wordt in de periode tot 2029 – halverwege de tweede beoordelingsronde – afgerond. In figuur 2 zijn de oordelen geografisch weergegeven op een kaart.

² <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat/documenten/rapporten/2023/05/30/bijlage-ilt-rapportage-landelijk-beeld-van-de-staat-van-de-primaire-waterkeringen>.

Figuur 2: Kaart van veiligheidsoordelen per dijktraject op 1-1-2023 (Bron: Rapportage ILT over LBO1). Belangrijk is dat meestal niet het hele traject aangepakt hoeft te worden, maar een deel daarvan.



Belangrijkste conclusies en duiding bij de LBO1-resultaten

Globale beeld in lijn met verwachtingen

De nieuwe overstromingskansnormen zijn deels strenger dan de oude normen. De nieuwe normen gaan uit van de verwachte situatie in 2050 voor het aantal inwoners, de economische waarde en klimaatverandering. Dat veel trajecten op de peildatum van eind 2022, na de eerste beoordeelingsronde, nog niet aan de nieuwe normen voldoen ligt in lijn der verwachting. Het betekent dat er, ook zoals verwacht, veel werk te doen is om alle dijktrajecten in 2050 te laten voldoen aan de nieuwe overstromingskansnormen zoals vastgelegd in de Waterwet. Maar er is dus nog tijd om de dijken te versterken.

Veel urgente trajecten worden al aangepakt in het HWBP en voortzetten is hard nodig

De afgelopen decennia zijn al veel waterkeringen verbeterd. Dijktrajecten waar recente maatregelen zijn uitgevoerd vallen nu meestal in de categorieën A en B. Voor veel dijktrajecten die op dit moment in categorie D vallen zijn inmiddels projecten in het HWBP opgenomen, waardoor versterking de komende jaren wordt voorbereid en uitgevoerd. Er is circa 3.500 km aan primaire waterkeringen. De totale versterkingsopgave tot 2050 wordt geschat op bijna 2.000 km. Meestal hoeft niet het hele traject aangepakt te worden, maar een deel daarvan. Beter inzicht volgt op het moment dat een project wordt opgenomen in het HWBP. Op dit moment wordt via het HWBP 2024–2035 gewerkt aan 936 km van deze 2.000 km. De meeste projecten voor deze kilometers zijn reeds gestart, en bevinden zich in de fase (voor)verkenning, planuitwerking of realisatie. Voor de overige kilometers zal nader onderzoek plaatsvinden. Figuur 3 laat zien dat de meest urgente trajecten op dit moment worden aangepakt.

Zorgplicht: beheerders houden keringen veilig

Waterkeringbeheerders hebben een wettelijke zorgplicht voor de waterkeringen. Onder meer door regelmatige inspecties, het uitvoeren van benodigd onderhoud en het maken van en oefenen met calamiteitenplannen geven zij hier invulling aan. De informatie uit de beoordelingen, waaronder de te treffen voorzieningen, wordt gebruikt in het regulier beheer en onderhoud. Hiermee borgen de beheerders de veiligheid, ook als een versterking op termijn nodig is.

De hoofdconclusie is dat veel dijktrajecten – zoals verwacht – nog niet direct voldoen aan de nieuwe, deels strengere normen en dat de verbeteropgave groot is. De normen gaan uit van de omstandigheden in 2050 en het doel is dat alle keringen in dat jaar aan de normen voldoen. Het is van belang om de tijd die we hebben goed te benutten. In het HWBP hanteren we een voortrollende, meerjarige programmeringscyclus voor de stelselmatige versterking van dijken. Er wordt daarmee continu en op gedegen wijze gewerkt aan het verbeteren van de dijktrajecten. Daarmee wordt rekening gehouden met de toekomstige ontwikkelingen. De veiligheid is en blijft ondertussen goed geborgd door de waterkeringbeheerders, met activiteiten binnen de zorgplicht.



Duiding gebiedspecifieke resultaten

Kijkend naar de opgave tot 2050 zijn er een aantal gebieden die opvallen. Zoals verwacht valt het rivierengebied op. De meeste dijktrajecten langs de Maas in Noord-Brabant en Gelderland scoren categorie D. Dat geldt ook voor veel dijktrajecten langs de Rijntakken. Dit komt vooral door de strengere normen (meer bescherming voor gegroeide woonkernen en bedrijvigheid) en nieuwe kennis op het gebied van sterkte van waterkeringen. Ruimte voor de Rivier heeft met de destijds beschikbare kennis en instrumenten met name dijkhoogtetekorten aangepakt door waterstands-daling te realiseren met rivierversruiming. Met de actuele kennis van de afgelopen jaren blijkt dat er ook in de sterkte van de dijken nog een flinke

opgave is om aan de nieuwe normen te voldoen. Op diverse plekken wordt versterkt of beginnen de werkzaamheden in de komende paar jaar.

Ook in Limburg vallen enkele trajecten in het noorden, richting rivieren-gebied, in categorie D. Sommige dijken zijn daar niet hoog en breed genoeg. Er wordt al gewerkt aan versterkingen. Verder zuidwaarts, in de Maasvallei, zijn ook veel keringen die niet aan de norm voldoen, die vallen in categorie C. Dit komt onder meer door het kunnen voorkomen van het faalmechanisme «piping» (het ontstaan van zand meevoerende stroompjes water onder de kering door).

De duinen aan de Noordzeekust voldoen, zoals verwacht, vrijwel overal aan de normen. Dat is vooral vanwege het uitgevoerde programma Zwakke Schakels, diverse HWBP2 projecten en het jaarlijks handhaven van de Basiskustlijn door middel van kustsuppleties. Langs de Waddenzeekust bestaat een opgave. Er zijn meerdere versterkingen gaande, vooral vanwege onvoldoende sterke dijkbekleding. In Zeeland voldoen de meeste keringen aan de Noordzeekust, maar hier is de opgave in de rest van het gebied groter dan verwacht. Dit heeft te maken met de stabiliteit van de kering in combinatie met de status van de dijkbekleding en een tekort aan hoogte van de keringen. Daarnaast hebben meerdere beheerders langs de kust en de rivieren te maken met het risico op afschuiven van steile binnen- en/of buitenzijdes van de kering.

Langs het Markermeer en IJsselmeer zijn recent grootschalige dijkversterkingen uitgevoerd of gaande (Realisatie Markermeerdijken, verkenning IJsselmeerdijk Flevoland). Aan de Noord-Hollandse zijde is met name stabiliteit het probleem, langs Flevoland zijn als gevolg van hoge golven vooral de bekledingen aan de buitenzijde van de kering niet sterk genoeg. Ook is hier vaak een hoogtetekort doordat het gras bovenop en aan de binnenzijde van de kering onvoldoende bestand is tegen overslaand water.

De primaire waterkeringen in beheer van Rijkswaterstaat bestaan uit stormvloedkeringen, sluizen, dijken, dammen, en duinen. Voor de stormvloedkeringen is er een versterkingsopgave bij de Maeslantkering en de Ramspolkering, specifiek bij de aan- of tussenliggende dijklichamen. Daarnaast is er een opgave bij de bekleding van de Oesterdam en de duinwaterkering op Ameland. Voor een aantal sluizen zijn verbetermaatregelen nodig. Met name voor het verbeteren van de betrouwbaarheid van de sluitoperatie bij hoogwater.

Primaire keringen gelegen in het buitenland

Er zijn enkele buitenlandse primaire keringen beoordeeld vanwege de bescherming die zij ook bieden voor bepaalde Nederlandse gebieden. Deze grensoverschrijdende dijken zijn beoordeeld op basis van de bijdrage van een dijkdoorbraak in het buitenland op het overstromingsrisico in Nederland. Het gaat dan om de grensoverschrijdende dijken in Noord-Nederland, langs de Rijn, in Limburg en in Zeeland. In de beoordeeling worden geen uitspraken gedaan of een buitenlandse dijk wel of niet voldoet, maar wordt op basis van overstromingspatronen gekeken of een dijkdoorbraak in het buitenland risicovol kan zijn voor Nederland. De uitgevoerde kwalitatieve beoordelingen laten zien dat er geen grote risico's zijn, met uitzondering van de grensoverschrijdende dijkkringen langs de Rijn, de voormalige dijkkringen 42 en 48. Voor de Nederlandse gebieden langs de Rijn zijn de potentiële gevolgen van een dijkdoorbraak in Duitsland relatief groot. Daarom wordt er gewerkt aan nadere samenwerking met de Duitse partners om de mogelijkheden te verkennen voor het reduceren van het overstromingsrisico.

Toets Grote Rivieren

Naast de sterkte van de keringen is door RWS getoetst of ook de staat van de bodem en vegetatie in de grote rivieren voldoet aan de uitgangspunten zoals opgenomen in de Vegetatielegger. Dit is nodig omdat de staat van de rivierbodem en vegetatie in de uiterwaarden invloed heeft op de hydraulische belastingen op de keringen. En deze hydraulische belastingen worden gebruikt bij het beoordelen en ontwerpen van de primaire keringen. Uit deze toets blijkt dat het onderhoud van de vegetatie voor een groot deel, maar nog niet helemaal, voldoet aan de normen van de RWS-legger (>90%). Dit zal worden aangepakt via een recent onderhoudscontract dat RWS heeft afgesloten. Daarnaast is geconcludeerd dat door de invoering van de nieuwe vegetatielegger (systematiek voor het beheer van vegetatie) ten opzichte van de vorige legger, en door autonome ontwikkelingen ten aanzien van de bodemligging en de afgelopen decennia op bepaalde plekken een opstuwend effect op de waterstanden is opgetreden.

De informatie uit de Toets Grote Rivieren wordt meegenomen in het programma Integraal Riviermanagement (IRM). In dit programma van Rijk en regio worden beleidskeuzes gemaakt ten aanzien van de rivierbodem en afvoercapaciteit, mede in het licht van waterveiligheid. Daarnaast wordt in het kader van IRM gewerkt aan rivierverruimingsprojecten ten behoeve van waterstanddaling, om de eroderende werking van de rivieren te verminderen. Met IRM wordt een integrale beleids- en gebiedsbenadering van de rivier en haar functies bewerkstelligd, waarbij vanzelfsprekend de veiligheid nooit in het geding mag komen, en rekening wordt gehouden met andere functies zoals scheepvaart, zoetwaterbeschikbaarheid, en natuurontwikkeling, tot voorbij 2050.

De uitkomsten van de Toets Grote Rivieren zijn en worden verwerkt in de hydraulische uitgangspunten voor de volgende beoordelingsronde, in het Beoordeling- en Ontwerp Instrumentarium. Deze actualisering van hydraulische belastingen kan daarmee ook doorwerken in de beoordeling en het ontwerp van waterkeringen.

Globale Kosteninschatting voor de versterkingsopgave van primaire keringen tot 2050

Het einde van deze beoordelingsronde is, zoals bij invoering van de normen voorzien, een eerste moment om te bezien of de in 2014 gemaakte budgettaire afspraken zich nog verhouden tot de huidige kosteninschatting. In het bij deze brief gevoegde rapport hebben AT Osborne en Witteveen+Bos in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en met samenwerking van de waterschappen, Unie van Waterschappen, RWS en HWBP een Globale Kosteninschatting gemaakt van de versterkingsopgave van de primaire waterkeringen tot 2050. Ze hebben hiervoor een vertaalslag gemaakt van de beoordelingsresultaten naar 1) een inschatting van het aantal te versterken kilometers en 2) de bijbehorende kosteninschattingen. Deze Globale Kosteninschatting heeft een grote onzekerheidsmarge. Dit geldt met name voor het deel dat nog niet geprogrammeerd staat. De vertaling naar de specifieke projectopgaven in de verdere toekomst is namelijk lastig en kent nog veel onzekerheden. Bijvoorbeeld de omvang van de precieze opgave in kilometers en de ontwikkeling van prijzen.

Om de inschatting op een zo consistent en compleet mogelijke manier op te stellen zijn voor het rapport de beheerders op diverse manieren en momenten geïnformeerd en gevraagd om hun specifieke kennis in te brengen en met elkaar mee te denken. Ook de Programmadirectie HWBP

is hierbij nauw betrokken. De LBO1-resultaten zijn geanalyseerd en gegevens van het HWBP zijn verzameld. Deze informatie is aangevuld met specifieke kennis van beheerders. Zij hebben onder meer per traject ingeschat welke mate van complexiteit kan worden verwacht. Voor de projecten die op het voorgenomen HWBP-programma 2025–2036 staan zijn de gegevens van het HWBP overgenomen. Voor de andere trajecten volgend uit LBO1 is de kosteninschatting gemaakt op basis van het referentiekader projectaanpak HWBP. Het referentiekader is een gedragen methodiek onder waterkeringbeheerders en HWBP. De kosten voor de opgave van Rijkswaterstaat (onderdeel van het programma Rijkskeringen) zijn tevens meegenomen in de Globale Kosteninschatting.

De Globale Kosteninschatting is opgesteld aan de hand van de eerste inschatting van de opgave in kilometers en kosten door de waterkeringbeheerders. Er zijn grote verschillen tussen waterschappen qua aantallen kilometers die aangepakt moeten worden en kosten. Dit hangt af van de complexiteit van de versterkingsopgave (bijvoorbeeld faalmechanisme, ondergrond) en van de omgeving (bijvoorbeeld bebouwing).

Uit de Globale Kosteninschatting volgt op basis van de resultaten uit LBO1 een geschatte opgave van bijna 2.000 km. Sinds 2014, toen de nieuwe systematiek werd geïntroduceerd, werd de opgave geschat op circa 1.500 km.³ De toename is voornamelijk te verklaren doordat beheerders nu alle keringen hebben beoordeeld met het nieuwe beoordelingsinstrumentarium, en daarmee meer inzicht in de sterkte van keringen hebben. Zoals hierboven aangegeven, kan de geschatte hoeveelheid aan te pakken kilometers lager uitvallen omdat waarschijnlijk niet overal het gehele dijktraject hoeft te worden aangepakt. Nauwkeuriger ramingen volgen pas op het moment dat een project opgenomen wordt in het HWBP-programma. Nieuwe kennis, innovaties en uitkomsten van monitoring van keringen kunnen bijvoorbeeld tot naar beneden bijstellen van de opgave leiden.

Met een grote onzekerheidsmarge is in de kostenrapportage aangegeven dat (op basis van de inschattingen van de beheerders) en met een waarschijnlijkheid van 70% de kosten voor de volledige dijkversterkingsopgave tot 2050 uitkomen op een bedrag tussen de € 15,7 miljard en € 32,9 miljard, met een gemiddelde van grofweg circa € 24 miljard. De geschatte gemiddelde kosten per kilometer versterkingsopgave zijn € 12,1 miljoen/kilometer (prijspeil 2023). De inschatting van gemiddelde kosten per kilometer versterkingsopgave per beheerder varieert tussen de € 6,7 miljoen/kilometer en € 22,8 miljoen/kilometer. In 2014 (prijspeil 2013), voorafgaand aan de invoering van de nieuwe normen en systematiek, werden de totale kosten voor de versterkingsopgave tot 2050 ingeschat tussen de € 8,5 tot € 13,8 miljard (ook hier een grote onzekerheidsmarge).⁴ Hieruit kan worden geconcludeerd dat de opgave groter is dan voorafgaand aan de invoering van de nieuwe normeringssystematiek werd verwacht. De stijging van de geschatte kosten is, naast de prijsstijgingen over de brede linie, te verklaren doordat het aantal aan te pakken kilometers hoger wordt ingeschat dan in 2014 het geval was.

In het Bestuursakkoord Water van 2011 is afgesproken dat Rijk en waterschappen beide 50% bijdragen aan het HWBP. De gezamenlijke bijdrage is jaarlijks € 450 miljoen (prijspeil 2023) per jaar. Dit betekent dat er van 2023 tot 2050 nog circa € 12,6 miljard wordt bijgedragen (prijspeil 2023). Op basis van de Globale Kosteninschatting overstijgt de HWBP-opgave tot 2050 het huidige beschikbare budget. Deze kostenin-

³ Consequentieanalyse voor primaire keringen, 19 september 2014.

⁴ Consequentieanalyse voor primaire keringen, 19 september 2014.

schatting kent echter nog een grote onzekerheidsmarge. Bovendien moet er rekening gehouden worden met de maximale maakbaarheid van de markt. Het geeft wel een beeld van de orde grootte van de te verwachten opgave, en dat de doelstelling dat alle keringen in 2050 aan de huidige normen moeten voldoen, onder druk staat.

Daarom zal van nu tot 2025 in beeld worden gebracht welke beleidsmatige en/of bestuurlijke keuzes aan de orde kunnen zijn. Samen met de inzichten uit de Lange Termijn Programmering van het HWBP, de evaluatie van de subsidieregeling en van de Waterwet in 2024 vormt dit de input voor een concreet voorstel voor het eventueel herzien van de afspraken voor het HWBP. Bij de vervolgacties tot 2025 wordt met de waterschappen nadrukkelijk gekeken wat er nodig is om de opgave aan te scherpen, kosten te beheersen en vaart te maken. Van belang daarbij is dat het HWBP 50/50 wordt gefinancierd door Rijk en Waterschappen.

In de Waterwet zijn de (financiële) afspraken met betrekking tot de bijdrage van het Rijk en de waterschappen aan het HWBP tot 2028 vastgelegd.⁵ Eventuele aanpassingen van de afspraken vergen mogelijk een wijziging van de Waterwet, een traject waar normaal gesproken circa 2 jaar voor gerekend wordt. Om die reden zou uiterlijk eind 2025 besluitvorming moeten plaatsvinden over het aanpassen van de bestaande afspraken. Het is aan een nieuw kabinet om hier tegen die tijd een besluit over te nemen.

Naast de financiële spanning op lange termijn, signaleert de Programmadirectie HWBP met de inzichten uit LBO1, dat er ook op korte termijn al een (financieel) knelpunt is voor urgente projecten. Met inzet van de bestaande financiële stuurknoppen is het dit jaar nog mogelijk om een programmering op te leveren binnen de huidige kaders en afspraken. Om voldoende tempo in de aanpak van de grote versterkingsopgave te houden, zal een structurele oplossing gevonden moeten worden. Daarom onderzoekt de Programmadirectie wanneer dit tot problemen leidt en hoe hiermee om te gaan. Samen met de HWBP-alliantie werk ik aan analyses en oplossingsrichtingen voor de lange termijn om de onzekerheden over de opgave en de kosten te verkleinen. Zo kan er in de komende periode meer duidelijkheid worden gegeven over de (financiële) uitdagingen en mogelijke oplossingen. Dit sluit aan bij de aanbevelingen van de onderzoekers op het vlak van verdere analyse van kengetallen.

Samengevat komt uit de Globale Kosteninschatting naar voren dat de beheerders op dit moment schatten dat de opgave in kilometers en kosten stijgt (tot gemiddeld circa € 24 miljard euro (prijsspeil 2023)) en dat de HWBP-opgave binnen de huidige wettelijke kaders en bestuurlijke afspraken onder druk staat (van 2023 tot 2050 wordt circa € 12,6 miljard (prijsspeil 2023) bijgedragen). Tegelijkertijd is het een eerste beeld met bepaalde uitgangspunten en grote onzekerheden. Om meer richting te kunnen geven aan nieuwe financiële afspraken is er meer informatie nodig. Het onderzoeksbureau doet daarvoor een aantal aanbevelingen. Bijvoorbeeld het aanscherpen van het aantal geschatte kilometers dat aangepakt moet worden, uitbreiden en verbeteren van dataverzameling en -analyse en vergroten inzicht in de kosten van de versterkingsopgave.

Er zijn samen met de waterschappen en de programmadirectie HWBP extra analyses nodig om de onzekerheden over de opgave en de kosten te verkleinen. En er zal daarnaast bezien worden welke beleidsmatige/bestuurlijke keuzes aan de orde kunnen zijn. Dit doen

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 436, nr. 3, p. 36.

we in de komende periode t/m 2025. Samen met de inzichten uit de Lange Termijn Programmering van het HWBP, de evaluatie van de subsidieregeling in 2024, de evaluatie van Waterwet in 2024 vormt dit de input voor een concreet voorstel voor het zo nodig herzien van de financiële afspraken voor het HWBP.

Zorgplicht

Naast eventuele versterkingen in het HWBP nemen alle waterkeringbeheerders ook maatregelen binnen de zorgplicht (de «te treffen voorzieningen»), in het beheer en onderhoud van de keringen. Het gaat om concrete maatregelen zoals het vervangen van asfaltbekleding, het herzetten van zetsteen of het verbeteren van het grasbeheer, maar ook om het intensiveren van vergunningverlening en handhaving, schouw/inspectie en het opstellen en oefenen van sluitprotocollen voor waterkerende kunstwerken. Soms zijn maatregelen in het kader van beheer en onderhoud voldoende om een kering op sterkte te brengen, er hoeft niet altijd een versterkingsproject uitgevoerd te worden.

Relatie met Tussenbalans Kennisprogramma Zeespiegelstijging

De meest recente kennis over de stijging van de zeespiegel wordt meegenomen in de beoordelingen en versterkingen. De beoordelingen uit LBO1 en deze beleidsmatige duiding van de beoordelingsresultaten gaan uit van de normen die zijn gericht op 2050 en de verwachte versterkingsopgave tot 2050. De verwachte uitkomsten van het Kennisprogramma Zeespiegelstijging betreffen met name de periode na 2050. De uitkomsten van het Kennisprogramma en de nieuwe klimaatscenario's 2023 van het KNMI zullen worden meegenomen in de doorontwikkeling van het Beoordeling- en Ontwerp Instrumentarium voor de keringen en hebben mogelijk effect op de keuzes om in HWBP-opgaven adaptiever of robuuster te ontwerpen. Dit heeft mogelijk ook effect op de hoogte van de kosten in de loop van de tijd.

Vervolg: de volgende beoordelingsronde en evaluatie Waterwet

2^e Landelijke beoordelingsronde (LBO2)

Het beoordelen van de primaire keringen op basis van de nieuwe normen en met het nieuwe instrumentarium was in LBO1 een leertraject. Een van de leerervaringen van LBO1 is dat sommige berekende overstromingskansen hoger waren dan op basis van ervaring, kennis en inzicht van de keringbeheerder verwacht werd. Dit komt onder meer door beperkingen van sommige beschikbare rekenmodellen, conservatieve aannames en onzekerheden in de belastingen op en sterkte van waterkeringen. Tijdens de volgende (tweede) beoordelingsronde (2023–2034) worden alle keringen opnieuw beoordeeld op basis van de ervaringen uit de eerste ronde, nieuwe kennis en het doorontwikkelde instrumentarium. Actuele kennis kan in de volgende ronde leiden tot aangepaste of nieuwe versterkingsopgaves die nu nog niet in zicht zijn (zoals past bij een cyclische aanpak).

Voor LBO2 is een nieuwe ministeriële regeling gemaakt die aansluit bij de binnenkort in werking te treden Omgevingswet. Het proces en bijbehorend instrumentarium zijn inhoudelijk verbeterd en het gebruik is vergemakkelijkt. Nieuwe kennis komt gedurende LBO2 beschikbaar en zal periodiek worden verwerkt in het instrumentarium. Hierdoor kan scherper en met meer maatwerk worden beoordeeld en gerekend, waarbij meer dan voorheen het verwachte gedrag van de waterkering centraal staat en niet één set standaardregels en instrumenten. Naar verwachting heeft dit

ook positieve gevolgen voor de stabiliteit in de programmering van het HWBP. Een beoordeling levert veel informatie op die ook wordt gebruikt om vervolprocessen in de waterveiligheidsketen te voeden (activiteiten zorgplicht, versterkingen). In LBO2 wordt ook gekeken naar verbetering van informatie-uitwisseling tussen zorgplicht, beoordeling en versterking. De zorgplicht staat binnen de keten centraal. Continue monitoring ondersteunt het inzicht in de staat van de kering.

Evaluatie Waterwet

Uiterlijk op 31 december 2024 wordt aan de Eerste en Tweede Kamer gerapporteerd over de doeltreffendheid en de effecten van de artikelen 2.2, 2.3, 2.12, 3.9 en 7.23 tot en met 7.26 uit de Waterwet. Dit betreft een ex post-evaluatie van de wijziging van de Waterwet «doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming» van 1 januari 2014 en «nieuwe normering primaire waterkeringen» van 1 januari 2017. In het Deltaprogramma 2015 is met de waterveiligheidspartners (waterschappen, provincies en gemeenten) afgesproken dat elke 12 jaar wordt bekeken of aanpassing van de normering nodig is. Dit kan aan de orde zijn als er wezenlijke veranderingen zijn opgetreden in de onderliggende aannames voor het bepalen van de hoogte van de norm. Dit wordt onderdeel van de rapportage van de evaluatie van de Waterwet.

De ervaringen en de uitkomsten van de LBO1 en bijbehorende Globale kosteninschatting zullen worden gebruikt als input voor de evaluatie van de Waterwet. Daarin zal worden beoordeeld welke procedurele verbeteringen wenselijk zijn en of/wanneer herijking van financiële afspraken aan de orde is.

Beeld van de waterschappen

Er is hard gewerkt door de waterschappen om alle primaire keringen te beoordelen met de nieuwe, strengere normen voor de waterveiligheid. Omdat de systematiek nieuw was, hebben beheerders en Rijk afgesproken dat de eerste beoordelingsronde ook bedoeld was om te leren. Dit heeft ertoe geleid dat de waterschappen zich de overstromingskansbenadering eigen hebben gemaakt, en nog nooit zo'n goed inzicht hebben gehad in onze keringen.

De waterschappen constateren dat de opgave groter is dan ingeschat in 2014. Ook zien de waterschappen dat dit druk geeft op de ruimte door claims van andere opgaven in het fysieke domein. De waterschappen werken mee aan de uitwerking van de resultaten van de eerste beoordelingsronde om beter inzicht te krijgen in de totale versterkingsopgave tot 2050.

De waterschappen willen voortbouwen op de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor waterveiligheid met het Rijk en zetten zich, met oog op de toekomst, er voor in om in alle plannen ruimte te reserveren voor dijkversterkingen. Daarnaast willen de waterschappen gezamenlijk met het Rijk kijken waar het slimmer kan, en op tijd bespreken of er andere afspraken noodzakelijk en mogelijk zijn voor het HWBP. Waterschappen vinden ook dat waterveiligheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is en dat betekent dat we er gezamenlijk voor zorgen dat in 2050 alle primaire keringen voldoen aan de norm.

Tot slot

Met deze brief wordt invulling gegeven aan eerdere toezeggingen⁶ om de beleidsmatige duiding bij de uitkomsten van LBO1 met de Tweede Kamer te delen.

De uitkomsten van de eerste beoordelingsronde laten zien dat er een grote opgave voor ons ligt om de primaire keringen nog veiliger te maken en daarmee rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen. De waterveiligheid van ons land is en blijft van groot belang en het werk daaraan is nooit klaar. Het belang van waterveiligheid is onlangs ook benadrukt door de Algemene Rekenkamer die daarover in oktober een rapport uitbracht⁷. Het kabinet komt in het voorjaar 2024 nog met een reactie daarop.

We werken onverminderd door om ervoor te zorgen dat de primaire keringen in 2050 overal aan de normen voldoen. Dat gebeurt onder meer in het HWBP, het Programma Rijskkeringen en de activiteiten in het kader van de zorgplicht. Uit de Globale Kosteninschatting volgt dat de eerste inschatting van de beheerders met een grote onzekerheidsmarge is dat er binnen de huidige kaders een grote (budgettaire) opgave ligt. Om tot concrete actie over te kunnen gaan, is het van belang een zorgvuldig proces te doorlopen met alle betrokken en verantwoordelijke partijen. Daarin zal onder meer worden gezien hoe tot scherpere inzichten over de kosten gekomen kan worden, welke beleidskeuzes relevant zijn en welke nieuwe afspraken noodzakelijk en mogelijk zijn. Met elke beoordelingsronde richting 2050 kijken we opnieuw met de meest actuele kennis naar de stand van de primaire keringen. Daarbij maken we bijvoorbeeld ook gebruik van de nieuwste klimaatscenario's en de kennis uit het Kennisprogramma Zeespiegelstijging. Uit al deze analyses blijkt de urgentie om tempo te maken en te houden bij de aanpak van waterveiligheid en onze keringen. Zo kunnen we nu en na 2050 veilig in Nederland wonen, werken en leven.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

⁶ ID-nummers 13960, 13956, 14580, 14627, 14990.

⁷ <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2023/10/12/voorbij-de-dijk>.