

Vergaderjaar 2012–2013

33 400 J

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Deltafonds voor het jaar 2013

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2013

Met uw Kamer heb ik afgesproken om twee brieven te sturen met de toegezegde informatie tijdens het Wetgevingsoverleg over «water» van 10 december 2012 (Kamerstuk 33 400 J, nr. 16): een brief in april en een brief in juni.

In deze brief informeer ik u over het proces om te komen tot verbetering van de normering voor waterveiligheid. Ik doe dit onder de vlag van de Deltabeslissing Waterveiligheid en Deltabeslissing Ruimtelijke adaptatie. We onderzoeken naast het toekomstige nieuwe normenstelsel ook of we via de ruimtelijke inrichting de waterveiligheidsrisico's kunnen beheersen en hoe we ons beter kunnen voorbereiden op een watersnoodramp. Tevens benut ik de brief om u te informeren over de deltabeslissing om te komen tot een duurzame en economische doelmatige zoetwatervoorziening in Nederland.

Ik ga in op de toegezegde informatie over piping, waarbij ook het belang van voldoende kennis over toetsen en ontwerpen van waterkeringen wordt onderstreept. Vervolgens geef ik een terugmelding van het gesprek met de waterschappen over hun juridische positie en gesloten huishouding in relatie tot innovatie en sluit af met de gevolgen van de bezuiniging op het Deltafonds.¹

De brief in juni zal gaan over waterkwaliteit en de Zuidwestelijke Delta, met aandacht voor de Kaderrichtlijn Water, de EU-Blueprint, de kier Haringvlietsluizen en mogelijkheden voor zilte teelt.

Water is voor ons land ongelooflijk belangrijk en verdient mijns inziens een stevige plaats op de politieke agenda. Ik wil deze brief beginnen met mijn visie op het waterbeleid in Nederland en mijn inzet voor de komende tijd.

¹ Toegezegd in de brief over de invulling van de bezuinigingen op het Infrastructuurfonds van 13 februari 2013 (Kamerstuk 33 400, nr. 48).

1. Visie op het waterbeleid

Nederland is een «nat» land. Ongeveer 60% van ons land zou regelmatig onder water staan als er geen dijken en duinen zouden zijn. In dit gebied wonen 9 miljoen mensen en wordt 70% van ons BNP verdiend. Aandacht voor de waterveiligheid is dus van cruciaal belang voor de leefbaarheid en de economie van Nederland.

Zelfs in droge tijden komt er via de Rijn en de Maas nog veel zoet water ons land binnen. Een belangrijk concurrentievoordeel ten opzichte van landen die deze rivieren niet hebben. Nederland heeft unieke kennis en kunde op het gebied van de watersector en verdient daar veel geld mee. Water is niet voor niets een Topsector.

Waterveiligheid en voldoende zoet water van goede kwaliteit zijn echter geen vanzelfsprekendheden. Daar zijn we ons vaak onvoldoende van bewust. We moeten er doorlopend aan blijven werken, ook vanwege de steeds veranderende omstandigheden. Het aantal mensen en de te beschermen waarde achter de dijk nemen toe, de bodem daalt en het klimaat verandert. Dit is nu al gaande en in de toekomst zal dit zich voortzetten. Zo verwachten we in de toekomst een hogere zeespiegel, grotere piekafvoeren in de rivieren en meer extreem natte en droge perioden.

De overheid heeft een belangrijke publieke taak op dit gebied, maar het vereist ook een goede samenwerking tussen diverse overheden, kennisinstellingen en marktpartijen. In het Deltaprogramma en met het Bestuursakkoord Water werken we vanuit die gedachte aan het waterbeheer. We gaan op volle kracht door met het uitvoeren van het Bestuursakkoord Water, maar we kijken ook naar de organisatie en instrumenten op de langere termijn. In het Regeerakkoord zijn enkele voornemens genoemd die tot doel hebben de bestuurlijke drukte te verminderen en de overheid slagvaardiger te maken. Voor mij staat daarbij de inhoud van het werk voorop: structure follows strategy. Met de bestuurlijke partijen binnen het waterbeheer (IPO, VNG, Unie van Waterschappen en Vewin) heb ik afgesproken dat we vanuit een inhoudelijke invalshoek de gewenste organisatie van taken op het gebied van het waterbeheer op de lange termijn zullen bekijken. Hierbij is de policy dialogue die de OESO op dit moment uitvoert een belangrijke bron. De aanbevelingen van de OESO zullen begin 2014 gepubliceerd worden.

Met de instelling van het Deltafonds is een structurele en robuuste financiering van het waterveiligheids- en zoetwaterbeleid geborgd. Het is mijn streven om het gehele waterbeleid vanuit het Deltafonds te financieren. Daarvoor zie ik op dit moment de mogelijkheden om waterkwaliteit over te hevelen naar het Deltafonds.

De volgende uitgangspunten zijn voor mij leidend:

- We moeten een ramp voor blijven. Het economisch en maatschappelijk belang is eenvoudig te groot om een ramp te riskeren. In het verleden kwamen we pas in actie nadat een ramp zich had voltrokken. Na de watersnood van 1916 is de Afsluitdijk aangelegd en na de watersnood van 1953 zijn de Deltawerken gerealiseerd. Na de bijna-ramp in 1993 en 1995 is het programma Ruimte voor de Rivier gestart. Nu werken we in het Deltaprogramma aan een nieuw Deltaplan met nieuwe normen, zonder een ramp als aanleiding.
- Het waterbewustzijn in Nederland dient te worden vergroot. Nederland is de best beveiligde delta ter wereld, en we werken er continu aan om dat zo te houden. Wel moeten alle Nederlanders weten wat te doen als het toch mis gaat, hoe klein ook de kans. Ook het zuinig en bewust omgaan met zoet water en het stimuleren van meer zelfvoorzienendheid bij sectoren die zoet water gebruiken is van belang.

- We moeten meer integraal en gebiedsgericht gaan werken en een betere verbinding leggen tussen water en de ruimtelijke ordening. We moeten meer waterbewust gaan bouwen en de ruimte in het dichtbevolkte Nederland zodanig inrichten, dat de kans op en de gevolgen van een overstroming beperkt blijven.
- Ik wil de sterke economische positie die het zoete water ons verschaft behouden en waar mogelijk versterken, en tegelijkertijd zorgen dat onze leefomgeving wordt verbeterd. En als we investeren in waterveiligheid en in zoetwatervoorziening is het van belang dat we andere ambities, zoals op het gebied van natuur, economie, milieu, cultuurhistorie en ruimtelijke kwaliteit, laten meekoppelen, om zo meer maatschappelijk rendement te behalen. Daar kunnen betere en mooiere oplossingen uit voortkomen.
- Ik wil werk maken van innovatie. Samen met het bedrijfsleven en kennisinstellingen zijn innovatiecontracten opgesteld, gericht op verbetering van de economische positie van Nederland. Ook stellen het ministerie, het bedrijfsleven en de waterschappen een innovatiestrategie op voor het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma (nHWBP), die ervoor moet zorgen dat projecten waar mogelijk innovatief worden uitgevoerd.
- Tot slot ben ik groot voorstander van het zoveel mogelijk meebewegen met natuurlijke processen en het bouwen met de natuur. Dit maakt het watersysteem meer flexibel en robuust, beter bestand tegen extreme situaties en makkelijker in stand te houden.

Ik ben ervan overtuigd dat deze aanpak een sterke basis vormt voor de toekomst van onze delta en dat we onze waterkennis en -ervaring nog beter kunnen inzetten, ook in het buitenland. Er is in het buitenland veel belangstelling voor programma's als Ruimte voor de Rivier en het Deltaprogramma. Dit kan de economie bevorderen door toename van de export door Nederlandse bedrijven. De ambitie van de Topsector Water is de toegevoegde waarde in 2020 te verdubbelen. Dit zal met name door exportbevordering moeten gebeuren. Tegelijk levert dit een bijdrage aan het oplossen van waterproblemen in andere landen. Als voorbeeld noem ik de samenwerkingsovereenkomst die ik op 4 maart 2013 met de Verenigde Staten heb afgesloten. Hierin zijn afspraken gemaakt over het aanbieden van Nederlandse expertise en het adviseren van de Amerikaanse overheid bij de wederopbouw na de orkaan Sandy en het opstellen van een lange termijnstrategie voor waterveiligheid.

2. Deltabeslissingen van het Deltaprogramma

Het Deltaprogramma is een nationaal programma. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen werken, met inbreng van maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven, burgers en kennisinstellingen, samen om Nederland nu en in de toekomst te beschermen tegen hoogwater en te zorgen voor voldoende zoet water.

In 2014 doet de deltacommissaris voorstellen voor «deltabeslissingen» aan het kabinet, waarop het kabinet in het Deltaprogramma 2015 een eerste reactie geeft. In de opvolger van het Nationaal Waterplan (2015) worden de deltabeslissingen verankerd. De deltabeslissingen omvatten de hoofdkeuzes voor waterveiligheid, ruimtelijke adaptatie en zoetwatervoorziening en zijn daarmee structurerend voor de aanpak van de opgaven in onder andere het IJsselmeergebied en de Rijn-Maasdelta en bepalend voor de uit te voeren maatregelen.

Hieronder geef ik de hoofdlijnen aan die ik – in deze fase van het proces op weg naar kansrijke strategieën – van belang vind. Daarmee geef ik verder invulling aan het herijken van het waterveiligheidsbeleid zoals

aangekondigd door mijn voorganger in de brief van 7 mei 2012² en zoals beschreven in het Deltaprogramma 2013. Dit kan richting geven aan de verdere gebiedsgerichte uitwerking binnen het Deltaprogramma.

Deltabeslissing Waterveiligheid en Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie

De huidige normen voor de waterkeringen gaan al decennia mee. De basis is grotendeels gelegd door de eerste Deltacommissie, na de overstroming van 1953. Sindsdien is de economische waarde en het aantal mensen achter de dijk toegenomen. Dit betekent dat de gevolgen van een eventuele overstroming steeds groter zijn geworden en de komende decennia ook groter zullen worden. Verder zijn er nieuwe technische inzichten over de verschillende manieren waarop dijken kunnen bezwijken en krijgen we een steeds beter beeld over de mogelijke gevolgen van een overstroming. Dit alles is aanleiding voor een nieuwe benadering van de waterveiligheid.

Ik ben voorstander van de risicobenadering. Daarbij wordt zowel gekeken naar *de kans* op een overstroming, als naar de mogelijke *gevolgen* van een overstroming. We kijken hierbij naar het hele gebied. Preventie, het voorkomen van een overstroming, is en blijft de basis van het waterveiligheidsbeleid. Om de kansen op een overstroming verder te verkleinen wordt in het kader van de Deltabeslissing Waterveiligheid gewerkt aan een voorstel voor nieuwe normen voor de waterkeringen. Tegelijkertijd wordt voor de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie gekeken of er ook kansen zijn om de gevolgen van een eventuele overstroming te beperken. Dat kan enerzijds door maatregelen te onderzoeken waar nu al sprake is van een veiligheidsopgave, anderzijds door ook bij toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen beter rekening te houden met waterveiligheid, zodat ons land waterrobuust wordt ingericht.

Vanuit de risicobenadering vind ik dat het waterveiligheidsbeleid gericht moet zijn op de bescherming van burgers en het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting, rekening houdend met de motie Van Veldhoven-Lucas³. De volgende drie principes zijn daarom voor mij leidend bij de actualisering van het waterveiligheidsbeleid:

1. *Een basisveiligheidsniveau voor iedereen achter de dijk*

Ik wil ernaar streven dat iedereen die in Nederland achter een dijk woont kan rekenen op een basisveiligheidsniveau. Dat kan bereikt worden door de plekken met relatief grote individuele risico's gericht aan te pakken. Daarbij wil ik me richten op een individueel overlijdensrisico, waarbij de kans op overlijden voor een individu ten gevolge van een overstroming niet groter mag zijn dan 1 op de 100.000 per jaar (10^{-5}). Uitgangspunt daarbij is wel dat de rampenbeheersing op orde is, zodat ook de mogelijkheden die evacuatie biedt om overlijdensrisico's te reduceren worden benut. De kans van 10^{-5} is kleiner dan de kans om te overlijden ten gevolge van een verkeersongeval, maar groter dan de kans op overlijden in het domein van externe veiligheid (daar is de norm 10^{-6}). Dat heeft te maken met de aard van de dreiging. De risico's uit het externe veiligheidsdomein komen voort uit menselijk handelen, waardoor we er meer grip op hebben. De risico's op het terrein van waterveiligheid komen voort uit een natuurdreiging, die bovendien speelt in heel laag Nederland en zijn daarom lastiger te beperken. Aanscherping naar een basisveiligheid van 10^{-6} voor heel Nederland is bovendien volgens de Maatschappelijke Kosten Batenanalyse (MKBA) niet kosteneffectief. De middelen die hiervoor nodig

² Kamerstuk 31 710, nr. 26.

³ Kamerstuk 27 625, nr. 262.

zijn, kunnen doelmatiger worden ingezet in gebieden waar ze bijdragen aan het verkleinen van maatschappelijke ontwrichting.

2. Tegengaan maatschappelijke ontwrichting

Sommige overstromingen hebben een dermate grote impact dat dit ons land langdurig kan ontwrichten, omdat er grote groepen slachtoffers vallen en/of de economische schade zeer omvangrijk is. Daarom wil ik aanvullend op de basisveiligheid van 10^{-5} gericht investeren in extra bescherming van die gebieden waar nu een relatief grote kans is op grote economische schade en op grote groepen slachtoffers.

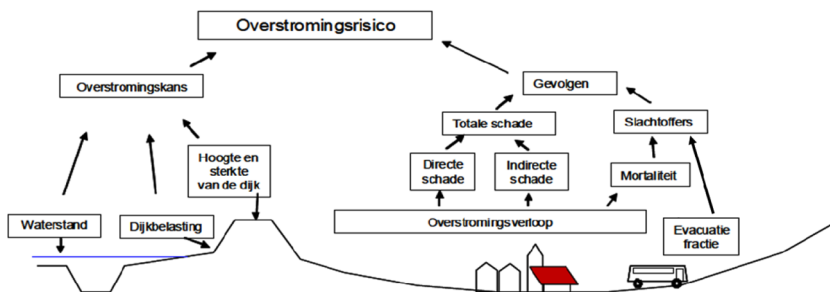
3. Bescherming vitale en kwetsbare infrastructuur

Bepaalde voorzieningen, zoals nutsvoorzieningen of ziekenhuizen, zijn tijdens en na een ramp cruciaal voor het functioneren van het lokale gebied, een hele regio of zelfs het hele land. Daarom is het nodig om aandacht te besteden aan de gevolgen van een overstroming voor vitale en kwetsbare infrastructuur.

In het kader van het Deltaprogramma worden voorstellen ontwikkeld om het huidige stelsel van normen aan te passen aan de overstromingsrisico's.

Om meer inzicht te krijgen in overstromingsrisico's zijn twee soorten analyses uitgevoerd: een analyse van slachtofferrisico's en een economische analyse (MKBA), welke u eind 2011 heeft ontvangen.⁴ Hierbij is rekening gehouden met toekomstige demografische en economische ontwikkelingen, klimaatverandering en bodemdaling (tot 2050).

De analyses laten zien dat de kans voor een individu om te overlijden als gevolg van een overstroming per gebied verschilt. Deze kans is vooral relatief groot in het rivierengebied. Daarnaast zijn er drie gebieden waar bij een overstroming grote groepen slachtoffers en omvangrijke economische schade te verwachten zijn terwijl er nu een relatief lage norm geldt. Dit zijn het rivierengebied, delen van Rijnmond-Drechtsteden en, afhankelijk van de stedelijke ontwikkeling, Almere. Hier moet aanscherping van het beschermingsniveau overwogen worden. Daarom zijn deze gebieden aangewezen als aandachtsgebied.



Figuur: facetten die bijdragen aan overstromingsrisico (bron: HKV en Deltares, 2012).

Maatregelen vanuit het concept «meerlaagsveiligheid»

Om deze risico's te beheersen maken we gebruik van het concept van «meerlaagsveiligheid», dat zich zowel richt op het beperken van de kans op een overstroming als op het beperken van de gevolgen ervan. We kijken hierbij naar drie manieren of «lagen», die een bijdrage kunnen leveren aan het beperken van de overstromingsrisico's:

- laag 1 = preventie: beperken van de kans op een overstroming, onder andere door een stelsel van primaire waterkeringen met normen;
- laag 2 = ruimtelijke inrichting: duurzame ruimtelijke inrichting van een gebied om de gevolgen van een overstroming te beperken;

⁴ Kamerstuk 31 710, nr. 22.

- laag 3 = rampenbeheersing: beperking van de gevolgen van een overstroming doordat de organisatie voor rampenbeheersing (bv evacuatie) op orde is.

Meerlaagsveiligheid is daarmee een zaak van alle betrokken overheden. Meerlaagsveiligheid is als concept reeds geïntroduceerd in het Nationaal Waterplan (2009) en krijgt in het Deltaprogramma concreet handen en voeten.

Ik licht per «laag» mijn inzet voor het toekomstig waterveiligheidsbeleid toe.

Laag 1: nieuwe normen voor de dijk

Ik wil de overstap maken van een norm voor de kering gebaseerd op een overschrijdingskans van waterstanden naar een norm gebaseerd op een overstromingskans. De eerste Deltacommissie had die ambitie al, maar de technische kennis was destijds nog niet toereikend voor het bepalen van een overstromingskans. De overschrijdingskans is een pragmatische vereenvoudiging, die zijn waarde heeft bewezen. Inmiddels zijn er nieuwe technische inzichten over verschillende manieren waarop een dijk kan bezwijken (naast de dijkhoogte) en zijn we in staat een overstromingskans te berekenen. Dat stelt ons in staat veel gericht te investeren in de zwakke plekken van de dijk.

De huidige aanpak gaat er verder vanuit dat een hele dijkring volledig overstroomt als er ergens een bres ontstaat. We weten inmiddels dat veel dijkringen niet functioneren als een «badkuip» die helemaal volloopt. Met behulp van overstromingsscenario's en computersimulaties hebben we een beter beeld gekregen van de omvang van overstroomde gebieden, de waterdieptes en de mogelijke gevolgen. Het project Veiligheid Nederland in Kaart zal eind 2014 de huidige overstromingsrisico's in Nederland in beeld hebben gebracht. De gevolgen van een overstroming zijn sterk afhankelijk van de plek waarop de kering bezwijkt (zie Geldersche Vallei in bijlage 1⁵). Wanneer bijvoorbeeld de dijk breekt bij Stavoren, dan heeft dat geen directe gevolgen voor de mensen in Delfzijl, hoewel beide plaatsen in dezelfde dijkring liggen.

Aangezien de gevolgen van een overstroming zo afhankelijk zijn van de locatie van de bres, wil ik toe naar een situatie waarbij voor verschillende dijktrajecten binnen een dijkring ook verschillende normhoogten kunnen gelden (differentiatie). Op deze manier wordt een duidelijke relatie gelegd tussen de hoogte van de norm en de gevolgen van een overstroming.

De uitgevoerde studies tonen aan waar de slachtofferrisico's en economische risico's relatief groot en relatief klein zijn. Wanneer de risicobepaling en de bovenstaande drie principes worden toegepast, leidt dat in de gebieden met grote risico's tot strenge normen. In deze gebieden kunnen de komende decennia aanzienlijke dijkadaptaties noodzakelijk zijn. In de gebieden waar de risico's klein zijn zou een consequente doorwerking van deze werkwijze leiden tot een minder strenge norm.

Daar zou dan de komende decennia, naast het handhaven van de basisveiligheid, minder hoeven te gebeuren.

Op deze manier kan gericht geïnvesteerd worden in de plekken waar nu de grootste risico's gelden.

Ik vind het belangrijk dat binnen het Deltaprogramma alle consequenties (financieel, ruimtelijk en landschappelijk) van opties voor normhoogten in beeld worden gebracht en dat voldoende aandacht wordt besteed aan maatschappelijk draagvlak. In de jaren zeventig en negentig zijn tenslotte op advies van de commissies Becht en Boertien de eisen aan de keringen voor het rivierengebied omlaag gebracht, omdat er geen draagvlak bleek te zijn voor strengere normen en de bijbehorende impact van grote dijken.

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Het in beeld brengen van de consequenties is onderdeel van het advies dat de deltacommissaris in 2014 aan het kabinet uitbrengt.

Laag 2 en 3: ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing

Maatregelen in het ruimtelijk domein of in de rampenbeheersing kunnen een aantrekkelijk alternatief zijn voor investeringen in de dijk. Met name in gebieden waar de kosten voor dijkversterking heel hoog uitpakken, of waar zwaarwegende maatschappelijke overwegingen om andere oplossingen vragen, is het zinvol de mogelijkheden voor maatregelen in laag 2 of 3 te verkennen. Ik verwacht dat in de eerstvolgende rapportage van het Deltaprogramma (DP2014) de eerste regionale voorbeelden hiervan worden beschreven. Het is belangrijk dat deze kansrijke situaties voor meerlaagsveiligheid de komende tijd worden uitgewerkt. Wanneer hier maatregelen uit volgen die adequaat geborgd worden, leidt dit tot een kleinere opgave voor de waterkering. Ik vind het van groot belang dat we langs deze weg ervaring opdoen met meerlaagsveiligheid. Op basis van die ervaring wordt gezien of het wenselijk is om meerlaagsveiligheid breder toepasbaar te maken.

Meerlaagsveiligheid biedt dus de mogelijkheid om te komen tot slimmere oplossingen voor de waterveiligheidsopgave. Het nadrukkelijker agenderen van meerlaagsveiligheid bij ruimtelijke planvorming is in mijn ogen wenselijk om een grote opgave voor waterveiligheid in de toekomst te voorkomen. Met waterrobuust inrichten kunnen de gevolgen van overstromingen worden beperkt. Ook in buitendijkse gebieden is de veiligheid gebaat bij een waterrobuuste inrichting en rampenbeheersing.

Ik vind het van groot belang dat waterveiligheid en waterrobuust inrichten een volwaardige plaats krijgen in de ruimtelijke planvorming. Op dit moment wordt binnen het Deltaprogramma met alle betrokken overheden bekeken hoe de huidige werking van de Watertoets kan worden bestendigd en versterkt met een afwegingskader (met o.a. een kaart met relevante gebieden, een checklist met onderwerpen die in beschouwing kunnen worden genomen en hulpmiddelen daarbij), dat inhoudelijk richting geeft en keuzes op het lokale niveau faciliteert. Het waterveiligheidsbelang kan hiermee scherper worden afgewogen maar er blijft ruimte voor lokale keuzes.

Zoals hierboven reeds vermeld vind ik het belangrijk om speciale aandacht te geven aan vitale en kwetsbare functies. Lokale maatregelen gericht op het specifiek beschermen van bepaalde vitale functies zijn soms kosteneffectiever dan het verhogen van de norm voor de dijk ter bescherming van die vitale functie. In het Deltaprogramma wordt dit de komende tijd verder uitgewerkt en wordt gezien of eisen gesteld moeten worden aan (toekomstige investeringsbeslissingen voor) vitale infrastructuur en kwetsbare objecten. Voor functies van bovenregionaal belang, zoals de energievoorziening of de aardgaswinning, en voor kwetsbare objecten, zoals de kerncentrale Borssele, wordt bekeken of specifiek (sectoraal) beleid nodig is, waarbij het belangrijk is dat deze functies «volledig kunnen doorfunctioneren». Met mijn collega's en de relevante sectoren wordt gezien of afspraken kunnen worden gemaakt.

Met deze aanpak wordt invulling gegeven aan de motie Van Tongeren.⁶

Met mijn collega van Veiligheid en Justitie, de deltacommissaris en in overleg met de portefeuillehouder van het Veiligheidsberaad heb ik begin april afgesproken om gezamenlijk en vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid te werken aan een verdere verbetering van de voorbereiding op

⁶ Kamerstuk 27 625, nr. 264.

overstromingen. Op landelijk niveau wordt door beide ministeries samen met de veiligheidsregio's en de waterschappen een «module evacuatie bij grote overstromingen» opgesteld op basis van de meest actuele overstromingsrisico's. Deze landelijke module, die op onderdelen een praktische uitwerking is van de Strategie grootschalige evacuaties, richt zich onder meer op bewustwording en voorbereiding van burgers en bedrijven om zo onder andere de zelfredzaamheid bij grote overstromingen te versterken. Ik heb Rijkswaterstaat opdracht gegeven om met de Stuurgroep Management Overstromingen tot deze landelijke module te komen. Regionaal ligt de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding op overstromingen bij de veiligheidsregio's. De vertaling van de landelijke module naar een regionale evacuatieaanpak, bijvoorbeeld via de onderling afgestemde crisisplannen en specifiekere «huis aan huis» informatie, vindt plaats op het niveau van de veiligheidsregio's. Het rijk zal de veiligheidsregio's bij hun activiteiten ondersteunen met actuele inzichten en gegevens over overstromingen. De landelijke evacuatiemodule levert een palet aan ingrediënten die de veiligheidsregio's kunnen helpen om maatwerk te genereren in hun regio. Hiermee kunnen in het Deltaprogramma 2015 gebiedsgerichte, samenhangende voorstellen worden gepresenteerd voor de nieuwe normen en voor de bijdrage van de ruimtelijke inrichting en de rampenbeheersing in de gevolgenbeperking.

Implementatie van het nieuwe waterveiligheidsbeleid

De risicobenadering biedt de kans om gericht te investeren, en ook de kans om meer rekening te houden met de omgeving. Maar ik realiseer me terdege dat de overstap naar het werken met een overstromingskans in plaats van een overschrijdingskans ook een verandering is waarvan we de consequenties niet moeten onderschatten. De nieuwe methode vraagt andere technische kennis van waterkeringbeheerders. En omdat voortaan binnen een dijktraject gekeken moet worden waar en hoe versterking het beste kan plaatsvinden is een zorgvuldig omgevingsproces nog belangrijker dan voorheen. Het is daarom van belang dat de implementatie zorgvuldig wordt voorbereid en gerealiseerd.

Meteen na het kabinetsbesluit over de deltabeslissingen zal ik het traject van juridische verankering inzetten, zodat de overstromingskans als uitgangspunt gehanteerd kan worden bij de vierde toetsronde die naar verwachting in 2017 start. Formeel gelden de nieuwe normen voor dijken vanaf het moment dat ze juridisch zijn vastgelegd, maar het is mijn ambitie om zoveel mogelijk te anticiperen. Dat vertaalt zich nu al in een prioritering van het nHWBP, die met behulp van de risicobenadering wordt gemaakt. Projecten die vanuit het oogpunt van de risicobenadering niet urgent zijn, komen daardoor voorlopig achteraan in het programma, zodat regretkosten worden voorkomen.

Ik wil voor de komende periode meerdere testcases benoemen, waarin de nieuwe werkwijze wordt beproefd. De lessen die we daaruit trekken worden onder andere benut bij de formele verankering van de nieuwe normen.

Ook is er de komende periode voldoende ruimte om ervaring op te doen met meerlaagsveiligheid in de situaties die hiervoor worden aangedragen vanuit de gebiedsgerichte deelprogramma's van het Deltaprogramma: voor nieuwe situaties waar een aanscherping van het beschermingsniveau wordt overwogen, maar ook binnen de programmering van het nHWBP en mogelijk ook binnen het HWBP-2.

Het is mijn doel om, conform het Nationaal Waterplan, rond 2050 overal aan het nieuwe beschermingsniveau te voldoen, via de nieuwe norm voor waterkeringen en waar wenselijk in aanvulling met maatregelen in laag 2 en 3 (mits deze kunnen worden geborgd). Nergens in Nederland is sprake van een acuut veiligheidsrisico. Immers, we reageren niet op een ramp maar passen ons systeem aan de toekomstige ontwikkelingen aan. Door mee te koppelen met de levenscyclus van een kering en de meest risicovolle plekken als eerste aan te pakken bereiken we de nieuwe normen op de meest doelmatige wijze.

Deltabeslissing Zoetwatervoorziening

Om de sterke economische positie die zoet water ons verschaft te behouden en waar mogelijk te versterken, en tegelijkertijd goed te zorgen voor onze leefomgeving is het nodig dat niet alleen overheden, maar ook gebruikers van zoetwater hun verantwoordelijkheid nemen door te anticiperen op sociaaleconomische en klimatologische ontwikkelingen. Zoals in het Nationaal Waterplan is aangegeven, vind ik het belangrijk om waar mogelijk mee te bewegen met natuurlijke processen.

Dit vraagt om een strategie die zowel gericht is op het oplossen van knelpunten als op het benutten van de bijdrage die zoet water aan de economie kan leveren. Als we Nederland willen voorbereiden op de consequenties van warmere klimaatscenario's waar we op de langere termijn (2100) mee te maken kunnen krijgen, vraagt dit aanpassing van de huidige strategie voor zoet water. Zelfs bij weinig klimaatverandering zijn er op korte termijn (tot 2050) knelpunten (zoals tekort aan zoet water in bepaalde gebieden, toenemende verzilting en uitzakken van grondwaterstanden).

Ik zie het opvangen van de gevolgen van klimaatverandering als een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het Rijk, decentrale overheden en watergebruikers, waarbij een zorgvuldige afweging wordt gemaakt hoe het best met de gevolgen voor de zoetwatervoorziening kan worden omgegaan. Er ligt dus nadrukkelijk ook een verantwoordelijkheid bij gebruikers en regionale waterbeheerders om de mogelijkheden voor meer zelfvoorzienendheid te vergroten. Dit betekent een koerswijziging ten opzichte van de huidige strategie die is gericht op het zoveel mogelijk bedienen van alle gebruiksfuncties. Ik ben verheugd over de bereidheid die de sectoren tonen om zelf aan de slag te gaan via inzet op meer zelfvoorzienendheid en innovaties. Via het Topsectorenbeleid zal ik de mogelijkheden voor innovatie op het gebied van zoet water stimuleren en faciliteren.

Zoals in het Regeerakkoord staat is de zorg voor het waterbeheer een essentiële overheidstaak. De verwachting is dat er in de toekomst een groeiend tekort is aan zoet water voor verschillende functies en de overheid kan niet alles blijven faciliteren. Voor de gebruiker is het belangrijk inzicht te hebben in waar hij wel en niet op kan rekenen en waarop hij zijn investeringen kan baseren. Binnen het Deltaprogramma zal helder worden gemaakt wie waarvoor verantwoordelijk is, nu en voor de lange termijn en dit wordt vastgelegd in een voorzieningenniveau. Het voorzieningenniveau definieert expliciet de taak van de overheid en de daaraan verbonden inspanningen onder normale en extreme omstandigheden. Het markeert daarmee de kaders waarop de gebruiker zijn investeringen kan baseren.

Omdat water niet overal even gemakkelijk beschikbaar is en niet overal een even hoge toegevoegde waarde heeft, zal het voorzieningenniveau deels nationaal zijn en deels gedifferentieerd zijn per regio. Dit met inachtneming van de vitale functies. De uitwerking vraagt belangrijke

keuzes, bijvoorbeeld waar de grens ligt van het faciliteren van de watervraag door overheden en in welke mate deze grens gekwantificeerd kan en moet worden. Voor alle functies is het belangrijk om het tekort aan zoetwater zoveel mogelijk te voorkomen, in plaats van reageren op een watertekort met noodmaatregelen. Het volledig voorkomen van watertekort is echter onmogelijk en dus zal er af en toe waterschaarste zijn. In dat soort gevallen wordt geprobeerd in ieder geval de vitale functies in stand te houden en daarnaast voor alle functies de schade zoveel mogelijk te beperken.

Er wordt in het Deltaprogramma gewerkt aan een investeringsprogramma voor zoet water, met daarin maatregelen voor de korte en lange termijn. Dit gebeurt in gezamenlijkheid met alle betrokken partijen: overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. De regionale bestuurders hebben ambitie op het gebied van economische en duurzame ontwikkeling. Er is grote bereidheid om naar oplossingen te zoeken en zelf een bijdrage te leveren met solidariteit als uitgangspunt.

Er wordt gekozen om de huidige knelpunten aan te pakken via kosteneffectieve maatregelen die het systeem flexibiliseren en minder kwetsbaar maken voor extremen, zonder daarmee lange termijn ambities te blokkeren en maatregelen te nemen die voor de lange termijn gewenste opties openhouden. Voor de lange termijn worden ontwikkelpaden beschreven, die het mogelijk maken adequaat te reageren op klimatologische ontwikkelingen. Belangrijke uitgangspunten bij het inzetten van maatregelen en instrumenten zijn haalbaarheid, betaalbaarheid, samenhang met veiligheid en waterkwaliteit en respect voor de basiswaarden solidariteit, flexibiliteit en duurzaamheid. Daarnaast houden deze maatregelen rekening met natuur en ruimtelijke kwaliteit.

Het rijk heeft een directe beleidsverantwoordelijkheid voor kwantitatief en kwalitatief (grond)waterbeheer, ruimtelijke ordening, kwaliteit van de leefomgeving en de topsector Water. Beleidskeuzes in deze dossiers zijn van belang voor de zoetwatervoorziening. Ik zal zorgen voor koppeling tussen de relevante beleidsdossiers om samenhang te garanderen. Deze koppeling geeft invulling aan de motie Jacobi⁷, waarin de regering wordt verzocht bij de deltabeslissingen de kwaliteit van het zoete water een volwaardige plaats te geven in relatie tot maatregelen in het kwantitatieve waterbeheer.

Internationaal overleg in het kader van de Rijn- en Maascommissie

Mijn voorganger heeft toegezegd u te informeren over het internationale overleg in het kader van de Rijn- en Maascommissie over de onderhandelingen over waterkwaliteit en -kwantiteit. Met de totstandkoming van de EU Kaderrichtlijn Water (2000) en de EU Richtlijn Overstromingsrisico's (2007) hebben de Rijn- en de Maascommissie een belangrijke taak gekregen in de coördinatie bij de uitvoering van beide richtlijnen in de internationale stroomgebieden. Reeds na de hoogwaters van 1993 en 1995 is de bescherming tegen overstromingen onderdeel geworden van het internationale Rijn- en Maasoverleg. Het Actieprogramma Hoogwater Rijn werd aangenomen tijdens een Rijnministersconferentie in 1998 te Rotterdam. Het Actieplan Hoogwater Maas is vastgesteld in 1998 te Namen. Afspraken over de verdeling van het Maaswater in periodes van lage afvoer zijn vastgelegd in een verdrag tussen Nederland en het Vlaamse Gewest van 1995. Het Maasafvoeroverdrag streeft bij lagere debieten naar een afvoer van minimaal 10 m³/s in de Grensmaas. Het onderwerp laagwater maakt ook onderdeel uit van het werkplan van de Maascommissie. De informatieverstrekking bij lage afvoer vanuit Frankrijk

⁷ Kamerstuk 33 400 J, nr. 8.

wordt door de Nederlandse waterbeheerders zeer gewaardeerd. Voor de Rijn bestaat geen afvoeroverdrag. De Internationale Rijncommissie heeft in juli 2012 wel een rapport over de laagwaterperioden in het Rijnstroomgebied in 2011 vastgesteld. Naast meer aandacht voor laagwater gaat de Rijncommissie onderzoeken op welke wijze er tot een verdeling gekomen kan worden van de koelcapaciteit van het Rijnwater in perioden met een verhoogde watertemperatuur en lage afvoer. Samen met andere gevolgen van klimaatverandering voor het Rijnstroomgebied zijn dit onderwerpen voor een Rijnministersconferentie die op 28 oktober 2013 is gepland.

3. Piping en kennis over toetsen en ontwerpen

Waterbeheerders moeten kunnen beschikken over voldoende kennis over het toetsen en ontwerpen van waterkeringen⁸ en op de hoogte zijn van nieuwe inzichten, zoals piping. Uit recent onderzoek blijkt dat piping een grotere invloed kan hebben op de sterkte van waterkeringen dan tot nu toe is aangenomen. Bij piping kan water dat onder de kering doorstroomt zand meevoeren en de sterkte van de kering beïnvloeden. Hier wordt nu al rekening mee gehouden bij het toetsen en ontwerpen van waterkeringen. Om te zorgen dat deze nieuwe kennis op het gebied van piping beschikbaar komt voor toepassing in de praktijk, wordt dit jaar een werkwijzer ontwikkeld voor waterkeringbeheerders die komend jaar hun ontwerpproces starten. Daarnaast zal een team van pipingexperts beschikbaar zijn om bij lopende projecten te adviseren over maatwerkoplossingen. Zo voorkomen we dat we op korte termijn bij deze projecten terug moeten komen vanwege nieuwe pipinginzichten of dat er onnodig forse maatregelen worden getroffen. Tevens gaat het ministerie samen met de waterkeringbeheerders innovatieve oplossingen voor piping ontwikkelen en testen, met als doel om nauwkeuriger te kunnen bepalen waar piping echt een gevaar oplevert en hoe de kans op piping doelmatig is te reduceren. Een concreet voorbeeld is het toepassen van geotextiel bij een dijkversterking binnen het programma Ruimte voor de Rivier.

Het systematisch toetsen van keringen aan de norm en vervolgens versterken waar nodig, blijft de basis voor het beheersen van overstromingsrisico's. Ik wil de overstromingskansnormen zo spoedig mogelijk na het kabinetsbesluit over de deltabeslissingen juridisch verankeren. Bij de ontwikkeling van het nieuwe Wettelijke Toetsinstrumentarium staat de overstromingskans centraal en wordt de meest recente kennis opgenomen. Daarbij wordt ook gekeken naar de mogelijkheid om zogenaamde «voorlanden» mee te nemen in de toetsing op veiligheid, worden de inzichten uit het (praktijk)onderzoek rond piping geïmplementeerd en wordt het toetsen van innovatieve oplossingen ingebouwd. Met het gereedkomen van het Wettelijk Toetsinstrumentarium start vervolgens de nieuwe toetsronde.

Naast het ontwikkelen van het Wettelijk Toetsinstrumentarium wordt bekeken op welke wijze het toetsproces voor zowel de beheerder als de toezichthouder het meest optimaal verloopt. Daarbij wordt nadrukkelijk gekeken naar de manier waarop kennis kan worden gedeeld. Samen met de Unie van Waterschappen zijn kennisplatforms georganiseerd voor keringbeheerders en toezichthouder, om kennis van faalmechanismen en van het toetsinstrumentarium met elkaar te delen en ervaring uit te wisselen. Ook wordt jaarlijks op de landelijke toetsdag met alle partijen ingegaan op de vele aspecten rondom het toetsen van waterkeringen. Tevens streef ik ernaar dat kennis en nieuwe inzichten snel worden meegenomen in het ontwerp van waterkeringen.

⁸ Dit sluit aan bij de motie Holtackers-De Mos (Kamerstuk 33 000 XII, nr. 98), waarin de regering wordt verzocht om de mogelijkheden te onderzoeken tot vergroting van de kennis over toetsing van waterkeringen bij de betrokken overheden.

In het nHWBP, waarin de waterschappen en Rijkswaterstaat samen de verbeteropgave aan de waterkeringen gaan realiseren, zal optimaal gebruik worden gemaakt van elkaars kennis. Door de uitvoeringskennis te bundelen kan ervoor worden gezorgd dat de opgave doelmatig en in een goede prioriteitsvolgorde wordt uitgevoerd. Hierdoor kunnen kosten worden bespaard, kennis en kunde ten volle worden benut en nieuwe kennis worden ontwikkeld.

Dat borging van kennis bij de betrokken overheden belangrijk is bleek ook vorig jaar toen als gevolg van de doorgaande verdieping van de ontgrondingskuilen in de nabijheid van de Oosterscheldekering op diverse plaatsen afschuivingen werden geconstateerd. Voor de Oosterscheldekering zelf leidde dit niet tot problemen. Wel is schade ontstaan aan de bodembescherming in de stroomgaten achter de Oosterscheldekering. Daarnaast bleken door de afschuivingen de aangrenzende dijken op Noord-Beveland niet meer te voldoen aan de hoge eisen die in het kader van de stabiliteit aan deze dijken worden gesteld. Daarom zijn maatregelen uitgevoerd om de stabiliteit van deze dijken op het minimaal vereiste niveau te brengen en verdere schade aan de bodembescherming van de Oosterscheldekering te voorkomen. Dit jaar worden aanvullende maatregelen getroffen om de stabiliteit verder te vergroten en de schade te herstellen. Om in de toekomst dergelijke onverwachte gebeurtenissen te voorkomen wordt het beheer rondom de Oosterscheldekering aangescherpt.

4. Juridische positie van waterschappen bij innovatievraagstukken

Zoals toegezegd ga ik in op het gesprek met de waterschappen over hun juridische positie en gesloten huishouding in relatie tot innovatie.

Waterschappen zijn erg actief in het zoeken naar mogelijkheden om hun taken duurzamer te kunnen uitvoeren en zij hebben daarover met het Rijk een aantal convenanten gesloten. Met name bij de zuivering van stedelijk afvalwater worden processen zodanig innovatief ingericht, dat energie kan worden opgewekt en grondstoffen kunnen worden teruggewonnen. Voorbeelden zijn:

- De levering aan private partijen van reststoffen van het zuiveringsproces die voor hen als grondstof dienen;
- de levering aan woningen en bedrijven van energie uit (effluent)lozingen van gezuiverd afvalwater en uit slibvergisting.

De Unie van Waterschappen heeft mij gevraagd in hoeverre deze activiteiten door waterschappen gelegitimeerd zijn, gezien hun wettelijk vastgelegde gesloten huishouding. Ik heb aangegeven dat ik positief sta tegenover deze innovaties, die bijdragen aan duurzaamheid en doelmatigheid. Ze zijn daarmee ook in lijn met de afspraken uit het Bestuursakkoord Water. Ik zie voor deze activiteiten geen wettelijke belemmeringen, mits ze plaatsvinden in het kader van de uitvoering van de wettelijke taken van de waterschappen, zoals het zuiveren van afvalwater en watersysteembeheer. Ook moet worden voldaan aan de mededingingsrechtelijke regels. Andere mogelijkheden dan hierboven genoemd, worden samen met de Unie van Waterschappen onderzocht.

5. Bezuiniging Deltafonds

In het Regeerakkoord is vastgelegd dat 80% van de resterende investeringsruimte in het Deltafonds vrijgegeven wordt. Dit betekent dat voor de komende kabinetsperiode in totaal ruim € 1,1 mld. beschikbaar is voor nieuwe investeringen (i.e. programmaruimte). Naast deze programmaruimte

uimte resteert er tot en met 2028 nog ca. € 275 mln. als beleidsruimte, waar dit kabinet niet over beschikt.

De korting op het Deltafonds ten gevolge van het Begrotingsakkoord is fors. Er moet in de jaren 2013 tot en met 2028 in totaal een bedrag van € 605 mln. op het Deltafonds worden bezuinigd. In de Begroting 2013 is voor het jaar 2013 hiervan reeds ruim € 17 mln. verwerkt door het vorige kabinet. Tevens is in de Begroting 2013 € 203 mln. verwerkt ten laste van de investeringsruimte. Hierdoor resteert er nog een opgave van € 385 mln. Deze is technisch als minregel verwerkt in de Begroting 2013 en wordt bij Voorjaarsnota ingevuld.

Bij het invullen van de bezuinigingsopgave heb ik ervoor gekozen om het budget voor beheer en onderhoud ongemoeid te laten. Het voornemen is om de bezuinigingsopgave voornamelijk op te vangen door gebruik te maken van de investeringsmiddelen die nog tot en met 2028 beschikbaar zijn. Hierdoor hoeft er op de lopende en geplande projecten niet budgettair gekort te worden. De belangrijkste consequentie van de korting van het Begrotingsakkoord is dat er voor nieuwe investeringen minder middelen beschikbaar zijn, bijvoorbeeld voor aanvullende investeringen die voortvloeien uit de deltabeslissingen. Door de korting resteert er voor dit kabinet slechts beperkte programmaruimte van circa € 0,8 mld. op het Deltafonds tot en met 2028. Hier tegenover staat een forse waterveiligheids- en zoetwateropgave. Hiervan zal een beter beeld zijn als er een besluit is genomen over de deltabeslissingen. Omdat de financiële ruimte beperkt is, zullen we langer over de uitvoering van deze opgave gaan doen. Door het optimaal en innovatief combineren van de opgave hoop ik met de beschikbare middelen de meeste noodzakelijke investeringen ook in de toekomst te kunnen financieren.

Omdat de investeringsmiddelen grotendeels pas na 2023 beschikbaar zijn, zijn kasschuiven nodig voor de invulling van de kortingen. Door nieuwe inzichten in de planningen van een aantal projecten kunnen deze kasschuiven gefaciliteerd worden zonder gedwongen vertraging van projecten. De nieuwe inzichten in de planningen betreffen de volgende projecten. Voor de Markermeerdijken, een project uit het HWBP-2, is in 2011 bij basisrapportage besloten een innovatieve praktijkproef uit te voeren om de sterkte van veenondergrond onder de dijken te testen. Dit leidt tot een gewijzigde planning van dit project.

De projecten versterking van de Afsluitdijk en het inbouwen van pompen in het bestaande sluiscomplex Den Oever (dit was project Extra Spuicapaciteit Afsluitdijk, waarvoor in augustus 2012 een voorkeursbeslissing is genomen) worden vanwege de samenhang geïntegreerd. De versterking van de Afsluitdijk is noodzakelijk om aan de wettelijke veiligheidsnormen te voldoen. Om de waterafvoeropgave uit het IJsselmeer te kunnen waarborgen is gekozen voor het inbouwen van pompen in het bestaande sluiscomplex Den Oever. Volgens de meest actuele planning vindt de realisatie van de Afsluitdijk plaats vanaf 2017. De gereserveerde middelen voor ophoging van de zandsuppleties kust voor de lange termijn waterveiligheidsopgave zullen verschuiven van 2021–2023 naar 2023–2025. Deze middelen waren nog niet in concrete maatregelen vertaald. Dit heeft geen invloed op het onderhoud van de Basiskustlijn. Deze wordt onderhouden conform de huidige praktijk.

De rijksbijdragen aan de waterschapsprojecten van het nHWBP zijn reeds gereserveerd in het Deltafonds tot en met 2028. Naar aanleiding van de vragen over voorfinanciering en bevoorschotting tijdens de Kamerbehandeling van het wetsvoorstel doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming wil ik graag benadrukken dat de jaarlijks beschikbare middelen zijn begrensd. Er zal dus een uitvoeringsvolgorde worden vastgesteld

waarbij het uitgangspunt het optimaliseren van het veiligheidsrendement is. Het programma zal jaarlijks worden vastgesteld. Waar beheerders maatregelen eerder willen uitvoeren dan in het programma voorzien kunnen zij maatregelen in beginsel voorfinancieren. Het waterschap schiet feitelijk het benodigde budget voor en heeft daarmee niet zoals bij een regulier project recht op bevoorschotting maar krijgt de subsidie later betaald op het moment waarop het project gepland stond in het programma. De rentekosten zijn dan voor rekening van de beheerder zoals dat ook binnen het Infrastructuurfonds het uitgangspunt is.

In de brief van de minister van Financiën «Reactie op CPB-cijfers» van 1 maart 2013 staat voorts dat de prijscompensatie naar prijspeil 2013 niet zal worden uitgekeerd. In de brief is aangegeven dat dit een besparing oplevert van € 0,7 mld. in 2014 op de gehele Rijksbegroting. Het Deltafonds kent een planperiode van 2013 tot en met 2028. Hierdoor heeft het niet uitkeren van de prijscompensatie een structureel effect. Naar verwachting kan de impact voor het Deltafonds daarom optellen tot ca. € 270 mln. voor de totale periode tot en met 2028.

Zoals ik u al heb geïnformeerd in mijn brief van 12 april jl., is bij het Sociaal Akkoord van 11 april afgesproken dat in augustus opnieuw wordt gezien of het pakket van voorgenomen bezuinigingen van 1 maart noodzakelijk is.

In totaal staat er in het Deltafonds circa € 9 mld. gereserveerd voor de lopende realisatieprojecten en de projecten in voorbereiding in de periode van 2013 tot en met 2028. In dat kader kan ik u nog melden dat mijn voorganger op 2 november jl. een MIRT voorkeursbeslissing heeft genomen om de waterveiligheid in het gebied Ooijen-Wanssum te vergroten. Het Rijk trekt maximaal € 135 mln. uit voor waterveiligheid, waarvan € 10 mln. uit het project Maaswerken en € 125 mln. uit het Deltafonds vanaf 2021. De regio stelt € 75 mln. beschikbaar voor gebiedsontwikkeling.

Tot slot

Ik hecht eraan om nogmaals te benadrukken hoe belangrijk het is dat we ons er bewust van zijn dat we in een delta leven. Met alle betrokken partijen werken we aan een leefbare en veilige delta. Dit werk stopt nooit; we moeten samen blijven werken om onze delta goed beveiligd te houden en te blijven zorgen voor voldoende zoet water, van een goede kwaliteit.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus