

Hoe gaan we in Nederland om met het overstromingsrisico?

Nederland heeft een uniek systeem om de bescherming tegen overstromingen op een hoog niveau te houden. We noemen dit het 'bouwwerk hoogwaterbescherming'. Beschermen tegen hoogwater kan op verschillende manieren: door overstromingen zoveel mogelijk te voorkomen (preventie) en door de gevolgen te beperken. In Nederland ligt het accent op preventie.

Centraal in het bouwwerk staan daarom de primaire waterkeringen die Nederland beschermen tegen grote overstromingen vanuit zee, de grote meren en de grote rivieren. Het bouwwerk bestaat uit een reeks activiteiten die veelal geborgd zijn in de wet. In een stevig verband houden ze het overstromingsrisico op een aanvaardbaar niveau.

Het bouwwerk op hoofdlijnen

Het fundament van het bouwwerk hoogwaterbescherming bestaat uit twee hoofdactiviteiten voor de waterkeringen: de doorlopende zorgplicht voor waterkeringen en het versterken van waterkeringen. De verbindende schakel is de beoordeling: is de overstromingskans van de waterkering niet te groot?

Als uit de beoordeling blijkt dat de kans op een overstroming door een falende waterkering te groot is, is ingrijpen geboden. Meestal vindt een dijkversterking plaats, maar soms is ook veiligheidswinst te bereiken in het onderhoud van de kering, het watersysteem of de crisisbeheersing.

Van normen naar omgevingswaarden

Overstromingen zijn nooit volledig uit te sluiten. Daarom heeft Nederland afgewogen welk overstromingsrisico in ons land aanvaardbaar is, ook gelet op andere risico's die we hier lopen. Dit was het resultaat: de kans dat iemand overlijdt door een overstroming mag maximaal 1:100.000 per jaar zijn. Dit is het basisbeschermingsniveau. Op sommige plaatsen moet die kans nog kleiner zijn: waar veel mensen wonen, de economische waarde groot is of een bijzonder kwetsbaar object staat. Uit het aanvaardbare risico is afgeleid wat de kans op een overstroming in een bepaald gebied mag zijn. En die kans is weer vertaald in eisen aan omringende primaire waterkeringen. In de Waterwet heet deze eis de norm, in de Omgevingswet spreken we van omgevingswaarde. De kansen gelden sinds 2017. In 2050 moeten alle keringen aan hieraan voldoen.

Technisch detail: voor bepaalde keringen geldt geen overstromingskans, maar een faalkans. Dit gaat vooral om keringen die een 'voorliggende verdedigingslinie' vormen, zoals de Afsluitdijk.

De samenhang in het bouwwerk (plaat 1)

Iedere activiteit van het bouwwerk hoogwaterbescherming is essentieel voor de waterveiligheid. Minstens zo essentieel is dat we de verschillende activiteiten in samenhang uitvoeren: met het geheel van activiteiten houden we het overstromingsrisico op orde.

Zorgplicht

Met de Omgevingswet in zicht komt een nieuw element centraal te staan in de zorgplicht: monitoring. Het doel is dat de beheerder van de waterkering continu inzicht heeft in de veiligheid van de kering door alle informatie te verzamelen die daar relevant voor is. Die informatie bestaat uit nieuwe kennis uit onderzoeken en rapportages, maar vooral ook uit de praktijkkennis van de mensen die de waterkeringen en het voorliggende hoofdwatersysteem onderhouden en beheren. Zij zien in het veld hoe de kering erbij ligt, in normale omstandigheden en bij hoogwater, en wat aandacht vraagt. Ook de voorbereiding op crisisbeheersing bij overstromingen is een bron van informatie.

Uit de monitoring kan blijken dat de veiligheid van een waterkering mogelijk significant veranderd is, bijvoorbeeld op grond van nieuwe inzichten of door veroudering van de kering, bodemdaling of toegenomen belasting op de kering door klimaatverandering. Dan voert de waterkeringbeheerder een beoordeling uit van de veiligheid van de kering (zie hieronder). Beoordelen gebeurt ten minste eens per twaalf jaar.

Ieder jaar stelt de waterkeringbeheerder een veiligheidsrapportage op: een actueel en integraal veiligheidsbeeld van de primaire waterkeringen in het beheergebied. Deze rapportage geeft richting aan de activiteiten van de zorgplicht: crisisbeheersing, beheer en onderhoud van de keringen en het hoofdwatersysteem en monitoring.

Beoordelen

Tot 2023 vond eens in de zes jaar een landelijke beoordeling van alle primaire waterkeringen plaats. Dat is veranderd. In 2023 start een nieuwe beoordelingsperiode. De keringbeheerder voert een beoordeling uit zodra er aanleiding is om het eerdere oordeel te herzien. En anders ten minste eens in de twaalf jaar.

De beoordeling bestaat uit het bepalen van de overstromings- of faalkans van een dijktraject. Op welke manieren een kering kan falen, hangt af van de omstandigheden. Daarom is iedere beoordeling maatwerk. De keringbeheerder kan gebruik maken van methoden en modellen uit het Beoordelings- en Ontwerpinstrumentarium, maar mag ook andere methoden en modellen gebruiken. Als de daadwerkelijke faalkans of overstromingskans groter is dan de omgevingswaarde, zijn maatregelen nodig. Dat kunnen maatregelen binnen de zorgplicht zijn, maar vaak begint dan het traject van versterken.

Aan het eind van de twaalfjaarlijkse beoordelingsperiode stelt de waterkeringbeheerder een verslag op over de algemene waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen in het beheergebied, inclusief de resultaten van de monitoring en de beoordelingen, lopende versterkingen en andere maatregelen om aan de omgevingswaarde te voldoen. Op basis daarvan doet de minister verslag aan de Eerste en Tweede Kamer.

Versterken

Als een dijktraject is afgekeurd, brengt de keringbeheerder in kaart hoe de veiligheidsopgave zich in de loop van de tijd ontwikkelt en welke overige omgevingsopgaven spelen. Met deze informatie wordt de dijkversterking ingebracht in het Hoogwaterbeschermingsprogramma (als de kering in beheer is bij een waterschap) of het programma Rijkskeringen (als de kering in beheer is bij het Rijk). Vervolgens vindt een check plaats: voldoet de voorgestelde dijkversterking aan de wettelijke voorwaarden van deze programma's? Als dat het geval is, krijgt de dijkversterking een plaats in de programmering. Urgente versterkingen krijgen daarbij prioriteit.

Zodra de dijkversterking aan de beurt is, werkt een projectteam een oplossing en een ontwerp uit. Als het om een kering van het waterschap gaat, wordt vastgesteld voor welke onderdelen van het ontwerp middelen uit het Hoogwaterbeschermingsprogramma beschikbaar zijn. Een waterschap kan vooruitlopend op de programmering beginnen door de kosten voor het ontwerp en de uitvoering voor te financieren uit eigen middelen. De versterkte dijk is het nieuwe uitgangspunt voor de zorgplicht.

Wie doet wat: verantwoordelijkheden (plaat 2)

In het bouwwerk hoogwaterbescherming werken verschillende partijen samen. De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is systeemverantwoordelijke voor 'droge voeten' in Nederland. De minister geeft daar invulling met wetgeving, instrumenten en geld en verslagen aan de Tweede Kamer.

De beheerders van de primaire waterkeringen nemen het overgrote deel van de activiteiten voor de hoogwaterbescherming op zich. In de meeste gevallen gaat het om een waterschap, soms om Rijkswaterstaat. Voor de crisisbeheersing vervullen de veiligheidsregio's een centrale rol. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt toezicht op de invulling van de zorgplicht en de monitoring.

Wie betaalt: financiering (plaat 3)

De verantwoordelijkheden vormen de basis voor financiering. De activiteiten van het waterschap worden gefinancierd uit de waterschapsbelasting, de activiteiten van Rijkswaterstaat, het ministerie van IenW en de ILT uit de rijksbegroting. Dijkversterkingen vormen een hoge kostenpost in de hoogwaterbescherming. Het voorkomen van een overstroming dient niet alleen een lokaal of regionaal belang, maar ook een landelijk belang. Daarom geldt voor dijkversterkingen in het Hoogwaterbeschermingsprogramma een verdeelsleutel: 50% komt van het Rijk, 40% van de gezamenlijke waterschappen en 10% van het betreffende waterschap. Activiteiten van de veiligheidsregio worden betaald uit het gemeentefonds.

Wie zorgt voor kennis en innovatie (plaat 4)

Het bouwwerk hoogwaterbescherming biedt ons veiligheid, maar vraagt ook grote inzet en budgetten. Daarom werken de verantwoordelijke partijen samen met kennisinstellingen en marktpartijen aan innovaties en nieuwe kennis om de veiligheid efficiënter, goedkoper en duurzamer in stand te houden. Het Expertise Netwerk Waterveiligheid draagt hieraan bij door gevraagd en ongevraagd advies te geven.