

# Advies

## van de Wetenschappelijke Klankbordgroep bij de 70%-versie van het eindadvies van de Beleidstafel Wateroverlast en Hoogwater

12 oktober 2022

Geachte leden van de Beleidstafel,

Dit advies is naar aanleiding van versie 0.7 van het Eindadvies Beleidstafel Wateroverlast en Hoogwater van 15 september 2022 opgesteld door de Wetenschappelijke Klankbordgroep (WKG). De WKG is gevraagd te kijken naar: 'State of the Art', Fit for Purpose, Integraliteit en consistentie, volledigheid (kennisvragen & adviezen) en kennislacunes.

De WKG heeft gekeken naar de inhoud van de aanbevelingen en het advies in zijn totaliteit. Er worden eerst algemene aandachtspunten gegeven waarna er meer op de inhoud van de aanbevelingen van de Beleidstafel wordt ingegaan.

### Algemeen

De WKG is positief over het verrichte werk van de Beleidstafel en de hoofdlijnen en richting van het advies. Het is goed dat verschillende overheden en betrokkenen samenwerken in dit veelomvattende dossier en zaken samen oppakken. Gelet op de ingrijpende gebeurtenissen van 2021, en de toenemende en breed gevoelde noodzaak om water en bodem meer sturend te maken, is er nu een belangrijk momentum om veranderingen te realiseren. Hoe willen we omgaan met waterveiligheid, wateroverlast en klimaatverandering en wat is de rol van water er ruimte hierin?

Het advies dekt veel belangrijke punten af en er is gebruik gemaakt van de beschikbare kennis. De uitbreiding van meerlaagsveiligheid met 'herstel' en 'waterbewustzijn' wordt door de WKG ondersteund en wordt gezien als een passend kader. Waak overigens voor een te antropocentrische benadering die alleen op de gebouwde omgeving focust. Ook schade aan natuur dient voorkomen en wanneer nodig hersteld te worden.

De WKG vindt echter ook dat in dit advies omzichtigheid doorklinkt als het gaat om het meer dwingend en verplichtend sturen. Het advies bevat diverse oproepen om die richting op te gaan maar is terughoudend om daar consequenties aan te verbinden, zeker op de korte termijn. De WKG vindt dat een gemis en roept op tot meer doortastendheid en om de tamelijk vrijblijvende aanpak in te ruilen voor een meer verplichtende. Hiervoor mist de WKG focus in het advies. Het moet concreter en gericht, waarmee de kans op daadwerkelijk toepassen groter wordt. Hiervoor heeft de WKG de volgende aanbevelingen:

- Maak duidelijk wat het belangrijkste resultaat is van de Beleidstafel en wat er door implementatie van het advies zal worden bereikt en veranderd. De WKG mist ook aandacht voor de haalbaarheid en de implementatie van de plannen. Veel adviezen hebben bijvoorbeeld betrekking op gemeentes. Wat betekent dat voor ze? En hebben ze er het geld, capaciteit en kennis voor?

- Het advies bevat een veelheid aan aanbevelingen van zeer verschillende aard en met overlap. Breng structuur en focus aan door per laag van de meerlaagsveiligheid de belangrijkste punten aan te geven. Kijk goed naar het Vlaams tienpuntenplan dat is opgesteld naar aanleiding van het hoogwater<sup>1</sup> en neem waar mogelijk aanbevelingen over.
- Er worden nu aanbevelingen gedaan door de overheid aan de overheid. Formuleer een aanbeveling als een actie.
- Een blijvend dringende aanbeveling van de WKG is een goede definitie te geven van gebruikte begrippen zoals klimaatrobuust en risicogestuurd. Geef uitleg waar dat nodig is. Op dit moment is dat in het rapport niet duidelijk en niet altijd consistent.

### Kennis

De Beleidstafel stopt eind 2022. De WKG ziet met name rond de sponswerking, watersystemen normering en inzet meerlaagsveiligheid vragen die moeten worden geadresseerd. Er is behoefte aan een kennisagenda en een procedure hoe deze wordt opgesteld. Denk aan een onderzoeksprogramma zowel voor toegepast onderzoek (looptijd ~1 jaar) als langere termijn academisch onderzoek (looptijd meerdere jaren) in samenwerking met NWO. Zo kan de kracht van kennisinstellingen (universiteiten, Deltares) beter worden benut om meer inzicht en betere en efficiëntere toekomstige oplossingen te genereren om te kunnen omgaan met zowel extreme neerslag als droogte.

### Inhoudelijke aandachtspunten

De WKG heeft een aantal aandachtspunten die zijn weergegeven in onderstaande tabel. Een aantal specifieke punten wordt nader toegelicht in de tekst eronder.

Laag	Nummer	Belangrijke punten
Waterbewustzijn	0	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Adaptatie is een gezamenlijke opgave. Stel hiervoor naar Vlaams voorbeeld 'gebiedscoalities' samen. Daarnaast vraagt het om een bindende regierol van een gezaghebbende maar ook onafhankelijke partij zoals de Deltacommissaris.</li> <li>b. Benut het instrumentarium van de Omgevingswet om de ruimtelijke dimensie van meerlaagsveiligheid vast te leggen.</li> <li>c. Informeer burgers en bedrijven in het regionale systeem over overstromingsrisico's en zet in op klimaatlabel.</li> <li>d. Zet in op ontwerpend onderzoek en meerjarig kennisprogramma via NWO.</li> </ul>
Preventie en gevolgbepanking	1 en 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Sponswerking is belangrijk, maak doelen concreet. Zoek hiervoor regionaal de balans tussen bergen, vasthouden, afvoeren.</li> <li>b. Geef aan waar of wanneer gevolgbepanking een goede maatregel is.</li> <li>c. Verduidelijk onderscheid waterveiligheid en wateroverlast en wat dit betekent voor de normering en de governance.</li> </ul>
Crisisbeheersing	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Verbeter (grensoverschrijdende) hoogwaterwaarschuwing.</li> </ul>

<sup>1</sup> 'Weerbaar Waterland', Advies van het expertpanel hoogwaterbeveiliging aan de Vlaamse Regering, juli 2022, [VMM adviseert mee voor Weerbaar Waterland — Vlaamse Milieumaatschappij](#)

Laag	Nummer	Belangrijke punten
Herstel	4	a. Werk 'Build Back Better' beter uit. Dit is meer dan alleen een zaak voor verzekeraars, juist ook de overheid zal moeten bijdragen.

### **Waterbewustzijn [laag 0]**

Bewustwording gaat verder dan het informeren en opleiden van burgers, ook overheden zijn nog onvoldoende waterbewust. Het gaat over de onderliggende voorwaarden om te kunnen werken volgens het principe van meerlaagsveiligheid en daarmee ook over 'governance' en kennisontwikkeling.

#### *Governance:*

Bij dit vraagstuk is niet alleen waterbeleid, maar juist ook ruimtelijk beleid cruciaal. Zet de Omgevingswet optimaal in en verbreed de Deltaprogramma-aanpak en zorg dat fondsen (bijvoorbeeld het Deltafonds) toereikend zijn om ook investeringen in ruimtelijke adaptatie te financieren. In Vlaanderen wordt gewerkt met zogenaamde gebiedscoalities die gezamenlijk plannen en concrete (gekwantificeerde) afspraken maken rondom bijvoorbeeld waterberging en sponswerking. De WKG raadt aan soortgelijke constructies in Nederland te ontwikkelen.

Veel aandacht is voor het helder definiëren van rollen en verantwoordelijkheden. De WKG vindt het echter van belang om te onderkennen dat partijen onderdeel vormen van ketens waarin zij wederzijds afhankelijk zijn. Daarbij is het minstens zo belangrijk om te stimuleren dat partijen verder kijken dan hun eigen schakeltje en willen meedenken en meebewegen met andere partijen als de situatie daarom vraagt. Beloon en stimuleer ook dat partijen iets doen wat ten goede komt aan een andere partij. Het vraagt ook om open, interactieve planprocessen en ruimte voor dialoog. Ook als het gaat om toch wel technische exercities als stresstesten en risicoanalyses.

Adaptatie is een gezamenlijke opgave, wat vraagt om een bindende regierol van een gezaghebbende maar ook onafhankelijke partij zoals bijvoorbeeld de Deltacommissaris [0a].

#### *Bewustwording en informatie:*

Informeel mensen over de risico's, dus de kansen op en de aard van de dreiging van hoogwater. Nu wordt aanbevolen om dat in buitendijks gebied in het primaire systeem te doen. Juist langs regionale systemen is het belangrijk om burgers en bedrijven te informeren omdat daar de kansen op overstroming relatief groot zijn, en de risico's bij de doelgroepen niet breed bekend zijn. De WKG stelt dan ook voor aanbeveling 5 langs deze lijnen te verbreden dus juist ook mensen en bedrijven te informeren over de risico's op wateroverlast en in het regionale watersysteem. Gebruik voor communicatie passende middelen en instrumenten, zoals risicokaarten. Beloon het aanpassen via het 'klimaatlabel' voor huizen en bedrijven zoals in Vlaanderen (groenblauwpeil), en verken hierbij ook de integratie met het energielabel. De WKG is van mening dat het definiëren van wat vitale en kwetsbare infrastructuur is (aanbeveling 18) op korte(re) termijn mogelijk moet zijn.

#### *Kennisontwikkeling via ontwerpend onderzoek:*

Gebruik 'ontwerpend onderzoek' om het verbrede meerlaagsveiligheidsconcept op ruimtelijke implicaties te doorgronden, sectorale kennis gebiedsgericht te verbinden en de kennisagenda aan te vullen. Betrek hierbij de praktijkkennis van betrokkenen, zoals veiligheidsregio's en beheerders van vitale en kwetsbare functies. Output kan vervolgens concrete invulling en handelingsperspectief bieden in gebiedsplannen en strategieën voor klimaatadaptatie. Door gebiedspartijen in de planvorming te betrekken neemt ook het waterbewustzijn toe en weten direct betrokkenen zich gehoord en erkend.

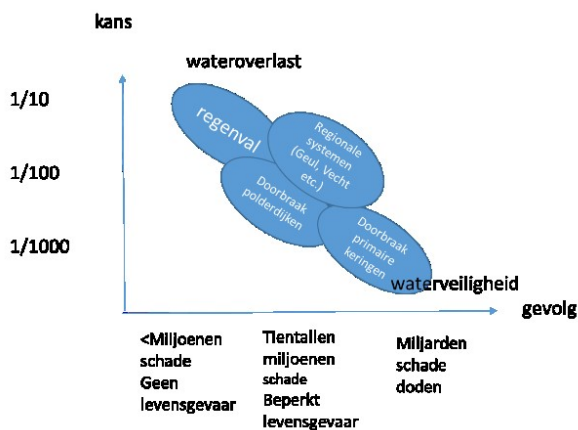
## Preventie en gevolgenbeperking [laag 1 en 2]

### Risicobenadering en normering:

De aanbeveling 7 "verbreed aanpak normering wateroverlast naar meer risicogericht" is niet helder. Wat wordt hiermee bedoeld en beoogd?

Normering in het waterdomein is er om door de maatschappij vastgestelde acceptabele risico's vast te leggen. Dit gebeurt nu middels de kans op een overstroming c.q. wateroverlast door eisen te stellen aan het watersysteem. Waterveiligheid gaat over de primaire keringen en grote overstromingen met kleine kans, levensgevaar en veel schade, en heeft een centrale (landelijke) governance. Wateroverlast gaat over gebeurtenissen door regenval of regionale systemen die relatief vaker voorkomen en minder schade geven. De regie ligt hier veel meer regionaal. Het gaat dus om de grootte van het risico en dus de strengheid van de norm en de wijze van governance en financiering. Dit kan duidelijker worden uitgelegd in het rapport (hoofdstuk 2).

Daarnaast is er in het regionale systeem sprake van een overschrijdingskansnorm in plaats van een overstromingskansnorm zoals in het primaire systeem. De WKG geeft mee om verder te verkennen of ook voor het regionale systeem overgestapt kan worden naar overstromingskansen.



De WKG geeft hierbij twee adviezen mee:

- 1) Ga na of de lokale normering voor wateroverlast en regionale systemen past bij het risicoprofiel. De Geul valt in het regionale systeem, maar de gevolgen van de overstroming waren omvangrijk, waarbij er ook sprake was van gevaar voor mensenlevens. De vraag is of de huidige normen van 1 op 25 per jaar langs de Geul passend zijn.
- 2) De gescheiden systemen en verantwoordelijkheden mogen er niet toe leiden dat ruimtelijke planvorming en watersystemen niet goed zijn afgestemd. Een voorbeeld betreft de problematiek bij Bunde en Meersen waar het regionale systeem van de Geul uitkomt in de Maas en er in 2021 veel schade was doordat het water van de Geul niet kon afstromen in de Maas.

In regionale systemen is de kans op een overstroming c.q. wateroverlast relatief hoog en kan worden gedacht aan eisen ten aanzien van aanlegniveau's, grondgebruik en wateropvang om de gevolgen hiervan te beperken (laag 2).

### Sponswerking en water vasthouden:

De 'sponswerking van een landschap' verbeteren kent meerdere facetten: infiltratie in de bodem verbeteren door niet af te dekken; het watervasthoudend vermogen van de bodem verbeteren door aanpassingen in

agrarisch bodembeheer; en het vasthouden van oppervlaktewater in allerlei vormen. Maak de doelen concreet, een mooi voorbeeld is de verplichting die in Vlaanderen is gesteld bij ieder nieuw huis voor een waterput van 7,5 - 10 kubieke meter, en haal eventuele belemmeringen weg. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat er door het vasthouden van water in de bodem meer overlast ontstaat benedenstrooms en is er daardoor strikt genomen sprake van afwentelen. Een te strikte hantering van het niet-afwentelen principe kan dus belemmerend werken voor noodzakelijke klimaatadaptatiemaatregelen. Een afwegingskader is nodig om per locatie te kunnen beslissen welke risico's van wateroverlast acceptabel zijn, gegeven de baten die het bovenstrooms bergen van water met zich meebrengt.

De WKG ziet juist op dit vlak noodzaak van nader onderzoek naar wat de juiste maatregelen zijn. In de inleiding van het advies staat op pagina 8 "...de intensiteit, duur en omvang van extreme neerslag maakt dat het nog meer van belang is om water daar vast te houden waar het valt." Dit is niet per se juist; immers als al het water tijdens extreme regenval tijdig kan worden afgevoerd is er niks aan de hand. Het gaat om een balans tussen afvoeren ten tijde van extreme neerslag en vasthouden ter voorkomen van extreme droogte. Waar deze ligt is voor ieder gebied anders. Het gaat om maatwerk dat onderbouwd moet worden door (hydrologische ) gebiedsanalyses.

#### *Gevolgenbeperking:*

Voor de invulling van de bovenregionale stresstesten (aanbeveling 11 & 12) is het gebruik van de "waterbom" uit zomer 2021 sprekend en communicatief helder. Echter, de WKG is van mening dat het van belang is om verschillende scenario's met verschillende herhalingstijden en verschillende omstandigheden zoals winter- en zomersituatie vanwege de vegetatie, passend bij het gebied mee te nemen in de stresstesten. Zo kan rekening worden gehouden met omstandigheden die lokaal van grote invloed zijn zoals de zeewaterstand in het noorden en westen van Nederland. De standaards voor stresstesten kunnen met experts uit de meteorologische en waterwereld worden ingevuld in richtlijnen.

De WKG beveelt daarnaast aan om te zoeken naar manieren om makkelijker kansen te verzilveren. Veel maatregelen, zeker die een ruimtelijke-orderingkarakter hebben, hebben veel bredere impact dan bescherming tegen teveel of te weinig water. Kijk daarom bij de besluitvorming over maatregelen naar de bijdrage aan meerdere doelen. Een mooi voorbeeld zijn de koppelkansen overstromingsbeheer – droogtebeheer – erosiebeheer – waterkwaliteitsbeheer – natuurbeheer zoals expliciet benoemd in het Vlaamse rapport.

#### **Waarschuwen [laag 3]**

Aanbeveling 13 "betrek regionale watersysteem bij de crisisvoorbereiding ...". De WKG mist duidelijke en dringende adviezen ten aanzien van de verbetering van waarschuwing voor overstroming. Tijdens de zomer van 2021 is in ons eigen land en de buurlanden gebleken dat tijdige waarschuwing cruciaal is om schade en verlies aan mensenlevens te voorkomen. Ook kwam naar voren dat juist voor regionale systemen de beschikbare tijd kort is, en dat hier tijdige waarschuwing nodig is en dat dit beter kan. Voor grensoverschrijdende systemen zoals de Geul is het noodzakelijk juist op deze waarschuwing internationaal samen te werken. Dit punt krijgt nog onvoldoende aandacht in de aanbevelingen 20 en 21 rondom internationale samenwerking.

#### **Build Back Better [laag 4]**

In het advies wordt voor het klimaat-robust herstel (aanbeveling 15) alleen verwezen naar de verzekeraars. Dit zal naar verwachting niet veel helpen bij een toekomst-robust herstel. Juist de overheid moet richtlijnen opstellen en draagt ook grotendeels financieel bij aan het herstel. Het klaar hebben liggen van een visie op

hoe dit moet is hierbij van belang. Ook daarvoor is het doordenken van alle aspecten van meerlaagsveiligheid door middel van ontwerpend onderzoek en vertaling naar ruimtelijk beleid (zie 'laag 0') en gevolgbeperking van belang. De ontwikkelde richtlijnen voor benodigde maatregelen per laag (bijvoorbeeld eisen aan bebouwing in bepaalde risicozones) kunnen benut worden bij herstel.

Met vriendelijke groet,

Bas Jonkman, voorzitter van de WKG

## **Samenstelling van de Wetenschappelijke Klankbordgroep**

Prof. Dr. Ir. S.N. (Bas) Jonkman (TUD); waterkeringen (tevens kerngroep lid ENW), voorzitter

Prof. Dr. M.M. (Martha) Bakker (WUR); hoogleraar Landgebruiksplanning.

Prof. Dr. A.M.G. (Albert) Klein Tank (Met Office Hadley Centre); klimaat.

Prof. Dr. M.W. (Arwin) van Buuren (Erasmus Universiteit); bestuurskunde.

Dr. Ir. J.M. (Jannemarie) de Jonge (College van Rijksadviseurs), Rijksadviseur Fysieke leefomgeving.

Prof. Dr. P. (Patrick) Willems (Universiteit Leuven); hydrologie, internationaal.

Prof. Dr. Ir. S.J.M.H. (Suzanne) Hulscher (UT); rivieren (tevens kerngroep lid ENW).