

Advies

Reflectie op de briefadviezen van de deltagcommissaris: woningbouw en klimaatadaptatie gezien vanuit waterveiligheid

Advies nummer 4 van 27 maart 2023

Aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Directoraat-generaal Water en Bodem
De heer drs. J.H. Slootmaker
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Geachte heer Slootmaker,

Naar aanleiding van twee briefadviezen van de deltagcommissaris (DC) van 1 september en 3 december 2021 over woningbouw en klimaatadaptatie heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat op 30 maart 2022 een verzoek ingediend bij het Expertise Netwerk Waterveiligheid (ENW) om een reflectie te geven op deze briefadviezen, en zich uit te spreken over de relatie tussen ruimtelijke ontwikkeling en waterveiligheid - nu, en in de toekomst. Het ENW wil met de reflectie in dit advies een bijdrage leveren aan de maatschappelijke discussie over dit onderwerp en aanknopingspunten bieden voor beleid om de benodigde keuzes te maken. In dit advies gaat het ENW in op de relatie tussen woningbouw en waterveiligheid in delen van Nederland die gevoelig zijn voor overstromingen. De reflectie neemt waterveiligheid (catastrofale overstroming met heel veel schade en vele slachtoffers) als centraal uitgangspunt, maar gaat ook in op het onderwerp wateroverlast (natte voeten en materiële schade).

Als hoofdboodschap van dit advies wil het ENW graag meegeven:

Waterveiligheid vraagt in toenemende mate om grote investeringen en inspanningen, met een grote impact op de ruimtelijke ordening en ecologie. Als deze inspanningen geleverd blijven worden, is er op dit moment vanuit waterveiligheid geen aanleiding om grootschalige woningbouw in reeds beschermde gebieden te beperken. Wel zal door klimaatverandering wateroverlast toenemen en is het van belang hiermee rekening te houden bij de ruimtelijke inpassing en uitvoering van nieuwbouw.

Klimaatverandering en zeespiegelstijging zijn een reëel en urgent probleem. In dit advies richt het ENW zich binnen dit bredere vraagstuk op klimaatadaptatie en waterveiligheid. Het veranderende klimaat vraagt om een langetermijnstrategie die ons laaggelegen land leefbaar en bewoonbaar houdt. Het is op voorhand niet duidelijk wat deze strategie zal moeten zijn, en of het daarin ook verstandig is om terughoudend te zijn met het aanwijzen van locaties voor grootschalige woningbouw in laag Nederland.



Waterveiligheid is nauw verwant aan het tempo en de omvang van zeespiegelstijging. De onzekerheden daarvan zijn op lange termijn groot, met name na het jaar 2100. Het is voor het ENW duidelijk dat het van groot belang is om de kwetsbare gebieden te beschermen tegen catastrofale overstromingen met vele slachtoffers (waterveiligheid) en om de risico's van wateroverlast door lokale regenval te beperken (natte voeten). Het inschatten van de overstromingsrisico's (op basis van overstromingskansen en gevolgen van een overstroming) vormt sinds het advies van de Deltacommissie in 1954 de rationele basis van het waterveiligheidsbeleid. Op grond hiervan wordt een maatschappelijke balans gevonden tussen het accepteren van risico's en het reduceren van risico's en worden keuzes gemaakt voor normering en investeringen in waterveiligheid. De relatie tussen ruimtelijke ontwikkelingen en waterveiligheid is op dit moment nagenoeg afwezig: door de adequate bescherming kan in nagenoeg elke polder gebouwd worden en zijn er vooralsnog nauwelijks richtlijnen voor de wijze waar en waarop wordt gebouwd in polders of beekdalen. De vraag is of dat anders moet worden in de toekomst.

Om een antwoord te vinden heeft het ENW – naast een eigen analyse – zeven experts met verschillende perspectieven op dit onderwerp geïnterviewd om kennis te nemen van hun visie op de toekomst van Nederland. Er bestaat binnen deze groep consensus dat we alles op alles moeten zetten om laag Nederland zo lang mogelijk bewoonbaar en leefbaar te houden. Ook bestaat consensus over de noodzaak voor een langetermijnvisie op de manier waarop Nederland moet anticiperen op de effecten van klimaatverandering op waterveiligheid en wateroverlast. Wel vindt een deel van de geïnterviewden dat terughoudendheid nodig is voor nieuwbouw in laag Nederland, vanwege grote onzekerheden in de klimaatverandering (vanuit het voorzorgprincipe). Het andere deel van de geïnterviewden deelt deze terughoudendheid niet.

Het ENW wil de volgende zes punten en adviezen meegeven in het maatschappelijk debat:

1. Huidige leefgebieden blijven beschermen

Bij alle geïnterviewden bestaat grote consensus dat we bestaande woonkernen zo lang mogelijk blijven beschermen. In de huidige strategie worden in het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) veranderende klimaatomstandigheden meegenomen in de ontwerpen van de waterkeringen waarmee uiterlijk in 2050 wordt voldaan aan de beschermingsnormen. Naar verwachting zullen deze normen ook bij een verdere zeespiegelstijging in de komende 100-150 jaar houdbaar zijn (zie ook punt 2).

2. Waterveiligheid is geen reden om nieuwbouw te beperken

Zolang we de bescherming op orde kunnen houden geeft waterveiligheid geen aanleiding om nieuwe bebouwing in reeds beschermde gebieden te beperken. Deze gebieden moeten immers ook al vanwege het intensieve landgebruik beschermd worden. Ook in een eerder advies heeft het ENW geconcludeerd dat de 'huidige normen nog lange tijd houdbaar zijn, naar verwachting in elk geval tot een scenario met twee meter zeespiegelstijging.'¹ De meest recente algemene klimaatscenario's van het IPCC en het KNMI laten zien dat twee meter zeespiegelstijging waarschijnlijk pas over meer dan 150 jaar zal optreden. Dit betekent dat de komende generaties vanuit waterveiligheid geen rekening hoeven te houden met grootschalige beperking van nieuwbouw in laag Nederland. Bescherming tegen zulke omstandigheden zal wel een grote inspanning vereisen en de benodigde ingrepen zullen aanzienlijke ruimtelijke, ecologische en maatschappelijke effecten hebben. In de buurt van waterkeringen zal het gebrek aan ruimte vanwege aanwezige bebouwing een knelpunt kunnen vormen voor versterkingsoperaties. Wel kan het vanwege wateroverlast of andere functies (natuur, waterberging) wenselijk zijn om bij nieuwbouw nu al passende maatregelen te nemen in nieuw te ontwikkelen gebieden die gevoelig zijn voor overstromingen. Voor al deze ontwikkelingen zijn passende regionale plannen en een nationaal 'Plan voor Nederland' met uitgewerkte ontwerpen nodig, die er nu nog niet zijn. Het ENW beveelt aan om in elk geval voor de eerste voorziene knelpunten (zoals de Rijn-Maas-

¹ (Expertise Netwerk Waterveiligheid, 2019). Advies Houdbaarheid Nederlandse waterveiligheidsstrategieën bij versnelde zeespiegelstijging, 21 november 2019, <https://www.enwinfo.nl/adviezen/advies-houdbaarheid-nederlandse/>.



Scheldemonding en de Zuidwestelijke Delta) multidisciplinaire kennis in te zetten om strategieën voor het watersysteem uit te werken waarin de effecten voor maatschappij, ruimtelijke ordening, ecologie en economie inzichtelijk worden.

3. Beslissingen met de risicobenadering onderbouwen

De risicobenadering is en blijft goed bruikbaar voor het waterveiligheidsbeleid, ook in een veranderend klimaat. Het ENW beveelt aan om voor elk gebied een onderbouwd risicoprofiel² te maken, waarin kansen en waterdieptes van wateroverlast en grote overstromingen in één analyse weergegeven worden, voor huidige en toekomstige situaties. Door klimaatverandering neemt de onzekerheid bij de schatting van de kans op een overstroming voor toekomstige situaties toe. Het kwantificeren van langetermijnklimaatonzekerheden in hun volle omvang is noodzakelijk, waarin klimaatwetenschappers en experts op gebied van waterveiligheid samenwerken. De risicobenadering is een werkwijze waarbij deze onzekerheden in een veiligheidsanalyse te betrekken zijn.

4. Onderscheid wateroverlast en waterveiligheid handhaven

In het beleid en beheer wordt onderscheid gemaakt tussen wateroverlast (natte voeten en materiële schade, komt relatief vaak voor) en waterveiligheid (overstroming met vele slachtoffers, heeft een zeer kleine kans van optreden). Beiden worden vaak aangeduid als overstromingen, maar de risico's van water en bijbehorende maatregelen zijn sterk afhankelijk van het type dreiging. Het ENW vindt het handhaven van dit onderscheid van belang, omdat het verschillende risico's betreft, verantwoordelijkheden zijn belegd bij verschillende organisaties, en de vraagstukken om verschillende maatregelen vragen. Vanwege het relatief frequente optreden van wateroverlast zullen maatregelen in ruimtelijk beleid en aanpassing van bouwwijzen eerder in beeld komen bij de beperking van wateroverlast dan voor verbetering van waterveiligheid. Voor beleid is het daarom van belang dat bij woningbouw niet alleen wordt gefocust op waterveiligheid, maar juist ook op onderwerpen zoals wateroverlast.

5. Ontwikkeling ruimtelijke ordeningsbeleid

Bij ruimtelijke ontwikkeling van ons land moeten verschillende vraagstukken zoals waterveiligheid, droogte, grondwater, natuurontwikkeling, mitigatiemaatregelen, bevolkingsgroei en woningbouw in samenhang worden beschouwd.³ Het is daarom van belang dat er een integraal ruimtelijke ordeningsbeleid wordt ontwikkeld waarin deze vraagstukken in onderlinge samenhang worden beschouwd en vertaald in de meest effectieve maatregelen voor de genoemde vraagstukken.

6. Maatschappelijk debat nodig op basis van onderbouwde effecten van strategieën

Gelet op alle verwachte veranderingen in het klimaat, vindt het ENW een maatschappelijke discussie over dit thema wenselijk, met onderbouwing van de effecten van verschillende oplossingsrichtingen, zoals bijvoorbeeld het afsluiten van de open verbindingen met de zee of meer zeewaarts versterken. Het ENW kan zich goed voorstellen dat bij de onderbouwing van het hedendaagse waterveiligheidsbeleid de verwachte toekomstige ontwikkelingen tot maximaal 100 à 150 jaar meegewogen worden. Dit omvat ook de snelle ontwikkeling van de maatschappij en de grote onzekerheden van zeespiegelstijging op langere termijn. Daarnaast vindt het ENW het belangrijk dat er energie gestoken wordt in het bij elkaar houden van de berekende risico's en de risicopercepties van bestuurders, politici, ruimtelijke ordenaars, investeerders, media en andere maatschappelijke actoren.

Als bijlage bij deze brief vindt u een achtergrondrapport waarin nader wordt ingegaan op de begrippen en interpretatie van waterveiligheid, de beantwoording van de aan het ENW gestelde vragen en de uitwerkingen van de afgenomen interviews.

Wij hopen u naar tevredenheid van advies te hebben voorzien.

² Conform het verzoek in de Tweede Kamer motie van Grinwis, d.d. 22-06-2022.

³ Dit wordt ook benadrukt in het recente advies van de Beleidstafel (d.d. 19-12-2022) en de Kamerbrief 'water en bodem sturend' (d.d. 25 november 2022).



Hoogachtend,

Ir. H.C. Klavers

Voorzitter van het Expertise Netwerk Waterveiligheid