



> Retouradres Postbus 90653 2509 LR Den Haag

Voorzitters en leden stuurgroepen gebiedsgerichte deelprogramma's; voorzitters UvW en VNG-commissie Water en portefeuillehouder water IPO.

In afschrift aan: Adviescommissie Water; Raden voor leefomgeving en infrastructuur; Overleg Infrastructuur en Milieu; NCTV; DG's RenW (IenM), RWS (IenM) en NenR (EL&I); raadadviseur AZ; beleids- en programmadirecteuren; leden reviewteam.

Deltacommissaris

Nieuwe Uitleg 1
Den Haag
Postbus 90653
2509 LR Den Haag
www.deltacommissaris.nl

Ons kenmerk
DC-2011/184

Bijlage(n)
1

Datum 30 januari 2012
Betreft: Werk aan de Delta; op weg naar een Deltaplan
Waterveiligheid

Na het voorbereidende werk van de afgelopen jaren staat het Deltaprogramma voor een volgende fase. De komende twee jaar staan in het teken van het ontwikkelen van plannen en maatregelen voor de toekomstige waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Met een voorstel voor een samenhangende set deltabeslissingen in 2014 (DP2015) en de besluitvorming daarover, wordt de richting bepaald voor de maatregelen die nodig zijn na afloop van de huidige uitvoeringsprogramma's (na 2015) om onze delta veilig en aantrekkelijk te houden. Overeenkomstig de Deltawet mondt het voorstel voor de deltabeslissingen in ieder geval uit in een concrete programmering van maatregelen en voorzieningen in een integraal waterveiligheidsprogramma, inmiddels Deltaplan Waterveiligheid¹ genoemd. Mogelijk zal er binnen het Deltaprogramma ook een Deltaplan Zoetwatervoorziening komen.

Voor waterveiligheid is in het DP2012 opgenomen dat in de periode 2012-2014 de opgave gebiedsgericht zal worden uitgewerkt en dat in 2014 (DP2015) een voorstel voor de mogelijke actualisering van de wettelijke beschermingsniveaus en gebiedsgerichte strategieën zal worden gedaan. Met een besluit over de deltabeslissingen in 2014/2015 zal het kabinet aangeven of en zo ja in welke mate een eventuele actualisering van de beschermingsniveaus zal worden doorgevoerd. Dit is een taak van de wetgever. De gekozen werkwijze in het Deltaprogramma nodigt de betrokken regionale overheden nadrukkelijk uit hun inbreng ter zake op regionaal en nationaal niveau te leveren en daardoor mee te werken aan het voorstel voor de deltabeslissingen in 2014.

¹ Kamerstuk 31 710, nr. 22.

Recentelijk heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van het waterveiligheidsbeleid¹ en daarbij heeft hij mij verzocht regie te voeren. De brief van de staatssecretaris en de behandeling daarvan door de Tweede Kamer hebben richting gegeven, onder andere met enkele Kameruitspraken² waarin is verzocht om in het derde Deltaprogramma, DP2013, de eerste bevindingen en resultaten op te nemen.

Met de brief zijn de resultaten van de derde toetsing van de primaire waterkeringen openbaar gemaakt. Daarnaast zijn de Maatschappelijke kosten-batenanalyse Waterveiligheid 21e eeuw (MKBA) en de Analyse van slachtofferrisico's Waterveiligheid 21e eeuw (SLA) gepresenteerd. Voor wat betreft de waterveiligheidsopgave na 2015 is essentiële informatie nu beschikbaar. De resultaten van de derde toetsing van de primaire waterkeringen worden door een programmabureau van waterschappen en Rijkswaterstaat nader gespecificeerd. Door afstemming tussen dit programmabureau en de gebiedsgerichte deelprogramma's kan, waar kansrijk, een samenhangende aanpak worden opgestart. Met de MKBA en SLA zijn bouwstenen voor ons werk de komende jaren op weg naar mogelijke actualisatie van de waterveiligheidsnormen beschikbaar gekomen. De Deltascenario's staan in het DP2012 en de nieuwste technische inzichten zijn bekend bij de waterbeheerders. Verder zijn er diverse rapporten over pilots met en informatie over meerlaagsveiligheid verschenen.

Ik wil u vragen om deze informatie expliciet mee te nemen in het werk dat nu in de gebiedsgerichte deelprogramma's plaatsvindt ter voorbereiding van het voorstel voor de deltabeslissingen in 2014, met als eerstvolgende stap het opstellen van mogelijke strategieën voor het DP2013. Daarin rapporteren we over de voortgang van ons werk dat in deze fase vooral kwalitatief zal zijn. In deze fase kan ook maximaal gebruik gemaakt worden van de resultaten van eerder uitgevoerde studies, zoals die ook in de gebieden voorhanden zijn. Voor de volgende stappen naar kansrijke en uiteindelijk voorkeursstrategieën in 2014 zal het werk steeds kwantitatiever worden. Bijgevoegd een handreiking om u, de programmadirecteuren en hun medewerkers te ondersteunen bij dit belangrijke werk.

De gekozen aanpak is nieuw en de benadering in de praktijk ook. Er wordt toegewerkt naar een concrete invulling van de overstromingsrisico-benadering door het toepassen van meerlaagsveiligheid. De drie lagen van fysieke veiligheid kunnen tezamen een plaats krijgen: preventie, ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing. Het is de bedoeling om in de gebiedsgerichte deelprogramma's de komende twee jaar in kaart te brengen welke slimme combinaties van deze drie lagen mogelijk zijn om de veiligheid in de toekomst te waarborgen en risico's te minimaliseren. De hieruit voortkomende onderzoeksvragen kunnen in de generieke deelprogramma's Veiligheid en Nieuwbouw & Herstructurering van een antwoord worden voorzien.

² In dit kader zijn met name de motie Lucas-Van Veldhoven, Kamerstuk 33 000 XII nr. 66, en de motie Van Veldhoven, Kamerstuk 33 000 XII nr. 81, betekenisvol.

Nederland beschermen tegen overstromingen en een volgende ramp voorblijven is een fundamentele en samenbindende opgave. Daar werken we samen aan en de gebiedsgerichte inbreng is essentieel. Over de inhoud van deze brief is overleg geweest met de koepels en betrokken departementen. Wij staan gereed om u op alle mogelijke manieren te ondersteunen bij dit belangrijke werk. Ik ben beschikbaar voor toelichting en zal waar nodig tussen de deelprogramma's coördineren en afstemmen. Door onze medewerkers het mandaat te geven de goede voorstellen te ontwikkelen heb ik er alle vertrouwen in dat we in 2014 een goed resultaat aan het kabinet zullen overhandigen.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Wim Kuijken', with a horizontal line underneath.

Wim Kuijken
Regeringscommissaris voor het Deltaprogramma



Handreiking uitwerking veiligheids- en nieuwbouw & herstructureringsopgave in gebiedsgerichte deelprogramma's van het Deltaprogramma 30 januari 2012

1. Inleiding

Vanuit de deelprogramma's Veiligheid en Nieuwbouw & Herstructurering zijn de afgelopen tijd belangrijke rapportages met betrekking tot de waterveiligheidsopgave beschikbaar gekomen:

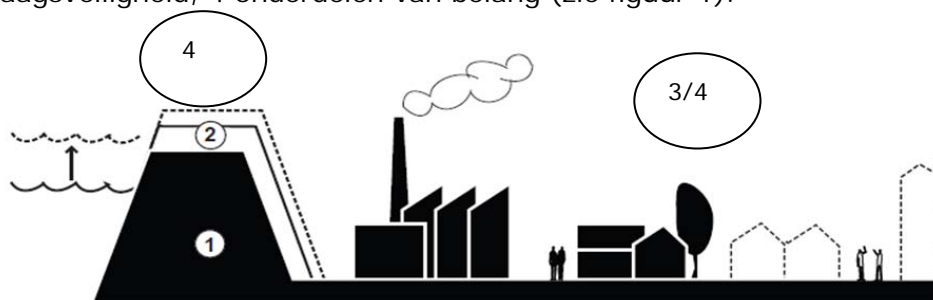
- de MKBA en slachtofferanalyses, samenvatting en basisinformatie, en toelichting per deelgebied;
- gebiedspilots meerlaagsveiligheid;
- multifunctionele keringen/deltadijken;
- Knelpuntenanalyse Nieuwbouw en herstructurering;
- Rapportage Overstromingsrisicozonering fase 1 (gevarenkaarten met aankomsttijd water en waterdiepte);
- Notitie Ruimtelijke Inrichting en Waterveiligheid (input voor de ontwikkeling van gebiedsgerichte strategieën);
- Document met mogelijke maatregelen voor de 2^e laag van meerlaagsveiligheid.
- BKO notitie Waterveiligheid buitendijks over fysieke situatie en verantwoordelijkheden

Daarnaast is de 'Derde toets primaire waterkeringen. Landelijke toets 2006-2011' openbaar gemaakt en beschikken de deelprogramma's over hun eigen probleemanalyses, als achtergronddocument van DP 2012, en komt ook vanuit het deelprogramma Zoetwater begin 2012 nadere informatie beschikbaar over conceptdoelen en mogelijke strategieën.

In dit memo wordt in de vorm van een stappenplan aangegeven hoe al deze informatie door de deelprogramma's betrokken kan worden bij hun gebiedsgerichte uitwerking van mogelijke strategieën.

In de gebieden is veel bestaand materiaal uit reeds eerder uitgevoerde studies. Het spreekt vanzelf dat het zinvol is om hier maximaal gebruik van te maken.

Voor de aanpak van de waterveiligheidsopgave zijn, op basis van het concept meerlaagsveiligheid, 4 onderdelen van belang (zie figuur 1):



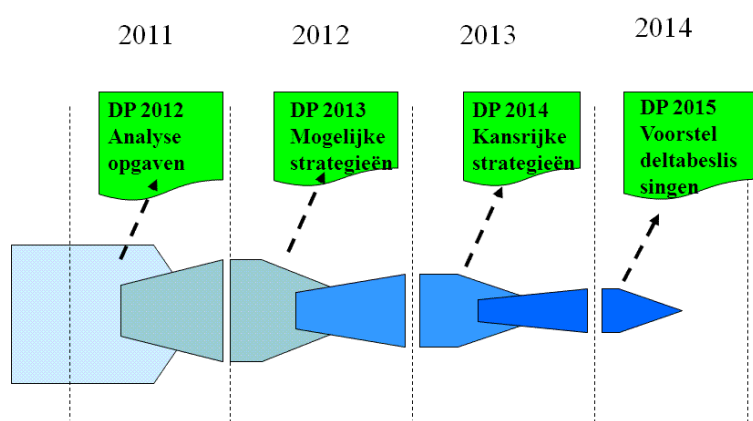
Figuur 1: Waterveiligheidsopgave volgens meerlaagsveiligheidsconcept

- 1) Voldoen aan de huidige wettelijke waterveiligheidsnormen voor de waterkeringen. De lopende uitvoeringsprogramma's (HWBP 2 incl. Zwakke Schakels Kust, uitvoering PKB RvdR, Maaswerken) worden beschouwd als onderdeel van de referentiesituatie. De resultaten van de Derde Toetsing worden door het programmabureau nHWBP van waterschappen en Rijkswaterstaat nader gespecificeerd. Een deel hiervan hangt samen met maatregelen die voortvloeien uit de onderdelen bij 2 en 4 en biedt mogelijkheden voor kansrijke combinaties. Daar waar kansrijke combinatie mogelijk zijn, kunnen deze uitgewerkt worden in maatregelpakketten binnen de gebiedsgerichte programma's.
- 2) Blijven voldoen aan de huidige waterveiligheidsnormen voor de waterkeringen, rekening houdend met relatieve bodemdaling, eventuele peilstijging, nieuwe technische inzichten en klimaatontwikkeling.
- 3) Beperking van de gevolgen van een eventuele overstroming door ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing.
- 4) Voor de in de Kamerbrief (Kamerstuk 31 710, nr. 22) over de stand van zaken van het waterveiligheidsbeleid van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu genoemde aandachtsgebieden, te weten het Rivierengebied, delen van de regio Rijnmond-Drechtsteden en Almere, moet aandacht worden besteed aan het beschermingsniveau. Dit kan als mogelijk gevolg hebben dat preventieve maatregelen dan wel ruimtelijke ingrepen in het gebied achter de dijk of rampenbeheersing, of een mix daarvan nodig zijn.

In het Deltaprogramma wordt gezocht naar mogelijkheden om deze 4 onderdelen van de waterveiligheidsopgave slim met elkaar te combineren, door opgaven in één keer aan te pakken of juist fasering van maatregelen om opgaven slim opeenvolgend op te lossen.

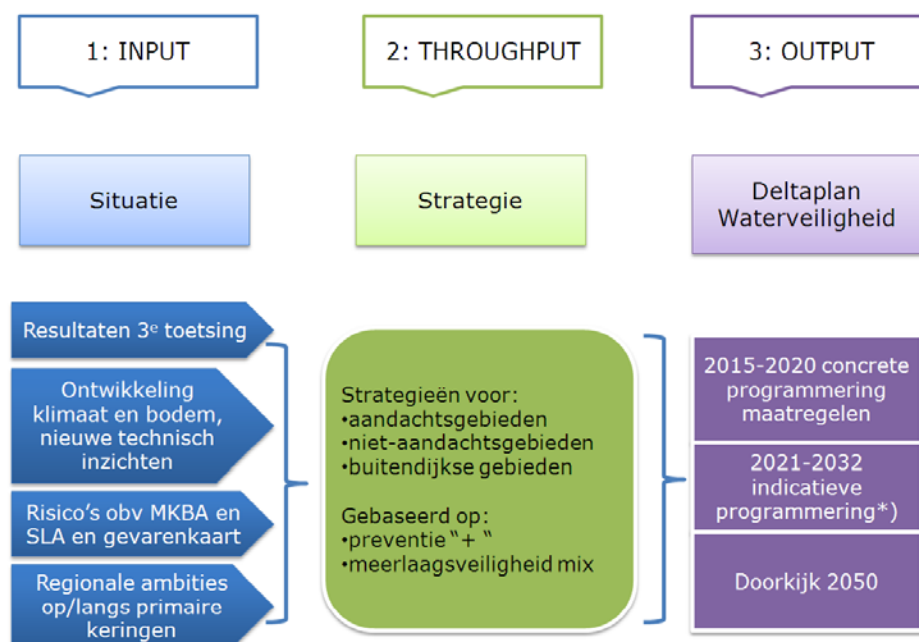
2. Voorgestelde werkwijze voor DP2013: ontwikkeling van mogelijke strategieën

De voorbereiding van de deltabeslissingen vindt plaats in een iteratief en gefaseerd proces (zie figuur 2).



Figuur 2: Fasering in strategie-ontwikkeling tot voorstel Deltabeslissingen

Een gestructureerde werkwijze van de deelprogramma's in deze fase van "mogelijke strategieontwikkeling" zou derhalve kunnen bestaan uit de volgende werkwijze, die in onderstaande figuur 3 en navolgend stappenplan nader wordt toegelicht:



*) voeding Deltafonds tot en met 2028

Figuur 3: Hoofdlijn stappenplan strategieontwikkeling

Het gaat in deze fase om het in beeld brengen en voorbereiden van mogelijke strategieën en maatregelen, en vanzelfsprekend nog niet om de feitelijke realisatie.

3. Stappenplan

Stap 1: bezie de situatie

Dit stappenplan gaat over de uitwerking van de veiligheids- en nieuwbouw & herstructureringsopgave. Hierbij dient vanzelfsprekend rekening gehouden te worden met de aanpak van de zoetwateropgave in de gebieden (bijvoorbeeld middels peilstijging).

- Bekijk waar benodigde verbetermaatregelen vanuit de Derde Toetsing binnen uw deelprogramma vallen en waar een samenhang met andere veiligheidsopgaven is.
→ *Maak gebruik van de kennis van het programmabureau en de waterschappen in uw gebied over de Derde Toetsing. Gebruik verder de informatie van de rapportage over de Derde Toetsing alsmede de informatie uit B en C.*
- Bepaal voor welke dijkringen binnen uw deelprogramma vanuit de MKBA (volgens de tweede referentie) en SLA een actualisering van het beschermingsniveau aan de orde zou kunnen zijn, gelet op de risico's,
→ *Gebruik hiervoor de in de inleiding genoemde gegevens en informatie die. op Deltaweb door de deelprogramma's Veiligheid en Nieuwbouw en Herstructurering*

beschikbaar zijn gesteld.

- C) Bekijk welke ontwikkelingen op/langs waterkeringen zijn voorzien vanuit regionale ambities, andere rijksopgaven (bijv. de RWS vervangingsopgave natte kunstwerken, VONK) en rijksambities en waarvoor middelen beschikbaar zijn of komen.
→ *Gebruik hiervoor informatie van provincies, waterschappen, gemeenten, RWS en departementen,*

Als resultaat van stap 1 is er inzicht in:

- **waar** opgaven van Veiligheid en Nieuwbouw en Herstructurering (en eventueel ook Zoetwater) spelen en **wanneer** dat speelt.
- waar **meekoppelmogelijkheden** liggen met de nu bekende regionale ambities, vervangingsopgave, rijksambities en korte termijn uitvoeringsprojecten vanuit maatregelen die naar aanleiding van de derde toetsing worden geprogrammeerd.

De inzichten uit stap 1 zullen in het DP2013 worden opgenomen (aangescherpte probleemanalyse).

Stap 2: bepaal mogelijke strategieën voor gebieden:

Een strategie bestaat uit drie onderling samenhangende onderdelen:

- opgave en bijbehorende doelen;
- maatregelen en instrumenten om die doelen te realiseren;
- de daarbij te hanteren fasering en eventuele keuzemomenten.

De strategieontwikkeling heeft als vertrekpunt de hiervoor genoemde informatiebronnen. De te ontwikkelen strategieën zijn gericht op het behoud van de huidige wettelijke beschermingsniveaus. Voor de gebieden waar mogelijk een aanscherping van het beschermingsniveau aan de orde is, zijn zij gericht op de mogelijkheden voor het aanscherpen van de preventie, alsmede de beheersing/beperking van de mogelijke gevolgen (zie Figuur 4).

De strategieën hebben betrekking op de primaire waterkeringen en de binnendijkse overstroombare delen en, waar relevant, buitendijkse gebieden.

De bestaande normering uit de Waterwet vormt het vertrekpunt³.

Van belang is een goede interactie met het programmabureau van waterschappen en Rijkswaterstaat dat de benodigde maatregelen naar aanleiding van de Derde Toetsing voorbereidt.

³ Het gaat hierbij om de bestaande getalswaarden van de normering van dijkeringen, uitgedrukt in overschrijdingskansen.

Toepassing Meerlaagsveiligheid		Preventie (laag 1)	Gevolgenbeperking (laag 2 en 3)
<i>Binnendijks gebied</i>			
	Gebied waar actualisering beschermingsniveau <u>niet</u> aan de orde is	+ (wettelijke norm) (A)	+ (restrisico) (B)
	Gebied waar actualisering beschermingsniveau o.b.v. MKBA en SLA mogelijk aan de orde kan zijn	 Zoeken naar slimme combinaties van maatregelen met huidige wettelijke norm als basis (C)	
<i>Buitendijks gebied</i>			
			+ (D)

Figuur 4: Specificatie mogelijke strategieën

Ter toelichting op figuur 4:

Alle deelprogramma's wordt gevraagd:

- A. Voor gebieden waar actualisering van het beschermingsniveau niet aan de orde is: gebiedsgerichte strategieën op te stellen waarin de waterveiligheidsopgave wordt aangepakt door preventieve maatregelen (zoals versterking van waterkeringen en ruimte voor de rivier ten behoeve van het Deltaplan Waterveiligheid) om de veiligheid te kunnen blijven waarborgen. Het gaat in aanvulling op het werk van het programmabureau dat de maatregelen voor de Derde Toetsing voorbereidt, vooral om trajecten die mogelijk beter dan met alleen dijkversterking kunnen worden opgepakt (b.v. ruimte voor de rivier).
- B. Voor gebieden waar actualisering van het beschermingsniveau niet aan de orde is: aanvullend op A. te kijken naar de mogelijkheden van maatregelen in ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing om de gevolgen te beperken. Dit is met name van belang voor herstructureringen en mogelijk toekomstige ruimtelijke en sociaal-economische ontwikkelingen en gericht op het voorkomen van (toekomstige) toename van schade. Dit omvat de uitwerking van aanpak 1 uit de Notitie Ruimtelijke inrichting en waterveiligheid van DPNH (zie <http://deltaprogramma.pleio.nl>).
- C. Voor de gebieden waar actualisering van het beschermingsniveau mogelijk aan de orde zou kunnen zijn, de aandachtsgebieden zoals in de eerder aangehaalde Kamerbrief van de staatssecretaris genoemd: mogelijkheden voor gebiedsgerichte strategieën waarin de veiligheidsopgave wordt aangepakt door een combinatie van preventieve en gevolgbeperkende maatregelen, zo mogelijk voorzien van een indicatie van de kosteneffectiviteit. Als blijkt dat maatregelen in de ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing aantoonbaar en handhaafbaar de gevolgen van een overstromingen kunnen beperken, dan kunnen preventieve maatregelen mogelijk worden beperkt of (na politiek besluit) achterwege blijven. Mits voorzien van een goede onderbouwing kan dan vanuit het desbetreffende deelprogramma een zgn. "inwisselbesluit" worden voorgesteld. Deze werkwijze omvat de uitwerking van aanpak 2 uit de Notitie Ruimtelijke inrichting en waterveiligheid (zie <http://deltaprogramma.pleio.nl>).

D. Voor buitendijkse gebieden strategieën op te stellen, waarmee via ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing (i.r.t. eventueel aanwezige B-keringen) de gevolgen van een overstroming beperkt kunnen worden.

In alle gevallen maakt de strategie inzichtelijk:

- Effectiviteit (kwalitatief) van laag 1, 2 en 3 maatregelen.
- Welke mogelijkheden er zijn om maatregelen in onderlinge samenhang en verstandig in de tijd uit te voeren, bijvoorbeeld door combinatie van de 4 onderdelen van de veiligheidsopgave in een gebied (in ontwerp en of planning, bijvoorbeeld anticiperend op maatregelen volgend uit de derde toetsing) of bijvoorbeeld door het samenvoegen van dijkkringdelen (→ opheffen van de status van sommige C-keringen);
- Wat de mogelijke kosten (indicatief) en effecten op de onderdelen van de vergelijkingssystematiek zijn.
- Of/hoe de knippunten uit de probleemanalyse in de tijd verschoven kunnen worden of welke adaptieve maatregelen daarvoor kunnen worden ingezet
- Welke aanvullende informatie nodig is voor de vervolgitwerking in kansrijke en voorkeursstrategieën.

In aanvulling op bovenstaande is ten behoeve van het DP2013 een eerste inzicht gewenst in de mogelijkheden, consequenties en aanvullende onderzoeksvragen voor invulling van de overstromingsrisicobenadering zoals bijvoorbeeld in de gebiedspilots meerlaagsveiligheid naar voren zijn gekomen.

Stap 3: van mogelijke naar kansrijke strategieën (DP2014) en vervolgens voorstellen voor deltabeslissingen (DP2015) en een Deltaplan Waterveiligheid (en eventueel een Deltaplan Zoetwatervoorziening)

Bovenstaande werkwijze kan ook gehanteerd worden in de volgende fasen van de strategieontwikkeling. Op basis van de leerpunten uit proces en inhoud van de mogelijke strategieën (en de vergelijkingssystematiek), wordt de werkwijze voor het DP 2014 en DP2015 verder aangevuld.

Naarmate strategieën concreter uitgewerkt worden en het besluitvormingsproces richting de 5 Deltabeslissingen vordert, wordt steeds duidelijker wat de veiligheidsopgave per gebied concreet betekent in termen van kosten, ruimte, draagvlak, haalbaarheid en betaalbaarheid. Tevens wordt duidelijker welke slimme combinaties van maatregelen mogelijk zijn om de veiligheid in de toekomst te waarborgen.

In het voorjaar van 2013 worden ten behoeve van DP2014 de 'kansrijke strategieën' onderling vergeleken. Wat een strategie kansrijk maakt en waarop strategieën beoordeeld worden wordt in deze fase iteratief nader uitgewerkt.

Voorjaar 2014 worden ten behoeve van DP2015 uitspraken gedaan over de voorkeursstrategieën, de voorstellen voor Deltabeslissingen. Dit is dan inclusief een voorstel voor de mogelijke actualisatie van de beschermingsniveaus en een voorstel voor een nationaal beleidskader voor de ontwikkeling van bebouwd gebied. De benodigde maatregelen worden dan beschreven in het Deltaplan Waterveiligheid (en eventueel het Deltaplan Zoetwater).