



> Retouradres

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de leden van de Stuurgroep Delta Maas

Deltacommissaris

Staf Deltacommissaris

Contactpersoon

M. Looijer

Ons kenmerk

DC-2021/369

Datum 9 juni 2021

Betreft Advies deltacommissaris "Perspectief voor Limburg"

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

Geachte heer Van der Broeck,

De hoogwaters van 1993 en 1995 waren, zelfs zonder dat het helemaal mis ging, een keerpunt in het denken over waterveiligheid in Nederland. En voor Limburg geldt dat nog sterker dan elders. In de Maasvallei was sprake van overstromingen en naar aanleiding daarvan is de (achteraf vanzelfsprekende) conclusie getrokken dat Limburgers dezelfde veiligheid verdienen als andere Nederlanders. De betrokken overheden hebben zich vanaf dat moment achter deze gedeelde missie geschaard.

Na een zorgvuldig gezamenlijk proces van Rijk en regio in de periode 2010 – 2014 zijn waterveiligheidsnormen voor de Maasvallei vastgesteld in het Deltaprogramma 2015 en deze zijn wettelijk verankerd per 1 januari 2017. Daarbij hebben niet alleen technische en economische afwegingen een rol gespeeld, maar ook bijvoorbeeld sociaal-maatschappelijke en bestuurlijke. De normen voor 2050 zijn, ook in het licht van de hoogwaters van 1993 en 1995 veelal op een niveau vastgesteld dat strenger is dan op basis van alleen de te verwachten schadebedragen¹ bij overstromingen noodzakelijk zou zijn. Hiervoor heeft de regio zich destijds hard gemaakt².

In de huidige systematiek is ervoor gekozen om het risico uit te drukken als een individuele jaarlijkse kans om te overlijden door een overstroming. Dit risico is vastgesteld op maximaal 1/100.000 (10^{-5}) en wordt aangeduid als het basisbeschermingsniveau. Aan de hand van dit basisbeschermingsniveau is per dijktraject een concrete waterveiligheidsnorm berekend. Voor de keringen in Limburg geldt voor de meeste trajecten een jaarlijkse overstromingskans van 1:100. Dit houdt in dat de primaire kering zo hoog en sterk moet zijn dat de kans

¹ Voor het overgrote deel van de waterveiligheidsnormen in Limburg is de MKBA maatgevend en niet het Lokaal Individueel Risico (LIR).

² Dit is gedocumenteerd toegelicht in een brief van de deltacommissaris van 8 februari 2019 die is opgenomen in de beantwoording van de Bestuursopdracht "Normen en afvoeren waterveiligheid Maasvallei".

dat deze bezwijkt niet groter is dan één per 100 jaar. Dit is het laagste niveau binnen het stelsel van primaire waterkeringen. De keringen in Limburg zullen dan ook eerder en vaker zullen overstromen dan bij een hogere norm, zoals elders en ook langs de Maas stroomafwaarts. Dat neemt niet weg dat deze keringen fors in het landschap kunnen ingrijpen en investeringen van honderden miljoenen euro's vergen.

Deltacommissaris

DC

Staf Deltacommissaris

In een mededeling van de portefeuillehouder van het college van gedeputeerde staten van Limburg van 18 september 2018 is door het College een Bestuursopdracht aangekondigd. Hierin wordt naar aanleiding van de impact en de kosten van de keringen de vraag opgeworpen of de normen niet lager zouden moeten worden vastgesteld³. Onderzoek van bureau HKV (uitgebracht als advies aan de Gedeputeerde Staten van Limburg op 10 december 2019) en een door mij gevraagde validatie door het ENW (aan mij aangeboden op 19 oktober 2020) wijzen uit dat de te verwachten schadebedragen op 22 locaties een heroverweging van de normwaarde billijken.

Deze bevindingen zijn niet nieuw. Ten tijde van de totstandkoming van de normvoorstellen zoals deze uiteindelijk zijn geland in het deltaprogramma 2015 was dit inzicht er op hoofdlijnen ook al. Hoewel uit de technische berekeningen volgde dat voor een aantal trajecten de keringen op een hogere faalkans genormeerd konden worden, is bestuurlijk overgewogen om, in afwijking op de landelijke systematiek, bij de toedeling van dijktrajecten aan een normklasse in alle gevallen omlaag af te ronden. Dus als uit de berekening een economisch optimale overstromingskans van bijvoorbeeld 1:900 volgde, kwam deze niet in de normklasse 1:1000 terecht, maar in de normklasse 1:300. Om politiek-bestuurlijke redenen is in de Waterwet een onderste normklasse voor primaire waterkeringen aangehouden van 1:100⁴. Het voornaamste argument hierbij was dat bij een nog lagere onderste normklasse van 1:30 de primaire keringen te zeer in het beschermingsbereik van regionale keringen zouden vallen. In veel gevallen werden dijktrajecten in Limburg zodoende in deze 1:100 normklasse ingedeeld. In feite is nu opnieuw de vraag opgeworpen of die onderste normklasse voor 22 locaties toch niet te streng is, uitgaande van veronderstelde schadebedragen en evacuatiefracties.

De af te wegen elementen die samenhangen met de keuze voor een bepaalde waterveiligheidsnorm zijn voor een deel van technisch-inhoudelijke aard. HKV en het ENW hebben helder gemaakt welke argumenten er vanuit die invalshoek zijn om tot heroverweging van de normklasse van 22 dijktrajecten in de Maasvallei te komen. Daarnaast is overwogen dat ook andere aspecten een rol spelen bij de keuze om al dan niet tot heroverweging van de waterveiligheidsnormen over te gaan. In deze notitie is dit uiteengezet en zijn de gevolgen geschetst van een eventuele keuze voor een normverlaging op bepaalde dijktrajecten. Hierbij is niet op het niveau van individuele dijktrajecten gericht, maar op de hoofdlijnen en overwegingen op systeemniveau voor de hele Maas.

Het adviesverzoek aan mij is op 18 juni 2020 vastgesteld⁵ in de Stuurgroep Delta Maas. Deze Stuurgroep, waarin de samenwerkende partijen in het Deltaprogramma voor wat betreft de opgaven langs de Maas vertegenwoordigd

³ Mededeling portefeuillehouder inzake hoogwaterbescherming langs de Maasvallei, 7 november 2018, kenmerk 2018/76601.

⁴ Expertise Netwerk Water, 2020.

⁵ SDM 20.02.06c

zijn, heeft een brede bestuurlijke begeleidingsgroep ingesteld⁶ die twee keer bijeen is geweest. Ook is er een ambtelijke begeleidingsgroep op directieureniveau actief geweest, onder meer ten behoeve van de brede inhoudelijke expertise en kwaliteitsborging voor dit adviestraject. Deze ambtelijke begeleidingsgroep is viermaal bijeen gekomen. In de bijeenkomsten van de bestuurlijke begeleidingsgroep, welke door mij werden voorgezeten, is gesproken over de afwegingselementen, welke hoofdrichtingen voor het advies zouden kunnen worden onderscheiden en welke consequenties hier bij horen.

Deltacommissaris

DC

Staf Deltacommissaris

Advies

Op basis van de adviesaanvraag en dit proces kom ik tot de volgende overwegingen en advies ten behoeve van de keringen in Limburg in, mede tegen de achtergrond van de wettelijke evaluatie van de normering die voor 2025 gereed moet zijn:

- De discussie over de hoogte van de *keringen* is in Limburg een discussie over de *normen* geworden. Hoewel deze twee natuurlijk samenhang hebben, is dit niet hetzelfde.
- In dit advies is een brede set van afwegingselementen betrokken. Dit is in lijn met de terechte constatering van het ENW dat een heroverweging van de waterveiligheid, als basisvoorwaarde voor welzijn en welvaart, niet mag worden beperkt tot technische of bestuurlijke dimensies. Dat betekent dus dat deze breder van opzet moet zijn.
- De gehanteerde afwegingselementen zijn bepaald in afstemming met en gehoord de betrokken partijen langs de Maas in de bestuurlijke begeleidingsgroep.
- Ik adviseer op grond van weging van de bredere set van criteria, en de bestuurlijke signalen in de bestuurlijke begeleidingsgroep, om de normwaarden ongemoeid te laten, maar daarbij wel op zoek te gaan naar mogelijkheden binnen het bestaande instrumentarium om de impact van de keringen zo gering mogelijk te maken. Dit is perspectief A in het achterliggende adviesrapport "Perspectief voor Limburg".
- De doorslaggevende argumenten voor de situatie in Limburg zijn hierbij voor mij:
 1. de onwenselijkheid van een toenemende overstromingsfrequentie tot (statistisch) 1:30 jaar,
 2. de inschatting dat toepassing van een lagere normklasse niet betekent dat er geen of aanzienlijk minder landschappelijke consequenties zouden zijn,
 3. dat de Veiligheidsregio's aangeven sterke twijfels te hebben bij de haalbaarheid van een hogere evacuatiefractie, en
 4. dat de kostenreductie van aanleg van keringen bij een lagere normklasse volgens inmiddels opgedane praktijkervaring van het waterschap beperkter zal zijn.
- Daarnaast speelden ook overwegingen op nationale schaal, zoals: bestuurlijke consistentie, de systematiek van nationale kostendeling van de waterveiligheid en schadevergoedingen binnen en buiten het stelsel van primaire keringen, alsmede gevolgen voor de rivierbedstatus. Deze elementen zijn, als gezegd,

⁶ Brief 21 juli 2020 "Reactie n.a.v. uw aanvraagadviesbrief betreffende de adviesvraag SDM" van dhr. P. Smit, voorzitter Stuurgroep Deltaprogramma Maas aan dhr. P. Glas, deltacommissaris.

van belang op nationale schaal, maar even zozeer relevant voor regionale bestuurders of inwoners van de Maasvallei en benedenstrooms langs de Maas.

- Bij het verlagen van de norm zouden veel beoordelingen weer opnieuw moeten worden uitgevoerd en komt ook de programmering er anders uit te zien. Het tempo van de versterkingsopgave blijft met dit advies ongewijzigd. Dat is belangrijk want in 2050 dient voor alle dijktrajecten de wettelijke waterveiligheidsnorm te zijn behaald.
- Om binnen perspectief A tot keringen te komen die zo veel als mogelijk op lokaal draagvlak kunnen rekenen kunnen de mogelijkheden van innovatief ontwerp van de keringen en de optimalisaties die binnen het Wettelijk Beoordelings Instrumentarium / Ontwerp Instrumentarium (WBI/OI) mogelijk zijn, worden benut. Hierbij kan het Hoogwaterbeschermingsprogramma als bron van kennis en ervaring worden aangeboord en uitgebouwd met regionale ervaringen, bijvoorbeeld in het kader van de Kennis- en Innovatie Agenda HWBP. Ook is een belangrijke notie uit de bestuurlijke begeleidingsgroep dat het benutten van meekoppelkansen een positieve bijdrage kan leveren aan het draagvlak voor een dijkontwerp.

Deltacommissaris

DC

Staf Deltacommissaris

Met het advies voor perspectief A, onder handhaving van de huidige normen, krijgen de inwoners van de Maasvallei en benedenstrooms langs de Maas in de uitvoering van de werken een betere bescherming tegen overstromingen. Daarbij ontstaan mogelijkheden voor (economische) ontwikkeling c.q. bebouwing achter de keringen en houden zij dezelfde rechten ten aanzien van een tegemoetkoming in de schade bij overstroming als andere Nederlanders. Ik zie, terugkijkend op dit traject, de bestuursopdracht van de Provincie Limburg, de rapportage van HKV die in reactie hierop is opgesteld en het rapport van ENW als een waardevolle 'challenge' van het beleid. Door de gestelde vragen en de hierop vergaarde antwoorden in de hieruit volgende bestuurlijke en ambtelijke discussies, is m.i. goed ontrafeld welke onderliggende elementen in de volle bestuurlijke breedte meegewogen dienen te worden in de beleidsvorming en uitvoering.

Een goede vraag verdient naar mijn mening altijd een goed antwoord, en het doet mij goed om te zien dat binnen de interbestuurlijke samenwerkingsruimte van het Deltaprogramma er ruimte is om met elkaar hierover in gesprek te gaan en conclusies te trekken. Ik wil dan ook langs deze weg graag de bestuurlijke partners, de medewerkers van deze partijen, de onderzoekers van HKV en ENW en alle anderen die betrokken zijn geweest bij het beantwoorden van deze vraag zeer hartelijk bedanken.

Met vriendelijke groet,

Peter Glas

Regeringscommissaris voor het Nationale Deltaprogramma