

# Project Nationale Veiligheid

Geïntegreerde rapportage interdepartementale zelfevaluatie

*Toenemend overstromingsrisico*

Intern werkdocument



Datum: 16-05-2006

# Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	2
Voorwoord .....	3
1 Inleiding .....	4
2 Omschrijving incidentcategorie .....	6
2.1. <i>Toenemend overstromingsrisico</i> .....	6
2.2. <i>Opmerkingen vooraf</i> .....	9
3 Beleidsproces en beleidsinhoud .....	10
3.1. <i>Beleidsproces</i> .....	10
3.2. <i>Beleidsactiviteiten op hoofdlijnen</i> .....	13
3.3. <i>Aanwezigheid interdepartementaal beleid</i> .....	19
4 Knelpunten, blinde vlekken en behoeften .....	22
4.1. <i>Knelpunten in het beleidsproces</i> .....	22
4.2. <i>Blinde vlekken in het beleid</i> .....	23
4.3. <i>Behoeften van de betrokken ministeries</i> .....	25
5 Conclusies .....	29
5.1. <i>Beleid en interdepartementale samenwerking</i> .....	29
5.2. <i>Kansen en mogelijkheden</i> .....	30
5.3. <i>Prioritering</i> .....	32
Bijlagen .....	33
Bijlage 1: betrokken ministeries .....	34
Bijlage 2: overzicht van activiteiten ministeries .....	35

# Voorwoord

De status van deze rapportage is een intern werkdocument. De rapportage beschrijft de resultaten van een inventariserend onderzoek naar

1. blinde vlekken in het beleid gericht op het inperken en/of voorkomen van toenemend overstromingsrisico
2. knelpunten in het interdepartementale beleidsproces dat ten behoeve hiervan wordt ingezet.

De resultaten geven een overzicht van de visies van de betrokken departementen m.b.t. de blinde vlekken en knelpunten. Nadrukkelijk dient hierbij vermeld te worden dat de resultaten soms gebaseerd zijn op de visie van één departement en nog geen gemeenschappelijk beeld weergeven. De rapportage bevat daarom kansen en mogelijkheden voor het versterken van het proactieve beleid.

De komende periode zal in het kader van het project geïnventariseerd worden welke kansen en mogelijkheden voor het versterken van het proactieve beleid opgepakt gaan worden, door wie en hoe. Daarnaast worden de resultaten van het onderzoek gebruikt als bouwstenen bij de ontwikkeling van een strategie voor de Nationale Veiligheid.

De geïntegreerde rapportage is opgesteld op basis van een aantal departementale zelfevaluaties en collegiale toetsen. In bijlage 1 treft u een overzicht welke departementen hebben bijgedragen aan het onderzoek.

De rapportage wordt niet gepubliceerd. Wel kan deze als intern werkdocument worden aangevraagd door de medewerkers van de departementen die betrokken zijn bij dit vervolgtraject en/of hebben bijgedragen aan het onderzoek. Aanvragen kunt u sturen aan het secretariaat van het Project Nationale Veiligheid.

Meer informatie over het onderzoek is opgenomen in een informatiebrochure met als titel: "Project Nationale Veiligheid: Achtergrondinformatie bij de interdepartementale zelfevaluatie en collegiale toets". Ook deze brochure kunt u aanvragen bij het secretariaat van het Project Nationale Veiligheid.

Secretariaat Project Nationale Veiligheid  
Mw. A. de Jong-Tokman  
Fluwelen Burgwal 56  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

070-426 6699

[Anna.Jong@minbzk.nl](mailto:Anna.Jong@minbzk.nl)

# 1 Inleiding

Tot een paar jaar geleden waren binnenlandse en buitenlandse veiligheid twee heel verschillende dimensies van hetzelfde thema.<sup>1</sup> In de afgelopen periode is ons land echter geconfronteerd met een aantal dreigingen, hetgeen duidelijk heeft gemaakt dat er sprake is van een toenemende verwevenheid tussen binnen- en buitenlandse veiligheid. Hierbij kan worden gedacht aan de opkomst van het internationale terrorisme, de verspreiding van CBRN-wapens<sup>2</sup>, pandemieën, klimaatverandering en afnemende energievoorzieningszekerheid. Globalisering – onder andere in de vorm van open grenzen en vervaging van de betekenis van plaats en tijd – heeft ertoe geleid dat buitenlands veiligheidsbeleid meer dan ooit van invloed is op de binnenlandse veiligheid, terwijl het omgekeerde ook het geval is. Tegen deze achtergrond is de begripsvorming rondom ‘nationale veiligheid’ op gang gekomen.

Naar aanleiding van enkele vooronderzoeken waaruit is gebleken dat het beleid op het gebied van nationale veiligheid te repressief, ad hoc en gefragmenteerd is, heeft een stuurgroep Nationale Veiligheid besloten een vervolgonderzoek in te stellen waarbij interdepartementaal en proactief beleid centraal staan.

Als uitgangspunt voor dit onderzoek (het aggregatieniveau) gelden negen dreigingen met daaraan gekoppelde incidentcategorieën. Hieronder volgt een overzicht van deze dreigingen met bijbehorende incidentcategorieën.<sup>3</sup>

<b>Klassieke dreigingen</b>	<b>Incidentcategorieën</b>
1. Aantasting van de internationale vrede en veiligheid 2. CBRN 3. Terrorisme 4. Internationaal georganiseerde criminaliteit	<ul style="list-style-type: none"><li>• Falende staten</li><li>• Risicolanden</li><li>• Verspreiding van CBRN-wapens (proliferatie)</li><li>• Catastrofaal terrorisme</li><li>• Radicalisering</li><li>• Toenemende verwevenheid onder- en bovenwereld</li><li>• Wereldwijde handel in drugs</li></ul>
<b>Sociaal-economische dreigingen</b> 5. Sociale kwetsbaarheid 6. Digitale onveiligheid 7. Economische onveiligheid	<b>Incidentcategorieën</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Toenemende (interetnische) spanningen en afnemend burgerschap</li><li>• Digitale verlamming</li><li>• Aantasting van de sociale zekerheid</li><li>• Extreme schaarste van energiedragers en grondstoffen</li></ul>
<b>Natuurlijke dreigingen</b> 8. Klimaatverandering en natuurrampen 9. Pandemieën	<b>Incidentcategorieën</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Toenemend overstromingsrisico</li><li>• Toenemende kans op extreme droogte/hitte</li><li>• Plaagorganismen</li><li>• Pandemieën van reeds bekende ziekten</li><li>• Zoönosen</li></ul>

<sup>1</sup> Zie ook de Wijk & Toxopeus, Hoe binnen- en buitenlandse veiligheid verweven zijn, in: *Internationale Spectator*, 2005.

<sup>2</sup> CBRN is een term die wordt gehanteerd voor wapens die gebruik maken van chemische stoffen (gifgassen), biologische stoffen (natuurlijke gifstoffen en ziekteverwekkers), radiologische stoffen (stralingswapens) en/of nucleaire reacties (kernwapens).

<sup>3</sup> Op deze plaats wordt tevens verwezen naar de opgestelde informatiebrochure Project Nationale veiligheid: achtergrondinformatie bij interdepartementale zelfanalyse en collegiale toets.

Het onderzoek heeft het karakter van een zelfevaluatie met daarop volgend een collegiale toets. Het onderzoek is concreet gericht op:

1. identificeren van blinde vlekken in het op proactie gerichte beleid ten aanzien van de gekozen incidentcategorieën
2. achterhalen van knelpunten in het interdepartementale beleidsproces dat ten behoeve hiervan wordt ingezet
3. creëren van inzicht in de wijze waarop met deze blinde vlekken en knelpunten kan worden omgegaan.

De voorliggende geïntegreerde rapportage heeft betrekking op de incidentcategorie 'toenemend overstromingsrisico' en is het resultaat van vier departementale zelfanalyses en enkele collegiale toetsen. De zelfanalyses zijn verricht door de ministeries van BZ, LNV, VROM en V&W (zie bijlage 2 voor een totaaloverzicht van zelfevaluaties en collegiale toetsen). Van de departementale zelfanalyses zijn separate rapportages beschikbaar.

Daarbij wordt opgemerkt dat het Ministerie van BZ ervoor heeft gekozen een geïntegreerde rapportage op te stellen voor de verschillende incidentcategorieën waarbij het departement betrokken is. Daarmee zijn de beleidsterreinen direct gekoppeld aan de dreiging (klimaatverandering en natuurrampen) en niet aan de specifieke incidentcategorie (inperken en/of voorkomen van overstromingsrisico). Ten behoeve van deze rapportage zijn de betreffende accenten, specifiek voor de incidentcategorie 'toenemend overstromingsrisico' in kaart gebracht.

### **Leeswijzer**

De voorliggende rapportage is als volgt opgebouwd:

- in hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de omschrijving van de incidentcategorie;
- in hoofdstuk 3 wordt uiteengezet welke beleidsactiviteiten worden uitgevoerd en welke interdepartementale samenwerkingsrelaties aanwezig zijn
- in hoofdstuk 4 wordt beschreven welke blinde vlekken in het beleid aanwezig zijn, welke knelpunten zich in het beleidsproces voordoen en welke behoeften de betrokken ministeries hebben als het gaat om deze incidentcategorie
- in hoofdstuk 5 wordt een conclusie gepresenteerd.

De rapportage wordt afgerond met twee bijlagen:

- in bijlage 1 wordt een overzicht weergegeven van de betrokken ministeries en de aard van hun bijdrage aan dit onderzoek
- in bijlage 2 is een overzicht weergegeven van de activiteiten van de ministeries.

## 2 Omschrijving incidentcategorie

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de omschrijving van de incidentcategorie 'toenemend overstromingsrisico'. Daarnaast wordt stilgestaan bij enkele opmerkingen vooraf. Beide paragrafen kunnen worden gezien als de achtergrond waartegen de resultaten van het onderzoek moeten worden beschouwd.

### 2.1. Toenemend overstromingsrisico

*"De dijkdoorbraak in New Orleans en de vreselijk gevolgen ervan is voor Nederland mede aanleiding om in de media te verkondigen dat het met de stevigheid van onze dijken niet zo goed is gesteld als we allemaal dachten. We voelen nattigheid: "We waren toch zo veilig achter onze comfortabele hoge dijken?!". Onze perceptie van het overstromingsgevaar is in de afgelopen jaren verschoven van iets dat "nu eenmaal kan gebeuren" naar iets dat "wij niet meer mogen laten gebeuren". Deze natuurramp is daarmee een extern veiligheidsrisico geworden. Mede door de groei van de bevolking is de kans op veel slachtoffers ten gevolge van overstromingen een factor 10 groter dan die als gevolg van alle andere externe risico's bij elkaar opgeteld. Oprukkende bebouwing en bedrijvigheid in de buurt van onze waterkeringen hebben ook geleid tot een flinke stijging van het economische risico<sup>4</sup>. Bovenstaande tekst geeft aan dat de incidentcategorie 'toenemend overstromingsrisico' steeds meer aandacht krijgt.*

We spreken van een overstroming als er een bres in een waterkering ontstaat en/of er over een grote lengte zulke grote hoeveelheden water over een kering lopen dat de instroom niet kan worden gestopt met noodmaatregelen (bijvoorbeeld met zandzakken). Kortom, als er sprake is van een onbeheerste overstroming. Het *overstromingsrisico* is de overstromingskans vermenigvuldigd met de overstromingsschade (risico = kans x effect). Vanuit het onderzoek is een nadere verdieping aangebracht van deze belangrijke termen. In onderstaande tabel wordt deze termen dan ook nader toegelicht.

---

<sup>4</sup> Bron: [www.nirov.nl](http://www.nirov.nl) (Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting).

Overstromingskans	Overstromingsschade
<p>De overstromingskans is de kans dat een gebied vanuit de zee, estuaria<sup>5</sup>, rivieren of meren onder water loopt. Dit kan komen doordat het water te hoog komt en over de dijk gaat stromen, of als een bres in de dijk wordt geslagen (wat al kan gebeuren bij een waterstand lager dan de maatgevende) of door een zwak gedeelte in de dijkkring (b.v. een sluisdeur).</p> <p>De overstromingskans is het resultaat van de combinatie van belasting door waterstand en golven en de sterkte van de kering. De overstromingskans is geen vast getal voor een groep dijkkringgebieden<sup>6</sup>, zal van dijkkringgebied tot dijkkringgebied (kunnen) variëren en zal veelal niet nauwkeurig zijn vast te stellen.</p>	<p>Een overstroming kan verschillende soorten gevolgen hebben:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- er kan economische schade optreden</li> <li>- er kunnen slachtoffers vallen</li> <li>- er kunnen gevoelens van ontreddeering ontstaan en maatschappelijke ontwrichting</li> <li>- er kan schade aan landschap, natuur, en cultuur ontstaan</li> <li>- er kan schade aan het milieu ontstaan door verspreiding van verontreinigingen.</li> </ul> <p>Een overstroming vanuit zee, de grote rivieren of het IJsselmeer heeft al snel het karakter van een grootschalige ramp. Het aantal slachtoffers hangt af van het aantal mensen dat in het getroffen gebied woont, de locatie van doorbraak, de snelheid waarmee het water stijgt en de mogelijkheden voor evacuatie. Ook andere factoren kunnen een rol spelen, zoals bijvoorbeeld de aanwezigheid van compartimenteringsdammen. De economische schade en de schade aan natuur, milieu en landschap hangen vooral af van het landgebruik, de uiteindelijke waterdiepte in het overstroomde gebied en de duur van de overstroming. De economische schade en de schade aan natuur en cultuur zijn bij een overstroming met zout water groter dan bij een overstroming met zoet water. Ontreddeering en maatschappelijke ontwrichting zullen toenemen naarmate de gevolgen van de overstroming groter zijn.</p>

Op dit moment wordt een *toenemend overstromingsrisico* voorzien. Dit, als gevolg van:

Een overstromingskans is verhoogd door:

- a) gevolgen klimaatverandering (verdere stijging van de zeespiegel, toename rivierwaterafvoer, verdroging van dijken)
- b) toename van hoog- en laagwaterstanden
- c) bodemdaling.

Een verhoging van de overstromingsschade door:

- d) sociale en economische ontwikkeling.

<sup>5</sup> Estuarium = door getijdenstromen wijde riviermond.

<sup>6</sup> Dijkkringgebied = een gebied dat door een stelsel van waterkeringen beveiligd moet zijn tegen overstroming (bron: Wet op de waterkering 1995).

a) *Gevolgen klimaatverandering*

De huidige klimaatverandering met bijbehorende temperatuurverhoging veroorzaakt het afsmelten van gletsjers en landijs waardoor de zeespiegel stijgt en steeds meer rivierwater uit de bergen dient te worden afgevoerd. Ook bij stabilisatie van de huidige concentraties van broeikasgassen zal de zeespiegelstijging nog vele eeuwen doorgaan als gevolg van de traagheid in de opwarming van het oceaanwater<sup>7</sup>. Daarnaast kunnen dijken zwakke plekken gaan vertonen door perioden van extreme droogte.

b) *Toename van hoog- en laagwaterstanden*

De gemiddelde hoogwaterstanden blijken veelal sneller te stijgen dan de gemiddelde zeespiegel en de gemiddelde laagwaterstanden langzamer. De tijverschillen nemen dus toe. Deze verandering blijkt slechts voor een gering deel te verklaren uit de beïnvloeding van de getijvoortplanting door de zeespiegelstijging (zie a), er is dan ook vooral sprake van effecten van menselijke ingrepen in de estuaria en langs de kust<sup>8</sup>.

c) *Bodemdaling*

Volgens deskundigen is het niet zozeer een probleem het water buiten de bebouwde gebieden te houden, maar meer de wijze waarop het water wordt afgevoerd. Het wegpompen van binnenlands water wordt steeds problematischer naarmate de zeespiegel stijgt en de bodem inklinkt. Technische oplossingen aan waterkeringen bieden daarbij onvoldoende mogelijkheden om het overstromingsrisico tegen te gaan.

d) *Sociale en economische ontwikkeling*

In het Nederlandse ruimtelijke ordeningsbeleid werd in het verleden weinig rekening gehouden met overstromingen. Er werd bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de toename van verstedelijking (economische ontwikkeling) en de daardoor groeiende bevolkingsomvang (sociale ontwikkeling), ook rondom de dijkkringgebieden. Het gevolg is dat in diepe polders -achter hoge dijken- veel woningen zijn gebouwd. Er is toen met name gedacht aan de technische oplossing van waterkeringen en opties op het gebied van de ruimtelijke ordening zijn in die tijd veelal buiten beeld gebleven. Gedacht kan worden aan het vermijden van risicovolle bouwlocaties (achter dijken) en compartimentering van grote dijkkringgebieden.

Een proactieve bijdrage op verschillende beleidsterreinen kan geleverd worden door verbanden te leggen tussen verstedelijkingsimpulsen en de daarmee samenhangende vergroting van overstromingsrisico's. Een hulpmiddel hierbij is bij ruimtelijke ontwikkelingen ook aandacht te geven aan de maatschappelijke impact wanneer zich daar een calamiteit (overstroming) afspeelt<sup>9</sup>. Het beleid tot nu toe is vooral gericht geweest op het plaatsgebonden risico (PR) en minder op het groepsrisico (GR). Het plaatsgebonden risico is gedefinieerd als het risico om op een bepaalde plaats te overlijden als rechtstreeks gevolg van een ongeval. Het groepsrisico (GR) is de kans per jaar dat in één keer een groot aantal mensen komt te overlijden<sup>10</sup>. Het groepsrisico geeft daarmee een indicatie van de maatschappelijke impact van een calamiteit.

---

<sup>7</sup> Bronnen: Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2001; KNMI, 2001.

<sup>8</sup> Rijkswaterstaat, 1999; Dillingh, 2002.

<sup>9</sup> Dit noemt met ook wel extern veiligheidsbeleid.

<sup>10</sup> Bron: [www.VROM.nl/dossier\\_extern\\_veiligheid](http://www.VROM.nl/dossier_extern_veiligheid).



Vele van bovengenoemde oorzaken kunnen alleen maar worden weggenomen c.q. verminderd (proactie) indien internationaal wordt samengewerkt. Water houdt zich nu eenmaal niet aan landsgrenzen. In het kader van het Project Nationale Veiligheid is het daarom wenselijk aandacht te geven aan proactief beleid ten aanzien van het beperken en/of wegnemen van overstromingsrisico's.

## **2.2. Opmerkingen vooraf**

Naar aanleiding van de resultaten van de zelfevaluatie van het ministerie van V&W en de resultaten uit onderzoeksrond 2 (Ministerie van Financiën) is in deze rapportage gekozen voor de term '*toenemend overstromingsrisico*' in plaats van '*toenemend overstromingsgevaar*'. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het gaat om het inperken en/of wegnemen van het risico van overstromingen: zorgen dat het verschijnsel zich niet, minder vaak of met minder consequenties voordoet. De oorspronkelijke naam van de incidentcategorie was 'toenemend overstromingsgevaar', hetgeen naar mening van het Ministerie van V&W, verwarrend kan werken. Door te spreken over 'toenemend overstromingsrisico' wordt expliciet gemaakt dat in deze rapportage zowel de kansen op, als de effecten van, een overstroming betrokken worden (risico = kans x effect). Deze brede benadering ligt dan ook dichter bij de proactieve insteek van het Project Nationale Veiligheid.

### **3 Beleidsproces en beleidsinhoud**

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de interdepartementale samenwerking in het kader van het inperken en/of wegnemen van overstromingsrisico's. Daarnaast wordt ingegaan op de beleidsactiviteiten en op de mate waarin deze activiteiten voortvloeien uit vastgesteld interdepartementaal beleid. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- in paragraaf 3.1 wordt een overzicht gegeven van het interdepartementale beleidsnetwerk rond het inperken en/of voorkomen van overstromingsrisico's dat (minimaal) bestaat uit de Ministeries BZ, VROM, LNV en V&W
- in paragraaf 3.2 wordt op hoofdlijnen ingegaan op de beleidsactiviteiten die door de verschillende ministeries worden uitgevoerd
- in paragraaf 3.3 wordt aangegeven dat in beperkte mate sprake is van vastgesteld interdepartementaal beleid dat richting geeft aan de beleidactiviteiten en de samenwerking.

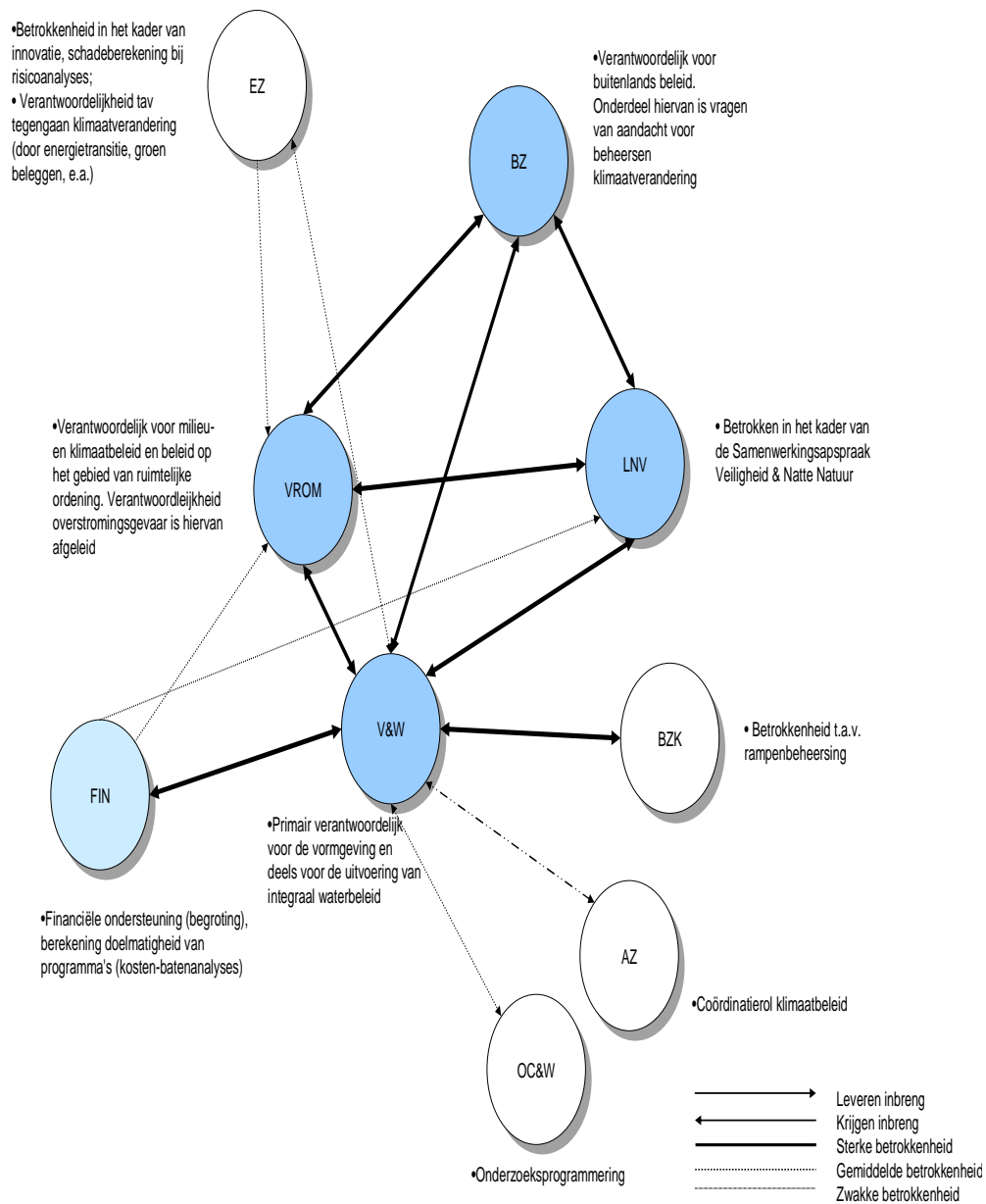
#### **3.1. Beleidsproces**

Het inperken en/of wegnemen van overstromingsrisico's is geen opgave die door één Ministerie succesvol kan worden volbracht. Er werken daarom verschillende ministeries vanuit uiteenlopende rollen samen aan het proactieve beleid. In deze paragraaf wordt in beeld gebracht hoe deze samenwerking er vanuit het perspectief van de betrokken ministeries eruitziet.

##### **Rollen in beeld**

In figuur 1 (volgende pagina) wordt weergegeven hoe de betrokken ministeries de huidige interdepartementale samenwerking zien. De genoemde betrokkenheid komt voort uit zelfevaluatie van de Ministeries van VROM, LNV, V&W en BZ, aangevuld met informatie uit gesprekken met de Ministeries van EZ, BZK en FIN in onderzoeksrunde 2.

**Figuur 1.** interdepartementale samenwerking in het kader van het inperken en/of voorkomen van overstromingsgevaar



## Beschrijving interdepartementale samenwerking

De kern van het beleidsnetwerk wordt gevormd door de Ministeries van BZ, VROM, LNV en V&W. Beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling worden met name internationaal aangepakt (zie ook de verhouding internationaal – nationaal beleid, paragraaf 3.2.1). Hier is de rol van het Ministerie van BZ terug te zien (door de (diplomatieke) inbreng bij het klimaat- en energiebeleid draagt zij indirect bij aan internationale beleidsvorming). Daar waar de betrokkenheid meer vakinhoudelijk is, deelt zij de verantwoordelijkheid met andere departementen zoals de Ministeries van V&W, VROM en LNV. Het Ministerie van VROM heeft op het gebied van klimaatverandering/klimaatbeheersing (als oorzaak van overstromingen) sterk een vakinhoudelijke inbreng. Ten aanzien van infrastructurele zaken inzake het waterbeheer (als oorzaak van overstromingen) wordt met name vanuit het Ministerie van V&W een coördinerende rol verwacht. De betrokkenheid van het Ministerie van LNV is daarbij met name gericht op veiligheid in relatie tot natte natuur.

De samenwerking blijkt ook uit het feit dat de ministeries in verschillende overleggremia samenwerken. De 'vakinhoudelijk betrokken' Ministeries van LNV, VROM en V&W participeren bijvoorbeeld alledrie in het gremium Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW). Het LBOW is een overleggremium waaraan alle partijen, die betrokken zijn bij het waterbeheer in Nederland deelnemen (bovengenoemde ministeries, het Interprovinciaal overleg (IPO), de Unie van Waterschappen, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). In dat gremium worden de landelijke ontwikkelingen besproken en worden de landelijke kaders opgesteld voor de regionale aanpak. Landelijke kaders worden in specifieke werkgroepen uitgewerkt. Die werkgroepen zijn, afhankelijk van de onderwerpen, opgehangen aan één van de zes clusters binnen het LBOW (Institutionele zaken, Ruimte, Water & de Stad, Milieu, Monitoring, rapportage en evaluatie en Communicatie).

Tot slot is er een aantal ministeries in het beleidsnetwerk beschreven dat betrokken is bij zeer specifieke onderdelen van het beleid en/of hiervan specifieke expertise levert:<sup>11</sup> De Ministeries van Financiën (ondersteuning inzake begrotingen en verantwoording kosten waterketen), EZ (energiebesparing t.b.v. tegengaan klimaatverandering en stimuleren innovaties tegengaan overstromingen), BZK (algemene verantwoordelijkheid rampenbeheersing en communicatie met lagere overheden, betrokkenheid vitale infrastructuur), AZ (coördinatie klimaatbeleid) en OCW (onderzoeksprogrammering). Deze ministeries spelen thans een minder prominente rol in het beleidsproces, omdat hun verantwoordelijkheden ten aanzien van het inperken en/of voorkomen van overstromingen beperkter zijn.

---

<sup>11</sup> De genoemde betrokkenheid komt voort uit zelfevaluaties van de Ministeries VROM, LNV, V&W en BZ aangevuld met informatie uit gesprekken met de Ministeries EZ, BZK en FIN in onderzoeksrunde 2.

Naar aanleiding van bovenstaande beschrijvingen zijn drie belangrijke constatering te maken:

- waar het beleid met name gericht is op het tegengaan van klimaatverandering als oorzaak van overstromingen wordt aan het Ministerie van *VROM een coördinerende rol* toegekend
- daar waar het met name gaat om het tegengaan van overstromingen door ingrepen in het waterbeheer (waarbij de klimaatverandering als vast gegeven wordt beschouwd) wordt aan het Ministerie van *V&W een coördinerende rol* toebedeeld
- het Ministerie van BZ is aan de voorkant van het beleidsproces betrokken waarbij op internationaal niveau de beleidskaders worden vastgelegd. De rol van het Ministerie van BZ is dan met name *ondersteunend aan de vakinhoudelijke ministeries*.

## 3.2. Beleidsactiviteiten op hoofdlijnen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verhouding tussen internationaal en nationaal beleid (subparagraaf 1) en op de beleidsactiviteiten die door de betrokken ministeries worden verricht in het kader van het inperken en/of wegnemen van overstromingsrisico's (subparagraaf 2).

### 3.2.1 Verhouding internationaal - nationaal

In deze subparagraaf wordt kort stilgestaan bij de verhouding tussen internationaal en nationaal beleid. De inhoud komt voor een deel voort uit de zelfanalyses en collegiale toetsen van de betrokken ministeries, maar is ook gebaseerd op een aanvullende documentenstudie.

Aangezien de kans op overstromingen in veel gevallen niet alleen met technische oplossingen (bijv. verhogen dijken) kan worden beperkt, zullen alternatieve beleidsmaatregelen meer en meer op de voorgrond treden. Het beperken van de verandering in het klimaat is daar één van<sup>12</sup>, aandacht voor ruimtelijke ontwikkelingen in en om watergebieden is een andere beleidsmaatregel.<sup>13</sup> Daarbij is een gezamenlijk optreden-samenwerking met andere landen- een noodzakelijke voorwaarde voor succes. Veel beleidsafspraken worden daarom in internationaal verband gemaakt. Vervolgens worden deze afspraken nationaal geïmplementeerd. Er kunnen verschillende internationale afspraken worden benoemd, deze worden hierna besproken.

#### *Kyoto-verdrag*

Meest bekend zijn wellicht de internationale afspraken die gemaakt zijn in het kader van het Kyoto-verdrag. Daarin hebben verschillende landen afspraken gemaakt ter vermindering van de klimaatverandering. Het verdrag bepaalt dat de uitstoot van schadelijke broeikasgassen door 39 industrielanden tussen 2008 en 2012 met gemiddeld 5 procent omlaag moet ten opzichte van het niveau van 1990. Elk deelnemend land heeft volgens het verdrag aparte doelen. Voor Nederland is het reductiedoel 6 %. Een speciale commissie ziet erop toe dat dit wordt nageleefd.

---

<sup>12</sup> Dit noemt men ook wel mitigatie (tegengaan van klimaatverandering).

<sup>13</sup> Dit noemt men ook wel adaptatie (wanneer we accepteren dat er klimaatverandering is, hoe kunnen we ons dan nog aanpassen?).

### *Clean Development Mechanism*

In navolging op Kyoto heeft eind 2005 de 11<sup>e</sup> VN-klimaatconferentie plaatsgevonden in Montreal in Canada, waarbij met alle landen afspraken zijn gemaakt over toekomstig klimaatbeleid (na 2012) inclusief de ontwikkelingslanden en de VS. Met name de snel groeiende ontwikkelingslanden, zoals China en India, moeten in de toekomst een veel actiever klimaatbeleid voeren, omdat zij in toenemende mate verantwoordelijk zijn voor de uitstoot van broeikasgassen. Om die landen erbij te betrekken zijn in Montreal afspraken gemaakt over financiële ondersteuning van de ontwikkelingslanden en het starten van duurzame energieprojecten (Clean Development Mechanism).

### *Europese Kaderrichtlijn Water*

Het Europese waterbeleid wordt integraal benaderd. De kaders voor deze integrale aanpak komen voort uit de Europese Kaderrichtlijn Water die sinds eind 2000 van kracht is. De Europese Kaderrichtlijn Water streeft in eerste instantie naar een 'stroomgebiedbeheersplan' op internationaal niveau. Wanneer dit niet haalbaar is moet er voor het nationale deel een stroomgebiedbeheersplan komen dat is afgestemd met de andere landen binnen het stroomgebieddistrict<sup>14</sup>. Een cruciale rol daarbij spelen de internationale riviercommissies. Dit zijn internationale rivierencommissies – samengesteld uit partijen vanuit België, Frankrijk en Duitsland – die zich bezig houden met uiteenlopende aspecten van diverse rivieren (Rijn, Maas en Schelde). Deze aspecten hebben in algemene zin betrekking op enerzijds de waterkwaliteit en anderzijds aan de waterkwantiteit. Daarbij wordt in dergelijke gremia ook gesproken over het tegengaan van hoogwater. Dit zijn de volgende: Internationale Maascommissie (IMC), de Internationale Scheldecommissie (ISC) en de internationale Stuurgroep Eems. Ook voor de Rijn is er een internationale coördinatiestructuur ingesteld: de Internationale Commissie voor Bescherming van de Rijn.

### *EU Hoogwaterinitiatief*

Door de vele recente overstromingen in verschillende EU-landen is de roep ontstaan voor een Europese aanpak van het hoogwaterprobleem. Daarmee wordt de noodzaak van preventieve maatregelen en een solidaire stroomgebiedsaanpak onderschreven. Door zicht te commiteren aan het EU Hoogwaterinitiatief verbinden de landen zich aan het ontwikkelen en implementeren van stroomgebiedsbeheersplannen voor grensoverschrijdende rivier- en kustgebieden. Recent heeft de Europese Commissie een voorstel voor een Europese hoogwaterrichtlijn gepresenteerd. In een groot aantal stroomgebieden zijn actieprogramma's voor hoogwaterbescherming aangenomen of in voorbereiding. Daarbij staat een solidaire stroomgebiedsaanpak van meerdere landen centraal. Gezien de 'benedenstroomse' ligging is het voor Nederland van belang dat binnen het stroomgebied tijdig preventieve maatregelen worden genomen die ons beschermen tegen overstromingen. Hierbij staat het principe van 'niet-afwentelen' centraal. Hiermee wordt bedoeld dat binnen een stroomgebied geen maatregelen worden genomen die een negatieve impact kunnen hebben op een ander deel binnen het stroomgebied.

---

<sup>14</sup> Het feitelijke waterbeheer vindt plaats op het niveau van stroomgebieddistricten. Tot een stroomgebieddistrict kunnen verschillende landen behoren. In het geval van de Rijn zijn dat bijvoorbeeld Zwitserland, Duitsland en Nederland. Tot het stroomgebieddistrict behoort niet alleen het water van de betreffende rivier maar alle water in de betreffende regio, dus ook vertakkingen, meertjes – zelfs zandafgravingen die niet in contact staan met andere oppervlaktewateren.

Verder wordt ingezet op het vergroten van de bewustwording door per stroomgebied inzicht te krijgen in de risico's, de interactie met de ruimtelijke ordening, het bevorderen van kennisuitwisseling, het zorgdragen voor een optimale gegevensuitwisseling en eventueel een gezamenlijke voorspelling van hoogwater binnen het stroomgebieddistrict.<sup>15</sup>

#### *Actieplan Hoogwater (Rijn)*

Ten aanzien van het voorkomen en beperken van overstromingsrisico's heeft de Internationale Commissie voor Bescherming van de Rijn in 1995 reeds een *Actieplan Hoogwater* opgezet, dat zich voornamelijk richt op maatregelen voor hoogwaterpreventie en bescherming tegen hoogwater.<sup>16</sup> Het is te verwachten dat dit actieplan als onderdeel van de Europese aanpak binnen het EU Hoogwaterinitiatief wordt opgenomen.

#### *Interregionale Rijn en Maas Activiteiten - programma*

Een ander voorbeeld van internationaal beleid is het IRMA-programma, wat staat voor Interregionale Rijn en Maas Activiteiten. IRMA is een Europees programma, waarbinnen de Rijn- en Maas-staten samenwerken aan een preventieve ruimtelijke aanpak tegen hoogwater.<sup>17</sup>

### **3.2.2 Beleidsactiviteiten**

Om de beleidsactiviteiten inzichtelijk te maken, is een indeling gemaakt in verschillende fasen van het beleidsproces:

- de fase van *beleidsvoorbereiding* waarin kennis en informatie over de achtergronden van overstromingen wordt verzameld (onderzoek) en in kaart wordt gebracht wat de aard en de omvang dat risico is (risicoanalyses)
- de fase *beleidsontwikkeling* die gericht op het ontwikkelen van acties, standpunten, e.a. die bijdragen aan het inperken en/of wegnemen van overstromingsrisico's
- de fase *beleidsuitvoering* waarin uitvoering wordt gegeven aan wat ontwikkeld is in het kader van het inperken en/of wegnemen van overstromingsrisico's
- de fase *beleidsevaluatie* waarin wordt gekeken naar de resultaten/effecten van het beleid met betrekking tot het inperken en/of wegnemen van overstromingsrisico's.

In bijlage 2 vindt u een opsomming van de beleidsactiviteiten die door de betrokken ministeries worden uitgevoerd in het kader van het inperken en/of wegnemen van overstromingsrisico's. Onderstaand wordt hierop een toelichting gegeven.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Bron: [www.minverkeerenwaterstaat.nl](http://www.minverkeerenwaterstaat.nl).

<sup>16</sup> Bron: [www.waterland.net/www.ruimtevoorderivier.nl](http://www.waterland.net/www.ruimtevoorderivier.nl).

<sup>17</sup> Bron: [www.ruimtevoorderivier.nl](http://www.ruimtevoorderivier.nl).

<sup>18</sup> Opgemerkt wordt dat uit de resultaten van de zelfanalyse van het Ministerie van LNV blijkt dat zij geen concrete activiteiten ondernemen (beleidsvoorbereiding, beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie) die gericht zijn op het voorkomen en/of wegnemen van het risico van overstromingen. Wel zijn er beleidsterreinen (plattelandontwikkeling, waterbeheer en natuurontwikkeling) die een bijdrage zouden kunnen leveren, maar deze worden thans nog niet als zodanig ingezet.

#### *Beleidsvoorbereiding (onderzoek en risicoanalyse)*

De verantwoordelijkheid van het *Ministerie van BZ* komt met name tot uitdrukking in beleidsvoorbereiding inzake klimaatbeheersing. Het Ministerie van BZ benadrukt het belang van klimaatbeheersing door internationale (diplomatieke) druk en steun om dit thema ook in andere landen verder te ontwikkelen. Dit betekent dat door middel van internationale onderhandelingen (bijvoorbeeld over ondertekenen van het Kyoto-verdrag), buitenlandse bezoeken, het uitoefenen van druk, maar ook door het coördineren van internationale samenwerking aandacht wordt gevraagd voor het belang van het beheersen van klimaatverandering. Daarnaast laat het Ministerie van BZ onderzoek verrichten (aardobservaties) en maakt het Ministerie (kosten-katen)analyses omtrent de voorspelling van klimaatverandering en de gevolgen hiervan.

De activiteiten die het *Ministerie van VROM* in dit kader verricht, concentreren zich op de proactieve betrokkenheid bij het beleidsterrein klimaatverandering (milieu). Op dit beleidsterrein worden diverse beleidsactiviteiten uitgevoerd uiteenlopend van onderzoek en analyse. Ten aanzien van deze laatste beleidsactiviteit is het Ministerie van VROM verantwoordelijk voor het systematisch inzichtelijk maken (analyse) van individuele risico's en groepsrisico's die voortvloeien uit klimaatverandering. Hierbij wordt zowel de korte als de lange termijn in ogenschouw genomen.

Door het *Ministerie van V&W* wordt veel geïnvesteerd in onderzoek, zowel gericht op het achterhalen van oorzaken voor het toenemende risico van overstromingen als op bescherming tegen overstromingen. Technologie speelt in deze laatste vorm van onderzoek een nadrukkelijke rol, omdat technologische innovaties het 'leven met water' aanzienlijk veiliger kunnen maken. Naast onderzoek investeert het Ministerie van V&W in risicoanalyses die ook, of vooral, op de lange termijn gericht zijn (scenario-ontwikkeling). Het gaat hierbij om de vraag wat specifieke ontwikkelingen in bijvoorbeeld klimatologische zin betekenen voor het overstromingsgevaar op de lange termijn (40-50 jaar).

In samenwerking met het Ministerie van BZK<sup>19</sup> is bijvoorbeeld een omvangrijk onderzoeksprogramma '*Rampenbeheersingsstrategieën Overstromingen Rijn en Maas*' (RBSO) in gang gezet om te bepalen welk pakket maatregelen of combinatie daarvan (strategie) het meest wenselijk is om de veiligheid in het bedijkte bovenrivierengebied te waarborgen. De volgende vijf opties zijn daarbij onderzocht:<sup>20</sup>

- optie I Internationale afstemming
- optie II Organisatorische maatregelen
- optie III Noodoverloopgebieden
- optie IV Compartimentering
- optie V Verhogen van veiligheidsnormen.

Het *Ministerie van LNV* verricht wel onderzoek in het kader van overstromingen, maar dat onderzoek richt zich met name op de gevolgen van overstromingen. Onderzoek vindt vooral plaats in het kader van het programma 'Ruimte voor de rivier' en 'Nadere Uitwerking Rivierengebied' (NURG). Het gaat hierbij vooral om onderzoek naar inpassing van natuur (EHS) in de projecten.

---

<sup>19</sup> Informatie van het Ministerie van BZK op basis van gesprekken uit onderzoeksrunde 2.

<sup>20</sup> Met name de eerste optie heeft sterke relaties met het denken over nationale veiligheid.



Het gaat bijvoorbeeld ook over de gevolgen van overstromingen waarbij nutriëntrijk slib of vervuild slib in natuurgebieden achterblijft. Risicoanalyses in relatie tot overstromingen voert het Ministerie van LNV niet uit.

#### *Beleidsontwikkeling*

Het *Ministerie van BZ* levert in de fase van beleidsontwikkeling een relatief kleine bijdrage. Het gaat dan alleen over een bijdrage aan het ontwikkelen van toekomstig klimaatbeleid.

Het *Ministerie van VROM* treedt op als coördinator bij het ontwikkelen van beleid inzake het Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat (ARK) en levert een bijdrage aan het project Ruimte voor de Rivier<sup>21</sup>.

In de fase van beleidsontwikkeling is het *Ministerie van V&W* soms onderdeel van een interdepartementaal, soms zelf internationaal, beleidsnetwerk, terwijl het Ministerie op andere onderdelen zelfstandig beleid ontwikkelt. Innovatie speelt een belangrijke rol in het beleidsveld van waterveiligheid. Een voorbeeld hiervan is het innovatief bouwen (drijvende woningen, woningen op palen). Vanuit het Ministerie van V&W wordt hier veel aandacht aan besteed. Het ministerie verkent binnen het project 'Waterveiligheid 21e Eeuw' in hoeverre het huidige beleid voldoende is voor het tegengaan van overstromingsrisico's in de toekomst<sup>22</sup>.

Het *Ministerie van LNV* draagt, als mede-initiatiefnemer, bij aan beleidsontwikkeling in het kader van het project Ruimte voor de Rivier.<sup>23</sup> In de beleidsontwikkeling en praktijk van actief natuurbeheer wordt rekening gehouden met overstromingsgevaar. Dat betekent bijvoorbeeld dat aanplant van bossen in bovenstroomse rivier- en beekgebieden, prevaleert boven korte vegetatie. Deze aanpak wordt ook in internationale beek- en riviercommissies bepleit.

#### *Beleidsuitvoering*

Het *Ministerie van BZ* draagt zorg voor het uitvoeren van het 'Clean Development Mechanism'. Dat plan is gericht op capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden voor projecten die uiteindelijk moeten leiden tot minder CO<sub>2</sub>-uitstoot, waarmee wordt getracht de ingezette klimaatsverandering te verminderen.

Het *Ministerie van VROM* speelt een rol bij de beleidsuitvoering ten aanzien van ruimtelijke ordeningsvraagstukken (streek- en bestemmingsplannen). Daarbij treedt het ministerie op als toezichthouder op de eigen beleidslijnen en op de toepassing van de watertoets. Ten aanzien van klimaatveranderingen betekent beleidsuitvoering voor het Ministerie van VROM met name handhaving van de (inter-)nationale regelgeving, uitvoeren van het emissiebeleid en het naleven van productregelgeving.

---

<sup>21</sup> Zie paragraaf 3.3.

<sup>22</sup> In 2000 heeft de Commissie Waterbeheer in de 21e Eeuw (WB21) geconcludeerd dat het waterbeheer in Nederland niet op orde is en heeft geadviseerd om de veiligheidsnormen te evalueren.

<sup>23</sup> Zie ook paragraaf 3.3.

Concreet wordt door het *Ministerie van V&W* uitvoering gegeven aan:

- verbeteringswerken die in het kader van het hoogwaterbeschermingsprogramma zijn benoemd
- werken rond de Maas om het overstromingsrisico van de Maas te beperken
- versterken van zwakke schakels bij waterkeringen en dijkkringgebieden
- het geven van ruimte aan rivieren in plaats van verhogen en versterken van dijken (project 'Ruimte voor de rivier').

Met name de laatste twee uitvoeringsmaatregelen komen voort uit het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW).

Met betrekking tot de beleidsuitvoering is het *Ministerie van LNV* momenteel betrokken bij grootschalige ingrepen in het rivierengebied, de uitvoering van het Grensmaasproject en het project Ruimte voor de Rivier, waarvan de uitvoering het komende jaar (2007) gaat starten. Daarnaast lopen er verschillende uitvoeringsprogramma's in het kader van de Samenwerkingsafspraken Veiligheid en Natte Natuur.

#### *Beleidsevaluatie*

Het *Ministerie van BZ* voert op twee onderdelen evaluaties uit: ten aanzien van het gevoerde klimaatbeleid en ten aanzien van het plan 'Clean Development Mechanism'.

Het *Ministerie van VROM* is opdrachtgever voor de jaarlijkse Milieubalans en Milieuverkenningen zoals die door het Milieu- en Natuurplanbureau (NMP, als onderdeel van het RIVM<sup>24</sup>) worden gepubliceerd. Daarnaast vinden wetenschappelijke assessments en beleidsanalyses plaats waaronder evaluatieve studies naar het klimaatbeleid op korte termijn.

De activiteiten die het *Ministerie van V&W* in het kader van beleidsevaluatie verricht is met name gelegen in de vijfjaarlijkse toetsing van de sterkte van de primaire waterkeringen (kwaliteit) en evaluaties in Europees verband ten aanzien van de effecten van het Hoogwateractieplan voor de Rijn.<sup>25</sup> In 2005 is een beleidsevaluatie uitgevoerd van het Nederlandse veiligheidsbeleid ten aanzien van overstromingen. Dat onderzoek bevestigde dat de huidige normen voor waterkeringen verouderd zijn, omdat de te beschermen economische waarden inmiddels zes keer zo hoog zijn geworden en ook de bevolking is toegenomen.

Het *Ministerie van LNV* werkt op dit moment, samen met ministerie van V&W, aan de Midterm Review van de *Samenwerkingsafspraken Veiligheid en Natte Natuur*. Hierin worden de resultaten van verschillende deelprogramma's beschreven, waaronder de programma's 'Nadere Uitwerking Rivieren Gebied' (NURG), 'Deltanatuur' en 'Zandmaas II'.

---

<sup>24</sup> RIVM = Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

<sup>25</sup> Zie paragraaf 3.3.

Ten aanzien van de betrokkenheid in het beleidsproces kan het volgende worden opgemerkt:

- het Ministerie van BZ is met name betrokken aan de *voorkant van het beleidsproces* (bij beleidsvoorbereiding en –ontwikkeling)
- het Ministerie van LNV verricht ten aanzien van overstromingsrisico's met name *activiteiten op het gebied van beleidsontwikkeling en uitvoering*
- het Ministerie van VROM *is bij alle beleidsfasen op het gebied van klimaatbeheersing* betrokken. Daarnaast is het Ministerie ten aanzien van het ruimtelijke ordeningsbeleid alléén in de fase van beleidsuitvoering betrokken (streek- en bestemmingsplannen)
- het Ministerie van V&W is in *alle fasen van het beleidsproces op het gebied van waterhuishouding* actief. Opvallend is dat er door het Ministerie van V&W veel wordt geïnvesteerd in onderzoek, zowel gericht op het achterhalen van oorzaken voor het toenemende risico van overstromingen als op bescherming tegen overstromingen.

### 3.3. Aanwezigheid interdepartementaal beleid

Het ontbreekt op dit moment aan specifiek interdepartementaal beleid ten aanzien van het toenemend overstromingsrisico. Binnen het bestaand interdepartementaal beleid ten aanzien van klimaat, landbouw, water en ruimtelijke ordening is ook aandacht voor proactief beleid inzake overstromingen. De goede samenwerking tussen de verschillende departementen is in dat geval onder andere het gevolg van interdepartementaal beleid op die terreinen. In dat kader zijn in de gesprekken de volgende voorbeelden van interdepartementaal beleid benoemd.<sup>26</sup>

#### **Nota 'Nuchter omgaan met risico's'**

Deze interdepartementale nota kan gezien worden als een visiedocument waarin wordt benoemd op welke wijze de politiek afwegingen dient te maken tussen rechtvaardigheid en betaalbaarheid (doelmatigheid) bij het beheersen van milieurisico's. De nota is opgesteld door het NMP (opgesteld onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van VROM). De daarin gehanteerde systematiek geeft aan dat bij besluiten inzake milieurisico's:

- de gevaren en risico's van een activiteit worden gewogen tegen de maatschappelijke kosten en baten van die activiteit
- de rol van de burger bij de besluitvorming wordt versterkt
- de mogelijke stapeling (cumulatie) van risico's bij de besluitvorming wordt meegewogen
- de verantwoordelijkheden van overheid, bedrijfsleven en burgers expliciet worden gemaakt
- het politieke besluitvormingsproces transparanter wordt.

Door een gezamenlijke (landelijke) systematiek ten aanzien van het omgaan met risico's (zoals bijvoorbeeld het omgaan met overstromingsrisico's) wordt de proactieve aanpak in Nederland geharmoniseerd.

---

<sup>26</sup> De onderstaande passage is 'gebaseerd op' de uitkomsten van het onderzoek en een aanvullende documentenstudie om nader toelichting te geven op het onderwerp.

## **Nota Ruimte**

De Nota Ruimte (januari 2006) bevat de beleidslijn van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland (huidige beleid). Deze nota is weliswaar onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van VROM tot stand gekomen, maar heeft wel een interdepartementaal karakter. De nota bevat de ruimtelijke bijdrage aan een sterke economie, een *veilige* en leefbare samenleving en een aantrekkelijk land.

## **Kabinetsstandpunt RBSO**

Op basis van de resultaten uit het onderzoeksprogramma 'Rampenbeheersingsstrategieën Overstromingen Rijn en Maas' (RBSO) wordt een rijksbrede strategie ontwikkeld om de veiligheid in het bedijkte bovenrivierengebied te waarborgen. Hierbij wordt een interdepartementale aanpak gehanteerd, waarbij met name de Ministeries van BZK en V&W betrokken zijn.

## **Ruimte voor de rivier**

Het kabinet heeft in 2000 een nieuw uitgangspunt gekozen voor de aanpak van hoogwater: *Ruimte voor de Rivier*. Met die beleidsaanpak worden -in plaats van het alleen verder verhogen van dijken- ook mogelijkheden onderzocht om water meer ruimte te geven. De belangrijkste doelstelling van de nieuwe aanpak is het vergroten van de veiligheid van het rivierengebied. In het project 'Ruimte voor de Rivier' wordt concreet bekeken wat die mogelijkheden zijn. De maatregelen zorgen vaak niet alleen voor veiligheid tegen overstroming, maar ook voor extra ruimte voor natuur. De initiatiefnemers van het project zijn de Ministeries van V&W, VROM en LNV. Om het proces goed te kunnen coördineren is een landelijke stuurgroep (SRVR) ingesteld, waarvan de Staatssecretaris van Verkeer & Waterstaat de voorzitter is. In de stuurgroep zijn ook andere overheidsorganisaties vertegenwoordigd, zoals de provincies Gelderland, Utrecht, Overijssel, Noord-Brabant, Zuid-Holland en gemeenten, maar ook waterschappen.<sup>27</sup>

## **Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat (ARK)**

Onderkend wordt dat klimaatverandering gevolgen heeft voor de ruimtelijke inrichting. Het Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat (ARK) is een programma waarin vier ministeries samenwerken, te weten de Ministeries van LNV, V&W, EZ en VROM. Het heeft de volgende speerpunten<sup>28</sup>:

- *Bewustwording*: de maatschappij en het bedrijfsleven hebben baat bij het besef dat er iets gaat veranderen en wat de mogelijke gevolgen zijn
- *Onderzoek*: We weten nog niet precies wat de gevolgen zullen zijn, maar kunnen deze steeds beter inschatten
- *Oplossingen in beleid en praktijk*: Aan de ene kant beleidsaanpassingen en aan de andere kant het uitproberen van (innovatieve) oplossingen in de praktijk. Dit om het vraagstuk dichterbij bestuurders en maatschappij te brengen.

## **BSIK programma 'Klimaat voor Ruimte'**

Het Ministerie van VROM is onder andere opdrachtgever voor het BSIK-programma 'Klimaat voor ruimte'. Klimaat voor Ruimte is een publiek-privaat kennisprogramma; een samenhangend pakket van projecten dat thematisch op een samenhangende wijze is opgezet.

---

<sup>27</sup> Bron: [www.ruimtevoorderivier.nl](http://www.ruimtevoorderivier.nl).

<sup>28</sup> Bron: [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl).

Het programma heeft als doel om zowel de Nederlandse overheid, het bedrijfsleven als ook de wetenschap uit te rusten met een hoogwaardige en bruikbare kennisinfrastructuur toegesneden op de relatie tussen klimaat en ruimtegebruik. Aanleiding voor de BSIK-regeling was dat het onderzoek op deze terreinen in Nederland te versnipperd is, waardoor vraag en aanbod van kennis niet voldoende op elkaar aansluiten. Betrokken partners (met name publiek-private samenwerkingen) staan voor de uitdaging hun onderzoek te verzilveren in aansprekende innovaties. Die innovaties kunnen de vorm hebben van nieuwe producten, processen of maatschappelijke concepten.

Binnen het bestaande interdepartementale beleid inzake klimaat, landbouw, water en ruimtelijke ordening is aandacht voor proactief beleid inzake overstromingen. Interdepartementaal proactief beleid specifiek ten aanzien van het toenemend overstromingsrisico lijkt vooralsnog beperkt.

## 4 Knelpunten, blinde vlekken en behoeften

In het vorige hoofdstuk is op hoofdlijnen in kaart gebracht welke beleidsactiviteiten de betrokken ministeries uitvoeren en hoe de interdepartementale samenwerking er vanuit hun perspectief uitziet. In dit hoofdstuk wordt dit inzicht als uitgangspunt genomen om knelpunten, blinde vlekken en behoeften te identificeren.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- in paragraaf 4.1 wordt ingegaan op de knelpunten die in de interdepartementale samenwerking geïdentificeerd kunnen worden
- in paragraaf 4.2 wordt beschreven welke blinde vlekken zich in de inhoud van het beleid voordoen
- in paragraaf 4.3 wordt aangegeven welke behoeften de betrokken ministeries hebben ten aanzien van het inperken en/of wegnemen van overstromingsrisico's.

### 4.1. Knelpunten in het beleidsproces

Uit het vorige hoofdstuk kan worden afgeleid dat een omvangrijk interdepartementaal beleidsnetwerk actief is rondom het inperken en/of wegnemen van overstromingsrisico's. Vrijwel alle ministeries zijn op de een of andere manier betrokken bij dit onderwerp. Uit de zelfevaluatie van de Ministeries van BZ, LNV, VROM en V&W is gebleken dat de interdepartementale samenwerking in algemene zin goed verloopt. Door sommige ministeries wordt bij de samenwerkingsrelatie zelfs gesproken van een "lage historie en redelijke mate van institutionalisering van deze samenwerking"<sup>29</sup>. Dit neemt niet weg dat er ook enkele knelpunten c.q. verbetermogelijkheden zijn benoemd. Deze worden hieronder beschreven. Naast de verbeterpunten die zijn benoemd door de Ministeries van BZ, LNV, VROM en V&W is uit de gesprekken met het Ministerie van EZ (onderzoeksrondte 2) ook een aandachtspunt gebleken voor de samenwerking. Deze is hieronder ook meegenomen.

#### **Het Ministerie van BZ: Erkennen verschillende belangen**

In het interdepartementale (beleids)proces is sprake van uiteenlopende belangen en visies als gevolg waarvan niet altijd het belang van het beperken van toenemend overstromingsrisico de boventoon kan voeren. Een knelpunt bestaat ook in het te weinig bewust *erkennen* van die verschillende belangen van vakdepartementen. Door de muren te laten staan, kan worden gewerkt aan het bouwen van een dak. Daarnaast bestaat thans een beperkt bewustzijn van tegenstrijdige belangen in beleid (bijvoorbeeld relatie: transport met milieu/schone energie).

#### **Het Ministerie van VROM: verbeteren samenwerking met de Ministeries van EZ, BZK en het NCTb**

Met name de relaties van het Ministerie van VROM met de Ministeries van EZ (in het kader van ARK en de relatie met industriële bedrijvigheid), het Ministerie van BZK (in het kader van samenhang in nationale veiligheid) en NCTb<sup>30</sup> (relatie met terrorisme) bieden kansen voor verdere verbetering van de interdepartementale samenwerking op het gebied van overstromingsrisico's en de proactieve mogelijkheden inzake het voorkomen en/of beperken daarvan.

---

<sup>29</sup> Resultaten zelfevaluatie V&W en VROM.

<sup>30</sup> NCTb = Nationaal Coördinator Terrorismenbestrijding.

### **Het Ministerie van V&W: voldoende bewustzijn aard en ernst hoogwaterproblematiek aanwezig?**

Volgens het Ministerie van V&W is een belangrijke vraag in welke mate andere ministeries zich voldoende bewust zijn van de aard en ernst van de hoogwaterproblematiek. Het ontbreken van dit bewustzijn kan tot gevolg hebben dat de problematiek vooral als het Ministerie van V&W als een probleem wordt gezien, terwijl juist een breder verband nodig is voor een proactieve aanpak.

### **Het Ministerie van V&W: samenwerking met andere bestuurlijke partners (naast departementen) is essentieel**

Naast de samenwerkingsverbanden met andere departementen is het volgens het Ministerie van V&W goed te beseffen dat juist voor de waterveiligheid samenwerking met andere bestuurlijke partners essentieel is (hierbij valt te denken aan de Unie van Waterschappen en de provincies/het Interprovinciaal Overleg).

### **Het Ministerie van EZ: informatievoorziening noodoverloopgebieden vanuit het Ministerie van V&W is aandachtspunt**

Het Ministerie van EZ heeft aangegeven dat er sprake is van een aandachtspunt voor de samenwerking en nadrukkelijk niet van een knelpunt. De informatievoorziening rondom de noodoverloopgebieden van de Ministeries van V&W aan EZ kan beter. Voor het Ministerie van EZ is het van belang dat zij de sectoren tijdig informeert over noodoverloopgebieden, zodat operators weten dat investeringen in die gebieden gevolgen kan hebben wanneer een gebied als noodoverloopgebied wordt gebruikt.

De samenwerking verloop goed, de volgende verbeterpunten zijn nog wel benoemd door de betreffende ministeries:

- het Ministerie van BZ: te weinig erkennen van verschillende belangen van vakdepartementen
- het Ministerie van VROM: versterken van de relatie met de Ministeries van EZ, BZK en het NCTb
- het Ministerie van V&W: is voldoende bewustzijn aard en ernst hoogwaterproblematiek aanwezig?
- het Ministerie van V&W: samenwerking met andere bestuurlijke partners (Unie van Waterschappen, provincies/Interprovinciaal Overleg) is essentieel
- het Ministerie van EZ: de informatievoorziening inzake noodoverloopgebieden in de richting van het Ministerie van EZ kan worden verbeterd.

## **4.2. Blinde vlekken in het beleid**

Bij de betrokken ministeries is geïnventariseerd welke beleidsterreinen kunnen bijdragen aan het inperken en/of wegnemen van overstromingsrisico's. Deze beleidsterreinen zijn vervolgens afgezet tegen de beleidsterreinen die in de praktijk ook daadwerkelijk bijdragen. Daarnaast is gekeken naar de mate waarin op de beleidsterreinen die *daadwerkelijk* bijdragen ook doelstellingen zijn geformuleerd die zich expliciet op de proactieve bijdrage richten. Op deze manier is inzicht ontstaan in de blinde vlekken die in het op proactie gerichte beleid aanwezig zijn. Onderstaand wordt hiervan een samenvatting gegeven.

### **Het Ministerie van BZ: transportbeleid (CO2- uitstoot) en nucleaire aangelegenheden/het Ministerie van VROM: CO2-opslag**

De beleidsterreinen '*transportbeleid*' en '*nucleaire aangelegenheden*' zijn beleidsterreinen die volgens het Ministerie van BZ een bijdrage *kunnen* leveren aan het inperken van de incidentcategorie, maar worden op dit moment daarvoor niet ingezet. Met name ten aanzien van 'transportbeleid' bestaan (in samenwerking met andere departementen) mogelijkheden, gelet op de directe relatie tussen CO2-*uitstoot* en opwarming van de aarde. Het Ministerie van VROM erkent dat op dit terrein ook een leemte bestaat in beleid ten aanzien van CO2-*opslag*.

### **De Ministeries van BZ en VROM: expliciteren doelstelling 'verminderen overstromingsrisico' bij klimaatbeleid**

Het Ministerie van BZ is bewust bezig met het beperken van '*klimaatverandering en natuurrampen*', maar het verminderen overstromingsrisico's is niet een *expliciete doelstelling* van de verschillende beleidsterreinen. Ook het Ministerie van VROM geeft aan dat het beleidsterrein '*klimaatverandering*' wel proactief wordt ingezet om het toenemende overstromingsgevaar in te perken, maar dat dit beleidsterrein geen expliciete doelstellingen kent.

### **Het Ministerie van LNV: beleid 'plattelandontwikkeling' biedt kansen**

Er bestaan volgens het Ministerie van LNV geen blinde vlekken in de huidige beleidsaanpak. Op het beleidsterreinen '*plattelandontwikkeling*' bestaan nog wel kansen om rekening te houden met maatregelen die wellicht het risico op overstromingsgevaar verminderen. Op basis van de zelfevaluatie wordt op deze terreinen nog onvoldoende proactief beleid geformuleerd.

### **Het Ministerie van VROM: beleidsterreinen gericht op 'mitigatie' ook inzetten voor overstromingen**

Ten aanzien van overstromingsrisico's wordt te veel gericht op de beleidsterreinen die uitgaan van adaptatie (gaat uit van de aanname dat klimaatverandering niet kan worden tegengegaan en bekijkt welke adaptatie daarom noodzakelijk is). De beleidsterreinen gericht op '*mitigatie*' (het verminderen van de oorzaak van klimaatverandering) worden thans niet proactief ingezet in het kader van het inperken en/of wegnemen van overstromingsrisico's. Hier liggen volgens het Ministerie van VROM kansen.

### **Het Ministerie van V&W: meer beleid inzake de beperking 'gevolgen van overstromingen' (adaptief beleid)**

Het Ministerie van V&W vindt het van belang dat beleidsmatig gezien ook de omslag wordt gemaakt van 'kansen op overstromingen beperken' naar denken in termen van 'gevolgen van overstromingen beperken' en op welke wijze daarmee wordt omgegaan. Meer aandacht voor de schadelijke effecten van overstromingen is vanuit een risicobenadering van belang. Er dient meer rekening gehouden te worden met water in plaats van het 'buiten houden van water' (er bestaan kansen voor meer adaptief beleid). Het gaat hierbij om het maken van verantwoorde keuzes in het RO-beleid. Een voorbeeld hiervan betreft het gebied van 'nieuwe infrastructuur'. Hier liggen (beleidsmatige) kansen die thans onvoldoende worden benut. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan compartimentering in de vorm van het opdelen van dijkkringen waarmee de schadelijke effecten van overstromingen kunnen worden voorkomen/beperkt.



De volgende blinde vlekken zijn geïdentificeerd:

- de Ministeries van BZ/VROM: er bestaan kansen ten aanzien van CO<sub>2</sub>-opslag en CO<sub>2</sub>-uitstoot
- de Ministeries van BZ/VROM: het voorkomen en beperken van overstromingsgevaar dient binnen het beleidsterrein klimaatbeheersing als expliciete doelstelling te worden aangemerkt
- het Ministerie van LNV: op het beleidsterrein 'plattelandontwikkeling' bestaan kansen om meer rekening te houden met overstromingen
- het Ministerie van VROM: ten aanzien van beleidsterreinen gericht op mitigatie bestaan kansen
- het Ministerie van V&W: een omslag zou moeten worden gemaakt van 'kansen op overstromingen' naar de 'gevolgen van overstromingen' (meer adaptief beleid).

### 4.3. Behoeften van de betrokken ministeries

In de zelfevaluatie hebben de betrokken ministeries de mogelijkheid gekregen om aan te geven welke ambities c.q. behoeften zij hebben waar het gaat om het inperken en/of voorkomen van overstromingsgevaar. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen behoeften of ambities die primair een departementaal karakter hebben en ambities die primair een interdepartementaal karakter hebben. Daarnaast is uit de 2<sup>e</sup> onderzoeksrunde gebleken dat de Ministeries van Financiën en BZK aanvullende behoeften hebben ten aanzien van het proactieve beleid. Onderstaand worden al deze behoeften weergegeven.

#### 4.3.1 Departementale behoeften

##### **Het Ministerie van BZ: meer aandacht voor preventieve maatregelen klimaatverandering**

Het Ministerie van BZ vraagt vooral meer aandacht voor het treffen van preventieve maatregelen om de gevolgen van klimaatverandering (en daarmee van de kans op overstromingsgevaar) te beperken. Op deze manier kan de economische schade en schade aan mensenlevens zoveel als mogelijk worden voorkomen en/of beperkt.

##### **Het Ministerie van LNV: ruimte voor water, overloopgebieden en gezamenlijke aanpak met bovenstroomse landen**

Voor het inperken en/of voorkomen van overstromingsgevaar wil het Ministerie van LNV graag prioriteit toekennen aan het creëren van ruimte voor water en natte natuur, het stimuleren van ontwikkelingen in het kader van evenwichtige inzet van (nood-) overloopgebieden en het stimuleren van een gezamenlijke aanpak door bovenstroomse landen. Bij realisatie van deze veiligheidsopgave is het volgens het Ministerie van LNV<sup>31</sup> wenselijk de betrokkenheid van bewoners en gebruikers van riviereengebieden te vergroten.

##### **Het Ministerie van VROM: versnelling Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat**

Het Ministerie van VROM geeft aan op het terrein van het inperken en/of voorkomen van overstromingsgevaar op departementaal gebied behoefte te hebben aan versnelling in de uitvoering van het Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat. Dit vereist volgens het Ministerie van VROM meer financiën en een bredere betrokkenheid van onder andere het Ministerie van EZ.

---

<sup>31</sup> Op basis van de resultaten uit toets 1 (onderzoeksrunde 2).

### **Het Ministerie van V&W: beperken of voorkomen van overstromingsgevaar bij 'nieuwe infrastructuur'**

Het Ministerie van V&W heeft de ambitie om de mogelijkheden te verkennen om vanuit het beleidsterrein 'nieuwe infrastructuur' bij te dragen aan het beperken of voorkomen van het toenemende risico van overstromingen. Door slim om te gaan met nieuwe infrastructurele projecten (door het treffen van nieuwe voorzieningen of het combineren van functies) kan worden gewerkt aan het beperken van de schadelijke effecten van overstromingen. Om deze prioriteit te realiseren, is samenwerking nodig met in ieder geval het Ministerie van VROM, vanuit de verantwoordelijkheid voor het ruimtelijke ordeningsbeleid.

### **Het Ministerie van BZK: intensivering organisatorische maatregelen RBSO**

Wanneer gevraagd wordt naar departementale behoeften, heeft het Ministerie van BZK aangegeven dat zij met name de organisatorische maatregelen in het kader van het programma 'Rampenbeheersingsstrategieën Overstromingen Rijn en Maas' (RBSO) zou willen intensiveren.

## **4.3.2 Interdepartementale behoeften**

### **Het Ministerie van BZ: gezamenlijke risicoanalyses en vergroten risicobewustzijn**

Het Ministerie van BZ heeft behoefte aan rijksbreed interdepartementaal beleid gericht op gezamenlijke risicoanalyses om de gevolgen van klimaatverandering en natuurrampen te beperken. Volgens het Ministerie van BZ mag ook meer geïnvesteerd worden in het vergroten van het bewustzijn: zowel over het belang van weersvoorspellingen, over de relatie tussen transport en milieu als ook over het belang van het treffen van preventieve maatregelen om gevolgen te beperken.

### **Het Ministerie van LNV: gezamenlijke filosofie, een stroomgebiedsgerichte aanpak en een uniform waarschuwingssysteem**

Als het gaat om de rijksbrede behoefte, dan is het Ministerie van LNV van opvatting dat in verband met het overstromingsgevaar van de grote rivieren, de discussie over de 'bovenstroomse aanpak' essentieel is. Het zou een doorbraak zijn als Europa een waterprogramma zou kunnen ontwikkelen, waarin het water niet zo snel mogelijk wordt afgewenteld naar de benedenstroomse gebieden. Dit vraagt nadrukkelijk om een rijksbrede gecoördineerde inzet, waarbij het overleg ook wordt geïntensiveerd met de 'bovenstroomse' landen. Een sterke regierol van de EU is hierbij dan ook wenselijk. Het gaat om de ontwikkeling van een gezamenlijke filosofie, een stroomgebiedsgerichte aanpak en een uniform waarschuwingssysteem.

### **Het Ministerie van VROM: nationale veiligheid in perspectief van ontwikkelings-samenwerking**

Rijksbreed zou -wat het Ministerie van VROM betreft- meer aandacht mogen uitgaan naar het plaatsen van nationale veiligheid in het perspectief van ontwikkelingssamenwerking. Het stimuleren en oplossen van de verschillende incidentcategorieën in ontwikkelingslanden zou meer aandacht mogen krijgen. Het aanpakken van de problemen daar kan een positieve uitwerking hebben op de dreigingskans in Nederland.

### **Het Ministerie van VROM: meer aandacht voor effecten veranderende golfstromen**

Het Ministerie van VROM heeft behoefte aan meer rijksbrede aandacht voor orkanen c.q. extreme weersomstandigheden als gevolg van veranderende golfstromen.

### **Het Ministerie van V&W: interdepartementale visie lange termijn investeringsbeleid ruimtelijke ordening**

Rijksbreed dient er naar mening van het Ministerie van V&W te worden gewerkt aan lange termijn investeringsbeleid op het gebied van ruimtelijke ordening. Dit betekent dat er een visie moet worden ontwikkeld (heldere uitgangspunten op basis waarvan keuzes kunnen worden gemaakt). Het overstromingsrisico -met name waar het de schadelijke effecten daarvan- dient hier een plek in te krijgen. Om deze rijksbrede ambitie te realiseren, is samenwerking nodig met de Ministeries van VROM, EZ, BZK, Financiën en LNV.

### **De Ministeries van V&W en BZK: gezamenlijke evaluatie huidige beschermingsbeleid**

Waterveiligheid wordt steeds meer gezien vanuit de optiek van de veiligheidsketen. Het is hierbij wel de vraag of er momenteel in de juiste schakels wordt geïnvesteerd. Het Ministerie van V&W heeft behoefte om in 2006 samen met andere ministeries te bekijken of het huidige beschermingsbeleid tegen overstromingen en de wettelijke verankering hiervan nog adequaat zijn. Vragen die daarbij relevant zijn: Passen huidige inzichten met betrekking tot kansen en gevolgen in de huidige wettelijke systematiek? Zijn er alternatieven voor de huidige wettelijke systematiek? Welke ministeries kunnen nog meer een bijdrage leveren aan het verbeteren van het beleid? Wat zijn de maatschappelijke en financiële consequenties van eventuele aanpassingen? Waterveiligheid dient hierbij als totaalconcept te worden beschouwd. Ook het Ministerie van BZK heeft aangegeven dat zij behoefte heeft aan een gezamenlijke evaluatie van het huidige beschermingsbeleid. Met name vanuit het perspectief van de gevolgen van overstromingen. De huidige veiligheidsnormen staan niet in verhouding tot de schade bij overstromingen. Nederland lijkt 'onderverzekerd' als het gaat om overstromingsrisico's (zie ook verzekeraar maken van overstromingsrisico's)<sup>32</sup>.

### **Het Ministerie van Financiën: mate van overstromingsrisico in relatie tot kosten veiligheidsniveau**

Meer aandacht zou besteed kunnen worden aan de nadere uitwerking van het begrip overstromingsrisico. Dit kan via het project VNK (Veilig Nederland in Kaart) en zou vanaf 2008 in beleidslijnen kunnen zijn uitgewerkt. Belangrijk is om beargumenteerd te kunnen differentiëren in veiligheidsniveaus om het uiteindelijk ook betaalbaar te kunnen houden.

### **Het Ministerie van BZK: beleid verzekeraar maken van overstromingsrisico's**

Het Ministerie van BZK is betrokken bij het beleidsproces vanuit haar algemene verantwoordelijkheid op het gebied van de rampenbestrijding. Ten aanzien van proactief beleid op dit terrein wordt aangegeven dat meer aandacht besteed mag worden aan de schadeafhandeling (als gevolg van overstromingen). Door het ontwikkelen van nieuw beleid ten aanzien van het verzekeraar maken van overstromingsrisico's kan ook het risicobewustzijn worden vergroot. Burgers en bedrijven dienen meer bewust te worden van de risico's op het gebied van overstromingen (en de eigen verantwoordelijkheid daarbij). Om dat beleid te kunnen ontwikkelen is het wenselijk met andere departementen na te denken over de effecten van overstromingen en de wijze waarop dat zou kunnen worden verzekerd (gezamenlijke risicoanalyses).

---

<sup>32</sup> Resultaten Ministerie van BZK uit onderzoeksrunde 2 (toets 1).

### **Het Ministerie van BZK: intensiveren bestaand beleid (Kabinetsstandpunt RBSO, Implementatie EU Hoogwaterrichtlijn)**

Het Ministerie van BZK heeft aangegeven<sup>33</sup> behoefte te hebben aan een intensivering van bestaand beleid waarbij gemeenschappelijk wordt gewerkt aan het voorkomen en/of beperken van overstromingsrisico's.

Onderstaand worden de genoemde behoeften van de ministeries samengevat:

- het Ministerie van BZ: meer aandacht voor preventieve maatregelen klimaatverandering
- het Ministerie van LNV: ruimte voor water, overloopgebieden en gezamenlijke aanpak met bovenstroomse landen
- het Ministerie van VROM: versnelling Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat
- het Ministerie van V&W: beperken of voorkomen van overstromingsgevaar bij 'nieuwe infrastructuur'
- het Ministerie van BZK: intensivering organisatorische maatregelen RBSO
- het Ministerie van BZ: gezamenlijke risicoanalyses en vergroten risicobewustzijn
- het Ministerie van LNV: gezamenlijke filosofie, een stroomgebiedsgerichte aanpak en een uniform waarschuwingssysteem
- het Ministerie van VROM: nationale veiligheid in perspectief van ontwikkelingssamenwerking
- het Ministerie van VROM: meer aandacht voor effecten veranderende golfstromen
- het Ministerie van V&W: interdepartementale visie lange termijn investeringsbeleid ruimtelijke ordening
- de Ministeries van V&W en BZK: gezamenlijke evaluatie huidige beschermingsbeleid
- het Ministerie van Financiën: mate van overstromingsrisico in relatie tot kosten veiligheidsniveau
- het Ministerie van BZK: beleid verzekeraar maken van overstromingsrisico's
- het Ministerie van BZK: intensiveren bestaand beleid (Kabinetsstandpunt RBSO, Implementatie EU Hoogwaterrichtlijn).

---

<sup>33</sup> Idem.

## 5 Conclusies

In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies weergegeven die op basis van voorgaande hoofdstukken getrokken kunnen worden.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- in paragraaf 5.1 wordt het huidige proactieve beleid en de interdepartementale samenwerking kort besproken aan de hand van de centrale 'beleidslijnen'
- in paragraaf 5.2 worden de 'kansen' en 'mogelijkheden' besproken om de proactieve kracht van het beleid te versterken. Deze kansen en mogelijkheden zijn afgeleid van de knelpunten, blinde vlekken en behoeften, die in het vorige hoofdstuk zijn besproken
- in paragraaf 5.3 wordt beargumenteerd welke prioriteit gegeven kan worden aan versterking van het beleid ten aanzien van deze incidentcategorie in relatie tot andere incidentcategorieën uit dit onderzoek.

### 5.1. Beleid en interdepartementale samenwerking

Ten aanzien van de incidentcategorie 'toenemend overstromingsrisico' kan op basis van de resultaten van dit onderzoek worden gesteld dat sprake is van nauwe interdepartementale samenwerking (met name de Ministeries van BZ, VROM, LNV, V&W zijn betrokken), maar dat deze niet specifiek is gericht op het voorkomen en/of beperken van overstromingsrisico's. Binnen het bestaande interdepartementale beleid ten aanzien van klimaat, landbouw, water en ruimtelijke ordening is aandacht voor proactief beleid inzake overstromingen, maar specifiek beleid inzake proactieve maatregelen ten aanzien van toenemend overstromingsrisico lijkt voorsnog beperkt.

In het proactieve beleid zijn twee centrale beleidslijnen te onderscheiden:

- een aanpak door klimaatbeheersing
- een aanpak door ruimtelijke ontwikkeling.

Proactief beleid ten aanzien van overstromingen richt zich met name op *klimaatbeheersing*. Daarbij kan een adaptieve aanpak worden gehanteerd (aanpassen aan klimaatverandering) of een aanpak gericht op mitigatie (tegengaan van klimaatverandering). Het huidige beleid is met name gericht op adaptatie. Er zijn bij die aanpak dan ook veel meer departementen betrokken (Ministeries van VROM, V&W, LNV, BZ en BZK) dan bij mitigatie. Met name de Ministeries van LNV en V&W zijn gericht op aanpassingen die kunnen c.q. moeten worden gemaakt naar aanleiding van klimaatverandering. Bij de uitvoering van proactief beleid worden met name lagere overheden (provincies en gemeenten) en waterschappen betrokken (overigens kan deze samenwerking volgens het Ministerie V&W verder worden geïntensiveerd). Het Ministerie van VROM geeft aan dat er kansen bestaan ten aanzien van beleidsterreinen gericht op mitigatie.

Ook het Ministerie van BZ geeft aan dat meer aandacht moet worden geschonken aan preventieve mogelijkheden op het gebied van klimaatverandering (eigenlijk ook mitigatie). Het Ministerie van VROM heeft aangegeven dat op het gebied van ontwikkelingssamenwerking meer gedaan kan worden om overstromingsrisico's in Nederland te verminderen door in ontwikkelingslanden uitstoot van bepaalde gassen tegen te gaan.

Vervolgens kunnen de genoemde proactieve activiteiten worden geclusterd naar de aanpak op het gebied van *ruimtelijke ontwikkeling*. Daarbij zijn met name de Ministeries VROM, LNV en V&W betrokken. Hun rol ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen is daarbij met name gericht op de uitvoering van beleid. Het Ministerie van LNV heeft binnen de beleidsterreinen op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling opgemerkt dat op het gebied plattelandsontwikkeling nog kansen bestaan om óók daar rekening te houden met overstromingsrisico's. Verder is uit het onderzoek naar voren gekomen dat met name op het terrein van de ruimtelijke ontwikkeling meer rekening gehouden kan worden met concrete overstromingsrisico's (scenario's). Bij het afwegen van de toegevoegde waarde van bepaalde ruimtelijke beslissingen -en de verschillende veiligheidsrisico's die daarmee samenhangend het overstromingsrisico en de effecten daarvan nadrukkelijker aan de orde te komen.<sup>34</sup>

## 5.2. Kansen en mogelijkheden

Op basis van het huidige proactieve beleid – waarvan de kern in de vorige paragraaf is behandeld – is in het onderzoek gekeken naar:

- blinde vlekken in de inhoud van het beleid
- behoeften, zowel inhoudelijk als procesmatig
- knelpunten in het interdepartementale beleidsproces.

In figuur 1 (volgende pagina) staan de blinde vlekken, behoeften en knelpunten weergegeven. Deze zijn vertaald naar 'kansen' (inhoud) en 'mogelijkheden' (proces), waarbij een onderscheid is gemaakt tussen het intensiveren van het bestaande beleid en het ontwikkelen van nieuw beleid.

---

<sup>34</sup> Dit kan worden gerelateerd aan de implementatie van de Nota 'Nuchter omgaan met risico's', zie ook paragraaf 3.3.

**Figuur 2:** van blinde vlekken, behoeften en knelpunten naar kansen en mogelijkheden

**Fout! Objecten kunnen niet worden gemaakt door veldcodes te bewerken.**

Uit het onderzoek lijkt naar voren te komen dat er thans een hiaat bestaat tussen de concrete dreiging van overstromingen in Nederland en de huidige proactieve aanpak (prioritering). Deze situatie is als zorgelijk benoemd. Er is door de betrokken ministeries (Ministeries van BZ, LNV, VROM en V&W) gesproken van een onaanvaardbaar risico op de lange termijn. Het proactieve beleid dient met name gericht te worden op de langetermijn effecten. Daarbij is het wenselijk concrete resultaten voor de toekomst te formuleren en de doelgerichte aanpak te vergroten. Volgens de betrokken ministeries vereist dit minimaal:

- meer nieuw beleid
- meer samenhang in beleid/een integrale aanpak
- de betrokkenheid van andere actoren.

Tot slot is het van belang op te merken dat een effectieve aanpak niet door Nederland alléén gerealiseerd kan worden. Internationale samenwerking is onontbeerlijk, met name ten aanzien van klimaatbeheersing, maar ook bij de ruimtelijke aanpak door buurlanden (gerelateerd aan de 'benedenstroomse' ligging van Nederland).

### **5.3. Prioritering**

De betrokken departementen hebben aangegeven dat de situatie op het gebied van het voorkomen en/of beperken van overstromingen zorgelijk is en er meer nodig is dan nu gebeurt. Volgens de betrokken ministeries (Ministeries van BZ, VROM, LNV en V&W) verdient de aanpak van overstromingsrisico's in het algemeen vanuit het perspectief van nationale veiligheid prioriteit te krijgen. Belangrijk is voor het vervolg dat deskundigen van de verschillende betrokken departementen uiteindelijk bepalen wat de gewenste en noodzakelijke inspanningen zijn op basis van de genoemde kansen en mogelijkheden in dit onderzoek.

## **Bijlagen**



## Bijlage 1: betrokken ministeries

De ministeries die in het kader van het voorkomen en/of inperken van overstromingsgevaar zijn of worden betrokken, staan in de onderstaande tabel weergegeven. Hierbij geldt dat de mate c.q. vorm van betrokkenheid kan verschillen:

- een *zelfevaluatie* betekent dat er een volledige vragenlijst bij het betreffende ministerie is afgenomen waarin zowel is ingegaan op het beleid als op het beleidsproces. De Ministeries van BZ, LNV, VROM en V&W hebben een zelfevaluatie uitgevoerd ten aanzien van de incidentcategorie 'toenemend overstromingsrisico'
- een *collegiale toets 1* betekent dat een Ministerie de kans krijgt om op basis van de conceptrapportage te reageren op wat andere ministeries hebben aangegeven in het kader van het beleid en beleidsproces
- een *collegiale toets 2* wil zeggen dat een ministerie die geen zelfevaluatie heeft uitgevoerd de kans krijgt te reageren op de onderdelen die betrekking hebben op de rol, zoals beschreven in de zelfevaluaties. Daarnaast wordt deze ministeries de kans geboden aanvullende informatie te geven over hun ervaringen en ambities op dit gebied.

**Tabel 1** Aard van betrokkenheid ministeries

Ministerie	Vorm van betrokkenheid
BZ	Zelfevaluatie
VROM	Zelfevaluatie, Collegiale toets 1
LNV	Zelfevaluatie, Collegiale toets 1
V&W	Zelfevaluatie, Collegiale toets 1
FIN	Collegiale toets 2
EZ	Collegiale toets 2
BZK	Collegiale toets 1 en 2

## Bijlage 2: overzicht van activiteiten ministeries

De Ministeries van BZ, VROM, LNV en V&W hebben op dit moment een zelfevaluatie afgerond. In de onderstaande tabellen wordt op hoofdlijnen aangegeven welke beleidsactiviteiten in het kader van het inperken en/of voorkomen van overstromingsgevaar worden verricht.

**Tabel 2** Beleidsactiviteiten het Ministerie van BZ die bijdragen aan het inperken en/of wegnemen van het risico van overstromingen

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoewel niet direct gericht op overstromingsgevaar is een groot onderzoek dat is verricht naar de energievoorzieningszekerheid wel degelijk van belang.</li> <li>• Laten verrichten van aardobservaties.</li> </ul>
Risicoanalyses	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Kosten-Baten)analyses omtrent de voorspelling van klimaatverandering en de gevolgen hiervan om zodoende kwetsbaarheden in kaart te brengen.</li> </ul>
Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bijdrage aan een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) over toekomstig klimaatbeleid.</li> </ul>
Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitvoeren van project 'Energy for development' (doel om energie beschikbaar te stellen aan tien miljoen mensen in ontwikkelingslanden in 2015).</li> <li>• Uitvoeren van het 'Clean Development Mechanism' gericht op capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden. Gaat om projecten in ontwikkelingslanden die uiteindelijk moeten leiden tot minder CO<sub>2</sub>-uitstoot.</li> </ul>
Beleidsvaluatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluatie klimaatbeleid.</li> <li>• Evaluatie Clean Development Mechanism.</li> </ul>

**Tabel 3** Beleidsactiviteiten het Ministerie van VROM die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van overstromingsgevaar

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
Onderzoek	VROM is onder andere opdrachtgever voor het BSIK programma 'Klimaat voor ruimte'. Klimaat voor Ruimte is een publiek-privaat kennisprogramma; een samenhangend pakket van projecten dat thematisch op een samenhangende wijze is opgezet. Het programma heeft als doel om zowel de Nederlandse overheid, het bedrijfsleven als de wetenschap uit te rusten met een hoogwaardige en bruikbare kennisinfrastructuur. Het geboden kennisinstrumentarium is toegesneden op de relatie tussen klimaat en ruimtegebruik.
Risicoanalyses	VROM is verantwoordelijk voor het systematisch inzichtelijk maken van individuele risico's en groepsrisico's die voortvloeien uit klimaatverandering. Hierbij wordt zowel de korte als de lange termijn in ogenschouw genomen.

<b>Beleidsactiviteiten</b>	<b>Beschrijving van de inhoud</b>
Beleidsontwikkeling	VROM treedt op als coördinator in het Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat (ARK) waarmee onderkend wordt dat klimaatverandering gevolgen heeft voor de ruimtelijke inrichting. Het programma ARK is een initiatief van vier departementen: LNV, V&W, EZ en VROM en zal zich focussen op drie pijlers: bewustwording, onderzoek en oplossingen in beleid en praktijk.
Beleidsuitvoering	Beleidsuitvoering betekent binnen VROM met name handhaving van regelgeving, uitvoeren van het emissiebeleid en het naleven van productregelgeving.
Beleidsevaluatie	VROM is opdrachtgever aan het Milieu- en Natuurplanbureau dat onder andere de jaarlijkse Milieubalans en Milieuverkenningen publiceert. Daarnaast vinden wetenschappelijke assessments en beleidsanalyses plaats waaronder evaluatieve studies naar het klimaatbeleid op korte termijn.

**Tabel 4** Beleidsactiviteiten het Ministerie van LNV die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van overstromingsgevaar

<b>Beleidsactiviteiten</b>	<b>Beschrijving van de inhoud</b>
Onderzoek	Onderzoek vindt vooral plaats in het kader van het programma Ruimte voor de rivier en Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG). Het gaat hierbij vooral om onderzoek naar inpassing van natuur (EHS) in de projecten. Het gaat bijvoorbeeld ook over de gevolgen van overstromingen waarbij nutriëntrijk slib of vervuild slib in natuurgebieden achterblijft.
Risicoanalyses	Risicoanalyses in relatie tot overstromingsgevaar voert LNV niet uit. Dat is de taak van V&W.
Beleidsontwikkeling	In de beleidsontwikkeling en praktijk van actief natuurbeheer wordt rekening gehouden met overstromingsgevaar. Dat betekent bijvoorbeeld dat aanplant van bossen in bovenstroomse rivier- en beekgebieden, prevaleert boven korte vegetatie. Deze aanpak wordt ook in internationale beek- en riviercommissies bepleit.
Beleidsuitvoering	Met betrekking tot de beleidsuitvoering staan we aan de vooravond van grootschalige uitvoering onder andere in het kader van de PKB Ruimte voor de rivier, waarbij het vooral gaat om de Rijn en de zijtakken daarvan. Daarnaast staat ook het Grensmaasproject aan het begin van de uitvoering zodat er de komende tien jaar veel 'op de schop' gaat.
Beleidsevaluatie	Beleidsevaluaties zijn er nog maar beperkt, wel bijvoorbeeld m.b.t. projecten langs de rivier die begin negentiger jaren gestart zijn, zoals de Ooipolder. Een Mid Term Review (MTR) over de samenwerkende departementen op het vlak van natuur en veiligheid is afgerond.

**Tabel 5** Beleidsactiviteiten het Ministerie van V&W die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van overstromingsgevaar

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderzoek naar klimaatontwikkelingen en ontwikkelingen in het kader van externe veiligheid (KNMI, RIVM).</li> <li>• Onderzoek naar veiligheid waterkeringen (zowel zelfstandig als uitbesteed).</li> <li>• Bijdrage aan EU onderzoekprogramma's (zogenaamde kaderprogramma's).</li> <li>• BSIK (Besluit Subsidies Investerings Kennisinfrastructuur) programma's op het gebied van ruimtegebruik (o.a. 'Leven met water').</li> <li>• Kennisuitwisseling door middel van Expertise Netwerk Waterkeren (ENW) en het kennisplatform Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW).</li> <li>• Bijdrage aan programmering van Grote Technologische Instituten (GTI's), onder meer in het kader van bescherming tegen overstromingen.</li> </ul>
Risicoanalyses	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scenario-ontwikkeling (langetermijn) gericht op de gevolgen van specifieke ontwikkelingen (klimaat, stijging van het waterpeil) voor het risico van overstromingen.</li> <li>• Gezamenlijke (bilaterale) studies naar overstromingsrisico's van specifiek rivieren (bv. in het kader van de Internationale Rijn en Maas Comissies).</li> </ul>
Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkenning naar de vraag of het huidige beschermingsbeleid tegen overstromingen nog voldoet, onder de naam WaterVeiligheid 21<sup>e</sup> eeuw (WV21).</li> <li>• Bijdrage aan totstandkoming van Milieu Actie Programma's waarin water één van de aspecten is.</li> <li>• Bijdrage aan adaptieprogramma Klimaat en Ruimte waarin de omgang met water ook aandacht krijgt.</li> <li>• Formuleren van afspraken in het kader van het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) gericht op het tegengaan van overstromingsrisico's.</li> <li>• Bijdrage aan het EU Hoogwaterinitiatief waarin maatregelen worden voorgesteld om in Europees verband samen te werken aan het inperken en/of voorkomen van het risico van overstromingen.</li> </ul>
Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoogwaterbeschermingsprogramma waarin tot 2020 structureel financiële middelen zijn vrijgemaakt voor verbeteringswerken.</li> <li>• Ruimte voor de rivier in het kader waarvan verschillende maatregelen worden genomen om rivieren meer ruimte te geven in plaats van dijken te verhogen en te versterken.</li> <li>• Maaswerken waarin specifieke maatregelen worden genomen om het overstromingsrisico van de Maas te beperken.</li> <li>• Zwakke schakels waarin maatregelen worden genomen om waterkeringen en dijkringgebieden te versterken.</li> </ul>
Beleidsvaluatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluaties vinden geregeld plaats. Recentelijk (2005) is een evaluatie van het veiligheidsbeleid ten aanzien van overstromingen uitgevoerd door het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP).</li> <li>• Vijfjaarlijkse toetsing van de sterkte van de primaire waterkeringen.</li> <li>• Evaluatie in Europees verband van Hoogwateractieplan voor de Rijn.</li> </ul>

Daarnaast is een aantal ministeries op onderdelen betrokken bij het proactieve beleid ten aanzien van het voorkomen en/of beperken van overstromingsrisico's. Onderstaand worden de resultaten uit onderzoeksrunde 2 weergegeven (indien beschikbaar).

**Tabel 6** Beleidsactiviteiten het Ministerie van BZK die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van overstromingsgevaar

<b>Beleidsactiviteiten</b>	<b>Korte beschrijving inhoud</b>
Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RBSO-onderzoek 'Organisatorische en Fysieke maatregelen'/Vervolg RBSO-onderzoek evacuatietijden per dijkkring</li> <li>- Scenario's t.b.v. draaiboekontwikkeling</li> <li>- Project Waterveiligheid in de 21-ste eeuw</li> <li>- Project Veiligheid Nederland in Kaart</li> <li>- Project Nationaal Alerteringssysteem.</li> </ul>
Risicoanalyses	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risicokaart komt tot stand op basis van risicoanalyses overstromingen.</li> </ul>
Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Project Veiligheidsregio's (afzonderlijk aandacht voor overstromingsrisico's en evacuatie).</li> <li>- Verzekeringendossier als uitvloeisel van project Kabinetsstandpunt Schade bij Rampen.</li> </ul>
Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Project Provinciale Risicokaarten.</li> <li>- Project Intensivering Civiel Militaire Bijstand.</li> </ul>
Beleidsvaluatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Project Versterken Veiligheidsbewustzijn.</li> <li>- Evaluatie implementatie EU-hoogwaterrichtlijn.</li> </ul>