

## Weeffout in nieuwe concept Waterwet

*Marleen van Rijswijk (hoogleraar Waterrecht, Universiteit Utrecht)*

*Matthijs Kok (hoogleraar Waterveiligheid, Technische Universiteit Delft)*

In het Deltaprogramma zijn nieuwe beschermingsnormen ontwikkeld om Nederland verder te beschermen tegen overstromingen. Deze normen zijn gebaseerd op een risico-afweging, waarin de gevolgen van een overstroming (slachtoffers en economische schade) een essentiële rol spelen. Een belangrijke verandering is ook dat de norm is uitgedrukt als een jaarlijkse *overstromingskans* van een *dijktraject (deel van een dijkkring)*. Dit is een belangrijke wijziging ten opzichte van de huidige normering waarbij elk dijkvak en elke constructie de (maatgevende) hoogwaterstand behorende bij de jaarlijkse *overschrijdingskans* moet kunnen keren.

De veranderingen zijn in de eerste helft van 2015 voorbereid ten behoeve van een wijziging van de Waterwet. Het voorontwerp ligt nu voor advies bij de Raad van State en zal daarna aan de Tweede Kamer als wetsvoorstel worden aangeboden. In het afgelopen voorjaar is het voorontwerp van de wetswijziging in een internet consultatie voorgelegd aan het publiek. In deze bijdrage baseren we ons op de tekst van het voorontwerp zoals die beschikbaar is gesteld tijdens de consultatie, maar we zijn ons ervan bewust dat de tekst die voor advisering naar de Raad van State is gestuurd anders kan zijn.

Naar ons oordeel bevat de wetswijziging van de Waterwet een weeffout. Deze weeffout zal leiden tot onduidelijkheid en discussie bij de implementatie van de nieuwe normen die kan leiden tot rechtsonzekerheid en problemen bij beheer en onderhoud van waterkeringen en investeringen die noodzakelijk zijn in het bredere overstromingsrisicobeheer.

### *Waar gaat het om?*

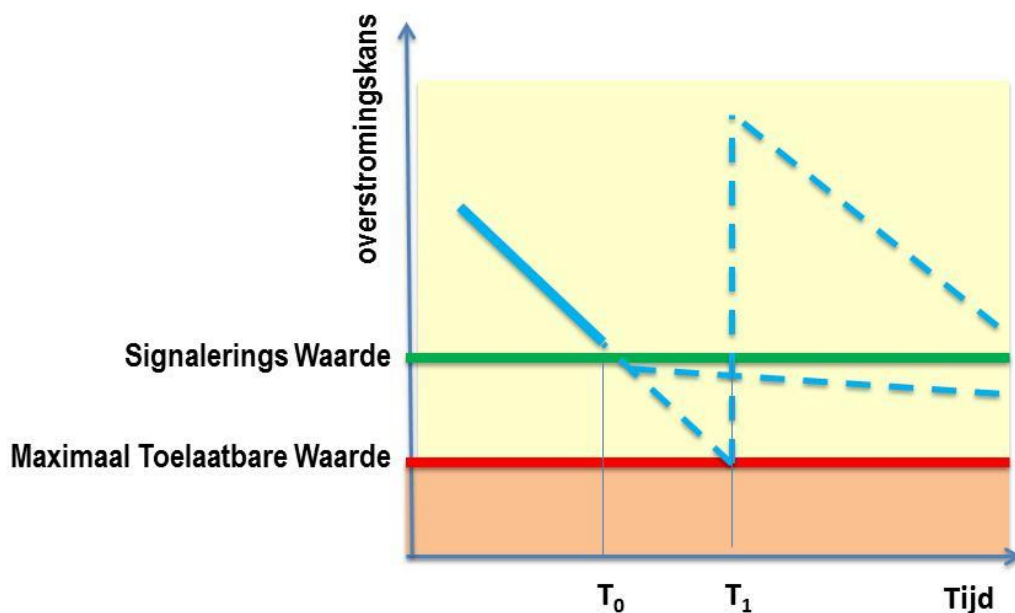
In de voorgestelde wijziging van de Waterwet wordt gesproken van *signaleringsnormen* en *ondergrenzen* voor dijktrajecten. Deze beide waarden c.q. normen vervullen een duidelijke functie: de signaleringsnorm wordt door de waterkeringsbeheerder gebruikt om te signaleren dat de waterkering binnen enkele decennia niet meer aan de ondergrens voldoet. De getalswaarden voor de signaleringsnormen zullen in de Waterwet worden opgenomen, de ondergrenzen zijn niet in de wet opgenomen maar wel wordt aangegeven dat deze een factor drie hoger zijn. Bijvoorbeeld: voor de Grebbedijk is de signaleringsnorm van de overstromingskans 1/100.000 per jaar, de ondergrens is 1/30.000 per jaar.

### *Wat is nu het probleem?*

Ten eerste is de term 'signaleringsnorm' een inconsistent begrip: een norm is iets waaraan voldaan moet worden, niet iets om te signaleren. De ondergrens daarentegen is de echte norm: de harde eis waar in ieder geval aan voldaan moet worden. De signaleringsnorm is beter te omschrijven als een nuttige hulpwaarde, maar betreft niet de norm waar aan voldaan moet worden om het vastgestelde veiligheidsniveau tegen overstromingen te bieden. Inconsistentie in de gebruikte begrippen zorgt voor onduidelijkheid. Dat geldt in de eerste plaats voor de waterbeheerder: wat houdt zijn zorgplicht precies in bij het bereiken van de signaleringswaarde en wat bij het niet voldoen aan de ondergrens? Maar ook voor de burgers dient duidelijk te zijn wat de normen precies betekenen: wat kan op welk moment van de overheid worden verwacht?

Ten tweede is de signaleringsnorm niet gebaseerd op de Basisveiligheidseis voor de kans op overlijden (Lokaal Individueel Risico, LIR) van  $10^{-5}$  per jaar, maar op een strengere eis van  $0,5 \cdot 10^{-5}$  per jaar. Gebieden achter de primaire keringen moeten voldoen aan deze eis voor Basisveiligheid, en sommige gebieden krijgen extra bescherming bij veel slachtoffers en grote economische schade (MKBA). Dit is opgenomen in de toelichting van het wetsvoorstel. De relatie tussen de signaleringsnorm en ondergrens hangt af van de type waterkering: bij dijken is deze anders dan bij grote constructies. Voor grote constructies (zoals de Maeslantkering) zijn daarom geen signaleringswaarden opgenomen, maar wel de ondergrenzen.

Ten derde bestaat het risico dat door de sterke focus op de signaleringsnorm te weinig mogelijkheden worden geboden om te investeren in of te kiezen voor andere maatregelen die eveneens de waterveiligheid verbeteren. Hierbij kan worden gedacht aan maatregelen als levensduur verlengend onderhoud, waarmee de kering niet meer voldoet aan de signaleringsnorm, maar wel aan de ondergrens. Zie ter toelichting onderstaande figuur, waarin een zaagtand is weergegeven. Op tijdstip  $T_0$  voldoet de kering niet meer aan de Signalerings Waarde, waarna er meerdere alternatieven zijn voor de beheerder: plannen maken voor een ingrijpende verbetering die uiterlijk op tijdstip  $T_1$  is geïmplementeerd (weergegeven met de gestippelde lijn omhoog), of kiezen voor levensduur verlengend onderhoud, waardoor een ingrijpende maatregel wordt uitgesteld (weergegeven met een blauwe gestippelde lijn schuin omlaag).



In de loop van de tijd neemt de overstromingskans toe door veroudering van de waterkering of door een waterstandstoename, waardoor het na verloop van tijd economisch lonend wordt om weer te investeren in dijkversterking of waterstandsverlagende maatregelen. Hierbij is van belang dat de tijd tussen de signaleringswaarde en de 'maximaal toelaatbare waarde' niet constant is en per dijktraject kan verschillen. Bij dijken kan deze tijdspanne tussen de 20 en 40 jaar zijn en bij constructies als de Maeslantkering kan het om een nog veel langere tijd gaan. Dat is ook de reden dat voor de

'voorliggende keringen' in de Waterwet, zoals de Afsluitdijk en Maeslantkering, alleen de maximaal toelaatbare waarde wordt weergegeven.

### *Gevolgen*

Door deze onduidelijkheid in het wetsvoorstel zal de implementatie veel discussie opleveren, zoals we nu ook al meemaken bij bijeenkomsten. De discussie gaat dan om de vraag aan welke faalkanseis de waterkering aan het einde van de ontwerp levensduur moet voldoen. In een doelmatig ontwerp is dat de 'maximaal toelaatbare waarde', en in het nieuwe Ontwerpinstrumentarium (die gebruikt wordt in het HWBP) wordt dit ook als uitgangspunt gehanteerd. Velen vinden deze keuze niet in lijn met het wetsvoorstel, want er kan daarmee iets gemaakt worden wat direct na implementatie van de maatregel niet voldoet aan de signaleringsnorm. En om daar wel aan te voldoen, zal er onnodig veel geïnvesteerd moeten worden, of zullen maatregelen als 'levensduur verlengend onderhoud' nauwelijks in beeld komen.

### *Oplossing*

We stellen de volgende drie reparaties voor:

1. Vervang 'signaleringsnorm' door 'signaleringswaarde', en vervang 'ondergrens' door 'maximaal toelaatbare waarde'. Dat sluit ook beter aan bij de terminologie van de Omgevingswet.
2. In het voorontwerp zijn nu voor de dijken de 'signaleringsnormen' opgenomen. Neem in de tabellen de getallen op voor de 'maximaal toelaatbare waarde' voor overstromingskansen en niet voor de signaleringswaarden.
3. Het verdient ook aanbeveling om de definities in de Waterwet aan te passen en te verduidelijken. Dat verbetert de begrijpelijkheid van de wet en daarmee de rechtszekerheid. Het is bijvoorbeeld nu erg lastig te begrijpen waarom bij de huidige definiëring de 'overstromingskans' nu iets anders is dan de 'kans op een overstroming'. Ook het onderscheid tussen faalkans en overstromingskans is onhelder.

Tot slot: we zien de nieuwe normering die is gebaseerd op een risicobenadering en de wijze waarop deze is uitgewerkt in Deltaprogramma als een enorme verbetering. Dit vraagt echter wel om een passende vertaling van dit beleidsconcept in de Waterwet.