



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De President van de Algemene Rekenkamer  
Dhr. P. Duisenberg  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag

**Bestuurskern**  
Concerndirectie Financieel  
Economische Zaken

Den Haag  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

**Ons kenmerk**  
IENW/BSK-2023/263314

Datum 18 september 2023  
Betreft Bestuurlijke reactie rapport Voorbij de dijk

Geachte heer Duisenberg,

Uw rapport *Voorbij de dijk* is in goede orde ontvangen. Ik dank u en uw onderzoekers voor de aandacht voor waterveiligheid en de rol van meerlaagsveiligheid.

Voor een laaggelegen delta als Nederland is de bescherming tegen overstromingen en de wijze waarop we dat (kosteneffectief) realiseren van cruciaal belang om hier, nu en in de toekomst, veilig te kunnen blijven wonen en werken. Daarom is dit ook speerpunt van het beleid. En dat is een forse opgave voor alle waterpartners. Bij de uitvoering baseert IenW zich op een lange traditie van werken aan waterveiligheid met een brede basis van kennis en ervaring bij en nauwe samenwerking tussen waterpartners.

Meerlaagsveiligheid is daarbij van belang en in 2009 in het eerste Nationaal Waterplan geïntroduceerd. Sindsdien is dit principe steeds verder ontwikkeld. Het Nationaal Waterprogramma 2022-2027 werkt meerlaagsveiligheid breder uit dan alleen voor waterveiligheid, het is ook relevant voor bijvoorbeeld wateroverlast. Het is door klimaatverandering van belang om in ons land de ruimtelijke inrichting en het beheer breder aan te passen aan de gevolgen hiervan. Klimaatadaptatie raakt aan veel beleidsdomeinen. De minister van IenW is coördinerend bewindspersoon voor klimaatadaptatie. Rijk, gemeenten, waterschappen en provincies zijn elk verantwoordelijk voor het integreren van de klimaatadaptatieopgave in het eigen beleid, het klimaatbestendig maken van hun eigen assets, netwerken en (stedelijke en regionale) watersystemen en de financiering hiervan. Het ministerie van IenW stimuleert via diverse sporen klimaatadaptatieve maatregelen bij andere overheden. De inzichten van de AR worden als een ondersteuning gezien van het beleid op het gebied van klimaatadaptatie, wateroverlast en waterbewustzijn.

Er is veel onderzoek gedaan naar meerlaagsveiligheid in relatie tot waterveiligheid. Hieruit blijkt dat voor het beheersen van het risico van overstromingen vanuit het hoofdwatersysteem, preventie via primaire waterkeringen (laag 1) aanzienlijk (kosten)effectiever is dan maatregelen uit laag

2 (ruimtelijk) en laag 3 (crisisbeheersing)<sup>1</sup>. Deze maatregelen kunnen helpen gevolgen te beperken, afhankelijk van de specifieke gebiedssituatie.

Waterveiligheid gaat om het beheersen van de risico's van catastrofale overstromingen<sup>2</sup>, zoals in 1953, waarbij er sprake is van meters water in een groot gebied, veel slachtoffers en miljarden euro's schade. Nederland heeft, in vergelijking met het buitenland, veel laaggelegen, dichtbevolkt gebied met een hoge economische waarde en een historisch gegroeid en bewust gekozen hoog beschermingsniveau, dat wettelijk is vastgelegd. Versterking via waterkeringen is daarmee al snel kosteneffectief ten opzichte van andere maatregelen achter de dijken. Daarom wordt hier ook stevig op ingezet in het nationale waterveiligheidsbeleid.

Er zijn situaties waarbij maatregelen in laag 2 en 3 wel efficiënter kunnen zijn, bijvoorbeeld bij een beperkt aantal te beschermen woningen of een gebied met een laag beschermingsniveau. Via het beleidsinstrument 'slimme combinatie' kan voor dergelijke maatregelen, mits versterkingskosten worden bespaard, financiering uit de dijkrekening (van Rijk en waterschappen) voor hoogwaterbescherming worden verkregen. De regeling hiervoor, die o.a. ook van toepassing is op rivierverruimingsmaatregelen, zal in 2024 worden geëvalueerd op de praktische toepasbaarheid.

Met de AR kan worden geconstateerd dat het steeds belangrijker wordt om in de ruimtelijke ordening en inrichting van ons land meer rekening te houden met water(veiligheids)belangen. Niet 'in plaats van', maar aanvullend op het bieden van bescherming door waterkeringen. Klimaatverandering vraagt om scherpere keuzes over hoe we de schaarse ruimte gebruiken en inrichten om daarbij voldoende klimaatrobust en toekomstbestendig te zijn.

In de kabinetsbrief 'Water en bodem sturend' (Kamerstukken 27 625, nr. 592) zijn hiervoor structurerende keuzes opgenomen. Dit gaat bijvoorbeeld ook over bewuste keuzes waar en hoe gebouwd kan worden, waar de AR terecht aandacht voor vraagt. Deze keuzes worden momenteel (gebiedsgericht) uitgewerkt met betrokken verantwoordelijke overheden.

De Beleidstafel wateroverlast en hoogwater heeft op basis van de gebeurtenissen in Limburg in 2021 diverse aanbevelingen gedaan (eerste advies maart 2022, eindrapport december 2022) die in dit kader relevant zijn.

Aanbevolen is meerlaagsveiligheid toe te passen in het regionale en lokale watersysteem, waar ruimtelijke maatregelen zoals de AR benoemt juist effectief kunnen zijn. Zo moet er ook worden gewerkt aan de verbetering van de crisisbeheersing en de samenwerking met de veiligheidsregio's. Daarnaast moet extra worden ingezet op vergroten van het waterbewustzijn zodat bewoners beter voorbereid zijn, waar de AR terecht aandacht voor vraagt. De aanbevelingen van de Beleidstafel worden nu uitgewerkt.

De minister van IenW is verantwoordelijk voor het stellen van kaders en normen om overstromingen vanuit het hoofdwatersysteem te voorkomen, het zorgen voor kaders en instrumentarium voor het beoordelen en ontwerpen van primaire waterkeringen en het houden van toezicht op de uitvoering hiervan. Het is de verantwoordelijkheid en wettelijke taak van de waterbeheerder om de primaire

---

<sup>1</sup> zie bv. ENW-advies "meerlaagsveiligheid nuchter bekeken", "Proeve plangebied Deltaprogramma rivieren (waterrobust bouwen)".

<sup>2</sup> Nationaal waterprogramma 2022-2027, waterveiligheid

waterkeringen te beoordelen en de keuze te maken met welke maatregelen een afgekeurde kering het beste aan de norm gaat voldoen. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is toezichthouder voor de primaire keringen (laag 1), die worden beheerd door waterschappen en Rijkswaterstaat. Het toezicht op ruimtelijke plannen (laag 2) en regionale keringen van waterschappen ligt bij decentrale bestuursorganen. Het toezicht op de veiligheidsregio's (laag 3) ligt echter bij de Inspectie Justitie en Veiligheid. Het is daarom nu niet nodig om het mandaat van de ILT uit te breiden om beter toezicht te houden op de uitvoering van meerlaagsveiligheid, zoals de AR aanbeveelt.

De AR roept op, in het kader toekomstbestendigheid, om verder te kijken dan 2050 wanneer de dijken aan de normen moeten voldoen. Dat onderschrijf ik. Waterveiligheid is voor Nederland inderdaad een continue opgave nu en in de (verre) toekomst; er is geen einddatum. Voor de bescherming tegen overstromingen vanuit de zee, grote rivieren en meren is het op orde brengen en houden van de primaire waterkeringen voor de lange termijn de basis. Het waterveiligheidsbeleid is adaptief en cyclisch ingericht. Er wordt continue kennis ontwikkeld en benut en er wordt goed gekeken naar wat er op de lange termijn op ons afkomt. In het Kennisprogramma Zeespiegelstijging wordt onderzocht wat de mogelijke gevolgen van de zeespiegelstijging zijn voor ons land, ook voor de huidige waterveiligheidsstrategie. Daar worden verschillende scenario's voor de lange termijn bekeken (tot en met 5 meter zeespiegelstijging) en worden maatregelen verkend om ons voor te bereiden op de gevolgen, nu en later. Daar zal ook het waterveiligheidsbeleid op worden aangepast.

Gelet op de ontwikkelingen in het waterbeleid kan de constatering van de AR worden onderschreven dat het beleid en de rol van meerlaagsveiligheid daarin beter moet worden verduidelijkt. Dat zal worden opgenomen in het komende Nationaal Waterprogramma.

In de bijlage wordt in tabelvorm een beknopte reactie op uw conclusies en aanbevelingen gegeven.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Mark Harbers

# Bijlage 1. Overzichtstabel

Conclusie Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen	Reactie minister van IenW
<p>De minister van IenW past meerlaagsveiligheid onvoldoende toe in het nationale waterveiligheidsbeleid.</p>	<p>Ontwikkel gebiedsgerichte oplossingen voor meerlaagsveiligheid op de langere termijn (2100) die aansluiten op doelen op het gebied van droogte, waterkwaliteit en natuur.</p>	<p>Waterveiligheid gaat om het beheersen van de risico's van catastrofale overstromingen, zoals in 1953. Er is veel onderzoek gedaan naar meerlaagsveiligheid in relatie tot waterveiligheid<sup>1</sup>. Hieruit blijkt dat voor het beheersen van het risico van overstromingen vanuit het hoofdwatersysteem, preventie via primaire waterkeringen (laag 1) vele malen (kosten)effectiever is dan maatregelen uit laag 2 (ruimtelijk) en laag 3 (crisisbeheersing). Deze maatregelen kunnen wel helpen gevolgen te beperken.</p> <p>Het principe van meerlaagsveiligheid (MLV) geldt voor het nationale waterbeleid en is daarmee breder dan alleen Waterveiligheid. Het betreft ook klimaatadaptatie, het aanpassen van de ruimtelijke inrichting en het beheer van ons land aan de gevolgen van klimaatverandering. MLV is een middel en geen doel in het waterbeleid.</p> <p>Klimaatverandering vraagt om scherpere keuzes over hoe we de schaarse ruimte gebruiken en inrichten om daarbij voldoende klimaatrobuust en toekomstbestendig te zijn. In de kabinetsbrief 'water en bodem sturend' zijn hiervoor structurerende keuzes opgenomen.</p>
<p>In de uitwerking van het waterveiligheidsbeleid richt de minister zich op dijkversterking.</p>		<p>Het beleid richt zich op het beheersen van het risico, zoals aangegeven met de doelen van het waterveiligheidsbeleid. Nederland heeft, veel laaggelegen, dichtbevolkt gebied met een hoge economische waarde en een historisch gegroeid en bewust gekozen hoog beschermingsniveau, dat wettelijk is vastgelegd. Versterking via waterkeringen is daarmee snel kosteneffectief ten opzichte van andere maatregelen achter de dijken. Daarom wordt hier ook stevig op ingezet in het nationale waterveiligheidsbeleid. Op plekken elders in de wereld met een veel lager beschermingsniveau zoals de VS en Engeland wordt daarom terecht veel actiever ingezet op ruimtelijke maatregelen en organisatorische noodmaatregelen, zoals evacuatieroutes.</p>

<sup>1</sup> Nationaal waterprogramma 2022-2027, waterveiligheid, zie bv. ENW-advies "meerlaagsveiligheid nuchter bekeken", "Proeve plangebied Deltaprogramma rivieren (waterrobuust bouwen)".

<p>De minister houdt via de ILT geen toezicht op de afstemming tussen dijkversterking en andere beschermingsmaatregelen, zoals rivierversuiming, ruimtelijke inrichting en crisisbeheersing bij de projecten.</p>	<p>De ILT krijgt onder de Omgevingswet, die naar verwachting in 2024 wordt ingevoerd, een breder toezichtsmandaat. De minister kan deze verandering in het toezichtsmandaat aangrijpen om beter zicht te houden op de uitvoering van meerlaagsveiligheid.</p>	<p>Het is de verantwoordelijkheid en wettelijke taak van de waterbeheerder om de keuze te maken met welke maatregelen een afgekeurde kering het beste aan de norm gaat voldoen.</p> <p>De ILT heeft geen rol bij de planvorming van een versterkingsmaatregel. De ILT is alleen toezichthouder voor de primaire keringen (laag 1). Het is daarom nu niet nodig om het mandaat van de ILT uit te breiden om beter toezicht te houden op de uitvoering van meerlaagsveiligheid.</p>
<p>De beperkte blik van de minister van IenW op dijkversterking is niet toekomstbestendig.</p>		<p>Waterveiligheid is voor Nederland een continue opgave nu en in de (verre) toekomst en kent geen einddatum; Voor de bescherming tegen overstromingen vanuit de zee, grote rivieren en meren is het op orde brengen en houden van de primaire waterkeringen voor de lange termijn de basis. Het waterveiligheidsbeleid is adaptief en cyclisch ingericht. Er wordt continue kennis ontwikkeld en benut en er wordt goed gekeken naar wat er op de lange termijn op ons afkomt. Daar zal zo nodig het waterveiligheidsbeleid op worden aangepast.</p>
<p>De minister heeft in de onderbouwing van zijn beleid niet heeft gekeken naar de kosten en baten van andere beschermingsmaatregelen.</p>	<p>De minister moet zo snel mogelijk starten met het ontwikkelen van kennis over de kosten en baten van meerlaagse maatregelen, juist op de lange termijn.</p>	<p>Er is veel onderzoek gedaan naar MLV en er is veel kennis over. Hieruit blijkt dat voor het beheersen van het risico van overstromingen vanuit het hoofdwatersysteem, preventie via primaire waterkeringen (laag 1) vele malen (kosten)effectiever is dan maatregelen uit laag 2 (ruimtelijk) en laag 3 (crisisbeheersing). Deze maatregelen kunnen helpen gevolgen te beperken.</p>
<p>Ook heeft de minister in zijn onderbouwing niet verder gekeken dan het jaar 2050.</p>		<p>Waterveiligheid is een continue opgave. In 2050 willen we dat dijken aan de normen voldoen om te zorgen dat Nederland de best beschermde delta te wereld blijft. Er wordt goed gekeken naar wat er op de lange termijn op ons afkomt. Onder andere in het kennisprogramma zeespiegelstijging waar wordt onderzocht wat de mogelijke gevolgen van de zeespiegelstijging zijn voor ons land, ook voor de huidige waterveiligheidsstrategie. Daar worden verschillende scenario's voor de lange termijn bekeken (tot en met 5 meter zeespiegelstijging) en worden maatregelen verkend om ons voor te bereiden op de gevolgen, nu en later.</p>
<p>De minister kan daarom volgens ons niet stellen dat dijkversterking</p>		<p>Uit onderzoek blijkt dat preventie via waterkeringen voor Nederland zeer kostenefficiënt is. Dit geldt ook voor de verdere toekomst waarbij de onzekerheid uiteraard</p>

<p>kostenefficiënt is, zeker niet op de lange termijn.</p>		<p>groot is. Voor de bescherming tegen overstromingen vanuit het hoofdwatersysteem is het op orde brengen en houden van de primaire waterkeringen voor de lange termijn de basis.</p>
<p>Meerlaagsveiligheid vraagt om afstemming tussen verschillende overheden en organisaties die werken aan bescherming tegen overstromingen: voor, op én achter de dijk. Hiervoor zijn nieuwe doelen, en bestuurlijke en financiële afspraken nodig.</p>	<p>De minister moet het wettelijke kader en de financieringsregeling verduidelijken, zodat het eenvoudiger is om bestuurlijke en financiële afspraken te maken die nodig zijn voor meerlaagse oplossingen.</p>	<p>Het principe van meerlaagsveiligheid geldt voor het nationale waterbeleid en is daarmee breder bedoeld dan alleen voor Waterveiligheid. Het betreft ook klimaatadaptatie. In de ruimtelijke inrichting van ons land wordt het steeds belangrijker rekening te houden met water(veiligheids)belangen. Niet 'in plaats van' maar aanvullend op het bieden van bescherming door waterkeringen. Het ministerie van IenW stimuleert via diverse sporen klimaatadaptatieve maatregelen bij andere overheden maar heeft geen verantwoordelijkheid voor de structurele financiering hiervan.</p> <p>Er zijn situaties waarbij maatregelen in laag 2 en 3 wel efficiënter kunnen zijn bv bij een beperkt aantal te beschermen woningen of een gebied met een laag beschermingsniveau. Via het beleidsinstrument 'slimme combinatie' kan voor dergelijke maatregelen, mits versterkingskosten worden bespaard, financiering uit de dijkrekening (van rijk en waterschappen) voor hoogwaterbescherming worden verkregen. De regeling hiervoor, die o.a. ook van toepassing is op rivierverruimingsmaatregelen, zal in 2024 worden geëvalueerd op zijn praktische toepasbaarheid.</p>