

# Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR) 2e cyclus: 2016 – 2021

- Besluitvorming over overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten
- Achtergronden en samenhang

## 1. Inleiding

De Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR) is een Europese richtlijn die tot doel heeft om overstromingsrisico's in de lidstaten te beperken. De Richtlijn is in 2007 van kracht geworden en kent als belangrijkste doel het beperken van de negatieve gevolgen van een overstroming voor de gezondheid van de mens, de economische bedrijvigheid, het milieu en het cultureel erfgoed.

De ROR kent een cyclus van 6 jaar en elke cyclus bestaat uit drie stappen:

1. Het verrichten van een voorlopige overstromingsrisicobeoordeling (artikel 4) en het op basis hiervan aanwijzen van gebieden met een potentieel significant overstromingsrisico (artikel 5);
2. Het opstellen van overstromingsgevaar-en overstromingsrisicokaarten (artikel 6) voor de aangewezen gebieden; en
3. Het maken van overstromingsrisicobeheerplannen (artikel 7) voor deze gebieden.

Momenteel loopt de 2<sup>e</sup> cyclus van de ROR. Hieraan is de volgende planning verbonden:

1. De deadline voor deze stap was 22 december 2018. Op 12 december 2018 heeft de Stuurgroep Water het document 'Overstromingsrisico's in Nederland' vastgesteld. Dit document bevat de voorlopige overstromingsrisicobeoordeling en de aanwijzing van gebieden met potentieel significant overstromingsrisico;
2. Uiterlijk op 22 december 2019 moeten de ROR-kaarten voor het publiek beschikbaar zijn. De rapportage aan de EU vindt uiterlijk 22 maart 2020 plaats;
3. Uiterlijk op 22 december 2021 moeten overstromingsrisicobeheerplannen voor het publiek beschikbaar zijn. De rapportage aan de EU vindt uiterlijk 22 maart 2022 plaats.

In het voorliggende stuk is het behandel- en besluitvormingstraject voor de ROR-kaarten -voor met name het landelijk traject- in detail uitgewerkt. De aanleiding hiervoor is de toezegging door de provincies in de bijeenkomst van de interbestuurlijke projectgroep Implementatie Richtlijn Overstromingsrisico's (IMPRO) van 2 april 2019. Met het voorliggende stuk wordt invulling aan deze toezegging gegeven. Bij de uitwerking is gekozen om het behandel- en besluitvormingstraject voor de ROR-kaarten vergezeld te laten gaan van een toelichting waarin achtergrondinformatie wordt gegeven over de ROR en waarin de samenhang met andere dossiers wordt geschetst. Het voorliggende stuk kan daarmee dienen als inleiding op de ROR-kaarten, bij de afstemming hierover in zowel het landelijk als het regionaal traject.

In de navolgende hoofdstukken komen de verschillende stappen aan de orde: de voorlopige overstromingsrisicobeoordeling in hoofdstuk 2, de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten in hoofdstuk 3, de overstromingsrisicobeheerplannen in hoofdstuk 4 en de relatie tussen de ROR en andere programma's en beleidstrajecten in hoofdstuk 5. Tenslotte bevat Bijlage 1 het behandel- en besluitvormingstraject voor de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten.

## 2. Voorlopige overstromingsrisicobeoordeling

Conform de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), waarvoor waterkwaliteit het leidend principe vormt, worden in Nederland vier stroomgebieden onderscheiden: de stroomgebieden van de Rijn, de Maas, de Schelde en de Eems. De grenzen van elk stroomgebiedsdistrict zijn vastgelegd in het Waterbesluit. In de ROR wordt de term stroomgebiedsdistrict gehanteerd. Binnen Nederland zijn de stroomgebiedsdistricten volgens de ROR direct gekoppeld aan de stroomgebieden volgens de KRW. Dit bevordert de samenhang in de uitvoering van beide richtlijnen.

Binnen elke stroomgebiedsdistrict is onderscheid gemaakt naar vier typen overstromingen. Deze vier typen vormen de resultante van de volgende onderverdelingen:

- Overstroming vanuit het hoofdwatersysteem (het buitenwater: de zee, de grote rivieren en de grote meren) versus overstroming vanuit het regionaal watersysteem (de boezemwateren);
- Overstroming van een beschermd gebied versus overstroming van een onbeschermd gebied. Gebieden gelden als beschermd wanneer deze worden beschermd door een waterkering (dijk, duin of sluis), die is genormeerd. Dat wil zeggen dat aan de waterkering eisen worden gesteld ten aanzien van hoogte en standzekerheid, en dat regelmatig wordt gecontroleerd of (nog) aan die eisen wordt voldaan. De overige gebieden worden als onbeschermd gezien, ook als er een niet-genormeerde waterkering voor ligt.

Bij de beoordeling of overstromingsrisico's significant zijn, waren de belangrijkste criteria het aantal dodelijke slachtoffers en de economische schade per gebeurtenis. Gebruik makend van de uitkomsten van uitgevoerde risicoanalyses, is afgeleid dat sprake is van een potentieel significant overstromingsrisico wanneer zich bij een gebeurtenis een of meer dodelijke slachtoffers kan voordoen of wanneer de economische schade meer bedraagt dan 40 miljoen euro. Voor grensoverschrijdende wateren is een extra criterium toegevoegd. Deze kunnen worden aangewezen als potentieel significant als het buurland deze watergang als zodanig heeft aangewezen. Dit criterium staat los van de economische schade of het aantal dodelijke slachtoffers bij een gebeurtenis vanuit deze wateren.

Eén en ander resulteert in gebieden met een potentieel significant overstromingsrisico, zoals weergegeven in Figuur 1.



Figuur 1: Gebieden met een potentieel significant overstromingsrisico

Langs het hoofdwatersysteem blijken overstromingen altijd als significant te moeten worden aangemerkt.

Langs het regionaal systeem is het beeld meer divers:

- Overstromingen van gebieden die worden beschermd door regionale keringen van de laagste twee veiligheidsklassen blijken niet als significant te kunnen worden aangemerkt: de schade is relatief gering en het aantal slachtoffers nihil;
- Overstromingen van onbeschermd gebied langs regionaal water zijn in de meeste gevallen niet significant: de kans op dodelijke slachtoffers is nihil, terwijl de verwachte economische schade (ruim) onder de 40 miljoen euro per gebeurtenis ligt. Bij een beperkt aantal regionale wateren kan de schade in een enkel geval hoger zijn dan de significantiedrempel. Dit geldt onder meer voor de Roer, de Geul, Gulp, Linge en de Geleenbeek.

### **3. Overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten**

Als volgende stap worden voor de gebieden met een potentieel significant overstromingsrisico overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten opgesteld. Deze kaarten zijn bedoeld om de Nederlandse burgers en organisaties inzicht te geven in de aard en de omvang van de risico's.

De overstromingsgevaarkaarten tonen daarbij (bij verschillende kansen van optreden) de omvang van het te overstroomde gebied, de resulterende waterdiepten en eventueel de stroom- en/of stijgsnelheid. En de overstromingsrisicokaarten laten (bij verschillende kansen van optreden) de kwetsbaarheid voor een overstroming zien: het aantal potentieel getroffen inwoners, het landgebruik, de bedrijven met ernstige milieuschade en gevaar voor personen bij een overstroming en de bij de Europese Kaderrichtlijn Water aangewezen kwetsbare gebieden met belangrijke natuurwaarden.

Bij de uitwerking van de kaarten worden vier kans-klassen onderscheiden en aan de Europese Commissie gerapporteerd. Deze worden weergegeven in Tabel 1.

<b>KAART 1</b>	<b>KAART 2</b>	<b>KAART 3</b>	<b>KAART 4</b>
<b>Grote kans</b>	<b>Middelgrote kans</b>	<b>Kleine kans</b>	<b>Scenario's van buitengewone gebeurtenis</b>
Ordegrootte 1/10 per jaar	Ordegrootte 1/100 per jaar	Ordegrootte 1/1.000 per jaar	Ordegrootte 1/10.000 per jaar of kleiner

*Tabel 1: Indeling kansen in klassen*

Bij de toedeling van overstromingsscenario's aan de verschillende kaarten zijn landelijke uitgangspunten als vertrekpunt gehanteerd, maar is vervolgens ruimte gegeven aan regionale inzichten. Enerzijds op basis van resultaten van uitgevoerde veiligheidsbeoordelingen en anderzijds op basis van reeds uitgevoerde versterkingsmaatregelen.

De kaarten laten steeds een totaalbeeld van het overstroombare gebied zien. Bij ieder denkbaar overstromingsscenario zal in werkelijkheid 'slechts' een deel van dit gebied getroffen worden. De overstromingen treden namelijk nooit allemaal tegelijk op, omdat ze door heel verschillende omstandigheden worden veroorzaakt.

De provincies zijn op basis van het Waterbesluit (straks Omgevingswet) verantwoordelijk voor de productie, actualisatie en publicatie van de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten.

De geactualiseerde set kaarten zal worden opgenomen op Risicokaart.nl. Op basis van de Wet veiligheidsregio's dragen Gedeputeerde Staten namelijk ook zorg voor de productie en het beheer van een geografische kaart waarop de in de veiligheidsregio aanwezige risico's zijn aangeduid.

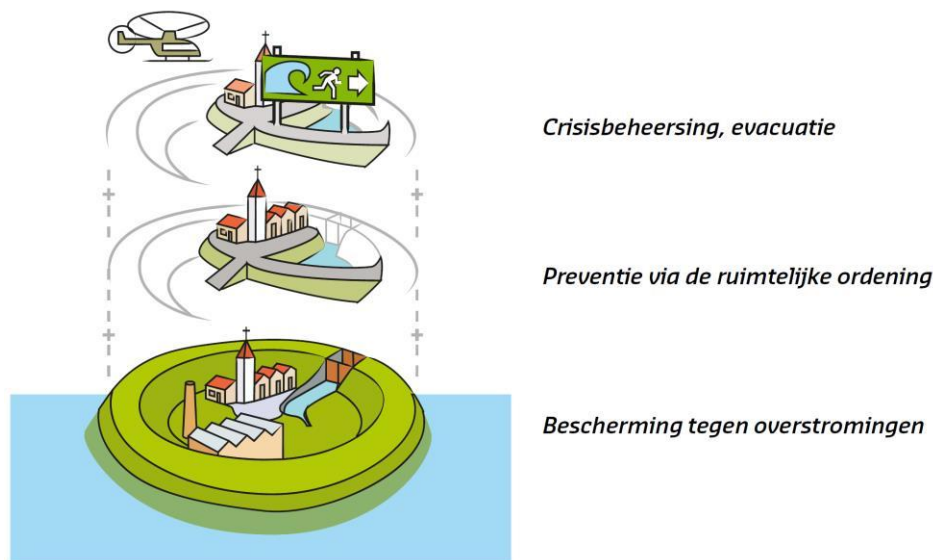
In Bijlage 1 wordt het behandel- en besluitvormingstraject weergegeven dat vooraf gaat aan de beschikbaarstelling van de kaarten via Risicokaart.nl. Daarbij is het landelijk traject in detail uitgewerkt. Iedere provincie kan vervolgens aan de hand van Bijlage 1 het behandel- en besluitvormingstraject voor de eigen regio verder invulling geven.

#### **4. Overstromingsrisicobeheerplannen**

Als volgende stap zullen, toegespitst op de gebieden met een potentieel significant overstromingsrisico, overstromingsrisicobeheerplannen worden opgesteld. De uitwerking vindt plaats op het niveau van de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems. Het doel van de plannen is om de Nederlandse burgers en organisaties inzicht te geven in de manier waarop Nederland omgaat met het overstromingsrisicobeheer.

In de overstromingsrisicobeheerplannen staan doelen en maatregelen voor het beheer van de overstromingsrisico's. Ook zal inzicht worden gegeven in de voortgang van de maatregelen die bij de 1<sup>e</sup> cyclus van de ROR zijn geformuleerd.

Het sturen op overstromingsrisico's gebeurt in Nederland via het principe van 'meerlaagsveiligheid'. In de terminologie van de ROR gaat het daarbij om bescherming, preventie en crisisbeheersing; zie Figuur 2.



*Figuur 2: Lagen van overstromingsrisicobeheer binnen meerlaagsveiligheid*

De lagen kunnen als volgt worden gekarakteriseerd:

- bescherming: de kans op een overstroming beperken;
- preventie: de gevolgen van een overstroming beperken via de ruimtelijke ordening;
- crisisbeheersing: de gevolgen van een overstroming beperken door effectief optreden voor, tijdens en na een (dreigende) ramp.

In het overstromingsrisicobeheer geeft Nederland de hoogste prioriteit aan de bescherming tegen overstromingen. Grote delen van Nederland liggen onder het niveau van de zeespiegel of de rivieren. Als een overstroming optreedt, kunnen de gevolgen op veel plaatsen extreem groot zijn. Het zoveel mogelijk voorkomen van overstromingen is dan ook de belangrijkste manier om het overstromingsrisico te beperken.

Een overstroming is echter nooit helemaal uit te sluiten. Daarom zijn er ook doelen en maatregelen voor preventie en crisisbeheersing.

Het Rijk stelt overstromingsbeheerplannen op en legt deze ter inzage.

#### **5. Relatie tussen de ROR en andere programma's en beleidstrajecten**

In paragraaf 5.1 wordt ingegaan op de samenloop met nationale doelstellingen en in paragraaf 5.2 op de samenloop met Europese doelstellingen.

## 5.1. Nationale doelstellingen

De in Figuur 2 weergegeven lagen kunnen worden gebruikt als kapstok om de relatie te schetsen tussen de ROR en enkele Nationale programma's en beleidstrajecten. De drie lagen komen achtereenvolgens aan de orde in de paragrafen 5.1.1 tot en met 5.1.3.

### *5.1.1 Laag 1: Bescherming tegen overstroming*

De primaire en regionale waterkeringen worden veelal door waterschappen beheerd, maar soms ook door Rijkswaterstaat. Het beheer is gericht op het blijven waarborgen van de veiligheid, nu en in de toekomst en zowel onder dagelijkse omstandigheden als bij calamiteiten. Als onderdeel van het beheer vinden regelmatig inspecties van de waterkering plaats. Waar nodig worden onderhoudsmaatregelen uitgevoerd.

In wet en regelgeving is verankerd dat periodiek door de beheerder wordt beoordeeld of zijn waterkeringen nog voldoen aan de veiligheidsnorm. Wanneer dat niet het geval is dan zijn maatregelen nodig, zoals een versterking. Voor de versterking van de primaire waterkeringen is een nationaal programma ingericht: het **Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)**. De versterking van de regionale waterkeringen verloopt veelal op basis van een versterkingsprogramma van het betreffende waterschap.

### *5.1.2 Laag 2: Preventie via ruimtelijke ordening*

Als onderdeel van het **Deltaprogramma Ruimtelijke adaptatie** hebben Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen als gezamenlijke ambitie om bij ruimtelijke ontwikkelingen zoveel mogelijk klimaatbestendig en waterrobuust te handelen, zodat onze steden in 2050 klimaatbestendig en waterrobuust zijn ingericht.

Vanuit klimaatbestendigheid wordt daarbij met name gekeken naar maatregelen om de gevolgen van extreem weer (hevige neerslag, langdurige droogte en extreme hitte) op te vangen. Bij waterrobuust inrichten is het doel om met ruimtelijke maatregelen de gevolgen van een overstroming te beperken. Daarbij wordt bijzondere aandacht geschonken aan vitale en kwetsbare functies. Dit zijn functies die bij een overstroming ernstige schade met zich mee kunnen brengen voor mens, milieu of economie of noodzakelijk zijn voor het herstel van een gebied na een overstroming.

In november 2018 hebben Rijk, VNG, UvW en IPO het **Bestuursakkoord klimaatadaptatie** gesloten, waarmee zij een impuls willen geven aan de aanpak van klimaatadaptatie en uitvoering aan de maatregelen zoals afgesproken in het Deltaplan Ruimtelijke adaptatie.

Om aan de doelstellingen invulling te geven, worden klimaatstresstesten uitgevoerd. Deze hebben als eerste doel om de plekken in beeld te brengen die kwetsbaar zijn voor overstromingen, wateroverlast, droogte en hitte. Als vervolgoel geldt het inventariseren welke adaptatiemaatregelen genomen kunnen worden.

### *5.1.3 Laag 3: Crisisbeheersing, evacuatie*

De **Stuurgroep Management Watercrises en Overstromingen (SMWO)** is in Nederland de waterautoriteit op het gebied van preparatie op watercrises. De leden van de SMWO bestaan uit vertegenwoordigers van veiligheidsregio's, waterschappen, Rijkswaterstaat, provincies en betrokken ministeries. Daarmee zorgt de SMWO voor de verbinding tussen de crisispartners in waterkolom en de algemene kolom. De SMWO focust op de voorbereiding en respons op watercrises in brede zin (overstromingen, wateroverlast, watertekort, waterverontreiniging) en geeft voor wat betreft overstromingen invulling aan de uitvoering van laag 3 van meerlaagsveiligheid. Gewenste ontwikkelingen worden daarbij aangejaagd op basis van ambities die zijn weergegeven in de eigen strategische agenda.

Onder regie van de SMWO is bijvoorbeeld het project '**Module Evacuatie bij Grote Overstromingen (MEGO)**' opgestart. Het trekkerschap voor MEGO is belegd bij het Rijk (het ministerie van Infrastructuur en Milieu, in afstemming met het ministerie van Veiligheid en Justitie). Er is binnen MEGO gewerkt langs drie sporen:

1. De verbetering van het risicobewustzijn en de zelfredzaamheid van burgers en bedrijven. Dit heeft onder andere geleid tot de website en de app 'overstroomik'.
2. De ondersteuning van professionals van de veiligheidsregio's met relevante actuele overstromingsinformatie, die zij voor hun werk nodig hebben. Dit heeft geleid tot het Landelijk Informatiesysteem Water en Overstromingen (LIWO).
3. Een onderzoek naar het functioneren van de Rijkswaterstaat bij (dreigende) overstromingen. Hierover is het advies 'Evacueren, als het tóch gebeurt' verschenen.

Daarna is met het project '**Water en Evacuatie**' door het ministerie van Veiligheid en Justitie, het Veiligheidsberaad en de SMWO een grote duw in de rug gegeven aan de gezamenlijke voorbereiding van veiligheidsregio's, waterschappen en Rijkswaterstaat op de crisisbeheersing bij een overstroming. De resultaten zijn in 2017 opgeleverd in de vorm van een set Handreikingen.

In opdracht van de SMO is in 2018 een start gemaakt met het project **WAVE202 (Uitvoeringsprogramma Watercrisisbeheersing in de Veiligheidsregio's)**. Het programma maakt handreikingen voor veiligheidsregio en netwerkpartners en werkt aan het opstellen van landelijke (bovenregionale) strategie voor handelingsperspectieven. Hierbij wordt uitgegaan van vier scenario's: rivieroverstromingen, stormvloed, falen van een regionale waterkering en extreme wateroverlast.

## 5.2 Europese doelstellingen

De Europese **Kaderrichtlijn Water (KRW)** is bedoeld om de Europese wateren in een gezonde toestand te brengen en te houden. De KRW heeft raakvlakken met de ROR: voor de ROR worden overstromingsrisicobeheerplannen opgesteld en voor de KRW stroomgebiedbeheerplannen, waarin is aangegeven hoe de waterkwaliteit kan worden verbeterd. De ROR vraagt om bij het opstellen van de overstromingsbeheerplannen rekening te houden met de KRW, andere EU richtlijnen en internationaal beleid.

De inhoudelijke afstemming tussen ROR en KRW maatregelen heeft bij de 1<sup>e</sup> cyclus van de ROR met name plaatsgevonden op regionaal niveau. Per stroomgebied zijn er voor de KRW regionaal ambtelijke overleggen (RAO's) en regionaal bestuurlijke overleggen (RBO's) georganiseerd. Hieraan wordt deelgenomen vanuit de betrokken provincies, gemeenten, waterschappen en Rijkswaterstaat. Bij de 1<sup>e</sup> cyclus van de ROR zijn de RBO's geconsulteerd wanneer een RBO dat wilde.

In de praktijk is bij de keuze van maatregelen zoveel mogelijk uitgegaan van het combineren van de wateropgaven en andere opgaven zoals die voor natuur en recreatie.



## Bijlage 1: Behandel- en besluitvormingstraject overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten

Datum/periode	Landelijk traject <sup>1)</sup>	Regionaal traject
4 juni 2019	Interprovinciaal Vakberaad Waterveiligheid: leveren inbreng voor achtergrondnotitie en besluitvorming overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten	
25 juni 2019	IPO-Adviesgroep Waterbeleid: kennisnemen van achtergrondnotitie en besluitvorming overstromingsgevaar-	
1 juli 2019		Waterschappen, Rijkswaterstaat en provincie: aanleveren in LDO van overstromingsgegevens
5 juli 2019	Unie-Werkgroep Waterkeringen: kennisnemen van achtergrondnotitie en besluitvorming overstromingsgevaar-	
1 augustus 2019	Productieteam Kaarten (ROR): beschikbaar stellen link naar 95%-versie concept-overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten	
29 augustus 2019	IPO-Ambtelijke Adviescommissie Duurzame ruimtelijke ontwikkeling en Waterbeheer: advisering aan IPO-Bestuurlijke Adviescommissie Duurzame ruimtelijke ontwikkeling en Waterbeheer	
19 september 2019	IPO-Bestuurlijke Adviescommissie Duurzame ruimtelijke ontwikkeling en Waterbeheer: kennisnemen van 95%-versie concept-overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten	
nog in te plannen	Productieteam Kaarten (ROR): aanbieden aan IMPRO concept-ontwerp-overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten	
24 september 2019	IMPRO (ROR): vrijgeven ontwerp-overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten	
september-oktober 2019		Provincie: organiseren regionale afstemming over eindconcept gevaar- en risicokaarten
oktober 2019		Gedeputeerde Staten <sup>2)</sup> : vaststellen definitieve gevaar- en risicokaarten
18 oktober 2019	Unie-Werkgroep Waterkeringen: advisering aan Unie-Commissie Waterkeringen	
7 november 2019	Programmateam Water Smal: agendaoverleg Stuurgroep Water	
21 november 2019	Programmateam Water Breed: advisering aan Stuurgroep Water	
22 november 2019	Unie-Commissie Waterkeringen: kennisnemen van definitieve overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten	
nog in te plannen	Productieteam Kaarten (ROR)	
3 december 2019	IMPRO (ROR)	
11 december 2019	Stuurgroep Water: kennisnemen van definitieve overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten	
22 december 2019	IPO: geactualiseerde overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten ontsloten via <a href="http://www.risicokaart.nl">www.risicokaart.nl</a>	
22 maart 2020	Rijk: rapporteren overstromingsgevaar-en overstromingsrisicokaarten aan Europese Commissie	

<sup>1)</sup> Op aangeven van Rijkswaterstaat WVL, is binnen het landelijk traject geen afstemming nodig met de Regionale directies van Rijkswaterstaat over de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten

<sup>2)</sup> Vindt in sommige provincies plaats op grond van een mandaatbesluit