



provincie **HOLLAND**
ZUID

Nieuw Zuid-Hollands beleidskader voor buitendijks bouwen

Ervaringen met risicomethodiek en resultaten proefperiode

Niet iedereen in Nederland woont of werkt binnen de dijken: sommigen leven in buitendijks gebied. In het natte Nederland brengt dat risico's met zich mee. De provincie vindt het belangrijk om in te spelen op het toenemende gebruik van buitendijks gebied en de waterveiligheidsaspecten die daarbij

komen kijken. Daarom heeft de provincie de afgelopen jaren samen met andere belanghebbende partijen gewerkt aan een provinciaal beleidskader voor buitendijks bouwen in het benedenrivierengebied.

Het beleid voorziet in een verplichting aan gemeenten om in bestemmingsplannen voor buitendijkse gebieden een inschatting te maken van het slachtofferrisico van een eventuele overstroming en duidelijk te maken hoe met dat risico wordt omgegaan. Bij het maken van die inschatting kunnen gemeenten gebruikmaken van een speciaal voor dit doel ontwikkelde risicomethodiek, waarmee zij waterveiligheidsrisico's kunnen bepalen en maatregelen kunnen afwegen. Via de online RisicoApplicatie Buitendijks (RAB) is de methodiek voor alle Zuid-Hollandse gemeenten goed toegankelijk.

Uniform en gestructureerd

Met het beleidskader en de bijbehorende risicoapplicatie wil de provincie gemeenten faciliteren om de waterveiligheidsrisico's van buitendijkse ontwikkelingen op een uniforme en gestructureerde manier inzichtelijk te maken, zodat maat-



Buitendijks wonen in Zuid-Holland

In het buitendijkse gebied gelden in tegenstelling tot het binnendijkse gebied geen wettelijke normen voor de bescherming tegen overstroming. Het Rijk vindt dat bewoners en gebruikers zelf verantwoordelijk zijn voor het treffen van schadebeperkende maatregelen en dat zij het risico op waterschade zelf moeten dragen. Ook vraagt het Rijk aan lokale en regionale overheden de feitelijke risicosituatie te beoordelen, daarover te communiceren en af te

wegen of aanvullende beschermende maatregelen nodig zijn.

Op dit moment wonen in Zuid-Holland zo'n 60.000 mensen in buitendijks gebied, vooral rond de grote rivieren. Vanwege de druk op de ruimte neemt de noodzaak tot (her)gebruik van de buitendijkse gebieden toe. Over vijftig jaar zullen in de provincie naar verwachting meer dan 100.000 mensen buitendijks wonen en werken. Tegelijkertijd kunnen klimaatverandering en

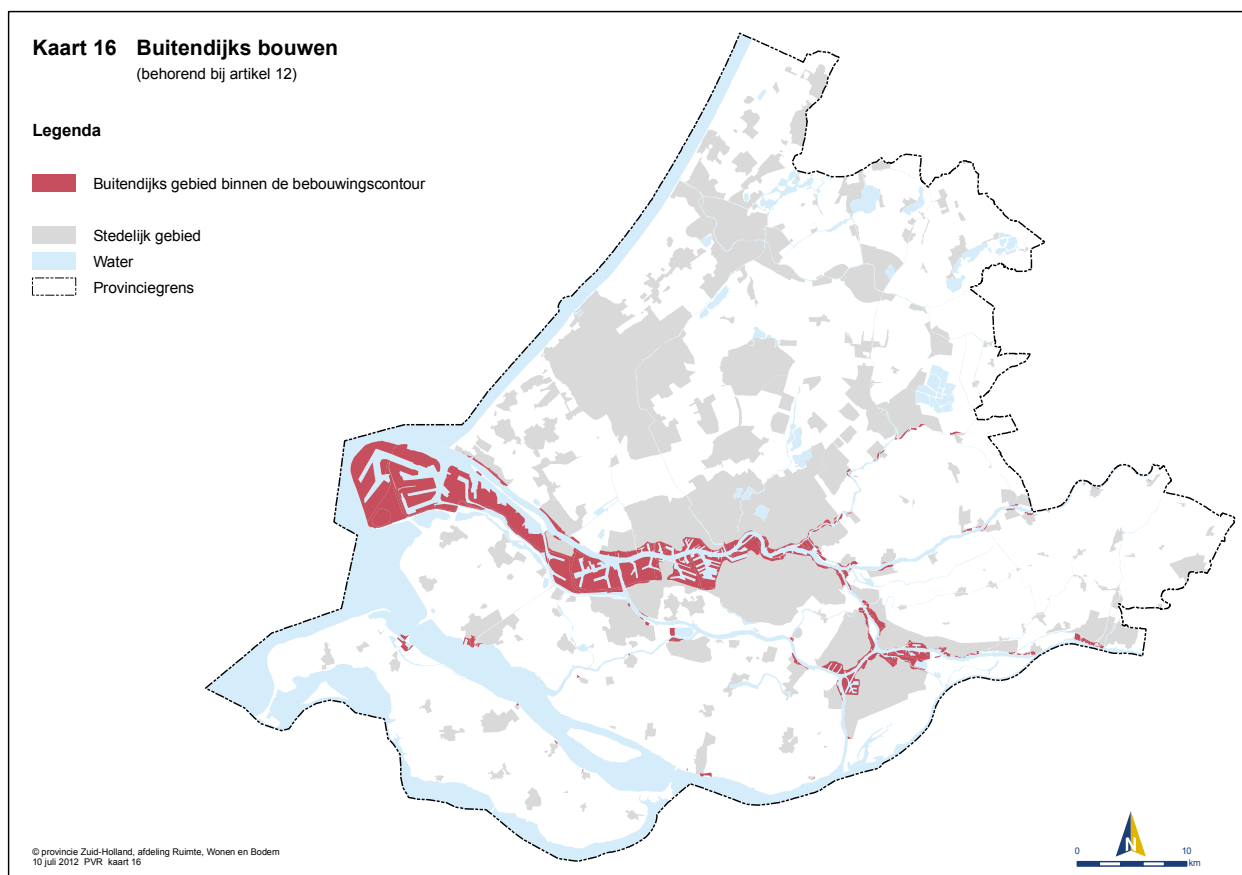
zeespiegelstijging tot hogere waterstanden leiden.

Tegen deze achtergrond heeft de provincie enkele jaren geleden het initiatief genomen om vanuit het perspectief van waterveiligheid een beleidskader te ontwikkelen voor buitendijks bouwen. Daarbij heeft de provincie samengewerkt met vertegenwoordigers van betrokken gemeenten, waterschappen en veiligheidsregio's, het Havenbedrijf Rotterdam, het Rijk en Rijkswaterstaat.



regelen goed kunnen worden overwogen. Vanaf februari 2013 is het beleidskader in werking getreden via de provinciale Verordening Ruimte en de Provinciale Structuurvisie Ruimte.

Het beleidskader geldt voor ontwikkelingen in de buitendijkse gebieden van de grote rivieren die binnen de bebouwingscontouren liggen.



In 2013 wordt onderzocht of er behoefte is aan een landelijke doorvertaling van de RAB.

Groepsrisico of plaatsgebonden slachtofferrisico

De gemeente Dordrecht heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden om een groepsrisicoberekening (GR-berekening) te maken voor overstroming van buitendijks gebied. De GR-benadering is in het leven geroepen om de (kleine) kans op grote groepen slachtoffers in beeld te brengen.

Dit leverde de volgende conclusies op:

- *In buitendijks gebied bestaat geen kans of een kleine kans op grote aantallen (groepen) slachtoffers.*
- *In buitendijks gebied bestaat wel een redelijke kans op een enkel slachtoffer (geen groep).*

- *De schaalgrootte waarop een GR-berekening relevante getallen oplevert is veel groter dan de schaal van gemeentelijke bestemmingsplannen.*

Om deze redenen is besloten in de RisicoApplicatie Buitendijks de berekening van het slachtofferrisico te laten plaatsvinden op basis van plaatsgebonden risico en geen overstap te maken naar groepsrisico's.



RisicoApplicatie Buitendijks

De RisicoApplicatie Buitendijks (RAB) is primair bedoeld voor gemeenten, aangezien zij de meest logische gebruiker van de methodiek zijn. De RAB brengt niet alleen het slachtofferrisico in kaart, maar ook het mogelijke aantal getroffen door 'functieuitval', bijvoorbeeld bij stroomuitval of als wegen niet meer begaanbaar zijn na een overstroming. Daarnaast is het mogelijk om de effecten van verschillende maatregelen te vergelijken. De RAB berekent echter niet het risico op economische schade of milieuschade na een overstroming.

Slachtofferrisico, lokaal individueel risico en functieuitval

Het slachtofferrisico en het aantal getroffen door functieuitval bij een overstroming van het buitendijkse gebied worden ingeschat op basis van te verwachten waterstanden voor het jaar 2100 bij woonfuncties en voor het jaar 2050 bij industriële functies. Voor de slachtofferberekening wordt allereerst het zogeheten plaatsgebonden risico bepaald, dat onafhankelijk is van het grondgebruik. Ook is het mogelijk om het zogeheten lokaal individueel risico te berekenen.

Het lokaal individueel risico is nauwkeuriger dan het plaatsgebonden risico, omdat het rekening houdt met aantallen mensen die afwezig zijn



Resultaten RAB: "waterveiligheid letterlijk op de kaart"

doordat ze bij een dreigende overstroming zelf besluiten het buitendijkse gebied te verlaten (of niet in te gaan). Het plaatsgebonden risico houdt hier helemaal geen rekening mee. Om het lokaal individueel risico vast te stellen is voor een aantal functies (wonen, werk, school) ingeschat welk deel van de mensen er bij hoogwater voor kiest het buitendijkse gebied te verlaten of er niet in te gaan. Voor de berekening van het aantal getroffen door functieuitval zijn meer gegevens nodig, te weten: de functie en ligging van objecten; de watervrije hoogte van objecten; en het aantal gebruikers.

Effecten van maatregelen

De RAB is ook bruikbaar om het effect van maatregelen op de risicoreductie bepalen. Te denken valt aan maatregelen als ophoging van het gebied, het hoger aanbrengen van bepaalde kritieke functies (bijvoorbeeld nutsvoorzieningen) en structurele risicocommunicatie. Die laatste maatregel is niet te verwaarlozen. Een plan scoort beter in de RAB als de gemeente bewoners goed informeert over de risico's van buitendijks wonen en hen kan alarmeren bij dreigend hoogwater. Het is daarbij belangrijk dat de gemeente deze maatregelen heeft afgestemd met de veiligheidsregio. Uiteraard is het cruciaal dat de maatregelen ook daadwerkelijk genomen worden.

Testen en kennis uitwisselen

De RisicoApplicatie Buitendijks (RAB) is vanaf juli 2011 door de gemeenten Rotterdam, Dordrecht, Vlaardingen en Hellevoetsluis en het Havenbedrijf Rotterdam getest bij de voorbereiding van ruimtelijke processen in buitendijkse gebieden. Tijdens de pilots is gebleken dat de RAB een geschikt middel is om het onderwerp 'waterveiligheid in buitendijks gebied' letterlijk en figuurlijk op de kaart te krijgen. De applicatie draagt bij aan het vergroten van intern draagvlak voor het onderwerp waterveiligheid en zorgt voor een betere onderbouwing van de te nemen maat-



regelen. In de proefperiode hebben deelnemende gemeenten het als nuttig ervaren dat de applicatie risico's en de effecten van maatregelen (kwantitatief) inzichtelijk maakt.

Brede toepassing

Uit de pilots is een behoefte naar voren gekomen om de risicoapplicatie niet pas in de fase van het bestemmingsplan te gebruiken, maar ook al in eerdere fasen van het gemeentelijk ruimtelijk proces. Bijvoorbeeld bij het opstellen van structuurvisies en stedenbouwkundige plannen. De werkelijke afweging van maatregelen vindt plaats in eerdere fasen van het ruimtelijk proces, met name in de fase van het stedenbouwkundig plan. In deze fase worden ook berekeningen en probleem- en risicoanalyses gemaakt voor andere onderwerpen als milieu, duurzaamheid en externe veiligheid. Het bestemmingsplan is 'slechts' de formele afronding van een ruimtelijke planproces en deze fase is feitelijk te laat om nog wezenlijke aanpassingen door te voeren in het ontwerp.

Kort samengevat lieten dat pilots zien dat de RAB een functie kan hebben als:

- toetsingsinstrument, bijvoorbeeld bij de beoordeling door de gemeente van een ruimtelijk plan;
- ontwerpinstrument, bijvoorbeeld bij het doorrekenen van verschillende varianten ten behoeve van verschillende ontwerpen van het ruimtelijke plan.

Bij het gebruik van de RAB in de verschillende fasen van het gemeentelijke ruimtelijk proces



moeten de betrokken ambtenaren een optimum vinden tussen enerzijds beschikbaarheid van gegevens en anderzijds de mogelijkheid om het verkregen inzicht nog te kunnen doorvertalen naar aanpassingen in het ruimtelijk ontwerp. Met name voor de slachtofferberekening is het goed mogelijk om in een vroege fase van het ruimtelijk proces globale inzichten te krijgen.

Voor de berekening van het aantal getroffen door functieuitval, is informatie van de gebruiker nodig die pas in latere fasen van het ruimtelijk proces beschikbaar komt. Zo worden nutsfuncties doorgaans zelfs in bestemmingsplannen nog niet bepaald. De RisicoApplicatie Buitendijks kan dan ook een functie hebben als het bestemmingsplan al is afgerond, bijvoorbeeld in de in vergunningfase: bij het gesprek tussen gemeente, projectontwikkelaar en nutsbedrijven over de wijze waarop nutsvoorzieningen aangelegd worden.

Best beschikbare techniek belangrijk voor gemeenten

De risicomethodiek die aan de basis ligt van de RisicoApplicatie Buitendijks (RAB) is ontwikkeld door onderzoek- en adviesbureau HKV Lijn In Water en getoetst door kennisinstituut Deltares. De aanbevelingen van Deltares zijn uitgebreid doorgenomen in meerdere expertsessies en aan die aanbevelingen is ook gevolg gegeven. Daardoor houdt de RAB nu bijvoorbeeld rekening met mensen die bij een (dreigende) overstroming uit zichzelf het gebied verlaten. Ook zijn de gevolgen van functieuitval meer gespecificeerd. Juridisch gezien kan de methodiek mede door deze zorgvuldige totstandkoming worden beschouwd als 'best beschikbare techniek'. Met andere woorden: de methodiek voldoet aan de kennis en inzichten van deze tijd, en aan de actuele stand van wetenschap en techniek. In de praktijk moet het zich verder bewijzen als best practice.

Verminderd aansprakelijkheidsrisico

Aangezien de risicomethodiek als best beschikbare techniek kan worden beschouwd, hebben gemeenten belang bij het toepassen daarvan. Door toepassing van de methodiek vermin-



dert namelijk het aansprakelijkheidsrisico voor gemeenten. Het is vanuit aansprakelijkheids-oogpunt wenselijk dat bestemmingsplannen in elk geval aandacht besteden aan de risico's in bestaand bebouwd gebied. De inzichten die de risicomethodiek oplevert kunnen zorgen voor betere risicocommunicatie en dat is in principe een goed middel is om aansprakelijkheidsrisico's te verminderen. Zowel in nieuwe als bestaande situaties moeten gemeenten inwoners en andere gebruikers van buitendijks gebied te waarschuwen bij problemen.

Vooraf voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen

De RisicoApplicatie Buitendijks (RAB) kan toegepast worden bij zowel nieuwe ontwikkelingen als bij het signaleren van de risico's in bestaand bebouwd gebied. Maar de RAB en het provinciaal beleidskader buitendijks zijn in eerste instantie bedoeld voor het serieus meewegen van de hoogwaterrisico's in het ruimtelijk ontwerp bij nieuwe ontwikkelingen en herstructureringen. Daarom vraagt de provincie dat een bestemmingsplan dat nieuwe bebouwing mogelijk maakt, een inschatting bevat van het slachtoffer- risico en hoe daarmee wordt omgegaan.

Bestaand gebied

In de regel bevatten bestemmingsplannen niet alleen nieuwe ontwikkelingen, maar ook bestaand gebied waar geen functies wijzigen. Het is wenselijk – ook vanuit aansprakelijkheidsoogpunt – dat gemeenten ook een beeld krijgen van de risico's in die gebieden. Het nemen van fysieke maatregelen is daar echter meestal niet of pas later mogelijk. Grootschalige verandering of ophoging van een bestaand bebouwd gebied kan vaak niet, of alleen tegen onaanvaardbaar hoge maatschappelijke en/of financiële kosten. Ook kunnen maatregelen de rechtszekerheid van bewoners aantasten. Een te rigide toepassing van nieuw beleid in bestaand stedelijk gebied is onwenselijk; 'wegbestemmen' en planschade moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. De gemeente kan in bestemmingsplannen naar verwachting gemotiveerd aangeven waarom voor het betreffende bestaand gebied (nog) geen

maatregelen genomen worden. De provincie ondersteunt deze argumentatie in de Verordening Ruimte en de Provinciale Structuurvisie door daarin aan te geven dat het nieuwe beleidskader primair bedoeld is voor nieuwe ontwikkelingen.

Rollen van betrokken partijen

In de afgelopen jaren heeft de provincie regelmatig over de waterveiligheid in het buitendijks gebied gesproken met betrokken gemeenten, waterschappen en veiligheidsregio's en Rijkswaterstaat. Dat heeft tot een geconcretiseerde rolverdeling geleid tussen deze partijen bij risicocommunicatie, crisiscommunicatie en buitendijkse ruimtelijke plannen:

- Gemeenten geven invulling aan risicocommunicatie. De provincie vraagt hen een inschatting te maken van het slachtoffer- risico en aan te geven hoe met dat risico wordt omgegaan.
- De provincie ziet erop toe dat gemeenten een analyse van het slachtoffer- risico maken en faciliteert de gemeenten door hiervoor de RisicoApplicatie Buitendijks beschikbaar te stellen.
- Waterschappen hebben buitendijks geen verantwoordelijkheid als het gaat om de reductie van slachtoffer- risico's. Zij adviseren gemeenten en veiligheidsregio's wel 'waterbreed' – dus niet specifiek buitendijks – bij het opzetten van hun risicocommunicatie. Ook adviseren zij gemeenten over verscheidene andere punten, in het kader van het voor gemeenten verplichte 'watertoetsproces'.





- Veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor de communicatie over rampen en crises die de regio kunnen treffen, stellen een regionaal risicoprofiel op en geven gemeenten advies over hun risicocommunicatie. Daarnaast nemen zij in overleg met gemeenten het initiatief in de crisiscommunicatie. Daarbij doet de veiligheidsregio de overkoepelende communicatie en de gemeente de maatwerkcommunicatie.
- Rijkswaterstaat geeft actuele waterstandverwachtingen, die bruikbaar zijn voor onder meer de risico- en crisiscommunicatie. Ook geeft de organisatie informatie over waterstanden op de lange termijn, gebaseerd op bestaand beleid inclusief klimaatinzichten. Deze waterstanden dienen ook als input voor de RisicoApplicatie Buitendijks.

Tips voor risicocommunicatie

De gemeente is verantwoordelijk voor de risicocommunicatie. Een goed verankerde en doordachte communicatie vermindert risico's en draagt op die manier bij aan de veiligheid in het buitendijkse gebied. Daarom is de risicocommunicatie ook meegenomen in de methodiek van de RisicoApplicatie Buitendijks (RAB).

Evacuatiestrategie

Belangrijk uitgangspunt bij risicocommunicatie is de evacuatiestrategie: worden bewoners gevraagd het buitendijkse gebied te verlaten bij een dreigende overstroming of worden ze juist gevraagd in hun huis te blijven? Ook manieren om inboedelschade te voorkomen kunnen onderwerp zijn van risicocommunicatie.

Risicoperceptie

Risicocommunicatie is vooral kansrijk als maatregel in bestaand stedelijk gebied, waar fysieke maatregelen lastig zijn. Water bewust en gedoceerd toelaten en het houden van een jaarlijkse oefening, voor bijvoorbeeld het plaatsen van vloedschotten, dragen bij aan verhoging van de risicoperceptie

bij de bevolking. Voor zo'n jaarlijkse oefening is het zaak het momentum goed te kiezen, bijvoorbeeld aan het begin van het stormseizoen.

Sms-alert

Kern van goede risico- en crisiscommunicatie is het bieden van een handelingsperspectief: geef de juiste informatie, op het goede moment en vooral begrijpelijk. Het versturen van een brief is een middel om bewoners en andere gebruikers van het gebied te bereiken, maar er zijn ook alternatieven, zoals een SMS-alert of waarschuwingsborden in het gebied. Per doelgroep en aanleiding kan het meest geschikte middel gekozen worden. Daarnaast is het bij een (dreigende) crisis belangrijk de pers goed te informeren.

Paniek voorkomen

Het is belangrijk een goede balans te vinden tussen risicocommunicatie en 'paniek voorkomen'. Om deze reden kan de gemeente ervoor kiezen om niet alle buitendijkse bewoners te informeren, bijvoorbeeld mensen in hoger gelegen buitendijkse gebieden niet. Het niet-geven van informatie kan echter ook

onrustgevoelens versterken. Verder is het bij uitvoeren van risicocommunicatie belangrijk rekening te houden met (angst voor) waardedaling van woningen. Tenslotte is voorafgaand aan risicocommunicatie een omgevingsanalyse van belang, om een idee te krijgen welke vragen en angsten er leven in het gebied.

Crisiscommunicatie

Crisiscommunicatie vindt plaats bij een (dreigende) crisis. Basisdoelstellingen van crisiscommunicatie zijn:

- informatievoorziening (wat is er aan de hand?);
- schadebeperking (wat moet ik doen?);
- betekenisgeving (wat betekent het voor jou en voor de omgeving?);
- kanaliseren van emoties.

Zoals hiervoor aangegeven scoort een plan beter in de RAB als de gemeente bewoners goed informeert over de risico's van buitendijks wonen en hen kan alarmeren bij dreigend hoog water. Goede crisiscommunicatie, afgestemd met de veiligheidsregio, is dus erg belangrijk.