



Deltaprogramma | Nieuwbouw en Herstructurering en Veiligheid

Waterveiligheid buitendijks



In ons land wonen ruim 100.000 mensen buitendijks langs de rivieren, de grote meren en de kust. Zij wonen aan de waterzijde van een dijk of duin. Deze buitendijkse gebieden zijn niet wettelijk beschermd tegen het water. In veel gevallen zijn deze gebieden immers van origine bedoeld voor het bergen en afvoeren van water. Dat wil nog niet zeggen dat buitendijks wonen onveilig is. Vaak liggen deze gebieden zelfs hoger dan de binnendijkse gebieden.

Voor buitendijkse gebieden gelden andere regels en voorzieningen dan voor binnendijkse gebieden. In de praktijk blijkt dat deze aspecten bij de betrokkenen niet goed bekend zijn. Daarom vindt u in deze brochure welke taken de verschillende overheden hebben in het buitendijkse beleid.

Wat leest u in deze brochure?

De brochure geeft een kort overzicht van de feitelijke situatie in buitendijkse gebieden. Vervolgens schetst de brochure het huidige beleid. Tot slot leest u welke verantwoordelijkheden en rollen het Rijk en de decentrale overheden hebben op het gebied van beheer, beleid, bescherming en communicatie.

Lage inwonersdichtheid, laag risico

Vier procent van ons landoppervlak ligt buitendijks, in overstromingsgevoelig gebied dat niet wordt beschermd door hoge gronden, duinen, dijken, dammen en kunstwerken. Kort gezegd is buitendijks gebied het gebied dat buiten een dijkkring en buiten hoge grond ligt. In sommige gevallen gaat het om dichtbevolkte gebieden, maar in de meeste gevallen om gebieden met een lage inwonersdichtheid. Het dichtstbevolkte buitendijkse gebied ligt in de regio Rijnmond-Drechtsteden. Daar liggen ook de grootste economische belangen. De risico's voor de mensen die buitendijks wonen en werken zijn relatief laag. Dat geldt ook als het klimaat verandert, mits alle partijen bij ruimtelijke ontwikkelingen goed rekening houden met de kans op overstromingen. De kans op slachtoffers blijft dan gering, het veiligheidsniveau hoog.



Gebruik van buitendijkse gebieden

De risico's van overstromingen in buitendijkse gebieden hangen sterk samen met de waterstanden, hoogte van het gebied, de gebruiksfunctie en de inrichting van de kwetsbare infrastructuur. Hieronder staan enkele belangrijke kenmerken van de buitendijkse gebieden in Nederland:

- Buitendijkse gebieden worden op verschillende manieren gebruikt: natuur, landbouw, bedrijventerreinen, haven- en industrie en ook voor bewoning.
- Buitendijks wonen circa 115.000 mensen. Dat neemt deze eeuw nog toe met circa 60.000 mensen.
- Daarnaast wonen ongeveer 100.000 mensen in een rivierbed dat wel door een dijkkring is beschermd, maar dat een relatief hoge kans heeft op waterschade: eens in de 250 jaar (onbedijkte Maas).
- Het grootste deel van het bewoonde buitendijkse gebied vinden we in de regio Rijnmond-Drechtsteden en enkele kustplaatsen (Scheveningen en Katwijk).
- Bewonersaantallen nemen waarschijnlijk alleen in Noord-Nederland en Zuid-Limburg af, in de andere gebieden neemt het aantal inwoners verder toe.
- Buitendijkse gebieden met een hoge economische waarde vinden we in de regio Rijnmond-Drechtsteden en enkel havenplaatsen zoals Vlissingen, IJmuiden en Delfzijl.

Uit onderzoek blijkt dat de kans op slachtoffers door hoogwater over het algemeen zeer gering is in gebieden waar men in Nederland buitendijks mag wonen, werken en recreëren. Meestal is er slechts sprake van wateroverlast. De belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- De dreiging is voorspelbaar (je ziet het aankomen).
- De overstroming is doorgaans geleidelijk als gevolg van de relatief hoge ligging van de gebieden.
- De afstand tot veilig gebied is kort.
- Het aantal personen in buitendijks gebied is relatief beperkt zodat er in principe (heel) goede mogelijkheden zijn om zich tijdig in veiligheid te brengen.

Bron: Eshuis, L., Van der Most, H. et al, 2009, *Inventarisatie knelpunten waterveiligheid buitendijks*

Figuur 1: Typen buitendijkse gebieden



Nederland heeft buitendijkse gebieden langs de kust, in de rivieren en in de grote meren. Het beleid en het gebruik in deze gebieden is divers. Dit is vanwege de verschillende kenmerken van hoogwatersituaties en verschillend belang van het buitendijkse gebied voor berging of afvoer van water in het hoofdwatersysteem. Op www.risicokaart.nl kunt u per locatie vinden of dit binnendijks of buitendijks is.

Huidige beleid buitendijks

De overheid moet zorgen voor een leefbaar en bewoonbaar Nederland. Dat is een verantwoordelijkheid voor het Rijk en alle decentrale overheden. Het huidige beleid voor de waterveiligheid buitendijks valt in drie beleidsterreinen uiteen:

1. Het waterbeleid
2. Het ruimtelijk beleid
3. Het veiligheidsbeleid

1) Het waterbeleid

De taken en bevoegdheden op het gebied van het waterbeheer liggen vast in de Waterwet. De Waterwet regelt alleen het wettelijk beschermingsniveau binnen de dijkkringgebieden ('het achterland') en het beheer van het hoofdwatersysteem om deze gebieden te beschermen. De Rijksoverheid heeft de verantwoordelijkheid om het hoofdwatersysteem op orde te houden voor de binnendijkse waterveiligheid.

Het beleid buitendijks, zoals beschreven in het Nationaal Waterplan, is in 2011 herbevestigd. Wat is relevant voor de buitendijkse gebieden en de rollen voor de betrokkenen?

- Er zijn geen wettelijke normen voor de bescherming van buitendijkse gebieden.
- Buitendijks zijn bewoners en gebruikers zelf verantwoordelijk voor het treffen van gevolgbeperkende maatregelen en zij dragen zelf het risico van waterschade.
- De beoordeling van de veiligheid, de noodzaak van aanvullende maatregelen en de communicatie over waterveiligheid ligt bij regionale en lokale overheden.
- In geval van een crisissituatie kan opschaling plaatsvinden met het Rijk in een meer bepalende rol.

2) Het ruimtelijk beleid

Een goede ruimtelijke ordening is primair de taak van de decentrale overheden. Dat geldt natuurlijk ook voor de buitendijkse gebieden. Gemeenten maken ruimtelijke afwegingen en wegen risico's, zoals overstroming, daarin mee. Indien nodig neemt ook de provincie hierin een rol. Voor sommige gebieden gelden ook nationale, gebiedsgerichte kaders voor buitendijkse ontwikkeling, omdat het beheer van het hoofdwatersysteem voor waterveiligheid een nationaal belang is. De overige ruimtelijke ordening is een taak van provincies en gemeenten, waardoor maatwerk mogelijk is.

3) Het veiligheidsbeleid

De taken voor risico- en rampbestrijding ligt bij de lokale overheden (Wet veiligheidsregio's, Wvr). Dat geldt dus ook bij overstromingen.

Voorbeelden buitendijkse aanpak

Buitendijkse gebieden hebben verschillende overstromingskenmerken (verschillen tussen kust, rivieren en meren; verschillen in hoogteligging). Ook hebben deze gebieden uiteenlopende gebruiksfuncties. (landbouw, industrie, wonen etc.). Hierdoor verschillen de aandachtspunten bij het afwegen van maatregelen om de gevolgen van overstromingen te beperken. In een landbouwgebied is er minder schade na een overstroming dan in een stedelijk gebied. Ook zullen de maatregelen anders zijn in nieuwe woongebieden dan bijvoorbeeld in een historisch stadsdeel.

In Zuid-Holland werken overheden samen, onder regie van de provincie, aan een beleidskader voor buitendijkse ontwikkelingen vanuit het perspectief van waterveiligheid. Er is een internetapplicatie ontwikkeld (RisicoApplicatieBuitendijks) die de overstromingsrisico's in een buitendijks gebied inzichtelijk maakt, en waarmee gemeenten hun maatregelen kunnen afwegen. Dit kunnen verschillende maatregelen zijn, uiteenlopend van verbeteren van evacuatiemogelijkheden, het aanpassen van gebouwen

tot het ophogen van gebieden. Het is de bedoeling dat de applicatie, na een proefjaar, vanaf 2013 beschikbaar komt voor de Zuid-Hollandse gemeenten ten behoeve van hun afwegingen in ruimtelijke processen.

De provincie Flevoland heeft een andere aanpak dan de provincie Zuid-Holland. Daar is rondom buitendijkse gebieden met permanente bebouwing een regionale kering aangewezen met een bepaalde norm. Zo'n regionale kering is - anders dan het woord doet vermoeden - lang niet altijd een dijk. Vaak is het een virtuele lijn, waarachter het risico op overstroming aan de provinciale regels is gebonden. Met welke maatregelen het risico wordt beperkt - ophogen, kade, vooroeververdediging etc. - is aan de eigenaar in overleg met de waterbeheerder. Uitgangspunt van de normering is dat het risico op schade door overstromingen binnendijks en buitendijks van gelijke orde is. De instandhouding van de bescherming is belegd bij het waterschap.



Verantwoordelijkheden en rollen

Hieronder vindt u de rollen en verantwoordelijkheden die de verschillende overheden buitendijks hebben.

Het Rijk

Het Rijk stelt de kaders op nationaal niveau vanuit haar verantwoordelijkheid voor het beheer van hoofdwatersysteem. Het hoofdwatersysteem moet ruimte krijgen en de waterkeringen moeten beschermd worden. Dat stelt waar nodig randvoorwaarden aan de ruimtelijke ontwikkelingen in rivieren, meren en kust. Deze verantwoordelijkheid ligt bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het ministerie:

- Stelt de kaders voor buitendijkse ontwikkeling via Nationaal Waterplan en specifieke beleidsplannen [Beleidslijn Kust (2007); Beleidslijn Grote Rivieren (2007); Beleidsnota IJsselmeer (2009)].
- Bepaalt de spelregels van het ruimtelijke beleid via de Wet ruimtelijke ordening en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

De nationale overheid zorgt er zo voor dat het hoofdwatersysteem optimaal functioneert en dat de kaders hierop zijn ingericht. De nadere invulling ligt bij de decentrale overheden.

Rijkswaterstaat is niet verantwoordelijk voor de veiligheid buitendijks, maar wel voor het beheer van het hoofdwatersysteem met het oog op de waterveiligheid binnendijks. Vanuit die rol is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor vergunningverlening voor buitendijkse ontwikkelingen. Sommige buitendijkse gebieden - zoals een groot deel van het benedenrivierengebied - zijn vrijgesteld van vergunningverlening als het om de belemmering van de doorstroming van water gaat. Voor overige aspecten, zoals scheepvaartveiligheid en waterkwaliteit, geldt deze vrijstelling niet. Rijkswaterstaat zorgt verder voor de informatie over het hoofdwatersysteem. Bijvoorbeeld over de actuele en verwachte waterstanden in het buitendijkse gebied en over in de toekomst te verwachten waterstanden op grond van vastgestelde (klimaat) scenario's.

Provincies

Provincies zijn vrij om nader invulling te geven aan het buitendijks beleid als zij dat nodig vinden. Uiteraard neemt de provincie de overstromingsrisico's mee in de ruimtelijke afwegingen. Maar elke provincie heeft zijn rol anders ingevuld, omdat de overstromingskenmerken en gebruik per provincie verschillen. De ene provincie stelt zelf de ruimtelijke kaders, de ander laat het over aan gemeentes of waterschappen. Zo heeft in Flevoland het Waterschap Zuiderzeeland de zorgplicht voor de buitendijkse gebieden. Gelderland heeft in het Provinciaal Waterplan de strikte voorwaarden voor buitendijks bouwen uit de Beleidslijn Grote Rivieren overgenomen. Zuid-Holland werkt aan een methodiek, waarmee gemeente afwegingen kunnen maken tussen overstromingsrisico en maatregelen.

Gemeenten

De gemeente is verantwoordelijk voor het beoordelen van de veiligheidssituatie en het afwegen van eventuele maatregelen. Communicatie over de veiligheid buitendijks is een belangrijke taak van de gemeente, dus ook over overstromingsrisico's buitendijks. Voor een eventuele evacuatie zijn het regionale beleidsplan en crisisplan van de gemeenten in een veiligheidsregio leidend. Wanneer een ramp of crisis bovenlokaal is of dreigt te worden, draagt een gemeente de bevoegdheden over aan de voorzitter van de Veiligheidsregio.

De bestemmingsplannen en bijbehorende vergunningverlening zijn de instrumenten voor de buitendijkse ontwikkeling. De bestemmingsplannen kunnen eisen stellen aan de inrichting van buitendijkse gebieden, om de gevolgen van hoogwater te beperken. Specifiek beleid voor het bouwen buitendijks ontbreekt doorgaans.

Waterschappen

De waterschappen hebben in beginsel geen wettelijke taken voor de waterveiligheid buitendijks. Wel kunnen buitendijkse ontwikkelingen gevolgen hebben voor de waterkwaliteit, -kwantiteit en het beheer van de waterkeringen. Via de keur, de watertoets en calamiteitenplannen zijn waterschappen dan betrokken bij de buitendijkse ontwikkelingen.

Veiligheidsregio's

In deze regio's werken de hulpverleners samen bij een effectieve voorbereiding op en bestrijding van rampen. De veiligheidsregio's maken in het regionale risicoprofiel een analyse en inventarisatie van de belangrijkste risico's. De buitendijkse gebieden vallen hier ook onder. Het overstromingsrisico is een nadrukkelijk onderdeel van het risicoprofiel. Op basis van dit profiel maakt de veiligheidsregio een beleidsplan, crisisplan en een rampbestrijdingsplan.



Aandachtspunten en vervolgcacties

De overheden gaan samen vervolgcacties starten om het buitendijks beleid beter te implementeren. Daar hoort in ieder geval een handreiking voor gemeentes bij om de risicocommunicatie voor burgers en bedrijven te verbeteren. Het deelprogramma *Nieuwbouw en Herstructurering* van het nationale Deltaprogramma verkent de instrumenten voor de ondersteuning van ruimtelijke afwegingen, bijvoorbeeld voor kwetsbare functies. Hierbij is zowel aandacht voor het binnendijks als voor het buitendijks gebied.

Resumé van de rollen en verantwoordelijkheden

Bewoners en gebruikers van buitendijkse gebieden zijn zelf verantwoordelijk voor het treffen van gevolgbeperkende maatregelen en dragen zelf risico voor waterschade. De gemeenten beoordelen de veiligheidssituatie en de noodzaak van aanvullende maatregelen. Zij stellen bewoners en gebruikers op de hoogte van de veiligheid en de risico's. De veiligheidsregio's hebben dezelfde taken zowel binnen- als buitendijks. De provincies kunnen nader beleid opstellen voor de buitendijkse veiligheid. Het Rijk stelt de kaders voor buitendijkse ontwikkeling, gericht op de waterveiligheid binnendijks.



Meer informatie over buitendijkse gebieden en het beleid vindt u op:

- www.risicokaart.nl
- www.helpdeskwater.nl
- Websites van provincies, gemeenten en waterschappen over het beleid in uw eigen regio
- www.rijksoverheid.nl/deltaprogramma voor informatie over het Deltaprogramma, m.n. onderdeel Nieuwbouw en Herstucturering