

# **Urban Flood Management Dordrecht**

**UFMWP601**

## **Policy en Governance** **Eindrapport**

**Dick van den Bergh (provincie Zuid-Holland)**  
**Bas van de Pas (Min. Verkeer en Waterstaat, DGW / Deltares)**

**31 oktober 2008**

**[www.ufmdordrecht.nl](http://www.ufmdordrecht.nl)**

## COLOFON

Urban Flood Management (UFM)

De steden Dordrecht, Hamburg en Londen werken samen in een project aan de ontwikkeling en toepassing van duurzaam Stedelijk Hoogwaterbeheer in 3 proefgebieden.

Voor UFM Dordrecht bestaat het consortium van publieke en private, lokale en nationale partijen uit: De gemeente Dordrecht, Waterschap Hollandse Delta, Rijkswaterstaat, Ministeris van Verkeer en Waterstaat, Provincie Zuid-Holland, Dura Vermeer, Deltares, Progrez en UNESCO-IHE.



UFM Dordrecht wordt ondersteund en gefinancierd door Leven met Water (LmW).  
LmW projectnummer: P-3075



### UFMWP601

#### Policy and Governance

Dick van den Bergh (provincie Zuid-Holland)

Bas van de Pas (Min. Verkeer en Waterstaat, DGW / Deltares)

Rotterdam, 12 september 2008

#### Auteursrechten

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, mits de bron op duidelijke wijze wordt vermeld, alsmede de aanduiding van de maker indien deze in de bron voorkomt.

#### Aansprakelijkheid

De partners van het UFM project en degenen die aan dit project hebben meegewerkt, hebben een zo groot mogelijke zorgvuldigheid betracht bij het samenstellen van deze uitgave. Nochtans moet de mogelijkheid niet worden uitgesloten dat er toch fouten en onvolledigheden in deze uitgave voorkomen. Het gebruik van deze uitgave en gegevens daaruit is geheel voor eigen risico van de gebruiker en UFM sluit, mede ten behoeve van al degenen die aan deze uitgave hebben meegewerkt, iedere aansprakelijkheid uit voor schade die mocht voortvloeien uit het gebruik van deze uitgave en de daarin opgenomen gegevens. Mocht u onvolkomenheden aantreffen, dan verzoeken wij u dit bij ons kenbaar te maken.

Contactadres: [s.vanherk@ufmdordrecht.nl](mailto:s.vanherk@ufmdordrecht.nl)



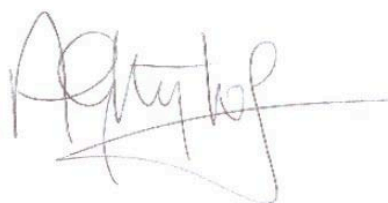
## Voorwoord eindpublicatie Urban Flood Management Dordrecht

Wonen in een laaggelegen delta, dat kun je niet alleen. Steeds meer zien overheden, kennisinstituten, burgers en het bedrijfsleven dat zij elkaar nodig hebben en dat zij bovendien samen tot betere oplossingen kunnen komen. Je hebt namelijk pas iets aan een veilig land als mensen het mooi genoeg vinden om er te willen wonen. En andersom is een mooie stad waar je te vaak natte voeten krijgt ook niet leefbaar. De kernvraag is: hoe zorgen we ervoor dat Nederland nu maar ook over 50 jaar en zelfs 100 jaar nog een veilig én aantrekkelijk land is om in te wonen?

Het Leven met Water project *Urban Flood Management (UFM) Dordrecht* laat zien hoe we samen kunnen werken aan deze vraag. Naast de waardevolle concrete uitkomsten van het project, zoals de stedelijk ontwerpen, de inzichten in hoogwater risico en potentiële schade, en in de juridische en communicatieve instrumenten, levert UFM vooral een manier van werken. Een innovatieve manier van werken die een nieuwe weg inslaat in het omgaan met hoogwater in stedelijk gebied.

De UFM aanpak is niet alleen nuttig bij waterveiligheidsvraagstukken. Deze vorm van ontwerpend onderzoek kan ook goed ingezet worden bij het zoeken naar integrale oplossingen voor wateroverlast, waterkwaliteit en andere opgaven. De interactie tussen verschillende disciplines is daarbij essentieel. Daaruit komen nieuwe inzichten en ideeën. Dat is niet alleen waardevol voor de uiteindelijke oplossingsrichtingen, maar ook een verrijking voor de deelnemende personen en organisaties.

Door de interactieve samenwerking hebben inzichten uit UFM bij kunnen dragen aan beleidsontwikkelingen op verschillende schaalniveaus. Ik zie graag dat deze aanpak ook vervolg krijgt in daadwerkelijke uitvoering van de ideeën. We moeten als Nederland de durf en de wil hebben om voorop te blijven lopen. Laat u met deze publicatie dan ook inspireren om op soortgelijke wijze te werken aan een klimaatbestendige inrichting van Nederland, niet alleen buitendijks maar vooral ook binnendijks. Veel leesplezier!



**Annemieke Nijhof**  
Directeur-Generaal Water  
Ministerie van Verkeer en Waterstaat



## Eindpublicatie UFM: digitale reader van alle einddocumenten

Beste Lezer,

Het document dat u voor zich heeft is één van de einddocumenten van het Urban Flood Management (UFM) Dordrecht. Hieronder vindt u een overzicht van alle UFM einddocumenten die gezamenlijk het eindresultaat vormen: de digitale UFM reader.

Elk document is zowel zelfstandig leesbaar als aanvullend aan de andere documenten. Om niet in elk document een uitgebreide introductie op te hoeven nemen, is er gekozen voor een apart samenvattend document waarin de algemene projectopzet, aanpak en resultaten staan beschreven. Wij nodigen u graag uit om deze algemene UFM samenvatting te lezen voorafgaand aan de andere einddocumenten.

Bedankt voor uw interesse, namens het hele UFM consortium,

Ellen Kelder	Gemeente Dordrecht
Chris Zevenbergen	Dura Vermeer Business Development
Sebastiaan van Herk	Projectcoördinator namens gemeente Dordrecht

Mocht u contact op willen nemen, vanwege specifieke vragen en/of opmerkingen, kunt u een email sturen naar: [s.vanherk@ufmdordrecht.nl](mailto:s.vanherk@ufmdordrecht.nl)

### Inhoudsopgave digitale UFM reader

Alle onderstaande documenten zijn te vinden op [www.ufmdordrecht.nl](http://www.ufmdordrecht.nl).

	<i>Naam/Code</i>	<i>Titel</i>
<i>Hoofddocumenten</i>	UFMWP101	Samenvatting UFM: introductie, conclusies en aanbevelingen
	UFMWP201	Water specific issues for Urban Flood Management
	UFMWP301	Resilient Building and Planning
	UFMWP401	Ontwerpend onderzoek naar hoogwaterbestendige ontwikkeling buitendijkse stad
	UFMWP501	Communicatie strategie buitendijkse gebieden
	UFMWP601	Policy en Governance
<i>Bijlagen</i>	UFMWP202	Statistische Berekeningen
	UFMWP203	Memo Watersysteem
	UFMWP302	Summary of Results
	UFMWP303	Summary Design Variants
	UFMWP402	Werkdocumenten Werkpakket 4
	Derden	Machteld Hillebrand: Kwalitatief onderzoek naar risicocommunicatie en risicoperceptie ten aanzien van overstromingen te Dordrecht



# Inhoudsopgave

<b>INHOUDSOPGAVE</b> .....	<b>3</b>
<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>4</b>
<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>7</b>
1.1 AANLEIDING PROJECT .....	7
1.2 DOELSTELLING EN RELATIE ANDERE MET DE ANDERE WERKPAKKETTEN .....	8
1.3 PARALLELE BELEIDSONTWIKKELING INTERNATIONAAL – NATIONAAL EN REGIONAAL .....	8
1.4 AANPAK EN OPBOUW RAPPORT .....	10
<b>2. OVERZICHT ROLLEN, TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN</b> .....	<b>12</b>
<b>3. RELATIE MET REGIONALE BELEIDSONTWIKKELING BUITENDIJKS</b> .....	<b>14</b>
3.1 KWETSBAARHEID EN OVERSTROMINGSRISICO .....	14
3.2 REGIONAAL BELANG.....	15
3.3 DYNAMIEK EN TIJDSHORIZON .....	18
<b>4. BESCHIKBARE RO INSTRUMENTEN</b> .....	<b>20</b>
4.1 WET- EN REGELGEVING ALGEMEEN.....	20
4.2 RO INSTRUMENTEN VAN DE GEMEENTEN.....	22
<b>5. CASE DORDRECHT EN DE REGELGEVING</b> .....	<b>25</b>
5.1. WAT BETEKENT DE BELEIDSLIJN GROTE RIVIEREN VOOR DE STADSWERVEN .....	25
5.2 BESTEMMINGSPLAN BOUWREGELGEVING OP ONTWERPPLANNEN .....	26
<i>Variant TERP</i> .....	26
<i>Variant VLOEDFRONT</i> .....	27
<i>Variant WATERTREDEN</i> .....	29
5.3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VOOR CASE DORDRECHT .....	30
<b>6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b> .....	<b>31</b>
<b>LITERATUURLIJST</b> .....	<b>34</b>
<b>BIJLAGEN</b> .....	<b>36</b>
BIJLAGE 1. MATRIX ROLLEN, TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN .....	37
BIJLAGE 2. AFWEGINGSKADER BELEIDSLIJN GROTE RIVIEREN .....	39
BIJLAGE 3. OVERZICHT ACTIVITEITEN WP 6.....	40
BIJLAGE 4. JURIDISCHE ANALYSE BUITENDIJKS BOUWEN HOUTHOFF BURUMA .....	41



## Samenvatting

Nederlanders 'leven met water'. Door de eeuwen heen hebben we ons echter steeds meer verschanst achter zware verdedigingswerken tegen het water. Onze waterstaatswetgeving en daarmee samenhangende normering voor waterveiligheid is gekoppeld aan deze verdedigingswerken, de waterkeringen en dijkeringen. Wonen en werken voor de dijk ofwel buitendijks leek lange tijd geen serieuze optie. Het is echter niet verboden om buitendijks te bouwen. Wel is de bestaande wet- en regelgeving is geheel gericht op het beschermen van de binnendijks gelegen gebieden. Het is de vraag welke partij (particulier en/of overheid) er verantwoordelijk en aansprakelijk is in geval van het optreden van schade door hoogwater buitendijks. Bij ontwikkelen van beleid buitendijks is er sprake van betrokkenheid van drie sectoren:

- waterstaatkundig vanwege waterveiligheid en rivierafvoer
- stedenbouwkundige aspecten via de ruimtelijke ordening
- risico en crises communicatie via openbare orde en veiligheid

De rollen van Rijk, provincie, waterschappen en gemeenten hangen samen met wetgeving uit deze sectoren (Waterstaat, Ruimtelijke Ordening en Veiligheid). Vanuit de Beleidslijn Grote Rivieren en de Wet RO worden geen bijzondere voorwaarden gesteld aan buitendijks bouwen. Wel dient rekening gehouden te worden met mogelijke milieueffecten en de risicozonering ivm externe veiligheid. De lokale overheid (gemeente en provincie) dient hiermee rekening te houden bij opstellen van bestemmingsplannen en moet RO-instrumenten inzetten om de benodigde aanpassingen in de ruimtelijke inrichting te bewerkstelligen.

Vanuit openbare orde en veiligheid worden geen specifieke eisen gesteld aan buitendijkse ontwikkelingen anders dan voor binnendijkse ontwikkelingen. Omdat hoogwater buitendijks niet aangemerkt kan worden als calamiteit, kan geen aanspraak gemaakt worden op de Wet Rampen en Zware Ongevallen. De lokale overheden moeten wel zorgen voor rampenplannen.

In WP 6 (beleid & bestuur) is een analyse gemaakt die zich richt op de juridisch-bestuurlijke vraag of de 'technische' oplossingen voor buitendijks bouwen uit WP 2, 3 en 4 (risico analyse en ruimtelijk ontwerp) uitvoerbaar zijn in het kader van de bestaande wet- en regelgeving. En indien dit niet het geval zou zijn, wat dient er dan aangepast te worden zodat het wel mogelijk is?

De provincie Zuid Holland ontwikkelt momenteel beleid voor buitendijks bouwen voor die gevallen waar sprake is van een regionaal belang. Er is sprake van een regionaal belang indien:

- Er slachtoffers kunnen vallen
- De gevolgen een bovenlokaal effect hebben
- De te nemen maatregelen op bovenlokale schaal uitgevoerd moeten worden

In WP 6 is ook een juridische-bestuurlijke analyse gemaakt van de drie stedenbouwkundige ontwerpen (terp, vloedfront en watertreden).

TERP	Deze variant behoeft geen wijziging in de bestaande wet- en regelgeving
VLOEDFRONT	Dit lijkt een heel nieuwe manier van waterkeren, maar in werkelijkheid wordt het al eeuwenlang toegepast in de Hollandse Watersteden. Bebouwing en openbare ruimte worden ingezet als waterkering. Wie stelt norm vast en wie toetst? Er dient



in deze variant veel aandacht te zijn voor communicatie. Niet alleen bij de aanleg, maar vooral ook in het gebruik (beheer).

**WATERTREDEN** In dit ontwerpconcept wordt het meest vergaand vorm gegeven aan 'leven met water'. Net als in het vorige ontwerpconcept zijn afspraken nodig over het beschermingsniveau waaraan bebouwing en openbare ruimte moeten voldoen ('norm'). Ook moet duidelijk zijn welke overheidsinstantie toetst, bij de bouw/aanleg en beheer.

De hoofdonderzoeksvraag was of de drie stedelijke ontwerpen uit UFM mogelijk zijn in het kader van de bestaande wet- en regelgeving? Het belangrijkste resultaat van WP6 is, dat er op basis van het huidige juridisch instrumentarium geen belemmeringen zijn voor het opstellen van bestemmingsplannen buitendijks en het stellen van speciale voorwaarden voor bepaalde functies op een specifieke locatie;

Hiernaast heeft het onderzoek in WP6 (Bestuur en Beleid) geleid tot de onderstaande conclusies: -

1. Uit WP2 (Analyseren van hoogwaterrisico en kwetsbaarheid) volgt dat buitendijkse terreinen niet per definitie meer risicovol voor hoogwater dan binnendijks. Sterker nog in geval van extreme calamiteiten zullen de buitendijkse gebieden, die in Dordrecht van nature hoog liggen, gaan fungeren als vluchtheuvels. In bestuurlijke discussies is dit een 'eye opener' gebleken, zoals dat de meeste schade het interieur betreft en ontwerpconcepten de discussies kan stimuleren over verantwoordelijkheden, op basis waarvan een veel bredere opvatting over het begrip kwetsbare functies is ontstaan;
2. Het bouwbesluit bevat momenteel geen specifieke voorschriften voor hoogwaterbestendig bouwen;
3. De contacten met London en vooral Hamburg zijn zeer waardevol geweest in het vergroten van bestuurlijk draagvlak voor een flexibel afwegingskader buitendijks;
4. De maatregelen voor beheer van het waterpeil in de rivieren zijn van groot belang voor buitendijkse inrichting (o.a. de deltawerken, en de Maeslantkering). Lokale overheden hebben hier nauwelijks invloed op.

Gebaseerd op deze conclusies zijn de belangrijkste aanbevelingen:

- de autonomie van gemeenten dient bij de ontwikkeling van een regionaal afwegingskader zoveel mogelijk gerespecteerd te worden;
- de rol van waterschappen in buitendijkse gebieden dient nader onderzocht te worden. Dit is mede van belang in het licht van de veranderde wet op de waterschappen waarin de omslagheffing buitendijks geregeld wordt;
- vanwege de effecten van klimaatsverandering zal het noodzakelijk zijn om de risico-inventarisatie regelmatig te herhalen. Locaties die nu nog als veilig gelden zullen dan wellicht minder veilig geclassificeerd worden;

Uit het project zijn er een aantal vragen voor vervolgonderzoek geformuleerd:

- Het daadwerkelijk en volledig uitwerken van een test voor een 'buitendijks bestemmingsplan'
- Uitwerken van 'eigen risico', restrisico en verzekeraarbaarheid hoogwater buitendijks
- Uitwerking geven aan het hanteren van normen. Hoe kan dit het beste ingepast worden in werkprocessen.
- Onderzoek naar de voor- en nadelen van de 'Hamburgse en London aanpak' voor de Nederlandse buitendijkse gebieden.



- Verder onderzoek naar toepassing van tijdelijke bestemmingen en werken met ingrepen in korte tijdschalen in relatie tot politieke besluitvorming en juridische instrumentarium.
- In het kader van de implementatie van de EU flood directive is verder onderzoek zinvol naar de inzet van buitendijkse terreinen als vluchtplaatsen in geval van grote overstromingen van dijkringen (binnendijks).
- Er is onderzoek nodig naar de mogelijkheden rondom leven op water (drijvende woningen) in relatie tot een duidelijk juridisch kader



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding Project

Nederlanders 'leven met water'. Door de eeuwen heen hebben we ons steeds meer verschanst achter zware verdedigingswerken tegen het water. Onze waterstaatwetgeving en daarmee samenhangende normering voor waterveiligheid is gekoppeld aan deze verdedigingswerken, de waterkeringen en dijkningen. Wonen en werken voor de dijk ofwel buitendijks leek lange tijd geen serieuze optie.

Het is echter niet verboden om buitendijks te bouwen. Vanwege de druk op de ruimte en de vraag naar bijzondere woonlocaties bestaat er juist grote interesse om te bouwen, wonen en werken in buitendijkse gebieden. Wel lijken de buitendijkse gebieden een soort juridisch 'niemandslaan'. Voor buitendijkse terreinen geldt momenteel geen beschermingsnorm voor hoogwater risico's. De bestaande wet- en regelgeving is geheel gericht op het beschermen van de binnendijks gelegen gebieden. Het is de vraag welke partij (particulier en/of overheid) er verantwoordelijk en aansprakelijk is in geval van het optreden van schade door hoogwater buitendijks.

De meest duidelijke uitspraak hierover wordt gedaan in de Beleidslijn Grote Rivieren van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W, 2006). Zij stellen duidelijk dat activiteiten buitendijks de rivierafvoer niet mogen belemmeren. Tevens stelt het Rijk dat alle activiteiten buitendijks voor eigen risico zijn. Hierbij is het de taak van de lokale overheden om bij het opstellen van bestemmingsplannen het ontstaan van onveilige situaties te voorkomen. Het begrip 'onveilig' wordt hierbij niet nader ingevuld en ook wordt niet nader aangeduid wat dat betekent voor het opstellen of wijzigen van bestemmingsplannen.

Momenteel is het zo dat bij voorgenomen bouwplannen Rijkswaterstaat (RWS) een Maatgevend Hoogwater (MHW) advies afgeeft. Dit advies gaat er vanuit dat de vloerpeilen van de te bouwen woningen of bedrijven op een minimale hoogte aangelegd worden. Het MHW gaat echter uit van de meest extreme hoogwatersituaties. Dat betekent in de praktijk dat de woningen vrijwel altijd hoog en droog boven de rivier zullen uittorenen. Bij 'gewoon' hoogwater hoort een waterstand van ongeveer +0.75 meter terwijl het MHW voor een terugkeertijd van 10.000 jaar ligt op + 3.30 Meter boven NAP. Het bijbehorende advies voor maaiveldhoogte ligt rond de 3.90 meter + NAP. Dit principe is gebaseerd op de klassieke Nederlandse benadering van voorkomen van overstromingen. De kans dat er overstroming optreedt wordt zo klein mogelijk gemaakt en daarmee ook het risico. Vanuit stedenbouwkundig oogpunt is dit een weinig inspirerend alternatief. De meerwaarde van water voor een aantrekkelijke leefomgeving wordt inmiddels breed erkend. Ook draagt een lage overstromingskans niet bij aan betere waterbewustwording van de bewoners. Er gebeurt immers toch nooit wat. Vandaar dat restrisico de nodige aandacht verdient. Er kan immers altijd wat gebeuren.

In het project Urban Flood Management wordt onderzocht of ook op andere manieren (in plaats van ophogen) met hoogwater in buitendijkse gebieden kan worden omgegaan. Voor WP6 is vooral de vraag van belang wie er verantwoordelijk is voor de plannen in buitendijkse gebieden.



## 1.2 Doelstelling en relatie andere met de andere werkpakketten

Het UFM project heeft bewust gezocht naar creatieve en innovatieve oplossingen voor leven met water. Hierbij wordt meer ingezet op de beperking van de gevolgen van hoogwater in plaats van beperken van de 'kans op'. Dit levert een scala aan (stede)bouwkundige oplossingsrichtingen op zoals flood proof en dry proof bouwen, op palen, drijvend, amfibisch etc.

In het UFM project lijken zowel WP5 (communicatie) als WP6 (Policy & Governance) vreemde eenden in de bijt. De WP's 2, 3 en 4 richten zich nadrukkelijk op een technische benadering van overstromingsrisico's en (stede)bouwkundige benadering van oplossingen voor hoogwater. Juist omdat de wet- en regelgeving voor buitendijks bouwen in Nederland beperkt is, is er voor gekozen om door WP2, 3 en 4 eerst te onderzoeken wat de eigenlijke hoogwaterrisico's zijn en wat voor technische oplossingen daarvoor denkbaar zijn.

Hoofdvraag van WP6 is:

Zijn de drie stedelijke ontwerpen uit UFM mogelijk in het kader van de bestaande wet- en regelgeving?

Zo nee, wat dient er dan aangepast te worden dat het wel mogelijk is?

Deelvragen hierbij zijn:

- Inzicht in de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden
- Het genereren van een overzicht van beschikbare juridische instrumenten buitendijks

Binnen WP 6 is een overzicht gemaakt van de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen. Wie bepaalt er uiteindelijk of en hoe er buitendijks gebouwd mag worden? Rondom de Rollen en verantwoordelijkheden ligt een duidelijke relatie en afstemming met WP5. Communicatie is een belangrijk instrument voor de overheden om gevolgschade te beperken en om de waakzaamheid en de zelfredzaamheid van burgers en bedrijven te vergroten. Hier ligt een verantwoordelijkheid bij de overheden. In WP5 is dit verder uitgewerkt.

## 1.3 Parallele beleidsontwikkeling Internationaal – Nationaal en Regionaal

### *- Internationale en nationale ontwikkelingen -*

Onder de titel WV21 (Waterveiligheid 21<sup>e</sup> eeuw) wordt door V&W gewerkt aan de actualisatie van het nationale beleid voor waterveiligheid. Het project WV21 is sterk gericht op de waterveiligheid binnen de dijkkringen. Er wordt echter uitgegaan van een aantal generieke concepten die ook voor buitendijkse situaties toepasbaar zijn. Ten eerste het basisprincipe overstromingsrisico = kans x gevolg. Hieruit volgt dat naast het klein houden van de kans (faalkans van de waterkeringen) het risico ook beperkt kan worden door minimaliseren van de gevolgen. De maatregelen voor gevolgen beperking kunnen gezocht worden in bouwkundige aanpassingen en ruimtelijke inrichting maar ook in bewustwording en calamiteitenplanning. De risico benadering staat centraal bij ontwikkeling van beleid voor buitendijks bouwen in het benedenrivierengebied door de provincie Zuid Holland.

In het kader van WV21 wordt ook gewerkt aan de implementatie van de nieuwe EU Hoogwaterrichtlijn. Daarin staat dat alle lidstaten het overstromingsrisico moeten inventariseren en overstromingsbeheersplannen moeten opstellen.



In de omgeving van steden als London en Hamburg zijn vergelijkbare fysieke omstandigheden als hier in de benedenrivieren regio. Er is sprake van een sterk verstedelijkte en geïndustrialiseerde regio's in de monding van rivieren (Rijn, Thames, Elbe) met een estuarium aan de Noordzee kust. Alhoewel de problematiek vergelijkbaar is, zijn de gekozen oplossingen en beleidsontwikkelingen totaal verschillend. In de tabel hieronder wordt een samenvatting gegeven van de meest belangrijk overeenkomsten en verschillen. Omdat we in Nederland bezig zijn nieuw beleid te ontwikkelen is het zinvol om de lessen van de buurlanden mee te nemen.

	<b>London</b>	<b>Hamburg</b>	<b>Nederland</b>
Is buitendijks bouwen toegestaan?	Niet overal vanwege risico zonerings	Nee, alleen met speciale vergunning	Niet overal om rivierkundige redenen
Is hoogwaterschade verzekeraar?	Ja	Ja	Nee
Is er een stormvloedkering in de rivier?	Ja	Nee	Ja (sluitregime bij + 3 meter boven NAP)
Normering voor hoogwater?	Ja (gebaseerd op risico zonerings en kwetsbaarheid van functies)	Ja (gebaseerd op mogelijke waterstanden en maatregelen voor gevolgenbeperking)	Nee in principe alleen binnendijks
Grootschalige havenactiviteiten in het stadscentrum	Nee	Ja	Gedeeltelijk (grote bedrijven en schepen blijven op de Europoort)
Risicocommunicatie naar burgers	Ja via websites en brochures	Ja, erg actief zowel fysiek in de stad als organisatorisch	Nee/ja sinds kort provinciale risicokaart
Informatie hoogwater risico in koop- en huurcontracten	?	Ja	Nee
Sociale woningbouw buitendijks	?	Nee	?

Vooraf de situatie in Hamburg is interessant voor een vergelijking met de benedenrivieren regio en Dordrecht. Op basis van intensief contact met de UFM partners in Hamburg zijn ervaringen uitgewisseld. Dit heeft geleid tot de onderstaande notities:

- door een meer regelmatige confrontatie met hoogwater neemt de bewustwording van betrokken burgers en partijen sterk toe en daarmee neemt (paradoxaal) het risico af;
- De regelgeving rond beschermingsniveaus van bedijkte gebieden is veel minder complex dan in Nederland (zoals overal in de wereld trouwens). Wetenschappelijke onderbouwing speelt bij ons een heel grote rol en is ook voortdurend in ontwikkeling. Maar de simpelheid van Hamburg is wel aantrekkelijk en geeft een soort rust ook voor bestuurders.
- Opvallend was ook de rol van de lokale gemeenschap in de preparatiefase. Dat moet ook wel want er is maar weinig tijd om heel veel te doen. Maar het levert wel veel betrokkenheid en bewustzijn



op. Dit is vergelijkbaar met de oude binnenstad van Dordrecht: daar moeten door het waterschap met veel lokale vrijwilligers in korte tijd veel openingen gesloten worden;

- Er mag eigenlijk niet veel in het buitendijkse gebied van Hamburg, maar op basis van goede plannen kan er op basis van uitzonderingen erg veel.

#### **- Regionale beleidsontwikkeling buitendijks bouwen -**

Begin 2006 heeft de provincie Zuid-Holland het initiatief genomen om te komen tot een uitgewerkt beleid voor waterveiligheid en bouwen buitendijks in het benedenrivieren gebied. In het traject van beleidsontwikkeling spelen de concepten van WV21 een centrale rol. Hiernaast is er veel interactie met het UFM project. De belangrijkste bijdragen uit het UFM project bestaan uit:

- Het besef dat buitendijks eigenlijk veiliger is dan binnendijks in geval er een echte hoogwatercalamiteit optreedt in West Nederland
- De voorbeelden zoals uitgewerkt in de drie stedenbouwkundige ontwerpen ter illustratie van de abstracte begrippen van kwetsbaarheid en risico.

Met name het eerste punt heeft voor een bestuurlijke 'doorbraak' gezorgd. Vanwege de kunstmatige ophoging van de oude industrie en haventerreinen liggen buitendijkse gebieden in de benedenrivieren regio veelal 2 – 3 meter boven NAP terwijl de gebieden direct achter de primaire waterkering enkele meters onder NAP liggen. In het geval de waterkering het begeeft zullen de buitendijkse terreinen als grote vluchtheuvels boven het overstroomde gebied uitsteken.

Wel is er buitendijks vaker sprake van overlast door hoogwater (zowel van de rivier als vanuit zee). Hierdoor is het mogelijk dat er maatschappelijke ontwrichting optreedt door bv uitval van nutsvoorzieningen of infrastructuur. Ook kan (grote) milieuschade optreden door overstroming van bv petrochemische fabrieken en opslagterreinen.

## **1.4 Aanpak en opbouw rapport**

Dit rapport geeft de belangrijkste resultaten weer van het werkpakket 6 Bestuur en Beleid, waarin afgevaardigden van alle belangrijkste bestuurlijke organisaties zitting hebben genomen.

Vanuit die groep is gekozen om niet in te gaan op een breed bestuurlijk en beleidsmatige beschouwing, maar te kiezen voor een praktische insteek: er is vooral gekeken naar de bestaande bestuurlijke en juridische kaders en wat de relatie is met mogelijke buitendijkse ontwikkelingen in Dordrecht. Er is daarbij nadrukkelijk aangehaakt bij het traject "de regionale beleidsontwikkeling buitendijks", dat door Provincie Zuid-Holland is getrokken.

Als start heeft WP6 de bestaande rollen en verantwoordelijkheden in het buitendijkse gebied in beeld gebracht. Deze resultaten zijn opgeschreven in Hoofdstuk 2.

In Hoofdstuk 3 is opgeschreven wat "de regionale beleidsontwikkeling buitendijks" is, wat de belangrijkste bevindingen uit dat traject zijn en wat UFM daaraan heeft bijgedragen. Tevens wordt er ook ingegaan op de termen zal Dynamiek, veerkracht tijd, die in een dergelijk herinrichtingstraject een belangrijke rol spelen. Hoofdstuk 4 behandelt het huidige bestuurlijke en juridische kader en dan vooral gericht op het RO-instrumentarium.



In hoofdstuk 5 is specifiek ingezoomd op de case Dordrecht. Hierin zijn de 3 ontwerpconcepten Terp, Vloedfront en Watertreden naast het huidige instrumentarium en “de rollen en verantwoordelijkheden” gelegd en gekeken in hoeverre de ontwerpconcepten uitvoerbaar zijn en wat er eventueel nog nodig is. Dit is het resultaat van een aantal werksessies met deskundigen.

Het rapport wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen en daarin is verder ingezoomd op aanbevelingen voor vervolgonderzoek.



## 2. Overzicht rollen, taken en verantwoordelijkheden

Omdat de belangen groot zijn en de gezagsverhouding complex is het zinvol om een duidelijk inzicht te krijgen in de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de betrokken overheden buitendijks. Alvorens hier verder op in te gaan is goed om aan te geven dat er verschillende typen buitendijkse terreinen bestaan:

- de opgehoogde terreinen veelal ten behoeve van industrie en riviergebonden activiteiten
- buitenpolders beschermd door voorlandkeringen
- niet beschermde en niet opgehoogde terreinen veelal natuurgebied of extensief agrarische gebruik

Deze inventarisatie richt zich op de eerste categorie. Hiernaast hebben ontwikkelingen in buitendijkse gebieden te maken met verschillende sectoren voor wat betreft wet- en regelgeving. De belangrijkste zijn:

- waterveiligheid en waterstaatkundige benadering
- stedenbouwkundige aspecten via de ruimtelijke ordening
- risico en crises communicatie via openbare orde en veiligheid

In bijlage 1 is een matrix uitgewerkt waarin voor alle betrokken overheden aangegeven is wat voor taken ze uitvoeren en op welke wettelijke basis ze dat doen. In de tabel hieronder is een korte samenvatting hiervan gegeven.

	Rijk (V&W, VROM, BzK)	Regio (Prov. ZH, Veiligheidsregio)	Waterschappen	Gemeenten
<b>Waterstaatkundig</b>	Wet op de Waterkering Bescherming binnendijks Wet Beheer Rijkswaterstaatwerken De beleidslijn grote rivieren → buitendijks is eigen risico	Verordening waterkering West Nederland	Waterkwaliteit Beheer primaire keringen (keur vergunning)	Stedelijk water en riolering
<b>Ruimtelijke Ordening</b>	Wet Ruimtelijke Ordening Bouwbesluit  Wet Milieubeheer → bouwen is op bepaalde plekken toegestaan	Prov Structuur Visie	Advies in het kader van de watertoets Keur en legger	Bestemmings - plannen, bouwverordening
<b>Openbare orde en veiligheid</b>	Wet Rampen en Zware ongevallen Wet veiligheidsregio's → Hoogwater buitendijks is geen calamiteit	CdK en veiligheids regio coördineren hulp acties en toetsing calamiteiten plannen	calamiteiten plannen	Burgemeester coördineert de hulpdiensten calamiteiten plannen risicocommunicatie bevolking

Rijkswaterstaat is de waterbeheerder voor de grote rivieren. Bepaalde taken zoals de waterkwaliteit buitendijks zijn overgedragen aan de waterschappen. Indien de rivierafvoer niet belemmerd wordt en de



primaire en regionale keringen niet aangetast worden zijn er geen belemmeringen om te bouwen. Wel geheel op eigen risico.

In het kader van de Wet RO worden geen bijzondere voorwaarden gesteld aan buitendijks bouwen. Wel dient rekening gehouden te worden met mogelijke milieueffecten en de risicozonering ivm externe veiligheid. De lokale overheid (gemeente) dient hiermee rekening te houden bij opstellen van bestemmingsplannen en moet RO-instrumenten inzetten om de benodigde aanpassingen in de ruimtelijke inrichting te bewerkstelligen

Vanuit openbare orde en veiligheid worden geen specifieke eisen gesteld aan buitendijkse ontwikkelingen anders dan voor binnendijkse ontwikkelingen. Wel is gesteld dat hoogwater buitendijks niet aangemerkt kan worden als calamiteit daar dit buitendijks af en toe te verwachten is. Hierdoor kan geen aanspraak gemaakt worden op de Wet Rampen en Zware Ongevallen. Vanuit de eigen risico-benadering moeten de lokale overheden wel zorgen dat in verband met mogelijk calamiteiten, ontsluitingsroutes op orde zijn.

Deze driedeling sluit goed aan bij het nieuwe 'meerlaagsveiligheid' concept uit WV21 met de lagen:

- voorkomen van overstromingen (veilige waterkeringen)
- verstandige ruimtelijke planning en inrichting
- beperken van slachtoffers en schade.

De uitdaging ligt in het verbinden en op elkaar laten aansluiten van wet – en regelgeving uit de drie verschillende beleidsvelden.



## 3. Relatie met regionale beleidsontwikkeling buitendijks

### 3.1 Kwetsbaarheid en overstromingsrisico

Gedurende vele generaties is in Nederland een strijd met het water gevoerd. Onze perceptie van gevaarlijk en kwetsbaar hangt daar mee samen. Gevoelsmatig 'weten' we dat diepe polders met hoge dijken een risico met zich meebrengen vergelijkbaar met de lawine dreiging in traditionele bergdorpen. Ten opzichte van andere landen in de wereld heeft Nederland echter de beste bescherming tegen overstromingen. Toch is een overstroming nooit helemaal uit te sluiten. De natuur laat zich immers niet leiden door voorschriften en normen.

De laatste jaren is door DG Water van het ministerie van V&W in het kader van WV21 een brede discussie gestart over het paradigma hoogwater risico = kans van optreden x gevolgen. (zie publicatie RIVM, 2004 In bedijkte Termen). De gevolgen hangen op hun beurt af van de kwetsbaarheid en de veerkracht van de getroffen personen of functie.

Kwetsbaarheid of het 'gekwetst kunnen worden' kan, zoals verwoord in de 'Van Dale' uiteenvallen in drie hoofdklassen:

- psychologisch
- fysiek (have en goed)
- economisch (schade)

We richten ons op de laatste twee categorieën. Indien je maatregelen kunt nemen om de gevolgen van hoogwater te beperken dan beperk je daardoor ook het risico. Traditioneel wordt in Nederland erg veel aandacht besteed aan het minimaliseren van de kans van optreden van hoogwater (bv door Dijkverzwaring). Door in te zetten op gevolgenbeperking komt een veel bredere waaier aan oplossingsrichtingen in beeld. Natte voeten kun je proberen te voorkomen met hogere dijken maar je kunt ook accepteren dat je af en toe kaplaarzen aan moet. Of bv flood proof en dry proof bouwen.

Hiernaast kan het zo zijn dat de verschillende functies of personen niet even zwaar 'gekwetst' zullen zijn door dezelfde gebeurtenis. Dat heeft onder andere te maken met eerdere ervaringen en de mogelijkheden om te anticiperen op een hoogwater situatie.

In het kader van WV21 (beleidsnota waterveiligheid door DG Water) is een soort van verdingingsreeks opgesteld voor verantwoordelijkheid van de overheid:

- voorkomen van slachtoffers
- voorkomen van maatschappelijke ontwrichting (bv uitval van nutsvoorzieningen en ander infrastructuur)
- voorkomen van grote milieuschade
- voorkomen van schade aan cultuur en natuur
- voorkomen van individuele economische schade



Deze opsomming is ook goed bruikbaar als hoofdcriteria bij ruimtelijke inrichtingsvragen in relatie tot waterveiligheid. Hierbij dient een koppeling gelegd te worden met ruimtelijke inrichting (landgebruiksfuncties) en demografische aspecten (bevolkingsdichtheid en opbouw). De prioritering van deze criteria is een maatschappelijke vraag. Keuzes in beleid liggen op politiek bestuurlijk niveau.

Kwetsbaarheid voor hoogwater is dus een relatief begrip dat ingevuld dient te worden per functie. Tevens dient de factor tijd meegewogen te worden. Het maakt veel uit of er sprake is van een kortstondig hoogwater (0,5 - 1.0 dag) of een langduriger situatie waarbij allerlei elementaire processen bedreigd worden (voedsel, drinkwater, medische verzorging etc.) en maatschappelijke functies (scholen, bedrijven, kantoren) uitvallen. Ook de waarschuwingstijd is van invloed op de impact van de gevolgen en dus de kwetsbaarheid. Het begrip veerkracht (resilience) is hierbij ook van belang. Hoe makkelijker en sneller de gevolgen van hoogwater hersteld zijn, des te veerkrachtiger is het systeem (zie ook Overstromingsrisico als ruimtelijke opgave, RPB 2007).

In het kader van regionale beleidsontwikkelingstraject is een classificatie methode in ontwikkeling voor een afweging van hoogwaterrisico's buitendijks (rapport HKV juni 2008). Hierbij wordt uitgegaan van de kwetsbaarheid en veerkracht van een bepaalde functie en de schaal van mogelijke effecten van hoogwater.

### 3.2 Regionaal belang

Niet alles is lokaal te regelen! De ligging van een locatie dient altijd gezien te worden in de context van de omgeving. Dat bepaalt waar je als gemeente wel en geen invloed op hebt. In het kader van het regionale beleidsontwikkeling traject buitendijks benedenrivieren wordt momenteel gewerkt aan een opzet voor een regionaal afwegingskader buitendijks. Op basis van dit kader kunnen gemeenten hun eigen invulling geven van bestemmingsplannen. Indien er sprake is van een hoog risico wordt een (minimum) beschermingsniveau voorgeschreven. In minder risicovolle situatie wordt alleen een advies gegeven.

Anders gezegd met de toenemende ernst en omvang (geografisch, economisch, maatschappelijk) van de gevolgen van hoogwater is een strengere normering meer gewenst. Dit is een glijdende schaal waarbij de keuze van de klassengrenzen gevolgen heeft voor de autonomie, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden van de betrokken overheden.

Gezien de aard en oorsprong van het hoogwater buitendijks (zowel stormvloed van zee als hoge rivierafvoer) is duidelijk dat er sprake kan zijn van een regionaal belang. Er is sprake van een regionaal belang indien:

- Er slachtoffers kunnen vallen
- De gevolgen een bovenlokaal effect hebben
- De te nemen maatregelen op bovenlokale schaal uitgevoerd moeten worden

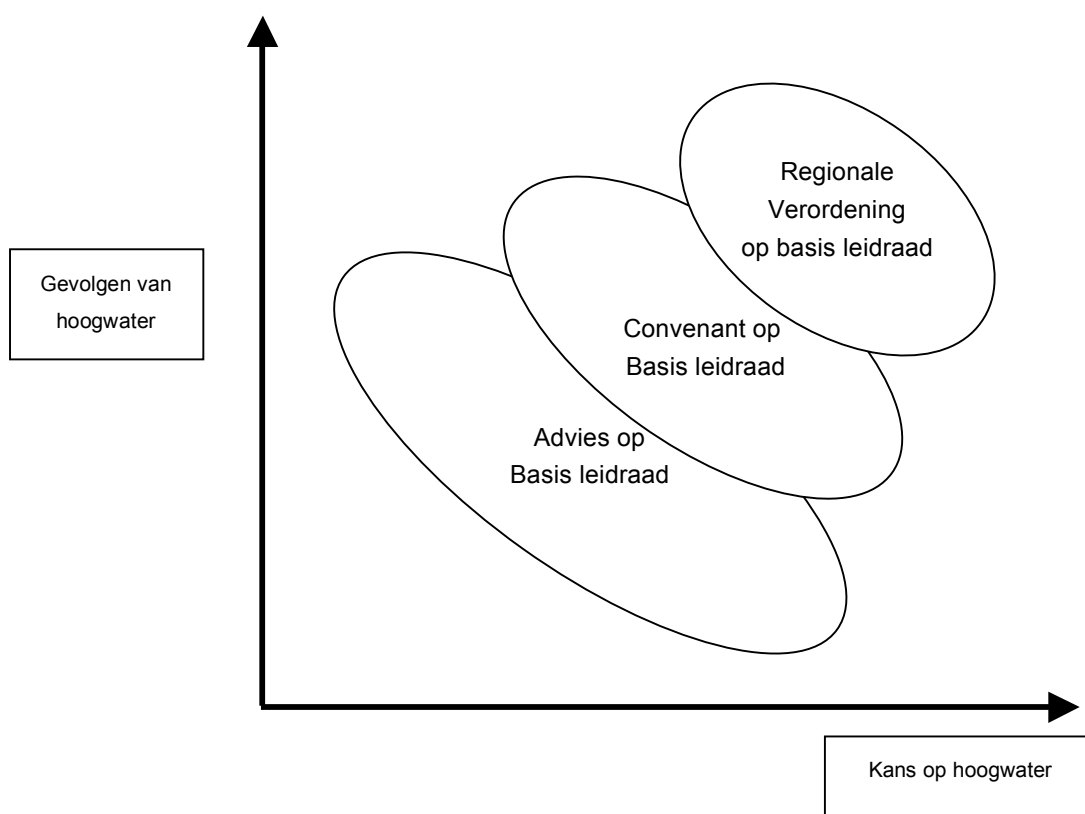
Voor de verdere onderbouwing van regionaal belang spelen de volgende punten een rol:

1. Hoogwater buitendijks kan een bedreiging vormen voor de primaire keringen en de binnen de dijkkring gelegen bewoners en investeringen;



2. De gevolgen van hoogwater op een bepaalde buitendijkse locatie kunnen effecten tot gevolg hebben die zich geografisch gezien uitstrekken tot ver buiten de oorspronkelijke locatie. Denk hierbij o.a. aan evacuatie van getroffenen, milieuschade en uitval van nutsvoorzieningen of vitale infrastructuur.
3. Voor de besluitvorming en afweging van functies in de buitendijkse gebieden is er behoefte aan een regionaal, uniform afwegingskader waarin duidelijk aangegeven is wat per landgebruikfunctie de kwetsbaarheid is en welke maatregelen genomen moeten worden om een bepaald beschermingsniveau te halen;

In bijlage 3 is een uitwerking opgenomen van de juridische analyse (Houthoff Buruma) van de verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden in geval van buitendijks bouwen. Figuur 1 illustreert de relatie tussen de mate van risico (= kans X gevolg) en de mate van vrijblijvendheid in normering van waterveiligheid.

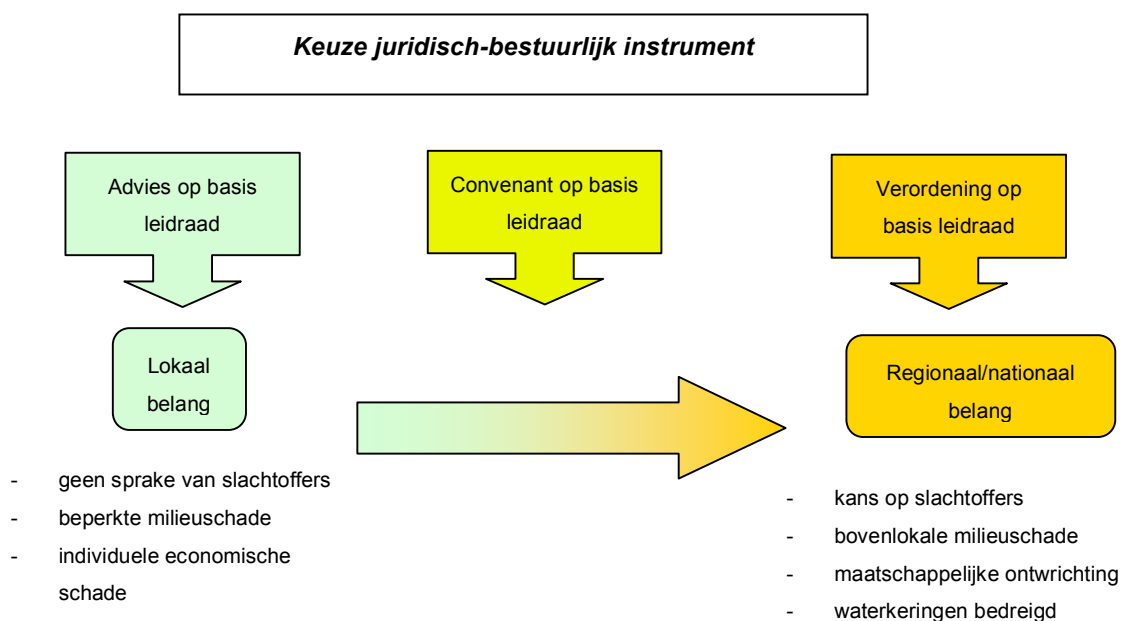


Figuur 1 Hoe groter het risico des te groter de effecten en dus hoe strenger de norm.

In het afwegingskader wordt een normering voor het vaststellen van de klasse grenzen geformuleerd. Voor de 'kansenkant' kan meegelift worden met de waterstaatkundige (statistische) benadering van de bestaande Wet op de waterkering. Voor de 'gevolgenkant' bestaat er nog geen algemeen geaccepteerde indeling.

Hiervoor dient een maatschappelijke afweging gemaakt te worden voor het vaststellen van de criteria op basis waarvan bepaald wordt of een bepaald gevolg ernstig is of niet. Hierbij spelen de begrippen kwetsbaarheid en veerkracht (resilience) een centrale rol. Gevolgen zijn niet los te zien van kwetsbaarheid en veerkracht en die zijn afhankelijk van de gebruiksfunctie.

In deze benadering is het nadrukkelijk de bedoeling om de autonomie van lokale overheden groot mogelijk te houden. Alleen voor meer extreme situaties (van regionaal belang) is het noodzakelijk om zwaardere instrumenten in te zetten. Figuur 2 geeft aan in wat voor situaties verschillende sturingsinstrumenten ingezet kunnen worden.



Figuur 2 Voor ieder schaalniveau het juiste instrument.

De uitwerking van de genoemde instrumenten is sterk gebaseerd op het ontwikkelen van keuze criteria per gebruiksfunctie. In feite betreft het hier een verdere invulling van de begrippen risico en (on)veiligheid uit de beleidslijn Grote Rivieren.

Deze benadering doet recht aan de opzet van de nieuwe Wet RO en het principe 'decentraal wat kan en centraal wat moet'. De autonomie van de lokale overheid wordt zoveel mogelijk gehandhaafd. De gemeenten zijn in staat om hun eigen bestuurlijke afweging te maken. Alleen indien er sprake is van regionaal belang is de provincie aan zet om voorwaarden te stellen voor gebruik van buitendijkse gebieden.

**Basisbegrippen voor afwegingskader hoogwater risico's**

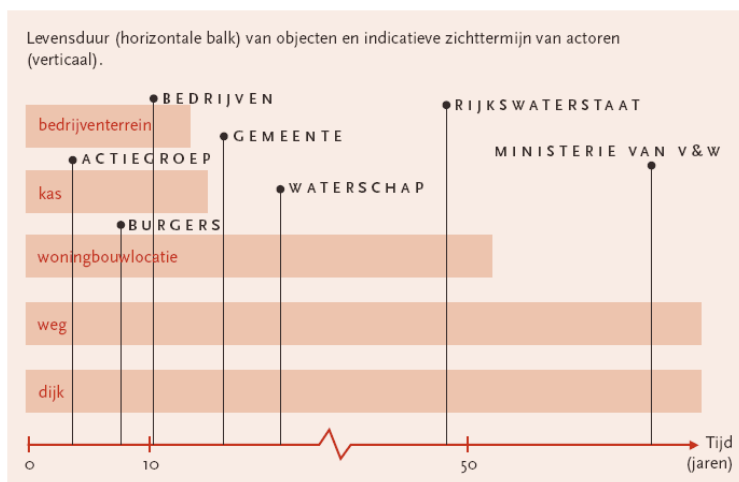
<i>Veerkracht =</i>	<i>wordt bepaald door de moeite (tijd, geld, fysieke inspanning) het kost om een systeem weer terug te brengen in dezelfde staat als voor het hoogwater.</i>
<i>Kwetsbaarheid =</i>	<i>gekwetst kunnen worden. Dit is een relatief begrip dat afhankelijk is van de functie en de mate van voorbereiding. Kwetsbaarheid kan verkleind worden door maatregelen te nemen die de gevolgen van hoogwater beperken. Denk aan flood proof, dry proof, op palen, drijvend etc.</i>
<i>Hoogwater risico =</i>	<i>Kans van optreden x gevolgen. Risicobeheersing kan dus plaatsvinden door de kans te verkleinen (bv ophogen van terreinen) maar ook door de gevolgen te beperken en zo de kwetsbaarheid te verkleinen.</i>

### 3.3 Dynamiek en tijdshorizon

Een van de moeilijke aspecten van bestuurlijke besluitvorming zit in de mate van onzekerheid die gekoppeld is aan het maken van keuzes voor toekomstige ontwikkelingen. Omdat de toekomst zich niet laat voorspellen wordt in de beleidsmatige en bestuurlijke praktijk vaak gestreefd naar 'no regret' maatregelen. Dit heeft tot gevolg dat er vaak sprake is van een zekere terughoudendheid in het nemen van besluiten voor grote ingrepen: 'als we het dan nu niet helemaal weten laten we dan in ieder geval proberen besluiten te nemen waar we later geen spijt van krijgen'.

Het blijkt dat de dynamiek en de levensduur van investeringen per sector verschillen. In de recente publicatie van de VROM raad over effecten van klimaatsverandering is dat met de onderstaande figuur 3 goed inzichtelijk gemaakt. Door de looptijd van investeringen per sector te combineren met de zichtlijn van verschillende actoren wordt opeens duidelijk dat gemeenten voor een erg moeilijke opgave staan indien ze rekening willen houden met de lange termijn effecten van klimaatsverandering.





Bron: VROM raad, de hype voorbij, Klimaatverandering als structureel ruimtelijk vraagstuk, 2007

### Figuur 3 Dynamiek en investeringstermijnen

In dit licht bezien is de studie van RWS Waterdienst in samenwerking met Advin en Dura Vermeer over tijdelijke bestemmingen (april 2008) van belang. In principe zijn bestemmingsplannen altijd tijdelijk van aard. In de studie van de Waterdienst wordt echter voorgesteld om dat explicieter vast te leggen. Voor buitendijkse terreinen waar op termijn effecten van klimaatsverandering gaan spelen kan dat creatieve oplossingen bieden waar anders terughoudendheid de lijn was.

Het is dus interessant om te constateren dat klimaatbestendig een ruimte en tijdsdimensie heeft. Daarnaast is flexibel, robuust en kwetsbaar, niet voor ieder functie hetzelfde. Daarnaast hebben functies wisselende tijdschalen. Dat je te maken hebt met functies, investeringen en ontwikkelingen in diverse tijdschalen lijkt het robuuster om zoveel mogelijk te plannen in korte tijdschalen. De flexibiliteit neemt toe om op veranderingen in te spelen. De schaarse ruimte zet je minder op slot. Tijdelijk bestemmen kan hierbij een oplossingsrichting zijn.

Wonen bijvoorbeeld is niet echt dynamisch. Iets wat een woonfunctie heeft, wordt er namelijk niet snel meer afgehaald. Politici moeten hiervan doordrongen zijn, dat dit vanuit klimaatbestendigheid niet altijd gewenst is.



## 4. Beschikbare RO instrumenten

### 4.1 Wet- en regelgeving algemeen

#### **- Overheid algemeen -**

De overheid moet voorzien in een stelsel van regels, normen, vergunningen met als doel levensbedreigende situaties te voorkómen; de overheid moet het recht op leven en eigendom beschermen. Niet is vastgelegd welke overheidslaag moet voorzien in de normen.

De overheid heeft de verplichting om de burgers te wijzen op de overstromingsrisico's buitendijks. Deze informatieplicht ontslaat de overheid niet van civielrechtelijke aansprakelijkheid. Bepaald moet worden in hoeverre sprake is van 'eigen schuld' en in hoeverre de overheid aansprakelijk kan worden gesteld voor schade van burgers en bedrijven buitendijks.

#### **- Rijk -**

De rijksoverheid is niet aansprakelijk voor optredende waterschade buitendijks. Activiteiten als bouwen (van woningen of bedrijfspanden) of landbouw geschieden dus op eigen risico. De overheidszorg voor bewoonbaarheid en leefbaarheid van het land, genoemd in artikel 21 van de Grondwet, strekt niet zo ver dat deze ook buitendijks geldt. Het kabinet heeft – indachtig het rijksmotto “decentraal wat kan, centraal wat moet” – in de brief van 20 januari 2006 inzake 13 kustplaatsen aangegeven “geen intentie te hebben om verantwoordelijkheid te nemen voor de bescherming van buitendijkse gebieden, ook niet voor bestaande situaties”. Ten aanzien van de door de provincies aangedragen EMAB(experimenteren met aangepast bouwen)-pilots in de uiterwaarden van het riviereengebied geldt het volgende. Het Rijk zal bij oplevering van het ontwerp-plan van aanpak enkel het intact blijven van de afvoer van het rivierwater toetsen, maar geen verantwoordelijkheid nemen voor de veiligheid van de toekomstige bewoners van buitendijks gelegen bouwprojecten. De rijksoverheid stelt geen normen voor bouwen in het buitendijkse gebied. Het Rijk formuleert wel doelstellingen voor overstromingsrisico-beheersplannen. De verantwoordelijkheid voor de veiligheid ligt volgens het Rijk bij provincies en gemeenten.

#### **- Beleidslijn Grote Rivieren -**

In het buitendijksgebied geldt sinds april 2006 de Beleidslijn grote rivieren. Het toepassingsgebied van de Beleidslijn grote rivieren omvat het gehele rivierbed, waarvoor de vergunningplicht ingevolge artikel 1a van de Wet beheer Rijkswateren van toepassing is. Voor de Beleidslijn grote rivieren gelden twee concrete doelstellingen:

- de beschikbare afvoer- en bergingscapaciteit van het rivierbed behouden; en
- ontwikkelingen tegen gaan die de mogelijkheid tot rivierverruiming door verbreding en verlaging nu en in de toekomst feitelijk onmogelijk maken;

De beleidslijn verenigt twee sporen van beleid. Voor elke activiteit in het rivierbed is een vergunning in kader van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (WBR) nodig. Daarnaast is een goede afweging in het ruimtelijk spoor (streekplannen en bestemmingsplannen) noodzakelijk om te voorkomen dat er bestemmingsplancapaciteit ontstaat voor activiteiten die niet, of slechts onder bepaalde voorwaarden, zijn toegestaan. Doorwerking in het spoor van de ruimtelijke ordening voorkomt het afgeven van



bouwvergunningen voor activiteiten waarvoor de vergunning op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken moet worden geweigerd.

Binnen het toepassingsgebied van de beleidslijn zal een differentiatie naar deelgebieden leiden tot een onderscheid in twee regimes. Voor activiteiten die onder het “bergend” regime vallen zullen rivierkundige randvoorwaarden gelden om de effecten op de afvoer of bergingscapaciteit van het rivierbed volledig te compenseren. Het “stroomvoerend” regime biedt slechts de mogelijkheid om toestemming te geven aan riviergebonden activiteiten. Niet-riviergebonden activiteiten binnen dit regime zijn alleen mogelijk als er sprake is van het hergebruiken van bestaande gebouwen of als er met rivierverruimings-maatregelen “per saldo meer ruimte” voor de rivier wordt geboden.

Het toepassingsgebied van de Beleidslijn is, met daarbij de te onderscheiden, gebiedsdifferentiatie naar “stroomvoerend” en “bergend” regime op kaarten met een schaal van 1:25.000 aangegeven. Deze kaarten zijn onderdeel van de vast te stellen beleidsregels. De beleidslijn biedt een systematisch afwegingskader om stap voor stap de afwegingsgronden en de rivierkundige voorwaarden voor ruimtelijke initiatieven in het rivierbed te kunnen bepalen. Bijlage 2 van bevat een schematische weergave van het afwegingskader.

#### **- Provincie, gemeente en waterschap -**

De provincie kan uit oogpunt van waterveiligheid een beschermingsniveau vaststellen of een specifieke aanleghoogte of vloerpeil. Bestemmingsplannen kunnen daarop worden getoetst. Gemeenten kunnen daarbij al dan niet de ruimte krijgen om gemotiveerd van dit beleid af te wijken. De gemeente stelt bestemmingsplannen op gericht op een goede ruimtelijke ordening. In het kader van de watertoets is overleg met de waterbeheerder verplicht en ontvangt de gemeente wateradvies van de waterbeheerder. Voor plannen buitendijks is het waterschap de waterbeheerder (wanneer het waterschap buitendijks zorg draagt voor de waterkering binnen het plangebied), Rijkswaterstaat of de gemeente zelf. Wanneer de gemeente dat zelf is, heeft zij die verantwoordelijkheid op grond van de zorgplicht voor haar grondgebied of wanneer de gemeente zelf werken in beheer heeft.

#### **- Verantwoordelijkheid bij schade -**

Schade als gevolg van hoogwater in het buitendijks gebied komt voor rekening van de initiatiefnemers (gemeente, burgers of projectontwikkelaars)aldaar; zij zijn zelf verantwoordelijk. Dit is bestaand beleid. Voor een gebruiker van buitendijks gebied is het niet mogelijk om aanspraak te maken op een vergoeding uit de Wet tegemoetkoming schade (basis: de Wts). De Wts is immers in principe niet van toepassing op schade, buiten- of binnendijks, als gevolg van overstroming door zout water. De Wts kan wel van toepassing worden verklaard op rampen waarop zij niet wettelijk al van toepassing is, maar dit is zeker geen vanzelfsprekendheid. De Wts wordt verder beperkt vanaf 2009. Door de bouwwijze of de situering van de activiteit zo te kiezen dat de kans of de gevolgen van hoogwater zo gering mogelijk zijn kan de gebruiker zijn risico's, ook wat betreft veiligheid, beperken.

#### **- Vrijwarings-/reserveringszones -**

Hoe intensiever/meer er buitendijks wordt gebouwd, des te minder ruimte is er voor een buitendijkse variant van het met het oog op klimaatverandering versterken van waterkeringen. Dan komt binnendijks versterken in beeld, maar daar zijn al gevestigde belangen van bestaande functies. In Friesland weigert de provincie het opnemen van reserveringsstroken in bestemmingsplannen. Eerst zou geregeld moeten zijn hoe schadeclaims worden afgewikkeld. Zelfs een dubbelbestemming is voor het provinciaal bestuur niet acceptabel. Elders in NL wordt die oplossing wel omarmd.



In het nieuwe streekplan Friesland lijkt beweging te zitten in het aanvankelijke standpunt. Nu de bestuurspraktijk nog.

## 4.2 RO instrumenten van de gemeenten

De gemeenten nemen een sleutel positie in. Zij dienen zowel de veiligheid als de goede ruimtelijke ordening te waarborgen. Daarvoor hebben ze de volgende instrumenten ter beschikking:

- Bestemmingsplannen bestaande uit een plankaart, voorschriften en een toelichting
- Bouwverordening waarin specifieke eisen voor bouwwerken zijn opgenomen
- Aanlegvergunning waarin aanlegvoorwaarden worden vastgelegd
- Algemene Politie/Plaatselijke Verordening waarin specifieke eisen voor de openbare orde en veiligheid (bv. evacuatie mogelijkheden) worden vastgelegd

Het bestemmingsplan vormt de basis voor stedelijke inrichtingsplannen en veranderingen van landgebruikfuncties. Een bestemmingsplan is gericht op het mogelijk maken van ontwikkelingen. Het betreft hier toelatingsbeleid en inteken van een bepaalde functie is geen garantie dat die er dan ook komt. In een bestemmingsplan worden ruimtelijk relevante zaken geregeld met betrekking tot gebruiksfuncties en bv. milieuzoneringen. Tevens worden de kaders voor partners vastgelegd. Er geldt de benadering van toelaten onder voorwaarde. In hoofdstuk 4 wordt verder ingegaan op de 'plan-juridische' aspecten op basis van de drie stedenbouwkundige ontwerpen van de case Stadswerven, Dordrecht.

### **- Het bestemmingsplan als instrument -**

In het bestemmingsplan wordt het ruimtelijk-stedenbouwkundig beleid voor een gebied juridisch bindend vastgelegd. De Wet ruimtelijke ordening (Wro - m.i.v. 1 juli 2008) bepaalt dat het bestemmingsplan bestemmingen aan gronden toekent "ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening". Het criterium "goede ruimtelijke ordening" is dus leidraad voor de inhoud van het plan. In de Wro en aanverwante regelgeving wordt de reikwijdte verder uitgewerkt, maar ruimtelijke relevantie en uitvoerbaarheid blijven voorwaarde. Het bestemmingsplan is primair een ruimtelijk planningsinstrument en geeft aan welke ontwikkeling in een gebied wordt voorgestaan. Voor de burger/belanghebbende geeft het plan inzicht welke ontwikkeling een gebied kan doormaken en biedt in dat opzicht rechtszekerheid.

Het bestemmingsplan vervult ook een beschermingsfunctie, met name voor maatschappelijk fundamentele voorzieningen zoals belangrijke kabels/leidingen of waterkeringen. Die bescherming richt zich met name op voorkoming van ongewenste confrontaties, bijvoorbeeld door ruimtelijke scheiding van functies of door priorering van belangen (primair waterkering, secundair overige bestemmingen).

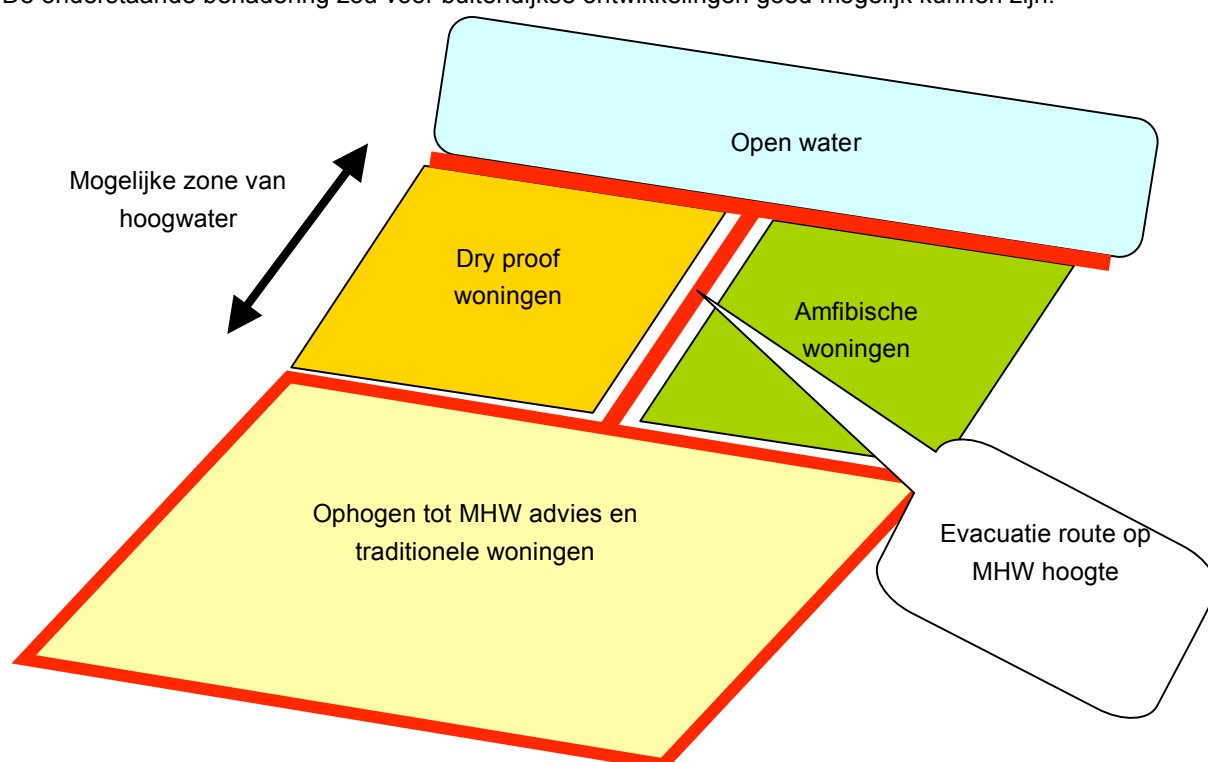
De procedure van totstandkoming biedt de mogelijkheid (via inspraak, zienswijzen of beroep) de inhoud van een bestemmingsplan te beïnvloeden. Is een bestemmingsplan eenmaal van kracht dan doet het dienst als toetsingskader voor de toelaatbaarheid van concrete ontwikkelingen en als basis voor handhaving in geval van overtreding van het plan.



Een gemeente kan een eigen afweging maken welke functie ze waar in het plan mogelijk wil maken. Daar zijn direct voorwaarden aan te koppelen voor wat betreft te nemen maatregelen voor beperkingen van de effecten van hoogwater. Tegelijkertijd kunnen via de APV voorwaarden gesteld worden aan evacuateroutes. Calamiteitenplannen zelf worden niet in een bestemmingsplan vastgelegd.

Voor buitendijkse bestemmingsplannen kan een gemeente dus een bijzondere verordening met bepaalde aanlegvoorwaarden opstellen. Dit geldt dan alleen voor dat specifieke plan. Uiteraard dient in het bestemmingsplan rekening gehouden te worden met hogere wetgeving (bv wet op de waterkering en externe veiligheidszonerings). Hiernaast kan het voorkomen dat de gevolgen van hoogwater niet beperkt zijn tot die specifieke locatie van het bestemmingsplan. Dan kan er sprake zijn van een regionaal belang waarvoor een apart afwegingskader in ontwikkeling is (zie hfd 3). Ook de grondexploitatiewet kan van belang zijn zodat bv waterbouwkundige voorzieningen betaald kunnen worden uit de grondexploitatie.

De onderstaande benadering zou voor buitendijkse ontwikkelingen goed mogelijk kunnen zijn.



Figuur 4. Voorbeeld van bestemmingsplankaart met voorwaarden voor bouwwijze of ophogen

Voor buitendijkse ontwikkelingen ontbreekt het momenteel aan een duidelijk afwegingskader voor het bepalen van kwetsbaarheid en veiligheid per functie in relatie tot de gevolgen van hoogwater. Dit maakt het lastiger voor gemeentes om te bepalen hoe en welke instrumenten ze moeten inzetten. In het regionale beleidsontwikkelingstraject (zie hfd 3) wordt gewerkt aan invulling daarvan.

#### **- Woningwet – bouwregelgeving -**

Volgens de Woningwet mag niet worden gebouwd zonder bouwvergunning. De bouwvergunning mag uitsluitend en moet worden geweigerd in geval van strijd met het Bouwbesluit, de Bouwverordening, het bestemmingsplan, redelijke eisen van welstand en bij het ontbreken van een monumentenvergunning (indien vereist). Het Bouwbesluit (AMvB - landelijk geldend) stelt eisen qua constructieve veiligheid,

gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Het besluit bevat een uitputtende en uniforme regeling. Aanscherpen of aanvullen van het Bouwbesluit via lokale regelgeving (bijv. in de Bouwverordening) of langs privaatrechtelijke weg is niet toegestaan. Verplichte onderdelen van de Bouwverordening (gemeenteraad) zijn voorschriften omtrent gebruik van woonruimten en andere bouwwerken (o.a. brandveiligheid), gebruik van erven en terreinen, bouwen op vervuilde grond, slopen van bouwwerken en eisen t.a.v. de uitvoering van bouw- en sloopwerkzaamheden. In de regel maken gemeenten gebruik van het ontwerpconcept Bouwverordening van de VNG, maar lokale afwijkingen zijn mogelijk.



## 5. Case Dordrecht en de regelgeving

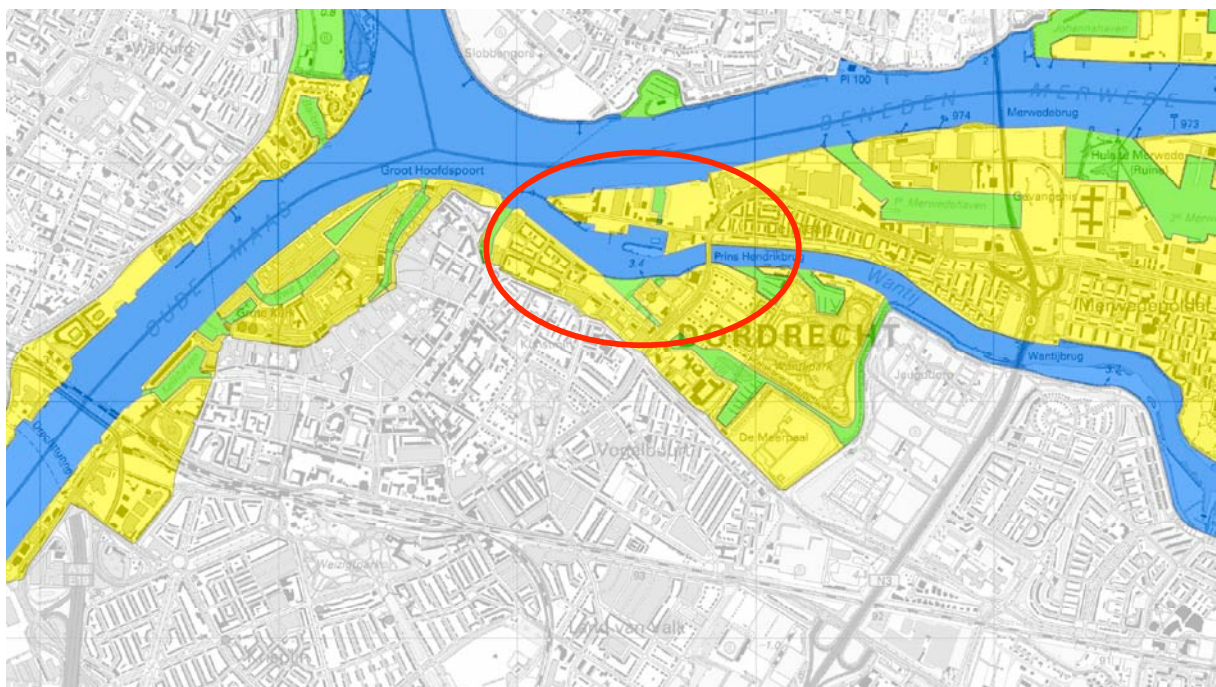
### 5.1. Wat betekent de Beleidslijn Grote Rivieren voor de Stadswerven

Op grond van artikel 2a van de Wbr regelt het Besluit ook de gedeelten van het rivierbed waarin het Wbr-vergunningsvereiste niet van toepassing is, de zogenaamde "uitzonderingsgebieden". De grondslag voor de aanwijzing van deze gebieden en de begrenzing daarvan ligt in artikel 2a van de Wbr: "vanwege de ruimte aldaar van het rivierbed of de ligging aldaar van bebouwd gebied".

Stadswerven is voor het grootste deel, aangemerkt als Artikel 2A-gebied, zie gele gebieden figuur 5. Hiermee is stadswerven niet vergunningsplichtig in het kader van de WBR. Het WRO spoor blijft wel van kracht. Dit geldt ook voor wat er geschreven is in de beleidslijn over de verantwoordelijkheden rondom veiligheid en schade:

*"Veiligheid in het buitendijkse gebied is een verantwoordelijkheid van lokale overheden. In bestemmingsplannen en bouwvoorschriften zijn door gemeenten, in aanvulling op de wettelijke voorschriften, bepalingen op te nemen die onveilige situaties kunnen voorkomen."*

De Beleidslijn gaat dus uit van een eigen risico en verantwoordelijkheid ten aanzien van ontstane schade door hoog water voor activiteiten in het rivierbed, en dat initiatiefnemers in het rivierbed zelf aansprakelijk zijn voor schade en zelf verantwoordelijk zijn voor het nemen van maatregelen om zich tegen potentiële schade te beschermen.

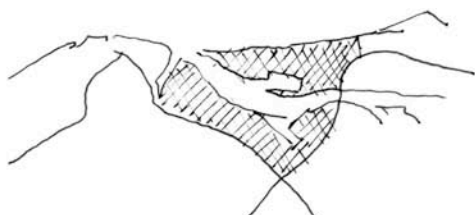


Figuur 5 Stadswerven voor een belangrijk deel aangemerkt als artikel 2A van de WBR

## 5.2 Bestemmingsplan Bouwregelgeving op ontwerpplannen<sup>1</sup>

In het kader van het UFM-project worden 3 stedenbouwkundige ontwerpconcepten onderscheiden, die worden onderscheiden in het kader van het hoogwaterbestendig ontwerpen voor buitendijkse gebieden. De vraag ligt voor welke aspecten via het RO instrumentarium publiekrechtelijk afgedicht kunnen worden en in hoeverre in het kader van de verlening van bijvoorbeeld bouwvergunningen door de gemeente eisen kunnen worden gesteld. Om deze vragen te beantwoorden moet helder zijn wat de betekenis en reikwijdte van een bestemmingsplan is en welke handvatten de Woningwet biedt bij het verlenen van bouwvergunningen.

### Variant TERP



*Principe van dit ontwerpconcept: gebied ophogen tot 4 meter +NAP.*

*Daarmee is de overstromingskans over 100 jaar eens per 2.000 jaar (klimaatsverandering volgens het midden scenario van het KNMI). Dit is dezelfde veiligheidsnorm als nu wordt gehanteerd.*

#### Bestemmingsplan

Omdat de veilige maaiveldhoogte garandeert dat geen wateroverlast is te duchten, is dit ontwerpconcept vergelijkbaar met het bouwen achter de als veilig veronderstelde waterkering.

Het bestemmingsplan kan zich beperken tot het zekerstellen van de veilige maaiveldhoogte. Dit kan worden bereikt door het opnemen van een aanlegvergunningstelsel voor de aanleg van wegen en straten en het bouw- en woonrijp. Voorwaarde voor verlening van de aanlegvergunning is het realiseren van de veilige (maaiveld)hoogte.

Aanvullend hierop zou ook een minimum hoogte voor de begane grondvloer voorgeschreven kunnen worden. De vraag is evenwel of aan een dergelijke extra eis, uitgaande de veilige maaiveldhoogte, nog behoefte bestaat. Er zijn verschillende mogelijkheden wie deze hoogte gaat voorschrijven. Punt van aandacht is tenslotte of de terp te allen tijde vanuit het "droge achterland" bereikbaar moet kunnen zijn (vluchtroute, bereikbaarheid voor nooddiensten en bevoorrading). Is dat het geval dan zullen de betreffende bestemmingsplannen ook een veilige aanleghoogte van de route moeten garanderen.

#### Bouwregelgeving

In het ontwerpconcept bestaat er geen gevaar voor hoog water en is er daarom geen reden om aan bebouwing eisen te stellen. Wel is van belang dat de oever voldoende stabiel is, enerzijds om de grond te keren en anderzijds de terp te beschermen tegen het water. Is sprake van een bouwkundige oever (kade) Is dit een bestaand begrip? dan kunnen in het kader van de bouwvergunning eisen worden gesteld. In het

<sup>1</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op

- Memo van Niemantsverdriet, J.A.K., gem Dordrecht, 17 juni 2008 in bijlage 3B
- Juridische consultatie 22 mei 2008

kader van de Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken zal de stabiliteit van de kering ook worden beoordeeld. Voor een talud is geen bouwvergunning vereist en mist de gemeente publiekrechtelijke instrumenten om eisen te stellen, maar ook hier zullen op grond van de Wbr eisen worden gesteld.

#### Conclusie

Deze variant kan uitgevoerd worden binnen de bestaande wet- en regelgeving

#### Variant VLOEDFRONT



*Principe vloedfront: de buitenrand van het gebied wordt afsluitbaar gemaakt tegen hoog water, zowel de bebouwing als de openbare ruimte. Dus vloedfront beschouwen als waterkering. Het vloedfront beschouwen als waterkering. Tevens biedt dit ontwerpconcept de mogelijkheid om achter het front water te laten staan zodat er ook aangepast gebouwd kan worden.*

#### bestemmingsplan

Met het ontwerpconcept vloedfront wordt in buitendijks gebied een situatie gecreëerd waar veilig kan worden gebouwd en geleefd als ware het een binnendijks gebied. Het vloedfront, bestaande uit aaneengesloten bebouwing en voorzieningen in het openbare gebied, keert in voorkomend geval het water. Eerste doelstelling voor het bestemmingsplan is het mogelijk maken van de realisering van het vloedfront. Ter plaatse van het vloedfront wordt de bestemming "waterkering" opgenomen. Het plan regelt verder de bebouwingsmogelijkheden voor deze functie, maar kan geen waterkeringtechnische eisen of voorwaarden bevatten om het simpele feit dat dit buiten de planologische scope van het bestemmingsplan valt. Bovendien zou de gemeente, door dit te doen, haar boekje te buiten gaan, omdat de zorg en verantwoordelijkheid voor veilige waterkeringen aan de provincies en waterschappen is opgedragen en niet aan de gemeente.

Tweede doelstelling is planologische bescherming te bieden aan de waterkerende functie van het vloedfront. Deze bescherming komt overeen met de bescherming die waterkeringen doorgaans krijgen in bestemmingsplannen. Bij gecombineerde bestemmingen (bijv. waterkering en woningen) krijgt de functie waterkering het primaat. Bouwactiviteiten voor andere bestemmingen zijn alleen toelaatbaar als het belang van de waterkering dat toelaat. De beheerder van de waterkering (doorgaans het waterschap) wordt bij die beoordeling betrokken en gevraagd advies uit te brengen voordat de bouwvergunning wordt verleend. Tot slot moet het bestemmingsplan er op toezien dat de functies die met de waterkering worden gecombineerd volwaardig en verantwoord kunnen functioneren. Bereikbaarheid, minimale vloerhoogten, parkeren e.d. zijn aspecten waarmee rekening gehouden moet worden.

#### bouwregelgeving



De mogelijkheden om in het kader van de bouwregelgeving eisen te stellen worden beheerst door de reikwijdte van het bestemmingsplan, het Bouwbesluit en de Bouwverordening. Ruimte voor het opleggen van bijzondere eisen, bijvoorbeeld in het belang van de waterstaatkundige veiligheid van bouw- of kunstwerken, heeft de gemeente daardoor niet of nauwelijks.

Omdat de waterstaatkundige veiligheid nu eenmaal tot de verantwoordelijkheid van de beheerder van de waterkering moet worden gerekend, ligt daar de opdracht om een adequaat toetsingskader voor vloedfront-situaties te ontwikkelen.

#### Conclusie

Dit lijkt een heel nieuwe manier van waterkeren, maar in werkelijkheid wordt het al eeuwenlang toegepast in de Hollandse Watersteden. Bebouwing en openbare ruimte worden ingezet als waterkering. Om dit te kunnen doen, rijzen een aantal vragen/keuzes op:

1. als het een kering is: dan stelt de provincie + waterschap de eisen. Dan moet hier een nieuwe KEUR voor worden gemaakt,
2. als het een voorziening is dan is de gemeente verantwoordelijk voor en vastleggen in verordening en lijnen vastleggen in bestemmingsplan. Dan kunnen provincie en waterschap wel adviseren (niet dwingend). Deze kunnen vervolgens ook niet beheren. Gemeente heeft dan te maken met een normeringdiscussie. Als het slechts een lokaal probleem is en schade ook heel lokaal is, en iedereen die er woont accepteert dat ze eens in de xxx jaar volloopt dat hoeft de provincie daar niet mee te bemoeien, dan is het een gemeentelijke zaak. Wel als het gemeentete overstijgende effecten hebben komt leidraad van provincie om de hoek
3. Kostenveroorzakend beginsel; wie gaat straks betalen voor de extra beschermingsmaatregelen? En wie betaald en organiseert het beheer en onderhoud daarvan? Hiervoor zou onder ander de grondexploitatie wet uitkomst kunnen bieden. Dan moet iedereen (gemeente) het wel weten om het te gaan regelen.
4. Er is ook een toetsende instantie nodig. Stel: om bouwvergunning te krijgen bouw je vloedfront. Maar stel deze persoon sloop het weer. Wie controleert dat? In de Gemeente(wet): Verordening: technische voorschriften staat dat Gemeente moet toetsen.
5. Hoe zit het met vastleggen van hoogte van de waterkeringen (vloedfronten) Welke norm wordt hierbij gehanteerd? Eisen aan maaiveld? Eisen aan hoogte vloedfront. Dat kan in verordening. Gemeente moet die norm kiezen en hoogte kiezen. Provincie werkt nu aan normering.
6. Er dient in deze variant veel aandacht te zijn voor communicatie naar de eindgebruikers van de vloedfront woningen. Niet alleen bij de aanleg, maar vooral ook in het gebruik (beheer).



## Variant WATERTREDEN



*Principe Wantijvallei: het middengebied, aan weerszijden van het Wantij, wordt afgegraven. Het maaiveld loopt in terrassen af van hoog naar laag. Diverse vormen van floodproof bouwen zijn mogelijk: drijvend, amfibisch, op palen.*

- *Proberen uitsluiten kwetsbare groepen en functies*
- *condities stellen voor bouwen en wonen op rivierniveau*
- *koppelen aan bouwverordening*

### bestemmingsplan

In het ontwerpconcept watertreden worden woningen en andere functies regelmatig met hoog water geconfronteerd. Bebouwing en openbaar gebied moeten derhalve hoogwaterbestendig zijn. Binnen dit ontwerpconcept zijn uiteenlopende bouwvormen denkbaar, zoals drijvende gebouwen, gebouwen op palen of gebouwen die gedeeltelijk kunnen overstromen.

Gezien de directe confrontatie met hoogwatersituaties is de veiligheid van bewoners en gebruikers een belangrijk uitgangspunt dat ook in het bestemmingsplan aandacht moet krijgen. In het kader van het bestemmingsplan ("goede ruimtelijke ordening") moet afdoende zijn aangetoond dat de risico's bij optredend hoogwater de risico's beheersbaar zijn en dat de kans op slachtoffers en schade binnen maatschappelijk aanvaardbare grenzen blijft.

Het bestemmingsplan zal primair de realisering van de beoogde bouwvormen moeten faciliteren.

Bebouwing die meebeweegt met het water

Daarnaast moet het plan de fysieke maatregelen die nodig zijn om veilig te kunnen wonen en leven mogelijk maken. De bereikbaarheid van gebouwen bij hoog water moet worden gegarandeerd en voorzieningen nodig voor het functioneren van een stedelijk gebied met hoog water moeten gerealiseerd kunnen worden.

### bouwregelgeving

Bij de toets in het kader van de bouwaanvraag wordt beoordeeld of het bouwplan voldoet aan o.a. het Bouwbesluit. Het Bouwbesluit bevat bepalingen inzake het weren van vocht in gebouwen. Primair gaat het om vocht in de vorm van regen e.d. en het doordringen van vocht via de onderzijde van het gebouw door bijv. grondwater. Dit brengt met zich mee waterdichtheid van dak, gevels en de laagst gelegen vloer. De eisen van vochtwerendheid gelden voor verblijfsruimten en niet voor garages, bergingen en andere ruimten die niet als verblijfsruimten worden gebruikt.

Tenzij sprake is van een 100% gesloten constructie zonder ramen of deuren, is het technisch vrijwel onmogelijk gebouwen te beschermen tegen het binnendringen van water. Dit brengt met zich mee dat onder het hoogwaterniveau (d.w.z. maatgevend hoog water - bron Rijkswaterstaat) uitsluitend niet-verblijfsruimten of volledige gesloten bouwconstructies (kelders) mogelijk zijn. Oplossingen met tijdelijk waterkerende voorzieningen, waardoor het binnendringen van water kan worden voorkomen, kunnen mogelijk als alternatief dienen.



## Conclusie

In dit ontwerpconcept wordt de meest vergaande vorm gegeven aan 'leven met water'. Net als in het vorige ontwerpconcept zijn afspraken nodig over het beschermingsniveau waaraan bebouwing en openbare ruimte moeten voldoen ('norm'). Ook moet duidelijk zijn welke overheidsinstantie toetst, zowel bij de bouw/aanleg als in de beheerfase.

Deze manier van bouwen vergt heldere communicatie over wat het 'leven met water' inhoudt. Zo zullen bewoners/gebruikers de technische installaties in stand moeten houden en onderhouden. Mogelijk zijn ten aanzien van het gebruik van de openbare ruimte veiligheidsmaatregelen nodig, in geval van extreem hoog water. Er zijn afspraken nodig wie in dat geval wat doet.

## 5.3 Conclusies en aanbevelingen voor Case Dordrecht

### Juridische conclusies

- floodproof bouwen stelt specifieke eisen aan het bestemmingsplan
- het bestemmingsplan moet zich beperken tot regulering van ruimtelijk relevante aspecten van zowel planning als inrichting
- in het bestemmingsplan is daardoor geen plaats voor specifiek waterstaatkundige voorwaarden
- het bouwtechnische toetsingskader biedt geen ruimte voor lokaal beleid
- het Bouwbesluit lijkt onvoldoende toegerust op "flood proof bouwen".
- voor drijvende woningen bestaat nog geen duidelijk juridisch kader

Ondanks bovenstaande bevindingen bieden de huidige juridische instrumentaria voor de genoemde varianten wel voldoende ruimte om ze daadwerkelijk uit te voeren. Hierbij zijn echter wel enkele kanttekeningen te plaatsen. Zo is er nog onduidelijkheid over de volgende zaken:

- Wie gaat communiceren en waarover?
- Wie gaat de norm / aanleghoogte e.a. zaken handhaven?
- Keuzes Primaire kering en waterkerende voorziening en de gekoppelde verantwoordelijkheden
- Gaan we eisen stellen aan de functies van de onderste verdieping?
- Wanneer en door welke partij gaat onder de nieuwe WRO de Watertoets uitgevoerd worden?...
- In de rampenplannen dient specifieke aandacht voor hoogwater en inundatie van buitendijkse gebieden opgenomen te worden
- Wie bepaalt welke functies waar en onder welke voorwaarden toegestaan zijn?

Als duidelijk is wie waar over gaat, is ook duidelijk wie waar over moet communiceren.

Waar het gaat om bestemmingsplannen, zal in elk geval de gemeente daar over communiceren (zie eindrapport WP5 (communicatie)).

Er moet duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de 'gewone' situatie, het dagelijkse leven aan de ene kant en een rampsituatie aan de andere kant. De normen zijn gebaseerd op de kans op optreden van bepaalde waterstanden. Die normen moeten op één of andere manier zijn verwerkt in het plan en in de juridische regeling.

Als sprake is van een ramp, worden de normen per definitie overschreden. Dat is niet de situatie waar 'leven met water' over gaat. Wel kan het zo zijn dat door slimme keuzes te maken in het 'leven van alledag', de consequenties in de vorm van slachtoffers en schade bij het optreden van een ramp tot een minimum worden beperkt.



## 6. Conclusies en aanbevelingen

De koppeling van hoogwatermodellering met stedenbouwkundige ontwerpen en de praktijk van de wet- en regelgeving heeft een aantal belangrijke nieuwe inzichten opgeleverd. Hiernaast was de timing van het UFM project gunstig zodat praktijkvoorbeelden uit Stadswerven direct gebruikt konden worden in de bredere regionale beleidsontwikkeling voor buitendijks bouwen.

Een bijkomend voordeel is, dat de netwerken van betrokken experts, beleidsmakers en bestuurders vloeiend op elkaar aansluiten. Als gevolg hiervan is meer inzicht en begrip ontstaan voor de visies en mogelijkheden voor buitendijks bouwen op verschillende schaalniveaus (gebouw, wijk, stad, rivierengebied). Door de interactie van het UFM project met de regionale beleidsontwikkeling voor bouwen buitendijks in de benedenrivieren regio zijn een aantal zeer bruikbare conclusies en aanbevelingen te maken. Hiernaast zijn er een aantal vragen naar boven gekomen die alleen beantwoord kunnen worden na meer onderzoek.

Voor dit Werkpakket was de belangrijkste onderzoeksvraag of de drie stedelijke ontwerpen uit UFM mogelijk zijn in het kader van de bestaande wet- en regelgeving? Het belangrijkste resultaat van dit deel van het UFM project is dat er op basis van het huidige juridisch instrumentarium geen belemmeringen voor het opstellen bestemmingsplannen buitendijks en het daarin stellen van speciale voorwaarden voor bepaalde functies op een specifieke locatie;

Hiernaast heeft het onderzoek in WP6 geleid tot de onderstaande conclusies: -

1. Uit WP2 volgt dat buitendijkse terreinen niet per definitie meer risicovol voor hoogwater dan binnendijks. Sterker nog in geval van extreme calamiteiten zullen de buitendijkse gebieden, die in Dordrecht van nature hoog liggen, gaan fungeren als vluchtheuvels. In bestuurlijke discussies is dit een 'eye opener', zoals dat de meeste schade het interieur betreft, gebleken op basis waarvan een veel bredere opvatting over het begrip kwetsbare functies is ontstaan;
2. Het bouwbesluit bevat momenteel geen specifieke voorschriften voor hoogwaterbestendig bouwen;
3. Voor het bestuurlijk overleg in het kader van de regionale beleidsontwikkeling buitendijks zijn de voorbeelden voor creatieve en innovatieve stedenbouwkundige ontwerpen van UFM project een enorme 'eye opener' geweest, dat ontwerpconcepten de discussies kan stimuleren over verantwoordelijkheden.
4. De contacten met London en vooral Hamburg zijn zeer waardevol geweest in het vergroten van bestuurlijk draagvlak voor een flexibel afwegingskader buitendijks;
5. De maatregelen voor beheer van het waterpeil in de rivieren zijn van groot belang voor buitendijkse inrichting (o.a. de deltawerken, en de Maeslantkering). Lokale overheden hebben hier nauwelijks invloed op.

Alhoewel de hoofdconclusie luidt dat er geen nieuwe instrumenten nodig zijn voor buitendijks bouwen zijn er wel een aantal zaken die nog onvoldoende duidelijk zijn. Hiernaast is het ook duidelijk dat de relatie tussen de verschillende bestuurslagen en betrokken overheidspartijen niet voldoende helder uitgewerkt en gecommuniceerd is. Op basis hiervan worden de volgende aanbevelingen onderzoeksvragen voor vervolg onderzoek geformuleerd.



**- Aanbevelingen en vragen voor vervolgonderzoek -**

1. de autonomie van gemeenten dient bij de ontwikkeling van een regionaal afwegingskader zoveel mogelijk gerespecteerd te worden;
2. de rol van waterschappen in buitendijkse gebieden dient nader onderzocht te worden. Dit is mede van belang in het licht van de veranderde wet op de waterschappen waarin de omslagheffing buitendijs geregeld wordt;
3. vanwege de effecten van klimaatsverandering zal het noodzakelijk zijn om de risico-inventarisatie regelmatig te herhalen. Locaties die nu nog als veilig gelden zullen dan wellicht minder veilig geclassificeerd worden;
4. de gemeente is de aangewezen partij om de risicocommunicatie en bewustwording naar burgers en bedrijven buitendijs te verzorgen. Hierbij kan gedacht worden aan de volgende acties:
  - o tekenen voor eigen risico bij huur- en koopcontracten buitendijs
  - o bordjes in de wijk met hoogwaterroutes
  - o duidelijke evacuatieplannen
  - o stimuleren van waterbewustzijn bij bewoners (Zie WP5)
5. beleidsmatige agendering en interactie en lobby bij Rijkswaterbeheerder in verband met de tijdshorizon van ruimtelijke planvorming en de afschrijving van waterstaatwerken;
6. Verdere uitwerking en opnemen van richtlijnen voor hoogwaterbestendig bouwen in het bouwbesluit zodat hier in de bestemmingsplannen naar verwezen kan worden
7. Er moet duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de 'gewone' situatie, het dagelijks leven aan de ene kant en een rampsituatie aan de andere kant.
8. Er is behoefte aan het hanteren van duidelijke normen; Hoe zit het met vastleggen van hoogte van de waterkeringen (vloedfronten), Welke norm wordt hierbij gehanteerd? Welke eisen moeten worden gesteld aan het maaiveld en aan de hoogte vloedfront. Dat kan in verordening. De provincie werkt nu aan normering, maar tevens is er behoefte aan dit op te nemen in een werkproces.

**- Vanuit de bovengenoemde resultaten zijn er een aantal vragen voor vervolgonderzoek -**

- Het daadwerkelijk en volledig uitwerken van een test voor een 'buitendijs bestemmingsplan' met daarin innovatieve en creatieve vormen van hoogwaterbescherming. Hierin dient een duidelijke uitwerking opgenomen te worden met een verbinding tussen de plankaart en de fysieke en gebruiksvoorwaarden die gesteld worden aan functies op risicovolle locaties;
- Verder juridisch uitwerken van keuzes in het ontwerp ('vastleggen wie welke taken op zich neemt'):
  - o Betekenis van aanleg nieuwe primaire keringen
  - o Betekenis van aanleg waterkerende voorzieningen
  - o Uitwerking kostenveroorzakend beginsel; Grondexploitatiewet.
  - o Uitwerking toetsende rol naleving.
  - o Uitwerking wie de normen gaat vastleggen over hoogtes?
- Actief contact opnemen met de experts van de SEV en VROM ivm het vraagstuk roerend of onroerend goed voor drijvende en amfibische woningen;
- Uitwerken van 'eigen risico', restrisico en verzekeraarbaarheid hoogwater buitendijs
- Onderzoek naar de voor- en nadelen van de 'Hamburgse en London aanpak' voor de Nederlandse buitendijkse gebieden.



- Verder onderzoek naar toepassing van tijdelijke bestemmingen en werken met ingrepen in korte tijdschalen in relatie tot politieke besluitvorming en juridische instrumentarium.
- Verzekeraarbaarheid van hoogwaterschade buitendijks dient verder onderzocht te worden als handelingsperspectief voor afdekken van restructuurrisico's.
- In het kader van de implementatie van de EU flood directive is verder onderzoek zinvol naar de inzet van buitendijkse terreinen als vluchtplaatsen in geval van grote overstromingen van dijkringen (binnendijks);
- Nieuwe locatie kiezen op grotere schaalniveau, waar het gebied meerdere gemeentes betreft. Waarom moet dit gedaan worden? Wat zou meerwaarde zijn?
- In een vervolgcas een verdere verdieping in de volgende zaken
  - o De drie inhoudelijke pijlers (juridisch) gelijkwaardig aanwezig (Openbare orde en veiligheid, Water en RO). Integrale aanpak is noodzakelijk voor een goede invulling van een veilig en duurzaam gebruik buitendijks gebied.
  - o Rollen, taken en verantwoordelijkheden in nieuwe case-situatie verder uitwerken
  - o Opstellen juridische checklist bij buitendijkse ontwikkelingen
- Wat betekenen de Nieuwe Waterwet en Nieuwe Wet Ruimtelijke Ontwikkeling (WRO) voor buitendijkse ontwikkelingen;
- Hoe stimuleer je minimalisering van de risico's van hoogwater via beleid?
- Welke formele en informele instrumenten (i.e. wet- en regelgeving / softe beleidsinstrumenten zoals communicatie, samenwerking etc) kun je inzetten om risico's te verminderen/flood proof bouwen te stimuleren.
- Uitwerking geven aan het hanteren van normen. Hoe kan dit het beste ingepast worden in werkprocessen.
- Er is onderzoek nodig naar de mogelijkheden rondom leven op water (drijvende woningen) in relatie tot een duidelijk juridisch kader



## Literatuurlijst

Bergh, B.P.J. v.d., 2007

Notitie Buitendijks Benedenrivieren. Provincie Zuid-Holland, augustus 2007

Bergh, B.P.J. v.d., 2008

Buitendijks Benedenrivieren, Utdieping opties normeren versus leidraad. Provincie Zuid-Holland, 13 februari 2008

Borrows, P., 2006

Urban Flood Management Resilience: Challenges and choices in London. Powerpoint presentation. Environment Agency of England and Wales

Bruggers, M.R., 2006

Achterlandstudie Maeslantkering, Consequenties voor inundatiefrequenties van buitendijkse gebieden in de Rijn-Maasmonding. RIZA rapport 2006.022, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Rijkswaterstaat, 31 augustus 2006

GIS Viewer

[http://geo.zuid-holland.nl/geo-loket/kaart\\_overstromingsrisico.html](http://geo.zuid-holland.nl/geo-loket/kaart_overstromingsrisico.html) ; Provincie Zuid Holland, Afdeling Water

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Verkenning van milieurisico's door het vrijkomen van stoffen bij stationaire activiteiten van bedrijven binnen het project VNK/gevolgspoor, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, 19 augustus 2004

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Standaardmethode2006-beta Schade en Slachtoffers als gevolg van overstromingen, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, juli 2006

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Beleidslijn Grote Rivieren, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Directoraat-Generaal Water) en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (Directoraat-Generaal Ruimte), 2006

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

"Overstromingsrisico's Buitendijkse Gebieden", Ministerie van Verkeer en Waterstaat Directoraat Generaal Rijkswaterstaat, 1999

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Wet op de Waterkering, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1996

<http://wetten.overheid.nl/>

Niemantsverdriet, J.A.K.,

UFM en Bestemmingsplan-bouwregelgeving; Gemeente Dordrecht memo 17juni 2008.



Pols, L., Kronberger, P., Pieterse, N. & J Tennekes, 2007  
Overstromingsrisico als ruimtelijke opgave. NAI Uitgevers, Rotterdam & Ruimtelijk Planbureau, Den Haag, 2007.

PPS25, 2006  
Planning Policy Statement 25: Development and Flood Risk. Environment Agency of England and Wales, December 2006



# Bijlagen



## Bijlage 1. Matrix rollen, taken en Verantwoordelijkheden

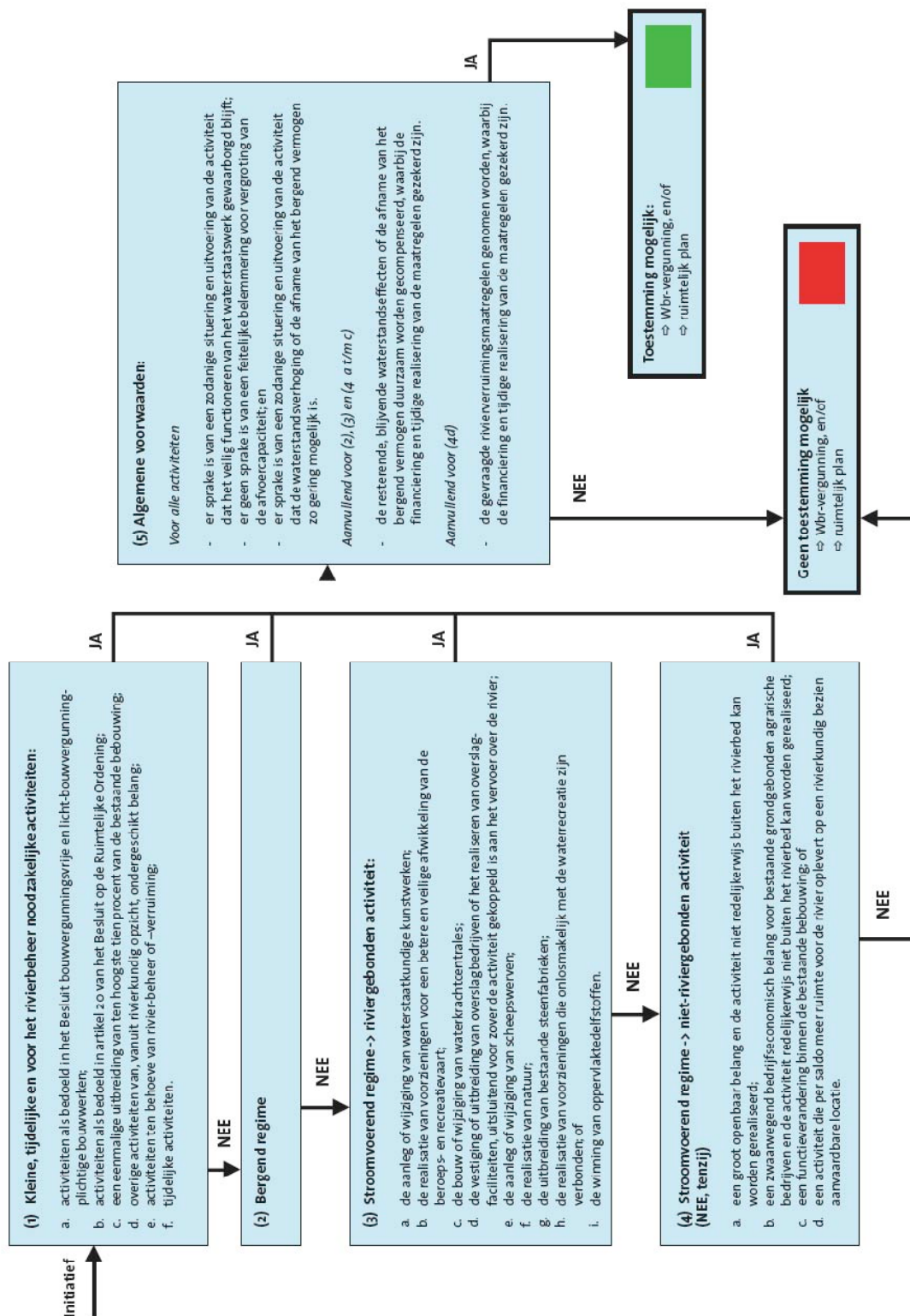
Organisatie	Verantwoordelijkheid/Rol	Taak/Invulling
<b>Rijksoverheid</b>		
Staten-Generaal	Wetgever	Opstellen Grondwet waarin artk 21 stelt dat de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de verbetering van het leefmilieu
Ministerie V&W <i>DG Water</i>	Wetgeving / Beleidsontwikkeling / EU regelgeving (nieuwe regels beïnvloeden en Delta, Beleidslijn Kust / Beleidsnota WV21 / vastgestelde regels implementeren) / Financiering primaire waterkeringen /	Beleidslijn Grote Rivieren, Beleidslijn Meren en Delta, Beleidslijn Kust / Beleidsnota WV21 / Derde c.q vierde Kustnota / EU Hoogwaterrichtlijn / EU Kaderrichtlijn Water / VNK / Compartimenteringsstudie / Ruimte voor de Rivier / Kader Richtlijn Water / Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren/NBW AMvB's
<i>Rijkswaterstaat centrale staf / Waterdienst</i>	Uitvoering / Coördinatie / Advisering	Hoogwaterbeschermingsprogramma / Voorschrift Toetsen op Veiligheid / Hydraulische Randvoorwaarden Verdringingsreeks laagwater
<i>Inspectie V&amp;W</i>	Controle van uitvoering	Landelijke Rapportage Toetsing, Evaluatie Tweede Toetsronde
DG Rijkswaterstaat (Dienst Zuid-Holland)	Uitvoering / Vergunningverlening / Handhaving / Advies / Toetsing/oppertoezicht waterstaat/calamiteitenplannen	Maatgevend hoogwater (MHW) / Stormvloedwaarschuwingsdienst / WVO vergunningverlening / vergunningverlening voor onttrekkingen en lozingen op rijkswateren / begeleiding wegverkeer en scheepvaart / afvoer water en ijs / toevoer van water (verdringingsreeks) / Beheer Haringvlietsluizen en Maeslantkering / Beheer verbindende waterkeringen tussen dijkkring 14 en dijkkring 18/19
Ministerie VROM	Wetgeving / Beleidsontwikkeling / EU regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu (nieuwe regels beïnvloeden / vastgestelde regels implementeren)/bouwbesluit	Nota Ruimte / Beleidslijn (zie DGW) / Nieuwe wet Ruimtelijke Ordening / Adaptatieprogramma Ruimte voor Klimaat (ARK) / Ruimte voor de Rivier / AMvB's Toezicht op de bouwverordeningen
Ministerie BZK	Wetgeving / Beleidsontwikkeling / EU regelgeving op het gebied van veiligheid (nieuwe regels beïnvloeden / vastgestelde regels implementeren)	Taskforce Management Overstroming (TMO) / Verzekerbaarheid / Rampenbestrijding / Veiligheidsbeleid en terrorismebestrijding/ Wet Rampen en Zware Ongevallen
Ministerie LNV	Wetgeving / Beleidsontwikkeling / EU regelgeving op het gebied van	Natura 2000 / EU Vogel- en Habitatrichtlijn / Ecologische hoofdstructuur / Toelating



	landschap en natuur(nieuwe regels beïnvloeden / vastgestelde regels implementeren)	Bestrijdingsmiddelen / Mestbeleid
<b>Regionale overheid</b>		
Provincie Zuid-Holland	Ruimtelijke inrichting / Regierol gebiedsprocessen / Invulling landelijk beleid / Toezicht op waterschappen / regionale waterkeringen	Provinciale StructuurVisie / Verordening regionale keringen / Compartimenteringsstudie / Programma waterveiligheid kwetsbare gebieden / Opstellen Streekplannen / Toetsing Bestemmingsplannen gemeenten/ Toetsing peilbesluiten en waterbeheersplannen / toezicht op de veiligheidsregio's
Veiligheidsregio	Onderlinge afstemming garantie veiligheid burgers	Calamiteiten- en evacuatieplannen / Afstemming risicocommunicatie / multidisciplinaire opleiding en oefenplannen / bestrijding van gemeentegrens-overschrijdende calamiteiten en rampen
<b>Lokale overheid</b>		
Waterschap Hollandse Delta	Keur en Legger / Beheerregisters / Peilbesluiten / Watertoets / Beleidskaders	Beheer waterkwantiteit en kwaliteit, beheer waterkeringen en wegen Toetsen van waterkeringen / Versterken van de waterkeringen / Vergunningverlening en handhaving / Zuiveren van afvalwater / preparatie en repressie van waterstaatkundige calamiteiten (incl. opleiden en oefenen) / advisering tav ruimtelijke plannen (watertoets) / opstellen van beleidskaders en –regels op het gebied van de waterhuishouding (incl. zuivering), de waterkeringen en de wegen
Gemeente Dordrecht	Kwaliteit leefomgeving / Vergunningen  Coördinatie Rampen en Zware ongevallen	Bestemmingsplan / Bouwvoorschriften / Risicocommunicatie met de burger Burgemeester heeft opperbevel ingeval een ramp of ongeval of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan
<b>Private partijen</b>		
Bewoners / Belangengroepen	gebruiker ten behoeve van wonen/werken en recreëren / belastingbetaler / kiezer / vergunninghouder / omwonende	Inspraak, participatie in besluitvormingsproces / belastingbetaler / kiezer / geïnteresseerde /
Bedrijven	Kwaliteit leefomgeving, gebruiker van het gebied tbv werken / belastingbetaler / vergunninghouder /	Inspraak, participatie in besluitvormingsproces / initiatiefnemer / financier / betroffene /



## Bijlage 2. Afwegingskader Beleidslijn Grote Rivieren



## Bijlage 3. Overzicht activiteiten WP 6

### Belangrijkste mijlpalen en acties vanuit WP6 in de periode 2006 - 2008

- Interactie met andere WP's in verschillende werksessies en projectleider bijeenkomsten
- Inventarisatie rollen, taken en verantwoordelijkheden buitendijks, november 2006
- Deelname aan de UFM presentatie AquaTerra conferentie Amsterdam februari 2007
- Presentatie buitendijks bouwen, water & climate change summer course UNESCO - IHE, september 2007
- Werksessie Beleid&Regelgeving Leven met Water symposium TU Delft Water in de stad, oktober 2007
- Presentatie Policy&Governance in relation to Climate Change, Caiwa conference, Basel November 2007
- Gesprek met SEV over roerend/onroerend goed en waterwonen januari 2008 (Jaap Baarsma)
- Continue interactie en afstemming met beleidsontwikkeling provincie Zuid Holland benedenrivierenregio (2006 - 2008)
- Studiereis met bestuurders naar Hamburg alwaar contact met UFM partners, mei 2008
- Bijeenkomst planjuristen Rijk, Provincie, Waterschap HD, gem Dordrecht, 22 mei 2008



## Bijlage 4. Juridische analyse buitendijks bouwen Houthoff Buruma



**MEMORANDUM**

---

Aan	Provincie Zuid-Holland	Mr. J.F. de Groot
Datum	concept 19 juni 2008	Advocaat
Betreft	Uitwerking beleidsopties buitendijks benedenrivieren; Juridisch-bestuurlijke analyse	T 020 605 6360 F 020 605 6704 M 06 51 52 73 24
Referentie	84100247/2992171.1	j.de.groot@houthoff.com

---

**JURIDISCH-BESTUURLIJKE ANALYSE BUITENDIJKS BOUWEN****Inleiding**

Verzocht is om in het kader van de uitwerking van de “beleidsopties buitendijks benedenrivieren” een juridisch bestuurlijke analyse te maken, waarin de volgende zaken aan de orde komen:

- a. overzicht van de verantwoordelijkheden bij het stellen van normering of leidraad, dan wel handreiking of checklist;
- b. inzicht in sturingsmogelijkheden voor gemeenten en provincies onder de nWRO (toetsbaar en handhaafbaar beleid);
- c. tekstvoorstel met meer dwingend of vrijblijvend karakter;
- d. vertalen in een advies per sturingsinstrument per variant (normeren – leidraad) en per overheidspartner;
- e. inzicht in de vraag wanneer sprake is van een zorgvuldige afweging.

Dit memorandum bouwt voort op de aan de Provincie Zuid-Holland uitgebrachte adviezen van Houthoff Buruma van 16 januari 2007 en 10 juli 2007. De inhoud van deze adviezen moet geacht worden integraal onderdeel van onderhavig memorandum uit te maken.

Dit memorandum kent de navolgende indeling:

1. nadere inkadering vraagstelling;
2. bestaande verantwoordelijkheden;
3. bestaande wet- en regelgeving;
4. regionaal belang;
5. tussenconclusie;
6. concretisering;
7. advies;
8. verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid;
9. uitwerking naar structuurvisie en verordening.

**Ad 1.****Nadere inkadering vraagstelling**

Verzocht is om een bestuurlijk-juridische analyse van de beleidsvorming rond het (geclausuleerd) mogelijk maken van bouwen in buitendijks gebied; voor zover het de provincie Zuid-Holland aangaat betreft het in het bijzonder de buitendijkse gebieden van de benedenrivieren.

Onderkend is dat de juridisch-bestuurlijke benadering van buitendijks bouwen, waar het gaat om veiligheidsaspecten ook vanuit de wetgeving terzake openbare orde en veiligheid kan worden gezien, en waar het gaat om beheersaspecten ook vanuit het perspectief van de waterbeheerders. In dit memorandum wordt evenwel tot uitgangspunt genomen dat het eerste moment waarop zich de vraag aandient of, en zo ja welke, consequenties planvorming voor buitendijks bouwen heeft, zich voordoet in het planologische spoor, waarbij de waterbeheersaspecten reeds tot uitdrukking komen in de via het Besluit ruimtelijke ordening 2008 (Bro) voor te schrijven watertoets. Hiermee wordt voorkomen dat de verzochte bestuurlijk-juridische analyse wordt beheerst door technische vragen zoals de vraag of de beheergrens van waterschappen nu ligt bij de primaire kering, of bij het midden van de rivier, en daaraan gekoppelde meer of minder beperkte uitoefening van bevoegdheden.

In onderstaande analyse wordt ingegaan op de onderscheiden verantwoordelijkheden bij nieuwe ontwikkelingen in buitendijks gebied. De positie van bestaand stedelijk gebied verdient afzonderlijk beschouwing, mede in het licht van eventuele planschaderisico's voor de betrokken overheden.

**Ad 2.****Bestaande verantwoordelijkheden***Rijksoverheid*

De Rijksoverheid heeft in de Beleidslijn grote rivieren en de Handreiking grote rivieren verklaard expliciet geen verantwoordelijkheid te nemen voor bouwen in buitendijkse gebieden: *“Veiligheid in het buitendijkse gebied is een verantwoordelijkheid van lokale overheden. In bestemmingsplannen en bouwvoorschriften zijn door gemeenten, in aanvulling op de wettelijke voorschriften, bepalingen op te nemen die onveilige situaties kunnen voorkomen.”* De Beleidslijn gaat dus uit van een eigen risico en verantwoordelijkheid ten aanzien van ontstane schade door hoog water voor activiteiten in het rivierbed, en dat initiatiefnemers in het rivierbed zelf aansprakelijk zijn voor schade en zelf verantwoordelijk zijn voor het nemen van maatregelen om zich tegen potentiële schade te beschermen.

Bij deze standpuntbepaling van Rijkswegen kunnen kanttekeningen worden geplaatst. Aangenomen moet worden dat ook op de rijksoverheid tenminste een ‘maatschappelijke verantwoordelijkheid’ rust. Weliswaar staat, gelet op de stellingname van het Rijk in de Beleidslijn grote rivieren, niet vast dat sprake zal zijn van ‘nationale belangen’ als bedoeld in artikel 3.28 Wet ruimtelijke

ordering (Wro), doch uitgesloten is dit, afhankelijk van de omvang van het gebied, niet. Bovendien speelt in het specifieke geval van de Zuidhollandse benedenrivieren een rol de omstandigheid dat een wijziging door het Rijk in het sluitingsregime van de Maeslantkering, bijvoorbeeld als gevolg van exogene factoren zoals klimaatverandering, een directe doorwerking kan hebben in het door de lokale overheden gevoerde beleid terzake het bouwen in buitendijkse gebieden. Dit betekent dat het Rijk vanuit haar inherente zorgplicht, kennisdragend van het terzake op lokaal niveau vastgestelde beleid, onder omstandigheden niet zonder meer essentiële factoren zoals het sluitingsregime van de Maeslantkering kan wijzigen zonder zich de gevolgen daarvan in het buitendijks gebied aan te trekken. Ook dit is een consequentie van de keuze die het Rijk via de Beleidslijn heeft gemaakt, door het risico en de verantwoordelijkheid op lokaal niveau althans bij particuliere initiatiefnemers neer te leggen.

### *Gemeenten / Waterschappen*

Ingevolge artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) zoals dat per 1 juli 2008 in werking zal treden (Staatsblad 2008, 145) gaat een bestemmingsplan (en een ontwerp hiervoor) vergezeld van een toelichting, waarin onder meer is neergelegd (artikel 3.1.6 sub b Bro) “een beschrijving van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding”. Hiermee is vastgelegd dat in ieder geval de bevindingen en resultaten van de watertoets en de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding in de toelichting bij een bestemmingsplan – bijvoorbeeld in een waterparagraaf – worden neergelegd. Volgens de toelichting bij het Bro zullen daarbij in elk geval onderwerpen zoals veiligheid, wateroverlast, waterkwaliteit en verdroging moeten worden gezien. Dit geldt ook – en in het bijzonder – in het geval de waterhuishoudingsproblemen (juist) worden opgeroepen door het te beoordelen plan. Ook zal in voorkomend geval moeten worden aangegeven hoe rekening is gehouden met het wateradvies dat door de waterbeheerder is verstrekt.

### *Provincie*

In 2006 is een Visiedocument “Buitendijks beneden rivierengebied” (hierna: de Visie) opgesteld in samenwerking met diverse (overheids)partijen op verschillende niveaus. De belangrijkste conclusie van de Visie was dat de Provincie de meest gereede partij is voor het opstellen van een waterveiligheidsbeleid buitendijks. De Visie gaat er van uit dat de Provincie in samenspraak met betrokken partijen een breed gedragen beleid voor waterveiligheid in buitendijkse gebieden ontwikkelt waarbij, onder meer, een functie-gerelateerd basisbeschermingsniveau voor de gehele provincie wordt vastgesteld. Dit nieuw te ontwikkelen basisbeschermingsniveau zou opgenomen moeten worden in de (bestaande) wet- en regelgeving of in een provinciale verordening, of in de regionale waterplannen van de toekomstige Waterwet, aldus de Visie.

**Ad 3.****Bestaande wet- en regelgeving**

Voor wat betreft de bestaande wet- en regelgeving moet worden geconcludeerd dat noch in de huidige, noch in de toekomstige wet- en regelgeving een regeling is getroffen omtrent de veiligheid van buitendijkse gebieden. De huidige en toekomstige wet- en regelgeving – Wet op de Waterkering resp. ontwerp-Waterwet – geven geen antwoord op de vraag wie verantwoordelijk is voor de veiligheid buitendijks, noch welke normering terzake van de bescherming tegen overstromingsrisico's buitendijks zou moeten worden aangehouden. Op grond van de EU Hoogwaterrichtlijn dienen de regionale en lokale waterbeheerders de overstromingsrisico's te inventariseren en beheersplannen op te stellen. De ontwerp-Waterwet bevat een duidelijke regeling over de afstemming tussen waterbelangen enerzijds en ruimtelijke ordeningsaspecten anderzijds. De ontwerp-Waterwet verplicht de Provincie immers om een of meer regionale waterplannen vast te stellen. Daarmee wordt op de Provincie een duidelijke taak gelegd om op regionaal niveau beleidsmatig een brede afweging te maken tussen de wateraspecten enerzijds en de ruimtelijke aspecten anderzijds.

Voor wat betreft de ruimtelijke aspecten moet ook gekeken worden naar de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Op beleidsmatig niveau heeft de Provincie het instrument van de structuurvisie. Indien de Provincie juridisch bindende normen in ruime zin wil vaststellen, staan haar de instrumenten provinciale verordening, inpassingsplan of eventueel projectbesluit ter beschikking. Daarnaast heeft de Provincie nog proactieve en reactieve aanwijzingsbevoegdheden.

**Ad 4.****Regionaal belang**

Het instrumentarium dat de Wro biedt kan worden ingezet als sprake is van een "provinciaal belang". In dit memorandum wordt hierna meer algemene term 'regionaal belang' gebezigd.

Gelet op de aard en de oorsprong van het hoogwater buitendijks – in het slechtste geval zowel stormvloed van zee als hoge rivierafvoer – lijkt aangenomen te kunnen worden dat in casu sprake is van een (tenminste) regionaal belang. Indicatoren daarvoor zijn de volgende:

- er kunnen slachtoffers vallen (kan ook een indicator zijn voor nationaal belang);
  - o hoogwater buitendijks kan een bedreiging vormen voor de primaire keringen en de binnen de dijkkring gelegen bewoners en objecten;
- de gevolgen hebben een bovenlokaal effect;
  - o hoogwater buitendijks kan effecten tot gevolg hebben die zich geografisch gezien uitstrekken tot ver buiten de oorspronkelijke locatie (bijvoorbeeld evacuatie van getroffenen, milieuschade, uitval van nutsvoorzieningen en vitale infrastructuur);
- de te nemen maatregelen dienen op bovenlokaal niveau uitgevoerd te worden;

- niet kan worden volstaan met oplossingen op lokaal niveau zonder de integraliteit en daarmee effectiviteit van de oplossing geweld aan te doen;
- de coördinatie en beleidsvorming zullen – dientengevolge – op bovenlokaal niveau moeten plaatsvinden;
  - voor de besluitvorming en afweging van functies in buitendijkse gebieden zal een regionaal, uniform afwegingskader noodzakelijk zijn, waarin duidelijk wordt aangegeven wat per landgebruikfunctie de kwetsbaarheid is, welk beschermingsniveau per functie gehaald zal moeten worden, en eventueel welke maatregelen daarvoor noodzakelijk zijn.

Uitgangspunt van de Wro is dat als de oplossing van een maatschappelijk ruimtelijk vraagstuk een aanpak (mede) op een hoger overheidsniveau vergt, het desbetreffende overheidsniveau daarvoor ook de verantwoordelijkheid neemt, en een oplossingsgericht beleid formuleert. Dat houdt ook dat deze overheid benoemt welke wettelijke bevoegdheden het zal gaan inzetten, en welke bijdrage het verwacht van lagere overheidsniveaus. De minister heeft er bij de totstandkoming van de Wro op gewezen dat de provincies gelet op de streekplannen het tot hun verantwoordelijkheid rekenen om beleid te formuleren voor voorzieningen die naar hun omvang of schaal een groot ruimtelijk beslag leggen of naar hun economische, milieuhygiënische, infrastructurale, landschappelijke effecten de schaal van de afzonderlijke gemeenten overschrijden. De minister stelt dat voor voorzieningen als in de gegeven voorbeelden naar verwachting in vrijwel elke provinciale structuurvisie beleid zal worden geformuleerd. Dat beleid, dat is neergelegd in een provinciale structuurvisie, kan vervolgens – desgewenst – door de provincie worden verankerd in bindende regels die worden vastgelegd in een provinciale verordening. Zie onderdeel 4.3.6 van de memorie van toelichting bij de nieuwe Wro (“algemeen verbindende voorschriften en het waterbeleid”): *“De structuurvisie kan worden gehanteerd als instrument voor strategische planning en integratie van de verschillende beleidsdoelstellingen. Door middel van algemeen verbindende voorschriften kunnen eisen worden gesteld aan de inhoud van bestemmingsplannen, met betrekking tot het waterbeheer en het voorkomen van wateroverlast en de geschiktheid van functies in relatie tot (hoog)waterproblematiek.”* (MvT p. 46). Over de provinciale verordening wordt het volgende opgemerkt: *“Uitgangspunt voor de verordening is de goede ruimtelijke ordening van bovengemeentelijke aard die provinciale bemoeienis met de inhoud van bestemmingsplannen noodzakelijk maakt. Het gaat hierbij om maatregelen van de provincie met een algemeen karakter, gericht op alle gemeenten in de provincie, een aantal daarvan, speciale gebieden in een aantal gemeenten of categorieën van gebieden.”* (MvT p. 110) en *“In de meeste gevallen zullen deze [verordening] eisen betreffen die een ruimtelijk kwaliteitsniveau omschrijven waaraan bestemmingsplannen in het algemeen of bestemmingsplannen in nader aangeduide gebieden, op een daarbij te bepalen tijdstip, moeten voldoen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om een eis dat gemeenten in een nader omschreven gebied de bestemmingsplannen in die zin moeten wijzigen dat bepaalde bestemmingen niet meer mogelijk zijn (bijvoorbeeld een verbod om in het stroomgebied van een rivier te bouwen). Een ander voorbeeld is een algemene eis met betrek-*

*king tot het in acht nemen van afstanden tussen concurrerende bestemmingen. Het gebruik van deze bevoegdheid is met name aangewezen als de gemeentelijke beleidsruimte voor de vaststelling van de inhoud of de inrichting van bestemmingsplannen, al dan niet voorwaardelijk, naar het oordeel van het Rijk of een provincie moet worden genormeerd of ingeperkt. Het opnemen van ruimtelijke kwaliteitseisen of randvoorwaarden voor de ruimtelijke besluitvorming in een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening zal aan de betrokken regionale en lokale overheden en aan de burgers duidelijkheid – en dus ook rechtszekerheid – verschaffen over de mate waarin en de wijze waarop die overheden gehouden zijn de op hoger niveau vastgestelde beleidsdoelstellingen te realiseren. Dit zal met name het geval zijn als een actie van die overheden noodzakelijk is en als een verdergaande binding wenselijk is. (...) Rijk en provincies zullen bij de vaststelling van hun strategisch beleid steeds moeten afwegen welke onderdelen van de dor hen voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen zo belangrijk zijn dat deze ook in acht moeten worden genomen bij de ruimtelijke besluiten van andere overheden. Een element bij die afweging is de vraag of de verantwoordelijkheid voor die beleidsonderdelen daadwerkelijk op nationaal of provinciaal niveau thuishoort en of het noodzakelijk is die beleidselementen te verankeren in voor andere overheden juridisch bindende normen. Dit dwingt tot selectiviteit. Voorts kunnen op rijks- en provinciaal niveau vastgestelde juridisch bindende normen alleen goed doorwerken, indien deze duidelijk en ondubbelzinnig zijn. Daarnaast dient te worden beschreven welke stappen binnen welke termijn door wie dienen te worden gezet. Dit vergt een grote mate van concreetheid in de formulering.” (MvT, p. 42).*

**Ad 5.****Tussenconclusie**

Uit het samenstel van de (nieuwe) Wro en de ontwerp-Waterwet lijkt te volgen dat de ontwikkeling van ruimtelijk beleid voor de buitendijkse gebieden aan het regionaal niveau wordt toebedeeld.

De ontwerp-Waterwet verlangt van de Provincies dat deze een afweging maken tussen waterbelangen en ruimtelijke belangen, en deze afweging in een plan neerleggen. Zoals ook in de Visie is aangegeven, heeft buitendijkse (her)ontwikkeling, mede gezien de overstromingsrisico's, bovengemeentelijke effecten. Ook in het kader van de Wro lijkt het in de rede te liggen dat de provincies terzake (regionaal) ruimtelijk beleid ontwikkelen. Daarvan maakt het veiligheidsaspect – bescherming tegen overstromingsrisico's – een onlosmakelijk onderdeel uit.

In algemene zin kan niet worden gesteld dat de verantwoordelijkheid van de provincie voor het regionaal belang in alle gevallen noopt tot het vaststellen van een (bindend) basisbeschermingsniveau in buitendijkse gebieden. Wil evenwel sprake zijn van een toetsbaar en handhaafbaar systeem ter waarborging van het hiervoor benoemde 'regionaal belang', waarbij effectief voorkomen kan worden dat excessen in buitendijks bouwen – met onomkeerbare gevaarzettende gevolgen – zich voordoen, dan zal een vorm van normering die aanknopingspunten biedt voor ingrijpen op regionaal niveau onmisbaar zijn.

Hetgeen tot nu toe in de concept-beleidsstukken wel is aangeduid als de leidraad-variant en de normeringsvariant als vormen van provinciaal beleid c.q. regelgeving, is de facto niet goed te onderscheiden. Indien een provincie in een beleidsdocument een leidraad neerlegt voor bouwen in buitendijkse gebieden, zal de provincie bij toetsing van lokale initiatieven in de leidraad een normering wensen te lezen die haar in staat stelt waar nodig het lokale beleid bij te sturen. Een leidraad in pure vorm zou de handhaafbaarheid niet bevorderen. Indien de provincie louter normerend opereert, bestaat het gevaar dat de gewenste flexibiliteit niet wordt gerealiseerd, in het bijzonder wanneer de normering is gelegen in harde veiligheidsrisico's of zonerings.

Uit het vorenstaande volgt dat gezocht moet worden naar een werkbare vorm, waarbij de provincie vanuit haar regionaal belang dat is gebaseerd op aanvaardbare ruimtelijke uitgangspunten en een 'basisbeschermingsniveau' voor het buitendijks gebied, adequate invloed kan uitoefenen op lokale initiatieven strekkende tot bebouwing of inrichting van die buitendijkse gebieden.

## **Ad 6.**

### **Concretisering**

Bij de verdere uitwerking in dit memorandum wordt een aantal werkhypothesen gekozen.

- a. De eerste werkhypothese is dat tot uitgangspunt wordt genomen dat terzake verantwoordelijkheid voor en normstelling van buitendijkse ontwikkelingen voor het Rijk geen primaire rol wordt gezien. Ten overvloede wordt gewezen op de kanttekeningen die daar hiervoor reeds bij geplaatst zijn.
- b. De tweede werkhypothese is dat een dergelijke rol wel weggelegd wordt gezien voor de provincie, nu immers de feitelijke planvorming en uitvoering van dergelijke buitendijkse ontwikkeling plaatsvindt op het gemeentelijk planologisch niveau (bestemmingsplan of projectbesluit).
- c. De derde werkhypothese is dat de provincie tot uitgangspunt neemt de primaire verantwoordelijkheid en autonomie van de lokale overheid als het gaat om de planologie op eigen grondgebied, gepaard aan het streven om deze primaire verantwoordelijkheid en autonomie zo min mogelijk aan te tasten ("bottom-up").
- d. De vierde werkhypothese is dat de provincie haar deel van de verantwoordelijkheid ('regionaal belang') neerlegt in planologische instrumenten, nu neerlegging in (alleen) de instrumenten uit de Waterwet onvoldoende planologische sturingsmogelijkheden biedt.
- e. De laatste werkhypothese is dat de provincie, zowel als de gemeenten en waterschappen (civielrechtelijke) aansprakelijkheden zoveel als mogelijk wenst te vermijden.

Met inachtneming van deze werkhypothesen kunnen de volgende modellen worden onderscheiden.

#### A. Model “Structuurvisie”

De provincie benoemt het op verantwoorde en veilige wijze bouwen in buitendijkse gebieden als een (algemeen) regionaal belang. Deze beleidsuitspraken bevatten geen normstellingen. Van direct doorwerkende (juridisch bindende) regels voor gemeenten is geen sprake. Het wordt aan de gemeenten overgelaten om in hun eigen planologisch beleid invulling te geven aan de provinciale structuurvisie. Indien de provincie constateert dat een gemeente blijkens een in procedure gebracht bestemmingsplan of projectbesluit (kennelijk) het provinciale belang van verantwoord en veilig bouwen in buitendijkse gebieden niet in het bestemmingsplan / projectbesluit verankert, zal de provincie vanuit haar provinciaal belang een pro-actieve aanwijzing kunnen geven, dan wel een inpassingsplan kunnen vaststellen. De provincie reageert tijdig vanuit een in de structuurvisie benoemd ‘regionaal belang’.

#### B. Model “Verordening”

De provincie legt niet alleen in een structuurvisie in algemene termen het waterveiligheidsbeleid neer, maar legt daarnaast in een verordening / algemene regels zo nauwkeurig mogelijk neer aan welke eisen een gemeentelijk bestemmingsplan / projectbesluit terzake het bouwen in buitendijkse gebieden moet voldoen. De gemeenten die het aangaat zullen hun bestemmingsplannen binnen een bepaalde termijn in overeenstemming moeten brengen met de inhoud van de verordening. De verordening kan een zeer uiteenlopende inhoud hebben. De verordening kan zowel een strikte normstelling inhouden, als ook een inhoud die op onderdelen meer neigt naar een leidraad. Dit model is aldus meer ‘actief’ van aard.

#### C. Model “Verordening/Bestuurlijke afspraken”

Naast de toepassing van de verordening als onder B omschreven, maakt de provincie actief gebruik van de mogelijkheid om de inhoud van de verordening zoveel mogelijk te verankeren in met de lokale overheden te sluiten ‘bestuurlijke afspraken’, waarin de doelstelling, taken en rollen van de betrokken overheden helder zijn benoemd. Dergelijke bestuurlijke afspraken kunnen voor categorieën van gevallen, of concrete projecten, worden gemaakt.

Uit de beschrijving van deze modellen – alsook uit de voorbeelden genoemd in de hiervoor geciteerde parlementaire geschiedenis – blijkt dat aan het model ‘structuurvisie’ belangrijke bezwaren kleven. Toepassing van dit model bewerkstelligt immers dat de provincie in algemene termen – en louter zelfbindend – haar beleid terzake bouwen buitendijks in een structuurvisie neerlegt, maar wel de mogelijkheid open wil houden middels aanwijzingen of provinciale inpassingsplannen reactief in te grijpen indien een gemeentelijk bestemmingsplan of projectbesluit zich niet verdraagt met de inhoud van de provinciale structuurvisie. Een dergelijke werkwijze schept rechtsonzekerheid voor alle actoren, in zoverre op voorhand onduidelijk is welke vrijheden de lokale overheden behouden en – omgekeerd – bij welke initiatieven de provincie zal oordelen dat strijdigheid ontstaat met de structuurvisie.

Toepassing van het model ‘verordening’ kent dat bezwaar niet. Bij dit model heeft de provincie de keuze strikt normerend op te treden, dan wel een meer algemeen geformuleerd ruimtelijk en veiligheidsbeleid terzake bouwen buitendijks vast te stellen.

Het derde model (‘verordening met zo mogelijk bestuurlijke afspraken’) doet nog duidelijker uitkomen dat de doelstelling is om op basis van ‘bottom-up’ opgebrachte projecten maatwerkoplossingen te bieden voor buitendijkse projecten, waarbij excessen (onverantwoorde situaties) effectief kunnen worden tegengegaan.

## **Ad 7.**

### **Advies**

Geadviseerd wordt om te kiezen voor de combinatie van twee (nader uit te werken) sporen: bovenlokaal en lokaal.

#### *Bovenlokaal spoor*

Het eerste (bovenlokale) spoor bestaat uit het in de provinciale structuurvisie (voor zover het betreft de puur ruimtelijk beleidsaspecten) én in een provinciale verordening (met algemene regels over de inhoud van bestemmingsplannen of projectbesluiten) neerleggen van een (harde, in de zin van: toetsbare) normering voor buitendijks bouwen. Ofschoon de aard van de mogelijke normering buiten de scope van de in dit memorandum neergelegde juridisch-bestuurlijke beoordeling valt, lijkt gedacht te kunnen worden aan een normering op potentiële gevolgschade, gekoppeld aan ruimtelijke functies. Zo mogelijk wordt per categorie van gevallen, of per concreet project, een vertaling gemaakt van deze algemene regels, in bestuurlijke afspraken.

#### *Lokaal spoor*

In het lokale spoor is het aan de lokale initiatiefnemers om aan de hand van de concreet beoogde functie, de locatie en fysieke (bijv. ophoging) en/of flankerende (bijv. evacuatiewegen) maatregelen – maatregelen die ervoor zorgen dat voor de betreffende functie op de betreffende locatie tòch het vereiste normniveau wordt gerealiseerd – door middel van deskundige rapportages en onderzoeken aan te tonen dat aan de provinciale normering wordt voldaan. Dit lokale spoor garandeert de ruimte en flexibiliteit voor de lokale initiatiefnemers. De provincie blokkeert niet op voorhand lokale initiatieven doch geeft daaraan, vanuit haar regionaal belang bij het voorkomen van excessieve gevolgschades, wel sturing. Afhankelijk van de locatie, de functie en de daaraan gekoppelde normering, zullen buitendijkse ontwikkelingen meer of minder reëel en meer of minder kostbaar zijn. Die keuzen – en de bewijslast terzake het voldoen aan de normering – berusten in dit spoor aldus bij de lokale initiatiefnemers.

De verankering van de werking van het bovenlokale spoor in het provinciaal beleid bewerkstelligt dat de provincie in staat wordt gesteld effectief te handhaven. De werking van het lokale spoor verzekert maximale flexibiliteit (voor eigen rekening en risico) ten aanzien van lokale initiatieven.

Indien het voor de betreffende functie geldende normeringsniveau – blijkens deskundige rapportages – wordt gehaald, eventueel met (kostbare) door overheid of marktpartijen gefinancierde maatregelen, bestaat voor de provincie geen aanleiding tot ingrijpen in planologische procedures.

## **Ad 8.**

### **Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid**

Verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van beleid terzake bouwen in buitendijkse gebieden – en de handhaving daarvan – impliceert nog geen aansprakelijkheid voor eventuele schadelijke gevolgen indien in weerwil van de verantwoordelijkheid de wateroverlast zich toch voordoeft.

Hiervoor is aangetoond dat bij het vraagstuk van buitendijks bouwen, sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid ligt in de eerste plaats bij de lokale overheid, nu deze de lokale initiatieven in haar planologische beleid wil faciliteren. Daarnaast echter ligt er een verantwoordelijkheid bij de provincie, in zoverre de provincie een regionaal belang onderkent voor het stroomlijnen van het lokale beleid terzake in deelgebieden, deels door middel van leidraden, doch ook teneinde excessen effectief tegen te gaan door een meer strikte – en daarmee toetsbare en handhaafbare – normering. De verantwoordelijkheden van de waterbeheerders (via de watertoets) en van het Rijk (vanuit de algemene maatschappelijke zorgplicht in het algemeen, en de instandhouding van hoofdinfrastructuur in het bijzonder) worden hier buiten beschouwing gelaten.

Voor het vraagstuk van de aansprakelijkheid wordt tot uitgangspunt genomen dat het antwoord op de vraag of de provincie gehouden is (bindende) veiligheidsnormen voor buitendijkse gebieden vast te stellen mede afhankelijk is van het antwoord op de vraag of de provincie een voldoende adequaat ruimtelijk en veiligheidsbeleid kan vaststellen zonder het hanteren van bepaalde bindende basisbeschermingsniveaus. Is dat het geval, dan is verdedigbaar dat de provincie niet onrechtmatig handelt als zij geen (bindend) basisbeschermingsniveau voor buitendijkse gebieden vaststelt. Eventuele aansprakelijkheden voor effectuering van overstromingsrisico's worden in alle geval beheerst door de vraag of de provincie aan haar zorgplicht heeft voldaan. Verdedigbaar is dat de provincie aan haar zorgplicht heeft voldaan indien zij adequate 'normering' (waaronder dus niet alleen strikte normen maar ook meer algemeen geformuleerde leidraden kunnen worden verstaan) heeft toegepast, en via het (handhavings)beleid van de provincie wordt bewerkstelligd dat daadwerkelijk met de provinciale veiligheidsnormen rekening wordt gehouden, en dat de bouwplannen conform worden gerealiseerd. Daartoe kan de provincie het instrumentarium van de Wro inzetten. De toetsbaarheid en handhaafbaarheid van lokale initiatieven door de provincie – en daarmee de rechtszekerheid – is evenwel uit de aard der zaak groter naarmate de normering strikter – meer gedetailleerd – is.

Het vaststellen – in het bovenlokale spoor – van een norm voor gevolgschaden per functie, impliceert het aanvaarden van een bepaald ‘maatschappelijk risico’ per functie. Het risico dat de eigenaar of gebruiker van een object buitendijks kan worden geconfronteerd met schadeveroorzakende wateroverlast dient voorop te worden gesteld, en aan alle betrokkenen duidelijk te worden gemaakt. Tot het door provincie en lokale overheden te voeren beleid behoort aldus ook nadrukkelijk een zorgvuldige informatieverstrekking. Dit is eveneens van belang gelet op het beperken van aansprakelijkheidsrisico’s.

De normstelling zelf – welke mate van (gevolg)schade wordt in buitendijks gebied aanvaardbaar geacht – is een bestuurlijke keuze. Gekoppeld aan de hiervoor genoemde informatieverstrekking ten aanzien van het geaccepteerde ‘maatschappelijk risico’ per functie, schuilt hierin geen aanwijsbaar aansprakelijkheidsrisico voor de provincie.

Bij de toetsing van lokale initiatieven aan de normstelling mag worden verwacht dat de provincie de toetsing zorgvuldig uitvoert, terwijl de lokale overheid zich bij het faciliteren van initiatieven buitendijks van het provinciaal beleid (structuurvisie) en de provinciale normering (verordening) bewust moeten zijn. Beide overheden zullen terzake, om aansprakelijkheden te voorkomen, zorgvuldig moeten handelen. Indien zich het geval voordoet dat een lokaal initiatief door de provincie is geaccepteerd op basis van het door de gemeente aangedragen bewijs (deskundigenrapporten) dat wordt voldaan aan de provinciale normering, terwijl bij een calamiteit blijkt dat ter plaatse en voor de betreffende functie de normering niet werd gehaald, zal zowel worden gekeken naar de provinciale normstelling, naar de aanlevering van het bewijs door de gemeente, als naar de wijze van toetsing door de provincie. Indien wordt aangenomen dat de normstelling op zorgvuldige wijze – en in beleidsvrijheid – is tot stand gekomen, dat de gemeente het voldoen door het beoogde buitendijkse project aan de provinciale normstelling zorgvuldig heeft onderzocht, en dat de provincie op basis van de door de gemeente aangeleverde deskundige rapportages in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat het project niet in strijd was met de normstelling, kan niet worden gezegd dat door een of meer overheden in strijd met de op hun rustende zorgplicht is gehandeld. Voor dat geval zal het maatschappelijk risico, zoals dat aan de eigenaren en gebruikers buitendijks is bekend gemaakt, naar verwachting verhinderen dat een of meer overheden voor de opgetreden (hogere) gevolgschade aansprakelijk gesteld kunnen worden.

## **Ad 9.**

### **Uitwerking naar structuurvisie en verordening**

Het vorenstaande tezamen genomen kan – globaal – de volgende checklist worden gemaakt die bij het opstellen van de provinciale beleidsstukken kan worden gehanteerd.

## *Structuurvisie Provincie Zuid-Holland*

- de provincie beoogt in ruimtelijk/planologische zin het bouwen in buitendijks gebied niet onmogelijk maken;
- bouwen buitendijks brengt evenwel risico's met zich in de vorm van kans op wateroverlast en (gevolg)schade;
- de ligging van de potentiële buitendijkse ontwikkelingslocaties en de aard van de mogelijke gevolgschade, in de vorm van bijvoorbeeld (tijdelijke) maatschappelijke en economische ontwrichting en milieuschade, brengen met zich dat de provincie het een 'provinciaal belang' acht om op bovenlokaal niveau de lokale initiatieven voor buitendijkse ontwikkelingen toetsbaar en handhaafbaar te maken aan op provinciaal niveau vast te stellen minimaal aanvaardbare beschermingsniveaus per gebruiksfunctie;
- de provincie beoogt daarmee niet te bewerkstelligen dat in nieuw ontwikkelde buitendijkse gebieden nimmer schade optreedt; het maatschappelijk risico van het optreden van schade door wateroverlast dient iedere toekomstige eigenaar/gebruiker van functies in dit gebied te aanvaarden;
- de normstelling zal plaatsvinden via een door provinciale staten vast te stellen verordening.

## *Verordening Buitendijks Bouwen*

- de Verordening Buitendijks Bouwen bevat algemene regels ter uitvoering van het provinciaal beleid inzake buitendijks bouwen zoals dat – onder meer – is neergelegd in de Structuurvisie;
- de Verordening behelst een kaart van het Benedenrivierengebied waar de Verordening geldt;
- in de Verordening wordt per mogelijke functie de norm vermeld – in de zin van optredende (gevolg)schade – waaraan een beoogde ontwikkeling, al dan niet na het treffen van maatregelen, dient te voldoen, een en ander ter beoordeling van de provincie door de initiatiefnemer tot de beoogde planologische wijziging genoegzaam te staven aan de hand van deskundige rapportages;
- de provincie toetst (voorgenomen) planologische besluitvorming (Rijksinpassingsplan, (herzien) bestemmingsplan, projectbesluit etc.) aan de Verordening en maakt desnodig gebruik van alle instrumenten die haar in de nieuwe Wro ter beschikking staan teneinde in het kader van het provinciaal belang de doorwerking (handhaving) van de Structuurvisie en Verordening te verzekeren;
- via de Verordening worden Gedeputeerde Staten gemachtigd om voor de meest voorkomende functies een Handreiking vast te stellen waarin de normering terzake de bedoelde functies wordt uitgewerkt in concrete aanwijzingen voor de ontwikkeling en inrichting van buitendijkse gebieden; denk hierbij aan flankerende maatregelen die (kunnen) dienen ter voldoening aan de normering (innovatief bouwen, evacuatie, vluchtwegen, schadebeperkende maatregelen, nutsvoorzieningen), eisen die worden

gesteld aan de deskundige rapportages die de beoogde ontwikkeling in buitendijks gebied moeten ondersteunen, alsook de noodzakelijke communicatie aan derden / (toekomstige) eigenaren of gebruikers van buitendijks gelegen gronden.