

Gemeente Rotterdam
T.a.v. de directeur stadsbeheer openbare werken de heer G.J.D. Wigmans
Postbus 1024
3000 BA Rotterdam

Contactpersoon
ir. D.P. de Bake

Datum
29 juni 2015

Ons kenmerk
ENW-15-09

Onderwerp
Adviesvraag uitgiftepeilenbeleid Rotterdam

Telefoonnummer
06 30 38 91 43

Bijlage(n)

Uw kenmerk
AS15/11025-15/0036096

Afschrift aan
DGRW

Geachte heer Wigmans,

U heeft op 1 mei jongstleden een adviesvraag ingediend (AS15/11025-15/0036096) over het herijken van beleid ten aanzien van uitgiftepeilen die uw gemeente hanteert voor bouwontwikkelingen in buitendijkse gebieden. Rotterdam wil op verantwoorde wijze afwegingen maken ten aanzien van bouwen in buitendijks gebied. Het ENW ondersteunt dit streven en onderschrijft de noodzaak voor helder en transparant beleid dat zowel aan bewoners en bedrijven als aan initiatiefnemers van bouwactiviteiten duidelijkheid verschaft over wat wel en niet is toegestaan.

Uw medewerker de heer Van Barneveld heeft enkele maanden geleden contact gelegd met de coördinator van het ENW, de heer De Bake. De adviesvraag is op 13 maart, nog voordat deze op 1 mei formeel werd ingediend, besproken in de vergadering van de ENW-werkgroep Veiligheid. De heer Van Barneveld heeft in deze vergadering een toelichting gegeven op de adviesvraag. Na de bespreking is door de werkgroep Veiligheid een werkgroepadvies opgesteld, dat vervolgens in de ENW-Kerngroepvergadering van 15 april is besproken en in die van 17 juni afrondend is behandeld. Resultaat is voorliggend ENW-advies.

Toelichting adviesvraag

Uw gemeente is bij ruimtelijke ontwikkelingen (bij nieuwbouw en herstructurering) in buitendijks gebied verantwoordelijk voor de afweging van overstromingsrisico's. Via het zogeheten

'uitgiftepeilenbeleid' kan de gemeente deze risico's beheersen door eisen te stellen aan de aanleghoogte.

In het verleden gaf Rijkswaterstaat in de regio Rijnmond informeel advies over de aanleghoogten op basis van het maatgevend hoogwater. Dit leidde - naar het oordeel van de gemeente - tot overmatige risicobeperking, grotere investeringen en grote verscheidenheid aan uitgiftepeilen. Op het moment dat de Provincie Zuid-Holland beleid vaststelde voor buitendijks bouwen is Rijkswaterstaat gestopt met het geven van advies. Het provinciebeleid verplicht buitendijkse bouwontwikkelingen tot een afweging op basis van slachtofferrisico's en maatschappelijke ontwrichting. Dit heeft geleid tot eisen met betrekking tot de maaiveldhoogte die ongeveer 0,6 meter lager liggen dan de door Rijkswaterstaat geadviseerde waarden. Om in de buitendijkse gebieden ook rekening te houden met maatschappelijke factoren zoals economische en milieuschade heeft uw gemeente nieuwe uitgiftepeilen afgeleid.

Bij de gemeentelijke uitgiftepeilen die tussen de peilen van de provincie en Rijkswaterstaat in liggen, wordt onderscheid gemaakt tussen een basis en basis⁺-peil. Het basispeil geldt voor woningen, kantoren en openbare ruimte. Het strengere basis⁺-peil voor vitale en kwetsbare functies zoals nutsvoorzieningen en risicovolle bedrijven.

Door de aanwezigheid van stormvloedkeringen in het riviersysteem (Maeslant- en Hartelkering) is het tevens noodzakelijk om onderscheid te maken tussen peilen buiten en binnen de stormvloedkeringen: buiten de kering wordt een peil van +5,10 en +5,50m NAP voorgesteld voor het basis, respectievelijk het basis⁺-niveau. Binnen de kering van respectievelijk +3,60 en +3,90m NAP.

Het uitgiftepeil is in beginsel verplicht voor alle nieuwe ontwikkelingen in het buitendijks gebied. Nadrukkelijk wordt echter de mogelijkheid geboden om 'onderbouwd' af te wijken, mits onroerende zaken 'waterdicht' worden gemaakt en daarmee aan de slachtofferrisicocriteria van het provinciaal beleid¹ wordt voldaan.

U heeft het ENW in uw adviesvraag de volgende twee vragen gesteld:

1. Wat vindt het ENW van het nieuwe beleid t.a.v. uitgiftepeilen voor de buitendijkse gebieden?
2. Zijn opstuwing, golfwerking en seiches factoren waarmee rekening moet worden gehouden?

Beantwoording vraag 1.

In de nota "Herijking beleid uitgiftepeil in buitendijks gebied" van februari 2015 wordt het gemeentelijk beleid ten aanzien van uitgiftepeilen voor *nieuwe* en *te herstructureren* gebieden, gebaseerd op een risicoafweging, nader geduid.

¹ In het beleid van de provincie Zuid-Holland voor buitendijkse gebieden wordt t.a.v. slachtofferrisico een eis gesteld van LIR 10⁵/jaar; voor maatschappelijke ontwrichting is een criterium opgenomen voor de duur van de wateroverlast en het aantal getroffen personen ('getroffenendagen').



Onderbouwing uitgiftepeilen en 'acceptabele overstromingskansen'

Het ENW heeft geen inhoudelijke onderbouwing gezien van de genoemde uitgiftepeilen en bijbehorende overstromingskansen (1/1000 en 1/4000 per jaar). Deze inhoudelijke onderbouwing moet in de visie van het ENW onder andere gebaseerd zijn op een economische analyse (MKBA) en een slachtofferanalyse (risico-gestuurd beslissen). Op basis van deze informatie kan een bestuurlijke keuze worden gemaakt.

Ter vergelijking: voor overlast door regenval etc. worden door het Interprovinciaal Overleg (IPO) voor vergelijkbare overstromingsdiepten waarden in de orde van 1/100 per jaar gebruikt. Dezelfde waarde wordt in het Deltaprogramma ook toelaatbaar geacht bij een overstroming aan de zuidzijde van de Hoekse Waard met grotere overstromingsdiepten dan in het Rotterdamse buitendijkse gebied. Het ENW wil echter niet treden in de uiteindelijke bestuurlijke afweging, maar ziet graag dat de overstromingsrisicobenadering ook voor buitendijkse gebieden wordt toegepast.

De uitgangspunten die worden genoemd als basis voor de bepaling en vaststelling van de uitgiftepeilen zijn volgens het ENW op zichzelf valide. Zo is het verstandig om het slachtofferrisico mee te wegen. Het ENW adviseert wel om uit te gaan van het KNMI-scenario W of W+ in plaats van het voorgestelde G+ scenario, met zichtjaar 2100. Het ENW is verder voorstander van uniform, doelmatig en eenvoudig toepasbaar beleid. De gebruiker weet zo waar hij aan toe is.

De wijze waarop deze uitgangspunten concreet leiden tot de genoemde overstromingskansen en uitgiftepeilen blijkt echter niet uit de nota. Zo wordt er gesproken over reductie van economische schade, ontwrichting/overlast, en milieuschade, maar blijkt niet hoe deze aspecten zich vertalen in de voorgestelde getallen. Het lokaal individueel risico (LIR, 10^{-5}) is, volgens de provinciale methode, vertaald naar concrete minimale uitgiftepeilen. Opgemerkt wordt dat de daarvoor benodigde slachtofferfuncties uit de schade- en slachtoffermodule (HIS-SSM) zijn gebruikt die niet zijn geïjkt voor gebruik in buitendijkse gebieden met zeer beperkte overstromingsdiepten (en stijgsnelheden) en dus tot onbetrouwbare uitkomsten kunnen leiden.

In de bijlagen zijn schadegetallen opgenomen voor het hele Rotterdamse buitendijkse gebied, gegeven een aantal terugkeertijden. Wanneer echter een nieuw initiatief, zoals een woonwijk of een industrieel complex wordt gepland, zou het risico dat dat specifieke initiatief loopt bepalend moeten zijn voor de minimale aanleghoogte, of voor het nemen van andere maatregelen. De kosten voor het nemen van risico-reducerende maatregelen (bijvoorbeeld ophogen) en de baten (minder schade, milieuhinder etc.) die deze maatregelen opleveren zouden idealiter tegen elkaar moeten worden afgewogen in een MKBA. Het ENW begrijpt echter dat dit maatwerk meer werk met zich meebrengt, zowel voor de initiatiefnemer als voor de gemeente (beoordeling). De keuze voor twee, mogelijk wat conservatief bepaalde uitgiftepeilen (basis en basis⁺) voor het hele buitendijkse gebied, is wat het ENW betreft dan ook begrijpelijk. Hanteren van het basis en basis⁺-peil is een verstandige vereenvoudiging ten opzicht van de voormalige RWS-adviezen die waren gebaseerd op het maatgevend hoogwater. Voorwaarde is wel dat de maatgevende peilen in het gebied niet te sterk fluctueren.

Het ENW ondersteunt dus de mogelijkheid die een initiatiefnemer van de gemeente krijgt om af te wijken van het uitgiftepeil, door aan te tonen dat op een andere wijze het risico voldoende wordt beperkt. Het ENW vraagt zich wel af hoe de vele in de nota geboden mogelijkheden voor afwijking of bijstelling van het standaard-uitgiftepeil handhaafbaar of te beoordelen zijn.

Geadviseerd wordt om aan de hand van enkele praktijkvoorbeelden (bijvoorbeeld woonwijk, terminal) na te gaan of bij de voorgestelde uitgiftepeilen de kosten en baten in balans zijn.

Milieuwetgeving risicovolle bedrijven

Voor risicovolle bedrijven is de milieuvergunning het aangewezen instrument om voorwaarden te stellen. In het externe veiligheidsbeleid worden eisen gesteld om mensen te beschermen en de milieurisico's te beperken. Het ENW beveelt aan om in de risicoanalyses die worden uitgevoerd in de externe veiligheid ook de bijdrage van overstromingen aan het risico mee te nemen.

Beantwoording vraag 2.

Seiches worden veroorzaakt door temperatuurverschillen tussen het Noordzeewater en de bovenlucht, waardoor over de Noordzee migrerende convectiecellen en drukverschillen ontstaan. Deze forceren een lange golf die bij westelijke winden naar de kust loopt en via de mondingen de havens binnendringt. Daar kan resonantie optreden, leidend tot een aanmerkelijke amplitudevergroting. In het Calandkanaal zijn bij de Rozenburgse sluis bijvoorbeeld door seiches veroorzaakte waterstandsverhogingen tot 80 cm waargenomen. Het gaat om een relatief kortdurend verschijnsel dat met name optreedt bij genoemde temperatuurverschillen in combinatie met een sterke, naar de kust gerichte wind.

Seiches worden in de nota alleen in een voetnoot genoemd, de invloed van seiches op de uitgiftepeilen is verder niet uitgewerkt. Voor het deel buiten de stormvloedkeringen zullen deze wel meegenomen moeten worden. Daarbij kan er voor gekozen worden om een vaste waarde voor het hele gebied te nemen (eenduidig en eenvoudig, maar wellicht onnodig duur) of een locatieafhankelijke waarde te nemen. Dat laatste is goedkoper, maar de uitgiftehoogte moet dan van plaats tot plaats variëren, wat niet in lijn is met de wens voor uniforme peilen. In het gebied achter de kering speelt dit seicheprobleem niet. Het ENW is van mening dat er in de nota nadrukkelijk melding gemaakt moeten worden van seiches, en een keuze gemaakt moeten worden voor één van de twee opties.

Tenslotte een aandachtspunt ten aanzien van windgolven. In de nota wordt opgemerkt dat een 'overstroming' ook kan ontstaan door golfwerking en opstuwing en dat dit is verdisconteerd. Opstuwing (scheefstand als gevolg van wind) zit in de hydraulische berekeningen, water dat over het buitendijks gebied stroomt als gevolg van golfwerking niet. Het is verstandig om hier rekening mee te houden bij het kiezen en onderhouden van evacuatieroutes.



Conclusie

Het ENW is voorstander van het toepassen van de overstromingsrisicobenadering voor het bepalen van minimaal benodigde risico-reducerende maatregelen in buitendijkse gebieden. Het ENW constateert echter dat de door uw gemeente voorgestelde uitgiftepeilen en bijbehorende overstromingskansen niet in de documenten die aan het ENW zijn voorgelegd zijn onderbouwd. De consequenties van de keuze zijn voor het ENW onvoldoende in beeld gebracht. Met name de wijze waarop schades zijn doorvertaald in de uitgiftepeilen blijft onduidelijk. Het uitwerken van enkele voorbeelden (aankosten versus risicoreductie) kan wellicht voor aanvullende onderbouwing zorgen.

Seiches zijn een factor waarmee rekening moet worden gehouden. Daarbij moet een keuze worden gemaakt tussen een vaste waarde voor het hele gebied of een locatieafhankelijke waarde.

Ik vertrouw erop u zo voldoende te hebben geadviseerd en wil vast aankondigen dat u na enige tijd gevraagd zal worden hoe dit advies is ontvangen en in hoeverre het u van nut is geweest.

Hoogachtend,

Ir. G. Verwolf

Voorzitter van het Expertise Netwerk Waterveiligheid