Raadsvergadering van 18 juni 2024

Onderwerp: Integrale waterveiligheidstrategie Schiermonnikoog, 21 mei 2024

Aan de Gemeenteraad

In het Deltaprogramma (2021) is opgenomen dat voor ieder Waddeneiland een integrale waterveiligheidsstrategie (IWVS) wordt opgesteld, op basis van meerlaagsveiligheid (1. Preventie, 2. Ruimtelijke Ordening, 3. Crisisbeheersing). Bij het opstellen van de integrale waterveiligheidsstrategie is ervan uitgegaan dat laag 1 op orde is en blijft.

Omdat er landelijk nog weinig ervaring was opgedaan hoe een dergelijke strategie zou moeten worden opgesteld is eerst (in 2022-2023) een pilot uitgevoerd voor het buitendijkse gebied van Vlieland en het binnendijkse gebied van Ameland. Na het succesvol afronden van de pilot hebben de afzonderlijke eilandcolleges ingestemd met een vervolg om te komen tot een (meerlaags) integrale waterveiligheidsstrategie (IWVS) per eiland. De vervolgstudie is, net als de pilot, uitgevoerd door HKV, adviesbureau op het gebied van water en veiligheid. Over de pilot en het vervolgtraject zijn de gemeenteraden geïnformeerd tijdens een gezamenlijke digitale raadsbijeenkomst op 13 juli 2023.

De vervolgstudie is nu afgerond. Er is een eindrapportage opgeleverd in 5 afzonderlijke eilandrapporten. In elk rapport is een uitgebreide managementsamenvatting opgenomen. Naar deze managementsamenvatting wordt kortheidshalve verwezen.

Beoogd resultaat

Handvaten verkrijgen om Schiermonnikoog in de toekomt meer klimaatrobuust in te richten. Resultaten van deze studie zullen worden gebruikt voor de omgevingsvisies en omgevingsplannen. Daarnaast biedt de studie handvaten voor het opstellen van handelingsperspectieven bij overstroming voor de gemeente en veiligheidsregio's.

Een keuze maken voor de toekomst

De gemeenteraad wordt gevraagd de 'integrale waterveiligheidstrategie Waddeneilanden Schiermonnikoog' vast te stellen. Daarnaast wordt de raad gevraagd een ambitieniveau te kiezen. Voor het in de toekomst omgaan met het (rest)risico van overstroming en de stijgende zeespiegel is het van belang om te bepalen welk ambitieniveau wordt nagestreefd.

Het rapport met op te volgen aanbevelingen en het bepaalde ambitieniveau vormen gezamenlijk de integrale waterveiligheidsstrategie. Aanvullend daarop zal de veiligheidsregio een handelingsperspectief bij overstroming opstellen.

Conclusies

De rapportage leidt tot de volgende conclusies:

- Op het eiland zijn er voldoende mogelijkheden voor inwoners en toeristen om tijdens en na een overstroming op het eiland te schuilen.
- Voor vitale en kwetsbare objecten kunnen voorzieningen worden getroffen om de kwetsbaarheid te verkleinen zodat sneller herstel kan plaatsvinden.
- De impact van zeespiegelstijging verschilt voor het binnendijks en buitendijks gebied. Binnendijks zorgen de waterkeringen voor een ondergrens in de kans van voorkomen van overstromingen. Voor het buitendijks gebied betekent zeespiegelstijging dat overstromingen

vaker zullen voorkomen, tenzij het gebied meegroeit met de zeespiegel of dat waterkerende elementen ook worden versterkt.
- Er is ruimte nodig om waterkeringen en buitendijks gebied op orde te houden. Deze ruimtevraag neemt toe naar mate de zeespiegel stijgt.

Aanbevelingen en aandachtspunten
Voor de gemeenten zijn er na afronding van deze studie nog verschillende vervolgstappen te zetten. In de rapportage worden deze geadresseerd als aanbevelingen en aandachtspunten:

De belangrijkste aanbevelingen betreffen, kort samengevat:

1. Communiceer met bewoners en toeristen over de mogelijkheden om te overleven, op basis van een door de veiligheidsregio's vastgestelde strategie.
2. Stel het ambitieniveau vast en veranker dat in het omgevingsplan.
    a. Stel kaders en richtlijnen op voor o.a. ontwerphoogten en zorg voor bereikbare routes.
    b. Ga in overleg met beheerders van vitale objecten over mogelijke maatregelen
3. Bepaal aan de hand van de opgedane inzichten of er objecten zijn die acute aandacht vragen.
4. Stel de typering van vitale objecten eenduidig vast in de omgevingsplannen, en onderhoud deze gegevens in samenspraak met veiligheidsregio en waterbeheerder(s).
5. Actualiseer reserveringszones rond primaire keringen en waterkerende elementen in het buitendijks gebied, alsmede ruimte voor het meegroeien van duinen.
6. Bepaal eisen en verantwoordelijkheden voor (onderhoud) van beschermingswerken in buitendijks gebied.

Verder wordten in de rapportage aandacht gevraagd voor:
- De beschikbaarheid en kwaliteit van de overstromingsscenario's, met name buitendijks. De verwachting is dat Rijkswaterstaat vanaf 2024 deze informatie actualiseert in het kader van de Europese Hoogwaterrichtlijn. HKV beveelt aan met de nieuwe scenario's de aandachtpunten nog eens in meer detail te bekijken.
- Bij het opstellen en controleren van de database is gebleken dat de definitie van vitale en kwetsbare objecten niet altijd even eenduidig is. Aanbevolen wordt om een eenduidige lijst op te stellen die ook wordt beheerd en wordt ontsloten zodat die zowel voor ruimtelijk beleid als voor crisisbeheersing kan worden gebruikt.

Ambitieniveaus
In de studie zijn drie ambitieniveaus beschouwd, waarbij voor elk ambitieniveau zichtbaar is gemaakt voor welke kwetsbare/vitale objecten bij die ambitie mogelijk maatregelen nodig zijn.

In hoofdlijnen houden de ambities in:
• Ambitie 1: Schuilen en overleven:
Bewoners en toeristen kunnen op een droge schuilplaats worden ondergebracht. Levensmiddelen, hulpverleningsmiddelen zijn veiliggesteld en er worden beschermingsmaatregelen genomen om de continuïteit van crisiscentra en de aansluitpunten van de energievoorzieningen te waarborgen of snel te herstellen.
• Ambitie 2: Schuilen, overleven en basis voor herstel vitale infrastructuur:
Hoofdinfrastructuur van nutsvoorzieningen (drinkwater, waterhuishouding met stuwen en (riool)gemalen, gas, elektra en ICT) blijft functioneren. Aanlegplaatsen voor schepen zijn beschikbaar voor hulp van het vasteland inclusief ontsluiting via doorgaande wegen over het eiland. Materiaal en materieel voor herstelwerkzaamheden en noodvoorzieningen worden voorafgaand aan de overstroming veiliggesteld (aannemers, gemeentewerf etc.).
• Ambitie 3: Schuilen, overleven en basis voor herstel vitale infrastructuur ++:
Alle functies moeten gecontinueerd worden. Scholen en zorg, winkels etc. moeten kunnen doorgaan.

Ruimtevraag meegroeien duinen en voorlanden
De ambitieniveaus hebben invloed op hoe de ruimte wordt ingericht. Daarnaast geldt een ruimtevraag voor het (natuurlijk) meegroeien van duinen en voorlanden. Er zullen versterkingen nodig zijn bij zowel harde als zachte waterkeringen. Hierin worden drie varianten onderscheiden:
-variant 1: meegroeien zoals het nu gaat
-variant 2: stimuleren meegroeien duinen en voorlanden
-variant 3: extra stimuleren meegroeien duinen en voorlanden

De waterschappen en Rijkswaterstaat zijn verantwoordelijk voor de primaire keringen. De gemeente zal m.b.t. het meegroeien een rol spelen bij de communicatie en eventuele aanpassing van het bestemmingsplan (of omgevingsplan). Dit zal een samenwerking zijn tussen waterschap/Rijkswaterstaat en gemeente en andere beheerders.

Argumenten

Voorgesteld wordt om:
1. De integrale waterveiligheidstrategie vast te stellen
2 .Te kiezen voor ambitieniveau 2
3. De aanbevelingen op te volgen

1.1 De integrale waterveiligheidstrategie is een afspraak uit het Deltaprogramma Wadden
In het Deltaprogramma (2021), is afgesproken dat voor ieder Waddeneiland een integrale waterveiligheidstrategie wordt opgesteld. Met het afronden van deze rapportage wordt aan die afspraak voldaan. De uiteindelijke implementatie geschiedt met de opvolging van de aanbevelingen en het vaststellen van een handelingsperspectief door de Veiligheidsregio.

1.2 De gemeente is (mede) verantwoordelijk voor laag 2 (ruimtelijke ordening) binnen meerlaagsveiligheid
Binnen het Nationaal Waterplan (2009) is het begrip meerlaagsveiligheid geïntroduceerd met daarbij behorende verantwoordlijkheden:
Laag 1: preventie (bijvoorbeeld primaire keringen)
Verantwoordelijk: Rijk, Rijkswaterstaat, provincies en waterschappen.
Laag 2: ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld ophogen infrastructuur, aanpassing riolering)
Verantwoordelijk: Rijk, provincie en gemeenten. De integrale waterveiligheidsstrategie heeft gevolgen voor de toekomstige inrichting van Laag 2. Gemeenten moeten zorgen voor een klimaatrobuuste[1] inrichting van hun gebied.
Laag 3: crisisbeheersing (bijvoorbeeld evacuatieplannen)
Verantwoordelijk: Rijk, provincie, veiligheidsregio's en gemeenten.

Op basis van het eindadvies van de Beleidstafel wateroverlast en hoogwater zijn er eind 2022 twee lagen toegevoegd, zoals ook genoemd in de Kamerbrief Water en Bodem sturend:
Laag 0: Integraal onderdeel Waterbewustzijn: Nederlanders moeten zelfredzamer worden door meer bewust te zijn van de risico's.
Laag 4: Herstel: Als er toch schade optreedt, wordt het snel en klimaatrobuust hersteld.

Laag 0 wordt in de eindrapportage in de aanbevelingen benoemd, Laag 4 wordt geadresseerd in het vast te stellen ambitieniveau.

1.3 De conclusies en aanbevelingen geven inzicht hoe we veilig kunnen blijven wonen op Schiermonnikoog
Uit de studie blijkt dat er voldoende schuilmogelijkheden zijn voor inwoners en toeristen. Voor vitale en kwetsbare objecten kunnen voorzieningen worden getroffen om de kwetsbaarheid te verkleinen zodat herstel kan plaatsvinden. Dit kan gebeuren bij nieuwbouw of renovatie van een object.
De informatie uit de rapportage kan worden opgenomen in de omgevingsvisie en zo zorgen voor een goed afwegingskader bij het beoordelen van (nieuw)bouw van (vitale of kwetsbare) objecten.
Bovendien kan de informatie uit de studie gebruikt worden in gesprekken met belangrijke partners als Rijkswaterstaat, waterschap en veiligheidsregio.

2.1 Met ambitieniveau 2 wordt een keuze gemaakt voor veiligheid én herstel
Voor het in de toekomst omgaan met het (rest)risico van overstroming en de stijgende zeespiegel is het van belang om te bepalen welk ambitieniveau wordt nagestreefd.

In de studie worden argumenten aangedragen die bij die keuze een rol kunnen spelen (paragraaf 2.7):
- Kosten/baten

Er wordt vanuit gegaan dat maatregelen pas worden genomen bij ver- of nieuwbouw.
De baten worden gezien als vermeden schade bij overstroming.

[1] N.B. Er is (nog) geen landelijk kader voor wat onder klimaatrobuust wordt verstaan.

De eventuele extra kosten voor een te kiezen ambitieniveau kunnen niet worden gegeven omdat het van veel verschillende omstandigheden afhangt (tijd, locatie, verantwoordelijke, etc.). Daarbij zal het steeds gaan om kosten bij verbouw, nieuwbouw of renovatie. Acute verplaatsing of verbouw van objecten is niet aan de orde. Het te kiezen ambitieniveau zal gaan gelden als extra kader bij ver- of nieuwbouw.

- Verantwoordelijkheden

Dit ziet m.n. op het opstellen van beleid, vergunningverlening en handhaving op het gebied van overstromingsbestendig bouwen.

- Uitvoerbaarheid

Dit ziet o.a. op de benodigde capaciteit om de ambitie te vertalen naar beleid en uitvoering.

- Leefbaarheid

Gaat om welke betekenis het gekozen ambitieniveau heeft op de leefbaarheid.

2.2 Eilanden langer op zichzelf aangewezen
Hoe groter de ruimtelijke ambitie, des te meer het mogelijk is dat de Waddeneilanden voor zichzelf kunnen zorgen bij en na een overstroming. Dit is nodig omdat in geval van een dijkdoorbraak de kans groot is dat ook op het vasteland grote schade zal zijn door overstromingen en de bijbehorende storm. In dat geval zal de hulp lastig op gang kunnen komen en zijn mensen enige tijd op zichzelf aangewezen.

2.3 Ambitieniveau 2: schuilen, overleven en basis voor herstel vitale infrastructuur
Na weging van voorgaande argumenten stelt het college voor om in gezamenlijkheid (d.w.z dat alle eilanden dezelfde keuze maken) te kiezen voor ambitieniveau 2. Met dit ambitieniveau kiezen de eilanden niet alleen voor schuilen en overleven, maar zorgen we óók voor herstel van de vitale infrastructuur na een overstroming.

Twee extra argumenten die deze keuze ondersteunen zijn:

- Het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie (DPRA) stelt dat Nederland in 2050 klimaat robuust moet zijn ingericht.
- Met ambitie 2 wordt voldaan aan het eindadvies van de Beleidstafel wateroverlast: Als er toch schade optreedt, wordt het snel en klimaat robuust hersteld.

3.1 De aanbevelingen op te volgen
Om verder invulling te geven aan het gekozen ambitieniveau is het nodig uitwerking te geven aan de aanbevelingen uit de integrale waterveiligheidsstudie.

Kanttekeningen en risico's
Blijvende aandacht noodzakelijk
Er zijn voldoende schuilmogelijkheden waardoor er geen directe actie vereist is. Toch is het, met het oog op de toekomst en de verwachte zeespiegelstijging, van belang de rapportage blijvend onder de aandacht te houden. Zonder directe noodzaak is er een risico voor het verslappen van de aandacht. Blijvende aandacht (ook bij partners zoals Rijkswaterstaat) is met name ook belangrijk voor buitendijkse gebieden, zoals de veerhavens die ook in de toekomst goed bereikbaar moeten blijven.

Vervolg proces handelingsperspectief (crisisbeheersing, laag 3)
Veiligheidsregio Fryslân is vorig jaar gestart met de Pilot handelingsperspectief 'overstroming van Ameland' voor het opstellen van een handelingsperspectief en evacuatieplan voor Ameland, waarbij goed gebruik is gemaakt van de data en analyses uit de IWVS. De pilot is in de afrondende fase en zal een vervolg krijgen op de andere eilanden.

Financiën
Het benodigde budget voor deze studie (destijds geschat op ca. € 50.000,-- totaal) zouden in eerste instantie worden bekostigd vanuit de gemeentelijke begrotingen, waarbij afrekening zou plaatsvinden op basis van de vastgestelde verdeelsleutel voor de 5 eilanden. Geprobeerd zou worden Cofinanciering te verkrijgen van de overige Deltaprogramma Waddengebied (DPW) partners. Bij het DPW is hiertoe een verzoek ingediend, met als uiteindelijk resultaat dat het gehele bedrag ad. € 43.875 excl. BTW, is bekostigd door het DPW.

Kosten voor de eilanden zijn wel gemaakt in extra presentaties en een extra verduidelijking in het kaartmateriaal. Deze passen ruim binnen de begrote € 50.000,-- (totaal voor alle eilanden)

Vaststelling van de strategie leidt niet tot directe kosten. Deze zijn pas aan de orde voor de beheerders van de objecten bij verbouw, nieuwbouw of renovatie. Acute verplaatsing of verbouw van objecten is niet aan de orde. Het te kiezen ambitieniveau zal gaan gelden als extra kader bij ver- of nieuwbouw. Oók bij gesprekken met andere partners. Dit vergt alertheid bij de eilanden zelf. Implementatie in omgevingsplannen zullen enige extra kosten met zich meebrengen, maar kunnen naar verwacht via bestaande budgetten en capaciteit worden opgevangen.

Communicatie

Zoals eerder vermeld volgt de opdracht voor het opstellen van de waterveiligheidsstrategie uit het Deltaprogramma. Het ligt dan ook voor de hand om in de lijn van deze opdracht zowel intern als extern bekendheid te geven aan de uitkomsten van de eiland strategieën. Daarom is gekozen voor de raadsbrede informatieavond op 13 juni 2024 en daarna afzonderlijke instemming op de eilanden zelf. Extern zullen presentatie worden gegeven aan verschillende onderdelen van het Deltaprogramma en wellicht ook op het Deltacongres.
Daarnaast zal er een persbericht worden verstuurd en zal er aandacht zijn in de nieuwsbrieven op de eilanden.
Verdere communicatie als uitvloeisel van de Integrale Waterveiligheidsstrategie volgt uit aanbeveling 1 en zal met de veiligheidsregio worden opgepakt.

Bijlage

Integrale waterveiligheidstrategie Waddeneilanden – Schiermonnikoog

Burgemeester en wethouders van de gemeente Schiermonnikoog,
de secretaris, de burgemeester,

T. Kroeze I. van Gent