

Waterveiligheid vanuit internationaal perspectief

Alleen inzetten op bescherming tegen overstromingen door dijken is onvoldoende. Maatregelen die gevolgen beperken en het herstel bespoedigen zijn ook nodig. Voor samenstelling en uitvoering van een afgewogen pakket van maatregelen is een goede organisatie of governance nodig. Het praktijkhandboek van het Star-Flood-project levert een aantal inspirerende, internationale praktijkvoorbeelden.

Alle Europese lidstaten worden bedreigd door overstromingen, als gevolg van hevige regenval, storm op zee en/of hoge rivierafvoeren. Overstromingen zorgen voor de meeste schade en slachtoffers in vergelijking met andere natuurrampen. Recente voorbeelden zijn de overstromingen in Centraal Europa in 2013, die zorgden voor 25 slachtoffers en 15 miljard dollar schade, en de terugkerende overstromingen in het Verenigd Koninkrijk in 2013, 2014 en 2015. Op 10 maart 2016 kondigde Servië de noodtoestand af als gevolg van wateroverlast. Als we de komende decennia geen actie ondernemen, zal de kans op overstroming toenemen en de gevolgen bij een overstroming zullen groter worden. Klimaatverandering, bodemdaling en verstedelijking liggen hieraan ten grondslag.

Om het grote en toenemende risico te beheersen, is in 2007 de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's van kracht gegaan. Volgens deze richtlijn hebben alle lidstaten overstromingsge-

IN 'T KORT - Overstromingen

In 2007 is de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's van kracht gegaan

Het onderzoeksproject Star-Flood moet de richtlijn handen en voeten geven

Ook voor Nederland zijn er verbeterkansen op het gebied van waterveiligheid

Voor waterveiligheidsbeleidsmakers is een strategisch praktijkhandboek gemaakt



Overstromingen vormen in Europese landen een steeds groter risico.

voelige gebieden aangewezen, en risicokaarten en overstromingsrisicobeheerplannen opgesteld (december 2015). De richtlijn stimuleert een brede aanpak van risico's, met oog voor het terugdringen van zowel kansen als gevolgen van overstromingen. In het onderzoeksproject Star-Flood is onderzocht hoe België, Frankrijk, Groot-Brittannië, Nederland, Polen en Zweden hier handen en voeten aan geven.

Integrale aanpak

In een integrale aanpak van overstromingsrisico's richten strategieën zich niet alleen op het beperken van de kans op een overstroming, maar ook op het beperken van de mogelijke gevolgen. Vijf strategieën worden onderscheiden: 1) preventie door proactieve ruimtelijke planvorming; 2) bescherming door middel van bijvoorbeeld dijken; 3) mitigatie door bijvoorbeeld overstromingsbestendig bouwen, 4) rampenbeheersing door onder andere evacuatie; 5) herstel door verzekeringen of andere compensatie.

Er gaan steeds meer stemmen op voor een brede, diverse aanpak. Aandachtspunten daarbij zijn dat de strategieën worden afgestemd op de grootte van het risico en het type overstroming dat aan de orde is, en op elkaar.

Governance essentieel

Wetenschap en beleid onderkennen ook steeds vaker dat overstromingsrisicobeheer niet een

puur technische aangelegenheid is. In plaats daarvan groeit de aandacht voor de organisatie, sturing of governance waarin strategieën en maatregelen zijn ingebed. Het Star-Flood-onderzoek wijst uit dat een goede governance essentieel is voor het ontwikkelen en uitvoeren van een integraal maatregelenpakket, en voor het onderling afstemmen van verschillende maatregelen. Aandachtspunten daarbij zijn: 1) de relevante actoren (waterbeheerders, ruimtelijk ordenaars, nood- en hulpdiensten, verzekeraars, bedrijven en burgers) hebben heldere verantwoordelijkheden en werken samen; 2) de actoren werken toe naar een gedeeld perspectief op wat te doen en leggen dit vast in beleid; 3) de implementatie van maatregelen wordt gewaarborgd met wet- en regelgeving; 4) de actoren hebben voldoende invloed, geld, kennis en capaciteit. Het vinden van de optimale sturingsvorm is maatwerk: de inrichting moet passen bij de fysieke en institutionele situatie.

Leren van anderen

In Nederland is de bescherming tegen overstroming met zeer hoge veiligheidsstandaarden goed geregeld. Gezien het uitblijven van slachtoffers en grote economische schade, met succes! Ingegeven door onder andere het Deltaprogramma (meerlaagsveiligheid benadering) en de Oeso-review van de Nederlandse watergovernance, groeit de aandacht



Overzicht van de Star-Flood-landen.

voor wat te doen als er toch een overstroming plaatsvindt.

Zo liggen er kansen voor Nederland om zich te verbeteren in de integratie van waterbeheer en ruimtelijke ordening, financiering en kennis van de rampenbeheersing en het herstel na een overstroming, en de rol van beheerders van nutsvoorzieningen daarin. Door aanvullende risicocommunicatie kan bovendien het bewustzijn onder burgers en bedrijven over het handelsperspectief tijdens een overstroming worden vergroot. Een goed initiatief hierin is de website overstroomik.nl.

Om deze kansen te verzilveren, kan Nederland leren van internationale praktijkvoorbeelden. Voor een snelle verbetering in de integratie van water en ruimtelijke ordening kunnen we bijvoorbeeld kennis gebruiken over de Water-toets en Signaalgebieden in België. En om het herstel na een overstroming te bespoedigen, is op de lange termijn het Franse publiek-private verzekeringsstelsel interessant.

Praktijkvoorbeeld 1

Vlaanderen beschikt over twee instrumenten die samen het risicobewustzijn in gebiedsontwikkelingen beïnvloeden en lokale waterberging en waterrobuust bouwen stimuleren. De

Water-toets is een verplichting voor overheden om advies te vragen aan de watermanager over het effect dat een plan of programma heeft op het watersysteem. De planhouder mag alleen gemotiveerd afwijken van het advies.

Daarnaast heeft het Vlaamse gewest overstromingsgevoelige gebieden met een ontwikkelingsbestemming aangewezen als Signaalgebieden. In deze gebieden mogen ontwikkelingen niet zo maar plaatsvinden. De betreffende overheden moeten afstemmen wat er wel en niet ontwikkeld mag worden in het gebied, onder welke voorwaarden, en hoe dit administratief geborgd wordt (bijvoorbeeld door het herbestemmen van het gebied).

Praktijkvoorbeeld 2

In Frankrijk is verzekering ondergebracht in een publiek-private samenwerking tussen verzekeringsorganisaties en de staat. De verzekering tegen natuurrampen is verplicht voor alle huishoudens, waardoor er een hoge dekingsgraad is. Alle verzekeringsnemers betalen een vergelijkbare premie aan de verzekeraar. De staat heft vervolgens een belasting van 12 procent over de premies. Dit bedrag gebruikt de staat om schade door een overstroming of een ander natuurlijk risico aan gebouwen te dekken: een publieke herverzekering die zowel kredietwaardigheid van het systeem als solidariteit tussen regio's en steden borgt. De eigenaren van gebouwen in risicogebieden moeten wel kunnen aantonen dat ze bepaalde schadebeperkende maatregelen hebben uitgevoerd; anders heeft de verzekering de (wettelijke) mogelijkheid om een claim te weigeren. Om in aanmerking te komen voor de publieke herverzekering moet het getroffen gebied erkend zijn als een risicolocatie en moet de overstroming een voorkomingskans van minder dan eens in de tien jaar hebben. Ook wordt een deel van de door de staat geheven verzekeringsbelasting in het 'Barrier'-fonds gestoken, het nationale fonds voor de preventie van natuurlijke risico's. Hieruit wordt een derde van de door de staat gefinancierde maatregelen in het overstromingsrisicobeheer gedekt.

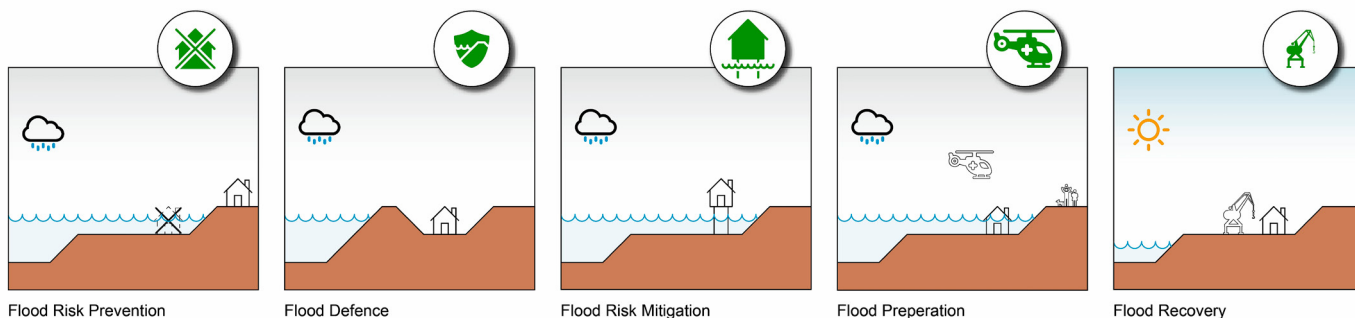
Star-Flood

Star-Flood is een internationaal onderzoeksproject gefinancierd door de Europese Commissie. Het project liep van oktober 2012 tot en met maart 2016 en vergelijkt hoe zes landen en achttien stedelijke gebieden omgaan met overstromingsrisico's, vanuit een sociaalwetenschappelijk en juridisch perspectief. Doel is om Europese regio's veerkrachtiger te maken ten aanzien van overstromingsrisico's. Partners in het project zijn Universiteit Utrecht (coördinator), Radboud Universiteit Nijmegen, Flood Hazard Research Centre (Middlesex University, Londen), Universiteit Antwerpen, Katholieke Universiteit Leuven, Technische Universiteit Luleå, Poolse Academie van Wetenschappen, Universiteit Tours, Grontmij (part of Sweco) en het Europese Centrum voor Overstromingsrisico Preventie (Cepri). Zie: www.starflood.eu.

Samen leren

Het Star-Flood-project laat zien dat landen en regio's veel van elkaar kunnen leren om hun overstromingsrisicobeheer te verbeteren. Belangrijke uitdagingen liggen in het ontwikkelen van een integrale, veerkrachtige aanpak en in het inrichten van governance arrangementen die de daadwerkelijke uitvoering van maatregelen borgen. Speciaal voor beleidsmakers op het gebied van waterveiligheid is binnen Star-Flood een strategisch praktijkhandboek ontwikkeld om met deze uitdagingen aan de slag te gaan. Hierin staan uitgewerkte aanbevelingen en een breed scala aan inspirerende good practices uit de deelnemende landen. Het handboek is sinds maart 2016 in meerdere talen te downloaden op www.starflood.eu/guidebook.

Tom Raadgever is Adviseur Waterveiligheid bij Grontmij (part of Sweco); Nikeh Booister is Adviseur Waterbeheer en hydrologie bij Grontmij, (part of Sweco); Dries Hegger is onderzoeker Environmental Governance bij Copernicus Institute of Sustainable Development, Universiteit Utrecht.



Overstromingsrisicobeheerstrategieën: 1) preventie 2) bescherming 3) mitigatie 4) rampenbeheersing 5) herstel.