



Alleen Londen kent een formele bescherming tegen overstroming

BURGERS BESEFFEN HET GEVAAR VAN OVERSTROMINGEN NIET

HARDE NORMEN EN 'FLOOD KITS'

Hoogwaterbescherming in Nederland en Engeland: de procedurele overeenkomsten en verschillen kwamen in het vorige nummer van dit blad al aan de orde. Dit vervolgartikel gaat over de inhoud en – vooral – het proces. Een inhoudelijk verschil is dat Engelse planstudies bij de uitwerking van alternatieven onderscheid maken in het te bieden beschermingsniveau, terwijl in Nederlandse planstudies het te bereiken beschermingsniveau juist op voorhand vastligt. Als het gaat om het proces – de omgeving erbij betrekken – zijn er eveneens verschillen. Maar hét verschil is dat de Britse aanpak van hoogwaterbescherming veel sterker de eigen verantwoordelijkheid benadrukt. "Wilt u idyllisch wonen aan de 'riverside'? Prima, maar hou dan wel een 'flood kit' paraat, en zorg dat uw verzekering in orde is."

Roel Nijsten, Lydia Tutein Nolthenius & Marinette Mul

De overheid doet wat ze kan, maar we kunnen overstroming niet voorkomen; de burger moet daarom zelf zijn zaakjes op het droge houden.” Ziedaar het uitgangspunt van de Engelse overheid voor hoogwaterbescherming. De keuzevrijheid die de Brit heeft om óf idyllisch dicht bij de rivier te wonen, óf hoog en droog, verlaagt de verantwoordelijkheid van de nationale overheid. Wanneer de burger kiest voor de ‘riverside’, scheidt dit voor diezelfde burger ook verplichtingen, namelijk zelf nadenken en maatregelen treffen om schade te voorkomen.

Dit in tegenstelling tot de Nederlandse situatie, waar de overheden (ministerie van Verkeer & Waterstaat, provincies en de waterschappen) de verantwoordelijkheid dragen voor de droge voeten van de Nederlanders, ook al wonen zij in de diepste polder, meters onder zeeniveau. Dit verschil in benadering werkt door in alle aspecten van het beheersen van overstromingsrisico’s. Van wettelijke verankering van veiligheidsnormen in Nederland tot zeer expliciete communicatie over overstromingsrisico’s en verzekeringen tegen overstromingen in Engeland.

Rolverdeling betrokken partijen

De nationale overheid is in beide landen eindverantwoordelijk voor maatregelen tegen overstroming van grote rivieren en de zee. In Nederland ligt de verantwoordelijkheid voor kleine rivieren en binnendijks waterbeheer bij de waterschappen, in Engeland bij ‘local authorities’ en ‘internal drainage boards’.

In Engeland heeft één ministerie, het Department of Environment Food and Rural Affairs (DEFRA), zowel de hoogwaterbescherming als milieu en landbouw in haar portefeuille. De ruimtelijke ordening is gedelegeerd aan ‘local planning authorities’. DEFRA heeft de Environment Agency (EA) als haar uitvoerend orgaan. Deze EA heeft in het kader van hoogwaterbescherming twee rollen:

- In haar eerste rol is de EA hoogwateradviseur bij ruimtelijke plannen voor de ‘local authorities’ en verzorgt ze het management van de overstromingsrisico’s. Als hoogwateradviseur adviseert de EA ‘local authorities’ over hun RO-beleid en in projecten, bijvoorbeeld bij de planning van woonwijken. Deze hoogwateradviezen vertegenwoordigen slechts één belang in een gebied en dit ene belang concurreert met andere belangen. De EA kan geen ruimte voor de rivier claimen; ze kan zich niet beroepen op een wettelijk vastgelegde veiligheidsnorm tegen overstroming, zoals dat in Nederland wel kan. Zo kan er, tegen de zin van de EA, gebouwd worden in een laag liggend overstromingsgebied.

ENGELSE PLANNINGSCYCLUS

Engeland werkt voor ‘flood protection’ tegenwoordig met de volgende planningscyclus:

- ‘Catchment Flood Management Plan’ (CFMP). Dit is een integraal plan, een samenhangende set beleidsmaatregelen per stroomgebied (in totaal worden 97 van dergelijke stroomgebieden onderscheiden). Het CFMP wordt elke vijf jaar herzien.
- ‘Strategy Plan’: een strategisch plan voor de komende honderd jaar met typen maatregelen en hun locatie. Er zijn meerdere strategische plannen per stroomgebied.
- ‘Project Plan/Scheme Design’: een concreet ontwerp per maatregel.

- In haar tweede rol is de EA verantwoordelijk voor hoogwaterbescherming van regionaal beleid tot en met uitvoering en onderhoud. De EA is op alle niveaus initiatiefnemer in ‘flood protection projects’. Er wordt de laatste jaren voor de ‘flood protection’ volgens een planningscyclus gewerkt (zie kader ‘Engelse planningscyclus’). De EA heeft de ontwikkeling van hoogwaterbescherming grotendeels in eigen hand. De EA maakt de beleidsplannen, de MER’en en de projectplannen en consulteert de regio daarbij. Zij kan daardoor een consistent beleid voeren in de manier waarop hoogwaterbeschermingsprojecten worden voorbereid en uitgevoerd.

Bij de Nederlandse PKB Ruimte voor de Rivier zijn drie ministeries (V&W, VROM en LNV), zes provincies en vele waterschappen en gemeenten betrokken. De ministeries zijn namens het kabinet initiatiefnemer; zij hebben de PKB voorbereid. De lagere overheden zijn gevraagd over de PKB te adviseren. Hiertoe hebben zij intensief meegedacht en meegedaan en uiteindelijk een eigen Regioadvies uitgebracht. Dat advies week op onderdelen af van de PKB. Maar ook maatschappelijke en belangenorganisaties hebben interactief meegewerkt in het proces. Dit heeft uiteindelijk in een recordtijd tot een breed gedragen beslissing geleid. Het hele rivierverruimingspakket van 39 samenhangende maatregelen wordt nu door verschillende initiatiefnemers verder uitgewerkt.

Geen norm om op te staan

Nederlanders zijn gesterkt door de unieke situatie dat de veiligheidsnormen tegen overstroming in de wet verankerd zijn. Iedereen weet – kán weten – waar hij aan toe is, en kan dan ook eisen stellen aan de inspanning van de overheid. Dat moet ook wel, gezien de geografische ligging van ons land. Grote delen van Nederland, circa 60% waaronder de gehele Randstad, zouden zonder dijken onder water staan.

In Engeland zijn de veiligheidsnormen niet zo expliciet geregeld. Er bestaan indicatieve normen, die in ontwerp handboeken staan. Maar formeel zijn er geen veiligheidsnormen gesteld. Alleen Londen kent een formele bescherming tegen overstroming van 1/1000 per jaar. Per project wordt een geschikt veiligheidsniveau bepaald.

Welke typen alternatieven?

In Engeland zijn de alternatieven in plan-MER en besluit-MER erop gericht wateroverlast te beheersen tegen aanvaardbare kosten. De alternatieven in

DE AUTEURS

Roel Nijsten (015-2518343; roel.nijsten@rws.nl) is adviseur bij het Tracé/m.e.r. centrum, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Rijkswaterstaat.

Lydia Tutein Nolthenius (06-51515533; Lydia.tuteinnolthenius@dvh.nl) is senior adviseur omgevingsmanagement planstudies bij DHV; tot eind 2005 werkzaam bij Rijkswaterstaat Bouwdienst, projectorganisatie Ruimte voor de Rivier. Marinette Mul (033-4683174; marinette.mul@dvh.nl) is adviseur planstudies bij DHV.

Engelse MER'en beschrijven verschillende beschermingsniveaus. De alternatieven die worden ontwikkeld zijn veelal:

1. Niets (aan de kering) doen, laat de rivier de ruimte nemen ('managed retreat').
2. Doe het minimum (onderhoud).
3. Handhaaf het huidige beschermingsniveau (onderhoud).
4. Handhaaf het huidige beschermingsniveau van overstromen in overeenstemming met de verwachte klimaatverandering.
- 26 5. Verhoog het beschermingsniveau, rekening houdend met klimaatverandering.

Het scala van alternatieven is in Engeland dus groot: van actief ruimte geven aan de rivier (als niet-statisch element in het landschap) tot het verhogen van het beschermingsniveau (verlagen van de overstromingskans), rekening houdend met klimaatveranderingen. In elk individueel project wordt de discussie over de geschikte veiligheidsnorm gevoerd. Sturend in deze discussie is de maatschappelijke kosten-batenanalyse. Afhankelijk van de te beschermen waarden wordt een veiligheidsniveau gerechtvaardigd. Ook een verlaging van het veiligheidsniveau is een reëel alternatief. De keuze tussen de alternatieven wordt in grote mate bepaald door de (nationale) kosten-batenratio en het landelijk jaarlijks beschikbare budget. Hierdoor verschillen de heersende beschermingsniveaus dan ook op zeer korte afstand van elkaar.

MOGELIJKHEDEN DIE RUIMTE AAN DE RIVIER GEVEN

Rivierverruimende maatregelen zijn er in Nederland vooral op gericht de afvoercapaciteit (zoveel mogelijk in het winterbed!) te vergroten, zoals direct langs de rivier door uiterwaardvergraving en kribverlaging, of binnenwaarts de polder in door ontpoldering, dijkverlegging en/of hoogwatergeulen.

In Engeland richten de maatregelen zich op waterbergen en het vergroten van de afvoercapaciteit. Zo worden bovenstroomse retentiegebieden en infiltratiezones in steden aangelegd en nevengeulen ('river channels') gegraven.

In Nederland worden de alternatieven alleen op niveau 4 ontwikkeld. Dat wil zeggen: alle alternatieven zijn erop gericht het huidige beschermingsniveau minimaal te behouden, ook bij nieuwe klimaatcondities. De discussie gaat over de manier waarop de veiligheid bereikt wordt. Daarbij is in Nederland het geven van land aan de rivier, door lokaal te ontpolderen, een moeilijke zaak. Dit kan alleen als daarmee een ander (groter) gebied in de toekomst beter beschermd kan worden en ondanks klimaatveranderingen aan de wettelijke normen kan worden voldaan. In Nederland zijn noodoverloopgebieden controversieel. In Engeland bestaan 'washlands' die bij hoogwater overstromen. Bovenstrooms bij Lincoln ligt er bijvoorbeeld één. Met de grondeigenaren, veelal boeren, is een financiële regeling getroffen voor tijdelijk gebruik van hun land als retentiegebied.

Beide landen proberen de kans op overstromen te verminderen door ruimte te geven aan het water. Maar voor beide is het lastig die ruimte te vinden. De Nederlandse staat heeft daarom veiligheid tegen overstroming als geldige reden voor onteigening van grond in de wet opgenomen.

De omgeving erbij betrekken

In het proces waarin de 'flood protection projects' worden voorbereid (zie kader 'Engelse planningscyclus') betreft de EA haar stakeholders op twee manieren: via een stuurgroep en via een schriftelijke commentaarroude. De projecten worden georganiseerd met een projectteam en een stuurgroep. Het projectteam maakt de producten: het MER en het Catchment Flood Management Plan (CFMP), Strategy Plan en Project Plan/Scheme Design. In de stuurgroep zijn belangrijke stakeholders verenigd, zoals gemeenten en de belangrijkste belangengroepen. De stuurgroep geeft technische en inhoudelijke bijdragen aan het product (bijvoorbeeld het CFMP) en zorgt voor draagvlak bij haar bestuurders. De MER-club van de EA stelt interne richtlijnen op voor elk MER; deze zijn niet openbaar. Tussen- en eindproducten worden, conform de wettelijke vereisten, ter informatie en voor commentaar voorgelegd aan de omgeving. De EA vraagt de omgeving bij het opstellen van een CFMP met een plan-MER drie maal om commentaar en feedback: bij 'scoping', 'draft' en 'final plan'. Naast de lagere overheden, buurtschappen en maatschappelijke organisaties wordt ook het publiek om commentaar en feedback gevraagd. Dit gebeurt, vanwege het grote aantal stakeholders, schriftelijk aan de hand van vooraf geformuleerde vragen, waarbij ook ruimte is voor eigen vragen en opmerkingen. Uiteindelijk worden alle stakeholders ook weer op de hoogte gebracht van monitoring en evaluatie.

De omgeving wordt dus intensief betrokken en kan zowel meedenken met als reageren op de plannen.

Ook in Nederland kent de m.e.r.-procedure vastgelegde inspraakmomenten, waarop de omgeving kan reageren. Daarnaast adviseert de onafhankelijke Commissie m.e.r. over richtlijnen en de kwaliteit van het MER. Deze adviezen zijn openbaar; dit biedt burgers en andere partijen zekerheid. De Commissie houdt rekening met inspraakreacties in haar advies.

In het geval van de PKB Ruimte voor de Rivier hebben de stakeholders, behalve tijdens de formele inspraakmomenten, ook intensief meegedacht in de ontwikkeling van alternatieven. De regionale overheden gaven hun eigen Regioadvies over de aanpak van het hoogwaterprobleem aan de staatssecretaris van Verkeer & Waterstaat. Er zijn ontwerpessies uitgevoerd met tientallen vertegenwoordigers van regionale overheden, organisaties en burgers. Deze vorm van ontwerpend plannen bestond uit:

- gezamenlijk inventariseren van mogelijkheden en zoeken naar integrale oplossingen;
- met kaarten en tekeningen inzicht geven in de ruimtelijke gevolgen van keuzes;
- samen prioriteren, voorkeuren, strategieën of maatregelpakketten vaststellen.

Over deze aanpak waren deelnemers en bestuurders enthousiast: zij vonden het effectief voor het proces en de besluitvorming. Bovendien heeft dit proces zowel het Rijk en de regio, alsook beleid en uitvoering, dicht bij elkaar gebracht. Het ontwerpproces is gebruikt om gemeenten, organisaties en burgers het probleem te laten begrijpen. En gezamenlijk naar oplossingen te werken. Zo zijn met gemeenten ontwerpessies gehouden over de soort en locatie van maatregelen. Zo ontstond begrip waarom de ene gemeente een maatregel kreeg, terwijl andere gemeenten daar de bescherming van genoten. Op deze manier heeft de projectorganisatie Ruimte voor de Rivier gebouwd aan het vertrouwen van de lagere overheden en burgers in de gedegen aanpak van een nationale bedreiging. Dit is van belang omdat het Rijk voor de uitvoering van de maatregelen afhankelijk is van de regionale overheden.

Sterk gesteld heeft de werkwijze in Engeland het karakter van stakeholderconsultatie en heeft de werkwijze bij het Nederlandse Ruimte voor de Rivierprogramma het karakter van stakeholder-betrokkenheid.

Hét verschil: eigen verantwoordelijkheid!

De Engelse overheidscommunicatie naar het publiek is er sterk op gericht het risicobewustzijn te vergroten en de eigen verantwoordelijkheid te benadrukken. De overheid doet wat zij kan, maar kan overstromingen niet voorkomen; de burger moet zichzelf kunnen redden. De overheid betaalt ook géén schadevergoeding bij overstromingen. De Engelse burger kan zich wel tegen overstromingsschade verzekeren. Om zicht te krijgen op overstromingsrisico's kunnen 'floodmaps' worden geraadpleegd op internet. Verzekeringsmaatschappijen maken zeer actief gebruik van dergelijke 'floodmaps'. Opvallend is dat burgers en ook lokale overheden dit in mindere mate doen. Net als in Nederland worden ook in Engeland wijken gepland op plekken die gevoelig zijn voor hoog water.

De EA voert sinds 1998 een campagne om het overstromingsbewustzijn te vergroten. Maar die heeft naar eigen zeggen vooralsnog tot te weinig be-

MAKE A FLOOD KIT KEEP IT SAFE AND EASY TO REACH



- a first aid kit
- a flashlight
- a mobile phone
- a battery-powered radio
- a whistle
- a life jacket
- a lifebuoy
- a life line
- a lifebuoy
- a lifebuoy
- a lifebuoy

Other items you may wish to include are a mobile phone, boat and water

Floodline
0845 988 1188
ENVIRONMENT AGENCY

Advies van de Environment Agency voor Britse burgers die in een 'flood risk area' wonen: MAKE A FLOOD KIT.

De Environment Agency voert sinds 1998 een campagne om het overstromingsbewustzijn te vergroten, bijvoorbeeld door de gevolgen van een overstroming indringend inzichtelijk te maken.



FOTO: ENVIRONMENT AGENCY



‘Ontwerpend plannen’. In het geval van de PKB Ruimte voor de Rivier zijn ontwerpsessies uitgevoerd met tientallen vertegenwoordigers van regionale overheden, organisaties en burgers.

wust zijn bij de bevolking geleid: “Mensen willen het niet weten, omdat zij vrezen voor verlaging van de huizenprijzen en verhoging van verzekeringspremies.” Aanleiding voor de campagne waren de ernstige overstromingen van 1998 en het besef dat overstromingen nooit volledig zijn te voorkomen, wel te beheersen. De campagne geeft feitelijke informatie: wat zijn uw risico’s, welke gebieden lopen gevaar, wat moet en kunt u zelf doen? Er is een website gemaakt met de aanduiding van overstromingsgebieden per postcode en een waarschuwingssysteem dat iedere 15 minuten wordt geactualiseerd.

Daarnaast wordt de industrie gestimuleerd producten te ontwikkelen die de zelfredzaamheid vergroten. Voorts worden op de website en in een rondrijdende informatiebus tips gegeven om zelf de schade te verminderen, bijvoorbeeld door schotten voor de deur te plaatsen, stenen vloeren te leggen en apparatuur en stopcontacten op veilige hoogte aan te brengen. Ook bestaat er een ‘flood kit’, die je klaar moeten hebben staan. Zo’n ‘flood kit’ zou onder meer een EHBO-doos, eten, zaklamp, radio, rubber handschoenen en een fotoestel moeten bevatten.

De campagne begon voorzichtig, maar wordt steeds confronterender en directer. Zo verzamelt de EA de adres- en gsm-gegevens van burgers in ‘flood risk areas’ om gerichte waarschuwingen te kunnen sturen. Ook laat de EA met een levensgrote kamer de gevolgen van overstroming zien. De hardste boodschap, die nu moet worden gegeven, is dat door recente beleidsveran-

dering sommige delen van de kust niet meer worden onderhouden en beschermd tegen hoog water, zogenaamd ‘managed retreat’. Dit beleid betekent dat mensen hun huis verliezen als gevolg van kusterosie.

De Nederlandse overheid richt haar communicatie op haar wettelijke taak te beschermen tegen overstroming. Zo is de langjarige campagne ‘Nederland leeft met water’ erop gericht de noodzaak te onderbouwen van de maatregelen die de overheid moet uitvoeren om de veiligheid tegen overstroming te vergroten en wateroverlast te verminderen. Daar waar de EA in Engeland heel duidelijk de verantwoordelijkheid voor het beperken van waterschade bij de burger legt, gebeurt dat in Nederland niet. Het merendeel van de Nederlandse burgers is zich, ondanks de lage ligging van ons land, niet bewust van overstromingsrisico’s. Daarnaast hebben de Nederlanders een grenzeloos vertrouwen in de bescherming door de overheid. Maar ook in Nederland is gebouwd en wordt gebouwd in overstromingsgevoelige gebieden. Zonder heldere informatie rekent de bewoner daar ook op schade-loosstelling door de overheid. Een saillant verschil is ten slotte dat Nederlandse burgers zich niet kunnen verzekeren tegen overstromingsschade.

Resumé

We maken de balans op. Het verschil in grondhouding van de Nederlandse en Engelse overheid bepaalt de aard van de alternatieven bij hoogwaterbescherming. In Nederland is de hoofdkeuze: op welke manier behouden we het beschermingsniveau? In Engeland is de hoofdkeuze: welke mate van overstromingsbescherming is voor dit gebied gerechtvaardigd?

In Nederland zijn alle belanghebbenden intensief betrokken bij de ontwikkeling van alternatieven in het programma Ruimte voor de Rivier. Deze extra inspanning heeft snel tot een gedragen besluit geleid en heeft de weg gebaand voor de uitvoering van de maatregelen door de lokale overheden. De Engelse focus op eigen verantwoordelijkheid voor de burger leidt tot helderheid over overstromingsrisico’s. Wanneer actie van de burger wordt verwacht, moet de boodschap niet te voorzichtig gebracht worden. Deze helderheid over de rol van de overheid en de burger heeft ruimte geschapen voor producten als verzekeringen en ‘flood kits’.

TIPS VOOR PROJECTLEIDERS

- Zorg dat stakeholders het probleem en de oplossingen begrijpen.
- Ontwerpend discussiëren met stakeholders genereert draagvlak.
- Wees helder over wat mensen mogen verwachten (bijvoorbeeld qua bescherming door de overheid).
- Door de aanleg van wijken op de ‘verkeerde plaats’ kan de bescherming tegen overstroming dalen. Zorg ervoor dat de waterbeheerder zo snel mogelijk in het planproces betrokken wordt en een watertoets uitgevoerd wordt.