

De rol van het recht bij het verwezenlijken van waterveiligheid

Lessen uit het buitenland als inspiratie voor de toekomst

MARLEEN VAN RIJSWICK, WILLEMIJN VAN DOORN-HOEKVELD
EN HERMAN KASPER GILISSEN

Inleiding

Op 20 april 2016 vierden de Stichting Schilthuisfonds en de Vereniging voor Waterstaatsgeschiedenis hun gezamenlijke lustrum in Fort Vechten te Bunnik. Het thema van de dag was Waterveiligheid; de geschiedenis als drager van de toekomst. Nu willen we de reikwijdte van deze bespiegelingen nog iets uitbreiden en een vergelijking met andere landen toevoegen. Nederland is weliswaar een voorbeeld voor veel andere landen als het gaat om de organisatie van onze waterveiligheid¹, maar dat neemt niet weg dat we ook van andere landen kunnen leren. Ons betoog is gebaseerd op de resultaten van een vierjarig onderzoek dat is uitgevoerd naar overstromingsrisicobeheer in zes Europese lidstaten, genaamd STAR-FLOOD.

Aanleiding en achtergrond

Overstromingsrisico's in Europa nemen toe met meer schade tot gevolg. Dit heeft ook gevolgen voor de noodzakelijke financiering van schade die ontstaat door overstromingen.² Uitgangspunt in het Europese overstromingsrisicobeheer is dat overstromingen niet altijd kunnen worden voorkomen. Dat blijkt alleen al uit de gebruikte terminologie: daar waar in Nederland wordt gesproken over waterveiligheid, drukt het begrip overstromingsrisicobeheer uit dat het doel van Europese regelgeving en beleid – met name de Richtlijn overstromingsrisicobeheer uit 2007 (2007/60/EC) – ligt op het beheersen van risico's. De Nederlandse benadering, die gekenmerkt wordt door een sterke nadruk op het voorkomen van overstromingen – met name door waterkeringen –, is dan ook een andere dan in veel andere Europese landen.³ Op zichzelf is het geen probleem en ook goed verklaarbaar dat landen een verschillend waterveiligheidsbeleid hebben. Ieder land heeft zijn eigen beleid ontwikkeld, afhankelijk van het soort en de ernst van de overstromingen die er voor komen, het politieke belang dat aan waterveiligheidsbeleid wordt gehecht en ook afhankelijk van de juridische en institutionele context. De reden dat het van oorsprong nationale waterveiligheidsbeleid ook op Europees niveau aandacht heeft gekregen, is dat overstromingen een grensoverschrijdend aspect kunnen hebben en duurzame ontwikkeling binnen de Unie in de weg kunnen staan.⁴ Een Europees kader wordt daarom wenselijk geacht, waarbij de stroomgebiedbenadering en samenwerking en coördinatie van maatregelen binnen een stroomgebied bijzondere aandacht vragen. Maar samenwerking en coördinatie vragen ook om het begrijpen van elkaars aanpak als het gaat om waterveiligheid, en waar mogelijk om kansen te benutten om van elkaar te leren.

Dat is de reden dat onderzoekers van verschillende universiteiten een onderzoeksvoorstel hebben ontwikkeld, dat gelukkig door de EU is gehonoreerd (EU FP7 programma). Noch het symposium noch deze schriftelijke bijdrage bieden voldoende ruimte om

Tijdschrift voor
Waterstaatsgeschiedenis
25 (2016) 1, 24-33

¹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Water governance in the Netherlands, Fit for the Future?* (OECD studies on water, Paris 2014) <http://dx.doi.org/10.1787/9789264102637-en>.

² European Commission, *Communication from the Commission to the Council, the European parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions - Flood risk management Flood prevention, protection and mitigation* Brussels, 12.07.2004, COM (2004) 472 final (Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg).

³ Zie hiervoor uitvoerig de landenrapporten van het STAR FLOOD project: M. Alexander, S. Priest, A.P. Micou, S. Tapsell, C. Green, D. Parker, S. Homewood, *Analysing and evaluating flood risk governance in England. Enhancing societal resilience through comprehensive and aligned flood risk governance* (Middlesex University 2015); K. Ek, S. Goytia, M. Pettersson, E. Spegel, *Analysing and evaluating flood risk governance in Sweden. Adaptation to Climate Change?* (Utrecht 2015); M. Kaufmann, W.J. van Doorn-Hoekveld, H.K. Gilissen, H.F.M.W. van Rijswick, *Drowning in safety. Analysing and evaluating flood risk*

Afb. 1 Overstromingen te Wroclaw-Kozanow (Polen), mei 2010. Foto Masur.



governance in the Netherlands (Utrecht 2015); C. Larrue, S. Bruzzone, L. Lévy, M. Gralépois, T. Schellenberger, J.B. Trémorin, M. Fournier, C. Manson, T. Thuilier, *Analysing and evaluating Flood Risk Governance in France: from State Policy to Local Strategies*, (Tours 2015); P. Matczak, J. Lewandowski, A. Choryński, M. Szwed, Z.W. Kundzewicz, *Flood risk governance in Poland: Looking for strategic planning in a country in transition* (Poznan 2015); H. Mees, C. Suykens, J.C. Beyers, A. Crabbé, B. Delvaux, K. Deketelaere, *Analysing and evaluating flood risk governance in Belgium. Dealing with flood risks in an urbanised and institutionally complex country* (Antwerp/Leuven 2015).

4 European Committee, *Communication from the Commission - Flood risk management*.

5 D. Hegger, P. Driesen, C. Dieperink, M. Wiering, T. Raadgever, H.M.F.W. Van Rijswijk, 'Assessing stability and dynamics in flood risk governance', *Water Resources Management* 28 (2014), 12, 4127-4142. <http://dx.doi.org/10.1007/s11269-014-0732-x>.

6 OECD, *Water Governance in OECD countries, a multilevel approach* (OECD studies on water, Paris 2011), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119284-en>.

de enorme rijkdom aan onderzoeksresultaten te kunnen delen. Daarvoor verwijzen wij graag naar de website (www.starflood.eu) en een *special issue* dat in de loop van 2016 zal verschijnen in *Ecology and Society*. Alle publicaties zijn *open access* en dus voor iedereen gratis te bekijken.

Het STAR-FLOOD Project

Het STAR-FLOOD Project liep van 2012 tot maart 2016 en had als doel onderzoek te doen naar "adequate en veerkrachtige arrangementen" voor overstromingsrisicobeheer in kwetsbare stedelijke gebieden. De waterveiligheidsarrangementen zouden zodanig ontworpen moeten zijn dat ze leiden tot veerkrachtige samenlevingen die om kunnen gaan met overstromingen. Dat betekent dat niet alleen is gekeken naar de preventieve bescherming tegen overstromingen. Daarbij was de veronderstelling dat het noodzakelijk is strategieën te verbreden vanwege toenemende overstromingsrisico's als gevolg van verstedelijking en klimaatverandering.⁵ In Nederland zien we die verbreding onder meer bij het beleidsconcept 'meerlaagse veiligheid'. In het onderzoek is rekening gehouden met relevante ontwikkelingen in beleid en wet- en regelgeving, zoals die in verband met de EU richtlijn overstromingsrisicobeheer en (specifiek voor Nederland) de in de Waterwet op te nemen nieuwe veiligheidsnormering. Het betrof een multidisciplinair onderzoek met een combinatie van sociaalwetenschappelijk (economisch, bestuurskundig, sociologisch en milieukundig) en juridisch onderzoek, waarbij ook de bèta-kennis in de onderzoeksgroep was vertegenwoordigd. Het wordt inmiddels algemeen erkend dat alleen technische kennis onvoldoende is om grote waterproblemen op te lossen en dat ook de *water governance* goed ontwikkeld dient te zijn.⁶

Het waterveiligheidsbeleid is onderzocht in zes EU lidstaten, waarbij we nader hebben ingezoomd op drie *case studies* per lidstaat. In Nederland (NL) waren Dordrecht, Nijmegen en de Zuidplaspolder als *case study* geselecteerd. In Engeland (Eng) waren dat London, Hull en Leeds, in België (BE) Antwerpen, Geraardsbergen en Lessines, in Zweden (SV) Gotheburg, Kristianstad en Karlstad, in Polen (PL) Slubice, Poznan en Wroclaw en in Frankrijk (F) Nice, Nevers en Le Havre.

We hebben gebruik gemaakt van een indeling in vijf veiligheidsstrategieën. Dat is iets meer als bij het Nederlandse concept van de meerlaagse waterveiligheid. Het betreft de

volgende vijf strategieën: 1) Preventie, 2) Verdediging, 3) Mitigatie, 4) Risicomanagement, de voorbereiding op mogelijke overstromingen, en 5) Herstel na een overstroming. Het was van meet af aan duidelijk dat er geen uniforme *one size fits all* oplossing voor alle landen uit de bus zou komen, daarvoor verschillen de landen teveel. Zo is duidelijk dat in Nederland de ruimte voor preventie ('houd de mensen weg van het water') vanwege aanwezige bebouwing en een hoge bevolkingsdichtheid beperkt is, terwijl de verdedigingsstrategie bij ons sterk ontwikkeld is ('houd het water weg van de mensen'). De mitigatiestrategie begint zich in Nederland nog maar recent te ontwikkelen (alhoewel daar in het verre verleden juist veel en goede ervaring mee is opgedaan), ons risicomanagement met waarschuwingssystemen, evacuatieplannen en oefeningen is redelijk goed op orde, maar de herstelstrategie is vermoedelijk een van de grote Nederlandse taboes. Hoe we onze samenleving weer op orde moeten krijgen na een grote ramp is iets waar niet veel over gesproken wordt.

Hypothesen

We zijn uitgegaan van twee hypothesen. De eerste heeft betrekking op het wat schimmige concept *resilience*, of veerkracht.⁷ De hypothese luidde:

Stedelijke gebieden die gevoelig zijn voor overstromingen worden veerkrachtiger als meerdere waterveiligheidsstrategieën gelijktijdig en goed afgestemd worden toegepast.

Resilience is een begrip dat oorspronkelijk ontwikkeld werd binnen de ecologie, maar dat heeft tegenwoordig een veel breder toepassingsbereik gekregen. Ook sociale systemen dienen veerkrachtig te zijn. Over *resilience* is veel geschreven en velen hebben er een andere betekenis en reikwijdte aan gegeven.⁸ Het onderzoek beperkte zich niet tot één betekenis van het begrip *resilience*, maar onderzocht de *capacity to resist*, de *capacity to absorb and recover*, en de *capacity to adapt*.

De tweede hypothese is dat:

succesvolle implementatie van waterveiligheidsbeleid vraagt om strategieën die 1) goed zijn afgestemd, 2) passen binnen de bestaande institutionele bevoegdheidsverdeling en 3) rekening houden met de mogelijkheden en beperkingen van de fysieke en sociale context.

Daarom is naast algemene toetsingscriteria als legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie bijzondere aandacht besteed aan deze contextuele aspecten.

's Lands wijs, 's lands eer

In de eerste plaats hebben de verschillende landen met verschillende soorten overstromingen te maken. Dat bepaalt vanzelfsprekend in grote mate hun waterveiligheidsbeleid. Ook de ernst en frequentie van overstromingen speelt hierbij een rol. In tabel 1 wordt een samenvattend beeld gegeven van de verschillende overstromingsrisico's.

Daarnaast verschilt het juridische, bestuurlijke en sociale systeem in de onderzochte landen aanzienlijk, en ook dat heeft zijn weerslag op de keuzes die worden gemaakt binnen het waterveiligheidsbeleid.⁹ Om enkele voorbeelden te noemen, er zijn verschillen in:

7 C. Folke, 'Resilience. The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses', *Global Environmental Change* 16 (2006), 3, 253-267, <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2006.04.002>.

8 C.S. Holling, 'Resilience and stability of ecological systems', *Annual review of ecology and systematics* 4 (1973), 1-23. Voor een duidelijk overzicht: D.P. Hegger e.a., in *Ecology and society 2016* (te verschijnen).

9 H.F.M.W. van Rijswijk, H.J.M. Havekes, *European and Dutch Water Law* (Groningen 2012).

TABEL 1. 'S LANDS WIJS, 'S LANDS EER. IEDER LAND HEEFT ZIJN EIGEN SOORT OVERSTROMINGEN: DIE BEPALEN *RESILIENCE* EN 'ADEQUAATHEID'.

land	soort overstromingen	overstromingen	enig benul?
NL	Rivier, regen, zee, stormvloed	1953, 1993/95, (2003), 2013, 2014 (pluvial flooding)	Low flood awareness
F	Rivier, regen, zee	1999, 2010 60 % of natural disasters and of damages	Low flood awareness
PL	Rivier, regen	1997, 2010	
Eng	Rivier, regen, zee, stormvloed	1947, 1953, 1998, 2000, 2007, 2013/14	
BE	Rivier, regen, zee, stormvloed	1953, 1976, 1993, 1995, 1998, 2002/03, 2010	Low flood awareness
SV	Rivier, regen, dambreuk	–	Low flood awareness

- bestuurlijke en constitutionele aspecten (bijvoorbeeld België als federale staat en Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat).
- de benadering in de verdeling tussen publieke en private verantwoordelijkheden, met bijvoorbeeld in Engeland meer nadruk op private verantwoordelijkheden en publiek-private samenwerkingsverbanden terwijl in Nederland de verantwoordelijkheden in het waterveiligheidsbeleid met name publiek belegd zijn, ook al is er sprake van zogeheten *multi-level governance*).¹⁰
- de mate waarin er sprake is van een specifiek beleidsterrein voor waterbeheer. Zo kennen België, Nederland en Engeland dat wel, maar Zweden bijvoorbeeld niet. Ook niet ieder land heeft een zo ver ontwikkeld juridisch stelsel als Nederland. Wij zijn het enige land met wettelijk vastgelegde veiligheidsnormen. Voor ons is dat zo vanzelfsprekend, voor andere landen volstrekt onbegrijpelijk en onbespreekbaar!
- De verschillen in juridische systemen bepalen deels de vormgeving van het waterveiligheidsbeleid, waarbij het bijvoorbeeld gaat om een *civil law* systeem (op het Europese 'vasteland') tegenover een *common law* systeem (Engeland), de wijze waarop de participatie is geregeld, hoe de toegang tot de rechter is, hoe de aansprakelijkheid is geregeld en of er sprake is van preventief beheer met mogelijkheden voor nadeelcompensatie of juist sterk ontwikkelde compensatieregimes voor de situatie nadat een overstroming heeft plaats gevonden. Zo ligt in Engeland de nadruk op particuliere verzekeringen, terwijl in Frankrijk een publiek-privaat calamiteitenfonds bestaat. In Zweden bepaalt de juridische status van water, die is gebaseerd op eigendomsrechten van particulieren, in grote mate het waterveiligheidsbeleid.
- De wijze waarop de verschillende landen de EU Richtlijn overstromingsrisicobeheer hebben ervaren en omgezet is zeer verschillend. Voor Polen was de richtlijn een enorme steun en stimulans, in Nederland veranderde er in essentie niet zo veel.

Tabel 2 geeft een overzicht van de belangrijkste contextuele kenmerken van de onderzochte landen. Gezien deze verschillen kunnen aanbevelingen dan ook alleen goed begrepen en geïmplementeerd worden als deze verschillen goed in acht worden genomen.

¹⁰ M. Wiering, C. Green, H.F.M.W. van Rijswijk, S.J. Priest, A. Keessen, 'The rationales of resilience in English and Dutch flood risk policies', *Journal for Water and Climate Change*, 6 (2014), 1, 38-54. <http://dx.doi.org/10.2166/wcc.2014.017>.

TABEL 2. 'S LANDS WIJS, 'S LANDS EER. IEDER LAND HEEFT ZIJN EIGEN JURIDISCHE EN BESTUURLIJKE CONTEXT, DIE BEPAALT WAT 'ADEQUAAT' IS.

Land	Administratief systeem	Juridisch systeem	Meerdere strategieën voor waterveiligheid? Goed afgestemd of gefragmenteerd?	Verdeling publieke en private verantwoordelikheden	Invloed van de EU overstroomingsrisicorichtlijn
NL	Gedecentraliseerde eenheidsstaat, shift richting meer decentralisatie	Civil law, gefragmenteerde wetgeving	Ja, maar nadruk op <i>defence</i> (keringen)	M.n. publiek, shift naar meer private verantwoordelijkheid. Geen verzekeringen	Weinig, wel nieuwe risiconormering
F	Centralistisch, verschuiving richting decentralisatie	Civil law	Gefragmenteerd waterveiligheidsbeleid	M.n. publiek. Verplichte verzekeringen (publiek/privaat)	Weinig, behalve risicobenadering. Richtlijn biedt nieuwe mogelijkheden
PL	Centralistisch	Civil law, erfenis van het communisme, vasthouden aan oud gedrag, staat eist de verantwoordelijkheid	M.n. preventiestrategie, ontwikkeling naar <i>preparation</i> -strategie	M.n. publiek	Richtlijn wordt gezien als belangrijke kans
Eng	Gedecentraliseerd, ontwikkeling naar centralisatie	Common law	Zeer gefragmenteerd overstroomingsrisicobeheer	Combinatie van publiek en privaat. Vrijwillige verzekeringen	Kaarten met gebieden die hoge overstroomingsrisico's hebben
BE	Federale staat	Civil law	Gefragmenteerd overstroomingsrisicobeheer	M.n. publiek. Verplichte verzekeringen	
SV	gedecentraliseerd	Civil law, gefragmenteerde wetgeving	Gefragmenteerd overstroomingsrisicobeheer	M.n. publiek. Gemeenten en private partijen belangrijkste actoren	Weinig, richtlijn geïmplementeerd in lagere regelgeving

Een integrale benadering

Bij een integrale benadering van het waterveiligheidsvraagstuk hoort onderzoek naar meerdere strategieën, en meerdere beleidssectoren, overheidslagen en actoren. We hebben onze analyse gebaseerd op een onderverdeling naar de rol van verschillende betrokken actoren, regels (zowel formele als informele regels), bevoegdheden en middelen (*resources*) en discourses. Het gaat bij het overstroomingsrisicobeheer namelijk niet alleen om waterbeheer, maar ook om infrastructuur, ruimtelijke ordening, bouwvoorschriften, waarschuwingssystemen, evacuatieplannen, herstel na een overstrooming, de rol van pu-

Afb. 2. Ruimte voor water in de Blauwe Kamer langs de Nederrijn tussen Rhenen en Wageningen. Foto Tonie Broekhuijsen.



blieke en private partijen, *awareness*, en participatie. In alle onderzochte landen is men er van overtuigd dat private actoren een belangrijkere rol zouden moeten krijgen, maar de mate waarin en de wijze waarop die rol wordt ingevuld kan danig verschillen.

De overstromingsrisicobeheerstrategieën

Zoals gezegd onderscheiden we vijf strategieën: preventie, verdediging, mitigatie, risicomangement en herstel. Iedere strategie draagt op eigen wijze bij aan een beter overstromingsrisicobeheer. Iedere strategie heeft verschillende consequenties voor onder meer het bevoegde gezag (welke overheid is verantwoordelijk), de noodzakelijke bevoegdheden en instrumenten, de financiering en besluitvormingsprocessen. Zo draagt de toepasselijkheid van meerdere strategieën het risico in zich van zeer gefragmenteerde instrumenten en bevoegdheidsverdelingen, die niet goed op elkaar zijn afgestemd. Daarom moeten er passende coördinatie- en afstemmingsmechanismen worden ontwikkeld om de nadelige gevolgen van fragmentatie op te heffen.¹¹

De vergelijking tussen de landen liet zien dat de preventiestrategie niet voor ieder land even geschikt is, omdat deze veel ruimte vraagt en er vaak historisch al lang bebouwing aanwezig is, ook (of juist) in overstromingsgevoelige gebieden. De verdedigingsstrategie wordt eigenlijk in alle landen toegepast, met uitzondering van Zweden. Bij verdediging gaat het om verschillende maatregelen zoals dijken, dammen, stormvloedkeringen et cetera. De verdedigingsstrategie leidt vaak tot wat men noemt ‘pad-afhankelijkheid’: investeringen in het verleden maakt men niet makkelijk ongedaan en het gevolg is dat blijven investeren in versterking en uitbreiding van keringen dan vaak ook de goedkoopste oplossing is. Daarbij is het makkelijker een weg te volgen die mensen kennen en gewend zijn.¹² Bij mitigatie gaat het met name om maatregelen die de effecten van overstromingen verminderen, zoals drijvende huizen, specifieke bouwvoorschriften, groene daken, waterberging zoals we de waterpleinen in de stad kennen. Deze strategie, die voorbereid op een mogelijke overstroming, is zeer belangrijk en in eigenlijk alle landen redelijk ontwikkeld. Daarbij past de kanttekening dat deze strategie met name binnen de publieke sector goed is ontwikkeld; private partijen weten veelal niet goed wat ze kunnen en zouden moeten doen bij een dreigende overstroming. Hier vindt bijvoorbeeld Engeland haar overstromingsrisicobeheer beter dan het Nederlandse: de mensen in Engeland zijn zich zeer wel bewust van overstromingsrisico’s en omdat ze er met grote regelmaat mee te maken hebben, weet de bevolking ook goed wat men moet doen. De *awareness* en de zelfredzaamheid zijn in Engeland uitstekend, terwijl dat een van de zwakheden van het Nederlandse systeem is.¹³ Overigens kan de *awareness* ook op andere manieren dan het

11 H.K. Gilissen, M. Alexander, J.-C. Beyers, P. Chmielewski, P. Matczak, T. Schellenberger, C. Suykens. ‘Bridges over Troubled Waters. An Interdisciplinary Framework for Evaluating the Interconnectedness within Fragmented Domestic Flood Risk Management Systems’, *Journal of Water Law* 2016 (ter perse).

12 J. Tennekes, P.J. Driessen, H.F.M.W. van Rijswijk, L. van Bree, ‘Out of the Comfort Zone. Institutional Context and the Scope for Legitimate Climate Adaptation Policy’, *Journal of Environmental Policy and Planning* 16 (2014), 2, 241-259. <http://dx.doi.org/10.1080/1523908X.2013.836961>.

13 OECD, *Water governance in the Netherlands*.

constant moeten ervaren van overstromingen worden verbeterd, zoals de verplichte informatie over overstromingsrisico's die in België moet worden geleverd bij de verhuur en verkoop van huizen.

TABEL 3. RESULTATEN: INSPIRATIE VOOR NIEUW VEILIGHEIDSBELEID NEDERLAND?

SV	Lokale risico's -> lokale maatregelen en lokale beheersplannen (+) Diversiteit in maatregelen en strategieën (+) Betrek alle relevante actoren bij ontwerp en implementatie Denk aan samenwerking en effecten buiten traditionele bestuurlijke grenzen Veiligheidsbeleid te afhankelijk van beschikbaar geld op lokaal niveau (-)
NL	Veel aandacht voor onderzoek en lange termijn (+) Toenemende samenwerking tussen verschillende sectoren (+/-) Goed geïnstitutionaliseerd integraal waterbeheer incl. waterveiligheid (+) Bindende veiligheidsnormen (+) Voldoende instrumenten voor implementatie (+) Gespecialiseerde nationale en regionale waterbeheerders (+) Awareness (-/-)
PL	Crisis management systeem (+) Grensoverschrijdend veiligheidsbeleid (case study Slubice) (+) National State Forest Holdings (klein waterbergingsprogramma) Samenwerking NGO en waterbeheerders in Domazków-Tarchalice (case study Wroclaw)
Eng	Waterveiligheidsbeleid zeer gefragmenteerd; overstroming vaak gezien als losstaand/incidenteel probleem (-) Afstemming, coördinatie en samenwerking moet verbeterd worden (-) (verschillende strategieën is kennelijk niet genoeg om <i>resilience</i> te verwezenlijken) Initiatiefnemer voert watertoets uit en verzekert mitigatie Verandering veiligheidsbeleid vraagt geen institutionele veranderingen: flexibiliteit in het systeem (+)
F	Gecentraliseerd en gefragmenteerd waterveiligheidsbeleid (-) Betere integratie nodig met stedelijk beleid en watersysteembeleid (-) Sterk focus op solidariteit (+/-) Toenemende rol actoren: meer bevoegdheden en betere inschatting/bewustwording van risico's (+) Ontwikkeling van integraal waterveiligheidsbeleid voor lokale benadering (PAPI)
B	Andere opvattingen over waterveiligheid van publiek en private actoren (-) Complexe besluitvormingsprocessen(-) Financiële problemen Wallonië (-) Gebrek aan afstemming tussen de drie regio's (-) Goed werkende watertoets (+) Informatieplicht overstromingsgevoelig vastgoed in Vlaanderen, river contracts in Wallonië (+)

Met de in het onderzoek gebruikte hypothesen en definities is het Engelse overstromingsrisicobeheer dus eigenlijk (bijna) net zo goed als het Nederlandse, alleen de accenten worden anders gelegd en wel op een wijze die beter binnen de context van ieder land past. Binnen het onderzoeksconsortium waren er hevige discussies over de vraag hoe een herstelstrategie het beste vorm gegeven kon worden. Zou dat publiek moeten (zoals het Nederlandse calamiteitenfonds op basis van de Wet tegemoetkoming schade) of juist

Afb. 3. Schade na overstromingen in Alpes-Maritimes (Frankrijk), oktober 2015. Foto Jesmar.



beter privaat, zoals de Engelse verzekeringen? Een belangrijke vraag die boven kwam, betrof de relatie tussen de strategieën: als je weet dat je verzekerd bent, neem je dan nog preventieve maatregelen? Als je weet dat de overheid de schade betaalt: hoeveel verantwoordelijkheid neem je als particulier nog? En als je voor verzekeringen kiest, zouden die dan verplicht voor iedereen moeten zijn of vrijwillig? Daarbij speelden ook vragen van billijkheid een rol: moet iedereen worden beschermd of alleen diegenen die zich een verzekering kunnen permitteren? De Nederlandse onderzoekers hielden warme pleidooien voor de Nederlandse benadering, waarbij de aandacht sterk gericht is op het voorkomen van overstromingen, in plaats van het ontwikkelen van een goed systeem dat in werking treedt na een overstroming. Dat neemt echter niet weg, dat ook in Nederland overstromingen kunnen plaatsvinden en dan dienen we ook een effectief en billijk systeem voor handen te hebben om de gevolgen daarvan te verzachten en het herstel te bevorderen.

Inspiratie uit de vergelijking

Uit het onderzoek kwam een veelheid aan inspirerende ideeën naar voren, teveel om in een korte bijdrage als deze uitvoerig te bespreken. In tabel 3 worden lessen die men kan leren uit de ervaringen in andere landen op een rijtje gezet. Voor het overige verwijzen we graag naar de afsluitende rapporten die eveneens op de website van het project beschikbaar zijn.

Concluderende opmerkingen na vergelijking van de verschillende landen

Uit het onderzoek kwam naar voren dat de landen zeer verschillende waterveiligheidsarrangementen hebben, met een andere rol voor de verschillende actoren, verschillende betrokken beleidsdomeinen en met gebruikmaking van de verschillende onderscheiden strategieën. We zien dat alle landen op een of andere wijze wel elke strategie gebruiken, maar in sterk verschillende mate en op verschillende wijzen. In Nederland, Polen, Frankrijk en België wordt een concept als meerlaagse veiligheid vooral gezien als back up voor onvoorziene gebeurtenissen, terwijl in Engeland en Zweden alle strategieën ongeveer even belangrijk zijn. Opmerkelijk is dat er over sommige vernieuwingen vooral gepraat wordt: het is een beleidsdebat maar tot werkelijke implementatie komt het nog niet echt. Dat geldt bijvoorbeeld in sterke mate voor het concept meerlaagse veiligheid en in min-

dere mate voor het idee dat water meer ruimte moet worden gegeven. De Nederlandse Ruimte voor de Rivier-projecten zijn allemaal in een vergevorderd stadium van uitvoering of al afgerond. Ook het vergelijkbare Vlaamse Sigmaphan komt in de fase van de uitvoering.

Ook de discussies over de noodzakelijke veranderingen binnen het waterveiligheidsbeleid verschillen. In Polen ligt de nadruk nog steeds erg op risicomanagement, terwijl in Frankrijk preventie steeds meer nadruk krijgt. Zweden kent niet echt een waterveiligheidsbeleid en het overstromingsrisicobeheer vindt met name een plaats in de discussie over klimaatverandering. Een ander interessant resultaat was de constatering dat succesvolle initiatieven in het waterveiligheidsbeleid vaak gecombineerd werden met andere beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld op het terrein van landbouw, recreatie, natuurbescherming of ecologisch herstel. Daar kennen we in Nederland ook goede voorbeelden van.

Terug naar de hypothesen: behoeven ze aanpassing?

De eerste hypothese, die was gebaseerd op literatuuronderzoek, moet worden genuanceerd nadat dit empirisch onderzoek is gedaan. De hypothese hield in dat een verbreding van strategieën zou leiden tot meer adequaat overstromingsrisicobeheer en daarmee ook tot meer *resilience* of een veerkrachtiger samenleving die beter om kan gaan met overstromingsrisico's. Een belangrijke bevinding uit het onderzoek is dat de aanwezigheid van meerdere strategieën op zichzelf onvoldoende is om dit beoogde resultaat te bereiken. Strategieën moeten ook goed op elkaar zijn afgestemd door middel van coördinatie- en samenwerkingsmechanismen en informatieuitwisselingssystemen. Dergelijke instrumenten noemen we *bridging mechanisms*.¹⁴ Gezien de vele betrokken actoren, overheidslagen en beleidsvelden is dit gemakkelijker gezegd dan gedaan, nog los van het feit dat samenwerking, coördinatie en eventueel zelfs integratie op vele verschillende manieren vorm gegeven kan worden. Meer onderzoek naar coördinatie- en samenwerkingsmechanismen is aanbevolen, niet alleen op lokaal, regionaal of nationaal niveau, maar ook op Europees niveau.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de verschillende landenonderzoeken en de vergelijking daarvan hebben we onderzocht wat nu de belangrijkste verklaringen zijn voor stabiliteit in het waterveiligheidsbeleid of dat er bijzondere ontwikkelingen zijn die juist veranderingen teweeg hebben gebracht. Verschillende factoren bleken relevant te zijn. Een decentralisatietendens in Frankrijk en Engeland heeft veranderingen in het waterveiligheidsbeleid op gang gebracht, terwijl de decentralisatietendens op zichzelf niet direct betrekking had op waterveiligheid. Verder blijkt decentralisatie niet alleen positieve effecten te hebben. Uit het onderzoek komt ook naar voren dat decentralisatie kan leiden tot fragmentatie van beleid en beheer en tot onduidelijke rolverdelingen tussen publieke en private partijen. Europees beleid op meerdere beleidsterreinen blijkt het waterveiligheidsbeleid te beïnvloeden. Zo werd duidelijk dat de financiering voor plattelandsontwikkeling in bijvoorbeeld Polen een grote impuls gaf aan het waterveiligheidsbeleid, maar ook sterk de keuzes die moesten worden gemaakt bepaalde. En zeer bekend voor Nederland: een effectieve bescherming tegen overstromingen kan als negatief bijeffect hebben dat de bevolking zich steeds minder bewust is van overstromingsrisico's en wellicht niet adequaat zelf handelt, zij het om overstromingen of schade te voorkomen, zij het door de juiste beslissingen te nemen in het geval een overstroming zich voordoet.

Aanbevelingen

Gerangschikt naar de door ons gehanteerde onderverdeling in actoren, bevoegdheden en middelen (resources), regels en discoursen komen we tot de volgende aanbevelingen.

Op het vlak van discoursen verdient het aanbeveling niet alleen te focussen op een toe-

¹⁴ Gilissen e.a., 'Bridges over Troubled Waters'.

Afb. 4. Somerset (Engeland), maart 2014. Foto Theo Reuzenaar/Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Heerhugowaard.



name van overstromingsrisico's als gevolg van klimaatverandering, maar alle risico's in de discussie mee te nemen, zodat ook ontwikkelingen als bodemdaling voldoende aandacht krijgen. Wat betreft actoren en bevoegdheden is er een meer expliciet maatschappelijk debat nodig over de wijze waarop overstromingsrisico's beheerd zouden moeten worden. Daarbij moet meer aandacht worden geschonken aan de normatieve uitgangspunten die aan het beheer ten grondslag zouden moeten liggen (solidariteit, profijt), of er voor iedereen een gelijk beschermingsniveau zou moeten gelden, of bescherming tegen overstromingen vooral een publieke taak is, en als men de rol van private partijen wil vergroten hoe dat dan het beste vorm gegeven kan worden. Dat voorkomt ook dat beslissingen met name worden gebaseerd op economische gronden en kosten-baten analyses. Voorts kan de verbinding worden gezocht met andere beleidsterreinen – in Nederland wordt hier het woord 'meekoppelkansen' voor gebruikt – alhoewel dan duidelijke afspraken over de financiering en verantwoordelijkheden zouden moeten worden gemaakt. Daarnaast dient er nog veel verbeterd te worden met betrekking tot de coördinatie, afstemming en samenwerking. Dat betekent niet dat alle relevante beleidsterreinen geïntegreerd moeten worden, maar afstemming en coördinatie is zeker noodzakelijk. Lerenderwijs innoveren zou gestimuleerd kunnen worden. Wat betreft de regels verdient het aanbeveling lokale oplossingen mogelijk te maken; ook de EU richtlijn vraagt geen uniforme aanpak dus hier speelt geen belemmering voor de lidstaten dat zo te organiseren. Het is zaak te letten op negatieve verdelingseffecten van risico's, kosten, investeringen en schade. Nederland is een uitzondering met een sterk ontwikkeld nadeelcompensatiesysteem maar kan op andere terreinen nog zeker verbeteringen aanbrengen, zoals tussen ruimtegebruik en waterveiligheid. Voorts kunnen verschillende combinaties van instrumenten tot goede resultaten leiden, waarbij *mainstreaming* van waterveiligheid in andere beleidsterreinen een belangrijke meerwaarde kan hebben, zeker in die landen waar geen expliciet waterveiligheidsbeleid bestaat. Voorts verdient het aanbeveling besluitvormingsprocessen te verbeteren, participatie te bevorderen, de regelgeving te onderzoeken op de vraag of er duidelijke en handhaafbare beleidsdoelen in worden uitgewerkt en of de coördinatie- en samenwerkingsmechanismen goed zijn vormgegeven.

Ten slotte valt op dat waterveiligheid vooral – zeker in Nederland – een onderwerp is binnen het publieke domein. Niet moet worden vergeten dat het uiteindelijk gaat om de bescherming van burgers, zodat gezorgd moet worden dat zij voldoende middelen en perspectieven hebben om zich met de besluitvorming te bemoeien, de overstromingsrisico's te verminderen en het door de overheid beloofde waterveiligheidsbeleid te controleren op legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie. Blijkt uit die controle dat dit niet zo is, dan zou de burger voldoende handhavingsmiddelen voor handen dienen te hebben om de veiligheidsbelofte af te dwingen.