

Startconferentie Gevolgenbeperking Overstromingen



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

5 april 2007, Scheveningen



Bevolking moet het belang van maatregelen onderschrijven

Water krijgt een rol bij de inrichting van het land

Om de gevolgen van een mogelijke overstroming te beperken moeten we Nederland anders inrichten. Daarnaast zijn er nieuwe bouwvormen nodig, andere verzekeringsconstructies, verbeterde wet- en regelgeving en aangepaste rampen-beheersingsplannen. Maar het belangrijkste, bleek tijdens de 'startconferentie', is dat de bevolking de urgentie onderschrijft. Anders doet de politiek niets.

Ondanks de legendarische Nederlandse strijd tegen het water houden we nauwelijks rekening met de gevolgen van een overstroming. Dat kunnen we ons niet langer permitteren, zeker niet na het zien van de beelden uit New Orleans. Om die reden organiseerden het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van VROM een 'startconferentie' over het beperken van de

de gevolgen van een eventuele overstroming: bijvoorbeeld door te zorgen voor wetgeving die gemeenten en provincies aanspoort om waterveiligheid mee te laten wegen bij hun beslissingen. Ook moeten de bestaande rampenbeheersingsplannen worden verbeterd. Adviseur Eric Luijff van TNO vertelde bijvoorbeeld hoe het noodaggregaat van een

Het noodaggregaat van een regionaal rampenbestrijdingscentrum bleek gewoon op de begane grond te staan

gevolgen van een overstroming – bezocht door ruim honderdvijftig vertegenwoordigers van overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen), bedrijven en wetenschappelijke instellingen. Deze startconferentie vond plaats in het kader van het project Waterveiligheid 21e eeuw en de onlangs gestarte Compartimenteringstudie. Mogelijkheden zijn er genoeg, concludeerden de deelnemers. Bij de ruimtelijke inrichting kun je rekening houden met overstromingsgevaar. Via compartimenteren kan het water dat achter de dijken, duinen en dammen stroomt in kleine compartimenten worden opgevangen. Dan loopt niet direct een groot gebied onder water. Mocht compartimentering voldoende effect sorteren – er loopt momenteel een onderzoek naar – dan kan het handig zijn wegen en spoorlijnen voortaan boven het maaiveld aan te leggen, zodat ze het water kunnen keren. De overheid moet inzetten op het beperken van

regionaal rampenbestrijdingscentrum gewoon op de begane grond bleek te staan. Niet bepaald effectief bij een overstroming. En hoe masten van het C2000-systeem voor brandweer, ambulance en politie met hun accu's ernaast in de polder waren gebouwd.

Initiatieven van onderop

Maar niet alles moet centraal worden geregeld. De overheid vraagt ook om initiatieven 'van onderop', aldus Anita Wouters, directeur Water van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Bouwbedrijven zouden alternatieve bouwvormen kunnen ontwikkelen en verzekeraars kunnen de aanzet geven tot het verzekeren van bebouwing op kwetsbare locaties. Toch geldt voor beide dat de rijksoverheid eerst het kader moet aangeven. Vanuit de bouwers komt 'nauwelijks initiatief', gaf Chris Zevenbergen van Dura Vermeer toe. Hun agenda zit voor de

Anita Wouters 2
• DE RISICO'S ANDERS BENADEREN

Peter Torbijn 2
• BEPERKEN GEVOLGEN IS EEN
RUIMTELIJKE OPGAVE

Joost Schrijnen 3
• NADENKEN OVER PIJNPUNTEN

Arthur Kors 3
• BEHEERSEN OF ONDERGAAN?

Themagesprekken 4-6

Paneldiscussie 7
• WATERVEILIGHEID ALS SHOWCASE
IN HET BUITENLAND



komende vijf jaar vol met Vinexwijken. Verzekeraars willen een 'beïnvloedbaar risico', aldus Zevenbergen, en een burger die daarvan op de hoogte is. Dat betekent: sta toe dat mensen wonen in kwetsbare gebieden en laat ze weten welk risico ze lopen, zodat het hogere overstromingsrisico een aantrekkelijk product wordt om te verzekeren.

Kop uit het zand

Tot nu toe is er in de politiek en de media beperkt aandacht geweest voor gevolgenbeperking van overstromingen. Water is een zaak van waterschappen en Rijkswaterstaat, is de heersende mening. Daarom dient het onderwerp zo snel mogelijk op de politieke en de maatschappelijke agenda te komen. Volgens Wouters neemt de overheid alleen maatregelen als de bevolking de urgentie van gevolgenbeperking onderschrijft. Volgens Joost Schrijnen, directeur Structuurvisie van de gemeente Almere, moet die overheid dan wel eerst met een heldere boodschap komen over de financiële en maatschappelijke keuzes. 'En niet langer de kop in het zand steken. Anders is er straks helemaal geen zand meer.'



Drijvende woningen in Zeeland (links) en een artist impression van woningen op palen.

De risico's anders benaderen

Naast het verkleinen van de kans op een overstroming moeten we goed gaan nadenken over het beperken van de gevolgen van een overstroming, vindt Anita Wouters van VenW.

De maatschappelijke ontwrichting door de overstromingen in New Orleans was zo groot dat deze ook in Nederland indruk maakte. 'Iedereen stond er versteld van', vertelde Anita Wouters, directeur Water van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. 'In Nederland voeren we deze discussie weliswaar in de context van de best beveiligde delta ter wereld, maar toch moeten we gaan nadenken over de gevolgen van een overstroming.'

Het beperken van overstromingsrisico kost tot 2050 tussen de vijftig en zestig miljard euro. Op de korte termijn gaat onder meer geld naar projecten als Ruimte voor de Rivier, de Maaswerken en het versterken van zwakke schakels aan de kust. 'Voorkomen van overstromingen blijft de primaire pijler', verzekerde Wouters.

Gedifferentieerde veiligheidsnormen

Maar het beperken van de gevolgen van een overstroming is een belangrijke tweede pijler. 'We

moeten de risico's wezenlijk anders benaderen. Creatief nadenken over oplossingen kan niet als je vasthoudt aan het idee dat we honderd procent veilig zijn achter de dijken.' Bovendien, vindt Wouters, praten we hier over een integraal en niet over een sectoraal vraagstuk. Dus niet alleen de waterschappen en het ministerie moeten hierover om de tafel; ook bouwbedrijven, project-ontwikkelaars, verzekeraars, ontwerpers, gemeenten en burgers. Die samenwerking moet liefst van onderop tot stand komen. Gevolgbeperking is een wezenlijk andere benadering dan de pavlovreactie van dijk-verhoging na hoog water. We moeten ten eerste de rampenbeheersing verbeteren en daarvoor is een bestuurlijke Task Force Management Overstromingen ingesteld. Ten tweede, en daar gaat het hier vandaag om, moeten we de relatie van waterveiligheid met de ruimtelijke ordening versterken. We moeten nadenken over compartimenteren, het inrichten van het landschap in 'veilige vakken'. En we moeten durven nadenken over 'gedifferentieerde



*Anita Wouters:
'Creatief nadenken
over oplossingen kan
niet als je vasthoudt
aan het idee dat we
honderd procent
veilig zijn achter de
dijken.'*

veiligheidsnormen', waarbij we meer investeren in de bescherming van gebieden met een groot nationaal belang. En waarbij bouwen in bepaalde gebieden misschien goedkoper is, met een groter risico op overstroming. Ontwerpers en bouwbedrijven moeten meer nadenken over andere bouwvormen.

Om waterveiligheid niet langer een sluitpost van de landschappelijke inrichting te laten zijn, moet het bovendien een vast onderdeel worden van alle Ruimtelijke Ordeningsprojecten. In de hele samenleving moet hierover worden nagedacht, benadrukte Wouters. 'De Tweede Kamer luistert niet alleen naar ambtenaren. Het gaat om enorme investeringen en de bevolking moet laten weten of ze daarachter staat.'

Peter Torbijn Scheiding tussen ruimtelijke ordening en waterveiligheid moet verdwijnen

Beperken gevolgen is een ruimtelijke opgave

Water moet een integraal onderdeel worden van onze ruimtelijke ordening, aldus Peter Torbijn van VROM. Niet alleen in nieuwe plannen, ook in lopende planvorming moeten we bezien welke maatregelen er nog mogelijk zijn.

De ruimtelijke inrichting van Nederland moet voldoende gelegenheid bieden voor aanpassingen om onze kwetsbaarheid voor het stijgende water te verkleinen. Alle grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen zullen de komende jaren hierop getoetst worden. Directeur Peter Torbijn van het ministerie van VROM sluit daarbij aanpassing van bestaande plannen niet uit, voor zover dat mogelijk is binnen de reeds gemaakte afspraken.



Buitendijkse recreatiewoningen in Limburg, die meestijgen met het water.

Een brede aanpak moet vervolgens centraal staan, vindt hij. Hoe richten we het landschap in voor wonen, werken en natuur, en hoe weren we ons tegen het stijgende waterpeil? Om dat voor elkaar te krijgen moet de bestaande samenhang tussen ruimtelijke ordening en waterveiligheid zo snel mogelijk worden versterkt, zoals Anita Wouters eerder ook benadrukte. Volgens hem is dat de belangrijkste ontwerpogave voor de 21ste eeuw.

Draagvlak voor kwetsbaarheid

Torbijn toonde een foto van buitendijkse recreatiewoningen in de provincie Limburg, die mee kunnen stijgen met het water. 'Kunnen we hier binnendijs ook iets mee, is de vraag. En hoe kunnen we de aanleg van wegen en spoorwegen gebruiken voor het compartimenteren van het landschap?'

Er is volgens Torbijn onder de bevolking draagvlak voor het 'veiligheidsvraagstuk', dat wil zeggen de noodzaak om onszelf te beschermen. Maar maatregelen die de gevolgen van een eventuele overstroming beperken hebben nog weinig bekendheid. Waterveiligheid biedt overigens ook kansen, benadrukte hij,



*Peter Torbijn:
'Waterveiligheid biedt
ook economische en
ecologische kansen,
bijvoorbeeld voor
toerisme en door het
herstel van natuurlijke
systemen.'*

bijvoorbeeld voor toerisme en door het herstel van natuurlijke systemen.

De snel groeiende aandacht voor de gevolgen van klimaatverandering zet de discussie over risicobeheersing hoog op de agenda. Het kabinet zal in de tweede helft van dit jaar een nationale adaptatiestrategie vaststellen. Risicobeheersing en het gebruik van natuurlijke systemen staan hierin centraal. Samen met de andere overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties zal het Rijk in 2008 een adaptatieagenda presenteren. Er is haast en daarom moet het beperken van onze kwetsbaarheid zo snel mogelijk op de politieke en maatschappelijke agenda.

Nadenken over pijnpunten

Er moet een nationaal, ruimtelijk beschermingsplan komen, vindt Joost Schrijnen. 'Praten over een paar diep gelegen polders is echt het verkeerde gesprek.'

'Het is schandalig als het kabinet begint te twijfelen aan het land waarin we wonen.' Volgens Joost Schrijnen, directeur Structuurvisie Almere en hoogleraar aan de TU Delft, moeten we



Joost Schrijnen: 'Het kabinet kan maar beter snel besluiten dat we in de delta blijven wonen.'

onderkennen dat we in een laaggelegen delta wonen. We kunnen ons niet permitteren niet langer te investeren in de bescherming van de Randstad. Schrijnen had kritiek op de overheidssteun voor het project 'Zandstad', dat verkent of het niet beter is om het accent van de verstedelijking naar de hoge zandgronden in het oosten van het land te verleggen. 'Daarmee berokkent het Rijk dit land grote schade. Een discussie over een paar diep gelegen polders is echt het verkeerde gesprek.' Schrijnen sprak meteen ook zijn medeleven uit met Prorail-directeur Bert Klerk, die volgens hem 'geofferd' wordt om 'exact dezelfde kwestie als waar we hierover spreken'. Al veel eerder had er een alomvattend plan op tafel moeten liggen voor de veranderende eisen aan het spoornet, zoals er volgens Schrijnen nu ook een alomvattend plan voor bescherming tegen hoog water moet komen.

Oplossingen bestaan al

Het vergt behoorlijke investeringen maar verder is het allemaal zo moeilijk niet, aldus Schrijnen. De oplossingen zijn er namelijk al. Hij wees op de slimme manier waarop bij de wederopbouw in Rotterdam met afsluitbare havens langs de Maas is gewerkt, en met woonflats die de bergingen op de begane grond hebben, zodat er weinig schade is bij extreem hoogwater op de rivier. Niets nieuws onder de zon, hield hij zijn gehoor voor. Maar om dergelijke oplossingen te realiseren moet wel worden nagedacht. Bijvoorbeeld: de A4 door Midden Delfland niet ingegraven maar in een holle dijk op het maaiveld aanleggen. Veertig jaar geleden is diezelfde weg al ontworpen als compartimenteringsdijk. 'Woont u één op vierduizend of één op tienduizend?', vroeg hij de zaal, verwijzend naar de kans op een overstroming in vier- of tienduizend jaar, 'of woont u toevallig buitendijks?' Als voorbeeld noemde hij de discussie over het IJmeer en het Markermeer, die recent opnieuw is opgekomen. 'Die discussie over veiligheid en risico's komt er in alle hevigheid aan', aldus Schrijnen. 'Het kabinet kan daarbij maar beter snel besluiten dat we in de delta blijven wonen.'

Arthur Kors Compartimenteren vergt regionale benadering

Beheersen of ondergaan?

Laag Nederland is reeds dooraderd met een netwerk van dijkes en verhoogde (spoor)wegen. Die werken bij een overstroming compartimenterend. Kunnen we dit bewust inzetten om de gevolgen van overstromingen te beperken?

'Als we de mogelijkheid hebben om het water te sturen, dan moeten we dat ook doen.' Volgens Arthur Kors, bij VenW bezig met onderzoek naar compartimenteren, is het opdelen van dijkkringen mogelijk een goed instrument om de gevolgen van overstromingen te beperken. Bestaande regionale dijken maar ook bijvoorbeeld verhoogde wegen en spoorwegen kunnen hiervoor gebruikt worden. Compartimenteren zal in verschillende gebieden verschillend moeten worden aangepakt, liet Kors zien. Bij een dijkdoorbraak in de Betuwe stroomt het hele gebied gestaag vol, maar in het westen van het land is het met 'een aaneenschakeling van badkuipjes en dijkes – de polders – maar de vraag wat er precies zal onderlopen'. Daar kunnen we compartimentering op afstemmen. Op zich is er weinig nieuws onder de zon, want compartimenteren gebeurt in Nederland al een

tijdje, liet Kors zien met een illustratie van de dertiende-eeuwse Diefdijk in de Betuwe. In 1960 heeft de Deltacommissie ook al nagedacht over een systeem van tweede waterkeringen, en die kennis zal volgens Kors ook een rol spelen in dit nieuwe onderzoek.

Primaire gevarenbronnen

Het onderzoek is nog maar net begonnen, dus resultaten zijn er nog niet. Maar over de opzet kon Kors wel het een en ander vertellen. Het



Compartimenteren gaat al terug tot de dertiende eeuw, zoals hier bij de Diefdijk in de Betuwe.



Arthur Kors: 'Het is niet zozeer de vraag of we gaan compartimenteren, meer hoe we gaan compartimenteren.'

onderzoek richt zich op 'bedreigingen uit primaire gevarenbronnen': de zee, de grote rivieren en de meren. Het onderzoek verzamelt de bestaande kennis over compartimenteren en staat met de studie van vier cases 'met de voeten in de klei': het Amsterdam-Rijnkanaal, het gebied rondom 's-Hertogenbosch, het grensgebied langs de Bovenrijn en Centraal Holland, ook wel Dijkkring 14 genoemd. Beslissingen over nieuwe compartimenteringsstructuren worden in het onderzoek niet genomen. Dat is een zaak van het kabinet, die dit onderzoek heeft gestart in het kader van een standpunt over rampenbeheersing.

Gevolgenbeperking: altijd en overal?

'Het Rijk is regisseur'

Compartimenteren lijkt een ideale oplossing, zeker als blijkt dat het goedkoper is dan dijkverzwaring of rivierversuiming. Maar tijdens de discussie werd ook duidelijk dat compartimenteren niet overal zal helpen.

De deelnemers maakten onderscheid tussen het beperken van de gevolgen in termen van slachtoffers en in termen van schade. Als het gaat om het beperken van slachtoffers, heeft vertraging van het overstromingsverloop de voorkeur. Vertraging is bijvoorbeeld mogelijk met een cascade van steeds lagere dijkes. Daarnaast zijn er verschillen, vonden ze, tussen kust, meren en rivieren. Voor elk gebied gelden andere evacuatielijden.

'Waterschappen komen pas in beeld bij de aanleg van nieuwe dijken'

Over de financiering van gevolgenbeperkende maatregelen was nog discussie. De waterschappen dragen volgens henzelf 'geen verantwoordelijkheid voor de beheersing van restrisico's'. Dus wie wil die compartimentering eigenlijk? Degene die baat heeft bij een geringere schade, vond men. Uiteindelijk lijdt de maatschappij als geheel schade bij een overstroming en dus zal het Rijk de maatregelen tegen restrisico's moeten vergoeden. Dat betekent dat het Rijk regisseur is en moet beslissen waar compartimenteringsmaatregelen komen. 'Waterschappen komen pas in beeld bij de aanleg van nieuwe dijken of als in de wet staat dat bestaande compartimenteringsdijken gewoon tot de primaire waterkeringen behoren en als zodanig onderhouden moeten worden.'



Risicobewustzijn van burgers vergroten

Duidelijkheid geeft vertrouwen

Voor het beperken van de gevolgen van een overstroming is het belangrijk dat de bevolking zich bewust is van de risico's. De bestaande waterschapslasten zijn in feite een goedkope verzekering tegen overstromingsrisico, maar ze maken de betaler hooguit een beetje bewust van de kans op overstroming.

Als het voor burgers mogelijk wordt zich te verzekeren tegen overstromingen dan zal dat misschien leiden tot een groter risicobewustzijn, kwam naar voren tijdens dit themagesprek. Toch is dat niet zo eenvoudig. Bij grote overstromings-schade ontstaat misschien het risico dat de verzekeraar niet meer kan uitbetalen. En verder is de overheid bij wet verplicht om de kans op een

de gevolgen die dat kan hebben, is om het hun gewoon te vertellen – in duidelijke bewoordingen. 'Duidelijkheid vergroot het vertrouwen', zei een van de deelnemers. Vertel ook wat burgers kunnen doen, 'mocht het onverhoopt mis gaan'. Duidelijkheid kan de overheid nu al geven door kaarten te maken die uitleggen wat wanneer moet gebeuren. 'Als het water in mijn woonkamer over

'Als het water in mijn woonkamer over een periode van vijf uur veertig centimeter stijgt, wat moet ik dan doen?'

overstroming aan vastgestelde normen te laten voldoen. Als bij een ramp blijkt dat de overheid nalatig was, dan zal de verzekeraar weigeren uit te betalen.

De meest eenvoudige manier om burgers op de hoogte te brengen van het stijgende waterpeil en

een periode van vijf uur veertig centimeter stijgt, wat moet ik dan doen? En wat moet ik niet doen?' Deelnemers vonden het belangrijk dat het niet bij één maatregel blijft. Niet alleen de waterschapslasten, niet alleen een kaart. Alles in samenhang, om zo het risicobewustzijn te vergroten.

Kunnen Rijk en regio met elkaar meeliften?

Een bypass voor obstakels

Rijk en regio kunnen prima met elkaar meeliften als het gaat om het combineren van functies, zo bleek tijdens dit themagesprek. Maar functiecombinatie is geen doel op zich. Ze kan hoogstens uitkomst bieden bij hoge kosten, ruimtegebrek en gebrek aan steun vanuit de omgeving.

Een voorbeeld van een functiecombinatie is de IJssel bij Kampen. Via een zogenoemde bypass is het mogelijk dat de rivier in perioden van extreem hoge waterstand water kan afvoeren via een nieuw aangelegde groene rivier. De dijken langs de rivier zorgen tevens voor compartimentering van de gemeente Kampen. Daarnaast worden in datzelfde gebied ook nog eens natuur en (aangepaste) woningbouw gecombineerd.

Bij de totstandkoming speelt de provincie een belangrijke rol, en niet alleen doordat zij een groot deel van de financiën voor haar rekening neemt – ook gemeenten, projectontwikkelaars, het Rijk en het waterschap dragen bij. Verder zijn al in een vroeg stadium belangengroeperingen en bewoners bij het project betrokken.

In het kader van waterveiligheid en functiecombinaties is voor de provincie een belangrijke coördinerende rol weggelegd. De provincie moet het raamwerk voor samenwerking opstellen, vonden de deelnemers, waterschappen en gemeenten zouden een uitvoerende rol moeten krijgen. Het initiatief kan overigens wel van

anderen komen, zoals projectontwikkelaars en burgers. Hebben de maatregelen een bovenregionaal belang, dan zou het Rijk een groot deel van de financiering voor zijn rekening moeten nemen. Afhankelijk van de combinatie van functies verdelen partijen dan de totale kosten.

Rijk draagt basiskosten

Als voorbeelden noemden deelnemers de aanleg van bredere waterkeringen en de aanleg van compartimenteringsdijken. In het geval van bredere waterkeringen zou het Rijk de basiskosten voor zijn rekening moeten nemen: de kosten voor een veilige waterkering. Provincies, gemeenten en projectontwikkelaars dragen vervolgens bij voor aanvullende functies zoals wonen en recreatie. In het geval van compartimenteringsdijken, vonden deelnemers, zou het Rijk moeten betalen voor de aanleg en zou het waterschap voor het onderhoud moeten zorgen. Het is wel van belang al in een vroeg stadium afspraken te maken over financiering en onderhoud.

Op welke maatregelen zet u uw geld?

Meer inzicht, minder kosten

Om onze veiligheid te vergroten wil men zowel op preventieve maatregelen inzetten als op gevolgenbeperkende maatregelen – in gelijke mate. Bij sommige deelnemers bestond evenwel de angst dat die laatste maatregelen ten koste gaan van preventie, terwijl dat toch de eerste pijler moet blijven.

Als we meer willen inzetten op gevolgenbeperkende maatregelen, dan moeten we daar wel voldoende financiering voor reserveren. Hebben

‘De geringe kans op overstromingen is een groot goed maar vormt tegelijkertijd een handicap bij het investeren in gevolgenbeperking’

we bijvoorbeeld geld over voor adaptief bouwen? Het lukt nu al niet om voldoende middelen vrij te maken om de waterkeringen op peil te houden. ‘De geringe kans op overstromingen is een groot goed’, zei een van de deelnemers, ‘maar vormt tegelijkertijd een handicap bij het investeren in gevolgenbeperking.’

Gevolgenbeperkende maatregelen worden goedkoper wanneer we beter kunnen voorspellen waar het mis kan gaan. We moeten dus meer inzicht hebben in kwetsbare plekken, maar hoe goed zijn wij in staat om de kans op een

overstroming te bepalen: ‘Zetten we niet te veel in op de “topgebeurtenis” van een risicoanalyse, terwijl de ervaring leert dat het regelmatig op andere, onverwachte manieren mis kan gaan?’

Risico's afwegen

Een vorm van gevolgenbeperking is het verzekeren tegen overstromingsrisico's, want daarmee kunnen burgers en bedrijven beter afwegen met welk risico zij willen leven. Daarbij

hoeft het niet per se om private vormen van verzekeren te gaan. Het gaat erom dat het verband zichtbaar wordt tussen risico's en de kosten om die risico's te beheersen. Dat zou ook kunnen door de waterschapslasten sterker te differentiëren.

Hoe die gevolgenbeperkende maatregelen er in het landschap uit zullen zien, is niet op voorhand te zeggen: inpakken of juist zichtbaar maken? Juist daarom is het van belang dat de vormgeving daarvan van meet af aan een rol krijgt in plannen over ruimtelijke ontwikkeling.

Wie wil, kan, mag of moet?

Een taak voor iedereen

Al vanaf de eerste fase moeten overheden en projectontwikkelaars waterveiligheid laten meewegen. Bovenal moet het Rijk initiatief nemen, eerst bij de locatiekeuze en vervolgens bij het ontwerp.

‘De HSL is een gemiste kans’, zei een van de aanwezigen. ‘Die staat op palen, dat had ook een dijk kunnen zijn.’

Over de rol van de waterschappen bestaat duidelijk veel verschil van mening. Sommige deelnemers wezen naar het Rijk als regisseur, maar anderen zien juist de waterschappen als toekomstige beheerder van compartimenteringsdijken. ‘Het zou ook hun gebied zijn dat bij overstroming onder water komt te staan.’

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat moet het initiatief nemen bij het nadenken over compartimenteringsdijken en daar belanghebbende organisaties in een vroeg stadium bij betrekken. Bovendien is het beter om na te denken over vitale objecten in plaats van over vitale infrastructuur. Naast het spoor, het verkeer en de haven kunnen dan ook het betalingsverkeer en de stroomvoorziening een rol spelen in de discussie.



Compartimenteren in de spotlight: terecht of niet?

Het aantal slachtoffers is bepalend

Compartimenteren staat sterk in de aandacht terwijl het slechts een van de gevolgenbeperkende maatregelen is. Over de vraag of die aandacht terecht is, bleken de meningen sterk verdeeld.

Volgens het ene kamp zal een kosten-batenanalyse onomstotelijk aantonen dat het compartimenteren van gebieden die aan het water grenzen nooit te realiseren valt. Daarvoor zijn de kosten te hoog. Het andere kamp oordeelde precies tegenovergesteld: een uitvoerige kostenbatenanalyse zal aantonen dat de baten de kosten veruit overtreffen.

Tegenstanders van compartimenteren zien meer in het verbeteren van de primaire waterkeringen in plaats van het prijzige onderhoud van vele kilometers compartimenteringsdijken – dijken die nota bene voor gemeenten en provincies het oppervlak voor ruimtelijke ontwikkeling verkleinen.

Voorstanders wijzen juist op gunstige neveneffecten van compartimenteren, zoals een langere evacuatietijd en het gebruik van compartimenteringsdijken als vluchtwegen in

geval van overstroming. De verwachting van aantallen slachtoffers is voor zowel voor- als tegenstanders een belangrijk criterium. Dat moet de doorslag geven bij de uiteindelijke keuze voor gevolgenbeperkende maatregelen.

Compartimenten waren te klein

Voor de praktische uitvoerbaarheid werd gewezen op de ervaringen met compartimenteringsdijken in New Orleans. Daar blijkt dat ze even hoog zouden moeten worden als de primaire waterkeringen. Dit is omdat de gekozen omvang van de compartimenten klein is, waardoor ze in korte tijd vol raken.

Compartimenteren heeft ook als neveneffect dat we verschillende risico's voor verschillende gebieden moeten bepalen. Die risicodifferentiatie blijkt minder gevoelig te liggen dan verwacht. Deelnemers zagen een kosten-batenafweging bovendien als voldoende om tot verschillende veiligheidsnormen te komen. Bij de vaststelling van overstromingsrisico's en veiligheidsnormen zou de provincie de regie moeten voeren.

Uit de voeten met bestaande regels

Veiligheidsnormen vaststellen

Als bij ruimtelijke ontwikkelingen binnendijks rekening moet worden gehouden met de waterveiligheid, dan moeten we een ondergrens aan die veiligheid stellen: wat accepteren we nog en wat niet?

Die grens zou bepaald moeten worden door het investeringsniveau binnen een dijkkring, vonden deelnemers, en het aantal slachtoffers dat we

De waterbeheerder moet gemeenten en provincies bij ruimtelijke ontwikkeling kunnen adviseren over de risico's

verwachten. Kortom, hoe meer mensen er wonen en hoe meer economische en maatschappelijke waarde het gebied heeft, hoe hoger de ondergrens. Het vaststellen van zo'n veiligheidsnorm is een taak van het Rijk.

Overigens kunnen de normen die voortkomen uit zo'n ondergrens de lokale planontwikkeling best vertragen, merkte iemand op. Misschien zou daarom ook een kosten-batenanalyse kunnen volstaan.

Risicokaarten

Er blijkt verder op diverse niveaus van planontwikkeling behoefte aan inzicht in de bestaande risico's van het watersysteem. Die zouden inzichtelijk kunnen worden door het opstellen van risicokaarten – een noodzakelijke stap om ruimtelijke ontwikkelingen te verbinden met waterveiligheid.

Beslissingen over ruimtelijke ontwikkelingen blijven hoe dan ook een lokale en regionale kwestie. Daar kunnen overheden en particulieren het snelst aangeven of het nodig is een norm aan te passen, bijvoorbeeld omdat de bevolking groeit of omdat men meer wil investeren in het gebied. De waterbeheerder moet dan in staat zijn om gemeenten en provincies bij ruimtelijke ontwikkeling te adviseren over de risico's, zodat zij verantwoorde afwegingen kunnen maken.

Aangepast bouwen, een glorieuze toekomst?

Ook binnendijks?

Kleinschalig buitendijks aangepast bouwen kan voordelen hebben. Het is nog maar de vraag of dit ook voor grootschalige binnendijkse projecten geldt.

'Stel: er komt een nieuwe woonwijk met twintigduizend huizen in laaggelegen gebied', zei Jan van de Graaff van de TU Delft. 'En per huis is voor zo'n twintigduizend euro aan aanpassingen nodig om de gevolgen van overstromingen te

De regels zijn niet toegesneden op innovaties

beperken. Dat kost dan in totaal vierhonderd miljoen euro. Staat dat nog in verhouding tot de jaarlijkse vijfhonderd miljoen euro die we in heel Nederland uitgeven aan onderhoud en versterking van waterkeringen? Een van de aanwezige dijkgraven merkte echter op dat de kosten voor aangepast bouwen maar enkele promilles van de

kostprijs van een huis bedragen.

Ook bij buitendijks aangepast bouwen zijn er obstakels. Een van die praktische belemmeringen is de regelgeving. Steeds vaker zijn er op lokaal niveau experimenten met onder meer drijvende huizen. Maar de regels zijn niet toegesneden op zulke innovaties, bijvoorbeeld doordat de regels voor brandveiligheid belemmerend werken. Dergelijke innovaties worden dus gefaciliteerd met soepele regelgeving en, zoals in de Verenigde Staten, met een systeem van overstromingsverzekeringen.

Algemene uitspraken over de wenselijkheid van aangepast bouwen bleven lastig. Het gaat steeds om een afweging van plaatselijke belangen en kosten, was de conclusie van dit themagesprek. Daarbij kunnen naast overstromingsveiligheid ook andere aspecten een rol spelen, zoals het tegengaan van wateroverlast door regen.

Is voorkomen altijd beter dan genezen?

Onderzoek de rentabiliteit

De inzet van preventieve maatregelen heeft financiële consequenties voor de inzet van gevolgenbeperkende maatregelen. Dat bracht een discussie op gang over rentabiliteit en effectiviteit van beide alternatieven.

De kans op een overstroming is zo klein, vonden sommigen, dat het zonde is om geld te stoppen in gevolgenbeperkende maatregelen. Zelfs kleine investeringen, van enkele duizenden euro's per woning, zullen niet rendabel blijken te zijn. Anderen vonden dat onzin. 'Wanneer we de grond onder nieuwe woonwijken integraal ophogen, gaat het hooguit om een paar promille van de grondprijs.'

Niet alle schade is eenvoudig te kwantificeren

Iedereen vond een goed inzicht in de rentabiliteit van beide alternatieven noodzakelijk. Dat kan door een goed ruimtelijk beeld van overstromingskansen en overstromingssnelheid; dat bepaalt in sterke mate welke maatregelen nodig zijn. Ook een goed inzicht in de kosten is van belang, evenals inzicht in de gevolgen van overstromingen en de mate waarin je die gevolgen kunt beperken. Daarbij moet het begrip 'gevolg' voldoende ruim zijn geformuleerd. Het gaat niet alleen over relatief makkelijk te berekenen fysieke schade, maar ook over slachtoffers, maatschappelijke ontwrichting en langdurige economische achterstand. Niet alles is eenvoudig te kwantificeren, dus het gaat deels ook om een politieke afweging.

De Zuidplaspolder is geen voorbeeld om de rentabiliteit van maatregelen te beoordelen, vonden men. Die is te veel een politiek-bestuurlijke testcase geworden en wordt onder meer gesteund via bijzondere projectbijdragen.



Panel pleit voor grotere urgentie

Waterveiligheid als showcase in het buitenland

Nuchter nadenken over waterveiligheid en heldere beslissingen om die te vergroten, daar is behoefte aan. Maar ondanks de grote urgentie staat het onderwerp nauwelijks op de politieke agenda. 'We moeten waterveiligheid verplicht in onze structuurvisies opnemen.'

'Zouden we met de huidige kennis beslissen om de Zuidplaspolder te bebouwen?' De vraag die het panel ter afsluiting van de dag kreeg voorgelegd was de verkeerde, vond men. Nederland heeft namelijk geen keuze. We hebben de polders in een aantal gevallen echt nodig en dus is het cruciaal om goed na te denken over het beheersen van de

Naast de noodzaak om de inrichting af te stemmen op overstromingen, biedt het stijgende water ook kansen. Nederland is niet het enige land dat last heeft van het water. Over de hele wereld hebben bewoonde delta's daarmee te maken. Waterveiligheid, vond men, is een showcase voor Nederland en de kennis die we daarmee opdoen kunnen we internationaal verkopen.

Daarbij moet dan wel nuchter en helder worden nagedacht. Bijvoorbeeld over het gegeven dat bij overstromingen slachtoffers vallen. Dat slecht-nieuwsscenario wordt nu vaak niet hardop genoemd maar de realiteit dwingt tot handelen.

*'Er zijn risico's maar er zijn ook beperkte budgetten.
Een veiligheidsgarantie is niet te betalen'*

gevolgen van een overstroming. Een volksverhuizing vanuit de Randstad door uit te wijken naar het oosten of het noorden is gewoon geen optie. Kan er dan ook een ziekenhuis in die Zuidplaspolder komen? Jazeker, vond Eric Luijff van TNO, als er maar over vluchtroutes wordt nagedacht.

Of zoals een van de panelleden het verwoordde: 'Er zijn risico's maar er zijn ook beperkte budgetten. Een absolute veiligheidsgarantie is simpelweg niet te betalen.'

Gebruik toets schiet tekort

Er is een watertoets, een instrumenten om het belang van waterbeheer goed door te laten werken in ruimtelijke plannen. Op dit moment wordt de watertoets nog nauwelijks gebruikt bij locatie-keuzen. Waterveiligheid zou veel centraler in de inrichting van het landschap moeten staan, onder meer bij het vaststellen van bouwlocaties. Gemeenten en provincies moeten die gedachte 'internaliseren', concludeerde men. Net zoals de mogelijkheid om waterbestendig te bouwen steeds serieus moet worden bekeken, in samenwerking met bouwbedrijven en ontwerp bureaus. Daarbij is het soms verbazingwekkend dat gemeenten wel degelijk instrumenten hebben om veiliger te bouwen maar dat ze die vaak niet gebruiken. Zo wordt in de Nota Ruimte gesproken over de 'lagenbenadering', waarbij de samenstelling van de bodem reden kan zijn om bouwplannen goed dan wel af te keuren. 'Maar in de praktijk gebeurt daar nauwelijks iets mee', signaleerde Rik de Visser van Bureau Vista. 'De overheid mist de daadkracht om hierover te beslissen.' Waterveiligheidsnormen zouden een verplicht onderdeel van structuurvisies moeten zijn.

Verzekering stuurt

De overheid zou ook de bouwbedrijven meer moeten prikkelen om te innoveren en mee te doen aan experimenten, vond Chris Zevenbergen van Dura Vermeer. 'Door de bouw van nieuwe huizen hebben bouwbedrijven de komende vijf jaar aan elke vinger een Vinexwijk en dat maakt

lui. De overheid zou ze kunnen kietelen door aan te geven waar en hoe ze mogen bouwen, zodat ze daar dan met nieuwe bouwvormen kunnen experimenteren.'

Een andere suggestie om risico's beter te beheersen, was om, net zoals in de VS, de verzekeringen te gebruiken als sturend instrument bij de ruimtelijke inrichting. Het mes snijdt dan aan twee kanten: de verzekeraar kan de dijkbeheerder zonodig wijzen op zijn verantwoordelijkheid voor dijkversterking. Dan moet je wel een goede verzekeringsvorm hebben, zo werd benadrukt, want in New Orleans waren veel mensen verzekerd maar de verzekeraars hebben niet uitbetaald.

Elk jaar ontruimen

Nu is waterveiligheid vooral een gesprek tussen professionals, vond het panel. Terwijl toenemende neerslag en een stijgend waterpeil in de rivieren politici zouden moeten dwingen om zich hiervan zo snel mogelijk bewust te worden. Ook onder de bevolking leeft waterveiligheid onvoldoende. De oproep van de overheid om drie liter water en rijst op zolder op te slaan, zal daar bar weinig aan veranderen, vond het panel. Als een burgemeester zijn gemeente een keer per jaar mag ontruimen in het kader van een rampen-oefening, dan zullen mensen pas nadenken over waterveiligheid. Een reactie vanuit de zaal was dat als de mensen in Cuijk beseffen dat ze wonen in een gebied met een risico van een overstroming in 1250 jaar, terwijl ze in Zuid-Holland een risico van eens in de tienduizend jaar hebben, ze dat in Cuijk ook willen. De overheid zal hierop een antwoord moeten hebben, ruim voordat de vraag aan de orde komt.



Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Bart de Mooij, deelprojectleider Gevolgenbeperking overstromingen WV21 (070-3518949) en Sjoerd Hoonstra, opdrachtgever Compartimenteringstudie (070-3518314) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en Hans ten Hoeve (070-3393041) van het ministerie van VROM.

Verslag: Congreskrant.nl