

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME
DE VLAAMSE MINISTER VAN MOBILITEIT EN OPENBARE WERKEN

MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Advies Expertengroep Hoogwaterbeveiliging 'Weerbaar Waterland -
Ons voorbereiden op wat al gebeurt'

Samenvatting

De Vlaamse Regering besliste op 22 oktober 2021 op voordracht van ministers Peeters en Demir om een multidisciplinair expertengroep hoogwaterbeveiliging op te richten met de opdracht om onderbouwde adviezen op te leveren met betrekking tot de hoogwaterbeveiliging van Vlaanderen en om het gewenste niveau van waterveiligheid te definiëren. Het advies van het expertengroep wordt door middel van deze mededeling overgemaakt aan de Vlaamse Regering. Het advies bevat een 10 puntenprogramma en plan van aanpak om te komen tot een vernieuwde systeemaanpak om Vlaanderen verder te beschermen tegen overstromingen.

Multidisciplinair expertengroep

De hoogwatersituatie en wateroverlast medio juli 2021 in Wallonië en op de Maas en Demer, de mogelijke impact van een waterbom in Vlaanderen, samen met de verwachte klimaatwijziging en de daarbij horende meteorologische prognoses, maakt dat Vlaanderen zich verder moet wapenen tegen frequentere periodes van (extreem) hoge neerslag en (extreme) neerslagpieken. Daarom besliste de Vlaamse Regering op 22 oktober 2021 om een multidisciplinair expertengroep hoogwaterbeveiliging op te richten met de opdracht om onderbouwde adviezen op te leveren met betrekking tot de hoogwaterbeveiliging van Vlaanderen en om het gewenste niveau van waterveiligheid te definiëren.

Proces

De opstartvergadering van het expertengroep vond plaats op 21 december 2021, waarna bilaterale gesprekken georganiseerd werden tussen de voorzitter van het expertengroep en de verschillende leden. Op 15 en 16 februari 2022 werd een 2-daagse sessie gehouden, gevolgd door sessies op 17 maart, 5 mei, 30 mei en 1 juli 2022. Om ook de expertise aanwezig buiten het panel mee te nemen in de advisering werd op 4 mei 2022 een hearing georganiseerd. Hierbij werd de mogelijkheid geboden aan sectorfederaties, departementen, adviesraden om hun visie mee te geven aan de experten. Het beknopte verslag van deze hearing is als bijlage bij het advies gevoegd.

Advies: Weerbaar Waterland – Ons voorbereiden op wat al gebeurt

Het advies 'Weerbaar Waterland' van het expertenpanel bestaat uit 3 hoofdstukken die achtereenvolgens de wateropgave in Vlaanderen beschrijven, de principes van de systeemaanpak voor een klimaatrobuust watersysteem definiëren en vervolgens aangeven wat de te nemen acties zijn om te komen tot een nieuwe uitvoeringspraktijk. Het integrale advies is als bijlage toegevoegd. Hieronder volgt de synthese van dit advies:

De zogenaamde 'waterbom' van 2021 was een uitzonderlijke gebeurtenis. In één klap werd duidelijk hoe kwetsbaar onze leefomgeving is en hoe waterveiligheid, klimaatverandering en onze ruimtelijke en economische inrichting op elkaar ingrijpen. Het was een *wake-upcall* voor elke getroffen regio, en zeker ook voor ons als Vlamingen. We wonen namelijk in een dichtbevolkt, laaggelegen en historisch nat rivierengebied. Mocht een dergelijke 'waterbom' op Vlaanderen vallen, dan zou de menselijke en materiële impact zeer groot zijn én heel Vlaanderen raken. De schade van zo'n fenomeen wordt meer dan 8 miljard euro geraamd, zo bleek uit de studie die De Vlaamse Waterweg uitvoerde. Bij zo'n gebeurtenis als een 'waterbom' is het natuurlijk onmogelijk om schade helemaal te voorkomen. Dat neemt niet weg dat we Vlaanderen de afgelopen eeuwen en decennia bijzonder weerloos hebben gemaakt. Door ons natuurlijk watersysteem in te perken – of juist: door het compleet om te bouwen – om intensief landgebruik mogelijk te maken, hebben we onze kwetsbaarheid gevoelig vergroot: water krijgt vandaag onvoldoende ruimte in Vlaanderen. De structurele kwetsbaarheid en de toenemende kans op uitzonderlijke regenval als gevolg van de klimaatverandering leveren samen een onhoudbaar risico op. **Vandaag zijn de potentiële menselijke, maatschappelijke en economische kosten bij uitzonderlijke regenval – zelfs als die minder extreem is dan in 2021 – dan ook onaanvaardbaar hoog.**

Met 'Weerbaar Waterland' formuleert het multidisciplinair expertenpanel een aangepaste strategie om Vlaanderen weerbaarder te maken tegen overstromingen, met tien samenhangende acties en een plan van aanpak om die strategie zo snel mogelijk tot uitvoering te brengen. Het panel doet dat op basis van wetenschappelijke kennis, hun eigen expertise, de vergelijking met buitenlandse praktijken, en praktijkervaring en terreinkennis uit de eigen regio.

Het expertenpanel kreeg ook de opdracht om het gewenste **niveau van waterveiligheid** te definiëren. Het panel is van mening dat bij het bepalen van zulk niveau een integrale benadering van het watersysteem moet gehanteerd worden en een maatschappelijk debat nodig is. Het expertenpanel onderbouwt de stelling dat een gewenst niveau van waterveiligheid in Vlaanderen enkel kan worden bereikt als we **de natuurlijke werking van het watersysteem in elk bovenstrooms landschap en in elke vallei herstellen en wederopbouwen**. Als water niet de ruimte krijgt die het nodig heeft, dan maakt het die ruimte zelf – denk maar aan vorige zomer. Daarom moeten we het water, in plaats van het alsmaar verder in te perken, overal maximaal vasthouden en bergen – dus ook ver buiten de waterlopen! En daarbij moeten we absolute prioriteit geven aan natuurgebaseerde oplossingen. Daarmee beperken we niet alleen de schade bij uitzonderlijke regenval (waterveiligheid), maar vullen we ook onze watervoorraden aan voor periodes van droogte (waterbeschikbaarheid). **Waterveiligheid + Waterbeschikbaarheid = Waterzekerheid**. Samen met deze grondige renovatie kunnen we ook de nodige doorbraken realiseren voor andere prioritaire maatschappelijke projecten en transities, in een geïntegreerde strategie – denk aan natuurontwikkeling, klimaatbestendige landbouw, ontharding, (her)ontwikkeling van wonen en industrie.

Weliswaar zijn er al intenties en beleidsinitiatieven om toekomstbestendig en geïntegreerd aan de slag te gaan, zoals opgestart met oa. de Blue Deal, maar het panel oordeelt dat in de praktijk water nog altijd te veel en te snel afgevoerd wordt, geïntegreerde actie te sterk afhankelijk is van op zich staande initiatieven, er te veel uiteenlopende sectorale benaderingen zijn, en fragmentatie en onduidelijkheid van bevoegdheden daadkrachtige en consistente actie verhinderen. Met andere woorden: het op peil houden en verhogen van onze waterveiligheid én onze waterbeschikbaarheid in het licht van de klimaatverandering gaat, ondanks de Blue Deal, te traag. **Als we er niet in slagen de realisatie te versnellen, dan haalt de klimaatverandering ons in.**

Daarom spitst het panel zich in zijn advies uitdrukkelijk toe op de stappen die we vanuit deze nieuwe strategie naar de praktijk moeten zetten – de stappen naar de versnelde uitvoering, voorbij de papieren intenties. Daarbij gaan ze op de schouders staan van bestaande succesvolle en veelbelovende initiatieven in Vlaanderen. En van de uitzonderlijke projecten die vandaag al de voorafbeelding zijn van een Weerbaar Waterland maken we de norm voor de komende decennia.

Om Vlaanderen waterzeker te maken en om de maatschappelijke kosten van uitzonderlijke waterfenomenen naar een aanvaardbaar niveau terug te brengen, is een forse omslag nodig, op een zeer breed terrein – van het Vlaamse tot het lokale niveau, en van de planvorming tot de uitvoering en het beheer. Deze omslag vergt:

1. Toekomstbestendige en taakstellende doelen voor waterzekerheid, vertaald in concrete actieprogramma's (punten 1, 2) en stevig ingebed in ...
2. ... een doelmatig institutioneel kader én een efficiënte rolverdeling om de transitie van ons watersysteem te versnellen (punten 3, 4, 5, 6),
3. ... die samen een kentering in onze omgang met water bewerkstelligen (punten 7, 8) ...
4. ... en Vlaanderen positioneren als koploper en aanjager van een geïntegreerde aanpak voor waterzekerheid in Europa (punten 9, 10).

10-puntenplan:

1. Heldere, geïntegreerde en taakstellende waterdoelen

Van losse en vage waterkwantiteitsdoelstellingen naar geïntegreerde waterdoelen

>> Ontwikkel heldere waterdoelen op Vlaams niveau tegen 2023-2024:

- a. Identificeer gebiedsdekkend voor Vlaanderen de locaties waar de **bestaande en/of toekomstige waterkwantiteitsrisico's te hoog zijn** (zowel voor droogte als voor overstroming). Benut van bij het begin de koppelkansen om winst te boeken voor waterkwaliteit en erosie en calculeer zowel de toekomstige **sociaal-economische als de ecologische gevolgschade** in. Houd bij het opmaken van de doelen en in het licht van de gekoppelde winsten **maximaal rekening met het hoge-impactklimaatsscenario tot 2100** en evalueer dat mee in 2030.

Vertaal deze risicobenadering vervolgens in een **doelenkaart** die gebiedsspecifiek aangeeft welke concrete resultaten minimaal op het terrein moeten worden bereikt, en gebruik daarvoor een beperkte set van heldere en eenduidige indicatoren. De twee belangrijkste indicatoren zijn de te verminderen en/of te vertragen bovenstroomse neerslagafstroming per gebied en de voor waterberging te vrijwaren gebieden in riviervalleien.

- b. **Flankeer de doelbepaling met** een traject om de ruimtelijke (her)ontwikkeling en planvorming in een of meer **pilootbekkens** te testen, met het oog op de concrete praktijkontwikkeling op het terrein. Vertrek daarbij van goede initiatieven en til die naar een hoger niveau, en teken zo een algemeen kader voor praktijkontwikkeling uit, in de vorm van nieuwe samenwerkingsvormen en competenties. Lanceer daarvoor een open oproep naar geïnteresseerde bekkens.

2. Geïntegreerde en adaptieve actieprogramma's per deelbekken

Van een reactieve verzameling van losse sectorale acties naar een uitvoeringsgerichte taakstelling op deelbekkenniveau.

>> Maak deelbekkenspecifiek een **meerjarig actieprogramma** op om de ontwikkelde doelen te bereiken en integreer daarin de vier werven van het watersysteem: Getijdenrivieren, Waterlopen, Sponslandschappen, Steden & Dorpen (zie pt. 5). Veranker dit programma in

2028 in de volgende plancyclus van de Stroomgebiedbeheerplannen. Koppel daaraan van bij het begin doelen voor natuurbehoud- of versterking, beleving en andere ecologische en sociaal-economische ambities. Houd rekening met de **klimaatverandering** en de onzekerheid over toekomstige klimaatevoluties en teken daarom **een flexibele, adapteerbare langetermijnstrategie** uit. Zet daarvoor maximaal in op **natuurgebaseerde**, zogenoemde groenblauwe oplossingen.

3. Water, bodem en klimaat sturen nieuwe rechtszekerheid

Van vrijblijvende wateradviezen en onzekere uitvoering naar een robuust en rechtszeker ruimtelijk en uitvoeringskader.

>> Maak de overstromingsrisico- en bergingspotentiegebieden sturend voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling (cf. blauwe RUP's). Oriënteer die ontwikkeling consequent op **klimaat, water en bodem**. Zorg voor een **afbouw- en uitdoofbeleid** om conflicten over landgebruik weg te werken, zoals tussen overstromingsgebieden enerzijds en landbouw en niet-stedelijke of geïsoleerde bebouwing anderzijds. Ontwikkel de nodige flankerende instrumenten om te remediëren en te compenseren. Transformeer en ontwikkel het **bestaande wettelijk kader en het bestaande instrumentarium** (watertoets, hemelwater- en droogteplannen, verkavelingsvoorschriften enz.) in het algemeen omgevingsbeleid. Verzeker op die manier dat de principes van vasthouden, infiltreren, bufferen en vertraagd afvoeren maximaal kunnen doorwerken. Ontwikkel ook de nodige instrumenten en procedures – of vereenvoudig de bestaande – om de **uitvoering van de actieprogramma's te faciliteren en te verzekeren**.

4. Drie maal mandaat, van regie tot uitvoering

Van een uitvoering afhankelijk van vrijwilligheid en vertraagd door versnipperde bevoegdheden naar een duidelijke regie.

>> Installeer drie gemandateerde niveaus en spreek met elk niveau een **resultaatsverbintenis** af.

- a. Vlaanderen: Benoem als Vlaamse Regering een **Watercommissaris** die de regie heeft over de Vlaamse waterzekerheid en die een wettelijk verankerd mandaat krijgt, over legislatuurperiodes heen. De Watercommissaris voert ook de regie over het Waterzekerheidsfonds en beschikt over een eigen team. De Watercommissaris volgt de vooruitgang van de bekkenhuizen op, aan de hand van de vooropgestelde doelen en het vooropgezette tijdspad. Gekoppeld aan deze benoeming wordt de transitie van de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (CIW) versterkt.
- b. Bekken: Richt een **'bekkenhuis'** op per bekken, met een coördinator en medewerkers die onafhankelijk van de verschillende actoren kunnen opereren. Dat bekkenhuis neemt de regie op voor de opmaak van collectieve actieprogramma's die de deelbekkenspecifieke doelen verfijnen en vertalen in maatregelen, samen met lokale gebiedscoalities. Het bekkenhuis volgt de uitvoering van deze actieprogramma's op aan de hand van de vooropgestelde doelen en het vooropgezette tijdspad.
- c. Lokaal: Maak een kader om **lokale gebiedscoalities** projectoverschrijdend in staat te stellen een sleutelrol op te nemen in de opmaak en uitvoering van de lokale actieprogramma's.

5. Vier Vlaamse waterwerven

Van projectmatige werking naar een permanente sectoroverschrijdende aanpak gericht op uitvoering

>> **Bundel de kennis, de middelen en de instrumentarium** en spits ze toe op de **uitvoering**, op vier werven.

- a. Versterk de huidige werking op getijdenrivieren, en maak ze maximaal natuurgebaseerd, meer klimaatbestendig en afgestemd op de kustverdediging.
- b. Versterk de werking rondom waterlopen, om ook hier maximaal ruimte in de vallei te vrijwaren voor water.
- c. Investeer in een praktijk om neerslagafstroming te vertragen door het natuurlijk bufferend vermogen van onze sponslandschappen te herstellen.
- d. Ondersteun de renovatie van steden en dorpen met het oog op waterberging, -infiltratie en -hergebruik (groenblauwe inrichting).

De eerste werven (a-b) bouwen verder op de bestaande praktijk (cf. Sigmaplan, Maaswerken, Riviercontracten,...). De twee laatste werven (c-d) zijn op vandaag onderwerp van projecten en tijdelijke oproepen. Bouw bestaande pioniersprogramma's (cf. Blue Deal en Water+Land+Schap) en -plannen (cf. Gemeentelijke hemelwater- en droogteplannen of de oproep Groenblauwe dooradering in bebouwde ruimte) uit tot een permanente werking.

6. Verankerd Waterzekerheidsfonds

Van jaarlijkse projectbudgetten naar een legislatuuroverschrijdende systeemaanpak.

>> Voorzie in **structurele financiering voor de lange termijn**, bijvoorbeeld door een decretaal verankerd **fonds** op te zetten. Garandeer de financiering in een decretaal, legislatuuroverschrijdend fonds, zowel voor de uitvoering van de actieprogramma's op de vier werven – Getijdenrivieren, Waterlopen, Sponslandschappen en Steden & Dorpen – en op elk van de drie gemandateerde niveaus als voor het proces. Op die manier worden goed lopende initiatieven Sigma en Blue Deal structureel verankerd. Investeer in de **ondersteuning en de competentie- en capaciteitsontwikkeling** die nodig is om deze actieprogramma's geïntegreerd en co-creatief te ontwikkelen, uit te voeren en op te volgen, samen met lokale stakeholders.

7. Paraatheid van mensen en infrastructuur

Van relatieve onwetendheid naar verhoogde zelfredzaamheid

>> **Verhoog de zelfredzaamheid bij burgers en bedrijven en verhoog de paraatheid bij crisisdiensten**. Stem die af op de **toenemende frequentie van extreme weersomstandigheden**, omdat overstromingsrisico's nooit volledig tot nul herleid kunnen worden.

- a. Zet in op aangescherpte en ingeoefende **voorspellings-, waarschuwings- en crisisinterventieplanning** via Bijzondere Nood- en Interventieplannen.
- b. Onderzoek en versterk per direct de **kritieke infrastructuur** die nodig is voor de paraatheid.
- c. Zet in op **preventie en informatie, vooral op de schaal van burgers, bedrijven en kritieke infrastructuur**.
- d. Zet samen met de verzekeringssector in op een **'Build back better'-beleid** dat klimaatrobuuste wederopbouw stimuleert.

8. Cultuuromslag

Van individuele risico's naar maatschappelijke winst.

>> Stimuleer een nieuwe **cultuur van omgaan met water**, bereid de volgende generaties voor via educatie en draag de wateropgave ook politiek uit, als een transversale en dus intersectorale uitdaging. Werk aan het bewustzijn om ook bij burger en bedrijf de transitie te maken van het individueel 'recht op regenwaterafvoer' naar een collectieve 'plicht van maximaal water vasthouden'.

9. Vlaams Kennis- en Innovatieprogramma

Van sectorale wetenschappelijke ontwikkeling naar transdisciplinaire en praktijkgerichte innovatie

>> Zet een **Vlaams Kennis- en Innovatieprogramma op voor waterveiligheid** op maat van de vier werven (Getijdenrivieren, Waterlopen, Sponslandschappen, Steden & Dorpen). Spits dat programma toe op onderzoek om de uitvoering te versnellen, bijvoorbeeld door koppelkansen en transdisciplinaire aanpakken te verbinden of door sociale innovatie. Sluit aan bij lopende programma's en stem af met internationale kaders (IPCC, COP enz.).

10. Grensoverschrijdende aanpak en samenwerking

Van een reactieve, benedenstrooms gelegen regio naar voorloper in Europese hoogwaterbeveiliging

>> **Versterk en vereenvoudig de internationale samenwerking** met deze acties.

- a. Integreer de secretariaten van de Internationale Maascommissie (IMC) en de Internationale Scheldecommissie (ISC) om aan efficiëntie te winnen. Stroomlijn de aanpak en *scope* van werkzaamheden met de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (ICBR). Stimuleer beschouwing van zowel risico's op middellange en lange termijn, inclusief klimaatverandering.
- b. Verhoog het mandaat van de commissies via het installeren van een **internationaal interministerieel comité** rond water.
- c. Gebruik het **Belgisch voorzitterschap van de Europese raad** in het voorjaar van 2024 om een **grensoverschrijdende hoogwaterbeveiliging** inclusief langetermijndenken en klimaatverandering hoger op de Europese agenda te krijgen, en stimuleer een grotere Europese solidariteit tussen bovenstrooms en benedenstrooms gelegen gebieden.

Vervolgtraject

Het advies wordt integraal als addendum toegevoegd aan de stroomgebiedsbeheerplannen 2022-2027.

Het expertenpanel biedt zich aan om tot het einde van de legislatuur op strategisch niveau de stand van zaken op te maken en te reflecteren en te adviseren over de implementatie van het advies en de versterking van de hoogwaterbeveiliging van Vlaanderen.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme en de Vlaamse Minister van Mobiliteit en Openbare Werken werken een vervolgtraject uit als respons op het advies "Weerbaar Waterland" van het expertenpanel hoogwaterbeveiliging conform de aanbevelingen van het panel.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;
Zuhail DEMIR

De Vlaamse Minister van Mobiliteit en Openbare Werken
Lydia PEETERS