

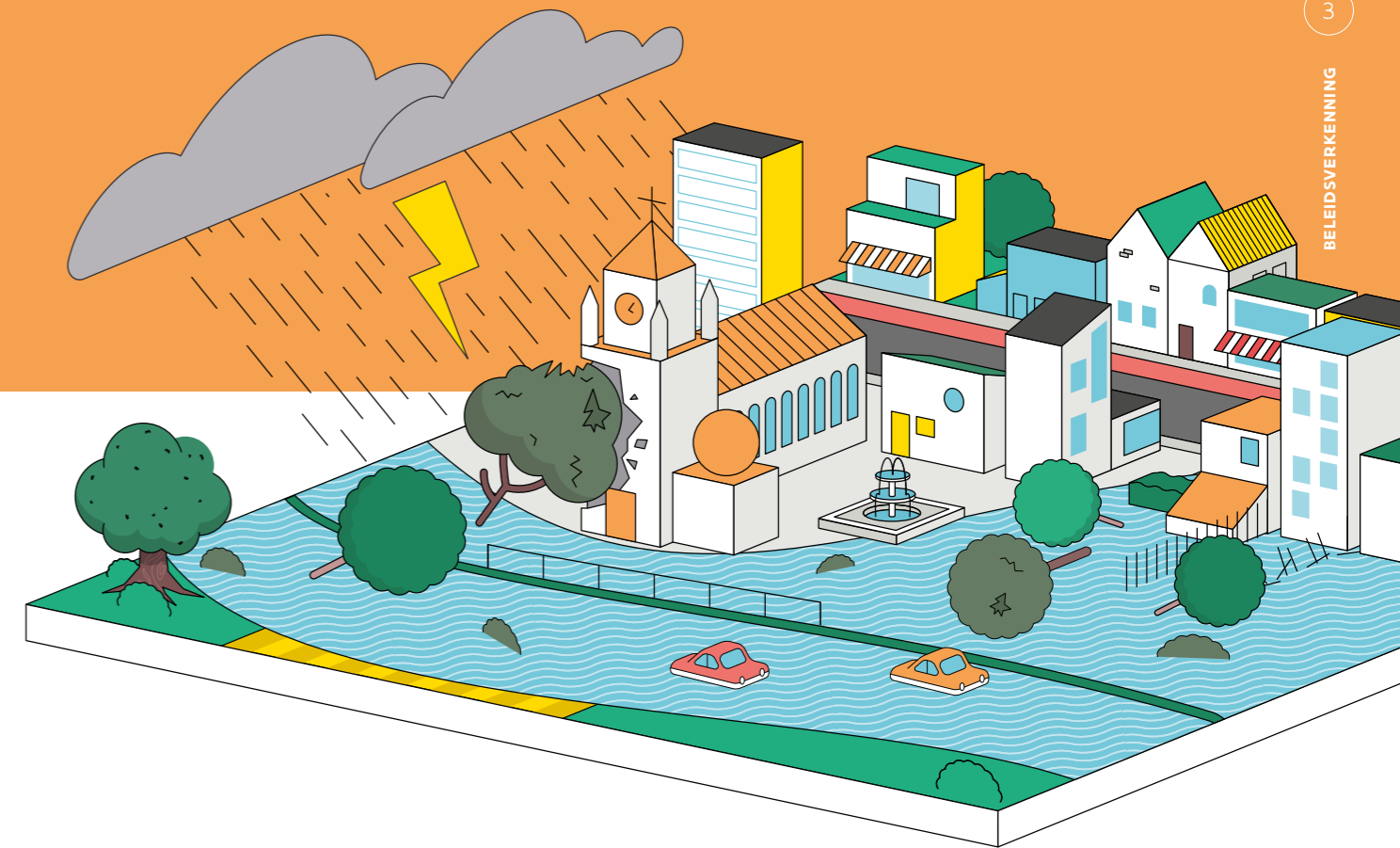
NAAR EEN VEERKRACHTIGERE OMGEVING NA EEN RAMP

HOE OMGEVINGSBELEID
EEN CRISIS AANGRIJPT OM ONZE
LEEFOMGEVING TE VERBETEREN



INHOUD

Hoe vergroten we de veerkracht van onze leefomgeving na een ramp?	4
Meer dan ooit	6
De samenhang der dingen in een ramp	8
Gevolgen voor onze leefomgeving	10
Hoe beleid het verschil maakt	12
'Build Back Better': beleid op twee sporen	14
Veelzijdig omgevingsbeleid na een ramp	18
Drie speerpunten in omgevingsbeleid na een ramp	20
Maak je beleidsplan crisisbestendig	22



HOE VERGROTEN WE DE VEERKRACHT VAN ONZE LEEFOMGEVING NA EEN RAMP?

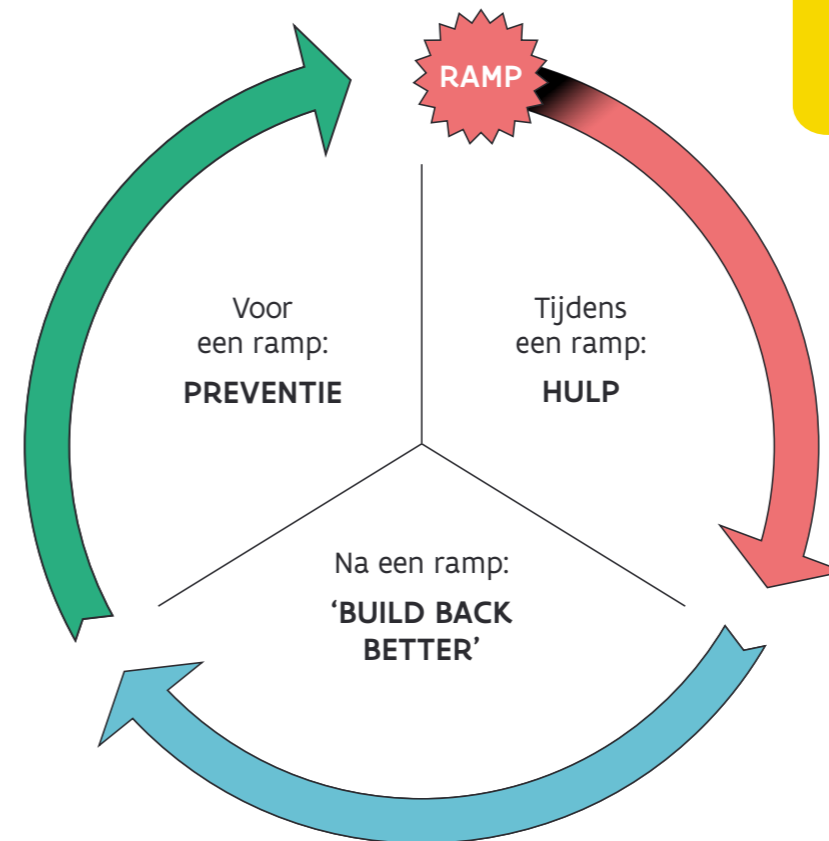
4

Corona, zware overstromingen, oorlog op het Europese continent: rampen en crisissen zijn van alle tijden. Ze gebeuren onverwachts en heel vaak hebben ze een impact op onze leefomgeving.

In Vlaanderen zorgen we dat we optimaal voorbereid zijn op noodsituaties. We hebben nood- en interventieplannen, overheden maken afspraken rond crisis- en rampbeheer, we helpen slachtoffers en vermijden bijkomende schade. Via noodplanning doen we aan preventie. We sensibiliseren burgers via campagnes. We beschermen gebieden tegen overstroming en verkleinen risico's via regelgeving.

Maar eens de crisis of ramp bedwongen is, hoe pakken we dan de heropbouw het best aan? Herstellen we alles zoals het was? Of grijpen we de kans om onze leefomgeving te verbeteren zodat we in de toekomst beter beschermd zijn?

In deze tijden van klimaatverandering is er maar één optie: onze leefomgeving na een ramp toekomstbestendig heropbouwen zodat ze minder kwetsbaar is. Het beleid dat dit mogelijk maakt: **'BUILD BACK BETTER'**.



IN DEZE INSPIRATIE-NOTA ONTDEK JE HOE ONZE LEEFOMGEVING AAN VEERKRACHT WINT NA EEN RAMP.

5

MEER DAN OOI

Rampen zijn onvoorspelbaar. Maar de klimaatverandering verhoogt de frequentie en de intensiteit ervan. Daarom moeten we onze veerkracht verhogen.

6

De ene ramp is de andere niet. Er zijn rampen die plots de kop opsteken, zoals stormen, overstromingen of branden. Maar er zijn ook langdurige crisissen die sluipend de samenleving ontwrichten, zoals pandemieën en hongersnoden.

Sommige rampen hebben we zelf veroorzaakt, op andere hebben we geen vat. De voorbije jaren lijken we van de ene crisis in de andere te tuimelen: de coronapandemie, overstromingen, extreme droogte, de oorlog in Oekraïne die een vluchtelingen- en energiecrisis uitlokte ... Als je terugkijkt in de geschiedenis zie je steeds weer: een ramp komt nooit alleen.



© Belga

“

**SOMMIGE RAMPEN
HEBBEN WE ZELF
VEROORZAAKT,
OP ANDERE HEBBEN
WE GEEN VAT.**



Prent van J. Luyken, 1702, ter illustratie van vloed en 1682 en 1686 (Rijksmuseum Amsterdam).

Onvoorspelbaar en onvermijdelijk

Crisissen en rampen laten zich moeilijk voorspellen. Maar van één ding mogen we zeker zijn: de kans op overstromingen, het aantal droge dagen en het aantal hittegolven zullen door de klimaatverandering sterk toenemen. Daar zijn zowat alle wetenschappelijke studies het over eens.

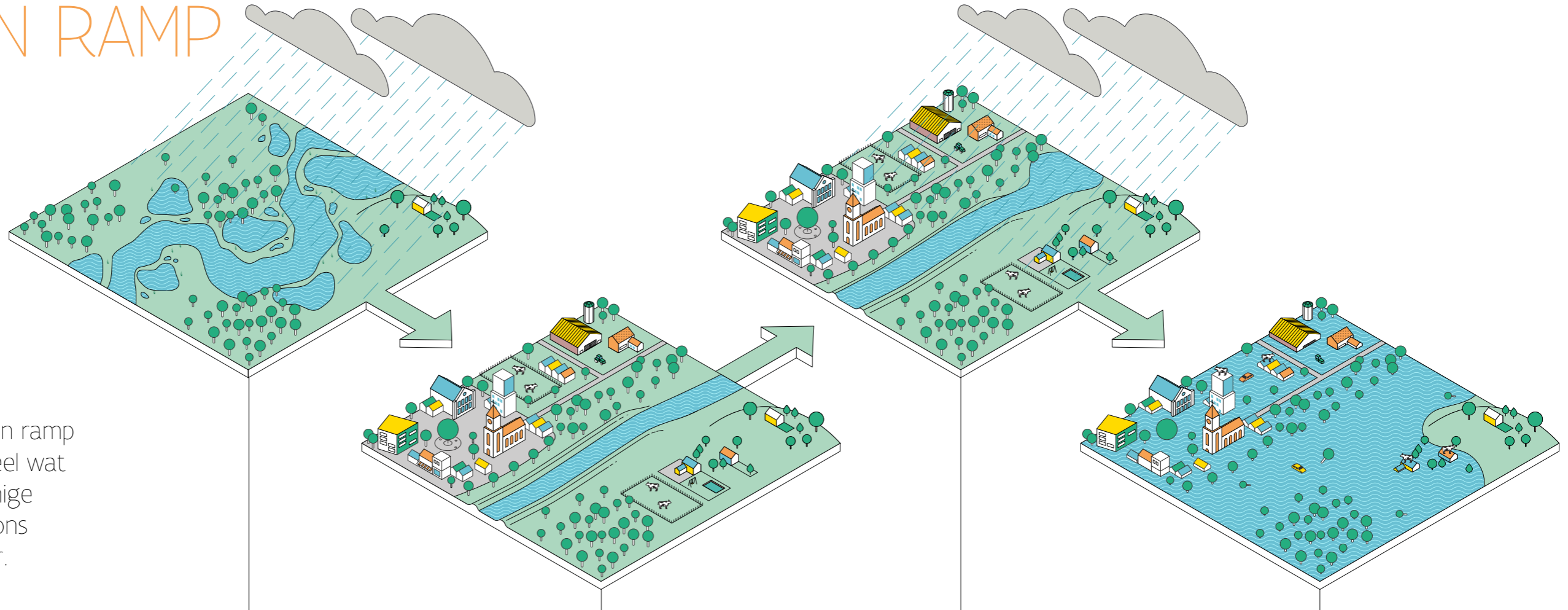
Tot enkele decennia geleden geloofden we dat technologie de natuur kon beheersen en natuurrampen tot het verleden zouden gaan behoren. Vandaag weten we dat een aantal mondiale risico's niet te vermijden zijn.

Terug naar het oude normaal, of net niet?

Veerkracht opbouwen is dan ook de enige structurele oplossing. Als een leefomgeving niet veerkrachtig genoeg is, kan een noodsituatie uitgroeien tot een catastrofe met aanzienlijke schade.

De fase in de nasleep van een ramp is complex. Iedereen wil zo snel mogelijk terug naar het oude normaal. Maar dat is nu net niet aan de orde. Want dé vraag die we na een ramp moeten stellen, is: hoe wapenen we onze leefomgeving tegen een nieuwe catastrofe? Welk omgevingsbeleid is opgewassen tegen steeds frequentere crisissen?

DE SAMENHANG DER DINGEN IN EEN RAMP



8

De ernst van een ramp hangt af van heel wat factoren. Sommige keuzes maken ons extra kwetsbaar.

Hoe groter de ramp, hoe groter de schade. Dat spreekt voor zich. Maar de impact van een ramp of crisis wordt ook bepaald door de kwetsbaarheid van de plek waar ze zich voordoet. En die kwetsbaarheid is vaak het gevolg van keuzes die we in het verleden gemaakt hebben.

Kwetsbaarheid ontstaat bijvoorbeeld wanneer we rivieren rechte trekken of wanneer mensen bouwen op plekken die daar eigenlijk niet voor geschikt zijn, zoals winterbeddingen van rivieren. Hoe groter de kwetsbaarheid, hoe groter het risico op schade en hoe groter de omvang van de schade.

1
Zware regenval is niet noodzakelijk een ramp. Het is in de eerste plaats een weerfenomeen dat natuurlijke overstromingen kan teweegbrengen. De klimaatverandering kan die regenval wel intensiever maken.

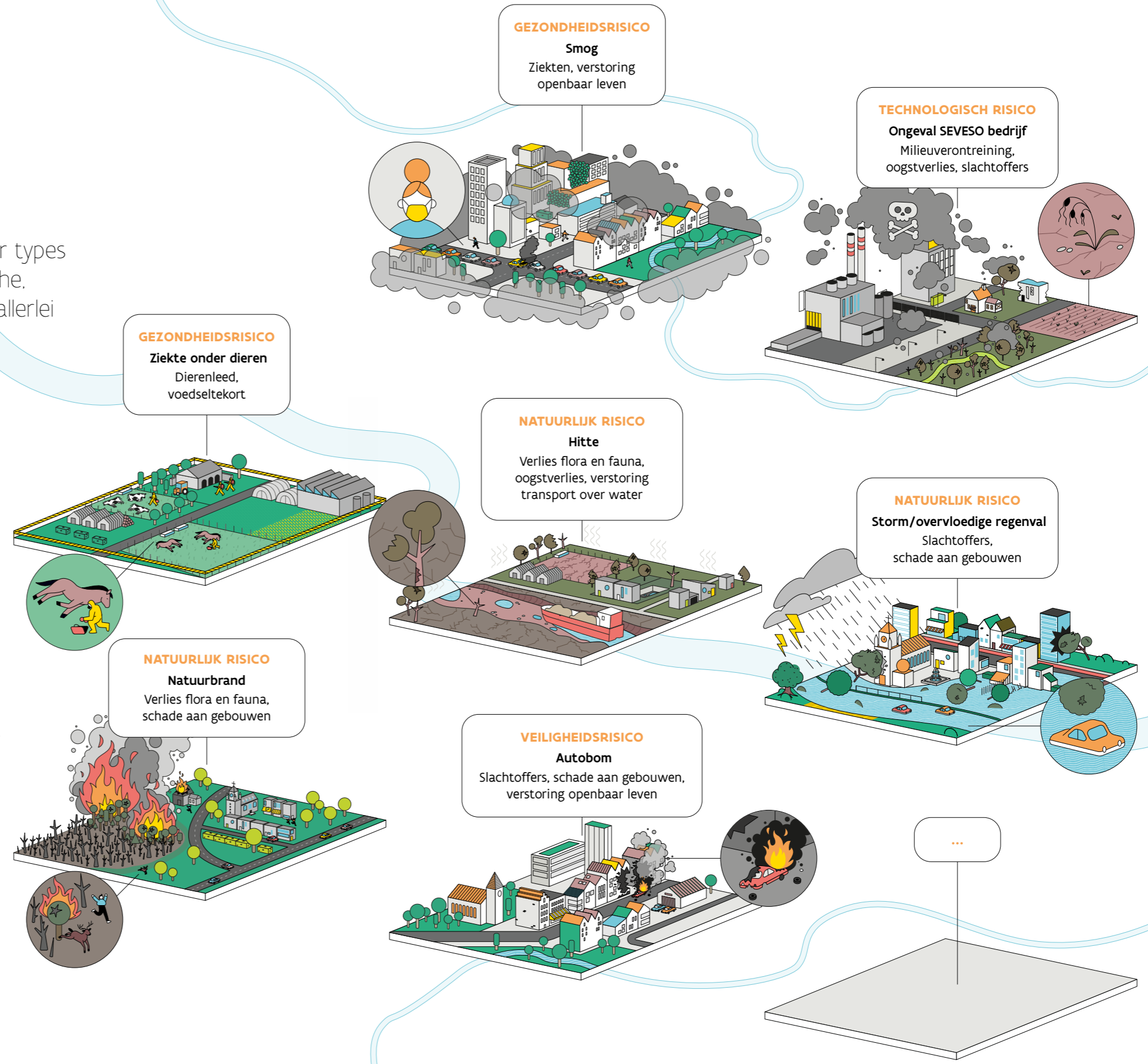
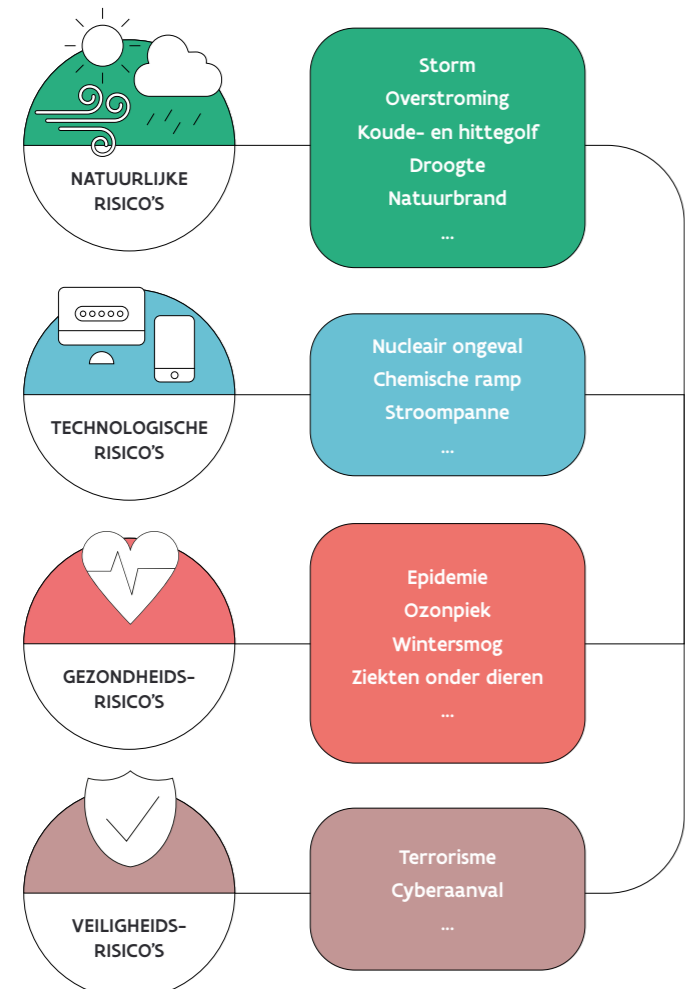
2
Hier en daar kozen we ervoor om te bouwen op laaggelegen gronden naast een rivier. We trokken rivieren recht en bouwden dijken. We dreineerden moerassen en namen de natuurlijke bergingscapaciteit van de vallei weg.

3
Ook al verlagen dijken de kans op overstromingen, het risico kan nooit volledig tot nul herleid worden. Door net achter dijken te wonen of aan landbouw te doen, hebben we onszelf en onze leefomgeving kwetsbaar gemaakt.

4
Overvloedige regenval kan daardoor ontaarden in een ramp van grote omvang, met overstromingen die huizen doen onderlopen, natuur en oogsten vernietigen en zelfs slachtoffers veroorzaken.

GEVOLGEN VOOR ONZE LEEFOMGEVING

Volgens het Nationaal Crisiscentrum zijn er vier types van risico in ons land: natuurlijke, technologische, gezondheids- en veiligheidsrisico's. Die kunnen allerlei schade toebrengen aan onze leefomgeving.



HOE BELEID HET VERSCHIL MAAKT

Voortdurend laat de geschiedenis zien dat gepast beleid na rampspoed een positieve impact heeft op de samenleving. Wat kunnen we leren uit het verleden?

12

1952

Clean Air Act: mijlpaal in milieubescherming

In de winter van 1952 hult een dichte, vervuulende mist Londen in een ongezonde 'erwtensoep' die minstens 4.000 slachtoffers eist en 100.000 mensen ziek maakt.

Na deze ramp neemt het Parlement van het Verenigd Koninkrijk de 'Clean Air Act' aan. Deze wet introduceert maatregelen om luchtvervuiling tegen te gaan, zoals een geleidelijke ban op verbrandingsrook en zwaveldioxide. De wet is een mijlpaal in de milieubescherming.



© Keystone—Hulton Archive/Getty Images



© Photo by Hulton-Deutsch/Hulton-Deutsch Collection/Corbis via Getty Images

1982

SEVESO-richtlijn: industriële ongevallen voorkomen en de schade beperken

In 1976 ontstaat een dioxinewolk door een explosie van het bedrijf Icmesa in het Italiaanse Seveso. Deze milieuramp heeft weliswaar geen menselijke slachtoffers tot gevolg, wel veel vergiftigingen, afgeslachte dieren en vervuilde gronden.

In 1982 vaardigt Europa de SEVESO-richtlijn uit. Die legt overheden en bedrijven maatregelen op om industriële ongevallen te voorkomen en de gevolgen ervan te beperken. Onder meer na de pesticideramp in Bophal (Indië) en de brand in het oliedepot van Buncefield (UK) wordt de richtlijn steeds weer aangescherpt.

1977

SIGMA-plan: klimaatbestendigheid op lange termijn

In 1976 trekt een noordwesterstorm een spoor van vernieling langs de Schelde en haar zijrivieren. Dijken breken, dorpen lopen onder en duizenden mensen worden geëvacueerd.

Na deze watersnoodramp neemt de overheid meerdere initiatieven. Hetzelfde jaar nog wordt de Rampenwet gestemd, met onder meer de oprichting van een rampenfonds. In 1977 ziet het Sigma-plan het daglicht.

Het omvat ingrepen om het Scheldebekken te beschermen tegen stormtij door bijvoorbeeld dijken te verhogen

en gecontroleerde overstromingsgebieden te voorzien. In 2005 krijgt het Sigma-plan een update. Het houdt rekening met de nieuwste inzichten en vertrekt van een langetermijnvisie voor het Schelde-estuarium.

Het Sigma-plan is nu een totaalproject van de Vlaamse overheid dat het overstromingsrisico in het Scheldebekken bekampt en tegelijk nieuwe natuur en recreatie creëert. In 2030 werken we de laatste plannen van het Sigma-plan af om de Schelde en haar zijrivieren klimaatbestendig te maken tot het jaar 2100.



© Agentschap voor Natuur en Bos



© Expertpanel hoogwaterbeveiliging

2021

Weerbaar Waterland: nood aan een 'Build Back Better'-beleid

In 2021 treft een vernietigende waterbom de Vesdervallei in Wallonië. De schade is enorm. Ook Vlaamse gemeenten langs de Maas en Demer worden getroffen. Na deze wake-upcall stelt de Vlaamse Regering in oktober 2021 een multidisciplinair expertenpanel hoogwaterbeveiliging aan. Hun advies pleit voor een geïntegreerde systeemaanpak voor een robuust watersysteem. De tien punten in de systeemaanpak besteden onder meer aandacht aan de paraatheid van mensen en infrastructuur. De experts pleiten voor een verhoging van de zelfredzaamheid van burgers en bedrijven omdat overstromingsrisico's nooit volledig tot nul herleid kunnen worden. Er is nood aan voorspellings-, waarschuwings- en crisisinterventieplanning en een 'Build Back Better'-beleid dat klimaatrobuuste wederopbouw stimuleert.

13

'BUILD BACK BETTER': BELEID OP TWEE SPOREN

Een passend beleid na een ramp is niet alleen gericht op herstel. Het pakt ook andere uitdagingen aan. Het doel: de leefomgeving wapenen voor de toekomst.

14

Onderzoek toont aan dat de beslissingen die overheden nemen na een ramp een grotere rol spelen in het herstel, dan de zwaarte van de crisis of de voorafgaande staat van het getroffen gebied.

Om te herstellen van een ramp of crisis, moet het beleidsantwoord snel en krachtadig zijn. Het beleid moet kansen tot verbetering benutten, getuigen van gezag en gericht zijn op de lange termijn door de veerkracht van het gebied te verhogen.

In alle doelen die we na een crisis willen bereiken, maar ook in het bestuurlijk handelen en de instrumenten en regels die we inzetten, moet één kerngedachte overheersen: **'Build Back Better'**.

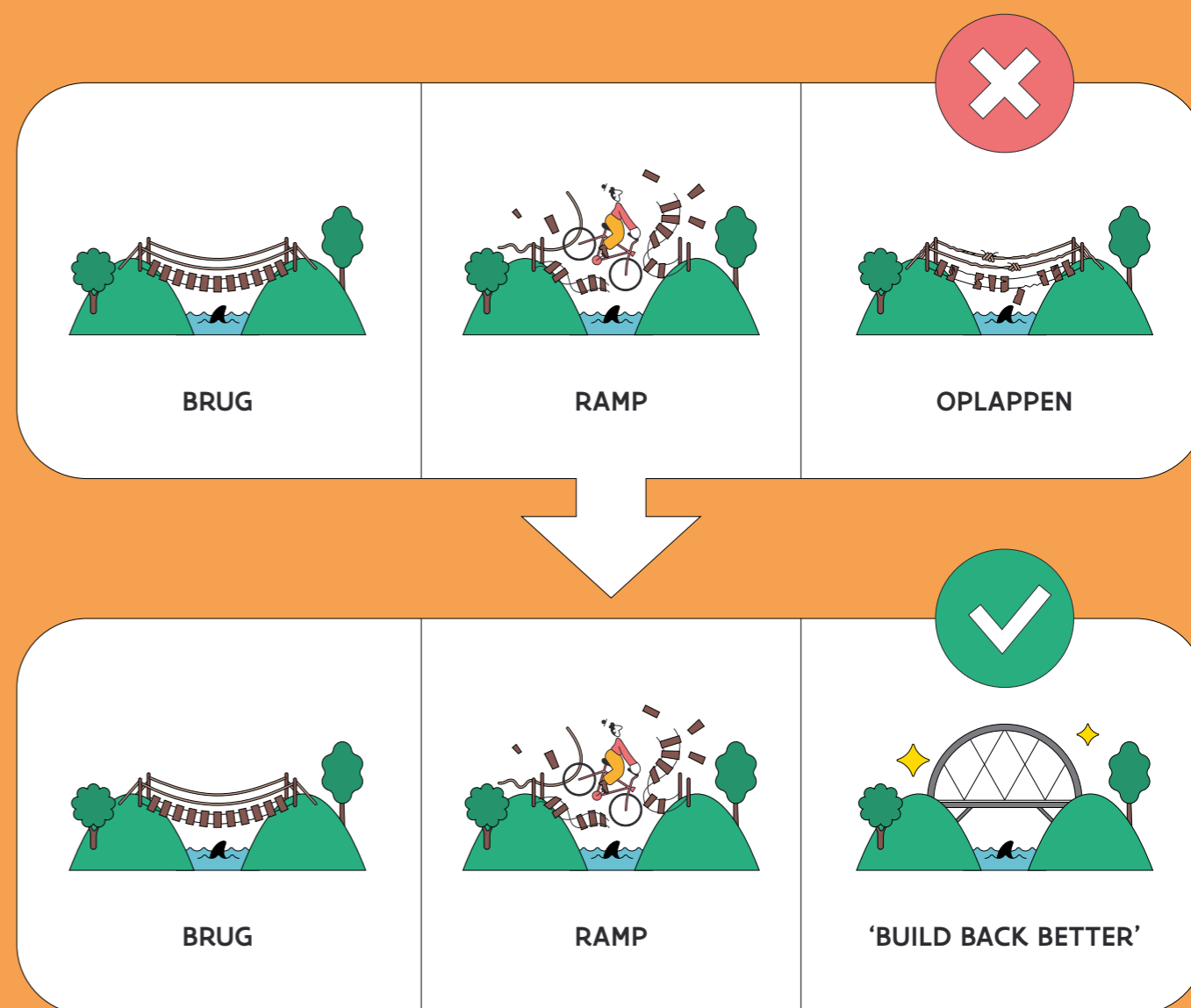
Van ramp naar verbeterkans

Een trefzeker omgevingsbeleid na een ramp voorkomt dat een gemeenschap opnieuw risico's en rampen ondergaat. Opeenvolgende rampen brengen een gemeenschap in een neerwaartse spiraal. Lokale gemeenschappen kunnen door een 'Build Back Better'-beleid veerkrachtiger en duurzamer worden. Een ramp wordt op die manier een opportunititeit.



“

OVERHEIDSHANDELEN NA EEN RAMP
BEPAALT DE MATE WAARIN HET
GETROFFEN GEBIED HERSTELT EN
OF HET ER STERKER UITKOMT.



'Build Back Better'

In de fase van herstel en wederopbouw na een crisis of ramp vergroot een 'Build Back Better'-beleid de veerkracht van een gemeenschap door infrastructuur en maatschappelijke systemen te herstellen met oog voor het ruimere plaatje. Het combineert twee sporen:

- 1 Herstel en impactvermindering van de crisis met verantwoorde wederopbouw.
- 2 Aanpak van bestaande (blijvende) uitdagingen zoals:
 - Weerbaarheid tegen de klimaatverandering en minder broeikasgassen;
 - Versterking van biodiversiteit en ecosysteemdiensten;
 - Verhoging van het welzijnsniveau van de lokale gemeenschappen met verbeterde inclusiviteit, minder ongelijkheid en sterkere democratie;
 - Bevordering van innovatie, onder meer op vlak van duurzaamheid en circulaire economie;
 - Steun voor opleiding, onderwijs en sensibilisering.

'Build Back Better' is een transformatie die de impactvermindering van een crisis of ramp slim combineert met de aanpak van bestaande uitdagingen, zoals het streven naar een CO2-neutrale economie, de energietransitie, klimaatadaptatie, minder ongelijkheid ...

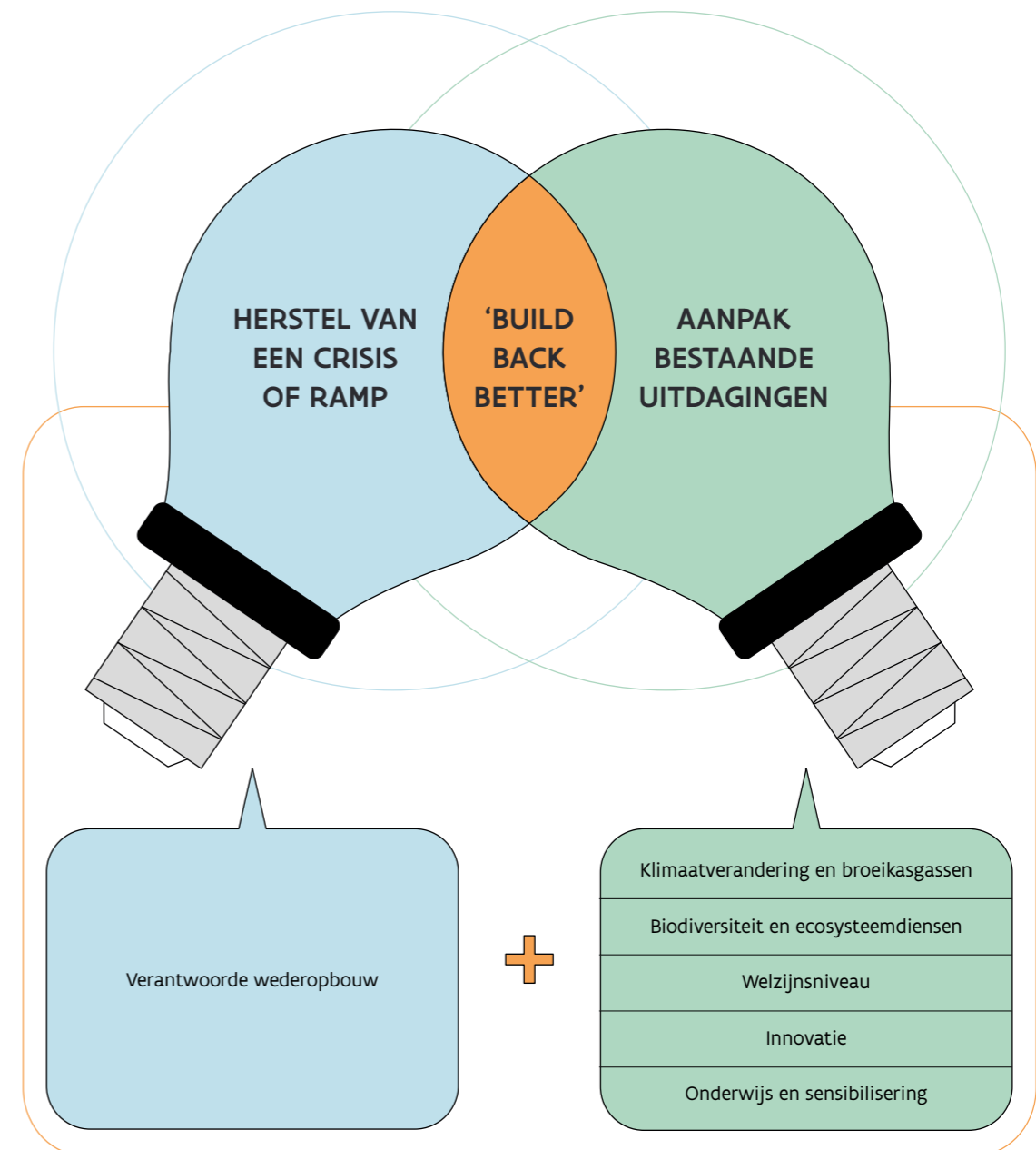


VAAK VERLANGEN
MENSEN EEN TERUGKEER
NAAR DE VERTROUWDE
OMSTANDIGHEDEN.

Weerstand?

'Build Back Better' of sterker heropbouwen klinkt als muziek in de oren. Toch kan deze aanpak ook weerstand oproepen. Vaak verlangen mensen een terugkeer naar de vertrouwde omstandigheden. Ze willen hun huizen renoveren, straten opnieuw aanleggen zoals voorheen en het landbouwgebruik herstellen naar de originele vorm.

Een van de belangrijkste drijfveren hierachter is het eigendomsrecht, waaraan diepgewortelde emotionele, culturele en sociale waarden gekoppeld zijn. Mensen hechten zich aan hun leefomgeving en koesteren hoe die er vroeger uitzag. Ze willen in dezelfde buurt blijven wonen, dicht bij vrienden en familie. Bovendien streven ze naar het veiligstellen van hun pensioen door middel van het vastgoed dat ze bezitten. Dit alles leidt tot een sterke drang om de omgeving te herstellen zoals ze vroeger was. Beslissingen om niet overal tot herstel over te gaan, kunnen daarom op weerstand stuiten.



VEELZIJDIG OMGEVINGSBELEID NA EEN RAMP

Overheidshandelen moet niet alleen zorgen voor oplossingen in de noodfase. In een 'Build Back Better'-beleid na een ramp zijn zowel no regret-maatregelen aan de orde, als transformaties op lange termijn. En dit op meerdere fronten.

Voordelen van 'Build Back Better'

Een sterk omgevingsbeleid na een ramp richt het 'Build Back Better'-principe op belangrijke maatschappelijke voordelen:

- Toekomstige risico's en schade verminderen;
- Een gebied na een ramp veerkrachtiger en innovatiever maken;
- Kosten op lange termijn vermijden;
- ...

No regret én transformatie op lange termijn

Om de voordelen van een 'Build Back Better'-beleid te verzilveren, is snel, doortastend en doordacht reageren van groot belang. We moeten op korte termijn durven in te grijpen, zonder dat we daar later spijt van hebben. In de eerste plaats moeten no regret-maatregelen het leed van de getroffen bevolking verzachten.

Tegelijk hebben we oog voor toekomstige noden. In de praktijk betekent dit dat er in de postcrisisfase zowel plaats is voor no regret-maatregelen als voor transformaties op langere termijn om de leefomgeving toekomstbestendiger te maken.

Wat, wie en hoe?

Omgevingsbeleid na een ramp speelt zich af op meerdere fronten:

ACTIES EN DOELEN

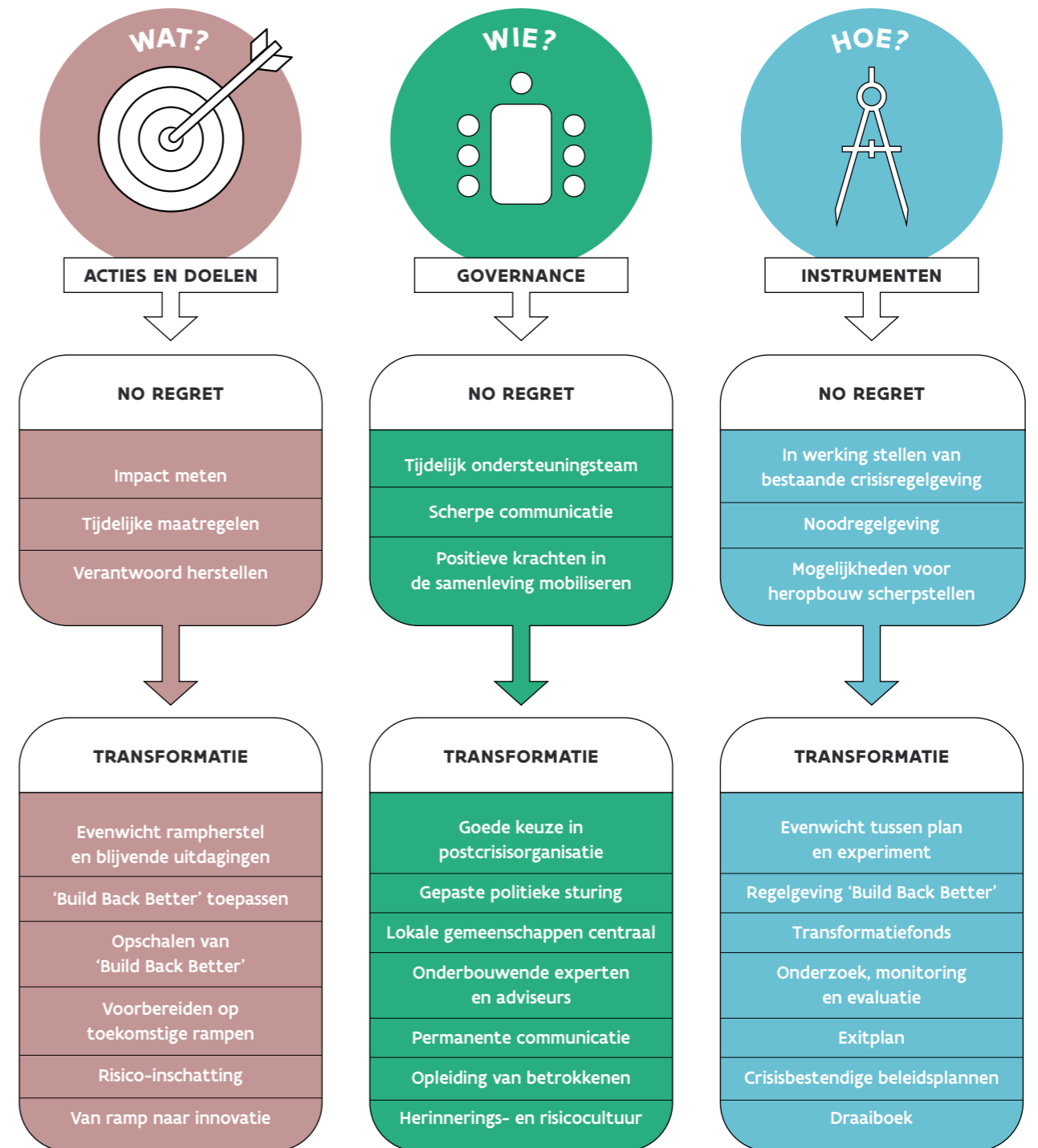
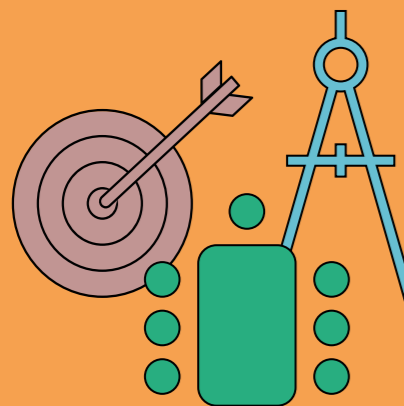
Welke acties zijn nodig voor herstel of verandering na de ramp? Wat willen we bereiken?

GOVERNANCE

Welke rol nemen besturen, betrokkenen en andere actoren in het herstel en de transformatie op? Wie doet wat? Hoe werken actoren samen?

INSTRUMENTEN

Welke middelen en werkwijzen hanteren we in het herstel en de transformatie? Welke instrumenten en regels kunnen overheden toepassen?



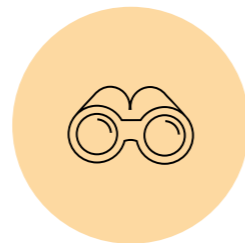
Iedere crisis of ramp heeft specifieke gevolgen voor de getroffen leefomgeving en vraagt om een aanpak op maat. Het overzicht hierboven toont een breed gamma aan beleidselementen die inzetbaar zijn na een noodsituatie. Voor meer uitleg bij elk onderdeel verwijzen we graag naar het uitgebreide rapport.

DRIE SPEERPUNTEN IN OMGEVINGSBELEID NA EEN RAMP

20

In tijden van crisis hoor je vaak de uitdrukking 'Never waste a good crisis'. Maar wat betekent dit concreet voor het omgevingsbeleid na een ramp?

De leefomgeving niet alleen herstellen maar ook beschermen tegen rampen en crisissen, vraagt om beleid dat rekening houdt met **drie speerpunten:**



1. PROACTIEF OPTREDEN

Goed omgevingsbeleid start bij een goed begrip van de factoren die een gebied kwetsbaar maken en de risico's op schade. Het houdt ook rekening met de samenhang van factoren die tot een ramp of crisis leiden. Risico's krijgen steeds meer een systemisch karakter door de menselijke impact op ecologische systemen. Maatregelen kunnen dus niet meer geïsoleerd bedacht worden. Een geïntegreerde, multidisciplinaire aanpak is dan ook noodzakelijk om de veerkracht van een gebied te verhogen. Dit geldt in het bijzonder voor risico's als gevolg van de klimaatverandering.

Bovendien is veerkrachtverhoging ook een socio-economische uitdaging: een economie die schokken aankan of een bevolking die voldoende zelfredzaam is. In een ruimtelijk beleidsplan kan je anticiperen op noodzakelijke transformaties na een ramp en schadepreventie.



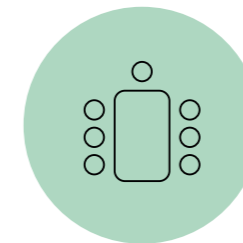
2. TWEE BELEIDSPRIORITEITEN AANHOUDEN

Durf no regret-maatregelen door te voeren

In de postcrisisfase zijn naast transformatiemaatregelen ook no regret-maatregelen van belang. Een duidelijk kader creëren over wat mag of niet mag als tijdelijke maatregel in de heropbouw is cruciaal. Een tijdelijke maatregel moet snel identificeerbaar zijn op basis van informatie die op voorhand beschikbaar is.

Zet maximaal in op 'Build Back Better'

In plaats van louter de schade te herstellen, maakt een 'Build Back Better'-beleid een gemeenschap veerkrachtiger en duurzamer na een ramp. Zo'n beleid kan verschillende maatregelen inhouden: restricties en randvoorwaarden voor nieuwe ontwikkelingen, beschermende infrastructuur, herlokalisatie en uitdoofbeleid, aangepast beheer ... Elke maatregel vereist operationele snelheid want het momentum voor verandering gaat snel voorbij. Tegelijkertijd houdt de transformatie rekening met de behoeften van de getroffen gemeenschappen.



3. PASSENDE GOVERNANCE KIEZEN

Elke crisis of ramp is anders. Toch kan je het bestuurlijk handelen doordacht vormgeven en een ad-hoc-aanpak vermijden.

Juiste keuze maken tussen een 'dedicated' of 'tailormade' postcrisisorganisatie

Een 'tailormade' expertencomité is nuttig bij onverwachte crisissen waarvoor nauwelijks ervaring bestaat. In zo'n situatie moeten experts innovatieve ideeën ontwikkelen en beleid uitstippelen op maat van een ongekende noodsituatie.

Een 'dedicated' expertencomité is zinvol om crisissen te managen die frequent voorkomen, zoals droogte of watersnood. Deze organisatie heeft een vaste structuur, kan terugvallen op beproefde maatregelen en brengt experts samen die ervaring hebben met de problematiek.

Expertenkennis en lokale participatie combineren

'Build Back Better' wordt maar een succes in nauwe samenwerking met de lokale gemeenschap en de getroffen burgers. Die participatie gebeurt best op wijkniveau. Soms hebben lokale besturen versterking nodig.

Dit hangt af van de impact van de ramp. Experts spelen een belangrijke rol in innovatieve oplossingen, impactmetingen, analyse, monitoring, evaluatie en documentatie.

21

MAAK JE BELEIDSPLAN CRISISBESTENDIG

Proactief handelen betekent vooruitkijken en plannen. Het moet leiden naar beleid dat onze leefomgeving veerkrachtiger maakt zodat we beter beschermd zijn in de toekomst. Hoe maak je je beleidsplan crisisbestendig?

Overheden beschikken over nood- en interventieplannen. Die plannen zeggen weinig over het omgevingsbeleid dat je in de nasleep van een ramp kan voeren. Een beleidsplan voor de leefomgeving, zoals een ruimtelijk beleidsplan of een klimaatadaptatieplan, moet zorgen dat de voorziene ontwikkelingen maximaal crisisbestendig zijn.

Bij voorkeur anticipeert dergelijk plan dus op crisissen en rampen. Je doet er goed aan om met die bril naar bestaande plannen te kijken.

Beleidsplannen geven strategische beleidsrichtingen weer die sowieso blijven gelden, maar ze kunnen ook aangeven onder welke specifieke omstandigheden een uitzonderings-toestand kan gelden.

Welke 'Build Back Better'-maatregelen kan je opnemen in een beleidsplan?

Herstelmaatregelen op plaatsen waar heropbouw verantwoord is op de oorspronkelijke plaats:

- Herstel van vitale systemen, zoals water, riolering of elektriciteit.
- Herstel van bebouwing (woningen, bedrijven...) en infrastructuur.
- Saneren van verontreiniging.
- ...

Maatregelen om toekomstige risico's te verminderen:

Beschermende en klimaatadaptieve infrastructuur via fysieke ingrepen (dijken, muren, gecontroleerde overstromingsgebieden ...), waar mogelijk met natuurgebaseerde oplossingen.	Verplichtingen voor risicovolle activiteiten.
Restricties en randvoorwaarden voor (nieuwe) ontwikkeling, zoals bouwvoorschriften die meer veerkracht garanderen ten aanzien van toekomstige rampen.	Regels die in werking treden na een ramp om kansen te benutten en scheefgegroeide situaties recht te zetten, bijvoorbeeld door verhuis en herlokalisatie, een uitdoofbeleid ...
Restricties voor kwetsbare plekken, bijvoorbeeld een bouwverbod in zones die kwetsbaar zijn voor de gevolgen van de klimaatverandering.	Regels die na een ramp (tijdelijk) een nieuw kader geven en gelden binnen een rampgebied voor ontwikkelingen aan individuele eigendommen, bijvoorbeeld om te voorkomen dat heropbouw op ongeschikte locaties gebeurt.
Versoepelende regels (vaak buiten omgevingsbeleid) om 'Build Back Better'-maatregelen sneller te implementeren, zoals uitzonderingsregimes voor overheidsopdrachten tijdens de postcrisisfase.	Fysieke condities managen, zoals een aangepast vegetatiebeheer in functie van brandpreventie.
	...

Maatregelen om de veerkracht van een gebied te verhogen:

- Begeleiding en dienstverlening op vlak van zorg en welzijn voor de (getraumatiseerde) lokale gemeenschap.
- Klimaatadaptieve groenblauwe infrastructuur voorzien, zoals bescherming tegen het hitte-eilandeffect, droogtebestendige vegetatie ...
- Heropbouwen of verbouwen van gebouwen in functie van de energietransitie, recycleerbare bouwmaterialen, milieuvriendelijke productiemethodes, natuurgebaseerde technieken ...
- Bestemmingszones herzien met garanties voor een veerkrachtigere inrichting en ontwikkeling van de leefomgeving op lange termijn.
- Oude technologieën in infrastructuur vervangen door up-to-date alternatieven, zoals telecommunicatie, (gedeelde) mobiliteit, afvalkringloop, waterinfiltratie en -captatie.
- Landbouwteelten stimuleren die resistenter zijn tegen de effecten van klimaatverandering.
- Ecosysteemdiensten bevorderen in tuinen, parken, op daken ...
- ...

Het departement Omgeving maakt werk van beleidsverkenningen met als doel beleidsbepalers en partners nieuwe pistes aan te reiken voor het toekomstig omgevingsbeleid.

MEER INFO

De inhoud van deze inspiratienota is gebaseerd op een meer diepgaande technische rapportage die je kan terugvinden op de website van het [Departement Omgeving](#).

COLOFON

Tekst: Departement Omgeving

Copywriting: www.thewritething.be

Vormgeving: www.bridgeneers.be

Illustraties: Bridgeneers en
Departement Omgeving

VU: Ivo Palmers, departement Omgeving,
Koning Albert II-laan 20, 1000 Brussel

Depotnummer: D/2024/3241/170

© 2024 Departement Omgeving

omgevingvlaanderen.be