



L'Aiguillon-sur-Mer direct
na de storm Xynthia.

Storm Xynthia zet het ruimtelijk beleid in Frankrijk op scherp

De storm Xynthia die in februari de Franse westkust teisterde, maakte pijnlijk duidelijk dat het slecht gesteld is met de bescherming tegen overstromingen in Frankrijk. Het versterken van het dijkensysteem is een heidense klus, maar nog moeilijker is het overwinnen van de lokale weerstand tegen de strenge bouwregels in risicozones.

Eind februari trok de storm Xynthia over Europa. Vooral de Franse westkust (Aquitaine, Poitou-Charentes, Pays de la Loire, Bretagne, Haute en Basse Normandie) kreeg het zwaar te verduren, met windsnelheden van 120-160 km/u en uitschieters tot 200 km/u. De oude lage dijken waarmee in de loop der eeuwen land op de zee was veroverd, werden overspoeld of braken door.

Niet alleen agrarisch, maar ook verstedelijkt gebied in het achterland raakte overstroomd. Er vielen 53 doden – sommigen in hun slaap verrast door het wassende water. Verzekeraars beraamden de financiële schade op zo'n 1,5 miljard euro. Twee departementen waren zwaar getroffen: de Vendée en Poitou-Charente.

Na de ramp barstten in Frankrijk felle discussies los over de (slechte) staat van de

dijken langs de kust en in het binnenland én over het ongebreideld volbouwen van overstromingsrisicogebieden in de afgelopen decennia. Overstromingen vormen het grootste natuurgevaar in Frankrijk. Bijna de helft van de 36.600 Franse gemeenten wordt er in meer of mindere mate door bedreigd. Het gaat om zo'n 27.000 km² van het Franse vasteland (4,9%). Hier wonen ruim 6,1 miljoen Fransen (ongeveer 10% van de bevolking) en zijn 400.000 bedrijven gevestigd.

De ramp maakte pijnlijk duidelijk dat het Franse beleid op twee fronten ernstig tekortschiet. Ten eerste: de bescherming tegen overstromingen door dijken, een oud en beproefde methode, lijkt niet langer te voldoen. Ten tweede: de preventieve maatregelen via de ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen zijn lastig door te voeren vanwege

het lokale verzet tegen de opgelegde beperkingen.

Dijken

Volgens de laatste cijfers van de landelijke databank BarDigues ligt er in Frankrijk 8600 km aan rivier- en zeedijken, die bij elkaar zo'n 15.000-18.000 km² land en 1,6 à 2 miljoen inwoners moeten beschermen tegen overstromingen. 95% betreft dijken langs de grote rivieren (Loire, Garonne, Rhône, Seine en Rijn) en ook tal van kleine rivieren zijn bedijkt.

Daarnaast zijn in sommige kustgebieden zeedijken te vinden en dijken rond de monding van rivieren, zoals in Franse Westhoek, de moeraslanden van Cayeux, de monding van de Somme, de Seine en de Loire, de baai van de Mont-Saint-Michel, de moeraslanden van Bretagne en de Poitou, het moeras van Rochefort, de monding van de Gironde, de baai van Arcachon en aan de Middellandse Zeekust in het moerasgebied van de Camargue.

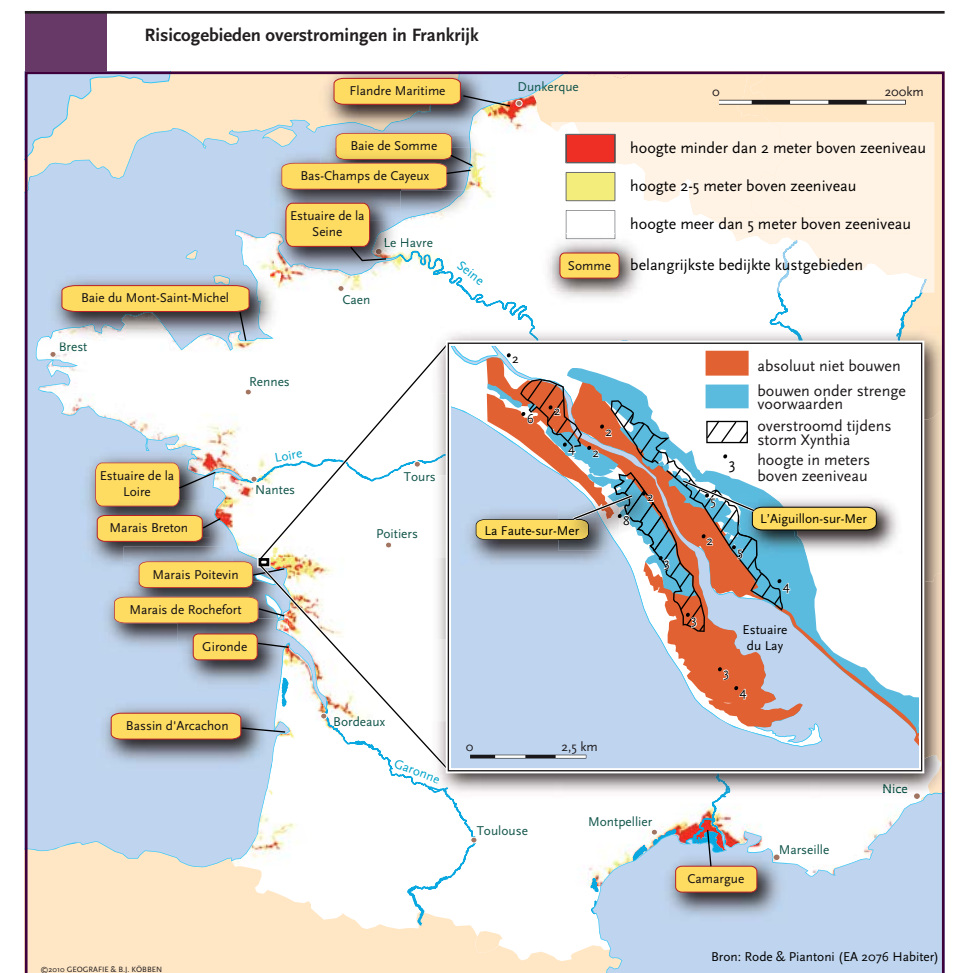
Behalve de 400 km aan zeedijk die officieel geregistreerd staan in BarDigues, ligt er nog 600 à 1100 km aan oudere zeekeringen die niet in kaart zijn gebracht.

De dijken zijn in verschillende perioden gebouwd. Langs de Loire, de langste rivier van Frankrijk, werden vanaf de 10de tot de

Bijna de helft van de 36.600 gemeenten in Frankrijk wordt bedreigd door water

creëren van nieuwe landbouwgronden en (in mindere mate) zoutwinning. De bescherming die de dijken bieden wisselt sterk, afhankelijk van hun ouderdom, het gebruikte materiaal en het gepleegde onderhoud.

Direct na de overstromingen van afgelopen februari ontstond er een discussie over de staat van onderhoud en veiligheid van het dijkensysteem. Waren ze wel goed onderhouden? Waren ze hoog en sterk genoeg? Meer in het algemeen spitte de discussie zich toe



L'Aiguillon-sur-Mer en la Faut-sur-Mer behoren tot de zwaarst getroffen gemeenten bij de storm Xynthia afgelopen februari.

De dijk bij Le Martray, een landengte op het eiland Ile de Ré vlak voor de Franse kust ten zuiden van de Vendée, is door de storm zwaar beschadigd.



FOTO: HEROLFÉD

op de vraag over de doeltreffendheid van dergelijke voorzieningen.

Dijkonderhoud

De eerste beperking ligt in het (gebrek aan) onderhoud. Naar schatting 1000 km van de 8600 km bedijking biedt onvoldoende bescherming. Een Napoleontische wet uit 1807 over de drooglegging van moerassen stelt dat de bouw en het onderhoud van de beschermingsdijken de verantwoordelijkheid zijn van de eigenaren van het aangrenzende land. Via twee decreten uit 2007 en 2008 heeft de Franse overheid de verplichtingen van de eigenaren van de dammen en dijken onlangs aangescherpt en duidelijker omschreven. Maar het eigendom van de dijken op Frans grondgebied is sterk versnipperd; er zijn meer dan duizend eigenaren (althans: bekend bij BarDigues) die elk gemiddeld zo'n 8 km dijk bezitten! De staat beheert maar 1000 km rivierdijk en dan vooral langs de Loire. Hier vormt het beheer geen probleem. Vanaf 1970 is de overheid gestart met de versterking van de 'eigen' rivierdijken en ze doet dat momenteel op het traject van de Loire tussen Saumur en Angers.

Maar elders ligt de situatie veel gecompliceerder. Van een derde van de totale dijk-lengte zijn de eigenaars onbekend of ze be-

schikken niet over de technische en financiële middelen om de dijklichamen goed te onderhouden. President Sarkozy heeft daarom fluks een nieuw plan gepresenteerd. Hij wil alle eigenaars achterhalen en organiseren in levensvatbare en kapitaalkrachtige structuren, zoals in Nederland, waar de 3500 (!) waterschappen sinds 1850 zijn teruggebracht tot 27 in 2005 voor het beheer van 30.000 km dijk.

Bouwwoede

In (het versterken van) dijken schuilt echter een gevaar, namelijk dat beleidsmakers, bedrijven en burgers zich vervolgens veilig wanen. Ze denken dat het overstromingsgevaar is geweken en dat het gebied achter de dijken gerust volgebouwd kan worden. Daardoor neemt het overstromingsrisico weer fors toe en dit is de tweede beperking van het systeem. De dijken verminderen weliswaar de kans op overstromingen bij

Meer dan 1000 eigenaren bezitten ieder gemiddeld zo'n 8 km dijk, die ze zelf moeten onderhouden

beperkt en gematigd hoogwater – ze zullen minder snel optreden – maar als de dijken bezwijken zijn de gevolgen veel desastreuzer omdat er veel meer schade kan worden aangericht. Het positieve beschermingseffect van de dijken heeft dus een keerzijde: het overstromingsrisico wordt in het collectieve denken steeds kleiner en onwaarschijnlijker. De psychologische drempel om te bouwen in overstroombare gebieden wordt alsmaar lager en dat leidt tot verstedelijking van de laaggelegen kustgebieden en de belangrijkste rivierenbeddingen. Deze gebieden – nog steeds onveilig, al neemt de kans op overstromingen af – verwelkomen steeds meer bewoners en activiteiten. Dat vergroot de kwetsbaarheid in geval van een ramp.

En dat is precies wat er in Frankrijk is gebeurd. In de afgelopen decennia zijn de overstromingsgevoelige kustgebieden en stroomgebieden van de rivieren steeds dichterbevolkt en bebouwd geraakt. Woonden er in 1950 nog 120.000 mensen in het overstromingsrisicogebied langs de middenstroom van de Loire tussen Never en Angers, anno 2010 is het bevolkingsaantal daar meer dan verdubbeld tot 300.000. Ook de gemeente la Faute-sur-Mer, die afgelopen februari zwaar werd getroffen door de storm Xynthia, beleefde zo'n explosieve groei. In 1980 werden daar nog meer dan 3000 woningen direct achter een aarden wal gebouwd. En kijken we naar Frankrijk als geheel, dan werden tussen 1999 en 2006 bijna 100.000 nieuwe woningen in overstromingsrisicogebied gerealiseerd in de 424 gemeenten van 10.000 inwoners of meer.

Regulering

Vanaf de jaren 80 voerde de Franse regering diverse regels in gericht op preventie, om zo de kwetsbaarheid van de risicogebieden te beperken. Aanvankelijk slaagde ze niet in haar opzet – de verstedelijking ging daar onverminderd door. Maar de invoering van het aangescherpte en concreet geformuleerde Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles (Preventieplan van voorspelbare natuurrisico's) uit 1995 verschaft eindelijk de middelen én getuigde van de politieke wil om effectief in te grijpen. Hoe gaat het PPR in zijn werk? Sinds 1995 wijzen nationale overheidsdiensten rode en blauwe overstromingsrisicozones aan waar absoluut niet (rood) of alleen onder strenge voorwaarden

(blauw) gebouwd mag worden. Gemeenten zijn verplicht deze PPR als richtlijn te nemen bij hun bestemmings- en uitbreidingsplannen.

De inventarisatie verloopt echter traag. Eind 2009 had de staat voor 7600 gemeenten een PPR opgesteld; in de resterende 4400 gemeenten is het nog niet zover. De zwaar getroffen gemeenten la Faute-sur-Mer en l'Aiguillon-sur-Mer hadden pas in 2007 een PPR – de urbanisatie van dit kustgebied had toen al een grote vlucht genomen.

Lokaal verzet

De Franse overheid heeft niet alleen een enorme kluif aan het opstellen van PPR's voor alle gemeenten, ze stuit ook op grote lokale weerstand. De wens van de staat om risico's te vermijden – vooral door controle van het grondgebruik – botst met de wens van de lokale overheden hun economische en demografische ambities voorrang te verlenen. Ze voelen zich gedwarsboord in hun ruimtelijke plannen. Door de PPR's staan allerlei ontwikkelingen op losse schroeven en worden de mogelijkheden voor bijvoorbeeld stadsvernieuwing, nieuwe woonwijken en uitbreiding van industrieterreinen fors beperkt. Dit leidt tot heftige conflicten, waarbij lokale privébelangen zich organiseren ten koste van een collectief stedelijk project. Er worden verenigingen van gemeenten en van buurtbewoners opgericht die zich verzetten tegen het preventieve beleid van het Rijk, en die een versoepeling van de strenge regels proberen af te dwingen. De zonering die er dan na de vele protesten, discussies en onderhandelingen uitrolt, kan een dermate kunstmatig compromis zijn dat dit nauwelijks meer bijdraagt aan een risicomijdende inrichting van het gemeentelijke grondgebied.

Het blijkt voor lokale partijen erg moeilijk te accepteren dat beleid puur gericht op de beperking van de overstromingskansen (met technische middelen zoals de aanleg en verzwaring van dijken) niet meer voldoet en plaats maakt voor een aanpak die zich richt op het verminderen van de kwetsbaarheid van een gebied (lees: het beperken van de potentiële schade) bij eventuele overstromingen. De eerste insteek lijkt zichtbaarder, concreter en wetenschappelijker dan de tweede. Op basis van ervaringen in het verleden kun je immers berekenen hoeveel grond anders zou zijn overstroomd en kun je de verbeterde veiligheid 'meten'. Het is veel lastiger de ver-

De bevolking van Charente-Maritime protesteerde in april tegen de voorgenomen sloop van hun huizen in de extra wateronveilige 'zwarte' zone. De overheid heeft de plannen inmiddels afgezwakt.



FOTO: OLIVIER PON/REUTERS

mindering van de kwetsbaarheid van bezittingen en personen vast te stellen – daarbij spelen tal van economische, sociale, institutionele, politieke en zelfs territoriale factoren. Het is nu zaak de ruimtelijke inrichting en verdere ontwikkelingsplannen voor overstroombare gebieden opnieuw te bezien – dit keer uitdrukkelijk rekening houdend met de risico's.

In de meest bedreigde gebieden zal dit soms betekenen dat er gebouwen moeten verdwijnen, zoals in Blois waar twee wijken op de oevers van de Loire naar elders worden verplaatst. In de zwaar getroffen regio's Vendée en Charente-Maritime zouden op last (en kosten) van het Rijk 1500 woningen met de grond gelijk gemaakt worden omdat ze in extreem gevaarlijke 'zwarte' zones liggen. De Franse overheid wilde daarmee voorkomen dat de bewoners terugkeerden in een gebied waar zij het overstromingsrisico onacceptabel

Tussen 1999 en 2006 werden bijna 100.000 nieuwe woningen in overstromingsrisicogebied gebouwd

groot acht, en het land weer teruggeven aan de natuur. Maar het verzet tegen de sloop en de twijfels over de betrouwbaarheid van de wetenschappelijke studies die ter grondslag liggen aan de afbakening van de zwarte zones waren zo groot, dat de overheid deze gebieden uiteindelijk omgedoopt heeft in 'solidariteitszones', waar mensen die weg willen op steun van de staat kunnen rekenen.

Hoe moeilijk verteerbaar het ook is voor de betrokkenen, het huidige beleid richt zich op ruimte maken voor water, overloopgebieden creëren voor hoogwater langs de rivieren, en polders teruggeven aan de zee. Dergelijke ingrepen worden elders in West-Europa al ruimschoots toegepast, maar in Frankrijk zijn ze maatschappelijk nog lang niet geaccepteerd.

De realisering van alle plannen zal dan ook nog heel wat voeten in de aarde hebben. Ondertussen blijft Frankrijk kampen met wateroverlast, getuige de recente overstromingen van campings en dorpen in rivierdalen na het noodweer in de Var van 15 juni jl. •

Bron

- Rode S. 2009. *Au risque du fleuve. La territorialisation de la politique de prévention du risque d'inondation en Loire moyenne*. Thèse de doctorat en géographie, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 481 p., <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00444166/fr/>