

Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing

jaargang 1
nummer 9
september 2008

Waterveiligheid: scenario's,
evacuatie, communicatie

Rapport Deltacommissie en
eerste reacties

Orkaan Gustav en lessen
overstromingen Engeland

Introductie nieuwe directie
Nationale Veiligheid



Inhoud

Thema: Waterveiligheid

• Grootschalige evacuaties: inzicht en overzicht gevraagd – column Ira Helsloot	3
• Ergst Denkbare Overstromingsscenario's (EDO's)	4
• Is Nederland in staat om een grootschalige evacuatie bij overstromingen uit te voeren?	8
• Evacuatie, de bestuurlijk-juridische basis	11
• Vitale infrastructuur en evacuatie	14
• Van waterbewust zijn naar waterbewust doen	16
• TMO leidraad Voorlichting bij evacuaties	18
• Tweede Deltacommissie: Nederland moet mee-ontwikkelen met klimaat en water	20
• Kabinet aan de slag met Deltawet	23
• Blijf rekening houden met rampen – column Uri Rosenthal	24
• Nationaal crisisplan hoogwater en overstromingen gereed	25
• De vicieuze cirkel van het monopolie op veiligheid	26
• Waterveiligheid 21e eeuw vraagt nu om slagvaardige aanpak	28
• Overstromingsoefening Waterproef smeedt schakel tussen operatie en minister(s)	30
• Omgaan met de nafase bij overstromingen	32
• Rol verzekeringen binnen geïntegreerde aanpak overstromingsrisico's	34
• Overstromingsverzekeringen: geen kwestie van koudwatervrees	36
• Hurricane Gustav – Lessen van Katrina getest	37
• Pitt Review: Lering trekken uit overstromingen in Engeland (zomer 2007)	40
• EU Flood Command: op weg naar nieuwe EU modules	44
• Evacuaties, een overzicht van inzichten	45
• Waterrand realiseert eenduidige incidentbestrijding op het water	46
• Vier vragen aan: Annemieke Nijhof, DG Water, ministerie van Verkeer en Waterstaat	64

Introductie nieuwe directie Nationale Veiligheid	48
Overzichtskaart convenanten veiligheidsregio's	49
Handboek Bijstand Nationaal – bijstandsprocedures gebundeld	50
Cell broadcast: alarm bij crises ook op mobiele telefoon	52
Risico's en de burger – over ontvangergericht communiceren	54
Crisis in Georgië: inzet Europees civiele beschermingsteam	56
Crisis in Georgië: eerste test NAVO Advisory Support Team	58
Beveiligingsbeleid C2000: heldere eisen en meer controle	59
Universiteiten bieden opleiding nationale veiligheid aan	59
Crisisbeheersing stroomuitval Bommeler- en Tielerwaard geëvalueerd	60
Handreikingen NAVI gelanceerd	62

Het Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing is een maandelijkse uitgave van de directie Nationale Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en verschijnt elf maal per jaar. Het blad informeert, signaleert en biedt een platform aan bestuurders en professionals over beleidsontwikkeling, innovatie, uitvoering en evaluatie ten aanzien van nationale veiligheid en crisisbeheersing. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de artikelen berust bij de auteurs.

Grootschalige evacuaties: inzicht en overzicht gevraagd



Afgelopen jaren is de aandacht voor de voorbereiding op overstromingsrampen in Nederland wederom sterk toegenomen. De cyclische beweging in de politieke aandacht kende vanzelfsprekend een hoogtepunt na 1953, maar ook na de (bijna-)overstromingen van 1993 en 1995. Inmiddels is het overstromingsrisico als een van de dreigingen benoemd in de Strategie Nationale Veiligheid. De overstromingen als gevolg van de orkaan Katrina in New Orleans in 2005 hebben de aandacht voor (de gevolgen van) overstromingen nog extra vergroot. In 2007 is bijvoorbeeld de Taskforce Management Overstromingen (TMO) opgericht om met rijksgeld de (regionale) voorbereiding op overstromingen te bevorderen.

Een essentieel onderdeel van die voorbereiding is de grootschalige evacuatie van mensen uit een door overstroming bedreigd gebied. Zo leidde in 1995 het hoog water in Limburg en Midden-Nederland, tot een grootschalige evacuatie van ongeveer een kwart miljoen mensen. Hoewel uit de evaluatie van deze evacuatie veel onzekerheden en verbeterpunten naar voren kwamen, leidde dit niet tot nieuw onderzoek en daarop gebaseerd beleid. De in de media breed uitgemeten problematiek rondom de evacuatie uit New Orleans in 2005 vanwege de orkaan Katrina was wel een reden om specifiek naar de mogelijkheden van evacuatie in Nederland te kijken. De afgelopen twee jaar is derhalve onderzoek naar verschillende aspecten van dergelijke evacuaties verricht.

Het onderwerp evacuatie verdient echter al veel langer deze aandacht omdat bij veel fysiek veiligheidsbeleid evacuatie een kernelement is. Te denken valt dan aan (het gerevitaliseerde) nationaal plan kernongevallenbestrijding waar het gaat om de spoedeisende evacuatie rondom nucleaire objecten of het Besluit externe veiligheid inrichtingen uit 2004 waar het gaat om de evacuatiemogelijkheden rondom industriële objecten.

Het is daarom belangrijk om inzicht en overzicht te krijgen hoe grootschalige evacuaties in de praktijk (zouden) verlopen en hoe burgers, bedrijfsleven, bestuurders en hulpdiensten zich het beste op dergelijke evacuaties kunnen voorbereiden. De bundel *Evacuaties, een overzicht van inzichten* (zie blz. 45) waaruit verkorte versies van hoofdstukken in deze editie van het *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing* zijn opgenomen, probeert zowel dat omvattende overzicht te bieden als tegelijkertijd leesbaar te zijn. Wanneer de bevindingen uit de “evacuatiebundel” tezamen worden

genomen, kunnen de volgende kernconclusies getrokken worden.

Sleutelrol bij gedrag burgers en overheidscommunicatie

Alle waardevolle modelleringen ten spijt ligt de sleutel bij de voorbereiding op en uitvoering van evacuaties bij het kunnen begrijpen en beïnvloeden van het gedrag van burgers. Het zullen immers uiteindelijk ‘gewone’ burgers zijn die zich op aanwijzing van de overheid moeten verplaatsen. De overheid is daarmee afhankelijk van het gedrag van ‘haar’ burgers. Gelukkig blijkt de burger zeer zelfredzaam en behulpzaam richting zijn medeburgers. Maar evenzeer is de burger ‘eigen-wijs’, dat wil zeggen dat hij pas in actie zal komen als hij de dreiging als reëel ervaart en pas zal luisteren naar aanwijzingen als de overheid hem kan overtuigen van de realiteit en oprechtheid daarvan.

Operationalisering rol Rijksoverheid als regisseur

De rijksoverheid heeft een essentiële regisseursfunctie in zowel de voorbereiding op als de uitvoering van grootschalige evacuaties. Deze rol wordt momenteel vooral facilitair en stimulerend ingevuld in de voorbereidingsfase middels bijvoorbeeld projecten als die van de Taskforce Management Overstromingen. Voor een werkelijk verbeterde voorbereiding op, en daarmee uitvoering van, evacuaties is echter een meer sturende aanpak noodzakelijk. Ook de eigen operationele voorbereiding van het Rijk moet nog dringend versterkt worden om haar unieke wettelijke bevoegdheid tot (grootschalige) evacuatie in een acute noodsituatie te kunnen uitvoeren.

Inzicht in grotere geheel ontbreekt nog

Wat op dit moment nog vooral ontbreekt, is een bruikbaar overkoepelend inzicht in de mogelijkheden en randvoorwaarden van evacuatie als ‘regulier’ instrument in het fysiek veiligheidsbeleid. De verschillende onderzochte aspecten geven op dit moment noch de mogelijkheid om een met enige zekerheid operationeel uitvoerbaar draaiboek te ontwikkelen noch de mogelijkheid om bestuurders te voorzien van een ‘beslisschema’ waar zij blind op kunnen varen. De opgave voor onderzoek en beleid de aankomende jaren ligt dan ook in de integratie van wat al bekend is tot een praktisch werkbaar draaiboek en bestuurlijk acceptabel besluitvormingsschema.

Ira Helsloot, hoogleraar Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid, Faculteit Sociale Wetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam

Ergst Denkbare Overstromingsscenario's

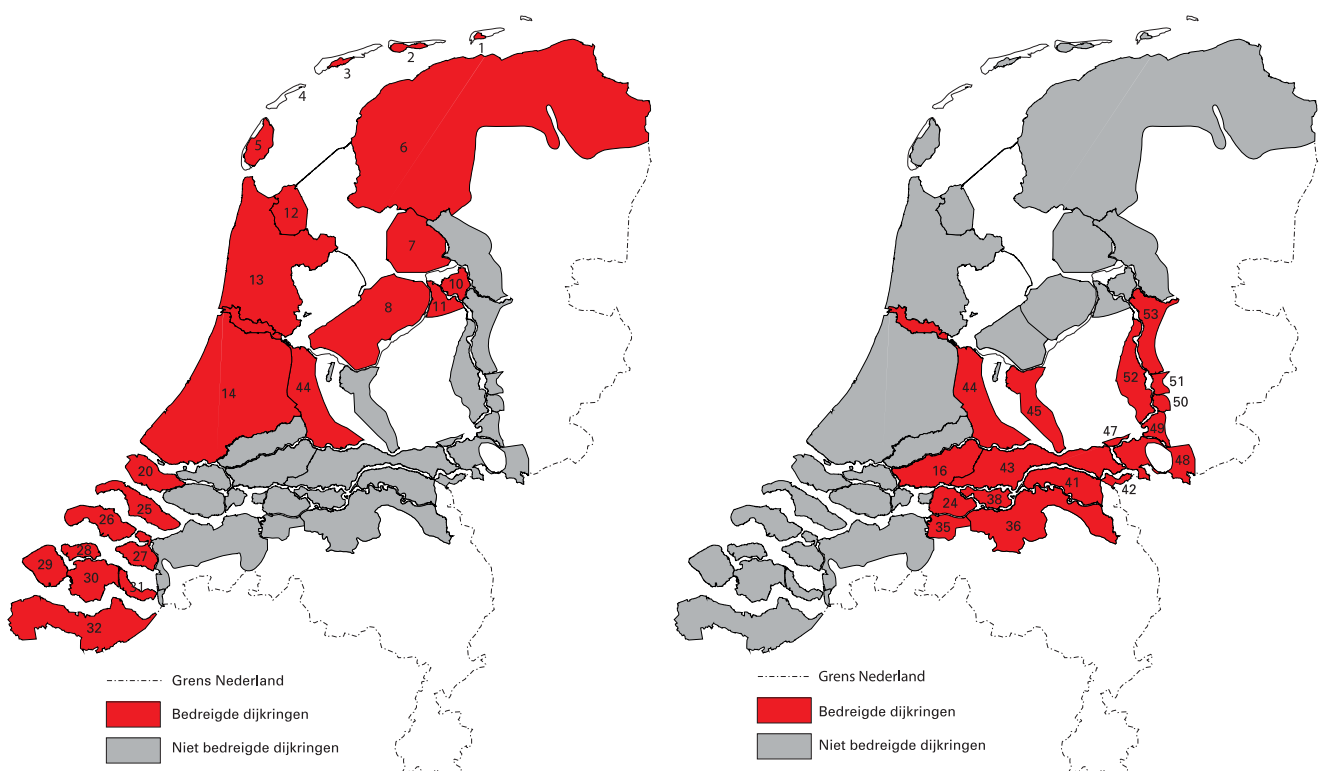
Nederland is heel goed beschermd tegen overstromingen. Toch zijn overstromingen niet uit te sluiten. Hoe ingrijpend kan een overstroming in Nederland zijn? Welk gebied kan onder water komen te staan? Hoe snel verspreidt het water zich als een dijk het begeeft? En welke mogelijkheden zijn er om het aantal slachtoffers te beperken? Deze vragen zijn van belang voor overheden en hulpverleners die rampenplannen opstellen. *HKV lijn in water* heeft in opdracht van Rijkswaterstaat Waterdienst en in samenwerking met deskundigen van verschillende overheden realistische scenario's voor extreme overstromingen opgesteld: de 'worst credible flood' scenario's (Kolen en Wouters, 2007). Dit zijn scenario's van grootschalige overstromingen bij overbelasting, te gebruiken voor organisatorische voorbereidingen op overstromingen. Door de Taskforce Management Overstromingen worden deze scenario's ook *Ergst Denkbare Overstromingsscenario's* (EDO's) genoemd.

Deze scenario's zijn opgesteld na een besluit uit 2006 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Daarin staat dat de voorbereiding op overstromingen ook gebaseerd moet zijn op overstromingsscenario's die het gevolg zijn van extremere belastingen dan de wettelijke beschermingseisen. Grote overstromingen kunnen optreden bij een zeer extreme belasting waardoor waterkeringen op meerdere plaatsen worden overbelast en bezwijken. Verschillende dijkkringen kunnen hierdoor

vrijwel tegelijkertijd overstromen. In het verleden zijn overstromingen (Zeeland in 1953 (Wouters, 2005) en New Orleans in 2005 (Kok et al, 2007)) ook altijd gepaard gegaan met meerdere dijkdoorbraken. Het is dus reëel om met meerdere doorbraken tegelijk rekening te houden. Historische gebeurtenissen wijzen ook uit dat er zeer diepe stroomgaten kunnen ontstaan (overstroming 1926).

Verwachtingen op basis van bedreigd gebied

Hoogwater op de rivieren en stormvloed op zee kunnen



Figuur 1: Bedreigde dijkkringen bij stormvloed bij de kust en hoogwater op rivieren, één tot enkele dagen voor de verwachte piekwaterstanden.

we zien aankomen op basis van weersverwachtingen en hieruit volgende verwachtingen voor waterstanden en golfhoogtes. Het is niet mogelijk om exact te voorspellen hoe hoog het water komt, hoe lang dit duurt en op welke locatie de belasting het meest extreem is. Of vervolgens waterkeringen ook werkelijk bezwijken is een extra onzekerheid omdat de exacte sterkte van de dijk op dat moment niet bekend is (DWW, 2005).

Deze verwachtingen gaan dus gepaard met onzekerheid. Hoe verder deze verwachtingen in de toekomst liggen, des te groter de onzekerheid. Ook het onderscheid in dreiging maakt verschil: de onzekerheid is voor de kust vele malen groter dan voor de rivieren (Noordwijk en Barendrecht, 2004). Tot het moment van de doorbraak is ongewis waar de keringen zullen bezwijken en hoe groot de bres wordt. Ook het verloop van de overstroming staat vooraf niet vast omdat we vooraf niet weten in hoeverre de regionale waterkeringen en andere lijnelementen standvastig zijn. Achteraf zal pas blijken hoe de overstroming zich heeft ontwikkeld en welk van de vooraf ontwikkelde scenario's hiermee het meest overeenkomt.

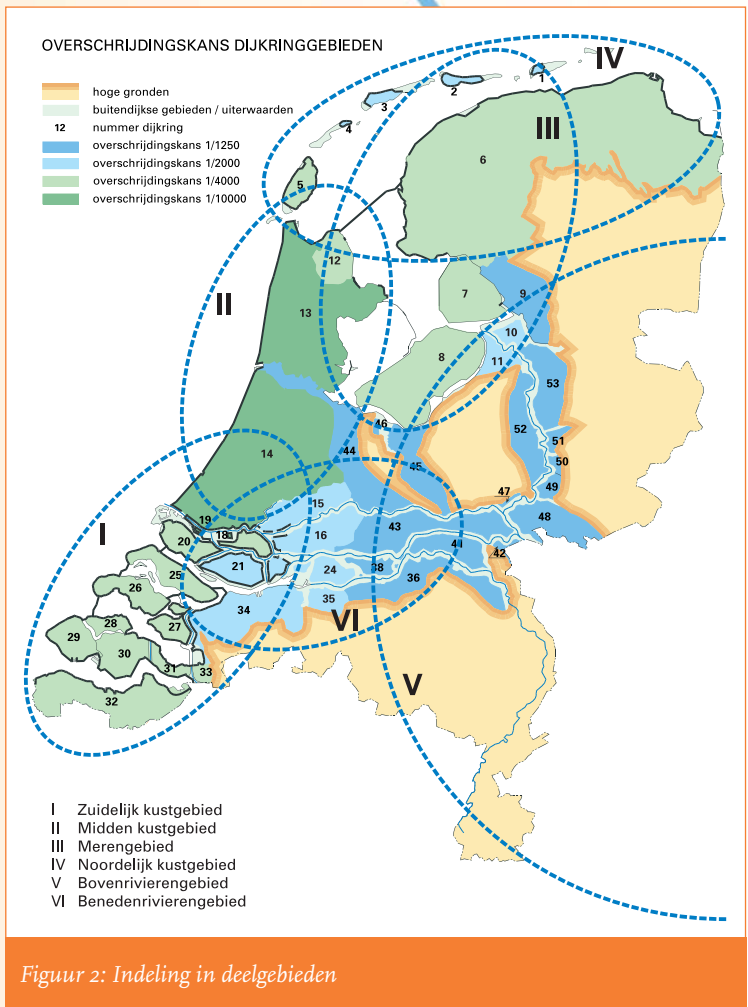
Tijdens de besluitvorming ingeval van (dreigende) overstroming zal men om moeten gaan met deze onzekerheid. Omdat niet bekend is waar de dijken mogelijk bezwijken, moet men rekening houden met meerdere mogelijke doorbraakscenario's. Binnen dit bedreigd gebied kunnen zones worden onderscheiden met hogere en lagere kwetsbaarheid. Figuur 1 toont de dijkeringen voor de kust en rivieren op het moment van besluitvorming één tot enkele dagen voor de mogelijke doorbraken:

- de kust; tot op één dag voor de doorbraak valt niet met een redelijke zekerheid te zeggen of de noordelijke of de westelijke kust getroffen wordt. Dit is afhankelijk van de uiteindelijke baan van de stormdepressie. Wel zal er gedurende deze dag sprake zijn van extreme windsnelheden;
- het rivierengebied; tot één dag voor de doorbraken is niet te voorspellen welke riviertak het zwaarst belast zal worden, dijken bezwijken door langdurige hoge belasting en nauwelijks door overloop. Doorbraken kunnen rondom iedere riviertak optreden.

Omvang van de scenario's

Gezocht is naar een zo groot mogelijke overstroming in een bepaald type gebied (kust, rivieren of meren) die door experts nog enigszins reëel geacht wordt en waarop voorbereiding noodzakelijk is. Het scenario bestaat uit de combinatie van een dreiging (voor de doorbraak) en verloop van de overstroming (na de doorbraak).

Voor elk scenario zijn twee situaties uitgewerkt: de situatie met de huidige sterkte van de waterkeringen en de situatie in 2015, na afronding van alle huidige dijkverbeteringswerken. Scenario's zijn opgesteld voor verschillende delen



van Nederland (figuur 2):

- het kustgebied (westelijke kust en noordelijke kust), als gevolg van stormvloed (orkaan);
- het rivierengebied (Rijn-Maas en Rijn-IJssel) als gevolg van zeer extreme afvoer;
- benedenrivierengebied als gevolg van extreme afvoer en storm;
- merengebied als gevolg van zeer extreme storm (orkaan).

Onderkend wordt dat er vele andere scenario's mogelijk zijn die ook een rol spelen in de planvorming.

Bij het afleiden van de extreme overstromingsscenario's is gestreefd naar het bereiken van consensus tussen experts. Onderkend is dat er over dergelijke extremen weinig gegevens beschikbaar zijn. Rekening is gehouden met waterstandstatistieken, toetsingsresultaten van waterkeringen, gebiedskarakteristieken, de maximaal mogelijke afvoer van de rivieren en de kennis van bezwijkmechanismen uit *Veiligheid Nederland in Kaart*.

De gevolgen van deze scenario's zijn in beeld gebracht met de overstromingsmodellen van de provincies die ook worden gebruikt in studies voor de risicokaart en *Veiligheid Nederland in Kaart* en met de Schade en Slachtoffers Module van het Hoogwater Informatie Systeem (HIS-SSM). De >>>

omvang van de scenario's is uiteindelijk gebaseerd op:

- 1 hydraulische belasting; de hoogte en de duur van de waterstand op de zee, rivier of meer. Voor de kust en meren betekent dit een hogere waterstand, voor de rivieren in een langere maar niet hogere hoogwatergolf;
- 2 omvang van de overstroming; het aantal getroffen dijkringen en doorbraken per dijkkring. Hierbij is rekening gehouden met het overlopen van dijkringen in andere dijkringen en verlaging van de waterstand op rivieren na een dijkdoorbraak.

De kans op het optreden van de scenario's kan niet exact worden bepaald. Wel kan worden gesteld dat de kans zeker een factor 10 kleiner is dan het beschermingsniveau van de Wet op de Waterkeringen voor de betreffende dijkringen.

Bandbreedte slachtofferaantallen

Om inzicht te krijgen in de gevoeligheid van de omvang van de overstromingsscenario's zijn bandbreedtes opgesteld voor verschillende typen gebieden (tabel 1). Hierin zijn de overstromingsgevolgen bepaald na het veranderen van een invoerparameter, zoals bijvoorbeeld de grootte van de bres(sen), de standzekerheid van regionale waterkeringen en de invloed van wind. Het meest bepalend zijn de parameters die van invloed zijn op de hoeveelheid water die een gebied in kan stromen.

Het aantal dodelijke slachtoffers is afhankelijk van het succes van evacuatie of het in veiligheid brengen van mensen. De huidige activiteiten op gebied van planvorming hebben hier grote invloed op. Er is vooralsnog geen informatie in plannen beschikbaar over hoe een dergelijke evacuatie eruit kan zien en hoeveel mensen uiteindelijk door het water bedreigd worden (zich nog op een kwetsbare

plek bevinden) en een potentieel slachtoffer zijn. Ook het moment van besluitvorming is belangrijk; immers dat bepaalt hoeveel tijd er nog is tot de dijken bezwijken of totdat de storm te heftig is. Bij de bepaling van het aantal dodelijke slachtoffers is uitgegaan van de gangbare alarmeringsprocedures van de berichtencentra van de Waterdienst. Dan is er voor de kust nagenoeg geen tijd meer voor evacuatie omdat als de officiële alarmering een feit is de wind al dermate krachtig is dat massale verplaatsingen niet meer uitvoerbaar zijn.

Om inzicht te krijgen op het succes van evacuatie is onderscheid gemaakt tussen twee varianten:

- *schatting van de bovengrens van het aantal dodelijke slachtoffers*: hierin is verondersteld dat er geen evacuatie plaats vindt; alle getroffenen zijn nog aanwezig in het gebied en zoeken daar een veilig heenkomen;
- *reële schatting van het aantal dodelijke slachtoffers*: er is uitgegaan van expert inschattingen zoals die zijn gemaakt in *Risico's in bedijkte termen* (RIVM, 2004). Hierbij is alleen gekeken naar het aantal mensen dat een gebied kan verlaten. Voor het kustgebied is verondersteld dat slechts 1% het gebied kan verlaten, voor het Rivierengebied 99% en voor het IJsselmeer en Benedenrivierengebied 50%.

Veilige plaatsen binnen het overstromd gebied zijn buiten beschouwing gelaten. Benutting van deze mogelijkheden in een opvang- en evacuatiestrategie kan nog meer (dodelijke) slachtoffers voorkomen. Jonkman (2006) schat in dat bij een overstroming, orde grootte 0,1 – 1% van de getroffenen binnen het gebied komt te overlijden.

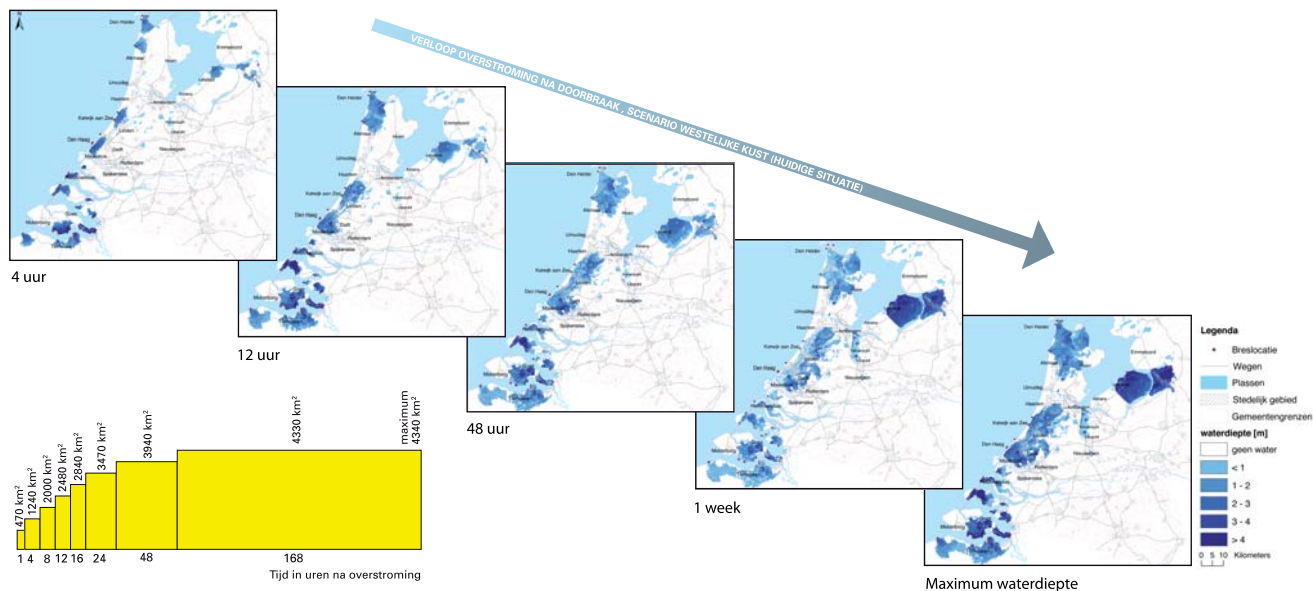
In tabel 2 is een samenvatting opgenomen van de resultaten van de verschillende scenario's, op basis van de reële schatting.

Tabel 1: Bandbreedte als maat voor onzekerheid rondom overstromd oppervlak, getroffenen en dodelijke slachtoffers

	Overstromd oppervlak	Getroffenen	Dodelijke slachtoffers
Kustscenario	15%	15%	30%
Rivierenscenario	5%	5%	15%
Benedenrivierengebied	5%	5%	15%
IJsselmeergebied	7,5%	7,5%	20%

Tabel 2: Uitwerking van Ergst Denkbare Overstromingsscenario's

	Overstromd gebied (km ²)	Aantal getroffenen (x 1000)	Dodelijke slachtoffers	Mortaliteit (%)	Schade (Miljarden Euro's)
Westelijke kust	4.340	2.269	10.300	0,45%	121
Noordelijke kust	4.560	876	3.440	0,45%	40
Rijn-Maas variant	1.300	687	55	<0,01%	39
Rijn-IJssel variant	750	254	10	<0,01%	9
Benedenrivierengebied	1.930	969	3.060	0,32%	51
IJsselmeergebied	1.050	276	950	0,34%	19



Figuur 3: Overstromingsverloop van Ergst Denkbare Overstromingsscenario's voor de Westelijke Kust.

Als de scenario's in detail worden bekeken blijkt dat er nog handelingsperspectief is voor overheid, hulpdienst en burgers. Zo is bijvoorbeeld geconstateerd dat:

- we kunnen inspelen op de weers- en waterverwachtingen alhoewel dat altijd een risicoafweging zal blijken. Als besloten wordt tot evacuatie en de dijken bezwijken niet, is er ook maatschappelijke schade. De besluitvorming zal gebaseerd zijn op een 'mogelijk te overstroomd gebied' dat naar verwachting (veel) groter zal zijn dan het uiteindelijk overstroomde gebied waar pas achteraf inzicht in ontstaat;
- na een doorbraak niet gelijk alles onder water staat: sommige gebieden overstroomd pas na enkele uren of dagen. Daarnaast is het niet altijd zo dat een dijkkring in zijn geheel zal overstroomd;
- de waterdiepte niet overal even groot is: afhankelijk van het scenario staan niet overal meerdere meters water. In grote delen staat minder dan één meter water; sommige gebieden blijven zelfs droog;
- de stijgsnelheid van het water niet overal levensgevaarlijk is. Dicht bij de bres, of bij grote hoogteverschillen stijgt het water snel. Op veel andere plaatsen is de stijging veel geleidelijker.

Tegelijkertijd ligt er op basis van het handelingsperspectief en onzekerheid een grote uitdaging voor de verdere voorbereiding op overstromingen. De extreme overstromingsscenario's (EDO) geven geen zekerheid welke dijkeringen daadwerkelijk getroffen worden als zich een extreme situatie voordoet. Dat hangt af van veel onzekere factoren, zoals het weer en onvoorziene omstandigheden van waterkeringen. Zo zullen er in geval van een dreiging meerdere, ook minder extreme maar wel meer waarschijnlijke situaties mogelijk zijn. Ook is er nog

altijd een kans, en misschien wel het meest waarschijnlijk, dat dijken niet bezwijken. Ten tijde van dreigend hoogwater zal dus ook rekening gehouden worden met verschillende omvang van mogelijke overstromingen en beschikbare tijd tot het moment van optreden. Op basis van deze informatie worden mogelijke hulpverleningsstrategieën opgesteld en zal uiteindelijk een keuze moeten worden gemaakt. Daarbij kan ook bovenregionale en nationale coördinatie aan de orde komen.

Bas Koolen,
HKV lijn in water

Referenties

- B. Jonkman, *Loss of life estimation in Flood' risk assessment. Theory and applications*, Delft 2006.
- M. Kok e.a., *Twee jaar na Katrina, de catastrofale overstroming van New Orleans*, HKV lijn in water en TU Delft, 2007.
- B. Kolen, C.A.H. Wouters, *Als het tóch misgaat: Overstromingsscenario's voor rampenplannen*, 2007.
- RIVM, *Risico's in bedijkte termen*, 2004.
- C.A.H. Wouters, *Overstromingsmodel Goeree Overflakkee, inclusief stormvloed 1953*, 2005.
- DWW, *Hoofdrapport onderzoek overstromingsrisico's*, 2005.
- J.M. van Noortwijk en A. Barendregt, *Bepalen beschikbare en benodigde tijd voor evacuatie bij dreigende overstroming*, 2004.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Kabinetsstandpunt voorbereiding op overstromingen*, 2006.

Is Nederland in staat om een grootschalige evacuatie bij overstromingen uit te voeren?

Op 30 mei 2008 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer geïnformeerd over de (on)mogelijkheden van grootschalige evacuatie bij dreigende overstromingen¹. Hierbij wordt onder evacueren verstaan het verplaatsen naar een veilige plaats, mogelijk dus ook binnen het bedreigde gebied. Aan de brief ligt de capaciteitanalyse voor de taak grootschalige evacuatie van het programma Nationale Veiligheid ten grondslag. Belangrijk onderdeel van deze analyse is het onderzoek naar de invloed van de wegcapaciteit op de uitvoerbaarheid van grootschalige evacuaties².

Als uitgangspunt voor de capaciteitanalyse zijn de Ergst Denkbare Overstroming (EDO) scenario's gebruikt. Zowel voor een kust- als rivierenscenario is bekeken of we in Nederland in staat zijn tot een grootschalige evacuatie bij een dreiging van een overstroming.

Kust- en rivierenscenario

Het kustscenario onderscheidt zich van het rivierenscenario door het feit dat er minder tijd beschikbaar is – kortere voorspelhorizon met grotere onzekerheid in deze voorspelling – dan nodig om mensen en dieren preventief te kunnen evacueren. Bovendien bestaat het bedreigde gebied voor de kust feitelijk uit de gehele Nederlandse kust: tot op het moment van overstroomen is namelijk niet te bepalen waar zeeweringen en smalle duinen bezwijken. Voor de kust gaan we er van uit dat 24 uur beschikbaar is voor evacuatie.³ Voor het rivierengebied zijn we uitgegaan van 72 uur als beschikbare tijd.

Voor de rivieren is de omvang van het bedreigde gebied kleiner. Maar ook hier is het onbekend welke dijkkring(en) zal (zullen) bezwijken. Alleen kunnen we de waterstand

meer nauwkeurig voorspellen, beter monitoren en is er meer tijd om eventuele maatregelen nemen. Als een bepaalde mate van zekerheid (van het zich voordoen van een overstroming) voor de besluitvorming als uitgangspunt wordt genomen, dan kent het rivierenscenario een langere waarschuwingstijd dan de kust. Dit gegeven in combinatie met een beperktere bevolkingsomvang en relatief nabij gelegen droge gebieden maken dat een evacuatie naar buiten het bedreigde gebied in het rivierengebied haalbaar is. Voor de kust is dat niet het geval.

Zelfredzaam en niet-zelfredzaam

Voor het analyseren van het evacuatieproces zijn de volgende variabelen gebruikt:

- de zelfredzame en de niet-zelfredzame mensen;
- en de ernst van de impact van de overstroming.

Dit leidt tot vier evacuatiestrategieën die zijn opgenomen in onderstaande tabel. Voor alle mensen die zelfredzaam zijn, is rekening gehouden met afwijkend gedag. Verondersteld is dat 80% de instructies van de overheid opvolgt en 20% afwijkend gedrag vertoont. Met andere

Tabel 1: Evacuatiestrategieën

	Meest bedreigde gebied		Minder bedreigde gebied	
	Zelfredzaam	Niet zelfredzaam	Zelfredzaam	Niet zelfredzaam
Evacuatiestrategie 1	Vertrekt	Vertrekt	Vertrekt	Vertrekt
Evacuatiestrategie 2	Vertrekt	Vertrekt	Blijft achter	Vertrekt
Evacuatiestrategie 3	Vertrekt	Vertrekt	Blijft achter	Blijft achter
Evacuatiestrategie 4	Blijft achter	Vertrekt	Blijft achter	Blijft achter

¹ TK 2007-2008, 30821 nr 6.

² HKV lijn in water, Goudappel Coffeng en Universiteit Twente, Als het tóch dreigt mis te gaan: invloed van wegcapaciteit op grootschalige evacuaties bij (dreigende) overstromingen, Lelystad 2008.

³ Ongeveer 48 uur vóór de overstroming is de weersverwachting zodanig dat zeker is dat de kust zwaar belast gaat worden en een overstroming dreigt. De laatste 24 uur vóór de overstroming zijn de weersomstandigheden te extreem om te kunnen evacueren.

woorden: als het de bedoeling is om het gebied te verlaten zal deze groep zich juist niet verplaatsen; als het de bedoeling is om niet te verplaatsen zal deze groep het gebied verlaten. Dit percentage is ontleend aan de evacuatie van New Orleans in 2005 waar 20% van de stad is achtergebleven (veelal uit vrije wil).⁴

In het onderzoek naar de invloed van de wegcapaciteit op evacuaties is onderscheid gemaakt tussen drie vormen van het – in vergaande mate – reguleren van verkeer:

- *referentie*: verondersteld is dat de evacuees zich gelijkmatig verdelen over de gedefinieerde uitgangen van het betreffende gebied;
- *nabij*: verondersteld is dat iedere evacuée het betreffende gebied verlaat via de dichtstbijzijnde uitgang, er is geen rekening gehouden met de capaciteit en bereikbaarheid van deze uitgang;
- in de vorm van verkeersregulering *verkeersmanagement* verdelen de evacués zich naar rato van de wegcapaciteit over de verschillende uitgangen. Er is geen rekening gehouden met beperkte wegcapaciteit onderweg.

Berekeningen

Er zijn zowel berekeningen gemaakt met een statisch model als met een dynamisch model. Het statische model gaat uit van een vaste gemiddelde rijsnelheid⁵. In het dynamische model wordt de snelheid berekend op basis van de drukte en de lokaal beschikbare wegcapaciteit. Hierbij is gebruik gemaakt van het wegnennet zoals opgenomen in de HIS evacuatiecalculator van Rijkswaterstaat Waterdienst. Hierin zijn de hoofdwegen opgenomen en de belangrijkste ontsluitingswegen van wijken en steden. De overige wegen leveren nauwelijks een bijdrage aan de voortgang van een evacuatie.

De belangrijkste resultaten van het onderzoek staan vermeld in tabel 2. Hierin zijn de benodigde evacuatietijden opgenomen voor het uitvoeren van preventieve evacuatie van mensen van het gehele gebied (strategie 1) en voor het evacueren van alleen de niet zelfredzame mensen in het meest bedreigde gebied (strategie 4); deze strategieën zijn als het ware twee uitersten. Onderscheid is gemaakt tussen twee vormen van verkeersregulering: 'nabij' en 'verkeersmanagement'.

Uit de resultaten blijkt dat evacuatie van de Randstad binnen 24 uur een onmogelijke opgave is. Zelfs als alleen de aandacht wordt gericht op de niet-zelfredzamen in het meest bedreigde gebied, is het in Noord- en Zuid-Holland



niet mogelijk al deze mensen uit het gebied te verplaatsen binnen 24 uur. De berekeningen geven een bandbreedte aan van 22 uur tot meer dan 72 uur. De berekende 22 uur is een bovengrens waarbij wordt verondersteld dat er geen verstoringen zijn en er optimaal gedrag is. In werkelijkheid is dat uiterst onwaarschijnlijk waardoor geconcludeerd is dat een preventieve evacuatie niet haalbaar is binnen 24 uur. Voor andere delen van de kust, bijvoorbeeld Zeeuws-Vlaanderen, maar ook voor Flevoland blijkt een gehele evacuatie naar buiten het gebied binnen 24 uur wel mogelijk. Dit komt met name omdat er minder mensen wonen en dat uiteindelijk de druk op het wegnennet dus minder groot is.

Voor het rivierengebied blijkt dat een evacuatie binnen 72 uur uitvoerbaar is. Ook blijkt uit de resultaten het nut van verkeersregulering. Het slimmer gebruik maken van de aanwezige capaciteit van de wegen en het beter verdelen van de mensen over de wegen (evacuateroutes) tot aan de uitgang (en verder) betekent dat er minder tijd nodig is om gebieden leeg te halen. Het effect van verkeersregulering wordt groter naarmate het drukker is op de wegen en naarmate het aantal uitgangen beperkt is. Als op de resultaten wordt ingezoomd dan blijkt dat er lokaal nog winst te behalen valt door verder maatwerk bij de verkeersregulering. Denk hierbij aan de sturing binnen een (deel)gebied. Tegelijk dient te worden opgemerkt dat hiervoor wel de middelen aanwezig moeten zijn, denk hierbij aan verkeersbegeleiders, digitale borden maar ook aan onconventionelere middelen als inzet van Defensie en bijvoorbeeld zeecontainers en zandhopen. Ook is, naarmate de routes afwijken van wat als logisch wordt ervaren, de kans op verstoringen groter.

Kerncapaciteiten

In de capaciteitanalyse voor de taak grootschalige >>>

⁴ M. Kok e.a., *Twee jaar na Katrina, de catastrofale overstroming van New Orleans*, 2007.

⁵ De instellingen voor de statische berekeningen met de evacuatiecalculator zijn zo gekozen dat het aannemelijk is dat de resulterende tijd haalbaar is. Zie M. Meinen, *Preventieve evacuatie van een dijkkringgebied bij een dreigende overstroming*, Enschede: Universiteit Twente, 2006.

Tabel 2: Belangrijkste uitkomsten van de berekeningen

• Evacuatiestrategie 1: Evacueren geheel bedreigd gebied • Evacuatiestrategie 4: Evacueren niet-zelfredzamen in meest bedreigd gebied	Zeeuws Vlaanderen		Zeeland en Zuid-Hollandse eilanden		Zuid-Holland en Noord-Holland		Flevoland en omgeving		Fryslân en Groningen		Rivieren-gebied	
Evacuatie strategie [nr]	1	4	1	4	1	4	1	4	1	4	1	4
Nabij, statische berekening	40	18	55	18	>72	>72	62	21	>72	38	>72	45
Verkeersmanagement, statische berekening	22	18	23	18	>72	24	26	18	33	21	27	18
Verkeersmanagement, dynamische berekening	18	18	27	18	71	22	18	18	36	18	24	-

evacuatie zijn zes kerncapaciteiten onderscheiden: regie en aansturing, informatievoorziening, communicatie, planvorming, opleiden en oefenen en personeel en materieel. Hierbij is gekeken in hoeverre deze beschikbaar zijn en gewenst zouden zijn. De capaciteitenanalyse bevat een groot aantal aanbevelingen voor een betere voorbereiding en om in staat te zijn een grootschalige evacuatie uit te voeren. We beperken ons hier tot de aanbevelingen die door het kabinet zijn vastgesteld. Bij de keuze van de aanbevelingen heeft het kabinet zich laten leiden door het principe van kosteneffectiviteit: de kosten om alle aanbevelingen uit te voeren verhouden zich niet tot de zeer lage waarschijnlijkheid van het optreden van een EDO. Tegen deze achtergrond heeft het kabinet er voor gekozen om de focus te leggen op die capaciteiten die voor meerdere dreigingen een toegevoegde waarde hebben, de zogeheten generieke capaciteiten. Dit betekent dat het kabinet gaat inzetten op:

- 1 het opstellen van een landelijk operationeel evacuatieplan dat medio 2009 klaar moet zijn. In dit plan staan afspraken over onder meer de invulling van de landelijke operationele regie, het landelijk verkeersmanagement en de (eerste) opvang en verzorging;
- 2 het onderzoeken van de robuustheid van communicatiemiddelen: eind 2008 wordt een onderzoek afgerond naar de mate waarin communicatievoorzieningen zoals C2000, *cell-broadcast*, regionale rampenzenders, het Nationaal Noodnet, meldkamers en uitwijklocaties blijven functioneren in situaties met grootschalige overstromingen, langdurige uitval van de stroomvoorziening en uitval van personeel als gevolg van een griep пандеміе;

- 3 het uniformeren van de informatievoorziening en -uitwisseling: door middel van een fasegewijze uitrol wordt een landelijk systeem gerealiseerd (medio 2010) voor uniforme informatievoorziening en -uitwisseling tussen alle regionale en landelijke crisiscentra (NETCENTRIC);
- 4 het doen vergroten van de zelfredzaamheid: eind 2008 is een plan van aanpak gereed voor een aantal gebieden die als urgent worden aangemerkt vanuit het oogpunt van zelfredzaamheid. Daarbij wordt ingegaan op de wijze waarop met de niet- of verminderd zelfredzame mensen in die gebieden moet worden omgegaan. Tevens wordt onderzoek gestart naar instrumenten/ prikkels ter stimulering van zelfredzaam gedrag;
- 5 het verwerven van inzicht in de continuïteit van de vitale infrastructuur: eind 2009 is er een volledig inzicht in de continuïteit van de levering van vitale producten en diensten bij de scenario's van nationale veiligheid zodat het kabinet kan besluiten wat nodig is om die continuïteit op een aanvaardbaar niveau te krijgen en te houden.

De capaciteitenanalyse grootschalige evacuatie is uitgevoerd op basis van overstromingsscenario's. Nog in 2008 zal de analyse worden verbreed naar incidenten op chemisch, biologisch en/of nucleair gebied en naar grootschalige natuurbranden zodat in het eerste kwartaal van 2009 aan de ministerraad een meer integraal advies kan worden aangeboden.

Bas Kolen,
HKV lijn in water
Wester Meijdam, Marieke Oosthoek en Ton van der Putten,
directie Nationale Veiligheid, ministerie van BZK

Evacuatie, de bestuurlijk-juridische basis

Wie kan op grond waarvan het besluit tot evacuatie nemen? Hoe liggen de verhoudingen tussen het decentrale gezag en de minister van BZK? Hoe zit het met grootschalige evacuaties?

Decentraal gezag en opschaling

Een besluit tot evacuatie wordt – in beginsel¹ – genomen door partijen in de algemene keten. Met het begrip algemene keten wordt eigenlijk bedoeld op twee ketens of beleidsterreinen, namelijk de algemene rampen- en ongevallenbestrijding en de handhaving van de openbare orde. Daarnaast staan de ruim 40 zogenoemde functionele ketens die bij crisisbeheersing worden onderscheiden: beleidsterreinen zoals elektriciteit, telecommunicatie, financieel verkeer, infectieziekten, dierziekten, terrorisme-bestrijding en oppervlaktewater & waterkering. Het verschil tussen beide soorten ketens is dat in een functionele keten functioneel bestuur wordt uitgeoefend, terwijl de algemene keten de algemene bevolkingszorg betreft. Wat betekent dit? Voorbeeld: de voorzitter van het bestuur van een waterschap (dus de dijkgraaf), evenals de beheerder van de rijkswateren (dus de minister van VenW, voor deze Rijkswaterstaat), beschikt over een eigen noodbevoegdheid. Deze bevoegdheid kan echter alleen betrekking hebben op het waterstaatkundig belang. Een beheerder van oppervlaktewateren en waterkeringen kan dus geen evacuatie gelasten, want dat gaat zijn functioneel bestuur te buiten.

Welke partij in de algemene keten neemt het besluit tot evacuatie? Kenmerkend voor de algemene keten is het uitgangspunt van decentraal optreden, terwijl in de meeste functionele ketens een minister degene is die ingrijpt. Het is dus in eerste instantie de burgemeester die het besluit neemt en alle voorbeelden van de afgelopen tientallen jaren laten dat ook zien.

Welk 'hoger gezag' kan ook een besluit nemen indien opschaling nodig mocht zijn? Opschaling gaat van lokaal of regionaal niveau rechtstreeks naar het landelijke niveau (in beginsel met behoud van bevoegdheden op decentraal niveau). Dat is de structuur bij de opschaling in geval van infectieziekten en kernongevallen; in de algemene keten is dit inmiddels niet anders.

De rol van de commissaris van de Koningin is essentieel, maar is van andere aard: hij oefent bestuurlijk toezicht uit. Afgezien van de formele mogelijkheid dat de minister de commissaris machtigt een evacuatie te gelasten, kan de

commissaris ingrijpen indien hij of zij meent dat één of meerdere burgemeesters inadequaat optreden.

Er zijn meerdere vormen van opschaling. Voor het evacuatiebesluit betekent dit: (1) in eerste instantie besluit een burgemeester, (2) een commissaris of de minister kan aanwijzingen geven, maar de regie blijft decentraal en (3) de minister trekt de regie naar zich toe en neemt zelf het besluit.



Evacuatie tijdens watersnoodramp 1953

Bevoegdheden

Burgemeester

In de praktijk wordt de noodverordening krachtens art. 176 Gemeentewet als basis gebruikt voor een evacuatie. Het gebruik van de noodverordening voor dit doel ligt juridisch echter niet zo eenvoudig. Tot 1983 was de noodverordening inderdaad het geschikte instrument. Sinds de Grondwet van 1983 geldt evenwel een ander regime inzake het beperken van grondrechten. >>>

¹ Uitzonderingen zijn te vinden in het milieurecht en in de wetgeving ten aanzien van Defensie.



Evacuatie Borgharen 2002

Bij de huidige Grondwet wordt het gebruik van algemene beperkingen door de regering – in beginsel – afgewezen. Dat wil zeggen dat beperkingen die niet zijn terug te voeren tot een specifiek grondwetsartikel niet zijn toegestaan.

Wat betekent dit voor de bevoegdheid van de burgemeester om een evacuatie te gelasten? Het gebod te evacueren vormt een beperking van art. 10 Grondwet, het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. In art. 176 Gemeentewet is geen verwijzing terug te vinden naar art. 10 Grondwet. Dat zou impliceren dat dit art. 176 geen basis kan zijn voor het gelasten van een evacuatie. Omdat er voor de burgemeester geen wettelijk alternatief is (afgezien van machtiging door de minister krachtens de Wet verplaatsing bevolking), zou dit tot gevolg hebben dat de bevoegdheid van de burgemeester staatsrechtelijk alleen maar kan worden gezien als toepassing van ongeschreven staatsnoodrecht.

Bij de grondwetsherziening van 1983 is door de regering evenwel erkend dat er uitzonderingen mogelijk zijn op het uitgangspunt dat algemene beperkingen van grondrechten niet zijn toegelaten. Omdat art. 10 niet aan de orde werd gesteld, lijkt het erop alsof hier geen uitzondering mogelijk is. Dat is de conclusie van een rapport uit 1994 waarin dit knelpunt al werd geconstateerd. Vervolgens heeft de minister toegezegd dit te herstellen, maar tot nog toe is hier geen gevolg aan gegeven.

Echter, het ligt meer voor de hand dat bij het noemen van uitzonderingen op de beperkingssystematiek van de huidige Grondwet eenvoudigweg niet aan evacuatie is gedacht; de

discussie met de Kamer ging over handhaving van de openbare orde bij vergaderingen en betogingen. Het onderwerp evacuatie zou ook moeilijk een plaats kunnen krijgen in de redenering van de regering om in een aantal gevallen een uitzondering toe te laten, omdat art. 10 niet de aanknopingspunten kent van de artikelen waarvan wel werd erkend dat een uitzondering op de beperkingssystematiek mogelijk is (art. 6, 7 en 9). Van belang is evenwel dat de regering in de toelichting op de Grondwet rekening hield met ontwikkelingen die er toe zouden kunnen leiden dat een 'ongrondwettigverklaring buiten de grenzen der redelijkheid zou liggen'. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat het gelasten van een evacuatie door een burgemeester op grond van zijn noodbevoegdheden vóór 1983 door de rechter zonder meer werd geaccepteerd. De rechter was daar duidelijk in bij een uitspraak naar aanleiding van de evacuatie van Zierikzee in 1953. Bij de behandeling van de huidige Grondwet is nooit gesteld dat het de bedoeling was de burgemeester deze bevoegdheid te ontfangen.

Bovendien is inmiddels in jurisprudentie en doctrine aanvaard dat beperkingen van grondrechten mogelijk zijn ook bij de uitoefening van algemene bevoegdheden. In de woorden van prof. Hennekens: 'De beperking kan voortvloeien uit het niet beoogd gevolg van een algemene regeling welke ter behartiging van andere belangen strekt dan waartoe dat grondrecht in het leven is geroepen. Zij is dan niet in het bijzonder gericht op een beperking van dat bepaalde grondrecht, bijvoorbeeld van godsdienstvrijheid, maar toch kan dat grondrecht beperkt worden ingevolge bijvoorbeeld brandveiligheidsvoorschriften die zien op een veiligheidsaspect.'²

Dus in plaats van de bevoegdheid van de burgemeester tot het gelasten van een evacuatie te baseren op ongeschreven recht, ligt het voor de hand aan te nemen dat een noodverordening tot evacuatie krachtens art. 176 Gemeentewet is toegestaan. Gezien de praktijk, heeft toepassing van de Gemeentewet de voorkeur. En gezien de uitspraak van de rechter in 1953, mag worden verwacht dat de rechter ook na 1983 zo zal oordelen, al zijn daar nog geen voorbeelden van. Bovendien heeft het geen zin hier strikt in te zijn, omdat als een beperking van art. 10 Grondwet naar geschreven recht wordt afgewezen, een beperking op grond van ongeschreven noodrecht mogelijk blijft. Het zou bovendien vreemd zijn als de wettelijke bevoegdheden van de burgemeester niet zouden inhouden dat hij een evacuatie kan gelasten, terwijl gedwongen ontruiming van een pand wel mogelijk is. Zou ontruiming wel mogen, terwijl de burgemeester bij nog groter gevaar niet een noodverordening tot evacuatie zou kunnen uitvaardigen?

² H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orde-recht*, 2de druk, Deventer: Kluwer, 2007, p. 129.

Aanwijzingen

Het geven van aanwijzingen vormt de eerste trede van opschaling, afgezien van a-synchrone opschaling. Wat is een aanwijzing, hoe zijn aanwijzingsbevoegdheden geregeld en hoe verhouden deze zich tot een besluit tot evacuatie (of het niet nemen daarvan) door een burgemeester?

Een aanwijzing is een ander woord voor een bevel. Een aanwijzing is dus bindend. Een aanwijzing vormt een inbreuk op de autonome bevoegdheden van de burgemeester. Er bestaat immers ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en veiligheid geen hiërarchische relatie tussen commissaris of minister enerzijds en burgemeester anderzijds. Het geven van een aanwijzing doet een hiërarchie ontstaan die er in normale omstandigheden niet is. Dat betekent dat een aanwijzingsbevoegdheid een noodbevoegdheid is.

Dit houdt in dat het zich voordoen van buitengewone omstandigheden op gemeentelijk/regionaal niveau (waarvan immers sprake moet zijn indien noodbevoegdheden worden uitgeoefend) niet automatisch leidt tot buitengewone omstandigheden op provinciaal of landelijk niveau. Commissaris en minister zullen de eigen afweging moeten maken of bij deze dreiging inderdaad de normale middelen ontoereikend zijn.

Evacuatiebesluit door de minister

Het nemen van een evacuatiebesluit door de minister van BZK vormt de tweede trede van opschaling. Hiervoor bestaat een aparte wettelijke basis, namelijk de Wet verplaatsing bevolking (Wvb).

Omdat de Wvb specifiek gaat over evacuatie, voldoet deze wet aan de beperkingssystematiek van de Grondwet zoals geïnterpreteerd door de regering. Deze wet uit 1952 geeft aan de ministers van BZK en van Defensie de bevoegdheid een evacuatie te gelasten. Vindt evacuatie plaats vanwege een (dreigende) ramp, dan is de minister van BZK bevoegd. Volgens de Wvb kunnen commissaris en burgemeester worden gemachtigd een evacuatie te gelasten. Verder bevat deze wet nog een aantal bepalingen die lezen als een geschiedenisboek: de wet is nooit inhoudelijk geëvalueerd en gemoderniseerd. Inmiddels is modernisering aangekondigd.

Preventieve evacuatie

In de eerste voortgangsbrief Nationale Veiligheid staat dat noodwetgeving geen preventieve evacuatie toelaat, omdat noodwetgeving alleen zou kunnen worden toegepast 'op het moment van een daadwerkelijke calamiteit (overstroming)'.³

Dit is onjuist. Drempel voor de toepassing van nood-

wetgeving is het zich voordoen van buitengewone omstandigheden, waar voorgeschreven in combinatie met een vormvereiste (Koninklijk besluit). Het zich voordoen van buitengewone omstandigheden is gebaseerd op de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het gaat om de inschatting van de dreiging en van de beschikbare middelen om aan die dreiging het hoofd te bieden. Nergens staat – en ook nergens in de parlementaire geschiedenis is dit terug te vinden – dat moet worden gewacht tot het naderend onheil zich daadwerkelijk heeft gemanifesteerd. Een dergelijke interpretatie vindt geen grondslag in de doctrine van het noodrecht.

Tot slot

In de praktijk blijkt veelvuldig de vraag te worden gesteld naar de bevoegdheid een evacuatie te gelasten. Zoals is gebleken in dit artikel, kan dat zowel door een burgemeester als door de minister van BZK. De wetgeving is echter onvolledig op dit punt, althans uitgaande van de interpretatie van de Grondwet door de regering zelf. Desalniettemin is ook gebleken dat dat oplosbaar is en uiteraard ook oplosbaar moet zijn. Hiaten in wetgeving of onduidelijkheid over de grondslag van overheidsoptreden mag er immers nooit de oorzaak van zijn dat tijdens een crisis vereiste maatregelen niet worden getroffen. Dat zou blijk geven van een volstrekt verkeerd beeld van de rol van wetgeving in de responsfase.

*Ernst Brainich,
zelfstandig onderzoeker en adviseur*



³ TK 2007-2008, 30 821, nr. 6, p. 9, noot 3.

Vitale infrastructuur en evacuatie

Vitale infrastructuur

Een kenmerk van Westerse samenlevingen als de onze is dat wij voor ons dagelijks functioneren sterk afhankelijk zijn van infrastructuur zoals elektriciteit, transport, de financiële dienstverlening. Dit geldt voor burgers, maar vooral ook voor organisaties als bedrijven en overheden. Deze infrastructuren zijn daarnaast steeds meer verweven met elkaar. Een verder kenmerk van deze infrastructuur is dat deze voor 80% door private partijen worden geleid. De bescherming van vitale infrastructuur is een samenspel tussen nationale overheid, bedrijfsleven en de mede-overheden (met name de veiligheidsregio's). Dit samenspel bestaat uit publiek-private samenwerking. Bij bescherming van vitale infrastructuur gaat het vooral om het tegengaan van uitval en voorbereid zijn op crisis.

Bij evacuatie zijn allerlei afstemmingsvraagstukken aan de orde. Bijvoorbeeld in geval van evacuatie van een regio waar essentiële onderdelen van de elektriciteits- en ICT & telecominfrastructuur liggen, waardoor de productie van elektriciteit en ICT & telecom in dat gebied en daarbuiten uitvalt. Of, wie van de vitale bedrijven moet worden gewaarschuwd als een regio wordt geëvacueerd? Noodzakelijke voorwaarde is dat partijen in de vitale infrastructuur en in de nationale, regionale en lokale crisisbeheersing elkaar weten te vinden en elkaars belangen en rollen begrijpen. Crisismanagement is netwerkmanagement. Dit speelt vooral bij besluitvorming rond evacuatie van een gebied. Het is van belang dat kennis van de vitale processen of objecten die zich binnen dit gebied bevinden meegewogen worden bij de beslissing om feitelijk te evacueren. Dit veronderstelt samenwerking met de partijen die deze kennis hebben.

Samenwerking met lokale overheid

Bij het tot standkomen van een samenwerkingsrelatie tussen vitale infrastructuur en de lokale overheid is van belang te weten waar bepaalde onderdelen van wezenlijk belang voor het geheel van de dienstverlening, de zogenaamde vitale objecten, zich bevinden. Voorbeelden zijn elektriciteitscentrales of knooppunten waar kabels bij elkaar komen. Ook in vitale infrastructuur die geen netwerken vormen, bestaan vitale objecten. Deze objecten zijn vitaal om diverse redenen. Bijvoorbeeld omdat zij een groot gebied bedienen of omdat er geen alternatieven zijn of omdat er meerdere infrastructuren samen komen, maar omdat via dit object grote aantallen burgerslachtoffers te maken zijn. Deze vitale objecten en het belang ervan moet meegewogen worden bij de besluitvorming over al dan niet evacueren.

Rolverdeling

Voor de bescherming van vitale infrastructuur kan een onderscheid worden gemaakt tussen de rollen van de vitale infrastructuur en de overheid. De beheerders en eigenaren van vitale infrastructuur zijn zelf verantwoordelijk voor de continuïteit van dienstverlening. Zij bezitten de kennis en de voorzieningen om dit te regelen. De rol van de nationale overheid is de vitale sectoren hiertoe bewegen via wetgeving, convenanten of andere instrumenten en de vitale sectoren beschermen en faciliteren. Dit laatste kan bijvoorbeeld door specifieke informatie te geven over risico's en dreigende crises. Het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding is hiervan een voorbeeld. Bij dreigingen rond terrorisme waarschuwt de overheid de vitale sectoren die vervolgens voorzorgsmaatregelen nemen om te zorgen dat de dreiging niet manifest wordt. Ook het beschermen door politiebewaking in geval van terroristische dreigingen of zandzakken bij een dreigende overstroming hoort bij de rol van de nationale overheid. Veelal zijn het de politie- en veiligheidsregio's die deze taken uitvoeren.

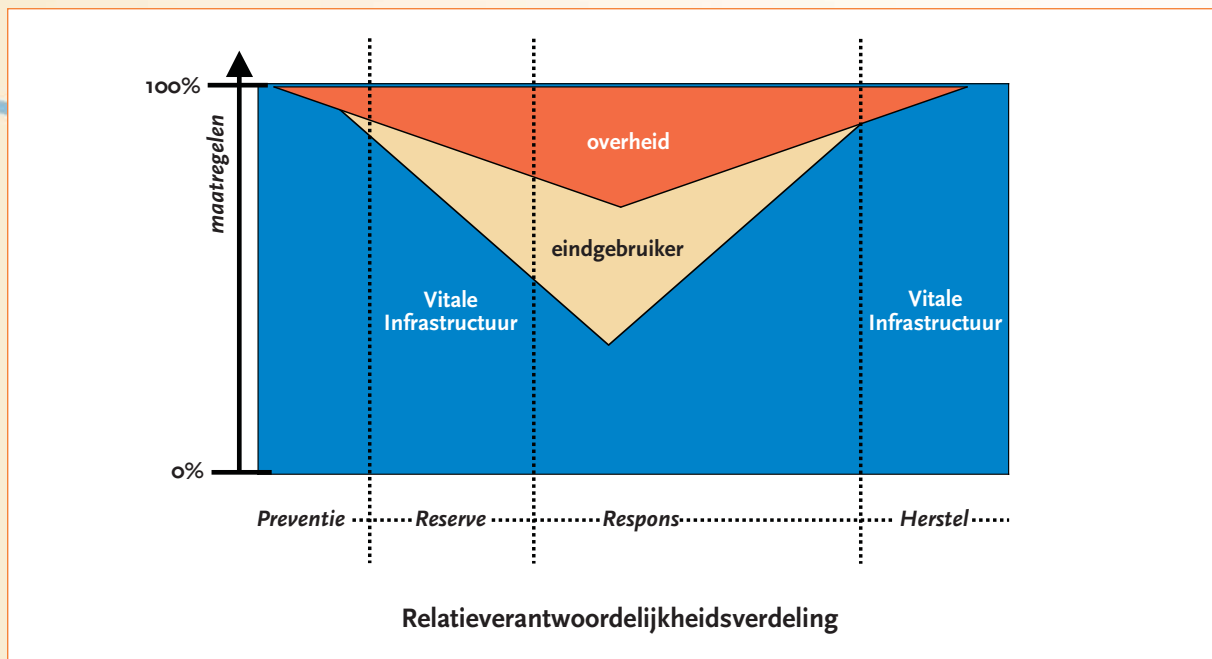
Deze rolverdeling is aan de orde onder normale omstandigheden. Voorafgaand en tijdens crisis ligt de rolverdeling anders (zie figuur 1).

Tijdens nationale crises zoals een griep pandemie of een overstroming wordt de rol van de overheid dominanter. Dit geldt ook voor regionale of gemeentelijke crises. Er kan sprake zijn van schaarste, toepassen van noodwetgeving, afsluiten van gebieden, evacueren van gebieden. De burgemeester of de betrokken minister hebben de bevoegdheid onder crisissomstandigheden dergelijke besluiten te nemen. Tijdens de respons is de taak van de overheid groter dan in de andere fasen. Dit geldt ook voor de burger tijdens een crisis waar het gaat om zijn of haar eigen zelfredzaamheid.

De uitdaging is om het zo te organiseren dat tijdens crisissomstandigheden die besluiten worden genomen die de continuïteit van vitale infrastructuur zo veel mogelijk in tact houden. Hiervoor is nauwe samenwerking noodzakelijk tussen de vitale infrastructuur zelf die weten wat nodig is voor continuïteit en de lokale, regionale en nationale overheden die de crisisbesluiten nemen en het belang van continuïteit van vitale infrastructuur mee moeten wegen.

Evacuatie

De beslissing om een gebied te evacueren, kan op gemeentelijk, regionaal of landelijk niveau worden genomen. Voor dergelijke besluiten is de burgemeester of



Figuur 1 Rolverdeling tijdens crisis

de minister bevoegd. In alle gevallen is noodzakelijk dat de gevolgen voor het functioneren van de vitale infrastructuur meegewogen worden. Daarbij is een belangrijke factor de mate van waarschuwingstijd aan de vitale infrastructuur. Des te langer de waarschuwingstijd des te groter de mogelijkheden van vitale infrastructuur om maatregelen te nemen waardoor de blijvende productie in het geëvacueerde gebied en vooral daarbuiten zoveel mogelijk gewaarborgd is.

Het directe gevolg van evacueren is dat personeel dat noodzakelijk is om productie en dienstverlening door vitale infrastructuur te waarborgen, deze taken niet meer kunnen uitoefenen. Het gevolg is uitval van de betreffende infrastructuur. Hoe erg dit is, hangt vooral af van de reden voor evacuatie.

Als geëvacueerd wordt doordat een gebied dreigt te overstromen, dan kan door de vitale infrastructuur in het gebied hooguit aan schadebeperking worden gedaan. Bijvoorbeeld door delen van de productie te verplaatsen naar andere delen van het land. Voor de meeste infrastructuur zoals levering van gas, elektriciteit, drinkwater geldt dat deze niet tegen hoogwater kunnen en zeker niet tegen zout water. Dit betekent dat deze vitale infrastructuur niet meer functioneren in het overstroomde gebied. Of er in de gebieden erbuiten wél levering van deze diensten is, hangt af van de wijze waarop de infrastructuur zijn opgebouwd en of alternatieve routes aanwezig zijn om de productie te waarborgen. In het kader van de ontwikkeling van de scenario's die de nationale veiligheid bedreigen

wordt in samenspraak met de vitale sectoren geprobeerd hiervan een beeld op hoofdlijnen te krijgen. De echte kennis hierover zit bij de beheerders en eigenaren van vitale infrastructuur. Zij denken hierover na in het kader van de continuïteitsplannen.

Als geëvacueerd wordt wegens andere oorzaken, zoals besmettelijke ziekten of een dreigend gaslek, dan ligt het enigszins anders. De productielocaties van vitale infrastructuur worden op zichzelf niet bedreigd. Het is alleen niet mogelijk personeel bij de locaties te krijgen. Bij deze vorm van evacueren moet afgewogen worden het belang van evacueren versus de gevolgen voor de continuïteit van vitale infrastructuur in het betreffende gebied. Als evacuatie wegens een gaslek of om besmetting te voorkomen leidt tot uitval van drinkwater of ICT-diensten, is het van belang deze effecten mee te wegen in het besluit.

Het sturingsmodel hierbij is niet dat de burgemeester of minister (en zijn of haar adviseurs) die besluit tot evacuatie zelfstandig de gevolgen voor vitale infrastructuur bepaalt. Het sturingsmodel is dat snel de relevante kennis kan worden verkregen door het netwerk van de contactpersonen uit de vitale sectoren in het gebied te benutten. Immers: crisismanagement is netwerkmanagement.

*Williët Brouwer,
programmamanager Bescherming Vitale Infrastructuur,
directie Nationale Veiligheid, ministerie van BZK*

Van waterbewust zijn naar waterbewust doen

‘Wanneer de Nederlanders meer waterbewust zijn, dan wordt er in de ruimtelijke planning en de rampen-beheersing beter rekening gehouden met een kans op natte voeten door een overstroming’, zo dachten deelnemers aan discussies over waterveiligheid in de 21e eeuw. Maar werkt het ook zo?

Het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directoraat-generaal Water en de Rijkswaterstaat Waterdienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat gingen na hoe het staat met het waterbewustzijn en of en zo ja, hoe vergroting daarvan ook daadwerkelijk tot ander gedrag zal kunnen leiden. Aanleiding voor de discussies was de actualisatie van het beschermingsbeleid tegen overstromingen. De normen van vandaag zijn nog gebaseerd op de visie van de Deltacommissie uit de jaren zestig van de vorige eeuw, terwijl de bevolking én de economie sindsdien fors zijn gegroeid. Tijd dus om het beleid, ook gezien de klimaatverandering, tegen het licht te houden.

Initiatieven, projecten en campagnes

Inmiddels worden er al tal van initiatieven ontplooid om beter rekening te houden met de gevolgen van overstromingen en wateroverlast. Zo krijgt het water langs de grote rivieren, maar ook in de regio meer ruimte. In de ruimtelijke ordeningssfeer is de Watertoets geïntroduceerd (in november 2003), is de Taskforce Management Overstromingen actief en zijn de campagne *Nederland leeft met Water* en de rampencampagne *Denk Vooruit* gestart. In het project Waterveiligheid 21ste eeuw (WV21) wordt het beleid geactualiseerd. Dit project kent drie aandachtsvelden:

- nadenken over het verder beperken van de kans op een overstroming (actualisatie van het preventiebeleid);
- vergroten van de aandacht voor het beperken van de gevolgen van een overstroming (bijv. door compartimentering);
- en vergroten van het bewustzijn op het thema water bij de doelgroepen burgers, bedrijven en bestuurders.

Is ons veiligheidsgevoel terecht?

Het laatst genoemde aandachtsveld werd door het projectteam Waterbewustzijn bij de studie betrokken. Het waterbewustzijn, met name voor de gevaren die hoog water en overstromingen teweeg kunnen brengen, is zeer laag te noemen in ons land: we voelen ons veilig achter de dijken, bereiden ons niet of nauwelijks voor op een overstroming en weten eigenlijk ook niet hoe we dat moeten doen. Ook bij bestuurders en bedrijven is bewustzijn op dit thema soms extreem laag te noemen.¹ Als je nagaat dat zowat de helft van ons land beneden NAP ligt en twee op de drie burgers aangeeft dit niet eens te weten of te beseffen, dan is er in aanvang al iets mis. Men heeft een groot vertrouwen in de waterschappen en de kans dat men

betrokken wordt bij een levensbedreigende situatie door een dijkdoorbraak acht men onwaarschijnlijk. Overigens worden wel per regio verschillen aangetroffen in die risicobeleving: kustbewoners voelen zich veiliger dan de bewoners langs de grote rivieren. Maar is dat vertrouwen en de inschatting dat het altijd goed zal aflopen in ons laaggelegen land wel terecht? Is het wel zo veilig als iedereen denkt en zelfs als deskundigen beweren?

Verkenning vormgeving risicocommunicatie

Als projectteam hebben we, samen met veel betrokkenen en deskundigen uit het veld, allereerst een verkenning gedaan op het thema waterbewustzijn: wat is dat en hoe kan dat eventueel beïnvloed worden? Waterbewustzijn kan omschreven worden als: *het besef van kansen of bedreigingen die te maken hebben met water*. Dit besef kan ontstaan doordat je beroepsmatig met water bezig bent, doordat je op of aan het water woont of doordat je vaak op het water te vinden bent, bijvoorbeeld als vrijetijdsbesteding. Communicatie wordt vaak als instrument gezien hoe dit bewustzijn en het gedrag dat hiermee samenhangt beïnvloed kan worden op de elementen *kennen, voelen, willen, kunnen en doen*. Maar met communicatie alleen ben je er niet. Je zult andere beleidsinstrumenten in moeten zetten, zoals financiële prikkels (beloningen, subsidies, enzovoorts) en sancties door passende wet- en regelgeving. Dus naast de preek ook de peen en de zweep! In de verkenning staan mogelijkheden opgesomd om die risicocommunicatie vorm te geven. We kwamen tot de conclusie dat in de formulering van de boodschap over waterveiligheid in ieder geval naar voren moet komen: “Een overstroming: ja, kan gebeuren; ja, kan mij ook overkomen; ja, het is erg; en ja, ik kan er zelf ook nog wat aan doen”. In het rapport

¹ Onder andere perceptie van overstromingsrisico's (ministerie van VenW, 2003), Risicoperceptie bij overstromingen in relatie tot evacuatiebereidheid (TNS-NIPO, 2006), Publieke percepties van het risico op overstroom van de Waddenzee (Terpstra, Gutteling, 2007).

staan diverse voorbeelden over wat er zoal gebeurt op dit gebied in binnen- en buitenland. Ook handelingsperspectieven worden opgesomd.

Van verkenning naar concrete doelen en strategieën

Vervolgens werd het zaak om de verkenning om te bouwen naar concrete doelen en zo mogelijk daarbij te adviseren welke strategieën het meest succesvol zijn om die doelen te bereiken. Het hoofddoel zoals vastgelegd in het WV-21 traject is duidelijk: Nederland duurzaam veilig en bewoonbaar houden. Om binnen dit hoofddoel het waterbewustzijn en het waterbewust gedrag te stimuleren worden op drie fronten activiteiten ontplooid: bijdragen aan groter draagvlak voor preventiemaatregelen, stimuleren verstandig pro-actiegedrag en als laatste verstandig preparatiegedrag.

Groter draagvlak voor preventiemaatregelen, hoe?

Nog te vaak is bij burgers, bedrijven, maar ook bij overheden te weinig draagvlak voor preventiemaatregelen in ons laag gelegen land. Via 'professionele publieksparticipatie' moeten burgers en bedrijven op regionaal niveau meer betrokken worden bij de planvorming. Actief de boer op en het debat aangaan dus. Daarbij moeten helder, open en eerlijk de risico's op tafel komen. En de gevolgen, indien de preventieve maatregelen door wat voor keuze dan ook niet ingevuld worden. Communicatie met een blauw tintje in het hart van het beleid brengen dus. Maar dat wilden we toch al veel langer?

Verstandig pro-actiegedrag, hoe?

Verstandig pro-actiegedrag begint op de tekentafel en bij de besluitvorming daarover. Water wordt nog te weinig betrokken in die besluitvorming en dat moet veranderen. Ten eerste zou de watertoets meer dan nu gebeurt aantoonbaar toegepast moeten worden. Ook in toekomstvisies en structuurplannen hoort het onderdeel 'water' een meer prominente positie te krijgen. Waterproof bouwen hoort hier ook bij. Drijvende woningen in buitendijkse gebieden, wonen op palen, meer ruimte voor water in woonwijken, allemaal voorbeelden die nadere uitwerking behoeven in de pro-actiefase. Om ook in deze fase te werken aan bewustzijn bij doelgroepen als burgers en bedrijfsleven is meer participatie noodzakelijk. Mensen betrekken bij de waterproblematiek en hen mede afwegingen laten maken die de besluitvorming beïnvloeden bevordert het bewustzijn, zo is de mening. In het rapport over mogelijke doelen en strategieën worden tal van instrumenten weergegeven die daarbij toegepast kunnen worden, van persuasieve communicatie tot financiële instrumenten en bestuurlijke samenwerking. De ontmoeting tussen de verschillende kolommen ruimte, water en veiligheid wordt gezien als een 'must'.



Verstandig preparatiegedrag, hoe?

Als het er op aankomt zijn burgers in Nederland redelijk zelfredzaam, als er tenminste niet op zeer grote schaal iets ernstigs gebeurt. Pas dan zal blijken dat die zelfredzaamheid wel eens een probleem zou kunnen zijn. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat mensen wel de gedragsintentie hebben zich voor te bereiden, maar het in onvoldoende mate echt dóen. Uiteindelijk willen we toe naar 'de parate burger', die in staat is tijdens een overstroming zichzelf en anderen te redden. Daar is nog wel wat voor nodig:

- meer kennis over waterrisico's en risicoperceptie bij burgers. Samen oefenen op overstromingsscenario's zou hierbij kunnen helpen;
- een betere gebiedsinrichting, door het aanleggen van watervrije vluchtwegen, bouw of aanwijzing van shelters en bijvoorbeeld het toegankelijk maken van hoge gebouwen met het oog op verticale evacuatie;
- goede informatievoorziening over overstromingsrisico's, bij voorbeeld met de risicokaarten en het geven van persoonlijke en gebiedsspecifieke handelingsperspectieven;
- opzetten van bedrijfs- en burgersnetwerken, ook om samen te oefenen. Hulpverleners, burgers en bedrijven leren zo samenwerken en ook hierdoor wordt het risicobewustzijn gestimuleerd.

Hoe verder?

Nu liggen twee mooie rapporten klaar met conclusies en aanbevelingen voor de toekomst. Het komt nu aan op politieke keuzes. Waar liggen de prioriteiten en waar liggen de meeste kansen op succes om de Nederlandse bevolking waterbewuster te maken? Onze kinderen weten in ieder geval al niet meer wie Hansje Brinkers was...

Frank Vergeer,

partner communicatieadviesbureau INCONNECT en voormalig communicatieadviseur Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie, ministerie van BZK

Kees Poot,

senior adviseur, ministerie van VenW, RWS Waterdienst

De rapporten zijn verkrijgbaar via kees.poot@minvenw.nl

TMO leidraad Voorlichting bij evacuaties

hulpmiddel voor gemeenten en veiligheidsregio's

Medio september heeft de Taskforce Management Overstromingen (TMO) een leidraad Voorlichting bij evacuaties in hoogwatersituaties en bij overstromingen gepresenteerd. De leidraad is opgesteld na een brede consultatieronde, waar ook het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC) deel van uitmaakte. De grootschalige evacuatie van mensen is niet alleen een logistiek probleem, maar zeker ook een communicatief probleem. Zonder overtuigende communicatie zullen burgers immers niet overtuigd raken van nut en noodzaak van de evacuatie, laat staan dat zij goed voorbereid op pad gaan.

Met dit beeld in het achterhoofd brengt TMO een leidraad uit voor communicatieprofessionals. Hierin staan diverse aandachtspunten beschreven die bij dreigende hoogwatersituaties en overstromingen de basis voor een communicatiestrategie kunnen vormen. De adviezen van TMO zijn een vervolg op eerder onderzoek van het consortium dat via het subsidieproject *Leven met Water* de communicatielessen van Katrina en het hoogwater 1993/1995 onderzocht.

Eigen perceptie mensen vaak leidend

De basis voor de communicatie over overstromingscrisis is het gegeven dat mensen redeneren vanuit hun eigen perceptie van de werkelijkheid. De sociologen Thomas en Thomas constateerden reeds in 1928: *"If men define situations as real, they are real in their consequences"*. Concreet betekent dit dat mensen zich laten leiden door percepties, die niet geheel overeenkomstig de harde feiten hoeven te zijn. Op basis van een veelheid van factoren (historie, eigen inschatting, opvatting deskundigen, beelden uit media) kunnen mensen een risico bijvoorbeeld als klein inschatten, terwijl het feitelijk risico juist groot is. Zij handelen dan op basis van hun eigen onderschatte risico. Een dergelijke onderschatting van het feitelijke risico deed zich onder meer voor bij de evacuatie van New Orleans, toen veel inwoners eerdere, minder zware orkanen als referentie namen en besloten om zichzelf niet te evacueren. Als nadrukkelijk was verteld dat deze orkaan anders was dan alle voorgaande stormen en een evacuatie meer dan ooit noodzakelijk werd, was het gat tussen perceptie (onderschatting) en feiten (ernstige dreiging) waarschijnlijk wel overbrugd.

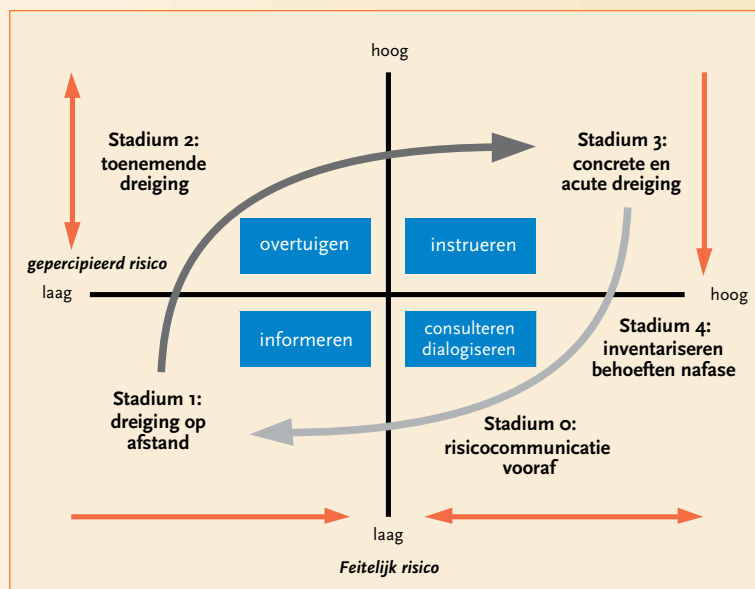
Overtuigen door betrouwbaarheid boodschapper

Of mensen overtuigd worden om te evacueren, ligt voor een belangrijk deel aan de boodschap, de betrouwbaarheid van de boodschapper en de manier waarop de boodschap wordt overgebracht. De mate van dreiging (inclusief

meteorologische omstandigheden zoals wind en regen, temperatuur, waterstanden, enzovoorts) en de waarschuwingstijd zijn eveneens van invloed op het besluit om al dan niet tot evacuatie over te gaan. Wanneer burens hun voorbereidingen gaan treffen, kan de sociale context ertoe leiden dat anderen sec het gedrag van de burens als signaal opvatten om zelf ook te evacueren.

Strategieën crisiscommunicatie

Bij het opstellen van strategieën om de burger te beïnvloeden stelt de TMO-leidraad de interactie tussen feitelijk en gepercipieerd risico centraal. Het TMO-model is gebaseerd op het communicatiekruispunt van hoogleraar Communicatiewetenschap Van Ruler van de Universiteit van Amsterdam. Elk van de strategieën is gebaseerd op een specifieke combinatie van feitelijk en gepercipieerd



Schema: Crisiscommunicatiestrategieën bij (dreigende) overstromingen conform TMO-leidraad

risico en brengt – als afgeleide daarvan – een passende set aan communicatiemiddelen (bewonersbrief, persstatement, telefoonlijnen, info via website enzovoorts) met zich mee.

Het aangepaste model geeft uiteraard slechts een schematische weergave van de werkelijkheid. De basis van het model maakt echter inzichtelijk dat een ander accent in de communicatie wenselijk kan zijn als de risicoperceptie van de geadresseerde verandert. Op basis van veranderende percepties kan worden besloten of een accentverschuiving in de communicatiestrategie wenselijk is/wordt. Als burgers bijvoorbeeld niet snel genoeg doordrongen raken van de noodzaak tot evacueren, is méér overredingskracht wenselijk. Daar past een andere strategie bij die zich meer richt op *overtuigen* dan op terughoudend *informer*en. Als het feitelijk risico én de risicoperceptie groter zijn, staat men open voor instructies. De verschillende doelgroepen willen weten wat zij moeten doen bij de evacuatie die aanstaande is. De basisstrategie *consulteren/dialogiseren* wordt toegepast als het feitelijk risico laag is, maar men nog steeds een hoge risicoperceptie heeft. Dit kan het geval zijn als het gevaar al geweken is, maar uit het gedrag blijkt dat mensen niet gerustgesteld zijn. Het is dan zaak hoe de bevolking weer kan worden gerustgesteld.

In het schema zijn ook vier pijlen getekend. Deze pijlen geven de belangrijkste kenmerken van de communicatiestrategie weer. Eenrichtingspijlen geven aan dat de communicatie één kant uit bedoeld is: van overheid naar burger. Dit is het geval bij *informer*en en *instruer*en. Tweerichtingspijlen geven aan dat er tweezijdige communicatie is tussen overheid en burger. Dit is het geval bij *overtuigen* en *consulteren/dialogiseren*. De verticale pijlen (bij *overtuigen* en *instruer*en) geven aan dat er een handelingsperspectief in de boodschap moet zitten. De boodschap moet de burger bewegen (soms letterlijk) om actie te ondernemen, door passende maatregelen te nemen of bijvoorbeeld het gebied te verlaten. De horizontale pijlen (bij *informer*en en *dialogiseren/consulteren*) geven aan dat de boodschap niet direct een handelingsperspectief hoeft te bieden. Deze strategieën zijn bedoeld om zowel burgers als de overheid op de hoogte te houden van problemen in het gebied.

Verschillen in beschikbare tijd

Bij het toepassen van het model wordt opgemerkt dat de communicatiestrategieën elkaar sneller zullen opvolgen, wanneer de tijdsdruk om te evacueren groter wordt. Bij een langzaam toenemende dreiging vanuit de rivieren heeft de overheid de tijd om het schema via de ideale weg van *informer*en-*overtuigen*-*instruer*en te doorlopen. Is sprake van een acute dreiging uit zee, dan zal de focus grotendeels op “*instruer*en” komen te liggen. Er is kortweg geen tijd om de andere fases te doorlopen. In de context van het

model moet dan een ‘noodgreep’ worden toegepast en zal de overheid trachten om mensen met een lage risicoperceptie desondanks te overreden om tot een snelle, noodzakelijke evacuatie over te gaan. Het model is dus niet per definitie volgtijdelijk maar laat zich leiden door de risicopercepties zoals die onder de bevolking op gezette tijden gemeten worden.

Voortbordurend op het bovenstaande model heeft het ERC een landelijk communicatiedraaiboek hoogwater en overstromingen ontwikkeld, dat de afstemming zoekt tussen de communicatieboodschappen van alle betrokken partijen die op de verschillende niveaus de burger willen bereiken. Vanuit die gedachte is ook in de landelijke strategie de koppeling tussen gepercipieerd risico en het zich ontwikkelende feitelijke risico een van de centrale uitgangspunten. BZK bouwt in die zin op landelijk niveau voort op de methodiek uit de TMO-leidraad.

De gecompliceerde materie, de snelheid van het communicatieproces die nodig is om een evacuatie in goede banen te leiden en de veelheid van actoren vraagt om een gecoördineerde aanpak. Daar komt bij dat de risicopercepties van burgers in de ene regio worden beïnvloed door beelden, verklaringen en daadwerkelijke evacuaties in andere regio's. Het lijkt een zaak van nationale veiligheid om ook in de toekomst de regio's op dit dossier communicatief te blijven ondersteunen en oog te hebben voor deze interactie. Het is wenselijk om aan de hand van de TMO-leidraad een eenheid van communicatiebeleid na te streven, zodat de burger op gecoördineerde wijze snel en adequaat kan worden geïnformeerd, geïnstrueerd en overtuigd wanneer ergens in Nederland een evacuatie op handen is. Voordat het te laat is.

Lisette Wenink,
interim-professional Marketing en Communicatie bij YACHT, gedetacheerd bij TMO als projectleider risico- en crisiscommunicatie

Peter van Dolen,
partner bij communicatieadviesbureau INCONNECT en voormalig hoofd ERC en Nationaal Crisis Centrum (NCC)

De leidraad *Voorlichting bij evacuaties in hoogwatersituaties en bij overstromingen* (door W. Jong en A. Besselink) is te downloaden via www.platformoverstromingen.nl. Daar is ook de link te vinden naar het onderzoeksproject *Leven met Water*. Leidraad en draaiboek zijn ook beschikbaar via www.risicoencrisis.nl van het ERC.

Tweede Deltacommissie wil dat Nederland mee-ontwikkelt met klimaat en water

‘Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst’. Deze variant op de spreuk op het monument van de Afsluitdijk verwoordt in een notendop de filosofie die de Deltacommissie in haar advies *Samen werken met water* aanhangt: we staan voor de opgave ons land ook tot in de verre toekomst te behouden als een plek waar het veilig wonen is en aantrekkelijk om te verblijven, te werken en in te investeren. Vaak vormt een catastrofe de aanleiding om grootse plannen te maken. Het bijzondere van het advies van de tweede Deltacommissie is juist om alles in het werk te stellen om een toekomstige ramp te voorkómen.

Veiligheid eerst

Veiligheid staat in het advies voorop. Uitgangspunt voor de commissie is dat we heel Nederland bewoonbaar willen en zullen houden en dat waterveiligheid voor heel Nederland van belang is. Als ergens in het land een catastrofale dijkdoorbraak plaatsvindt, heeft dit ontwrichtende gevolgen op nationale schaal. Daarom is waterveiligheid een collectieve verantwoordelijkheid. Het is verstandig opnieuw na te denken over hoe we met de risico's van het water moeten omgaan. Na de watersnoodramp van 1953 en de aanleg van de Deltawerken, is de bevolking in het laaggelegen deel van Nederland sterk gegroeid en ook zijn de welvaart en de economische activiteit sindsdien verveelvoudigd. En die groei gaat nog door: voor de komende jaren staat veel woningbouw en aanleg van infrastructuur op het programma. De *Structuurvisie Randstad 2040*, die het kabinet enkele dagen na het verschijnen van het advies van de Deltacommissie naar buiten heeft gebracht, laat daarover geen misverstand bestaan. Er valt dus steeds meer te beschermen; aan mensenlevens, aan economische waarden, maar ook aan natuur, landschap en cultuur. Bovendien verandert het klimaat. De samenleving verwacht dat de overheid slachtoffers en maatschappelijke ontwrichting van de maatschappij voorkomt. De Deltacommissie vindt daarom dat we ons beschermingsniveau aan deze nieuwe realiteiten moeten aanpassen.

Lopen we in Nederland gevaar door de gevolgen van de klimaatverandering? Ja, maar niet meteen. We hebben de tijd, het geld en de kennis om ons op de toekomst voor te bereiden. Maar dát de zeespiegel sneller zal gaan stijgen, is nauwelijks nog omstreden. De Deltacommissie heeft een groep nationale en internationale deskundigen hierover advies gevraagd. Zij zien een maximaal mogelijke zeespiegelstijging van 0,65 tot 1,3 meter in het jaar 2100. De verwachting is ook dat de rivieren sneller zullen volstromen, omdat bij hogere temperaturen neerslag vooral als regen naar beneden komt en minder als sneeuw

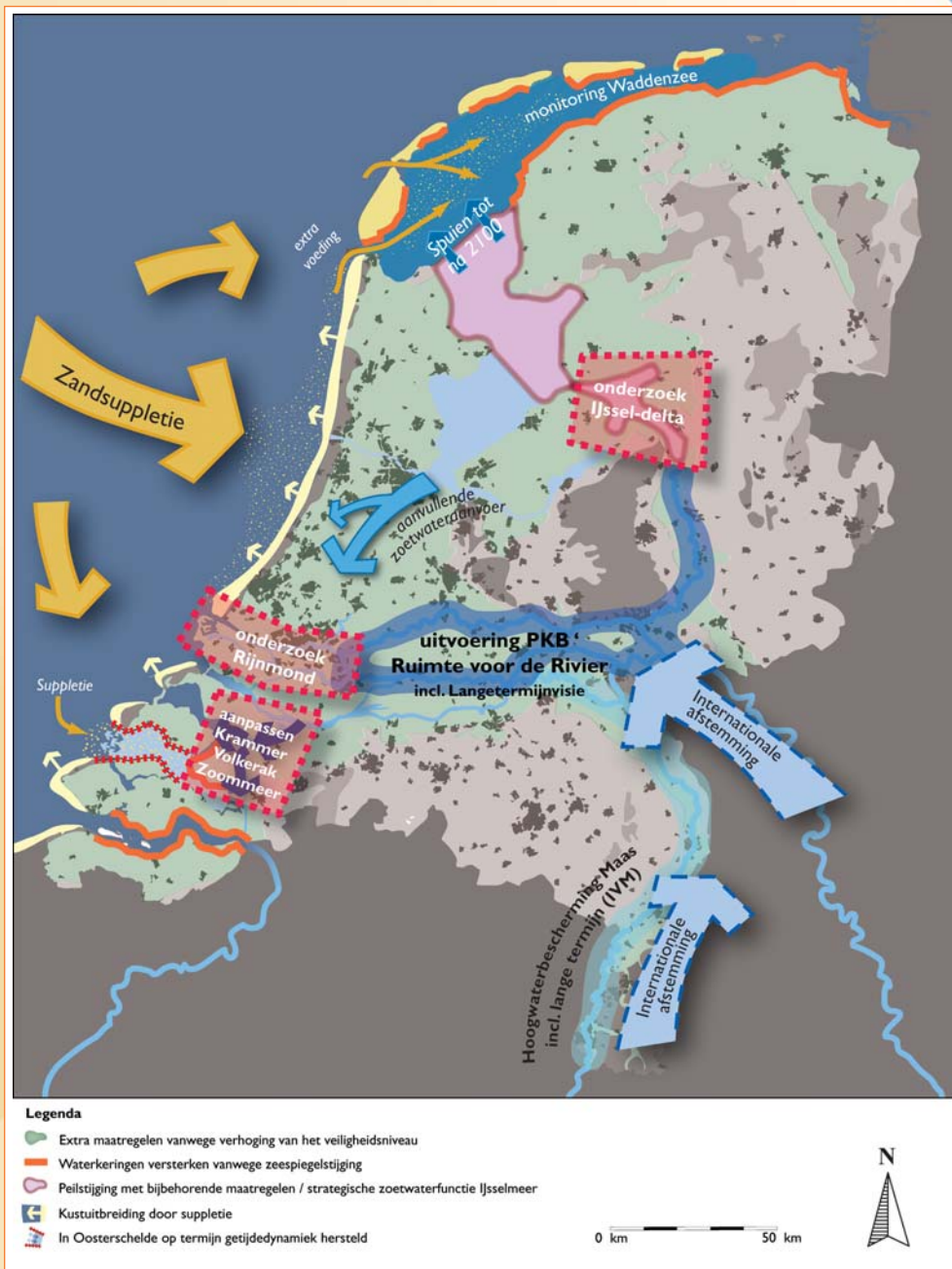
en ijs in de bergen wordt vastgehouden. In de zomer zou het in onze regionen juist heel goed (veel) droger kunnen worden, waardoor het peil van de rivieren zakt en het zoute zeewater verder het land kan binnendringen. Dit kan problemen opleveren voor de watervoorziening voor bijvoorbeeld natuur, landbouw, drinkwater en industrie. We zullen de inrichting van onze delta aan deze veranderingen moeten aanpassen. Dat geldt voor de Noordzee- en Waddenkust, maar ook voor het rivierengebied en de wateren waar de rivieren op uitstromen, zoals het IJsselmeer en de Zeeuwse en Zuidhollandse wateren. Hoe snel de waterpeilen zullen stijgen is nu nog moeilijk te voorzien. Het advies van de Deltacommissie sluit daarom aan op mogelijke ‘extremen’, maar is ook houdbaar als de veranderingen minder snel gaan; in dat laatste geval kunnen enkele investeringen worden uitgesteld tot na 2100.

Een mensenleven is overal evenveel waard

De veiligheidsniveaus die Nederland momenteel hanteert, zijn gebaseerd op de risicobenadering van de eerste Deltacommissie, die haar werk in 1960 heeft afgerond. De tweede Deltacommissie bouwt op deze benadering voort. Beheersing van risico's van overstroming vindt plaats door een combinatie van maatregelen die de kansen beperken en maatregelen die de gevolgen beperken. De combinatie van maatregelen wordt afgestemd op het karakter van de potentiële ramp en de kenmerken van de betreffende dijkkring. Er moet dus sprake zijn van maatwerk.

De Deltacommissie kiest ervoor primair te blijven sturen op kansen, aangezien dit bewezen heeft het meest effectief te zijn. Het beschermingsniveau moet worden bepaald door:

- de kans voor ieder individu om te overlijden door een overstroming;
- de kans op grote aantallen slachtoffers door een overstroming;
- de potentiële schade, waarbij meer dan alleen de economische schade beschouwd moet worden.

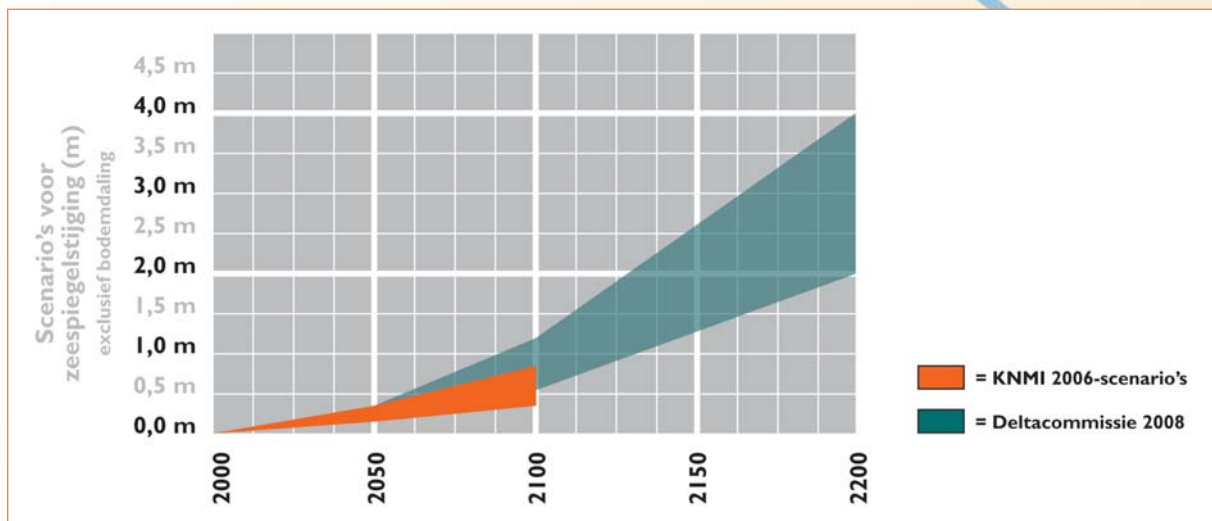


Een mensenleven is overal evenveel waard en de kans op overlijden als gevolg van een overstroming moet daarom overal op een maatschappelijk overeen te komen basisniveau worden gerealiseerd. In het 'externe veiligheidsbeleid'¹ – gericht op bescherming van personen en milieu tegen ongevallen bij industriële installaties, transport en opslag van gevaarlijke stoffen, treinemplacementen en in het luchtverkeer – wordt dat het Individueel of Plaatsgebonden Risico genoemd. Hiervoor wordt de waarde van 10^{-6} (één op een miljoen) aangehouden. De Deltacommissie stelt voor om deze waarde ook te hanteren als het basisniveau dat overal (binnen elke dijkkring) voor waterveiligheid van kracht moet zijn. Dat wil zeggen dat overal in (overstroombaar) Nederland de kans dat iemand overlijdt door een overstroming, niet groter dan 1 op een miljoen per jaar mag zijn.

Momenteel is de kans van grote aantallen dodelijke slachtoffers in één keer (het groepsrisico) door een overstroming veel groter dan het risico van alle andere hierboven genoemde terreinen waarvoor het extern veiligheidsbeleid geldt, bij elkaar opgeteld. Dit vindt de commissie niet acceptabel: grote aantallen slachtoffers vanwege een overstroming moeten worden vermeden. Daarom dringt de Deltacommissie erop aan om op basis van nader onderzoek een maat voor Groepsrisico voor overstromingen te ontwikkelen.

Als derde pijler voor het bepalen van het gewenste waterveiligheidsniveau ziet de commissie het belang van het vermijden van schade door een overstroming. Directe en indirecte kosten van een overstroming binnen en buiten het overstroomde gebied moeten hierbij meegenomen >>>

¹ Besluit Externe Veiligheid (VROM, 2004) bevat de hoogte van maatschappelijk acceptabele risiconormen.



worden, maar ook een monetaire waardering van landschappelijke, natuurlijke en cultuur(historische) waarden, reputatieschade en maatschappelijke ontwrichting.

Nadere uitwerking is nodig van hoe de drie genoemde elementen uitwerken in een nieuwe norm. Maar de commissie is van mening dat de aangepaste norm in ieder geval moet leiden tot een hoger veiligheidsniveau dan het huidige: de overstromingskansen moeten voor alle dijkringen ten opzichte van de huidige normen uiterlijk in het jaar 2050 ten minste met een factor 10 verminderd zijn. Wie in diepe polders en op slappe veengrond wil bouwen, mag de kosten voor aanleg, beheer en onderhoud van gebouwen en infrastructuur niet afwentelen. De kosten moeten worden neergelegd bij diegenen die ervan profiteren. Wie buitendijks wil bouwen, heeft een eigen verantwoordelijkheid voor het treffen van gevolgbeperkende maatregelen; de overheid kan hier in principe geen bescherming tegen overstromingen geven.

Voor de samenleving als geheel geldt dat het onverminderd zinvol blijft om voorbereid te zijn op eventuele rampen door overstromingen en als overheid, burgers en bedrijfsleven de rampenbestrijding en crisisbeheersing op orde te hebben, hoe klein de kans op een catastrofe ook mag zijn.

Niet alleen bedreigingen, ook kansen

Belangrijk uitgangspunt voor de commissie is dat we zo goed mogelijk mee bewegen met het water. Maar soms is de te beschermen waarde in een gebied zo groot dat een dijkdoorbraak te allen tijde voorkomen moet worden (bijvoorbeeld daar waar het veiligheidsniveau met meer dan een factor 10 verhoogd moet worden) of ontbreekt de ruimte om met het water mee te ontwikkelen. Voor die omstandigheden en plaatsen stelt de Deltacommissie voor om 'Deltadijken' te bouwen; dijken die zo hoog, breed of sterk zijn dat een plotselinge, onbeheersbare doorbraak eigenlijk uitgesloten is.

Voor de overige plaatsen en omstandigheden is 'bouwen met de natuur' het parool. Zandsuppleties, rivier-

verruimende maatregelen en een 'afsluitbaar open' Rijnmond zijn hier sprekende voorbeelden van. Door mee te ontwikkelen met het water vergroten we niet alleen de veiligheid, maar kunnen we ook allerlei andere doelen realiseren, zoals de beschikbaarheid van voldoende zoetwater voor drinkwater, landbouw en natuur. Met water kan energie worden opgewekt, bijvoorbeeld door de werking van eb enloed of in de overgang van zoet naar zout water. Aan het water kunnen mooie woon- en werklocaties gebouwd worden. In of op brede en/of sterke dijken kunnen woningen, bedrijven en infrastructuur worden aangelegd, bijvoorbeeld spoorbanen. De uitdagingen op het gebied van veiligheid, bieden dus tegelijk ook heel goede mogelijkheden om van Nederland een nog aantrekkelijker land te maken, waar het ook in de verre toekomst goed toeven is.

Het advies van de Deltacommissie biedt een duidelijke richting, maar is geen blauwdruk voor de toekomst. Tegelijkertijd is het Deltaprogramma dat de commissie voorstelt geen vrijblijvend programma; de aanpak van de waterveiligheid duldt geen uitstel en verdient structurele aandacht en betrokkenheid. Met de uitvoering van het advies kan Nederland van vandaag op morgen aan de slag kan. Met de instelling van een ministeriële stuurgroep, het opstellen van een Deltawet, de vorming van een Deltafonds en de aanstelling van een Deltaregisseur kan immers nog deze kabinetsperiode een begin worden gemaakt. De opgave om Nederland ook op de lange termijn een veilig en aantrekkelijk land te laten zijn, kunnen we aan.

Deltacommissie
info@deltacommissie.com
www.deltacommissie.com

DELTA  **COMMISSIE**

Kabinet aan de slag met Deltawet

Het kabinet wil in 2009 het ontwerp van een Deltawet indienen, die een solide en goede basis vormt om uitvoering te geven aan de aanbevelingen uit het rapport van de Deltacommissie. De Deltawet regelt, behalve de grondslag voor het Deltaprogramma, ook de taken en bevoegdheden van een Deltaregisseur en de financieringswijze van de benodigde maatregelen. Een ministeriële stuurgroep onder voorzitterschap van de minister-president wordt hiervoor in het leven geroepen. De politieke verantwoordelijkheid en coördinatie blijft bij de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. De ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Economische Zaken (EZ) en Financiën zijn vertegenwoordigd in de stuurgroep. Met deze opzet waarborgt het kabinet dat ook op de langere termijn aandacht blijft voor de uitdagingen als gevolg van de klimaatverandering.

Het kabinet neemt de samenhangende visie van het advies en de aanbevelingen als uitgangspunt over voor verdere besluitvorming. De dreiging van het water is niet acuut, maar wel urgent. Het kabinet wil zonder de aanleiding van een ramp nu aan de slag met het Deltaprogramma. Staatssecretaris Huizinga van Verkeer en Waterstaat gaat de komende maanden met waterpartners en andere belanghebbenden in gesprek over het advies. Voor het kabinet is dit advies een belangrijke bouwsteen voor het Nationaal Waterplan, dat eind van dit jaar wordt gepresenteerd.

Betekenis voor nationale veiligheid en crisisbeheersing

Het voorkómen van overstromingen is voor dit kabinet de belangrijkste pijler van het waterveiligheidsbeleid. Ondanks deze forse inzet is een overstroming echter nooit volledig uit te sluiten. Daarom zet het kabinet aanvullend in op het beperken van de gevolgen van een mogelijke overstroming door zorgvuldige ruimtelijke planning. Vanuit de aspecten veiligheid en bestuur zijn de volgende aandachtspunten van belang:

- **aandacht voor restrisico:** bijvoorbeeld structureel en integrale aandacht – via de veiligheidsketen – voor effectverminderende maatregelen, crisisbeheersing en nationale veiligheid; naast aandacht voor preventie ook aandacht voor evacuatiestrategieën. In het rapport wordt aangegeven, dat het huidige veiligheidssysteem (de keringen en kunstwerken) nog lang niet op orde zijn (dus op basis van de oude norm van de vorige Deltacommissie). Het gaat hier om circa 25% van de keringen van het hoofdwatersysteem. Dit legitimeert ook de zorg voor een goede rampenvoorbereiding;
- **(onvoldoende) bewustzijn overstromingsrisico's en benadrukken eigen verantwoordelijkheid:** de commissie maakt zich zorgen over onvoldoende bewustzijn van overstromingsrisico's. BZK hanteert de lijn van

acceptatie van en eerlijke communicatie over restrisico's en in het verlengde daarvan over de noodzaak van oefenen en het dragen van eigen verantwoordelijkheid en het vergroten van zelfredzaamheid zoals in de campagne Denk Vooruit; de vernieuwde risicokaart overstromingen; evacuatieplannen; de Nationale Risicobeoordeling en de Taskforce Management Overstromingen.

- **bestuur in Europese context:** de – op initiatief van Nederland en Frankrijk tot stand gekomen – Europese richtlijn Overstromingsrisico's: integrale aanpak op – grensoverschrijdend – stroomgebiedniveau met behulp van de veiligheidsketen en vergroten van het risicobewustzijn;
- **bestuurlijke aanpak:** de commissie zet in op een Deltaregisseur en een Deltawet. De taken en bevoegdheden zijn nog niet ingevuld. De verwachting is dat die invulling mogelijk aanzienlijke impact kan hebben op de bestuurlijke en financiële verhouding met de medeoverheden. De ministeriële stuurgroep gaat dat doen. BZK heeft ook zitting in deze stuurgroep, zodat de belangen van veiligheid en bestuur goed meegewogen kunnen worden.

Nils Ligthart,
directie Nationale Veiligheid, ministerie van BZK
(nils.ligthart@minbzk.nl)



Blijf rekening houden met rampen

Nederland wordt niet alleen bedreigd door water, waarschuwt Uri Rosenthal. En hoe goed het nieuwe Deltaplan ook is, rampen zijn niet uit te sluiten.

Het werk van de Deltacommissie onder leiding van Cees Veerman verdient lof. Bij de bestrijding van crises en rampen is het uniek dat zo vérgaande maatregelen voor de middellange en lange termijn worden voorgesteld voordat het onheil toegeslagen heeft. Hierin overtreft de Deltacommissie dus haar voorganger die pas na de Watersnoodramp van 1953 werd ingesteld.

De minister-president sprak terecht zijn steun uit voor het rapport. Maar dat neemt niet weg dat het kabinet, het parlement en de veiligheidsautoriteiten voor cruciale afwegingen staan. Die beperken zich niet tot de vraag of zij het slechtst denkbare scenario moeten volgen. Minstens zo belangrijk is de afweging tussen de verschillende grootschalige risico's die ons land in de toekomst loopt.

Eind mei liet de minister van Binnenlandse Zaken, Guusje ter Horst, de Tweede Kamer weten dat ze voor de eerste keer alomvattend inzicht kon verschaffen in de verschillende dreigingen en risico's in Nederland. In de zogenoemde Nationale Risicobeoordeling van het kabinet worden drie categorieën dreigingen en risico's onderscheiden. In categorie 1 (hoge waarschijnlijkheid, hoge impact) staan een griep пандemie, met in het ernstigste geval 80.000 doden, en een oliecrisis. In categorie 2 (lage waarschijnlijkheid, hoge impact) vinden we overstromingsrisico's en de moedwillige verstoring van elektriciteit. Categorie 3 (hoge waarschijnlijkheid, lage impact) omvat polarisatie en radicalisering en langdurige droogte ten gevolge van klimaatverandering.

Niet zo gek dus dat Claire Boog in haar oratie op 4 september jl.¹ pleitte voor een Deltaplan bestrijding infectieziekten, zoals SARS, Ebola, Q-koorts, kinkhoest, mazelen en bof. Maar haar pleidooi kreeg nauwelijks aandacht, net zo min als een enthousiast betoog voor een Deltaplan bestrijding oliecrisis vorige week veel handen op elkaar zou hebben gekregen. Het legde het af tegen het Deltaplan van Veerman.

Dit roept de vraag op hoe het kabinet tegen de eigen nationale risicobeoordeling aankijkt. Veerman rechtvaardigt de gewenste investeringen met wat zijn commissie 'een vernieuwde risicobenadering' noemt: 'De kans op grote aantallen slachtoffers in één keer door één overstroming (...) is nu veel groter dan voor andere veiligheids-terreinen bij elkaar opgeteld'. Dat is in het licht van het internationaal terrorisme op zich al een boude bewering. Maar daar komt nu dus de vraag bij met welke maatregelen en budgetten het kabinet griep пандemieën en oliecrises te lijf wil gaan.

De Deltacommissie wil een nieuwe waterramp vóór zijn. Maar hiermee is allerminst gezegd dat we voor de komende tijden een grootschalige overstroming kunnen uitsluiten. Er is geen reden om aan te nemen dat de elementen zich iets aantrekken van de planning van de Deltacommissie. 'Prachtig rapport van Veerman. Want evacuatie, ik moet er niet aan denken', verzuchtte een autoriteit in de wereld onlangs. Hij zal helaas wel bij voortduring aan evacuatie moeten denken, en er ook de nodige voorbereidingen voor moeten treffen. Het rapport laat immers onverlet dat ook geïnvesteerd moet worden in alles wat te maken heeft met de voorbereidingen en respons op waterrampen. De Nationale Risicobeoordeling meldt dat 'preventief evacueren in de Randstad (nu) geen reële optie is'. Het is niet verantwoord hierin te berusten. Daar is evenveel wils- en daadkracht voor nodig als de Deltacommissie vraagt ter voorkoming van overstromingen.

Uri Rosenthal,

voorzitter van het COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, en hoogleraar bestuurskunde in Leiden.

© De Volkskrant

1 C.J.P. Boog, *Gepokt en gemazeld. Oratie uitgesproken bij aanvaarding hoogleraarschap aan de faculteit Diergeneeskunde van de Universiteit van Utrecht, 4 september 2008.*



Nationaal crisisplan Hoogwater en overstromingen gereed



In de afgelopen jaren is de voorbereiding op hoogwater en overstromingen naar een beter niveau getild, zowel op decentraal als op nationaal niveau. En dat is noodzakelijk. Landelijke coördinatie is onmisbaar als Nederland wordt geconfronteerd met een (dreigende) grootschalige overstroming.

Bij grootschalige overstromingen volstaat preparatie op alleen regionaal niveau niet. Meerdere regio's zijn getroffen en ook niet-getroffen regio's dragen bij aan de bestrijding van de ramp. De hulpverlening aan meerdere regio's en de afstemming van hulpaanbod op de hulpvraag vraagt landelijke coördinatie. Het Rijk heeft de bovenregionale preparatie vorm gegeven in het Nationaal crisisplan Hoogwater en overstromingen.

Inhoud crisisplan Hoogwater en overstromingen

Het crisisplan bestaat uit het beleidsdraaiboek (deel een), de landelijke operationele strategie (deel twee) en de landelijke communicatiestrategie (deel drie). Het betreft een vernieuwde uitgave van het Nationaal Responsplan over hetzelfde onderwerp van januari 2007. Deel een en twee beschrijven een werkwijze, waarmee zowel de bestuurlijk als operationeel betrokken partijen zo effectief mogelijk kunnen inspelen op een (dreigende) overstroming en geven aan hoe in de uitvoering van de bestrijding vraag en aanbod op elkaar worden aangepast. Het communicatie-draaiboek schetst een lijn voor eenduidige landelijke communicatie en de regionale afstemming. De ontwikkeling van dit type crisisplan, gericht op overstromingen, sluit tevens goed aan op het verbetertraject van de voorbereiding op overstromingen zoals de afgelopen anderhalf jaar in gang is gezet onder leiding van de Taskforce Management Overstromingen (TMO).

Rolverdeling

De coördinatie van het Rijk wordt gekenmerkt door de volgende rollen:

- *initiatoren*: het Rijk draagt zorg voor landelijk uit te voeren taken;
- *faciliteren*: het Rijk ondersteunt zo veel mogelijk de regionale overheden bij de bestrijding van de ramp;
- *regisseren*: het Rijk kan in gevallen waar bovenregionale afstemming noodzakelijk is beslissingen nemen en daarmee sturen in het regionale handelen.

Regio's en Rijk blijven bestaande bevoegdheden gebruiken

Het crisisplan is kaderstellend. Er wordt niet ingetreden in de huidige bevoegdheden en er worden geen nieuwe bevoegdheden geïntroduceerd. Het plan wordt beheerd

door BZK en zal indien nodig worden aangepast. Dat betekent dat ervaring uit oefening (bijvoorbeeld Waterproef) of praktijk en inzichten uit andere projecten deze plannen verder zullen vorm geven.

Afstemming met TMO en de regio's

De TMO heeft zich de afgelopen periode onder meer bezig gehouden met het op orde brengen van de planvorming in de veiligheidsregio's, waarbij het gaat om concrete invulling van rampenbestrijdingsplannen met alle aspecten van bestuurlijke en operationele coördinatie en logistieke processen. Het Nationaal crisisplan Hoogwater en overstromingen komt als een nationale paraplu over de veiligheidsregio's te liggen en richt zich op de interdepartementale en integrale benadering van de rijksoverheid.

Afstemming tussen regionale en landelijke plannen gewenst

De regionale en landelijke plannen moeten op elkaar worden afgestemd. Het Rijk heeft in zijn plannen bewust gekozen om zo veel mogelijk aan te sluiten op de regionale structuur. Het handelen in strategieën en fasen zoals beschreven in de plannen is een aanvulling op de regionale structuur. Het Rijk vraagt de regio's of hun rampenbestrijdingsplannen hier voldoende op aansluiten. Voor de faciliterende rol van het Rijk tijdens een hoogwatercrisis is het noodzakelijk in de voorbereiding (voorbereidingsfase) de mogelijke hulpvraag uit de regio's goed in beeld te hebben. Het Rijk zal de regio's vragen de hulpvraag in beeld te brengen en daarbij aan te geven over welke middelen de regio reeds zelf kan beschikken.

Nils Ligthart,

directie Nationale Veiligheid, ministerie van BZK

Peter Glerum,

Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC), ministerie van BZK

Het Nationaal Crisisplan Hoogwater en overstromingen kan worden aangevraagd bij het LOCC, tel. 0343-536700. Downloaden is mogelijk via website ministerie BZK en www.risicoencrisis.nl

De vicieuze cirkel van het monopolie op veiligheid

Ondanks dat de lof op het rapport van de Deltacommissie niet van de lucht is, het kabinet 'de handschoen oppakt' en de oppositie slechts marginale kanttekeningen plaatst, kan geconstateerd worden dat de aanbevelingen blijven steken op de fysieke kant van waterveiligheid. Daarmee handhaven de commissie en het kabinet de vicieuze cirkel van het "monopolie op veiligheid". Dat geen aanbevelingen worden gedaan op het terrein van gedrag en cultuur ten aanzien van watercrises, is dan ook een gemiste kans.



Als er in Nederland iets ernstigs gebeurt of dreigt te gebeuren, krijgt de overheid eerst de schuld "want die dient voor ons burgers te zorgen". Dus worden allerlei maatregelen getroffen om eenzelfde ramp in de toekomst te voorkomen. Meer regels en wetgeving, hogere normen, intensievere controle, zwaardere straffen, dikkere deuren,

betonnen bunkers, hogere dijken. Allemaal prima, en zonder twijfel noodzakelijk, maar daarmee wordt wéér het beeld neergezet van een "overheid die voor u zorgt". Dus als het dan toch gebeurt, heeft diezelfde overheid weer gefaald. Bij veiligheid, ook waterveiligheid, hoort een verantwoordelijkheid voor de burger. Voor politici is het lastig om daarop openlijk te wijzen, maar het is hun taak burgers in de gelegenheid te stellen die eigen verantwoordelijkheid te voelen en te nemen.

Voetnootje

In een reactie op het rapport-Veerman stelde een inwoner van Dordrecht (tot 1,30 m beneden NAP) op Radio 1 "heerlijk te hebben geslapen". Ze kon zich niet voorstellen dat "1953" zich zou herhalen. Nu zal "1953" zich ook niet herhalen. Wat rampen en crises in het verleden gemeen hebben, is dat de meeste mensen dachten dat ze niet konden of zouden gebeuren, dat ze onvoorspelbaar en vaak ook onvoorstelbaar waren. In Nederland geldt dat anno 2008 ten aanzien van water. Want als we dijken versterken, zand suppleren en waterpeilen verhogen,

hebben we het veiligheidsniveau immers met een factor 10 verhoogd. Maar als het land toch – door welke oorzaak dan ook – wordt overspoeld, zal niemand zich het voetnootje in het rapport van de Deltacommissie herinneren: "Het volledig uitsluiten van dodelijke slachtoffers en maatschappelijke ontwrichting is onmogelijk".

Arrogantie

Zeker na Katrina in 2005, maar ook nu met Gustav en zijn opvolgers, wordt met een zekere arrogantie gekeken naar de Verenigde Staten: "Zie je wel waar die lage normen toe leiden?" Met graagte worden Amerikaanse waterbeheerders en bestuurders naar Nederland gehaald en Nederlandse ontwerpers en bouwers naar Louisiana gestuurd. Maar vrijwel onbelicht blijft dat burgers in de VS veel beter zijn voorbereid op hun eigen rol als natuurgeweld zich voordoet. Deels is dat cultureel bepaald. Amerikanen zijn gewend dat ze eerst voor zichzelf moeten zorgen voordat ze naar de overheid wijzen. Maar de overheid zorgt ook voor de elementen waarmee zij die eigen verantwoordelijkheid kunnen oppakken. Dat heeft succes. Zo heeft bijna de helft van de Amerikaans huishoudens een 'disaster supply kit', evenals een 'gezinsrampenplan' dat bekend is bij het hele gezin (bron: A Review of Citizen Preparedness Surveys, www.citizencorps.gov). Uiteraard wordt het risicobewustzijn – ook in Nederland – bevorderd wanneer een ramp dreigt of zich daadwerkelijk voordoet. Toch bereiden zelfs bewuste burgers zich nauwelijks voor. Uit een onderzoek naar de bereidheid tot evacuatie blijkt dat circa 3% van de Nederlanders in gebieden die potentieel overstromingsgevaarlijk zijn, enige voorbereidingen

getroffen heeft voor het geval men ooit zou moeten evacueren wegens gevaar van overstroming. Uit effect-onderzoek naar de nationale campagne Denk Vooruit, die werd gelanceerd in 2005, blijkt ook dat Nederlanders nauwelijks echt rekening houden met een overstroming. Men vindt dat men 'eigenlijk wel' een radio op batterijen en een noodvoorraad zou moeten hebben, maar slechts heel weinigen gaan ook daadwerkelijk naar de winkel om die aan te schaffen en neer te leggen op een veilige en toegankelijke plek.

Peen, preek, zweep

Kennis leidt tot bewustwording en bewustwording leidt tot gedrag. Uiteindelijk. Maar dit is wel een traject van heel lange adem en vereist investeringen in 'peen, preek en zweep', ofwel belonen, overtuigen en straffen. Alleen een massamediale campagne leidt niet tot het gedrag dat noodzakelijk is om de consequenties van een grote overstroming – zoals (dodelijke) slachtoffers en grote maatschappelijke ontwrichting – zo klein mogelijk te houden.

Die investeringen moeten nú worden gedaan, in een periode dat de aandacht voor water optimaal is. De gevolgen van Katrina waren in een redelijk voorbereid land als

de VS onmetelijk. Wat zou een dergelijke overstroming betekenen voor een land wiens burgers zo weinig benul en middelen hebben om zichzelf te redden?

Luxe

Een veilige toekomst voor de Nederlandse Delta vereist meer dan technocratische en infrastructurele maatregelen. "Waterveiligheid is een collectieve, nationale verantwoordelijkheid. Dat was het van oudsher en dat blijft ook zo. De overheid waarborgt dit", aldus het rapport Samen Werken met Water. Die waarborg zou ook moeten gelden voor het door de overheid informeren, voorlichten, overtuigen, belonen en straffen van haar burgers. Na de twaalf technocratische en infrastructurele aanbevelingen, was een dertiende aanbeveling van de Deltacommissie hierover geen overbodige luxe geweest.

Anne-Marie van het Erve,

Inconnect, advies en strategie risico- en crisismanagement (tot 1 september 2008 adviseur directie Crisisbeheersing, ministerie van BZK)

Internetadres: www.capelleaandenijssel.nl
Telefoonnummer: 010 - 284 84 84
Frequentie rampenzender: ether FM 93.4

Wat te doen bij een overstroming van 's-Gravenland, Capelle-West en Kralingseveer. Een handige wijzer.

Rampen vallen niet te plannen. Voorbereidingen wel.
Op deze wijzer staat wat u als inwoner van 's-Gravenland, Capelle-West of Kralingseveer moet doen bij een doorbraak van de rivierdijk aan de Hollandsche IJssel of Nieuwe Maas. Meer informatie over andere rampen dan een overstroming en wat u kunt doen vindt u via de rampencampagne Denk Vooruit. Bewaar deze kaart op een makkelijke plek in uw huis, zodat u altijd precies weet wat u moet doen.

SMS-alert:
Meldt u aan via 5100 of www.alarbericht.nl

Vóór een overstroming:

- Zorg dat u een radio op batterijen heeft.
- Stel uw radio in op de regionale rampenzender (Radio Rijnmond ether FM 93.4).
- Zorg dat u een noodvoorraad heeft (zaklamp, kleding, dekens, medicijnen, belangrijke documenten, batterijen, eten en drinkbaar water voor enkele dagen).
- Bedenk bij wie u terecht kunt als u naar een hogere verdieping moet en er zelf geen heeft of als u dat zelf niet kunt.

Bij een overstroming als gevolg van een dijkdoorbraak:

- Schakel gas en elektriciteit uit.
- Ga naar het hoogste punt in uw huis waar u in geval van nood het huis nog kan verlaten en neem uw radio op batterijen en noodvoorraad mee.
- Help anderen zoveel mogelijk.
- Luister naar de rampenzender (Radio Rijnmond ether FM 93.4).
- Volg de aanwijzingen van de overheid en hulpverleners op.

1-12
NAAR RED
DE LIGGENDE RIJ

DENK VOORUIT

Zo kunt u worden gealarmeerd:

- Rampensirenes.
- SMS-alert.
- Radio en televisie Rijnmond.
- Geluidswagens van politie.

Verdere instructies volgen via:

- Radio op ether FM 93.4 en/of;
- Geluidswagens van politie.

Effecten van stijgend water in 's-Gravenland, Capelle-West en Kralingseveer.

Waterveiligheid voor de 21^e eeuw vraagt nu om slagvaardige aanpak

De komende eeuw krijgen we te maken met verandering van het klimaat. De zeespiegel stijgt en de hoeveelheden water die vanuit Duitsland via Nederland naar zee moeten worden afgevoerd zullen toenemen. Om deze te verwachten watertoeename het hoofd te bieden, moeten we met zijn allen nu al slagvaardig aan het werk.

Hoewel we nog niet alle gevolgen van een klimaatverandering kunnen overzien, moeten we er toch op inspelen. Onze investeringen, ruimtelijke beslissingen en projecten moeten we realistisch afstemmen op de manier waarop Nederland over enkele decennia zijn waterveiligheid organiseert. De essentie is veel ruimte voor water en waterkeringen op de plek van de bedreigingen. Zo zijn de maatschappij en de economie effectief beschermd tegen mogelijke overstromingsrampen. Het is zeer de moeite waard om fors te investeren in de bescherming van de bevolkingscentra en de gebieden waar we het grootste deel van ons geld verdienen. Het geld moeten we in de eerste plaats steken in het voorkómen van een overstromingsramp. Naast geld is daarvoor vooral ook ruimte nodig. Capituleren voor het water is niet aan de orde.

Dit toekomstbeeld is uiteraard niet van vandaag op morgen te realiseren. Het moet in de komende decennia ontstaan. Er komt steeds meer kennis van de klimaatveranderingen en de gevolgen daarvan voor Nederland. Al doende spelen we daar op in. Er is bovendien bestuurlijke samenwerking nodig om watergerelateerde maatregelen verankerd te krijgen in de samenleving. Op lokaal niveau worden de echte ruimtelijke afwegingen gemaakt, en moeten de – lange termijn – waterbelangen concurreren met belangen als woningbouw, economische ontwikkeling, en zorg.

We zien dat water te lang vooral het aandachtsveld van de experts geweest is. Daarmee is er onvoldoende ruimte in de brede belangenafweging. Ook is het spel tussen beleid en uitvoering nog niet goed genoeg. Bestuurders, overheden en betrokken bedrijven moeten beter gaan samenwerken. Elkaars taal spreken en elkaars belangen kennen.

De maatregelen voor de korte termijn zijn bekend. Het hoogwaterbeschermingsprogramma voorziet in maatregelen voor ruim honderd projecten, waaronder de zwakke schakels langs de Noordzeekust. Daarnaast zijn de programma's Ruimte voor de Rivier, Zeeweringen Zeeland en de Maaswerken volop in uitvoering. Daarmee zal ons land rond 2015 weer goed beschermd zijn tegen overstromingen. Maar ook daarna moeten vitale delen van Nederland, zoals de Randstad en West-Brabant (waar veel mensen wonen en werken), heel goed worden beschermd. In het rivierengebied kunnen de gevolgen van overstromingen worden beperkt door het stimuleren van overstromingsbestendige bouwwijzen (wonen op terpen, drijvende woningen of paalwoningen).

Waterkeringen

Oplossingen voor toekomstbestendige waterkeringen vergen vooral meer ruimte. Waar de ruimte beschikbaar komt, moeten we af van de smalle verdedigingslinie die fungeert als een harde overgang tussen land en water. Het doel is een zeer brede waterkering met een extreem lage faalkans. Een overslagbestendige waterkering met opvang van het overslagwater in een zone achter de kering. Die benodigde ruimte is niet onmiddellijk beschikbaar, maar dat is ook niet gelijk een probleem. We moeten de kansen benutten om ruimte te reserveren. Dat heeft consequenties voor de agenda die we in de komende tien of twintig jaar uitvoeren. Waar er onvoldoende ruimte beschikbaar komt, zijn andere innovaties nodig om de waterkeringen stabiel en overslagbestendig te krijgen.

Ruimte tussen rivieren

In het rivierengebied is veel ruimte nodig om extreem hoog water af te voeren naar zee. De zeespiegel stijgt en we moeten er van uitgaan dat Duitsland verder gaat met het voorkomen van overstromingen. Daarom moeten we rekening houden met veel grotere rivierafvoeren dan nu. Dat water moet zo snel mogelijk naar zee. We kunnen daarop inspelen door bijvoorbeeld in het gebied tussen de grote rivieren ruimte te houden voor waterafvoer. In dat



gebied komen dan geen kwetsbare functies of meer grote bevolkingsconcentraties. Als die extreme riviergolf komt, hebben we wel heel veel wateroverlast in dat gebied, maar geen nationale ramp.

Kustverdediging

Onze kustverdediging is op de korte termijn vooral gericht op het versterken van de zwakke schakels, zoals bijvoorbeeld bij Noordwijk en Scheveningen. Het basisprincipe van onze kustverdediging is om de kustlijn zo kort mogelijk te houden. Plannen buitengaats, zoals de aanleg van een eilandenrijk voor de kust, lijken misschien aantrekkelijk, maar het effect voor de veiligheid is onzeker. Een eiland voor de kust kan bij een superstorm gunstig zijn, omdat het de golfslag breekt. Maar het blokkeert ook de natuurlijke aanvoer van zand naar de kust. En juist deze zandtransporten zijn belangrijk om de kustlijn op te bouwen en in stand te houden.

Afsluitdijk en IJsselmeer

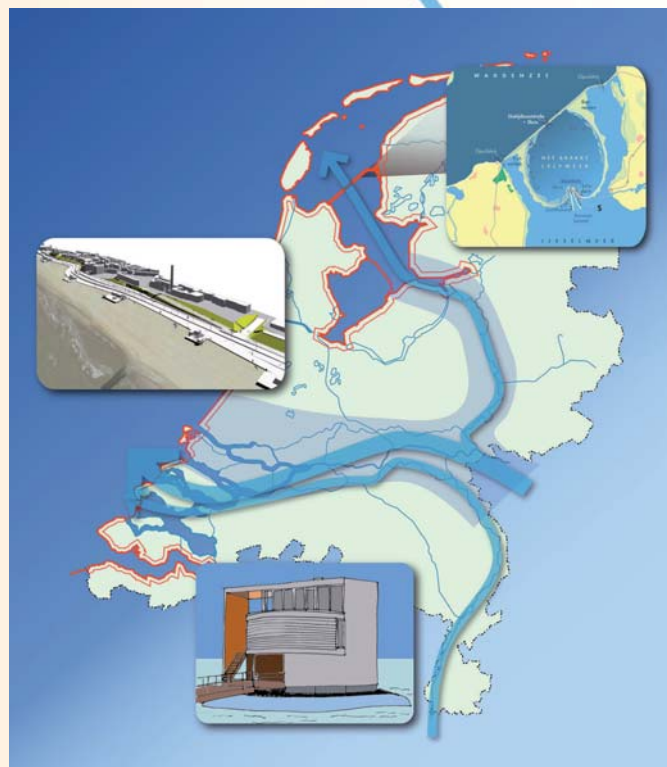
Een spraakmakend, innovatief plan, is het plan Afsluitdijk 21^e eeuw, ontwikkeld door ARCADIS in samenwerking met Dredging International, Nuon, H+N+S en Alkyon. Het idee is om ten zuiden van de Afsluitdijk een "Watermachine" te realiseren met een oppervlakte van circa 50 km². Het gebied functioneert als een machine met zoet- en zoutwaterkleppen, met een getijdenklep en met pompen. Door een opening met stormvloedkering in de Afsluitdijk ontstaat er getijdenbeweging in de Watermachine. In het plan worden veiligheid, energie-winning, natuur en recreatie gecombineerd.

Overslagbestendige dijken

Waar de ruimte er is of ontstaat langs de kust of de rivier zijn bredere waterkeringen een reëel alternatief. Het is, technisch gezien, heel goed mogelijk om mee te groeien met de klimaatverandering zonder de dijken extreem hoog te maken. Op sommige plekken mag het water dan af en toe best over de dijken lopen. Dat vang je dan daarachter wel op, bijvoorbeeld in een waterrijk natuurgebied of op boerenland. Zulke wateroverlast hoeft niet erg te zijn, zolang de dijken zelf maar niet bezwijken. In 1953 zag je bij de ramp in Zeeland dat de dijken het niet hielden. Je moet ze breder maken en vooral de binnenkant meer versterken. De binnenkant van de dijk moet zeer goed erosiebestendig zijn. Hier kunnen innovaties in materiaalgebruik worden toegepast, zoals het Elastocoast van BASF, dat samen met ARCADIS al in de praktijk wordt getest.

Crisisbeheersing

Hoe slagvaardig zijn overheden bij een overstroming? De gebruikelijke overlegstructuur kon wel eens niet snel en adequaat genoeg zijn. Daarom spelen we met de gedachte van een 'deltabestuur'. Een in normale omstandigheden



niet zichtbare organisatie, die in geval van een (dreigende) ramp gaat functioneren. Een razendsnelle informatiestroom wordt cruciaal als er zich een concrete bedreiging voordoet. Dan bereikt de juiste, uitvoeringsgerichte informatie vanuit een centrale regiekamer snel de uitvoerende diensten in de regio. Daar kunnen dan per gebied de juiste afwegingen gemaakt worden over kansen en gevolgen, maar waar nodig worden ook dwingende instructies gegeven. Die instructies hebben dan betrekking op zowel de dijkverdediging als op het redden van levens van mensen. Daarnaast denken we aan een "dijkleger" in een moderne 21^e eeuwse jas. Een vrijwilligersleger dat regelmatig oefent. Een idee dat bovendien als neveneffect heeft dat burgers en jongeren weer op een actieve manier bij waterveiligheid betrokken worden. Ons onderzoek toont aan dat jongeren hier belangstelling voor hebben en dat dit het waterbewustzijn verhoogt. Zonder verhoogd veiligheidsbewustzijn, is het ondenkbaar dat grote groepen te evacueren zijn, mocht er ooit iets mis gaan.

Nu beginnen

Nederland is goed beschermd tegen het water. Dat moet ook zo blijven. Daarom is het zaak om nu te beginnen met voorbereiden op de extra bedreigingen van de klimaatverandering. Ruimte creëren fysiek in het veld én in de hoofden van mensen gaat niet van vandaag op morgen. De noodzaak is echter overduidelijk. Als we nu beginnen kan de planning ook zorgvuldig en met respect voor belangen van burgers en bedrijven plaatsvinden.

Harm Albert Zanting,

directeur Marktgroep Delta's & Rivieren ARCADIS Nederland
www.arcadis.nl

Overstromingsoefening Waterproef smeedt schakel tussen operatie en minister(s)

Als vele veiligheidsregio's vechten tegen het watergevaar, als er langs de hele kust grote evacuaties zijn en als er schaarste is aan alles, dan is nationale ondersteuning broodnodig. Maar weet 'Den Haag' dan precies wat er overal gaande is? En zijn ministers vervolgens in staat besluiten te nemen waar hulpverleners mee uit de voeten kunnen? Nee, want er is geen operationele informatie. In de overstromingsoefening Waterproef – van 3 tot en met 7 november – is die schakel er wél.

Onparlementair gezegd: we kunnen beter geen overstroming hebben, maar als er dan toch een dijk breekt of een duinenrij wordt weggespoeld, laat het dan beperkt blijven tot een paar gemeenten of veiligheidsregio's. Want zodra het 'opschalen' in de regio's het plafond heeft bereikt, dan gaapt er op dit moment een (informatie)kloof tussen de werkers in het veld en alles wat daar boven zit. Henk Geveke, directeur Nationale Veiligheid bij het ministerie van BZK draait er niet omheen: "Je schaaft op naar regionaal niveau, maar dan? Hoe ga je verder als er in vier verschillende steden tegelijk aanslagen zijn gepleegd? Of als er delen van drie provincies onder water staan?" Op het moment dat nationale ondersteuning of nationale regie nodig is, is er waarschijnlijk geen actuele informatie over de operaties die overal in het land aan de gang zijn. Geveke: "In de rampenplannen is daar tot dusver in ieder geval niet of onvoldoende in voorzien. Je kunt natuurlijk ook zeggen: gebruik dan als regering meteen je noodwetgeving en neem de regie. Daarmee heb je echter nog steeds die noodzakelijke operationele informatie niet boven tafel."

Operationele Staf

In de huidige taakverdeling biedt het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) een actueel overzicht van de hulpcapaciteit en kan het Nationaal Crisiscentrum (NCC) meehelpen hulptaken op elkaar af te stemmen. Er is echter niemand die de ambtelijke top in het Interdepartementaal Beleidsteam (IBT) en de bewindslieden in het Ministerieel Beleidsteam (MBT) operationeel adviseert. Lastig is ook de aansturing van het leger. De wet zegt immers dat de minister civiel gezag is. Ook die inzet is gebaat bij besluitvorming die is gebaseerd op gedegen operationele informatie. De mogelijke oplossing voor deze ontbrekende schakel is bekend: een Landelijke Operationele Staf (LOS). Deze Staf bestaat uit professionals uit het operationele veld die de gegevens vanuit het eigen werkveld, van het LOCC en van het NCC analyseren en vanuit hun kennis en ervaring ter

zake kundig moeten kunnen adviseren. "Het is een Operationele Staf, dus het zijn adviseurs in een uniform. Ze weten uit de praktijk wat rampbestrijding is. Wat ze wel en wat ze niet van hun mensen kunnen vragen."

Pragmatische proef

Nog voor de nieuwe Wet op de veiligheidsregio's een feit is, wordt de Landelijke Operationele Staf in de praktijk getest. Tijdens de nationale oefenweek "Waterproef" van de Taskforce Management Overstromingen (TMO) komt deze Staf bij drie oefeningen in actie. Op maandag 3 november gebeurt dat het meest prominent, omdat de oefening van die dag ook de meeste regio's treft: er dreigt een overstroming vanuit de Noordzee die effect heeft op alle westelijke en noordelijke provincies. Het LOCC vergaart dan in ieder geval informatie bij zeven veiligheidsregio's, acht waterschappen en vijf diensten van Rijkswaterstaat.

Voor deze gelegenheid is er niet uitputtend besproken wat de ideale samenstelling van de LOS is. Vanuit praktisch oogpunt is de huidige begeleidingscommissie van het LOCC gevraagd deze rol te spelen. Daarin zijn onderwerpen als transport, brandweer, evacuatie, gezondheidszorg, energievoorziening en crisismanagement in ieder geval al vertegenwoordigd. Don Berghuis, directeur van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond is operationeel leider.

Combinaties overstromingen

Tijdens Waterproef beperkt de LOS zich in hoofdzaak tot het opstellen van operationele adviezen. Coördinatie of regievoering is nog niet aan de orde. Rob Smit, oefenleider Waterproef bij TMO: "De wensen van BZK en andere spelers ten aanzien van een Landelijk Operationele Staf zijn verwerkt in de oefenscenario's. Het is een experiment. Het is al een mooi resultaat als de LOS binnen de noodzakelijke tijd analyses kan maken en adequaat operationeel adviseert."

Het experiment met een Landelijke Operationele Staf trekt



In tal van veiligheidsregio's wordt er dit jaar extra geoefend op watersnood. Die oefeningen zijn tevens een voorbereiding op Waterproef. In Woudenberg werd in april een evacuatie nagespeeld, inclusief het bewaken van de lege gemeente door militairen.

politiek gezien misschien wel de aandacht. Het is echter slecht een van de vele 'specials' in de oefening. De veiligheidsregio's hebben het afgelopen jaar in zogenoemde driedaagsen de planvorming voor tijdens en na een overstroming flink onderhanden genomen. De werkbaarheid en effectiviteit van die plannen worden nu getest, maar daarnaast heeft het aanjagen van TMO een reeks innovaties opgeleverd. Een deel daarvan wordt ook getest. Dat geldt bijvoorbeeld voor een capaciteitenplanning en een evacuatiecalculator.

Het Flood Information Warning System (FLIWAS) waarmee informatie over waterstanden en weersomstandigheden snel kan worden gedeeld, wordt klaargestoomd voor een breder gebruik tijdens Waterproef. Daarvoor worden medewerkers versneld opgeleid en ligt er een financieel aantrekkelijk aanbod om FLIWAS bij de betrokken organisaties te installeren. Een tweede testcase is de gebruiksvriendelijkheid. Velen kennen FLIWAS nog niet. "We hebben geprobeerd om het vrij laagdrempelig te ontwerpen, maar is dat in de praktijk ook echt zo? Kortom: Waterproef is voor FLIWAS de ultieme praktijktest", aldus Ludolph Wentholt van de STOWA en medearchitect van FLIWAS.

Netcentrisch werken

Ook NETCENTRIC doet mee. Bij een dreigende overstroming van Flevoland op woensdag 5 november zal volop kennis worden gemaakt met netcentrisch werken. Rob Smit: "De partijen krijgen in real time alle beschikbare informatie. Gevraagd en ongevraagd. De hoop is dat deze werkwijze het dubbel vastleggen van gegevens uitsluit en zorgt voor snellere, eensluidende beeldvorming. Dat zou moeten resulteren in betere besluiten."

Waterproef wordt geen nationale oefening à la Bonfire of Voyager met voor de burger spectaculaire beelden van zwaar bewapende terroristen in de Rotterdamse haven of gewonden in de Amsterdam Arena. De zichtbaarheid van de oefening blijft beperkt tot een evacuatie van een woonwijk, dijkbewaking en reddingdemonstraties van Defensie.

Dagen voor de ramp

TMO vindt het belangrijker dat bestuurders en professionals alle stadia van een (dreigende) grote overstroming oefenen. Op elke dag komt daarom een specifieke periode van de ramp aan bod. Smit: "Tussen

tien en vijf dagen voor de doorbraak kan zichtbaar worden dat er een grote overstroming dreigt. De dagen voor de ramp zijn belangrijker dan daarna. Het tijdstip van een evacuatiebesluit is bijvoorbeeld allesbepalend. Ben je te vroeg en zet de storm niet door, dan was die voor de economische en maatschappelijke ontwrichting niet nodig geweest. Ben je laat, dan ben je mogelijk te laat omdat veel mensen niet meer kunnen weggkomen in de chaos."

Het voorspellende vermogen is bij rivieroverstromingen beter ontwikkeld dan bij de Noordzee. "Voor de kust blijft het tot 48 uur voor de mogelijke doorbraak onzeker hoe groot de omvang van de storm en hoe hoog de waterstanden precies zullen zijn." Waterproef is dan ook vooral een oefening in pro-actief organiseren en afstemmen. "Het analyseren van de dreiging en vervolgens maatregelen nemen die daarbij passen. Dat wordt de kunst."

Projectbureau Taskforce Management Overstromingen

e-mail: j.goeijenbier@platformoverstromingen.nl

www.platformoverstromingen.nl

Taskforce Management Overstromingen



Vijf keer Waterproef

De nationale oefening Waterproef van 3 tot 7 november bestaat uit vijf zeer verschillende oefeningen. De eerste drie dagen worden (combinaties van) ergst denkbare overstromingen (EDO's) geoefend: Watergolf (kustoverstroming), Waterloop (rivierenscenario), Waterbassin (scenario overstroming Flevoland). Donderdag 4 november gaat over de fase na de ramp (Waterdamp) en de vijfde en laatste oefendag is een combinatie van een oefening en een congres over risico- en crisiscommunicatie (Waterschout). Het totale oefenpakket moet zichtbaar maken in hoeverre de betrokken bestuurders en professionele hulpverleners in staat zijn om bij een dreigende overstroming effectiever samen te werken. Ook wordt geoefend in het creëren van condities om delen van het land na de overstromingsramp snel te kunnen herstellen.

Omgaan met de nafase bij overstromingen

'Wat als het is gebeurd'? Naast het voorkómen van een overstroming en de organisatorische voorbereiding (preparatie) is er tegenwoordig ook aandacht voor de laatste schakel uit de veiligheidsketen, de nafase. Niet omdat deze fase belangrijker is dan preventie en "voorbereiden op". Maar wel omdat we er nog zo weinig over weten en er nauwelijks over hebben nagedacht. HKV LIJN IN WATER heeft samen met het COT en Stichting Impact de 'Handreiking nafase bij een grootschalige overstroming' ontwikkeld in het project 'Van dreigend hoogwater tot en met evacuatie'. Deze handreiking biedt inzicht in vraagstukken als hoe lang het duurt voordat het ingestroomde water weer weg is en de dijken zijn hersteld, wat van belang is bij herstel en inrichting van een overstroomd gebied, de nazorg voor de mens en hoe dit gehele proces georganiseerd kan worden. De handreiking bevat ook een checklist met activiteiten voor gebruik tijdens een crisis om de nafase vorm te geven.

De handreiking nafase

Het doel van de handreiking is inzicht bieden in de nafase en de rol hiervan bij overstromingen en evacuaties. Deze handreiking is opgesteld op basis van workshops met experts van verschillende overheden, literatuuranalyse, vuistregels en op basis van analyse van herstelprocessen bij eerdere overstromingen.

Psychosociale zorg

In de nafase bij overstromingen is het herstel van een gebied en het moment dat mensen kunnen terugkeren ook gerelateerd aan psychosociale aspecten. In de handreiking staat hierbij de vraag centraal hoe psychosociale klachten verminderd of zelfs voorkomen kunnen worden. In de handreiking zijn verschillende onderwerpen besproken zoals de invloed van schadeafhandeling, de aard van de dreiging en het effect van vooraf waarschuwen. Een belangrijk terugkerend item hierbij is de veerkracht van de mensen en wat deze veerkracht beïnvloedt en bepaalt.

Watervrij maken

Na een dijkdoorbraak is het van belang dat de instroom van water stopt en dat de gaten in de dijken worden gedicht. Inwoners kunnen pas definitief terugkeren als het water uit het gebied weg is. Een gebied watervrij maken op basis van vrij verval kan als de waterstand in de zee of rivier lager is dan de waterstand in overstroomd

gebied. Is deze methode niet toepasbaar dan moet het water afgevoerd worden met behulp van pompen. Binnen een gebied zijn daarnaast allerlei karakteristieken als regionale waterkeringen en laagtes waardoor lokaal vrijwel

altijd inzet van pompen noodzakelijk is. Een belangrijke parameter in de snelheid van het watervrij maken is de vraag in hoeverre het afwateringsstelsel (watergangen, regionale keringen en kunstwerken) nog functioneert na de overstroming.

De afwatering in Nederland is gericht op het wegmalen van neerslagoverschot en kwel en is ingericht op ca. 7 tot 15 mm per dag. Het aantal noodpompen is zeer beperkt en de capaciteit daarvan is veel kleiner dan het bestaande afwateringsstelsel. Rijkswaterstaat beschikt over circa 20 grote noodpompen met een capaciteit van 0,8 m³/s (10 stuks) en 1,4 m³/s (10 stuks). Het inzetten van deze pompen geeft op locatie verlichting. Het watervrij maken van een gebied na een grootschalige overstroming is een langdurig proces, denk hierbij aan perioden van maanden.

Gezien de omvang van een grootschalige overstroming en de beschikbaarheid van middelen zullen 'watervrij strategieën' worden opgesteld. In zo'n strategie is een volgorde vastgesteld, waardoor gebieden gefaseerd droog komen. Gebiedskenmerken, topografie, maar ook economische waarden of kritieke locaties spelen bij deze fasering een rol. Het uitspreken van prioriteiten door bestuurders is hierbij relevant.

Herstel en schoonmaak is een langdurig en ingrijpend proces

Herstel en schoonmaak

Als het water uit het overstroomd gebied weg is, blijft in het gebied een laag slib achter. Voorzieningen als electra, water en gas, wegen, huizen, winkels en dergelijke zijn in verschillende mate beschadigd of zelfs verdwenen. Het gebied is niet geschikt voor bewoning. Het herstel en de



schoonmaak van het gebied is een langdurig en ingrijpend proces, waarbij veel menskracht, specifieke expertise en (schaars) materieel benodigd is. Gezien de schaarste moeten middelen verdeeld worden en prioriteiten worden gesteld.

Checklist besluitvorming en herstelplan

De mogelijk uit te voeren activiteiten in de nafase zijn gebundeld in een checklist. Deze checklist 'nafase' is opgenomen in de handreiking. Naast een overzicht van diverse mogelijk noodzakelijke activiteiten dient de checklist meerdere doelen. Zo geeft de checklist crisisteams inzicht in de onderdelen die mogelijk van belang zijn in de nafase.

De checklist is een hulpmiddel bij het maken van een herstelplan en het oefenen hiervan. Experts geven aan dat het niet nodig is om nu al gedetailleerde herstelplannen te maken voor heel Nederland. Wat de omvang van de schade is en waar de schade precies zal optreden is immers niet bekend. Na de overstroming is er voldoende tijd om een gedetailleerd plan te maken als er tijdens de crisisfase aandacht is geweest voor de overgang naar de nafase. Ervaring hebben met het maken van zo'n herstelplan is wel van belang. Met behulp van de checklist kan dit nu al geoefend worden, waarna ook verbetering van de checklist kan plaatsvinden. Op deze manier vindt voorbereiding plaats op het maken van een herstelplan.

De checklist is ook een hulpmiddel bij 'beleidsmatig beschermen'. Op basis van de inzichten in de gevolgen van een overstroming en de complexiteit bij herstel wordt inzicht verkregen in locaties of objecten waarvan het wenselijk is dat deze structurele bescherming krijgen of anders worden ingericht.

De herstelorganisatie

Een grote overstroming overstijgt de omvang van gemeente, veiligheidsregio's en mogelijk zelfs provincies. Denk hierbij aan de inzet van schaarse middelen maar ook aan het maken van beleid, bijvoorbeeld ten aanzien van te verlenen bouwvergunningen. De situatie na een overstroming is in ieder geval in beginsel te omvangrijk en te complex om alle herstelwerkzaamheden en processen in de dagelijkse structuur te verweven. De handreiking gaat in op de



behoefte aan een herstelorganisatie en aandachtspunten hierbij. Hierbij is voorzien dat de herstelorganisatie volgt uit de crisisorganisatie. Afhankelijk van de omvang moet de herstelorganisatie vergaande bevoegdheden en mandaat hebben. Naarmate het herstel vordert kunnen deze bevoegdheden overgaan tot de normale structuren.

Hoe verder met de nafase

De nafase wordt vaak vergeten, toch is het wel degelijk van belang om zeer bewust met de nafase om te gaan. Het gaat hierbij niet om het toekennen van budgetten om de gevolgen lokaal te minimaliseren. Het gaat wel om inzicht te hebben in de omvang van de nafase en op een bewuste en transparante wijze hiermee om te gaan en de gevolgen te accepteren.

De handreiking heeft niet alle antwoorden op de bestaande vragen, maar is een hulpmiddel en geeft inzicht in de kennis en kennisleemtes van de nafase bij overstroming. De handreiking is beschikbaar voor professionals betrokken bij de voorbereiding op overstromingen op:

www.evacuerenkunjeleren.nl.

*Elmi Vermeij-van den Braak en Bas Kolen,
HKV lijn in water*

De Deltacommissie, onder leiding van Cees Veerman, heeft een visie neergelegd over hoe Nederland moet omgaan met waterveiligheid in de toekomst. De scenario's in het rapport van de Commissie Veerman geven aan dat de overstromingsrisico's fors gaan toenemen door voortgaande economische ontwikkeling en klimaatverandering. Denk aan de invloed van een stijgende zeespiegel, hogere rivierafvoeren en meer extreme buien. De rol van de financiële sector en verzekeraars in het bijzonder kan in deze visie worden versterkt en uit recent onderzoek in het buitenland en aan de Vrije Universiteit Amsterdam blijkt dat, deze sector een aanvullende bijdrage kan leveren aan de uitvoering van een nieuw Deltaplan.

Rol verzekering binnen geïntegreerde aanpak van overstromingsrisico's

Huishoudens in Nederland hebben als enige in Europa geen mogelijkheid om zich tegen overstromingschade te verzekeren en hoewel de overheid de mogelijkheid heeft schade te vergoeden, hebben zij geen recht op vergoeding. Sinds de ramp van 1953 is er – uitgezonderd het uitbrengen van een enkele experimentele polis – geen overstromingsverzekering uitgebracht. Hier liggen twee belangrijke factoren ten grondslag die voor binnendijkse gebieden gelden: (1) enerzijds heeft de overheid door de destijds ingestelde hoge veiligheidsnormering gezorgd dat Nederland relatief veilig is, waardoor een overstromingsverzekering overbodig zou zijn. Een overstromingsverzekering wordt bovendien gezien als een overbodig arrangement, omdat er voor de binnendijkse gebieden ook al waterschapsbelasting wordt geheven. Daarom is het van belang te benadrukken dat voor binnendijkse gebieden een eventuele verzekering alleen van toepassing is op het restrisico. (2) Het restrisico heeft betrekking op overstromingen met een zeer kleine kans van voorkomen. Dit zijn vaak extreme gebeurtenissen met grote gevolgen en cumulatie van schade. Het zijn juist deze risico's die moeilijk zijn af te dekken door een verzekeraar. Nederlandse verzekeraars hebben te weinig capaciteit om de potentiële claims als gevolg van een grote calamiteit adequaat af te handelen. Onderzoek laat zien dat aanvullende herverzekeringsconstructies mogelijk zijn, maar de kosten hiervan zijn te hoog om dit probleem volledig op te lossen.

De discussie omtrent het wel of niet verzekeren is de laatste jaren op verschillende niveaus gevoerd. Twee jaar geleden is hiervoor zelfs een speciale werkgroep in het leven geroepen naar aanleiding van een oproep van de

Adviescommissie Water, onder leiding van prins Willem-Alexander. Ten aanzien van het eerst genoemde punt beseft ook de overheid dat risico's gaan toenemen onder invloed van klimaatverandering. Bovendien is de laatste 50 jaar het potentiële gevolg van een overstroming met ongeveer een factor 6 tot 7 gestegen door groei in economische activiteit en bevolking in laag Nederland. De publieke en private verantwoordelijkheden voor onze veiligheid en schadeafhandeling zijn daarom opnieuw onder de loep genomen.

Meerlagen benadering

Ook de verzekeringssector uit voorzichtig dat zij een rol ziet voor commerciële verzekeringen. Een verzekeringsarrangement zou kunnen bestaan uit een contract waarbij de overheid een grote rol speelt en financieel garant staat in het geval dat er een extreem grote overstroming plaatsvindt. Een verzekering zou daarom moeten bestaan uit een meerlagen benadering waarin, naast een deel eigen risico voor burgers, verzekeraars, herverzekeraars en de overheid ieder een deel van de schade voor hun rekening nemen. Onderzoek aan de Vrije Universiteit Amsterdam pleit voor deze meerlagen benadering.

Wat echter ontbreekt in het debat is een grondige analyse over het nut van een verzekering en wat een verzekering toevoegt aan de huidige wet en regelgeving? Hier is een aantal aspecten te benoemen; de belangrijkste drie worden hierna besproken.

Ten eerste is er een trend waar te nemen bij gemeenten om nieuwe buitendijkse woongebieden te ontwikkelen. Mensen wonen graag aan het water en voorbeelden van

(commercieel) succesvolle buitendijkse stadswijken zijn onder meer te vinden in Hamburg. In gemeenten zoals Dordrecht en Rotterdam, waar ruimte schaars is, worden buitendijkse gebieden aangewezen als mogelijke locatie voor hoogwaardige nieuwbouw. Omdat er vraag is naar dit type woningen spelen gemeenten hier vanzelfsprekend op in. Echter, de vervolgvraag moet dan ook gesteld worden: wie is er verantwoordelijk in geval er een overstroming plaatsvindt? De overheid is niet verantwoordelijk, maar naar alle waarschijnlijkheid is dit niet bekend bij burgers en wordt in geval van een overstroming toch een vergoeding van diezelfde overheid verwacht.



Voor huishoudens die zich vestigen in buitendijkse gebieden zou er op zijn minst de mogelijkheid moeten bestaan om zich te verzekeren tegen eventuele overstromingsschade. Dit dient gepaard te gaan met een goede campagne die gaat over de verantwoordelijkheden en risico's van buitendijs wonen. Over deze argumentatie bestaat momenteel weinig discussie. Wel is het zo dat de markt voor dit type verzekeringen relatief klein is. Vervolgens is het de vraag of een verzekeringsdekking die alleen geldt voor buitendijkse gebieden rendabel is.

Ten tweede blijkt uit een recente studie van de Vrije Universiteit met enquêtes onder 1200 Nederlandse huizenbezitters in het rivierengebied, dat er wel degelijk animo bestaat voor een overstromingsverzekering. Analyse van een robuuste waarderingsmethode (choice modelling) wijst uit dat iets meer dan de helft een verzekering wil afsluiten als premies op risico zijn gebaseerd plus een toeslag voor operationele kosten. De potentiële marktpenetratie kan ongeveer 7% hoger uitvallen als de overheid tegemoetkoming in schade via de huidige regelgeving uitsluit. Ook de Vereniging Eigen

Huis weet van een grote belangstelling en meldt dat 80% van de aangesloten huizenbezitters 'ja' heeft geantwoord op de vraag of een dergelijke verzekering wenselijk is. Ten derde is er een bijkomend voordeel van een overstromingsverzekering. Een verzekering kan huizenbezitters stimuleren om zelf extra beschermende maatregelen te treffen, bijvoorbeeld doordat in de polis wordt vastgesteld dat er verschillende preventieve maatregelen moeten worden genomen. Verder kan een verzekeringspremie het risicobewustzijn van burgers verhogen en kunnen gunstigere polisvoorwaarden worden geboden aan huishoudens die investeren in preventie. Denk aan het installeren van de CV op zolder in plaats van in de kelder of het preventief "sealen" van deuren door middel van schotten en zandzakken. Onderzoek naar de overstromingen langs de Elbe in augustus 2002 heeft in dit kader geleerd, dat de schade aan huizen 30-40% lager was voor huishoudens die preventieve maatregelen hadden getroffen vergeleken met huishoudens die dat niet hadden gedaan. Huishoudens met een overstromingsverzekering hadden zich beter voorbereid dan niet-verzekerde. Het onderzoek wijst uit dat een overstromingsverzekering huizenbezitters in Nederland kan stimuleren om preventieve maatregelen te nemen waardoor overstromingsschade kan worden beperkt.

Soms wordt beweerd dat beschermende maatregelen in Nederland geen zin hebben, maar de potentie is eigenlijk onbekend en het verdient aanbeveling hier meer onderzoek naar te doen.

Op grond van het bovenstaande ligt het voor de hand om op korte termijn te onderzoeken of er een verzekeringsconstructie kan worden aangeboden voor huishoudens die zich buitendijs vestigen, uiteraard in aanvulling op de preventieve maatregelen die de Commissie Veerman heeft voorgesteld. Verder ligt er voor verzekeraars een taak om samen met investeerders, waterschappen en bouwende Nederland te overleggen hoe huizen meer overstromingsbestendig kunnen worden gebouwd (bouwvoorschriften) en om de rol van risicoperceptie en gedrag van mensen en bedrijven te onderzoeken. Het beperken van de gevolgen van een overstroming wordt in het rapport van de Commissie Veerman helaas summier beschreven, terwijl er door maatregelen die gevolgen beperken mogelijk winst is te behalen.

Jeroen Aerts,
hoogleraar Klimaatrisico's, waterbeheer en verzekeringen
Wouter Botzen,
onderzoeker Verzekeringen en Overstromingsrisico's
Laurens Bouwer,
onderzoeker Klimaatrisico's en Waterbeheer

*Allen verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam,
Instituut voor Milieuvraagstukken*

Univé ziet kansen én bedreigingen voor verzekering tegen overstroming

Overstromingsverzekeringen: geen kwestie van koudwatervrees

Overstromingsverzekeringen zijn moeilijk rendabel te krijgen, maar onmogelijk is dat niet – zeker niet als de overheid hiervoor de voorwaarden schept. Maar eenvoudig wordt het niet.

In Nederland kun je je niet verzekeren tegen overstromingen en dat is eigenlijk vreemd. Dat blijkt uit het artikel van de onderzoekers Aerts, Botzen en Bouwer op voorgaande pagina's. Zij constateren dat met name mensen die buitendijks wonen hier behoefte aan hebben, omdat die veel risico lopen en de overheid niet garant staat voor eventuele overstromingsschade. De vraag is: wat kunnen verzekeraars hier aan doen?

Publiek-private samenwerking

De potentiële schade als gevolg van een overstroming in Nederland is zo groot, dat die voor een enkele verzekeraar simpelweg niet op te brengen is. De onderzoekers erkennen dit en pleiten voor een getrappt verzekeringsmodel waarin verzekerden, verzekeraars, herverzekeraars en de overheid ieder een deel van het risico dragen. Wij vinden dit een kansrijk model, en we zijn niet de enigen in de branche. Het Verbond van Verzekeraars werkt bijvoorbeeld al enige tijd samen met het Ministerie van Financiën aan een publiek-private verzekeringsconstructie voor overstromingen. Dat zo'n model kan werken is al aangetoond door de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden (NHT).

De onderzoekers stellen echter terecht de vraag of een verzekering voor enkel buitendijks wonende mensen wel rendabel aangeboden kan worden. Wij hebben hier de nodige twijfels bij, zelfs binnen zo'n gelaagd model. Het gaat hier immers om een relatief kleine groep mensen die een heel groot risico moet dragen, wat de premies vermoedelijk onacceptabel hoog zou maken. Denk daarbij aan een bedrag dat de opstalpremie van een woning ruim overstijgt en misschien zelfs een veelvoud daarvan is. Het animo dat de onderzoekers constateren voor overstromingsverzekeringen zal hierdoor behoorlijk getemperd worden. Bovendien zijn er nog steeds veel mensen die zich

überhaupt weinig bewust zijn van het overstromingsrisico dat ze lopen. Je riskeert dus dat je in een negatieve spiraal terecht komt: hoe minder mensen de verzekering afsluiten, des te hoger de last wordt voor degenen die dat wel doen. Om dit risico af te dekken, zal de overheid garant moeten staan voor een flink deel van de mogelijke schade.

Premiedifferentiatie

Als de overheid dit niet wil, is er onvermijdelijk een zekere mate van verzekeringsplicht nodig om overstromingen effectief af te kunnen dekken via een verzekeringsmechanisme. Wanneer de kosten gespreid worden over de gehele bevolking, zijn ze waarschijnlijk wel te dragen. Dat is natuurlijk wel lastig uit te leggen aan mensen die weinig tot geen overstromingsrisico lopen. Premiedifferentiatie op basis van risico kan hier uitkomst bieden. Al zal het in kaart brengen van dit risico de nodige technische en administratieve uitdagingen met zich mee brengen.

Zo zijn er nog wel meer vragen. Als overstromingsverzekeraar zouden wij bijvoorbeeld ervan op aan moeten kunnen, dat de overheid haar preventietaak goed verricht haar werk goed doet, omdat anders onze risico-analyses spaak lopen. Moeten we daar op toe gaan zien, en zo ja, hoe? En stel dat ze in gebreke zouden blijven, kunnen we dan de kosten deels op hen verhalen?

Kortom: wij hebben zeker geen koudwatervrees als het gaat om het verzekeren van overstromingen. Via het initiatief van het Verbond van Verzekeraars en het ministerie van Financiën zijn we ook bezig om hier samen met de rest van de markt een oplossing voor te vinden. Maar het is nog een flinke stap van theoretisch haalbaar naar praktisch uitvoerbaar.

Jan Trip,

directeur Herverzekeringen bij Univé Verzekeringen

UNIVÉ
VERZEKERINGEN

In augustus 2005 veroorzaakte Hurricane Katrina een serie dijkdoorbraken waardoor 80% van New Orleans onder water kwam te staan. Honderden mensen verdronken in hun huizen. Tienduizenden bewoners wachtten op hulp die laat, heel laat op gang kwam. Enkele weken later veranderde Hurricane Rita op het laatste moment van koers en trok een vernietigend spoor door het westelijke gedeelte van Louisiana (de geëvacueerde stad Houston werd gespaard).

Hurricane Gustav

Lessen van Katrina getest

President Bush en het federale Department of Homeland Security kregen heftige kritiek te verduren voor de gebrekkige hulpverlening. In Louisiana kwamen Governor Blanco en haar staf onder vuur te liggen. Blanco stelde zich niet verkiesbaar voor een tweede termijn, waarna de jonge Republikein Bobby Jindal het roer overnam in januari van dit jaar. Een van zijn prioriteiten was het verbeteren van ramp- en crisismanagement in Louisiana. Hoewel sinds Katrina veel is geoefend en geïnvesteerd, werd het orkaanseizoen toch met spanning tegemoet gezien. Op de valreep werd een publiciteitscampagne gelanceerd die bewoners van Louisiana moest overhalen zich voor te bereiden op een orkaan (www.getagameplan.org).

Op 26 augustus 2008 waarschuwden de weerkundigen van het National Hurricane Center dat de tropische storm Gustav tot een orkaan zou uitgroeien en richting New Orleans koerste. Terwijl New Orleans zich drie jaar na Katrina opmaakte om haar doden te herdenken, werd in Baton Rouge (de hoofdstad van Louisiana) het Emergency Operations Center (EOC) geactiveerd. Jindal kondigde de noodtoestand af. De eerste test van de *lessons learned* diende zich aan. De media togen massaal naar New Orleans om een eventuele herhaling van het Katrina drama haarfijn in beeld te brengen.

Eerste indruk: Louisiana is goed voorbereid

Governor Jindal nam vanaf het begin de touwtjes in handen. Hij stelde onmiddellijk alle rampenplannen en procedures in werking, hoewel de koers van Gustav nog niet met veel zekerheid kon worden voorspeld. In het EOC werd een massale evacuatie van het gehele kustgebied voorbereid. In dit gebied wonen ruim 2 miljoen mensen (New Orleans en Lake Charles zijn de grootste steden). Jindal, een snel rijzende ster aan het Republikeinse firmament, meldde zich af voor de Republikeinse



conventie. Voordat Gustav de Golf van Mexico was binnen getrokken (en nog dagen van de kust was verwijderd), had Jindal zich al verzekerd van massale federale steun. De Republikeinse presidentskandidaat, John McCain, liet weten dat de conventie mogelijk verkort of zelfs afgelast zou worden. Gustav bedreigde niet alleen de steden van de Amerikaanse golfstaten, maar ook het aanzien van de Republikeinse partij (Texas en Louisiana worden bestuurd door Republikeinse governors). Een nieuwe Katrina-ramp kon niemand zich veroorloven.

De bewoners van New Orleans werden gemaand de stad te ontvluchten. Burgemeester Ray Nagin sprak van *the mother of all storms*. De evacuatie van New Orleans verliep op geordende en effectieve wijze. Eerst werden de kritieke zorggroepen geëvacueerd (zieken, bejaarden, gedetineerden). Voor mensen zonder auto waren bussen en treinen geregeld. Evacuees mochten dit keer hun huisdieren meenemen. Dit was namelijk niet toegestaan in 2005 waardoor velen weigerden te vertrekken. Een dag voor aankomst van Gustav werd de zogenoemde



“contraflow” in werking gesteld: ingaande wegen richting New Orleans werden afgesloten; het uitgaande verkeer kon zo alle baanvlakken benutten. De evacuatie was binnen acht uur voltooid zonder noemenswaardige files. De bewoners van Houston stonden tijdens de evacuatie in 2005 urenlang stil in de file, waarbij tientallen mensen overleden als gevolg van verkeersongelukken. De stad New Orleans wordt door water omgeven en door slechts enkele wegen ontsloten (denk aan Den Haag). De evacuatie mag daarom een succes worden genoemd. Vele maanden planning ging aan deze operatie vooraf.

Een opmerkelijke beslissing betrof het doorgaan van een American football game op de campus van Louisiana State University. Op de zaterdagmorgen voor de storm werd op 45 minuten rijden van New Orleans een sportevenement georganiseerd waar gemiddeld 150.000 mensen naar toe komen (100.000 toeschouwers en 50.000 feestvierders rond het stadion). De verkeerschaos die dit evenement met zich mee brengt, vormde een potentieel risico voor de evacuatie. Het belang van de wedstrijd werd echter groter geacht dan het risico – een inschatting die achteraf juist bleek. Wel werd de wedstrijd verschoven van 19.00 naar 10.00 uur ’s morgens.

In het noorden van Louisiana werden opvanglocaties (“shelters”) opengesteld. Evacuees werden ondergebracht in lege warenhuizen, kerken en andersoortige kleinschalige opvang. Veel patiënten uit New Orleans werden naar Baton Rouge overgebracht. Mensen die zich het konden veroorloven (Louisiana is een van de armste staten in de VS) huurden een hotelkamer in een nabijgelegen staat of gingen op familiebezoek.

In Baton Rouge bereidden hulpverleners zich voor om na de storm New Orleans in te trekken (*Search and rescue* teams, politieagenten, soldaten van de *National Guard*, FEMA medewerkers etc.). Water, maaltijden, generatoren,

plastic zeilen, Humvees, helicopters, bussen – alles wat tijdens Katrina ontbrak stond dit keer klaar. Vele organisaties hadden dit keer liaisons naar het EOC afgevaardigd. Louisiana was klaar voor de storm. Op maandagmorgen, een feestdag in de VS (Labor Day), waren alle ogen op New Orleans gericht.

Een onverwachte crisis

In de loop van maandag 2 september werd al snel duidelijk dat New Orleans een drama bespaard bleef. CNN verslaggever Anderson Cooper had geen interessant materiaal voor de kijkers thuis. Beelden van klotzend water over de vernieuwde dijken waren even spannend, maar toen overstromingen uitbleven waren de journalisten snel vertrokken. Louisiana had haar huiswerk goed gedaan, zo luidde de unanieme conclusie. De media verlegde de aandacht snel naar de Republikeinse conventie en Sarah Palin.

De hoofdstad Baton Rouge kreeg het echter onverwachts hard te verduren. Een stuk verder landelijk inwaarts gelegen dan New Orleans, ondergaat de hoofdstad normaliter geen orkaanwinden (een orkaan verliest snel kracht nadat het land bereikt). Gustav zorgde voor een grote verrassing door als een orkaan (schaal 1, de laagste categorie) de stad aan de westkant te passeren. Dat plaatste de stad aan de oostkant van de orkaan (de “slechte kant” van een orkaan).

De schade was enorm: in Baton Rouge alleen honderden miljoenen dollars. Duizenden bomen (waaronder eeuwenoude *live oaks*, de signatuurboom van de regio) waaiden om en sloegen door de daken van huizen. Een echtpaar –evacuees uit New Orleans – kwam om het leven toen een boom door de keuken sloeg. Hele wijken raakten ingesloten door versperde wegen. De electriciteit viel uit in de stad en omliggende gebieden (450.000 mensen zonder stroom). Delen van het EOC kwamen zonder stroom.

Ziekenhuizen zagen hun back-up generatoren falen; kritieke patiënten (velen geëvacueerd uit New Orleans) moesten naar andere ziekenhuizen worden vervoerd. De vierhonderd stoplichten in de stad functioneerden niet meer. Dieper gelegen delen van de stad en regio overstroomden.

Het centrum van de besluitvorming verplaatste zich naar het crisiscentrum van de stad Baton Rouge, dat de avond tevoren pas was geactiveerd. De burgemeester en zijn staf werden overrompeld door de chaos. Baton Rouge – het hoofdkwartier van Louisiana's hulpverlening – werd het middelpunt van de ramp. De staat moest toekijken hoe de stad de klus zou klaren.

Baton Rouge veranderde in een spookstad. Nergens licht, niemand op straat (de burgemeester stelde onmiddellijk een avondklok in). Politie werd gestationeerd voor banken en winkelcentra. Militairen patrouilleerden in de "probleemwijken". Met het herstel van de electriciteit kon pas worden begonnen nadat de schade in kaart was gebracht. Dit alleen zou al 48 uur duren. Communicatie met burgers kon alleen via de radio (voor hen die over een radio met batterijen beschikten).

Het herstel werd bemoeilijkt door de verkeerschaos. Lange files maakten het moeilijk voor electriciteitswagens, politie en brandweer om hun klussen te klaren. De enkele benzinepompen met een generator werden geconfronteerd met lange rijen auto's en vechtpartijen aan de pomp. De hoge temperatuur (30 graden) dwong mensen op zoek te gaan naar ijs en water, dat op verschillende plaatsen in de stad werd uitgedeeld. In de weinige open winkels kon niet worden gepind en alle banken bleven dicht. Scholen werden voor onbepaalde tijd gesloten. Het duurde drie dagen om alle ziekenhuizen weer op het net te krijgen. Pas na enkele dagen kwamen deze vitale infrastructuren weer enigszins op gang. Na een week had 50% van Baton Rouge en omstreken nog steeds geen stroom. Op het moment van schrijven, twee weken na Gustav, zitten 5000 huishoudens nog steeds zonder stroom.

Lessen

De belangrijkste les die hier kan worden getrokken heeft betrekking op *resilience* (het vermogen na een ramp weer snel het normale leven te hervatten). Zonder stroom is het buitengewoon moeilijk aan basale levensbehoeften te voldoen. In een ramp zonder doden krijgen irritaties snel de overhand. De dreiging van een nieuwe orkaan (het geprojecteerde pad van Hurricane Ike liep lange tijd over New Orleans) heeft een uitputtende werking op de gemoedstoestand van mensen. Een geluk bij een ongeluk was dat de watervoorziening in tact bleef.

Hurricane Gustav veroorzaakte een *slow motion* crisis, die zich langzaam ontvouwde, nadat de media allang weg waren. Het is vooral het armste deel van de bevolking dat

zwaar onder een dergelijke crisis lijdt. In een stad zonder stroom wordt niet gewerkt. Sterk gestegen schadekosten grijpen diep in bij mensen die geen enkele reserve hebben. Dit zijn effecten die in de Verenigde Staten weinig aandacht krijgen.

Wat kan Nederland van deze ramp leren? Louisiana heeft op knappe wijze een grote stad geëvacueerd die bijna compleet door water is omgeven. Nederlandse beleidsmakers, provinciale en gemeentelijke bestuurders zouden zich kunnen afvragen hoe zij hun bewoners in veiligheid gaan brengen. Louisiana had veel benodigd materiaal voor de hulpverlening op strategische plekken samengetrokken (een ingewikkeld logistiek proces). De belangrijkste les betreft de nafase die lang duurde en grote economische schade veroorzaakte. Nederlandse gemeentebestuurders zouden eens kunnen bedenken hoe hun stad een (hete of heel koude) week zonder stroom zal doorstaan. Gustav leert ons dat dit geen eenvoudige klus is.

Arjen Boin,

Louisiana State University, Baton Rouge



Lering trekken uit de overstromingen in Engeland (zomer 2007)

De Britse regering heeft vorig jaar opdracht gegeven voor een onafhankelijk onderzoek naar de noodsituaties die ontstonden na de grootschalige overstromingen in Engeland in juni en juli 2007.

De onderzoekscommissie, onder leiding van Sir Michael Pitt, bezocht de getroffen gemeenschappen, analyseerde meer dan 1000 voorstellen, sprak uitgebreid met direct betrokkenen en het publiek en keek naar de ervaringen van andere landen, waaronder Nederland.

Op 25 juni 2008 werd het definitieve onderzoeksrapport gepubliceerd met daarin 92 aanbevelingen voor een betere voorbereiding en reactie op en herstel na grootschalige overstromingen.



De ongekende neerslaghoeveelheden die in de zomer van 2007 tot de overstromingen leidden, volgden op de natste maanden mei tot en met juli sinds het begin van de waarnemingen in het Verenigd Koninkrijk in 1766.

Volgens gegevens van het *Met Office* viel er gemiddeld in de maanden mei, juni en juli in totaal ruim twee maal zo veel neerslag als normaal. Deze uitzonderlijk zware regenval leidde tot twee ernstige en ontwrichtende overstromingen in de weken van 20 juni en 18 juli – de ernstigste overstromingen in het Britse binnenland sinds 1947.

De gevolgen van het wassende water waren verwoestend: 13 mensen kwamen om, meer dan 48.000 huizen en 7000 bedrijven stonden onder water en er was voor miljarden ponden schade aangericht. In Yorkshire en Humberside, in het noorden van Engeland, voerde de brandweer- en reddingsdienst de “grootste reddingsoperatie in vreedstijd” uit. In het zuidwesten kwamen in grote delen van Gloucestershire 350.000 mensen zonder leidingwater te zitten – sinds de jaren veertig was deze basisvoorziening niet meer op zo’n grote schaal uitgevallen. Andere vitale infrastructuur was beschadigd en essentiële diensten, zoals stroomvoorziening, vervoer en telecommunicatie, ondervonden grote hinder. Ook toen het water weer was gezakt, waren de ontberingen nog niet voorbij. Nu, ruim een jaar later, zijn er nog altijd duizenden mensen die nog niet naar huis kunnen terugkeren.

De reactie van de hulpdiensten

De hulpverlening tijdens de noodtoestand van zomer 2007 verliep in een aantal gevallen uitstekend, aangezien de rampenbestrijdingsdiensten en andere organisaties

goed samenwerkten, levens redden en eigendommen beschermde. Toch bleek een aantal gebieden voor verbetering vatbaar.

Informatieverstrekking

Tijdens het onderzoek kwam een aantal zwakke punten aan het licht wat betreft het waarschuwen van het publiek voor noodweer en overstromingsrisico's en de informatievoorziening hierover. Momenteel delen het *Met Office* en het *Environment Agency* hiervoor de verantwoordelijkheid. Tijdens de overstromingen werden mensen geconfronteerd met de gevolgen van de gebrekkig op elkaar aansluitende communicatie van beide instellingen. Het ontbrak aan één enkele gezaghebbende stem, goede weersvoorspellingen en een systeem dat waarschuwt voor overstromingen van oppervlaktewater. Daarnaast bleek er grote behoefte te zijn aan waarschuwingen die nauwkeuriger en doelgerichter zijn en eerder worden gegeven.

Technologische vooruitgang zal deze instanties in staat stellen noodweer en de kans op overstromingen nauwkeuriger te monitoren en te voorspellen. Is de informatie eenmaal beschikbaar, dan moet deze gedeeld worden in een vorm die hanteerbaar is voor de bij de rampenbestrijding betrokken organisaties. Te denken valt aan locatiegerichte informatie voor infrastructuurbeheerders en snellere, maar voorzichtigere waarschuwingen voor de instanties die bij noodsituaties in actie moeten komen. Ook het interpreteren van informatie bleek voor deze laatstgenoemde instanties een behoorlijke opgave. Plaatselijke autoriteiten en de politie werden geconfronteerd met grote hoeveelheden snel veranderende gegevens van technische aard over de omvang van de overstromingen.

Moderne technieken kunnen een effectievere aanpak mogelijk maken, waarbij gebruik wordt gemaakt van de elektronische informatie en kaarten die al beschikbaar zijn in de controlekamers van het *Environment Agency* en het *Met Office*. In real time geactualiseerde kaarten en visualisatietools moeten beschikbaar zijn voor alle *Gold Commands*¹.

Structuur voor het optreden bij crises

De onderzoekscommissie bestudeerde de regelingen die ten grondslag liggen aan de crisisbeheersing bij overstromingen. De commissie is tot de conclusie gekomen dat bepaalde tekortkomingen in de afspraken tussen de lokale autoriteiten over wederzijdse bijstand moeten worden aangepakt. Zo kreeg de commissie van een aantal instanties te horen dat de medewerkers die zij na een verzoek om bijstand ter beschikking hadden gesteld, niet goed werden ingepast in de hulpverlening. Lokale opstellers van noodplannen moeten op de hoogte zijn van de bronnen die via wederzijdse bijstand op regionaal en nationaal niveau beschikbaar zijn.

Tijdens de overstromingen leidde onduidelijkheid over welke organisatie verantwoordelijk was voor het uitvoeren en coördineren van de hulpoperatie ertoe dat zowel het publiek als de rampenbestrijders onnodige risico's liepen. De snelheid en doeltreffendheid van maatregelen werden gehinderd door het ontbreken van gezamenlijke operationele en bevelstructuren. Bovendien ondervonden vrijwillige hulp- en reddingsorganisaties moeilijkheden bij het afstemmen van hun werk op dat van de professionele organisaties. De onderzoekscommissie is van mening dat een nationale capaciteit voor hulp en redding bij overstromingen, die over voldoende middelen beschikt, deze tekortkomingen zou kunnen wegnemen.

De lokale inzet

De omvang van de overstromingen vergde het uiterste van de lokale rampenbestrijdingsdiensten. In sommige gebieden waren de rampenbestrijders minder goed voorbereid dan mogelijk was geweest. Er waren geen protocollen overeengekomen tussen de rampenbestrijders waarin de relevante verantwoordelijkheden voor het beoordelen van de mogelijke gevolgen van noodweer waren vastgelegd en de aanzet werd gegeven voor passende maatregelen door de diverse instanties. De onderzoekscommissie is van mening dat deze lacune dient te worden aangepakt zodat een effectieve rampenbestrijding mogelijk wordt.

De plaatselijke autoriteiten uit de zogeheten *upper tier*² lijken het best toegerust om de mogelijke gevolgen van plaatselijke overstromingen in te schatten, uitgaande van eerdere ervaringen, evaluaties en advies van hun medewerkers en andere bij de rampenbestrijding betrokken instanties. Deze autoriteiten zijn ook bij uitstek geschikt om het voortouw te nemen bij regelingen waarbij meerdere instanties betrokken zijn. Al moet hierbij worden aangetekend, dat waar een *Gold Command* aanwezig is, de operatie onder leiding van de politie moet komen te staan. In de zomer ingestelde bevelstructuren hebben tot een gecoördineerde lokale aanpak geleid, vaak onder deskundig en gezaghebbend leiderschap. Op sommige gebieden echter verliepen de contacten tussen rampenbestrijdingsdiensten en lokale diensten niet altijd even optimaal. Daar waar in een vroeg stadium uit voorzorg *Gold Commands* waren ingesteld verliep de samenwerking duidelijk vlotter en deze aanpak zou dan ook de norm moeten worden.

De onderzoekscommissie benadrukt ook de rol die gemeenschappen en individuele burgers tijdens rampen kunnen spelen. De onderzoekscommissie raadt het publiek aan een overlevingspakket in huis te halen, zich aan te melden bij de *Flood Warning Direct Service* van het *Environment Agency*, kostenbaarheid zo hoog mogelijk in huis te bewaren, na te gaan waar de water- en stroomtoevoer zich bevinden en te controleren of huis en haard voldoende verzekerd zijn.

De rol van de media

Alhoewel mediaorganisaties uit hoofde van de rampenbestrijdingswetgeving niet wettelijk verplicht zijn het publiek te informeren, spelen ze toch een alom onderkende rol bij het verstrekken van informatie voor, tijdens en na rampen.

Uit de analyse van de onderzoekscommissie bleek dat de betrekkingen tussen de media en rampenbestrijders over het algemeen effectief waren. Er zijn diverse voorbeelden van elkaar respecterende organisaties die prima samenwerken zodat een goed beeld kan worden gegeven van de gebeurtenissen die zich afspelen. >>>





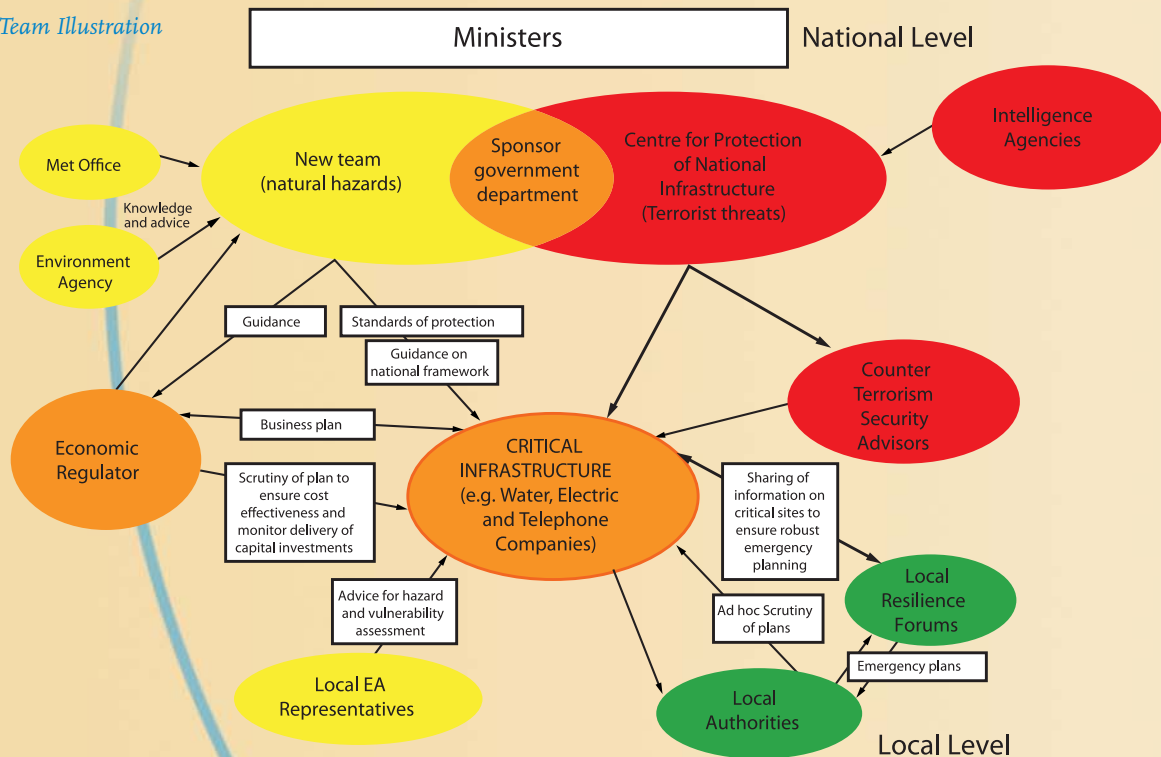
De plaatselijke media, met name lokale radiostations, hebben een sleutelrol gespeeld bij de gebeurtenissen van de zomer van 2007 door de getroffen bevolking en gemeenschappen belangrijke informatie te verstrekken. De onderzoekscommissie zou het een goede zaak vinden als *Gold Commanders* bij het benoemen van mensen die belast zijn met de perscontacten rekening houden met de specifieke behoeften van de plaatselijke en de nationale media, zeker gezien de uiteenlopende rollen die zij spelen bij het informeren van het publiek.

Beschermen van vitale infrastructuur en essentiële diensten

De overstromingen hadden desastreuze gevolgen voor elektriciteitsstations, water- en rioolzuiveringsinstallaties en vervoersnetwerken. De gevolgen van het wegvallen van de essentiële diensten in deze sectoren deden zich ver buiten de overstroomde gebieden voelen.

De regering zou maatregelen moeten nemen om infrastructuurbeheerders en lokale rampenbestrijders in staat te stellen deze risico's in te dammen, met name bij *single points of failure*, die bij uitval hele structuren kunnen lamleggen. Er is behoefte aan een systematischer aanpak bij het in kaart brengen van de kwetsbaarheid van vitale infrastructuur en bij het verbeteren van de weerbaarheid. De onderzoekscommissie stelt voor dat de regering een

Natural Hazards Team Illustration



¹ Bovenste laag van de bevelstructuur, verantwoordelijk voor strategische beslissingen bij crisisbeheersing.

² Hiermee worden de graafschapsraden, de Londense deelgemeenten, grootstedelijke gemeenten en gecentraliseerde autoriteiten bedoeld.

ationale structuur instelt ter vermindering van de risico's voor de levering van essentiële diensten als gevolg van natuurrampen. De structuur zou een effectiever lokaal optreden moeten waarborgen bij rampen dankzij een betere uitwisseling van informatie en betere afspraken, voor, tijdens en na rampen.

De gebeurtenissen in de zomer van 2007 hebben aangetoond, dat de taken op het gebied van samenwerking en het uitwisselen van informatie van zogeheten *category 2 responders*³ uit hoofde van de rampenbestrijdingswetgeving nader beschouwd moeten worden. Rampenbestrijders hadden meer informatie nodig over de ligging van vitale locaties, hun kwetsbaarheid voor overstromingen, de verwachte gevolgen van het uitvallen ervan en wederzijdse afhankelijkheden tussen sectoren. De informatie was in het gunstigste geval onsamenhangend, maar vaak niet eens voorhanden. Verschillende instanties waren niet in staat snel te reageren op de zich afspelende gebeurtenissen. Leveranciers van vitale infrastructuur moeten een actievere rol gaan spelen in de voorbereiding op en bestrijding van rampen op lokaal en nationaal niveau, onder andere door nauwere contacten tussen de publieke en private sector. De onderzoekscommissie is van mening dat de regering de plicht van *category 2 responders* om informatie te delen over de risico's die hun infrastructuur loopt moet aanscherpen en naleving ervan moet afdwingen. Daarnaast moeten er duidelijke richtlijnen komen over de mate waarin deze actoren bij de planning, uitvoering en maatregelen betrokken moeten worden teneinde tot effectievere lokale rampenbestrijdingsplannen te komen.

Supervisie

De onderzoekscommissie heeft de aanbeveling gedaan dat er een raad in het leven moet worden geroepen die zich met overstromingen zal bezighouden. Deze raad moet binnen de regering de richting aangegeven en waarborgen dat andere ministeries die betrokken zijn bij overstromingen het primair verantwoordelijke *Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra)* steun bieden.

De overheid moet bij deze taken samenwerken met externe organisaties. Net als op lokaal niveau moet een multi-sectorale aanpak de hoeksteen vormen van een betere rampenbestrijding bij overstromingen. De oprichting van een *National Resilience Forum*, met vertegenwoordigers van lokale rampenbestrijdingsorganisaties en de overheid, zou voor de brede strategische supervisie moeten zorgen die nodig is om de aanbevelingen van de onderzoekscommissie in de praktijk te brengen. Alhoewel de regering

verantwoordelijk blijft voor belangrijke besluiten, moeten de lokale rampenbestrijders en de particuliere sector ook invloed krijgen en er nauwer bij betrokken worden.

Nationale en regionale supervisie moeten op lokaal niveau op elkaar aansluiten. De onderzoekscommissie is van mening dat er een rol is weggelegd voor commissies van toezicht, waarin lokale raadsleden zitting hebben, die de werkzaamheden toetsen van organisaties uit de publieke sector en leveranciers van essentiële diensten om de overstromingsrisico's op lokaal niveau te beteugelen.

Defra coördineert de uit het onderzoeksrapport voortvloeiende werkzaamheden. De regering zal in 2008 een reactie geven op de aanbevelingen uit het rapport.

Het volledige rapport is te lezen op:

www.cabinetoffice.gov.uk/thepittreview

Pitt Review Team



³ Bijvoorbeeld nutsbedrijven en vervoersondernemingen.

De Europese Unie is bezig met initiatieven die moeten leiden tot een daadkrachtiger Europees Mechanisme voor Civiele Protectie (CMCP: Community Mechanism for Civil Protection). Zodat de EU nog beter voorbereid is op grote rampen, zowel binnen als buiten de eigen regio. Eén van die initiatieven is de ontwikkeling van 'EU civil protection modules'. De modules bestaan uit specifieke mensen, middelen en expertise, door EU-landen beschikbaar gesteld. Nederland heeft inmiddels USAR.nl als module bij de EU aangemeld. Ook voor bosbrandbestrijding, medische hulpverlening, pompcapaciteit, CBRN-incidenten en technische ondersteuning zijn er modules samengesteld en beschikbaar.

EU Flood Command: op weg naar nieuwe EU modules

De ontwikkeling van modules is een stap voorwaarts in de professionalisering van het CMCP. In Nederland heeft de kracht van de modules zich al vele malen aangetoond. We kennen immers al modules als de brandweercompagnie, het ME-peloton en het SIGMA.

Bewustwording internationale samenwerking

Het CMCP beschikt inmiddels over 13 verschillende modules. In de ruimte voor nog meer modules is EU Flood Command gesprongen. Doelstelling van dit project is een bijdrage te leveren aan de preparatie op overstromingen in Europa. De partners komen uit het Verenigd Koninkrijk (Maritime and Coastguard Agency), Ierland (Irish Coastguard) en Zweden (Swedish Rescue Services Agency). In mei 2007 is gestart met de ontwikkeling van nieuwe, specifieke modules die ingezet kunnen worden in geval van overstromingen. Rampen in de diverse werelddelen hebben aangetoond dat dergelijke modules een essentiële tol kunnen spelen in het redden van mensenlevens. Daarbij gaat het onder andere om redding en verkenning door helikopters, verkenning door vliegtuigen en redding door boten. Na de eerste aanzet door het EU Flood Command is het nu aan het CMCP om er vervolg aan te geven. Door de vaststelling dat specifieke modules toegevoegde waarde kunnen hebben, is de eerste doelstelling van het project behaald: vergroten van de bewustwording dat er in Europa internationaal samengewerkt zal moeten worden in geval van grootschalige overstromingen.

Resultaten

Het project heeft ook concrete resultaten opgeleverd. Deze resultaten zijn gekoppeld aan de doelstelling om een systeem te ontwikkelen dat de mogelijkheid biedt om Maritime Search and Rescue capaciteiten van de EU-lidstaten te integreren in een gecoördineerde respons bij overstromingen. Het resultaat hiervan is het *Command*

Support System (CSS), dat informatie-uitwisseling en communicatie tussen verschillende teams mogelijk maakt. Dit systeem maakt het voor het CMCP mogelijk dat een EU-coördinatieteam in het getroffen land informatie in het CSS invoert die vervolgens in Brussel (of willekeurig welke andere plaats) kan worden uitgelezen. In de slipstream is ook een *Training & Exercise System* ontwikkeld ter ondersteuning bij de uitvoering van complexe trainingen en/of oefeningen.

Profiteert Nederland?

Op het gebied van de techniek zal Nederland vooralsnog geen profijt van het product hebben. Hooguit dat Nederlandse ICT-bedrijven gemotiveerd raken om hun producten verder te verbeteren. Op het gebied van oefenen is door het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum





(LOCC) ervaring opgedaan in internationale rampenbestrijding. Dit heeft een meerwaarde voor de ontwikkeling van het handboek bijstand internationaal.

Een belangrijk effect is de kennisuitwisseling op het terrein van overstromingen. Als LOCC hebben we meer inzicht gekregen in de (on)mogelijkheden van andere

EU-landen om hulp te kunnen verlenen bij overstromingen. Dit resulteerde in een uitbreiding van het netwerk. Zo zijn er contacten gelegd met bijvoorbeeld de Ierse overheid. Tijdens de slotconferentie in juni in Stockholm heeft de Nederlandse afvaardiging een workshop 'oefenen op nationaal niveau' geleid. Ook hier zijn nuttige contacten gelegd.

De conclusie is dan ook gerechtvaardigd dat deelname aan het project op de korte termijn tot een beperkt maar waardevol resultaat heeft geleid. Op de lange termijn kan het ontstane Europese netwerk benut worden om ervaringen, kennis en informatie uit te wisselen.

Peter Glerum,
clusterhoofd brandweer/plaatsvervangend hoofd,
Ronald Christiaans,
senior coördinator opleiden/trainen/oefenen, Landelijk
Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC)

Meer informatie over het project is te vinden op
www.eufloodcommand.eu.

Evacuaties, een overzicht van inzichten

In deze bundel wordt het begrip evacuatie opgevat als 'het proces van alarmering, waarschuwing, voorbereiding en vertrek in geval van een dreigende overstroming'. Hierbij worden mensen, dieren en bezittingen van een onveilige naar een relatief veiligere plaats verplaatst. Verder wordt vooral gekeken naar grootschalige evacuaties. Gegeven de aard en omvang van (dreigende) overstromingen leent het crisistype overstromingen zich bij uitstek voor het beschrijven van grootschalige evacuaties.

De evacuatiebundel bestaat uit een eerste algemeen theoretisch deel en een tweede deel waarin praktijkbeschrijvingen centraal staan.

Het eerste deel opent met een overzichtshoofdstuk, waarin wordt ingegaan op de basisbeginselen van evacuatiestrategieën. Vervolgens wordt in aparte hoofdstukken ingegaan op de modelering van evacuatiestromen, het juridisch kader waarbinnen evacuatie plaatsvindt, het (zelfredzame) gedrag van burgers rondom evacuatie en communicatiestrategieën.



Het tweede praktijkdeel vervolgt met hoofdstukken over de voorbereiding op nationaal niveau op grootschalige evacuaties, de relatie tussen vitale infrastructuur en grootschalige evacuaties, een internationale vergelijking tussen de voorbereiding op grootschalige evacuaties in verschillende landen, zoals de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk en Japan en hun eventuele ervaringen met grootschalige evacuaties, de evacuatie van justitiële inrichtingen en de Zeeuwse bevindingen betreffende evacuatie naar aanleiding van een recente oefening.

Waar land en water elkaar ontmoeten

Waterrand realiseert eenduidige incidentbestrijding op het water

De hulpverlening voor incidenten op het water is in Nederland nog niet goed geregeld. Voor een waterland als Nederland waar incidenten op het water regelmatig voorkomen is dit een onwenselijke situatie.

Bekende voorbeelden van grotere incidenten op het water zijn het neerstorten van de Dakota (1996), de stranding van het containerschip de Forwairt (2005) en de noodlanding van de J-SAR helikopter (2006). Tevens stonden in 2008 een zoektocht naar een drenkeling op het IJmeer en het incident met een snelle interventieboot tijdens een inzet op de Waal volop in de belangstelling als gevolg van vragen over de inzet en coördinatie.

Waterrand staat voor de uitdaging eenduidigheid en samenhang bij incidentbestrijding op het water te realiseren.

Waarom Waterrand?

De Dakotaramp in september 1996, waarbij alle 32 inzittenden het leven lieten, was de directe aanleiding voor het uitvoeren van een aantal onderzoeken. Nadat geen van de onderzoeken tot verbetering leidden, vormden de uitkomsten van het lectoraat Veiligheid van de Hogeschool Zeeland in 2006 uiteindelijk het startschot voor het project Waterrand. Project Waterrand wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. In een samenwerkingsverband met 16 betrokken organisaties wordt gezamenlijk gewerkt aan de totstandkoming van beleid en uitvoeringsregelingen, onder verantwoordelijkheid van een stuurgroep met brede betrokkenheid van burgemeesters van gemeenten aan grote wateren. Met het project worden vier doelen nagestreefd:

- 1 veiligheid: realisatie en behoud van het maatschappelijk evenwicht;
- 2 samenwerking: effectieve incidentbestrijding op het water;
- 3 organisatie: consequente leiding en coördinatie;
- 4 communicatie: heldere informatievoorziening.

Waterratten en Landrotten

De hulpverlening op het water is in Nederland heel divers geregeld. Dat de incidentbestrijding niet eenduidig is vastgelegd, is te wijten aan de complexe omgeving waarbinnen de afstemming dient plaats te vinden. Wanneer zich bijvoorbeeld een incident op het Ketelmeer voordoet, ontstaat bijna een Babylonische spraakverwarring. In dit geval zijn o.a. twee veiligheidsregio's, vier gemeenten, Rijkswaterstaat, diverse brandweerkorpsen, het Kustwachtcentrum, de KNRM, de KLPD, de regiopolitie, bergers, ambulancediensten en defensie betrokken. Al deze partijen maken dan ook nog eens gebruik van C2000, de marifoon of mobiele telefoon. Meldingen, alarmeringen en informatie lopen via meerdere verbindings- en meldkamers waaronder

het Kustwachtcentrum, het Operationeel Centrum KLPD, de Gemeenschappelijke Meldkamers in de veiligheidsregio's en de Verkeersposten. In deze hectiek waar al snel sprake is van meerdere kapiteins op één schip is het daarom essentieel om helder vast te leggen wie wie alarmeert, wie de leiding heeft en welke informatie met wie gedeeld moet worden. Waterrand ontwikkelt daarom een heldere opschalingsstructuur voor bovenregionale incidenten en stelt alarmeringsschema's met meldingsclassificaties op voor gebruik op alle verbindings- en meldkamers. Ook de lastige juridische consequenties van het optreden op een schip en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bijvoorbeeld de kapitein, de brandweer en de berger worden in een procedure uitgewerkt, naast andere relevante en praktische (veiligheids)procedures.

Maar alleen met afspraken vastleggen ben je er nog niet. 'Waterratten' en 'Landrotten' maken deel uit van twee totaal verschillende disciplines die elkaars belevingswereld moeten leren kennen en begrijpen. Zo gebruiken ze verschillende termen om hetzelfde aan te duiden: stuurboord versus rechts, boeinummers versus hectometerpaaltjes en mijlen versus kilometers. De uitdaging voor Waterrand is het nader tot elkaar brengen van beide werelden.





Uniform denk- en begrippenkader

Waterrand heeft inmiddels een uniform denk- en begrippenkader ontwikkeld dat is opgenomen in het *Handboek Incidentbestrijding op het Water*. In het voorjaar van dit jaar heeft consultatie van alle betrokken (branche)organisaties op dit handboek plaatsgevonden. Het handboek wordt op basis van de reacties en de verdere resultaten van de diverse Waterrand deelprojecten, zoals de expertgroepen en de pilot, dit jaar nog aangepast en geactualiseerd.

Risico centraal

Risico's houden zich niet aan grenzen. Bij een incident op het water zijn al snel meerdere veiligheidsregio's betrokken. Waterrand stelt daarom het 'samenhangend risicowatersysteem' (SRWS) centraal. Alle aan het watersysteem grenzende veiligheidsregio's zijn daaraan gekoppeld en leggen afspraken over de (boven)regionale bestuurlijke en operationele leiding bij incidenten op het water vast. Vanuit één van die veiligheidsregio's wordt de voorbereiding op incidentbestrijding op het water gecoördineerd, zoals de ontwikkeling en uitvoering van het specifieke opleidings- en oefenprogramma; dit betreft de Coördinerende Veiligheidsregio.

Geen papieren tijger

Na woorden komen daden. Het vaststellen van een handboek is slechts één stap. Er wordt op dit moment dan ook hard gewerkt om alle voorstellen verder te concretiseren met professionals uit het veld. Deze slag vindt plaats in expertgroepen en in een pilot in vijf watergebieden. Tussen de groepen vindt uitwisseling van kennis en resultaten plaats. De expertgroepen richten zich op:

- Leiding & Coördinatie (voor uitwerking van GRIP en een model voor bovenregionale samenwerking);
- Melding & Alarmering (voor een uniform uitvraagprotocol en alarmeringsschema voor alle betrokken verbinding- en meldkamers inclusief standaardisering van de meldingsclassificaties);
- Informatiemanagement (voor helderheid in verbindingsschema's en netwerkkaarten);
- Zorgnormen & Resource management (voor normering van de basisinzet);

- Samenhangende Risicowatersystemen (voor indeling van Nederland in SRWS-en);
- Model bestuurlijk en operationeel opleidings- en oefenplan (als format voor de gebieden).

De conceptproducten worden getoetst in een pilot. Tegelijkertijd wordt verder invulling gegeven aan het Model Incidentbestrijdingsplan, dat op basis van *best practices* in binnen- en buitenland is ontwikkeld. De pilot wordt uitgevoerd in:

- Deltagebied Zeeland;
- Deltagebied Zuid-Holland;
- IJsselmeergebied;
- Noordzeekanaalgebied;
- Waddenzeegebied.

Na deze ontwikkelfase zullen de resultaten van Waterrand in 2009 structureel geborgd worden via een platform waarin alle betrokkenen de ontwikkelingen en het beheer kunnen vasthouden. Over de precieze invulling hiervan vindt nog overleg plaats met de opdrachtgevers.

Waterrand maakt het verschil

Waterrand is een multidisciplinair project bij uitstek en zoekt niet alleen de aansluiting met het veld, maar sluit ook aan bij bestaande initiatieven zoals de Wet veiligheidsregio's, het Besluit veiligheidsregio's, het Referentiekader Regionaal Crisisplan, Network Enabled Capabilities, Informatiearchitectuur Sector Veiligheid en andere landelijk projecten. Via bijeenkomsten, nieuwsbrieven en de website www.waterrand.nl vindt kennisdeling en informatie-uitwisseling plaats tussen alle relevante stakeholders. De inspanningen van Waterrand tot nu toe zijn bekroond met het behalen van de finaleplaats voor de Publieke Veiligheid Award 2008. Het ambitieniveau van Waterrand ligt hoog. Het einddoel van Waterrand is het realiseren van een effectieve organisatie van incidentbestrijding op het water, via een uniforme landelijke werkwijze en adequate samenwerking en afstemming met alle betrokken partijen, zowel in de voorbereiding als de uitvoering. Dat is niet eenvoudig. Er zal nog heel wat water door de Rijn stromen voordat alle gewenste eindresultaten ook echt geïmplementeerd zijn. Iedere betrokkene is zich gelukkig wel bewust van de hoge urgentie.



Jos Stierhout,

projectleider Waterrand, algemeen directeur Veiligheidsregio Noord-Holland Noord

Annemieke 't Hooft,

projectmanager Waterrand, Adviesbureau Van Dijke

Introductie nieuwe directie Nationale Veiligheid

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) staat voor een veilige samenleving en een goed functionerende overheid met een slagvaardig bestuur en goede publieke dienstverlening. De resultaten die BZK voor ogen heeft, zijn verwoord in tien beleidsprioriteiten. Vanaf september 2008 vormt de realisatie van deze beleidsprioriteiten de basis van een herinrichting van BZK.

Het nieuwe directoraat-generaal Veiligheid heeft zijn organisatie ingericht op basis van drie maatschappelijke hoofdthema's, die binnen drie directies met daaronder hangende programma's worden uitgevoerd.

De drie directies binnen DG Veiligheid zijn: 1) Veiligheid en Bestuur; 2) Politie en Veiligheidsregio's en 3) Nationale Veiligheid.

De nieuwe directie Nationale Veiligheid is de opvolger van de voormalige directie Crisisbeheersing.

Nationale Veiligheid

Nationale Veiligheid richt zich op het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting en het goed kunnen reageren op het moment dat er sprake is van een aantasting van de nationale veiligheid. Hiertoe behoort ook de bescherming van burgers tegen grootschalige dreigingen. Onder de directie Nationale Veiligheid vallen het programma Bescherming Vitale Infrastructuur, het programma Dreigingen en Capaciteiten, alsmede het Nationaal CrisisCentrum.

Contact:

Henk Geveke, directeur

(070) 426 83 65

carola.colijn@minbzk.nl (secretariaat)

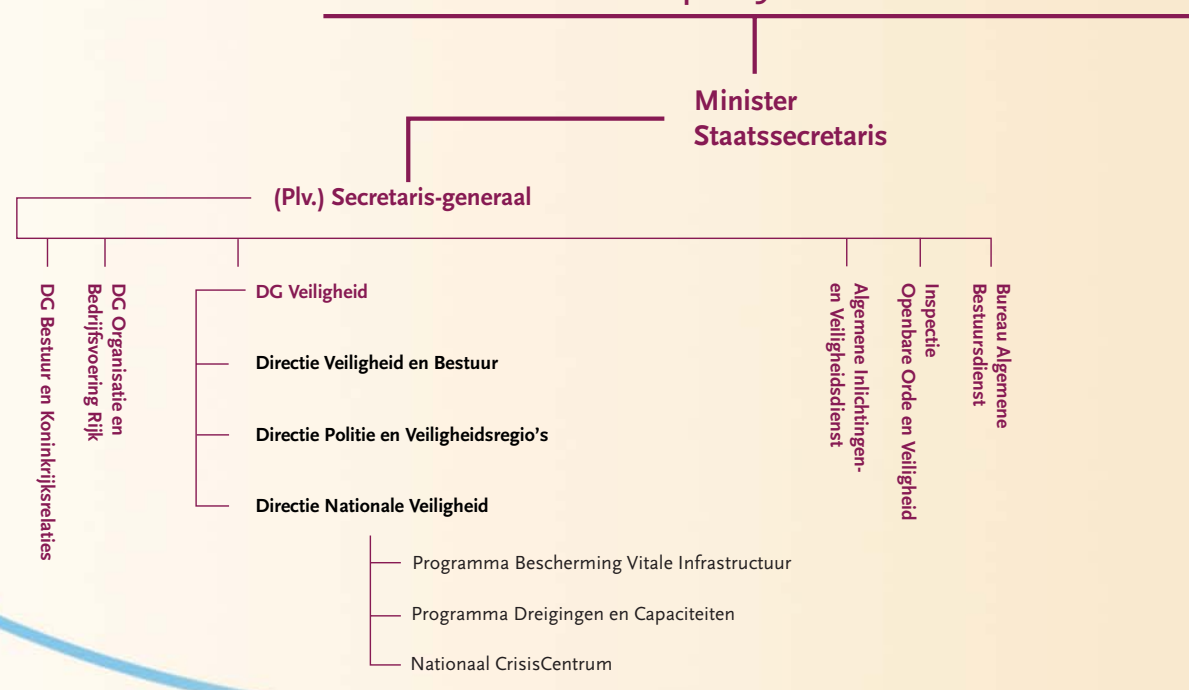
Programma Bescherming Vitale Infrastructuur

Doelstelling van dit al langer lopende programma is het voorkomen van grootschalige uitval of verstoring van vitale infrastructuur. Als in het geval van een crisis de infrastructuur toch uitvalt, moeten goede voorbereidingen getroffen zijn bij bijvoorbeeld overheid en bedrijfsleven. Ook moeten op dat moment effectieve repressieve maatregelen genomen worden om schade te minimaliseren.

Speerpunten van dit programma zijn:

- Intersectorale afhankelijkheden en continuïteit;
- Interactie met veiligheidspartners: overheden en bedrijfsleven;
- Europese samenwerking binnen de Europese Unie en de NAVO;
- Intensivering op het terrein van security.

Organogram ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties per 8-9-2008



Contact:

Williët Brouwer, programmamanager
(070) 426 70 32
williet.brouwer@minbzk.nl

Programma Dreigingen en Capaciteiten

Het programma onderzoekt welke mogelijke dreigingen er op Nederland afkomen en wat de gevolgen zijn voor onder andere de nationale veiligheid. Vervolgens wordt bekeken nodig is aan kwaliteiten en capaciteiten om die dreigingen te voorkomen dan wel er mee om te gaan. In het verlengde daarvan wordt bekeken hoe die capaciteiten versterkt kunnen worden.

Speerpunten voor 2008/2009 zijn:

- 1 het versterken van de capaciteiten door middel van verbetering van de landelijke regie, het verhogen van continuïteit bij griepvloed en het verbeteren van zelfredzaamheid van burgers bij rampen en crisis;
- 2 het opstellen van rijksbrede analyses en de nationale risicobeoordeling, inclusief advies aan de ministerraad, met daarbij input vanuit: strategische verkenningen, middellange termijn verkenningen en korte termijn analyses (www.risicosignalering.nl).
- 3 de aansluiting tussen veiligheidsregio en nationale veiligheid;
- 4 een adequate invulling van de 'derde pijler' civiele kant van de defensieverkenningen 2020 en de afspraken rondom Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS);
- 5 uitvoering van de doorlichting crisisbeheersing, inclusief aansluiting NV, en evaluaties van

daadwerkelijke incidenten.

- 6 uitvoering van de meerjarenstrategie 'Denk Vooruit' in relatie tot plan van aanpak zelfredzaamheid.

Contact:

Ruth Clabbers, programmamanager
(070) 426 65 21
ruth.clabbers@minbzk.nl

Nationaal Crisiscentrum (NCC)

Het Nationaal CrisisCentrum fungeert als knooppunt van informatie voor alle niveaus. Het centrum analyseert informatie en voert de regie over bestuurlijke besluitvormingsprocessen. Het NCC speelt een belangrijke rol in de voorbereiding op crises en rampen door planvorming op nationaal niveau en het organiseren van crisisoefeningen. Ook ontwikkelt en verzorgt het NCC crisisopleidingen en – trainingen voor crisismedewerkers tot bewindslieden.

In het centrum zijn de taken ondergebracht van het voormalige NCC, het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC) en de shared service crisisbeheersing. Dus ook de ontwikkeling van risico-communicatie en de coördinatie van crisiscommunicatie behoren tot het takenpakket.

Contact:

Gerd de Kruij, hoofd Nationaal CrisisCentrum
(070) 426 54 00
gerd.kruij@minbzk.nl

Landkaart veiligheidsregio's met convenanten

Het programmabureau Veiligheidsregio's (PVR) van het ministerie van BZK heeft een landkaartje gemaakt om inzichtelijk te maken welke van de 25 veiligheidsregio's inmiddels een convenant hebben afgesloten met de minister. De kaart (versie 21 augustus 2008) is ook te downloaden via www.minbzk.nl/veiligheid/veiligheidsregio.

Veiligheidsregio's (i.o.) met convenanten augustus 2008

Regio's die een convenant hebben afgesloten:

- 2 Friesland
- 8 Gelderland-Zuid
- 9 Utrecht
- 12 Kennemerland
- 13 Amsterdam-Amstelland
- 14 Gooi en Vechtstreek
- 15 Haaglanden
- 16 Hollands Midden
- 17 Rotterdam-Rijnmond
- 19 Zeeland
- 20 Midden- en West-Brabant
- 21 Brabant-Noord
- 22 Zuid-oost Brabant
- 23 Limburg-Noord
- 24 Zuid-Limburg
- 25 Flevoland

Regio's zonder convenant:

- 1 Groningen
- 3 Drenthe
- 4 IJsselland
- 5 Twente
- 6 Noord- en Oost-Gelderland
- 7 Gelderland Midden
- 10 Noord-Holland Noord
- 11 Zaanstreek Waterland
- 18 Zuid-Holland Zuid

Eén van de kerntaken van het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) in Driebergen is het coördineren van bijstandsaanvragen, nationaal en internationaal. In samenwerking met alle partijen die bijstand aanvragen of verlenen heeft het LOCC het Handboek Bijstand Nationaal samengesteld. In september wordt dit handboek door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangeboden aan alle organisaties die bij bijstandsverlening zijn betrokken.

Handboek Bijstand Nationaal Bijstandsprocedures gebundeld

“Het is een werkzaam en bruikbaar handboek geworden waarin alle wet- en regelgeving die er op dit gebied bestaat, handzaam is gebundeld en is vertaald naar concreet toepasbare procedures”. Aan het woord is Peter Glerum, clusterhoofd Brandweer bij het LOCC en verantwoordelijk voor het opleveren van het handboek. “Omdat het LOCC een centrale rol heeft gekregen op het terrein van bijstand moesten alle procedures hierop worden herzien. Verder was een actualiseringslag in bestaande procedures nodig. Het LOCC heeft een één-loketfunctie voor organisaties die bijstand aanvragen of verlenen. Logisch dan ook dat wij de eerstaangewezen partij zijn om alle procedures in een actueel handboek samen te vatten”.

Operationeel vooroverleg

Glerum benadrukt dat het naast de aanwezigheid van een goed handboek noodzakelijk blijft dat partijen die bijstand nodig hebben vooraf informeel operationeel overleg plegen met het LOCC. “Dat scheelt kostbare tijd. Doordat onze mensen dagelijks bezig zijn met bijstandsaanvragen, kunnen wij partijen helpen hun aanvragen zo goed mogelijk te formuleren. Door onze ervaring kunnen wij goed meedenken en adviseren, bijvoorbeeld over de meest bruikbare bijstandsmiddelen bij de crisissituatie waar de aanvrager mee te maken heeft. Een belangrijke toegevoegde waarde van het handboek is dat we allemaal dezelfde taal spreken en daarmee fouten en onnodig tijdverlies voorkomen. Door het operationeel en informeel alvast voor te koken kan de bijstand vaak direct worden verleend als de formele, bestuurlijk geaccordeerde aanvraag bij het LOCC binnen komt. Alleen de daartoe bevoegde autoriteit kan formeel bijstand aanvragen en het formele document is juridisch noodzakelijk voor eventuele verzekeringen en vergoedingen”.

In dringende gevallen zal het LOCC overigens ervoor zorgen dat de bijstandsprocedure direct wordt opgestart en zelfs dat eenheden zo nodig al op weg gaan. Een

voorbeeld hiervan is een ME-peloton uit Noord-Brabant dat zeer urgent bijstand moest verlenen in Den Haag. Voor inzet van een ME-peloton, een geweldsmiddel, is altijd een formeel akkoord van het bevoegde gezag nodig. Het LOCC zorgde ervoor dat de ME-ers, vanuit de plek waar zij aan het oefenen waren in de provincie Noord-Brabant, alvast gingen rijden. Voordat zij de provinciegrens over waren, kwam het akkoord binnen en konden ze in één ruk doorrijden naar Den Haag. Mocht het akkoord niet tijdig zijn gegeven dan zouden de ME-ers op een parkeerplaats langs de snelweg hebben moeten wachten.

Wet veiligheidsregio's

Het LOCC is bijna twee jaren bezig geweest met het verzamelen van informatie en het formuleren van het handboek. Dus nu is de rust teruggekeerd? “Nou nee”; zegt Neil Jordan, werkzaam als coördinator Defensie bij het operationeel centrum. “Het handboek bijstand nationaal was noodzakelijk om voor alle partijen de wet- en regelgeving en de procedures zo goed mogelijk inzichtelijk te maken. Dat hebben we gedaan met teksten en met overzichtelijke stroomschema's. Wat we nu nog willen doen is het handboek digitaal aanbieden en uiteindelijk ook de bijstandsaanvragen digitaal laten verlopen. En we houden rekening met nodige aanpassingen van het handboek na aanvaarding van de huidige concept-wet veiligheidsregio's. Want als die van kracht wordt zal bijvoorbeeld het begrip 'binnen provinciale bijstand' verdwijnen. De veiligheidsregio's zullen dan in alle gevallen direct hun bijstand gaan regelen via het LOCC.” Het LOCC zal na de ingangsdatum van de Wet op de Veiligheidsregio's dan ook aanmerkelijk meer bijstandsaanvragen te behandelen krijgen, is de verwachting. Maar niet alle onderlinge assistentieverlening heeft het predicaat “bijstand”. Zo is er ook de burenhulp of zijn er soms inter-regionale afspraken gemaakt. Jordan benadrukt het belang van het melden van dergelijke assistenties bij het LOCC. “Vanuit een andere hoofdtaak zijn wij ook verantwoordelijk

gebruiken is. Bonfire en Voyager waren meer regionale oefeningen met nationale uitstraling. Ik hoop dat bij alle organisaties het handboek dan ook op de bureaus ligt. Er moeten ezelsoren aan zitten in plaats van dat het netjes in de kast staat”.

Jordan benadrukt dat het handboek een levend document is. Hij hoopt dan ook dat iedereen feedback blijft geven op het handboek zodat het steeds kan worden geoptimaliseerd. Nog dit jaar op 20 en 25 november en op 3 december organiseert het LOCC drie regionale bijeenkomsten. Deze zijn bedoeld om feedback te krijgen en om het handboek nog eens goed onder de aandacht te brengen van alle partijen. Want hoe beter iedereen weet om te gaan met de bijstandsprocedures hoe sneller het LOCC in geval van nood kan zorgen voor de juiste hulp.

Alfred van de Pol,

senior communicatie-adviseur en partner VDMMP

LOCC, Peter Glerum, peter.glerum@minbzk.nl



Alarm bij crises ook op mobiele telefoon

Cell broadcast berichten als aanvulling op het sirenenet

Cell broadcast – waarmee via radiogolven tekstberichten naar mobiele telefoons worden gezonden – wordt in Nederland als burgeralarmerings- en informatiesysteem ingevoerd. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties start hiertoe een Europese aanbestedingsprocedure waarop leveranciers van deze dienst kunnen inschrijven. Bovendien worden met de drie operators die in Nederland mobiele telefonie leveren, afspraken gemaakt over het sturen van cell broadcast berichten naar mobiele telefoons binnen een gebied dat betrokken is bij de crisis.

Inleiding

Een moderne samenleving vraagt ook in tijden van crises om moderne communicatiemiddelen. Het sirenenet voldoet niet meer aan de eisen die de maatschappij stelt aan de overheid op het gebied van alarmering en communicatie. Het is een middel dat burgers slechts laat weten dat er iets aan de hand is, maar niet wat en wat men vervolgens moet doen. Bovendien waarschuwt de sirene doven en slechthorenden niet. De afgelopen jaren hebben verschillende onderzoeken naar en experimenten met het middel cell broadcast plaatsgevonden, een techniek waarmee via radiogolven tekstberichten naar mobiele telefoons worden gezonden.

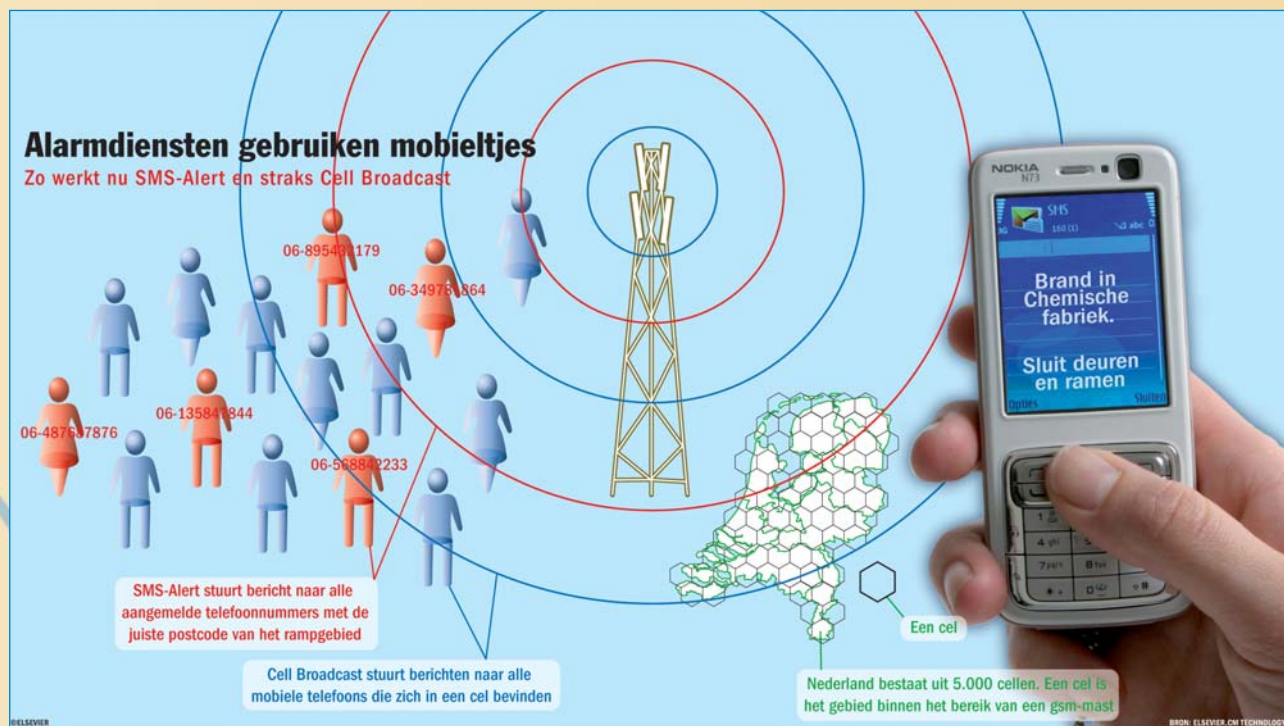
Overheid doet beroep op maatschappelijke verantwoordelijkheid van telecomleveranciers en leveranciers van mobieltjes

Op basis hiervan kan de conclusie worden getrokken dat cell broadcast een veelbelovend middel is voor alarmering en crisisinformatie, zeker als aanvulling op de sirene, en dat de invoering ervan in Nederland aan te bevelen is. Cell broadcast vormt niet alleen een effectief en modern communicatiemiddel, maar past ook in het beleid dat de burger een eigen verantwoordelijkheid heeft in de voorbereiding op rampspoed; hij moet er namelijk wel wat voor doen zoals de telefoon aan hebben staan, het toestel bij zich dragen en het toestel op een bepaalde manier instellen zodat ontvangst geactiveerd wordt. Het streven is om de toestellen in de toekomst standaard ingesteld te hebben voor cell broadcast berichten om de ontvangst zo gemakkelijk mogelijk te maken. Hiervoor maakt de overheid afspraken met de leveranciers van de mobiele telefoons.

De techniek

Bij cell broadcast worden door de cellen van het gsm-/umts-netwerk boodschappen naar alle mobiele telefoons binnen het bereik verzonden. Deze cellen zijn in Nederland van drie providers: KPN, T-Mobile en Vodafone. Omdat de boodschappen – in tegenstelling tot SMS – naar alle toestellen tegelijkertijd worden verzonden, is cell broadcast snel. Bovendien kunnen de boodschappen worden verzonden door slechts enkele cellen, maar ook door allen (circa tienduizend in Nederland). Alle mobiele telefoons binnen het bereik van de cellen die een boodschap uitzenden, ontvangen dan een cell broadcast bericht. Het gebied waarbinnen een boodschap verspreid moet worden, kan heel Nederland zijn, maar ook een specifiek gebied binnen een wijk of een gemeente. Cell broadcast is iets anders dan sms-alert. Voor sms-alert moet men zich eerst aanmelden, een bericht wordt verstuurd naar een opgegeven nummer. Een cell broadcast bericht wordt verzonden aan alle mobiele telefoons binnen een gebied, zonder aanmeldingen vooraf. De cellbroadcast techniek maakt het ook mogelijk om berichten te voorzien van een alarmtoon. Gespecialiseerde toestellen kunnen tekstberichten omzetten in spraakberichten.

Cell broadcast is op zich geen nieuwe techniek; de toepassing ervan in een publiek domein als burger-alarmering en crisisinformatie wel. Het laatste experiment dat onder verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK is uitgevoerd met cell broadcast, in 2007, heeft bewezen dat technisch gezien niets in de weg staat aan de implementatie van cell broadcast. De berichten worden door de cellen ontvangen, de cellen zenden naar de mobiele telefoons binnen het bereik en de (daarvoor ingestelde) mobiele telefoons ontvangen de berichten. Er vindt nog onderzoek plaats of de naamgeving cell broadcast veranderd kan worden, bijvoorbeeld in E-alert.



Acceptatie door burgers, bestuurders en operationele diensten

Cell broadcast biedt de mogelijkheid om burgers niet alleen te waarschuwen bij een ramp, maar ook om hen te informeren. In het bericht kan worden aangegeven wat de dreiging is en welke handeling van de burger verwacht wordt. Het ontvangen van cell broadcast berichten is gratis. De acceptatie van cell broadcast onder burgers na ervaring met het systeem is hoog.

Juist omdat burgers zelf deel van de alarmeringsketen zijn, is management van de verwachtingen van burgers echter van essentieel belang. Zij moeten zich realiseren dat zij niet een soort 'persoonlijke sirenenpaal' bij zich dragen, die hen onder alle omstandigheden waarschuwt voor onheil; zij moeten zelf ook wat doen. Dat houdt onder andere in dat de uiteindelijke invoering gepaard moet gaan met een zorgvuldig en intensief communicatie-traject, in samenwerking met de uiteindelijke leverancier. Ook onder bestuurders en operationele diensten is de acceptatie van cell broadcast groot. Het wordt als een groot voordeel gezien dat ook op lokaal en regionaal niveau boodschappen kunnen worden verzonden.

Cell broadcast en de sirene

Alle onderzoeken geven onomstotelijk aan dat vervanging van het sirenenet door cell broadcast in elk geval de eerste jaren nog niet aan de orde is. Pas als burgers en overheid gewend zijn aan cell broadcast als alarmering- en informatie-systeem, kan cell broadcast eventueel de sirene vervangen.

Internationaal

Nederland loopt wereldwijd voorop met de toepassing van cell broadcast voor het alarmeren en informeren van burgers in crisissituaties. Er is dan ook grote internationale belangstelling voor de ontwikkelingen in ons land. Via de Europese Commissie is subsidie verleend ten behoeve van het EU-project voor het uitwisselen van kennis en ervaring,

een format voor Europese standaardisatie van gsm-toestellen, en het voorbereiden van een aantal grensoverschrijdende Europese proeven met cell broadcast. De aanvraag is mede ondertekend door het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Hongarije, Polen en Zweden.

De uitrol

Dit najaar wordt gestart met de Europese aanbestedings-procedure voor de dienst cell broadcast voor burger-alarmering en crisisinformatie. Parallel daaraan worden met de drie mobiele operators afspraken gemaakt over het verzenden van de berichten naar mobiele telefoons. In beide trajecten wordt een beroep gedaan op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de leveranciers. Het is immers een nieuwe publieke toepassing van cell broadcast en de kosten ervan zijn nog niet uitgekristalliseerd; wanneer private partijen een te hoge prijs vragen, zal de beslissing om cell broadcast in te voeren, worden herzien. Wanneer de Europese aanbestedingsprocedure is afgerond, zal cell broadcast gefaseerd worden uitgerold in Nederland. Dan ook zullen burgers geconfronteerd worden met cell broadcast berichten op hun mobiele telefoons, hetzij met testberichten dan wel met daadwerkelijke alarm- en crisisinformatieberichten.

Rosemarijn Lamers,

communicatieadviseur cell broadcast, Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie

Willy Steenbakkers,

projectleider cell broadcast, Nationaal CrisisCentrum, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Meer info:

<http://www.cellbroadcast.postbus51.nl/>

Risico's en de burger

over ontvangergericht communiceren

Tegenwoordig kan iedereen in Nederland zelf op internet bekijken welke risico's er bestaan in de directe leefomgeving. Maar tot nu toe was er nog weinig inzicht in dit risico-informatie zoekgedrag van burgers. Wat motiveert mensen nou om van deze voorzieningen gebruik te maken? En wat betekent dit voor de communicatie over externe veiligheidsrisico's? Gedragswetenschapper Ellen ter Huurne heeft hier onderzoek naar gedaan. Op 27 juni promoveerde zij aan de Universiteit Twente op haar proefschrift "Information Seeking in a Risky World".

De adviezen van de Commissie Oosting naar aanleiding van de vuurwerkcramp hebben geleid tot een nieuw communicatiebeleid ten aanzien van veiligheidsrisico's in Nederland. Uitgangspunt is dat burgers beter op de hoogte moeten zijn van de risico's in hun omgeving. Voorbeelden zijn de digitale risicokaarten en de rampencampagne *Denk Vooruit*. Eén ding hebben deze communicatie-activiteiten gemeen: ze doen een beroep op de burger om zelf actief op zoek te gaan naar voor hem relevante risico-informatie. Inzicht in het gedrag en de behoeftes van de 'risico-informatieconsument' is essentieel voor het succes van deze nieuwe vormen van risicocommunicatie. Reden voor onderzoekers van de Universiteit Twente om te onderzoeken wat motiveert mensen om persoonlijk relevante risico-informatie te gaan zoeken, bijvoorbeeld op het internet. En hoe, door inzicht in de processen die ten grondslag liggen aan het risico-informatie zoekgedrag, het publiek kan worden gestimuleerd risico-informatie te gaan zoeken.

Informatiebehoefte is multidimensioneel

Uit het publieksonderzoek is naar voren gekomen dat burgers over het algemeen behoefte hebben aan informatie over externe veiligheidsrisico's en ook de intentie hebben om zelf informatie te gaan zoeken. Zij doen dit echter niet alleen om hun kennis over de risico's in hun omgeving te vergroten. Met name mensen die het idee hebben dat het onderwerp voor hen persoonlijk van belang is of die geïnteresseerd zijn in externe veiligheid vertonen meer behoefte aan risico-informatie. Verder blijkt dat emoties en sociale factoren een minstens zo belangrijke rol spelen. Zo zetten gevoelens van bezorgdheid of angst mensen direct aan tot het zoeken van meer informatie. Hierbij spelen de risicoperceptie en het vertrouwen in eigen kunnen om zichzelf te beschermen tegen de mogelijke gevolgen een belangrijke rol. Naarmate de risicoperceptie hoger wordt, of men weinig vertrouwen heeft in eigen kunnen om met het risico of de mogelijke gevolgen om te kunnen gaan, maakt men zich meer zorgen en heeft men

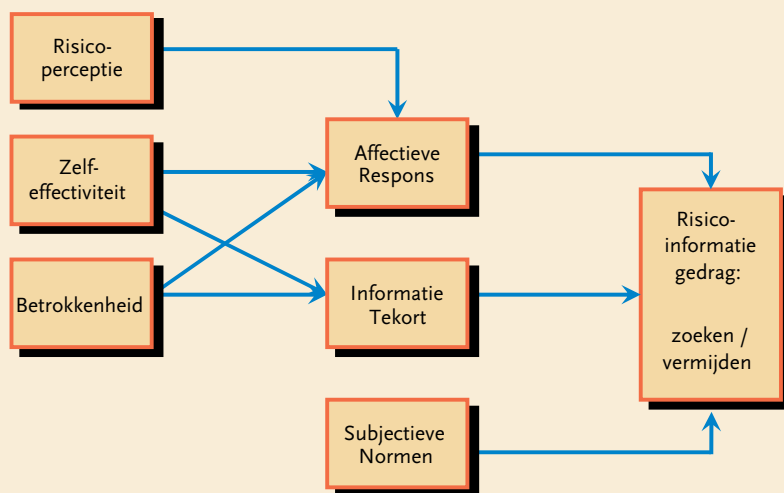
meer behoefte aan informatie. Maar ook de sociale omgeving speelt een belangrijke rol. Mensen vragen zich bijvoorbeeld af of het voor hun sociale leven van belang is iets te weten over het onderwerp. En of er van hen verwacht wordt op de hoogte te zijn van het onderwerp. Ook dat kan een directe aanleiding zijn om informatie te gaan zoeken.

Aan de andere kant zijn er de mensen die vinden dat externe veiligheid voor hen geen relevant onderwerp is en zich weinig zorgen maken over de bijbehorende risico's. Het onderwerp leeft niet voor hen. Deze groep is dan ook niet gemotiveerd om informatie te zoeken en kan zelfs geneigd zijn om risicoboodschappen te vermijden.

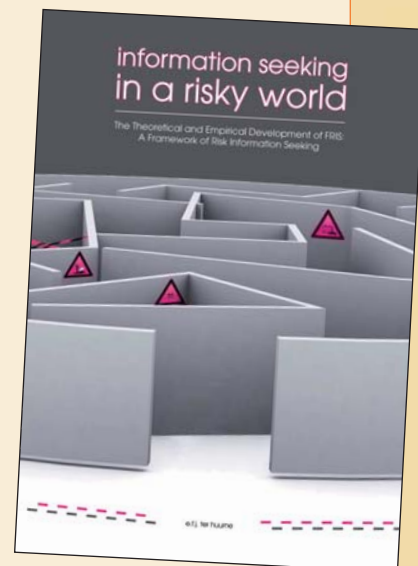
Burgers moeten zich betrokken voelen bij externe veiligheid

FRIS

Uiteindelijk heeft het onderzoek geleid tot de ontwikkeling van een sociaalpsychologisch model, genaamd "*Framework of Risk Information Seeking*" (FRIS). Dit model is een visuele weergave van de processen die ten grondslag liggen aan het risico-informatie zoekgedrag. FRIS kan door communicatieprofessionals worden toegepast bij de opzet en uitvoering van risicocommunicatie. Veel overheden, zoals gemeenten, erkennen de noodzaak van goede risico-communicatie. Maar vaak weet men niet hoe dat aan te pakken, waardoor de uitvoering uitblijft. Het FRIS-model kan dan aanknopingspunten bieden om met communicatieactiviteiten in te spelen op wat er leeft onder de doelgroep. Risicocommunicatie moet daarom worden beschouwd als een interactief proces tussen overheden en burgers. Het is een voortdurende cyclus waarbij de wensen en behoeften van het publiek een centrale plek moeten hebben om de doelgroep te bereiken en aan te spreken. Inzicht in de behoeften en gevoelens van de bevolking is



Figuur: Het FRIS model (Framework of Risk Information Seeking)



noodzakelijk om relevante risico-informatie te kunnen aanbieden die ook daadwerkelijk gebruikt wordt. Risicocommunicatie is daarom maatwerk en continu in beweging.

Ontvangergeoriënteerde communicatie

Geconcludeerd kan worden dat burgers om verschillende redenen op zoek gaan naar informatie over externe veiligheidsrisico's. Niet alleen omdat zij voor hun gevoel te weinig weten over de risico's in hun omgeving, maar vooral ook om gevoelens van onveiligheid te reduceren en te kunnen voldoen aan sociale verwachtingen. Om burgers te stimuleren op zoek te gaan naar risico-informatie, moeten ze er van doordrongen raken dat ze zelf een taak hebben in het nemen van voorzorgsmaatregelen. De mate waarin het onderwerp een rol speelt in het leven van alledag speelt hierbij een grote rol. Dit heeft consequenties voor de inhoud van risicoboodschappen. Het alleen laten zien van risico's lijkt niet toereikend. De meeste respondenten geven aan dat zij voornamelijk willen weten wat de (lokale) overheid doet om de bestaande risico's te minimaliseren en wat men zelf kan doen om zichzelf te beschermen tegen de mogelijke gevolgen. Ook is er grote behoefte aan informatie over waar men terecht kan met vragen of voor aanvullende informatie. Men is veel minder geïnteresseerd in wet- en regelgeving omtrent het werken met gevaarlijke stoffen en zaken zoals risicoberekeningen en hoe wordt bepaald welke risico's acceptabel zijn.

Nationaal versus lokaal

Nationale campagnes moeten zich richten op het vergroten van het risicobewustzijn bij de burgers en hen ertoe te stimuleren actief gebruik te maken van de beschikbare informatievoorzieningen. Maar dan moeten deze voorzieningen algemene bekendheid genieten onder het grote publiek. Opvallend is dat slechts een fractie van de

respondenten in het onderzoek op de hoogte is van het bestaan van zowel de digitale risicokaarten als de website crisis.nl. De meeste burgers vinden het internet wel een goed medium om informatie te zoeken over veiligheidsrisico's. De inhoudelijke risicocommunicatie zal dan voornamelijk op het gemeentelijke niveau moeten plaatsvinden, waarbij direct kan worden ingespeeld op lokale maatschappelijke, maar ook politieke ontwikkelingen op het gebied van externe veiligheid. Voor burgers is risico meer dan een getal dat volgt uit een kansberekening. Zij maken bij de beoordeling van een risico vaak een afweging die (ook) is gebaseerd op gevoelens, ervaring of sociale omstandigheden. Het is dan zaak om de bevolking te voorzien van informatie die voor hen persoonlijk nuttig is en die hen concrete handelingsperspectieven biedt.

Tot slot

Effectieve risicocommunicatie is dus niet alleen een zaak van communicatie richting burgers, maar vooral ook een zaak van communicatie met burgers. Het FRIS model kan worden gebruikt om de risicocommunicatie meer ontvangergericht te maken. Inzicht in wat het publiek wil, denkt en voelt en hoe zij gestimuleerd kunnen worden voor hen relevante risico-informatie te gaan zoeken, kan bijdragen aan een effectievere communicatie over deze risico's, een groter risicobewustzijn en een verhoogde zelfredzaamheid.

*Ellen ter Huurne,
gedragswetenschapper, Universiteit Twente*

Het onderzoek werd gefinancierd door het NWO-programma GaMON (Gamma-onderzoek Milieu, Omgeving, Natuur). Promotor: prof.dr. E.R. Seydel, copromotor: dr. J.M. Gutteling. Meer informatie bij e.f.j.terhuurne@utwente.nl.

De crisis in Georgië: inzet Europees civiele beschermingsteam

Tijdens de recente crisis in Georgië is via het Europese civiele beschermingsmechanisme een Europees team naar Tbilisi uitgezonden. Teamlid Mascia Toussaint, vanuit BZK gedetacheerd bij de Europese Commissie, gaat in op haar ervaringen en maakt twee observaties, die interessant kunnen zijn voor de Nederlandse crisisbeheersing mocht deze ooit geconfronteerd worden met een grootschalige evacuatie.

De crisis tussen Georgië en Rusland heeft tot gevolg gehad dat meer dan 130.000 mensen op de vlucht sloegen. Om deze mensen op te vangen in Tbilisi, heeft de Georgische overheid de hulp ingeroepen van het Europese civiele beschermingsmechanisme (verder: het Mechanisme). Dit Mechanisme heeft tot taak landen waar ook ter wereld te ondersteunen bij crisisbeheersing en inkomende hulp vanuit de Europese Unie te coördineren. Hiervoor is het noodzakelijk dat er een verzoek om assistentie wordt ingediend door het getroffen land bij de Europese Commissie.

Situatie in Tbilisi

In Georgië zijn in een aantal dagen meer dan 130.000 mensen naar de hoofdstad Tbilisi gevlucht. Bestaande overheidsprocedures en middelen zijn in de regel niet afgestemd op een dergelijke toestroom in een kort tijdsbestek. Zo ook in Georgië, waar de opvang geïmproviseerd werd in 678 scholen, kinderopvang en oude legerbarakken. De facto betekent dit dat mensen slapen op de grond of op tafels, met honderden een toilet delen, gedroogd voedsel eten en geen toegang hebben tot douches. Persoonlijke veiligheid voor vrouwen was een probleem.

Omdat dit een scenario is waarop geen enkele overheid voorbereid is (de klassieke *black swan*), zal improvisatie het heersende *management tool* zijn. Het gevolg hiervan is een chaotische opvang, met een fragmentarische coördinatie. Een voorbeeld: de opvang over de stad was een nachtmerrie in termen van logistiek (bevoorrading van 672 opvangcentra verdeeld over de hele stad en daarbuiten), inzicht (wat is waar nodig?), registratie (wie is waar?) en coördinatie van de hulpverlening met een indrukwekkend aantal aan nationale en internationale hulpverleners (wie doet wat waar?).

Europees team

Om het hoofd te bieden aan deze situatie, heeft de Georgische overheid een hulpverzoek aan de Europese Commissie gericht. De Commissie heeft op 14 augustus het besluit genomen om een Europees team uit te zenden



naar Tbilisi, ter ondersteuning van de Georgische directie rampenbestrijding. Na een oproep aan de lidstaten om Europees getrainde experts voor te dragen, werd een team samengesteld uit vier personen: drie brandweermannen uit Denemarken, Engeland en Frankrijk en de Nederlandse liaison officer werkzaam bij de Commissie.

Het team was een zogenaamd 'assessment and coordination team', met een drietal taken:

- coördineren van inkomende hulp vanuit de lidstaten te coördineren, van het vliegveld tot de distributie aan de opvangcentra;
- bezien van de behoeften op het vlak van opvang van mensen en later ook bij de bestrijding van bosbranden;
- nauw overleggen met alle actoren in Tbilisi, waaronder de VN, andere diensten van de Commissie en Europese Raad (EU special representative for the South Caucasus).

Eerste observatie: snelle levering van hulpmiddelen

Een eerste observatie betreft de capaciteit van een overheid om snel bestaansmiddelen te leveren aan de bevolking. Mensen die om wat voor reden dan ook op de vlucht slaan, hebben vaak weinig tot niets bij zich. Zo ook in Georgië –

130.000 mensen waren gevlucht zonder de gelegenheid te hebben iets mee te nemen. Dit betekent dat voor deze mensen 130.000 (veld)bedden, slaapzakken, maaltijden en sanitaire voorzieningen geleverd dienen te worden. De kreet 'local procurement' – lokale aanbesteding gaat hier niet op. Noch in Georgië noch bijvoorbeeld in Nederland zijn deze aantallen veldbedden en slaapzakken voorradig. Hulp van buitenaf is dan noodzakelijk en welkom.

In Georgië kon het Mechanisme hulp van buitenaf aanbieden, met middelen van tien lidstaten (bedden, slaapzakken maar ook beschermende kleding voor brandweermannen om de bosbranden te bestrijden). Veel hulp werd geboden door het Internationale Comité van het Rode Kruis en gespecialiseerde VN-organisaties zoals het UNHCR en World Food Programme.

De goede bedoelingen hebben pas laat tot het gewenste resultaat geleid – op sommige plaatsen zoals het voormalige hospitaal duurde het meer dan 10 dagen voordat alle mensen bereikt werden. Dit roept de fundamentele vraag op: hoe kan de hulpverlening sneller en beter georganiseerd worden? In Europa wordt hierover nagedacht in termen van een 'rapid response capability' in vorm van zogenaamde modules – dit zijn zelfredzame voorzieningen op medisch vlak, voor schoon drinkwater, waterpompen en grootschalige opvang. Het idee is om samen te werken en middelen met elkaar te delen. In een dergelijk systeem hoeft Nederland niet zelf te zorgen voor de middelen om 130.000 mensen op te vangen, maar kan het volstaan met een minimum capaciteit voor bijvoorbeeld 25.000 mensen. De resterende middelen kunnen dan gehaald worden uit een netwerk van 30 deelnemende landen (EU plus Noorwegen, Lichtenstein en IJsland).

Helaas staat deze samenwerking nog in de kinderschoenen en hebben maar een paar lidstaten (beperkte) voorraden, die gedeeld worden (denk aan Zweden, Frankrijk, Italië en Duitsland). Onduidelijk is welke middelen Nederland heeft en wil delen met de anderen. Feit is dat Nederland de afgelopen twee jaar via het Mechanisme bij grootschalige rampen nooit goederen (of expertise) heeft aangeboden.

Tweede observatie: coördinatie van (inkomende) hulp

De tweede observatie betreft de coördinatie van hulp. Een belangrijke factor bij grootschalige rampen is onderlinge solidariteit, zowel nationaal als internationaal. In Georgië hielpen burgers, bedrijven en de internationale gemeenschap de slachtoffers met het brengen van eten, kleding en andere bestaansmiddelen.

Deze hulpverlening verliep niet vlekkeloos. Het overzicht over de inkomende hulp was zoek en niet alle hulp was gewenst. Zo stuurde een land medicijnen, terwijl de Georgische overheid duidelijk had laten weten dat deze niet nodig waren.

De les die Nederland hieruit kan leren is dat een nationaal



rampenplan rekening moet houden met onderlinge solidariteit. Een aanzienlijke stroom van inkomende hulpgoederen kan verwacht worden. Vragen die hierbij beantwoord dienen te worden zijn: hoe wordt omgegaan met internationale organisaties en bevriende landen die willen helpen? Wie in Nederland heeft het overzicht van de inkomende hulp? Zijn er specifieke procedures, waarmee deze hulpgoederen gemakkelijk bij de grens geklaard kunnen worden en getransporteerd kunnen worden naar de opvangcentra? Wie vangt de stoet aan buitenlandse begeleiders op? Hoe wordt 'nee' gezegd tegen goedbedoelde maar niet benodigde hulp vanuit het buitenland? Wil Nederland gebruik maken van internationale voorzieningen voor de coördinatie van inkomende hulp – denk bijvoorbeeld aan de EU of VN?

Tot slot

Voorgaande observaties tonen aan dat grootschalige rampen lastig te managen zijn. Toch mag dit geen vrijbrief te zijn om dan maar niets te doen. Ook in Nederland kunnen nog belangrijke stappen gezet worden op het vlak van coördinatie van inkomende hulp en het organiseren van een snelle (Europese) beschikbaarheid van hulpmiddelen. Hiermee is enige haast gemoeid – het is onverantwoord om te wachten totdat de volgende grootschalige ramp deze lacunes aantoon.

*Mascia Toussaint,
vanuit BZK gedetacheerd bij de Europese Commissie*

Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Crisis in Georgië, eerste test NAVO Advisory Support Team

Recentelijk werden door de NAVO procedures goedgekeurd, om in geval van nood snel een team van nationale burgerspecialisten naar een getroffen gebied te kunnen sturen. De crisis in Georgië werd een test-case voor het NAVO Advisory Support Team (AST).

Op zondag 9 augustus 2008, vraagt de Georgische regering de hulp van de internationale gemeenschap om het hoofd te kunnen bieden aan de humanitaire crisis waar het land mee wordt geconfronteerd als gevolg van de vijandelijkheden tussen Georgië en Rusland. Een van de organisaties die wordt benaderd is de Noord Atlantische Verdrags Organisatie (NAVO) in Brussel. Het verzoek betreft voornamelijk medische noodhulp. Onmiddellijk wordt dit verzoek ter kennis gebracht van de vijftig landen die zijn aangesloten bij de Euro-Atlantische Partnerschapsraad, zowel in de hoofdsteden als ook de vertegenwoordigingen in Brussel. Snel daarna wordt de eerste noodhulp aan Georgië aangeboden, zowel via de NAVO, de Verenigde Naties als ook de Europese Commissie. De Verenigde Naties maar ook een team van het Europese civiele beschermingsmechanisme coördineren de distributie ter plaatse.

Op dinsdag 19 augustus, tijdens een speciale zitting van de Noord Atlantische Raad, nemen de ministers van Buitenlandse zaken van de lidstaten een aantal besluiten. De ministers gaan ondermeer in op het verzoek van de regering in Tbilisi om een team van civiele specialisten – een “Advisory Support Team” naar Georgië te zenden. Doel van de missie is om een beter inzicht te krijgen in de schade aan civiele vitale infrastructuur en essentiële diensten, om de uitwerking van de schade op het dagelijkse leven van de bevolking in kaart te brengen, en om de regering ter plaatse te adviseren over te nemen maatregelen. Het team bestaat uit specialisten die ter beschikking worden gesteld via de acht NAVO “Planning Boards and

Committees”, die zich bezig houden met “Civil Emergency Planning”. In totaal zijn ongeveer 400 van zulke nationale specialisten beschikbaar, ondermeer op het gebied van medische zorg, vitale infrastructuur, transport, civiele bescherming en landbouw.

Op woensdag 20 augustus reizen specialisten op het gebied van spoorweg- en luchttransport, haven infrastructuur, volksgezondheid en crisisbeheersing af naar Tbilisi. Aan het eind van de daaropvolgende dag wordt in overleg met de verschillende ministeries al een voorlopige balans opgemaakt. Hoewel de schade, zeker in de hoofdstad meevalt, en er nog geen duidelijk beeld is van de situatie in het binnenland, wordt gevreesd dat de gevolgen van de crisis, zowel op economisch als humanitair vlak, op lange termijn catastofaal kunnen zijn. Ook omdat op dat moment niet duidelijk is hoe lang Russische leger eenheden in Georgië aanwezig zullen blijven. Ook de hele vrijdag wordt besteed om een beter, gelukkig iets minder somber, beeld van de situatie te krijgen. Op die dag wordt immers ook duidelijk dat Russische leger eenheden zich zullen terugtrekken uit strategische posities in het land, waardoor met name de schade aan de vitale aanvoerlijnen zoals de Oost-West spoorweg- en wegverbindingen kan worden hersteld en deze over niet al te lange termijn weer beschikbaar zullen zijn.

Het team heeft intussen zijn rapport opgemaakt en uitgebracht aan zowel de Georgische overheid als aan NAVO. Ongetwijfeld zullen nog meer teams Georgië bezoeken, om een beter inzicht te krijgen in de medische situatie of de situatie met betrekking tot de zeehaven. De snelle ontplooiing van een team van nationale specialisten naar Georgië heeft aangetoond dat het concept van een AST een welkome aanvulling is om snel een goed overzicht te krijgen van een kritieke situatie in een getroffen gebied.

*Evert G.J. Somer,
beleidsmedewerker – Samenwerking Programma's
Noord Atlantische Verdrags Organisatie*

Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.



Beveiligingsbeleid C2000: heldere eisen en meer controle

Minister Ter Horst maakt het C2000 beveiligingsbeleid minder procedureel en bondiger en neemt daarin concrete beveiligingseisen op. Ook gaat zij strenger controleren op het naleven daarvan. Dit schrijft de minister in een op 8 september verzonden brief aan de Tweede Kamer. Deze maatregelen zijn een reactie op de door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid uitgevoerde quick scan van de C2000-beveiligingsplannen. De Inspectie OOV concludeert hierin dat er onvoldoende actueel zicht is op de effectiviteit van de maatregelen die genomen worden om het communicatie netwerk C2000 te beveiligen.

C2000 is het systeem dat de politie, brandweer, ambulance-diensten en de Koninklijke Marechaussee gebruiken voor hun mobiele communicatie (met portofoons en mobiele telefoons). De Inspectie OOV concludeert dat het huidige beveiligingsbeleid en de rapportages van de regio's niet aan de eisen voldoen als het gaat om inhoud en actualiteit. Het beleid is te weinig concreet en de regionale beveiligingsplannen zijn gedateerd. Ook wordt er niet jaarlijks gerapporteerd door de regio's, al worden incidenten wel direct gemeld. Deze rapportages zijn belangrijk om vast te kunnen stellen of het beveiligingsbeleid actueel is en of de

regels nageleefd worden. Door het ontbreken van deze rapportages kan de Inspectie OOV geen uitspraken doen over de beveiliging van C2000 in de praktijk.

Minister Ter Horst vindt extra inspanningen nodig en kondigt maatregelen aan om de situatie te verbeteren. Ten eerste wordt het beveiligingsbeleid gewijzigd, zodat duidelijk wordt wat er van iedereen verwacht wordt. Er komen concrete beveiligingseisen en een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in te staan. De betrokken hulpverleningsdiensten worden hierbij actief betrokken. Ten tweede gaat de minister strenger controleren op de naleving van het beleid. Zo zullen in jaarlijkse steekproeven de beveiligingsmaatregelen gecontroleerd worden. Ook gaat de minister controleren op het aanleveren van de verplichte jaarlijkse rapportages.

Het communicatienetwerk C2000 is een vitaal systeem en de beveiliging daarvan is een continu proces. De minister van BZK is eindverantwoordelijk, het tactische en operationele beheer ligt bij de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN). Daarnaast hebben de gebruikers van C2000 de verantwoordelijkheid om hun actuele beveiliging op orde te brengen en te houden.

Universiteiten bieden opleiding nationale veiligheid aan

De Universiteit Leiden en de Technische Universiteit Delft gaan studenten opleiden tot experts op het gebied van terrorisme en veiligheid. Vanaf september 2009 bieden de universiteiten een eenjarige master over terrorisme, nationale rampen en veiligheid aan.

De eenjarige masteropleiding gaat Security, Safety and Justice heten en wordt breed opgezet. Volgens Koos van der Bruggen, de Leidse coördinator van de opleiding, zullen op de Haagse Campus colleges worden aangeboden over ethiek en recht, ICT en veiligheid, en infrastructuur en veiligheid. De Delftse universiteit neemt de technische vakken van de antiterreur-opleiding voor zijn rekening; de Universiteit van Leiden richt zich op de bestuurskundige, juridische en ethische kanten van terrorismebestrijding.

Specialisten

Het is de bedoeling dat studenten antwoord krijgen op vragen als hoe je een terroristische aanslag op de metro voorkomt. Naar verwachting kan in september 2009 worden gestart met twintig studenten. Dit aantal moet in een volgend jaar minstens kunnen verdubbelen, menen de initiatiefnemers. Volgens perspublicaties is er bij ministeries, het Korps Landelijke politiediensten KLPD, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) en andere veiligheidsinstanties in Nederland vraag naar academisch geschoolden die verstand hebben van allerlei bedreigingen van de veiligheid.

Studenten van 'Leiden en Delft' kunnen nu al naast hun hoofdstudie bijvakken volgen op het gebied van veiligheid en terrorisme.

Op woensdag 12 december 2007 vloog om 19.04 uur een Apache gevechtshelikopter nabij het Gelderse Hurwenen tegen de hoogspanningskabels aan die daar de Waal oversteken. Door het breken van een aantal van deze kabels viel de stroom uit in de Bommelerwaard en delen van de Tielerwaard. Omdat de stroomuitval meerdere gemeenten betrof, schaalde de regionale hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie in de regio Gelderland Zuid in de loop van de woensdagavond op tot GRIP 4. Dat betekende onder andere dat geen afzonderlijke gemeentelijke beleidsteams werden gevormd, maar dat onder voorzitterschap van de coördinerend burgemeester er een regionaal beleidsteam functioneerde waarin alle betrokken (loco-)burgemeesters zitting hadden. De stroomuitval duurde uiteindelijk tot vrijdagavond.



Crisisbeheersing stroomuitval Bommeler- en Tielerwaard geëvalueerd

Een consortium van Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, Politieacademie en Vrije Universiteit te Amsterdam heeft de crisisbeheersing door de overheid tijdens de stroomstoring onderzocht in opdracht van de vijf betrokken gemeenten, de veiligheidsregio Gelderland Zuid en het ministerie van BZK. De focus van deze evaluatie lag op het effect van het handelen van de overheid en derhalve minder op (het functioneren van) de interne organisatie. Een belangrijk onderdeel van de effectmeting was een publieksenquête in de Bommelerwaard. Wel was er expliciete aandacht voor het sturingsvraagstuk, dat wil zeggen op de wisselwerking tussen besluitvorming op strategisch niveau en uitvoering op operationeel niveau.

Hulpverlening aan verminderd zelfredzamen

Op het moment dat de stroom uitviel, was er voor een beperkte groep van kwetsbare burgers onmiddellijke aandacht nodig omdat hun gezondheid direct of indirect van de aanwezigheid van stroom afhankelijk was. Het ging hier om een groep die varieerde van bewoners van de tien zorginstellingen in het gebied tot patiënten die in de thuissituatie elektrische apparatuur nodig hadden. Door 'de overheid' is als vanzelfsprekend meteen en grosso modo goed richting deze kwetsbare groep gehandeld. Zonder dat daartoe opdracht gegeven hoefde te worden, gingen bijvoorbeeld vrijwillige brandweermensen aan de slag om met de beschikbare kleine aggregaten de zorginstellingen van een minimum aan noodstroom te voorzien. Wanneer de bovenste niveaus van de regionale hoofdstructuur van de crisisbeheersing, dat wil zeggen het regionaal beleidsteam (RBT) en het regionaal operationeel team (ROT), in actie kwamen, richtten ook zij zich meteen op de groep van kwetsbare personen.

Feitelijke (nood)zorg is geleverd door de zorginstellingen die dit normaal ook doen. Zorgorganisaties hebben hun diensten zo goed mogelijk aangepast aan de omstandigheden. Afgezien van de al genoemde zorginstellingen hebben andere zorgorganisaties zoals thuiszorg en Tafeltje-Dekje eigen maatregelen genomen en waren daarbij niet van de overheid afhankelijk.

Te optimistisch beeld over duur stroomstoring

Het overige handelen van de overheid werd vertraagd door een telkens terugkomend beeld dat de storing snel verholpen kon zijn. Voor het ontstaan van dat te optimistische beeld bestonden meerdere directe oorzaken die varieerden van misverstanden in de communicatie tussen Continuon (de netbeheerder) en de overheid, tussen de verschillende teams onderling en van feitelijke tegenslagen bij de herstelwerkzaamheden. Een belangrijke onderliggende oorzaak lijkt echter het verschijnsel dat 'de wens de vader van de gedachte is'.

Zelfredzaamheid en noaberschap

Door de rampenbestrijdingsorganisatie is meteen onderkend dat de zelfredzaamheid van burgers (en bedrijven) hoog zou zijn. Geleerd is er in die zin van bijvoorbeeld de evaluatie van de stroomstoring in Haaksbergen in 2005.¹ De facilitering ervan door bijvoorbeeld adequate informatieverschaffing over (zinvolle) handelingsperspectieven had echter beter gekund. Bewuster had daarbij kunnen worden nagedacht op welke wijze de zelfredzaamheid bevorderd had kunnen worden.

Goed was het initiatief om burgers aan te sporen tot 'noaberschap', dat wil zeggen dat burgers de medeburgers zo veel mogelijk helpen. Het feit dat het de oproep van de

¹ Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Stroomstoring Haaksbergen 25-28 november 2005*, Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006.

burgemeester van een der getroffen gemeenten was die tot 'noaberschap' opriep, paste goed bij de burgervaderrol en kreeg derhalve een positieve ontvangst in de media. Daar waar burgers deze boodschap ontvingen werd zij goed opgepakt, zo blijkt uit de publieksenquête. Spijtig was wel weer dat deze boodschap door de minder optimale communicatie bij de meerderheid van de bevolking niet goed is overgekomen. Overigens hebben ook veel burgers die de boodschap niet hebben gehoord medeburgers als vanzelfsprekend geholpen.

Communicatie met de bevolking

Een eerste bevinding is dat de berichtgeving door de overheid optimistischer was dan de al genoemde optimistische prognoses over de duur van de stroomstoring, waardoor er uiteindelijk niet reële verwachtingen zijn gewekt bij de burgers in de regio. Verder werd het proces ingevuld als klassieke eenrichtings-voorlichting zonder bewuste aandacht voor terugkoppeling over het effect van de crisisbeheersing vanuit de bevolking. Onwerkzame voorlichtingsmiddelen als de 'geluidswagen' werden daardoor te lang vruchteloos ingezet, terwijl potentieel effectieve middelen als nieuwsbrief en lokale koffie- en informatiepunten te laat of *contre coeur* werden ingezet. Juist in deze langdurende crisis bestond de mogelijkheid om ook de informatiebehoefte van de burger en het effect van de voorlichting op een meer systematische wijze te achterhalen en mee te nemen in nadere besluitvorming over inhoud en wijze van voorlichting. Van klassieke rampenvoorlichting had op een dergelijke manier tot werkelijke crisiscommunicatie kunnen worden gekomen. Het verbaasde dan ook niet dat ruim de helft van de burgers de voorlichting onvoldoende vond.

Multidisciplinaire sturing

Met betrekking tot de sturing van de rampenbestrijdingsorganisatie waren klassieke knelpunten zichtbaar die in vrijwel elke evaluatie naar voren komen:

- de problematiek van eerste beeldvorming die de eerste uren op essentiële onderdelen niet compleet en accuraat was;
- de opdrachtverstrekking die via de formele lijn van RBT - ROT - COPI/GRMT's² vertragend werkte;
- het ROT in haar taakuitvoering achterbleef bij wat verwacht wordt en mag worden door het RBT;
- het RBT operationele zaken naar zich toetrok hetgeen de relatie met en het functioneren van het ROT belastte ('operationele zuigkracht');
- het verlies van operationeel gezag in de relatie tussen ROT en COPI/GRMT's onder andere vanwege de vertraging in opdrachtverstrekking en een informatieachterstand op ROT-niveau.

Het telkens weer terugkomen van dezelfde knelpunten bij de (operationele) sturing van de rampenbestrijdingsorganisatie wijst er in de opinie van de onderzoekers op dat er iets meer fundamenteels aan de hand is als het gaat om de (werking van de) commandostructuur tijdens crisissituaties. De huidige, van oorsprong militaire, commandostructuur die uitgaat van een centrale multidisciplinaire sturing van de bij de rampenbestrijding betrokken (hulpverlenings)diensten past niet bij de (moderne) rampenbestrijding. Het is veelzeggend dat het Nederlandse leger zelf al is overgegaan op een modernere doctrine die uitgaat van gedecentraliseerde operationele besluitvorming door daartoe opgeleide eenheden.

Een gemeentegrensoverschrijdend incident

Het incident had (ook) een voor Nederland zeer uniek karakter, het was namelijk een gemeentegrensoverschrijdend (GRIP 4) incident met een duur van enkele dagen. Dit unieke karakter bracht een aantal specifieke knelpunten met zich mee:

- De burgemeesters van de getroffen gemeenten gaven er na woensdagavond de voorkeur aan om invulling te geven aan de burgervaderrol. De burgemeesters lieten zich dan vervangen door hun loco-burgemeesters in het RBT. Deze locoburgemeesters functioneerden vooral als liaisons die te nemen bestuurlijke besluiten eerst voorlegden aan hun burgemeesters. Het RBT kon daarmee feitelijk niet meer als daadkrachtig besluitvormend orgaan functioneren.
- Er ontstonden informele (communicatie)lijnen tussen de loco-burgemeesters en hun bestuurders in de gemeenten.
- De aanwezigheid van de burgemeesters in de gemeenten gaf aanleiding tot een verkapt functioneren van een gemeentelijk beleidsteam.

Veel casuïstiek is er in Nederland niet beschikbaar als het gaat om zogeheten GRIP 4-incidenten. De stroomuitval heeft laten zien dat de praktische uitvoering van het beoogde RBT-concept niet eenvoudig is. Gezien de aard van de knelpunten is het echter niet ondenkbaar dat ook voor deze knelpunten geldt dat zij inherent zijn aan de gekozen structuur. Het zou de onderzoekers niet verbazen als deze knelpunten ook in toekomstige incidenten zich zullen manifesteren.

Astrid Scholtens,

lector Crisisbeheersing aan de Politieacademie en het Nederlands Instituut

Het onderzoeksrapport is te bestellen via www.nifv.nl/webshop

² COPI staat voor commando plaats incident. Het COPI is het multidisciplinaire afstemmingsoverleg van de (hulpverlenings)diensten op de plaats van het incident. GMRT staat voor gemeentelijke rampenmanagementteams. Het GRMT verzorgt de feitelijke coördinatie van de uitvoering van de eigen gemeentelijke activiteiten in het kader van de rampenbestrijding.

Handreikingen NAVI gelanceerd

Het Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur (NAVI) kan terugkijken op een geslaagde netwerkbijeenkomst. Onder het motto 'Met een volle tas naar huis' troffen op 19 juni rond de 140 deelnemers vanuit overheid en bedrijfsleven elkaar aan de Lange Voorhout in Den Haag. Daarmee leek de inzet van deze bijeenkomst – het laten kennismaken met recent gelanceerde handreikingen op het gebied van beveiliging en het intensiveren van de contacten tussen deelnemers onderling – bereikt.

Vorig jaar introduceerde NAVI-directeur Ad van Ruth tijdens de eerste bijeenkomst in december de onderwerpen 'afstemming tussen de interne en de externe beveiligingsorganisatie (IBO/EBO)' en de toen nog in ontwikkeling zijnde risicoanalysemethodiek van het NAVI.

Terugkijkend op deze eerste netwerkbijeenkomst in december 2007 constateerde Van Ruth verheugd dat het NAVI daarna bepaald niet heeft stilgezeten. "We hebben het laatste half jaar goed naar u geluisterd. Waaraan hebben u en uw collega's behoefte? Waarmee kunnen we u het meest behulpzaam zijn? Het is met enige trots dat ik u vertel dat we daar vandaag aan proberen te voldoen. We hebben maar liefst zes producten in de aanbieding: drie gemaakt door het NAVI zelf en drie producten van anderen waaraan het NAVI op enigerlei wijze een aandeel levert."

Handreikingen

De afgelopen maanden heeft het NAVI een aantal producten ontwikkeld die kunnen helpen in de dagelijkse beveiligingspraktijk. Tijdens de bijeenkomst werden deze producten gepresenteerd:

- Handreiking *Risicoanalysemethodiek*
Een methodiek en het stappenplan om tot een risico-analyse te komen.
- Handreiking *Beveiligingsafstemming Vitaal en Overheid (BAVO)*
Veel bedrijven treffen interne beveiligingsmaatregelen. Deze kunnen niet los staan van de maatregelen die de overheid (veelal gemeente en politie) moet treffen. De handreiking BAVO is een hulpmiddel voor bedrijven uit de vitale sectoren en de gemeente, de regiopolitie en eventueel andere partners om samen een adequaat plan voor de Beveiligingsafstemming Vitaal en Overheid te kunnen opstellen.
- Handreiking *Operator Security Plan*; deze handreiking beschrijft hoe u als organisatie beveiligingsmaatregelen kunt plannen, implementeren en beheren.

Een aanvulling op deze lijst is de US-CCU Checklist voor cybersecurity. Deze handreiking van de US Cyber

Consequences Unit (US-CCU) is opgesteld in opdracht van het Department of Homeland Security (DHS) en in samenwerking met de Amerikaanse collega's door het NAVI voor de Nederlandse praktijk vertaald en toepasbaar gemaakt. Dit product werd op de bijeenkomst niet gepresenteerd.

Daarnaast werd het implementatietraject van de handreiking *Security Management* voor de olie en chemie sector toegelicht. Het ministerie van VROM heeft naar aanleiding van het convenant olie en chemie, een handreiking *Security Management* geschreven. Het NAVI heeft hieraan meegewerkt. Het NAVI biedt de ondertekenaars van het convenant ondersteuning bij de implementatie van de handreiking binnen de organisatie.

In het kader van *Security in de vitale infrastructuren* lichtte Annemiek Houtman van het ministerie van BZK de door de interdepartementale werkgroep Vitaal opgestelde flyer toe waarin zij bouwstenen voor het securitybeleid in de vitale infrastructuur beschrijft. Deze bouwstenen fungeren als handreiking voor partijen die werk willen maken van securitybeleid. Hiertoe worden gerekend koepel- en branche-organisaties, vakdepartementen, beheerders en eigenaren van de vitale infrastructuur, maar ook alle voor security relevante stakeholders, waaronder kennisleveranciers, kennisinstellingen, onafhankelijke deskundigen uit de securitysector en/of crisispartners.

Digitaal platform

Hierna kondigde Van Ruth een voorproefje aan op de mogelijkheden van het besloten netwerkgedeelte van de website van het NAVI voor security professionals. "Maar dit is niet ons enige aanbod vandaag. Wij gaan u en onszelf ook nog virtualiseren, digitaliseren. Het NAVI komt met een vernieuwde website. Die stelt u in staat om voortaan digitaal, vertrouwelijk en onderling met elkaar in contact te komen." Websitebouwer Syndicat lichtte vervolgens een tipje van de sluier op. Dit besloten gedeelte van de website biedt security professionals een digitaal

Wat is NAVI

In het Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur (NAVI) werken overheid en bedrijfsleven samen aan de verbetering van de fysieke en digitale beveiliging van de vitale infrastructuur in Nederland. Beheerders en eigenaren van de vitale infrastructuur in Nederland kunnen bij het NAVI terecht voor informatie en onafhankelijk advies op het gebied van de beveiliging tegen moedwillige verstoring (security). De vier kerntaken van het NAVI zijn: advisering over beveiliging, delen van kennis en informatie over beveiliging, product-ontwikkeling en een netwerkfunctie. Het NAVI zag het daglicht op 11 november 2007 tijdens het Veiligheidscongres van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het officiële startschot werd gegeven door minister Ter Horst.

platform om te netwerken en kennis uit te wisselen. De oplevering van deze functionaliteit staat dit kwartaal gepland.

Van Ruth sloot af met het benoemen van de inhoud van de volle tas. 'Het aanbod is rijk geschakeerd. Als u wilt, kunt u met een volle tas naar huis. Ons aanbod is uzelf en de mogelijkheid uw eigen netwerk verder op te bouwen, een website die u in staat stelt onderling digitaal te communiceren, zes handreikingen, waarvan er vijf toegelicht worden in de workshops en het aanbod om te allen tijde hierover nader advies te vragen aan het NAVI.'

Terugkijkend op een geslaagde bijeenkomst kan worden geconcludeerd dat er behoefte is aan dergelijke netwerk-gelegenheden. Het NAVI zal op 3 december een derde bijeenkomst organiseren. Geïnteresseerden kunnen zich tegen deze tijd aanmelden via www.navi-online.nl. Via dezelfde site zijn ook de genoemde handreikingen te downloaden

Kim Veenendaal,
communicatieadviseur NAVI



Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur

Colofon

Redactieadres Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing

Postbus 20011, 2500 EA Den Haag
E-mail: crisisbeheersing@minbzk.nl
Internet: www.minbzk.nl/veiligheid

Redactie

Redactiecommissie: Henk Geveke, Nico de Gouw en Geert Wismans (samenstelling en eindredactie)
Redactiemedewerker: Maddy Ockhorst (070-426 7011)
Redactiesecretariaat: Nalini Bihari (070-426 73 54)

Redactieraad

Prof. dr. Ben Ale (Technische Universiteit Delft)
Prof. dr. Joost Bierens (VU Medisch Centrum Amsterdam)
Dr. Arjen Boin (Louisiana State University, USA)
Mr. dr. Ernst Brainich von Brainich Felth
Dr. Menno van Duin (Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid)
Prof. dr. Georg Frerks (Universiteit Wageningen)
Prof. dr. Bob de Graaff (Universiteit Leiden/Campus Den Haag)
Prof. dr. Ira Helsloot (Vrije Universiteit Amsterdam)
Prof. dr. Erwin Muller (Universiteit Leiden)
Prof. dr. Uri Rosenthal (Universiteit Leiden)
Dr. Astrid Scholtens (Politieacademie/Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid)
Prof. dr. Erwin Seydel (Universiteit Twente)
Prof. dr. Rob de Wijk (The Hague Centre for Strategic Studies)

Aan dit nummer werkten mee:

Jeroen Aerts, Arjen Boin, Wouter Botzen, Laurens Bouwer, Elmi Vermeij-van den Braak, Ernst Brainich, Williët Brouwer, Ronald Christiaans, Peter van Dolen, Anne-Marie van het Erve, Pamela van Erve, Peter Glerum, Jan Goeijenbier, Jonas de Graaf, Ira Helsloot, Annemieke 't Hooft, Sjoerd Hoornstra, Ellen ter Huurne, Bas Koolen, Rosemarijn Lamers, Nils Ligthart, Carlijn Lubbinge, Wester Meijdam, Annemieke Nijhof, Marieke Oosthoek, Bart Parmet, Kees Poot, Tim Preger, Ton van der Putten, Astrid Scholtens, Evert Somer, Willy Steenbakkers, Bauke Steenhuizen, Jos Stierhout, Mascia Toussaint, Jan Trip, Kim Veenendaal, Frank Vergeer, Lisette Wenink, Harm Albert Zanting

Fotografie

ANP, Henk Cormont, FEMA, Robin Goodlad, Hollandse Hoogte, Pitt Review, Kees Poot, TMO, Mascia Toussaint, VenW, Waterrand

Illustraties

Arcadis, Deltacommissie, Elsevier, ERC, HKV, Pitt Review, TMO

Vormgeving

Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag

Productiebegeleiding

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Communicatie en Informatie / Grafische en Multimediale Diensten

Druk

OBT bv, Den Haag

© Auteursrecht voorbehouden.

ISSN 1875-7561



Mixed Sources

Productgroep uit goed beheerde bossen, gecontroleerde bronnen en gerecycled materiaal.
www.fsc.org Cert no. SGS-COC-2998
© 1996 Forest Stewardship Council

Voor een gratis abonnement mail: crisisbeheersing@minbzk.nl.
Het magazine is te downloaden via www.minbzk.nl/veiligheid.

Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing september 2008



Vier vragen aan:

Annemieke Nijhof,
directeur-generaal Water,
ministerie van Verkeer en Waterstaat

Wat zijn de grote uitdagingen op het terrein van waterveiligheid?

“Ons doel is om, ondanks de verwachte klimaatveranderingen, ervoor te zorgen dat de Nederlandse bevolking en de Nederlandse economie duurzaam, dus ook in de komende honderd jaar, het hoofd boven water houden. Uitdagingen hierin zijn het slagvaardig blijven uitvoeren van alle noodzakelijke werken aan de waterkeringen aan de kust, meren en langs de rivieren. Verder is het zaak het waterveiligheidsvraagstuk daadwerkelijk en structureel vanuit de veiligheidsketen te benaderen, net als andere maatschappelijk risico's. Dat vraagt de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's ook van ons. Wij vertalen de veiligheidsketen voor waterveiligheid naar het concept 'meerlaagsveiligheid'. De eerste laag van dat concept is gericht op het voorkómen van overstromingen. Zeg maar op het op orde hebben van de waterkeringen. In de tweede laag wordt ingezet op ruimtelijke planning. Crisisbeheersing vormt de derde laag. Dat betekent dat we actief aan de gang blijven ook na de impuls die de Taskforce Management Overstromingen hier nu aan geeft.”

Wat ziet u als belangrijkste resultaten van die TMO?

“Tot Katrina in 2005 konden burgers en bestuurders in Nederland zich nauwelijks voorstellen dat er een levensbedreigende overstroming kan plaatsvinden. Het jaar daarop heeft het kabinet de TMO ingesteld. Om bestuurders en professionals, zowel bij waterbeheerders als bij de algemeen bestuurlijke kolom, bewust te maken en in beweging te brengen. Zodat we ons gezamenlijk voorbereiden, regionaal en nationaal.

De TMO heeft sindsdien zichtbaar ruimte gemaakt voor nieuwe initiatieven en heeft moeizaam verlopende processen versneld. Er bestaan wel degelijk handelingsperspectieven en die legt men nu vast in plannen. Plannen die zowel binnen een gebied als tussen gebieden op elkaar moeten worden afgestemd. Zo heeft de TMO al veel overheden laten ontdekken hoe afhankelijk zij van elkaar zijn bij rampenbeheersing. De TMO zet in november de oefenweek Waterproef bewust in als katalysator. Het is fantastisch hoeveel partijen er mee willen doen, en hoeveel voor-oefeningen er al zijn gehouden. Van die oefenweek zullen we veel kunnen leren. Op veel punten zal er nog ruimte voor verbetering zijn. De geest is er om voortvarend 'door te pakken'.”

Hoe staat het met samenwerking tussen Nederlandse waterbeheerders op het punt van overstromingen?

“De TMO heeft erg geholpen om te komen tot verbeteringen in de informatievoorziening en de samenwerking tussen de waterbeheerders. Niet alleen ligt er nu een concept van een Landelijk Draaiboek Hoogwater- en Stormvloedcrises; ook is een Landelijke Coördinatiecommissie Overstromingsdreiging (LCO) gestart. Het draaiboek brengt structuur aan in de afspraken binnen de waterkolom. De LCO heeft als taak te komen tot een Landelijk Beeld bij overstromingsdreiging. Dat Landelijk Beeld wordt samengesteld op basis van informatie van het KNMI, Rijkswaterstaat en de waterschappen. Het Landelijk Beeld kan de algemeen bestuurlijke kolom helpen om allerhande maatregelen te treffen. Zoals bijvoorbeeld het grootschalig horizontaal of verticaal evacueren.”

Wat verwacht u van de samenwerking tussen waterbeheerders en de algemeen bestuurlijke kolom?

“Het boekje *Samen op de Bres* dat de TMO begin dit jaar aan de bewindspersonen van BZK en VenW heeft aangeboden en dat breed in het land is verspreid geeft een helder beeld van haperende samenwerking in het verleden maar ook van recente goede voorbeelden. Ik begrijp ook wel dat het voor waterbeheerders lastig is geweest om in het verleden met al die gekleurde kolommen apart relaties op te bouwen, maar de komst van de veiligheidsregio's biedt volop kansen om watermanagement en crisismanagement te koppelen. Het kost energie dezelfde taal te leren spreken en samen te begrijpen wat de effecten kunnen zijn van een overstroming. Mijn indruk is dat op het niveau van professionals de vonk wel overslaat. Bij een overstromingsdreiging hebben we elkaar nodig. De functionele kolom om bijvoorbeeld de situatie en de verwachtingen op doorbraken te schetsen. De algemeen bestuurlijke kolom gebruikt deze informatie vervolgens om de hulpverleningsdiensten te alarmeren en de hulpverleningsprocessen op te starten. De driedaagse bijeenkomsten die de TMO heeft georganiseerd hebben hier sterk aan bijgedragen. En met het sluiten van convenanten tussen waterbeheerders en veiligheidsregio's verwacht ik een optimalisatie van de samenwerking ook op bestuurlijk niveau.”