

# Vorbereiden op de nafase van overstromingen

## Voorwaarden en planvorming

Rotterdam, 30 augustus 2008

*Masterscriptie van:*

Afke Besselink  
Erasmusuniversiteit Rotterdam  
Bestuurskunde, master Beleid en Politiek

*Onder begeleiding van:*

Dr. M.J. (Menno) van Duin

*Tweede lezer:*

Dr. M.W. (Arwin) van Buuren



## Woord vooraf

Als je van een studie sociaal economische geschiedenis overstapt naar bestuurskunde, krijg je bijna nooit de vraag waarom je die overstap maakt. De assumptie is dat je later aan het werk wil bij de overheid, en dat het vinden van een baan met een geschiedenisachtergrond niet eenvoudig is. Als ik de overstap moet toelichten, dan vertel ik dat het verschil tussen die studies inhoudelijk niet zo groot is. Beide houden zich bezig met dezelfde maatschappelijke vragen. Bij geschiedenis ligt de nadruk op het maken van gedetailleerde analyses, met veel oog voor de ontwikkeling van processen en de factor tijd. Bestuurskunde bouwt voort op dat type analyses, door zich meer te focussen op het zoeken naar oplossingen en aanbevelingen voor geconstateerde problemen. Het leren stellen van goede vragen en het vinden van antwoorden zijn voor mij de belangrijkste leerdoelen geweest van mijn studietijd.

Studeren biedt de kans om goede vragen te leren stellen, en ze te leren beantwoorden. Voor mij zijn beide studies daarvoor van belang geweest. Zeker niet minder belangrijk is het bestuurswerk erom heen geweest. Daar leer je van alle discussie, leer je beter argumenteren, leer je bestuurscrises op te lossen en leer je hoe belangrijk is om te relativiseren en plezier te hebben in wat je doet, maar ook om door te zetten als het tijdelijk wat minder gezellig is. Het heeft me ook rolmodellen gegeven. Simon Kuipers, doordat hij mij leerde dat eerlijke antwoorden meer waard zijn dan wenselijke antwoorden. Doeko Bosscher omdat hij altijd zocht naar overeenkomsten waarop verder gebouwd kon worden. Deze periode heeft me ook gewezen op negatieve rolmodellen: een staatssecretaris die haar woede over een ludieke actie botviert op de voicemail van je studentenorganisatie. Een Tweede Kamer woordvoerder studiefinanciering, die zelf net afgestudeerd is en weet te beweren dat de basisbeurs ongeveer 1000 euro bedraagt. Mijn rolmodellen (negatief en positief) hebben voor mij duidelijk gemaakt wat de belangrijkste waarden zijn.

Dankbaar ben ik Peter Rutgers, die in de eerste weken van het schakelprogramma het idee voorlegde student-assistent te worden, om zo onderzoekservaring op te doen en de studie te verdiepen. Van hem kreeg ik de contactgegevens van Edward, senior onderzoeker bij het Crisis Onderzoeksteam. Hoewel ik nooit gedacht had interesse te krijgen voor crisis en rampen, leek het me een goede kans om onderzoekservaring op te doen. Dat was in 2005.

Nu, bijna drie jaar verder, werk ik er nog steeds. Toen de vraag zich voordeed waar ik mijn stage zou lopen, was de keus snel gemaakt. Bij het COT kreeg ik de ruimte om een eigen onderwerp te kiezen en een eigen onderzoeksopzet te maken. Niet uit gemakzucht, maar omdat ze het stellen van goede vragen boven alles weten te waarderen, en de scriptieperiode zien als één van de weinige kansen om de voor jou meest interessante vraag te vinden en op te lossen.

Hoewel dat in eerste instantie erg prettig is (meer vrijheid kun je niet krijgen), heeft het als nadeel gehad dat het lang heeft geduurd voordat ik überhaupt bepaald had waar mijn scriptie over moest gaan. Mijn taken voor het student-assistentschap lagen vooral binnen het beoordelen en corrigeren van artikelen voor een wetenschappelijk tijdschrift. In de stageperiode ben ik voornamelijk bezig geweest met zo veel mogelijk verschillende opdrachten binnen het COT, om te kijken welke kant van rampen en crisis het meest interessant is. Resultaat van die zoektocht blijkt nu te zijn dat ik besloten heb voorlopig niet te specialiseren, en het onderwerp rampen en crisis wel specifiek genoeg is.

Voor mijn scriptie heeft dit betekend dat ik er laat aan begonnen ben, en hem eigenlijk altijd gecombineerd heb met een fulltime baan. Als ik iets opnieuw kon doen, dan was het dat: eerder beginnen en het daadwerkelijke halfjaar gebruiken dat er voor staat. De uitloop, het werken in avonden en weekenden en de constante gedachte dat het werk niet af is, zijn grote frustraties voor mij geweest.

Gelukkig zijn er dan altijd mensen die de frustratie begrijpen, maar je wijzen op het feit dat je daar toch door heen moet. Voor Harrie was het een levendige herinnering aan zijn eigen scriptietraject. Toch wist hij altijd enthousiasme op te brengen voor de scriptie, ook als ik dat niet meer kon. Nog belangrijker dan dat, hij maakt dat alle tijd die ik niet aan mijn scriptie besteed leuk is. Het is moeilijk uit te leggen hoeveel inspiratie ik kan halen door alleen maar dagelijks met iemand samen te leven, en hoe pretentieloos ik kan genieten van alle vrije tijd: of we die nu samen op de bank zitten of in een of ander exotisch land op een vulkaan staan. Ik heb nooit verwacht dat ik zo veel van iemand houden kon, het is om die reden het beste dat mijn studietijd mij gebracht heeft.

Niet minder belangrijk voor mij is mijn familie. Mijn ouders, die studeren belangrijk vinden, maar altijd weten te benadrukken dat je van het leven moet genieten. Het resultaat van die gedachte is dat de scriptie dus mee gaat op familievakanties. Ik denk dat meer dan de helft van de tekst uiteindelijk geschreven is op Texel. Arjen en Mieke, die de interesse in het doen van onderzoek delen, maar ook omdat ze een voorbeeld zijn van hoe je balans kan vinden tussen werk en gezinsleven. Dat die balans lastig is, blijkt dan in Texel, waar ik elke ochtend vroeg wakker gemaakt werd door kamergenoot Jip: tante Afke zullen wij een spelletje spelen? (en dat om 6 uur 's ochtends). Uit zijn huidige fascinatie voor luchtalarmen blijkt maar weer hoe belangrijk veiligheid en crisis zijn.

Twee mensen heb ik dan nog niet genoemd: Menno, voor het geduld dat hij had voor dit hele traject en de op- en aanmerkingen die dit resultaat hebben bewerkstelligd. De laatste is Luna. Ik ben nooit begonnen aan bestuurskunde met het idee er goede vrienden aan over te houden. Vanaf week twee van het schakelprogramma hebben we echter alles samen gedaan. Onder andere door haar vasthoudendheid, discipline, enthousiasme voor de studie en brede interesse, is mijn tijd bij bestuurskunde omgevlogen. Ik hoop dat die vriendschap nog lang blijft bestaan.

Afke Besselink, augustus 2008.



# Inhoudsopgave

<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>8</b>
1.1 AANLEIDING.....	9
1.2 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN.....	11
1.3 VERVOLG VAN DEELPROJECT 4: NAFASE.....	12
1.4 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING.....	13
1.5 LEESWIJZER.....	16
<b>2. DE NAFASE VAN EEN RAMP</b> .....	<b>17</b>
2.1 CRISES EN RAMPEN.....	17
2.2 DE NAFASE.....	19
2.3 AFBAKENING VAN DE NAFASE VAN EEN RAMP.....	22
<b>3. BEHEERSBAARHEID VAN RAMPEN</b> .....	<b>25</b>
3.1 NORMAL ACCIDENT THEORY.....	25
3.2 HIGH RELIABILITY ORGANISATIONS.....	26
3.3 ANTICIPATIE EN VEERKRACHT.....	27
3.4 DEELCONCLUSIE BEHEERSBAARHEID RAMPEN.....	29
<b>4. PLANVORMING</b> .....	<b>31</b>
4.1 PLANNEN VOOR CRISES.....	31
4.2 PLANNEN VOOR HET ALGEMENE OF PLANNEN VOOR HET BIJZONDERE?.....	33
4.3 PLANNEN VOOR OVERSTROMINGEN.....	35
4.4 DEELCONCLUSIE PLANNEN VOOR CRISES.....	38
<b>5. NORMEREND KADER</b> .....	<b>39</b>
<b>6. POLITIEK DRAAGVLAK</b> .....	<b>42</b>
6.1 VAN KANS NAAR GROTER RISICO.....	43
6.2 VEILIGHEIDSDENKEN KOMT MEER OP DE VOORGROND, KATRINA.....	45
6.3 MAATREGELEN.....	47
6.4 MEER AANDACHT VOOR RISICO, GEEN CONCENTRATIE OP DE NAFASE.....	49
<b>7. BESLUITVORMING</b> .....	<b>51</b>
7.1 BESLUITVORMINGSPROCES OVER MEERDERE NIVEAUS.....	51
7.2 (WAN-)PRAKTIJKEN IN BESLUITVORMING.....	54
7.3 DUIDELIJKE WETGEVING?.....	56
7.4 NIEUWE WETGEVING VERHELDERT NIET.....	58
7.5 CONCLUSIE BESLUITVORMING.....	59
<b>8. PLANNEN EN OEFENEN</b> .....	<b>61</b>
8.1 PROCESSEN IN DE NAFASE.....	61
8.2 AFSTEMMING IN DE PLANVORMING.....	63
8.3 COÖRDINATIE IN PLANNEN.....	66
8.4 UPDATEN VAN PLANNEN.....	68
8.5 TRAINING EN OEFENING.....	69
8.6 CONCLUSIE.....	70

<b>9. INBEDDEN RISICOBEBEVING .....</b>	<b>73</b>
9.1 OVERSTROMINGEN ONDERKENT DOOR DE MAATSCHAPPIJ .....	73
9.2 VEERKRACHT VAN BEWONERS EN ONDERNEMERS .....	74
9.3 CONCLUSIE .....	77
<b>10. INFORMATIEHUISHOUDING .....</b>	<b>79</b>
10.1 INFORMATIEMANAGEMENT .....	79
10.2 OMGAAN MET ONBEKENDHEDEN EN FALEN .....	82
10.3 CONCLUSIE .....	83
<b>11. CONCLUSIE .....</b>	<b>85</b>
11.1 VOORWAARDEN VOOR PLANVORMING IN DE NAFASE .....	85
11.2 NORMEN WORDEN NAUWELIJKS BEHAALD .....	89
11.3 TERUG NAAR DE HOOFDVRAAG .....	92
<b>12. SAMENVATTING .....</b>	<b>93</b>
<b>13. LITERATUUR .....</b>	<b>96</b>
<b>14. BIJLAGEN .....</b>	<b>104</b>
<b>BIJLAGE 1: LIJST MET BENADERDE PERSONEN PROVINCIES .....</b>	<b>105</b>
<b>BIJLAGE 2: VERSLAG WORKSHOP NAZORG .....</b>	<b>106</b>
<b>BIJLAGE 3: OVERZICHT TAKEN EN BEVOEGDHEDEN .....</b>	<b>112</b>

#### FIGUUR

<b>1</b>	<b>STAGES OF RECOVERY FOLLOWING DISASTER</b>	<b>20</b>
<b>2</b>	<b>MISINTERPRETATION LEADS TO ESCALATION</b>	<b>22</b>
<b>3</b>	<b>SCHULMANS ACTIE EN ANALYSE MODEL</b>	<b>27</b>
<b>4</b>	<b>VARIABELEN BIJ OVERSTROMINGEN</b>	<b>35</b>
<b>5</b>	<b>RESULTATEN TOETSING PRIMAIRE WATERKERINGEN</b>	<b>44</b>
<b>6</b>	<b>DOUGLAS EN WILDAVSKY'S INDELING VAN RISICO'S</b>	<b>44</b>
<b>7</b>	<b>VEILIGHEIDSKETEN TOEGEPAST OM HET HOOGWATERINFORMATIESYSTEEM</b>	<b>48</b>
<b>8</b>	<b>ORGANISATIE T.A.V. DE RAMPENBESTRIJDING</b>	<b>52</b>
<b>9</b>	<b>OVERZICHT BESTUURLIJKE VERHOUDINGEN BIJ OVERSTROMINGEN BINNEN EEN GEMEENTE</b>	<b>53</b>
<b>10</b>	<b>PROCESSEN IN DE NAFASE</b>	<b>62</b>
<b>11</b>	<b>ARTIKEL 3.5 WRZO EN ARTIKEL 69 WATERSTAATSWET 1900</b>	<b>63</b>
<b>12</b>	<b>INCONGRUENTE GEBIEDSGRENZEN</b>	<b>67</b>
<b>13</b>	<b>UPDATES VAN PLANNEN</b>	<b>68</b>





# 1. Inleiding

**DEZE INLEIDING GEEFT DE AANLEIDING VAN DIT ONDERZOEK WEER (PARAGRAAF 1.1). VERVOLGENS WORDEN HET DOEL VAN HET ONDERZOEK EN DE BIJBEHORENDE ONDERZOEKSVRAGEN GEFORMULEERD (PARAGRAAF 1.2). DEZE SCRIPTIE IS EEN VERVOLG OP HET ONDERZOEK DAT GEDAAN IS VOOR HET ONDERZOEKSPROJECT LEVEN MET WATER. DE INHOUD VAN DIT ONDERZOEKSPROJECT EN WELK VERVOLG HIERAAN WORDT GEGEVEN STAAT IN PARAGRAAF 1.3. PARAGRAAF 1.4 ZAL IN GAAN OP DE METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING VAN DIT ONDERZOEK. TOT SLOT WORDT EEN LEESWIJZER GEGEVEN VOOR DEZE SCRIPTIE (PARAGRAAF 1.5).**

## 1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren neemt de aandacht voor watermanagement in Nederland gestaag toe. Klimaatverandering en de stijgende zeespiegel roepen de vraag op of de Nederlandse waterkeringen nog wel voldoende veiligheid bieden. Daarnaast blijkt uit evaluaties van het huidige veiligheidsbeleid tegen overstromingen dat het risico op overstromingen groter is dan verwacht was. Na de ramp in New Orleans (augustus 2005) is dit risico ook voorstelbaar. Het afgelopen jaar heeft de Adviescommissie Water meer aandacht gevraagd voor het risico op overstromingen, en daarbinnen vooral op het eind van de veiligheidsketen en de rol van de burger (2006). Onder andere het RIVM en de WRR hebben rapporten gepresenteerd over het verhoogde veiligheidsrisico bij overstromingen.

In het rapport 'Risico's in Bedijkte Termen' constateert het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) dat sinds de watersnoodramp in 1953 het overstromingsrisico in Nederland stijgt. Risico wordt hierbij gedefinieerd als kans maal effect. Het rapport stelt dat hoewel de waterkeringen erg sterk zijn, het land kwetsbaarder wordt. Het telkens verhogen en versterken van dijken bij een stijgende waterspiegel leidt tot ernstigere gevolgen als een overstroming eenmaal plaatsvindt. Hierbij wijst het RIVM op sociaaleconomische ontwikkelingen waarbij het zwaartepunt steeds sterker komt te liggen op regio's die onder zeeniveau liggen. De huidige normen – hoe streng ook – zijn gebaseerd op informatie en inzichten uit de jaren 50 en bekend is dat de normen niet altijd gehaald worden. Ook merkt het RIVM op dat alle ontwikkelingen (geografische, economische, klimatologische en sociale) bijdragen aan de groei van het risico (RIVM, 2004).

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) gaat in zijn rapport 'Klimaatstrategie – tussen realisme en ambitie' in op het risico op overstromingen. Ook de WRR constateert dat de Nederlandse waterveiligheid achterblijft en dat het overstromingsrisico toeneemt. Het samenspel tussen de stijging van de waterspiegel (zowel zeeën als rivieren) en de groei van bevolking en economie vergroot dat risico. De WRR pleit voor een afweging tussen de acceptatie van het risico, ruimtegebruik en technische mogelijkheden. Los van dit punt stelt de raad vast dat in het verleden overstromingen meer geaccepteerd werden dan tegenwoordig, en dat overheidsmaatregelen die gebieden en bevolking beschermen veel maatschappelijke kritiek krijgen, omdat zij wringen met een ander perspectief (bijvoorbeeld het ecologische en ruimtelijke). Het rapport is een oproep voor meer politiek/bestuurlijke aandacht voor waterveiligheid (WRR, 2006).

De urgentie van het onderwerp overstromingen en het feit dat het huidige overstromingsbeleid een aantal lacunes kent, zijn inmiddels erkend door het kabinet. De Taskforce Management Overstromingen (TMO), geleid door de Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland (Jan Franssen), is door het kabinet ingesteld om de rampenplanning en bestrijding bij overstromingen te versterken

([www.platformoverstromingen.nl](http://www.platformoverstromingen.nl)). Hiernaast is de Deltacommissie Nieuwe Stijl ingesteld, geleid door oud-minister Cees Veerman, om beschermingsmaatregelen te bedenken tegen de klimaatverandering en het daardoor grotere risico op overstromingen in te perken ([www.volkskrant.nl](http://www.volkskrant.nl), 12 september 2007). Deze programma's lopen naast de al bestaande programma's als Zwakke schakels (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003), Water in beeld ([www.waterinbeeld.nl](http://www.waterinbeeld.nl)) en meer regulier beleid. Deze programma's geven goed weer wat de insteek is van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Waterveiligheid wordt in toenemende mate belangrijk geacht.

Het Tweede Kamerdossier (nr. 27625) over waterveiligheid plaats het thema binnen de reguliere aanpak bij rampen: de veiligheidsketen (pro-actie, preventie, preparatie, respons en nazorg). Deze keten biedt handvatten voor handelingen die voor, tijdens en na een calamiteit verricht moeten worden. Een groot deel van de aandacht voor overstromingen richt zich op het voorkomen van de ramp en het oefenen van personeel als zich toch een kritieke situatie voordoet. De nazorgfase, waarbij getracht wordt de ramp zo goed mogelijk af te ronden door de langetermijnevolgen in kaart te brengen en de gevolgen zo klein mogelijk te houden, krijgt nauwelijks aandacht. De aandacht binnen het thema waterveiligheid voor deze fase beperkt zich vaak tot evacuatie en schaderegelingen. Beide onderwerpen worden echter niet geplaatst binnen de nafase, aangezien evacuatiebeleid zich richt op het voorafgaand aan de ramp weg halen van mensen en schaderegelingen in het perspectief gezet worden van het in kaart brengen van eventuele kosten en baten van het voortijdig investeren in betere bescherming. Het door het NOS-journaal naar buiten gebrachte interne departementale rapport 'project nationale veiligheid' geeft weer dat het risico op overstromingen wel gezien wordt door de overheid, maar dat het bestaande beleid te weinig anticipeert op dit grotere risico (NOS, 20 augustus 2007; Project Nationale Veiligheid, 2006).

Wat in eerste instantie opvalt, is dat de aandacht binnen het thema ligt op bescherming: het verhogen en versterken van de dijken. Inmiddels wordt er ook gekeken naar evacuatie en communicatie, waarbij bedoeld wordt op het voorkomen van slachtoffers. Deze aandachtsgebieden gaan echter vaak uit van de gedachte dat een ramp en slachtoffers te voorkomen zijn. Daarnaast wordt wel geconstateerd dat afstemming tussen de verschillende betrokken organisaties en aandacht voor de nafase moeten verbeteren. Planvorming op het terrein van wat er moet gebeuren als de ramp zich al voltrokken heeft, lijkt te ontbreken. Hoewel het risico groot en groeiend wordt geacht, lijkt er geen scenario te zijn voor overheidshandelen als een gebied overstroomd is.

In tweede instantie valt op dat waterveiligheid een terrein van technici lijkt. Beschermende maatregelen en risico-inventarisaties worden bedacht en uitgevoerd door deskundige vakmensen. Zij houden zich bezig met het berekenen van risico's, inundatiescenario's en de gewenste sterkte van dijken. Ook de uitvoering lijkt technisch te zijn: dijken en andere waterkeringen worden gebouwd, machines zorgen voor het drooghouden van polders. Soms lijkt vergeten te worden dat keuzes op het gebied van watermanagement veelal politiek-bestuurlijk zijn, bijvoorbeeld: hoeveel middelen worden op welke locatie ingezet om overstromingen te voorkomen? Of: wanneer wordt de bevolking geëvacueerd uit een gebied en welke factoren bepalen wanneer ze terug mogen komen? Er lijkt maar weinig aandacht voor de politiek-bestuurlijke afwegingen die gemaakt moeten worden op het terrein van watermanagement bij crises. Als een overstroming echter plaatsvindt, worden veel besluiten genomen door bestuurders en bestuurskundigen, die vaak geen technische achtergrond hebben.

## 1.2 Doel en onderzoeksvragen

De gevolgen van overstromingen zijn groot. Water kan een groot deel van de (kritieke) infrastructuur en nutsvoorzieningen onbruikbaar maken. Het kan een leefgebied verwoesten evenals de ecologie, maar ook het leven(sritme) van de bevolking ontwrichten. Het weer bewoonbaar of bruikbaar maken van een overstroomd gebied kan jaren duren. Grote, in het oog springende voorbeelden zijn New Orleans in 2005 en de watersnoodramp van 1953. Daarnaast is uit evaluaties van de grootschalige evacuatie in Nederland van 1995 en de evaluatie van Katrina gebleken dat de nazorgfase haar eigen problemen kent en er veel te verbeteren valt (Kok, Theunissen, Jonkman en Vrijling, 2006).

Er van uitgaande dat de overheid haar best heeft gedaan het land zo goed mogelijk te beschermen tegen het water, maar dat sommige rampen onvermijdelijk en/of onvoorspelbaar zijn, samen met het toenemende risico en de grote gevolgen, lijkt het relevant meer aandacht te besteden aan de nafase. Het handelen van de overheid zal grote consequenties hebben voor de herinnering van de bevolking aan de ramp, en ook op het vertrouwen in de overheid. In deze scriptie wil ik daarom ingaan op waar de overheid aan moet denken als het gebied eenmaal onder water staat. Het doel van deze scriptie is, om door het verzamelen van kennis en ervaringen over de nafase, bestuurders inzicht te geven in de afwegingen die zij vooraf aan overstromingen moeten maken, om zodoende optimaal voorbereid te zijn voor de nafase.

Om dit doel te behalen is de volgende hoofdvraag gesteld:

*Kan planvorming bijdragen aan een effectief verloop van de nafase van overstromingen en, zo ja, met welke beleidsmatige voorwaarden moet rekening gehouden worden als planvorming voor de nafase ontwikkeld wordt?*

Een aantal vragen vloeit direct voort uit de hoofdvraag, bijvoorbeeld het invullen van de begrippen nafase en overstromingen. Een andere vraag is of planvorming überhaupt bijdraagt aan een beter verloop van de nafase. Ook zal voor de beantwoording van de hoofdvraag nodig zijn om het huidige beleid en de regels bij overstromingen in kaart te brengen, waarbij ook de huidige voorbereiding voor de nafase centraal komt te staan. Deelvragen die gesteld worden, zijn:

1. *Wat zijn de plek en functie van de nafase in de rampenbestrijding?*  
Een omschrijving van wat er met nafase bedoeld wordt, stelt scherp waar deze scriptie wel en niet focust. Daarnaast wordt duidelijk gemaakt waarom het belangrijk is om de nafase aandacht te geven en in de rampenbestrijding te plaatsen.
2. *Draagt planvorming bij aan een betere afhandeling van de nafase?*  
Voordat waarde gehecht kan worden aan de uitkomsten van deze studie, zal aangetoond moeten worden dat planvorming voor de nafase daadwerkelijk zorgt voor een beter verlopende nafase.
3. *Wat zijn specifieke omstandigheden van overstromingen vergeleken met andere ramptypen?*  
Beoordeeld moet worden wat de omstandigheden zijn waar het bestuur na een overstroming mee te maken krijgt, en welke factoren algemeen geldend zijn en welke specifiek bij overstromingen optreden.
4. *Welke voorwaarden kunnen gedestilleerd worden uit rampen- en planningstheorie om toegepast te worden op de nafase?*

Gekeken zal worden naar algemene crisistheorie. Vanuit die theorie zal versmald worden naar voorwaarden die toe te passen zijn op de nafase.

Deze eerste vier vragen moeten het kader scheppen voor de voorwaarden die aan de planvorming voor de nafase van overstromingen gesteld kunnen worden. De bovenstaande deelvragen zullen aan de orde komen in hoofdstuk één tot en met vier. Hoofdstuk vijf zal een overzicht geven van de normen. In de volgende hoofdstukken (zes tot en met tien) zal gekeken worden of de overheid op dit moment voldoet aan die normen. Bij deze toetsing is gekeken naar drie soorten informatie.

- Ten eerste is er gekeken naar de voorbereidingen die het bestuur getroffen heeft voor de nafase van overstromingen. Er is hierbij gekeken naar beschikbare plannen en scenario's voor rampen.
- Ten tweede is gekeken naar het beleid dat en de regels die zijn vastgelegd voor overstromingssituaties en de nafase. Deze vormen het kader waarbinnen het bestuur zal moeten functioneren. Er zal gezocht worden naar kennis van en knelpunten in het beleid en de regels.
- Ten derde is gekeken naar de ervaringen die voorhanden zijn met overstromingen en de nafase. Er is gekeken naar de Nederlandse situaties in 1953, 1993 en 1995.

Het bestuur kan laten zien dat ze aan de normen voldoet door in één van deze aspecten (plannen en scenario's, beleid en regels of ervaringen) te laten zien klaar te zijn voor de nafase van een nieuwe overstromingsramp.

### 1.3 Vervolg van Deelproject 4: Nafase

Deze scriptie kan gezien worden als een vervolg op Deelproject 4: Nafase, uit het project 'Van dreigend hoogwater tot evacuatie' van het programma Leven met Water. Het programma Leven met Water heeft als missie *"het mobiliseren, ontwikkelen, richten, verankeren en toepasbaar maken van de benodigde kennis ter versterking van de kennisinfrastructuur in Nederland ten behoeve van een duurzame afstemming tussen het programma Leven met Water en ruimtelijke ontwikkelingen ter ondersteuning van veiligheid, welzijn, welvaart en economie in de 21ste eeuw"* ([www.levenmetwater.nl](http://www.levenmetwater.nl)). Dit programma wordt deels gefinancierd door ICES/KIS-gelden (deel van de aardgasopbrengsten dat gebruikt wordt ter versterking van de kennisinfrastructuur, Leven met Water valt onder het thema hoogwaardig ruimtegebruik), het andere deel wordt gefinancierd door de consortiumpartners. Het totale programmabudget bedraagt 45 miljoen euro. Aan het programma doen veel consortiumpartners mee vanuit waterschappen, universiteiten, kennisinstellingen, adviesbureaus, gemeenten, provincies, NGO's, uitvoerend bedrijfsleven, bank- en verzekeringswezen, enz. Het project Van dreigend hoogwater tot evacuatie is één van de honderd projecten binnen het programma en valt binnen het thema communicatie.

Het project Van dreigend hoogwater tot evacuatie heeft een totale omvang van 415.000 euro. Het doel van het project is het ontwikkelen van een evacuatie-oefeninstrument bij (dreigende) overstromingen. Daarnaast wordt een handreiking voor risicocommunicatie ontwikkeld, evenals inzichten in de menselijke en technische kant van de nazorg na overstromingen. De doelgroepen van het project zijn operationele diensten en bestuurders. Met de uitkomsten van het onderzoek wordt bijgedragen aan slagvaardig optreden van deze doelgroepen en aan een

grotere externe veiligheid van de bevolking. Het totale project valt uiteen in vijf deelprojecten, waarbij het vierde deelproject het deelproject nafase is ([www.levenmetwater.nl](http://www.levenmetwater.nl)).

Het deelproject nafase wordt uitgevoerd door drie partijen: HKV Lijn in Water, Stichting Impact en het COT en heeft als eindproduct de notitie "leven na een overstroming". Het doel is om inzicht te krijgen in de processen en tijdsduur die nodig zijn om een overstroomd gebied te herstellen en bewoners hun normale leven op te laten pakken. Hierbij wordt gekeken naar de drie-indeling watervrij maken, bewoonbaar maken en het psychosociaal herstel van de bewoners ([www.evacuierenkunjeleren](http://www.evacuierenkunjeleren)).

Deelname aan het project Leven met Water is onderdeel geweest van mijn stage. Binnen het project heb ik het onderdeel praktijkervaringen met psychosociale nazorg geschreven, maar ook de handreiking communicatie bij overstromingen. Daarnaast heb ik zitting in de stuurgroep van waaruit alle deelprojecten van het project 'Van dreigend hoogwater tot evacuatie' gecoördineerd worden. Het deelproject Nafase kijkt vooral naar praktijkvoorbeelden en berekeningen van overstromingssituaties, zonder rekening te houden met de bestuurlijke inbedding van die informatie. Deze scriptie beoogt dat wel te doen. Als er informatie gebruikt is uit dit deelproject, die door anderen geschreven is, wordt hiernaar verwezen. Voor het deelproject 4 is ook een workshop georganiseerd, waarin de resultaten van het project voorgelegd zijn aan de mensen die er in praktijk mee te maken kunnen krijgen. De inzichten die hieruit verkregen zijn, zijn meegenomen in deze scriptie. Deelproject Nafase en deze scriptie hebben parallel gelopen wat betreft onderzoekstijd.

De doelgroep van deze scriptie is dezelfde als binnen het project Leven met Water. De informatie in deze scriptie moet operationele diensten en bestuurders die in praktijk betrokken zijn bij rampenbestrijding, nafase en overstromingen helpen met het voorbereiden van de nafase.

#### **1.4 Methodologische verantwoording**

Het deelproject Nafase kan gezien worden als een uitgebreide oriëntatie op deze scriptie. Met de deskundigen<sup>1</sup> uit het deelproject is gesproken over de beschikbare informatie en de afbakening van het onderzoek. Juist de afbakening binnen het deelproject dat de bestuurskundige afwegingen een stap te ver zouden zijn voor het project, heeft mij doen besluiten om daar in deze scriptie wel op te focussen. Aan de hand van de evaluaties van de dreigende overstromingen in 1993 en 1995 in Nederland, werd mij duidelijk dat er wel behoefte bestaat aan meer inzicht in de beleidsmatige vragen die bij overstromingen in de nafase spelen. De ervaringen laten zien dat er op het gebied van bestuurlijke coördinatie nog veel te verbeteren valt. Zowel de formele structuren als het praktijkfunctioneren lijken nog genoeg leerpunten te bieden.

Wel kreeg ik de waarschuwing dat er weinig informatie beschikbaar is over de nafase bij overstromingen. Over overstromingen zelf zou genoeg te vinden zijn, aangezien het erg zichtbare rampen zijn, maar de nafase was een relatief nieuw concept waar weinig wetenschappers over geschreven zouden hebben. Daarnaast zou planvorming bij rampenbestrijding voor de nafase ontbreken bij veel overheidsonderdelen. Gewaarschuwd, maar met de positieve insteek dat juist in Nederland toch overstromingsscenario's of kennis over overstromingsscenario's zou moeten bestaan, heb ik een lijst gemaakt van documenten die ik zou moeten

---

<sup>1</sup> Geesje Saeijs (COT), Wouter Jong (COT, tegenwoordig Genootschap van Burgemeesters), Elmi van den Braak (HKV Lijn in Water) en Maaïke de Vries (Stichting Impact, tegenwoordig NIFV).

hebben om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag. Daarnaast heb ik een lijst gemaakt van mensen die ik zou kunnen spreken om een antwoord te krijgen op de vragen wat zij nodig hebben aan informatie om goed voorbereid te zijn op de nafase bij overstromingen, of daar al documenten over bestaan en hoe het thema op dit moment aandacht krijgt binnen hun eigen organisatie.

De eerste stap die gezet is, is een belronde naar beleidsmedewerkers van de diensten openbare orde en veiligheid (OOV) van de provincies. Aangezien overstromingen vaak een gemeentegrensoverschrijdend karakter hebben, moet er op provinciaal niveau aandacht zijn voor overstromingen en de gevolgen daarvan. De lijst van gebelde personen is opgenomen in bijlage 1. Vragen die in deze gesprekken aan de orde gekomen zijn, zijn:

- Wie heeft de taak om de gevolgbestrijding van overstromingen te coördineren?
- Is er ook planvorming voor wat er moet gebeuren als een (groot) gebied onder water komt te staan?
- Welke documenten zijn er beschikbaar (draaiboeken, plannen, algemeen beleid) als het gaat om de nafase bij overstromingen (de afbakening van het onderwerp is van het moment dat het gebied onder water staat (directe respons) tot het eind van de herstelperiode (bij ernstige overstromingen kan dit jaren later zijn)?

De afbakening van de nafase is hier opzettelijk breed gehouden, zodat de reacties niet beperkt werden. De reacties hierop waren mager. De grootste tegenvaller was dat alle provincies als reactie geven dat er nog geen planvorming over het thema nafase bij overstromingen is, en dat dit op dit moment ontwikkeld wordt. Ook over algemene plannen werd sceptisch geoordeeld. Nazorg is binnen die plannen wel een bekend begrip, maar wordt niet uitgewerkt tot een plan dat in praktijk gevolgd kan worden. Positief is dat ze wel zitten te wachten op richtinggevende documenten om die planvorming te ontwikkelen.

Een tweede oriëntatie is uitgezet op zowel algemeen Nederlands rampenbeleid en beleid bij overstromingen (niet per se gericht op de nafase) als wetenschappelijke literatuur over de nafase. Het scannen van de eerste resultaten gaf aan dat literatuur op het gebied van planning van de nafase verspreid staat over verschillende wetenschappelijke disciplines (o.a. rechtswetenschap, economie, geowetenschap, sociale geografie en bestuurskunde). Binnen de rampenliteratuur werd duidelijk dat de meeste aandacht uitgaat naar het herkennen en onderkennen van voortekenen van rampen (risico's), naar de ramp zelf en de directe impact van de ramp op de omgeving. Langetermijnstudies naar de gevolgen van rampen en het herstel van gebied en bevolking leken slechts sporadisch voor te komen. Het voordeel van overstromingen is wel dat in veel van de studies overstromingen als cases zijn opgenomen.

In de onderzochte documenten was één van mijn eerste conclusies dat theoretische teksten en theoretische concepten erg weinig toegepast worden op praktijksituaties. Casestudies daarentegen waren heel duidelijke beschrijvingen van hetgeen er geobserveerd was, maar leidden niet tot algemene theorievorming. Theorievorming die bestaat, is vaak de uitkomst van analyse van de empirie. Onderzoek naar rampen lijkt vooral te gebeuren door casestudies te maken, om leerpunten weer te geven. Het kijken naar rampen vanuit de theoretische leerpunten lijkt minder voor te komen. Dit kan duiden op verschillende risico's, om er een aantal te noemen: leerpunten worden niet toegepast op bestaande situaties,

de theorie loopt dus altijd achter op de laatste ramp. Een tweede probleem is dat de aandacht voor voorbereiding op rampen wegebt na een goede evaluatie van een voorgevallen ramp. Daaruit valt te concluderen dat er aandacht is voor de directe aanloop naar een ramp en de directe fase (respons) erna. Hierbij wordt vaak gekeken naar specifieke elementen, waardoor het voorval heeft kunnen gebeuren. Minder aandacht is er voor de voorbereiding (lange termijn) en het herstel op lange termijn.

In dit onderzoek is algemene rampentheorie juist de basis geweest. Als de nafase een fase is in de veiligheidsketen, welke aandachtspunten zijn dan te geven? Wat zijn de belangrijkste elementen als gekeken wordt naar de belangrijkste constatering en concepten in de algemene rampentheorie? Zijn deze toe te passen op de nafase en/of een overstromingsscenario? Kan de Nederlandse overheid zich voorbereiden op overstromingen aan de hand van deze inzichten?

Om deze vragen te beantwoorden, is eerst gekeken naar wat de nafase inhoud. Vervolgens is gekeken naar aandachtspunten vanuit de crisistheorie en theorie over planvorming. Uit deze theorieën zijn normen geformuleerd waaraan de voorbereiding op de nafase van een Nederlandse overstromingsramp moet voldoen. In de daarop volgende hoofdstukken wordt gekeken of Nederland al voldoet aan deze normen. In die zin wijkt deze studie af van de onderzoeken die de afgelopen jaren de omvang en processen van de nafase in kaart hebben gebracht. Deze studie doet geen poging alle processen te benoemen, dan wel uit te werken. Deze studie beoogt wel de voorwaarden te benoemen waaraan de planvorming moet voldoen, wil de nafase vlot verlopen. Het zijn dus de voorwaarden waar het bestuur rekening mee moet houden, wil het de processen van de nafase gaan inrichten.

Voor het onderzoek zijn beleidsstukken, plannen en evaluaties opgevraagd. Hiervoor is contact geweest met onder andere het ministerie van Binnenlandse Zaken, alle provincies en alle waterschappen. In een aantal gevallen is de documentatie toegestuurd, in andere gevallen is een afspraak gemaakt om de documenten op te halen of in te zien. Er is echter een aantal organisaties dat hun documentatie niet ter beschikking heeft gesteld. Een lijst van benaderde personen is opgenomen in bijlage 1.

Naast de literatuurstudie en dataverzameling zijn met het traject van deelproject 4: Nafase korte inventarisaties gemaakt over wat er bekend was over de nafase bij overstromingen. De uitkomsten hiervan zijn weergegeven in een door de projectgroep georganiseerde workshop in Utrecht die als hoofdvraag had: 'Wat komt er nu kijken bij het weer bewoonbaar maken van een gebied na een overstroming?' In de workshop is over de verschillende thema's gesproken en er is gekeken wat er binnen die thema's moet gebeuren, wat de termijn is waarbinnen dat moet gebeuren en welke prioriteit het moet krijgen. Deelnemers kwamen uit verschillende organisaties (zowel hulpdiensten, gemeentes, provincies, rijksoverheid). Deze workshop leverde ook voor deze scriptie extra informatie en nieuwe inzichten op. Deze inzichten zijn meegenomen in deze scriptie. Een verslag van de workshop is te vinden in bijlage 2.

Door tekort aan specifiek empirisch bronmateriaal over de nafase van overstromingen in Westerse landen, en een niet al te omvangrijke hoeveelheid theoretische studies, lopen het gebruikte bronmateriaal nogal uiteen. Van algemene crisistheorie en beleidsdocumenten tot secundaire caseanalyses. De basis van de hoofdstukken wordt gevormd door de algemene crisistheorie. Vervolgens is aan de hand van beschikbare overige documentatie gekeken of aan de door de theorie gestelde normen voldaan wordt.

## 1.5 Leeswijzer

De inleiding geeft weer welke onderzoeksvragen aan de orde gesteld worden in deze studie. Er wordt ingegaan op de achtergrond, actualiteit en prioriteit van het risico op overstromingen en het plannen voor de nafase. Tot slot wordt de koppeling van dit onderzoek met parallel lopend onderzoek van Leven met Water en de gevolgde methodologie verantwoord.

Hoofdstuk twee gaat in op de nafase binnen rampen. Eerst wordt stilgestaan bij wat rampen en crises zijn. Vervolgens wordt gekeken naar wat de nafase inhoudt en hoe deze binnen de rampentheorie geplaatst kan worden. Tot slot wordt een afbakening van de nafase gegeven, zoals deze gehanteerd wordt in dit onderzoek.

Hoofdstuk drie gaat in op de beheersbaarheid van rampen. De *normal accident* theorie, de *high reliability* theorie en de theorie van Wildavsky over veerkracht en anticipatie wordt uitgewerkt. Bij deze theorieën is gekeken of en hoe ze toepasbaar zijn op overstromingen.

Hoofdstuk vier focust op de mogelijkheden die planvorming biedt bij de voorbereiding op overstromingen. Er wordt ingegaan op de basisgedachtes achter planvorming. Daarna wordt gekeken of er gepland moet worden voor algemene situaties, of voor bijzondere omstandigheden. Hierna wordt specifiek gekeken naar de kenmerken van planvorming voor overstromingen.

In hoofdstuk vijf worden de drie theoretisch hoofdstukken gebundeld. Gekeken wordt naar de belangrijkste aandachtspunten voor de nafase van overstromingen, die vervolgens als norm geformuleerd zijn. Latere hoofdstukken kijken of die normen in praktijk door Nederland gehaald worden.

Hoofdstuk zes behandelt het politiek draagvlak voor maatregelen die het risico op overstromingen verkleinen. Dit is bestudeerd aan de hand van de beleidsgeschiedenis vanaf 1993. Er is gekeken of het risico geconstateerd is, of het politiek-bestuurlijke aandacht heeft gekregen en of dit ook geresulteerd heeft in het in praktijk brengen van een aantal maatregelen.

Hoofdstuk zeven kijkt naar de norm die duidelijkheid over besluitvorming(-procedures), coördinatie en leiding centraal stelt. In het hoofdstuk wordt gekeken naar hoe het besluitvormingsproces in de nafase van overstromingen ontworpen is, en hoe het in praktijk functioneert. Daarnaast wordt gekeken naar bestaande wetgeving en de wetgeving die op dit moment ontwikkeld wordt.

Hoofdstuk acht is gewijd aan de normen op het terrein van plannen en oefenen. Er wordt gekeken naar de huidige plannen en de manier waarop de nafase daarbinnen naar voren komt. Een ander aandachtspunt is het afstemmen en updaten van de plannen. Tot slot wordt gekeken of er ook getraind en geoefend wordt met de plannen, en op welke manier dit gebeurt.

Hoofdstuk negen richt zich op de inbedding van de risicobeleving. Enerzijds wordt gekeken of het risicobewustzijn bij de overheid en de burgers aanwezig is. Als het risico onderkend wordt, is de kans groot dat maatregelen genomen zullen worden. Anderzijds wordt gekeken naar hoe de overheid de veerkracht van burgers en ondernemers probeert te vergroten.

Hoofdstuk tien behandelt de laatste normen. Deze gaan in op de informatiehuishouding van de overheid bij overstromingen. Er wordt specifiek gekeken naar de manier waarop de informatie gemanaged wordt. Daarnaast is er aandacht voor onbekendheden in en falen van constructies en de manier waarop de rampenorganisatie hierop voorbereid is.

Hoofdstuk elf zal terugblikken op de centrale vraag van dit onderzoek. Gekeken wordt naar de belangrijkste resultaten en de aanbevelingen waarmee de overheid de planvorming voor de nafase van overstromingen kan versterken.



## 2. De nafase van een ramp

*IN DIT HOOFDSTUK STAAT DE VRAAG CENTRAAL WAT DE FUNCTIE EN PLAATS VAN DE NAFASE BINNEN DE RAMPENBESTRIJDING ZIJN. STARTPUNT VOOR HET ZOEKEN NAAR THEORIE, IS HET INDELEN VAN DE VRAAG IN EEN VAKGEBIED. IN HET GEVAL VAN NAFASE BIJ OVERSTROMINGEN KAN OP VEEL VERSCHILLENDE PLEKKEN GEKEKEN WORDEN. ONDERZOEKSVELDEN ALS SOCIOLOGIE EN BESTUURSKUNDE PROBEREN VRAGEN OP DIT GEBIED TE BEANTWOORDEN, MAAR OOK ECONOMIE, GESCHIEDENIS, RECHTEN, TECHNISCHE WETENSCHAPPEN HOUDEN ZICH BEZIG MET RAMPEN EN DE NAFASE. DE KOPPELING VAN RAMPEN MET BESTUURLIJKE VOORBEREIDING EN BESLISSINGEN BAKENT HET ONDERZOEKSVELD AF TOT VOORNAMELIJK SOCIALE WETENSCHAPPEN (SOCIOLOGIE EN BESTUURSKUNDE).*

*STALLINGS (2002) GEEFT AAN WAAROM DE SOCIALE WETENSCHAPPEN EEN GOEDE INVALSHOEK ZIJN VOOR EEN ZINVOLLE STUDIE NAAR RAMPEN. HIJ VINDT DE OPLOSSING IN DE TERUGKEER NAAR WAT HIJ NOEMT 'DE GROTE VRAGEN DIE WEBER AL STELDE': HOE HERSTELLEN EN VERANDEREN PATRONEN, SCHEIDSLIJNEN EN CONFLICTEN NA EEN RAMP? HOE BEÏNVLOEDT DE DISRUPTIE VAN EEN RAMP DE HEERSENDE CONCURRERENDE BELANGEN? DIT SOCIOLOGISCHE PERSPECTIEF ONDERZOEKT RAMPEN OMDAT DEZE INTERESSANT ZIJN, AANGEZIEN ZIJ INZICHT BIEDEN IN SOCIALE STRUCTUREN EN PROCESSEN DIE NORMAAL VERBORGEN BLIJVEN (STALLINGS, 2002). DE NAFASE IS BIJ DIT TYPE ONDERZOEK INTERESSANT, OMDAT DIT PERSPECTIEF DE SITUATIE VÓÓR, TIJDENS EN NA DE RAMP KAN VERGELIJKEN. IN DEZE SCRIPTIE IS GEKOZEN OM DE NAFASE VAN OVERSTROMINGEN VANUIT DE SOCIALE WETENSCHAPPEN TE BENADEREN. PARAGRAAF 2.1 ZAL VANUIT DIT PERSPECTIEF DE BEGRIPPEN CRISES EN RAMPEN AFBAKENEN. PARAGRAAF 2.2 BESCHRIJFT DE VERSCHILLENDE TOEPASSINGEN VAN DE TERM NAFASE. PARAGRAAF 2.3 ZAL VANUIT DE VERSCHILLENDE BESCHRIJVINGEN EEN AFBAKENING GEVEN VAN DE TERM NAFASE VAN EEN RAMP.*

### 2.1 Crises en rampen

Als gekeken wordt naar de rampen- en crisisliteratuur, zullen de begrippen ramp en crisis eerst omschreven moeten worden. 't Hart omschrijft een crisis als het ineensstorten van vertrouwde symbolische raamwerken die de daarvoor bestaande sociaal-politieke orde legitimeren (1993:39). Zij bedreigt dus de kernwaarden van een systeem of het functioneren van de systemen die het leven ondersteunen. Deze bedreiging moet onder grote onzekerheid en op korte termijn afgeslagen worden (Rosenthal, Boin en Comfort, 2001). De definitie van ramp wordt over het algemeen niet toegepast op situaties waarbij het leven, eigendom en de infrastructuur intact blijven. Om een situatie als ramp te bestempelen, is er dus sprake van het verlies van levens, en langetermijnschade aan eigendom en infrastructuur (Boin en McConnell, 2007). Boin stelt dat een ramp gezien kan worden als een crisis met een slechte afloop (2005:163).

Fritz (1961:655) omschrijft een ramp als een ongelukkige of oncontroleerbare gebeurtenis of bedreiging, die plaatsvindt binnen een beperkte tijd en ruimte. De maatschappij of onderdeel van de maatschappij loopt hierbij groot gevaar. Zij krijgt te maken met grote verliezen van leden van de maatschappij en hun eigendom, waardoor de sociale structuur wordt verstoord en essentiële functies van de maatschappij niet meer (volledig) functioneren.

Brainich stelt dat een crisis een situatie is waarin een vitaal belang wordt bedreigd en waarin de normale middelen ontoereikend zijn om tegen de bedreiging op te treden (2004:13). De vitale belangen die in Nederland onderscheiden worden, zijn: nationale rechtsorde, internationale rechtsorde, openbare veiligheid en economische veiligheid (Tweede Kamer 29668 nr.1, 2003-2004:7-8). Met veiligheid wordt iets bedoeld dat zo belangrijk wordt geacht, dat bij bedreiging ervan desnoods met niet-normale middelen mag worden opgetreden om de veiligheid te waarborgen of te herstellen (Brainich, 2004:13).

Kenmerkend voor de definitie van crisis die Brainich hanteert, is dat het in termen van besluitvorming niet een grootschalige, nationale gebeurtenis hoeft te zijn. Het is een neutrale term die ook betrekking kan hebben op kleine gebeurtenissen. Een ramp omschrijft hij als een crisis op het terrein van openbare veiligheid, waardoor een ramp altijd een crisis is. Rampenbestrijding valt dus altijd onder crisisbeheersing (2004:19). Crises hebben een aantal kenmerkende factoren. Daaronder valt de korte beslistijd voor bestuurders, waar beslissingen wel noodzakelijk zijn om de crisis op te lossen of in te perken. Daarnaast is er tijdgebrek, wat versterkt kan worden door het element verrassing, dat onder andere kan ontstaan doordat er geen voorbereidingen zijn getroffen (Rosenthal, 1984:20).

In de Wet Rampen en Zware Ongevallen (Wrzo) wordt een ramp omschreven als een "gebeurtenis waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken" (Wrzo, 1985 art.1). In het wetsvoorstel op de veiligheidsregio's, dat op dit moment in de Tweede Kamer ligt, wordt een ramp omschreven als "een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken". Crisis wordt in het wetsvoorstel op de veiligheidsregio's gedefinieerd als "een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast" (Tweede Kamer 31117 nr.2, 2006-2007:1-2). Beide wetten geven aan dat het beperken van de gevolgen van een ramp onder de rampenbestrijding valt. Aangezien dit voor een deel in de nafase zal gebeuren, valt de nafase dus direct onder de rampenbestrijding.

Hoewel de definities van rampen en crisis verschillen onder de hierboven aangehaalde auteurs, wordt duidelijk dat rampen altijd crises zijn en dat rampenliteratuur dus onderdeel uitmaakt van de crisisliteratuur. Met de beschrijving van de begrippen 'ramp' en 'crisis' wordt duidelijk wat de breedte van het onderzoeksgebied is. De impact van een grote ramp kan een hele samenleving vragen om reactie. Daarnaast valt de nafase binnen de rampenbestrijding. Als gekeken wordt naar overstromingen en de effecten daarvan, dan kan volgens alle auteurs een overstroming een ramp zijn. Het verlies van levens, en de verwoesting van eigendom en infrastructuur zijn goed voorstelbaar. De gebeurtenis is tamelijk onvoorspelbaar en de verliezen kunnen groot zijn. Daarnaast hebben overstromingen effect op de openbare veiligheid.

## 2.2 De nafase

De Wrzo geeft in haar definiëring van rampenbestrijding aan (met de toevoeging van beperken van gevolgen van rampen onder rampenbestrijding) dat rampenbestrijding niet ophoudt na de respons. De opdeling van de rampenbestrijding in verschillende onderdelen, een systeem dat binnen de meeste hulpdiensten bekend is als veiligheidsketen, zorgt ervoor dat alle fasen die een ramp kent aandacht krijgen. De precieze indeling van die fasen verschilt. De *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) introduceerde begin jaren tachtig een *integrated emergency management system* (www.fema.com, Rosenthal enz. ed., 2001:43), dat vier fasen onderscheidde: preventie, preparatie, respons en herstel. In Nederland wordt er gewerkt met een vijfdeling. Pro-actie gaat dan vooraf aan preventie. Ook wordt herstel in veel plannen nazorg genoemd (www.brandweer.nl; www.politie.nl; www.rivm.nl).

De term nazorg is in Nederland geïntroduceerd in het integrale veiligheidsbeleid. Het is omschreven als alles wat nodig is om zo snel mogelijk terug te keren naar de situatie van voor de crisis (Tweede Kamer 23096 nr. 1-2:13). Inmiddels is geconcludeerd dat "nazorg" te sterk het beeld oproept dat het gaat om sociale en gezondheidsaspecten (Van Duin en Zannoni, 2005:5; zie ook de verslaglegging van de workshop Nazorg in bijlage 2). Om die reden wordt het neutralere "nafase" als alternatief gebruikt. In dit onderzoek is gekozen om nafase te gebruiken, tenzij gesproken wordt over documenten van organisaties die een rol hebben in de rampenbestrijding, en deze documenten zelf over nazorg spreken.

De nafase lijkt binnen de veiligheidsketen een soort restcategorie. De periode wordt gebruikt om te indiceren dat er na de bestrijding van de ramp en de eerste zorg voor slachtoffers een periode blijft bestaan, waarin het gebied dat en de mensen die getroffen zijn door de ramp langzaam normaliseren. Omdat lang niet altijd de oude situatie exact terugkomt, is het lastig om te stellen wanneer de nafase ophoudt. De ongrijpbaarheid van de nafase op bestuurlijk niveau is ook geconstateerd door Van Duin en Zannoni. Zij stellen dat de praktische invulling van de nafase lastig is, omdat het in praktijk moeilijk blijkt om concrete activiteiten en prioriteiten te stellen (Van Duin en Zannoni, 2003:12). De door hen ontwikkelde "leidraad nafase" geeft een thematisch overzicht van onderwerpen waar de overheid mee te maken krijgt bij de afwikkeling van de nafase. De inhoudelijke thema's worden beschreven, er worden partners genoemd die betrokken kunnen worden en er worden aandachtspunten en activiteiten benoemd aan de hand waarvan gehandeld kan worden (Van Duin en Zannoni, 2005).

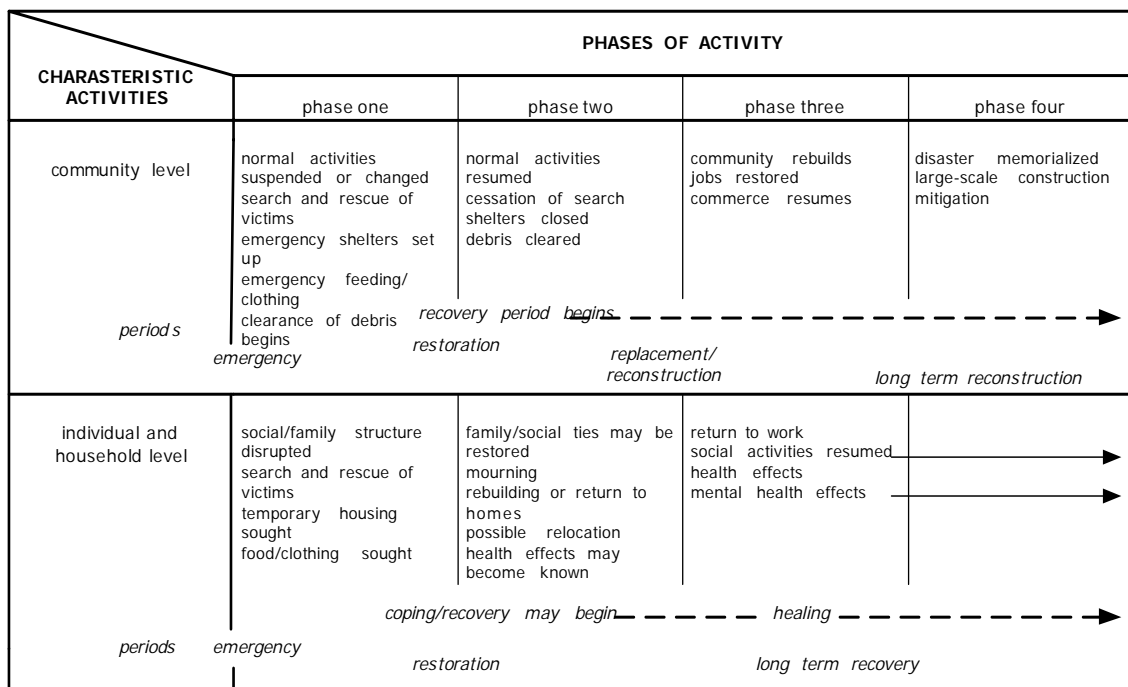
Het beleidsplan crisisbeheersing van het ministerie van Binnenlandse Zaken hanteert een nogal open beschrijving voor nazorg: "nazorg staat voor zaken als zorg voor slachtoffers, financiële afwikkeling, evaluatie en verantwoording" (Tweede Kamer 29668 nr.1, 2003-2004:7). Als met deze 'zaken' is begonnen zal de nafase dus begonnen zijn en als ze zijn afgerond, is de nafase afgelopen. Bij rampen met een zware sociaalpsychologische nasleep kan het zijn dat jaren na de ramp er nog gezondheidsonderzoek onder getroffenen gehouden wordt en het is mogelijk dat er speciale voorzieningen zijn voor slachtoffers (bijvoorbeeld kunnen slachtoffers met brandwonden nog jaren later geholpen moeten worden).

In veel Engelstalige literatuur wordt de nafase aangeduid met *recovery*. Quarantelli (1999:2) heeft het gebruik van de term *recovery* onderzocht. Hij concludeert dat de term gebruikt wordt als de fase die na de impactfase van de ramp komt. Quarantelli stelt dat de *recovery* een aantal synoniemen kent, die allemaal net niet helemaal overeen komen met de term zelf. Hij noemt daarbij *restoration*, *reconstruction*, *rehabilitation* en *restitution*. Het diffuse gebruik van de

termen lijkt op het eerste oog geen probleem, omdat wel ongeveer duidelijk is wat er mee bedoeld wordt. Hij waarschuwt echter voor deze gemakzucht. Hij stelt dat de termen andere verwachtingen oproepen en ook andere juridische implicaties hebben. Eenduidig gebruik van de termen is volgens hem dan ook noodzakelijk. Quarantelli definieert *recovery* als het herstellen van de situatie na de ramp tot een acceptabel niveau, dat niet gelijk hoeft te liggen aan het niveau voor de ramp (Quarantelli, 1999:2-3).

Drabek en Key splitsen de nafase (*recovery*) op in *restoration* en *reconstruction*. Dit zijn volgens hen enigszins arbitrair ingedeelde tijdsgebieden. De grens tussen *restoration* en *reconstruction* leggen zij op zes maanden. Alle processen die dus binnen zes maanden afgerond kunnen worden, vallen onder de eerste, processen die langer duren onder de laatste (Barton, 1969:201). In Nederland wordt bij *restoration* vaak gesproken van herstel, en bij *reconstruction* van wederopbouw. In praktijk starten de processen van beide fases gelijktijdig, vanuit het doel om het gebied zo snel mogelijk geschikt te maken voor bewoning en bedrijvigheid. Dit heeft LaPlante (1988:218-219) schematisch weergegeven (figuur 1).

In het schema is te zien dat de nafase bestaat uit zowel herstel als wederopbouw en dat deze periodes tegelijkertijd ingezet kunnen worden. Het model van LaPlante is een verfijning van een eerder ontworpen schema van Haas (1977). Haas en LaPlante hanteren beiden geen rigide scheiding van herstel en wederopbouw. De uitbreiding van LaPlante bestaat uit de onderste helft van de figuur. Zij geeft de inhoud van de periodes niet alleen weer voor het gemeenschapsniveau, maar ook voor individueel niveau en dat van huishoudens (1988:220). In het schema is te zien dat de nafase nog start in de *emergency period*. Daarnaast geeft het schema de activiteiten weer die in de verschillende fases opgestart moeten worden. De pijlen laten zien dat de activiteiten doorgezet kunnen worden in de volgende fases.



Figuur 1: stages of recovery following disaster  
In: Laplante, 1988:218-219.

Het begin van de nafase is niet helder te zetten. Sommige acties starten pas na een paar weken, bijvoorbeeld wederopbouw, andere acties kunnen al gestart worden terwijl op sommige onderdelen de responsfase nog bezig is, zoals de opbouw van een informatie- en adviescentrum. Verscheidene auteurs stellen dat het begin van de nafase gezien kan worden aan de hand van de vragen die gesteld worden door besluitvormers (bv. Drabek en Barton). In de responsfase zal de nadruk liggen op vragen over de concrete gevolgen van de ramp en de bestrijding daarvan. Op het moment dat de oorzaak relevant begint te worden voor besluitvormers (bijvoorbeeld vragen over hoe de ramp heeft plaatsgevonden, wat en/of wie de ramp veroorzaakt heeft), kan de nafase begonnen worden. Deze indeling is arbitrair omdat ook voor de meeste processen in zowel de respons als nafase informatie over de oorzaak van de ramp relevant is (maar niet altijd noodzakelijk).

May (1988 en 1985) heeft de politieke verschillen tussen de nafase en de reguliere situatie (zonder ramp) onderzocht. Het eerste verschil is de prioriteit die aan rampenbestrijding gegeven wordt. In de nafase is deze groot (ook al is het grootste deel van de bestrijding dan uitgevoerd), in de periode tussen twee rampen kan echter gesproken van wat May apathische politiek noemt, waarbinnen rampen geen prioriteit hebben (May, 1988:237). Deze stelling bewijst hij met een weergave van nieuwe (rampen)wetgeving in de VS. In de nafase wordt veel nieuwe wetgeving ontwikkeld, die vaak eerst tijdelijk is, maar later permanent wordt. In de fase tussen rampen is er vooral aandacht voor vormkwesties, het zorgen voor uniformiteit tussen regelingen en organisatiestructuren en hun verantwoordelijkheden, maar is er vooral minder wetgeving (May, 1988:239-246). In de nafase ligt een piekbelasting voor veel afdelingen van het bestuur, in deze fase starten veel processen die ingebed moeten worden in het bestaande werk of die naast het bestaande werk moeten worden uitgevoerd. In de fase tussen rampen zijn deze processen afgesloten en zijn afdelingen bezig met reguliere taken en het oplossen van problemen die bij de ramp zijn gebleken. Voor de relaties tussen afdelingen tussen rampen en in de nafase is geen groot verschil te constateren. Deze relaties verschillen sterk en worden meer beïnvloed door bestaande verhoudingen dan door de fasering en de ramp (May, 1988:247-248).

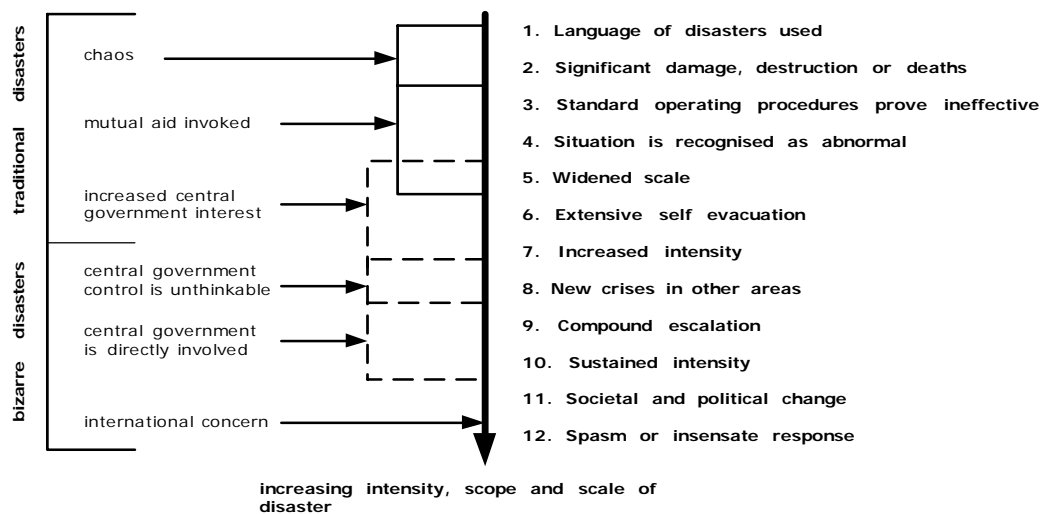
Brainich geeft de onduidelijkheid van het plaatsen van de nafase weer door te stellen dat een deel van de nafase binnen de taken van crisisbeheersing valt (bijvoorbeeld zorg), maar een ander deel van de nafase (bijvoorbeeld herstel en wederopbouw) er buiten valt (2004:18). Onduidelijkheden over wat er wel en niet onder de nafase geschaard kan worden, en onduidelijkheden over het begin en einde van de nafase, blijken voor veel debat te zorgen onder professionals. Dit debat is ook gevoerd tijdens de workshop Nazorg bij overstromingen (Utrecht, 22 mei 2007). Dit debat gaat meer over de definitieproblemen dan over de daadwerkelijk onduidelijke inhoud van de fase. Het gevolg is dat de inhoud van de fase ondergesneeuwd raakt.

Dat dit onterecht is, wordt aangegeven door onderzoek naar de beleving van de ramp van getroffenen op korte en lange termijn. Een niet goed vormgegeven nafase kan een groot effect hebben op de manier waarop aan de ramp teruggedacht wordt en hoe goed de getroffenen herstellen. Waar de bevolking de overheid over het algemeen niet kwalijk zal nemen dat een overstroming is voorgevallen, kan inadequate hulp en een onzorgvuldige afhandeling van de ramp op veel kritiek rekenen (Powers, 2006:13-37). Wolf laat dit zien door bloot te leggen dat het beeld dat getroffenen hebben over de ramp pas in de herstelperiode gevormd wordt. Dan wordt alle informatie pas gereconstrueerd en geïnterpreteerd, zodat ze de situatie kunnen duiden en kunnen herstellen (Wolf, 1975 in: Quarantelli en Dynes, 1977). Ook de Gezondheidsraad komt tot deze conclusie. Naast het feit dat slechte hulpverlening en onbetrouwbaar

geachte informatie kan zorgen voor ongerustheid en slechtere volksgezondheid, zorgt het ook voor een afname van vertrouwen in de overheid (2004:80,94).

Hills (1998) laat zien dat het misinterpreteren van de herstelfase kan leiden tot verdere escalatie van de ramp. Hiermee wordt duidelijk dat de nafase nog binnen de rampenbeheersing valt, het slecht handelen leidt immers tot voortzetting van de ramp. Hill stelt dat dit risico het grootst is bij grote rampen. Niet vanwege de omvang, maar doordat de huidige rampenbeheersing zich richt op de beheersing en planning van kleine rampen die relatief vaak voor komen (voorstelbare scenario's). Deze scenario's zijn echter niet zonder meer toepasbaar op grootschalige overstromingen. Hills heeft schematisch weergegeven hoe rampen kunnen escaleren (figuur 2).

Het schema laat zien dat het proces van escalatie kan leiden tot bizarre rampen, waarbij het een internationale aangelegenheid wordt en de respons op de ramp heel slecht is. De intensiteit, omvang en schaal van de ramp worden bij elke stap groter. Inadequaat interpreteren van de herstelfase kan op verschillende plekken terug in het proces. In stap drie, waar de standaard procedures gevolgd worden en de ramp dus te snel afgehandeld wordt als een proces dat met een standaardstappenplan aangepakt kan worden, waardoor te snel overgegaan wordt op herstel. Of tussen de processtappen waarbij het handelen van de bevolking onderschat wordt, en zij zelf besluit te evacueren, waarbij er vanuit kan worden gegaan dat de angst bij de bevolking groter is geweest dan de overheid ingeschat had. Hierdoor zal het herstel langer duren. Het schema laat zien dat kennis over de beheersbaarheid van rampen bij de overheid belangrijk is, en dat goede (nationale) planvorming essentieel is om escalatie te voorkomen (Hills, 1998:162-170).



Figuur 2: Hills, 1998: 166

### 2.3 Afbakening van de nafase van een ramp

Geconstateerd is dat er een probleem ligt in het gebruik van de term nafase. Onduidelijk blijft wanneer de nafase start en eindigt, en welk deel ervan onder de rampenbestrijding valt. Ook de invulling van de nafase verschilt. Wel wordt het belang ervan onderstreept door verschillende auteurs. Het veelzijdig kunnen interpreteren van de term nafase blijkt niet alleen te leiden tot spraakverwarring. Het leidt ook tot het ondersneeuwen van het ontwikkelen van de inhoud. Het is dus noodzakelijk te kiezen voor een heldere invulling van het begrip.

De eerste stap is al gezet door de introductie van Van Duin en Zannoni om in plaats van nazorg over nafase te spreken. Deze keus is gemaakt omdat de term nazorg in praktijk de nafase lijkt te beperken tot zorgaspecten. De nieuwe en neutralere term nafase wordt ook goed ontvangen door uitvoerders en beleidsmakers. Daarom zal in deze scriptie gesproken worden over nafase.

Als gekeken wordt naar de inhoud van de nafase, kunnen de volgende stappen gezet worden:

1. Quarantelli waarschuwt voor het onnauwkeurige gebruik van *recovery*, dat door hem gedefinieerd wordt als het herstellen van de situatie na de ramp tot een acceptabel niveau dat niet gelijk hoeft te liggen aan het niveau voor de ramp.
2. Door veel anderen wordt *recovery* opgedeeld in *restoration* (herstel) en *reconstruction* (wederopbouw). Deze twee processen starten gelijktijdig. Het gebruik van *restoration* komt grotendeels overeen met Quarantelli's definitie van *recovery*. Die definitie geeft aan dat de oude situatie vaak niet geheel te herstellen is, en dat dit ook niet het streven zou moeten zijn.
3. Nu worden de processen van herstel en wederopbouw gescheiden door tijd. Alles wat binnen 6 maanden kan gebeuren is herstel, alles wat langer duurt is wederopbouw. De definitie van Quarantelli biedt ruimte om de begrippen bruikbaar af te bakenen:
  - Herstel is in dat geval al het werk dat tot doel heeft om de oude situatie tot een acceptabel niveau te herstellen.
  - Wederopbouw is in dat geval al het werk dat gericht is op vernieuwingen ten opzichte van de oude situatie.

Deze meer beleidsgeoriënteerde indeling kan er toe leiden dat bestuurders bij de start van de nafase duidelijkere overwegingen maken tussen hetgeen ze in de oude staat willen herstellen, en de vernieuwingen die ze door willen voeren. Dit sluit ook aan bij de gedachte van Wildavsky (1988) dat er in de nafase van rampen ook rekening gehouden moet worden met vernieuwingen van het beleid.

De tweede vraag die gesteld wordt, is waar ligt het begin en einde van de nafase? In de veiligheidsketenbenadering volgt de nafase op de responsfase. Aangegeven is dat de scheiding niet strikt is toe te passen. Hiernaast is gesteld dat de nafase begint als er, naast vragen over de directe bestrijding, vragen gesteld worden over oorzaken en gevolgen. Maar ook deze scheiding is als arbitrair bestempeld. Het best kan gekeken worden naar de inhoudelijke afbakening van herstel en wederopbouw. De processen die in de nafase lopen vloeien voort uit de respons, en zijn soms al in die fase gestart. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de het afleggen van verantwoording. Dit is een evident onderdeel van de nafase, maar de roep om het afleggen van verantwoording komt vaak al snel na de ramp. Bestuurders weten dit en zullen hun organisatie vanaf het moment van de ramp direct laten onderzoeken welke fouten zijn gemaakt en wie er verantwoordelijk voor is. De nafase start in praktijk dus met het uitbreken van de ramp.

Na de start van de nafase zal de projectorganisatie ingericht worden en zullen verschillende processen opgestart moeten worden. Afhankelijk van de ramp kan gekeken worden welke processen wanneer ingebed kunnen worden in de reguliere organisatie. Afhankelijk van deze keuzes zal de nafase na verloop van tijd korter worden. De termijn van de nafase wordt daarmee bepaald door de specifieke kenmerken van de ramp. Wel kan gezegd worden dat de nafase afgerond is als alle processen zijn ingebed in de reguliere organisatie.





## 3. Beheersbaarheid van rampen

*HOOFDSTUK DRIE KIJKT NAAR WELKE FACTOREN VAN INVLOED ZIJN OP DE BEHEERSBAARHEID VAN RAMPEN, WELKE FACTOREN RAMPEN KUNNEN VOORKOMEN EN WELKE RAMPEN KUNNEN BEPERKEN. DAARBIJ WORDT OOK GEKEKEN NAAR HUN TOEPASBAARHEID OP HET NEDERLANDSE OVERSTROMINGSRISICO. DIT GEBEURT AAN DE HAND VAN DRIE THEORIEËN: DE NORMAL ACCIDENT THEORIE (PARAGRAAF 3.1), DEZE THEORIE GAAT ERVAN UIT DAT RAMPEN VOORTVLOEIEN UIT DE ONTWIKKELDE EN BESTAANDE TECHNOLOGIE DIE HOGE RISICO'S MET ZICH MEEBRENGT: ONGELUKKEN ZIJN DAARDOOR ONVERMIJDELIJK EN NORMAAL GEWORDEN. PARAGRAAF 3.2 BEHANDELT DE HIGH RELIABILITY THEORIE. DEZE THEORIE STELT DAT MET GOED MANAGEMENT DE RISICO'S TOT BIJNA NUL GEREDUCEERD KUNNEN WORDEN. TOT SLOT KOMT IN PARAGRAAF 3.3 DE THEORIE AAN BOD OVER ANTICIPATIE EN VEERKRACHT, TWEE BEGRIPPEN DIE AANKNOPINGSPUNTEN BIEDEN VOOR HET OMGAAN MET RISICO'S EN HET VERKLEINEN VAN HUN EFFECT. IN PARAGRAAF 3.4 WORDEN DE VERSCHILLENDE THEORIEËN SAMENGEBRACHT EN WORDEN LEERPUNTEN VOOR HET BESTUUR INGEKADERD.*

In het vorige hoofdstuk is het begrip nafase ingekaderd. Uit het hoofdstuk blijkt dat de nafase onderdeel uitmaakt van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarnaast is geconcludeerd dat er meer gediscussieerd wordt over het begin, einde en de omvang van de nafase, dan over beleidsmatige voorbereiding en daarmee de inhoud. Die beleidsmatige voorbereiding staat in deze scriptie centraal.

Dit hoofdstuk zoekt vanuit de crisis- en rampentheorie naar factoren die van invloed zijn op de beheersbaarheid van rampen. Deze factoren kunnen dus bepalend zijn voor het verloop van de nafase. De theorieën kunnen daarmee normen stellen voor de beleidsmatige voorbereiding van overstromingen. In dit hoofdstuk worden de drie bestudeerde theorieën uiteengezet, en er wordt benoemd welke onderdelen van de theorie toepasbaar zijn op de nafase van overstromingen.

### 3.1 Normal accident theory

Perrow beschrijft de *normal accident theory* (Perrow, 1999). In dit boek gaat hij in op *high risk technologies*: dat zijn organisaties die risico's genereren voor werknemers, omstanders en de toekomstige generaties. Als het technische systeem complex is en verschillende processen interacteren en nauw met elkaar verbonden zijn, dan zijn ongelukken onvermijdelijk en daarmee normaal te noemen (*normal accident*). Deze ongelukken zijn het resultaat van meerdere fouten en het is niet aanwijsbaar welke fout hoofdoorzaak van het ongeluk is. Fouten kunnen gemaakt worden in ontwerp, apparatuur, procedures, operator, voorraden en materialen en omgeving (Perrow, 1999: 15-32).

Perrow geeft ook aandacht aan wat hij *earthbound systems* noemt. Hierbij kijkt hij naar de verschuivingen van grote hoeveelheden water of grond, waarbij niet uitmaakt of dit opzettelijk gebeurt, per ongeluk of door menselijk handelen. Hoewel systemen als dammen en dijken geen complexe, nauw verbonden en interacterende processen kennen, gebruikt Perrow de ongelukken ermee als studie naar het falen van een organisatie en naar geforceerde operationele fouten. Perrow laat zien dat bij dammen eens per twee-en-een-half jaar fouten gemaakt worden die leiden tot incidenten. Dit verklaart Perrow doordat er niet serieus wordt omgegaan met de bouw (mensen blijken minder te weten van de constructie dan

gedacht werd), en er niet geloofd wordt in het falen van de constructie. Dit komt tot uiting in bureaucratische inefficiëntie, het achterhouden van alarmerende informatie en verwarring met betrekking tot de informatie. Inadequate kansberekening en onbehoorlijk management worden door Perrow naast natuurtechnisch falen benoemd als veroorzakers van ongelukken. Perrow toont hiermee aan dat niet alle ongelukken in hoge risicosystemen veroorzaakt worden door systeemfouten (Perrow, 1999:232-256).

Als er geen invloed en controle uitgeoefend kan worden op het risico door individuen, dan moet de overheid toezien op het risicomanagement. Als de overheid zelf beslisser of toelater is van het hoge risico systeem, dan moet zij de overweging maken of de eventuele gevolgen (hoeveelheid slachtoffers, lange termijn sociale en economische kosten e.d.) opwegen tegen de baten. Perrow wijst er op dat bij het nemen van beslissingen alternatieven overwogen moeten worden die minder kosten dan de mogelijk desastreuze gevolgen van de *high-risk* optie. Dit blijft een controversiële kwestie, waarbij politiek draagvlak en politieke gekleurde grote invloed hebben op de beoordeling van het risico (Perrow, 1999:304-353).

Doordat Perrow de *normal accident theory* toepast op zowel hoge risico technologieën als op *earthbound systems* kan de theorie toegepast worden op het Nederlandse risico op overstromingen. Het model kan toegepast worden op (mogelijke) incidenten met dijken en traditionele waterkeringen en de beheersbaarheid van de hoog technologische systemen als de Oosterscheldekering en de Maeslantkering.

### 3.2 High reliability organisations

De theorie over *high reliability organisations* (HRO) focust op de overeenkomsten tussen organisaties die op een effectieve manier weten om te gaan met complexe en intrinsiek gevaarlijke technische systemen. Rochlin, LaPorte en Roberts startten hun onderzoek getriggerd door de constatering dat bijna al het onderzoek zich richtte op incidenten. Organisaties die geen incidenten kenden, werden onderbelicht (Rochlin, 1996:55). Uitkomst van het onderzoek is dat HRO's een betrouwbare veiligheidscultuur hebben, waarbij tijdens stresssituaties autoriteit en structuren flexibel gedelegeerd worden. Tijdens de werkprocessen is er respect en zorg voor de benodigde vaardigheden voor werknemers op alle niveaus en wordt er constant getraind. De veiligheidscultuur leidt tot een systeem dat stimuleert dat fouten ontdekt en gerapporteerd worden. Daarnaast is er enerzijds lichte weerstand tegen nieuwe technische toepassingen. Anderzijds worden deze nieuwe toepassingen verwelkomd. Alle veranderingen worden doordacht op hun korte- en langetermijnconsequenties op de performance van de organisatie en de betrouwbaarheid ervan (Rochlin, 1996:56). Ook kenmerkend is dat in HRO's de risico's breed onderkend worden, zowel binnen de organisatie als door de maatschappij (LaPorte, 1996:63).

Schulman heeft een classificatie van vereisten voor HRO's gemaakt (figuur 3). Dit gebeurt aan de hand van de gedachte dat een organisatie het best te typeren valt door haar gedrag bij systeemfalen en het herstel hiervan. Hierbij heeft hij het niveau van vereiste analyses voor herstel afgezet tegen het niveau van actie dat vereist is voor het herstel. Binnen deze tabel van actie en analyse is in elke cel de keus tussen lokale of systeembrede aanpak. De vraag of het systeem uiteengetrokken kan worden in verschillende ongekoppelde elementen of niet (omdat ze geïntegreerd en interdependent zijn), bepaalt het actieniveau. Diezelfde vraag kan gesteld worden voor het analyseniveau: is het nodig om het hele

systeem in beschouwing te nemen in het nadenken over het herstel, of hoeft slechts over een deel ervan nagedacht worden (Schulman, 1996:77).

		Level of action required for recovery	
		<i>Localized</i>	<i>System-wide</i>
Level of analysis required for recovery	<i>Localized</i>	Decomposable organization	Leader-focused organization
	<i>System-wide</i>	Action-focused organization	Holistic organization

Figuur 3 Schulmans actie en analyse model

Het schema van Schulman kan toegepast worden op de eisen aan de ramporganisatie. Bij overstromingen met een beperkte impact zal op beide assen sprake zijn van een lokaal probleem, hoewel vlak na de overstroming berekend zal worden of eenzelfde situatie ook van toepassing is in andere gebieden. Bij grootschalige overstromingen zullen tijdens en na de ramp analyses gemaakt worden van het hele systeem, om zodoende de mogelijke gevolgen en effecten goed in kaart te brengen. Ook zullen de acties gericht zijn op het herstel van het hele systeem, aangezien de overstromingen op het hele getroffen gebied impact zullen hebben. Er kan dan gesproken worden van een holistische organisatie. Aangezien dit de meest uitgebreide optie is voor een (herstel)organisatie volgens Schulman, moet de ramporganisatie bij overstromingen kunnen voldoen aan de eisen die aan deze optie gesteld worden. Deze eisen zijn dat het hoogste niveau van organisationele integratie bereikt moet worden. Tijdens de ramp moet de organisatie in staat zijn om systeembrede analyses en acties uit te voeren. Werknemers die hieraan werken moeten rustig en bedachtzaam zijn. Binnen de ramporganisatie moeten autoriteit en verantwoordelijkheden verdeeld zijn over veel organisatieonderdelen, die elkaar controleren (om de kans op fouten of onvoorziene gebeurtenissen en gevolgen zoveel mogelijk te beperken) (Schulman, 1996:78-79).

Binnen het onderzoek naar HRO staat de verhouding tussen de technologische complexiteit en mogelijkheden en de beheersing daarvan door personeel centraal. Onderzochte organisaties hebben meestal een profiel dat daar dichtbij ligt, bijvoorbeeld luchtverkeerssystemen, elektriciteitscentrales en kerncentrales. De theorie lijkt in eerste instantie niet van toepassing op overstromingsscenario's. Enerzijds omdat een overstroming niet een specifieke organisatie zal treffen of door een specifieke organisatie gemanaged moet worden. Anderzijds omdat het systeem van waterbeveiliging niet sterk technologisch is. Beide punten kunnen echter ook anders gezien worden. Nederlandse waterkeringen zijn deels traditioneel (duinen, oude dijken), deels modern technologisch (moderne gemalen, Maeslantkering, Oosterscheldekering). De bescherming van het land vergt constante herberekeningen van de sterkte van de waterkering en de kracht van het water. De organisatie van de waterkering en de ramporganisatie moet constant voorbereid zijn op het falen van het systeem. Deze ramporganisatie zal als één groot geheel aangestuurd worden. De kenmerken die HRO's zo betrouwbaar maken zijn dus waard om toegepast te worden op de ramporganisatie bij overstromingen.

### 3.3 Anticipatie en veerkracht

Wildavsky zoekt in zijn publicatie naar een optimale benadering van het begrip risico, waarbij veiligheid centraal staat, maar vooruitgang en het soms moeten accepteren van gevaren en negatieve consequenties meegenomen worden.

Wildavsky stelt dat de macrostabiliteit van een systeem afhankelijk is van de instabiliteit van de delen. Doormiddel van de uitwerking van variaties op de zin *trial and error* bestudeerd hij waar instabiliteit binnen de delen te vinden is en welke consequenties dat heeft op het risico en dus de veiligheid van het totaalsysteem (1988:1-5).

Een van de belangrijkste vragen is hoe leden van de samenleving een verdediging opbouwen tegen gevaren, zonder dat ze weten wat de toekomst brengt. Hier introduceert Wildavsky de begrippen anticipatie en veerkracht. Anticipatie is het pogen gevaar te voorspellen en voorkomen voordat er schade is ontstaan. Veerkracht is het vermogen om met onverwacht en manifest gevaar om te gaan, hiervan te leren en de schade te boven te komen. Beide functies moeten door de samenleving verspreid worden (door de instabiliteit van delen). Hieruit vloeit dan de strategie van decentrale, snel bewegende *trial en error* voort om veerkracht te vergroten. Anticipatie is echter gediend bij langzame regulering van proberen om fouten te kunnen voorkomen (1988:8). Hoewel Wildavsky concludeert dat de beste manier om om te gaan met risico's het vergroten van de welvaart is (zowel voor anticipatie als veerkracht), zijn er meer mogelijkheden om beide strategieën te versterken. Bijvoorbeeld kunnen zwakten van de strategieën benoemd worden, zodat hier rekening mee gehouden kan worden.

Anticipatie zorgt er voor dat ingezet wordt op een bepaalde methode, waardoor aandacht voor andere gevaren en oplossingen minder wordt. Dit betekent dus een betere bescherming tegen één gevaar, terwijl de andere buiten beeld blijven. Dit kan leiden tot veronachtzaming van groeiend gevaar, waardoor na lange tijd een niet geanticipeerde ramp een samenleving sterk kan ontwrichten (1988:78). Een ander risico van anticipatie is dat er slijtage kan ontstaan als de ramp waarop geanticipeerd wordt lang op zich laat wachten (1988:94). Er zijn vijf verklaringen voor het niet kunnen of willen anticiperen op risico's. Ten eerste is het niet mogelijk om met de beperkt beschikbare bronnen alle toekomstige onzekerheden af te dekken. Ten tweede kunnen initiële risico's geaccepteerd moeten worden om lange termijn veiligheid te garanderen. In de derde plaats kan vitale kennis alleen ontwikkeld worden als resultaat van *trial and use*. Een vierde reden is dat het niet overal op voorbereid zijn er voor zorgt dat mensen geoefend blijven in de omgang met verrassingen. Tot slot zorgt het vermijden van risico's voor stagnering of zelfs achteruitgang van welvaart, terwijl gebleken is dat minder welvarende maatschappijen hogere risico's lopen (1988:58).

Het alternatief voor anticipatie is veerkracht. Veerkracht zet in op het te boven komen van veel verschillende rampen, maar heeft als grote nadeel dat erbij geaccepteerd wordt dat de ramp zich eerst voltrekt (1988:79). Eén van de middelen om veerkracht te bereiken is het zorgen voor risicospreiding, waardoor de kans kleiner wordt dat het totale systeem ontregeld wordt (1988:96). Conclusie hieruit is dat als het gevaar bekend is, anticipatie geprefereerd kan worden, terwijl bij ongekende risico's veerkracht vergroot moet worden. Een afweging hierin kan wel zijn dat de kosten van anticipatie niet tegen de gevolgen opwegen (1988:81,91).

Hills (2000) heeft veerkracht nader onderzocht in een zoektocht naar zelfredzaamheid van burgers en organisaties. Onderwerp van studie was in hoeverre institutionele veerkracht een hulpmiddel voor crisismanagement kan zijn. Hills onderkende hierbij veerkracht als wenselijke eigenschap, maar concludeerde dat veerkracht ook veranderingen kan tegenhouden, terwijl deze wel wenselijk zijn. Als veerkracht gedefinieerd wordt als het vermogen van een organisatie om na grote veranderingen weer dezelfde positie in te nemen in de samenleving. In het onderzoek bleek dat zeker de instituties in het publieke domein die hecht

samenwerken met het bestuur erg veerkrachtig zijn. Afhankelijk van het functioneren van dat bestuur zal veerkracht een positieve of negatieve invloed hebben op het herstel van de samenleving. Hiermee maakt Hills duidelijk dat veerkracht niet gezien moet worden als absolute waarde maar als culturele variabele (2002:109-118).

Anticipatie en veerkracht zijn beiden toe te passen op overstromingsscenario's. Er kan op geanticipeerd worden omdat het risico in beeld is en omdat de gevolgen van een overstroming voorstelbaar zijn. De afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in het in beeld krijgen van de exacte gevolgen van overstromingsscenario's (het hoofdstuk over overheidsbeleid zal hier verder op ingaan). De verklaringen waarom anticipatie ongewenst of onmogelijk is, zijn echter ook van toepassing. Dat betekent in ieder geval dat een strategie die alleen maar gebaseerd is op anticipatie niet zal leiden tot het oplossen van het risico. Veerkracht kan dan een belangrijke aanvulling zijn. Hills heeft aangetoond dat deze van nature hoog is bij instituties in het publieke domein. De kans dat deze instituties, waaronder de verschillende overheidsniveaus, de politie, brandweer en waterschappen een overstroming overleven is dus groot. De overheid zal zich op het gebied van veerkracht dus meer moeten richten op de veerkracht van ondernemingen en burgers. Binnen het crisismanagement en rampenbestrijding lijkt dit ook een steeds duidelijkere beleidslijn te worden. De publiekscampagne 'Denk vooruit' ([www.denkvooruit.nl](http://www.denkvooruit.nl)) is hier een voorbeeld van. Maar ook de tendens om burgers minder als passieve slachtoffers te zien, en meer als de eerstelijns werkers die in het rampgebied de eerste hulp aan elkaar verlenen is waar te nemen (zie o.a. Helsloot en Ruitenbergh, 2004; [www.ikontv.nl](http://www.ikontv.nl)).

### 3.4 Deelconclusie beheersbaarheid rampen

In dit hoofdstuk is gekeken naar factoren die de beheersbaarheid van rampen bepalen. Hieruit kunnen normen gehaald worden die aan de nafase van overstromingen gesteld kunnen worden. Vervolgens kan getoetst worden of het huidige beleid aan deze normen voldoet en op welke punten het beleid versterkt moet worden. Deze normen en het toetsen van de normen zijn te vinden vanaf hoofdstuk vijf. Eerst zal kort teruggeblikt worden op de theorieën uit dit hoofdstuk.

De *normal accident* theorie gaat in op *high risk technologies*. Kern van de theorie is dat als het technische systeem complex is en verschillende processen interacteren en nauw met elkaar verbonden zijn, dan zijn ongelukken onvermijdelijk en daarmee normaal te noemen (*normal accident*). Deze ongelukken zijn het resultaat van meerdere fouten en het is niet aanwijsbaar welke fout hoofdoorzaak van het ongeluk is. Deze fouten komen voor omdat mensen minder weten van de constructie dan gedacht en/of er niet geloofd wordt in het falen van de constructie. Om die reden moet een organisatie altijd rekening houden met het falen van een constructie en moet het management gericht zijn op het naar boven halen van informatie. Daarbij gaat het ook om het uitbouwen van kennis op terreinen waar men nog niet voldoende van weet.

Bij de *normal accident* theorie is het belangrijk om te onderkennen dat de overheid beslisser of toelater is van de hoge risico systemen. Als zij het systeem toelaat, dan moet overwogen worden of de eventuele gevolgen (aantal slachtoffers, lange termijn sociale en economische kosten e.d.) opwegen tegen de baten. Dit maakt dat politiek draagvlak en politieke gekleurdheid grote invloed hebben op de beoordeling van het risico.

De *high reliability* theorie komt voort uit studies naar organisaties waar geen incidenten zijn voorgekomen. De theorie focust op de verhouding tussen de technologische complexiteit en mogelijkheden, en de beheersing daarvan door personeel. Deze theorie richt zich op de veiligheidscultuur van organisaties. De theorie stelt dat incidenten te voorkomen zijn als er sprake is van een veiligheidscultuur waarin ruimte is voor het onderkennen van risico's en het analyseren van mogelijke effecten van nieuwe toepassingen op zowel korte als lange termijn. Daarnaast geeft de theorie het belang weer van oefening, training en het respectvol omgaan met vaardigheden van werknemers. Ook kenmerkend voor de veiligheidscultuur is dat risico's breed onderkend worden, zowel binnen de organisatie als door de maatschappij

Tijdens en na de ramp zullen analyses gemaakt worden van het hele systeem, om zodoende de mogelijke gevolgen en effecten goed in kaart te brengen. Daarnaast is het mogelijk om acties uit te zetten die gericht zijn op het herstel van het hele systeem.

Wildavsky stelt de vraag hoe de samenleving een verdediging opbouwt tegen gevaren, zonder dat ze weten wat de toekomst brengt. Hij introduceert de begrippen anticipatie en veerkracht. Anticipatie is het pogen gevaar te voorspellen en voorkomen voordat er schade is ontstaan. Veerkracht is het vermogen om met onverwacht en manifest gevaar om te gaan, hiervan te leren en de schade te boven te komen. Hieruit vloeit de strategie van decentrale, snel bewegende *trial en error* voort om veerkracht te vergroten. Anticipatie is echter gediend bij langzame regulering van proberen om fouten te kunnen voorkomen.

Anticipatie kan versterkt worden door te investeren in scenario's en maatregelen die deze scenario's minder noodlottig maken. Ook moeten de zwakten in strategieën benoemd worden, zodat rekening gehouden kan worden met falen. Veerkracht van instituties in het publieke domein blijken erg veerkrachtig te zijn. Op het gebied van veerkracht moet dus gericht worden op ondernemingen en burgers. Door informatie te geven over de omstandigheden na een ramp en handelingsperspectieven te bieden, kunnen ondernemingen en burgers zich mentaal en materieel beter voorbereiden en wordt er daarmee gericht op het herstel van een ramp.

## 4. Planvorming

*DE GEDACHTE ACHTER DE VEILIGHEIDSKETEN IS DAT EEN RAMP OP TE DELEN VALT IN VERSCHILLENDE FASEN DIE ELK AFZONDERLIJK AANDACHT VERDIENEN. EÉN VAN DE VOORDELEN VAN DIE OPDELING IS DAT IN HET VOORBEREIDEN EN PLANNEN VAN RAMPEN DE ZEKERHEID ZIT DAT FASEN NIET WORDEN OVERGESLAGEN. DAT BETEKENT DAT OOK VOOR DE NAFASE GEPLAND KAN WORDEN. IN DIT HOOFDSTUK WORDT IN HET KADER VAN PLANNEN ZOWEL GEKEKEN NAAR PLANNEN ALS HET HEBBEN VAN EEN DRAAIBOEK ALS PLANNEN IN DE ZIN VAN HET PROCES WAARBIJ VERSCHILLENDE PARTIJEN HUN HANDELEN VOOR TOEKOMSTIGE SITUATIES VOORBEREIDEN. DE CONCLUSIE VAN DIT HOOFDSTUK ZAL HIEROP TERUGKOMEN.*

*DE BELANGRIJKSTE VRAGEN DIE BIJ PLANVORMING GESTELD KUNNEN WORDEN ZIJN: 1) IN HOEVERRE HELPT PLANVORMING BIJ HET BESTRIJDEN VAN RAMPEN, 2) WAARVOOR WORDT ER GEPLAND? 3) IS HET VERSTANDIG OM PLANNEN SPECIFIEK VOOR OVERSTROMINGEN TE MAKEN? DEZE VRAGEN ZULLEN IN DE ONDERSTAANDE PARAGRAFEN WORDEN BEANTWOORD. PARAGRAAF 5.1 GAAT IN OP HET NUT VAN PLANVORMING. VERVOLGENS RICHT PARAGRAAF 5.2 ZICH OP DE VRAAG WAARVOOR GEPLAND MOET WORDEN: VOOR SPECIFIEKE EN BIJZONDERE SCENARIO'S OF VOOR ALGEMENE SCENARIO'S? HIERBIJ KOMT DE THEORIE OVER COMMUNITY PLANNING EN PLANNEN BINNEN DE RAMPENBESTRIJDING AAN DE ORDE. TOT SLOT ZAL STILGESTAAN WORDEN BIJ DE VRAAG WAAROM ER APARTE PLANVORMING VOOR OVERSTROMINGEN GEMAAKT MOET WORDEN (PARAGRAAF 5.3). IN PARAGRAAF 5.4 IS GEKEKEN NAAR WELKE CONCLUSIES ER UIT DE PLANNINGSLITERATUUR GEHAALD KUNNEN WORDEN.*

### 4.1 Plannen voor crises

Wildavsky geeft aan dat de maatschappij in staat is om te plannen voor risico's. Dat planning kan helpen, laat Wildavsky zien aan de hand van natuurgeweld. Waar *natural hazards* niet te voorkomen zijn, is door middel van verbeterde waarschuwingssystemen en communicatie het aantal slachtoffers ervan gedaald. Daarnaast wordt de schade beperkt door betere beschermingsmaatregelen en verbeterde technologische controle. Om het aantal slachtoffers bij natuurrampen te verminderen, is het nodig om een goed waarschuwingssysteem te hebben en schuilplaatsen of tijdelijke huisvesting te regelen. Ook moet berekend worden of het transportsysteem kan voldoen aan het grote aantal bewegingen dat de afgeroepen maatregelen zullen veroorzaken (Wildavsky, 1988: 42-45). Door vooruit te denken over de gevolgen van rampen is hun effect dus te verminderen.

Planvorming voor crises is echter lastig omdat crises per definitie onvoorspelbaar zijn en ze weinig voorkomen. Daarnaast doet planvorming een groot beroep op het budget van de overheid, terwijl van te voren niet bekend is of de maatregelen ook zullen werken. Beleidsmakers en crisismanagers moeten dus institutionele procedures en culturele waarden creëren, die de capaciteit hebben om met de dreigingen om te gaan. Wat er nodig is om dit te bereiken, is een vraag die verschillende auteurs behandeld hebben.

Perry en Lindell hebben een aantal processen weergegeven dat onderdeel zou moeten zijn van het planningsproces. Planning is daarin gebaseerd op actuele kennis over de dreigingen en de menselijke reacties op deze dreigingen. De specifieke rampenplanning (behorend bij één dreiging) wordt afgestemd met een bredere aanpak voor alle rampen. Hierbij wordt gewaarborgd dat crisismanagers

flexibel blijven in de keuzes tijdens de respons en dat zij oog hebben voor de gepastheid van de acties. Zij houden het aanpassingsvermogen van de organisatie hoog ten opzichte van nieuwe omstandigheden.

Omdat de ramp waarschijnlijk gemanaged moet worden door verschillende organisaties, is het aanmoedigen van interorganisationele coördinatie belangrijk. Het personeel moet getraind en geoefend worden, om inzicht te krijgen in het vermogen van de organisatie om met crises om te gaan. Tot slot moet er constant verdedigd worden dat de inzet van middelen voor situaties die weinig voor zullen komen toch geëigend is. Bij deze processen moet de crisismanager en bestuurder zich bewust zijn van het verschil tussen planning en realisatie in de implementatiefase (Perry en Lindell, 2003:49-60).

Mitroff stelt dat de voorbereiding op de nafase niet betekent dat het hebben van een plan volstaat. Hij omschrijft dat elke organisatie uit een aantal lagen bestaat, die onderdeel uitmaken van een groter geheel (technologie, structuur, menselijke actoren, cultuur en psychologie). Naast het maken van planvorming is het in de planning voor crises belangrijk om aandacht te besteden aan het stroomlijnen van beleid met cultuur, psychologie om zowel systemen als gedrag aan te passen. Planning die doorwerkt in de organisatie is dus niet alleen afhankelijk van een goed draaiboek (Mitroff, 2001).

Boin en Lagadec (2000) geven ook weer dat planning voor rampen ingewikkelder is dan het opstellen van een draaiboek. Zij haken aan bij de theorie van Wildavsky door te stellen dat anticipatie en het ontwikkelen van strategieën in planvorming zorgen voor organisationele veerkracht tijdens crises (2000:188-189). Wildavsky geeft aan dat één van de omgangsvormen met risico's preventie is. De maatschappij is in staat om te plannen. De vraag is alleen hoe goed aangezien het onzeker is wat de toekomst gaat brengen. Door middel van anticipatie kan de samenleving zich voorbereiden op rampen. Door veerkracht kunnen gevolgen van rampen beter opgevangen worden (1988:8,77). Beide functies kunnen versterkt worden door planvorming. Daarnaast moeten ze zo veel mogelijk door de samenleving verspreid worden.

Boin en Lagadec geven aan dat om dit te bereiken, de planvorming voor crises op de agenda van besluitvormers moet staan. Hun bewustzijn moet door middel van simulaties en workshops vergroot worden. Daarnaast moeten er systemen ontwikkeld worden waardoor zwakke en non-conventionele opgepikt worden en informatie terecht komt bij de goede personen. Ook kan van te voren nagedacht worden over de inzet van crisisteams en moet de techniek waarop vertrouwd wordt tijdens de crisis beschikbaar zijn. Daarnaast moeten de lijnen tussen centrale en decentrale actoren in crisissituaties kort zijn. Om al deze stappen te waarborgen, moeten organisaties permanent voorbereid zijn op rampen, waarbij planvorming het belangrijkste middel is (Boin en Lagadec, 2000:189-190). Alexander heeft deze punten opgenomen in een standaard rampenplan. Hij legt de nadruk op het feit dat de belangrijkste actor bij rampen het lokaal bestuur is, terwijl de hogere niveaus (provinciaal, landelijk) de coördinatie zullen hebben. Afstemmen, oefenen en het constant up-to-date houden van plannen zijn dan cruciaal (Alexander, 2005:158-175).

Drennan en McConnell erkennen het theoretische belang van bovenstaande aanbevelingen, maar zetten hun twijfels bij de praktijk. Doordat organisaties zowel formeel als informeel sterk verschillen op het gebied van doelen, cultuur en middelen, kunnen veel problemen verwacht worden. Daarnaast vraagt interorganisationele planvorming om een integrale aanpak, terwijl tegenwoordig een steeds meer gefragmenteerd landschap aan organisaties bestaat (publiek, privaat, vrijwilligers). De intensiviteit in training en oefening die dit vraagt, komt in



de operationele realiteit maar weinig voor (Drennan en McConnell, 2006:59-61). Drennan en McConnell onderscheiden vier spanningen tussen het ideaalbeeld van planvorming en de onvoorspelbaarheid van crises en politieke beslissingen. Ten eerste zit er spanning tussen de grote potentiële impact van crises ten opzichte van de lage prioriteit die crisismanagement krijgt. Ten tweede zit er spanning tussen het idee van orde dat planvorming met zich meebrengt en de onzekerheid en wanorde van crisis. In de derde plaats bestaat spanning tussen een integrale benadering van planvorming ten opzichte van de institutionele fragmentatie waarbinnen gewerkt moet worden. Tot slot kan de noodzaak van actieve planning en het klaarstaan voor rampen niet overeenkomen met het symbolische klaarstaan (Drennan en McConnell: 2006:62-68). Het kunnen zeggen dat 'er een plan is', kan politiek erg belangrijk zijn, ongeacht de strekking van dat plan.

#### **4.2 Plannen voor het algemene of plannen voor het bijzondere?**

Een vraag die veel gesteld wordt bij het ontwerpen van plannen, is waarvoor er gepland moet worden. Enerzijds wordt hiermee bedoeld of er gepland moet worden voor kleine incidenten of grote rampen. Anderzijds wordt de vraag in het debat geplaatst of rampenplanning zich moet focussen op het bestrijden van incidenten, of zich moet richten op aansluiting bij lopende overheidsprocessen (en dus zo veel mogelijk moet functioneren binnen de normale situatie).

May heeft gekeken naar wat de aanleiding is geweest voor crisis- en rampenregelgeving in de Verenigde Staten. May constateert dat het beleid sterk bepaald wordt door de laatst voorgevallen ramp. Hierdoor is het beleid gebaseerd op extreme omstandigheden. Een ander effect is dat elke ramp zorgt voor aanvullingen in het beleid, en er dus een steeds grotere regeldichtheid is. Dit leidt weer tot hogere kosten, terwijl de beleidseffecten niet altijd die hogere kosten verantwoorden (May, 1988:149). Planning kan hier een oplossing bieden (gebiedsindeling, maar ook voorbereiding op mogelijke rampen) omdat de kosten en effecten van het beleid beter op elkaar afgestemd kunnen worden. In praktijk blijkt echter dat het probleem (de rampen) niet als urgent genoeg ervaren wordt om zorgvuldig beleid te ontwikkelen (May, 1988:250). Uit het onderzoek van May valt te concluderen dat maatregelen en planvorming vooral doorgevoerd worden na grote incidenten, en dus minder is gericht op het afhandelen van kleine incidenten.

Roux-Dufort (2007:105-114) concludeert dit ook. Zij stelt dat juist het exceptionele karakter van rampen en crisis er voor zorgt dat het onderzoeksterrein niet aansluit bij organisatie- en managementtheorie, zij verwijst hierbij naar eerder onderzoek dat ditzelfde concludeert (Scott, 1994:25 in: Roux-Dufort, 2007:105). Roux-Dufort laat zien dat de nadruk gelegd wordt op het bijzondere van de situaties en het herstel naar de normale situatie. Wat de normale situatie is, wordt zelden goed beschreven. Zij schrijft daarom over crisis als een proces met een incubatietijd die lang voor het *triggering event* start. Ook geeft ze aan dat de meeste studies naar crisis in organisaties zijn gedaan bij industriële organisaties. Roux-Dufort wil met haar analyse laten zien dat crisisstudies verbreding nodig hebben. Zij vraagt zich af wat er geleerd kan worden van crises, als elke crisis uniek is (wat blijkt uit crisisstudies)? Zij pleit voor een andere interpretatie van het begrip crisis. Roux-Dufort stelt dat in werkelijkheid een *triggering event* een crisis blootlegt. De crisis is eigenlijk dat de gebeurtenis heeft kunnen gebeuren (Roux-Dufort, 1997:105-114). Met het hanteren van deze benadering wordt volgens haar mogelijk om betere studies te maken naar het voorkomen en beter begrijpen van rampen.

Pearce (2003:211-228) pleit voor het verplaatsen van de aandacht voor respons en herstel naar *community planning* (de gemeenschap betrekken bij planvorming in hun gebied) en deze in rampenbestrijding te integreren. Pearce stelt dat de bestuurskunde te weinig poogt om de rampenbestrijding in de dagelijkse werkzaamheden op te nemen. De gemeenschappen die dit wel doen, zijn de gemeenschappen die regelmatig met rampen worden geconfronteerd. Pearce geeft aan dat rampenbestrijding en *community planning* hun basis hebben in het lokaal bestuur en predictief zijn. Er zijn echter ook grote verschillen, bijvoorbeeld in veel gehanteerde terminologie. Zo gebruikt rampenbestrijding woorden als 'bevel', 'controle', 'commando plaats incident', en 'eerstelijnswerkers'. Openbaar bestuur gebruikt eerder termen als 'NIMBY', 'belangengroepen', 'publieke arena' en 'ondersteuning van sociale groepen'. De gehanteerde begrippen geven ook de verschillende culturele waarden en belangrijke institutionele processen aan.

Pearce geeft aan dat een goede samenwerking tussen de rampenbestrijders en de gemeenschapswerkers (bestuur, maar ook maatschappelijk werkers) meerwaarde kan bieden in alle fases van de rampenbestrijding. Als de strategie voorafgaand aan de ramp breder gedeeld wordt, is zij bekender en zal ze beter uitwerken. Ook kunnen *community planners* aangeven wat de te verwachten rampen in het gebied zijn en zo de onrealistisch gefocuste rampenbestrijders (die kijken naar de allerergste scenario's) bijsturen. Na de ramp kan informatie vanuit de *community planners* hulp bieden aan de rampenbestrijdingsdiensten (Pearce, 2003: 211-228).

Godschalk et al. geven vier mogelijkheden voor *community planning* voor het voorkomen van rampen en het beperken van hun effecten. Zij stellen voorop dat stakeholders moeten participeren in planvorming. Daarnaast moeten risico's, kwetsbaarheden en gevaren geïntegreerd worden in de waarden van de maatschappij, en daarmee een basisrol spelen in beleidsvorming en planvorming. Ook moeten er verschillende scenario's uitgedacht worden. Tot slot moeten er zes strategische vragen gesteld worden om rampen te beperken: 1) wat is de mate van samenwerking? 2) welke lokale autoriteit zal de leidinggevende rol op zich nemen? 3) Hoe zal de gekozen strategie de huidige, maar ook toekomstige ontwikkelingen beïnvloeden? 4) In welke mate kunnen rampen gecontroleerd worden en kan menselijk gedrag dit beïnvloeden? 5) Wat moet de nadruk krijgen in zowel de activiteiten voor de ramp als na de ramp? En 6) In hoeverre worden externe partijen betrokken bij de te ondernemen activiteiten? (Godschalk et al., 1998:85-118).

Gebrek aan politieke wil om middelen vrij te maken om een goed rampenbeleid te ontwikkelen, kan alleen beïnvloed worden door de burgers. Daarom is het belangrijk dat burgers de informatie krijgen over alle risico's, zodat ze rationele prioriteiten kunnen stellen en beslissingen kunnen nemen. Als de gemeenschap buiten de planvorming voor rampen wordt gehouden, dan zal zij de urgentie niet kunnen onderkennen en haar politici niet aanspreken op het belang van het beleid (Godschalk et al., 1999:3-23).

Bovenstaande auteurs zijn allen voorstander van een betere verweving van rampenplanning met reguliere processen. Dit zal volgens de auteurs leiden tot een grotere betrokkenheid van burgers bij rampenbeheersing en het veiligstellen van het budget voor te nemen maatregelen. Daarnaast zal het onder eerstelijnswerkers en ambtenaren leiden tot een betere beheersing van de rampenbestrijdingsprocessen (omdat ze in de dagelijkse werkzaamheden zijn geïntegreerd). Tot slot is een voordeel dat het een verwevenheid tussen managementwetenschappen en rampen en crisesstudies op zal leveren. In plaats van de uniciteit van rampen (waar nu juist naar gekeken wordt) zal de gemene

deler van de rampen een groter deel van de onderzoeksruimte in beslag nemen. Dit zal nieuwe leerpunten opleveren die gebruikt kunnen worden om rampen te voorkomen of effectiever te bestrijden.

### 4.3 Plannen voor overstromingen

Als plannen zinvol wordt geacht, en bepaald is dat er naast aandacht voor grote rampen ook aandacht moet zijn voor inbedding van rampenprocessen in reguliere taken, dan kan de vraag opgeroepen worden of er ook voor overstromingen gepland moet worden. Hierbij is de vraag over welke type overstromingen het gaat, en waarin overstromingen van andere rampen verschillen.

In Nederland zijn er veel verschillende typen overstromingen denkbaar. Met verschillende scenario's kan rekening gehouden worden. In de eerste plaats is het mogelijk om te denken aan overstromingen door doorbraken vanuit zee (bijvoorbeeld de ramp in Zeeland in 1953). In de tweede plaats kan het gaan om dijkdoorbraken bij de rivieren. In de derde plaats is het mogelijk dat het water hoger komt dan de waterkeringen, waardoor het over de kering heen komt (zoals in 1995 bijna gebeurde bij de grote rivieren). Daarnaast kan de grond verzadigd raken van water door hoog grondwater en veel neerslag (bijvoorbeeld de extreme regen in 1998). Tot slot kan extreme droogte ook een reden zijn voor verhoogde kans op overstromingen (bijvoorbeeld de kadebreuk in Wilnis in 2003). Interessant is dat dit meer scenario's zijn dan waarmee de Leidraad Maatrap van het ministerie van Binnenlandse Zaken rekening houdt, waarin geïnventariseerd is wat de risico's in Nederland zijn (Ministerie van Binnenlandse Zaken: 2000:76-78). Welk scenario ook gekozen wordt, er zal in ieder geval rekening moeten worden gehouden met een aantal variabelen. Deze variabelen bepalen de problemen waarmee het gebied geconfronteerd wordt en hebben gevolgen voor de invulling en duur van de nafase.

In de eerste plaats zit er verschil tussen een overstroming met zout of zoet water. Bij overstromingen vanuit zee zal zout water een gebied binnenstromen, terwijl vanuit de rivieren of door extreme regen er sprake zal zijn van zoet water. Dit maakt veel uit voor het herstel van het gebied. Zout water kan grote herstelwerkzaamheden met zich meebrengen, in bijvoorbeeld landbouwgebieden, maar ook kan het de voorraad drinkwater in Nederland negatief beïnvloeden. Dit probleem is veel minder groot bij zoet water.

In de tweede plaats is de duur van de overstroming van belang. Sommige overstromingen zullen een beperktere tijdsduur hebben dan andere. Zo zal bij een overstroming bij hoog water aan zee het water bij eb waarschijnlijk gedeeltelijk weer wegtrekken. Of het kan mogelijk zijn het water door het maken van een tijdelijk gat in de waterkering weer snel uit het gebied te laten vloeien. Daarnaast is het mogelijk dat het overstromde gebied zo klein is dat met noodpompen het water weer weg te krijgen is. Het omgekeerde kan ook gebeuren: een groot gebied dat getroffen wordt, waarbij de mogelijkheid niet bestaat om het water weg te krijgen door een al bestaand of nieuw gat in de waterkering. Hoe langer een gebied onder water staat hoe groter de vernieling over het algemeen is. Dit is grotendeels te wijten aan het feit dat het meeste materiaal poreus is. Zowel gebouwen als

#### Variabelen bij overstromingen

1. zout – zoet water
2. tijdsduur van de overstroming
3. hoogte van het water
4. kracht waarmee het water binnenstroomt
5. omvang en locatie overstromde gebied
6. economische structuur getroffen gebied
7. omstandigheden in gebied
8. immateriële schade

Figuur 4: Variabelen bij overstromingen

grond raken verzadigd van water, wat de kans op onherstelbare schade of instorten vergroot (Proverbs en Soetanto, 2004:5,19-20). Ook kan het herstel pas later beginnen en is het redden van mensen en goederen moeilijker omdat het gebied nog nat staat.

In de derde plaats is de hoogte van het water in het overstroomde gebied een factor in de herstelfase. Hoe hoger het water gekomen is, hoe groter de schade. Bij een hoogte van meer dan één meter in het huis kan verwacht worden dat de structuur van het gebouw beschadigd is (Proverbs en Soetanto, 2004:4,18). Ook kan de waterhoogte een groot verschil maken in het aantal slachtoffers dat gevallen is. Bij een overstroming van enkele decimeters is de kans dat er slachtoffers vallen gering. Als het water meters hoog heeft gestaan is de kans op slachtoffers enorm.

Ten vierde is de kracht waarmee het water een gebied binnenstroomt bepalend voor de hoeveelheid schade die wordt aangericht. De sterkte van de stroming wordt bepaald door de manier van binnenstromen: door een bres of door overstroming van de waterkering. In het laatste geval zal het water met minder kracht binnenstromen. Vloedwater vanuit zee zal ook met grote kracht binnenstromen, maar zich bij eb weer terugtrekken. Ten slotte maakt het hoogteverschil uit voor de stroomsnelheid. Diepliggende polders zullen dus eerder grote schade ondervinden dan hoger liggende gebieden (HKV, 2007). Op de vijfde plaats is de omvang en de locatie van het overstroomde gebied van invloed op de herstelfase. Is het gebied goed bereikbaar voor hulp en herstelwerkzaamheden? Ligt het op een plek waar veel infrastructuur heen leidt of is deze infrastructuur beperkt? Hoeveel mensen waren werkzaam en woonden in dit gebied, waar worden zij opgevangen? Daarnaast is de omvang van het gebied belangrijk. Hoe groter het gebied des te omvangrijker wordt de herstelfase.

Wat – ten zesde – uitmaakt voor het herstel is de economische structuur van het gebied. Is het een stedelijk, industrieel, agrarisch of natuurgebied? Voor de gevolgen van de overstroming maakt dit veel uit. In het ene geval is er grotere kans op slachtoffers, in het andere geval is er grote financiële schade. Hier is het ook belangrijk om te bepalen welk gebied niet overstroomd is en wat daar de functies van waren. Komt voedselvoorziening in het geding? Is kritieke infrastructuur nog intact? Biedt de economische positie van het gebied de mogelijkheid om de gehele economie draaiende te houden?

In de zevende plaats zijn er 'overige omstandigheden' die van grote invloed kunnen zijn op het herstel van het gebied. Openbare ordeverstoringen (bv. plunderingen) kunnen het herstel vertragen omdat het gebied niet veilig is voor hulpverleners en bewoners die hun huis en bedrijf willen herstellen. De bewoners kunnen niet of slechts beperkt worden toegelaten. Als het gebied vervuild is of op andere manier gevaarlijk, zal de hulpverlening ook langzamer gaan, aangezien alleen mensen die bevoegd zijn het terrein te betreden herstel kunnen plegen. Bij elke overstroming zal het water een laag modder/vuil achterlaten (Proverbs en Soetanto, 2004:4). Het weer zal ook van invloed zijn op het herstel. De kans dat de weersomstandigheden erg slecht zijn bij een overstroming is groot. Wind, regen en kou kunnen vertragend werken op reddingsacties en herstel.

Bovenstaande factoren hebben in eerste instantie gevolgen voor het materiële herstel van het gebied. De laatste factor die benoemd wordt is echter immateriële schade. Immateriële schade is niet alleen afhankelijk van bovenstaande factoren, het aantal doden, gewonden en het aantal huizen en bedrijven dat vernield is. Het kan ook afhangen van de bevolkingsgroep die geraakt wordt. Wat is de cultuur, levensovertuiging en mentaliteit van deze groep?

Dit kan grote verschillen opleveren in hun reacties en verwerking van de overstroming.

Met de wetenschap dat er veel verschillende typen overstromingen denkbaar zijn, en dat de uiteindelijke nafase afhankelijk zal zijn van een groot aantal variabelen, kan de vraag gesteld worden waarom er specifiek voor overstromingen gepland moet worden. Relevant hierin is of de omstandigheden bij overstromingen specifiek zijn. Daarnaast is eerder beweerd dat rampenplanvorming zich juist meer moet aansluiten bij generieke planvorming. Welke rol is in dat geval weggelegd voor overstromingsscenario's? Is het dus voldoende om een rampendraaiboek te hebben of moet er een draaiboek overstromingen komen?

Overstromingen worden door de inwoners van Nederlands als grootste dreiging gezien ([www.bouwweb.nl](http://www.bouwweb.nl); RIVM, 2004). Het belang van voorbereidingen voor overstromingen wordt publiekelijk erkend ([www.kennislink.nl](http://www.kennislink.nl); Tweede Kamer 30821 nr.3, 2007:12). Het is inzichtelijk voor de bevolking wat het risico is, en wat de mogelijke gevolgen zijn. Dit publieke bewustzijn en de maatschappelijke urgentie die overstromingen in Nederland hebben, zijn dus al in lijn met de factoren die volgens Pearce en Godschalk et al. belangrijk zijn bij het succesvol vormgeven van plannen. Juist omdat het thema overstromingen een voorbeeld is van een potentiële ramp met grote publieke interesse, is uitgebreide planvorming mogelijk.

Een andere reden om juist voor overstromingen planvorming te ontwerpen, is het feit dat een overstroming het meest verwoestende type ramp is. Schade bij overstromingen is erg groot. Dit wordt nog erger doordat een overstroming lange tijd kan aanhouden en het gebied erg ontoegankelijk wordt. De schaal, duur en ernst maken overstromingen maken dat plannen de moeite waard wordt. Bekend is immers dat als voorbereidingen getroffen zijn, en scenario's ooit zijn geoefend, dat de rampenbestrijding tijdens de werkelijke ramp beter verloopt ('t Hart, 1997: 207-215).

De vraag of planvorming voor overstromingen in een apart draaiboek moeten worden opgenomen, is daarmee deels beantwoord. Het heeft de voorkeur om zoveel mogelijk processen gelijk te laten lopen aan de draaiboeken voor algemene calamiteiten, waarbij uitgegaan moet worden dat deze draaiboeken ook gelden voor zware en/of massale rampen. Daarnaast is het risico op overstromingen dermate groot en reëel, dat het kan dienen als een van de scenario's waarmee het draaiboek geoefend kan worden. Het Landelijk Beraad Crisisbeheersing (LBCB) heeft gewaarschuwd dat rampenplannen geen doel op zich moeten worden (LBCB, 2006). Situaties die alleen bij overstromingen gelden, kunnen het best als aparte processen en aandachtspunten worden genoteerd. Deze kunnen dan gelden als aanvullingen op het algemeen geldende draaiboek.

Een van de grote verschillen tussen overstromingen en andere rampen is de betrokkenheid van waterschappen. Deze extra bestuurslaag heeft eigen taken en verantwoordelijkheden. In rustige tijden is er weinig contact nodig tussen waterschappen, provincies en gemeenten. Tijdens overstromingen zijn ze echter prominent aanwezig. De verschillen in werkwijzen en expertise maken dat afstemming en coördinatie van de ramp voor de nodige problemen kunnen zorgen. Het is aanraadbaar om met de verschillende betrokken organisaties te oefenen en knelpunten op te lossen en aandachtspunten te noteren.

#### 4.4 Deelconclusie plannen voor crises

In dit hoofdstuk is gekeken naar planvorming voor de nafase van overstromingen. In het hoofdstuk wordt duidelijk dat daarmee enerzijds het hebben van een draaiboek (een plan) bedoeld wordt. Anderzijds wordt bedoeld op het proces dat voorafgaat aan het hebben van een plan. In het hoofdstuk blijkt dat de statische versie (het draaiboek) weinig meerwaarde heeft. Bij planvorming blijkt het om het dynamische proces van overleg en afstemming te gaan. Vooraf moeten waarden en procedures gecreëerd en gestroomlijnd worden. Wel is het zo dat deze het best opgeschreven en vastgesteld kunnen worden, zodat ze opvraagbaar zijn in tijden van crisis. Planvorming is daarbij het proces waarbinnen een plan tot stand komt.

Planvorming kan het aantal slachtoffers en de schade door overstromingen beperken. Door vooruit te denken over de gevolgen van rampen is hun effect te verminderen. Het hebben van een plan moet echter geen doel op zich zijn. Symbolisch klaarstaan voor rampen door een boekwerk in de kast, zal niet helpen. Planvorming als proces kan daarentegen bijdragen aan een beter verloop van de rampenbestrijding.

Een bedreiging voor goede planvorming kan de lage prioriteit zijn die crisismanagement krijgt ten opzichte van andere, meer urgente beleidsterreinen. In praktijk blijkt dat wet- en regelgeving bepaald wordt door de laatst voorgevallen ramp. Daarbij is veel aandacht voor de uniciteit van rampen en wordt er te weinig gepoogd om de rampenbestrijding te verweven met reguliere processen. Dit zal volgens de auteurs leiden tot een grotere betrokkenheid van burgers bij rampenbeheersing en het veiligstellen van het budget voor te nemen maatregelen. Daarnaast zal het onder eerstelijns werkers en ambtenaren leiden tot een betere beheersing van de rampenbestrijdingsprocessen (omdat ze in de dagelijkse werkzaamheden geïntegreerd zijn).

Het opstellen van een plan moet gezamenlijk gebeuren. Niet alleen de betreffende organisatie moet het maken, maar het moet gecompleteerd worden door overleg met andere overheidsorganen, bedrijven, semi-private- en vrijwilligersorganisaties. Door dit overleg kunnen plannen afgestemd worden en wordt de strategie breed gedeeld. Dit proces moet constant up-to-date gehouden worden. Daarnaast kunnen afspraken gemaakt worden over besluitvorming, coördinatie en leiding tijdens de ramp. Deze discussie en afstemming zijn belangrijk omdat rampen onvoorspelbaar zijn, wat maakt dat de bestrijdingsorganisatie elk moment klaar moet kunnen staan. Training en oefening kunnen daar aan bijdragen en zal de rampenbestrijding meer succesvol maken.

In praktijk is het niet nodig om voor alle specifieke rampsoorten een apart draaiboek te maken. Het hebben van een algemene, brede aanpak voor rampen voldoet. Alleen al het aantal verschillende scenario's voor overstromingen maakt het onpraktisch om op detailniveau te werken. Overstromingen worden als de grootste dreiging gezien door burgers, en is het meest verwoestende ramptype als naar de schaal, duur en ernst wordt gekeken. Door de publieke erkenning en vraag om bescherming en het inperken van gevolgen is het wel mogelijk om specifieke plannen te maken. Daarnaast zijn er veel organisaties bij de rampenbestrijding betrokken, waaronder organisaties uit de functionele waterketen. Dit maakt dat er specifieke problemen kunnen ontstaan in de organisatie van de rampenbestrijding. Het te ontwikkelen plan moet dan een aanvulling zijn op het algemene plan en er kan als scenario mee worden geoefend.

## 5. Normerend kader

*IN DE VOORGAANDE HOOFDSTUKKEN ZIJN DE NORMAL ACCIDENT THEORIE, DE HIGH RELIABILITY THEORIE, DE THEORIE OVER ANTICIPATIE EN VEERKRACHT EN THEORIEËN OVER PLANVORMING BEHANDELD. DEZE THEORIEËN GAAN IN OP DE BEHEERSBAARHEID VAN RAMPEN. DE EERSTE STELT DAT RAMPEN NORMAAL ZIJN, EN PER DEFINITIE VOORKOMEN ALS EEN AANTAL FACTOREN BIJ ELKAAR GEZET WORDT. DE ANDERE STELLEN DAT DE RISICO'S OP RAMPEN OF DE GEVOLGEN VAN RAMPEN TE VERKLEINEN ZIJN. DEZE VERSCHILLENDE INZICHTEN KUNNEN ALLEN TOEGEPAST WORDEN OP OVERSTROMINGEN EN LEVEREN OOK INZICHTEN OP VOOR DE NAFASE. DIT HOOFDSTUK GEEFT DE BELANGRIJKSTE INZICHTEN DIE VOORTVLOEIEN UIT BOVENGENOEMDE THEORIEËN. VANUIT DIE INZICHTEN ZIJN NORMEN GEFORMULEERD. AAN DEZE NORMEN MOET DE VOORBEREIDING OP DE NAFASE VOLDOEN. IN DE VOLGENDE HOOFDSTUKKEN ZAL GEKEKEN WORDEN OF DE NORMEN BEHAALD WORDEN IN DE NEDERLANDSE (PLANNINGS-)PRAKTIJK.*

Het tweede deel van de hoofdvraag van deze scriptie luidt “met welke beleidsmatige voorwaarden moet rekening gehouden worden als planvorming voor de nafase ontwikkeld wordt? Op die voorwaarden zal het tweede deel van deze scriptie ingaan.

Onderstaande normen zijn afgeleid uit de theorieën zoals beschreven in hoofdstuk drie en vier. Hierbij is gekeken naar aandachtspunten die (ook) gelden voor de nafase. Aan de hand van de samenvatting van de theorieën is vervolgens een indeling gemaakt in thema's. In deze thema's wordt een aantal normen behandeld. Deze thema's zijn: 1) Politiek draagvlak en besluitvorming; 2) Plannen en oefenen; 3) Inbedden risicobeleving; en 4) Informatiehuishouding. Dit zijn ook de thema's die in hoofdstuk zes tot en met tien centraal staan. De normen zijn gehaald uit de kern van de verschillende theorieën, waarbij wel gekeken is naar relevantie voor de nafase. Achter de normen staat het hoofdstuk waarin de norm behandeld wordt. Aan de hand van de normen uit dit hoofdstuk zal gekeken worden naar de Nederlandse praktijk, om te kijken of Nederland voldoet aan de punten die centraal worden gesteld in de theorie.

### **Politiek draagvlak en besluitvorming**

Op het terrein van besluitvorming zijn er twee onderwerpen die aandacht verdienen. Vanuit de planningstheorie wordt gesteld dat vooraf (aan de ramp) er duidelijkheid moet zijn over besluitvormingsprocedures, coördinatie en leiding. Deze onderdelen moeten opgetekend zijn in beleid, wetten of regelgeving. Het moet eenduidig wezen en bekend zijn bij alle betrokkenen. Deze duidelijkheid moet zorgen voor een soepele en spoedige afhandeling van de ramp.

Volgens de *normal accident* theorie moet duidelijk zijn wat het politieke draagvlak is voor maatregelen op het gebied van rampenbestrijding en de beoordeling van het risico. Het politieke draagvlak voor een systeem of maatregel zal immers grote invloed hebben op de beoordeling van het risico. Die beoordeling is vervolgens bepalend voor beschermingsmaatregelen en voorbereidingen op mogelijke rampscenario's. Als er geen politiek draagvlak is voor maatregelen, zal er van planvorming voor de rampenbestrijding ook weinig terechtkomen

Normen:

- *Er is politiek draagvlak voor maatregelen die het risico verkleinen (hoofdstuk 6).*

- *Er is vooraf duidelijkheid over besluitvormingsprocedures, coördinatie en leiding (hoofdstuk 7).*

### **Plannen en oefenen**

Plannen en oefenen vormen belangrijke aandachtspunten van verschillende theorieën. Het zorgt voor voorbereiding en simulatie voor een daadwerkelijke ramp. Daarmee vergroot de kans op succes die een organisatie heeft bij het bestrijden van een ramp. Vanuit de *community planning* theorie wordt aangedragen dat de processen die lopen tijdens de rampenbestrijding moeten worden geïntegreerd met de reguliere processen. Zodoende zullen werknemers tijdens de ramp meer aansluiting vinden bij hun reguliere taken, en ook meer kunnen werken vanuit hun bekende positie en met bekende communicatielijnen. Zodoende zijn ze meer ervaren en zijn communicatielijnen en contacten bekend, wat rampenbestrijding eenvoudiger maakt.

Een tweede onderwerp dat aangedragen wordt vanuit de planvormingstheorie, is dat planvorming gezien moet worden als een proces waarbij alle direct betrokkenen ook daadwerkelijk betrokken worden. Dit geldt voor zowel publieke, private als vrijwilligersorganisaties, maar ook voor burgers. Door voorgenoemden te betrekken in de planvorming, zal de strategie breder gesteund worden en de uitvoering ervan soepeler verlopen. Afstemming leidt er ook toe dat organisaties elkaar tijdens de uitvoering bij een overstroming niet voor de voeten lopen, en er geen taken vergeten worden. Het zorgt er tenslotte voor dat er geen miscommunicatie bestaat door verschillend gebruik van termen.

De *high reliability* theorie, planningstheorieën en theorie over anticipatie en veerkracht vragen allen aandacht voor de vaardigheden van werknemers. De kennis, competenties en het handelen van werknemers zullen volgens de theorie in belangrijke mate bijdragen aan het voorkomen of beter afhandelen van rampen. De werknemers moeten hier wel constant voor getraind worden. Werknemers blijven zo bekend met procedures en te zetten stappen. Om de oefeningen en informatie actueel te houden, moeten plannen constant up-to-date gehouden worden.

### **Normen**

- *Planvorming sluit aan bij de dagelijkse werkzaamheden van werknemers en is verweven met reguliere processen (hoofdstuk 8.1).*
- *Planvorming wordt opgesteld en afgestemd met alle direct betrokkenen (hoofdstuk 8.2 en 8.3).*
- *Plannen zijn up-to-date en er wordt mee geoefend (hoofdstuk 8.4 en 8.5).*

### **Inbedden risicobeleving**

Naast het feit dat er plannen ontworpen en afgestemd worden, moeten organisaties en de maatschappij beseffen dat het risico bestaat. De *high reliability* theorie geeft als één van de kernpunten dat risico's breed onderkend moeten worden. Als de risico's onderkend worden, kan de maatschappij of organisaties besluiten om maatregelen te nemen. Dit kunnen beschermingsmaatregelen zijn om een incident te voorkomen. Het kan ook zijn dat gericht wordt op het beperken van de gevolgen van een mogelijke ramp. Maatschappelijke en organisationele onderkenning kan leiden tot betere prioriteitstelling, waardoor succesvolle rampenbestrijding kansrijker is.

Wildavsky's theorie over veerkracht kan toegepast worden op het inbedden van de risicobeleving. Pas wanneer mensen zich het risico voor kunnen stellen, zullen ze gewapend zijn tegen de gebeurtenis. Daarmee is de kans op (spoedig)



herstel groter. Het gaat dan om bewustwording van het risico en daarmee het weten wat er moet gebeuren als er een overstroming plaatsvindt. Hills heeft onderzocht dat de veerkracht van overheidsorganisaties van nature groot is. Het beleid op het gebied van veerkracht moet dus vooral gericht worden op ondernemingen en burgers.

Normen

- *Risico's worden breed onderkend door de organisaties en de maatschappij (hoofdstuk 9.1).*
- *Er wordt gericht op het vergroten van de veerkracht van ondernemers en burgers (hoofdstuk 9.2).*

### **Informatiehuishouding**

De informatiehuishouding zorgt er voor dat signalen doorkomen op de plekken waar ze terecht moeten komen. Dit kan gaan om fouten, overzicht, prioriteitstelling, kennis en efficiëntie. Volgens de *normal accident* theorie moet er vanuit worden gegaan dat de informatiehuishouding niet in staat is om volledige informatie te verschaffen. Door het gebrek aan informatie kunnen fouten ontstaan die leiden tot incidenten. De *normal accident* theorie waarschuwt er ook voor dat een focus op bureaucratische processen er voor zorgt dat er niet gelet wordt op informatie die incidenten zou kunnen voorkomen. Om deze redenen moet het management van een organisatie zich richten op het tegengaan van inefficiëntie en zich richten op het naar boven krijgen van de goede informatie.

Onbekendheden moeten dus in kaart worden gebracht om fouten te voorkomen. Het is onmogelijk om alles te weten van constructies die men gebouwd of verzonnen heeft. Dus moet er rekening gehouden worden met het feit dat uitgedachte systemen toch kunnen falen en dat er zwakke plekken zijn. De *normal accident* theorie geeft aan dat als er niet geloofd wordt in het falen van een constructie, het hier zeker geen rekening mee zou houden in planvorming. Het risico (kans maal effect) wordt dan groter omdat het effect van een eventueel incident groter zal zijn. Dit geldt ook voor de gedachte dat men niet alles weet van een constructie. Als hier rekening mee gehouden wordt, zal de organisatie meer gefocust zijn op onverwachte dan wel onbekende signalen. Hierdoor zal een organisatie sneller reageren bij een ontketenend incident.

Normen

- *Het management is gericht op het naar boven halen van informatie (hoofdstuk 10.1).*
- *Van elke constructie moet benoemd worden wat men er niet van weet en er moet rekening gehouden worden met feit dat constructies kunnen falen (hoofdstuk 10.2).*

De normen zullen in elk hoofdstuk geoperationaliseerd worden. In een aantal gevallen is er nog een theoretisch operationalisering van begrippen toegevoegd om de normen te verduidelijken en om zodoende de toetsing meer gefocust uit te kunnen voeren.

Door het wisselende aanbod (zowel kwantitatief als kwalitatief) van bronmateriaal, verschilt het type documenten waarop de hoofdstukken en paragrafen zijn gebaseerd wel sterk. In alle gevallen is er gekeken naar de voorbereidingen die het bestuur getroffen heeft, bijvoorbeeld naar beschikbare plannen en scenario's. Daarnaast is er ook gekeken naar beleid en regels met betrekking tot alle normen. Ook is er bij alle normen gekeken of er ervaringen voorhanden zijn, die iets zeggen over het al dan niet succesvol uitvoeren van de norm tijdens de nafase van een overstroming.



## 6. Politiek draagvlak

*DE EERSTE NORM GAAT IN OP POLITIEK DRAAGVLAK VOOR MAATREGELEN DIE HET RISICO VERKLEINEN. IN DIT HOOFDSTUK WORDT GEKEKEN NAAR MAATREGELEN DIE IN HET VERLEDEN GENOMEN ZIJN. BELEIDSMATREGELEN SINDS 1993 ZIJN ONDER DE LOEP GENOMEN EN CHRONOLOGISCH WEERGEGEVEN. IN 1993 IS SINDS LANGE TIJD WEER SPRAKE VAN GROOTSCHALIGE OVERSTROMINGEN EN ZEER DREIGENDE HOOGWATERSITUATIES. PARAGRAAF 6.1 GAAT IN OP DE NIEUWE MANIER WAAROP NAAR HET GEVAAR VAN OVERSTROMINGEN GEKEKEN WORDT. IN PLAATS VAN NAAR DE OVERSTROMINGSKANS TE KIJKEN, WORDT ER GEKEKEN NAAR HET RISICO (KANS MAAL EFFECT).*

*IN PARAGRAAF 6.2 WORDT DUIDELIJK DAT ER EEN VERSCHUIVING PLAATSVINDT IN HET PERSPECTIEF OP DE WATERHUISHOUDING. NAAR AANLEIDING VAN KATRINA BLIJKT DAT HET RISICO OP OVERSTROMINGEN VOL IN DE AANDACHT KOMT TE STAAN. DE ERVARING LEERT IMMERS DAT EEN GROOTSCHALIGE OVERSTROMING IN EEN WESTERS LAND GEEN ONDENKBEELDIG RISICO IS. DAARNAAST WORDT ERG ZICHTBAAR WAT DE PRECIEZE EN DESASTREUZE OMVANG VAN EEN DERGELIJKE RAMP IS.*

*IN PARAGRAAF 6.3 WORDEN DE MAATREGELEN GENOEMD DIE DE OVERHEID IN DE ONDERZOCHE PERIODE HEEFT GENOMEN OM DE NAFASE TE VERSTERKEN. IN PARAGRAAF 6.4 WORDEN CONCLUSIES GETROKKEN OVER HET BELEID OP HET GEBIED VAN DE NAFASE OVER DE AFGELOPEN VIJFTIEN JAAR.*

### 6.1 Van kans naar groter risico

Naar aanleiding van de overstromingen van 1993 en 1995 in Nederland wordt de politieke vraag gesteld of Nederland nog wel veilig is en of het systeem van watermanagement nog wel bij de tijd is. Zijn de waterkeringen nog wel bestand tegen hoge waterstanden, waarvan voorspeld wordt dat ze vaker voor gaan komen? Verschillende organisaties zoeken naar een antwoord op deze vragen. Opvallend daarbij is dat na het beleid dat is vastgesteld naar aanleiding van de watersnoodramp van 1953, er weinig veranderd is in het watermanagement, maar Nederland zich wel verder ontwikkeld heeft.

In juni 2000 komt de Technische adviescommissie voor de Waterkeringen met het rapport 'Van overschrijdingskans naar overstromingskans'. Eerder werd aan de hand van de overschrijdingskans gekeken welke mate van bescherming een bepaald gebied nodig heeft. Het rapport geeft weer dat dit perspectief verlegd moet worden naar het overstromingsrisico. De overschrijdingskans is de kans dat de ontwerpwaterstand van een dijk overschreden wordt, dus dat het water over de dijk stroomt. Vanuit het overstromingsrisico wordt er gekeken naar de kans vermenigvuldigt met de gevolgen. Daarbij wordt naar meerdere faalkansen gekeken van waterkeringen dan alleen overschrijding. Zo wordt ook rekening gehouden met doorbraken en sociaaleconomische gevolgen (Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen, 2000; Spoor Werkgroep, 2006; Tweede Kamer, 27625 nr. 57, 2005:1-2).

Het rapport Zwakke Schakels in de Delflandse kust (Abma en Berkers, 2005) laat zien dat het risico op overstroming op een aantal plekken onrustbarend is. In 2006 is de staat van de primaire waterkeringen in Nederland onderzocht (figuur 5), waarbij de conclusie is dat 46% van de waterkeringen voldoet aan de wettelijke norm. 19% voldoet niet en van 35% ontbreekt gegevens. Deze slechte uitkomst werd door de onderzoekers geweten aan het gebrek aan prioriteit en maatschappelijke urgentie en het uitstellen van versterkingswerken. Daarnaast is

de situatie ook verslechterd doordat op basis van metingen en voortschrijdend inzicht (over waterstanden en de manier waarop een dijk bezwijkt) keuringen strenger geworden zijn (Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen, 2006).

Dat het risico is toegenomen, wordt onderschreven en onderbouwd door het jaarverslag van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Daar wordt geconstateerd dat de bebouwing is toegenomen, ook op plekken die volgens de Nota Ruimte beoogd werden als noodoverloopgebieden. Daarnaast is de bevolking in gebieden die mogelijk kunnen overstromen tussen 2000 en 2004 toegenomen met 3% tot 11 miljoen. In diezelfde periode is de economische waarde van onroerend goed met 67% toegenomen tot ruim 800 miljard euro (Tweede Kamer 31031IX nr. 1, 2007:138).

Toetsresultaten waterkeringen	Totaal			
	2001		2006	
<b>Voldoet niet</b>	549	15%	680	19%
<b>Geen oordeel/onvoldoende gegevens</b>	1217	34%	1329	35%
<b>Voldoet</b>	1792	50%	1590	46%
<b>Totaal</b>	3558		2599	

Figuur 5: Resultaten toetsing primaire waterkeringen (in km en %). Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003, 2006).

Het verschuiven van de aandacht van kans naar risico houdt ook een verschuiving van type probleem in. Dit kan goed weergegeven worden met de indeling van verschillende risico's van Douglas en Wildavsky (1983:5). Onderstaand schema (figuur 6) laat zien dat het perspectief veranderd is, en daarmee ook de oplossing. Waar er eerder nagenoeg onbetwist werd uitgegaan van de veiligheid van de Nederlandse waterkering, werd het probleem technologisch gedefinieerd en werden oplossingen voor die problemen gecalculeerd. Nu wordt echter getwijfeld aan de waterscenario's waar rekening mee moet worden gehouden en is er inzicht ontstaan in het feit dat er te weinig kennis is over het gedrag van water en waterkeringen. De oplossing is daarmee ook vooralsnog onbekend. Het risico blijft dus bestaan.

Voor de nafase is de verschuiving van het perspectief interessant. De grootste verandering is de aandacht die het effect voor overstromingen krijgt. Met het effect wordt het gevolg van overstromingen belangrijker, en daarmee de gevolgbestrijding in plaats van het beheersen van de overschrijdingskans. Hoewel in het denken deze omslag wel zichtbaar is, wordt dit niet omgezet in concrete beleidsmaatregelen.

Instemming	Kennis		
		Zeker	Onzeker
<b>Compleet</b>	Probleem: technologisch oplossing: calculatie	Probleem: informatie Oplossing: onderzoek	
<b>Betwist</b>	Probleem: onenigheid Oplossing: opdringen of discussie	Probleem: kennis en instemming Oplossing: ?	

Figuur 6: Douglas en Wildavsky's indeling van risico's (1983:5)

## 6.2 Veiligheidsdenken komt meer op de voorgrond, Katrina

Waar overstromingen in de jaren 80 en begin jaren 90 gezien werden vanuit ecologisch en ruimtelijk perspectief, worden ze na de overstromingen van 1993 en 1995 en dreigend terrorisme vanuit het veiligheidsperspectief bekeken. Dat veiligheid binnen de waterbeheersing een sterker perspectief wordt, blijkt uit het feit dat in 2006 overstromingen voor het eerst vanuit de veiligheidsketen bekeken worden. Voor respons en nafase geldt het volgende: In de responsfase vindt alarmering, besluitvorming en coördinatie, inzet van fysieke maatregelen, informatievoorziening, communicatie en geneeskundige hulpverlening plaats. In de nafase staan schadeafwikkeling, fysiek herstel, verantwoording, evaluatie en psycho-sociale nazorg centraal (Tweede Kamer 27625 nr.77, 2006:5).

De terroristische aanslagen in New York, Madrid en Londen hebben gezorgd voor een blik op de Nederlandse waterveiligheid. Aanslagen op waterkeringen worden gezien als één van de vier grootste risico's. Dit type aanslag is ook benoemd als onderdeel van de terrorismewetgeving: *Hij die opzettelijk enig werk dienend tot waterkering, waterlozing, gas of waterleiding of riolering vernielt, onbruikbaar maakt of beschadigt, wordt gestraft: (...) 1. met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien daarvan gevaar voor een overstroming of gemeen gevaar voor goederen te duchten is* (Wetboek van Strafrecht, art. 161).

In 2003 wordt gestart met een strategie voor de beheersing van dreigende overstromingen. Deze strategie richt zich op noodoverloopgebieden en er wordt een onderzoeksprogramma naar alternatieve mogelijkheden om overstromingsrampen te beheersen geïnitieerd. In 2005 blijkt dat de noodoverloopgebieden niet allemaal effectief waren en zijn (de financiële) reserveringen deels ingetrokken. In november 2006 wordt gefocust op het beter voorbereiden van de rampenbeheersing. Planvorming, onderlinge samenwerking van betrokken overheden, risicokaarten en risicocommunicatie naar burgers staan centraal (Tweede Kamer 27625 nr.77, 2006:2-3). Enerzijds wordt gefocust op de organisatorische voorbereiding, anderzijds op fysieke maatregelen (Tweede Kamer 27625 nr.79, 2006:1). Resultaten hiervan zijn echter nog niet zichtbaar op het terrein van nafase.

In 2004 is de overheid gestart met een internationale, integrale en gebiedsgerichte aanpak voor stroomgebieden (bijvoorbeeld overleg met Duitsland over wateropvanggebieden voor de Rijn in Duitsland, zodat dreigend hoogwater voor Nederland voorkomen of verminderd kan worden). Deze initiatieven zorgen er voor dat er in toenemende mate over grenzen heen gekeken wordt bij dreigend hoog water (Tweede Kamer 29200XI nr.2, 2003-2004:144).

In 2005 worden vier vragen gesteld om tot nieuw beleid te komen. Ten eerste wordt gevraagd wat de betekenis is van de nieuwe inzichten in faalmechanismen bij waterbeheersing. Ten tweede wordt gevraagd hoe de verschillen in gevolgen van een overstroming in het beschermingsbeleid vertaald kunnen worden. Ten derde komt aan de orde wat de betekenis is van de toegenomen aandacht voor de gevolgenkant van overstromingen, en de rol en verantwoordelijkheden van overheden daarin. Tot slot is de vraag of de hele veiligheidsketen wel aan de orde komt, of dat de preventieve maatregelen niet in verhouding staan tot de rampenbestrijding en nazorg. Antwoorden op die vragen moeten richtinggevend zijn voor de overheidsacties op korte termijn (Tweede Kamer 27625 nr.57, 2005: 3-4). Een jaar later wordt in beleidsstukken vastgesteld welke onderwerpen tot de nafase behoren. In de nafase vindt schadeafwikkeling (verzekeringen), fysiek herstel, verantwoording, evaluatie en psychosociale nazorg plaats (Tweede Kamer 27625 nr.77, 2006:5).

Na de ramp in New Orleans is het ministerie van Verkeer en Waterstaat begonnen met het verbreden van de waterveiligheidsdiscussie. Een van de onderwerpen die daarbij aan de orde is gekomen, is het bestuderen van overstromingsgevolgen en de veiligheidsketen, waar ook de onderdelen respons en nazorg inzitten. (Tweede Kamer 20800XII nr.2, 2006-2007:17). Op de bestuurlijke conferentie Lessons learned New Orleans 'als het dan toch gebeurt' (31 mei 2006) is besloten tot het instellen van een Taskforce Management Overstromingen (TMO). Deze Taskforce voert de regie op het verbeterprogramma Veiligheid en Water (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2006:1). Op de conferentie is in beeld gebracht wat er moet gebeuren en wat wenselijk is om de Nederlandse waterveiligheid te vergroten. Hieruit is een aantal algemene verbeterpunten naar voren gekomen als het beter afstemmen van beleid en uitvoering, het hebben van nationale regie in combinatie met regionaal maatwerk en het verbeteren van organisatorische en inhoudelijke onderdelen.

Er is ook een aantal specifiekere punten naar voren gekomen. Er blijkt behoefte te zijn aan een duidelijk conceptueel kader voor betrokkenen, waardoor ze meer overzicht en samenhang over beleid en uitvoering kunnen krijgen. De samenwerking tussen verschillende partijen moet verbeteren en er moet meer duidelijkheid komen in verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van de verschillende partners. Ook dient er meer begrip te zijn voor de cultuur en werkwijze van andere partijen. Tot slot moeten burgers, bestuurders en professionals zich meer bewust zijn van de specifieke aard van overstromingen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2006:3).

In 2006 zijn overstromingen geschaard bij de vier grootste risico's, waardoor een beschrijving van de beleidsmatige en operationele taken van de rijksoverheid op deze gebieden gemaakt is. In het document 'rampenbeheersing overstromen' wordt gekeken hoe overstromingen het best beheerst kunnen worden, waarbij aandacht is voor zowel fysieke en organisatorische maatregelen (Tweede Kamer 31031IX, nr.1, 2007:40). Hetzelfde jaar is de planologische kernbeslissing vastgesteld waarbij het overstromingsrisico een van de factoren is waarmee rekening gehouden moet worden bij ruimtelijke ordening (Tweede Kamer 30080 nr.20, 2006).

Binnen de Strategie Nationale Veiligheid wordt gesteld dat natuurrampen een steeds grotere dreiging vormen voor Nederland, en dat dit specifiek geldt voor overstromingen (Tweede Kamer 30821 nr.3, 2007:12). In het dossier bescherming vitale infrastructuur worden vijf vitale belangen voor Nederland omschreven: territoriale veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, fysieke veiligheid en sociale en politieke stabiliteit.

Binnen verschillende beleidsnotities worden prioriteiten vastgesteld voor de waterveiligheid. De eerste is het actualiseren van het preventiebeleid. Ten tweede wordt bedoeld op het vergroten van de aandacht voor het beperken van gevolgen van overstromingen (zoals overstromingsschade). In de derde plaats moet ook het waterveiligheidsbewustzijn bij burgers, bedrijven en bestuurders vergroot worden. Tot slot wil men de wettelijke systematiek om overstromingen te voorkomen verbeteren (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006:1,4; Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2006). De toename van urgentie en nationale aandacht, doet de aandacht voor gevolgen ook stijgen. Toch wordt de nafase in de plannen en het beleid niet benoemd.

In de waterveiligheidssynthese van 2006 is specifiek aandacht voor de herstelfase (die aan de nafase gekoppeld wordt). Geconstateerd wordt dat het nadenken over herstel tot op heden sterk onderbelicht is gebleven, wat geldt voor de fase direct na de ramp, maar ook voor het langetermijnherstel. Onderzoek naar

deze fase wordt nodig geacht (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006:6, 16-17). Tussenresultaten van het project verkenning waterveiligheid 21<sup>e</sup> eeuw hebben duidelijk gemaakt dat er meer aandacht moet komen voor gevolgbestrijding van overstromingen en dat daar de veiligheidsketen voor gebruikt moet worden. Het kabinet heeft daar het project Rampenbeheersing bij Overstromingen (RBSO) voor gestart (Verkenning waterveiligheid 21<sup>e</sup> eeuw, 2006:17).

### 6.3 Maatregelen

De verschillende beleidslijnen die sinds 2000 zijn uitgezet, resulteren in de gedachte dat er altijd een restrisico is op overstromingen, welke maatregelen er ook genomen worden. Daarom is in 2004 besloten dat er een adequaat hoogwaterinformatiesysteem moet zijn en hoogwaterberichtgeving. Daarnaast moeten er rampenplannen zijn, aan de hand waarvan crisisteams regelmatig rampsituaties oefenen (Tweede Kamer 29200XII nr.2, 2003-2004). Over die rampenplannen spreekt het kabinet zich uit in de rampenbeheersingsstrategie overstromingen Rijn en Maas. Het ontwerpen van nieuwe planfiguren is niet noodzakelijk, er moet aansluiting gezocht worden bij de bestaande plannen in het kader van de rampenbestrijding en waterstaatszorg, respectievelijk het rampenbestrijdingsplan en het calamiteitenplan (Tweede Kamer, 29384 nr.1, 2003:23). Dit betekent niet dat er geen plannen gemaakt moeten worden voor de nafase, maar dat deze moeten passen tussen de bestaande plannen en structuren.

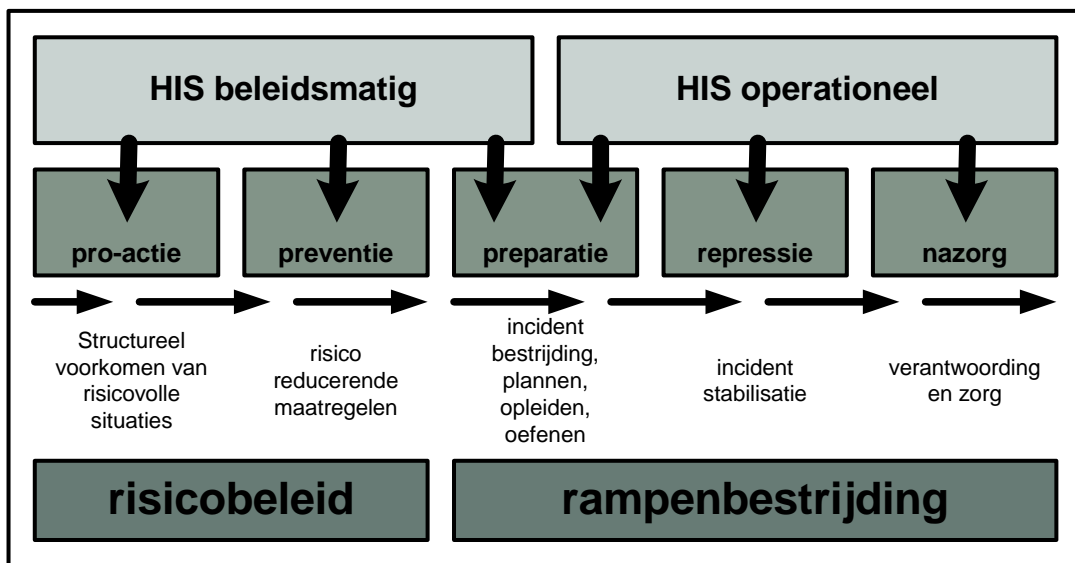
Wat een trendbreuk is in beleid, is de planologische kernbeslissing (PKB) ruimte voor de rivier. Uit veiligheidsoverwegingen stelt het kabinet voor om rivieren meer ruimte te geven in ruimtelijke ordeningsplannen met als doel het beschermingsniveau in het riviereengebied op optimaal niveau te brengen. Dit is vastgelegd in een PKB, zodat er niet vanaf geweken kan worden in beleid (Tweede Kamer 30080 nr.4, 2006). In ditzelfde rapport spreekt het kabinet de ambitie uit om in 2015 te voldoen aan alle eisen van veiligheid bij overstromingen. Hierbij zijn ook rampenbeheersingsmaatregelen nodig om de schade van een overstroming te beperken. Dit wordt gezocht in ruimtelijke en technische oplossingen. Hiervoor worden vijf mogelijkheden aangegeven: internationale afstemming, noodoverloopgebieden, compartimentering, verhogen van veiligheidsnormen en organisatorische maatregelen (Tweede Kamer 30080 nr.4, 2006:38; Tweede Kamer 30800 nr.25, 2007:4,15).

De eerste focus voornamelijk op de stroomgebieden van de Rijn en Maas, en waarschuwings- en afwateringssystemen om zodoende rampen te beperken. Aan de structurele normverhoging wordt gevolg gegeven door nieuwe risicoberekeningen uit te voeren en waterkeringen hier op aan te passen (wat in alle gevallen een verhoging van de veiligheidsnorm heeft betekend). Bij organisatorische maatregelen ligt op dit moment veel aandacht, maar gezien het grote aantal partijen en de complexe situatie die ontstaat bij een overstroming, zijn er nog geen concrete veranderingen op te merken. Het laatste onderwerp, compartimentering, staat erg in de belangstelling en veel beleid wordt aangepast op dit idee. Concreet houdt het in dat dijkringen in kleine stukken worden opgedeeld en dat bij overstromingen gekozen kan worden om bepaalde compartimenten onder te laten stromen zodat de schade in andere compartimenten beperkt wordt (Tweede Kamer 30800A nr.2, 2006-2007:35). Het systeem van noodoverloopgebieden, dat begin jaren 2000 als oplossing werd gezien, blijkt minder effect te hebben dan eerder aangenomen (voor de Rijn blijkt het niet effectief, voor de Maas deels wel). Het aantal aangewezen

noodoverloopgebieden ligt daardoor nu lager dan vijf jaar geleden (Tweede Kamer 30800A nr.2, 2006-2007: 34-35).

Het hoogwaterinformatiesysteem (HIS) is ontwikkeld in 1998, naar aanleiding van de hoogwatersituaties in 1993 en 1995. Toen bleek er geen eenduidige informatie over de bedreigde gebieden te zijn. Er was geen informatie over de omvang van het bedreigde gebied, het aantal inwoners, infrastructuur en gebiedsindeling (waar staan huizen, vee en industrieën). HIS biedt informatie over bedreigde plekken, de gevolgen van eventuele doorbraken en de effecten van de maatregelen om slachtoffers en schade te beperken. Deze informatie kan dan vooraf bij de bepaling van het beleid gebruikt worden, maar ook tijdens de crisis zelf ([www.hisinfo.nl](http://www.hisinfo.nl)).

Het beleidsmatige deel van HIS bestaat uit een overstromingsmodule, een schade- en slachtoffermodule en een evacuatiemodule (zie figuur 7). Deze modules bieden naast realistische scenario's ook voordelen bij de kosten-baten afweging van beschermingsmaatregelen tegenover negatieve effecten van overstromingen. Het operationele deel bestaat uit een monitoring en logboek module. De eerste geeft inzicht in het verloop waterstanden en bevat gegevens over de waterkering en de inundatietoestand van uiterwaarden. Het logboek zorgt voor goede registratie en afhandeling van meldingen die in het coördinatie- centrum binnenkomen. HIS kan zowel historische, actuele als voorspelde waterstanden inlezen en vergelijken met de actuele hoogte van dijken ([www.hisinfo.nl](http://www.hisinfo.nl)).



**Figuur 7: veiligheidsketen toegepast om het hoogwaterinformatiesysteem**

Op dit moment wordt een nieuw systeem ontwikkeld, dat waarschijnlijk begin 2008 operationeel zal zijn: FLIWAS. Dit systeem integreert HIS met een aantal andere hoogwaterinformatiesystemen. Door de gebundelde informatie en berekeningen wordt gezorgd voor een betere rampenbestrijding. Naast de mogelijkheden van HIS biedt FLIWAS informatie over de effecten van beschermende maatregelen en evacuaties doordat er verschillende draaiboeken in het systeem zijn ingelezen. Daarnaast kan FLIWAS externe informatie van radars, satellieten, helikopters en andere computers inlezen om zodoende betere scenario's te maken en een beter beeld te geven van de actuele situatie ([www.noah-interreg.net](http://www.noah-interreg.net)).

Tenslotte is onder het project Veiligheid van Nederland in Kaart (VNK) in kaart gebracht wat het veiligheidsniveau is van alle dijkringen. Dit systeem biedt



inzicht in de betekenis en gevolgen van overstromingen in kwetsbare locaties. Dit project is het eerste dat naast de kans op overstromingen ook de gevolgen in kaart brengt (Tweede Kamer 30300XII nr.2, 2005-2006:19-20; Tweede Kamer 30300XII nr.10, 2005:11). De informatie die hieruit naar voren komt kan door het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Binnenlandse Zaken gebruikt worden om te toetsen of andere overheden en instanties voldoende voorbereid zijn op een overstroming (Tweede Kamer 27625 nr.56, 2005). Doordat er in de nieuwe veiligheidsinschatting gekeken wordt naar risico in plaats van kans, kan er met dit systeem ook gekeken worden naar de gevolgen van een overstroming voor de bewoners van het gebied en de economie.

Sinds 2006 wordt gewerkt aan een Beleidsnota Waterveiligheid, die naar verwachting eind 2008 zal verschijnen. Deze zal een totaalbeleid voor overstromingen proberen op te stellen. Ondertussen is er tot 2015 bijna zes miljard aan investeringen gepland om de waterveiligheid te vergroten. Daarnaast is de Taskforce Management Overstromingen (TMO) ingesteld om zorg te dragen voor een overkoepelend, breed gedragen waterbeleid (Tweede Kamer 27625 nr.76, 2006).

#### **6.4 Meer aandacht voor risico, geen concentratie op de nafase**

Rond 2000 is het perspectief op overstromingen aanzienlijk veranderd. In de eerste plaats werd door de nieuwe aandacht voor risico's in plaats van overschrijdingskans opnieuw gekeken naar de waterveiligheid van Nederland. Dit perspectief resulteerde in de vaststelling dat Nederland steeds groter gevaar liep op overstromingen. Met de inclusie van het effect door het gebruik van risicoberekeningen, was een toename van de aandacht voor de nafase (gevolgbestrijding) logisch geweest.

Het afgelopen decennium wordt het veiligheidsperspectief steeds sterker. De overstromingen van 1993 en 1995 en de terroristische aanslagen in New York, Madrid en Londen maken noodzakelijk dat Nederland ook zwakke plekken benoemd. Het risico op een aanslag op een waterkering en de mogelijke gevolgen daarvan krijgen daarbij ook aandacht. Dit heeft geleid tot een toename van aandacht voor overstromingen in beleid. Die aandacht ligt voornamelijk bij preventieve maatregelen en het begin van de veiligheidsketen. In verschillende beleidsdocumenten wordt geconcludeerd dat dit niet in verhouding staat tot de aandacht voor de nafase en dat dit thema tot op heden sterk onderbelicht is gebleven.

Hoewel beleidsmakers zelf deze conclusie neerzetten, leidt het niet tot een plotselinge meeraandacht voor de nafase. Maatregelen hebben voornamelijk te maken met waterberging en pogingen overstromingen controleerbaar te maken. De afgelopen jaren is veel meer duidelijkheid gekomen over de verschillende scenario's van overstromingen en de exact te bereiken waterhoogte in gebieden en de mogelijke gevolgen daarvan, door de ontwikkeling van betere hoogwatersystemen. Dit betekent dat er nog geen winst is geboekt op het terrein van de nafase, maar dat de voorwaarden voor het maken van de plannen wel sterk verbeterd zijn.



## 7. Besluitvorming

*IN DIT HOOFDSTUK WORDT ANTWOORD GEZOCHT OP DE STELLING: "ER IS VOORAF DUIDELIJKHEID OVER BESLUITVORMINGSPROCEDURES, COÖRDINATIE EN LEIDING."*

*BESLUITVORMING KAN OP VERSCHILLENDE MANIEREN BENADERD WORDEN. IN EERSTE INSTANTIE KAN GEKEKEN WORDEN NAAR BESLUITVORMING ALS PROCES: WELKE ORGANISATIES ZIJN BETROKKEN EN LANGS WELKE ROUTE LOOPT EEN BESLUIT. DEZE FOCUS KOMT TERUG IN PARAGRAAF 7.1. PARAGRAAF 7.2 GEEFT VOORBEELDEN UIT DE NEDERLANDSE SITUATIE MET BETREKKING TOT NIET SOEPEL LOPENDE BESLUITVORMING.*

*IN TWEEDE INSTANTIE KAN GEKEKEN NAAR BESLUITVORMING ALS EEN STELSEL VAN TAKEN EN BEVOEGDHEDEN. IN DEZE MEER STATISCHE BENADERING WORDT GEFOCUST OP AFGEBAKENDE TAKEN PER ORGANISATIE OF PER WET. DIT PERSPECTIEF KOMT TERUG IN PARAGRAAF 7.3. PARAGRAAF 7.4 GAAT IN OP DE NIEUWE WETTEN DIE OP DIT MOMENT IN BEHANDELING ZIJN. IN DEZE PARAGRAAF WORDT GEKEKEN OF DE NIEUWE WETGEVING OOK LEIDT TOT VERANDERINGEN IN BESLUITVORMING.*

### 7.1 Besluitvormingsproces over meerdere niveaus

Als gekeken wordt naar het niveau waarop besluitvorming over overstromingen plaatsvindt, dan is dat afhankelijk van de inhoud van de bedreiging en de consequenties ervan. De bedreiging en consequenties van deze bedreiging hebben volgens Rosenthal drie verschillende dimensies: inhoud, domein en oorsprong (Rosenthal, 1984:26-28). Inhoud omdat er gekeken kan worden naar wat er bedreigd wordt: basisstructuren (organisaties, instellingen, infrastructuur) of fundamentele waarden en normen (vrijheid, inkomen, materiële zekerheid, gezondheid, huisvesting en onderwijs). Overstromingen kunnen invloed uitoefenen op al deze factoren, aangezien ze bij het type rampen met de hoogste fysieke en materiële verwoestingsgraad horen. Het domein van de ramp is het overstromingsgebied. Hoe groot dit gebied is, zal invloed uitoefenen op de manier en schaal waarop hulp en herstel georganiseerd wordt. Deze gebiedsafbakening moet niet statisch worden opgevat: de ramp kan zich uitbreiden tot een groter gebied of juist kleiner worden.

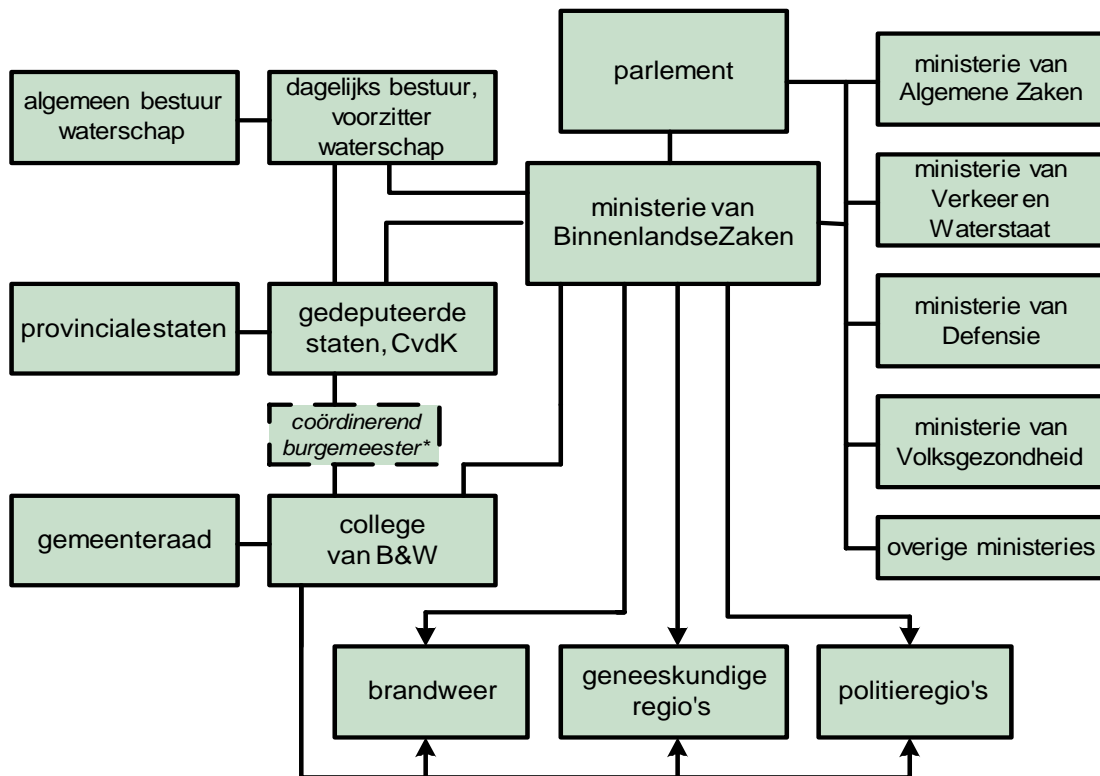
De laatste dimensie is de oorsprong van de ramp. De vraag of het een natuurramp of een *man-made disaster* is, is erg belangrijk. In het laatste geval zal de schuldvraag veel sterker opspelen. Daarnaast zijn *man-made disasters* ongrijpbaarder en veroorzaken ze daardoor een groter angstgevoel. Overstromingen worden vaak geschaard onder zichtbare natuurrampen, maar hoeven dit niet te zijn. Ze kunnen veroorzaakt zijn door menselijke fouten, bijvoorbeeld door terroristische aanslagen of het niet goed functioneren van technische systemen als waterkeringen. Ook kunnen overstromingen veel niet zichtbare gevolgen hebben, zoals de verspreiding van ziekten door het water, of het mengen van het water met chemische stoffen.

Rosenthal geeft een aantal redenen waarom het niveau van besluitvorming hoger kan liggen dan het niveau van de crisis zelf. Ten eerste is het mogelijk dat de bedreiging moeilijk afgewend kan worden met de ter plaatse beschikbare middelen. Daarnaast kan de situatie consequenties hebben buiten het direct getroffen systeem. Tot slot kan het politiek-bestuurlijk meer opportuun zijn de crisisbesluitvorming op hoger niveau te laten plaatsvinden (1984:30). In deze gevallen zal de besluitvorming (deels) plaatsvinden op een hoger niveau dan waar de crisis zich afspeelt.

Bovenstaande laat zien dat als een groot gebied overstroomt, er waarschijnlijk op gemeentelijk, regionaal, provinciaal en nationaal niveau gereageerd zal worden. Daarnaast zullen ook andere overheids- of semi-overheidsonderdelen betrokken worden als waterschappen, hulpdiensten en reinigingswerken. Het gaat hier over de acties die deze onderdelen moeten ondernemen om het gebied te herstellen, en in het bijzonder over de coördinatie van en beslissingen over deze acties. Juist deze samenwerking en afstemming kunnen problemen geven bij de rampenbestrijding.

Figuur 8 geeft aan welke partners in ieder geval betrokken zullen zijn. Het schema geeft niet alle partners weer. Alleen de onderdelen die namens de overheid besluiten kunnen nemen en wettelijke bevoegdheden hebben, zijn opgenomen. Daarnaast bestaan er dus veel meer betrokken organisaties, waarvan de inzet gecoördineerd moet worden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om bedrijven of over semi-overheidsorganen (bv. NUTS-bedrijven, plaatselijke middenstand, Rode Kruis).

Figuur 8: organisatie t.a.v. de rampenbestrijding. Uitbreiding van het schema Tweede Kamer (2000-2001), *Voorbereiding rampenbestrijding*. Blz. 17.

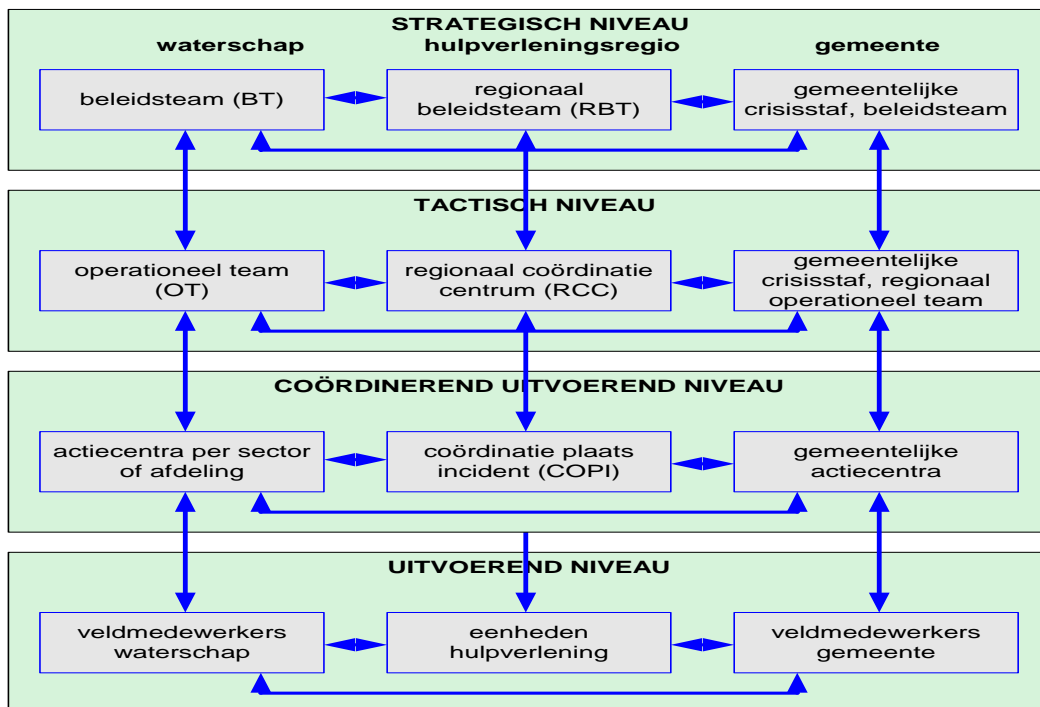


Als ingezoomd wordt op de rampenorganisatie bij overstromingen op gemeentelijk niveau, zoals weergegeven in figuur 9, wordt snel duidelijk dat er met het uitroepen van een ramp of crisis een groot aantal teams en organisatieonderdelen

\* De coördinerend burgemeester is niet gestoeld op een wettelijke regeling. In praktijk kan een coördinerend burgemeester worden aangewezen als er meer gemeentes betrokken zijn bij een ramp die onderlinge coördinatie en afstemming vergt. De taak van de coördinerend burgemeester is dan het verwezenlijken van de afstemming in het beleid (Tweede Kamer, 24071 nr.28, 1995).

wordt opgericht. Elke gemeente zal op strategisch, tactisch en operationeel niveau moeten opereren. Daarnaast moeten die niveaus ook gecoördineerd worden.

Dit betekent dat er niet alleen tussen de verschillende overheden en overheidsorganen, maar dat er heel veel organisatielagen zijn die informatie geven en nodig hebben. Deze lagen en organen hebben allemaal een eigen cultuur en besluitvormingsstructuur. Dynes geeft aan dat als er verschillende vormen van besluitvorming naast elkaar gebruikt worden, of samenwerkende organisaties van oorsprong verschillende soorten besluitvorming gebruiken, het moeilijker is om tot goede besluitvorming na de ramp te komen. Dynes overduidelijke conclusie is dat interorganisationeel contact voor én na de ramp essentieel is voor een goed verloop van de herstelorganisatie (Dynes, 1978:52-61). Als gekeken wordt naar de kolommen, kan opgemerkt worden dat zowel het waterschap, als de regio en de gemeente op elk niveau opereert.



**Figuur 9: overzicht bestuurlijke verhoudingen bij overstromingen binnen een gemeente**

Er zijn ook andere factoren die de besluitvorming bemoeilijken. Barton (1969) heeft gekeken naar wie er in de crisis de leiding neemt. Dit is niet altijd de persoon die ook de (meeste) bevoegdheid heeft. Leiderschap wordt ook vaak gevormd door informele kenmerken. Hierbij merkt Barton op dat politici en burgemeesters niet automatisch de beste crisisbestuurders zijn, omdat dit niet een belangrijk selectiecriteria is bij de benoeming (Barton, 1969:284-294). Tekortkomingen in het systeem kunnen juist dan naar voren komen.

Dynes stelt dat eerdere communicatiepatronen en persoonlijke vriendschappen veel belangrijker zijn bij besluitvorming na de ramp dan formele (hiërarchische) structuren. Besluitvormers zullen eerder contact opnemen met mensen die ze al eerder ontmoet hebben en wiens oordeel ze vertrouwen, dan met onbekende personen. Als ze volgens de formele lijnen contact moeten hebben met die onbekenden, weegt het advies dat ze van hen krijgen minder zwaar (Dynes, 1978:52-61).

## 7.2 (Wan-)praktijken in besluitvorming

In de praktijkervaringen uit 1995 zijn bovenstaande problemen en knelpunten erg herkenbaar. Organisatorisch functioneerden er in 1995 zes provinciale coördinaties en dertien regionale coördinatiecentra. Daarnaast had het ministerie van Binnenlandse Zaken een landelijk coördinatiecentrum ingericht. Deze centra hebben verschillende beslissingen genomen, waarbij zowel de uitkomst als de procedure varieerde. Een voorbeeld daarvan is het verloop van de besluitvorming over eventuele evacuaties.

Het evacuatieproces verliep op verschillende manieren. In het eerste proces werd de evacuatie eerst besproken in het beleidsteam. Vervolgens maakte de coördinerend burgemeester de beslissing bekend in het provinciaal coördinatiecentrum waarna de uiteindelijke beslissing in het beleidsteam werd genomen. De Commissaris van de Koningin maakte dit besluit wereldkundig in een persconferentie. In het tweede proces nam het provinciaal coördinatiecentrum de beslissing, waarna de Commissaris van de Koningin dit bekend maakte. De coördinerend burgemeester informeerde daarna de burgemeesters in de regio.

In het derde proces werd er eerst overlegd tussen betrokken burgemeesters, waarna het provinciaal coördinatiecentrum de beslissing nam en de media informeerde. Hierop draaide een aantal burgemeesters het besluit terug (door de tegenovergestelde optie te kiezen). In het vierde proces machtigden de burgemeesters een coördinerend burgemeester die in samenspraak met het provinciaal coördinatiecentrum tot evacuatie kon besluiten, waarna hij de betreffende burgemeesters informeerde. Tot slot kon in het vijfde proces een individuele burgemeester een beslissing nemen die daarna formeel bekrachtigd werd door het provinciaal coördinatiecentrum.

In praktijk gebeurt het veel dat na bekendmaking van de evacuatie in een bepaalde regio, burgemeesters uit andere regio's samenkomen en ook besluiten nemen. Vaak machtigen zij een coördinerend burgemeester of een dijkgraaf tot het nemen van besluiten over evacuaties. In 1995 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken bij besluiten tot evacuatie een beperkte rol gespeeld. Beslissingen over het opheffen van de evacuatie (terugkeer) moesten echter wel via dit ministerie gespeeld worden. Over deze centrale bevoegdheid zijn vanuit de gemeentes veel klachten gekomen. Burgemeesters verwijten de minister een gebrek aan kennis over lokale omstandigheden en willen het besluit tot terugkeer zelf nemen (De stem, 1995).

Een aantal tot nu nog niet aan de orde gekomen kwesties bleek vragen of moeilijkheden op te roepen tijdens de watersnood van 1995. Ten eerste bleken er onduidelijkheden te zijn wanneer en hoe er besluiten genomen moesten worden. Het moment van opschalen was niet duidelijk, wat gevoed werd door de wens om zo lang mogelijk te wachten met interventies, zeker als ze zo ingrijpend zijn als een evacuatie. Daarnaast blijkt dat een aantal burgemeesters een evacuatie onmogelijk achtte in hun gebied. Hoewel het gebied wel risico liep, hebben ze niet besloten om te waarschuwen door bijvoorbeeld een vrijwillige evacuatie uit te roepen. Een aantal andere gemeentes heeft weer last gehad van formele processen, waarbij in hun ogen het formele besluit te lang op zich liet wachten, terwijl er al wel een noodsituatie was.

Een deel van de burgemeesters heeft een deel van de bevoegdheden gemandateerd aan een coördinerende burgemeester of dijkgraaf. Daarnaast hadden alle burgemeesters te maken met regionale en provinciale coördinatiecentra. De manier waarop het coördinatieoverleg is ingevuld, verschilt sterk per regio. Een voorbeeld daarvan is dat in een aantal overleggen er wel een vertegenwoordiger van de waterkolom in heeft gezeten, terwijl dat in andere

regio's niet het geval is geweest (Watersnood 1995, 1995:94). In deze coördinatie is het een en ander misgelopen, wat verwarring en onduidelijkheid oplevert bij de burgemeesters, die verantwoordelijk zijn. Tegelijkertijd zijn niet alle burgemeesters goed bereikbaar geweest als er besluiten genomen werden, waardoor ook miscommunicatie ontstond. Hoewel formeel de taken en verantwoordelijkheden duidelijk waren, was het idee van de coördinerend burgemeester net opgekomen. Omdat dit nog niet centraal was vastgelegd, werd deze functie in de regio's op een verschillende manier ingevuld. Daardoor was het niet altijd duidelijk wie de coördinerend burgemeester ging zijn, en ook niet wat hij moest doen. Ook is in evaluaties naar voren gekomen dat niet altijd duidelijk was welke status een opmerking van een bevoegd bestuurder had. Als dit wel duidelijk was, werd dit vaak niet geaccepteerd door anderen. Als laatste valt op te merken dat in het evacuatie-debat de economische en maatschappelijke kosten geen rol hebben gespeeld, terwijl zij een grote rol speelden (door druk van bedrijven en personen) bij het veilig verklaren en de terugkeer.

Uit de evaluatie en discussies over rampen blijkt dat burgemeesters te veel en te gedetailleerd zaken willen weten. Dit gaat ten koste van de tijd die ze hebben voor bestuurlijke coördinatie en vermindert soms de aansturing van operationele diensten. Uit de discussie over de coördinerend burgemeester komt ook naar voren dat ze bang zijn zeggenschap in te leveren. Overleg tussen burgemeesters gaat vaak fout, in de zin dat het of te kort of te lang duurt. Dit beïnvloedt de informatievoorziening, dan wel de slagkracht. Een midden vinden tussen deze extremen blijkt moeilijk. De optie wordt aangedragen om wellicht strakker en op een hoger bestuurlijk niveau te gaan coördineren. De coördinatiecentra hebben echter aangegeven dat er veel buiten het centrum om gewerkt wordt. Daarnaast worden ze deels bemand door 'vreemde' hulpverleners (die niet bekend waren met de regio), waardoor verwarring ontstond.

Als een ramp gebiedsoverschrijdend is, blijven burgemeesters grotendeels verantwoordelijk voor de afhandeling ervan in hun gemeente. Hoewel er gestreefd wordt naar gelijke regels en de Commissaris van de Koningin, danwel de minister van Binnenlandse Zaken, verantwoordelijk is voor de afstemming over verschillende gebieden, komt het vaak voor dat gebieden tegenstrijdige besluiten nemen. Dit kan gaan om beslissingen om te evacueren, terug te keren naar het gebied en nog veel andere beslissingen die heel zichtbaar kunnen zijn. Die beslissingen kunnen anders uitvallen door verschil in weging van argumenten, verschillende informatie, maar ook doordat niet elke gemeente dezelfde terminologie en fase-aanduiding gebruikt. Ook kan het oordeel over de veiligheid in het gebied anders bepaald zijn. Onduidelijke argumentatie of verschillende beoordelingen van risico's en veiligheid kan onrust onder de bevolking veroorzaken (RCC Rivierenland, 1995:4-6).

De burgemeester van Tiel in 1995 heeft later aangegeven dat een probleem binnen de besluitvorming in de algemene kolom het gebrek aan kennis is over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de waterschappen. Zijn ervaring als coördinerend burgemeester in Rivierenland in 1995 is dat waterschappen verschillende keuzes maken en verschillende argumentaties hanteren. De afwezigheid van objectieve criteria maakt het voor de bestuurder (die moet beslissen) erg lastig om een keuze te maken. Daarnaast zegt hij dat de waterschappen niet vertegenwoordigd waren in het beleidsteam (Jong en Johannink, 2007:126-128).

### 7.3 Duidelijke wetgeving?

Bij een grootschalige overstroming kunnen allerlei wetten in werking treden. Tot nu toe is getoond dat bevoegdheden verspreid en niet eenduidig geregeld zijn. Vragen als 'wie heeft de leiding?', 'wie mag welke beslissingen nemen?', en 'aan wie moet verantwoording worden afgelegd?' zijn hierdoor lastig te beantwoorden. In principe zijn deze taken en bevoegdheden in Nederland bij wet geregeld. Deze paragraaf geeft de inhoud van de relevante wetten weer. In bijlage 3 zijn de taken en bevoegdheden van de in schema 8 staande partners weergegeven.

In de Grondwet wordt gesteld dat de overheid verantwoordelijk is voor de zorg over de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Ook moet de overheid maatregelen treffen om de volksgezondheid te bevorderen en voldoende woongelegenheden te creëren. Bij een overstroming kunnen al deze onderwerpen bedreigd worden en is er dus aanleiding voor de overheid om in te grijpen (Grondwet, art. 19, 21 en 22).

De verantwoordelijkheid als in de grondwet omschreven, is in een aantal andere wetten gespecificeerd. Hieronder staan de meest relevante onderdelen van wetgeving voor de nafase bij overstromingen. Het gaat hierbij voornamelijk over de taken en bevoegdheden die in de verschillende wetten geregeld staan:

- Waterschapswet: De waterschapswet (6 juni 1991) regelt de bevoegdheden van en het toezicht op het waterschap. In de nafase van een overstroming kan het bestuur van het waterschap veel maatregelen nemen als het oordeelt dat er een dringend of dreigend gevaar is. Deze maatregelen kunnen zelfs in strijd zijn met veel voorschriften, als het maar niet gaat over de Grondwet of voorschriften die in AMvB's of provinciale verordeningen gegeven zijn over de afmetingen en inrichting van waterkeringen. Als het gevaar geweken is, moet het waterschap de oude situatie weer herstellen. Daarnaast kan het besluiten nemen over grondonteigeningen om waterkeringen aan te leggen, te versterken of onderhoud en herstel te plegen. Ook kan het inwoners van het waterschap oproepen om tijdelijk ingezet te worden voor de bewaking en verdediging van de waterkering, of hun verplichten materieel beschikbaar te stellen. Tot slot moet het oefeningen houden en calamiteitenplannen opstellen.
- Waterstaatswet 1900: De waterstaatswet 1900 (10 november 1900) regelt de bevoegdheden van Rijkswaterstaat en de minister van Verkeer en Waterstaat. Deze bestaan uit het toezicht en mogelijk ingrijpen op provinciale uitvoering onder andere waterstaatswerken, oppervlaktewateren en waterkeringen. Er zijn vooral regels opgenomen als het gaat om onenigheid tussen waterschappen die onder één provincie vallen, of een waterschap dat onder meerdere provinciën valt. Daarnaast heeft Rijkswaterstaat ook eigen taken (onderhoud en toetsen van functioneren) in deze gebieden. Tot slot verplicht de waterstaatswet het opstellen en oefenen van een calamiteitenplan.
- Wet op de waterkering: de wet op de waterkering (21 december 1995) regelt de bescherming van het gebied tegen buitenwater (hoog water van rivieren en zeeën). De wet stelt aan welk veiligheidsniveau dijkingen moeten voldoen en dat dit getoetst moet worden. Daarnaast geeft het aan hoe versterkingen en veranderingen aan werken die het gebied beschermen moeten worden uitgevoerd. Één van de doelen van de wet is dat deze versterkingswerken versneld uitgevoerd moeten worden.



- Gemeentewet: de gemeentewet (14 februari 1992) bepaalt dat de burgemeester hoofdverantwoordelijke is voor en opperbevelhebber over de rampenbestrijding. De burgemeester heeft de bevoegdheid alle bevelen te geven die hij nodig acht om de openbare orde te handhaven of om gevaar te beperken. Hij kan hiervoor ook algemeen verbindende voorschriften geven. Dit geldt ook bij rampen of zware ongevallen.
- Politiewet: de politiewet (9 december 1993) geeft de politie de zorg voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.
- Wet coördinatie uitzonderingstoestand: deze wet stelt dat de bevelen die gegeven kunnen worden door de burgemeester wel nodig moeten zijn met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van het gevaar. In hele bijzondere gevallen kan de burgemeester noodbevelen en noodverordeningen uitroepen.
- Brandweerwet: de brandweerwet (30 januari 1985) geeft de brandweer de taak rampen en zware ongevallen te bestrijden en te beperken. Hierin heeft de brandweer de operationele leiding. Daarnaast moet zij brand, brandgevaar en ongevallen bij brand voorkomen, beperken en bestrijden. Dit moet zij ook doen bij andere ongevallen dan brand, als er gevaar is voor mensen en dieren.
- Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo): de Wrzo (30 januari 1985) definieert ramp en zwaar ongeval. Voor situaties die aan de definitie voldoen regelt de wet de taken en bevoegdheden bij de bestrijding ervan nodig zijn. Deze taken zijn voornamelijk belegd bij de burgemeester (bestuurlijk) en de brandweer (operationeel). Ook geeft de wet richtlijnen voor de voorbereiding. Daarnaast geeft de wet mogelijkheden voor bijstand tijdens rampen en zware ongevallen.
- Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen (14 november 1991): in deze wet krijgt de gemeente de taak om naast het regelen van spoedeisende hulp, ook stil te staan bij het organiseren van de hulpverleningsactiviteiten op het gebied van de somatische en psychosociale zorg en de preventieve en openbare gezondheidszorg naar aanleiding van een zwaar ongeval of een ramp.
- Provinciewet: de provinciewet (10 september 1992) regelt onder andere de taken van het provinciebestuur. Voor rampscenario's is toezicht geregeld op het functioneren van de gemeentes in de provincie en kan de Commissaris van de Koningin aanwijzingen geven over het te nemen maatregelen. Daarnaast moet de provincie coördinerende taken op zich nemen, waarbij te denken valt aan prioriteitstelling bij de inzet van personeel en materieel en het zorgen voor uniformiteit van beleid onder de verschillende gemeentes.

De bovenstaande wetten laten de complexiteit van regels zien tijdens rampen. Naast wetgeving die gebaseerd is op de territoriale indeling van Nederland, zijn er wetten gebaseerd op functioneel bestuur. Naast deze indeling, is er verschil tussen

wetten die gelden in de normale, algemene toestand, en wetten die gelden tijdens rampen en bijzondere situaties.

Het stelsel van bevoegdheden bij overstromingen wordt extra onduidelijk door de toevoeging van waterschappen aan de rampenbestrijdingsorganisatie. De zeggenschap van dit functionele bestuursorgaan is soms even groot als dat van een territoriale overheid. Dekker (2002) constateert dat zowel de waterstaatsautoriteiten als algemene overheidsorganen bevoegdheden hebben gekregen bij de bestrijding van overstromingen. Deze bevoegdheden kunnen botsen. Dekker geeft het voorbeeld van het waterschap dat een polder wil laten onderlopen, terwijl de burgemeester van de onder water te zetten polder daar niet mee akkoord gaat. Hoewel bij rampen de burgemeester het opperbevel heeft, is het de vraag of dit ook het geval is als deze beslissing in de nafase genomen moet worden. Dekker geeft ook aan dat er onduidelijkheid kan bestaan over welk bevel het waterschapsbestuur zwaarder moet laten wegen: dat van de gedeputeerde staten op grond van de waterstaatswet 1900 of een bevel van de burgemeester als opperbevelhebber op grond van de rampenwet. Staat een bevel van de Commissaris van de Koningin boven een bevel van de Gedeputeerde Staten? Het is goed voorstelbaar dat al deze organen hun mening zullen geven als de situatie bij een overstroming iets tot rust komt. Dekker wijst op het feit dat wanneer de gemeenschappelijke dreiging afneemt, de neiging kan toenemen om de eigen belangen voorop te plaatsen (Dekker, 2002:385).

Discussie is er over de verhoudingen tussen de burgemeester en het waterschapsbestuur bij overstromingen. De burgemeester richt zich op het in goede banen leiden van de gevolgen van een ramp. Het waterschapsbestuur is gericht op het voorkomen van de ramp en het beperken en herstellen van de gevolgen van de ramp. Vennix (1985), Van Veen (1982) en Dekker verschillen van mening over de interpretatie van deze verhouding zoals uitgelegd in de rampenwet, gemeentewet en waterstaatswet. Van Veen stelt dat het niet de bedoeling kan zijn dat de burgemeester met zijn bevelen het hoger gezag opzij kan zetten. Dekker stelt dat dit juist wel de bedoeling moet zijn, aangezien er niet te veel uitzonderingen gemaakt moeten worden op de regeling van de gang van zaken bij rampen. Dekker geeft wel aan dat hij de burgemeester niet de meest geschikte persoon vindt om besluiten te nemen over waterstaatskundige zaken, door het gebrek aan kennis op dit gebied. Dekker sluit hier aan bij Vennix, die eerder al voorstelde om het opperbevel bij overstromingen aan de Commissaris van de Koningin te geven (Dekker, 2002:382 en Vennix, 1985:56).

#### **7.4 Nieuwe wetgeving verheldert niet**

Er zijn twee nieuwe wetten in voorbereiding die relevant zijn voor de rampenbestrijding: de Waterwet (Tweede Kamer, dossier 30818) en de Wet Veiligheidsregio's (Tweede Kamer, dossier 31117).

De waterwet: de nieuwe waterwet vervangt acht bestaande wetten.<sup>3</sup> De Waterschapswet blijft naast de waterwet bestaan. Het doel van de wet is het integraal benaderen van voorkoming van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, bescherming en verbetering van de chemische en ecologische

<sup>3</sup> Wet op de waterhuishouding, Wet op de waterkering, Grondwaterwet, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet verontreiniging zeewater, Wet droogmakerijen en indijkingen (Wet van 14 juli 1904), Wet beheer rijkswaterstaatswerken (het zogenaamde 'natte gedeelte'), Waterstaatswet 1900, Wrakkenwet (via invoeringswetgeving wordt ook deze mogelijk geïntegreerd).

waterkwaliteit en vervulling van de maatschappelijke functies van watersystemen (Tweede Kamer 30818 nr.3, 2006-2007:5-14). Het voordeel van de waterwet is dat algemene verantwoordelijkheden in één wet geregeld staan. In de Waterwet wordt de rijksoverheid verantwoordelijk gesteld voor het nationale beleidskader, nationale maatregelen en het stellen van strategische doelen. De provincie krijgt de verantwoordelijkheid om het nationale beleid en doelen regionaal te vertalen. De gemeente krijgt zorgplicht voor hemelwater en grondwater in stedelijk gebied en moet maatregelen stellen op het gebied van waterkwantiteit en milieu in het stedelijk gebied. De waterschappen zijn verantwoordelijk voor het operationeel waterbeheer. Zij bepalen concrete maatregelen en voeren deze uit (Tweede Kamer 30818 nr.3, 2006-2007:17).

Op het gebied van veiligheid geeft de Waterwet regels over planvorming, oefening en evaluatie (46,49). Tot slot gaat de Waterwet in op de verhouding tot de Wet rampen en zware ongevallen. De Waterwet stelt hierin dat *"dit wetsvoorstel in deze relatie geen wijziging brengt"* (Tweede Kamer 30818 nr.3, 2006-2007:49). De mogelijkheid van botsende bevoegdheden tussen de functionele en algemene kolom wordt wel onderkend, maar de Waterwet geeft aan dat de wetten zich op verschillende punten richten: de Waterwet is objectgericht, wat betekent dat zij zich richt op de waterkeringen. De Wrzo is daarentegen subjectgericht, wat inhoudt dat zij zich richt op de openbare veiligheid en openbare orde (Tweede Kamer 30818 nr.3, 2006-2007:49-50). In de tekst wordt dus erkend dat de inrichting van het stelsel van bevoegdheden problemen met zich meebrengt, maar dat er geen oplossing voor gevonden is.

De Wet veiligheidsregio's: deze wet integreert de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet rampen en zware ongevallen. Doel van de wet is het vergroten van de paraatheid, professionalisering, schaalvergroting van de hulpverlening. Daarnaast is het doel om territoriale congruentie te bereiken. Dit zijn noodzakelijke ontwikkelingen om steeds complexere en ingrijpende rampen het hoofd te bieden. Hoewel rampenbestrijding als lokale taak wordt gezien, is geconstateerd dat het gemeentelijk niveau onvoldoende capaciteit, kennis en deskundigheid heeft om met rampen om te gaan. Daarom is het gewenst om rampenbestrijding op regionaal niveau te beleggen. Hierbij geeft de Wet op de veiligheidsregio's het eenhoofdige gezag tijdens rampen en crises aan de voorzitter van de veiligheidsregio. Het toezicht op dit gezag is echter nauwelijks veranderd. Hoewel de provincie minder taken toebedeeld krijgt, blijft zij een schakel tussen gemeentes en het Rijk, ook blijft de mogelijkheid om aanwijzingen te geven aan de veiligheidsregio's en de gemeentes. De verschillende ministeries en het ministerie van Binnenlandse Zaken krijgen een duidelijkere rol in het toezicht op de rampenbestrijding (Tweede Kamer 31117 nr. 3, 2006-2007:1-22).

## 7.5 Conclusie besluitvorming

De norm is dat er vooraf duidelijkheid is over besluitvormingsprocedures, coördinatie en leiding. Hiervoor is gekeken naar het niveau van besluitvorming, naar het aantal organisaties dat hierbij betrokken is en naar de wet- en regelgeving en de praktijkervaringen hiermee in 1995.

Het niveau van besluitvorming wordt bepaald door de inhoud, het domein en de oorsprong. Overstromingen bedreigen basisstructuren en fundamentele waarden en normen, door de grote fysieke en materiële verwoestingsgraad. De omvang van het gebied dat overstroomt, kan heel groot zijn in Nederland. De

oorsprong van een overstromingsramp kan variëren van natuurramp tot man-made. De gevolgen van overstromingen lijken in eerste instantie heel zichtbaar (waterstand), maar er zijn ook talloze onzichtbare gevolgen mogelijk (bijvoorbeeld chemische rampen of ziekteverspreiding). Deze factoren maken het mogelijk dat het niveau van besluitvorming hoger komt te liggen dan binnen het grondgebied van de overstroming, bijvoorbeeld op regionaal, provinciaal of zelfs nationaal niveau, omdat iedereen een eigen (werk-) cultuur en structuur heeft.

Coördinatie op een hoger niveau betekent dat er veel overheidsonderdelen betrokken zijn. In Nederland kan het zijn dat de hele territoriale kolom actief is in de rampenbestrijding, en dat daarnaast de waterkolom betrokken is. Los daarvan kunnen veel verschillende semi-overheidsorganisaties, bedrijven en vrijwilligersorganisaties taken krijgen. In dit hoofdstuk zijn alleen onderdelen opgenomen, die namens de overheid besluiten kunnen nemen en wettelijke bevoegdheden hebben. Deze zijn opgenomen in figuur 8. Als meer ingezoomd wordt op de rampenorganisatie bij overstroming op gemeentelijk niveau, wordt duidelijk dat met het uitroepen van een ramp of crisis een groot aantal teams en organisatieonderdelen wordt opgericht. Elke gemeente zal op strategisch, tactisch en operationeel niveau moeten opereren. Daarnaast moeten die niveaus ook gecoördineerd worden. Dit is weergegeven in figuur 9. De veelheid aan taken en betrokken organisaties komt ook tot uiting in de fragmentatie van wetgeving als het gaat om rampenbestrijding bij overstromingen.

De Nederlandse praktijk in 1995 laat zien dat besluitvormingsprocedures en coördinatiestructuren niet eenduidig zijn. Dit wordt heel duidelijk als gekeken wordt naar de besluiten om te evacueren in verschillende gebieden. Er is een aantal malen een conflict geweest om beslissingsbevoegdheid tussen de Commissaris van de Koningin en de burgemeester, de burgemeester en de dijkgraaf, en de burgemeester en de minister van Binnenlandse Zaken. Hieruit blijkt dat de wetgeving blijkbaar mogelijkheden biedt om te twijfelen aan een besluit dat genomen is door een ander overheidsonderdeel. Hoewel dit geen ernstig effect heeft gehad op het verloop van de ramp, had dat wel zo kunnen zijn.

De taakinfilling van de burgemeester blijkt problemen op te leveren. De burgemeester is primair verantwoordelijk voor de rampenbestrijding. In praktijk blijkt dat ze te veel en te gedetailleerd zaken willen weten. Dit gaat ten koste van de tijd die ze hebben voor bestuurlijke coördinatie en vermindert soms de aansturing van operationele diensten. Verder hebben ze angst om zeggenschap in te leveren. Coördinatie en overleg worden hierdoor bemoeilijkt. De optie wordt aangedragen om wellicht strakker en op een hoger bestuurlijk niveau te gaan coördineren.

Ongelijke regels of besluiten met verschillende uitkomsten op basis van dezelfde informatie, geeft onduidelijkheid in het gebied. Nog meer onduidelijkheid geeft het verschil in taakopdracht van de waterschappen en het algemeen bestuur. De zeggenschap van dit functionele bestuursorgaan is soms even groot als dat van een territoriale overheid. Deze bevoegdheden kunnen botsen. Wie heeft er bijvoorbeeld de bevoegdheid een gebied over te laten lopen in een noodsituatie. Die onduidelijkheid is er ook in noodsituaties als gekozen vertegenwoordigingen ingaan tegen de besluiten van bestuurders. Dit risico wordt groter wanneer de gemeenschappelijke dreiging afneemt, omdat dan de neiging kan toenemen om de eigen belangen voorop te plaatsen. Hoewel nieuwe wetten op zowel het terrein van veiligheid als water worden ontwikkeld, verandert daarmee niet veel in de onduidelijkheid binnen besluitvorming en coördinatie.

## 8. Plannen en oefenen

*DIT HOOFDSTUK GAAT IN OP DE PLANNING EN OEFENING VAN DE NAFASE. OOK DE NAFASE VAN EEN RAMP MOET VOORBEREID WORDEN. DEZE VOORBEREIDING KAN BESTAAN UIT HET HEBBEN VAN DRAAIBOEKEN EN CHECKLISTS, OF VAN MEER ALGEMENE PLANVORMING. DAARNAAST KAN ER GETRAIND EN GEOEFEND WORDEN MET BEPAALDE SCENARIO'S. NORMEN WAAR IN DIT HOOFDSTUK AAN VOLDAAN MOETEN WORDEN ZIJN: "PLANVORMING SLUIT AAN BIJ DE DAGELIJKSE WERKZAAMHEDEN VAN WERKNEMERS EN IS VERWEVEN MET REGULIERE PROCESSEN". "PLANVORMING WORDT OPGESTELD EN AFGESTEMD MET ALLE DIRECT BETROKKENEN." EN: "PLANNEN ZIJN UP-TO-DATE EN ER WORDT MEE GEOEFEND."*

*PARAGRAAF 8.1 GEEFT EEN OVERZICHT VAN PROCESSEN EN TAKEN DIE VOLGENS VERSCHILLENDE STUDIES ZULLEN SPELEN IN DE NAFASE. HIER WORDT ZICHTBAAR WELKE PROCESSEN LIJKEN OP DE DAGELIJKSE WERKZAAMHEDEN EN WELKE NIET. PARAGRAAF 8.2 GAAT IN OP HOE DE NAFASE INGEKLEURD WORDT IN DE PLANVORMING. GEKEKEN WORDT OF DE TERM CONSISTENT GEBRUIKT WORDT. SAMEN MET PARAGRAAF 8.3, WAAR GEKEKEN WORDT NAAR COÖRDINATIE IN PLANNEN, GEEFT PARAGRAAF 8.2 EEN GOED BEELD OVER DE MATE VAN AFSTEMMING VAN DE PLANNEN OVER DE NAFASE. IN PARAGRAAF 8.4 WORDT GEKEKEN NAAR DE ACTUALISATIE VAN DE CALAMITEITENPLANNEN. PARAGRAAF 8.5 ZAL KIJKEN IN HOEVERRE ER MET DE PLANNEN GEOEFEND WORDT. TENSLOTTE IS PARAGRAAF 8.6 DE CONCLUSIE VAN DIT HOOFDSTUK.*

### 8.1 Processen in de nafase

De eerste norm is "planvorming sluit aan bij dagelijkse werkzaamheden van werknemers en is verweven met reguliere processen". Een drietal onderzoeken van het COT heeft gekeken naar de processen die spelen tijdens de nafase. De eerste studie is een deelplan Nafase voor de gemeente Amsterdam (COT, 2007). De tweede is de Leidraad nafase (COT, 2005). Het derde project is het opstellen van de basisvereisten voor crisisbeheersing voor de veiligheidsregio Gelderland-Midden (COT, 2007). Deze studie geeft aan dat alle processen die benoemd worden ook actief zullen zijn in de nafase. Vanuit dat oogpunt is het opmerkelijk dat er een apart proces nazorg is opgenomen. Een overzicht van de processen die deze studies onderkennen is gegeven in figuur 10.

Als deze lijst bekeken wordt, dan wordt duidelijk wat de omvang van de nafase kan zijn. Duidelijk wordt dat een aantal thema's direct bij een bepaalde dienst kan worden ondergebracht, en dus aansluit op reguliere processen. Voorbeelden daarvan zijn voorlichting, juridische afwikkeling, zorg voor slachtoffers, milieu, huisvesting, financiën. Ook is duidelijk dat een aantal processen alleen uitbesteed moeten worden aan deskundige organisaties, zoals opvang en verzorging (aan het Rode Kruis), psychosociale opvang, bevolkingsonderzoek en gezondheidsmonitoring, geneeskundige opvang (aan medische diensten), afzettingen (aan politie) en uitvaartverzorging (aan uitvaartorganisaties). Andere processen vloeien niet direct voort uit de reguliere processen, bijvoorbeeld herdenken, verslaglegging, evaluatieonderzoek, het informatie en adviescentrum of registratie van slachtoffers. Voor de eerste categorie processen (staat dicht bij reguliere werkzaamheden) hoeven weinig moeilijkheden verwacht te worden. Voor de tweede categorie (processen worden gedaan met een samenwerkingspartner) zijn knelpunten te verwachten en

coördinatie en leiding. Voor de derde categorie (raakt niet aan reguliere processen) zullen speciale trainingen moeten zijn en zal het personeel goed geïnstrueerd moeten worden voordat ze aan de taak begint.

Over deze processen moet overzicht bewaard worden. Er moet tijd en middelen voor ingeruimd worden en de personele bezetting moet geregeld worden. Bij de inzet van personeel vooraf niet duidelijk is gemaakt (bijvoorbeeld waar extra personeel vandaan gehaald wordt, dan kan verwacht worden dat er capaciteitsgebrek ontstaat (in mensen, middelen en locaties). Omdat de processen in de nafase bovenop de dagelijkse werkzaamheden komen, ligt er een enorme werklast na de ramp. Als er te weinig personeel beschikbaar is, moet de keus worden gemaakt waar extra personeel ingezet wordt. Dit kan zowel op routinetaken (reguliere organisatie) als de taken voor de nafase (rampbestrijdingsorganisatie).

Figuur 10: Processen in de nafase

<b>COT (2007) Crisisbeheersingsplan gemeente Amsterdam Deelplan 30: Nazorg.</b>	<b>COT (2005), Leidraad nafase. Den Haag</b>	<b>COT (2007), Basisniveau gemeentelijke processen. Den Haag*</b>
Interne communicatie en informatiestromen	Coördinatie en organisatie	Alarmering
Informatie en advies centrum	Informatievoorziening	Registratie van slachtoffer (CRIB)
Externe communicatie	Externe voorlichting	Voorlichting
Onderzoek en evaluatie	(Evaluatie)onderzoek en leren	Evaluatie
Psychosociale opvang en verzorging	Psychosociale opvang en verzorging	Opvang en verzorgen
Milieu/gevaarlijke stoffen	Milieu	Milieuzorg
Afwikkeling van de financiële gevolgen	Schade en financiële voorzieningen	Registratie en afhandeling van schade (CRAS)
Herhuisvesting, herstel en wederopbouw	(Her)huisvesting, herstel en wederopbouw	Voorzien in primaire levensbehoeften
Verslaglegging en archivering	Geneeskundige opvang en verzorging	Verslaglegging
Rouwverwerking en herdenken	Herdenken	Gemeentelijke logistiek
Afzettingen	Uitvaart	Uitvaartverzorging
Bevolkingsonderzoek en gezondheidsmonitoring	Gezondheidsonderzoek en monitoring	Nazorg
Budget en budgetbewaking	Belangenvereniging en zelforganisatie slachtoffers	Facilitaire ondersteuning
Juridische afwikkeling	Strafrechtelijk onderzoek	*Elk proces kent een eigen nafase. De nazorgorganisatie bespreekt op vaste momenten of de betrokkenheid van elke procesverantwoordelijke nog noodzakelijk is, of dat de organisatie
Monitoren maatschappelijke spanningen	Grensoverschrijdende samenwerking	
Verantwoording afleggen	Verantwoording afleggen	

## FIGUUR 11: ARTIKEL 3.5 WRZO EN ARTIKEL 69 WATERSTAATSWET 1900

### Artikel 3.5:

Ten aanzien van de organisatie, verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding bevat het rampenplan in ieder geval:

- a) begripsomschrijvingen;
- b) een overzicht van diensten, instanties, organisaties en personen, die bij de bestrijding kunnen worden betrokken;
- c) een schema met betrekking tot de leiding over en de gecoördineerde inzet van diensten en organisaties bij de bestrijding;
- d) een intern en extern verbindings- en alarmeringsschema;
- e) een plan met betrekking tot de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders de informatie verschaft, de wijze waarop de burgemeester de informatie verschaft, alsmede een plan met betrekking tot de waarschuwing van de bevolking;
- f) een plan met betrekking tot maatregelen te nemen bij een verplaatsing van de bevolking;
- g) een plan met betrekking tot de geneeskundige organisatie op het terrein waar het heeft plaatsgevonden;
- h) een plan met betrekking tot de opvang en verzorging van slachtoffers;
- i) een plan met betrekking tot psychosociale nazorg;
- j) een plan met betrekking tot de voedselvoorziening van de bevolking;
- k) een plan met betrekking tot maatregelen ten behoeve van de bevoorrading van met de bestrijding belaste diensten, instanties, organisaties en personen;
- l) een plan met betrekking tot het beperken van de schadelijke gevolgen;
- m) een plan met betrekking tot de vastlegging van gegevens met betrekking tot veroorzaakte schade;
- n) een plan met betrekking tot de organisatie en inrichting van een centraal registratie- en inlichtingenbureau;
- o) een plan met betrekking tot de verslaglegging;
- p) een verzendlijst.

### Artikel 69, eerste lid:

De beheerder stelt een calamiteitenplan vast en draagt zorg voor de bekendmaking ervan. Een calamiteitenplan bevat in ieder geval:

- a) een overzicht van de soorten calamiteiten die voor de waterstaatswerken kunnen optreden, inclusief een inventarisatie van de daarmee gepaard gaande risico's;
- b) een overzicht van te nemen maatregelen en het beschikbaar materieel, benodigd om de onderscheidene calamiteiten het hoofd te bieden;
- c) een overzicht van de diensten, instanties en organisaties, die bij gevaar kunnen worden ingeschakeld;
- d) een schema met betrekking tot de calamiteitenorganisatie van de beheerder;
- e) een meld- en alarmeringsprocedure;
- f) een beschrijving van het moment en de wijze van het door de beheerder informeren van burgemeesters en wethouders van de gemeenten waarbinnen de waterstaatswerken zijn gelegen;
- g) een overzicht waaruit blijkt op welke wijze de beheerder de kwaliteit van de calamiteitenorganisatie waarborgt.

## 8.2 Afstemming in de planvorming

Elke partner is wettelijk verplicht calamiteiten- en/of rampenplannen op te stellen. Steevast onderdeel van die plannen is oefenen. Daarnaast wordt vaak opgenomen dat de plannen afgestemd moeten worden met andere partners en een aantal onderwerpen dat geregeld moet worden. Het nut van planvorming voor overstromingen is al behandeld in hoofdstuk vier.

Opvallend in de plannen is dat er met nazorg enerzijds een fase in de veiligheidsketen bedoeld wordt. Anderzijds beslaat nazorg slechts een klein deel van het plan. De Wrzo, die voorwaarden stelt aan de planvorming van gemeentes, stelt verschillende voorwaarden aan het rampenplan die ook voor de nafase relevant zijn. Hoewel de Nederlandse rampenbestrijdingdiensten volgens de veiligheidsketen werken, geeft de Wrzo geen eisen voor specifieke fasen in de ramp. Interessant is of er bij de uitwerking van plannen rekening gehouden wordt met deze fasering. Verwarrend hierin is dat de Wrzo in artikel 3.5 over de inhoud van de rampenplannen alleen van nazorg spreekt onder psychosociale hulp (zie figuur 11). In dezelfde figuur is ook artikel 69 van de waterstaatswet 1900 opgenomen, waarin de eisen aan de calamiteitenplannen van waterschappen vermeld staan.

Hieronder volgen de hoofdpunten op het gebied van nafase van de calamiteitenplannen van verschillende waterschappen. Als er niet gespecificeerd staat uit welk plan de informatie afkomstig is, heeft het overgrote deel van de waterschappen dit aspect overgenomen.

De waterschappen gaan uit van het feit dat de nafase in ieder geval begonnen is na de beëindiging van de daadwerkelijke bestrijding van de calamiteit. Dit hoeft niet te betekenen dat er dan al volledig afgeschaald is. Over de fasering wordt opgemerkt dat deze niet in alle waterschappen gelijk loopt aan de GRIP-indeling, die op steeds meer plekken gebruikt wordt (bijvoorbeeld in Vallei en Eem, 2007: 29). Waterschappen die er van afwijken, bijvoorbeeld Den Dommel (2004:32) en Rijnland (2006:25) doen dit bewust, omdat ze vaststellen dat waterschappen bij calamiteiten afwijken qua benodigde inzet, verantwoordelijkheden en coördinatie. In de plannen zit verschil in de plaats waar de bevoegdheid is neergelegd om over te gaan tot de nazorg. In een aantal gevallen is dat de calamiteitencoördinator, maar ook de dijkgraaf, het bestuur en het beleidsteam worden genoemd.

Er is ruim aandacht voor de nazorg van de eigen organisatie. Het gaat hier om nabesprekingen voor leden van de eigen organisatie, het laten ontstaan van een compleet beeld over de ramp en het benoemen van de leerpunten van een volgende ramp. Voor medewerkers kan naast de gesprekken ook gespecialiseerde hulpverlening geboden worden. Ook wordt in de plannen veel gesproken over de manier waarop er geëvalueerd moet worden. Naast een eigen interne evaluatie wordt het belangrijk geacht om een gemeenschappelijke evaluatie met de betrokken partners te laten uitvoeren. Er wordt veel waarde gehecht aan overeenstemming die door deze evaluatie bereikt kan worden.

Het Waterschap Brabantse Delta legt nog nadruk op het regelen van de overuren en de slaapuren, op het werk dat is blijven liggen, het afhandelen van schadeclaims, het rechtvaardigen van het gevoerde beleid en de veldinspecties. Er wordt een bedankbrief met toelichting aan de betrokkenen geopperd, evenals een advertentie in de lokale of regionale media. Ook wordt het belang van goede informatievoorziening over de voortgang van het onderzoek naar de oorzaak en de mogelijke oplossingsrichtingen van geconstateerde problemen benoemd (Waterschap Brabantse Delta: 19, 48).

Het waterschap Den Dommel geeft aan dat er een nulmeting gedaan moet worden naar de gezondheidstoestand, zodat duidelijk wordt wat de gezondheidsimpact van de ramp was. Er wordt de mogelijkheid gegeven om een Informatie en Adviescentrum in te richten. Den Dommel heeft bij de nazorg voor medewerkers ook oog voor het geven van waardering aan de betrokken personen. (Den Dommel, 2004:46). Groot Salland wijst op de administratieve afronding door archivering, verrekening van kosten, materiaalvervanging en de verwerking of intrekking van aangegane verplichtingen (2002:4). Velt en Vecht heeft als enige aandacht voor de politieke verantwoording door de verantwoording over het optreden en het gebruik van bijzondere bevoegdheden door het College en de Dijkgraaf in het calamiteitenplan op te nemen (2007:37). Regge en Dinkel legt aandacht op het vragen van juridische bijstand en het inhalen van dagelijkse werkzaamheden (2007:23).<sup>4</sup>

Verwarring treedt op als de vraag gesteld wordt of het gaat om een interne (voor de organisatie) nafase, of een externe (voor de maatschappij). Dit is duidelijk op te maken uit calamiteitenplannen van de waterschappen, deze zijn er niet eenduidig over. Daarnaast is het watervrij maken van het gebied, wat zowel onder respons als nafase kan vallen, een hoofdtaak van de waterschappen Deze zullen dus lang betrokken blijven bij de rampenbestrijding en het gebiedsherstel bij

---

<sup>4</sup> Van de volgende waterschappen en hoogheemraden zijn de plannen geraadpleegd: Brabantse Delta, Delfland, De Dommel, Fryslan, Groot Salland, Hollandse Delta, Hollands Noorderkwartier, Peel en Maasvallei, Regge en Dinkel, Rijnland, Vallei en Eem, Velt en Vecht, Zeeuwse Eilanden en Zuiderzeeland.



een grote overstroming. Daardoor is te verwachten dat het calamiteitenplan van de waterschappen melding maakt van deze betrokkenheid en de interne en externe nafase zou scheiden. Afspraken met externe partners zijn nauwelijks vastgelegd. Het is opvallend hoe intern georiënteerd de nafase van waterschappen is.

De Wrzo schrijft voor dat elke provincie een provinciaal coördinatieplan voor rampen en calamiteiten opstelt, waarin onder andere de gecoördineerde inzet van diensten en organisaties opgenomen is. De coördinatieplannen van de provincies zijn opgevraagd en er is gekeken naar hun tekst en uitleg op het gebied van nazorg/nafase en overstromingen.<sup>5</sup>

Het provinciale coördinatieplan van Flevoland zegt niets over de nafase of over nazorg. Wel heeft het plan het scenario dijkdoorbraken en wateroverlast opgenomen. In de betreffende paragraaf is te lezen dat verschillende overheidsniveaus eigen taken en bevoegdheden hebben op het gebied van waterbeheer. Naast de verhouding van de provincie tot de functionele waterkolom is ook omschreven wanneer en hoe er bovenregionaal gecoördineerd moet worden (Provincie Flevoland, 27 september 2007). Het provinciaal coördinatieplan van de provincie Zuid-Holland geeft aan dat de Commissaris van de Koningin een belangrijke rol heeft in een bovenlokale ramp met een lange nazorgfase, waar overstromingen in het bijzonder genoemd worden. Ze zijn echter niet uitgewerkt in een scenario (Provincie Zuid-Holland, 28 september 2007: 14-15)

Het provinciaal coördinatieplan van Friesland staat stil bij het onderscheid tussen afschalen en het opbouwen van de nazorgfase. Gesteld wordt dat er beleidsbeslissingen genomen moeten worden over nazorg voordat er afgeschaald wordt. Een aantal taken, zoals voorlichting blijft lopen in de nazorg. Van overstromingen en rampen met extreem weer wordt gezegd dat ze een lange nazorgfase hebben en gemeenteoverstijgend zijn. De commissaris van de koningin heeft een belangrijke rol in deze rampen (Provincie Friesland, oktober 2007: 25, 29, 35). De provincie Overijssel en Noord-Brabant zeggen niets over nazorg, wel worden overstromingen in de plannen benoemd als mogelijke rampscenario's (Provincie Overijssel, februari 2004; Provincie Noord-Brabant, september 2007).

De provincie Limburg definieert in het coördinatieplan (9 mei 2005) nazorg als het geheel van maatregelen gericht op terugkeer naar de normale situatie. Onder het deelplan nazorg valt het instellen van een schadecentrum en het entameren en bemiddelen in financiële (rijks)steun voor slachtoffers. Verderop in de tekst wordt het belang benoemd voor nazorg aan eventuele evacués (Provincie Limburg, oktober 2007). De provincie Utrecht definieert nazorg als alles wat nodig is om zo snel mogelijk terug te keren naar de normale dagelijkse verhoudingen. In deze fase komt de overgang van eenhoofdig naar collegiaal bestuur aan de orde

In de nazorgfase kunnen direct betrokkenen behoefte hebben aan psychische bijstand of financiële ondersteuning. Ook wordt er in deze fase geëvalueerd. Daarnaast is de nazorg onderdeel van de crisisbeheersing en om die reden moeten diverse verantwoordelijken hierover rapporteren, en moet er geoefend worden in de bestrijding en beheersing ervan. Eén van de problemen waar specifiek aandacht aan moet worden gegeven, is het afstemmen van afschalen tussen verschillende diensten (bijvoorbeeld kan de bestuurlijke kolom in een andere fase zitten dan de operationele kolom). Tot slot zijn overstromingen een maatgevend scenario in Utrecht (Provincie Utrecht, 9 mei 2005: 8-10, 15-17).

---

<sup>5</sup> De provinciale coördinatieplannen van de volgende provincies zijn geraadpleegd: Zuid-Holland, Noord-Brabant, Overijssel, Flevoland, Friesland, Limburg en Utrecht.

Omdat op veel plekken (zelfs in de Wrzo) nazorg beperkt wordt tot psychosociale hulp, is er ook gekeken naar de draaiboeken psychosociale hulpverlening, dat onderdeel uit moet maken van het gemeentelijke rampenplan. Veel gemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor het draaiboek ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling, waarbij de regionale geneeskundig functionaris (RGF) verantwoordelijk is voor de voorbereiding en uitvoering van dit deelplan.<sup>6</sup> Er is in deze plannen gekeken naar wat er gezegd wordt over de nazorgfase.

De regio Achterhoek hanteert hierin twee fases: de acute fase en nazorgfase. De eerste duurt maximaal een week, na die week sluit het opvangcentrum (of wordt het een apart project) en start de nazorg. Dat betekent dat het de bedoeling is dat een week na de ramp de gecoördineerde leiding van psychosociale diensten ophoudt en dat elke organisatie zijn eigen aanbod organiseert. De nazorgfase loopt af als de regionaal geneeskundig functionaris besluit af te schalen (GHOR Noord en Oost Gelderland, 2003:11-12). Andere regio's leggen de grenzen van de fases anders. Er zit geen gedwongen einde aan de opvangfase. De nazorgfase is in tweeën gedeeld: korte termijn nazorg is de eerste drie maanden na sluiting van het opvangcentrum, lange termijn nazorg is de periode die daarop volgt en kan jarenlang duren. (GHOR Zuid-Limburg, 2005; GHOR Twente:2). Het landelijk model procesplan van de raad van RGF'en stelt een tussenweg voor van een acute fase van maximaal een week, waarop de eerste nazorgfase volgt van maximaal drie maanden, en een tweede nazorgfase die daarop volgt. Het kernteam wordt na de drie maanden in ieder geval afgeschaald en de verantwoordelijkheid voor zorg wordt overgedragen aan de GGD'en (Raad van RGF'en, 2004:7).

De verschillende plannen erkennen allemaal het risico op overstromingen. Een aantal geeft specifiek aan dat overstromingsscenario's zelfs maatgevend zijn in de rampenbestrijding. Over nazorg is echter onduidelijkheid. Een aantal plannen noemt de term, maar werkt deze niet uit. Andere plannen geven een korte uitwerking. Geen enkel plan staat uitgebreid stil bij de praktijk van de nazorg. Dit is opvallend, omdat de plannen die nazorg noemen juist stellen dat coördinatie in/naar de fase ingewikkeld is. Ondanks dit feit, wordt niet uitgewerkt hoe dit opgepakt zou moeten worden.

### 8.3 Coördinatie in plannen

Planvorming moet worden gezien als een proces waarbij alle direct betrokkenen ook daadwerkelijk betrokken worden. Dit geldt voor publieke, private en vrijwilligersorganisaties, maar ook voor burgers. Door voorgenoemden te betrekken in de planvorming, zal de strategie breder gesteund worden en de uitvoering ervan soepeler verlopen. Barton benoemt dat planvorming en faciliteiten voor interorganisationele coördinatie bij zullen dragen aan een succesvol verloop van de crisis. Hij geeft ook aan dat publieke steun voor de te nemen acties en het organiseren van diensten en faciliteiten voor de getroffen massa uit zal maken voor het verloop van het herstel (Barton, 1969:129-153).

---

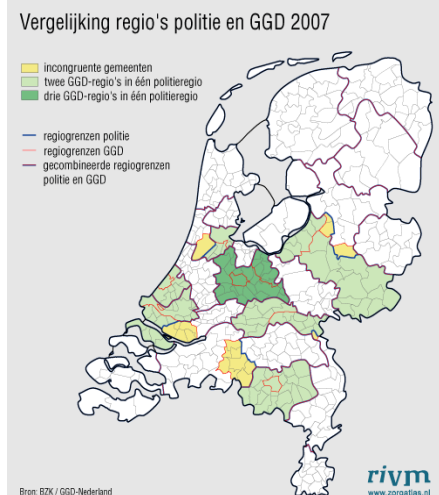
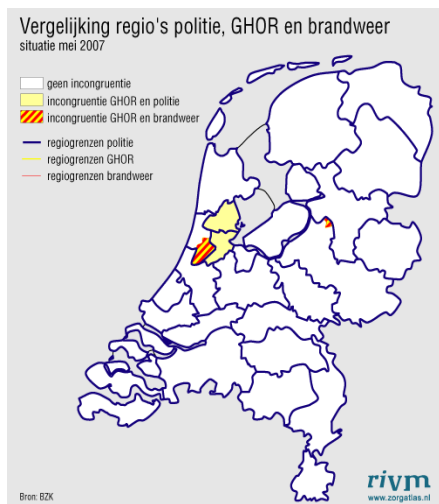
<sup>6</sup> De draaiboeken psychosociale hulpverlening van de volgende regio's zijn onderzocht: GHOR IJssel en Vecht, GHOR Noord en Oost Gelderland, regio Achterhoek, GHOR Noord en Oost Gelderland, regio Noordwest-Veluwe, GHOR Noord en Oost Gelderland, regio Stedendriehoek, GHOR Twente, GHOR West Brabant GHOR Zeeland, GHOR Zuid-Limburg

Er is erkend dat de coördinatie lastig is en dat er veel organisaties en processen betrokken zijn bij planvorming. Toch is er weinig contact, met uitzonderingen van het elkaar toesturen van de plannen. Met de Wet veiligheidsregio's (die nog aangenomen moet worden) is beoogd dat elke regio gaat werken met crisisplannen: "Het crisisplan is een operationeel plan en moet afgestemd zijn met de crisisplannen van de aangrenzende regio's. Het organiseren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing is niet alleen gericht op activiteiten van de veiligheidsregio's, maar ook op het multidisciplinaire optreden met de andere kolommen zoals politie, gemeenten en geneeskundige hulpverleners" (Nota van toelichting, Wet veiligheidsregio's, 27 februari 2008:2). Betrokkenheid van de verschillende organisaties bij de planvorming is dus minimaal, maar het is wel een verbeterpunt in de nieuwe wet.

Er blijkt ook onduidelijkheid voort te komen door de gebiedsgrenzen. Doordat verschillende organisaties samen moeten werken, is het niet altijd helder welke grenzen gehanteerd worden (de grenzen van de gemeente, het waterschap, de regio, de provincie, de polderdistricten, de politie, de brandweer?). Het RIVM bestudeert sinds 2001 in hoeverre de grenzen van verschillende hulpdiensten met elkaar overeenkomen. Hierbij wordt gekeken naar de grenzen van politieregio's, brandweerregio's, GHOR-regio's en GGD-regio's. Waar het de bedoeling is van de overheid om zo snel mogelijk over te gaan op veiligheidsregio's, waarbij bovenstaande hulpdiensten allen de grenzen van de politieregio's gaan hanteren, is dat op dit moment nog niet het geval. Zichtbaar op de kaarten van het RIVM is dat sinds 2001 steeds minder incongruentie is, maar dat het nog wel bestaat. In een aantal gevallen wijkt de GHOR-regio en/of de brandweerregio af van de politieregio. Ook kan het GHOR onder twee politieregio's werken (www.rivm.nl).

Omdat de Spoedeisende Medische Hulpverlening samen met de GGD en de Psychosociale Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen de GHOR vormt, is het de bedoeling om de GGD-regio-indeling af te stemmen op de politieregio's / toekomstige veiligheidsregio's. De huidige situatie laat zien dat er gemeentes zijn die bij een andere politieregio ingedeeld zijn dan de overige gemeentes waarmee ze een GGD-regio vormen. Daarnaast komt het voor dat er meer GGD's bestaan binnen één politieregio. Om

Figuur 12: incongruente gebiedsgrenzen



de incongruentie op te heffen zouden deze GGD's moeten fuseren (www.rivm.nl; RVZ/ROB, 2004). De incongruentie van gebiedsgrenzen is weergegeven in figuur 12.

Het samenwerken met verschillende partners en het rekening moeten houden met verschillende gebiedsgrenzen leidde in 1995 regelmatig tot de situatie waarbij spanningen zichtbaar werden. Waar het openbaar bestuur besloot dat de dagelijkse gang van zaken weer opgepakt kon worden, waren operationele diensten nog druk bezig met het herstellen en voorkomen van gevaarlijke situaties. Ook ligt het moment van inzet van organisaties vaak ver uit elkaar. Als men nog bezig is met het watervrij maken van een gebied, zal de nadruk niet liggen op grote logistieke processen van wederopbouw, herstel en terugkeer van de bevolking. De coördinator van het geheel moet in het oog houden dat organisaties tijdens hun piekbelasting niet overvraagd worden.

#### 8.4 Updaten van plannen

Er bestaat voor alle partijen een wettelijke verplichting tot het opstellen van calamiteitenplannen. In bijna alle plannen staat dat ze in ieder geval eens in de vier jaar geüpdatete worden, maar dat dit vaker kan indien dit noodzakelijk is. Één van de normen is dat plannen up-to-date gehouden moeten worden. In figuur 13 is een overzicht gemaakt van de jaartallen van de laatste updates van de geraadpleegde plannen van waterschappen en provincies. Deze lijst geeft aan dat er blijkbaar weinig reden is om de plannen te updaten, voor het vaste moment van eens per vier jaar. Zes op de twintig plannen is van 2004 of eerder.

Op zichzelf is dit geen probleem, het actualiseren van plannen is geen doel op zich. Uit de ervaringen met hoogwater in 1993 en 1995 kan echter geleerd worden dat planvorming bijdraagt aan een voorspoedige afhandeling van de ramp: Naar aanleiding van de watersnood in 1993 is er in 1994 een evacuatieplan gemaakt. Naast het plan zelf is de voorbereiding die hoort bij het opstellen van het plan van grote meerwaarde gebleken. Door het opstellen van het plan kwamen verschillende autoriteiten en hulpverleners bij elkaar en kon afstemming plaatsvinden. Wel is gebleken dat het operationele team erg groot werd door de vele betrokken diensten en organisaties. Frappant is dat in de meeste teams geen waterautoriteiten waren opgenomen (Tweede Kamer 24071 nr.28, 1995).

De regio Nijmegen beschikte in 1995 over inundatiescenario's, waar die in andere regio's, ontbraken. In Nijmegen waren dus voorbereidingen voor een eventuele evacuatie getroffen. Aangezien de regio Nijmegen in 1995 als eerste tot evacuatie besloten heeft, en dit op voorbeeldige wijze werd uitgevoerd, is het voorbeeld van Nijmegen door veel andere gebieden overgenomen. Het proces is dus (als sneeuwbaaleffect) in ander gebieden ook relatief goed verlopen. Buiten Gelderland was men na 1993 echter niet bezig geweest met het voorbereiden en plannen van nieuwe overstromingssituaties. Hierdoor leunden gemeenten op het voorbeeld van het goedlopende proces in Nijmegen, en hadden ze tegelijkertijd op

Figuur 13: updates van plannen

Plan waterschap	Laatste update
Brabantse Delta,	onbekend
Delfland,	2004
De Dommel,	2004
Fryslan,	2006
Groot Salland,	2002
Hollandse Delta,	2007
ollands Noorderkwartier	2003
Peel en Maasvallei,	2005
Regge en Dinkel	2007
Rijnland	2006
Vallei en Eem	2007
Velt en Vecht	2007
Zeeuwse Eilanden	2004
Zuiderzeeland	2005

Plan provincie	Laatste update
Utrecht	Mei 2005
Limburg	Mei 2005
Friesland	Okt. 2007
Overijssel	Febr. 2004
Flevoland	Sept. 2007
Zuid-Holland,	Sept. 2007
Noord-Brabant	Sept. 2007

een aantal punten gebrek aan informatie. Vooral het gebrek aan informatie over welke dijken het grootste risico opleverden en welk gebied hierdoor getroffen zou worden, was een probleem. Goede voorbereidingen en plannen werden in 1995 door deze gemeenten dus als een gemis ervaren.

Uit het bovenstaande blijkt dat goede voorbereiding meer waarde heeft dan het slechts hebben van een boekwerk in de kast. Het contact met partners in het netwerk en de discussie over welke informatie er nodig is, zal leiden tot een betere afhandeling van de nafase. Vaak wordt gedacht dat dit vooral noodzakelijk is in de acute fase. De term acuut impliceert immers het gebrek aan tijd. Er is echter al laten zien dat de nafase gelijktijdig met de acute fase start. Daarnaast is gebleken dat de nafase een groot aantal processen omvat. Hieruit blijkt dat er geen tijd zal zijn om tijdens de ramp de nafase nog voor te bereiden.

### **8.5 Training en oefening**

Training en oefening worden belangrijk geacht omdat het laat zien of de organisatie in staat zal zijn om om te gaan met een eventuele ramp. Zaken die misgaan, kunnen nog hersteld worden voordat er een echte noodsituatie is. Hiervoor hebben veel organisaties een meerjarig opleidings- en oefenprogramma dat bestaat uit verschillende oefeningen. Voor de waterschappen is er een richtlijn die stelt dat er minstens twee maal per jaar operationeel geoefend wordt (Brabantse Delta: 33). De evaluatie van deze oefeningen kunnen bijdragen aan verbeterde planvorming.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft een steunpunt effectief oefenen. In een digitaal toegankelijke oefenbank kunnen multidisciplinaire, bestuurlijke en operationele oefeningen in de rampenbestrijding van de overheid worden geraadpleegd ([www.steunpunteffectief oefenen.nl](http://www.steunpunteffectief oefenen.nl)). De inhoud van de oefenbank wordt gevuld door ambtenaren met als taak oefeningen op het gebied van rampenbestrijding. Omdat het vullen van de oefenbank niet verplicht is, geeft hij geen volledig overzicht van alle rampenoefeningen. Ik heb binnen de oefenbank gezocht op het thema overstromingen, nafase en nazorg. Alleen het eerste trefwoord leverde vier oefeningen op. Op de andere trefwoorden is niets gevonden.

In de eerst gevonden oefening worden het beleidsteam en het operationeel team van het waterschap Regge en Dinkel beoefend. Daarnaast zijn medewerkers aanwezig van de GHOR, regiopolitie en brandweer. Het scenario gaat uit van een ernstig ongeval bij de uitvoering van werkzaamheden aan een onderleider van het Twentekanaal, waardoor een gebied overspoeld wordt met vuil water. Aanleiding voor de oefening is de conclusie van het Crisis Onderzoeksteam (COT) dat tijdens de hoogwatersituaties van 1993 en 1995, en de extreme regen van 1998 de samenwerking tussen verschillende ketens niet soepel verliep. Leerpunten uit die situaties zijn dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder toegedeeld moeten worden, wat niet alleen een zaak van de waterstaatsketen is. Dat betekent dat er ook in de voorbereiding meer samengewerkt moet worden, bijvoorbeeld bij de afstemming van plannen en door gezamenlijk te oefenen.

Uit de eerste oefening blijkt dat de teams vooral reageren op binnenkomende informatie en geen tijd hebben om eigen lijnen te bedenken en uit te zetten, er zijn dus geen heldere procesafspraken. Er wordt te veel tijd besteed aan telefoongesprekken en de vergaderingen worden niet strak geleid. Dit heeft gevolgen voor de externe communicatie: de inhoud van de boodschap is onduidelijk en de effecten ervan worden niet besproken. Het beleidsteam komt niet toe aan scenariodenken. Aandachtspunten uit de oefening zijn het helder stellen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Tot slot valt op dat er veel

onduidelijkheid bestaat over besluitvorming. Er moet dus meer duidelijkheid komen over wanneer er door wie een beslissing moet worden genomen.

De tweede oefening "hoog water" van de regio Noord-Brabant op 22 september 2006, was een multidisciplinaire oefening tussen de gemeente, provincie, rijksoverheid, en het waterschap. In de oefening wordt aan de hand van een overstromingssituatie het adequaat informeren van de omgeving getest. Daarnaast wordt geoefend met de nieuwe invulling van de verschillende teams na een reorganisatie. In het scenario zijn er verhoogde en dreigende waterstanden. De eerste noodoverloopgebieden zijn al ingesteld. Het hoge water richt al enige vernielingen aan. Er moet ingegrepen worden om de situatie te beheersen. De evaluatie van de oefening is niet opgenomen in de oefenbank.

De derde waterschapsoefening uit de oefenbank is Nunc aut nunquam van 5 juli 2002. In een scenario dreigt een breuk in de waterkering en wordt er illegaal geloosd in het riool, waardoor er in wijken een probleem ontstaat met water. De oefening richt zich op het waterschap en het contact van het waterschap met externe partners. De evaluatie van de oefening is niet opgenomen in de oefenbank. De vierde oefening gaat in op de uitvoeringsrichtlijnen van de crisisbeheersing in de provincie Noord-Brabant. Over deze oefening staan geen details opgenomen (Regio Brabant-Noord, Brabant-Zuid-Oost en Midden-West-Brabant, 2007). Zowel het scenario als de evaluatie is niet opgenomen in de oefenbank.

Uit de oefenbank valt te concluderen dat overstromingen vaker als oefenscenario gebruikt worden, maar dat er geen aandacht is voor de nafase. Er is ook geen aandacht voor deze fase binnen andere ramptypes. Als gekeken wordt naar de overstromingsoefeningen die gevonden zijn, dan valt ook niet veel te leren over de processen die eerder in dit hoofdstuk benoemd zijn voor de nafase.

De overheid heeft erkend dat er te weinig aandacht is voor de overstromingsscenario's binnen de rampenbestrijding. Daarom is de Taskforce Management Overstromingen (TMO) opgericht. De Taskforce heeft als doel om de Nederlandse bevolking en de overheidsorganen bewust te maken van het risico op overstroming, ze te informeren en te oefenen in eventuele noodsituaties. De bedoeling is dat er eind 2008 scenario's liggen voor overstromingen, dat er nieuwe plannen liggen hoe er met deze scenario's moet worden omgegaan en er moet geoefend worden. Heel 2008 wordt toegewerkt naar de nationale oefenweek, waar geoefend gaat worden met verschillende overstromingssituaties. Ter voorbereiding van deze week oefenen veel regio's al eerder in het jaar en gaat de Taskforce bij elke regio meerdere dagen langs om de voorbereiding door te spreken ([www.platformoverstromingen.nl](http://www.platformoverstromingen.nl)). Één van de oefeningen die in de oefenweek gaat over de nafase. De vormgeving en inhoud van die oefening is nog niet duidelijk ([www.platformoverstromingen.nl/waterproef](http://www.platformoverstromingen.nl/waterproef)).

## 8.6 Conclusie

De normen die in dit hoofdstuk centraal staan, zijn: "Planvorming sluit aan bij de dagelijkse werkzaamheden van werknemers en is verweven met reguliere processen". Planvorming wordt opgesteld en afgestemd met alle direct betrokkenen". En "Plannen zijn up-to-date en er wordt mee geoefend."

Veel gemeentelijke processen zijn betrokken bij de nafase, blijktens de onderzoeken. Voor een aantal processen geldt dat ze bemand kunnen worden door de reguliere organisatie. Voor processen die normaliter niet lopen (bijvoorbeeld herdenken of evalueren) geldt dat er speciale aandacht moet zijn in opleiding en oefening. Dit moet geregeld worden in de planvorming. Capaciteitsgebrek is te verwachten (mensen, middelen en locaties). Dat betekent dat met taken geschoven moet kunnen worden. Dit moet van tevoren overdacht zijn.

Elke partner is wettelijk verplicht calamiteiten- en/of rampenplannen op te stellen. Er wordt vaak in opgenomen dat de plannen afgestemd moeten worden met andere partners, welke onderwerpen geregeld moeten worden en dat er geoefend moet worden. Als gekeken wordt naar hoe de nafase behandeld wordt in deze plannen, valt op dat er met nazorg enerzijds een fase in de veiligheidsketen bedoeld wordt, maar het anderzijds slechts een klein deel van het plan beslaat. De Wvz spreekt alleen van nazorg onder psychosociale hulp.

De waterschappen geven aan dat de nafase de fase is die start na de beëindiging van de daadwerkelijke bestrijding van de calamiteit. Dit is niet altijd het moment waarop de rampenbestrijdingsorganisatie afschaalt, omdat de fasering van waterschappen en algemeen bestuur niet congrueert (hoewel steeds meer waterschappen hun fasering aanpassen aan GRIP). De waterschappen hebben vooral aandacht voor de nazorg van de eigen organisatie, bijvoorbeeld voor nabesprekingen of evaluatie. Informatievoorziening naar en aandacht voor de getroffen bevolking (bijvoorbeeld door bevolkingsonderzoek) wordt ook een aantal keer genoemd, evenals het afhandelen van schadeclaims. Aandacht voor politieke verantwoording, archivering, inhalen van achterstallig regulier werk en administratieve afhandeling wordt slechts een enkele keer genoemd.

De provincies hebben allemaal een provinciaal coördinatieplan voor rampen en calamiteiten. Een aantal plannen benoemt overstromingen als scenario. Dit scenario is soms uitgewerkt, bijvoorbeeld door het verduidelijken van taken en bevoegdheden op het gebied van waterbeheer. Nazorg richt zich bij de provincies op de terugkeer naar de normale situatie. Voorlichting, schadebemiddeling, aandacht voor evacués en evaluatie zijn de belangrijkste punten uit de plannen.

De plannen zijn onduidelijk over nazorg. De term wordt als fase, maar alleen uitgewerkt onder psychosociale hulp. Soms is nazorg gericht op de eigen organisatie, soms op het getroffen gebied. Wat er in praktijk allemaal in de nafase geregeld moet worden en hoe dit gecoördineerd moet worden, staat niet beschreven. Door het weinig eenduidige gebruik van de term nafase, is er geen sprake van afstemming. In de toekomst moet dit opgelost worden door te gaan werken met regionale crisisplannen. Dat afstemming niet optimaal is, wordt ook bepaald door afwijkende gebiedsgrenzen. Veiligheidsregio's, provincies, gemeentes, waterschappen en regio-indeling van hulpdiensten hebben geen congruente gebiedsgrenzen. Dan zijn private ondernemingen met belangrijke grenzen, zoals NUTS-bedrijven nog niet meegerekend.

Plannen worden niet vaker vernieuwd dan de wettelijk verplichte vier jaar. Hoewel de plannen zelf kunnen voldoen (maar dat lijkt op het gebied van de nafase niet zo te zijn), zou het toch beter zijn om de plannen vaker te updaten. Het proces van planvorming zorgt er voor dat er contact is tussen verschillende partijen en er afgestemd kan worden wie welke taak heeft. Goede voorbereiding heeft meer waarde dan het hebben van een plan. Bekendheid van het netwerk en onderlinge discussie zijn minstens zo belangrijk als het plan zelf.

Het belang van bekendheid met het netwerk en de processen wordt onderstreept door de verplichting om te oefenen. Oefeningen zorgen voor een zekere routine in het afhandelen van taken, voor contact en voor leerpunten. De oefenbank, die oefeningen uit het hele land samen moet brengen zodat er van geleerd kan worden, blijkt niet succesvol. Hij wordt slecht gevuld, en de informatie die er wel in staat geeft geen overzicht van sterke en zwakke plekken. Opvallend is dat er wel geoefend wordt met het scenario overstromingen, maar niet met de nafase of nazorg. De landelijke oefening eind 2008 van de TMO moet hier verandering inbrengen.

ZALTBURG

ZALTBURG

100

knooppun  
Vught



## 9. Inbedden risicobeleving

*IN DE THEORIE IS EEN AANTAL NORMEN BENOEMD, DAT INGAAT OP HET AFSTEMMEN EN INBEDDEN VAN PLANNEN EN WERKSTIJLEN TUSSEN VERSCHILLENDE ORGANISATIES DIE IN DE NAFASE ZULLEN GAAN SAMENWERKEN. HOOFDSTUK 7 LAAT ZIEN DAT DE BESLUITVORMING EN COÖRDINATIE OVER VERSCHILLENDE NIVEAUS VERSPREID ZIJN. HOOFDSTUK ZEVEN STELT EEN AANTAL TEKORTKOMINGEN IN PLANVORMING EN OEFENING AAN. DE VRAAG IS OF DE BESTAANDE PRAKTIJK WEL OPTIMAAL FUNCTIONEERT BINNEN DE AL VASTGESTELDE BEPERKINGEN. DIT HOOFDSTUK GAAT DAAROM IN OP DE NORMEN OVER AFSTEMMING EN INBEDDING VAN DE PLANNEN EN UITVOERING ERVAN.*

*DE EERSTE PARAGRAAF (9.1) TOETST OF HET RISICO OP OVERSTROMINGEN EN DE MOGELIJKE CONSEQUENTIES ERVAN BREED ONDERKEND WORDEN DOOR DE MAATSCHAPPIJ EN DE BETROKKEN ORGANISATIES. DE TWEDE PARAGRAAF (9.2) RICHT ZICH OP OF EN HOE DE VEERKRACHT VAN ONDERNEMERS EN BURGERS CENTRAAL WORDT GESTELD.*

### 9.1 Overstromingen onderkent door de maatschappij

In de inleiding is naar voren gekomen dat de aandacht voor overstromingen in Nederland op dit moment groeit. Het risico dat Nederland loopt, wordt breed onderkend. Dit wordt onderstreept doordat overstromingen consequent tot één van de vier grootste risico's gerekend wordt die Nederland loopt (zie hoofdstuk zes). Die aandacht heeft geleid tot het instellen van de Taskforce Management Overstromingen en de Deltacommissie Nieuwe Stijl. Deze commissies lopen naast de reguliere beleidstrajecten die toezien op de kwaliteit en het onderhoud van de waterkeringen. De eerste moet de rampenbestrijding op het terrein van overstromingen verbeteren. De tweede moet oplossingen bedenken voor de problemen die zouden kunnen ontstaan door klimaatverandering. De urgentie die het onderwerp politiek gezien krijgt, blijkt uit het feit dat beide commissies binnen korte tijd hun werk gedaan moeten hebben ([www.volkskrant.nl](http://www.volkskrant.nl), 12 september 2007: 19; [www.platformoverstromingen.nl](http://www.platformoverstromingen.nl)).

De vraag die rest, is of de Nederlandse bevolking dit probleem hoog op de agenda plaatst. In het hoofdstuk zes is onder andere aandacht gelegd op het feit dat het veiligheidsperspectief kan botsen met bijvoorbeeld het economische of milieuperspectief. In het verleden is het veiligheidsperspectief soms ondergeschikt gemaakt aan een ander perspectief. Bijvoorbeeld door bebouwing buiten de dijken of in noodoverloopgebieden toe te staan. Ook wil de bevolking niet altijd meewerken aan nieuwe veiligheidsmaatregelen. De verhoging van dijken kan vaak op verzet rekenen van natuurorganisaties en bewoners. Hoewel de meeste Nederlanders het risico op overstromingen realistisch achten, wil deze mening wel eens bijdraaien als er iets anders voor opgegeven moet worden. Ruime investeringen door de overheid of persoonlijk verlies zijn redenen waarom maatregelen er toch niet doorkomen. Hoewel het risico op overstromingen dus door iedereen erkend wordt, blijft het een politieke afweging wat er vervolgens moet gebeuren (d'Angremond, 2002).

Als er nogmaals gekeken wordt naar het schema van Douglas en Wildavsky over de mogelijke aanpak van het risico, en de uitleg in hoofdstuk twee wordt gevolgd, dan is er nog geen overeenstemming over het probleem. Nog niet alle technologische kennis (bijvoorbeeld over het gedrag van waterkeringen) is beschikbaar en ook blijven de precieze gevolgen van een eventuele klimaatverandering onbekend. Het politieke antwoord op de vraag wat te doen met

het risico op overstromingen, is dan ook moeilijk te beantwoorden. Een 100% veilige oplossingen lijkt niet binnen handbereik.

Instemming	Kennis		
		Zeker	Onzeker
	Compleet	Probleem: technologisch oplossing: calculatie	Probleem: informatie Oplossing: onderzoek
Betwist	Probleem: onenigheid Oplossing: opdringen of discussie	Probleem: kennis en instemming Oplossing: ?	

Figuur 6: Douglas en Wildavsky's indeling van risico's (1983:5)

## 9.2 Veerkracht van bewoners en ondernemers

Wildavsky's theorie geeft aan dat veerkracht een bepalende factor is in het te boven komen van een ramp. Hills heeft daarbij de kanttekening geplaatst dat de aandacht hierbij uit moet gaan naar burgers en ondernemers, omdat overheidsorganisaties uit zichzelf veerkrachtiger blijken als instituties. Waar Wildavsky welvaartvergroting aanwijst als voornamelijkste middel om veerkracht te versterken, zijn er ook andere mogelijkheden. Deze richten zich voornamelijk op bewustwording van het risico en weten wat er moet gebeuren als er een overstroming plaatsvindt. Op die wijze wordt getracht om de gevolgen van overstromingen in te perken. Dat kan gaan om financiële maatregelen of het beïnvloeden van het handelen van mensen.

Om met de eerste te beginnen: het is om twee redenen interessant om te kijken naar de mogelijkheid voor het verzekeren van overstromingsschade in Nederland, wat op dit moment nog niet mogelijk is. De eerste reden is dat als de overheid geen garantie kan bieden tegen overstromingen, dat het wellicht verstandig is dat de bevolking zichzelf gaat indekken. Zeker omdat zij het risico wel onderkent. De tweede reden is het perspectief van de nafase. Als een groot risico niet uitgesloten kan worden, kan het best geanticipeerd worden op de mogelijke gevolgen. Een duidelijk gevolg van een overstroming is de schade. De directe vraag daarbij is dan hoe bewoners en bedrijven die schade te boven kunnen komen. Een persoonlijke of door de overheid gereguleerde verzekering is daarbij een overweging.

Het Maastrichts Europees Instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek heeft onderzoek gedaan naar financiële voorzieningen na rampen in het buitenland. In dit onderzoek zijn de voorzieningen van Frankrijk, België en Duitsland bestudeerd (METRO, 2004).

In Frankrijk heeft de regering sinds een overstroming van de Saone in 1982 natuurrampen verplicht verzekerd gesteld. Ze hanteert een systeem van preventieve maatregelen in combinatie met schadeloosstellingen. Dat betekent dat alle Franse bedrijfspanden, woonhuizen, inboedels en auto's verplicht verzekerd zijn. Daarnaast is het land ingedeeld in geografische risicozones. Er zijn bijvoorbeeld zones waar niet gebouwd mag worden, maar ook worden gebouwen die in een risicovolle zone staan, gesteund bij het doorvoeren van maatregelen ter preventie van schade. Natuurrampen moeten als zodanig erkend worden door een ministerieel besluit voordat er daadwerkelijk schadevergoeding uitgekeerd wordt. Na publicatie daarvan kunnen verzekerden hun schade verhalen bij de

verzekeraars, waarbij het systeem focust op een afhandeling binnen drie maanden (METRO, 2004: 13-14).

In België is naar aanleiding van een grote overstroming in de provincie Antwerpen de wet ingevoerd betreffende het herstel van schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen. Als door koninklijk besluit verklaard wordt dat een ramp heeft plaatsgevonden (waarbij vereist wordt dat de totale schade minimaal 1,23 miljoen euro is en geen gelijksoortige situatie zich heeft voorgedaan in de omliggende twintig jaar tijd), is er recht op schadevergoeding. Dit is geen volledige schadevergoeding, maar hij kan oplopen tot 65.000 euro. Op winst gerichte organisaties komen niet in aanmerking voor schadevergoeding. Tegenwoordig worden natuurrampen verzekerd binnen de brandverzekering, en wordt dus uitgekeerd door private verzekeraars. Daarnaast is er een fonds van maximaal 125 miljoen dat onverzekerde schade kan opvangen (METRO, 2004: 46, 52-55).

Duitsland heeft in 2002 te kampen gehad met grote overstromingen, van vooral de Elbe. De totale schade bedroeg daar vijftien miljard euro. Duitsland kent een private 'Elementarschadenversicherung' die ook schade door overstromingen vergoedt. In 2002 beschikte slechts 4% over zo'n verzekering voor woningen en 10% over de verzekering voor inboedel. De centrale overheid richtte voor de overstroming ad hoc een rampenfonds in dat rechtstreekse schade vergoedde, tenzij die al verzekerd was. Op dit moment wordt in Duitsland een systeem ontwikkeld waarbij de 'Elementarschadenversicherung' verplicht wordt en de overheid alleen zal bijspringen bij een schadeomvang van meer dan zes miljard euro (METRO, 2004: 68-73).

Als METRO de bovenstaande systemen vergelijkt met de Nederlandse situatie, worden enkele aanbevelingen gedaan. Ten eerste pleit ze voor een structurele regeling, in plaats van de praktijk van ad hoc-oplossingen die ze in Nederland constateert. Dit zou beter zijn voor de potentiële slachtoffers. METRO stelt verder vast dat natuurrampen niet verzekeraar zijn via aansprakelijkheidsverzekeringen en heeft in het buitenland gezien dat verzekeraars niet vrijwillig zullen overgaan tot het verzekeraar stellen van natuurrampen, wat overheidsingrijpen volgens METRO rechtvaardigt. Welk systeem het best tegemoet komt aan de Nederlandse situatie is niet geheel duidelijk. METRO heeft twijfels bij zowel verplichte verzekeringen als vrijwillige verzekeringen (METRO, 2004: 52-59).

In Nederland is in 1998 de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen ingevoerd (Wrzo, 1998). Deze regelt de schadevergoedingen voor zoetwateroverstromingen die als ramp of zwaar ongeval betiteld kunnen worden volgens de wet rampen en zware ongevallen. Schade die via deze wet vergoed kan worden, is schade aan woning, inboedel, openbare infrastructurele voorzieningen, vaste en vlottende activa, teeltplanschade, bedrijfsschade door minderopbrengsten, herstartkosten voor productie, bereddingskosten, kosten voor opruiming en evacuatiekosten (reis en verblijfskosten, kosten voor transport, opslag en huisvesting van roerende zaken en de verzekering daarvan). Er is geen recht op vergoeding door de overheid als de schade verzekeraar was, er een andere uitkering is gekregen of gekregen kan worden die de gemaakte kosten dekt of als schade door schuld is ontstaan. De schade wordt opgenomen op kosten van het Rijk. De hoogte van de tegemoetkoming wordt bepaald door een algemene maatregel van bestuur.

Voor deze wet, in 1995, kregen particulieren 500 gulden per geëvacueerd huishouden van de overheid. Daarnaast werd van opstalschade 90% vergoed en werd inboedelschade ook meegenomen. Huizen die ondergelopen waren, kregen 100 gulden voor extra stookkosten en 65+ers kregen 250 gulden voor

bereddingskosten. Het niet-agrarische bedrijfsleven kreeg 65% vergoed van de activaschade en de bereddingskosten. Als in 1993 ook schade was geweest werd het percentage opgehoogd naar 90%. Daarnaast kregen de bedrijven 100% vergoed voor de evacuatie-, verzekerings- en opslagkosten. Later is dit omgezet naar een forfait van 1500 gulden, waarnaast het mogelijk was om meer te declareren op basis van de werkelijke kosten. Omzetschade werd niet vergoed. Daarnaast zijn er speciale regelingen gemaakt met hulpdiensten en zorginstellingen voor gemaakte meerkosten. Decentrale overheden hebben een extra bijdrage gekregen voor bijvoorbeeld het herstellen van infrastructuur. Ook is er geld gegaan naar monumentenzorg en publieke bouwwerken (bijvoorbeeld scholen en gevangenissen) (Tweede Kamer 24071 nr.22, 29 mei 1995:2-11).

In 1995 is er een regeling gekomen voor schadevergoedingen voor gedupeerde boeren en tuinders. Uitgangspunten daarvoor waren dat geen enkele boer of tuinder failliet mocht gaan, de schade op middellange termijn (oogst) moest ook meegenomen worden en er was bijzondere aandacht voor bedrijven die voor de tweede maal getroffen waren. De regeling hield in dat alle evacuatiekosten volledig werden vergoed. Schade werd voor 65% vergoed (met een drempel van 2000 gulden), bedrijven die voor de tweede keer getroffen werden, kregen 90%. Daarnaast werd rekening gehouden met teeltplanschade, kon er een tweede taxatie gevraagd worden en kwamen de taxatiekosten voor rekening van de overheid. Een zelfde regeling, alleen zonder teeltplanschade en de tweede taxatie gold in 1993 (Tweede Kamer 24071 nr.9, 13 maart 1995:2-3).

Niet financiële maatregelen om de veerkracht te versterken, richten zich in Nederland vooral op voorlichting. De campagne Denk Vooruit! is daar een voorbeeld van. De campagne richt zich op het in huis hebben van noodzakelijke middelen om een mogelijke ramp enkele dagen uit te kunnen zitten en klaar te zijn voor een eventuele evacuatie. Naast eten, drinken en medicijnen, bestaat de lijst uit waardevolle papieren, contant geld, belangrijke contactgegevens, een zaklamp en een radio op batterijen ([www.denkvooruit.nl](http://www.denkvooruit.nl)).

In de VS gaat men verder, daar wordt steeds meer nadruk gelegd op de *emergency kit* (<http://www.fema.gov/pdf/library/fdsk.pdf>). Hier is de lijst met benodigde voorwerpen fors uitgebreid, en ook komt het familierampenplan aan de orde. Hierin wordt aandacht gevraagd voor het hebben van afspraken over verzamelplekken, doorspreken wat er moet gebeuren bij een ramp, maar ook in de buurt afspraken maken over wie wat kan bijdragen aan herstel van de buurt.

Een ander initiatief aan Nederlandse zijde is het openbaar maken van risico's voor bewoners op openbare risicokaarten. Zodoende weten bewoners wat er kan gebeuren en kunnen zij zich voorbereiden op eventuele rampen ([www.veiligheidskaart.nl](http://www.veiligheidskaart.nl)). Toegevoegd zou kunnen worden dat er voorlichting komt over vluchtroutes en opvanglocaties. Hier wordt duidelijk dat er nog weinig ingespeeld wordt op de mogelijkheid dat burgers en bedrijven zichzelf (beter) kunnen redden na een overstroming. Er worden weinig handelingsperspectieven geboden, waardoor er geen richting gegeven wordt aan de zelfredzaamheid van mensen. Ook lijkt er geen georganiseerd plan te zijn voor wat er het best kan gebeuren bij een grootschalige overstroming. Gevolgbestrijding door het vergroten van de veerkracht kan daarmee nog sterk uitgebreid worden.

### 9.3 Conclusie

De normen in dit hoofdstuk gaan in op de beleving van het risico, in de veronderstelling dat deze beleving uitmaakt voor de voorbereiding. De normen die hier bijhoren zijn: "Normen worden breed onderkend door de organisaties en de maatschappij" en "Er wordt gericht op het vergroten van veerkracht voor ondernemers en burgers".

Er is veel aandacht voor het thema overstromingen. Dat Nederland een groot risico loopt, wordt breed onderkend. Voorbeelden daarvan zijn de verschillende commissies die zich bezighouden met het thema en dat het tot de vier grootste risico's gerekend wordt. De prioriteit die potentiële overstromingen krijgt, verschilt. Uit de beleidsgeschiedenis (hst zes) is gebleken dat het veiligheidspectief soms ondergeschikt is aan economische of milieu factoren. Hoewel de bevolking beseft dat overstromingen voor kunnen komen en erg verwoestend zijn, willen ze niet altijd meewerken aan nieuwe veiligheidsmaatregelen. Dit heeft vaak te maken met persoonlijk verlies of met de gedachte dat er andere onderwerpen zijn waaraan de overheid haar geld moet uitgeven. Dit komt ook omdat niet helder is wat de oplossing is voor het gevaar. Zolang er geen instemming is over het probleem, en de kennis niet voorhanden is om te voorzien wat het probleem is en welke oplossingen het beste zullen bijdragen, zijn investeringen nog geen prioriteit.

Veerkracht van bewoners en ondernemers moet centraal staan, omdat de manier waarop zij herstellen van een overstroming bepalend is voor het totale herstel. Publieke instituties blijken van nature veerkrachtig te zijn. Voor ondernemingen is faillissement echter een reëel gevaar. Burgers kunnen hun bezit, materiële herinneringen en verwanten kwijt raken, en van vooraf aan moeten beginnen.

Verzekeren tegen overstromingen is in Nederland niet mogelijk. Indekken tegen schade kan betekenen dat bewoners sneller herstellen van materiële schade. Verzekeren kan daarbij een belangrijk middel zijn. In diverse Europese landen zijn verschillende regelingen ten aanzien van verzekeringen. Aanbeveling van vergelijkend onderzoek naar deze regelingen is dat Nederland op zijn minst moet zoeken naar structurele regelingen, in plaats van ad hoc oplossingen. De Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen voldoet derhalve niet. De kans dat natuurrampen via aansprakelijkheidsverzekeringen geregeld gaat worden is miniem. Hierdoor is overheidsingrijpen gerechtvaardigd.

Naast financiële regelingen, wordt de veerkracht versterkt door voorlichting. Voorbeeld is de Denk Vooruit! Campagne. In de VS gaat men verder door veel uitgebreidere inventarislijsten te maken van benodigdheden tijdens crisis en persoonlijk rampenplannen te maken voor de buurt en de familie. Een ander Nederlands voorbeeld is het inzichtelijk maken van de risico's die gebieden lopen door het ontwikkelen van openbare risicokaarten. Zo kan elke bewoner zien welke risico's in zijn gebied gelden.

Nederland kan nog veel verder ontwikkelen door burgers en bedrijven handelingsperspectieven te bieden. Wat moeten ze tijdens een crises doen, wat wordt er van hen verwacht. Daar is de Amerikaanse samenleving veel concreter in, bijvoorbeeld door evacuatierouteborden permanent op de snelwegen te hangen (de familie- en buurtplannen zijn al genoemd). Ook in Nederland zou duidelijker mogen worden wat vluchtroutes en opvanglocaties zijn. Dit maakt de uiteindelijke situatie bij een ramp minder chaotisch en het herstel voorspoediger.



## 10. Informatiehuishouding

*IN DIT HOOFDSTUK IS HET THEMA INFORMATIEHUISHOUDING ONDERGEBRACHT. SIMPEL GESTELD IS HET VAN GROOT BELANG OM ALLE RELEVANTE INFORMATIE BESCHIKBAAR TE HEBBEN. DEZE INFORMATIE IS NODIG OM DE BESTE BESLISSINGEN TE NEMEN EN DE RAMP ZO GOED MOGELIJK TE BESTRIJDEN EN AF TE RONDEN. DE INFORMATIE IS OOK NODIG OPDAT ZOWEL DE INTERNE ORGANISATIE ALS DE BUITENWERELD GEÏNFORMEERD MOETEN WORDEN. NORMEN DIE ZIJN GEFORMULEERD STELLEN DAT OP DIT TERREIN, ZIJN: A) HET MANAGEMENT IS GERICHT OP HET NAAR BOVEN HALEN VAN INFORMATIE. B) VAN ELKE CONSTRUCTIE MOET BENOEMD WORDEN WAT MEN ER NIET VAN WEET EN ER MOET REKENING GEHOUDEN WORDEN DAT CONSTRUCTIES KUNNEN FALEN*

*BEKEND IS DAT ZOWEL INFORMATIETEKORT ALS INFORMATIEOVERSCHOT KAN LEIDEN TOT PROBLEMEN. HET IS WAARSCHIJNLIJK DAT BEIDEN VOOR ZULLEN KOMEN IN DE NAFASE. DE BREDTE VAN PROCESSEN WAARAAN GEWERKT MOET WORDEN, DE BEHOEFTE AAN DETAILS OM HET WERK GOED TE DOEN, MAAR OOK ALLE VERHALEN, BEELDEN EN INTERPRETATIES ZULLEN BINNENKOMEN. GEGARANDEERD IS ER VEEL INFORMATIE. DEZE INFORMATIE ZAL OP EEN AANTAL PUNTEN TEGENSTRIJDIG ZIJN, DEELS ONNODIG WEZEN EN OOK OP EEN AANTAL PUNTEN INCOMPLEET ZIJN. PARAGRAAF 10.1 GAAT IN OP HET MANAGEN VAN DE INFORMATIE. PARAGRAAF 10.2 KIJKT NAAR HOE OMGEGAAN WORDT MET ONBEKENDHEDEN EN FALEN.*

### 10.1 Informatiemanagement

De norm stelt dat het management gericht moet zijn op het naar boven halen van informatie. Turner en Pidgeon hebben onderzoek gedaan naar 'man-made disasters' (1997). In hun onderzoek kijken zij naar wat vooraf gaat aan grote rampen, of er menselijke fouten gemaakt worden en naar hoe deze voorkomen kunnen worden. Turner en Pidgeon benoemen dat rampen een incubatietijd hebben: een periode waarin alle voorwaarden voor de ramp bij elkaar komen en het wachten is op een daadwerkelijke voltrekking. Door te stellen dat er zo'n incubatietijd is en een ramp dus niet alleen een incident is, maar ook een proces, wordt het mogelijk om te kijken naar signalen en in te grijpen. Één van de duidelijke uitkomsten is dat veel oorzaken te vinden zijn in een gebrek aan informatie, terwijl achteraf blijkt dat deze informatie wel beschikbaar was. Turner en Pidgeon concluderen daaruit dat bedrijven en overheden ervoor moeten zorgen dat hun inlichtingen van zo hoog mogelijke kwaliteit zijn. Uitgangspunten daarbij zijn dat de informatie duidelijk, op tijd, betrouwbaar, geldig, adequaat en breed is. Elke organisatie moet regelmatig controleren of nog aan deze voorwaarden wordt voldaan. Het naar boven halen van informatie, zoals de norm stelt, kan dus getoetst worden aan deze uitgangspunten.

Duidelijke informatie vraagt om eenduidige, makkelijk te interpreteren informatie. Dit valt te bereiken door dezelfde termen (met de dezelfde inhoud) te gebruiken en door gelijke regels toe te passen. Daarnaast moet de boodschap altijd op dezelfde manier gecommuniceerd worden. Dit klinkt eenvoudiger dan dat het is. De praktijk van 1995 heeft laten zien dat het op al deze punten fout kan gaan. Het verkondigen van boodschappen over het dreigende gevaar en evacuaties werd gedaan door zowel de Commissaris van de Koningin als de burgemeesters (en in een enkel geval de dijkgraaf). De eerste twee functies bleken elkaar in de weg te zitten op het terrein van communicatie. Dit heeft de kabinetsstrategie rampenbeheersing overstroming Rijn en Maas erkend als één van de grootste problemen: de onduidelijkheid van verantwoordelijkheid om de burger in te lichten (2004).

Helaas geeft deze strategie geen oplossing. De kritiek op de dubbele communicatiefunctie kan naast het overbelaste takenpakket van zowel de Commissarissen van de Koningin en de burgemeester worden gelegd. De rol van besluitvormer, hoofdverantwoordelijke en eerste woordvoerder is erg slecht te combineren. Tijd voor de ene taak gaat direct af van de tijd voor de andere. In 1995 bleek dat communicatie zoveel tijd in beslag nam dat de taak van opperbevelhebber en besluitvormer er onder leed. Aanbeveling is om de taken van besluitvormer en woordvoerder te scheiden tussen burgemeester en Commissaris van de Koningin.

Naast de boodschapper verschilden de regels ook. Dit was erg goed merkbaar in het toestaan van evacués het gebied tijdelijk weer te betreden. Waar de vergunningverlening door een aantal gemeentes streng gehandhaafd werd, was de vergunningverlening en de handhaving daarvan in andere gemeentes veel soepeler. Deze onduidelijkheid leverde irritatie op bij burgers die toegang tot het gebied geweigerd werden, terwijl zij van anderen (bijvoorbeeld familie) wisten dat zij op dezelfde gronden het gebied wél in mochten.

Diezelfde onduidelijkheid in taalgebruik en regels was er bij de fasering van de ramp. In Gelderland was vlak na 1993 een gemeenschappelijke fasering afgesproken, zodat het voor alle gemeentes duidelijk was welk punt de dreiging bereikt had en wat er moest gebeuren met dat dreigingsniveau. Toch bleek dit in praktijk ruimte over te laten voor interpretatie. Gemeentes in soortgelijke situaties plaatsen zich in verschillende fases en dezelfde terminologie kon leiden tot verschillende beslissingen. Dit is heel duidelijk naar voren gekomen bij de beslissing om te evacueren, maar ook bij de beoordeling of het veilig was om terug te keren (RCC Rivierenland, 1995: 1-7).

Of de informatie op tijd het actie- en/of coördinatiecentrum bereikt, is heel wezenlijk bij het nemen van beslissingen. Sommige informatie komt nooit door, terwijl andere – niet noodzakelijke – informatie het centrum overspoelt. Wat zeker is, is dat de hoeveelheid beschikbare informatie en de omloopsnelheid van informatie enorm is toegenomen in de afgelopen jaren. Waar in 1995 internet nauwelijks een factor was en mobiele telefoons ook niet volop beschikbaar waren, zullen deze bij een toekomstige overstroming meespelen. Dat betekent dat de overheid in staat moet zijn om informatie te beoordelen, selecteren, ordenen en doorgeven. Daarnaast kan er ook verwacht worden dat een (groot) deel van de kritieke infrastructuur, waaronder communicatienetwerken, bij een grootschalige overstroming niet zal werken in het getroffen gebied. Waar alle moderne technologie van grote hulp kan zijn, moet ook rekening gehouden worden met scenario's waar een groot deel van deze middelen niet beschikbaar is.

Aangezien in de nafase een groot deel van de gemeentelijke diensten een rol heeft, is het van belang om de informatie op tijd bij hen aan te laten komen. Inzicht in de omvang van de schade, het risico dat gebieden nog lopen, de politieke beslissingen die nog genomen moeten worden en de (mentale) gezondheid van de bevolking, is relevant om te hebben. Al deze inzichten vergen uitgebreide en gedetailleerde informatie. Ook zijn ze van belang op beleids- en uitvoerend niveau, waardoor er meerdere (overheids)niveaus bij betrokken zullen zijn. Dit is belangrijk omdat het best kan wezen dat de informatie beschikbaar is binnen de organisatie, maar deze niet op de goede plek aankomt. Bijvoorbeeld zijn er veel faxen in 1995 nooit opgemerkt, terwijl ze wel verstuurd zijn. Andere voorbeelden van informatie die niet tijdig ontvangen is in 1995, is de directe communicatie tussen het beleidsteam en de pers. Burgemeesters en de Commissaris van de Koningin communiceerden naar de pers via directe uitzendingen vlak na het nemen van hun beslissingen. Deze beslissingen waren dan vaak nog niet bekend bij het



operationele team en de hulpdiensten. Dit gaf problemen in de uitvoering en bij de beantwoording van vragen (RCC rivierenland, 1995:6,35).

Hetzelfde probleem doet zich voor bij betrouwbaarheid. Als hulpdiensten vragen krijgen en burgers en pers zich beroepen op informatie uit het beleidsteam, zonder dat de hulpdiensten ingelicht zijn, hoe weten ze dan of die informatie klopt. Hetzelfde geldt voor informatie uit de media. Veel crisisteams werken tegenwoordig met een mediawatcher (iemand die mediaberichtgeving in de gaten houdt). Deze persoon moet constant beoordelen of de informatie betrouwbaar is. Ook informatie die via officiële informatiesystemen doorkomt, is niet altijd betrouwbaar. In 1995 werden telefoonnummers van hulpdiensten doorgegeven aan derden, waardoor er veel ruis in de informatiesystemen ontstond (RCC Rivierenland, 1995:35).

Naast beoordelen van binnenkomende informatie, moet ook gekeken worden naar de eigen berichtgeving. Burgers moeten immers kunnen vertrouwen op de inhoud van de berichtgeving. In New Orleans bleken veel mensen niet te evacueren naar de speciaal aangewezen plekken in de stad (zoals Superdome) omdat de verhalen in de media over de omstandigheden in de opvanglocaties buitengewoon schrijnend waren. Daarnaast leek verblijf in het Superdome levensgevaarlijk, terwijl dit achteraf mee bleek te vallen. Veel mensen gingen hier dus niet heen, terwijl hun huis onder water liep (Kok, Theunissen, Jonkman en Vrijling, 2006). Een Nederlands voorbeeld is de toezegging van premier Kok dat er een ruitelijke schadevergoeding zou komen in 1995 (Van Oppen en Ummelen, 1995:22). Lange tijd bleef er onduidelijkheid bestaan over de schadevergoedingen, wat effect heeft gehad op het vertrouwen in de opmerkingen van de overheid.

Bij alle informatie die binnenkomt, blijft de vraag of en hoe lang zij geldig is. Omstandigheden in het gebied veranderen constant, denk bijvoorbeeld aan verkeersstromen en de aanwezigheid van mensen in een gebied, het aantal mensen dat onder behandeling staat en de wachttijden voor bijvoorbeeld het afhandelen van schaderegistratie of vervangende woonruimte. Als informatie is vastgelegd, is de vraag wanneer deze voor het laatst geactualiseerd is. Dit risico is er zeker bij planvorming, handreikingen en checklists. Een voorbeeld van een probleem met de geldigheid van informatie uit 1995 is dat de coördinatiecentra met enige regelmaat beelden in de media zagen verschijnen waar zij nog niet over beschikten. Mede naar aanleiding van deze situatie is mediawatching tegenwoordig een specifieke taak in de crisisbeheersing.

Om de informatiehuishouding te beheersen, is het van belang om de informatie zo veel mogelijk volgens opgestelde normen of gelijkvormig te behandelen en te ordenen. Zo is er de meeste garantie dat informatie terecht komt op de goede plekken. Het toegankelijk houden van alle informatie zorgt er voor dat deze gemakkelijk en snel inzichtelijk is voor personen en organisaties die deze informatie zoeken. Adequate verwerking van informatie zorgt er ook voor dat informatie zo volledig mogelijk wordt gegeven en dat deze gekoppeld wordt aan al beschikbare informatie. In 1995 is een deel van de hulpverleners niet afkomstig geweest uit het getroffen gebied. Om hun taak goed te kunnen verrichten is het belangrijk dat zij wel beschikken over adequate informatie, zodat zij op basis van die informatie aan de slag kunnen. In een terugblik op die manier van werken heeft een aantal mensen gezegd dat vooral het verschil in administreren, de verschillende terminologie en de vanzelfsprekendheden voor mensen die uit het gebied zelf kwamen, hun werkzaamheden ten nadele beïnvloed heeft.

Dit kan ook verklaard worden uit Turner en Pidgeon's laatste thema. Omdat alle informatie context afhankelijk is, moet de informatiehuishouding breed georiënteerd zijn. Vooraf is niet altijd duidelijk welke informatie wel of niet

belangrijk gaat worden. Daarom moet er over de hele situatie informatie ingezameld worden. Hierdoor kunnen de hulpverleners van buiten het gebied een beter beeld krijgen van de situatie. Ook wordt het mogelijk om consequenties te overzien.

## 10.2 Omgaan met onbekendheden en falen

Een constructie kan falen doordat er onvoorspelbaarheden voorkomen. Turner en Pidgeon geven vier vormen van onbekendheden, die rampen kunnen veroorzaken of in stand doen houden. Ten eerste is er dat wat geheel onbekend is. Onderzoek en zoekprocedures kunnen dit probleem verminderen, maar Turner en Pidgeon geven aan dat dit probleem zelden de oorzaak is bij rampen. De tweede variant is dat wat bekend is ondergewaardeerd wordt. Dit kan komen doordat er een vals gevoel van veiligheid of onkwetsbaarheid is, of omdat men afgeleid wordt. Ook kan de bron waar de informatie vandaan komt gewantrouwd worden. Tenslotte is het mogelijk dat de informatie niet goed geclassificeerd wordt en dat men moeite heeft met de vraag wat er met de informatie gedaan moet worden (Turner en Pidgeon, 1997:85-107).

De derde vorm is dat wat bekend is, niet goed verzameld wordt. Dit kan komen doordat informatie begraven is onder overige informatie. Het kan ook zijn dat informatie verdeeld is onder verschillende organisaties, die samen een compleet beeld hebben, maar de informatie niet delen (bewust of onbewust). De vierde variant is de gehele onbekendheid van een risico. Organisaties pikken signalen en informatie niet op omdat ze niet bewust zijn van het feit dat dit invloed kan hebben op de situatie (Turner en Pidgeon, 1997:85-107).

In de nafase bij overstromingen zijn er veel onbekendheden. Deze starten bij de onbekendheid van de duur en intensiteit van de nafase. Welke processen worden gestart, wat is de omvang van de ramp en hoe is de bevolking er aan toe? Daarnaast zijn er veel technische onbekendheden. Wanneer breekt de dijk en wat zijn de precieze gevolgen? Hoe lang duurt het voordat het gebied weer bewoond kan worden als het overstromd is geweest? Wat is er voor nodig om het gebied weer bewoonbaar te maken?

In 1993 en 1995 ontbrak veel informatie die wel van belang was voor het nemen van beslissingen. Uiteindelijk leidde dit in 1995 tot de evacuatie van 250.000 bewoners. De veiligheid van deze mensen kon niet gegarandeerd worden, omdat het niet bekend was hoe de dijken zouden reageren op de hoge waterstand. Bij het aanhouden van de hoge waterstanden verzadigden de dijken en werd gevreesd dat zij zouden breken. Wat de precieze effecten van dijkdoorbraken zouden zijn voor het achterliggende gebied was grotendeels onbekend. In 1995 was alleen een deel van Gelderland begonnen met het maken van inundatiescenario's. Alleen de scenario's voor de Waalpolders waren beschikbaar (Van Oppen en Ummelen, 1995:9).

Alleen al de enorme potentiële schade kan een onbekendheid zijn. De evaluatie van Katrina door het Amerikaanse congres geeft aan dat het slecht functioneren van de hulp en afwikkeling van de ramp door FEMA onder andere te wijten is aan de onbekendheid met een ramp met zo'n grote schaalomvang. Niet alleen werd de ramp niet in deze omvang verwacht, maar er waren ook onbekendheden over de kwalificaties van en het aantal hulpverleners. Daarnaast was ook onduidelijk hoeveel materieel er beschikbaar was voor de hulporganisatie (U.S. House of Representatives, 2006:153-157). Een voorbeeld daarvan is dat niet alle hulporganisaties berekend waren op het uitvallen van communicatiesystemen. Medische voorraden kwamen tekort en op de verkeerde locaties. Dit alles is te

verklaren doordat de hulporganisaties niet bekend waren met de omvang van de ramp en dat ze niet goed (konden) voorspellen op welke plaatsen welke medische zorg nodig was (U.S. House of Representatives, 2006:163,267). Tot slot heeft New Orleans nog steeds last van de problemen met de (her)huisvesting van slachtoffers.

Deze problemen begonnen al bij de eerste opvanglocaties (de Superdome moest veel meer mensen herbergen dan van te voren gedacht was en lag in een gebied dat ook overstroomde). Daarna moesten de evacués in de omgeving van New Orleans gehuisvest worden. De mogelijkheden daarvoor waren slecht in kaart gebracht en de plannen bleken niet adequaat te zijn. Een voorbeeld daarvan is dat FEMA 200.000 stacaravans bestelde, terwijl de leveringscapaciteit maximaal 6000 per maand was. Dit soort fouten in planning en uitvoering, veroorzaakt door praktische onbekendheden zijn meer te benoemen. Dit maakt dat er in de uitvoering van de nafase van Katrina nog steeds mensen benadeeld worden, omdat er telkens feiten en factoren naar boven komen, die tot dan toe onbekend zijn bij de hulporganisaties (U.S. House of Representatives, 2006: 311-317).

### 10.3 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn normen aan de orde gekomen die stellen dat het management gericht moet zijn op het naar boven halen van informatie. Daarnaast moet er van constructies benoemd worden wat men er niet van weet en moet er rekening gehouden worden met het falen van constructies.

Turner en Pidgeon hebben onderzocht dat in het proces voorafgaand aan een ramp informatie ontbreekt. Door slecht informatiemanagement komt de aanwezige informatie niet terecht op de goede plek, wat een beslissende factor kan zijn in het voltrekken van de ramp. Turner en Pidgeon hebben daarom uitgangspunten opgesteld voor informatiemanagement. Informatie moet duidelijk, op tijd, betrouwbaar, geldig, adequaat en breed zijn. Elke organisatie moet regelmatig controleren of nog aan deze voorwaarden wordt voldaan. Het naar boven halen van informatie, zoals de norm stelt, is getoetst aan deze uitgangspunten.

De praktijk in Nederland laat zien dat geen van deze uitgangspunten volledig behaald worden. Dit wordt veroorzaakt door onduidelijke regels. Daarbinnen zijn de rollen en taakverdeling van eerste woordvoerder en besluitvormer het meest onduidelijk tussen burgemeesters, commissaris van de koningin en de dijkgraaf. De regels worden niet altijd even streng gehandhaafd en ook verschillend geïnterpreteerd door de getroffen regio's in 1995. Voorbeelden daarvan zijn de toelating tot geëvacueerde gebieden en de fasering van de ramp.

Informatietekort en tegelijkertijd informatieoverschot zijn in 1995 ook voorgekomen. Sindsdien is er echter veel veranderd. Gebruik van computers en mobiele telefonie is sterk toegenomen. Internet, email en de inzet van massamedia maken het beoordelen, selecteren, ordenen en doorgeven van informatie lastiger. Daarnaast is het goed voorstelbaar dat (een deel van) deze systemen uitvalt tijdens een overstroming. Samenwerking tussen verschillende organisaties en niveaus maakt het niet eenvoudiger. Speciale aandacht kan gericht worden op de informatiestromen tussen de uitvoeringsorganisatie en het coördinatiecentrum. Alleen als de informatiehuishouding goed functioneert, kan de overheid adequate en betrouwbare informatie leveren aan de buitenwereld. Het is ook belangrijk voor de inzet van extern personeel.

Gebrek aan informatie kan leiden tot onvoorspelbaarheden, onbekendheden en falen. Er zijn veel onbekendheden en onvoorspelbaarheden bij overstromingen.

Deze starten bij de onbekendheid van de duur en intensiteit van de nafase. In 1993 en 1995 ontbrak veel informatie wat tot evacuatie leidde omdat de veiligheid niet gegarandeerd kon worden. Het gevolg van gebrek aan informatie en veel onbekendheden is dat de afwikkeling en nafase slecht functioneren. Er worden meer fouten gemaakt en maatregelen kunnen slecht uitpakken of niet de goede doelgroepen bereiken. Ook is het moeilijk om materieel en personeel te coördineren. Tot slot bemoeilijkt dat het stellen van goede prioriteiten. Het ontbreken van informatie leidt zo tot een grotere kans dat de hulporganisatie faalt.

## 11. Conclusie

Het risico op overstromingen in Nederland is groot. Vanuit de zee, de rivieren, het oppervlakte water en door extreme regen kunnen noodsituaties ontstaan. Hoewel Nederland goed beschermd is tegen allerlei scenario's, is het niet ondenkbaar dat een (groot) gebied onder water komt te staan. Deze situatie moet voorbereid worden. Na de directe impact zal een mogelijk langdurige nafase aanbreken. Door de omvang en verwoestingsgraad van een overstroming moet van tevoren nagedacht worden over hoe de normale situatie weer bereikt kan worden na een overstroming. In dit onderzoek is daarom de vraag gesteld of planvorming kan bijdragen aan een effectief verloop van de nafase van overstromingen, en zo ja, met welke beleidsmatige voorwaarden er rekening moet worden gehouden als planvorming voor de nafase ontwikkeld wordt. Deelvragen die daarbij gesteld zijn, zijn:

1. *Wat zijn de plek en functie van de nafase in de rampenbestrijding?*
2. *Draagt planvorming bij aan een betere afhandeling van de nafase?*
3. *Wat zijn specifieke omstandigheden van overstromingen vergeleken met andere?*
4. *Welke voorwaarden kunnen gedestilleerd worden uit rampentheorie om toegepast te worden op de fase?*

Deze eerste vier vragen hebben het kader bepaald voor de voorwaarden van planvorming voor de nafase van overstromingen. Aan het eind van dit eerste deel zijn vier thema's benoemd: 1) Politiek draagvlak en besluitvorming; 2) Plannen en oefenen; 3) Inbedden risicobeleving; en 4) Informatiehuishouding. Binnen deze vier thema's zijn vanuit de theorie uit het eerste deel van de scriptie normen gehaald. In het tweede deel van deze scriptie is getoetst of in Nederland voldaan wordt aan deze normen. Er is ook gekeken naar welke onderdelen nog geregeld moeten worden in de planvorming. Bij de toetsing van de voorwaarden is gekeken naar de volgende facetten:

- *Welke voorbereidingen voor de nafase bij overstromingen heeft het bestuur al getroffen?*
- *Welk beleid en welke regels zijn vastgelegd voor overstromingssituaties en de nafase daarvan?*
- *Welke ervaringen bestaan er met het omgaan met overstromingen en de nafase daarvan.*

Het tweede deel van de scriptie is vormgegeven aan de hand van de vier benoemde thema's.

### 11.1 Voorwaarden voor planvorming in de nafase

In deze paragraaf is gekeken naar de eerste vier deelvragen van de scriptie, en daarmee het eerste deel van deze scriptie.

***Ad 1) De nafase toepassen in termen van herstel en wederopbouw binnen de veiligheidsketen.***

De term nafase wordt gebruikt om verschillende situaties te beschrijven. De discussie over de omvang en positie van de nafase leidt er toe dat de inhoud ondergesneeuwd raakt. In deze scriptie is gekozen om de nafase te zien als onderdeel van de veiligheidsketen, waarmee de processen breed geïnterpreteerd kunnen worden (breder dan bijvoorbeeld alleen zorgaspecten). Inhoudelijk is de nafase ingedeeld in de onderdelen herstel en wederopbouw. Onder herstel valt al het werk dat tot doel heeft om de oude situatie te herstellen tot een acceptabel niveau. Wederopbouw is al het werk dat gericht is op vernieuwingen ten opzichte van de oude situatie. Deze indeling maakt dat bestuurders bij de start van de nafase duidelijke overwegingen maken tussen hetgeen ze willen herstellen en de vernieuwingen die ze door willen voeren.

De volgtijdelijkheid die de veiligheidsketen impliceert (nafase na responsfase), blijkt niet geheel op te gaan. De scheiding tussen fases is niet strikt toe te passen. Maatregelen en acties gericht op herstel of wederopbouw blijken al snel na de ramp uitgezet te worden. Een aantal processen zal voortvloeien uit de respons (en worden dus direct gestart). De nafase start daarmee direct na het uitbreken van de ramp. In deze fase zal een projectorganisatie ingericht worden. Afhankelijk van de ramp zal een aantal processen gestart worden. Verder in de tijd worden die processen ingebed in de reguliere organisatie, waarmee de aparte organisatie van de nafase zal afslanken. Afhankelijk van de ramp kan gezegd worden dat de nafase afgerond is als alle processen zijn ingebed in de reguliere organisatie.

***Ad 2) Planvorming kan bijdragen aan een betere afhandeling van de nafase.***

Planvorming kan het aantal slachtoffers en de schade door overstromingen beperken. Door vooruit te denken over de gevolgen van rampen is hun effect te verminderen. Het hebben van een plan moet echter geen doel op zich zijn. Symbolisch klaarstaan voor rampen door een boekwerk in de kast, zal niet helpen. Planvorming als proces kan daarentegen bijdragen aan een beter verloop van de rampenbestrijding. Het opstellen van een plan moet gebeuren door samenwerking tussen de betrokken organisaties. In deze ontwerpfase kunnen plannen afgestemd worden (door bijvoorbeeld afspraken te maken over besluitvorming, coördinatie en leiding) en wordt de strategie breed gedeeld. Dit proces moet constant up-to-date gehouden worden. Dit is belangrijk omdat rampen onvoorspelbaar zijn, wat maakt dat de bestrijdingsorganisatie elk moment klaar moet kunnen staan.

In de praktijk is het niet nodig om voor alle specifieke rampsoorten een apart draaiboek te maken. Het hebben van een algemene, brede aanpak voor rampen voldoet. Alleen al het aantal verschillende scenario's voor overstromingen maakt het onpraktisch om op detailniveau te werken. Door de publieke erkenning van het risico op overstromingen en vraag om bescherming en het inperken van gevolgen is het wel mogelijk om specifieke plannen te maken. Daarnaast zijn er veel organisaties bij de rampenbestrijding betrokken, waaronder organisaties uit de functionele waterketen. Dit maakt dat er specifieke problemen kunnen ontstaan in de organisatie van de rampenbestrijding. Het te ontwikkelen plan moet dan een aanvulling zijn op het algemene plan en er kan als scenario mee geoefend worden.

***Ad 3) Publieke erkenning van het risico, schaal, duur, ernst en complexiteit van technieken en organisatie maken overstromingen specifiek.***

Er zijn veel verschillende typen overstromingen denkbaar: vanuit zee, dijkdoorbraken bij rivieren, overschrijding van de waterkering, verzakkingen, verzadiging van de grond. Deze scenario's hebben verschillende variabelen. Variabelen waarmee rekening moet worden gehouden zijn (1) het verschil tussen zout en zoet water, (2) de duur van de overstroming, (3) de omvang van het getroffen gebied, (4) de hoogte die het water bereikt, (5) de kracht waarmee het water een gebied binnenstroomt, (6) de locatie van het getroffen gebied en (7) de stroomsnelheid van het water. Tenslotte is (8) de economische structuur van het gebied belangrijk.

Deze variabelen hebben invloed op het materiële herstel van het gebied. Daarnaast is er ook nog kans op immateriële schade, die veroorzaakt wordt door factoren als het aantal doden, gewonden en het aantal huizen en bedrijven dat vernield is. Het kan ook afhangen van de bevolkingsgroep die geraakt wordt. Wat is de cultuur, levensovertuiging en mentaliteit van deze groep? Dit kan grote verschillen opleveren in hun reacties en verwerking van de overstroming.

Overstromingen voldoen aan alle definities die aan een ramp gesteld worden. Ze kunnen een hele samenleving vragen om reactie. Hun effecten kunnen het verlies van levens, en de verwoesting van eigendom en infrastructuur zijn. De gebeurtenis is tamelijk onvoorspelbaar en de verliezen kunnen groot zijn. Daarnaast hebben overstromingen effect op de openbare veiligheid. Overstromingen worden daarmee gezien als de grootste dreiging door burgers, en is het meest verwoestende ramptype als naar de schaal, duur en ernst wordt gekeken. Specifiek aan overstromingen zijn verder de publieke erkenning van het risico en de zichtbaarheid van de mogelijke gevolgen.

Daarnaast is bij de bestrijding van een overstroming een aparte bestuurslaag betrokken: de waterschappen. Het toevoegen van de waterkolom, met eigen taken en verantwoordelijkheden (en bijbehorende beslisbevoegdheid) binnen het publieke domein, maakt de bestrijdingsorganisatie aanmerkelijk complexer. Deze complexiteit groeit door de technologisch hoogwaardige systemen die Nederland bouwt om overstromingen tegen te gaan. De samenhang tussen complexe technische systemen en complex te managen (rampenbestrijdings-)organisatie zorgt voor unieke problemen in het ontwerp van de nafase van overstromingsrampen.

***Ad 4) Voorwaarden op het terrein van besluitvorming, plannen en oefenen, informatiehuishouding en risicobeleving kunnen toegepast worden op de nafase.***

Er is gekeken naar de *normal accident* theorie, de *high reliability* theorie, theorie over anticipatie en veerkracht en naar theorie over planvorming voor rampen. De kern van de *normal accident* theorie is dat als het technische systeem complex is en verschillende processen interacteren en nauw met elkaar verbonden zijn, dan zijn ongelukken onvermijdelijk en daarmee normaal te noemen (*normal accident*). De *high reliability* theorie focust op de verhouding tussen de technologische complexiteit en mogelijkheden en de beheersing daarvan door personeel. Wildavsky introduceert de begrippen anticipatie en veerkracht. Anticipatie is het pogen gevaar te voorspellen en voorkomen voordat er schade is ontstaan. Veerkracht is het vermogen om met onverwacht en manifest gevaar om te gaan, hiervan te leren en de schade te boven te komen. De theorievorming over planvorming gaat in op de factor waarmee rekening moet worden gehouden als er gepland wordt voor rampen.

De theorieën hebben elk een aantal voorwaarden voor het beperken van of adequaat reageren op een ramp. In het tweede deel van deze scriptie wordt gekeken of in Nederland ook voldaan wordt aan de voorwaarden. Daarbij zijn de voorwaarden samengebracht onder verschillende thema's: 1) Politiek draagvlak en besluitvorming; 2) Plannen en oefenen; 3) Inbedden risicobeleving; en 4) Informatiehuishouding.

Op het terrein van besluitvorming moet er vooraf (aan de ramp) duidelijkheid zijn over besluitvormingsprocedures, coördinatie en leiding. Deze duidelijkheid moet zorgen voor een soepele en spoedige afhandeling van de ramp. Daarnaast moet duidelijk zijn wat het politieke draagvlak is voor maatregelen op het gebied van rampenbestrijding en de beoordeling van het risico. Als er geen politiek draagvlak is voor maatregelen, zal er van planvorming voor de rampenbestrijding weinig terecht komen.

Plannen en oefenen vormen belangrijke aandachtspunten van verschillende theorieën. Het zorgt voor voorbereiding op en simulatie van een daadwerkelijke ramp. Daarmee vergroot de kans op succes die een organisatie heeft bij het bestrijden van een ramp. Onderwerpen die genoemd worden, zijn het integreren van processen die werken in de rampenbestrijding met de reguliere processen en het laten aansluiten van de reguliere taken van werknemers op hun positie en werkzaamheden tijdens de ramp. Zodoende zijn ze meer ervaren en zijn communicatielijnen en contacten bekend, wat rampenbestrijding eenvoudiger maakt.

Een tweede onderwerp is dat plannen gezien moet worden als een proces waarbij alle direct betrokkenen ook daadwerkelijk betrokken worden. Dit geldt voor zowel publieke, private als vrijwilligersorganisaties, maar ook voor burgers. Door voorgenoemden te betrekken in de planvorming, zal de strategie breder gesteund worden en de uitvoering ervan soepeler verlopen. De plannen moeten ook up-to-date gehouden worden. Tot slot is er aandacht voor de vaardigheden van werknemers. Deze worden verbeterd door middel van training. De plannen moeten geoefend worden, door training en simulaties, zodat werknemers bekend blijven met procedures en te zetten stappen.

Naast het feit dat er plannen ontworpen en afgestemd worden, moeten organisaties en de maatschappij beseffen dat het risico bestaat. Alleen als die gedachte ingebed is, kan planvorming en rampenbestrijding effectief zijn. Het zorgt er voor dat hun prioriteitstelling beter is en daarmee de rampenbestrijding kansrijker. Ook kan pas na deze bewustwording besloten worden om maatregelen te nemen. Als het gaat om het voorbereiden van herstel na de ramp, dan is onderzocht dat er vooral aandacht moet zijn voor de veerkracht van ondernemingen en burgers. Overheidsorganisaties zijn vaak zulke sterke instituties dat ze na de ramp relatief gemakkelijk herstellen.

De informatiehuishouding heeft als taak om signalen door te laten komen op de plekken waar ze terecht moeten komen. Dit kan gaan om fouten, overzicht, prioriteitstelling, kennis en efficiëntie. Er moet vanuit worden gegaan dat de informatiehuishouding niet in staat is om volledige informatie te verschaffen. Onbekendheden moeten in kaart worden gebracht om fouten te voorkomen. Het is onmogelijk om alles te weten van constructies die men gebouwd of verzonnen heeft. Dus moet er rekening gehouden worden met het feit dat uitgedachte systemen toch kunnen falen en dat er zwakke plekken zijn. Het management van een organisatie zal zich moeten richten op het tegengaan van deze inefficiëntie en het naar boven krijgen van de goede informatie.



## 11.2 Normen worden nauwelijks behaald

In deze paragraaf is gekeken naar het tweede deel van de scriptie. Aan de hand van de vier thema's wordt bepaald of de Nederlandse voorbereiding op de nafase van overstromingen voldoet aan de voorwaarden als gesteld door het normerend kader. Per thema staan de verschillende normen benoemd.

### ***Politiek draagvlak en besluitvorming***

- *Er is politiek draagvlak voor maatregelen die het risico verkleinen.*
- *Er is vooraf duidelijkheid over besluitvormingsprocedures, coördinatie en leiding.*

Het politiek draagvlak voor maatregelen die het risico verkleinen is moeilijk te benoemen. Antwoord op deze vraag is gezocht in een beleidsanalyse sinds 1993. Uit deze analyse komt naar voren dat de aandacht voor overstromingen gegroeid is. Dit komt voort uit eerdere ervaringen (1953, 1993, 1995, Katrina) en in het algemeen een verhoogde aandacht voor veiligheid (bijvoorbeeld waterkeringen als doelwit voor aanslagen). Daarnaast is het perspectief op het gevaar op overstromingen veranderd. Werd er voorheen gekeken naar de overschrijdingskans, nu wordt gekeken naar het overstromingsrisico. Hierin wordt het effect van een ramp meegewogen in de ernst van de situatie. Deze focus op effect zou maatregelen in de nafase hebben kunnen stimuleren, omdat de nafase vaak gezien wordt als rampengevolgbestrijding. In praktijk blijkt dit echter niet het geval te zijn.

Door systematisch te gaan werken met de veiligheidsketen, is de term nafase wel breed bekend onder rampenbestrijdingsorganisaties. In het beleid en de regels wordt de nafase tamelijk vaak genoemd. De invulling en afbakening, en daarmee al helemaal de voorbereiding, laat echter te wensen over. De overheid concludeert zelf dat de aandacht tot op heden sterk onderbelicht is gebleven.

Besluitvormingsprocedures, coördinatie en leiding zijn vastgelegd in planvorming en wetgeving. Bij een overstroming is een heel scala aan organisaties betrokken, waarbij elke organisatie eigen taken en verantwoordelijkheden heeft. Veel van deze organisaties heeft beslisbevoegdheid over het handelen tijdens de ramp. Het beleid en de regels scheppen niet altijd duidelijkheid in de samenwerking. Op handen zijnde wetswijzigingen lijken hier geen verbetering in te brengen.

Dit is ook te zien geweest in de praktijk. Er is een aantal malen een conflict geweest om beslissingsbevoegdheid tussen de Commissaris van de Koningin en de burgemeester, de burgemeester en de dijkgraaf, en de burgemeester en de minister van Binnenlandse Zaken. Bij overstromingen is het systeem van besluitvorming extra complex omdat de waterkolom een eigen taakopdracht heeft, met daarbinnen eigen zeggenschap. Er blijkt dat de wetgeving blijkbaar mogelijkheden biedt om te twifelen aan een besluit dat genomen is door een ander overheidsonderdeel. In praktijk levert de taakinfilling van de burgemeester de meeste problemen op (het pakket zit zo vol dat er in praktijk taken ten koste van elkaar gaan). Dit gaat ten koste van de tijd die ze hebben voor bestuurlijke coördinatie en vermindert soms de aansturing van operationele diensten.

Deze onduidelijk en/of onwerkbaarheid blijft niet alleen binnenskamers, omdat regels, besluiten en uitspraken niet altijd eenduidig zijn. Dit risico van onduidelijkheid en conflicten wordt groter als de gemeenschappelijke dreiging afneemt (wat vaak zo is in de nafase), omdat dan de neiging kan toenemen om de eigen belangen voorop te plaatsen.

### **Plannen en oefenen**

- *Planvorming sluit aan bij de dagelijkse werkzaamheden van werknemers en is verweven met reguliere processen.*
- *Planvorming wordt opgesteld en afgestemd met alle direct betrokkenen.*
- *Plannen zijn up-to-date en er wordt mee geoefend.*

Blijkens de onderzoeken naar processen die spelen tijdens de nafase, kunnen bijna alle processen worden betrokken bij de nafase. Hier kan planvorming aansluiten bij de dagelijkse werkzaamheden van werknemers. Aandacht moet gefocust worden op processen die normaal niet lopen (bijvoorbeeld herdenken of evalueren) en de plekken waar capaciteitsgebrek verwacht kan worden (in mensen, middelen en locaties).

Bijna iedere betrokken partner heeft een eigen calamiteitenplan. Hoewel er in de meeste plannen opgenomen is dat ze afgestemd moeten worden en verstuurd moeten worden naar de samenwerkingspartners, blijkt er in praktijk weinig terecht te komen van het gezamenlijk opstellen van plannen en afstemming van de inhoud van de nafase. Dat begint al met de discrepantie dat de nafase in de veiligheidsketen geplaatst wordt, maar dat de uitwerking zich slechts focust op de (interne) nazorg (alleen de psycho-sociale kant). Dit wordt overigens gevoed door het feit dat de Wvzo diezelfde insteek kiest. Het duidelijkste komt het gebrek aan afstemming naar voren bij de afbakening van de nafase. Bijvoorbeeld: de waterschappen geven aan dat de nafase de fase is die start na de beëindiging van de daadwerkelijke bestrijding van de calamiteit, terwijl dit niet altijd het moment is waarop de rampenbestrijdingsorganisatie afschaalt. Een gunstige ontwikkeling is het invoeren van de regionale crisisplannen in de toekomst. Deze zal waarschijnlijk bijdragen aan afstemming en het gezamenlijk ontwerpen van plannen.

Plannen worden niet vaker vernieuwd dan de wettelijk verplichte vier jaar. Hoewel de plannen zelf kunnen voldoen (maar dat lijkt op het gebied van de nafase niet zo te zijn), zou het toch beter zijn om de plannen vaker te updaten. Het proces van planvorming zorgt er voor dat er contact is tussen verschillende partijen. Er kan dan afgestemd worden wie welke taak heeft. Goede voorbereiding heeft meer waarde dan het hebben van een plan. Bekendheid van het netwerk, onderlinge discussie zijn minstens zo belangrijk als het plan zelf.

Het belang van bekendheid met het netwerk en de processen wordt onderstreept door de verplichting om te oefenen. Oefeningen zorgen voor een zekere routine in het afhandelen van taken, voor contact en voor leerpunten. De oefenbank, die oefeningen uit het hele land samen moet brengen zodat er van geleerd kan worden, blijkt niet succesvol. Hij wordt slecht gevuld, en de informatie die er wel in staat geeft geen overzicht van sterke en zwakke plekken. Opvallend is dat er wel geoefend wordt met het scenario overstromingen, maar niet met de nafase of nazorg. De landelijke oefening eind 2008 van de TMO moet hier verandering inbrengen.

### **Inbedden risicobeleving**

- *Risico's worden breed onderkend door de organisaties en de maatschappij.*
- *Er wordt gericht op het vergroten van de veerkracht van ondernemers en burgers.*

Er is veel aandacht voor het thema overstromingen. Dat Nederland een groot risico loopt, wordt breed onderkend. Voorbeelden daarvan zijn de verschillende commissies die zich bezighouden met het thema en dat het tot de vier grootste risico's gerekend wordt. Hoewel beseft wordt dat overstromingen voor kunnen komen en erg verwoestend zijn, worden niet altijd adequate maatregelen

genomen. Dit heeft vaak te maken met persoonlijke verlies of met de gedachte dat er andere onderwerpen zijn waaraan de overheid haar geld moet uitgeven. Dit komt ook omdat niet helder is wat de oplossing is voor het gevaar. Zolang er geen instemming is over het probleem, en de kennis niet voorhanden is om te overzien wat het probleem is en welke oplossingen het beste zullen bijdragen, zijn investeringen nog geen prioriteit.

Er is in toenemende mate aandacht voor de veerkracht van burgers en ondernemers. De campagne Denk Vooruit! is daar het duidelijkste voorbeeld van. Een ander voorbeeld is de discussie over de mogelijkheid om overstromingsschade verzekeraar te maken. Toch is op dit thema nog veel vooruitgang te boeken. Op het gebied van voorlichting kan veel meer gezegd worden over hoe men zich persoonlijk kan voorbereiden op een ramp (door vluchtroutes en locaties te verduidelijken), maar ook door te vertellen welk risico burgers lopen en wat van hen verwacht wordt tijdens een ramp. Met het concretiseren van de voorlichting kan nog een slag gelagen worden. Dit geldt ook voor de verzekeringskwestie. Het debat over wel of niet verzekeraar stellen en de rol van de overheid hierbinnen moet leiden tot een beslissing. De huidige onzekerheid daarover, maakt het immers ook lastiger voor burgers om te bepalen wat maatregelen moeten zijn op andere terreinen (bijvoorbeeld het bouwen op risicolocaties, of het investeren in nog meer beschermende maatregelen).

### ***Informatiehuishouding***

- *Het management is gericht op het naar boven halen van informatie.*
- *Van elke constructie moet benoemd worden wat men er niet van weet en wat de zwakke plekken zijn.*
- *De organisatie houdt rekening met het falen van een constructie.*

Uitgangspunt bij het naar boven halen van informatie door het management, is dat de informatie duidelijk, op tijd, betrouwbaar, geldig, adequaat en breed is. Elke organisatie moet regelmatig controleren of nog aan deze voorwaarden wordt voldaan. De praktijk in Nederland laat zien dat geen van deze uitgangspunten volledig behaald wordt. Dit wordt onder andere veroorzaakt door onduidelijke regels. Daarbinnen zijn de rollen en taakverdeling van eerste woordvoerder en besluitvormer het meest onduidelijk tussen burgemeesters, commissaris van de koningin en de dijkgraaf. De regels worden niet altijd even streng gehandhaafd en ook verschillend geïnterpreteerd.

Informatietekort en tegelijkertijd informatieoverschot trekken in 1995 een zware wissel op het managen van de informatie. Ontwikkelingen sindsdien lijken dit zelfs te versterken. Gebruik van computers en mobiele telefonie is sterk toegenomen. Internet, email en de inzet van massamedia maken het beoordelen, selecteren, ordenen en doorgeven van informatie lastiger. Daarnaast is het goed voorstelbaar dat (een deel van) deze systemen uitvalt tijdens een overstroming. Samenwerking tussen verschillende organisaties en niveaus maakt het niet eenvoudiger. Speciale aandacht kan gericht worden op de informatiestromen tussen de uitvoeringsorganisatie en het coördinatiecentrum. Alleen als de informatiehuishouding goed functioneert, kan de overheid adequate en betrouwbare informatie leveren aan de buitenwereld. Het is ook cruciaal voor de inzet van extern personeel.

Gebrek aan informatie kan leiden tot onvoorspelbaarheden, onbekendheden en falen. Er zijn veel onbekendheden en onvoorspelbaarheden bij overstroming. Deze starten bij de onbekendheid van de duur en intensiteit van de nafase. In 1993 en 1995 ontbrak veel informatie wat tot evacuatie leidde omdat de veiligheid

niet gegarandeerd kon worden. Het gevolg van gebrek aan informatie en veel onbekendheden is dat de afwikkeling en nafase slecht functioneren. Er worden meer fouten gemaakt en maatregelen kunnen slecht uitpakken of niet de goede doelgroepen bereiken. Ook is het moeilijk om materieel en personeel te coördineren. Tot slot bemoeilijkt dat het stellen van goede prioriteiten. Het ontbreken van informatie leidt zo tot grotere kans dat de hulporganisatie faalt.

### 11.3 Terug naar de hoofdvraag

In deze scriptie is onderzocht of planvorming bij kan dragen aan een effectief verloop van de nafase, en zo ja, met welke beleidsmatige voorwaarden rekening moet worden gehouden als planvorming voor de nafase ontwikkeld wordt. In het eerste deel is stil gestaan bij de afbakening en inhoud van de nafase, en bij overstromingen als ramptype. Vanuit de theorie is gekeken wat de bijdrage van planvorming kan zijn. Vermindering van gevolgen (schade en slachtoffers) staat daarin centraal. Planvorming kan deze functie alleen hebben als deze goed is uitgevoerd. Het hebben van een plan moet geen symbolische waarde hebben. Planvorming is een proces dat constant updating vraagt, veel processen moet overzien en waarin samengewerkt moet worden met veel verschillende organisaties. Alleen dan kan planvorming als proces een positieve bijdrage leveren aan de rampenbestrijding.

Inhoudelijk moet de planvorming ook op orde zijn. Een plan zonder inhoud of plannen met een tegenstrijdige uitvoering, zullen de rampenbestrijding alleen maar bemoeilijken. Voordat er begonnen wordt met het inrichten van de verschillende processen van de nafase, moet voldaan worden aan een aantal voorwaarden. Deze liggen op het terrein van besluitvorming, informatiehuishouding en risicobeleving en zijn weergegeven in de bijbehorende hoofdstukken.

Als gekeken wordt naar of Nederland op dit moment voldoet aan de gestelde voorwaarden, dan is het beeld niet bepaald positief. Het groeiende besef dat het risico aanwezig (en groot) is, leidt er niet toe dat de nafase significant meer aandacht krijgt. Dit begint op het niveau van wetgeving, wordt doorgetrokken in beleid en planvorming, en uitvoering komt vaak niet eens meer aan de orde.

Het doel van dit onderzoek was om door het verzamelen van kennis en ervaringen over de nafase, bestuurders inzicht te geven in de afwegingen die zij moeten maken in de nafase van overstromingen. Door het geven van randvoorwaarden, het ontwerpen van normen en het weergeven van knelpunten kan in de toekomst de nafase qua omvang, positie en inhoud verder versterkt worden.

## 12. Samenvatting

De hoofdvraag van dit onderzoek is: *Kan planvorming bijdragen aan het verloop van de nafase van overstromingen en, zo ja, met welke voorwaarden moet rekening gehouden worden als de processen van de nafase worden vastgelegd in planvorming?*

Er is gekozen om de nafase te zien als onderdeel van de veiligheidketen, waarmee de processen breed geïnterpreteerd kunnen worden (breder dan bijvoorbeeld alleen zorgaspecten). Inhoudelijk is de nafase ingedeeld in de onderdelen herstel en wederopbouw. Onder herstel valt al het werk dat tot doel heeft om de oude situatie te herstellen tot een acceptabel niveau. Wederopbouw is al het werk dat gericht is op vernieuwingen ten opzichte van de oude situatie. Deze indeling maakt dat bestuurders bij de start van de nafase duidelijke overwegingen maken tussen hetgeen ze willen herstellen en de vernieuwingen die ze door willen voeren. Het werk van de nafase start snel (soms zelfs direct) na het uitbreken van de ramp. Het stopt als alle processen ingebed zijn in de reguliere organisatie.

Planvorming kan het aantal slachtoffers en de schade door overstromingen beperken. Door vooruit te denken over de gevolgen van rampen is hun effect te verminderen. Het hebben van een plan moet echter geen doel op zich zijn. Symbolisch klaarstaan voor rampen door een boekwerk in de kast, zal niet helpen. Planvorming als proces kan daarentegen bijdragen aan een beter verloop van de rampenbestrijding. Het opstellen van een plan moet gebeuren door samenwerking tussen de betrokken organisaties. In deze ontwerpfase kan planvorming afgestemd worden en wordt de strategie breed gedeeld. Dit proces moet constant up-to-date gehouden worden.

Alleen al het aantal verschillende scenario's voor overstromingen maakt het onpraktisch om op detailniveau te werken. Door de schaal, duur en ernst van overstromingen, de publieke erkenning van het risico op overstromingen, de vraag om bescherming en het inperken van gevolgen is het wel mogelijk om specifieke plannen te maken. Daarnaast zijn er veel organisaties bij de rampenbestrijding betrokken, waaronder organisaties uit de functionele waterketen. Dit maakt dat er specifieke problemen kunnen ontstaan in de organisatie van de rampenbestrijding. Het te ontwikkelen plan moet dan een aanvulling zijn op het algemene plan en er kan als scenario mee geoefend worden.

Er is gekeken naar verschillende theorieën, om te bepalen aan welke voorwaarden planvorming voor de nafase moet voldoen. Aan de hand van de normal accident theorie, de high reliability theorie, theorie over anticipatie en veerkracht en theorie over planvorming voor rampen zijn de volgende voorwaarden samengebracht:

### *1. Er is politiek draagvlak voor maatregelen die het risico verkleinen.*

De aandacht voor overstromingen is gegroeid door eigen ervaringen (1953, 1993, 1995, Katrina) en in het algemeen een verhoogde aandacht voor veiligheid (bijvoorbeeld waterkeringen als doelwit voor aanslagen). Het perspectief op het gevaar op overstromingen veranderd van een focus op de overschrijdingskans naar een focus op het overstromingsrisico. Hierin wordt het effect van een ramp meegewogen in de ernst van de situatie. Deze focus op effect zou maatregelen in de nafase hebben kunnen stimuleren, omdat de nafase vaak gezien wordt als rampengevolgbestrijding. De praktijk wijst uit dat in het beleid en de regels de nafase tamelijk vaak genoemd wordt. De invulling, afbakening, voorbereiding en

het concretiseren van de term in maatregelen, laat echter te wensen over. De overheid concludeert zelf dat de aandacht sterk onderbelicht is gebleven.

*2. Er is vooraf duidelijkheid over besluitvormingsprocedures, coördinatie en leiding.*

Bij een overstroming is een heel scala aan organisaties betrokken, waarbij elke organisatie eigen taken en verantwoordelijkheden heeft. Veel van deze organisaties hebben beslisbevoegdheid over het handelen tijdens de ramp. Het beleid en de regels scheppen niet altijd duidelijkheid in de samenwerking. Dit is ook te zien in de praktijk. Conflicten om beslissingsbevoegdheid, overzicht over elkaars taken, doorwerken van beslissingen op operationeel niveau komen regelmatig voor. Deze ruimte is er vooral omdat er geen duidelijkheid bestaat over besluitvormingsprocedures, coördinatie en leiding.

*3. Planvorming sluit aan bij de dagelijkse werkzaamheden van werknemers en is verweven met reguliere processen.*

Blijkens de onderzoeken naar processen die spelen tijdens de nafase, kunnen bijna alle processen betrokken bij de nafase. Hier kan planvorming aansluiten bij de dagelijkse werkzaamheden van werknemers. Aandacht moet gefocust worden op processen die normaal niet lopen en de plekken waar capaciteitsgebrek verwacht kan worden.

*4. Planvorming wordt opgesteld en afgestemd met alle direct betrokkenen.*

Bijna iedere betrokken partner heeft een eigen calamiteitenplan. Hoewel er in de meeste plannen opgenomen is dat ze afgestemd moeten worden en verstuurd moeten worden naar de samenwerkingspartners, blijkt er in praktijk weinig terecht te komen van het gezamenlijk opstellen van plannen en afstemming van de inhoud van de nafase. Dat begint al met de onduidelijkheid dat de nafase in de veiligheidsketen geplaatst wordt, maar dat de uitwerking zich vaak focust op de (interne) nazorg (alleen de psycho-sociale kant). Dit wordt overigens gevoed door het feit dat de Wvzo diezelfde insteek kiest. Het duidelijkste komt het gebrek aan afstemming naar voren bij de afbakening van de nafase. De invoering van regionale crisisplannen in de toekomst zal waarschijnlijk bijdragen aan afstemming en gezamenlijk ontwerpen van plannen.

*5. Plannen zijn up-to-date en er wordt mee geoefend.*

Plannen worden niet vaker vernieuwd dan de wettelijk verplichte vier jaar. Het toch beter zijn om de plannen vaker te updaten. Het belang van bekendheid met het netwerk en de processen wordt onderstreept door de verplichting om te oefenen. Oefeningen zorgen voor een zekere routine in het afhandelen van taken, voor contact en voor leerpunten. De oefenbank, die oefeningen uit het hele land samen moet brengen zodat er van geleerd kan worden, blijkt niet succesvol. Hij wordt slecht gevuld, en de informatie die er wel in staat geeft geen overzicht van sterke en zwakke plekken. Opvallend is dat er wel geoefend wordt met het scenario overstromingen, maar niet met de nafase of nazorg. De landelijke oefening eind 2008 van de TMO moet hier verandering inbrengen.

*6. Risico's worden breed onderkend door de organisaties en de maatschappij.*

Dat Nederland een groot risico loopt, wordt breed onderkend. Voorbeelden daarvan zijn de verschillende commissies die zich bezighouden met het thema en dat het tot de vier grootste risico's gerekend wordt. Hoewel beseft wordt dat overstromingen voor kunnen komen en erg verwoestend zijn, worden niet altijd

maatregelen genomen. Dit heeft vaak te maken met persoonlijk verlies of met de gedachte dat er andere onderwerpen zijn waaraan de overheid haar geld moet uitgeven. Dit komt ook omdat niet helder is wat de oplossing is voor het gevaar. Zolang er geen instemming is over het probleem, en de kennis niet voorhanden is om te overzien wat het probleem is en welke oplossingen het beste zullen bijdragen, zijn investeringen nog geen prioriteit.

*7. Er wordt gericht op het vergroten van veerkracht van ondernemers en burgers.* Er is in toenemende mate aandacht voor de veerkracht van burgers en ondernemers. Voorbeelden daarvan zijn de campagne Denk Vooruit! en de discussie over de mogelijkheid om overstromingsschade verzekeraar te maken. Toch is op dit thema vooruitgang te boeken. Op het gebied van voorlichting kan veel meer gezegd worden over hoe men zich persoonlijk kan voorbereiden op een ramp (door vluchtroutes en locaties te verduidelijken), maar ook door te vertellen welk risico burgers lopen en wat van hen verwacht wordt tijdens een ramp.

*8. Het management is gericht op het naar boven halen van informatie.* Uitgangspunt bij het naar boven halen van informatie door het management, is dat de informatie duidelijk, op tijd, betrouwbaar, geldig, adequaat en breed is. Elke organisatie moet regelmatig controleren of nog aan deze voorwaarden wordt voldaan. De praktijk in Nederland laat zien dat geen van deze uitgangspunten volledig behaald wordt. Dit wordt onder andere veroorzaakt door onduidelijke regels en niet altijd even strenge handhaving. Internet, e-mail, (mobiel) telefoonverkeer en de inzet van massamedia maken het beoordelen, selecteren, ordenen en doorgeven van informatie lastiger. Daarnaast is het goed voorstelbaar dat (een deel van) deze systemen uitvalt tijdens een overstroming.

*9. Van elke constructie moet benoemd worden wat men er niet van weet en wat de zwakke plekken zijn en de organisatie houdt rekening met het falen van een constructie.*

Gebrek aan informatie kan leiden tot onvoorspelbaarheden, onbekendheden en falen. Er zijn veel onbekendheden en onvoorspelbaarheden bij overstroming. Deze starten bij de onbekendheid van de duur en intensiteit van de nafase. In 1993 en 1995 ontbrak veel informatie wat tot evacuatie leidde omdat de veiligheid niet gegarandeerd kon worden. Het gevolg van gebrek aan informatie en veel onbekendheden is dat de afwikkeling en nafase slecht functioneren. Er worden meer fouten gemaakt en maatregelen kunnen slecht uitpakken of niet de goede doelgroepen bereiken. Ook is het moeilijk om materieel en personeel te coördineren. Tot slot bemoeilijkt dat het stellen van goede prioriteiten. Het ontbreken van informatie leidt zo tot grotere kans dat de hulporganisatie faalt.

Als gekeken wordt naar of Nederland op dit moment voldoet aan de gestelde voorwaarden, dan is het beeld niet bepaald positief. Het groeiende besef dat het risico aanwezig (en groot) is, leidt er niet toe dat de nafase significant meer aandacht krijgt. Dit begint op het niveau van wetgeving, wordt doorgetrokken in beleid en planvorming, en uitvoering komt vaak niet eens meer aan de orde.

Het doel van dit onderzoek was om door het verzamelen van kennis en ervaringen over de nafase, bestuurders inzicht te geven in de afwegingen die zij moeten maken in de nafase van overstromingen. Door het geven van randvoorwaarden, het ontwerpen van normen en het weergeven van knelpunten kan in de toekomst de nafase qua omvang, positie en inhoud verder versterkt worden.





## 13. Literatuur

- Abma, R. en R.F.A Berkers (2005). *Zwakke Schakels in de Delflandse kust*.
- Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen (december 2006). *Tussensprint naar 2015. Advies over de financiering van de primaire waterkeringen voor de bescherming van Nederland tegen overstroming*.
- Adviescommissie Water (2006). *Advies Veiligheid tegen overstromen*. Den Haag.
- Alexander, David E. (december 2005), Cognitive Mapping as an Emergency Management Training Exercise. *Journal of contingencies and crisis management*, 12, 150-159.
- Barton, Alan H. (1969). *Communities in disaster. A sociological analysis of collective stress situations*. New York: Doubleday & company.Inc.
- Boin, R.A. (2005). From Crisis to Disaster: Toward an Integrative Perspective. In: R. Perry en E.L. Quarantelli ed., *What is a Disaster? New Answers to Old Questions* (pp.153-172). Philadelphia: Xlibris Press.
- Boin, R.A. and Lagadec, P. (2000). Preparing for the Future: Critical challenges in crisis management, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 8, 185-191.
- Brainich von Brainich Felth, E.T. (2004). *Het systeem van crisisbeheersing. Bevoegdheden en verplichtingen bij de voorbereiding op hen het optreden tijdens crises*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Brandweerwet 1985 (Wet van 30 januari 1985, houdende nieuwe regel met betrekking tot het brandweerwezen), Staatsblad 1985, nr. 88.
- Conferentie Lessons learned New Orleans 'als het dan toch gebeurt' (31 mei 2006).
- Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (wet van 3 april 1996, houdende regeling met betrekking tot uitzonderingstoestanden), Staatsblad 1996, nr.365.
- COT (1999). *Extreme Regen 1998. Schurende ketens binnen het openbaar bestuur*. Alphen aan de Rijn: Samsom.
- COT (2005). *Leidraad nafase*. Den Haag.
- COT (2007), *Basisniveau gemeentelijke processen*. Den Haag.
- COT (2007). *Crisisbeheersingsplan gemeente Amsterdam*. Den Haag.
- d'Angremond, Kees (2002). *Pompen of verzuipen*  
[www.citg.tudelft.nl/live/pagina.jsp?id=6625898a-7625-443f-a6b1-fb7719cafbad&lang=en](http://www.citg.tudelft.nl/live/pagina.jsp?id=6625898a-7625-443f-a6b1-fb7719cafbad&lang=en).
- Dekker, M. (2002). *Het water meester. Het recht rond de overheidszorg voor de beveiliging tegen overstroming*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Douglas, Mary en Aaron Wildavsky (1983). *Risk and culture. An essay on the selection of technological and environmental dangers*. Berkeley, Los Angeles en Londen: University of California Press.
- Drabek, E. en William H. Key (1984). *Conquering disaster: family recovery and long-term consequences*. New York: Irvington Publishers.
- Drennan, Lynn en Allan McConnell, (juni 2006). Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis. *Journal of contingencies and crisis management*, 14, 59-70.
- Fritz, Charles E. en Eli S. Marks (1954). *The NORC Studies of Human Behavior in Disaster*.
- Gemeentewet (wet van 14 februari 1992, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten), Staatsblad 1992, nr. 96.

- Gezondheidsraad (20 december 2006). *Gevolgen van rampen voor de gezondheid op middellange en lange termijn*. Den Haag.
- GHOR IJssel en Vecht (2003). *Psychosociale hulpverlening bij maatschappelijke onrust in de regio IJssel-Vecht*.
- GHOR Noord en Oost Gelderland (2003). *Procesplan Psychosociale Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (PSHOR) in de regio Achterhoek*.
- GHOR Noord en Oost Gelderland (2003). *Procesplan Psychosociale Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (PSHOR) in de regio Noordwest-Veluwe*.
- GHOR Noord en Oost Gelderland (2003). *Procesplan Psychosociale Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (PSHOR) in de regio Stedendriehoek*.
- GHOR Twente (z.j.). *Procesplan Psychosociale Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (PSHOR) in de regio Twente*.
- GHOR West Brabant (2003). *Procesplan Psychosociale Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (PSHOR) in de regio West-Brabant*.
- GHOR Zeeland (mei 2002). *Procesplan Psychosociale Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (PSHOR) in de regio Zeeland*.
- GHOR Zuid-Limburg (2003). *Procesplan Psychosociale Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (PSHOR) in de regio Zuid-Limburg*.
- GHOR Zuid-Limburg (2005). *Procesplan Psychosociale Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (PSHOR) in de regio Zuid-Limburg*.
- Godschalk, David R. et al. (1998). *Natural Hazard Mitigation: Recasting Disaster Policy and Planning*.
- Godschalk, David R. et al. (1999). Unleashing the Power of Planning to Create Disaster-Resistant Communities. *Journal of the American Planning Association* 65, 247-258.
- Grondwet (24 augustus 1815).
- Haas, J. Eugene, Robert W. Kates en Martyn J. Bowden (ed.) (1977). *Reconstruction Following Disaster*. Cambridge: MIT Press.
- Hart, Paul 't (december 1997). Preparing Policy Makers for Crisis Management: The Role of Simulations. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5, 207-215.
- Hart, Paul 't. (maart 1993). Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimension in Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1, 36-50.
- Helsloot I. en Ruitenbergh A., (2004). Citizen response to disasters: a survey of literature and some practical implications. *Journal of contingencies and crisis management*, 12, 98-111.
- Hills, Alice (juni 2000). Revisiting institutional resilience as a tool in crisis management. *Journal of contingencies and crisis management*, 8, 109-118.
- Hills, Alice (september 1998). Seduced by recovery: the consequences of misunderstanding disaster. *Journal of contingencies and crisis management*, 6, 162-170.
- HKV Lijn in water (2007). *Notitie watervrij en technisch bewoonbaar maken van een gebied*. Lelystad.
- Hoogheemraadschap Rijnland (2006). *Calamiteitenplan*
- Jong, Wouter en Roy Johannink (2007). *Als het dan toch gebeurt. Bestuurlijke ervaringen met crises*. Enschede: Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing.
- Kabinet (2004). *Kabinetsstrategie rampenbeheersing overstroming Rijn en Maas*.

- Kok, M., R. Theunissen, B. Jonkman en H. Vrijling (2006). *Schade door overstroming: Ervaringen uit New Orleans*. Delft.
- La Porte, Todd R. (juni 1996). High reliability organizations: unlikely, demanding and at risk. *Journal of contingencies and crisis management*, 4, 60-71.
- Landelijk Beraad Crisisbeheersing (2006). *Meerwaarde in plaats van meerwerk! State-of-the-art 2005: planvorming*. Den Haag.
- LaPlante, Josephine M. (1988). Recovery following disaster: Policy issues and recommendations. In: Louise K. Comfort ed. *Managing Disaster: Strategies and Policy Perspectives* (pp. 217-235). Durham: Duke University Press.
- Maastrichts Europees Instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek METRO (2004). *Financiële voorzieningen na rampen in het buitenland*. Maastricht.
- May, Peter J. (1985). *Recovering from Catastrophes: Federal Disaster Relief Policy and Practices*. Westport: Greenwood Press.
- May, Peter J. (1988). Disaster recovery and reconstruction. In: Louise K. Comfort ed. *Managing Disaster: Strategies and Policy Perspectives* (pp. 236-254). Durham: Duke University Press.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2000). *Leidraad Maatramp*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2006). *Verbeterprogramma organisatorische voorbereiding op overstromingen*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2006). *Verbeterprogramma veiligheid en Water*.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006). *Primaire waterkeringen getoetst. Landelijke Rapportage Toetsing 2006*.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (31 januari 2003). *Procesplan zwakke schakels in de Nederlandse kust*.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (juli 2006). *Waterveiligheid 21e eeuw. Aandachtspunten uit de verkenning WV21 (synthese)*.
- Mitroff, Ian (2001). *Managing crises before they happen: what every executive and manager needs to know about crises management*. New York: Amacom.
- Noord-Brabant (22 september 2006). *Oefening hoogwater*.
- NOS journaal, 20 augustus 2007 *item risico op overstromingen*
- Pearce, Laurie (2003). Disaster management and community planning, and public participation: how to achieve sustainable hazard mitigation. *Natural hazards*; 28, 211-228.
- Perrow, Charles (1999). *Normal accidents: living with high-risk technologies*. Princeton: Princeton University Press.
- Perry, Ronald W. en Michael K. Lindell (juni 2003). Understanding citizen response to disasters with implications for terrorism. *Journal of contingencies and crisis management*, 11, 49-60.
- Politiewet 1993 (wet van 9 december 1993). Staatsblad 1993, nr. 724.
- Powers, Michael P. (2006). A matter of choice: historical lessons for disaster recovery. In: Chester Hartman en Gregory D. Squires ed., *There is no such thing as a natural disaster. Race, class, and Hurricane Katrina*. New York en Londen, Routledge.
- Project Nationale Veiligheid (16 mei 2006). *Geïntegreerde rapportage interdepartementale zelfevaluatie. Toenemend overstromingsrisico. Intern werkdocument*.
- Proverbs, David G. en Robby Soetanto (2004). *Flood damaged property*. Oxford: Blackwell.

- Provincie Flevoland (27 september 2007). *Provinciaal coördinatieplan voor crisisbeheersing en rampenbestrijding in de provincie Flevoland.*
- Provincie Friesland (oktober 2007). *Provinciaal coördinatieplan.*
- Provincie Limburg (oktober 2007). *Provinciaal coördinatieplan openbare orde en veiligheid.*
- Provincie Noord-Brabant (september 2007). *Provinciaal Coördinatieplan Noord-Brabant*
- Provincie Overijssel (februari 2004). *Provinciaal coördinatieplan voor de bestrijding van rampen en zware ongevallen in Overijssel..*
- Provincie Utrecht (9 mei 2005). *Provinciaal coördinatieplan voor crisisbeheersing in de provincie Utrecht.*
- Provincie Zuid-Holland (28 september 2007). *Provinciaal Coördinatieplan Provincie Zuid-Holland.* Den Haag.
- Provinciewet (Wet van 10 september 1992 houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot provincies). Staatsblad 22 oktober 1992.
- Quarantelli E.L. en Russell R. Dynes (1977). Response to social crisis and disaster. *Annual review of sociology*, 3, 23-49.
- Quarantelli, E. L. (1997). *Research based criteria for evaluating disaster planning and managing.* <http://www.udel.edu/DRC/preliminary/246.pdf>
- Quarantelli, E. L. (1999), *The disaster recovery process: what we know and do not know from research.* [www.udel.edu/DRC/preliminary/pp286.pdf](http://www.udel.edu/DRC/preliminary/pp286.pdf)
- Regio Brabant-Noord, Brabant-Zuid-Oost en Midden-West-Brabant (1 december 2007). *Uitvoeringsrichtlijnen beleidsplan oefenen voor crisisbeheersing 2007-2010.*
- Regio Brabant-Noord, Brabant-Zuid-Oost en Midden-West-Brabant (1 december 2007). *Evaluatie oefening Nunc aut nunquam van 5 juli 2002.*
- Rijkswaterstaat (november 2002). *De veiligheid van de primaire waterkeringen in Nederland. Achtergrondrapport. Resultaten van de eerste toetsronde van 1996-2001.*
- RIVM (2004). *Risico's in bedijkte termten. Een thematische evaluatie van het Nederlandse veiligheidsbeleid tegen overstromen.* Amersfoort: Wilco bv.
- Rochlin, Gene I. (juni 1996). Reliable organizations: present research and future directions. *Journal of contingencies and crisis management*, 4, 55-59.
- Rosenthal ed., (2001). *Crisis: oorzaken, gevolgen, kansen.* Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Rosenthal, U. (1984), *Rampen, rellen, gijzelingen: crisisbesluitvorming in Nederland.* Amsterdam: de Bataafsche Leeuw.
- Rosenthal, U., Boin, R.A. and Comfort, L.K. (2001). The changing world of crisis and crisis management. In: Rosenthal, U., Boin, R.A. and Comfort, L.K. (ed.), *Managing crises: threats, dilemmas and opportunities.* Springfield: Charles C. Thomas.
- Roux-Dufort, Christophe (juni 1997). Is crisis management (only) a management of exceptions? *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15, 105-114.
- Ruzie over terugkeer tussen minister en burgemeester (30 januari 1995). De Stem.
- RVZ/ROB (2004). *De GHORdiaanse knoop doorgehakt. Herkenbare geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio.* Zoetermeer en Den Haag.
- Schulman, Paul R. (juni 1996). Heroes, organizations and high reliability. *Journal of contingencies and crisis management*, 4, 72-82

- Spoor werkgroep (31 juli 2006). *Evaluatie Nationaal bestuursakkoord water. Eindrapport verantwoordend spoor. Eindrapport agenderend spoor.*
- Stallings, Robert A. (2002). Weberian political sociology and sociological disaster studies. *Sociological Forum*, 17, 281-305.
- Technische adviescommissie voor de waterkeringen (juni 2000). *Van overschrijdingskans naar overstromingskans.*
- Turner, Barry A. en Nick F. Pidgeon (1997). *Man-made disasters.* Butterworth-Heinemann.
- Tweede Kamer (4 oktober 2006). 30818 nr.3. *Regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet). Memorie van toelichting.*
- Tweede Kamer (10 november 2006). 27625 nr. 77. *Waterbeleid; Brief ministers met het kabinetsstandpunt rampenbeheersing overstromingen.*
- Tweede Kamer (11 november 2005). 27625 nr. 57. *Waterbeleid; Brief staatssecretaris over een actualisatie van het beschermingsbeleid tegen overstromingen*
- Tweede Kamer (13 maart 1995). 24071 nr.9. *Wateroverlast in Nederland; Brief minister over schadevergoeding voor de gedupeerde boeren en tuinders.*
- Tweede Kamer (15 december 2006). 27625 nr. 79. *Waterbeleid; Brief staatssecretaris over de voortgang van de verkenning Waterveiligheid 21e eeuw.*
- Tweede Kamer (16 mei 2007). 31031 IX, nr. 1.
- Tweede Kamer (19 januari 2006). 30080 nr.4, *Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier.*
- Tweede Kamer (19 oktober 2005). 27625 nr.56. *Waterbeleid; Verslag algemeen overleg over de voortgangsrapportages Nationaal bestuursakkoord water en Water in beeld 2005.*
- Tweede Kamer (2000-2001). *Vorbereiding rampenbestrijding.*
- Tweede Kamer (2007). 30800 nr.25. *Vaststelling begrotingsstaat.*
- Tweede Kamer (21 juni 2004). 29668 nr. 4. *Beleidsplan crisisbeheersing 2004-2007. Den Haag.*
- Tweede Kamer (22 mei 2007). 30821 nr.3, *Werkprogramma Nationale Veiligheid 2007-2008.*
- Tweede Kamer (23 september 2005). 30300XII nr.2. *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2006; Memorie van toelichting.*
- Tweede Kamer (25 oktober 2006). 27625 nr.76. *Waterbeleid; Brief minister over waterveiligheid.*
- Tweede Kamer (25 september 2003). 29200XII nr.2. *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2004; Memorie van toelichting.*
- Tweede Kamer (26 september 2006). 30800A nr.2. *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2007; Memorie van toelichting.*
- Tweede Kamer (27 februari 2008). *Nota van toelichting wet veiligheidsregio's.*
- Tweede Kamer (28 september 2006). 30818 nr. 1 t/m 4. *Waterwet.*
- Tweede Kamer (29 mei 1995). 24071 nr.22. *Wateroverlast in Nederland; Brief minister met voortgangsrapportage betreffende de schadeafwikkeling van de wateroverlast van begin 1995.*
- Tweede Kamer (29 september 2003). 29200XI nr.2. *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2004; Memorie van toelichting.*

- Tweede Kamer (5 december 2005). 30300XII nr.10. *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2006.*
- Tweede Kamer (6 augustus 2007). 31117 nr. 3, *Bepalingen over de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Wet veiligheidsregio's); Memorie van toelichting*
- Tweede Kamer (6 augustus 2007). 31117 nr.2, *Bepalingen over de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Wet veiligheidsregio's); Voorstel van wet .*
- Tweede Kamer (6 oktober 1995). 24 071 nr. 28. *Wateroverlast in Nederland. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken*
- Tweede Kamer, (13 juli 2006). 30080 nr.20. *Planlogische kernbeslissing Ruimte voor de rivier; Verslag nota-overleg.*
- Tweede Kamer, (30 juni 2004). 29668 nr.1. *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007*
- U.S. House of Representatives (15 februari 2006). *A failure of initiative. Final report of the select bipartisan committee to investigate the preparation for and response to hurricane Katrina.* Washington: U.S. Government Printing Office.
- Van Duin, Menno en Marco Zannoni (2005). *Leidraad Nafase. Na de ramp.*
- Van Oppen, John en Bert Ummelen ed. (1995). *Op de vlucht voor het water. Kroniek van een bange week in Gelderland.* Gelderland Offset BV
- Veen, T. van (1982). Het waterschap onder buitengewone omstandigheden. In: B. de Goede ed., *Het waterschap. Recht en werking* (319-349), Deventer: Kluwer.
- Vennix, V.M. (1985). Rampenwet en waterschappen. *Wwaterschapsbelangen*, 3, 52-59.
- Waterschap Brabantse Delta (z.j.). *Calamiteitenplan.*
- Waterschap Den Dommel (januari 2004). *Calamiteitenplan 2004-2007.*
- Waterschap Groot Salland (27 augustus 2002). *Calamiteitenzorgsysteem.*
- Waterschap Hollandse Delta (19 juni 2007). *Calamiteitenplan.*
- Waterschap Regge en Dinkel (2007). *Calamiteitenplan 2007-2011.*
- Waterschap Regge en Dinkel (27 oktober 2006). *Oefening 1 juni 2006. Oefenverslag "De uitbraak".*
- Waterschap Vallei en Eem (5 juli 2007). *Calamiteitenplan 2007-2011.*
- Waterschap Zeeuwse Eilanden (8 november 2004). *Calamiteitenplan 2004.*
- Waterschap Zuiderzeeland (2005). *Calamiteitenplan.*
- Waterschapswet (Wet van 6 juni 1991, houdende regels met betrekking tot de waterschappen). Staatsblad 25 juli 1992.
- Waterstaatswet 1900 (Wet van 10 november 1900, houdende algemene regels omtrent het waterstaatsbestuur ). Staatsblad 23 november 1900.
- Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen (wet van 14 november 1991, houdende regels inzake de organisatie en uitvoering van de geneeskundige hulpverlening bij rampen alsmede de voorbereiding daarop). Staatsblad 1991, nr. 653.
- Wet op de waterkering (Wet van 21 december 1995, houdende algemene regels ter verzekering van de beveiliging door waterkeringen tegen overstromingen door het buitenwater en regeling van enkele daarmee verband houdende aangelegenheden). Staatsblad 9 januari 1996.

- Wet rampen en zware ongevallen (wet van 30 januari 1985, houdende regels inzake de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop), Staatsblad 88, in werking getreden 22-02-1985, staatsblad 101.
- Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (Wet van 25 mei 1998, houdende regels over tegemoetkoming in de schade en de kosten in geval van overstromingen door zoet water, aardbevingen of andere rampen en zware ongevallen (Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen). Staatsblad 11 juni 1998.
- Wetboek van Strafrecht (Wet van 3 maart 1881). Staatsblad 5 maart 1881.
- Wetterskip Fryslan (21 november 2006). *Calamiteitenplan*.
- Wildavsky. Aaron B. (1988). *Searching for safety*. New Brunswick: N.J. Transaction books.
- Workshop Nazorg bij overstromingen (Utrecht, 22 mei 2007)
- WRR (2006). *Klimaatstrategie – tussen realisme en ambitie*. Amsterdam: University Press.
- [www.bouwweb.nl](http://www.bouwweb.nl)
- [www.brandweer.nl](http://www.brandweer.nl)
- [www.denkvooruit.nl](http://www.denkvooruit.nl)
- [www.evacuierenkunjeleren](http://www.evacuierenkunjeleren)
- [www.fema.com](http://www.fema.com)
- [www.fema.gov/pdf/library/fdsk.pdf](http://www.fema.gov/pdf/library/fdsk.pdf).
- [www.hisinfo.nl](http://www.hisinfo.nl)
- [www.ikontv.nl](http://www.ikontv.nl)
- [www.kennislink.nl](http://www.kennislink.nl)
- [www.levenmetwater.nl](http://www.levenmetwater.nl)
- [www.noah-interreg.net](http://www.noah-interreg.net)
- [www.platformoverstromingen.nl](http://www.platformoverstromingen.nl)
- [www.platformoverstromingen.nl/waterproef](http://www.platformoverstromingen.nl/waterproef)
- [www.politie.nl](http://www.politie.nl)
- [www.rivm.nl](http://www.rivm.nl)
- [www.rivm.nl/vtv/object\\_class/atl\\_incogebiedind.html](http://www.rivm.nl/vtv/object_class/atl_incogebiedind.html)
- [www.steunpunteffectiefoefenen.nl](http://www.steunpunteffectiefoefenen.nl)
- [www.veiligheidskaart.nl](http://www.veiligheidskaart.nl)
- [www.volkskrant.nl](http://www.volkskrant.nl), 12 september 2007, *Cees Veerman voorzitter van de Deltacommissie*
- [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl) (onderwerpen, omgevingsvergunning, overzicht van huidige vergunningen)
- [www.waterinbeeld.nl](http://www.waterinbeeld.nl)





## 14. Bijlagen

### Bijlage 1: Lijst met benaderde personen provincies.

Gebelde personen				
Provincie	Naam	Organisatieonderdeel	Telefoonnr.	email
Noord-Holland	Hans Bakker	Sector water	023-5143778	bakkerjh@noord-holland.nl
Zuid-Holland	Hélène Fobler	Openbare orde en veiligheid	070-4416246	Hbk.fobler@pzh.nl
Friesland	Liesbeth Minnema	Woordvoerder CvdK	058-5925978	l.minnema@fryslan.nl
Overijssel	Dianne Hoogendoorn	Openbare orde en veiligheid	038-4998899	Gj.hoogendoorn@prv.overijssel.nl
Utrecht	Doron Verstraelen	Communicatie water en milieu	030-2582122	Doron.verstraelen@provincie-utrecht.nl
Zeeland	Durk-Jan Lagendijk	Openbare orde en veiligheid	0118-631124	Djf.lagendijk@zeeland.nl
Gelderland	Herman Sibon	Openbare orde en veiligheid	026-3598853	j.sibon@prv.gelderland.nl
Limburg	Jeroen van Vlokhoven	Openbare orde en veiligheid	043-3897041	Ahj.vlokhoven@prvlimburg.nl
Flevoland	Renzo Kalk	Openbare orde en veiligheid	0320-265275	kalk@flevoland.nl

Geëmailde personen				
Groningen	Klaas Klaassens	Openbare orde en veiligheid		k.r.klaassens@provinciegroningen.nl
Noord-Brabant	W.Smid	Openbare orde en veiligheid		wsmid@brabant.nl
Noord-brabant	Ellen Vonk	Openbare orde en veiligheid		evonk@brabant.nl
Daniel van Buren	Daniël van Buren	Openbare orde en veiligheid		d.s.vanburen@fryslan.nl
Noord-Holland	Hans Eikelenboom	Openbare orde en veiligheid		eikelenboomj@noord-holland.nl
Utrecht	Aart Kees Evers	Openbare orde en veiligheid		Aart.kees.evers@provincie-utrecht.nl
Zuid-Holland	René Piek	Openbare orde en veiligheid		r.piek@pzh.nl

## Bijlage 2: verslag workshop nazorg

Project : Van dreigend hoog water tot evacuatie - Nazorg  
Datum : 22 mei 2007  
Onderwerp : Verslag Workshop 'Na een overstroming – Technisch en psychosociaal  
herstel'  
Van : Van dreigend hoogwater tot en met evacuatie  
Aan : Aanwezigen bij de workshop

In het kader van het project Van dreigend hoogwater tot en met evacuatie heeft op 22 mei 2007 een workshop '*Nazorg na een overstroming*' plaatsgevonden in Utrecht. Binnen het project is één van de thema's nazorg. We kijken hierbij naar wat er allemaal bij komt kijken voor het herstel en terugkeer van evacués na een overstroming. We kijken hierbij zowel naar de fysieke kant (schoonmaak en reconstructie) als de psychosociale kant van nazorg.

Tijdens de workshop is aan de deelnemers gevraagd de vraag 'Wat komt er nu kijken bij het weer bewoonbaar maken van een gebied na een overstroming' te beantwoorden. De onderzoeksresultaten uit het project zijn gepresenteerd en bediscussieerd

Dit is het verslag van de workshop van 22 mei. Als het projectteam van Dreigend hoogwater tot en met evacuatie hebben wij de workshop als zeer leerzaam ervaren. We willen u hartelijk danken voor uw bijdrage.

### Organisatie:

Elmi van den Braak, Bas Kolen en Rolf van Toorn (HKV)  
Magda Rooze en Maaïke de Vries (Impact)  
Afke Besselink en Geesje Saeijs (COT)  
Project: Van dreigend hoogwater tot en met evacuatie. [www.evacuierenkunjeleren.nl](http://www.evacuierenkunjeleren.nl)

### Deelnemers:

Dhr. Aartsen	provincie Gelderland
Dhr. J. van Alphen	RIKZ
Dhr. M.G. Bellemo	LOCC
Mw. A. Besselink	COT
Mw. M. A. van den Biggelaar	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Dhr. J.J. Bouwma	Leven met Water
Mw. W.E.W. van den Braak	HKV <u>LIJN IN WATER</u>
Dhr. P. Duynstee	PWN
Dhr. W. Egas	provincie Utrecht
Dhr. H. Eikelenboom	provincie Noord-Holland
Mw. B. Engelberts	gemeente Gouda
Mw. K.B. Fobler	provincie Zuid-Holland
Dhr. W.R. Jansen	Rijkswaterstaat Bouwdienst Utrecht
Dhr. E.F.M. Janssen	waterschap Rivierenland
Dhr. R. Kalk	provincie Flevoland
Dhr. P. van der Kam	Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland
Mw. A. Kleijburg	hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard
Dhr. B. Kolen	HKV <u>LIJN IN WATER</u>
Dhr. J. Kunnen	gemeente Den Haag
Dhr. P. van Loon	Instituut voor Psychotrauma

Dhr. R. de Meijer	provincie Zeeland
Dhr. D.G. Opdam	Politie Noord-Holland Noord
Dhr. A.F. van der Putten	ministerie BZK Directoraat-generaal Veiligheid
Dhr. R. Reitsma	TMO (programmabureau) DGW
Dhr. N. Robbemont	waterschap Hollandse Delta
Mw. M.W. Roose	Impact
Dhr. H. Sagius	NAOV
Dhr. H. Stellaard	waterschap Vallei & Eem
Dhr. J.W. Tanis	hoogheemraadschap van Delfland
Dhr. R.A. van Toorn	HKV <u>LIJN IN WATER</u>
Dhr. M.J.C. van de Ven	Rode Kruis
Dhr. P.F. Verlinden	KPN
Dhr. H.A. Visée	Consultancy & interim-management
Mw. M. De Vries	Impact
Dhr. V.M.P. van Vliet	NIFR
Dhr. F. van Wijk	Veiligheidsregio Utrecht
Dhr. T. Zentveld	gemeente Gouda

Het project 'Van dreigend hoogwater tot en met evacuatie'.  
 Bas Kolen (HKV LIJN IN WATER), beschrijft de opzet van het project Van dreigend hoogwater tot en met evacuatie. Informatie over het project kunt u vinden op [www.evacuierenkunjelers.nl](http://www.evacuierenkunjelers.nl).

Na een overstroming...wat dan?

HKV LIJN IN WATER, COT en Stichting Impact werken samen aan het Deelproject 4, Nazorg. Waarbij HKV zich vooral richt op de technische aspecten van nazorg en COT en Stichting Impact op de psychosociale kant. Elmi van den Braak (HKV) licht het project namens de projectgroep toe, door middel van de presentatie 'Na een overstroming...wat dan?'

De presentatie wordt beschikbaar gesteld op de website [www.evacuierenkunjelers.nl](http://www.evacuierenkunjelers.nl) Hier volgen de belangrijkste punten en opmerkingen

### **Doelstelling Nazorg**

Het project Nazorg probeert antwoord te geven op meerdere vragen. Wat komt kijken bij het weer bewoonbaar maken van een gebied na een overstroming? Zowel technisch als psychosociaal. Hoe lang gaat het herstel duren? Welke prioriteit moeten we hierbij hanteren? Wie voert de activiteiten uit? Hoe, waar en door wie wordt dit gecoördineerd? In hoeverre moeten we ons voorbereiden?

Hoe vullen ideeën hierover elkaar aan gezien vanuit de technische en de psychosociale hoek?

### **Definitie Nazorg**

De definitie van Nazorg was een punt van discussie. Wat wordt er precies onder verstaan? Is nafase wellicht een beter begrip? In het Engels is het begrip 'Recovery' het meest toegepast.

De afbakening in tijd wordt ook als een belangrijk punt gezien. Wanneer begint en wanneer eindigt de fase van Nazorg. Wie besluit wanneer Nazorg begint en eindigt? Opgemerkt is dat de discussie over besluitvorming niet het doel van dit onderzoeksproject is.

### **Splitsing technisch en psychosociaal**

Voor de opbouw van de workshop en het project is het onderscheid in technisch en psychosociaal herstel gemaakt. Voor het algemene begrip is het verstandig beide onderdelen samen, als één te beschouwen. Ze hebben namelijk invloed op elkaar en zijn van elkaar afhankelijk.

### **Ambitieniveau Nazorg**

Een discussiepunt is het ambitieniveau van Nazorg (op de lange termijn). Grofweg kan gesteld worden dat Nazorg kan toewerken naar de oorspronkelijke situatie (situatie vóór overstromen) of dat Nazorg een bijdrage levert aan de gewenste ontwikkeling van een gebied. Hierbij ligt de ambitie hoger en wordt van de negatieve situatie (een overstroming) gebruik gemaakt om het gebied/de bewoners op een hoger niveau te brengen.

### **Checklist**

Het resultaat van het project Nazorg is een (algemene) checklist van activiteiten welke spelen bij het weer bewoonbaar maken van een gebied. De checklist is een lijst van vijftig maatregelen gedurende de fase van Nazorg, verdeeld naar Wederopbouw, Tijdelijke voorzieningen, Herstelorganisatie en Zorg.

Doel van deze 'checklisten' is om al tijdens de crisis zelf tijdig aandacht te geven aan de nazorg. De veronderstelling is dat de nazorgfase beter en efficiënter kan worden ingevuld door hier tijdig en op een juist niveaurekening mee te houden. Ze bieden een handvat voor een dan te ontwikkelen herstelplan voor een gebied. De activiteiten in de checklisten zijn dus vrij algemeen en uitgebreid en zou ook nog gekeken kunnen worden welke van deze activiteiten al in de preparatie en/of repressie fase kunnen worden uitgevoerd.

### **Scenarioschets en toelichting workshop**

Voor de workshop is gebruik gemaakt van een fictief scenario in een willekeurige locatie in Zuid-Holland. Het tijdstip is twee dagen na dijkdoorbraak. Een groot gebied (ruim 100 km<sup>2</sup>) staat onder water, deels met grote waterdiepte. Mensen en dieren zijn geëvacueerd. Er zijn gewonden, doden en vermisten. Ook vee is verdrongen. Mogelijk zijn gevaarlijke stoffen vrijgekomen. Alle nutsvoorzieningen zijn uitgevallen. Enkele wegen zijn verwoest, andere beschadigd of verzakt.

De deelnemers zijn in vier groepen verdeeld. Elke groep bespreekt een deel van de checklist. Aan de deelnemers is gevraagd:

Of er aanvullingen zijn  
wie de activiteit uitvoert  
wie beslist over het uitvoeren  
wat de prioriteit is van de activiteiten  
en hoe lang het duurt de activiteiten uit te voeren

Plenaire terugkoppeling resultaten en discussie.

In de terugkoppeling werd verslag van werksessies gedaan.

### **Resultaten Herstelorganisatie (groep 1)**

De resultaten van groep 1 zijn als volgt verwoord:

#### ***Ambitieniveau Nazorg***

Het ambitieniveau verschilt per 'onderdeel' van Nazorg. Bij terugkeer van bewoners zou Nazorg gericht moeten zijn op het herstel van de oude, oorspronkelijke toestand van vóór overstromen. Bij bedrijvigheid en industrie zou de doelstelling van Nazorg gericht moeten zijn op het creëren van een win-win situatie. Investerings- en de ruimtelijke ordening

zouden gericht moeten zijn op een lange termijn. De nieuwe situatie mag afwijken van de situatie van vóór overstromen.

### ***Bestuurlijke verantwoording***

Direct na de grootschalige overstroming wordt het bestuur gevormd door het rijk (Ministerraad). Het rijk kan gebruik maken van noodwetgeving. Einddoel is terugkeer naar de oorspronkelijke bestuurlijke situatie, waarin rijk, provincie en gemeente hun eigen bevoegdheden hebben.

Gedurende de tussenliggende periode zal een tijdelijke herstelorganisatie het herstel doelgericht ter hand moeten nemen. De herstelorganisatie 'schaalt af' van bestuur op rijksniveau naar bestuur op regionaal en uiteindelijk gemeentelijk niveau. De organisatie wordt hierop ook ingericht.

Het ambitieniveau van Nazorg, de financiële borging en toezicht zijn taken van de herstelorganisatie.

Taken verschuiven in tijd en zijn afhankelijk van ontwikkelingen in Nazorg. Bij bijvoorbeeld veel burgerinitiatieven zal het accent bijvoorbeeld meer op toezicht liggen dan op het van overheidswege initiëren van Nazorg.

Vraagpunten binnen groep 1 waren welke benadering het meest gewenst is (top-down of bottom up) en wat hierover al wettelijk is vastgelegd. Vervolgonderzoek naar deze aspecten zou aansluiten bij het project Van dreigend hoogwater tot en met evacuatie welke nu uitgevoerd wordt.

### ***Volgorde van activiteiten***

De eerste stap in deze categorie van activiteiten is het instellen van de herstelorganisatie. In de eerste weken is ordehandhaving en het materieel draaiende houden van de herstelwerkzaamheden belangrijk. Langdurigere activiteiten waar meteen mee begonnen moet worden zijn de zorg voor herstellend, hulpverlenend en dienstverlenend personeel, en onderzoek naar de oorzaak van de ramp.

### ***Verantwoording en verzekering***

Direct na een overstroming zullen mensen willen weten wat er is gebeurd, wie daar eventueel verantwoordelijk voor is, evenals wat is de financiële schade en kan dat worden vergoed. Onderzoek naar verantwoordelijkheden en de eventuele schuldvraag, alsook het snel inventariseren van schade door (verzekeringsexperts), behoort ook tot de fase van Nazorg.

## **Resultaten Wederopbouw en Tijdelijke voorzieningen (groep 2 en 3)**

De resultaten van groep 2 en 3 zijn als volgt verwoord:

### ***Tijdrovend proces***

De wederopbouw na overstroming is een tijdrovend proces. Wederopbouw van permanente voorzieningen kost maanden. In groep 3 sprak men vaak over jaren.

### ***Besluitvorming***

Wie wat besluit tijdens de fase van Nazorg bleef beperkt tot de constatering dat het rijk in eerste instantie het voortouw neemt. Vervolgens is het de regio die regionaal invulling geeft aan de Nazorg. Maar wie nu precies overal verantwoordelijk voor is en wie wat beslist blijft

moeilijk te zeggen en onduidelijk. Ter bespoediging van het herstel heeft het instellen van een herstelorganisatie die doelgericht het herstel ter hand neemt, de hoogste prioriteit.

Onderscheid tussen tijdelijke voorziening en permanent herstel is waardevol. Vrijwel alles dat na overstroming vernield is, kan met tijdelijke voorzieningen snel weer functioneren (dagen en weken). De lijst van tijdelijke voorzieningen zoals nu opgenomen in de workshop kan daarom uitgebreider. Dit geldt voor ALLE voorzieningen.

### ***Visie en ambitie***

De visie op het te herstellen gebied en het ambitieniveau van de besluitvormende instantie is bepalend voor de prioriteitstelling.

### ***Volgorde van maatregelen***

Het stellen van een prioriteit blijkt erg lastig. Een belangrijk criterium voor prioriteit van het herstel is de bijdrage van die voorziening aan het herstel van een overstroomd gebied. Een snelle tijdelijke voorziening heeft hoge prioriteit, de prioriteit van wederopbouw is lager, ongeacht de aard van de voorziening. Verder zullen veel activiteiten nagenoeg gelijktijdig moeten worden uitgevoerd.

Voor zover bekend bij groep 2 en 3 zijn er nog geen prioriteiten toegekend aan te herstellen voorzieningen.

### ***Concrete definities***

De definities van kwetsbare/waardevolle objecten en van strategische objecten/knooppunten vitale infrastructuur zijn niet duidelijk. Deze kunnen worden opgesplitst.

De definitie van acties die onder de maatregelen vallen moeten een duidelijk onderscheid maken tussen tijdelijk en permanent herstel. Bijvoorbeeld bij de maatregel wederopbouw chemische industrie: isoleren van schadelijke stoffen met tijdelijke voorzieningen heeft prioriteit (weken), de wederopbouw van de industrie en bodemsanering niet (jaren).

### ***Betrokken partijen activiteiten***

Vrijwel bij alle activiteiten zijn vakministeries, provincie en gemeenten betrokken evenals verzekeringsmaatschappijen en aannemers (groot en klein). Afhankelijk van het type getroffen voorziening komen daar andere partijen bij, zoals woningeigenaars, milieudiensten/Inspecties en (nuts)bedrijven, havenbedrijf etc.

### ***Gedrag bedrijven***

Bedrijven zullen zich zo snel mogelijk weer willen herstellen. Het is de vraag hoe gebonden zij zich voelen aan het overstroomd gebied. Mogelijk zien bedrijven geen toekomst in een gebied dat kan overstromen. Misschien dat de overheid deze bedrijven kan behouden/laten terugkeren met een goed opgezet lange termijn Nazorg-beleid.

### ***Keteneffect***

Het effect van het niet functioneren van voorzieningen in het overstroomd gebied kan gevolgen hebben voor niet-overstroomd gebied. Dit moet worden meegewogen in de prioriteitstelling van herstel.

### ***Nationale en Europese schaal***

Voor het herstel van kapotte voorzieningen na grootschalige overstromingen is landelijke afstemming noodzakelijk. Ook heeft het herstel van een groot gebied consequenties voor omliggende of verder weg gelegen gebieden, bijvoorbeeld omdat vuilniswagens en

verbrandings- en/of stortcapaciteit elders nodig is. Dit kan tot op Europees niveau doorwerken.

### **Defensie**

Materieel van defensie zou gebruikt kunnen worden bij het herstel.

### **Resultaten psychosociaal (groep 4)**

De genoemde punten vanuit groep 4 zijn:

Een Informatie Advies Centrum moet als eerste worden opgezet.

Bovenregionale coördinatie is noodzakelijk

Het is beter om te vroeg op te schalen dan te laat. Op die manier kunnen van te voren maatregelen genomen worden.

Communicatie tussen getroffen/slachtoffers en hun omgeving bevordert psychosociaal herstel. Gedacht kan worden aan extra GSM-voorzieningen.

Het borgen van basisvoorzieningen als communicatie en zorg.

Speciale aandacht voor kwetsbare groepen

Speciale aandacht voor verschillende doelgroepen getroffen.

Ook tijdens de fase van Nazorg moet rekening gehouden worden met de privacy van mensen.

Sociale structuren zijn gekoppeld aan infrastructurele structuren. Wanneer de infrastructuur kapot is, valt ook de sociale structuur weg.

Uit literatuuronderzoek blijkt dat een overstroming niet leidt tot een grotere aanspraak op zorgverzekeraars.

### **Algemene Terugkoppeling**

De workshop is door het projectteam als geslaagd en leerzaam ervaren. Gelet op de goede opkomst is er behoefte in het werkveld aan een kader voor Nazorg na (grootschalige) overstroming. De resultaten van deze workshop worden verwerkt in de checklist en de rapportages.

Veel discussiepunten zijn nog aan de orde: Hoe definiëren we precies Nazorg, gaat Nazorg over een gebied of over de zorg voor mensen? Wie is waarvoor verantwoordelijk en wanneer? Voor een deel zullen deze vragen binnen in dit project worden beantwoord, maar een deel van deze vragen blijft open staan voor vervolgonderzoek.

Doel van de workshop was behalve het bijeenbrengen van kennis ook het op gang brengen van discussie over Nazorg om gezamenlijk verder te komen in gedachtevorming. Veel meningen zijn geuit en gehoord. Er zijn meningsverschillen en er zijn overeenkomsten in mening. Ook in dit opzicht beschouwen we de workshop als geslaagd.

### **Bijlage 3: overzicht taken en bevoegdheden overheidsorganen bij een ramp**

#### **Burgemeester**

De burgemeester is in de meeste gevallen de hoofdverantwoordelijke voor en opperbevelhebber over de rampenbestrijding. De burgemeester heeft de bevoegdheid alle bevelen te geven die hij nodig acht om de openbare orde te handhaven of om gevaar te beperken. Hij kan hiervoor ook algemeen verbindende voorschriften geven. Dit geldt ook bij rampen of zware ongevallen, deze worden door de wet gedefinieerd als gebeurtenissen 'waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken'. In omschrijvingen wordt vaak gesteld dat de burgemeester het opperbevel heeft in situaties waarin de brandweer ook een taak heeft. De bevelen die een burgemeester kan geven, moeten wel nodig zijn met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van het gevaar. In hele bijzondere gevallen kan de burgemeester noodbevelen en noodverordeningen uitroepen. Dit kan onder de wet coördinatie uitzonderingstoestand.

De wet rampen en zware ongevallen stelt het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor de voorbereiding (oefenen en het maken van afspraken) en bestrijding van rampen en ongevallen. Het maakt ook het rampenplan. In de tekstbox is weergegeven welke deelplannen het rampenplan in ieder geval bevat. Specifieke aandacht geeft de wet aan afstemming van het plan met calamiteitenplannen met betrekking tot waterstaatswerken.

#### **Coördinerend burgemeester**

De coördinerend burgemeester is niet gestoeld op een wettelijke regeling. In praktijk kan een coördinerend burgemeester worden aangewezen als er meer gemeentes betrokken zijn bij een ramp die onderlinge coördinatie en afstemming vergt. De taak van de coördinerend burgemeester is dan het verwezenlijken van de afstemming in het beleid (Tweede Kamer 24071 nr. 28, 1995). Hoewel de andere burgemeesters taken kunnen overlaten aan de coördinerend burgemeester, blijven zij wel verantwoordelijk voor de acties die ondernomen of nagelaten worden.

Als een ramp een omvang van meer dan één gemeente heeft kan besloten worden om een regionaal coördinatiecentrum te starten. In dit centrum wordt alle informatie verzameld en worden acties gecoördineerd.

#### **Commissaris van de Koningin**

De Commissaris van de Koningin kan verschillende rollen spelen. Ten eerste vormt hij het toezicht op het functioneren van de onder hem vallende gemeentes. Hij kan in gesprek gaan met betrokken burgemeesters over de te nemen maatregelen of het te maken beleid. Als dat volgens hem niet de gewenste uitwerking heeft kan hij de burgemeesters aanwijzingen geven. Deze moeten de aanwijzingen dan meenemen in het te volgen beleid. Daarnaast heeft de Commissaris van de Koningin een coördinerende taak binnen het gebied. Hij hoort te zorgen voor uniformiteit van beleid onder de verschillende gemeentes en hij kan helpen bij de prioriteitstelling bij de inzet van personeel en materieel tijdens de ramp. De Commissaris van de Koningin beoordeelt ook eventuele verzoeken om bijstand.

Als de ramp een provinciaal karakter krijgt, kan er een provinciaal coördinatiecentrum worden ingericht. Dit centrum ondersteunt de regionale coördinatiecentra (die niet worden opgeheven).



#### Minister van Binnenlandse Zaken

De minister van Binnenlandse Zaken komt in actie als de ramp gevolgen heeft die landelijke betekenis hebben. Dat betekent niet dat de ramp zich in het hele land hoeft af te spelen, maar wel dat consequenties van de ramp landelijke uitstraling hebben. Bij overstromingen kan dit het geval zijn omdat de economische schade het hele land kan treffen, of doordat evacués door het hele land opgevangen moeten worden.

Daarnaast kan de minister van Binnenlandse Zaken aanwijzingen geven aan de Commissaris van de Koningin als het algemeen belang dat dringend vraagt. Dit kan zo zijn als zwaarwegende economische en sociale belangen prioriteitstelling op landelijk niveau vergen, of als de minister het beschikbare materiaal en potentieel het meest doelmatig en doeltreffend in kan zetten.

#### Minister van Verkeer en Waterstaat

De minister van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor alle waterwerken in Nederland en is vanuit die positie betrokken bij overstromingen en zeker bij de vormgeving van het technische herstel van het overstroomde gebied. Het is ook de verplichting van deze minister om informatie over hoogwaterstanden door te geven, evenals waarschuwingen en inlichtingen als verwacht wordt dat de hoogwaterstand het alarmeringspeil overschrijdt. Dit alarmeringspeil moet minimaal elke vijf jaar worden vastgesteld.

#### Minister van Volksgezondheid

De minister van Volksgezondheid ziet toe op de gezondheidszorg en speelt een rol bij de nazorg bij overstromingen. Als de ramp nationale gevolgen heeft en een groot deel van de bevolking last kan hebben of krijgen van de overstroming (zowel fysieke als psychosomatische gezondheidsklachten) kan verwacht worden dat het reguliere hulpaanbod in het getroffen gebied onvoldoende is om alle gezondheidsklachten te behandelen. Dit kan komen door de omvang van de getroffen groep, maar ook doordat de bestaande faciliteiten vernield zijn of ontoegankelijk zijn. De minister is er dan voor verantwoordelijk om voldoende hulpfaciliteiten beschikbaar te maken.

#### Minister van Defensie

De minister van Defensie wordt betrokken op het moment dat het verzoek om bijstand komt waarbij militairen betrokken worden. Dit kan ook zo zijn in de herstelfase, waarin het gebied beschermd of afgesloten moet worden. Het kan ook zijn dat het leger taken krijgt binnen het herstel van dijken of het opruimen van schade. Hoewel het leger in praktijk zal functioneren onder de minister van Binnenlandse Zaken, zal de minister van Defensie betrokken zijn bij het bepalen van de inzet van zijn personeel.

#### Minister van Algemene Zaken

De minister van Algemene Zaken heeft geen specifieke rol bij overstromingen, maar zal deze wel krijgen richting bevolking. De minister zal veelal de rol van woordvoerder namens de regering hebben en landelijk beleid bij grote overstromingen proberen te coördineren op het moment dat meerdere ministers betrokken zijn. De rol wordt ook groter als hij het getroffen gebied bezoekt en contact zoekt met de getroffen bevolking. Vanuit de bevolking kan hij dan gezien worden als degene die het overheidsstandpunt verkondigt.

#### Dagelijks bestuur waterschap

Naast de territoriale indeling kan de Nederlandse overheid nog worden ingedeeld in verschillende functionele kolommen. Één daarvan is de waterkolom, die bestaat uit de verschillende waterschappen. Het dagelijks bestuur van deze waterschappen heeft verschillende taken bij overstromingen. Zo kan het veel maatregelen nemen als het oordeelt

dat er dringend of dreigend gevaar ontstaat. Deze maatregelen kunnen zelfs in strijd zijn met veel voorschriften, als het maar niet gaat over de Grondwet of voorschriften die in AMvB's of provinciale verordeningen gegeven zijn over de afmetingen en inrichting van waterkeringen. Als het gevaar geweken is, moet het waterschap de oude situatie weer herstellen.

Het dagelijks bestuur kan ook bepalen dat grond onteigend wordt voor de aanleg, versterking, het herstel en onderhoud van waterkeringen. Daarnaast kan het dagelijks bestuur inwoners van het waterschap oproepen om tijdelijk ingezet te worden voor de bewaking en verdediging van de waterkering. Dit kan alleen bij dreigend gevaar of bij verlening van hulp in geval van dijkdoorbraak. Het kan de inwoners ook verplicht worden om materieel beschikbaar te stellen (bijvoorbeeld pompen).

Het dagelijks bestuur moet ook de bevelen die de provincie of Rijkswaterstaat gegeven heeft uitvoeren, als het gaat om maatregelen die de uitbreiding van de overstroming tegen gaan of het gevaar daarop vermindert. Deze bevelen kunnen alleen aan het bestuur gegeven worden op onderwerpen waartoe het bestuur ook zelf had kunnen beslissen.

Tot slot moet het dagelijks bestuur oefeningen houden en calamiteitenplannen opstellen. In de oefeningen moet aandacht zijn voor de inzetbaarheid van het personeel en materieel. In de calamiteitenplannen moet worden geïnventariseerd welke soorten calamiteiten de waterstaatswerken kunnen beïnvloeden, inclusief de daaruit voortvloeiende risico's. Ook moet worden opgenomen welke maatregelen en welk materieel kan worden ingezet om calamiteiten het hoofd te bieden. Er moet een overzicht zijn van diensten, instanties en organisaties die bij gevaar kunnen worden ingeschakeld.

#### Voorzitter waterschap

De voorzitter van het waterschap mag, als de situatie het toestaat, in gevallen van dringend of dreigend gevaar alle maatregelen nemen waartoe het algemeen en dagelijks bestuur bevoegd zijn. De voorzitter is verantwoordelijk voor het uitvoeren van bevelen van de Gedeputeerde Staten of een ambtenaar van provinciale waterstaat, een ambtenaar van Rijkswaterstaat over de verdediging van de waterkering. Ook hier geldt dat de waterkering dreigt te bezwijken of over te lopen (de dringende of dreigende situatie) en ook geldt dat het bevel maatregelen in moet houden waartoe het bestuur van het waterschap uit eigen beweging toe zou kunnen overgaan.

#### Brandweer

De brandweer heeft als taak brand te voorkomen, te beperken en te bestrijden. Ook moet zij het brandgevaar beperken en ongevallen met brand of die verband houden met brand voorkomen en beperken. Daarnaast heeft de brandweer ook tot taak om gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen die niets te maken hebben met brand te beperken en te bestrijden. Tot slot moet de brandweer rampen bestrijden en beperken. In geval van overstromingen, waar brand door kortsluiting goed voor kan komen en in ieder geval sprake is van een ramp heeft de brandweer dus de rol van het beperken en bestrijden van de overstroming en daaruit voortvloeiende gevaar.

De brandweer heeft de operationele leiding over de rampenbestrijding en coördineert dus ook andere hulpverleningsdiensten, tenzij de burgemeester of de Commissaris van de Koningin anders besloten heeft. De burgemeester heeft het opperbevel over de brandweer.

#### Politie

De politie heeft de taak zorg te dragen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. De politie staat hierbij onder de burgemeester als het gaat om openbare orde taken. Als het gaat om strafrechtelijke handhaving, staat zij onder gezag van de officier van justitie. Als de openbare ordeverstoringen meer dan plaatselijke betekenis hebben kan de Commissaris van

de Koningin aanwijzingen geven. Dit kan in nog bredere gevallen ook door de minister van Binnenlandse Zaken.

De Commissaris van de Koningin houdt toezicht op het korps. Verzoeken van bijstand gaan ook naar de Commissaris van de Koningin. Als deze het verzoek niet kan inwilligen door gebrek aan materieel of personeel, kan hij het verzoek doorsturen naar de minister van Binnenlandse Zaken.