

Aandacht en initiatieven voor crisisbeheersing

De meeste gebieden in Rijnmond-Drechtsteden liggen zo laag dat ze bij een overstroming zeer snel en diep onder water komen te staan. Overstromingen voorkomen is daarom heel belangrijk, zeker gezien de klimaatveranderingen, waarbij de extremen toenemen. Maar als het nu toch mis gaat? Dan moeten er verstandige maatregelen worden genomen om de gevolgen te verkleinen en overlevingskansen te vergroten. In de regio Rijnmond-Drechtsteden wordt daarom veel aandacht besteed aan het ontwikkelen van maatregelen op het gebied van preventie, ruimtelijke inrichting én crisisbeheersing.

In drie verschillende initiatieven wordt aan crisisbeheersing gewerkt. Binnen de regio Rotterdam-Rijnmond wordt gewerkt aan de Casestudie crisisbeheersing Rotterdam-Noord waarmee nieuwe en bestaande kennis wordt ontsloten en benut voor praktische verbeteringen van de crisisbeheersing. In het Waterveiligheidsplan Dordrecht ontwikkelt de gemeente Dordrecht een brede strategie voor waterveiligheid die ruimtelijke adaptatie, crisisbeheersing en waterbewustzijn verbindt. Daarnaast zijn veiligheidsregio's actief in het landelijk programma 'Water en Evacuatie'. Wat zijn dit voor initiatieven en wat is hun samenhang?

Casestudie crisisbeheersing Rotterdam-Noord

De gemeente Rotterdam werkt samen met de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond aan de casestudie crisisbeheersing Rotterdam-Noord. Het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, het waterschap Hollandse Delta en Rijkswaterstaat West-Nederland Zuid zijn hierin ook actief. De studie levert handvatten op voor een betere crisisbeheersing in verschillende crisisfasen; van het ontstaan van een dreiging tot en met het herstel van een ondergelopen gebied. Nick van Barneveld is er als adviseur van de gemeente Rotterdam bij betrokken.

"Vanuit het Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden en Veiligheid Nederland in kaart (VNK) zijn veel nieuwe inzichten ontstaan over overstromingsrisico's. Deze inzichten kunnen goed gebruikt worden voor crisisbeheerplannen bij overstromingen. De nieuwe kennis biedt kansen. Hoe je die kennis operationeel kunt maken voor de veiligheidsregio's, hebben we laten zien in de casestudie Rotterdam-Noord." zegt Van Barneveld, "We hebben in de studie gebruik gemaakt van een hele set vooraf voorbereide scenario's uit onder andere VNK. Met de nieuwe techniek van 3Di is een mogelijk scenario verbeeld ter vergroting van de beleving en de bewustwording."

Eerste resultaten en mogelijk vervolg

De eerste resultaten van de casestudie zijn inmiddels bekend. Op basis daarvan is een verbeterstrategie opgesteld. De strategie bestaat uit verschillende elementen die uitgewerkt moeten worden:

- a. basisinformatie, zoals een operationele systeemanalyse, doorbraakkansen dijken, risicovolle locaties, prioritaire objecten, evacuatiewegen, en droge locaties/shelters;
- b. regionaal-lokale crisisbeheerstrategieën voor overstromingen op basis van zelfredzaamheid van personen/organisaties/vitaal-kwetsbare objecten en een coördinerende rol van de VRR;
- c. herstel- en adaptatiestrategie.

Daarnaast is door de casestudie een manier van denken en werken ontwikkeld, die ook bruikbaar is in andere gebieden of voor andere incidenten, zoals doorbraken van regionale keringen of hevige neerslag.

Van Barneveld: "Een belangrijk uitgangspunt, alsook randvoorwaarde, voor de verdere uitwerking is dat alle partijen de handen ineen slaan en samen tijd en energie gaan steken in dit onderwerp." De resultaten van de studie worden in het najaar op directie en bestuurlijk niveau besproken. Op basis daarvan wordt bepaald of er draagvlak en middelen zijn voor een vervolg.



Zwijndrecht, januari 2012 – Door het hoge water in de Oude Maas, dreigt de Maaskade onder te lopen.
Foto: Tineke Dijkstra

Waterveiligheidsplan Dordrecht

In het [MIRT-onderzoek Operationalisering strategie zelfredzaam Eiland van Dordrecht](#) wordt onderzoek gedaan naar de nieuwe norm voor de primaire kering in relatie tot maatregelen in de ruimtelijke ordening en crisisbeheersing. De laatste twee onderdelen leiden in het Waterveiligheidsplan Dordrecht tot een overkoepelende strategie die ruimtelijke adaptatie, crisisbeheersing en waterbewustzijn verbindt. Op basis van het waterveiligheidsplan en de daarin aangegeven maatregelen kunnen de betrokken overheden in 2017 besluiten of deze slimme combinatie als alternatief kan dienen voor het versterken van de primaire waterkering en besluiten over de financiering van de maatregelen.

“De toename van extremen vanuit de zee, de rivier en de combinatie hiervan is aanleiding voor de gemeente Dordrecht om een meerlaagsveiligheidsstrategie te ontwikkelen die beter in kan spelen op het risico als het water over de dijk komt.” zegt Ellen Kelder, projectleider van gemeente Dordrecht, “Hoe kunnen we dan de schade en het aantal slachtoffers zo veel mogelijk beperken en er vervolgens voor zorgen dat we de schade na een overstroming zo snel mogelijk herstellen.”

De gemeente Dordrecht trekt het project, waaraan ook Waterschap Hollandse Delta, de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, de provincie Zuid-Holland en Rijkswaterstaat werken. Ook beheerders van kwetsbare en vitale infrastructuur en burgerpanels zijn geconsulteerd. Adviesbureau HKV ondersteunt de gemeente Dordrecht bij het uitwerken van het Waterveiligheidsplan.

Hoogwater, evacuatie en redden

Bas Kolen, directeur Onderzoek en Ontwikkeling van HKV: "Bij ruimtelijke adaptatie gaat het om de langere termijn. We willen door het Waterveiligheidsplan de ruimtelijke ontwikkeling zo sturen dat er voldoende vlucht- en evacueermogelijkheden zijn. Door ongewenste keteneffecten te identificeren kan ook worden bepaald of en hoe deze kunnen worden voorkomen zodat ook de schade wordt verminderd bij een overstroming of hoogwater. We willen dus op de lange termijn betere ruimtelijke randvoorwaarden creëren om de overlevingskansen en veerkracht te vergroten."

Bij crisisvoorbereiding gaat het om de response bij 'als het gebeurt'. Eerder is in de MIRT-verkenning gekozen voor verticale evacuatie als basis. Kolen: "Mensen blijven, zo mogelijk, tijdelijk in de eigen woning of gaan naar een publieke shelter. Dit, vanwege de geringe mogelijkheden voor preventieve evacuatie door de beperkte voorspeltijd. Tegelijk is natuurlijk wel het doel om zoveel mogelijk mensen veilig weg te krijgen als er nog tijd beschikbaar is. Voor de hand ligt een flexibele strategie waarbij de basis verticale evacuatie is waarbij iedereen zelf een veilige plek in de nabije omgeving zoekt, aangevuld met gerichte preventieve evacuatie als er tijd en ruimte beschikbaar is."

Het belangrijkste resultaat van de MIRT-verkenning uit 2015 is dat een evacuatiestrategie gebaseerd op verticale evacuatie door zowel de overheden als de bevolking als een realistische strategie wordt gezien mits deze wordt uitgelegd. Hierbij kunnen mensen mogelijk in hun eigen woning blijven op een droge verdieping of naar een shelter gaan om te schuilen. Kolen: "Ook blijkt dat de overheid door middel van communicatie kan sturen hoeveel mensen naar een shelter gaan of in de woning blijven."

Communicatie is ook gericht op het bewustzijn voor de dreiging en het handelingsperspectief bij mensen en bedrijven. Kolen: "Hiervoor moet een structurele aanpak komen zodat mensen hiermee bekend (kunnen) zijn bijvoorbeeld door websites met informatie over het risico en op gezette momenten mensen hierop wijzen, maar ook door markeringen in het landschap, aan gebouwen (bij shelters) en langs evacuatieroutes."

Van Barneveld: "Wat Bas Kolen vertelt over het waterveiligheidsplan geldt ook voor Rotterdam-Noord. Zelfs voor de gehele regio!"

Aanpak geschikt voor regio

De aanpak van het project kan vertaald worden naar de hele regio en zelfs heel Nederland. De invulling is wel overal anders door bijvoorbeeld de aanwezige bebouwing, infrastructuur en de voorspelbaarheid van een overstroming.

De belangrijkste voorwaarde voor het Waterveiligheidsplan is dat er meetbare beleidsdoelen worden gedefinieerd voor crisisbeheersing bij overstromingen. Alleen dan kan aangetoond worden wat de bijdrage van het Waterveiligheidsplan is in het verminderen van schade en slachtoffers. Kolen: "Door deze doelen maken we duidelijk wat wel en niet verwacht kan worden van overheid en hulpdiensten. Zo halen we ook de suggestie weg dat de overheid voor absolute veiligheid zorgt en maken we expliciet dat mensen bij een overstroming met name op zichzelf aangewezen zijn."

Vervolg

Het resultaat van het traject tot nu toe - het gezamenlijk opstellen van het waterveiligheidsplan - is dat de betrokken partijen een gelijk beeld krijgen van het risico. Dit kunnen zij vervolgens vertalen in een concrete (en praktische) uitwerking voor zichzelf. Of dit daadwerkelijk gaat slagen is afhankelijk van de besluitvorming hierover en de mate waarin de ambities dus in beleid worden verankerd.

Programma Water en Evacuatie

Het programma Water en Evacuatie is onderdeel van de driedelige strategische agenda van het Veiligheidsberaad (naast 'continuïteit samenleving' en 'stralingsincidenten'). Voor het programma zijn er vier opdrachtgevers, namelijk het Veiligheidsberaad, Ministerie Veiligheid en Justitie (V&J), Ministerie Infrastructuur en Milieu (I&M) én de Unie van Waterschappen. Deze opdrachtgevers zijn verenigd in de Stuurgroep Management Water en Overstroming (SMWO). Carlo Post, algemeen directeur van Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid vertegenwoordigt in deze stuurgroep de Veiligheidsregio's Zuid-Holland Zuid, Rotterdam-Rijnmond en Hollands Midden. Hij is ook verantwoordelijk voor het programma Water en Evacuatie, samen met Henk Meijer, directeur van de Veiligheidsregio Hollands Midden.

Post: "Het programma Water en Evacuatie draait om inzet van maatregelen in de ruimtelijke inrichting (laag 2) en rampenbeheersing en evacuatie (laag 3) van het meerlaagsveiligheid. We ontwikkelen twee handreikingen voor de impactanalyse en voor de evacuatiestrategie. Zowel de Casestudie crisisbeheersing Rotterdam-Noord als het Waterveiligheidsplan Dordrecht leveren hiervoor input. Het gebruik van de impactanalyse wordt als pilot gebruikt bij het opstellen van het Waterveiligheidsplan in Dordrecht."

Post: "Door de 'handreiking impactanalyse' willen we laten zien hoe de impact van een overstroming eruit ziet bij het hanteren van een uniforme methode. Het gaat dan om de impact op het gebied van energievoorziening, communicatie, zorgsectoren, verminderd zelfredzamen en daarbij ook de domino-effecten. Door een 'handreiking evacuatiestrategie' willen we zorgen dat dezelfde methode wordt gehanteerd bij de bepaling van de evacuatiestrategie."

De verkenning over de impact van een overstroming was in de zomer gereed, maar moet bestuurlijk nog worden vastgesteld. Daarna kunnen de veiligheidsregio's gebruik van maken van de opgedane kennis. De bepaling van de evacuatiestrategie is in het voorjaar van 2017 gereed.

Betrokkenheid regio Rijnmond-Drechtsteden

De veiligheidsregio's Zuid-Holland Zuid en Rotterdam-Rijnmond geven uitvoering aan de handreikingen impactanalyse en evacuatiestrategie. Formeel moeten de handreikingen nog worden vastgesteld. De uitkomst hiervan is nog niet geheel te overzien. Duidelijk is wel dat de handreikingen aanzetten tot verdere gereed maken en onderzoeken van de scenario's. Post: "En natuurlijk is een échte overstroming anders dan het onderzochte scenario. Maar professioneel én in gezamenlijkheid optreden vraagt om kennis, ervaring en elkaar kennen!"

Uitdagingen

In het proces zijn er enkele dilemma's die opvallen, zowel procesmatige als inhoudelijke. Aan de proceskant worden de handreikingen aan de veiligheidsregio's aangereikt om ermee aan de slag te gaan. Post: "In het stelsel waarin we werken met elkaar is het mogelijk om een dergelijke handreiking ter zijde te leggen. We hopen dat het draagvlak waarmee de handreiking tot stand is gebracht bijdraagt aan een brede toepassing. En anderzijds dat het SMWO en Veiligheidsberaad een stelsel van 'pas toe of leg uit' gaan hanteren."

Van Barneveld: "Daarbij zijn capaciteit en draagvlak zorgpunten. De veiligheidsregio's hebben hun handen vol aan andere thema's als terrorisme, cybersecurity, etc. en moeten dus capaciteit vrijmaken om met het thema waterveiligheid aan de slag te gaan."

Inhoudelijk krijgen de veiligheidsregio's, en daarmee de besturen, ook zicht op de impact van overstroming, gegeven de eerder gemaakte keuzes bij inrichting van de openbare ruimte. Zoals de plaatsbepaling van een ziekenhuis, de hoogte van een aangelegde weg, de waterbestendigheid van elektriciteitshuisjes en dergelijke. Post: "Het zijn geen zaken die van vandaag op morgen aangepast kunnen of zullen worden. Maar bij bekendheid van de impact, kan een nadere afweging op een nader moment plaatsvinden."

Over de grootste uitdaging zegt Post: "Hoe we bij een échte ramp door een overstroming gaan samenwerken, dat is een grote uitdaging. Daarom zijn oefeningen waarin de crisiscentra van Rijkswaterstaat, de ministerie van I&M en V&J, de waterschappen en de veiligheidsregio's samen moeten werken erg belangrijk. We kunnen zeggen dat dit allemaal geborgd is in de regelingen die we kennen, maar toch heeft de praktijk bewezen dat er nog veel verbeterd kan worden bij de operationele inrichtingen van de zogenaamde 'koppelvlakken'."

Het is dus belangrijk om duidelijke doelen met elkaar af te spreken. Wat verwachten de partijen van elkaar in de voorbereiding op rampenbestrijding. Kolen: "Nu we de risicobenadering voor waterveiligheid omarmd hebben ligt het voor de hand om deze doelen te koppelen aan de bijdrage van rampenbeheersing aan de reductie van het risico. De uitdaging is om deze doelen zo vast te leggen dat onafhankelijke instanties kunnen toetsen of je hieraan voldoet."

Hiermee is het ook meetbaar en kan op gezette tijden worden beoordeeld of de rampenbestrijding voor overstromingen nog 'op orde' is. Planvorming en oefeningen krijgen hiermee ook een impuls, het gaat er dan niet meer om dat je meegedaan hebt aan een oefening maar dat je laat zien dat je daadwerkelijk de juiste maatregelen kan selecteren en uitvoeren.

Hoe verder

De studies zijn allemaal kleine stapjes vooruit waarbij het telkens ook de uitdaging is om de opgedane inzichten naar een bredere groep terug te koppelen. Vanuit de drie initiatieven zijn vervolgstappen gedefinieerd. Belangrijke kenmerken daarvan zijn de relevantie van het samenwerken met de betrokken partijen, het delen van nieuw opgedane kennis en ervaring en de focus op het daadwerkelijk stappen verder komen.

Van Barneveld: "De komende maanden moeten we afstemmen hoe er gezamenlijk vervolg kan worden gegeven aan de crisisbeheersing. Samenwerken en efficiënt gebruik maken van mensen en middelen is cruciaal, anders komt dit niet van de grond. We moeten zorgen dat de resultaten geborgd worden, de handen in een slaan en de kennis over waterveiligheid operationeel inbedden bij de organisaties. We willen dat de veiligheidsregio's gebruik kunnen maken van de opgedane kennis."

Kolen: "We testen nu de eerste resultaten van Water en Evacuatie in de praktijk en geven verbeterpunten terug. Het is belangrijk om de ervaringen uit te wisselen en om op basis van deze studies telkens een stap verder te gaan door het delen kennis en verder ontwikkelen hiervan. Het is ook de uitdaging om niet te blijven hangen in het benoemen van processtappen maar om praktische hulpmiddelen op te stellen, concreet aan de slag te gaan en te blijven leren en verbeteren."

Post: "We werken op alle fronten samen met andere partijen om ervoor te zorgen dat er bij een ramp verstandige maatregelen kunnen worden genomen om de gevolgen te verkleinen en overlevingskansen te vergroten. Veiligheidsregio's, rijksoverheid, provinciale overheid, gemeentelijke overheden, waterschappen maar ook (nuts)bedrijven en burgers; de input van iedereen is belangrijk en draagt bij om het werk van de crisisbeheersers mogelijk te maken."