

Kleine kansen – grote gevolgen



Slachtoffers en maatschappelijke ontwrichting als focus voor waterveiligheidsbeleid

Overstromingen door weersextremen zijn in Europa aan de orde van de dag. Hoewel Nederland een hoog veiligheidsniveau heeft, zijn overstromingsrampen met vele duizenden slachtoffers niet uit te sluiten, zo onderkent ook de Minister van Infrastructuur en Milieu (IenM). Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) laat in zijn studie “Kleine kansen – grote gevolgen” zien dat er concrete mogelijkheden zijn om het aantal slachtoffers en de maatschappelijke ontwrichting bij dijkdoorbraken en overstromingen in Nederland fors te beperken. Deze mogelijkheden worden in het waterveiligheidsbeleid tot nog toe nauwelijks benut.

■ **Willem Ligvoet en Joost Knoop**
Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

De afgelopen twee jaar heeft het PBL op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) uitgezocht welke mogelijkheden er zijn om de aantallen slachtoffers te beperken en de maatschappelijke ontwrichting tegen te gaan.

BEPERKEN AANTALLEN SLACHTOFFERS EN MAATSCHAPPELIJKE ONTWRICTING

Sinds de overstroming in 1953 staat in het Nederlandse waterveiligheidsbeleid het *beperken van de kans op overstromingen* centraal. In het Nationaal Waterplan van 2009 kondigde het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat echter een verandering in het waterveiligheidsbeleid aan, met als kern “nieuwe normen op basis van overstromingskansen”, aandacht voor “het beperken van slachtoffers en schade bij een mogelijke overstroming” en “het bevorderen van herstel na de overstroming”.

In haar “Aprilbrief 2013 Koersbepaling waterbeleid” bevestigde de Minister van IenM dat de risicobenadering het nieuwe uitgangspunt is voor een waterveiligheidsbeleid met aandacht voor zowel de kans óp, als de gevolgen van een overstroming. Het doel van dit nieuwe waterveiligheidsbeleid is “de bescherming van burgers en het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting”.

Het tegengaan van maatschappelijke ontwrichting als een leidend principe is een nieuw concept in het waterveiligheidsbeleid. “Maatschappelijke ontwrichting” is echter een breed begrip. In de beleidsbrief verwoordt de minister het als “grote economische schade”, “grote groepen slachtoffers” en “bescherming vitale en kwetsbare infrastructuur”. In de wetenschappelijke literatuur wordt het begrip echter breder ingevuld. Op verzoek van het ministerie van IenM heeft het PBL het begrip daarom nader uitgewerkt.



FYSIEKE EN SOCIAAL PSYCHOLOGISCHE ASPECTEN

In de PBL-studie *Kleine kansen – grote gevolgen* koos het PBL ervoor de Nationale Risico Beoordeling (NRB-methodiek van de Strategie Nationale Veiligheid) als handvat te gebruiken om het begrip “maatschappelijke ontwrichting door overstroming” te karakteriseren. De NRB-methodiek is ontworpen om de impact van een groot aantal verschillende typen rampen onderling te kunnen vergelijken. Binnen deze methodiek is de impact van een ramp of dreiging een gewogen optelsom van de impact op vijf zogenoemde “vitale belangen”: 1) territoriale veiligheid, 2) fysieke veiligheid, 3) economische veiligheid, 4) ecologische veiligheid en 5) sociale en politieke stabiliteit. Figuur 1 geeft een overzicht van de NRB-criteria en de termen die het PBL heeft gebruikt om de maatschappelijke ontwrichting door overstroming te karakteriseren. Daarbij hebben we, waar mogelijk, aangesloten bij herkenbare elementen

in het voorgenomen waterveiligheidsbeleid en bij opties om dit beleid aan te passen of uit te breiden. In de beleving van burgers wegen de aantallen slachtoffers vrijwel altijd zwaarder dan (herstelbare) economische schade. Het fysieke effect op de mens wordt in de NRB-methodiek gekwalificeerd in termen van aantal doden, gewonden en getroffen. In deze methodiek wordt dit effect zwaarder gewogen dan de economische schade.

“Aantasting internationale positie” en “aantasting democratische rechtstaat” zijn andere aspecten die worden meegenomen in de NRB-methodiek. Voor Nederland kan het optreden van een grote overstroming mogelijk tot een verlies aan internationale prestige leiden: het beeld van Nederland als veiligste delta van de wereld kan erdoor worden ondergraven en zo consequenties hebben voor de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats voor internationale bedrijven. Uit het onderzoek van Ten Brinke (2014) komt echter naar voren dat overstromingen in andere Europese landen vrijwel geen invloed hebben op hun internationale positie. Ook lijkt de democratische rechtstaat door een overstroming niet te worden aangetast. Voor onze studie waren deze aspecten dan ook minder van toepassing.

BEPERKEN MAATSCHAPPELIJKE ONTWICHTING: CONCRETE OPTIES

Het “tegengaan van maatschappelijke ontwrichting” vereist een strategie die het gehele traject omvat van *vóór* (preventie, voorbereiding), *tijdens* (rampenbeheersing) en *ná* een overstroming (hulpverlenings- en hersteltraject). Het vraagt om een samenhangend beleid dat zich richt op zowel de fysieke als de sociaalpsychologische aspecten.

Het verlies van dierbaren en grote aantallen slachtoffers gelden als het meest ontwrichtende gevolg van rampen, zoals we helaas onlangs ook met de MH17-ramp hebben kunnen ervaren. Onze studie geeft het waterveiligheidsbeleid vier concrete handvatten om de aantallen slachtoffers bij watersnoodrampen te beperken en zo maatschappelijke ontwrichting tegen te gaan:

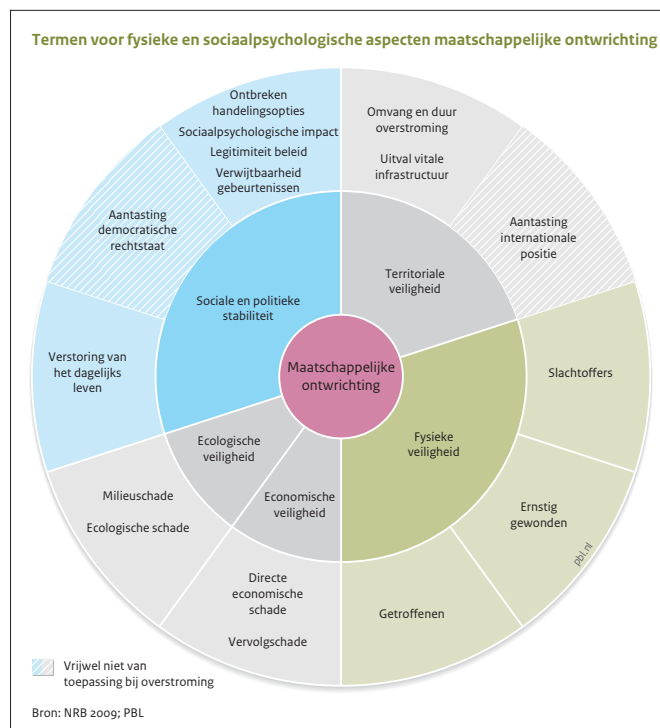
1. Stem nieuwe veiligheidsnormen ook af op de mogelijke aantallen slachtoffers, in combinatie met de inzet van doorbraakbestendiger dijken. Het gebiedsgericht aanpassen van de evacuatiestrategie (in veiligheid zien te komen in het eigen gebied) en – daar waar nodig – het creëren van extra vluchtplaatsen zijn hierbij belangrijke aanvullende opties. Hierdoor kunnen de maximale aantallen slachtoffers met vele duizenden afnemen.
2. Zorg dat vitale functies (zoals de energie- en drinkwatervoorziening, transport- en ICT netwerken) op nationaal, regionaal en lokaal niveau minder kwetsbaar zijn voor rampen. Dit vergroot de handelingsopties voor burgers en het herstelvermogen van de samenleving.
3. Zorg voor herstelplannen voor *ná* een overstroming. Herstelplannen kunnen de overlevingskansen van getroffen en na een overstroming sterk vergroten, de mogelijk lange nasleep van overstromingen beperken en daarmee het herstel bevorderen.

4. Zorg voor heldere overheidscommunicatie over de daadwerkelijke overstromingsrisico's in verschillende regio's en handelingsopties in geval van een overstroming.



Het aanpassen van de dijken en de ruimtelijke inrichting (vluchtplaatsen) en het minder kwetsbaar maken van vitale functies voor overstromingen duurt lang; het gaat hierbij om decennia. Daar staat tegenover dat de overheid al op korte termijn per gebied de evacuatiestrategieën kan aanpassen, het mogelijk nut van herstelplannen kan onderzoeken en een communicatiecampagne kan starten. Deze inspanningen kunnen al op afzienbare termijn concreet bijdragen aan het tegengaan van de maatschappelijke ontwrichting, mocht zich een overstroming voordoen.

In haar brief van 4 juni 2014 aan de Tweede Kamer geeft de minister aan een groot aantal van onze handreikingen over te nemen. Ze verwacht concrete voorstellen vanuit het Deltaprogramma voor de aanscherping van de normen op basis van grote aantallen slachtoffers en kondigt aan de evacuatiestrategie aan te passen en nut en noodzaak van herstelplannen te gaan onderzoeken. Of ook de doorbraakbestendiger dijken er komen, blijft onduidelijk. Daarnaast gaat het kabinet afspraken maken met lagere overheden en sectoren om voor 2050 de ruimtelijke inrichting, vitale functies en infrastructuur minder kwetsbaar te maken.



Figuur 1. Overzicht van de NRB-criteria en de termen die het PBL heeft gebruikt om de maatschappelijke ontwrichting door overstroming te karakteriseren. Op de impact van overstroming toegesneden termen voor fysieke en sociaalpsychologische aspecten van maatschappelijke ontwrichting (buitenste ring), geordend naar de criteria van de NRB (middelste ring).