



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Weerbaar tegen water? Crisismanagement bij overstromingen

t Hart, P.

Citation

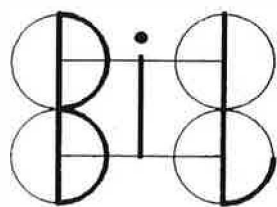
T Hart, P. (1991). Weerbaar tegen water? Crisismanagement bij overstromingen. *Bestuurskundige Berichten*, 14(1), 4-6. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234203>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234203>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Gevraagd:

Redacteuren M/V

**Bestuurskundige
Interfacultaire
vereniging
Leiden**

Voor een functie in de Bestuurskundige Berichten Commissie van de B.I.L.

Wij vragen:

- Mensen die schrijfervaring hebben of dit willen leren.
- Mensen die enthousiast met een groep een leuk semi-wetenschappelijk tijdschrift voor onze studievereniging in elkaar willen zetten;

Het maakt niet uit in welk jaar van de opleiding Bestuurskunde je zit.

Wij bieden:

- Een leuke manier om je schrijfvaardigheid te verbeteren.
- De mogelijkheid om jouw interesse voor bepaalde onderwerpen in artikelen om te zetten.
- Jouw interviewvaardigheden te ontwikkelen als er iemand een interview voor de BB wil geven.
- Een actieve en leuke manier om de B.I.L. te leren kennen.

Informatie:

De BB komt vier maal per jaar uit en is een semi-wetenschappelijk tijdschrift dat voor en door studenten wordt gemaakt. Hiernaast leveren docenten en gastschrijvers actieve bijdragen aan de diverse nummers. Er worden wel eens interviews met politici, bestuurders en andere bekende Nederlanders gehouden, waarnaast er contacten zijn met diverse docenten.

Interesse?

Lijkt het je wat om lid te worden van de BB-commissie van de B.I.L.?

Heb je nog vragen?

Kom dan langs op de B.I.L.-kamer !

Vraag naar Bob Swinkels.

Pieter de La Courtgebouw Wassenaarseweg 52 Postbus 9555 2300 RB Leiden
Tel. 071-5273696 Fax 071-5273979 E-mail: bil@rulfsw.leidenuniv.nl

Weerbaar tegen water? Crisismanagement bij overstromingen

Paul 't Hart

Kerstmis 1993. In Limburg hebben vele bewoners van dorpen en steden die aan de Maas liggen natte in plaats van witte voeten. De Maas is buiten zijn oevers getreden na heftige en aanhoudende regenval in heel West-Europa. Ook in Frankrijk, België en Duitsland is sprake van overstromingen. Enkele duizenden Limburgers moeten hun huizen verlaten. De schade aan woningen, bedrijven en infrastructurele voorzieningen is aanzienlijk. De Koningin en leden van hun kabinet komen de getroffen een hart onder de riem steken. De betreffende delen van Limburg worden officieel tot rampgebied verklaard. Een nationale televisie-actie levert veel geld op, maar de totale schade bedraagt meer dan 150 miljoen gulden.

Een dik jaar later is het opnieuw raak, en ditmaal veel erger. Niet alleen de Maas maar ook de Rijn en zijn zijrivieren treden buiten hun oevers. Niet alleen Limburg wordt getroffen, maar ook en met name Gelderland. Een kwart miljoen mensen moet een veilig heenkomen zoeken, de meesten overig uit voorzorg: in de Gelderse polders zouden mensen als ratten in de val komen te zitten wanneer na een dijkdoorbraak de polders zich als een badkuip met water zouden vullen. De schade is opnieuw groot.

Nederland en het water: het is een klassieke haat-liefde relatie. We schaatsen, varen en surfen met overgave op de talloze rivieren, kanalen, grachten en meren. Tegelijkertijd zijn de Hollandse ziel, de cultuur en zelfs de inrichting van het openbaar bestuur (denk aan de waterschappen en aan Rijkswaterstaat) in belangrijke mate gevormd door de eeuwigdurende strijd tegen het water. In 1953 sloeg het water voor het laatst hard toe, toen in Zeeland meer dan 1800 mensen verdrongen in het geweld van een springvloed, een ramp die deze provincie en haar bewoners ingrijpend heeft veranderd en die ook decennia later nog in het collectieve geheugen staat gegrift.

Hoe treurig ook, voor crisisonderzoekers was de opvolging van twee vergelijkbare calamiteiten binnen 14 maanden een uitgelezen kans om onderzoek te doen naar het leervermogen van overheden en gemeenschappen. Men kan immers zaken als de waar-

schuwing, bestuurlijke besluitvorming en schade-afwikkeling door grotendeels dezelfde personen en instanties in beide situaties met elkaar vergelijken. De wateroverlast van 1993 was al van nabij gevolgd door het Crisis Onderzoek Team van Bestuurskunde Leiden. Ook na afloop is intensief onderzoek verricht naar de manier waarop burgers en bestuur op deze calamiteiten hebben gereageerd. Toen zich vervolgens in 1995 opnieuw overstromingen voordeden, wist het COT bij de Europese Commissie subsidie te verwerven voor een internationaal-vergelijkend onderzoek, dat in samenwerking met collega's in Frankrijk, Duitsland en België is uitgevoerd. Hieronder vatten we enkele belangrijke conclusies van dit onderzoek kort samen.

Verrassing. De grote verrassing van deze overstromingen voor Nederland was dat ze niet vanuit het

westen (de zee) maar vanuit het oosten (de grote rivieren) kwamen. Het beleid was er primair op gericht geweest een herhaling van de Watersnoodramp te voorkomen - vooral via de uiterst kostbare aanleg van de Deltawerken. Andere overstromingsscenario's genoten simpelweg minder prioriteit. Mede daardoor kom het gebeuren dat er een jarenlange patstelling was ontstaan over de noodzaak en aard van dijkversterkingen in het stroomgebied van de grote rivieren. Ook stonden vele gemeenten toe dat er binnen de winterbedding van de rivier werd gebouwd. Daarnaast was sprake van een verminderde waakzaamheid, die onder meer tot uitdrukking kwam in onduidelijke afspraken en weinig intensieve contacten tussen de Belgische en Nederlandse waterstaatkundige en meteorologische instanties en besturen.

De ene overstroming is de andere niet Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen plotseling opkomende 'flash floods' en zich geleidelijk ontwikkelende overstromingen. Eerstgenoemde categorie deed zich binnen dit onderzoek vooral voor in het dal van de Vacluse in Frankrijk. Zij ontstaan wanneer door aanhoudende regen de bodem het water niet langer opneemt. In bergkommen betekent dit dat in zeer korte tijd zeer grote hoeveelheden water de hellingen afkomen. Rustieke beekjes kunnen daardoor in korte tijd veranderen in dodelijke watermassa's. In Nederland hebben we meer te maken met de eerste categorie. We kunnen bovendien in beginsel zien wat er bovenstrooms gebeurt, voordat het water Nederland bereikt. Onze primaire zorg bij rivieroverstromingen zijn dan ook niet zozeer mensen- en dierenlevens, als wel de enorme fysieke en sociaal-psychologische schade die een grote overstroming kan aanrichten. Toch kan het op sommige plaatsen in Nederland wel degelijk levensgevaarlijk worden, met name vanwege het eerder aangeduide "badkuipeffect" in laag gelegen poldergebieden.

Alarmering en waarschuwing In 1993 liep het slecht met de tijdige en accurate waarschuwing voor het naderende water. De samenwerking met België liet te wensen over. Mensen maakten zich op voor de Kerst en nogal wat instanties draaiden op halve kracht. Het

belangrijkst was evenwel de onderschatting van de ernst van de situatie, met name in Zuid-Limburg. Deze werd veroorzaakt door wat wel "misleidende analogieën" noemen: burgers, bestuurders en hulpdiensten stelden zich te zeer gerust door de situatie te vergelijken met voorgaande hoog watersituaties. Het was in de afgelopen jaren wel vaker voorgekomen dat het water in de Maas flink steeg, maar telkens bleef het peil onder het werkelijk bedreigend geachte niveau. Ditmaal ging het anders, en het kostte de Zuid-Limburgse autoriteiten dure tijd om alsnog te zichzelf en de bevolking te mobiliseren. In 1995 ging dit alles een stuk beter: de Belgisch-Nederlandse contacten waren aangehaald en de analogiewerking verminderde ditmaal niet het risicobewustzijn, maar versterkte het juist. Opvallend was bovendien de belangrijke rol die lokale media (met name regionale radiostations) en ad-hoc communicatiemiddelen (bv. van deur tot deur bezorgde bewonersbrieven) tijdens de overstromingen speelden. Zij bleken een effectief middel voor overheden om burgers te bereiken en van informatie te voorzien.

Lokale, regionale en nationale crisisrespons In alle landen deed zich het probleem voor van de coördinatie van de hulpverlening. Een overstroming stopt immers niet bij de grenzen van een gemeente of een provincie of zelfs een nationale staat. Kleine gemeenten beschikken bovendien vaak zelf niet over de benodigde menskracht en middelen om dijken te versterken of bewoners te helpen evacueren. Bovendien moet er enige lijn zitten in de manier waarop de overheid optreedt, bijvoorbeeld daar waar het gaat om beslissingen tot (verplichte) evacuatie van bewoners en vee. Deze thematiek wordt wel aangeduid met de term "opschaling": de aanvankelijk vooral lokaal gestalte krijsende crisisrespons moet geleidelijk aan naar een hoger bestuurlijk niveau worden gebracht. In Nederland wordt daarin ook voorzien middels de Rampenwet, maar toch ligt zoiets altijd gevoelig: lokale bestuurders beschikken als het goed is over de meest precieze kennis van de lokale situatie; zij geven liever niet de regie uit handen wanneer de eigen burgers in nood verkeren; en het provinciale bestuursniveau is traditioneel niet sterk ontwikkeld op dit ter-

rein. Laat staan dat "Den Haag" moet gaan uitmaken wat er in Itteren, Borgharen of Nijmegen gebeurt. Tijdens de overstromingen van 1993 was de respons dan ook vooral een lokale, ad-hoc aangelegenheid. In 1995, toen het risicogebied veel groter was, manifesteerden de commissarissen der Koningin van Limburg en Gelderland zich veel nadrukkelijker, evenals sommige burgemeesters (bijvoorbeeld D'Hondt in Nijmegen) die de leiding namen van regionale crisiscentra.

"Wie zal dat betalen?" Naar de rijksoverheid werd in Nederland vooral gekeken voor wat betreft de schade-afwikkeling. Er bestaat in Nederland geen eenduidige, wettelijke schaderegeling. Het kabinet moet van geval tot geval besluiten in hoeverre het Nationale Rampenfonds kan worden aangesproken en welke vormen van schade op welke manier worden vergoed. In andere landen gaat het weer heel anders: van een uniforme wettelijke regeling (die vervolgens zeer traag wordt uitgevoerd: slachtoffers van 1993 wachtten nog op hun vergoeding toen in 1995 hun huizen alweer overstromden) in België tot een virtuele staatsonthouding in Duitsland, waar mensen zich middels peperdure polissen particulier moeten indekken tegen dit soort risico's.

Politieke consequenties In Nederland maar ook in andere landen fungeerde de "dubbelslag" aan wateroverlast van 1993 en 1995 als een breekijzer in maat-

schappelijke en politieke discussies over dijkversterking. Deze hadden jarenlang in een impasse verkeerd: milieu- en landschapsbeschermers hadden met een mix aan cultuurhistorische, wetenschappelijke (risicoanalyses) en financiële argumenten succesvol geopeerd in politieke en juridische arena's bij hun pogingen de door Rijkswaterstaat en de waterschappen gewenste dijkversterkingen tegen te gaan. Na de tweede overstroming werden zij als zondebok aangemerkt. Op lokaal niveau kwam het tot bittere woorden, bedreigingen, sociale uitstoting en zelfs een enkel handgemeen. In politiek Den Haag was snel steun gevonden voor een noodwet die een versnelde aanleg van nieuwe dijken mogelijk maakte. Zo blijkt een ramp dus ook een "window of opportunity" voor beleidsvernieuwing te kunnen zijn.

Tips voor verder lezen:

- * U. Rosenthal, Rampen, rellen, gijzelingen: Crisisbesluitvorming in Nederland, Amsterdam: De Bataafsche Leeuw 1984 (hoofdstuk 5 over de Zeeuwse watersnood).
- * U. Rosenthal, P. 't Hart (eds.), Flood response and crisis management in Western Europe, Heidelberg, New York: Springer Verlag 1998.
- * Crisis Onderzoek Team, Crisis, Alphen aan den Rijn: Samsom 1998.

Paul 't Hart

Departement Bestuurskunde/Crisis Onderzoek Team

Wilt u een advertentie in de Bestuurskundige Berichten plaatsen? Dat kan. Neem vlug contact op met Yvonne van der Vlucht (071-5273696)!
