

Leven in een delta vereist menselijk ingrijpen, zeker wat betreft waterveiligheid. In Nederland zijn van oudsher interventies gericht op het voorkomen van overstromingen en de gemeenschappelijke reactie na de watersnoodramp van 1953 was: ‘Dit mag nooit meer gebeuren’. Terwijl het beschermingsniveau voor overstromingen nog nooit zo hoog is geweest als nu, is het risico van overstromingen niet weg te nemen. Waar in het verleden overstromingen een onderdeel waren van het leven is de perceptie nu dat deze zeer uitzonderlijk zijn. Door het verdwijnen van het expliciete risico en dus de urgentie ligt de valkuil van een sluimerende crisis op de loer. In dit artikel gaan we in op dilemma’s rondom de spanning tussen een hoog beschermingsniveau en aandacht voor gevolgen rondom het thema waterveiligheid en haar potentie om uit te groeien tot een megacrisis.

*Bas Kolen, HKV lijn in water
Karen Engel, COT
Herman van der Most, Deltares
Kees van Ruiten, Deltares*

Leven in de Nederlandse delta, wachten tot een megacrisis?

Waterveiligheid in Nederland vanuit een historisch perspectief

Landwinning en overstromingen zijn intrinsiek gekoppeld aan de Nederlandse geschiedenis. Vanaf de middeleeuwen is een infrastructuur ontwikkeld die leven en werken in de delta mogelijk maakte. Na overstromingen werden beschermingswallen (her)opgericht. Dit continue gevecht tegen het water heeft het landschap gevormd maar ook de cultuur en de maatschappij beïnvloed. De overstromingen van 1953 markeerden een omslag in het waterveiligheidsdenken, vooral rond preventie. De Deltacommissie ontwikkelde bij voorbeeld een nieuwe veiligheidsbenadering gebaseerd op een kosten-baten

systematiek. Ook de (bijna) overstromingen van de jaren ‘90 gaven een impuls: er werd versneld een dijkversterkingprogramma ingevoerd en ‘ruimte voor de rivier’, waarbij eisen werden gesteld aan ontwikkelingen in uiterwaarden, werd vormgegeven. Daarbij zijn de huidige beschermingsniveaus voor waterveiligheid in 1996 vastgelegd in de Wet op de waterkeringen.

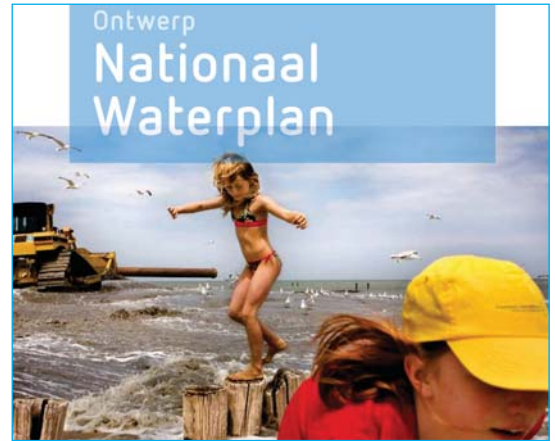
Waterveiligheid is meer dan alleen preventie: ruimtelijke inrichting en crisisbeheersing

De beschermingsmaatregelen na 1953 gaven velen, bevolking en bestuurders, een overwinninggevoel: ‘De strijd tegen het water is gewonnen’. De maatregelen

lijken, achteraf gezien, de veiligheidsbeleving van de Nederlandse maatschappij te hebben beïnvloed. Overstromingen worden tegenwoordig veelal al niet meer beschouwd als natuurfenomenen, als onderdeel van het leven, maar in toenemende mate als een extern veiligheidsrisico waartegen we ons (zeer) succesvol kunnen beschermen. Sindsdien is de bevolking gegroeid van 10 naar 16 miljoen mensen, 9 miljoen daarvan wonen onder NAP. Het BNP groeide tot 400 miljard euro, hiervan wordt 70% verdiend onder NAP. Als een overstroming zich voordoet uit de zee of rivier zullen de gevolgen extreem groot zijn, misschien zelfs wel 'catastrofaal' zoals in 2008 beschreven door het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Vanuit een niet-Nederlandse invalshoek kan vreemd gekeken worden naar deze getallen. Maar is het nog zo vreemd als 60% van het land onder NAP ligt? De huidige realiteit is dat door beschermingsmaatregelen uitstekende condities kunnen worden gecreëerd om te wonen en te werken in gebieden die zonder deze maatregelen zeer kwetsbaar zouden zijn. Het risico kan echter niet gereduceerd worden tot nul en zal aanwezig blijven. En in perspectief, de samenleving wordt blootgesteld aan een breed palet aan risico's waarvan overstromingen er één is.

Naar aanleiding van een beleidsevaluatie in 2004 door het RIVM, Katrina (2005) en (in mindere mate), de tsunami in Azië (2004) en overstromingen in Centraal

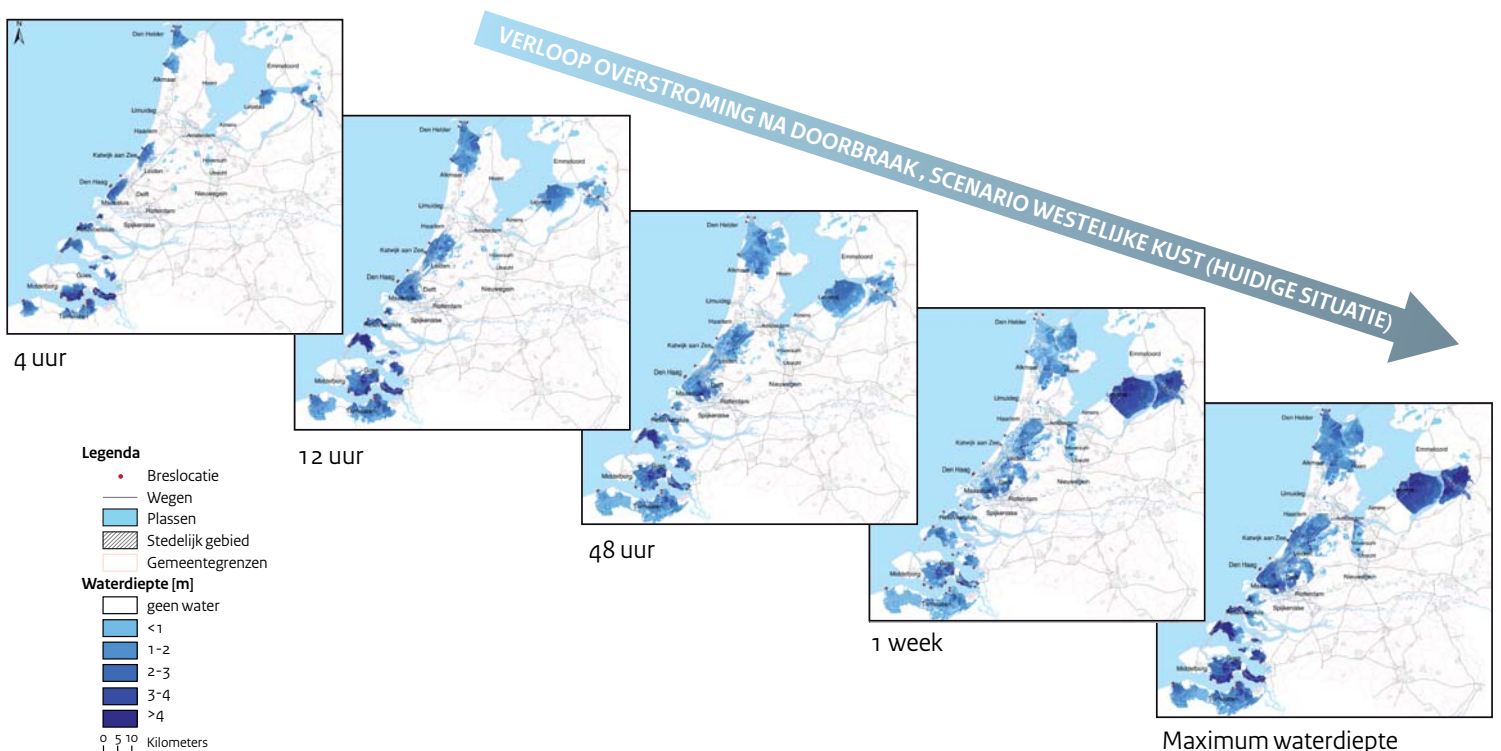


Europa en Engeland is de scope van waterveiligheid verbreed in het ontwerp Nationaal Waterplan. De beschermingsnormen worden herzien en mogelijk hoger, ook komt er structurele aandacht voor overstromingsgevolgen met naast preventie aparte pijlers voor crisisbeheersing en ruimtelijke ordening.

Dilemma's

Beperkt risicobewustzijn

De samenleving wordt niet meer direct geconfronteerd met mogelijke overstromingen. Door het hoge beschermingsniveau is het een gebeurtenis geworden die je waarschijnlijk niet zal meemaken. Overstromingen zijn verdwenen uit het collectieve geheugen van de Nederlanders, aangemoedigd door het overwinningsgevoel en de kleine kans. Het nadenken over mogelijke maatregelen is geen onderdeel (meer) van het risicobewustzijn bij bevolking en bestuurders.



Dat betekent dat als we deze voorbereiding belangrijk vinden externe stimulans nodig is gekoppeld aan een toetsbaar ambitieniveau.

Spanning tussen bescherming en crisisbeheersing

Investerings voor waterveiligheid worden gefinancierd uit belastinggeld. Iedere euro kan maar één keer worden uitgegeven. Een interessante vraag is waarop de investeringen beoordeeld moeten worden. Gaat het alleen om de economische kosten en baten, mogelijk rekening houdend met dodelijke slachtoffers? Of gaat het ook om andere factoren zoals bij voorbeeld de verwachting van de bevolking dat hun (democratisch gekozen) leiders ook in tijden van crisis verstandige maatregelen nemen? En wat is dan vervolgens een acceptabel niveau om de voorbereiding en inrichting op te dimensioneren?

Recente ingrepen tijdens de kredietcrisis geven een interessante vergelijking. Het plotselinge omvallen van een bank leidde tot een vervijfvoudiging van de garantie die de staat geeft op spaargeld. Vele investeringen zijn gedaan om banken overeind te houden om mogelijk erger te voorkomen, het begrotingsoverschot is hierdoor sterk toegekomen. Wat ten tijde van het nemen van de maatregelen als verstandig 'leiderschap' werd omschreven wordt in de verantwoording achteraf ook omschreven als onverantwoorde risico's.

De uiteindelijke vraag naar de relatie tussen preventie en ruimtelijke inrichting en crisisbeheersing voor waterveiligheid blijft bestaan. Welke keuzen worden gemaakt en wat wordt uiteindelijk geaccepteerd mochten de dijken bezwijken?

Verschillende scenario's

Crisisbeheersing is in het dagelijks gebruik een flexibel systeem dat optreden bij (vrijwel) alle situaties kan organiseren. In geval van grote, of extreem grote rampen

(megacrisis) is het de vraag of dit systeem nog steeds (efficiënt) functioneert voor het organiseren van de uitvoering. Voorbereiden op overstromingen in Nederland betekent voorbereiden op gebeurtenissen die een kleine kans van voorkomen hebben maar mogelijk catastrofale gevolgen hebben en al snel een groot deel van Nederland beïnvloeden.

Een optie is om planning voor catastrofale gebeurtenissen te baseren op mogelijke scenario's. Dit versterkt de perceptie van betrokkenen, stelt hen in staat om zelf ook maatregelen te nemen en zal het gehele systeem van crisisbeheersing veerkrachtiger maken. De mogelijke omvang van een overstroming en de beschikbare tijd is sterk van invloed op de maatregelen die men kan en wil nemen. Verschillende scenario's leiden tot verschillende 'optimale' crisisbeheersingsstrategieën. Het is dan ook noodzaak om met meerdere scenario's rekening te houden inclusief worst cases. Het gaat hierbij ook om reële verwachtingen ten aanzien van bevolking. Een op probabilistische leest geschoeid framework zou hiervoor uitkomst kunnen bieden.

Besluitvorming, en met name omtrent evacuatie, is omgaan met onzekerheden

In geval van mogelijke overstromingen beschikken we (meestal) over signalen die enige dagen tot uren de tijd geven om maatregelen te nemen voordat de dijken bezwijken. Per definitie zijn deze signalen onzeker waardoor het tot het moment van de doorbraak onzeker is of dijken bezwijken en waar en hoe (veel). Een dilemma is hoe hiermee om te gaan en vervolgens maatregelen te kiezen waarvan het effect ook onzeker is. In geval van een evacuatie is de vraag hoeveel mensen gehoor geven aan het verzoek of de verplichting en zich vervolgens gedragen zoals de overheid graag zou willen. Het dilemma voor de besluitvorming is waarvoor te kiezen. Ligt de focus op het trachten te beheersen van het gehele systeem of zal de focus liggen op een aantal cruciale onderdelen zoals bij voorbeeld het aangeven wat relatief veilige en bereikbare plaatsen zijn, en zorgen voor een snelle wederopstanding van het land?

Conclusie

Hierboven zijn enkele dilemma's gepresenteerd vanuit de Nederlandse optiek op overstromingen als een megacrisis. Gezien de mogelijke impact op de samenleving en het veiligheidsbeleid in Nederland is een overstroming een potentiële megacrisis, iets wat de overstroming van 1953 al heeft aangetoond. De aandacht voor de gevolgen van een overstroming is een structureel onderdeel van waterveiligheid, dit moet echter wel worden georganiseerd. De ambitie is om hiermee bij te dragen aan de dialoog en gedachtevorming over hoe we kunnen omgaan met extreme gebeurtenissen (een megacrisis) in aanvulling op het normale systeem van veerkrachtige crisisbeheersing en de zelfredzame burger.



Karen Engel