# Evacueren kun je leren

**Naar aanleiding van de nationale oefening Waterproef vorig najaar, stelde het kabinet vlak voor de zomer dat Nederland inmiddels beter voorbereid is op de gevolgen van dreigende overstromingen. Maar met name voor de kustgebieden is het de vraag of we tijdig kunnen evacueren of in staat zijn binnen het gebied te overleven. Het samenwerken van de overheid met de burger is hierbij cruciaal. Wil dit kunnen slagen, dan zal evacueren vaker geoefend moeten worden. Uit het onderzoek 'Evacueren kun je leren', dat afgelopen juni werd afgerond, wordt duidelijk hoe het oefenen van grootschalige evacuatie door middel van simulaties uitgevoerd kan worden. Evacuatieplannen worden allereerst getoetst op uitvoerbaarheid.**

De uitvoering van een evacuatie kan multidisciplinair en zowel operationeel als bestuurlijk worden geoefend. HKV Lijn in Water ontwikkelde een leidraad voorlichting, waarbij het bureau gebruik maakte van in Nederland en Noord-Amerika geleerde lessen. De leidraad is toe te passen in de regionale planvorming voor crisiscommunicatie. Ook is een leidraad 'nafase' ontwikkeld voor overstromingen. Hierbij is onderscheid gemaakt in de nazorg, het herstel van de fysieke infrastructuur en de periode die nodig is om een gebied weer watervrij te maken. De kennis is vastgelegd in controlelijsten en een handreiking. Ten slotte is gekeken naar de onzekerheden die een rol spelen bij besluitvorming en uitvoering van grootschalige evacuaties. De eindresultaten zijn nu beschikbaar voor degenen die betrokken zijn bij de voorbereiding op grootschalige evacuaties en dreigende overstromingen.

Grootschalige evacuaties in Nederland zijn zeldzaam en praktijkoefeningen zeer complex. Ervaringen in Noord-Amerika laten zien dat frequente oefening noodzakelijk is. Die oefeningen maken duidelijk welke knelpunten en kwetsbaarheden een evacuatieplan kan hebben en hoe deze zijn te verhelpen. In New Orleans is pas een vertrouwenwekkend evacuatieplan ontstaan na een aantal evacuaties. En zelfs dan wordt het plan telkens geëvalueerd en bijgesteld.

In 2005 is - binnen het programma 'Leven met Water' - door een breed consortium van kennisinstellingen, overheden en adviesbureaus onder leiding van HKV Lijn in Water het initiatief genomen voor 'Evacueren kun je leren'. De aanleiding vormden vele studies op het gebied van planvorming en informatiebeheer bij overstromingen. In 2005 was al geconstateerd dat om deze kennis in (en tussen) organisaties te implementeren praktijkervaring noodzakelijk is. Dit is nog eens onderschreven door de evaluaties van de oefening Waterproef, het rapport van bevindingen van de Taskforce Management Overstromingen (TMO) en het kabinetsstandpunt hierover van juni jl..

Evacueren kan op verschillende manieren. Preventief evacueren is het verplaatsen van mensen naar een veilige bestemming buiten het mogelijke rampgebied. 'Shelter' is de benaming van het evacueren van mensen naar een 'veilige haven' of een hoog gebouw. En verticaal evacueren ten slotte is het evacueren van mensen naar hogere verdiepingen in de eigen woning.
Het verplaatsen na de ramp is in het project niet beschouwd.

***De landelijke oefening Waterproef die van 3 tot en met 7 november 2008 op verschillende plaatsen in Nederland plaatsvond (foto: Piter Hiddema).***

## Model voor besluitvorming

Centraal bij evacuaties staat de beschikbare en benodigde tijd. Het evacuatieproces is op basis van een overstroming beschreven in drie afzonderlijke processen: herkenning en erkenning van de dreiging, besluitvorming en organisatie én de uitvoering van de evacuatie.
De infrastructuur, perceptie van de bevolking en mate van voorbereiding zijn hierbij de randvoorwaarden. De drie processen zijn continu met elkaar verbonden door de effecten. Het totaal aan maatregelen van de bevolking, de overheid en de hulpdiensten bepalen ook het effect ervan. De ontwikkeling van de dreiging in de tijd is hierbij ook van belang.

Herkennen (door experts) en erkennen (door crisismanagers, beleidsmakers en bevolking) van de dreiging is noodzakelijk voor zowel de crisisorganisatie als de bevolking om maatregelen te nemen. Het moment waarop dit gebeurt is onzeker. Ook het verloop van het besluitvormingstraject is afhankelijk van vele factoren. De uitvoering die zal volgen uit de besluitvorming hangt af van de beschikbare hulpverleners en het gedrag van de bevolking.

Besluitvorming en organisatie betreft zowel de overheid als alle individuen. Voor de mensen in een bedreigd gebied vormt de informatie van de overheid maar één van de vele bronnen van informatie die ze gebruiken. Als de crisisorganisatie informatie over de dreiging heeft, zal deze ook elders verkrijgbaar zijn. De bevolking zal op basis van het totale palet aan informatie, kennis en belangen reageren en acties ondernemen. Zij zal veelal rationeel handelen; niet iedereen zal echter dezelfde keuzes maken. Het effect van al deze acties samen wordt bepaald door de acties en de massaliteit. Ook kunnen deze keuzen in de ogen van anderen vreemd overkomen, omdat zij een ander palet aan informatie hebben. De overheid kan dit door het nemen van maatregelen (als verkeersbeheer, communicatie en voorzien van levensbehoefte als verticaal evacueren wordt beoogd) beïnvloeden en de zelfredzaamheid versterken.

Onderzoekers concludeerden in diverse studies al eerder dat een volledige preventieve evacuatie, waarbij iedereen het gebied voor de ramp verlaat, niet altijd haalbaar is. Dat wil niet zeggen dat we dan opeens hulpeloos zijn. Andere strategieën zijn immers denkbaar en noodzakelijk, waarin we binnen dit gebied naar oplossingen zoeken en de kwetsbaarheid verkleinen (of de zelfredzaamheid vergroten).

Hierin is een belangrijke rol weggelegd voor de overheid. Zoals Binnenlandse Zaken reeds concludeerde, kan de overheid er niet voor zorgen dat het kustgebied bij een ergst denkbare overstroming binnen 48 uur preventief is geëvacueerd. Wel kunnen binnen deze tijd wellicht maatregelen worden genomen om de zelfredzaamheid te vergroten en de kwetsbaarheid aldus te reduceren. Hierdoor kunnen ook slachtoffers worden voorkomen. Samenhang tussen al deze maatregelen is noodzakelijk. Ook anticiperen op gedrag van burgers is noodzaak. Iedereen heeft immers last van files. Ook buiten het te evacueren gebied zijn maatregelen nodig om een evacuatie zo voorspoedig mogelijk te laten verlopen. Belangentegenstellingen en verkeerde interpretaties liggen op de loer. Omdat we hier in de praktijk nagenoeg geen ervaring mee opdoen, is oefening noodzakelijk.

## Resultaten

Met het oefen- en toetsingsinstrumentarium SPOEL kan de uitvoering van een grootschalige evacuatie worden geoefend door combinaties van teams en individuen. Er kan 'gespeeld' worden met verschillende omvangen van bedreigd gebied, veel en weinig tijd, verkeersmaatregelen, communicatie, gedrag van mensen en het aantal mensen, bronnenbeheer en onvoorziene omstandigheden bij bedrijven. Ook kunnen bestaande plannen op uitvoerbaarheid worden getoetst.

Verder is een evacuatiespel ontwikkeld dat gebruikt kan worden voor korte workshops en trainingen voor diverse doelgroepen. Doel van dit spel is het bewustzijn: van wat komt kijken bij een evacuatie tot aan verschillende bestemmingen die besproken kunnen worden. Het kan worden uitgebreid met het maken van een persoonlijk evacuatieplan.

Aan de hand van internationale ervaringen is een handreiking crisiscommunicatie opgesteld om op basis van de feitelijke en gepercipieerde dreiging bouwstenen te selecteren voor het opstellen van een communicatieboodschap, die al vanaf het eerste moment van herkenning van de dreiging kan worden opgesteld.

Op basis van dezelfde internationale ervaringen en opgedane inzichten in de tijd die nodig is voor het watervrij maken van overstroomd gebied, is in de vorm van een handleiding een beschrijving gemaakt van de psychosociale kant van de nafase (ook wel nazorg genoemd), bestuurlijke knelpunten en het herstel (en schoonmaak) van de fysieke leefomgeving. Hiervoor zijn ook controlelijsten opgesteld die de facetten van de nafase beschrijven. Deze kunnen al in geval van (voorbereiding op een) crisis worden gebruikt, zodat al rekening kan worden gehouden met de langere termijn.

## Gebruik van oefenervaring

Onzekerheden, zoals de ontwikkeling van de (omvang van de) dreiging, de effectiviteit van de respons, het gedrag van mensen en het optreden van ongelukken, zijn onlosmakelijk verbonden met het evacuatievraagstuk. Bij de voorbereiding op grootschalige evacuaties is het van belang om inzicht te hebben in de haalbaarheid van strategieën en organisaties te trainen op het maken van de juiste (uitvoerbare) keuzen. Het gaat hierbij veelal om combinaties van verschillende typen van evacueren, die zijn opgesteld op basis van inzichten in de kwetsbaarheid. Verschillende scenario's zijn hierbij van belang, zowel voor de omvang van de evacuatie als voor de beschikbare tijd.

De kern van de voorbereiding zit niet in de gedetailleerde voorbereiding op een enkel scenario, maar in een voorbereiding op hoofdlijnen die de verschillende mogelijkheden en onzekerheden als uitgangspunt neemt. Bij iedere combinatie van tijd en ruimte kan dan op basis van één vaste werkwijze de beste (uitvoerbare) strategie worden gekozen door de betrokken organisaties. Wat het beste is, wordt bepaald door de bevoegde personen na het afwegen van alternatieven en consequenties.

## Hoe nu verder?

Verschillende scenario's, inclusief de slechtst mogelijke, zijn te gebruiken om de werkwijze in de plannen vorm te geven en deze kennis te implementeren door training en oefening. Doel is in staat te zijn ten tijde van een werkelijke dreiging een zo goed mogelijke, haalbare, strategie op te stellen en uit te voeren. Van belang hierbij is om na erkenning van de dreiging met alle betrokkenen de evacuatie zodanig te organiseren dat de uitvoering zo optimaal mogelijk verloopt. Omdat de beschikbare tijd na erkenning van de dreiging kort is, lijkt een overkoepelend raamwerk, waarin reeds alternatieve bouwstenen zijn uitgewerkt, interessant. Hiermee kan op basis van de dan beschikbare inzichten (tijd, omvang, kwetsbaarheid) een operationeel detailplan worden gemaakt. Door middel van oefening kunnen we deze werkwijze testen en zorgen voor enige ervaring voor als een overstroming toch plaatsvindt.

***Bas Kolen (HKV Lijn in Water)***

***Inpakken van de Lekdijk bij Vianen (foto: Piter Hiddema).***