

Communicatie rond overstromingsgevaar

Al duizenden jaren vecht Nederland tegen het water. We hebben een drassig stuk rivierdelta met behulp van dijken en gemalen omgevormd tot een leefbaar en welvend gebied. Rampen of bijna-rampen, zoals de stormvloed van 1953 en de hoogwaters van 1993 en 1995, zetten ons aan tot verbetering en innovatie. Het gevaar voor herhaling van dit soort gebeurtenissen is geweken door de bouw van de Deltawerken en dijkverzwaringen, althans, zo denken we. Ondanks vernieuwende aanpakken, zoals 'Ruimte voor de Rivier', blijft ons vertrouwen in de traditionele waterverdediging groot. Het gevoel van veiligheid ligt diep verankerd in de Nederlandse maatschappij, voor de meeste Nederlanders is er geen reden hieraan te twijfelen. Recente rapporten over onveilige dijken deden dan ook weinig stof opwaaien. Maar daar lijkt verandering in te komen.

Op 20 augustus jl. berichtte de NOS dat Nederland "niet rampenproof" is en op lange termijn een "onaanvaardbaar risico" op overstromingen loopt. De NOS baseerde zich op een intern werkdokument van de ministeries van Binnenlandse Zaken, Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu en Verkeer en Waterstaat¹⁾. Uit eerder gepubliceerde rapporten^{2),3)} komt eenzelfde beeld naar voren. Uit het rapport van Rijkswaterstaat 'Veiligheid Nederland in Kaart - Hoofdrapport onderzoek overstromingsrisico's' blijkt dat de kans op een overstroming in sommige dijkringen in het rivierengebied groter is dan 1 op 100. Dat betekent dat burgers die hun hele leven in dat gebied wonen, circa 75 procent kans lopen om tijdens hun leven door een overstroming te worden getroffen. Het is twijfelachtig of zij dit weten. Al snel rijst de vraag of dit erg is en of de overheid niet beter dient te communiceren over dit soort risico's. Deze vraag stond centraal tijdens een onlangs door HydroLogic verzorgde masterclass. Studenten en professionals hebben naar aanleiding hiervan een visie ontwikkeld op risicocommunicatie rond overstromingsgevaar. Deze visie wordt hierbij gepresenteerd.

Overstromingsrisico in Nederland

In het kader van 'Veiligheid Nederland in Kaart' wordt op het moment volop onderzocht welke overstromingsrisico's de Nederlandse burgers lopen. In de jaren '50 en '60 zijn normen opgesteld voor overschrijdingskansen. Zoals bekend is daarbij vastgesteld dat de kritische waterstanden in het rivierengebied niet vaker dan eens in de 1250 jaar mogen worden overschreden en in de Randstad eens in de 10.000 jaar. Deze kansen hangen samen met waterstanden in de rivieren en op zee en gaan uit van het overschrijden van een waterstand. Deze waterstand moet gekeerd kunnen worden, waarbij rekening wordt gehouden met factoren als golfbelasting. Het op een andere wijze falen van een waterkering is hierin niet meegenomen, waardoor de werkelijke kans op een overstroming groter kan zijn. Daarnaast wordt de norm niet overal gehandhaafd. Van de primaire waterkeringen voldoet een vijfde deel niet en van nog eens 30 procent is niet bekend of ze

voldoen⁴⁾. Neem daarbij het veranderende klimaat en een stijgende zeespiegel en het is duidelijk dat de kans op overstromingen verder toeneemt. De risico's die hiermee samenhangen, zijn vervolgens afhankelijk van landschapskenmerken, bevolkingsdichtheid en economische waarde.

In de Erasmuslezing van 2003 wees professor Pier Vellinga er op dat het groepsrisico (de kans dat veel mensen in één keer bij een ramp betrokken raken) voor overstromingen onevenredig groot is. Het groepsrisico voor overstromingen is zelfs vele malen groter dan voor terreuraanslagen. Toch zien veel burgers, en daarmee de politiek, overstromingen niet als een reëel risico, maar terreuraanslagen wel. Over terreurdreiging wordt door de overheid veel gecommuniceerd en ook de media besteden er veel aandacht aan; voor overstromingsrisico's geldt dit veel minder.

Noodzaak tot communicatie

We moeten ons afvragen of het wel wenselijk is dat mensen zich niet bewust zijn van de mogelijke risico's die ze lopen. Deze onwetendheid kan ervoor zorgen dat tijdens een calamiteit mogelijk meer schade wordt geleden en meer mensen worden getroffen dan nodig was geweest. Mensen kunnen zich pas goed voorbereiden als ze weten wat ze moeten en kunnen doen tijdens een calamiteit. Iedere Nederlander weet bijvoorbeeld dat als de sirenes gaan, de ramen en deuren gesloten moeten worden, maar wat te doen bij een overstroming? Ook bij preventie van overstromingen bestaat behoefte aan bewuste burgers. Bij een risicobewust publiek is meer draagvlak voor maatregelen om risico's te beperken. Tenslotte voorkomt goede risicocommunicatie dat mensen op eigen houtje informatie gaan zoeken en daarbij stuiten op panieksaaiende indianenverhalen.

Huidige communicatie

De overheid besteedt onder andere via de campagne 'Nederland leeft met Water' aandacht aan communicatie over water. Daarbij communiceert de overheid vooral een beeld van veiligheid naar de burger. Reclamespotjes, tv-programma's en zelfs het nieuws van de waterschappen berichten

meestal over de geboekte successen op het gebied van waterbeheer, niet over gevaren of mislukkingen. Zolang de overheid doorgaat met alleen positieve beeldvorming rond waterbeheer, kan het burgers niet kwalijk worden genomen dat zij zelf niets doen aan de mogelijk gevaarlijke situatie waarin zij zich bevinden.

Indirect communiceert de overheid in haar ruimtelijk beleid eveneens een boodschap van veiligheid. De overheid geeft nog steeds haar fiat aan de aanleg van woonwijken in polders ver beneden zeeniveau. Daarmee krijgen burgers het gevoel dat het veilig en verstandig is om daar te gaan wonen, terwijl deze wijken juist gevoelig zijn voor eventuele overstromingen. Het is de vraag in hoeverre de inwoners van deze gebieden zich van dit risico bewust zijn: zij vertrouwen erop dat de overheid hen niet in een gevaarlijke situatie brengt.

Met het huidige communicatiebeleid manoeuvreert de overheid zich in een kwetsbare positie. Het vertrouwen van de burgers in een veilige situatie wordt zo groot dat alleen de overheid verantwoordelijk wordt gesteld voor calamiteiten. Men vindt dat de overheid de taak heeft ons veilig te stellen en die veilige situatie te handhaven. Als er dan toch iets gebeurt, zoals de dijkdoorbraak in Wilnis, is de algemene reactie er vaak één van ongeloof en verontwaardiging. De getroffen zoeken een schuldige voor wat hen is overkomen en die schuldige wordt vaak gevonden in de overheid. Burgers voelen zich niet zelf verantwoordelijk.

Toch lijken de eerste tekenen van een kentering zichtbaar. In 2006 heeft de nationale overheid de Taskforce Management Overstromingen (TMO) in het leven geroepen. De TMO heeft als actiepunt de bewustmaking van de mogelijke gevolgen van overstromingen te vergroten. Het lijkt er wel op dat de TMO zich vooral op bestuurders richt. Extra aandacht voor de burgers blijft daarom noodzakelijk.

Eigen verantwoordelijkheid

Is het goed wanneer burgers een eigen verantwoordelijkheid hebben bij het voorkomen van overstromingen en het beperken van de gevolgen ervan? Eigen verantwoordelijkheid kan zich uiten in de keuze voor een woonplaats, het kennen van vluchtroutes of het slim inrichten van de eigen woning. Voordat sprake kan zijn van eigen verantwoordelijkheid dient de Nederlandse bevolking bewust te worden gemaakt van overstromingsrisico's. Zonder bewuste burgers wordt een schijnveiligheid gecreëerd waarbij uiteindelijk niemand is gebaat; de burgers niet, omdat zij hierdoor mogelijk



De deelnemers aan de masterclass: 'Hoe lang houden burgers met alleen een paraplu nog droge voeten?'

meer risico lopen, en de overheid niet, omdat zij nu als enige verantwoordelijk wordt gehouden voor geleden schade en ongemak. Toch is het de vraag hoe de inwoners moeten worden ingelicht. Een overheid die jarenlang een beeld heeft geschetst van veiligheid, loopt het risico tegen verzet, ongelooft en zelfs paniek aan te lopen bij een opeens zo andere berichtgeving.

Het lijkt een goed idee om de inwoners van Nederland zo geleidelijk mogelijk bekend te maken met het risico, zodat men kan wennen aan het gevoel dat de veiligheid tegen overstromingen aanzienlijk, maar niet oneindig is. Grote (maar ook kleine) calamiteiten kunnen helpen om burgers en politici alert te maken voor de overstromingsrisico's in Nederland, waarop beleidsmakers kunnen inhaken.

Omdat de kans op een overstroming niet overal in Nederland gelijk is evenals de eventuele gevolgen dat niet zijn, is maatwerk vereist. Succesvolle communicatie is eenvoudig, herkenbaar en zichtbaar. Te denken valt aan eenvoudige kaarten of animaties die de gevolgen van een dijkdoorbraak in de tijd laten zien en aangeven op welke plekken burgers een veilig heenkomen kunnen vinden. Met foto's of beelden uit een programma als Google Earth kan eveneens worden getoond hoe een woonwijk eruit zou zien na een dijkdoorbraak. Ook kunnen technische termen en getallen in herkenbare bewoordingen worden gepresenteerd, bijvoorbeeld waterhoeveelheden uitdrukken in aantal zwembaden of regentonnen in plaats van kubieke meters of liters. In laaggelegen wijken kunnen peilschalen worden aangebracht die tonen hoever het zeeniveau of de waterstand in de rivier boven het maaiveld ligt. Het op een goed moment brengen van de communicatie is een ander belangrijk aspect. In een kurkdroge zomer zijn mensen minder ontvankelijk voor informatie over overstromingen. Bij voorkeur wordt gecommuniceerd tijdens natte omstandigheden en bij hoogwaterperioden.

Het communicatiemedium is een belangrijke aspect. Internet is volgens ons vooral geschikt om extra informatie te bieden. De belangrijkste boodschap dient via huis-aan-huis folders te worden verspreid en via de televisie.

Regionale overheden, zoals waterschappen en gemeenten, dienen met een gebiedsgerichte aanpak een grotere rol te spelen in de risicocommunicatie. Langs de Maas kan bijvoorbeeld worden aangeraden in huis een stenen vloer te kiezen in plaats van parket, terwijl in West-Nederland een groot dakraam en een rubberboot meer voor de hand liggen. In Oost-Nederland zal evacuatie meestal niet noodzakelijk zijn, maar in het westen juist wel. In de dichtbevolkte gebieden is evacuatie evenwel nauwelijks mogelijk. De burger dient te weten welke stappen hij in dat geval moet zetten. Ook dient duidelijk te worden hoe de burger invloed kan uitoefenen om gevaarlijke situaties te voorkomen.

Ook kan op klimaatverandering ingehaakt worden. Het is voor de meeste mensen nog een vrij nieuw begrip, maar wel actueel; mensen zijn er mee bezig en weten dat de situatie in Nederland verandert. Er bestaan nu al reclamespotjes waarin klimaatverandering onder de aandacht wordt gebracht, maar die lijken aan niemand in het bijzonder gericht te zijn en hebben geen duidelijke boodschap. De relatie met overstromingsveiligheid is echter bijzonder reëel en kan daarom hierin worden opgenomen.

Bij reclamespotjes alleen kan het natuurlijk niet blijven. De waterschappen berichten in periodieke folders over de projecten die zij uitvoeren. In deze folders zou ook plaats kunnen worden gemaakt voor klimaatverandering en de daarmee gepaard gaande veranderingen in het waterbeheer. Het toenemende risico zou kunnen worden aangekaart en er kunnen tips worden gegeven aan mensen in risicogebieden om beter met eventuele overstromingen om

te gaan. Een folder, of beter nog, een gele rampensticker kan vertellen wat mensen moeten doen in het geval van overstromingen.

Op nationaal niveau zou veel meer energie moeten worden gestoken in de Wereldwaterdag die in 1993 is ingesteld door de Verenigde Naties, en daarbij in het bijzonder aandacht schenken aan veiligheid tegen overstromen. Op deze dag kan dan worden teruggeblikt naar eerdere calamiteiten en kunnen klimaatverandering en de mogelijke risico's die mensen lopen, nog eens onder de aandacht worden gebracht. Ook zou er in het lesprogramma op scholen een vast onderdeel moeten zijn dat waterbeheer behandelt, zodat kinderen van jongs af aan met de risico's bekend worden gemaakt.

Mensen beïnvloeden in hun portemonnee is al vaak een effectief middel gebleken om hen bewust te maken van risico's. Neem als voorbeeld de verzekeringspremie voor auto's. Dit zou kunnen door overstromingsrisico's verzekeraar te stellen en de premie afhankelijk te maken van de plek waar mensen wonen en van de voorzorgsmaatregelen die ze zelf hebben genomen om de gevolgen van overstromingen te minimaliseren.

Conclusies

De overheid zal niet alleen de rol van actieve beschermer in moeten nemen, maar ook die van voorlichter. De inwoners van Nederland dienen te worden gestimuleerd om een actievere rol in te nemen in het waarborgen van hun eigen veiligheid. Met behulp van gerichte risicocommunicatie kan dit mede worden bewerkstelligd. De huidige technieken maken het mogelijk om de burger er in woord en beeld bewust van te maken dat een overstroming iets is om terdege rekening mee te houden en dat het deels eigen verantwoordelijkheid van ons allemaal is hoe hiermee om te gaan.

Lineke Woelders (Wageningen Universiteit)
Maarten Verkerk (Universiteit Twente)
Anja Bos (Universiteit van Amsterdam)
Arnejan van Loenen en Dirk-Sytze Kootstra (HydroLogic)

NOTEN

- 1) Ministeries van Binnenlandse Zaken, Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu en Verkeer en Waterstaat (2006). Project Nationale Veiligheid. Geïntegreerde rapportage interdepartementale zelfevaluatie - toenemend overstromingsrisico.
- 2) RIVM (2004). Risico's in bedijkte termen. Een thematische evaluatie van het Nederlandse veiligheidsbeleid tegen overstromen. Rapport 500799002.
- 3) Rijkswaterstaat Dienst Weg- en Waterbouwkunde (2005). Veiligheid Nederland in Kaart. Hoofdrapport onderzoek overstromingsrisico's. Rapport 2005-081.
- 4) Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006). Primaire waterkeringen getoetst. Landelijke Rapportage Toetsing 2006.