

VERGELIJKBAAR SYSTEEM IN VS WEINIG ZINVOL

Kleurencoderings-systeem voor hoogwater in Limburg nuttig

De Veiligheidsregio Midden- en Noord-Limburg heeft een rampbestrijdingsplan hoogwater opgesteld. De afspraken in het plan zorgen ervoor dat de 17 gemeenten in de regio hoogwater in de Maas adequaat het hoofd kunnen bieden. Want hoewel de Maaswerken de Maasgemeenten beter beschermen tegen een hogere waterstand, zijn de gevolgen als het mis gaat ernstiger. De regio heeft ervoor gekozen om dreigingen te koppelen aan een kleurfasering.

In de afgelopen maanden hebben ondergetekenden in onder meer de Volkskrant en Binnenlands Bestuur kritiek geleverd op de toepasbaarheid van een kleurcoderingssysteem naar Amerikaans model in een waarschuwingssysteem voor hoogwater in de rivieren in Nederland. Het doel van het kleurencoderingssysteem in de Verenigde Staten is te communiceren met overheden, bedrijfssectoren en de burger over het niveau van dreiging ten aanzien van terroristische aanslagen. De praktijk toont echter aan dat het systeem vooral veel vragen oproept. Ten eerste zijn de kleuren onvoldoende onderscheidend. Ten tweede is een kleurenfase op zich onvoldoende duidelijk, het verschaft geen inzicht in de specifieke aard van de dreiging. In het verlengde daarvan is onduidelijk welke maatregelen per fase getroffen moeten worden. En ten vierde, doordat verwarring ontstaat over de noodzaak tot en aard van de maatregelen, volgt niet iedereen de voorgestelde kleurcodering op.

Hoewel wij dus stellen dat het Amerikaanse kleurencoderingssysteem weinig zinvol is, zijn wij van mening dat in concrete

gevallen een kleurencodering zijn nut wel degelijk kan bewijzen. Maar wat heeft terrorisme met water van doen? In dit artikel wordt het in Limburg gehanteerde kleurenmodel bij hoogwater onder de loep genomen en onderzocht wordt op welke punten dit model zich onderscheidt*.

De aandacht in elke kleurfase richt zich op andere problemen die om specifieke werkzaamheden vragen die op hun beurt leiden tot concrete producten. Per kleurcodering zijn in het rampbestrijdingsplan de voorzienbare te realiseren producten weergegeven, waardoor duidelijk is welke maatregelen per fase getroffen worden.

Wanneer welke fase?

De concrete vertaling van de waterstand naar de kleurcodering wordt op basis van onder meer de bovenstaande tabel per gemeente gemaakt**. Een bepaalde waterstand leidt immers niet in alle gemeenten tot eenzelfde dreigingsniveau. Zo raken bij een betrekkelijk lage waterstand in Bergen al woongebieden geïsoleerd, terwijl het water dan in andere gemeenten niet tot noemens-

waardige problemen leidt. Iedere gemeente beschikt over een eigen tabel waarin kleuren gekoppeld zijn aan waterstanden. Kortom, de gemeentelijke kleurentabellen verschaffen inzicht in de specifieke aard van de dreiging.

Maatregelen per kleur

Bij iedere dreiging hoort een andere organisatiestructuur om de problemen het hoofd te kunnen bieden. Zo vindt bijvoorbeeld in fase geel op gemeentelijk niveau een kernoverleg plaats en wordt de burgemeester geïnformeerd, de waterschappen komen met een coördinatieteam bijeen. De regionale hoogwaterbestrijdingsorganisatie schaaft mee op en af met die gemeente die het snelste opschaaft en het langzaamste afschaaft.

Om de onderlinge informatie-uitwisseling in de hoogwaterbeheersingsorganisatie te structureren, is een vergadercyclus afgesproken die uit verschillende vaste stappen bestaat: Rijkswaterstaat verstuurt een analyse, de gemeenten vergaderen aan de hand van de analyse en versturen een situatie-rapportage naar het Regionaal Operationeel Team dat op haar beurt vergadert en ook een situatierapport opstelt. De frequentie van de vergadercyclus neemt toe met het opschalen naar een volgende fase. Doordat waterstanden en daarmee samenhangende dreigingen gekoppeld worden aan een kleur en deze kleur de mate van opschaling en de genomen maatregelen bepaalt, zijn de kleuren voldoende onderscheidend.

Communiceren, met wie?

Als het water in de Maas stijgt en de gemeente met dreigingen geconfronteerd raakt, wordt een kleurcode afgekondigd en doorgegeven aan het gemeentepersoneel en de overige overheidsorganisaties die betrokken zijn bij het hoogwater: de hulpverleningsdiensten, de waterschappen, Rijkswaterstaat en de provincie Limburg. Voor al deze organisaties maakt de kleurcodering duidelijk met



dreiging	fase	situatie in de gemeente
Het water in de Maas stijgt.	groen	Er is sprake van waakzaamheid. De waterstand wordt nauwlettend gevolgd.
Het water in de Maas overschrijdt de alarmeringsdrempel (1500 m ³ /sec. te Borgharen-Dorp).	geel	In de gemeente worden routinematige handelingen uitgevoerd om het stijgende water het hoofd te kunnen bieden. Problemen waarmee gemeenten zich gesteld zien, zijn onder andere: woonbebouwing, agrarische bedrijven en industriële objecten raken geïsoleerd, lokale wegen worden onbegaanbaar en rioolstelsels lopen vol.
Het water stijgt verder. Beschermende maatregelen, zoals het plaatsen van coupures, zijn nodig om overstromingen te voorkomen.	oranje	Hoewel verregaande maatregelen nodig zijn is er nog geen reden tot ernstige zorg. De situatie is nog volledig onder controle. Wel kampen gemeenten met de volgende type problemen; kelders lopen onder, schade aan productiemiddelen, roerende zaken en fundamente van woningen.
Het water stijgt zover dat de beschermende voorzieningen worden bedreigd. In deze fase wordt permanente dijkbewaking ingesteld.	rood	Door de hoge waterstand bestaat de kans dat de controle over het hoogwater verloren gaat. De situatie is op meerdere plaatsen zorgwekkend, mogelijk worden (delen van de) gemeenten ontruimd.
De beschermende maatregelen zijn onvoldoende. Het water stijgt hoger dan de dijken, kades en coupures.	blauw	Overstromingen vinden op grote schaal plaats. De situatie is niet meer onder controle.

Tabel 1. Kleurcodering Limburg

welke problemen de gemeente te kampen heeft.

Met de burger vindt geen communicatie plaats over de kleuren. Zoals reeds eerder is opgemerkt, zijn per kleurcodering echter de te realiseren producten weergegeven. Ook voor de voorlichting richting burgers is aangegeven op welk moment bepaalde zaken moeten gebeuren. In de gele fase wordt bijvoorbeeld vooral passief voorgelicht door informatie op internet en teletekst te zetten; in de oranje fase daarentegen nemen de gemeenten een actievere rol aan: zij stellen een informatienummer open, verstrekken persberichten en staan de pers te woord. Als kanttekening kan wel gesteld worden dat maatregelen altijd afgestemd dienen te worden op de situatie en

dat de instrumenten geen duidelijkheid creëren over de inhoud van de boodschap. Met andere woorden: het systeem in Limburg geeft geen antwoord op de vraag wat wanneer aan de burger verteld wordt.

Verschillen en overeenkomsten

De verschillen tussen de Verenigde Staten en Limburg zijn groot. De kleurcodering in de VS beoogt aanslagen te voorkomen door alertheid onder de burgers te vergroten; het systeem in Limburg wordt alleen gebruikt in de communicatie binnen en tussen overheidsorganisaties. Het laatste systeem is vooral nog ongeschikt in de communicatie naar de bevolking, omdat de fasering niet is geconcretiseerd naar gewenste acties van de bevolking.

Hieraan verbonden is een volgend verschil. In de VS wordt opgeschaald naar een hogere kleurcodering, terwijl een aanslag onzeker is. Het gevolg is dat als het systeem meerdere malen gebruikt wordt en niet aantoonbaar aanslagen voorkomt, het nut ervan in twijfel wordt getrokken. In Limburg zijn de kleuren gekoppeld aan hoogwaterstanden, meetbare en deels voorzienbare dreigingen, waardoor voorkomen wordt dat onnodig wordt opgeschaald.

Daarnaast bestaat in de VS de vrijheid om het systeem wel of niet te volgen. In de regio Noord- en Midden-Limburg is het systeem opgesteld door verschillende partners van het hoogwater die zich hebben gecommitteerd aan de toepassing van het systeem. Dit voorkomt verwarring in de uitvoering.

Concluderend

Een kleurencoderingssysteem dat organisatorisch is ingebed en daarmee de nadelen van het Amerikaanse model ondervangt, kan een instrument zijn om op lokaal niveau met de bevolking over dreigingen te communiceren. Voorwaarde is wel dat de burger weet wat te doen in welke fase. Als het Limburgse model wordt uitgewerkt door bijvoorbeeld aan te geven dat in code geel auto's verplaatst dienen te worden en vee uit de wei moet en dat bij een opschaling naar oranje kelders moeten worden leeggehaald, dan kan het model tijdens een hoogwater voor de bevolking nuttig blijken. 

Saskia Noordewier
(Crisis Management Consultants)
Foto's: Hugo Jamin
(Waterschap Roer en Overmaas)

Voor meer informatie: (071) 512 63 20.

* Gebaseerd op het Model Rampbestrijdingsplan Hoogwater Maas, dat in opdracht van de Sector Veiligheid Noord- en Midden-Limburg door Crisis Management Consultants en Tebodin in 2003 is opgesteld.

** Een uitvoeriger tabel is in het Model Rampbestrijdingsplan Hoogwater Maas opgenomen.

