

Grootschalige evacuaties: inzicht en overzicht gevraagd



Afgelopen jaren is de aandacht voor de voorbereiding op overstromingsrampen in Nederland wederom sterk toegenomen. De cyclische beweging in de politieke aandacht kende vanzelfsprekend een hoogtepunt na 1953, maar ook na de (bijna-)overstromingen van 1993 en 1995. Inmiddels is het overstromingsrisico als een van de dreigingen benoemd in de Strategie Nationale Veiligheid. De overstromingen als gevolg van de orkaan Katrina in New Orleans in 2005 hebben de aandacht voor (de gevolgen van) overstromingen nog extra vergroot. In 2007 is bijvoorbeeld de Taskforce Management Overstromingen (TMO) opgericht om met rijksgeld de (regionale) voorbereiding op overstromingen te bevorderen.

Een essentieel onderdeel van die voorbereiding is de grootschalige evacuatie van mensen uit een door overstroming bedreigd gebied. Zo leidde in 1995 het hoog water in Limburg en Midden-Nederland, tot een grootschalige evacuatie van ongeveer een kwart miljoen mensen. Hoewel uit de evaluatie van deze evacuatie veel onzekerheden en verbeterpunten naar voren kwamen, leidde dit niet tot nieuw onderzoek en daarop gebaseerd beleid. De in de media breed uitgemeten problematiek rondom de evacuatie uit New Orleans in 2005 vanwege de orkaan Katrina was wel een reden om specifiek naar de mogelijkheden van evacuatie in Nederland te kijken. De afgelopen twee jaar is derhalve onderzoek naar verschillende aspecten van dergelijke evacuaties verricht.

Het onderwerp evacuatie verdient echter al veel langer deze aandacht omdat bij veel fysiek veiligheidsbeleid evacuatie een kernelement is. Te denken valt dan aan (het gerevitaliseerde) nationaal plan kernongevallenbestrijding waar het gaat om de spoedeisende evacuatie rondom nucleaire objecten of het Besluit externe veiligheid inrichtingen uit 2004 waar het gaat om de evacuatiemogelijkheden rondom industriële objecten.

Het is daarom belangrijk om inzicht en overzicht te krijgen hoe grootschalige evacuaties in de praktijk (zouden) verlopen en hoe burgers, bedrijfsleven, bestuurders en hulpdiensten zich het beste op dergelijke evacuaties kunnen voorbereiden. De bundel *Evacuaties, een overzicht van inzichten* (zie blz.45) waaruit verkorte versies van hoofdstukken in deze editie van het *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing* zijn opgenomen, probeert zowel dat omvattende overzicht te bieden als tegelijkertijd leesbaar te zijn. Wanneer de bevindingen uit de "evacuatiebundel" tezamen worden

genomen, kunnen de volgende kernconclusies getrokken worden.

Sleutelrol bij gedrag burgers en overheidscommunicatie

Alle waardevolle modelleringen ten spijt ligt de sleutel bij de voorbereiding op en uitvoering van evacuaties bij het kunnen begrijpen en beïnvloeden van het gedrag van burgers. Het zullen immers uiteindelijk 'gewone' burgers zijn die zich op aanwijzing van de overheid moeten verplaatsen. De overheid is daarmee afhankelijk van het gedrag van 'haar' burgers. Gelukkig blijkt de burger zeer zelfredzaam en behulpzaam richting zijn medeburgers. Maar evenzeer is de burger 'eigen-wijs', dat wil zeggen dat hij pas in actie zal komen als hij de dreiging als reëel ervaart en pas zal luisteren naar aanwijzingen als de overheid hem kan overtuigen van de realiteit en oprechtheid daarvan.

Operationalisering rol Rijksoverheid als regisseur

De rijksoverheid heeft een essentiële regisseursfunctie in zowel de voorbereiding op als de uitvoering van grootschalige evacuaties. Deze rol wordt momenteel vooral facilitair en stimulerend ingevuld in de voorbereidingsfase middels bijvoorbeeld projecten als die van de Taskforce Management Overstromingen. Voor een werkelijk verbeterde voorbereiding op, en daarmee uitvoering van, evacuaties is echter een meer sturende aanpak noodzakelijk. Ook de eigen operationele voorbereiding van het Rijk moet nog dringend versterkt worden om haar unieke wettelijke bevoegdheid tot (grootschalige) evacuatie in een acute noodsituatie te kunnen uitvoeren.

Inzicht in grotere geheel ontbreekt nog

Wat op dit moment nog vooral ontbreekt, is een bruikbaar overkoepelend inzicht in de mogelijkheden en randvoorwaarden van evacuatie als 'regulier' instrument in het fysiek veiligheidsbeleid. De verschillende onderzochte aspecten geven op dit moment noch de mogelijkheid om een met enige zekerheid operationeel uitvoerbaar draaiboek te ontwikkelen noch de mogelijkheid om bestuurders te voorzien van een 'beslisschema' waar zij blind op kunnen varen. De opgave voor onderzoek en beleid de aankomende jaren ligt dan ook in de integratie van wat al bekend is tot een praktisch werkbaar draaiboek en bestuurlijk acceptabel besluitvormingsschema.

Ira Helsloot, hoogleraar Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid, Faculteit Sociale Wetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam