

Opdrachtgever: Gemeente Kampen

Besluitvorming en communicatie bij overstromingsdreiging

Een effectieve evacuatiestrategie voor Kampen



Eindrapport

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding tot het project	1
1.2	Doelstelling	2
1.3	Wat hebben we gedaan?	2
1.4	Leeswijzer eindrapport	3
2	Factsheets	4
2.1	Factsheet Beslissen bij onzekerheid	4
2.2	Factsheet Risico- en Crisiscommunicatie	8
2.3	Factsheet Evacuatie-besluitvorming	10
3	Evacuatiestrategie	14

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het project

Terwijl Nederland in rep en roer is door hoogwater in het noorden van Nederland en terwijl de mobiele kering in Kampen opgebouwd wordt, januari 2012, wordt dit eindrapport samengesteld. Opnieuw blijkt de noodzaak van een goede voorbereiding op hoogwater en evacuatie en het onderhouden hiervan. De kans op een dergelijke gebeurtenis is klein; het komt veel minder vaak voor dan 1 keer in de professionele carrière van beslissers of experts. Het is relatief eenvoudig om te zeggen dat je als beslisser voorbereid bent. Het is moeilijker om aan te tonen dat je voorbereid bent en dat je, waar nodig, verbeteringen aanbrengt.

Een jaar geleden definieerde de gemeente Kampen samen met HKV een aantal onderzoeksvragen. Centraal hierin stond de vraag wat de gemeente Kampen doet in geval van een dreigende overstroming. Op deze vraag hebben we gezamenlijk een antwoord gezocht door middel van een project 'Risico en Zelfredzaamheid Kampen'. De veiligheid tegen overstromingen stond hierin niet ter discussie, aangezien deze gebonden is aan wettelijke normen en ook regelmatig wordt getoetst. Maar zoals ook bekend is, kunnen waterkeringen falen, met overstroming tot gevolg.

Door het onderzoek werd invulling gegeven aan het omgaan met het risico van overstromingen: hoe kan de gemeente Kampen de gevolgen dan nog zoveel mogelijk beperken. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de uitwerking van meerlaagsveiligheid zoals opgenomen in het Nationaal Waterplan. De vraag in het onderzoek was dus hoe op de meest effectieve en efficiënte wijze om te gaan 'als het toch gebeurt'.

De redenen om hier gezamenlijk aan te werken waren tweeledig:

- **Accountability van de overheid** Ook als het mis dreigt te gaan wil de overheid het maximale (en redelijke binnen de gestelde mogelijkheden) doen om het zo veilig mogelijk te maken. Dat doen zij door (goede) maatregelen te nemen en mensen te informeren, als er een dreiging is, op basis van beschikbare (hulpverlenings)middelen.
- **Verkleinen van de schade, slachtoffers en ontwrichting, als het toch gebeurt** Door een goede organisatorische rampenbeheersing (zoals we in dit onderzoek hebben bekeken), door inrichting en preventie kan het risico worden verlaagd (en kunnen investeringen effectief en efficiënt worden verdeeld over deze lagen van de meerlaagsveiligheid).

De gemeente Kampen droeg voor 25% bij aan dit projectonderzoek. Het andere gedeelte van het projectonderzoek werd gefinancierd vanuit HKV LIJN IN WATER en Flood Control 2015 (zie voor meer informatie over dit innovatieprogramma www.floodcontrol2015.com). De gemeente Kampen heeft hierbij als proeftuin gefunctioneerd voor door HKV ontwikkelde innovaties.

De ambitie van dit programma is dat bescherming tegen overstroming twee keer beter en twee keer sneller kan dan op dit moment het geval is. Daarbij worden vooral oplossingen gezocht, die antwoord geven op de vragen van de organisaties die bij dreigende overstromingen betrokken zijn.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van het projectonderzoek was:

Verbetering van de organisatorische rampenbestrijding en versterking van zelfredzaamheid in Kampen bij overstromingen, als bijdrage aan risicoreductie.

De gemeente Kampen was hiermee proeftuin voor het toetsen van een aantal producten en het vinden van effectieve oplossingen voor het omgaan met overstromingsdreiging en evacuatie. De gemeente Kampen krijgt in dit eindrapport door middel van deelname aan door HKV georganiseerde workshops antwoord op de vragen:

- Bestuurlijke workshop voor gemeente en waterschap: Wat is een effectieve evacuatiestrategie bij verschillende scenario's van dreigende overstroming?
- Communicatieve workshop voor gemeente en waterschap: Hoe kan hierover effectief worden gecommuniceerd?
- Integratieworkshop voor gemeente, waterschap en rijkswaterstaat: Hoe kan de kennis over beslissen, evacueren en communicatie geïntegreerd worden benut?

De onderzoekers vanuit het Flood Control 2015 traject kregen in ruil hiervoor inzicht in hoe mensen uit de praktijk omgaan met onzekerheden, besluitvorming en communicatie richting burgers. Deze inzichten verwerkten we tot producten die aan de gemeente Kampen ter beschikking worden gesteld als hulpmiddelen bij het bepalen en uitvoeren van een evacuatie- en communicatiestrategie.

1.3 Wat hebben we gedaan?

Het onderzoeksproject bestond uit twee workshops, afgesloten door een integratiemiddag, waarin de resultaten in de vorm van een training/oefening meer gestalte krijgen en van waaruit de evacuatiestrategie en –werkwijze voor Kampen beschreven is.

Studiegebied: Het studiegebied betreft IJsseldelta-Zuid (dijkkring 11), in een zo breed mogelijk perspectief. De workshops richten zich op de gemeente Kampen, met overstromingsdreiging in verschillende scenario's. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om eventuele veranderingen (zoals de bypass) te rechtvaardigen of door te rekenen, maar het doel van het project is het scenariodenken en -communiceren te bevorderen en een effectieve (=realistische en flexibele aanpak gericht op het minimaliseren van de consequenties) evacuatiestrategie te beschrijven.



Er vond nauwe samenwerking plaats met de personen die betrokken zijn bij het coördinatieplan, zowel bij HKV als bij de veiligheidsregio. Zo werd kennis gedeeld voor maximale benutting van de innovaties in de dagelijkse praktijk. Tevens wordt de implementatie en bewustwording

bevordert door het voorbereiden van en meedoen aan de workshops met de verschillende onderwerpen.

1.4 Leeswijzer eindrapport

Deze rapportage bestaat uit:

Hoofdstuk 2 Factsheets met resultaten van:

- Beslissen bij onzekerheid
- Risico- en Crisiscommunicatie
- Evacuatie-besluitvorming

De factsheets geven puntsgewijs de belangrijkste bevindingen weer uit de workshops.

Hoofdstuk 3 Als samenvatting van de activiteiten een compact effectief evacuatie-advies voor de gemeente Kampen, met bijbehorende communicatie-advies. Hierbij wordt gebruik gemaakt van alle resultaten uit de workshops. Verder wordt er een duidelijke link gelegd met het coördinatieplan van de veiligheidsregio IJsselland. Het bevat een beschrijving van werkwijze en de koppeling met het coördinatieplan. In de aanbiedingsbrief bij dit rapport noemen we nog enkele praktische tips voor het uitbouwen van kennis en ervaring na de workshops.

Er wordt een **dashboard** opgeleverd, bruikbaar op meerdere niveau's:

Dashboard als hulpmiddel voor beslissers

Het presenteert informatie uit verschillende programma's, ingericht voor de gemeente Kampen, bruikbaar voor volgende oefeningen of planvorming. Dit zijn de programma's waar mee geoefend is, eventueel uitgebreid met andere, al binnen de regio of gemeente gebruikte monitoringsinstrumenten.

Dashboard voor opleiding, training, oefening

Het dashboard is bijvoorbeeld ook een eenvoudig te gebruiken scherm voor aansturing van programma's voor het overzicht over de actuele situatie tijdens opleiding, trainingen en oefeningen.

Dit dashboard wordt samen met een handleiding separaat op CD opgeleverd.

2 Factsheets

2.1 Factsheet Beslissen bij onzekerheid

Presentatie: Bas Kolen en Hanneke Vreugdenhil

Doelgroep: bestuurders en Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid

Stappen en beslistmomenten bij dreigend hoogwater en evacuatie

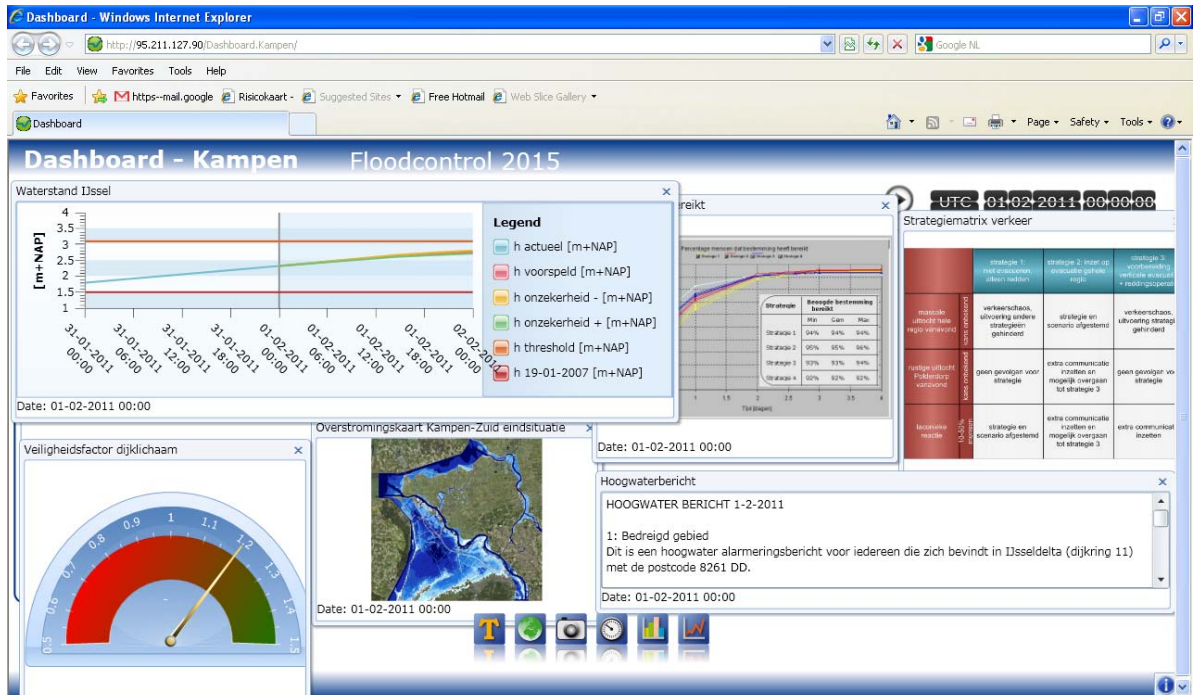


Bij de beslisboom voor evacuatie in Kampen is rekening gehouden met:

- Dijkkringafhankelijkheid
- Beschikbare doorbraakscenario's
- Onderbouwing met getallen en percentages
- Benodigde tijd voor de fases in de besluitvorming
- Beschikbare tijd voor processen
- Informatie uit regionaal coördinatieplan en regionaal beleidsplan
- Duidelijke weergave kritiek pad (schijn van risicobeheersing vermijden) + opties/alternatieven
- Koppelmomenten, dit zijn momenten waarop beslissingen van bestuurders richting geven aan de operationele planvorming of latere maatregelen (bestuurlijke activering van de rampenplannen is gekoppeld aan de start van de bouw van de hoogwaterkering)
- Opschaling vindt plaats op basis van de noodzaak van operationele maatregelen en/of door bestuurlijke visie op de situatie of communicatie.

Dashboard Waterveiligheid: presentatie van relevante informatie

Het dashboard presenteert beschikbare informatie van bekende bronnen op de gewenste wijze (tekst, grafiek, kaartje, etc). Sommige informatie is vantevoren klaargezet (bijvoorbeeld overstromingskaarten); andere informatie is actueel en real time (bijvoorbeeld waterstanden). Bij implementatie van het Dashboard moet er een keuze gemaakt worden in te presenteren data en presentatiewijze.



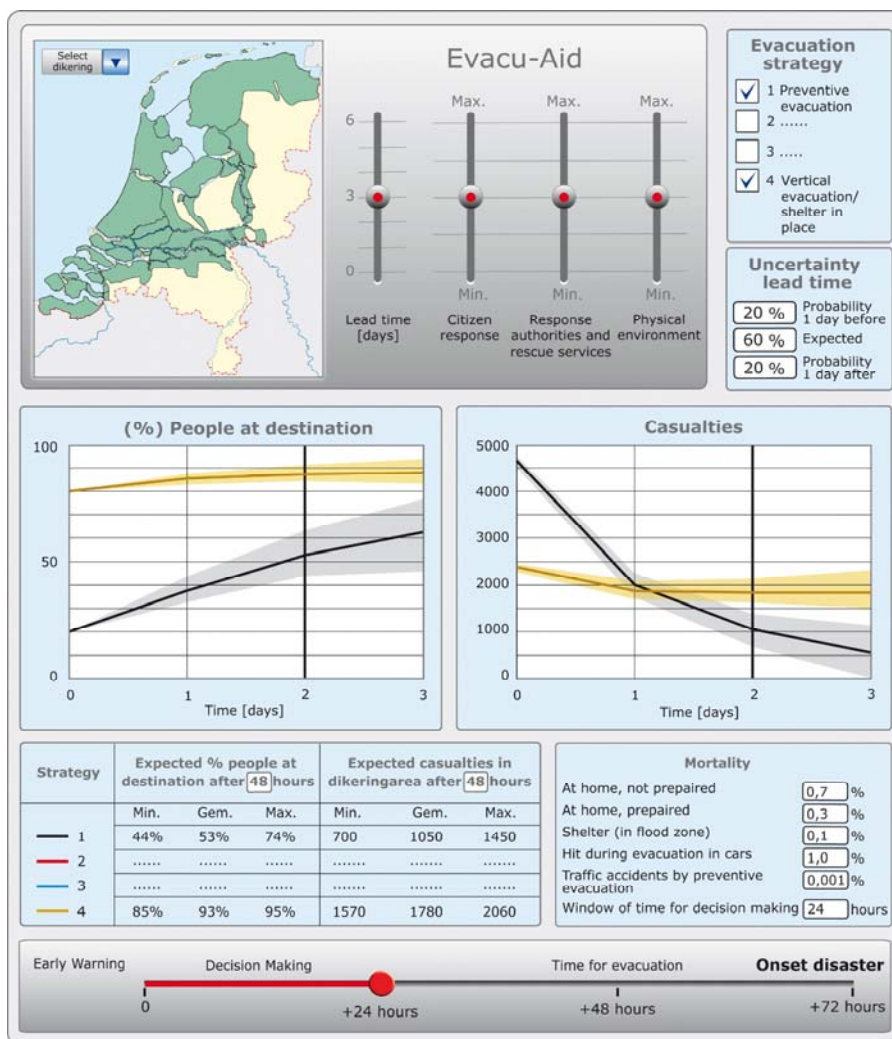
Meerwaarde Dashboard voor Kampen:

- Informatie beperkt tot wat essentieel is voor actuele situatie:
 - o overzicht van de waterstanden
 - o voorspelling van de windrichting en windkracht
 - o effect van omstandigheden en mogelijke gevolgen op korte en langere termijn
- In een vroeg stadium iets kunnen doen met media-aandacht.
- Goede informatie levert een onderbouwde beslissing.
- Feitelijke, real-time, toegankelijke informatie.
- Duidelijkheid over hoeveel tijd beschikbaar is voor een bepaalde beslissing.
- Extra antennes, zoals een beeld van omgevingsfactoren.

EvacuAid: effectbepaling verschillende evacuatiestrategieën

EvacuAid is een hulpmiddel om voor een mogelijke evacuatiestrategie de verwachte hoeveelheid slachtoffers te bepalen. Hierbij wordt rekening gehouden met het effect van onzekerheden en genomen maatregelen om deze te beïnvloeden. Door verschillende strategieën te vergelijken, zoals preventieve en verticale evacuatie, kan rekening worden gehouden met de kwetsbaarheid van mensen op verschillende locaties. Dat kan zijn door de evacuatie zelf of door de plaats waar ze worden blootgesteld aan de gevolgen van een overstroming.

Door te schuiven met de instellingen van bijvoorbeeld waarschuwingstijd, aanpassingen aan de omgeving, respons van de bevolking en evacuatiestrategieën kan naar optimalisatie worden gezocht gegeven de dan geldende situatie. Zodoende kan rekening worden gehouden met de perceptie van de bevolking en afstemming tussen bestuurders en genomen verkeersmaatregelen bij de start van de evacuatie.



Meerwaarde EvacuAid voor Kampen:

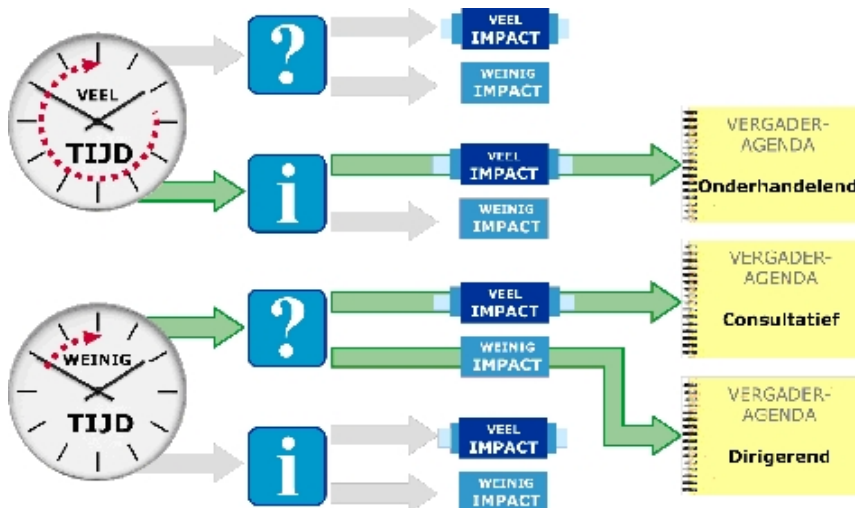
- handig als voorbereiding op hoogwater
- technische informatie door een expert laten vertalen naar strategieën zoals preventieve en verticale en effecten
- geeft een beeld van risicobewustzijn van de bevolking en mogelijke verbeteringen hierin
- 'beste' strategie afhankelijk van tijd en mortaliteit op verschillende bestemmingen

Impactanalyse & situationeel beslismodel; structureren vergaderproces

De *impactanalyse* is een werkwijze om vooraf de gevolgen en impact van bestuurlijke strategieën en beslissingen in beeld te brengen. Dit geeft een bestuurder de mogelijkheid een goede afweging te maken tussen alternatieven. In de voorbereiding kunnen de bestuurlijke dilemma's worden bepaald. Deze onderwerpen kunnen vooraf worden benoemd; de afweging zelf zal blijken tijdens de crisis. Hiermee kunnen bestuurders werkelijk keuzes maken, terwijl de operationele mensen de operationele aansturing doen en op de juiste momenten richting kunnen vragen aan bestuurders.

		Strategieën / alternatieven		
		Afwachten, niets doen	Verticale evacuatie	Horizontale evacuatie
Bestuurlijk kader / gevolgen	Directe gevolgen			
	Acceptatie door maatschappij			
	Betrokken burgers			
	Maatschappelijk belang			
	Politiek-bestuurlijk			
	Economische consequenties		consequenties	
	Verwachte claims en juridische consequenties			

Situationeel beslissen is het actief kiezen van een passende vergaderstijl bij bepaalde te nemen besluiten, op basis van beschikbare tijd, aanwezige onzekerheid en ingeschatte effecten. Drie voorbeelden worden toegelicht: onderhandelend beslissen, consultatief beslissen en dirigerend beslissen.



Meerwaarde beslistecheniken voor Kampen:

- Algemene principes, die niet alleen bij hoogwater maar bij alle crises toegepast kunnen worden.
- In veel gevallen gebeurt dit zo al, maar meer impliciet (in gedachten).
- Vooraf doordenken van verschillende scenario's en strategieën en de bestuurlijke impact.
- Besluitvorming wordt een meer rationeel afwegingsproces.

2.2 Factsheet Risico- en Crisiscommunicatie

Presentatie: Hanneke Vreugdenhil en Robert Verhoeven

Doelgroep: Communicatiemedewerkers gemeente en waterschap

Berichtenbank

De Berichtenbank is als hulpmiddel gepositioneerd kunnen worden bij de communicatiemedewerker die op operationeel of strategisch niveau verantwoordelijk is voor de crisiscommunicatie. Het levert een basis aan informatie (bouwstenen) die door de communicatieexperts kunnen worden gebruikt om de boodschap op te stellen. De bouwstenen bevatten rationele feiten en vormen een checklist om te gebruiken bij het opstellen van communicatieboodschappen. Ook bij de planvorming kan het instrument gebruikt worden, om voor onderscheidende scenario's en situaties berichtgeving voor te bereiden. Deze voorbereide berichten kunnen dan op het moment dat het nodig is met actuele informatie worden uitgebreid. De Berichtenbank bevat de mogelijkheid om de dreiging te duiden. Deels kan deze informatie worden voorbereid (wat betekent een bepaalde waterstand voor de inwoners van de binnenstad van Kampen). Deels zal deze informatie bij een (dreigende) crisis per situatie aangevuld of aangescherpt moeten worden (beschikbare middelen, actuele verkeersinformatie, etc.).

Gebleken is dat het lastig is rondom het thema communicatie om gebruik te maken van deze feiten. De focus ligt veelal op het communiceren van beslissingen en nog minder op het geven van handelingsperspectief of het beïnvloeden van gedrag. Voor deze laatste twee componenten is het cruciaal een beeld te hebben van de betekenis en impact van waterfeiten, en de consequenties van gezamenlijke maatregelen (zoals bijvoorbeeld de maatregel 'evacueren' die kan leiden tot files of overvolle shelters). Deze laatste twee punten blijven een aandachtspunt en vergt interactie tussen communicatie-expert en evacuatieplanner (en minder tussen communicatiemedewerker en beslisser).

Meerwaarde Berichtenbank voor Kampen:

- Het verstrekken van tijdige en juiste informatie is belangrijk: Goede informatie kan paniek voorkomen.
- Communicatie is een strategische maatregel om gedrag van bevolking te beïnvloeden.
- Informatie mag niet bijgekleurd worden, wel moet het vertaald/geduid worden.
- De communicatiestrategieën en mogelijke scenario's zijn maatwerk. Het is lastig voor te stellen dat berichten voorbereid kunnen worden; elke situatie is uniek.
- Met het netcentrische systeem LCMS is de benodigde feitelijke informatie beschikbaar. De Berichtenbank zou deze informatie automatisch kunnen gaan ontvangen.
- Vanuit het waterschap wordt de berichtenbank gezien als een goed hulpmiddel om te communiceren over overstromingsdreiging richting andere netwerkpartners. Op deze manier kunnen meerdere partijen gezamenlijk een communicatiebericht opbouwen. De vraag is tot welk detailniveau berichtgeving zich laat voorbereiden.

2.3 Factsheet Evacuatie-besluitvorming

Presentatie: Bas Kolen en Hanneke Vreugdenhil

Doelgroep: Allen betrokken bij crisisbeheersing

Scenario's en strategieën

Wat betreft de beslisruimte zijn er twee alternatieven benoemd:

- Veel tijd: Overleg is 2,5 dag van te voren en daarna 2 dagen voor uitvoering
- Weinig tijd: Overleg is 0.5 dag van te voren en daarna 6 uur voor uitvoering

Er worden drie responsstrategieën onderscheiden:

- Niks doen: geen handelingen (wachten, overheid en hulpdiensten nemen geen operationele maatregelen)
- Verticaal: Kwetsbaarheid verkleinen (verticaal evacueren, gerichte maatregelen door overheid en hulpdiensten), economische en maatschappelijke schade wordt meer voorkomen doordat beslissingen worden genomen als het meer zeker is, hierdoor zijn er minder onnodige evacuaties maar mogelijk wel meer slachtoffers als er een overstroming plaatsvindt.
- Preventief: Zekere voor het onzekere (gebied ontruimen) en andere schade accepteren (ook als de overstroming niet zal optreden)

Onzekerheden spelen een rol bij preparatie op overstromingen:

- Bestuurlijke keuzen
- Operationeel advies inzake evacuatie
- Communicatief advies inzake versterken zelfredzaamheid: communiceren moet altijd, welke beslissing er ook genomen wordt.

In de workshops zijn twee scenario's uitgewerkt. Deze worden hieronder globaal beschreven.

Scenario

De informatie over een dreigend hoogwater is aanleiding geweest voor de crisisorganisatie om bijeen te komen en mogelijke keuzes te vergelijken aangaande de openbare orde en veiligheid. De reguliere sluitingen van keringen zijn allen gepland of gaande.

Bij het RBT overleg kan/zal een keuze voor een evacuatie worden gemaakt. Of er een evacuatie afgekondigd moet worden en zo ja, in welke vorm, staat nog niet vast. Immers:

- een evacuatie zal ook leiden tot een ontwrichting van de economie en sociale leven (en dus schade veroorzaken), ook zijn enkele slachtoffers zeker onder de niet-zelfredzamen niet uitgesloten.
- afhankelijk van de beschikbare tijd kan verticaal evacueren tot minder slachtoffers leiden.
- het is geen feit dat de overstroming zal optreden. Het niet evacueren (niks doen) is hiermee ook een serieuze optie.
- 20% van de bevolking zal waarschijnlijk geen gehoor geven aan de oproep van de overheid.

In de onderstaande tabellen is het verwachte resultaat van de evacuatie aangegeven.

Veel tijd Strategie	Verwachte aantal slachtoffers bij verwachte overstroming	Verwachte aantal slachtoffers bij extreme overstroming	Slachtoffers veroorzaakt door evacuatie
Preventief evacueren	50	75	12
Verticaal evacueren	90	180	3
Niks doen	275	550	0

Weinig tijd Strategie	Verwachte aantal slachtoffers bij verwachte overstroming	Verwachte aantal slachtoffers bij extreme overstroming	Slachtoffers veroorzaakt door evacuatie
Preventief evacueren	210	veel	25
Verticaal evacueren	100	veel	6
Niks doen	275	erg veel	0

Ook is bekend dat als eenmaal een evacuatieoperatie in gang is gezet deze nauwelijks nog kan worden teruggedraaid. Immers er zijn dan zoveel mensen en hulpdiensten in bewegingen dat grote verstoringen sterk vertragend kunnen werken.

De toestand in de samenleving is nu nog normaal. Dit geldt zowel voor het weer als voor de perceptie van de mensen. Wel is het zo dat de informatie over de dreiging ook bekend en herkend wordt. Het leidt nog niet tot maatregelen van mensen maar wel is de bevolking op zoek naar informatie. Momenteel wordt al contact opgenomen met waterschap, gemeenten en hulpdiensten. Ook op de social media zijn al wat berichten gesignaleerd. De verwachting is dat het aantal vragen zal toenemen en dat de bevolking zelf ook maatregelen zal nemen. Op dit moment is de inschatting dat een aanzienlijk deel de dreiging niet serieus neemt, maar dat er ook een aanzienlijk deel wel bereid is om op termijn maatregelen te nemen.

Beslissen

De gevolgen van drie mogelijke dreigingen worden gepresenteerd in een impactanalyse per alternatief:

- 25% kans op 'gewone' doorbraak
- 5% kans op extreme doorbraak
- 70% kans op geen doorbraak

De impactanalyse kan voor Kampen geïmplementeerd worden volgens onderstaand format. Voor elk alternatief (overstromingskans en beschikbare tijd) is er een aparte tabel. Verschillende gevolgen zullen vooral kwalitatief uitgedrukt worden (zodat het verschil tussen de kolommen zichtbaar wordt). De impactanalyse was voor de workshops grotendeels ingevuld, maar aangezien dit 'gevoelige' informatie is, is dat niet als zodanig in deze eindrapportage opgenomen.

Voorbeeld impactanalyse:

Verwachte overstroming (kans = 25%)
2 dagen beschikbare tijd

Responsstrategie *Niks doen* *Verticaal* *Preventief*

Gevolgen door overstroming:

Economische schade (euro's)

- Economie
- Landbouw & Veeteelt & dieren
- Cultuurhistorie / monumenten
- Natuurwaarden (ecologie)
- Toerisme

Slachtoffers (aantal mensen)

Gevolgen door de maatregelen:

Economische schade (euro's)

- Economie
- Landbouw & Veeteelt & dieren
- Cultuurhistorie / monumenten
- Natuurwaarden (ecologie)
- Toerisme

Slachtoffers (aantal mensen)

Terugkeer / nafase

Publieke perceptie

Media perceptie

Politieke verantwoordelijkheid

Lange termijn aspecten

Juridisch

Verbindingen en infrastructuur

Verbindingen en infrastructuur

Evacueren

De kernvragen voor de adviseurs van de bestuurder, die beantwoord moeten worden in het advies, zijn:

- Wat is de interactie bij verschillende beslissingen en wat zijn kritieke keuzes in de tijd?
- Wat is het verwachte effect van de maatregelen?
- Hoe verhouden deze inzichten zich tot de bestaande procedures?
- Welke informatie is nodig (en van wie) om deze keuzes te kunnen maken?
- Hoe kun je de 'waarde' van mensenlevens afwegen tegen andere belangen?

Uit de workshops bleken twee mogelijke strategieën bij veel tijd en toenemende kans op overstroming in Kampen:

1. Preventieve evacuatie van kwetsbare mensen en verticale evacuatie voorbereiden
2. Starten met preventieve evacuatie, en alleen kwetsbare mensen verticaal; verticale evacuatie als plan achter de hand houden

Verder bleef er één strategie bij weinig tijd en toenemende kans op overstroming:

1. Verticaal evacueren, zorg er door duidelijke en informatieve communicatie voor dat mensen uitsluitend datgene doen wat de overheid wil.

Kortom, wat te doen in Kampen bij (30%) kans op overstromen:

Maatregel	Veel tijd	Weinig tijd
Preventief	Sturen op zelfredzaamheid, boodschap rustig opbouwen, opvanglocaties noemen en herhalen OF alleen kwetsbare mensen alvast verplaatsen naar veilig gebied.	Preventieve evacuatie is geen optie bij weinig tijd. Voorkom sneeuwbaaleffect als bepaalde mensen toch besluiten om weg te gaan.
Verticaal	Verticale evacuatie altijd voorbereiden OF alleen kwetsbare mensen verticaal verplaatsen.	Verticaal evacueren zorgt voor het minst aantal slachtoffers. Dwingende, eenvoudige boodschap, oproepen tot verstandig handelen, paniek voorkomen
Niks doen	Wachten, niks doen, totdat kans duidelijk toeneemt.	Niks doen is geen optie bij weinig tijd. Na overstroming kun je nooit alle inwoners tijd redden.

Communiceren

Communicatieadvies bij mogelijk evacueren:

- altijd communiceren, ook al is er weinig informatie (zichtbaarheid, inwoners kunnen vertrouwen op de overheid)
- kans benoemen, ook de kans dat er niets gebeurt
- gevolgen van de overstroming benoemen (hoe lang staat het water in de stad)
- gevolgen van de evacuatie benoemen (hoe lang zit je op je evacuatieadres)
- zeg altijd iets over eten en drinken (mensen oproepen daar zelf voor te zorgen, maar ook voedseldistributie kan een maatregel zijn)
- de mate van communicatie moet passen bij de mate van dreiging; te veel of te vaak communiceren kan het probleem groter doen lijken dan het is.
- geef kwalitatieve informatie: hoe legt het waterschap het huidige risico uit, wat is de weersverwachting, wat doen andere autoriteiten, etc.

3 Evacuatiestrategie

In januari 2012 was er hoogwater op de IJssel, waarbij ook een storm opzet veroorzaakte. Het bleek een goede realistische hoogwatersituatie om de planvorming te toetsen. Het bleek nog niet zo gemakkelijk te zijn om de juiste besluiten te nemen op het juiste moment. Samen met netwerkpartners moest een keuze gemaakt worden voor het opbouwen (en weer afbreken!) van de mobiele kering, maar ook voor het al of niet evacueren van Kampereiland.

Uit onderzoek is gebleken dat 0,1%-1% van de aanwezigen in een gebied overlijdt bij een overstroming. Voorzorgsmaatregelen, zoals preventieve evacuatie, daarentegen hebben ook nadelige effecten: de economie wordt stilgelegd, personen moeten zich verplaatsen, huizen worden onbeheerd achtergelaten. Verder wordt vaak rekening gehouden dat ook bij tijdige preventieve evacuatie 10-20% van de inwoners uit eigen keuze achterblijft in het gebied.

Beslissers en operationele planners en communicatieexperts moeten met deze kentallen rekening houden bij hun strategie. Zo lang het een regionale dreiging is, worden beslissingen regionaal genomen. Een overstromingsdreiging is al gauw een landelijk probleem, zodat op nationaal niveau ook (maar niet alle) besluiten zullen worden genomen. De regio moet zich in dat geval niet afwachtend, maar pro-actief opstellen om voor de burgemeester de regionale besluitvorming mogelijk te maken. Een heldere regionale evacuatiestrategie faciliteert deze actieve houding.

Er zijn enkele mogelijke samenhangende evacuatiestrategieën besproken, inclusief de onderbouwing en communicatiemethodes. Dit is gedaan op het niveau van een dijkkring. Uiteraard is verfijning nodig, misschien zelfs per wijk. Alleen de vraag is wanneer je die verfijning moet maken. Als je dat in de koude fase doet en vastlegt, past het wellicht nooit precies op de problematiek en komt het plan domweg niet uit de kast. Als je dat pas doet als de nood hoog is, ben je te laat en maak je fouten die tot grote drama's kunnen leiden.

Om te weten wat er van bestuurders verwacht wordt, kan een crisisorganisatie zich afvragen: wanneer zijn we achteraf tevreden? Op die manier legt een crisisorganisatie zichzelf 'randvoorwaarden' op, bijvoorbeeld: verantwoordelijkheid bij mensen zelf leggen, optimaliseren op behoud van mensenlevens, geen verbod, wel advies, altijd communiceren over de kans en de gevolgen, etc. Het gaat hierbij om de publieke opinie. Deze wordt echter ook gebaseerd op feiten: "Hoe stonden/staan investering in verhouding tot het effect? En is goed omgegaan met beschikbare informatie? Is ook genoeg gedaan om kennis op te doen?"

Met nieuwe media worden er nieuwe eisen gesteld aan media-watching. Je kunt onmogelijk meer alle bronnen volgen of bijhouden. Stel dan prioriteiten, bijvoorbeeld het monitoren van de reacties op bepaalde beslissingen: keurt men het goed, volgt men het advies op, zijn er nog vragen over?

Adviezen aan bestuurders:

- Houd rekening met de persoonlijke situatie van medewerkers crisisorganisatie (geef ze de kans om de zaken thuis goed te regelen, anders kun je niet op hun inzet rekenen)
- Wees op de hoogte van technische mogelijkheden (zijn maatregelen technisch haalbaar en welk effect hebben ze)
- Let scherp op de taakverdeling (wie gaat waar over, scherp houden ook bij stress)

- Doe altijd en continu een media-analyse en reageer zelf met mate (door het analyseren van (sociale) media komt de crisisorganisatie er achter wat er leeft, welke vragen of informatieverzoeken er zijn, welke geruchten of sentimenten de boventoon voeren)
- Leg vanaf het begin nadruk op handelingsperspectief (wat kunnen mensen zelf doen in plaats van afwachten)
- Straal zekerheid uit, maar vertel als bestuurder ook wat je niet weet, zelfs als er geen zicht is op verandering hierin.
- Denk aan mogelijke hulp van defensie (kost voorbereidingstijd, maar scheelt uitvoeringstijd en –middelen)
- Bij elk besluit horen bestuurlijke risico's: vertel dat je die kent en of/waarom je ze neemt of niet.
- Let bij besluitvorming op de landelijke opschaling.
- Bedenk vantevoren hoe je omgaat met kansen (bij welke kans op overstroming nemen we welke besluiten)
- Wacht niet steeds langer op steeds meer zekerheid. Overstromingen zijn nu eenmaal niet met meer zekerheid te voorspellen. 30% is in dit soort situaties al een erg grote kans!