

# *Wie laat het in nood overstromen?*

*Besluitvorming en informatievoorziening  
bij de ingebruikstelling van een noodoverloopgebied*

*Afstudeeronderzoek*

*Judith Scholtes*

*Delft, februari 2002*



Ministerie van Verkeer en Waterstaat



Ministerie van  
Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties



**TU**Delft



# Wie laat het in nood overstromen?

*Besluitvorming en informatievoorziening  
bij de ingebruikstelling van een noodoverloopgebied*

*Afstudeeronderzoek*



Rijkswaterstaat/RIZA  
Rijksinstituut voor  
Integraal Zoetwaterbeheer en  
Afvalwaterbehandeling  
Documentatie  
Postbus 17  
8200 AA Lelystad

Delft, februari 2002

Afstudeeronderzoek in het kader van de studie Technische Bestuurskunde

Naam: J.C. Scholtes  
Adres: Simonsstraat 40  
2628 TH Delft  
e-mail: Judith\_Scholtes@hotmail.com

Afstudeercommissie:

Technische Universiteit Delft: prof.dr.ir. W.A.H. Thissen  
dr.ir. B. Enserink  
dr. J.F.M. Koppenjan

Ministerie van Binnenlandse Zaken  
en Koninkrijksrelaties:

Dienst Weg- en Waterbouwkunde: drs. C.N. Ligthart  
drs. R.D. Hoogendoorn

Foto omslag: De Ooijpolder; de versterkte dijk bij Groenlanden tijdens hoogwater 1993

(Foto van Rijkswaterstaat, Meetkundige dienst afdeling Multimedia)

## Voorwoord

Het voorliggende rapport is de scriptie van mijn afstudeeronderzoek aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management, sectie Beleidsanalyse. Dit onderzoek is gedurende de periode juli 2001 tot en met januari 2002 uitgevoerd in opdracht van de Dienst Weg- en Waterbouwkunde (DWW), afdeling Waterkeren van Rijkswaterstaat te Delft en de afdeling Organisatie Rampenbestrijding van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) te Den Haag.

Ik zocht een afstudeeronderzoek op het gebied van beleidsanalyse in combinatie met watermanagement. Via docenten van de faculteit ben ik in contact gekomen met de DWW. Via de DWW werd het ministerie van BZK betrokken. Vervolgens is gezamenlijk een afstudeeropdracht geformuleerd binnen het kader van de Commissie Luteijn. Deze commissie, ook wel de Commissie Noodoverloopgebieden genoemd, is ingesteld bij een gezamenlijk besluit van 27 april 2001 door de Staatssecretarissen van Verkeer en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Commissie zal medio 2002 een advies uitbrengen over een scala aan vragen die spelen rond het onderwerp noodoverloopgebieden. Enkele elementen hieruit zijn de 'nut en noodzaak' van noodoverloopgebieden, de aanwijzing van noodoverloopgebieden en de mogelijke inrichtingsmaatregelen. De Commissie Luteijn zal tevens een advies uitbrengen over de besluitvorming en informatievoorziening bij het ingebruikstellen van noodoverloopgebieden. In dit afstudeeronderzoek is het laatste element onderzocht.

Graag wil ik de afdeling Waterkeren en de afdeling Organisatie Rampenbestrijding bedanken voor het bieden van de gecombineerde afstudeerplaats. Hierdoor heb ik de mogelijkheid gekregen om zowel binnen de DWW als binnen het ministerie van BZK te ervaren wat er dagelijks speelt. Tevens heb ik vergaderingen van 'Secretariaat +' van de Commissie Luteijn bijgewoond. Als eerste wil ik mijn begeleiders Ruud Hoogendoorn en Nils Ligthart bedanken voor hun tijd en energie die zij in mij hebben gestoken. De collega's binnen de afdeling Organisatie Rampenbestrijding en de afdeling Waterkeren hebben ervoor gezorgd dat ik een leerzame en gezellige tijd heb gehad gedurende mijn afstudeerperiode. Tevens zou ik dr.ir. B. Enserink, dr. J.F.M. Koppenjan en prof.dr.ir. W.A.H. Thissen willen bedanken voor hun begeleiding gedurende mijn afstuderen.

Het voltooien van het onderzoek betekent het einde van mijn studietijd in Delft. Graag wil ik mijn ouders en Cees bedanken voor hun steun gedurende mijn studie en alle vrienden die ik in Delft heb leren kennen. Ik heb een leuke studietijd gehad, waar ik met plezier op zal terugkijken.

Judith Scholtes  
Delft, februari 2002

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>v</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>ix</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>1</b>
1.1. Achtergrond.....	1
1.2. Probleemanalyse.....	3
1.3. Leeswijzer .....	5
<b>2. Methoden en technieken</b> .....	<b>7</b>
<b>3. Algemene keten in de huidige rampenbestrijding</b> .....	<b>13</b>
3.1. Inleiding.....	13
3.2. Gemeenten en burgemeesters .....	14
3.3. Provincie en de commissaris van de Koningin .....	16
3.4. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties .....	18
<b>4. Functionele keten in de huidige rampenbestrijding</b> .....	<b>21</b>
4.1. Waterschappen .....	21
4.2. Ministerie van Verkeer en Waterstaat .....	23
<b>5. De beslissingen</b> .....	<b>29</b>
5.1. Huidige (dreigende) hoogwatersituaties en de besluitvormers .....	29
5.2. Ingebruikstelling van noodoverloopgebieden .....	34
<b>6. Knelpunten in de informatievoorziening en de besluitvorming</b> .....	<b>39</b>
<b>7. Alternatieven voor de bestuurlijke structuur</b> .....	<b>43</b>
7.1. Ontwerpcriteria.....	43
7.2. Alternatieve structuren voor de bestuurlijke besluitvorming .....	44
<b>8. Informatie bij het nemen van de beslissingen</b> .....	<b>53</b>
8.1. Het besluitvormingsproces .....	53
8.2. Informatie bij de beslissingen .....	56
8.3. Een beslissing genomen en dan... ..	62
<b>9. Wie beslist?</b> .....	<b>65</b>
9.1. Beslist de computer?.....	65
9.2. Welke bestuurder stelt het noodoverloopgebied in gebruik? .....	66
<b>10. Conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>69</b>
10.1. Conclusies .....	69
10.2. Aanbevelingen.....	71
<b>11. Bronnen</b> .....	<b>75</b>
<b>Bijlagen</b> .....	<b>I</b>



<b>Bijlagen</b> .....	<b>I</b>
<b>Bijlage 1. Schema van opschaling</b> .....	<b>II</b>
<b>Bijlage 2. Bevoegdheden bij (dreigende) hoogwatersituaties</b> .....	<b>III</b>
<b>Bijlage 3. Actorenanalyse bij een (dreigende) hoogwatersituatie</b> .....	<b>IV</b>
<b>Bijlage 4. Doel-middelen schema van de besluitvormer</b> .....	<b>IX</b>
<b>Bijlage 5. Indruk van de interviews</b> .....	<b>XI</b>
<i>Interviews zijn gehouden met J.G.M. Alders, Mevr.A. Augustijn, dr.A.J.W. Boelhouwer, ing.B.G. de Bruijn, H. van Gastel, ir.A.W. de Haas, mr.E.M. d'Hondt, A.P. de Looff, Mevr. M. Peereboom, mr.I. Poortvliet, T. van der Putten, F.S.M. Reijnen, A.C. Sanders, L.E. van der Sar, Prof.dr.J.C. Terlouw, L.A. Vinck, A. Wind en ir.B. Zweverink.</i>	
<b>Bijlage 6. Afkortingen</b> .....	<b>LXI</b>
<b>Bijlage 7. Definities</b> .....	<b>LXIII</b>

## Samenvatting

Nederland voert al eeuwen een strijd tegen het water. Zonder dijken zou de helft van Nederland onder water staan. In het bovenrivierengebied is de kans op een hogere afvoer dan de dijken kunnen keren gemiddeld eens in de 1250 jaar. Er is dus een kleine kans dat de afvoer hoger is, dan de rivier veilig kan verwerken; dit wordt het restrisico genoemd. Voor deze situaties zouden noodoverloopgebieden een oplossing moeten bieden. Een noodoverloopgebied is een gebied waarin rivierwater in geval van een extreem hoogwater zo gecontroleerd mogelijk wordt opgevangen om zo schade te minimaliseren en slachtoffers te voorkomen. Met een extreem hoogwater wordt een bovenmaatgevende afvoer bedoeld. Voor de Rijn is de maatgevende afvoer op dit moment 16.000 m<sup>3</sup>/s en voor de Maas is deze afvoer 3.800 m<sup>3</sup>/s. Voor de mensen in het betreffende noodoverloopgebied zal het een ingrijpende gebeurtenis zijn.

Op dit moment zijn er feitelijk geen noodoverloopgebieden; dus de status is nog onbekend. Wanneer een bovenmaatgevend hoogwater ons land bereikt, moeten verschillende besluiten genomen kunnen worden. Om de besluitvorming en de bijbehorende informatievoorziening rond het ingebruikstellen van noodoverloopgebieden optimaal te organiseren is dit onderzoek uitgevoerd. De hoofdvraag die hierbij hoort is: "Welke bestuurders zouden de beslissing moeten nemen om een noodoverloopgebied wel of niet in gebruik te stellen ten tijde van een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie en op grond van welke informatie?". Om dit onderzoek te kunnen volbrengen is gebruik gemaakt van literatuur- en bronnenonderzoek en interviews. Tevens is gebruik gemaakt van enkele beleidsanalytische methoden, waaronder de gebeurtenis/beslisboom, om delen van het probleem te structureren en te visualiseren.

De verschillende overheidsorganisaties hebben een gemeenschappelijk streven, namelijk het maximaliseren van de veiligheid voor de mensen en hun have en goed in het rivierengebied, maar zij zijn verdeeld over hoe de crisis moet worden aangepakt. De bestuurlijke besluitvorming kan niet georganiseerd worden met behulp van de huidige bestuurlijke structuur. Het primaat van de besluitvorming en de passende schaal waarop de bestuurlijke besluitvorming moet plaatsvinden is onduidelijk. Ook de informatie die gebruikt moet worden bij de besluitvorming is onvolledig en versnipperd.

De besluitvormers zullen moeten beslissen of zij het noodoverloopgebied wel of niet in gebruik stellen in een situatie met (dreigend) bovenmaatgevend hoogwater. Zij nemen de 'juiste' beslissing indien zij op het moment dat zij deze nemen een zo maximaal mogelijke bijdrage aan hun doel verwachten te leveren. Door veranderende omstandigheden tijdens en na het nemen van de beslissing, kan de uitkomst anders uitpakken dan beoogd. Het is een beslissing waarbij de besluitvormers risicoaversief zullen reageren; zij zullen eerder de schade van de ingebruikstelling accepteren, dan dat zij de kans willen lopen dat een grote ongecontroleerde ramp met mogelijk slachtoffers plaatsvindt. De hieronder genoemde vuistregels kunnen de besluitvormers helpen bij hun afweging, die zij moeten maken om het



noodoverloopgebied wel of niet in gebruik te stellen. Zo kunnen zij beter omgaan met onzekerheden en de complexiteit van de situatie waarover zij moeten beslissen. Tevens kunnen zij hiermee hun besluit en de wijze waarop dit genomen is achteraf verantwoorden. Deze vuistregels zijn:

- De toestand die reden geeft tot het ingebruikstellen van het noodoverloopgebied moet voldoen aan een ernstige dreiging waarbij de veiligheid van de mensen en hun have en goed in het rivierengebied in het geding is;
- De besluitvormers moeten de gemeenten en provincies raadplegen over de benodigde evacuatie tijden en de mogelijke problemen in het noodoverloopgebied. De gemeenten moeten de besluitvormers informeren wanneer het gebied 'leeg' is;
- De besluitvormers moeten zich door het DCC V&W laten informeren over de waterstaatkundige toestand in Frankrijk, België en Duitsland;
- De waterschappen moeten zij raadplegen over de toestand van de dijken langs de Rijn en de Maas;
- Zij moeten Rijkswaterstaat om advies vragen over de ontwikkeling van de waterstanden;
- Zij moeten overtuigd zijn dat er een betrouwbare verwachting is dat het hoogwater bovenmaatgevende waterstanden genereert, alvorens zij besluiten tot evacueren c.q. inunderen.

De besluitvorming hieromtrent kan beginnen wanneer de hoogwaterberichtgeving gestart is. De tijd die zij hebben om de noodzakelijke beslissingen te nemen is afhankelijk van onder meer de benodigde evacuatie tijd. Indien uit voortschrijdend inzicht tijdens de crisissituatie blijkt, nadat de evacuatiebeslissing al genomen is, dat het daadwerkelijk inunderen van het gebied niet nodig is, kan alsnog besloten worden om niet te inunderen.

Aangezien het inzetten van een noodoverloopgebied moet worden beschouwd als een gecontroleerde ramp om een veel grotere ramp te voorkomen, verdient het de aanbeveling dat de beslissing genomen wordt in het Ministerieel Beleidsteam onder voorzitterschap van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De minister van Verkeer en Waterstaat zal zijn belangrijkste adviseur zijn. Nog nader onderzocht moet worden hoe het ingebruikstellen van noodoverloopgebieden het best juridisch kan worden vastgelegd. De huidige uitvoerende organisaties kunnen goed de beslissingen uitvoeren bij het ingebruikstellen van noodoverloopgebieden. Rampbestrijdingsplannen, calamiteitenplannen en draaiboeken in en rond het noodoverloopgebied moeten echter worden aangepast aan deze nieuwe situatie.

Tevens is verder onderzoek nodig naar het waterstandsverlagend effect van het noodoverloopgebied. Ook is het wenselijk om meer informatie met een grotere betrouwbaarheid over mogelijke en te verwachten waterstandsontwikkelingen te krijgen. Meer kennis is tevens gewenst over gedrag en toestand van de dijken bij hoogwater. Tenslotte moet onderzocht worden hoe een beslissingsondersteunend systeem optimaal gebruikt kan worden in het besluitvormingsproces.

## 1. Inleiding

In dit hoofdstuk zal een inleiding gegeven worden op het onderwerp van dit onderzoek. Tevens zal de probleemanalyse gepresenteerd worden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer.

### 1.1. Achtergrond

Nederland voert al eeuwen een strijd tegen het water. Zonder dijken zou de helft van Nederland onder water staan. Door de jaren heen zijn de dijken steeds verder versterkt en verhoogd. In het bovenrivierengebied is de kans op een overstroming gemiddeld 1:1250 jaar. Dit betekent dat een inwoner van het rivierengebied, die 80 jaar wordt, gemiddeld 6,4% kans heeft dat hij het een keer meemaakt. Ondanks de kleine kans dat een overstroming plaatsvindt, is er een reëel risico. Dus er is een kans dat een dergelijke hoge rivierafvoer Nederland binnenstroomt, dat de dijken deze niet veilig kunnen keren. Voor die momenten kan een noodoverloopgebied een oplossing bieden. Een noodoverloopgebied is een (deel van een) dijkkringgebied dat wordt geïnundeerd in bovenmaatgevende hoogwatersituaties teneinde overstroming elders te voorkomen of de gevolgen daarvan zoveel mogelijk te beperken (Klopstra, D. e.a., 2001). Op dit moment wordt er geen onderscheid gemaakt in de rampenbestrijding tussen (dreigende) hoogwatersituaties bij bovenmaatgevende en benedenmaatgevende situaties.

Hoogwaters in 1993 en 1995 hebben weliswaar niet geleid tot overstromingen, maar hoogwater staat daardoor wel volop in de belangstelling. De dijken zullen een maatgevende rivierafvoer moeten kunnen keren, zonder dat dit problemen oplevert voor het binnendijkse gebied. Voor zowel de Rijn als de Maas bestaat er een kans dat een hoeveelheid water de rivier afkomt, die hogere waterstanden teweegbrengt, dan de rivier veilig kan afvoeren. Voor beide rivieren kan een noodoverloopgebied uitkomst bieden voor deze situatie. In de afgelopen jaren zijn er diverse nota's gepubliceerd waarin noodoverloopgebieden genoemd worden, bijvoorbeeld in de Discussienotitie Ruimte voor de Rivier en het rapport van de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw.

Noodoverloopgebieden moeten uitkomst bieden bij extreme afvoeren. Met een extreme afvoer wordt een bovenmaatgevende afvoer bedoeld. Voor de Rijn is de maatgevende afvoer op dit moment 16.000 m<sup>3</sup>/s en voor de Maas is deze afvoer 3.800 m<sup>3</sup>/s (Stb., 250, 2001). Op het moment dat de top van een bovenmaatgevende afvoergolf het noodoverloopgebied bereikt zal dit gebied geïnundeerd worden. Zo wordt de afvoergolf afgetopt en blijft er na het inlaatpunt een benedenmaatgevende golf over, die veilig door de rivier afgevoerd kan worden.

Voor de mensen in het betreffende gebied zal dit een zeer ingrijpende gebeurtenis zijn. Voorafgaande aan de inundatie zullen de mensen in het gebied geëvacueerd moeten



worden<sup>1</sup>. Ook zullen goederen en vee zoveel mogelijk in veiligheid gebracht worden. Schade is niet te vermijden, maar meer schade wordt voorkomen door de inundatie gecontroleerd te laten verlopen in plaats van ongecontroleerd (Kamer van Koophandel, 2001). De frequentie waarmee een noodoverloopgebied geïnundeerd wordt, is zeer laag. Het is daarom niet de bedoeling om in het gebied veel restricties op te leggen ten aanzien van de bestemming van grond. Ingrijpende herinrichtingmaatregelen, die de wateropvang bemoeilijken mogen niet worden toegestaan (Advies Commissie WB21).

Om een idee te geven hoe zo'n situatie eruit ziet volgt hier een korte schets van een mogelijk scenario:

De afvoer van de Rijn stijgt snel. De waterstanden zijn al zo hoog dat alle crisiscentra in de opperste staat van paraatheid zijn. Er is inmiddels opgeschaald naar landelijk niveau. Er zijn nog geen mensen geëvacueerd, maar het wordt niet uitgesloten dat dit nog gaat gebeuren. Uit Duitsland komen slechte berichten. Keulen staat onder water. Ook zijn vele dorpen getroffen. De Deutsche Wetterdienst geeft aan er nog meer regen verwacht wordt. Het RIZA<sup>2</sup> voorspelt dat er een afvoergolf van 16.250 m<sup>3</sup>/s verwacht wordt over 2 dagen. De kans bestaat dat het noodoverloopgebied in gebruik gesteld moet gaan worden. De mensen uit de dorpen in het noodoverloopgebied worden geëvacueerd. Het RIZA berekent samen met de Directie Oost-Nederland van Rijkswaterstaat de top van de afvoer en het tijdstip waarop deze top het noodoverloopgebied bereikt. Inmiddels zijn de waterstanden flink gestegen. Er zijn nog geen dijkdoorbraken, maar de dijkposten worden wel 24 uur per dag bemand. Ook worden hier en daar dijken versterkt met zandzakken. Een dag later is de verwachting van het RIZA nog steeds hetzelfde. Ook de laatste mensen vertrekken uit het noodoverloopgebied. Op het moment dat de top van de afvoergolf het gebied bereikt, wordt de inlaat geopend en het water stroomt met volle kracht naar binnen. Duizenden huizen komen onder water te staan. Landerijen worden verwoest en een onbekende hoeveelheid slib en ander materiaal stroomt de polder in. De top wordt afgevlakt. Desalniettemin is de afvoer nog steeds groot en is het de vraag of de dijken het zullen houden. Het water staat immers al enkele dagen tot aan de top van de dijken. Enkele burgemeesters hebben op het punt gestaan een evacuatiebevel uit te vaardigen. Langzaam wordt het droger weer in het stroomgebied. De waterstand daalt. Binnen enkele weken kunnen geleidelijk de eerste bewoners van het noodoverloopgebied weer naar huis en kan de schade worden opgemaakt.

Mocht er zo'n extreem hoogwater de rivier af komen, dan moeten de verschillende organisaties er in ieder geval op voorbereid zijn, dat zelfs als de top goed afgevlakt wordt de

<sup>1</sup> Het evacueren en het inunderen (overstromen) tezamen wordt in dit onderzoek ingebruikstellen genoemd.

<sup>2</sup> Het RIZA is het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling. Het is een specialistische dienst van Rijkswaterstaat.

kans op dijkdoorbraken elders niet volledig geweken is. Het water zal daar niet meer over de dijken komen, maar er blijft altijd nog een kans dat een dijk bezwijkt.

## **1.2. Probleemanalyse**

Op het moment dat een noodoverloophoogwatergebied in gebruik gesteld moet worden, moet er een *knop omgezet worden* om de polder te inunderen. Dit moet op het juiste moment gebeuren, want anders is het effect van het verlagen van de top van de afvoergolf verdwenen en bestaat het risico dat er alsnog andere gebieden overstromen. Ook moet er genoeg informatie zijn over de betreffende situatie, teneinde niet de verkeerde beslissingen te nemen. Zal een computer het besluit nemen? Of de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties? Of de minister van Verkeer en Waterstaat?

Op dit moment zijn er feitelijk geen noodoverloophoogwatergebieden; dus staat een noodoverloophoogwatergebied nog niet in bestemmingsplannen, besluiten en wetten. Als een bovenmaatgevend hoogwater ons land dreigt te bereiken moeten wel verschillende besluiten genomen kunnen worden met betrekking tot de dreigende crisis. De veiligheid van de mensen in het rivierengebied is in het geding. Niet vergeten moet worden dat er bij het nemen van besluiten bij hoogwater veel emoties los komen bij de mensen in het gebied. Het is een technisch-maatschappelijk probleem; 'Technisch' vanwege de techniek rond de dijken en de afvoer en 'maatschappelijk' vanwege de maatschappelijke verstoring die de ingebruikstelling met zich mee zal brengen in het rivierengebied.

### **Probleemstelling**

Het is nog onduidelijk hoe de besluitvorming bij de ingebruikstelling van noodoverloophoogwatergebieden moet worden georganiseerd ten tijde van een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie. In mijn afstuderen belicht ik deze besluitvorming rond noodoverloophoogwatergebieden. Het gaat hierbij om een reeks beslissingen van preventief evacueren tot het daadwerkelijk inunderen van het gebied. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

**Welke bestuurders zouden de beslissing moeten nemen om een noodoverloophoogwatergebied wel of niet in gebruik te stellen ten tijde van een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie en op grond van welke informatie?**

Om te komen tot een goed ontwerp wordt eerst de huidige situatie geanalyseerd.

Deelvragen die horen bij de analyse van de huidige situatie:

- Welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben de verschillende bestuurders ten tijde van een (dreigende) hoogwatersituatie?
- Op grond van welke informatie worden besluiten bij (dreigende) hoogwatersituaties genomen?
- Welke actoren zijn betrokken bij deze informatievoorziening naar de bestuurders?



Deelvragen die beantwoord moeten worden in het ontwerp waarbij een noodoverloopgebied een instrument is in de bestuurlijke besluitvorming:

- Welke actor(en) neemt (nemen) de bestuurlijke beslissingen in een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie?
- Zijn de huidige bevoegdheden toereikend voor het ingebruikstellen van noodoverloopgebieden?
- Op grond van welke informatie kunnen bestuurders een gedegen beslissing nemen om noodoverloopgebieden daadwerkelijk in gebruik te stellen?
- Op basis van welke overwegingen of regels zou besloten moeten worden tot ontruiming c.q. inundatie?

Al deze vragen zullen in dit onderzoek beantwoord worden.

### **Afbakening**

De uitgangspunten voor dit onderzoek zijn de volgende:

- Gecontroleerd overstroomd wordt geprefereerd boven ongecontroleerd overstroomd. De 'nut en noodzaak' van noodoverloopgebieden is bewezen. Ik ga er vanuit dat de 'nut en noodzaak' van noodoverloopgebieden bewezen is, omdat dit uit enkele onderzoeken is gebleken (bijv. Kamer van Koophandel, 2001);
- Mogelijkheden om noodoverloopgebieden anderszins in gebruik te stellen, bijvoorbeeld op de korte termijn als retentiegebieden nog niet gerealiseerd zijn, worden hierbij buiten beschouwing gelaten. Dit wordt buiten beschouwing gelaten, omdat dit niet de bedoeling van noodoverloopgebieden is;
- Technische aspecten met betrekking tot de daadwerkelijke inundatie worden tevens buiten beschouwing gelaten. Vanuit gegaan wordt dat het noodoverloopgebied middels een inlaat/overlaat wordt geïnundeerd;
- Voor zowel de rivier de Rijn als de Maas zal elk één noodoverloopgebied worden aangewezen. Hiermee wordt de complexiteit van dit onderzoek enigszins gereduceerd. Indien meerdere gebieden aangewezen zullen worden per rivier, dan zal in de bestuurlijke besluitvorming tijdens een extreem hoogwater deze gebiedskeuze meegenomen moeten worden. Omdat deze keuze sterk gebiedsafhankelijk is en gebieden momenteel nog niet aangewezen zijn is dit uitgangspunt meegenomen.

Verder richt ik me in dit onderzoek vooral op het bovenrivierengebied in Nederland. Hoe verder bovenstrooms een noodoverloopgebied geplaatst wordt, des te groter het effect voor de waterstanden in Nederland. M.a.w. er is een grote kans dat een noodoverloopgebied in het bovenrivierengebied gesitueerd wordt.

### **Onderzoeksmethoden**

Er zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt om dit onderzoek te kunnen voltooien. In de beginfase heeft literatuur- en bronnenonderzoek overwegend deel uitgemaakt van het onderzoek. De verschillende bronnen hadden vooral betrekking op de onderwerpen noodoverloopgebieden, hoogwater 1993 en 1995 en de huidige plannen van de verschillende actoren, die gebruikt worden bij (dreigende) hoogwatersituaties. Verder zijn er een aantal

gesprekken gehouden met personen die betrokken zijn bij de rampenbestrijding op het gebied van hoogwatersituaties met als doel inzicht te krijgen in de huidige bestuurlijke besluitvorming en informatievoorziening bij een (dreigend) hoogwater. Tevens is een congres over rampenbestrijding bezocht.

Om de huidige situatie op het gebied van hoogwaterrampenbestrijding in kaart te brengen zijn verschillende technieken gebruikt. Er zijn verschillende schema's gebruikt om de situatie duidelijk te kunnen schetsen. Een gebeurtenis/beslisboom en een actorenanalyse zijn twee gebruikte technieken. Vervolgens zijn er aan de hand van enkele voorbeelden ideeën opgedaan voor de nieuwe situatie, waarin 'noodoverloopgebieden ingebruikstellen' een instrument is. Voorbeelden hiervan zijn de besluitvorming rond de sluiting van de Oosterscheldekering en de inundatie van de Tussenklappenpolder in 1998. Ook zijn er interviews gehouden met actoren uit de rampenbestrijding. De nieuwe situatie is ontworpen met behulp van de techniek gebeurtenis/beslisboom. Met behulp van de opgedane ideeën zijn enkele besluitvormingsstructuren geformuleerd. Tevens is geanalyseerd op grond van welke informatie de besluiten genomen moeten worden. De besluitvormingsstructuren zijn geanalyseerd en met elkaar vergeleken m.b.v. een dilemmabox en een 'score card'. De dilemmabox is gebruikt om de voor- en nadelen van de alternatieven goed te visualiseren en met elkaar te kunnen vergelijken tijdens een eerste filtering. De 'score card' is gebruikt om resterende alternatieven te kunnen vergelijken op basis van enkele criteria. De belangrijkste afwegingen zijn hierin genoemd.

### **Tijdsplanning**

Het onderzoek heeft zo'n zes maanden in beslag genomen. Het onderzoek is grofweg in te delen in twee fases van elk drie maanden. De eerste drie maanden zijn vooral besteed aan het analyseren van de huidige bestuurlijke besluitvorming bij een (dreigend) hoogwater en de informatie op grond waarvan besluiten worden genomen. Ook is in deze fase van het onderzoek het concept noodoverloopgebieden uitgediept.

In de tweede fase van het onderzoek is de eerste maand besteed aan het uitdiepen van informatie over de Tussenklappenpolder en de Oosterscheldekering. Er zijn ook achttien interviews gehouden met verschillende mensen die in de praktijk te maken hebben (of hebben gehad) met hoogwaterrampenbestrijding. Vervolgens is er een maand besteed aan het ontwikkelen van enkele besluitvormingsstructuren. De laatste maand is besteed aan het schrijven van deze scriptie en het uitwerken van de gehouden interviews. Tevens zijn in deze maand de besluitvormingsstructuren geëvalueerd en aanbevelingen geformuleerd.

## **1.3. Leeswijzer**

Lezers die geïnteresseerd zijn in de gebruikte methoden worden verwezen naar hoofdstuk 2. Hierin worden de gebruikte methoden en techniek besproken. In hoofdstuk 3 en 4 wordt de huidige bestuurlijke besluitvorming en informatievoorziening beschreven. Na een algemene inleiding in hoofdstuk 3 volgt een beschrijving van de algemene keten gevolgd door een beschrijving van de functionele keten in hoofdstuk 4. De beslissingen die een rol spelen in de bestuurlijke besluitvorming worden met behulp van enkele methoden beschreven in



hoofdstuk 5. Hierbij wordt eerst de huidige besluitvorming gevisualiseerd en vervolgens de besluitvorming waarbij een noodoverloopgebied een instrument is.

Welke knelpunten er bij de huidige bestuurlijke besluitvorming zijn op het moment een noodoverloopgebied een instrument is, is te lezen in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 volgt een beschrijving van de verschillende bestuurlijke besluitvormingsstructuren, nadat enkele ontwerpcriteria geformuleerd zijn. De informatie die van belang is bij het nemen van de besluiten staat beschreven in hoofdstuk 8. Voor lezers die speciaal geïnteresseerd zijn in de vergelijking van de verschillende alternatieven wordt verwezen naar hoofdstuk 9. De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek volgen in hoofdstuk 10. In bijlage 1 tot en met 4 staan enkele gebruikte modellen. Een globale beschrijving van de gehouden interviews staat beschreven in bijlage 5. De volledige uitwerking van de interviews zijn hier tevens toegevoegd. In bijlage 6 en 7 staan achtereenvolgens een lijst van afkortingen en een definitielijst.

## 2. Methoden en technieken

In dit hoofdstuk worden de verschillende gebruikte methoden en technieken beschreven met hun wetenschappelijke achtergrond. Ook wordt aangegeven in welke fase van het onderzoek de methoden en technieken gebruikt worden.

### De gebeurtenis/beslisboom

Allereerst wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de methode van de gebeurtenis/beslisboom. De gebeurtenis/beslisboom behoort tot de 'quick analysis' technieken. Deze techniek is ontwikkeld door Behn en Vaupel (1982). In de 'quick analysis' worden gebeurtenis/beslisbomen met slechts een paar takken gebruikt om de essentie van het besluitvormingsdilemma te visualiseren. Het doel van de techniek is om een beslissing (het beleidsprobleem) te structureren zodat deze verder geanalyseerd kan worden (Patton en Sawicki, 1993). Onzekerheden zijn essentieel in deze dilemma's. De besluitvormer moet in een situatie kiezen tussen risicovolle, minder risicovolle en soms risicoloze alternatieven. Als de verschillende beslissingen en onzekerheden gespecificeerd zijn, kan deze snelle analyse de besluitvormer helpen om de juiste keuze te maken, die consistent is met zijn beeld over de onzekerheden en preferenties ten aanzien van de uitkomst.

Systematisch denken is belangrijk voor het nemen van beslissingen wanneer de tijd kort is en de data schaars. Een beslissing in een situatie, waarin snel besloten moet worden op grond van veel onzekerheden, is een dilemma, want het voldoet aan een of meer van de volgende criteria:

- het is niet duidelijk wat precies de consequenties zijn, vanwege de onzekerheden;
- er zijn conflicterende consequenties;
- er is sprake van grote complexiteit omdat er veel alternatieven of onzekerheden zijn;
- de beslissing is afhankelijk van nog te nemen besluiten<sup>3</sup>.

Een besluit moet genomen worden binnen een korte tijd, waarbij de besluitvormer informatie moet verzamelen over de betreffende situatie en in gedachten een afweging moet maken alvorens een besluit te nemen. Ook kan die besluitvormer een decompositie maken van het besluit, waardoor er meer structuur komt in het besluit. Een 'quick analysis' kan in situaties helpen waarbij geen tijd is voor een complete analyse. Ook kan het zijn dat vanwege de onzekerheden of informatieschaarste een complete analyse niet mogelijk is. Tevens is de beslissing die de besluitvormer per definitie neemt subjectief. Hij is degene die met zijn/haar analytisch vermogen de beslissing neemt. Interpretieren van de beschikbare informatie is daarbij een van de activiteiten voor de beslissing. De besluitvormer moet de verschillende uitspraken van informatieverstrekken interpretieren. Uitspraken met woorden als misschien en waarschijnlijk kunnen door verschillende besluitvormers verschillend kwantitatief

---

<sup>3</sup> Als de commissaris van de Koningin besluit de burgemeester geen aanwijzing te geven, dan is de commissaris van de Koningin afhankelijk van nog te nemen besluiten van de burgemeester.



beoordeeld worden. De besluitvormer heeft de taak om het besluitvormingsdilemma zo eenvoudig mogelijk te formuleren, zodat slechts de essentie van de beslissing overblijft. Het besluitvormingsdilemma richt zich op de belangrijke aspecten en niet op de makkelijk te kwantificeren aspecten. De onzekerheden die de uitkomst direct beïnvloeden en de preferenties van de besluitvormer moeten expliciet gemaakt worden. De onzekerheden en preferenties moeten gekwantificeerd worden teneinde een goede afweging te kunnen maken. Een besluitvormer moet constant zijn definitie van het probleem heroverwegen, zijn oordeel over de aspecten en zijn beoordeling van de relaties beoordelen totdat hij tevreden is met zijn besluit. Natuurlijk moet dit wel binnen het tijdsbestek. De perfecte beslissing bestaat niet. De kwaliteit van de beslissing blijft afhankelijk van de kennis, beoordeling en ervaring van de besluitvormer.

Een gebeurtenis/beslisboom is een model waarin de besluitvormingsdilemma's overzichtelijk in een diagram worden weergegeven. De gebeurtenis/beslisboom bestaat uit een aantal takken en uit knooppunten. Er zijn drie soorten knooppunten, een beslisknoop (vierkant), een onzekerheidsknoop (een gebeurtenis, cirkel) en een terminale knoop (driehoek). De verschillende takken geven de uitkomsten van de gebeurtenissen en beslissingen. In de terminale tak worden de verschillende consequenties van de beslissing gevisualiseerd. Aan de verschillende takken die uit een onzekerheidsknoop komen worden kansen en bijvoorbeeld bedragen toegekend.

Allereerst wordt de gebeurtenis/beslisboom gebruikt om de huidige besluitvormingsstructuur te analyseren. Met behulp van de gebeurtenis/beslisbomen wordt een decompositie gemaakt van de huidige structuur (zie figuren 5.1, 5.2, en 5.3).

Vervolgens wordt de gebeurtenis/beslisboom gebruikt bij het ontwerpen van de nieuwe situatie (zie figuur 5.4). De situatie waarin een 'noodoverlooptgebied ingebruikstellen' een middel is in het oplossen van de dreiging van het hoogwater. Een decompositie wordt gemaakt van de nieuwe besluitvorming. Deze wordt gebruikt door het hele onderzoek heen om de besluiten en de mogelijke gevolgen van de verschillende besluiten voor iedereen duidelijk te visualiseren.

### **De doel-middelen schema**

Tevens wordt gebruik gemaakt van een doel-middelen schema. In een doel-middelen schema gaat het om het beantwoorden van de vraag 'Hoe en met welke middelen kan het doel bereikt worden? Een doel-middelen schema kan in principe het hele scala van concrete middelen tot aan het fundamentele belang bestrijken. Doel-middelen schema's worden in de praktijk op twee verschillende wijzen gebruikt.

Allereerst als hulpmiddel bij het afbakenen van het probleemveld en het kiezen van een doelstelling op het juiste niveau. Het kan zinvol zijn om een doelstelling te kiezen op een meer fundamenteel niveau, omdat daarmee de analyse zich zal richten op het voldoen aan een breder scala aan criteria en daarmee ook een breder scala aan opties zal meenemen. Tevens wordt het doel-middelen schema gebruikt als hulpmiddel om systematisch vanuit een gekozen doelstelling terug te redeneren en een breed scala aan strategieën en middelen in

kaart te brengen die zouden kunnen bijdragen aan realisatie van de doelstelling (Keeney, 1992). Het doel-middelen schema bestaat uit blokken en pijlen. De blokken geven de doelen en middelen aan. De pijlen geven aan hoe de verhouding is tussen de verschillende doelen en middelen. Vaak kan de uitspraak 'draagt/dragen bij aan' gelezen worden op de plaats van de pijlen.

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een doel-middelen schema, omdat met behulp hiervan systematisch vanuit een gekozen doelstelling terug geredeneerd kan worden en zo de strategieën en middelen in kaart worden gebracht, die zouden kunnen bijdragen aan realisatie van de doelstelling. Met behulp van het doel-middelen schema wordt dan gevisualiseerd met welk dilemma de besluitvormer zit bij het kiezen van een bepaalde strategie.

### **Een actorenanalyse**

In dit onderzoek is ook gebruik gemaakt van een actorenanalyse. Omdat de besluitvormer voor de aanpak van het probleem afhankelijk is van andere actoren, zijn de opvattingen van andere actoren voor hem relevant. Actoren bepalen de mogelijkheden die er zijn om het probleem aan te pakken. Het is van belang om inzicht te hebben in het scala van betrokkenen omdat:

- een kwalitatief goede analyse resulteert in betere oplossingen. Deze analyse is gebaseerd op informatie, kennis, inzichten en belangen van verschillende actoren;
- een analyse, die de belangen en hulpbronnen van actoren in kaart brengt en daarmee zicht biedt op de kansen en bedreigingen die deze actoren bieden voor de aanpak van een probleem;
- een analyse de kans verkleint dat belangrijke maatschappelijke waarden en/of risico's vergeten worden.

Een actorenanalysetablel dient om een systematische vergelijking van de probleempceptie van de probleemeigenaar met die van de andere actoren te ondersteunen. Nagegaan kan worden wat de overeenkomsten en verschillen zijn (Enserink, B., e.a., 2001).

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een actorenanalyse (zie bijlage 3) om inzichtelijk te maken welke actoren welke bronnen en hulpmiddelen hebben en hoe zij tegen het probleem aankijken. Hierbij gaat het om het oplossen van een dreiging van hoogwater met de huidige structuren, wetten en regels als uitgangspunt.

### **De dilemmabox**

Bij het vergelijken van verschillende alternatieven kan gebruikt gemaakt worden van een dilemmabox. In een dilemmabox wordt de essentie van een vraagstuk zichtbaar gemaakt. In een tabel worden twee tegengestelde alternatieven tegenover elkaar gezet met hun voor- en nadelen. Met behulp van zo'n dilemmabox kan in één oogopslag gezien worden wat de belangrijkste verschillen zijn tussen de twee alternatieven.



In dit onderzoek wordt de dilemmabox gebruikt om de belangrijkste voor- en nadelen van alternatieven overzichtelijk weer te geven (zie tabel 9.1). Op die manier kan de essentie van de vergelijking gepresenteerd worden. De dilemmabox wordt gebruikt om alvorens de alternatieven in een 'score card' met elkaar te vergelijken een eerste filtering uit te voeren om te kijken of de alternatieven reëel zijn om in de vergelijking mee te nemen.

### **De 'score card' methode**

De 'score card' methode is een methode om het vergelijken van verschillende alternatieven te vergemakkelijken zonder dat een oordeel wordt geveld over de alternatieven als zodanig. In de 'score card' wordt door middel van een grafische accentuering van de scores de rangorde van de alternatieven per criterium aangegeven (Bots, P.W.G., 1997). De criteria worden achtereenvolgens uitgezet tegen de alternatieven in volgorde van belangrijkheid. De 'score card' is vooral geschikt voor problemen waarbij slechts kwalitatieve informatie kan worden verzameld. Het doel van de 'score card' is om in één grafisch overzicht voor elk alternatief een waardering op elk van de criteria vast te leggen zodanig dat een zinvolle vergelijking van de alternatieven mogelijk wordt. De functie van de 'score card' is het ondersteunen van de beslisser bij het kiezen van één alternatief uit de verzameling van de mogelijke alternatieven door inzichtelijk te maken op welke punten de alternatieven onderling verschillen. In een 'score card' wordt gebruik gemaakt van kleuren om de relatieve verhoudingen van de scores per criterium te presenteren (Bots, P.W.G., 1997). Enkele voordelen van een 'score card' zijn dat de 'score card':

- het samenkomen tot een beslissing zoekt, niet een afspraak op waardeoordelen;
- begrijpelijk en bruikbaar voor besluitvormers en andere betrokken groepen is;
- het evalueren van invloed van alternatieven en de alternatieven zelf mogelijk maakt;
- een directe beschouwing toestaat van zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve invloed van een besluit;
- zijn multidimensionaliteit behoudt en de afwegingen expliciet laat zien.

Een nadeel van de 'score card' is dat de 'score card' misschien teveel informatie weergeeft voor de besluitvormer om tot zich te nemen (Quade, E.S. e.a., 1998).

In dit onderzoek wordt de 'score card' gebruikt bij het overzichtelijk presenteren van de verschillende alternatieven en hun relatieve verhoudingen (zie tabel 9.2). De 'score card' geeft daarbij de verhoudingen aan tussen de verschillende alternatieven en hun relatieve scores op de verschillende criteria. Het is een middel dat helpt bij de afweging van de verschillende alternatieven. Met behulp van deze analyse is ook een keuze gemaakt voor één alternatief.

### **Overige technieken**

Verder wordt in dit onderzoek gebruikt gemaakt van enkele theorieën op het gebied van besluitvorming in risicobeheersing. Deze theorieën worden in het onderzoek uitgelegd en toegepast. Ook zijn enkele schema's gebruikt om bestaande besluitvormingsstructuren te visualiseren. Een schema zegt meer dan een volledige beschrijving. Een schema is gemaakt

van de opschalingstructuur zoals deze gehanteerd wordt tijdens een (dreigend) bovenmaatgevend hoogwater (zie bijlage 1). Tevens is een schema gemaakt waarin de bevoegdheden staan van de verschillende actoren bij een (dreigend) bovenmaatgevend hoogwater (zie bijlage 2).

In het navolgende hoofdstukken wordt eerst de huidige situatie beschreven met betrekking tot de besluitvorming en informatievoorziening bij een (dreigende) hoogwatersituatie.





### 3. Algemene keten in de huidige rampenbestrijding

In dit hoofdstuk wordt eerst een korte inleiding gegeven op de huidige rampenbestrijding bij een dreigend hoogwater. Vervolgens worden de actoren uit de algemene keten besproken.

#### 3.1. Inleiding

De huidige rampenbestrijding bij een (dreigend) hoogwater in Nederland is zeer divers. Verschillende actoren hebben verschillende rampenplannen, rampbestrijdingsplannen, calamiteitenplannen en draaiboeken. Sommigen gebruiken bestaande modellen voor deze plannen. Toch geeft elke actor zijn eigen invulling aan de verschillende plannen. Hierdoor is er geen eenduidige planvorming bij hoogwatersituaties.

De regio Nijmegen is gekozen om daarvan alle plannen, die er zijn op het gebied van crisisbeheersing bij een (dreigend) hoogwater, te belichten<sup>4</sup>. Dit gebied is gekozen omdat dit een belangrijke locatie is bij hoogwatersituaties. Ook ligt dit gebied in een regio waar mogelijk noodoverloopgebieden gesitueerd kunnen worden; dit gebied is dus representatief voor de rest van het bovenrivierengebied. In de rampenbestrijding werken diverse actoren samen. Deze actoren beslaan elk een eigen regio. De regio's van de diverse actoren hebben verschillende grenzen. Dit maakt de rampenbestrijding extra complex. Voor dit onderzoek zijn de volgende actoren met hun specifieke grenzen van belang:

- De gemeente (Nijmegen);
- Een groep gemeenten die samenwerken in geval van gemeentegrensoverschrijdende calamiteiten (de dijkkring Maas en Waal);
- Het waterschap (Polderdistrict Groot Maas en Waal)<sup>5</sup>;
- Regionale directie Rijkswaterstaat (directie Oost-Nederland en directie Limburg);
- De provincie (Provincie Gelderland).

Behalve deze actoren zijn er ook verschillende actoren op landelijk niveau betrokken bij (dreigende) hoogwatersituaties. Te denken valt hierbij aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het RIZA.

De actoren die betrokken zijn bij (dreigende) hoogwatersituaties zijn te splitsen in twee groepen, namelijk de algemene keten en de functionele keten. Tot de algemene keten behoren de actoren die betrekking hebben op het algemeen openbaar bestuur en vanuit die functie betrokken zijn bij een hoogwater. Voor de rampenbestrijding op het gebied van (dreigende) hoogwatersituaties zijn dat de burgemeester, de commissaris van de Koningin en

---

<sup>4</sup> Behalve de plannen van de brandweer, politie en de GHOR.

<sup>5</sup> Per 1 januari 2002 is het polderdistrict Groot Maas en Waal opgegaan in het waterschap Rivierenland. De 'oude' waterschappen functioneren als werkmaatschappijen. De planvorming is hetzelfde als voor de fusie, maar er wordt nog slechts één beleidsteam gevormd.



de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en hun bijbehorende overheidsorganisaties. Met de functionele keten worden de 'waterautoriteiten' bedoeld.

In principe is rampenbestrijding een decentraal proces, maar bij het overschrijden van gemeente- of provinciegrenzen wordt er opgeschaald naar een hoger niveau. Deze opschaling bij (dreigende) hoogwatersituaties is opgenomen in een schema (zie bijlage 1). Hierin staan de betrokken actoren en hun positie in deze structuur. De verschillende bevoegdheden van de diverse actoren zijn ook vastgelegd vanuit een decentraal oogpunt. Deze staan eveneens in een schema (zie bijlage 2). Deze schema's zijn van belang om het overzicht te behouden.

In de navolgende paragrafen wordt beschreven hoe deze actoren betrokken zijn bij de (dreigende) hoogwatersituaties. Ook worden de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren belicht. Tevens wordt het gebruik van informatie en de organisatie rond een (dreigende) hoogwatersituatie beschreven.

### **3.2. Gemeenten en burgemeesters**

De burgemeester speelt in (dreigende) hoogwatersituaties de hoofdrol. Hij heeft als doel het voorkomen en/of beperken van het aantal slachtoffers en schade. Ook wil hij een minimale verstoring van het economisch, sociaal en maatschappelijk leven in zijn gemeente.

#### **Plannen**

De Wet rampen en zware ongevallen verplicht de gemeenteraad een rampenplan vast te stellen voor het gehele gebied. Een rampenplan is een organisatieoverzicht en een waarschuwings- en afsprakenschema voor het optreden bij rampen. Belangrijke elementen daarin zijn de toedeling van verantwoordelijkheden, de samenstelling van de rampenstaf en de plaats van het crisis- en coördinatiecentrum (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1994). Ook stelt de burgemeester voor elke ramp of elk zwaar ongeval, waarvan de plaats, de aard en de gevolgen voorzienbaar zijn, een rampbestrijdingsplan vast, waarin het geheel van bij die ramp of dat zware ongeval te nemen maatregelen is opgenomen (Wet rampen en zware ongevallen art.7 lid 1).

De gemeente Nijmegen beschikt over een rampenplan en een intergemeentelijk rampbestrijdingsplan overstroming en dijkdoorbraak, dijkkring Maas en Waal. Hiervoor is gekozen omdat overstromingen en dijkdoorbraken per definitie gemeentegrensoverschrijdend zijn in deze regio. Het rampbestrijdingsplan stond model voor de overige rampbestrijdingsplannen op dit gebied in de provincie Gelderland ([www.gelderland.nl](http://www.gelderland.nl)). Het rampenplan is gemaakt naar het model rampenplan van de Regionale Brandweer (regionale brandweer, 1998).

#### **Bevoegdheden**

Bij een ramp of zwaar ongeval heeft de burgemeester het opperbevel in zijn gemeente. Hij is te allen tijde verantwoordelijk voor de bestrijding van de ramp of het zware ongeval in de gemeente. In dat kader kan de burgemeester het bevoegd gezag van de waterschappen een

aanwijzing geven om gebruik te maken van diens bevoegdheden (C.O.T., 1999). De burgemeester zorgt tevens voor een goede beleidsmatige coördinatie van alle betrokken actoren. Zijn besluiten dient hij aan de gemeenteraad te verantwoorden. De burgemeester kan besluiten tot een evacuatie. De Wet rampen en zware ongevallen treedt in werking als de situatie een gebeurtenis is:

- waardoor een ernstige verstoring van de algemene veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en
- waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende discipline is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken (Wet rampen en zware ongevallen, art.1).

Een burgemeester kan bijvoorbeeld constateren dat een situatie aan de bovenstaande eisen voldoet en gaan handelen volgens de bijbehorende wet. De burgemeester kan ten tijde van een (dreigende) ramp ook aanwijzingen krijgen van de commissaris van de Koningin (CdK). De CdK gebruikt dit middel met zeer grote terughoudendheid.

#### **Tijdens een (dreigende) hoogwatersituatie**

De verschillende fasen van het rampbestrijdingsplan gaan in op het moment dat een bepaalde waterstand meerdere dagen aanhoudt. Voor de Waal geldt dat de volgende fase 24 uur voordat de betreffende waterstand in Lobith verwacht wordt ingaat. Voor de Maas geldt dat de fase 24 uur nadat de betreffende waterstand in Borgharen bereikt is, ingaat. Deze informatie krijgt de gemeente van het waterschap. De burgemeester kan afwijkend van de waterstanden beslissen om een volgende fase in te laten gaan.

In fase 0 moeten de gemeente en het waterschap maatregelen nemen om het normaal functioneren van de voorzieningen te garanderen. Een gemeentelijk watersnoodstaf kan bijeengeroepen worden. Dit is een operationeel team dat vooral uit mensen van de technische afdeling van de gemeente bestaat. Zij informeren de burgemeester.

In fase 1 is waakzaamheid geboden. Dan wordt als onderdeel van de gemeentelijke watersnoodstaf het beleidsteam gevormd. Dit beleidsteam, dat de burgemeester ondersteunt en adviseert bij het nemen van beslissingen, bestaat uit een de districtschef van de politie, de commandant van de brandweer, de gemeentesecretaris, een voorlichter, een ambtenaar openbare orde en veiligheid en een ambtenaar van de technische afdeling. In deze fase is waakzaamheid geboden. In deze fase wordt op regionaal niveau een regionale watersnoodstaf gevormd. Deze staf bestaat in deze fase alleen uit een operationeel team. Zij coördineren bijvoorbeeld het regionaal benodigd aantal zandzakken. Dit team heeft zitting in het regionaal coördinatiecentrum (RCC).

Fase 2 gaat in als er een dreigende ramp is. Dan vindt er in het RCC ook overleg plaats tussen de verschillende burgemeesters. Een coördinerend burgemeester of de CdK is dan coördinator. Hij heeft slechts een coördinerende rol; hij heeft geen enkele beslissingsbevoegdheid. In de regio Nijmegen is de burgemeester van Nijmegen coördinerend burgemeester. Hij is tevens contactpersoon voor de commissaris van de Koningin. De CdK is voorzitter van het Provinciaal coördinatiecentrum. De andere teams van beide centra hebben ook regelmatig contact.



In het RCC kunnen de burgemeesters gezamenlijk besluiten om een regio te evacueren. Het advies wat geformuleerd wordt in het regionale beleidsteam kan dan uitvloeien in besluiten op plaatselijk niveau, bijvoorbeeld een evacuatiebesluit in een gemeente. De waterstand in combinatie met de klimatologische omstandigheden kunnen hiertoe aanleiding geven. In deze fase wordt dan volgens de structuren van de Wet rampen en zware ongevallen gewerkt. De burgemeesters hebben dan elk in hun eigen gemeente het opperbevel. Fase 3 wordt van kracht als er een dijkdoorbraak en/of overstroming plaatsvindt. De burgemeester behoudt ook dan het opperbevel in zijn eigen gemeente.

*Het is al weken slecht weer in Nederland. Ook voor de komende dagen wordt er regen voorspeld. Uit Duitsland komen berichten dat de waterstanden hoog zijn. De dijkgraaf vertelt de burgemeester dat de waterstanden de komende dagen zullen stijgen en dat de dijkgraaf de dijken gaat bewaken. De burgemeester richt zijn eerste beleidsteam in. Nu is fase 1 in werking getreden. Tezamen bereiden zij zich voor op een mogelijke crisis.*

#### **Informatie**

De gemeente wordt geadviseerd door de dijkgraaf. Tevens zorgen eigen ambtenaren voor de benodigde kennis. Op het rampterrein worden situatierapporten gemaakt, die verzonden worden aan de gemeente. In een situatierapport staan de actuele stand van zaken, de getroffen maatregelen en de knelpunten. Informatie op regionaal niveau wordt gecoördineerd door het operationele team van het RCC. Deze informatie bestaat onder meer uit alle situatierapporten van de verschillende betrokken gemeenten. Het beleidsteam van de regionale watersnoodstaf wordt door dit team geïnformeerd.

### **3.3. Provincie en de commissaris van de Koningin**

De provincie heeft zowel in de algemene keten als in de functionele keten taken op het gebied van (dreigende) hoogwatersituaties. Voor de functionele keten is de dienst Milieu en Water van belang. Deze dienst is op ambtelijk niveau belast met wateraangelegenheden op provinciaal niveau. Gedeputeerde Staten (GS) heeft op bestuurlijk-politiek niveau een rol in de functionele keten. De commissaris van de Koningin heeft een belangrijke rol in de algemene keten. Zowel de rol van de actoren in de algemene keten, als in de functionele keten worden hier beschreven.

#### **Plannen**

In de Wet rampen en zware ongevallen is bepaald dat de commissaris van de Koningin in de provincie een provinciaal coördinatieplan vaststelt. In het plan worden in ieder geval opgenomen een schema met betrekking tot de leiding over en de gecoördineerde inzet van diensten en organisaties bij de bestrijding van een ramp of zwaar ongeval op provinciaal niveau (Wet rampen en zware ongevallen, art. 10). De wet zegt niets over rampbestrijdingsplannen op provinciaal niveau.

De provincie Gelderland heeft een Provinciaal coördinatieplan voor de rampenbestrijding en een Draaiboek hoogwatersituaties. In dit draaiboek staat de specifieke invulling van de teams

bij hoogwatersituaties en op welk moment deze actief worden. Ook staan hun taken hierin genoemd. Het draaiboek kan gezien worden als een rampbestrijdingsplan op provinciaal niveau.

#### **Bevoegdheden**

De CdK heeft vooral een coördinerende functie. In het kader van de Wet rampen en zware ongevallen kan de CdK de burgemeesters in de provincie, zoveel mogelijk na overleg met hen, de nodige aanwijzingen geven over het door hen inzake de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval te voeren beleid (Wet rampen en zware ongevallen, art. 12). De aanwijzing wordt met zeer grote terughoudendheid en slechts in uitzonderlijke gevallen gebruikt. De aanwijzing wordt gezien als een inbreuk op het opperbevel van de burgemeester.

In de functionele keten heeft Gedeputeerde Staten de bevoegdheid een schriftelijke opdracht te geven aan waterschappen. Zij kunnen gebruik maken van deze bevoegdheid indien zij van oordeel zijn dat de beheerder ten onrechte niet, of niet voldoende optreedt bij gevaar. Zij geven deze opdracht zoveel mogelijk na overleg met hen. Mocht GS niet op tijd bijeen geroepen kunnen worden, dan mag de CdK deze opdracht geven. De CdK onderhoudt tevens contact met de minister over zijn te voeren beleid.

#### **Tijdens een (dreigende) hoogwatersituatie**

Rampenbestrijding op provinciaal niveau geschiedt in 4 fasen. Elke fase wordt gekenmerkt door een waterstand, die gedurende meerdere dagen zal aanhouden. De betreffende fasen gaan voor de Rijn in als een bepaalde waterstand verwacht wordt bij Lobith en voor de Maas als een waterstand gemeten is bij Borgharen. De commissaris van de Koningin kan ook besluiten op grond van zijn inzicht dat een volgende fase begint.

In fase 0 treedt de afdeling Water en Waterkering van de Dienst Milieu en Water zonodig in overleg met de waterschappen en Rijkswaterstaat. De Kernstaf komt bijeen. De Kernstaf bestaat uit het hoofd van de afdeling Water en Waterkering, de Chef Kabinet CdK, het hoofd van de afdeling Communicatie en een of meerdere senior beleidsmedewerkers Openbare Orde en Veiligheid en eventueel overige adviseurs.

In fase 1 (waakzaamheid) wordt de provinciale rampenstaf bijeengeroepen. Deze staf bestaat uit een beleidsteam, een operationeel team en ondersteunende diensten. Het beleidsteam bestaat uit de commissaris van de Koningin (voorzitter), de Gedeputeerde voor de waterstaat, een griffier, de Chef Kabinet CdK, de directeur Milieu en Water, het hoofd Communicatie en het hoofd van de afdeling Water en Waterkering en enkele ondersteuners zoals een Gisoperator en een verslaglegger. Het Provinciaal Coördinatiecentrum (PCC) wordt geheel ingericht. Hier worden alle activiteiten op provinciaal niveau uitgevoerd en gecoördineerd. Hier vergadert het beleidsteam en komt ook het bestuurlijk overleg bijeen. In dit bestuurlijk overleg wordt het beleid van de gemeenten, waterschappen en de provincie gecoördineerd. Hierbij zijn ook adviseurs uit het beleidsteam en enkele functionarissen van Rijksdiensten (bijv. Rijkswaterstaat) in de provincie betrokken.

In fase 2 wordt er gesproken over een dreigende ramp. In deze fase moet er rekening gehouden worden met een kans op een dijkdoorbraak door de prognose op een verdere



stijging in combinatie met klimatologische factoren. De CdK houdt het college van Gedeputeerde Staten op de hoogte en gaat zonodig over op individuele besluitvorming. Fase 3 is bij de provincie een ramp. Dan probeert de het operationele team van de provincie waar nodig bijstand te verlenen. Ook coördineert de commissaris van de Koningin dan als daar aanleiding toe is.

*Inmiddels is het water verder gaan stijgen. De dijken worden 24 uur per dag bewaakt. Van Rijkswaterstaat horen de provincies en de gemeenten dat het water verder gaat stijgen. Ook het weer zal de komende dagen niet meewerken. De bestuurders moeten rekening houden met een dreigende ramp. Rijkswaterstaat heeft inmiddels het scheepsverkeer op de rivier stilgelegd. De gemeenten zullen evacuatie gaan voorbereiden. Bekeken wordt of er nog industrieën zijn die speciale zorg nodig hebben. Ook wordt gesproken over een mogelijke evacuatie van de minder validen.*

#### **Informatie**

Indien gesproken wordt over bestuurlijke besluitvorming bij (dreigende) hoogwatersituaties zijn fase 2 en 3 het meest van belang. Voor de bestuurlijke besluitvorming is van belang dat de CdK probeert afstemming van beleid op bestuurlijk niveau te bereiken tussen de gemeenten, de rijksdiensten en andere overheden en instanties. In het PCC worden ook situatierapporten opgesteld en verzonden. De situatierapporten van het operationeel team van het RCC vormen de basis van het situatierapport van de provincie. De dienst Water en Milieu zorgt bij de provincie voor de interne kennis.

### **3.4. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is in geval van (dreigende) hoogwatersituaties vooral betrokken bij de landelijke coördinatie van informatie en overheidsoptreden. In uitzonderingssituaties en met zeer grote terughoudendheid zal de minister gebruik maken van zijn/haar bevoegdheden.

#### **Plannen**

Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming is door de ministerraad geaccordeerd. Dit is een leidraad voor eenduidige coördinatie- en besluitvormingstructuren voor de beheersing van crises en is bestemd voor alle crisissituaties die een optreden van de rijksoverheid vereisen. Het Ministerie van BZK heeft tevens een Handboek Crisisbeheersing. Dit Handboek is een leidraad voor een effectief en gecoördineerd optreden van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (NCC, 1998).

### **Bevoegdheden**

De minister van BZK is onder meer verantwoordelijk voor het bevorderen van de openbare orde en veiligheid (één van de vitale belangen). In dat kader beschikt de minister ook over enige bevoegdheden. Volgens de Wet rampen en zware ongevallen heeft de minister aanwijzingsbevoegdheid. Hij kan de commissaris van de Koningin in de provincie opdragen aan de burgemeesters in de provincie de nodige aanwijzingen te geven inzake de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval. Tevens kan hij, indien het algemeen belang zulks dringend eist, voorzien in de uitoefening van bevoegdheden van de commissaris van de Koningin in de provincie en van de burgemeester op grond van de Wet rampen en zware ongevallen. Hij kan dit doen door die uitoefening geheel of ten dele aan zich te trekken dan wel daarmee geheel of ten dele een andere autoriteit te belasten (Wet rampen en zware ongevallen, art. 22 lid 2 en 23). Deze middelen worden met zeer grote terughoudendheid ingezet.

### **Tijdens een (dreigende) hoogwatersituatie**

Het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC) is zowel het departementaal coördinatiecentrum voor het ministerie van BZK als het interdepartementaal coördinatiecentrum. Dit is een centrum waar informatie gecoördineerd wordt en het beleidsteam bijeenkomt. Indien het ministerie van BZK of meerdere departementen betrokken zijn, zoals in een (dreigende) hoogwatersituatie, dan wordt het Nationaal Coördinatiecentrum ingesteld. Een departementaal beleidsteam wordt gevormd door de Directeur-generaal (DG). Dit beleidsteam adviseert de minister van BZK. Dit team bestaat uit de DG Openbare Orde en Veiligheid (voorzitter), betrokken directeuren, het hoofd NCC, de directeur Communicatie, Documentatie en Bibliotheek, de secretaris van de voorzitter en eventueel andere betrokkene Directeurs-generaal van dit departement. Zij vergaderen en besluiten al naar gelang de ontwikkelingen over:

- de evaluatie van de actuele toestand;
- eventueel te nemen maatregelen;
- inlichten van de Staten-Generaal en de Raad van State;
- voorlichting en instructies voor de rijksdienst.

Besluiten worden zo nodig ter goedkeuring voorgelegd aan de minister van BZK, die dan voorzitter van het beleidsteam wordt.

Het NCC wordt ingesteld op het moment dat er een relevante melding binnenkomt. Hier wordt onder meer informatie gecoördineerd. De personele bezetting van het NCC is al naar gelang de aard, omvang en ernst van de crisis en in het NCC heeft behalve het beleidsteam van BZK ook het ambtelijk Interdepartementale Beleidsteam (IBT) zitting. Dit team vergadert en besluit interdepartementaal over dezelfde kwesties als het departementaal beleidsteam van BZK. Besluiten worden zonodig voorgelegd aan het Ministerieel Beleidsteam c.q. de (Rijks)Ministerraad. In de beperkte variant bestaat het IBT uit de Directeur-generaal of Secretaris-generaal van het meest betrokken departement, de Directoraat-generaal Openbare orde en Veiligheid, en vertegenwoordigers van andere betrokken departementen, het hoofd NCC, het hoofd voorlichting en de secretaris van de voorzitter. Een uitgebreide



variant wordt gevormd als nagenoeg alle departementen betrokken zijn. Bij de wateroverlast van 1995 waren de ministeries van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken, Financiën, Defensie, Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Volksgezondheid Welzijn en Sport, Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieuhygiëne en Sociale Zaken en Werkgelegenheid vertegenwoordigd in het IBT. Het Ministerieel Beleidsteam bestaat uit de betrokken bewindslieden en, als daartoe aanleiding bestaat, de minister-president. De (Rijks)Ministerraad wordt door de (nagenoeg) voltallige ministerraad gevormd.

Deze (R)MR kan ook zonder de tussenkomst van het IBT vergaderen en beslissingen nemen.

*De minister wordt door de commissaris geïnformeerd over de ophanden zijn de evacuatie. Het IBT is vanaf het moment van waakzaamheid al enkele malen bij elkaar geweest om de toestand te bespreken. Verzoeken om eventuele militaire bijstand komen via de provincie bij het NCC binnen. Het IBT neemt besluiten over verzoeken en bespreekt de situatie n.a.v. de ontvangen situatierapporten.*

#### **Informatie**

Ieder departement is verantwoordelijk voor de coördinatie van informatie en input voor het beleidsteam wat betrekking heeft op het eigen departement. De Departementale Coördinatiecentra (DCC's) verzamelen de benodigde informatie ter ondersteuning van de verschillende beleidsteams. Er wordt gecommuniceerd middels situatierapporten. Hierin staan de huidige toestand (het voorval en de ingezette organisatieonderdelen), de verwachte toestand (prognose voor de komende 12/24/36 uur t.a.v. de ontwikkelingen van het voorval en de ingezette organisatieonderdelen), de knelpunten, beslispunten en een terugkoppeling (reactie op eerdere situatierapporten en gestelde vragen).

## **4. Functionele keten in de huidige rampenbestrijding**

In de rampenbestrijding ligt de leidende rol bij de algemene keten. De actoren uit de functionele keten ondersteunen en adviseren de betrokkenen uit de algemene keten. Bij (dreigende) dijkdoorbraken en overstromingen bijvoorbeeld is de functionele keten nadrukkelijk aanwezig, vanwege haar adviserende rol. De functionele keten wordt gevormd door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, de provincie en de waterschappen. De provincie is reeds in het hoofdstuk over de algemene keten beschreven en zal hier niet nogmaals worden belicht.

### **4.1. Waterschappen**

De waterschappen hebben vooral een operationele en een informerende rol. Alleen zij beschikken over de kennis over hun specifieke dijken. De dijkgraaf zal dus regionaal een belangrijke adviserende rol moeten spelen. Zij willen de veiligheid in het gebied garanderen. Ook streven zij naar een goede waterbeheersing in het gebied.

#### **Plannen**

Het waterschap beschikt over het algemeen over een calamiteitenplan, met als onderdeel hiervan een calamiteitbestrijdingsplan voor hoogwatersituaties. Hiertoe hebben de waterschappen onlangs een wettelijke verplichting (Tweede Kamer stuk 27922, vergaderjaar 2000-2001, nr.1-3).

Nijmegen ligt in het polderdistrict Groot Maas en Waal. Behalve dat het polderdistrict Groot Maas en Waal waterbeheerder is in het district, beheert ook de regionale directie van Rijkswaterstaat Oost-Nederland een dijkvak. Dit polderdistrict beslaat het gebied van de Ooipolder, het Land van Maas en Waal en de Bommelerwaard. Het polderdistrict beschikt over een calamiteitenplan dat van toepassing is indien een calamiteit een inbreuk kan betekenen op de taakuitoefening van polderdistrict Groot Maas en Waal. Het is een organisatieplan dat een kader biedt bij het optreden in gevaarlijke situaties in het algemeen en waarin de verhouding met de rampbestrijdingsplannen van andere instanties wordt beschreven (Polderdistrict Groot Maas en Waal, 1999). Het Polderdistrict Groot Maas en Waal beschikt ook over een Hoogwater Actieplan. Dit actieplan dient als richtlijn voor gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende betrokken disciplines ten tijde van hoogwater in de rivier de Waal en/of Maas om zoveel mogelijk de schade aan mens, dier en eigendommen te beperken (Polderdistrict Groot Maas en Waal, 1999).

#### **Bevoegdheden**

Het waterschap is bevoegd bij dringend of dreigend gevaar de maatregelen te nemen die het nodig oordeelt, desnoods met afwijking van voorschriften anders dan bij Grondwet geregeld (Waterschapswet, art 90 lid 1). De dijkgraaf heeft in het kader van de Waterschapswet de eenhoofdige leiding bij situaties die geen ramp zijn in de zin van de Wet rampen en zware ongevallen. Als de calamiteit uitgroeit tot een mogelijke ramp neemt de burgemeester de leiding over. De dijkgraaf staat dan onder het opperbevel van de burgemeester. De waterschappen kunnen dan hoogstens verzoeken wegen af te sluiten en besluiten



kunstwerken en coupures te sluiten. De dijkgraaf blijft nog wel verantwoordelijk voor de waterkeringen en moet proberen de ramp te voorkomen of te beperken. Hij kan tevens aanwijzingen krijgen van de burgemeester. Bij tegenstrijdigheden tussen de dijkgraaf en de burgemeester staan de bevelen van de burgemeester boven die van de dijkgraaf.

##### **Tijdens een dreigende hoogwatersituatie**

De verschillende fasen gaan in op het moment dat een waterstand gedurende meerdere dagen zal aanhouden. De overgang naar de betreffende fase is hetzelfde georganiseerd als bij de gemeente Nijmegen.

In fase 0 moet rekening gehouden worden met een beginnende calamiteit op korte termijn. Niet alleen de waterstand, maar ook de weersverwachting en de oorzaak van de waterstijging spelen hierin een rol. De berichtgeving van het RIZA is de 'trigger' van het systeem. In deze fase worden preventieve maatregelen genomen.

In fase 1 is sprake van een mogelijke bezetting van de dijkposten.

In fase 2 is sprake van een dreigende calamiteit. Het polderdistrict behoudt de zorg voor de waterkering, maar de beslissingen worden genomen door de gemeente. Indien er opgeschaald wordt, c.q. afgebouwd wordt, wordt de gemeente geïnformeerd door de Waterschaps Rampenstaf, daar het rampbestrijdingsplan overstroming en dijkdoorbraak synchroon dient te lopen met het Hoogwater Actieplan. Over de verwachte waterstanden wordt regelmatig contact gehouden met Rijkswaterstaat (RIZA en regionale directies Oost-Nederland en Limburg). Als de Polderdistricten geen verantwoordelijkheid meer voor de stabiliteit van de dijken kunnen nemen, gaat die verantwoordelijkheid over op de burgemeester; hij kan besluiten al of niet tot evacuatie over te gaan ([www.gelderland.nl](http://www.gelderland.nl)).

In fase 3 is sprake van een calamiteit. De bemaling in de getroffen dijkkring(en) wordt stopgezet. Het polderdistrict heeft als taak de schade te voorkomen of te herstellen.

*De afvoer is hoog voor de tijd van het jaar. De waterschappen krijgen informatie van Rijkswaterstaat over een op handen zijnde hoogwatergolf. Zij besluiten naar aanleiding van de verwachte hoge waterstanden de dijken continue te gaan bewaken. Vanaf dat moment worden de gemeenten constant hierover op de hoogte gehouden. Eén dijkvak vertoont een scheur. De dijkgraaf overlegt in het gemeentelijke crisiscentrum met de burgemeester. De burgemeester ziet dat de veiligheid van de burgers in het geding is en besluit te gaan evacueren (fase 2).*

##### **Informatie**

De dijkgraaf is de belangrijkste adviseur en informatiebron voor de gemeente en de regio. Het waterschap heeft zelf kennis in huis, maar krijgt ook informatie van de regionale directies en via het Departementaal Coördinatiecentrum van Verkeer en Waterstaat van de specialistische diensten van Rijkswaterstaat. Bij een langdurig hoogwater kunnen de dijken verweken en de ondergrond van de dijken verzakken. Er bestaan vele onzekerheden omtrent de veiligheid van de dijken. Vanwege de complexiteit van de dijken en het komende hoogwater zijn de exacte stabiliteit van (constructies) in dijken, de hoogte van de afvoer, de

golfvorm, de verdeling van het water op de splitsingspunten en de stromingsweerstand niet bekend. Ook zijdelingse toestroming via beken en kanalen is een onzekere factor.

Middels situatierapporten met daarin de situatie van de dijken en de genomen maatregelen worden dagelijks de omliggende waterschappen, het Deichverband Kleve-Landesgrenze, de betrokken burgemeesters, Rijkswaterstaat (regionale directies Oost-Nederland en Limburg), de provincie Gelderland (dienst Milieu en Water), de RCC's en de ingezette dijkposten geïnformeerd. Het dijkbewakingspersoneel bericht twee maal per dag over de dijken en bij bijzonderheden direct aan het Waterschaps-coördinatiecentrum (WCC). Al in fase 1 dient het beleid te worden overlegd en afgestemd met het RCC in Nijmegen. Het WCC kan tevens het RCC verzoeken dijkwegen te sluiten. Indien calamiteiten worden verwacht informeert de dijkgraaf de CdK hierover en het RCC. Bij een calamiteit worden Rijkswaterstaat (directies Oost-Nederland en Limburg), de provincie Gelderland (dienst Milieu en Water), het RCC, de ingezette dijkposten en de aangrenzende waterschappen direct geïnformeerd. Tevens wordt de CdK direct door de Waterschaps Rampenstaf geïnformeerd over de calamiteit en de genomen maatregelen.

## **4.2. Ministerie van Verkeer en Waterstaat**

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is zowel op rijksniveau als in de regio vertegenwoordigd in (dreigende) hoogwatersituaties. In dit hoofdstuk worden alle niveaus, die betrokken zijn bij de bestuurlijke besluitvorming en informatievoorziening, belicht.

### **4.2.1. Rijksoverheid**

De bestuurlijke top steunt volledig op het Departementaal Coördinatiecentrum van Verkeer en Waterstaat (DCC V&W) op het moment van een (dreigende) hoogwatersituatie. Het DCC V&W is het centrale coördinatiepunt voor crisismanagement op het terrein van Verkeer en Waterstaat. Het DCC fungeert als aanspreekpunt voor het Nationaal Coördinatiecentrum en andere ministeries (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000). Zij optimaliseren de sturingsrelaties binnen het beleidsterrein van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het juridische instrumentarium. De rol van het DCC V&W is als de spin in het web van crisismanagement. DCC draagt er zorg voor dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in staat is om snel en doeltreffend op crisissituaties te reageren ([www.dccvenw.nl](http://www.dccvenw.nl)).

#### **Plannen**

Het DCC beschikt over een document met alle benodigde informatie voor het DCC tijdens een crisissituatie. Een onderdeel hiervan is de netwerkachtergrondinformatie Waterkwantiteit- en kering. Hierin staat alle benodigde informatie die het DCC nodig heeft om het waternetwerk te kunnen managen.

#### **Bevoegdheden**

De minister van V&W is bevoegd om een schriftelijke opdracht te geven indien de CdK of GS ten onrechte niet of niet voldoende gebruik maakt van hun bevoegdheid om een opdracht te geven. Zij zijn verplicht hieraan te voldoen. Rijkswaterstaat is bevoegd om namens de



minister van V&W te handelen. De hoofdingenieur-directeur van de regionale directies zijn de rijksheren en vertegenwoordigen de minister in de regio (C.O.T., 1999). Dit gebeurt bij één dijkvak in de dijkkring Maas en Waal. De overige dijkvakken worden beheerd door het polderdistrict.

#### **Tijdens een (dreigende) hoogwatersituatie**

Het proces komt bij het DCC op gang als er een melding binnenkomt. Dit kan bijvoorbeeld een hoogwaterbericht zijn van het RIZA. De piketambtenaar bekijkt of de melding verwant is aan de verantwoordelijkheden van het ministerie van V&W. Indien dit het geval is, wordt gekeken of de melding reden is tot actie. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende twee criteria:

- Geïntensiveerde coördinatiebehoefte aanwezig
- Onvoldoende bevoegdheden aanwezig

Als er reden tot actie is, wordt er een departementaal crisisteam gevormd. Dus dit crisisteam wordt ook bij een (dreigende) hoogwatersituatie gevormd. Een hoogwatersituatie kan de openbare en economische veiligheid schaden. Dit zijn twee van de vitale belangen van de overheid en verwant met de taken van V&W. Dit crisisteam bestaat uit drie componenten: een beleids- en een voorlichtingscomponent en een component procesbewaking en uitvoering. Het beleidsteam bestaat uit een vertegenwoordiger van de beleidsdirectie(s) van de geraakte sector(en), een tweede vertegenwoordiger als back-bencher en betrokken specialisten als backoffice. De voorlichtingscomponent bestaat o.a. uit een communicatieadviseur, een persvoorlichter en een documentatiespecialist. De component procesbewaking en uitvoering bestaat o.a. uit het hoofd DCC als procesmanager en een coördinator operationele groep. De operationele groep zorgt voor de uitvoering van de beslissingen en het opmaken en versturen van situatierapporten.

In de minimumvariant bestaat het crisisteam uit drie personen. Indien de situatie dat vereist kan er worden opgeschaald. Dat houdt in dat hoger ingeschaalde functionarissen worden betrokken bij de besluitvorming. In de maximale variant kan de minister voorzitter zijn van een te formeren beleidsgroep.

*Het water stijgt heel snel in Duitsland. Het DCC overlegt regelmatig met haar Duitse partner. Overstromingen in Duitsland hebben direct invloed op de afvoer van de Rijn die Nederland binnenstroomt. Het DCC V&W informeert Rijkswaterstaat, de provincie en de eigen minister over deze internationale ontwikkelingen. Zij verzorgt ook de informatie voor het Ministerieel Beleidsteam. Binnen het MBT wordt regelmatig over de situatie in het rivierengebied vergaderd.*

#### **Informatie**

Het DCC onderhoudt een informatienetwerk binnen en buiten het departement en adviseert de departementale top. Het DCC speelt een belangrijke coördinerende rol. Een voorbeeld hiervan is dat het DCC de verzoeken aan DWW, om te adviseren over de technische

aspecten van de waterkeringen, coördineert. Het DCC verzamelt ook informatie die nodig is om op landelijk niveau beslissingen te kunnen nemen. Zij vatten dit samen in een situatierapport. Hierin staan de aanleiding, feiten, maatregelen die getroffen zijn door anderen, knelpunten en beslispunten. Deze situatierapporten worden onder andere aan de waterschappen, de regionale directies van Rijkswaterstaat en de overige betrokken departementale coördinatiecentra verstrekt.

#### 4.2.2. Specialistische Diensten Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat bestaat behalve uit regionale directies ook uit specialistische diensten. Het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en Dienst Weg- en Waterbouwkunde (DWW) zijn hier twee diensten van. Beide hebben een speciale rol tijdens (dreigende) hoogwatersituaties.

Allereerst zal het RIZA belicht worden. Deze specialistische dienst heeft een informerende functie bij (dreigende) hoogwatersituaties. Het RIZA heeft een 'trigger' functie voor veel andere betrokken actoren, dat wil zeggen dat betrokken actoren in actie komen op het moment dat ze door het RIZA geïnformeerd zijn. Het RIZA informeert het DCC, de waterbeheerders en de betrokken regionale directies van Rijkswaterstaat. De beoordeling van de waterstanden en de te nemen maatregelen is aan de waterbeheerders zelf.

Bij Lobith en Borgharen worden om de 10 minuten de waterstanden geregistreerd. Deze waterstanden worden ook automatisch naar een computer van het RIZA verzonden. De computer belt een pieper, zodra een bepaalde waterstand bereikt wordt. Deze persoon gaat kijken of er sprake is van een (dreigende) waterstand en schakelt zonodig een team in om de waterstanden in de gaten te gaan houden. Dit wordt gedaan in het Infocentrum Binnenwateren. Op het moment dat een (dreigende) waterstand verwacht wordt, worden gegevens over waterstanden en afvoeren uitgewisseld met België en Duitsland. Het RIZA heeft tevens goede contacten met het KNMI en de Deutsche Wetterdienst over de verwachte neerslag in de stroomgebieden. Het KNMI voorspelt de neerslag tot 5 dagen vooruit. RIZA maakt aan de hand van meetgegevens voorspellingen van de waterstanden bij Lobith en Borgharen voor een periode van 4 dagen waarvan de resultaten voor 2 dagen worden vrijgegeven met een indicatie voor de derde en de vierde dag. De onzekerheid over de neerslagverwachting vormt de belangrijkste onzekerheidsfactor in de voorspellingen (Bockholts, 2001). Waterstanden verder benedenstrooms vallen onder de verantwoording van de regionale directies. De dijkbeheerders krijgen een voorwaarschuwing over de waterstanden.

Op het moment dat er bij Lobith NAP +14 meter gemeten wordt en NAP +15 meter verwacht wordt of bij Borgharen NAP +44.10 meter ( $1500\text{m}^3/\text{s}$ ) en een stijging verwacht wordt, starten RIZA en betreffende regionale directies samen de hoogwaterberichtgeving. Voor de Rijn en de Maas worden om verwarring te voorkomen elk aparte berichten opgesteld. In het hoogwaterbericht voor de Maas staan een waterstandsvoorspelling voor Borgharen-dorp 12 uur vooruit met een tendens voor de volgende 12 uur (stijgend, dalend, gelijk) en de verwachte (top)standen en het tijdstip van de top (12-96 uur vooruit). In het hoogwaterbericht



voor de Rijn worden voorspellingen voor de komende 48 uur en voorspellingen over de verwachte (top)standen gedaan in de Nederlandse Rijntakken (Rijkswaterstaat, 1997).

De DWW heeft tijdens (dreigende) hoogwatersituaties een adviserende rol. De DWW beschikt over een Inspectie en adviesteam van 5 mensen. Tijdens een (dreigende) dijkdoorbraak kunnen de waterbeheerders (bijv. een dijkgraaf) met hun adviseurs soms verschijnselen, die waarneembaar zijn aan de dijk niet plaatsen. Op dat moment dienen zij een verzoek in bij het DCC V&W. Het DCC neemt dan contact op met het adviesteam van DWW. Van de vijf mensen die in dit team zitten is er een de coördinator. Hij houdt contact met het DCC en coördineert de verzoeken. De overige mensen vormen elk een team met een ander persoon. Deze persoon wordt ad hoc gevraagd door een lid op grond van zijn kennis en kunde. Zo ontstaan er 4 teams, die elk in het veld dijken kunnen beoordelen. Soms wordt er nog gerekend aan een dijk. Deze berekeningen worden eveneens door de coördinator binnen DWW uitgezet. Ter plaatse geven de adviseurs advies aan de waterbeheerder en zijn medewerkers.

#### 4.2.3. Regionale directies Rijkswaterstaat

De regio Nijmegen heeft te maken met twee regionale directies van Rijkswaterstaat. De regionale directie Oost-Nederland (DON) is verantwoordelijk voor de Rijn van Lobith tot Ammerzoden en de regionale directie Limburg (DLB) is verantwoordelijk voor de Maas van Borgharen tot Sint Andries. Beide regionale directies beschikken over een draaiboek voor hoogwatersituaties. De DON heeft een calamiteitenplan en bij de DLB is het calamiteitenplan in ontwikkeling.

De taak van de regionale directies is, behalve dat zij scheepvaartbeperkingen of stremmingen op kunnen leggen en dat zij waterbeheerder zijn voor bepaalde dijkvakken, alleen betrekking op de informatievoorziening. In de dijkkring Maas en Waal is DON beheerder van een dijkvak. Zij hebben voor dat dijkvak dezelfde bevoegdheden en verantwoordelijkheden als het waterschap.

De regionale directies meten zelf de waterstanden. Op het moment dat er hoogwatersituaties verwacht kunnen worden, starten ze met een team tijdens kantooruren. Mochten de waterstanden verder stijgen tot een bepaalde waarde, dan wordt het team 24 uur per dag operationeel.

De directie Oost-Nederland begint voorafgaande aan de hoogwaterberichtgeving al met voorwaarschuwingen aan de regionale brandweer (t.b.v. de waterschappen en enkele gemeenten), Vlaanderen, de dienstkringen en de provincies Noord-Brabant en Gelderland (C.O.T., 1999). Bij 1250 m<sup>3</sup>/s begint de voorwaarschuwing van DLB aan de regionale brandweer. De overigen worden gewaarschuwd bij een verwachte afvoer van 1500 m<sup>3</sup>/s. Deze voorspellingen worden gedaan met het hoogwatervoorspellingsmodel Maas. De DON draait het hoogwatervoorspellingsmodel Rijntakken. Hiermee kan de DON de verwachte waterstanden langs de Nederlandse Rijntakken voorspellen aan de peilmeetstations en per kilometerraai. Beide modellen dienen als ondersteuning bij het voorspellen van waterstanden. Door fouten en onzekerheden ontstaan afwijkingen. Daarom is het altijd van belang dat de

modellen worden geïnterpreteerd door de gebruikers van het model. De modellen worden gevoed met historische waterstanden van de afgelopen paar dagen, met de verwachte waterstanden voor Lobith (RIZA) en de verwachte neerslag (RIZA). Wind wordt in deze modellen niet meegenomen.

Samen met het RIZA starten ze de hoogwaterberichtgeving.

De berichten worden verzonden naar de betrokken provincies, regionale brandweer (RCC), waterschappen, polderdistricten en aangrenzende regionale directies van Rijkswaterstaat en het DCC. Tevens wordt het bericht intern rondgestuurd naar de verschillende betrokken afdelingen.

*De computer van de directie Limburg meet een waterstand van 40 meter boven NAP bij Borgharen. Dit duidt erop dat de waterstanden hoog zijn en wel eens een bedreiging zouden kunnen vormen voor de mensen in Nederland. De computer waarschuwt een medewerker en hij bekijkt of er na de 40 meter boven NAP nog hogere waterstanden verwacht kunnen worden. Dit is het geval, dus hij roept een crisisteam bijeen en onderhoudt contact met het RIZA, de waterschappen en de gemeente. Het water stijgt naar 44.10 meter boven NAP. Er wordt gestart met de hoogwaterberichtgeving. In het crisisteam wordt volop gerekend aan de waterstand, om een zo betrouwbare waterstandvoorspelling te doen. Ze besluiten om de scheepvaart te stremmen. Hierdoor zal de golfslag minder zijn en dit is beter voor de dijken. Rijkswaterstaat informeert de crisisteams en probeert zo haar steentje bij te dragen aan het beperken van schade en slachtoffers.*

In het volgende hoofdstuk wordt naar aanleiding van de analyse van de huidige situatie gekeken naar de belangrijkste bestuurlijke beslissingen die de bestuurders moeten nemen in een (dreigende) extreme hoogwatersituatie. Hierbij gaat het eerst om een analyse van de huidige besluitvorming en vervolgens om een ontwerp van de nieuwe besluitvorming.



## 5. De beslissingen

In dit hoofdstuk wordt met behulp van verschillende modellen en theorieën gekeken naar de beslissingen die genomen moeten worden bij een (dreigend) extreem hoogwater. Het betreft hier een crisissituatie. Crises onderscheiden zich van de andere besluitvormingssituaties door de factoren dreiging en tijdsdruk, die tijdens crises kritieke waarden aannemen. Er is sprake van een ernstige dreiging en er moet snel gehandeld worden om deze dreiging af te wenden of in te dammen. Onder die omstandigheden worden besluitvormers dan ook nog eens geconfronteerd met allerlei onzekerheden over de precieze aard van de bedreiging en de consequenties van de mogelijke oplossingen (Hart, P.'t e.a., 1990).

Allereerst wordt de huidige situatie geanalyseerd met behulp van de gebeurtenis/beslisboom. Vervolgens wordt de nieuwe situatie ontworpen met behulp van een gebeurtenis/beslisboom. De nieuwe situatie betreft een hoogwater waarbij het ingebruikstellen van een noodoverloopgebied een instrument is in de bestuurlijke besluitvorming. Vervolgens wordt deze nieuwe situatie verder beschreven met behulp van enkele modellen en theorieën uit de literatuur.

Bij het analyseren van de huidige situatie speelt de volgende vraag een rol 'Welke bestuurders nemen de bestuurlijke beslissingen in (dreigende) hoogwatersituatie?' In deze situatie hebben de bestuurders zowel in benedenmaatgevende als in bovenmaatgevende hoogwatersituaties dezelfde bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

### **5.1. *Huidige (dreigende) hoogwatersituaties en de besluitvormers***

In dreigende hoogwatersituaties heeft in eerste instantie de burgemeester de bevoegdheid om de bestuurlijke besluiten te nemen teneinde de veiligheid van de burgers te garanderen. De essentie is dat hij besluit al of niet te gaan evacueren. Het besluit van de burgemeester kan goed geanalyseerd worden met een gebeurtenis/beslisboom, omdat dit op een eenvoudige manier de essentie van het vraagstuk weergeeft. Op het moment dat hij het besluit neemt, is het niet duidelijk wat de consequenties zijn van zijn besluit vanwege de onzekerheid of er een dijk doorbreekt. Ook is er sprake van grote complexiteit van de besluitvorming. Een complex besluit heeft de volgende kenmerken:

- Er zijn veel actoren met conflicterende belangen;
- De besluitvorming is sterk verweven met andere problemen;
- Er bestaat onzekerheid over de precieze aard van de problematiek;
- De informatieverwerving- en verwerking levert grote problemen op;
- Korte en lange termijn overwegingen lopen door en langs elkaar heen;
- Complexe beslissingen zijn vaak onomkeerbaar (Rosenthal, 1986).

Binnen de overheid is in een hoogwatersituatie vaak verschil van mening over de te nemen besluiten (Meurs, R.v., 1996). Ook is een hoogwatersituatie niet alleen een probleem op het

gebied van veiligheid, maar ook op het gebied van milieu en economie. De besluitvorming wordt genomen om de hoogwaterramp te beperken, maar de hoogte en ontwikkeling en daarmee de aard van de problematiek is onzeker op het moment dat er besluiten genomen moeten worden. De informatie hierover en de informatie over de effecten van bepaalde besluiten bevatten onzekerheden of zijn zeer versnipperd aanwezig in het netwerk van betrokken actoren. Beslissingen om zandzakken neer te leggen en groepen mensen te evacueren lopen door en langs elkaar heen (Regionale Brandweer Nijmegen, 1995). Ook is de economische schade die geleden wordt als mensen geëvacueerd worden niet meer terug te draaien. Hiermee is voldaan aan de bovenstaande criteria en kan dus gesproken worden over complexe besluitvorming.

De burgemeester is in de huidige bestuurlijke besluitvorming de eerst aangewezen persoon om maatregelen te nemen. Bij een hoogwater staat hij voor het dilemma evacueren of niet met alle gevolgen van dien. De gebeurtenis/beslisboom voor de burgemeester staat in onderstaand diagram.



Figuur 5.1 De gebeurtenis/beslisboom van de burgemeester bij een dreigende hoogwatersituatie

De burgemeester neemt altijd een beslissing. Indien hij geen beslissing neemt, is dit automatisch een beslissing om niet te evacueren. De onzekerheden die bij het besluit van belang zijn, hebben betrekking op de toestand van dijken. Ook de tijd die de burgemeester heeft en de precieze ontwikkeling van de waterstanden zijn onzeker. Op het moment dat de dijk eerder doorbreekt dan dat de mensen geëvacueerd zijn, is hij te laat; schade en mogelijk slachtoffers zullen het gevolg zijn (de slechtste uitkomst). Dit staat in de boom als een besluit tot niet evacueren. Hoe lang de burgemeester de tijd heeft om een beslissing te nemen hangt



onder andere af van de ontwikkeling van de waterstanden. Naarmate de waterstand sneller stijgt naar een cruciale hoogte zal de burgemeester eerder geneigd zijn om tot evacueren te besluiten; dus zal hij risicoaversief reageren. Risicoaversief wil zeggen dat de besluitvormer de verwachte consequenties van zijn beslissing liever accepteert, dan dat hij de situatie aan het lot overlaat (Keeney, R.L. e.a., 1993). Hij zal bij de afweging meer gewicht toekennen aan een dijkdoorbraak, waardoor hij eerder de consequenties van de evacuatie zal accepteren.

Omdat zowel bij evacueren als bij niet evacueren schade kan ontstaan is geen risicoloze beslissing mogelijk. De burgemeester loopt dubbel risico en zal moeten kiezen tussen de minste kwade oplossing. Evacueren is minder risicovol, omdat hij daarmee de kans op slachtoffers uitsluit, maar hij accepteert daarmee de evacuatieschade; hij loopt het risico dat hij onnodig geëvacueerd heeft. De kwantitatieve beoordeling van de situatie is aan de burgemeester. Hij moet een beoordeling maken van de kans op een dijkdoorbraak. Een kans op een dijkdoorbraak is bijvoorbeeld 0,2 ( $p$ ) op een schaal van 1. Dan is de kans op geen dijkdoorbraak 0,8 ( $1-p$ ). De burgemeester moet na deze analyse altijd kort zijn besluit heroverwegen (gevoeligheidsanalyse), zodat hij op dat moment tevreden kan zijn met zijn besluit.

Bij dreigende hoogwatersituaties heeft ook de commissaris van de Koningin de mogelijkheid zijn middelen gebruiken. Zijn gebeurtenis/beslisboom staat in onderstaand figuur.



Figuur 5.2 Gebeurtenis/beslisboom van de commissaris van de Koningin bij dreigende hoogwaters

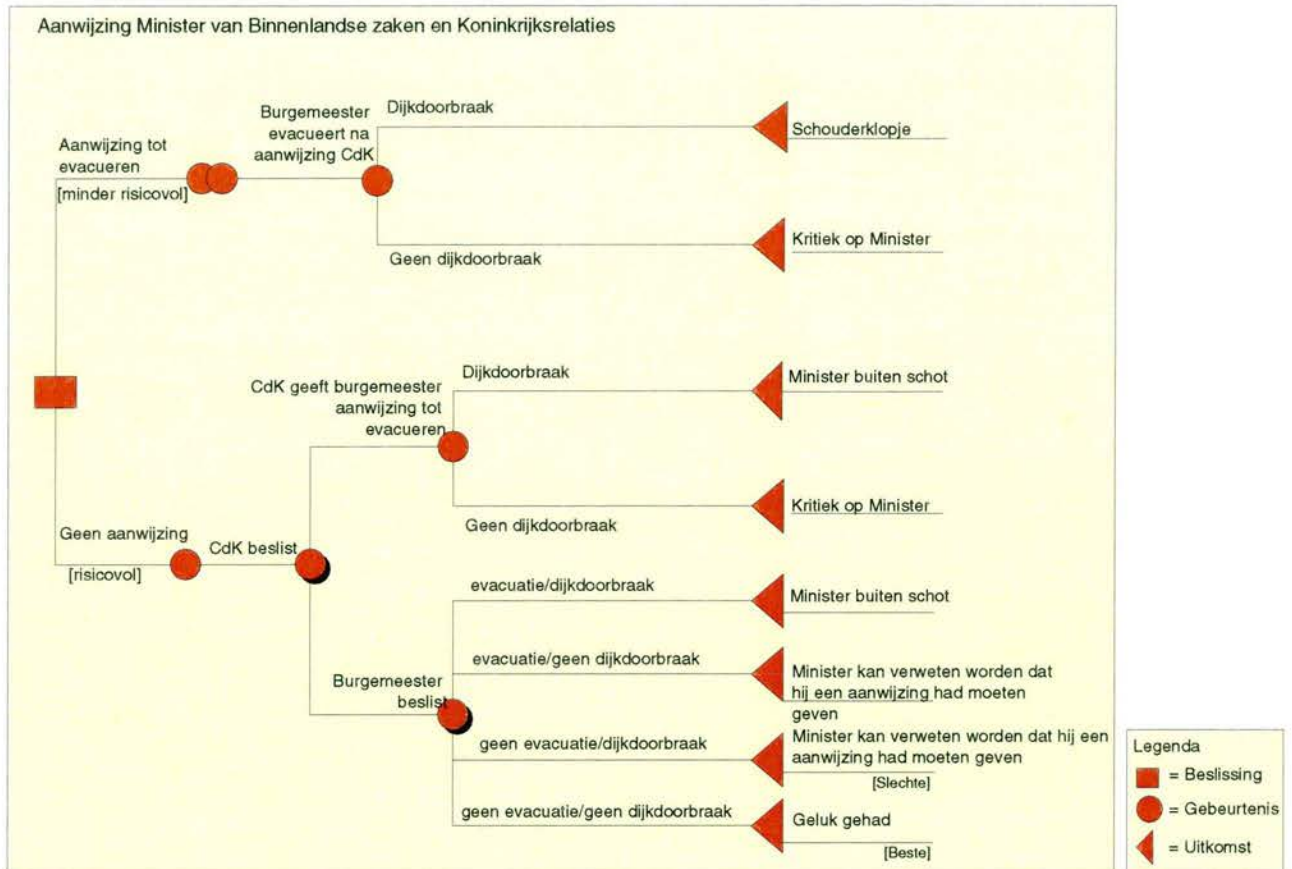
De commissaris van de Koningin kan namelijk besluiten de burgemeester een aanwijzing geven om te evacueren. De burgemeester moet dit besluit opvolgen.

Mocht de CdK geen aanwijzing geven, dan beslist de burgemeester zelf. Die beslissing wordt in het figuur gevisualiseerd door een cirkel met een schaduw. De aanwijzingsbevoegdheid wordt met zeer veel terughoudendheid toegepast. De onderste tak is de beste uitkomst, geen schade en geen slachtoffers. De uitkomsten die genoemd zijn, zijn de uitkomsten die verschillen als de commissaris van de Koningin in beeld komt. Hierdoor is het model overzichtelijk. Kritiek is echter één van de uitkomsten, maar zal nooit een reden zijn voor een CdK om een aanwijzing te geven. Aan de hoeveelheid kritiek kan wel snel gezien worden of de besluitvormer achteraf gezien het beoogde resultaat gehaald heeft. Het blijft een besluit met risico. De onzekerheden zijn hetzelfde als bij de burgemeester. Het is opnieuw een dubbel risico. De commissaris van de Koningin zal de beslissing zoveel mogelijk aan de burgemeester overlaten en slechts bij zeer grote overtuiging dat de burgemeester ernaast zit met zijn beslissingen ingrijpen. Dit neemt niet weg dat de commissaris van de Koningin zich eveneens risicoaversief zal gedragen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft dezelfde rol als de commissaris van de Koningin in de provincie, alleen op een nog hoger niveau. Hier zijn dus dezelfde onzekerheden en manier van risicobenadering van toepassing. De minister zal een aanwijzing geven op het moment dat hij het idee heeft dat zowel de burgemeester, als de CdK niet de juiste beslissing nemen. Ook deze aanwijzingsbevoegdheid wordt met zeer veel terughoudendheid gebruikt.



De gebeurtenis/beslisboom van de minister staat in onderstaand figuur.



Figuur 5.3 Gebeurtenis/beslisboom van de minister van BZK bij dreigende hoogwaters

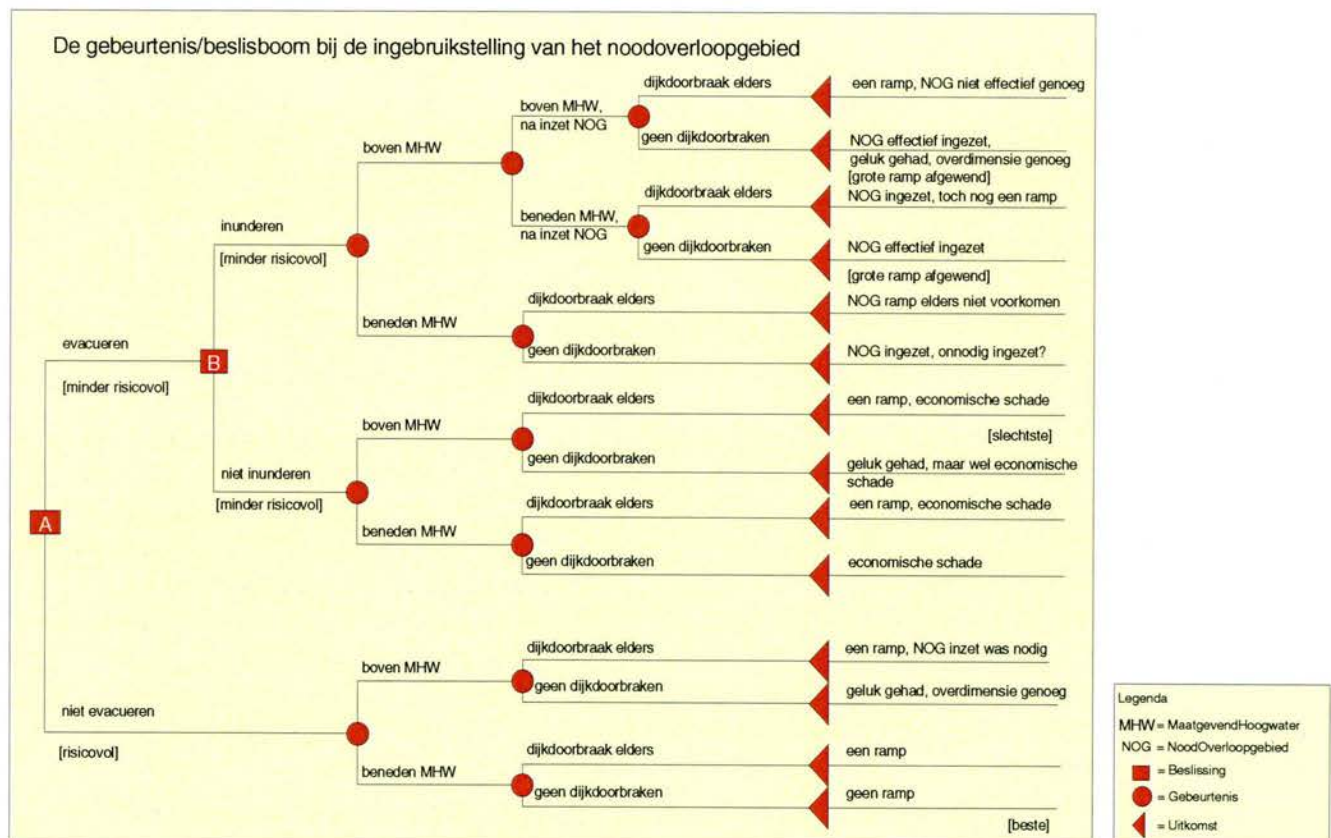
Opnieuw worden niet alle uitkomsten gepresenteerd, maar alleen de veranderde uitkomsten. Kritiek zal ook voor de minister geen reden zijn om wel of niet een aanwijzing te geven. Hoe meer er opgeschaald wordt, hoe meer actoren beslissingsbevoegdheid hebben om de situatie te beïnvloeden.

De bovenstaande situaties spelen in de algemene keten. Ook de functionele keten heeft besluitvormingsbevoegdheid bij dreigend gevaar. De dijkgraaf kan bijvoorbeeld besluiten om nooddijken aan te leggen, hiermee kan een dijkdoorbraak voorkomen worden. Ook Gedeputeerde Staten en de minister van Verkeer en Waterstaat kunnen aanwijzingen geven in dezelfde lijn als in de algemene keten. De dilemma's die in de functionele keten spelen zijn echter niet zo cruciaal in een (dreigende) hoogwatersituatie als de bovenstaande dilemma's die uitgewerkt zijn. De functionele keten staat immers altijd onder het gezag van de algemene keten. Als er een kans is dat aanzienlijke schade optreedt en er slachtoffers kunnen vallen worden de bestuurlijke besluiten genomen in de algemene keten. De algemene keten wordt dan wel door de functionele keten geadviseerd.

## 5.2. Ingebruikstelling van noodoverloopgebieden

Nu wordt het ontwerp van de situatie gepresenteerd, waarin een noodoverloopgebied ingebruikstellen een onderdeel is van de bestuurlijke besluitvorming bij (dreigende) hoogwatersituaties in het noodoverloopgebied. De bestuurlijke beslissingen die genomen moeten worden bij een (dreigend) bovenmaatgevend hoogwater, kunnen in een gebeurtenis/beslisboom gemodelleerd worden. Dit model is echter een stuk complexer dan de gebeurtenis/beslisbomen die in de vorige paragraaf beschreven zijn. De besluitvormer beschikt immers over meer middelen dan alleen evacueren. Doordat de besluitvormer meer mogelijkheden heeft, zijn er ook meer dilemma's waar de besluitvormer mee te maken heeft. De gebeurtenis/beslisboom is gebruikt als een methode om een decompositie van het besluit te maken. Een kanttekening bij dit model is dat naast het bestuurlijke besluitvormingsproces dat gaande is te allen tijde dijkdoorbraken mogelijk zijn in het gehele rivierengebied. Dus ook in het noodoverloopgebied!

De gebeurtenis/beslisboom van de bestuurlijke beslissingen en gebeurtenissen bij een (dreigende) extreme hoogwatersituatie waarbij het ingebruikstellen van een noodoverloopgebied een instrument is, staat hieronder gepresenteerd:



Figuur 5.4 Gebeurtenis/beslisboom van de bestuurlijke beslissingen in een noodoverloopgebied



De evacuatiebeslissing (A) wordt genomen op basis van beschikbare informatie. In hoofdstuk 8 staat deze informatie uitvoerig beschreven. De beslissing moet genomen worden op het moment dat er een mogelijkheid is dat het noodoverloopgebied in gebruik gesteld moet worden. Deze beslissing kan niet aan een bepaalde verwachte waterstand gekoppeld worden, omdat de voorspellingen een bepaalde onzekerheidsmarge hebben. Ook spelen zaken als de tijd die nodig is om de mensen en dieren te evacueren en de tijd die nodig is om tijdelijke beschermingsmaatregelen te treffen voor bedrijven en woonwijken een belangrijke rol. De beslissing is afhankelijk van de kennis en kunde van de besluitvormer. Hoe hoger de voorspelde afvoer is, hoe eerder de besluitvormer geneigd is om tot evacuatie te besluiten. De besluitvormer moet zo goed mogelijk omgaan met de onzekerheden. Bij de evacuatiebeslissing zijn onzekerheden over de ontwikkeling van de toestand in het rivierengebied (o.a. de waterstandsontwikkeling, de dijken) en de gevolgen van een evacuatie en een eventuele inundatie onder meer onderwerpen van discussie.

Omdat het risico bestaat dat er slachtoffers vallen zal de besluitvormer risicoaversief reageren. De besluitvormer zal dus eerder de schade van de evacuatie accepteren, dan dat hij de kans wil lopen dat er grote ramp met mogelijk slachtoffers plaatsvindt. Bij het evacueren kiest hij voor de acceptatie van de evacuatieschade, maar een kans bestaat dat meer schade optreedt. Als hij niet evacueert, loopt hij het risico dat slachtoffers vallen. Door de evacuatie sluit hij deze kans uit en is de beslissing die hij neemt dus minder risicovol dan niet evacueren. Als die beslissing genomen is zal hij moeten afwachten wat er gebeurt met de ontwikkeling van de waterstanden langs de rivier. Ook is de toestand van de dijken van belang voor de uitkomst van de beslissing. Als de besluitvormer besluit tot evacuatie, zal er altijd schade zijn. De hoeveelheid schade is afhankelijk van de inrichting van het noodoverloopgebied en van de dijkdoorbraken en overstromingen elders in het rivierengebied. Het lot van een groep mensen in het rivierengebied ligt in de handen van de besluitvormer; het is een groepsrisico (Beroggi, G.E.G., 1999). Na het nemen van de evacuatiebeslissing is nog steeds een scala van uitkomsten mogelijk.

De inundatiebeslissing (B) wordt eveneens genomen op basis van de beschikbare informatie. Deze beslissing houdt in dat de besluitvormer de verantwoordelijkheid neemt over de schade en de beslissing zelf. De uitvoering van de beslissing valt hier wel onder, maar daar zal de besluitvormer niet per definitie de verantwoordelijkheid voor dragen. Tijdens de evacuatie kan uit voortschrijdend inzicht blijken dat inunderen niet zinvol is. Alsnog kan de inundatiebeslissing positief of negatief uitvallen. Beide beslissingen zijn even risicovol, maar minder risicovol dan het besluit om niet te evacueren. Bij zowel inunderen als niet inunderen bestaat de kans dat een ramp plaatsvindt. Ook is bij beide beslissingen mogelijk dat een zekere minimale schade geaccepteerd wordt, maar wel een ramp voorkomen wordt.

De tijd is te kort om de informatie volledig te analyseren. Ook zijn hiervoor te weinig gegevens aanwezig. Ook onzekerheden in de informatie spelen nog steeds een rol. De onzekerheden hebben vooral betrekking op de waterstaatkundige aspecten, bijvoorbeeld de verdeling van de afvoer over de splitsingspunten bij het Pannerdens Kanaal. Een verdere beschrijving van



deze informatie en onzekerheden staat in hoofdstuk 8. De uitkomsten variëren van economische schade tot een ramp in het rivierengebied en een niet geïnundeerd noodoverloopgebied. Op het moment dat het gebied wel geïnundeerd is en het is niet effectief genoeg, dan is in ieder geval de beoogde uitkomst van de beslissing bereikt, ondanks dat de ramp alsnog plaatsvindt. Het kan ook zijn dat de golf gekeerd kan worden omdat de dijken hoger zijn dan wettelijk afgesproken (overdimensie). De slechtste uitkomst is de uitkomst waarbij de mensen in het noodoverloopgebied geëvacueerd zijn én een ramp vindt plaats als gevolg van een dijkdoorbraak bij een bovenmaatgevend hoogwater. Het noodoverloopgebied had de dijkdoorbraak kunnen voorkomen, of de schade van de dijkdoorbraak, die kan plaatsvinden omdat het inunderen van het noodoverloopgebied niet effectief genoeg is, kunnen minimaliseren. Deze uitkomst is dus slechter dan de uitkomst rechtsboven in figuur 5.4.

De besluiten die, voordat de afvoer het noodoverloopgebied bereikt, worden genomen, kunnen zeer uiteenlopend uitpakken. Dit maakt het voor de besluitvormer moeilijk om de afwegingen en de daaraan verbonden besluiten te nemen. Het zijn besluiten, die gepaard gaan met veel onzekerheden. De gevolgen zijn bij het nemen van het besluit daarom nog onduidelijk. De besluitvormer zal afgerekend worden op zijn beslissingen. Kwalitatief hoogwaardige beslissingen in crisissituaties zijn moeilijk zo niet onmogelijk te realiseren. Kwalitatief hoogwaardige beslissingen zijn beslissingen die effectieve en efficiënte oplossingen voor de gerezen problemen bieden (Hart, P.'t e.a., 1990).

De besluitvormer zal besluiten nemen die bijdragen aan het verwezenlijken van de doelen. De besluitvormer wil de veiligheid van de mensen en hun have en goed maximaliseren. Bij het maximaliseren van deze doelstelling loopt hij tegen het dilemma aan om het noodoverloopgebied wel of niet in gebruik te stellen. Indien hij het noodoverloopgebied in gebruik stelt, dan minimaliseert hij de afvoer en daarmee de dreiging van het water. Daarmee draagt hij bij aan de veiligheid. Bij het ingebruikstellen van het noodoverloopgebied creëert hij ook schade, wat niet bijdraagt aan zijn hoofddoelstelling. In bijlage 4 worden deze doelen en middelen verder uitgelegd met behulp van een doel-middelenschema.

De 'juiste' beslissing is een beslissing waarmee de besluitvormer op het moment dat hij deze neemt een zo maximaal mogelijke bijdrage aan zijn doel verwacht te leveren. Zijn doel is het maximaliseren van de veiligheid van de mensen en hun have en goed in het rivierengebied. Hij zal deze besluiten nemen tezamen met zijn beleidsteam. Hij zal met hen een rationele afweging binnen het beschikbare tijdsbestek moeten maken met behulp van goede informatie. Met rationeel wordt bedoeld met gezond verstand zonder zich te laten leiden door emoties en druk van buitenaf. De afweging zal in impliciet gemaakt worden door de beschikbare informatie te interpreteren en de bijbehorende gebeurtenis/beslisboom (figuur 5.4) van kansen aan de takken en waarden aan de uitkomsten te voorzien. Hij moet zo goed mogelijk omgaan met de onzekerheden die in deze informatie een rol spelen. Goede informatie heeft hij zelf of vergaart hij door het raadplegen van zijn netwerk. Dit netwerk moet een goede structuur hebben. Een goede structuur wordt gekenmerkt door transparante en



korte lijnen. Met andere woorden de structuur moet voor elke actor helder zijn en de informatie moet zo veel mogelijk rechtstreeks naar de besluitvormer gecommuniceerd worden.

Een goede structuur van het netwerk is niet voldoende om te komen tot goede beslissingen. De actoren in het netwerk moeten ook bereidwillig zijn om bij te dragen aan de doelen van de besluitvormer. Dit is bij het besluiten in een extreem hoogwater wel het geval. Tevens is de inhoud van de besluitvorming belangrijk. De kwaliteit van de besluitvorming kan verbeterd worden door deze besluitvorming vooraf vast te leggen in de vorm van een draaiboek voor tijdens een extreem hoogwater en tevens in de wet met betrekking tot de bevoegdheden van verschillende actoren.

Na de beslissingen verhelderd te hebben wordt nu overgegaan tot het identificeren van de knelpunten in de informatievoorziening en de besluitvorming.

## 6. Knelpunten in de informatievoorziening en de besluitvorming

In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de knelpunten die optreden bij het werken met de huidige besluitvormingsstructuur én als 'een noodoverloopgebied ingebruikstellen' een instrument is bij een (dreigend) bovenmaatgevend hoogwater.

De vraag is nu wie welke beslissingen moet nemen en op grond van welke informatie en bevoegdheden. Zoals is gebleken uit de gemaakte actorenanalyse (zie bijlage 3) zijn de betrokken actoren bij een hoogwaterramp doordrongen van het feit dat de hoogwaterramp voorkomen moet worden, maar dat is ook het enige referentiepunt. Zij streven allemaal naar een zo minimaal mogelijke verstoring van de economie en het sociaal en maatschappelijke leven. Ook streven zij naar het voorkomen en/of beperken van het aantal slachtoffers en schade aan have en goed. Dit gemeenschappelijke streven is goed, maar het is niet zo eenvoudig om deze doelen te halen. Een dijkgraaf kan tegenstrijdige belangen hebben op het moment dat naast hoogwater op de rivier ook zijn regionale wateren dreigen te overstromen, omdat hij niet mag lozen op de rivier. De verschillende overheidsinstanties zijn verdeeld over hoe de crisis moet worden aangepakt. In crisissituaties doen zich bureaupolitieke conflicten met een hoge intensiteit voor; een crisis is een unieke gelegenheid om potentiële kwaliteit in daden om te zetten (Rosenthal, U., 1984).

Belangrijk is dat er helderheid komt over wie de besluiten moet nemen. Het is mogelijk dat verschillende bestuurders en adviseurs andere maatregelen willen nemen in dezelfde crisissituatie op grond van verschillende ervaring, inzichten en interpretatie van de informatie. Een noodoverloopgebied omvat meerdere gemeenten, heeft een interprovinciaal effect en treft het (inter)nationale rivierengebied. Het is dus onduidelijk op welke schaal de besluitvorming moet plaatsvinden. Crisissituaties vormen ook geen geschikte momenten om principediscussies over de wijze van besluitvorming (metabesluitvorming) te voeren; er moet snel gehandeld worden (Hart, P.'t e.a., 1990). Op dit moment ligt het opperbevel tijdens een bovenmaatgevend hoogwater bij de burgemeester. Dit is gezien de omvang van de ramp de verkeerde schaal. De aanwijzingen die de burgemeester kan krijgen zijn niet bevelsmatig en dus is de aanwijzingsbevoegdheid, die in de gebeurtenis/beslisbomen gevisualiseerd zijn, onvoldoende om te gebruiken bij de besluitvorming om een noodoverloopgebied in gebruik te stellen. Geconcludeerd kan worden dat de onduidelijkheid over de passende schaal waarop de besluitvorming moet plaatsvinden een knelpunt is. De schaal van de besluitvorming moet aansluiten bij de schaal van de (dreigende) ramp.

Tevens bestaat er onduidelijkheid over het primaat van de besluitvorming. Het besluit om een noodoverloopgebied in gebruik te stellen kan gezien worden als een waterstaatkundige maatregel of een maatregel in de zin van de rampenbestrijding. Het bestaande netwerk aan actoren moet zo doeltreffend mogelijk gebruikt worden om tot de 'juiste' beslissingen te komen. De besluitvormingsstructuur moet dus aansluiten bij de huidige structuur.



Uit de interviews is ook gebleken dat de verschillende bestuurders een ander idee hebben over de rollen van de verschillende bestuurders bij de besluitvorming tot evacuatie en inundatie van een noodoverloopgebied.<sup>6</sup> Structuur is dus noodzakelijk, omdat er op dit moment grote onduidelijkheid is over wie die bevoegdheden tot besluitvorming heeft. Duidelijk is wel dat een noodoverloopgebied ergens juridisch vastgelegd moeten worden. Dit betreft niet alleen de ligging, maar ook de bestuurlijke aspecten.

Op het moment dat een (dreigende) hoogwatersituatie zich voordoet, is de kennis en de informatie over de situatie versnipperd en onvolledig. De informatie is versnipperd, omdat verschillende actoren een deel van de informatie hebben, maar niemand alle informatie heeft of zelfs het overzicht over alle informatie. De kennis en informatie zijn onvolledig, omdat er in (dreigende) hoogwatersituaties zoveel verschillende factoren een rol spelen, dat de situatie nooit volledig geanalyseerd kan worden alvorens er besluiten genomen moeten worden. Deze scheefheid en onvolledigheid in kennis en informatie maakt het besluitvormingsproces over het wel of niet ingebruikstellen van een noodoverloopgebied complex. De kennis, informatie en bevoegdheden zijn onevenredig verdeeld over de verschillende actoren; daarom zijn de actoren niet gelijkwaardig. Tevens is het onduidelijk waar de beschikbare informatie samen moet komen, teneinde een zo goed mogelijk besluit te kunnen nemen. Anders gezegd een knelpunt is dat de informatie onvolledig en versnipperd is en dat onduidelijk is waar deze informatie samen moet komen zodat de besluitvormer de 'juiste' beslissingen kan nemen.

Geconcludeerd moet worden dat de ingebruikstelling van noodoverloopgebieden bestuurlijk verankerd moet worden. Op het moment dat zich een hoogwater voordoet en de bestuurders gebruik moeten maken van de huidige besluitvormingsstructuren en informatie, is er veel onduidelijkheid. Dit zal de kwaliteit van de besluitvorming, waarvan meerder bestuurders het idee hebben dat zij het besluit moeten nemen, niet ten goede komen.

---

<sup>6</sup> Vele bestuurders zijn aangewezen als besluitvormer van de ingebruikstelling van noodoverloopgebieden tijdens de gehouden interviews. De coördinerend burgemeester (door een burgemeester), de minister van V&W (door een hoofd afd. Water in de provincie, de minister van BZK (door een dijkgraaf, een commissaris van de Koningin) en de commissaris van de Koningin (door een commissaris van de Koningin).

De huidige bestuurlijke structuur voldoet niet omdat:

- onduidelijkheid bestaat over de passende schaal waarop de besluitvorming moet plaatsvinden;
- onduidelijkheid bestaat over het primaat van de besluitvorming;
- informatie onvolledig en versnipperd en is het daardoor onduidelijk is waar deze informatie samen moet komen zodat de besluitvormer de 'juiste' beslissingen kan nemen.

Dat wil niet zeggen dat de huidige structuur niet goed is bij hoogwatersituaties, maar dat deze verbeterd moet worden op het moment dat noodoverloopgebieden instrumenten zijn bij (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituaties. In het volgende hoofdstuk zullen enkele mogelijke structuren geïntroduceerd worden. Allereerst worden enkele ontwerpcriteria genoemd.



## 7. Alternatieven voor de bestuurlijke structuur

Alvorens enkele alternatieven te beschrijven zullen eerst de ontwerpcriteria genoemd worden. Dit zijn de criteria waaraan de verschillende besluitvormingsstructuren moeten voldoen. Deze criteria zijn deels geformuleerd naar aanleiding van de knelpunten uit het vorige hoofdstuk. Ook zijn deze geformuleerd naar aanleiding van opmerkingen die verschillende geïnterviewden hebben gemaakt. De algehele indruk van deze interviews is te lezen in bijlage 5. In deze bijlage zijn ook de interviewverslagen terug te vinden.

### 7.1. Ontwerpcriteria

De mensen die geïnterviewd zijn, waren van mening dat de huidige besluitvormingsstructuur bij een (dreigend) hoogwater in theorie goed is. Wel plaatsen sommigen enkele kanttekeningen. Bij een (dreigend) hoogwater volgt niet iedereen de structuur zoals deze in theorie geformuleerd is.<sup>7</sup> Dit leidt tot verwarring. Om deze verwarring te voorkomen worden er regelmatig oefeningen gehouden om de structuur scherp te krijgen bij alle actoren die een rol hebben bij een (dreigend) hoogwater. Ondanks dat er soms verwarring ontstaat tijdens hoogwaters, zijn de meesten tevreden met de huidige structuur.<sup>8</sup> Dit is een van de argumenten waarom het ontwerp niet een geheel nieuwe besluitvormingsstructuur moet worden voor alle hoogwaterrampen, maar moet aansluiten bij de huidige structuur.

Het ontwerp moet aansluiten bij de huidige structuur omdat de huidige structuur net goed ingebed raakt en omdat een hoogwatersituatie zelden voorkomt. Een nieuwe bestuurlijke structuur speciaal voor extreme hoogwaters zou niet goed bij iedereen bekend zijn op het moment dat deze situatie zich voordoet. Ook zou de nieuwe structuur bij andere rampen tot verwarring kunnen leiden over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Geconcludeerd kan worden dat onafhankelijk van wie het besluit neemt, de uitvoering gedaan wordt door de gebruikelijke uitvoerende organisaties, zoals de evacuatie door de politie en de dijkbewaking door het waterschap.

Een volgend criterium is dat de structuur transparant moet zijn. Duidelijk moet zijn wie welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft en wanneer deze eventueel overgaan op een ander persoon. Voor iedereen moet het duidelijk zijn hoe de besluitvorming in elkaar zit, zodat daar geen verwarring over kan ontstaan, of dat er meerdere actoren zich het recht toeschrijven om de beslissingen te nemen. Dit lost het knelpunt op dat er op dit moment erg veel onduidelijkheid is over wie die beslissing moet nemen.

Het besluit zal genomen worden in een crisisteam, zoals gebruikelijk in de rampenbestrijding. Zo komt de democratische legitimiteit het meest tot zijn recht en kan de besluitvormer

---

<sup>7</sup> Dit bleek uit anekdotes die verschillende respondenten vertelden tijdens de interviews.

<sup>8</sup> Deze mensen vertegenwoordigen alle betrokken actoren. Niet één groep was duidelijk van mening dat de besluitvorming niet deugt.

rekenen op politiek-bestuurlijk draagvlak. Bij patstellingen of in situaties waarbij het crisisteam niet op tijd volledig bijeen komt, moet de voorzitter van het crisisteam het besluit kunnen nemen. Op het besluit moet geen beroep meer mogelijk zijn.

Een vierde criterium is dat de structuur gemeentegrensoverschrijdend moet zijn, een noodoverlooptgebied beslaat immers meer dan één gemeente. Het is nog onduidelijk op welke schaal de besluitvorming het best tot zijn recht komt, maar het minimale schaalniveau is gemeentegrensoverschrijdend.<sup>9</sup>

Het laatste criterium is dat zowel de functionele als de algemene keten een rol hebben in deze situatie, maar dat slechts één actor de eindverantwoordelijkheid heeft. Zowel de algemene keten als de functionele keten moeten een rol hebben, omdat dan de kennis, informatie en bevoegdheden het best tot zijn recht komen. Dan kan optimaal gebruik gemaakt worden van de kennis en informatie van de adviseurs door de besluitvormers met de bevoegdheden. Deze besluitvormers zullen zelf ook kennis en informatie bezitten. Het knelpunt hieromtrent zal nooit volledig opgelost kunnen worden, maar duidelijk is dat het netwerk van actoren zo optimaal mogelijk gebruikt moet worden bij het nemen van het besluit.

Deze criteria vormen de uitgangspunten voor de alternatieven die in de volgende paragraaf gepresenteerd worden.

### **7.2. *Alternatieve structuren voor de bestuurlijke besluitvorming***

De alternatieven die ontworpen zijn, hebben elk een andere insteek qua bevoegdheden en plaats in het netwerk van informatie. Hierdoor zijn de alternatieven voldoende verschillend om ze goed van elkaar te onderscheiden. De besluitvormer neemt in principe zowel de evacuatiebeslissing als de inundatiebeslissing.

---

<sup>9</sup> Alle geïnterviewden waren van mening dat de besluitvorming om een noodoverlooptgebied ingebruik te stellen minimaal een regionale aangelegenheid is.



De verschillende alternatieven zijn:

- de Minister van BZK beslist op advies van de minister van V&W
- de Minister van V&W beslist op advies van de minister van BZK
- Een computer neemt de inundatiebeslissing onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK
- de commissaris v.d Koningin beslist op advies van Rijkswaterstaat
- de coördinerend burgemeester beslist op advies van Rijkswaterstaat

Nu worden de verschillende alternatieven achtereenvolgens beschreven. Hierbij gaat het om de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de positie van de besluitvormer in het informatienetwerk. Een verdieping op dit informatienetwerk vindt plaats in hoofdstuk 8.

#### 7.2.1. De Minister van BZK beslist op advies van de minister van V&W

Verschillende personen, die geïnterviewd zijn spraken zich uit voor dit alternatief.<sup>10</sup> Het is een alternatief waarbij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de leiding neemt over de besluitvorming om een noodoverlooptgebied wel of niet in gebruik te stellen en gebruik maakt van het informatienetwerk.

##### **De besluitvormers**

In beginsel komt bij een (dreigend) hoogwater het ambtelijk Interdepartementaal Beleidsteam bijeen. Crisisbesluitvorming op politiek-bestuurlijk niveau vindt plaats in het Ministerieel Beleidsteam. Bij een (dreigend) hoogwater is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorzitter van dit Ministerieel Beleidsteam. De minister van Verkeer en Waterstaat zal zijn belangrijkste adviseur zijn. In het MBT zijn afhankelijk van de inrichting van het gebied de ministeries van Defensie (bijstand), Financiële Zaken (Schadeafhandeling), VROM (milieuaspecten), Algemene Zaken (internationale aandacht), Economische Zaken (economisch belang in het gebied) en LNV (landbouwgebieden) aanwezig. Indien het een internationale aangelegenheid is, is tevens het ministerie van Buitenlandse Zaken aanwezig. Het NCC verzamelt alle informatie op het gebied van openbare orde en veiligheid en informeert de minister hierover. Zij vergaren deze informatie uit het veld van commissarissen en burgemeesters. De minister heeft ook regelmatig contact met de verschillende CdK's en coördinerend burgemeesters in het gebied voor overleg. De minister informeert op zijn beurt het MBT. Het DCC V&W informeert de minister van V&W over nationale en internationale waterstaatkundige aspecten<sup>11</sup>, die op zijn beurt het MBT

---

<sup>10</sup> Deze voorkeur kwam voor in alle lagen van de huidige besluitvorming en ook uit zowel de functionele keten als de algemene keten.

<sup>11</sup> Deze waterstaatkundige informatie kan onder meer verkregen worden met behulp van het Hoogwater Informatie Systeem (HIS). Dit systeem wordt momenteel geïmplementeerd bij de provincies en de waterschappen. Om tot een eenduidige informatievoorziening komen wordt gewerkt aan het aggregeren

informeert. Het DCC krijgt deze informatie van zijn Duitse partner en van de verschillende diensten van Rijkswaterstaat, de provincies en de waterschappen. Ook vindt er veel overleg plaats tussen de ministers over dit onderwerp.

### **De beslissing**

Binnen het MBT wordt een risico-inventarisatie gemaakt van de schade en het effect van de inundatiebeslissing. Alle DCC's leveren hiervoor de benodigde en beschikbare informatie aan. Verkeer en Waterstaat zorgt voor de informatie over de toestand van de dijken en de waterstandsontwikkeling op de rivier. Ook wordt informatie over de golfduur, de piek en de weersvoorspelling meegenomen om een beslissing te kunnen nemen. De ministers worden ondanks alle onzekerheden zo goed mogelijk geïnformeerd. Het is een besluitvormingsproces waarin alle beschikbare informatie zo rationeel mogelijk door de ministers geïnterpreteerd wordt en op grond daarvan moet de beslissing worden genomen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet de beslissing nemen bij patstellingen in het MBT. Hij moet dit direct naar de gemeenten communiceren. De minister zal via het Nationaal Voorlichtingscentrum (NVC) ook de beslissing naar de burgers communiceren. De evacuatiebeslissing en de inundatiebeslissing moeten door de minister als één beslissing naar de burgers gecommuniceerd worden. De gemeenten zullen samen met de brandweer, politie en de GHOR<sup>12</sup> de evacuatie uitvoeren. Een goede afstemming in het noodoverlooph gebied is noodzakelijk om de evacuatie goed te laten verlopen.

Tussen de evacuatiebeslissing en de daadwerkelijke inundatie zit nog enige tijd. Mocht in deze tijd nog betrouwbaardere informatie uitwijzen dat de inundatie niet nodig is, dan is het aan de minister van BZK om deze beslissing opnieuw te nemen binnen het MBT op advies van de minister van Verkeer en Waterstaat. Hierbij is vooral waterstaatkundige informatie van belang. Rijkswaterstaat zal de inundatie uitvoeren onder verantwoordelijkheid van hun minister.

### **Bevoegdheden en verantwoordelijkheden**

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is in dit alternatief verantwoordelijk voor de ingebruikstelling van het noodoverlooph gebied. Om deze beslissing goed te kunnen nemen krijgt hij bevelsbevoegdheid in een noodoverlooph gebied in een (dreigende) hoogwatersituatie. Hiermee kan hij de gemeenten in het gebied opdragen haar burgers te evacueren. Deze bevelsbevoegdheid wordt van kracht bij het van kracht verklaren van de Wet rampen en zware ongevallen. Dit bevel kan dwars door alle maatregelen genomen worden. De locaties van de noodoverlooph gebieden zullen worden vastgelegd. Ook moet een noodoverlooph gebied genoemd worden in de waterstaatswetgeving. Rijkswaterstaat neemt de

---

van deze informatie van de waterschappen naar de provincie naar een landelijke informatievoorziening om het beleidsteam te kunnen informeren.

<sup>12</sup> GHOR staat voor Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen.



verantwoordelijkheid voor de inundatie zelf, zoals burgemeester de verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van de evacuatie.

### 7.2.2. De Minister van V&W beslist op advies van de minister van BZK

Dit alternatief is eveneens een besluitvormingsstructuur met een hoofdrol voor het Rijk. In dit alternatief wordt nog steeds uitgegaan van een rampsituatie. Toch wordt de situatie meer gezien als een waterstaatkundige aangelegenheid, dan een dreigende ramp. De minister van Verkeer en Waterstaat vervult de leidinggevende rol. Dit alternatief werd aangedragen door verschillende geïnterviewden.<sup>13</sup>

#### **De besluitvormers**

Het MBT moet worden voorgezeten door de minister van V&W. Andere ministers, dezelfde als bij het vorige alternatief, zitten in het MBT. Alle DCC's en het NCC verzamelen relevante informatie op hun beleidsveld en informeren hierover de betreffende minister. De ministers moeten indien mogelijk gezamenlijk een besluit in het MBT nemen.

#### **De beslissing**

Met behulp van bovenstaand beschreven informatienetwerk wordt binnen het MBT een beslissing genomen onder verantwoordelijkheid van de minister van V&W. De minister heeft ook regelmatig contact met de verschillende commissarissen en dijkgraven in het gebied. Hij neemt de beslissing bij patstellingen in het MBT. Hij communiceert dit direct naar de gemeenten. De minister van V&W moet de beide beslissingen in een keer aan de burgers meedelen.

De minister van Verkeer en Waterstaat moet goed met de minister van BZK overleggen over de evacuatie en de rampbestrijdingsaspecten van de ingebruikstelling. De minister van V&W neemt zowel de evacuatiebeslissing als de inundatiebeslissing. Deze beslissingen zijn een uitkomst van een besluitvormingsproces, zodat ingespeeld kan worden op onverwachte gebeurtenissen. De uitvoerende organisaties zijn hetzelfde als bij het vorige alternatief. Als in de tijd tussen de evacuatie en de geplande inundatie blijkt dat de inundatie niet nodig is, kan de minister van V&W binnen het MBT besluiten de inundatie niet uit te voeren.

#### **Bevoegdheden en verantwoordelijkheden**

Een noodoverloopgebied moet vastgelegd worden in de Waterstaatswetgeving. De minister van Verkeer en Waterstaat moet de bijzondere bevoegdheid krijgen om een noodoverloopgebied in gebruik te stellen. Hij zal dan ook een bijzondere bevoegdheid moeten krijgen om de gemeenten een bevel te kunnen geven, zodat zij de mensen uit het gebied evacueren. Deze bevoegdheid kan ook via het ministerie van BZK lopen. De

---

<sup>13</sup> Op provinciaal niveau werd dit alternatief door zowel een respondent van de algemene keten, als een respondent van de functionele keten aangegeven.

verantwoordelijkheid voor de beslissingen en de inundatie ligt bij de minister van Verkeer en Waterstaat. Deze besluiten lopen dwars door de structuren op grond van de Wet rampen en zware ongevallen heen. De verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding blijft bij de minister van BZK, de provincies en de betreffende gemeenten. De uitvoerende organisaties blijven verantwoordelijk voor de uitvoering.

### **7.2.3. Een computer neemt de inundatiebeslissing onder verantwoordelijkheid van de minister van V&W**

Dit alternatief is gebaseerd op de kennis die is opgedaan bij het bestuderen van de Maeslantkering en de Oosterscheldekering, waar een computermodel zonder menselijk ingrijpen middels een kunstwerk de veiligheid van burgers bewaakt. Met dit alternatief blijft naast een computergestuurd inlaatwerk aan de ingang van het noodoverloopgebied de huidige bestuurlijke besluitvorming bestaan.

Bij dit alternatief moet er een inlaatwerk komen in de meest bovenstrooms gelegen dijk van het gebied. De computer bestaat uit twee delen. Het ene deel van het systeem voert alle berekeningen uit en rekent allerlei scenario's door en het andere gedeelte bedient het inlaatwerk. Bij de afvoer waarbij de hoogwaterberichtgeving start, wordt tevens het crisisteam van de betreffende regionale directie van Rijkswaterstaat opgeroepen. Voor de rivier de Maas is dit directie Limburg en voor de Rijn is dit directie Oost-Nederland. Dit team zorgt voor de informatievoorziening naar buiten op grond van de gegevens van de computer.

#### **De beslissing**

Op het moment dat de mogelijkheid reëel is dat het noodoverloopgebied in gebruik gesteld gaat worden moet de minister van BZK besluiten de mensen te evacueren. Hij moet deze beslissing nemen binnen het Ministerieel Beleidsteam op advies van de minister van V&W. Hierbij wordt rekening gehouden met de benodigde evacuatielijktijd en de tijd die nodig is om alle voorzieningen te treffen voor bijzondere objecten. Hij moet vervolgens aangeven wanneer het gebied dusdanig 'leeg' is, dat de computer de besluitvorming over kan nemen. De evacuatie wordt uitgevoerd door de betrokken burgemeesters. De minister van V&W is verantwoordelijk voor de computer.

De computer moet gevoed worden met waterstaatkundige informatie. De computer moet kunnen berekenen wanneer de afvoer in combinatie met wind en neerslag bovenmaatgevende waterstanden genereert. Op dat moment moet het inlaatwerk opengezet worden. Dit maakt het besliscriterium om noodoverloopgebieden in gebruik te stellen slechts de hoogte van de waterstand. Deze is afhankelijk van de afvoer, de wind en de neerslag. Een golf kan ook afgevlakt worden door overstromingen in Duitsland of België. Deze waterstandsverlagende effecten op de rivier worden door de computer meegenomen. Op het moment dat de computer een extreme afvoer verwacht berekent hij vele scenario's door met betrekking tot de topvorm en de duur van de golf. De computer is gekoppeld aan een monitoringssysteem van waterstanden langs de gehele Rijn. Ook ontvangt de computer



informatie van het KNMI en de Deutsche Wetterdienst over de weersverwachting in het stroomgebied. Op basis van deze informatie moeten de scenario's worden doorgerekend.

Nadat het gebied 'leeg' gemaakt is, kan de computer het inlaatwerk openzetten als het volgens het beslissingsysteem van de computer het ideale moment is om het water in te laten. Er is dan tevens een inundatiescenario van het gebied aanwezig en kan er ook een berekening gemaakt worden van het waterstandsverlagend effect elders op de rivier. Deze informatie is van belang voor de andere waterbeheerders en gemeenten langs de rivier. Indien het water niet de cruciale hoogte bereikt en het gevaar geweken is geeft de computer het sein Veilig. Het crisisteam zorgt voor de informatievoorziening naar het DCC V&W, die dit naar de buitenwereld dient te communiceren.

#### **Verantwoordelijkheden en bevoegdheden**

De verantwoordelijkheid en de bevoegdheid voor de evacuatie en het vrijgeven voor inundatie liggen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De minister zal bevelsbevoegdheid moeten krijgen om de mensen in het noodoverloopgebied te evacueren. Hij heeft ook de verantwoordelijkheid voor deze beslissing. De verantwoordelijkheid voor het systeem ligt bij de minister van Verkeer en Waterstaat met als uitvoerend verantwoordelijke de regionale directie van Rijkswaterstaat. Slechts de minister van Verkeer en Waterstaat is bevoegd om de computer te stoppen. In geval van onverwachte gebeurtenissen kan het crisisteam ingrijpen. Zij mogen dit slechts doen na goedkeuring van de minister van V&W. Het crisisteam heeft hiervoor veel contact met het DCC V&W. Het crisisteam verblijft 24 uur per dag op het crisiscentrum naast het inlaatwerk.

#### **7.2.4. De commissaris v.d Koningin beslist op advies van Rijkswaterstaat**

Op het moment dat de commissaris van de Koningin uit het noodoverloopgebied de beslissing mag nemen, wordt zijn rol in de hoogwaterrampenbestrijding bij extreme situaties wel groter, maar het past wel in de decentrale gedachte van de Wet rampen en zware ongevallen. Enkele geïnterviewden wilden de besluitvormingsbevoegdheid leggen bij de commissaris van de Koningin.<sup>14</sup>

#### **De besluitvormers**

De commissaris van de Koningin zal de leiding geven aan een provinciaal beleidsteam dat de beslissing neemt om het noodoverloopgebied in gebruik te stellen. Dit is de rampenstaf die bij hoogwater de besluiten neemt. De commissaris van de Koningin moet tevens overleg plegen met de commissarissen in het rivierengebied, de betrokken (coördinerend) burgemeesters uit het noodoverloopgebied, de regionale directie van Rijkswaterstaat, de waterschappen en het

---

<sup>14</sup> Zowel op gemeentelijk, als op provinciaal als op landelijk niveau vonden enkele respondenten dat de verantwoordelijkheid primair bij de commissaris van de Koningin moest komen te liggen. Deze respondenten kwamen uit de algemene keten, als ook uit de functionele keten.

Rijk (zowel de minister van V&W als van BZK). Hij bezit een heel informatienetwerk om zich heen. Rijkswaterstaat is hier als partner genoemd, omdat deze beter dan de minister van V&W past bij de schaal waarop de besluitvorming plaatsvindt.

### **De beslissing**

Hij zal de beslissing nemen in het provinciale beleidsteam. Bij het uitblijven van een beslissing of patstellingen zal hij alleen de beslissing nemen om het noodoverloopgebied in gebruik te stellen. De commissaris van de Koningin inventariseert in het beleidsteam de risico's van het ingebruikstellen van het NOG tegenover het niet ingebruikstellen. De maatschappelijke en economische gevolgen staan hierbij centraal. Bij de beslissing moet hij een evacuatiebevel uitvaardigen aan de betrokken burgemeesters in het noodoverloopgebied. De inundatiebeslissing is hiermee ook aan de burgers bekend gemaakt. Blijkt uit voortschrijdend inzicht dat de inundatie niet nodig is, dan kan de commissaris van de Koningin deze beslissing in zijn interprovinciaal beleidsteam nemen.

Mocht de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het idee hebben dat de bestuurder in de provincie er samen niet uitkomen of in zijn ogen een 'onjuiste' beslissing nemen, dan kan hij een aanwijzing geven volgens de Wet rampen en zware ongevallen. De gemeenten voeren de operationele verantwoordelijkheid voor de evacuatie in hun eigen gemeente. Zij stemmen hun beleid af met de overige gemeenten in het noodoverloopgebied. Rijkswaterstaat voert de inundatie uit.

### **Verantwoordelijkheden en bevoegdheden**

De commissaris van de Koningin in het noodoverloopgebied heeft de verantwoordelijkheid voor zowel de evacuatiebeslissing als voor de inundatiebeslissing. Op het moment de minister van BZK het niet eens is met het gekozen beleid van de commissaris van de Koningin, dan kan hij een aanwijzing geven volgens de Wet rampen en zware ongevallen. De minister van Verkeer en Waterstaat kan een opdracht geven in de zin van de Waterstaatswet 1900. De commissaris van de Koningin zal wettelijk een belangrijkere rol moeten gaan spelen in de rampenbestrijding. Zijn coördinerende rol zal versterkt moeten worden. Hij zal in het noodoverloopgebied een bevelsbevoegdheid tegenover de burgemeesters moeten krijgen. De burgemeesters in het noodoverloopgebied zullen op hun beurt, afhankelijk van de grootte van het gebied, een of meer coördinerend burgemeesters moeten aanstellen, die een sterkere positie moeten krijgen dan de coördinerend burgemeester in zijn huidige vorm. Hij moet meer bevoegdheden krijgen, zodat hij namens de burgemeesters in de regio kan handelen in het provinciaal overleg. De burgemeesters zijn verantwoordelijk voor de evacuatie zelf en Rijkswaterstaat, en daarmee de minister van V&W, is verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de inundatie.



### 7.2.5. De coördinerend burgemeester beslist op advies van Rijkswaterstaat

Er wordt slechts één noodoverloopgebied per rivier aangewezen. In dit gebied liggen enkele gemeenten. Een coördinerend burgemeester moet dan aangewezen worden als coördinator van de gemeenten in het noodoverloopgebied.<sup>15</sup>

#### **De besluitvormers**

De coördinerend burgemeester zal een overleg voorzitten met daarin de burgemeesters van gemeenten in het noodoverloopgebied en enkele experts. Deze experts zijn dijkgraven en personen uit het crisisteam van Rijkswaterstaat. Zij zullen de burgemeesters informeren over de toestand van de dijken en de afvoergolf die komen gaat. Hij laat zich goed informeren over de toestand in het buitenland en het effect daarvan op de Nederlandse waterstanden. De regionale directie van Rijkswaterstaat is de spil in de waterstaatkundige informatie, die zij van het DCC V&W en RIZA ontvangen. Ook overlegt de coördinerend burgemeester met de commissaris van de Koningin en met de betrokken ministers.

#### **De beslissing**

Tezamen met alle burgemeesters uit het noodoverloopgebied zal de coördinerend burgemeester beslissen of het noodoverloopgebied in gebruik gesteld moet worden. Hij neemt slechts in zijn eentje het besluit als er patstellingen ontstaan of als een besluit uitblijft. Het besluit omvat zowel de evacuatiebeslissing als de inundatiebeslissing. De burgemeesters coördineren elk in hun eigen gemeente de evacuatie. Hierbij is onderlinge afstemming tussen de burgemeesters essentieel. Mocht er na de evacuatie blijken dat inundatie niet nodig is, dan kan het burgemeestersoverleg hier opnieuw een besluit over nemen. De inundatie zelf wordt door de regionale directie uitgevoerd.

Mochten de commissaris van de Koningin of de minister van BZK van mening zijn dat de burgemeester anderszins zou moeten beslissen, dan kunnen zij hem een bevel geven. Deze structuur is hetzelfde als de aanwijzingsstructuur in de Wet rampen en zware ongevallen.

#### **Verantwoordelijkheden en bevoegdheden**

De coördinerend burgemeester is verantwoordelijk voor de ingebruikstelling van het noodoverloopgebied. Hij moet meer bevoegdheden krijgen om een evacuatiebeslissing te nemen voor heel de regio en niet alleen voor zijn gemeente.

---

<sup>15</sup> Slechts één respondent, zelf een burgemeester, vond dat de besluitvorming bij de burgemeester zou moeten komen te liggen.

De minister van BZK en de commissaris van de Koningin in het noodoverloopgebied krijgen een bevelsbevoegdheid in plaats van een aanwijzingsbevoegdheid. Tevens moet een noodoverloopgebied vastgelegd worden in de waterstaatswetgeving.



## 8. Informatie bij het nemen van de beslissingen

Uit de gebeurtenis/beslisbomen is af te leiden dat sprake is van complexe besluitvorming. Na elke beslissing zijn nog veel verschillende uitkomsten mogelijk. Tevens leiden de beslissingen veelal niet naar een schadevrije afloop. Door scheefheid in kennis, informatie, en bevoegdheden en door onzekerheden is het moeilijk om de 'juiste' beslissingen te nemen.

In dit hoofdstuk zullen enkele vuistregels worden geformuleerd waardoor de besluitvormers beter kunnen omgaan met de complexiteit van de besluitvorming en de onzekerheden die bij hierbij een rol spelen. Beschreven zal worden op basis van welke informatie de besluitvormers de situatie moeten beoordelen. Ook zal worden beschreven hoe de verschillende betrokkenen verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van informatie naar de besluitvormers toe. Hier zal de rol van de factor tijd tevens worden meegenomen.

### 8.1. *Het besluitvormingsproces*

De volledige invulling van deze informatiebehoefte en interpretatie is deels afhankelijk van het gebied. In het ene noodoverloopgebied zal industrie aanwezig zijn en in het andere gebied speelt landbouw een belangrijke rol. Op grond van welke informatie het noodoverloopgebied in gebruik gesteld zal worden is ook afhankelijk van de beschikbaarheid en de betrouwbaarheid van de informatie. Niet vergeten moet worden dat het hier een crisissituatie betreft. Een crisissituatie is een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem welke bij een geringe beslissingstijd en bij een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen (Hart, P.'t e.a., 1990). Het ingebruikstellen van het noodoverloopgebied is een maatregel die genomen wordt in een crisis, waarbij vele mensen in het rivierengebied bedreigd worden. Mensen reageren in crisissituaties anders dan in een alledaagse besluitvormingssituatie. Rosenthal (1984) beschreef deze besluitvorming in crisissituaties. Een aantal bevindingen zijn van belang voor de besluitvorming bij de ingebruikstelling van een noodoverloopgebied:

- In crisissituaties wordt veel beslissingstijd besteed aan het speuren naar informatie. Men zoekt in het bijzonder nieuwe informatie over de bedreiging;
- De besluitvormers neigen ook feitelijke informatie over de crisis aan te vullen met hen ter beschikking staande informatie over soortgelijk geachte situatie uit het verleden;
- Ook neemt in crisissituaties de kans op 'groupthink' toe.

Dit maakt het nog moeilijker om in een crisissituatie de 'juiste' beslissingen te nemen. Als crisisteam krijgen ze zo veel informatie op zich af, dat het moeilijk is deze allemaal te interpreteren. Ook is niet alle informatie op het juiste aggregatieniveau. Heel gedetailleerde informatie kan voor de besluitvormers leiden tot veel discussie over bijzaken. Het is heel belangrijk om informatie die preparatief verzameld en beoordeeld kan worden, niet te laten liggen tot de waterstanden kritieke waarden aannemen.

Ook zijn de besluitvormers meer bezig met het verzamelen van informatie dan met de interpretatie. Enkele actoren maken meerdere hoogwaters mee als bestuurder en vullen ongemerkt informatie uit eerder situaties aan. Aan de andere kant neemt de kans op 'groupthink' toe; in zo'n situatie gaan de leden kritiekloos akkoord met de dominante groepsconsensus, die vaak berust op een zeer onzorgvuldige en stereotype definitie van het probleem (Hart P.'t e.a., 1990). De kwaliteit van de beslissing is dus ook afhankelijk van de actoren die betrokken zijn bij het nemen van de besluiten.

Dit alles maakt het informatieaspect van de besluitvorming niet eenvoudiger. Er is niet voldoende tijd om alle informatie volledig te analyseren en niet alle informatie is betrouwbaar. De betrouwbaarheid van informatie is niet alleen afhankelijk van de informant. Er is tevens complexiteit ten aanzien van de informatie zelf. Ook al zouden deze crisismechanismen niet plaatsvinden, dan zou de besluitvorming nog steeds complex zijn.

*Heel het rivierengebied is ontregeld. De rivier staat bijna tot de kruin van de dijken vol met water. Het RIZA heeft een zeer hoge afvoer voorspeld. Er moet rekening gehouden worden met de ingebruikstelling van een noodoverloopgebied. Alle diensten zijn in opperste staat van paraatheid. De waterschappen hebben moeite de waterhuishouding te organiseren. De (inter)gemeentelijke rampenstaf bereidt plannen voor om te evacueren. De provinciale rampenstaf houdt het overzicht over de gemeenten waar het water wel eens een probleem zou kunnen vormen in haar provincie. De regionale directies berekenen de waterstanden door naar plaatsen langs de rivier. Het IBT komt ook bijeen en bespreekt de situatie in het rivierengebied. Enkele gemeenten staan op het punt hun inwoners te evacueren. De waterschappen kunnen niet zeggen of de dijken het de komende dagen zullen houden. Voor nu zien ze er nog goed uit. Het water komt wel steeds hoger. De mogelijkheid bestaat dat een bovenmaatgevende situatie ontstaat....*

Het noodoverloopgebied moet in theorie een uitkomst bieden bij een bovenmaatgevend hoogwater. Dat betekent dat bij een afvoer van 16.000 m<sup>3</sup>/s op de Rijn en een afvoer van 3800 m<sup>3</sup>/s op de Maas het noodoverloopgebied in gebruik gesteld moet worden. Deze scheidingslijn tussen bovenmaatgevend- en benedenmaatgevend hoogwater is in de praktijk echter niet zo scherp als in de theorie. Er is geen duidelijke scheidslijn die gemeten kan worden wanneer een afvoer een bovenmaatgevende waterstand genereert. Dit is immers afhankelijk van enkele factoren waaronder wind en neerslag.



Het noodoverloopgebied kan dus niet louter op grond van een waterstand als besliscriterium in gebruik gesteld worden want:

- er spelen zoveel onzekerheden een rol, dat één waterstand nooit vast te stellen is;
- een beslissing op grond van waterstanden geen vrijheid geeft aan de besluitvormer om in te spelen op gebeurtenissen;
- als besliscriteria geformuleerd worden, dan wordt gefocust op deze criteria in plaats van gefocust op de gehele situatie (middel wordt doel).

Aan de besluitvorming moeten zo min mogelijk regels gekoppeld worden die leiden tot een 'automatische' maatregel.<sup>16</sup> Besliscriteria formuleren is dus niet wenselijk. Een aantal vuistregels kunnen echter wel steun bieden aan de besluitvormers. Zij kunnen als de besluiten genomen zijn aan de hand van vuistregels, hun beslissingen achteraf verantwoorden. Het kan de besluitvormers ook beschermen tegen politiek/maatschappelijke druk als deze vuistregels vastliggen en voor iedereen transparant en bekend zijn. Vuistregels kunnen dus houvast bieden in het besluitvormingsproces. Vuistregels, die van belang zijn, zijn:

- De toestand die reden geeft tot het ingebruikstellen van het noodoverloopgebied moet voldoen aan een ernstige dreiging waarbij de veiligheid van de mensen en hun have en goed in het rivierengebied in het geding is;
- De besluitvormers moeten de gemeenten en provincies raadplegen over de benodigde evacuatietijden en de mogelijke problemen in het noodoverloopgebied. Ook moeten de gemeenten de besluitvormers informeren wanneer het gebied 'leeg' is;
- De besluitvormers moeten zich door het DCC V&W laten informeren over de waterstaatkundige toestand in Frankrijk, België en Duitsland;
- De waterschappen moeten zij raadplegen over de toestand van de dijken langs de Rijn en de Maas;
- Zij moeten zich door Rijkswaterstaat laten adviseren over de ontwikkeling van de waterstanden;
- Besluitvormers moeten overtuigd zijn dat er een betrouwbare verwachting is dat de waterstanden zich zullen ontwikkelen tot bovenmaatgevende hoogten, alvorens zij besluiten tot evacueren c.q. inunderen.

De besluitvormers moeten een risicoafweging maken teneinde een beslissing te kunnen nemen. Zij zullen voor zichzelf de gebeurtenis/beslisboom op pagina 34 invullen. Zij zullen de voor- en nadelen bekijken van elke beslissing, door een inschatting te maken van de situatie met behulp van de beschikbare informatie, moeten zij voor een bepaalde tak uit de gebeurtenis/beslisboom kiezen. Naar mate de kans groter is dat de afvoer bovenmaatgevende waterstanden genereert, zullen zij eerder geneigd zijn te besluiten tot het ingebruikstellen van het noodoverloopgebied.

---

<sup>16</sup> mondelinge mededeling L.A. Vinck van het DCC V&W

Voorbeelden van vragen die de besluitvormer zichzelf moet stellen zijn:

- Hoe is het met de dijken gesteld?
- Welke gebieden worden naar verwachting getroffen als het noodoverloopgebied niet in gebruik gesteld wordt?
- Welke schade accepteer ik door het nemen van deze beslissing?

De besluitvorming zal een proces zijn waarin informatie verzameld wordt en geïnterpreteerd. Dit besluitvormingsproces moet in een draaiboek worden vastgelegd. Hierin moet staan welke organisatie over welke informatie en bevoegdheden beschikt. Ook moeten hierin de vuistregels genoemd worden. De besluitvormers zullen veelvuldig door de adviseurs bijgestaan worden, maar de besluitvormers zullen zelf de informatie moeten interpreteren en met die kennis de besluiten moeten nemen.

## **8.2. Informatie bij de beslissingen**

In deze paragraaf worden aan de hand van een aantal categorieën de verschillende informatiebronnen en de informatiebehoefte van de besluitvormers genoemd die van belang zijn voor de beslissingen in het noodoverloopgebied. Tevens worden de vuistregels verder toegelicht.

### **Veiligheid**

Indien er een extreem hoogwater aan dreigt te komen is het aan de besluitvormers af te wegen op welke manier zij de minste kans op schade en slachtoffers hebben. Anders gezegd: *De beslissingen moeten bijdragen aan de maximalisering van de veiligheid voor de mensen en hun have en goed in het rivierengebied.* Wat gebeurt er als er niet geëvacueerd wordt? Bij de afweging om te evacueren is van belang hoeveel mensen in het gebied wonen en hoeveel uitvalswegen er zijn. Met andere woorden 'Is er voldoende tijd om de mensen in veiligheid te brengen?'. Hierover hebben de gemeenten en de provincies de meeste kennis in huis. Zij kennen het gebied, de uitvalswegen, de kritieke punten en weten hoeveel tijd de operatie kost. *Tijdens het hoogwater moeten de besluitvormers zich door de betreffende gemeenten en provincies laten informeren over de evacuatie tijden.* Vooraf kan een schatting gemaakt worden van deze tijd. Tijdens het hoogwater kan het bijvoorbeeld zijn dat wegen gesperd zijn omdat ze op een zwakke dijk liggen. Deze tijd kan dus ook veranderen tijdens het hoogwater zelf. Het is in ieder geval van belang dat de gemeenten genoeg tijd krijgen om de mensen te evacueren.

De dreiging wordt veroorzaakt door het hoge water. De situatie op de rivier is belangrijk bij het beoordelen of een noodoverloopgebied in gebruik gesteld moet worden. De hoogwatersituatie wordt gekenmerkt door enkele eigenschappen, die hieronder één voor één beschreven zullen worden.

Allereerst is van belang welke gebeurtenissen bovenstrooms hebben plaatsgevonden en welke maatregelen daar genomen zijn. Overstromingen in Duitsland bijvoorbeeld hebben tot gevolg dat de topafvoer in Nederland lager (en tevens langer) wordt. Voor de Rijn zijn de



ontwikkelingen in Duitsland van belang. Hiervoor heeft het DCC V&W tijdens een hoogwater contact met zijn Duitse collega's. Voor de Maas zijn de ontwikkelingen in Frankrijk en België belangrijk. Ook hier loopt het eerste contact via het DCC V&W. *De besluitvormers moeten zich dus door het DCC laten informeren over de toestand in het buitenland.*

Bij het nemen van deze beslissingen is ook de toestand van de dijken van belang. Het betreft hier de dijken van het hoofdwatersysteem langs de Rijn en de Maas. De verantwoordelijkheid voor de dijken ligt primair bij de waterschappen. Zij worden op verzoek bijgestaan door de DWW. De provincies houden toezicht op de waterschappen. In een hoogwatersituatie, die wel eens op zou kunnen lopen tot een bovenmaatgevende, worden alle dijken bewaakt door de waterschappen. Zij zullen de gemeenten, de provincie en de regionale directies informeren over de toestand van de dijken. *De besluitvormers moeten de waterschappen raadplegen over de toestand van de dijken.* Indien dijken bezwijken, wordt (behalve dat een ramp plaatsvindt) de waterstand verlaagd. Een bovenmaatgevend hoogwater wordt zo dus voldoende verlaagd, zodat deze veilig door de (overige) dijken gekeerd kan worden. Als in het rivierengebied dijken dreigen te bezwijken en er dreigt een bovenmaatgevend hoogwater te komen, dan moeten de besluitvormers overwegen het noodoverloopgebied niet in te zetten, omdat het hoogwater door de dijkdoorbraak verlaagd wordt. De dijkdoorbraak is dan het gevolg van een benedenmaatgevende afvoer.

De toestand van een dijk is van veel factoren afhankelijk. Dijken zijn eeuwen geleden al gebouwd en steeds verder verhoogd. Op veel plaatsen is het onduidelijk wat voor materiaal zich in de dijken bevindt. Met andere woorden hoe sterk de dijk precies is, is onbekend. Hier wordt op dit moment onderzoek naar gedaan door onder meer de DWW.<sup>17</sup> Bij een hoogwater wordt de scheepvaart stilgelegd door de regionale directies van Rijkswaterstaat om de golfbelasting op de dijken te verkleinen. Drijfvuil, dat door de rivier (uiterwaarden) wordt meegevoerd kan de dijken tevens aantasten.

De dijken worden in de praktijk hoger gemaakt dan de maatgevende waterstand, omdat rekening gehouden wordt met een hogere golfslag op de rivier door sterke wind. Deze marge is minimaal 0,5 meter en kan oplopen tot 2,00 meter, afhankelijk van de strijklengte en oriëntatie van het dijkvak ten opzichte van de dominante windrichting (T.A.W., 1995). Bij een bovenmaatgevend hoogwater zouden de dijken het dus, op grond van hun overdimensie, kunnen houden. Dit kunnen de besluitvormers meenemen in de afweging om het noodoverloopgebied in gebruik te stellen. Bij extreem hoge waterstanden bestaat er tevens de dreiging van golfoverslag. Dit kan leiden tot verweking aan de landzijde, waardoor de stabiliteit van de waterkering wordt bedreigd. De veiligheid van de dijk is in hoge mate een theoretisch bepaald gegeven. Het is een resultaat van voorspellende berekeningen waarin een bepaalde onzekerheidsmarge is verwerkt (T.A.W., 1995). Behalve de hoogte van de golf, is ook de duur van de golf van belang. Door inweking en kwel kan de dijk zwak worden en

---

<sup>17</sup> Bijvoorbeeld de proeven met de Lekdijk in Bergambacht.

bezwijken. Dit gebeurt niet snel, maar de mogelijkheid bestaat. Tevens kan de dijk beschadigd raken en vervolgens bezwijken, ten gevolge van zware regenval, golfoverslag, hoge waterstanden, grondwaterstroming, wellen en piping en dierlijke activiteiten. Kwel is water dat vanuit de rivier onder de dijk door in het achterland weer boven de grond komt. Een wel is een geconcentreerde uitstroming van kwelwater door een gat of langs een paal in de afdekkende kleilaag. Dit leidt tot ondermijning van de dijk wanneer als gevolg van een zandmeevoerende wel onder de dijk door een ondergrondse verbinding ontstaat. Dit laatste wordt piping genoemd. Tenslotte kan ook een dijk bezwijken omdat kunstwerken en niet waterkerende objecten niet goed functioneren (T.A.W., 1995). Een voorbeeld hiervan is een coupure die niet waterdicht blijkt te zijn.

Vervolgens is een punt van aandacht hoe hoog de afvoer is die Nederland binnenstroomt en hoe deze zich op de rivier zal ontwikkelen. *Zij moeten zich door Rijkswaterstaat laten adviseren over de ontwikkeling van de waterstanden.* Voor de waterstandsvoorspellingen tot aan het eerste meetpunt in Nederland is het RIZA verantwoordelijk. Voor de waterstandsvoorspellingen in Nederland zijn de regionale directies verantwoordelijk. In het bovenrivierengebied in Nederland betekent dit dat de directie Oost-Nederland verantwoordelijk is voor de voorspellingen langs de Rijn en de directie Limburg voor de Maas. Deze directies bestrijken het grootste gedeelte van de Nederlandse zijde van de rivier. Na Ammerzoden en Sint Andries neemt de directie Zuid-Holland de verantwoordelijkheid over.

Aangezien het aantal extreme hoogwatersituaties in de praktijk beperkt is, zijn betrekkelijk weinig waarnemingen mogelijk. Dat betekent dat berekeningen van de kansen op overstromingen nogal wat onzekerheden bevatten. De modellen bevatten onzekerheden met betrekking tot de waterstanden (T.A.W., 1995).



Door onzekerheden kan de maatgevende afvoer anders uitpakken. De volgende verschijnselen spelen hierbij een belangrijke rol:

- De lokale waterstanden komen hoger uit, door wind, neerslag en/of golfslag;
- De maatgevende golfvorm is anders; de gehanteerde golfvorm in de modellen is een schatting op grond van weinig waarnemingen;
- De verdeling van de afvoer over de Rijntakken wijkt af, eveneens door het gering aantal waarnemingen dat gebruikt is. Een hoogwater komt immers (gelukkig) zelden voor;
- De bodemligging en vooral stromingsweerstand van het zomerbed én de uiterwaarden zijn onder maatgevende omstandigheden anders dan verondersteld;
- De zijdelingse toestroming naar de Rijntakken (bijvoorbeeld via kanalen) is groter dan aangenomen;
- Op de rivier komt/komen ijsgang en/of ijssdammen voor, dit zorgt voor plaatselijke opstuwung van het water met als gevolg hogere waterstanden;
- Samenvallen van hoge rivierafvoer en storm op zee/IJsselmeer, waardoor er minder water geloosd kan worden (Silva, W., 2001).

Al deze verschijnselen maken de waterstandsvoorspelling onzeker. Op dit moment wordt gewerkt aan een betrouwbaardere waterstandsvoorspelling. Slechts enkele gebieden liggen voor het splitsingspunt van de Rijntakken. Hier valt dus de mogelijke afwijking van de afvoer over de Rijntakken af.

Een bovenmaatgevend hoogwater betekent bij een maatgevend hoogwater van 3650 m<sup>3</sup>/s een waterstand van zo'n 46 meter boven NAP op de Maas bij Borgharen (bij de oude maatgevende afvoer van 3.650 m<sup>3</sup>/s). Water uit de Ardennen is binnen 6 uur bij de grens tussen Nederland en België. De Maas, een regenrivier, is in Limburg grotendeels onbedijkt. De gebieden langs de rivier liggen op hoge gronden. Het duurt circa 30 uur voor een top vanaf Borgharen bij Venlo is. De zichttijd is zo'n 12 uur voor de Maas. Vanwege de snelle reactie van de rivier op de gevallen neerslag moet een bepaalde veiligheidsmarge ingebouwd worden met het risico dat te vroeg geëvacueerd wordt.<sup>18</sup> Deze veiligheidsmarge wordt meegenomen in de voorspellingen die via de hoogwaterberichtgeving verspreid worden. Een bovenmaatgevend hoogwater bij een maatgevende afvoer van 15.000 m<sup>3</sup>/s betekent een waterstand van 17.65 meter boven NAP op de Rijn bij Lobith. De zichttijd is zo'n 48 uur (T.A.W., 1995). De Rijn is vanaf Lobith bedijkt en kan vanaf Lobith problemen geven. Welke afvoer bij deze waterstanden hoort, is afhankelijk van onder meer de golfslag, die wordt veroorzaakt door de wind. In 1995 bedroeg de afwijking van de 24-uurs voorspelling bij Lobith maximaal 10 centimeter en de 48-uurs voorspelling maximaal 24 centimeter. Voorspellingen voor op de langere termijn werden zowel in Duitsland als in Nederland niet gemist. Voor de Maas wordt 12 uur vooruit voorspeld. Deze voorspellingen kennen een maximale afwijking van 10 centimeter. De voorspellingen van de waterstanden langs de rivieren hebben op

---

<sup>18</sup> mondelinge mededeling dhr. F.S.M.Reijnen van de Directie Limburg, Rijkswaterstaat.

verschillende plaatsen afwijkingen te zien gegeven, deels door veranderingen in de lokale situatie ten aanzien van stroomprofiel en bodemligging, deels lijken de gehanteerde afvoermodellen bij de splitsingspunten niet geheel juist (T.A.W., 1995). Dit maakt de beslissing niet eenvoudiger.

Dus de waterstandsvoorspellingen bezitten een bepaalde onzekerheid, die van belang is bij het nemen van de bestuurlijke beslissingen. *Besluitvormers moeten overtuigd zijn dat er een betrouwbare verwachting is dat de waterstanden zich zullen ontwikkelen tot bovenmaatgevende hoogten, alvorens zij besluiten tot evacueren c.q. inunderen.* Zij zullen zich laten adviseren door Rijkswaterstaat over de betrouwbaarheid van de waterstanden. 'Hoe dichterbij de golf is, hoe betrouwbaarder de waterstanden', maar ook 'hoe dichterbij de golf is, hoe minder tijd er is om te evacueren en te inunderen. Dit is het dilemma van de besluitvormers.

De besluitvormers zullen de gebeurtenis/beslisboom (figuur 5.4) invullen met daarin de kansen van de verschillende takken. Deze kansen zullen zij bepalen op grond van verwachte de hoogten van de waterstanden, de verwachte hoogte van de afvoer, de verwachte toestand van de dijken en de geschatte schades bij de uitkomsten. Vervolgens zullen zij aan de hand van die kansberekening voor het wel of niet inunderen c.q. evacueren kiezen. Zij moeten zich hierbij ook afvragen of de capaciteit van het noodoverloopgebied voldoende is; met andere woorden of het noodoverloopgebied effectief is. Als het noodoverloopgebied de waterstand aanzienlijk verlaagt, dan zal dit zijn positieve effect hebben op de dreiging elders in het rivierengebied. Met het nemen van de evacuatiebeslissing neemt de besluitvormer de verantwoordelijkheid voor de geleden schade met betrekking tot de evacuatie.

In de tijd tussen de evacuatiebeslissing en de geplande inundatie kunnen de omstandigheden op de rivier veranderen. De voorspellingen kunnen naar beneden bijgesteld worden of de verwachte bovenmaatgevende waterstanden zullen slechts enkele centimeters bovenmaatgevend zijn zodat de ingebruikstelling van het noodoverloopgebied niet nodig blijkt te zijn. Ook kan het zijn dat inmiddels ergens een dijk is doorgebroken en dat daardoor de waterstand op de rivier reeds voldoende verlaagd is. Met andere woorden door een voortschrijdend inzicht kan blijken dat een noodoverloopgebied niet geïnundeerd moet worden. De besluitvormer beslist dan om het noodoverloopgebied niet te inunderen op grond van de toestand in het rivierengebied, de verwachte waterstanden en de gevolgen van de inundatie. Dit is dus opnieuw een afweging die de besluitvormer moet maken. Indien hij besluit om niet te inunderen, dan neemt hij het risico dat het water bovenmaatgevend zal zijn en overstromingen kunnen plaatsvinden. Met het nemen van de inundatiebeslissing neemt de besluitvormer de verantwoordelijkheid voor die gebeurtenis.

### **Economie en milieu**

Met het nemen van de beslissing om te evacueren wordt de verantwoordelijkheid genomen voor de economische schade, die wordt veroorzaakt in het noodoverloopgebied. Bij het nemen van de inundatiebeslissing wordt tevens de verantwoordelijkheid genomen voor de



ontstane economische en milieuschade ten gevolge van de inundatie. Onduidelijk is het welke gevolgen een inundatie heeft op het gebied (bijv. verwoeste landbouwgewassen, vogelbroedplaatsen). De besluitvormer moet zich realiseren dat hij bewust schade aanbrengt. Bij het aanwijzen van gebieden is rekening gehouden met deze schade. Het ingebruikstellen van het noodoverloopgebied zal dus minder schade opleveren dan het ingebruikstellen van elk ander gebied (indien dat mogelijk zou zijn). Omdat het ingebruikstellen een lage frequentie heeft, moet de besluitvormer zich laten informeren over het noodoverloopgebied door de gemeenten en provincies. In de tijd tussen de aanwijzing en de mogelijke ingebruikstelling kunnen ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in het gebied, waar de besluitvormer in ieder geval van op de hoogte moet zijn. Hij moet zich bewust zijn van de schade die de inundatie veroorzaakt in het gebied.

#### **Politieke en sociale factoren**

Politiek en maatschappelijk draagvlak voor deze beslissing is onmogelijk in zo'n crisissituatie, maar een goede communicatie kan het begrip in het rivierenland misschien vergroten. De mensen in het rivierengebied moeten niet betrokken worden bij het nemen van deze beslissing, maar een duidelijke communicatie naar de burgers toe is een vereiste. Het ingebruikstellen van een noodoverloopgebied verstoort immers het sociaal-maatschappelijk leven in het gebied. Achteraf zal de besluitvormer zich moeten verantwoorden.

#### **Tijd en flexibiliteit**

Binnen de genoemde vuistregels voor de besluitvorming behoudt de besluitvormer de mogelijkheid flexibel om te gaan met de situatie. De tijd die hij heeft om de beslissing te nemen is afhankelijk van een aantal factoren. Voorafgaande aan een extreem hoogwater zijn de waterstanden al hoog. Gerealiseerd moet worden dat alle crisisteam, die bij een hoogwater gevormd worden, reeds ingesteld zijn wanneer de mogelijkheid tot het ingebruikstellen van een noodoverloopgebied reëel is. De wet rampen en zware ongevallen is dan al van kracht en op diverse plaatsen in het rivierengebied doen zich kleine calamiteiten voor. Mogelijk is dat enkele burgemeesters dan hebben besloten tot evacuatie. Waterschappen hebben moeite het regionale water in goede banen te leiden en de dijken worden bewaakt. Bij de Rijn zijn alle crisisteam ingesteld op het moment dat 16,90 meter boven NAP bij Lobith verwacht wordt over 24 uur. Bij de Maas zijn alle crisisteam ingesteld 24 uur nadat bij 45,75 meter boven NAP bij Borgharen gemeten is. Wanneer het ingebruikstellen van een noodoverloopgebied ter sprake komt, hangt af van de besluitvormers, de toestand in het rivierengebied en de voorspellingen van Rijkswaterstaat. De besluitvorming rond het ingebruikstellen van het noodoverloopgebied kan beginnen bij de start van de Hoogwaterberichtgeving. De tijd die dan nog rest tot het besluit, tot wel of niet ingebruikstellen, hangt dan opnieuw af van de (verwachte) ontwikkeling van de waterstand en de toestand van de dijken in het rivierengebied.

Voordat het inlaatwerk opgezet kan worden, zal het gebied 'leeg' gemaakt moeten worden. Afhankelijk van de grootte en de inrichting van het gebied, zal dit zo'n 12 tot 48 uur in beslag nemen. Stel dat het gebied binnen 24 uur 'leeg' gemaakt kan worden, dan zal uiterlijk 24 uur

van tevoren besloten moeten worden tot ingebruikstelling van het noodoverloopgebied. Dit betekent dat de mensen hun huizen moeten verlaten en dat vee en goederen zoveel mogelijk in veiligheid worden gebracht. Ook hebben de aanwezige bedrijven dan 24 uur de tijd om noodvoorzieningen te treffen en het gebied te verlaten. In die tijd kunnen ook alle voorbereidingen getroffen worden om het inlaatwerk open te kunnen zetten. Een voorbeeld hiervan is het doorrekenen van een aantal scenario's met verschillende starttijden van inunderen. Zo wordt het moment bepaald waarop het inlaatwerk het best geopend kan worden, zodat het gebied het meest effectief gebruikt wordt; dus het meest waterstandsverlagend werkt.

### **8.3. Een beslissing genomen en dan...**

De beslissingen moeten niet alleen genomen, maar ook uitgevoerd worden. Indien besloten wordt tot het evacueren van de mensen in het noodoverloopgebied, dan moet dit tijdig bekend gemaakt worden aan de mensen in het gebied. Dit moet volgens een vooraf vastgestelde procedure gebeuren, zodat geen verwarring kan ontstaan. Om de evacuatie verder vlot te laten verlopen zullen de burgemeesters in het noodoverloopgebied deze evacuatie moeten organiseren. Hierbij zullen zij bijgestaan worden door de politie, de geneeskundige diensten en de brandweer. De burgemeesters zullen ook onderling goede afspraken moeten maken over de evacuatie, bijvoorbeeld bij het gebruiken van eenzelfde vluchtweg. Deze afspraken moeten schriftelijk worden vastgelegd. Dit kan bijvoorbeeld in een rampbestrijdingsplan noodoverloopgebied. Bij het hoogwater is eerder het rampbestrijdingsplan dijkdoorbraken en overstromingen in werking getreden. Veel procedures die op hoogwater van toepassing zijn gelden ook bij het ingebruikstellen van een noodoverloopgebied. Misschien is het zelfs wenselijk om in een noodoverloopgebied beide rampbestrijdingsplannen te integreren, of voor het gehele noodoverloopgebied een draaiboek te maken. Hierin moeten ook risicovolle objecten, die noodvoorzieningen nodig hebben, genoemd worden en noodscenario's staan. Tevens zullen de overige plannen aangepast moeten worden. Het draaiboek hoogwater van de provincie moet bijvoorbeeld aangevuld worden met het concept noodoverloopgebieden. Hier moet duidelijk gemeld worden wie de verantwoordelijkheid heeft in zo'n situatie op grond van welke wettelijke grondslag en wat dit betekent voor de eigen organisatie.

Voor het daadwerkelijk inunderen van het noodoverloopgebied moet een draaiboek komen. Hierin moet staan wat de procedures zijn voor het openen en sluiten van het inlaatwerk. Dit document moet gemaakt worden en klaarliggen bij diegenen van Rijkswaterstaat, die het kunstwerk daadwerkelijk zullen bedienen. Hierin moet de bediening van het kunstwerk beschreven staan en wat gebeuren moet indien onvoorziene omstandigheden zich voordoen, zoals een storing. Tevens moet in dit voorschrift staan wie verantwoordelijk is en wie de contactpersoon is voor het team dat het inlaatwerk opent en sluit. De calamiteitenplannen Hoogwater van het betreffende waterschappen moeten ook aangepast worden. Hierin moeten de procedures staan die nodig zijn om de gemalen in en rond het gebied zo goed mogelijk te laten functioneren, indien het noodoverloopgebied geïnundeerd wordt. De



gemalen in het noodoverloopgebied moeten dan stopgezet worden. Ook moet in de aangrenzende gebieden rekening gehouden worden met deze situatie.

Indien het gebied geïnundeerd is, dan moet niet vergeten worden dat dit grote gevolgen heeft voor het gebied. Voorafgaande, tijdens en na de inundatie zal geprobeerd moeten worden om binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid de veiligheid zo goed mogelijk te bewaren en de schade zoveel mogelijk te beperken. Het gebied zal grote schade oplopen bij het inunderen door het water, dat met geweld het gebied zal binnenstromen. Nadat het hoogwater afgevoerd is, zal het nog maanden duren voor het leven weer mogelijk is in het gebied.

Het is een hele verantwoordelijkheid om over het lot van zo'n gebied met haar inwoners te beslissen. Het risico bestaat dat het besluit niet tijdig genomen wordt, of dat het gebied geïnundeerd wordt bij benedenmaatgevende waterstanden. Als het gebied bij benedenmaatgevende waterstanden geïnundeerd is kan dit leiden tot een verlichting van de dijken elders. Voor de besluitvormer zal het lastig zijn zijn besluit te verantwoorden. Was hij slecht geïnformeerd? Was hij te risicoaversief? Toch kan hij met zijn besluit tot inundatie een aanzienlijke hoeveelheid levens gered hebben.<sup>19</sup> In het volgende hoofdstuk zal een vergelijking gepresenteerd worden van de alternatieven voor deze besluitvorming in bovenmaatgevende situaties.

---

<sup>19</sup> Zie de gebeurtenis/beslisboom (figuur 5.4) op pagina 34

## 9. Wie beslist?

In dit hoofdstuk worden de verschillende alternatieven ten aanzien van de besluitvorming met elkaar vergeleken met behulp van een 'score card'. Allereerst wordt door middel van een eerste filtering gekeken of het alternatief met de computer als besluitvormer een reële optie is. Deze filtering wordt gedaan met behulp van een dilemmabox. Op die manier kan dit alternatief eenvoudig vergeleken worden met de andere alternatieven. In de dilemmabox wordt het dilemma kernachtig weergegeven, waardoor in een korte oogopslag de essentie van de te maken afweging gevisualiseerd wordt.

### 9.1. Beslist de computer?

De vraag die rijst bij het alternatief waarbij de computer de inundatiebeslissing neemt onder verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat is 'Is het wenselijk dat een computer zo'n beslissing tot inunderen van een noodoverlooptgebied neemt?'. Met behulp van onderstaand dilemmabox wordt een antwoord gezocht op deze vraag.

**Dilemmabox: Mens versus computer**

	<b>Voor</b>	<b>Tegen</b>
<b>Computer handeling</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De computer kan waterstaatkundige gegevens goed verwerken.</li> <li>De computer kan sneller rekenen dan de mens.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het is onduidelijk in welke mate het computermodel de werkelijkheid simuleert.</li> <li>Er is een storingsrisico.</li> <li>Door de grote mate van onzekerheid en hoeveelheid factoren die een rol spelen, kan de computer deze beslissing nooit nemen.</li> <li>Er zijn geen harde criteria om NOG in te zetten mogelijk.</li> <li>De computer kan geen verantwoording afleggen.</li> </ul>
<b>Menselijk handelen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Een mens kan verantwoordelijkheid nemen.</li> <li>De mens kan omgaan met onzekerheden en inspringen op nieuwe feiten en factoren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grote politieke druk kan leiden tot verkeerde beslissing.</li> <li>De mens kan waterstaatkundige gegevens niet zonder computer verwerken.</li> </ul>

Tabel 9.1 Het dilemma van een menselijke handeling versus een computerhandeling

Uit bovenstaande dilemmabox kan geconcludeerd worden dat het niet wenselijk is om een beslissing aan een computer over te laten. De mens kan beter inspelen op plotselinge veranderingen en omgaan met onzekerheden. Het mag gewoon niet gebeuren dat door onzekerheden besloten wordt tot inundatie van het gebied, waarbij voor een mens overduidelijk is dat het gebied niet geïnundeerd moet worden. Onzekerheden zullen zeker








onderdeel uitmaken van de afweging. Ook is het risico dat de computer een storing heeft, of de gegevens niet goed kan verwerken op het moment dat het noodzakelijk is niet aan de burger uit te leggen. Bij de Maeslantkering wordt bijvoorbeeld wél gekozen voor een beslissysteem, waarbij de computer zelf beslissingen neemt en uitvoert. In tegenstelling tot de Maeslantkering is er bij het noodoverloopgebied géén alternatief. Bij een noodoverloopgebied ingebruikstellen is het alternatief een dijk door laten breken, of hopen dat de dijken het houden. Ook is het effect van de maatregel minder ingrijpend. Bij de Maeslantkering ligt de scheepvaart rond Rotterdam voor een bepaalde tijd stil. Bij het in gebruikstellen van een noodoverloopgebied zal er de eerste maanden niet geleefd kunnen worden omdat de grond nog nat is en infrastructuur verwoest kan zijn door het water. De mens kan de computer wel als ondersteuning, bijvoorbeeld bij het bepalen van het moment van openen van het inlaatwerk, gebruiken, maar moet de feitelijke besluitvorming niet aan de computer overlaten. Als de actie door een mens uitgevoerd moet worden om het gebied daadwerkelijk te inunderen valt het alternatief waarbij de computer beslist onder verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat af.

## 9.2. Welke bestuurder stelt het noodoverloopgebied in gebruik?

Als de computer het besluit tot inunderen niet kan nemen blijven nog vier alternatieven over, waarbij de mens de beslissing neemt tot ingebruikstelling van het noodoverloopgebied. Deze alternatieven worden met behulp van de onderstaande 'score card' geanalyseerd. De alternatieven die hierin genoemd zijn, zijn in het vorige hoofdstuk beschreven. De criteria die gebruikt zijn om de alternatieven af te wegen, komen voort uit de knelpuntenanalyse. In onderstaande tabel staat de 'score card' van de besluitvorming tot ingebruikstelling van het noodoverloopgebied.

**Score card: Besluitvorming ten tijde van (dreigende) bovenmaatgevende hoogwaters**

Criteria	Alternatieven	Minister van BZK	Commissaris v.d. Koningin	Coördinerend burgemeester	Minister van V&W
In hoeverre sluit de structuur aan bij de huidige structuur		++	++	+/-	--
Relatie met de belangrijkste adviseurs of meeste eigen kennis in huis van de situatie		++	++	-	++
Overeenkomst tussen de schaalgrootte van het probleem en de organisatie		++	+	--	++

Rangorde:  is beter dan  is beter dan  is beter dan  is beter dan 

Tabel 9.2 Een 'score card' waarin de verschillende alternatieven worden afgewogen

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft in de huidige structuur slechts een adviserende rol en geen besluitvormende rol. Het ingebruikstellen van een noodoverloophoofgebied is immers een (dreigende) ramp waar de bestuurders mee te maken hebben.

Dus de huidige structuur is die van de rampenbestrijding. Het ingebruikstellen van een noodoverloophoofgebied is immers een gebeurtenis:

- waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en
- waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken (Wet rampen en zware ongevallen, art.1).

Bij het ingebruikstellen van een noodoverloophoofgebied worden het milieu en grote materiële belangen in ernstige mate bedreigd of geschaad. In het noodoverloophoofgebied zullen tevens (landbouw)bedrijven gevestigd zijn. Al de materie die het water zal meevoeren in het noodoverloophoofgebied zal schade toebrengen aan de landbouwgronden en het milieu. Tevens is een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties nodig om de schadelijke gevolgen van de inundatie te beperken. Voorbeelden hiervan zijn de politie om de mensen te evacueren, de brandweer om eventuele nooddijken aan te leggen en de dijkgraaf om de nodige gebiedskennis op het gebied van water in de besluitvorming te brengen. De besluitvorming moet dus in de algemene keten plaatsvinden.

Het alternatief van de coördinerend burgemeester past wel in de decentrale gedachte van de Wet rampen en zware ongevallen, maar deze coördinator heeft in de huidige structuur geen bevoegdheden en heeft geen wettelijke positie. Tevens is de schaal (de regio) niet in overeenstemming met de schaal (het rivierengebied) van de ramp.

De commissaris van de Koningin heeft affiniteit met het werkgebied, maar hij heeft niet direct toegang tot cruciale informatie uit het buitenland. Nederland is immers sterk afhankelijk van gebeurtenissen in Duitsland, België en Frankrijk voor hetgeen verwacht kan worden in het Nederlandse deel van het rivierengebied. De commissaris van de Koningin kan dit gemis opvangen door goede contacten te onderhouden met de buitenlandse informanten. Ook de schaal waarop de commissaris van de Koningin zou opereren (de provincie) is net als de regio niet toereikend. Het inunderen van een noodoverloophoofgebied heeft immers een interprovinciaal effect.

De minister heeft goede contacten met het buitenland. Door middel van een goede communicatie met de betrokkenen in het gebied, moet de minister het gemis met betrekking tot gebiedsaffiniteit op kunnen vangen. Hiervoor zijn reeds goede communicatielijnen tussen burgemeesters, commissarissen en de ministers. Met de buurlanden heeft het Rijk de beste contacten.



Uit de 'score card' blijkt dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties degene is die op advies van de minister van Verkeer en Waterstaat het beste de bestuurlijke besluiten kan nemen bij een (dreigend) extreem hoogwater. Het beleidsteam (het MBT) onder leiding van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zullen in een (dreigende) extreme hoogwatersituatie moeten bezien of de ingebruikstelling van het noodoverloophgebied de schade en het aantal slachtoffers zal minimaliseren. Het ingebruikstellen van een noodoverloophgebied zal een grote impact hebben op de samenleving. Het Rijk zal waarschijnlijk ook de geleden schade vergoeden als gevolg van de ingebruikstelling. Het Rijk kan naast de rol die zij hebben in de huidige rampenbestrijding bij een (dreigend) hoogwater focussen op een extreem hoogwater en de bijbehorende bestuurlijke besluiten.

Om deze besluitvormingsstructuur te formaliseren zal deze wettelijk moeten worden vastgelegd. De huidige aanwijzingsbevoegdheid is hier niet adequaat genoeg voor. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal de verantwoordelijkheid voor de besluiten moeten nemen (het al dan niet evacueren of inunderen) en tevens zo adequaat mogelijk gebruik maken van de adviseurs en bestuurders in het netwerk van betrokkenen bij een (dreigend) hoogwater. Dit netwerk is hetzelfde bij een (dreigend) extreem hoogwater. Ook blijven dan alle huidige structuren in tact. Op advies van de Minister van Verkeer en Waterstaat kan als extra instrument het noodoverloophgebied ingezet worden bij bovenmaatgevende situaties.

## 10. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen alle conclusies en aanbevelingen gepresenteerd worden.

### 10.1. Conclusies

In de huidige situatie heeft de burgemeester altijd het opperbevel in zijn eigen gemeente. Hij heeft de verantwoordelijkheid voor het minimaliseren van de dreiging. Indien de ramp de gemeentegrenzen overschrijdt, wordt er opgeschaald naar de provincie en eventueel naar het Rijk. De commissaris van de Koningin en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen de burgemeester beleidsaanwijzingen geven. De belangrijkste beslissing, die de burgemeester kan nemen, is evacueren. Hij wordt daarbij bijgestaan door zijn beleidsteam. De belangrijkste adviseurs bij een (dreigend) hoogwater zijn de waterschappen en Rijkswaterstaat. De informatie die nodig is om besluiten te nemen is informatie over de gemeente zelf, bijvoorbeeld de hoeveelheid uitvalswegen. Tevens is informatie nodig over de (verwachte) waterstaatkundige toestand in het rivierengebied (bijvoorbeeld de toestand van de dijken en de waterstandsontwikkeling).

#### Bestuurlijke besluitvorming

Uit de analyse van de huidige situatie blijkt dat de bestuurlijke besluitvorming, zoals deze op dit moment georganiseerd is, niet voldoet indien noodoverloopgebieden een instrument zouden zijn in de besluitvorming. Het primaat van de besluitvorming en de passende schaal waarop de bestuurlijke besluitvorming moet plaatsvinden is onduidelijk. Ook de informatie die gebruikt moet worden bij de besluitvorming is onvolledig en versnipperd. Een nieuwe besluitvormingsstructuur moet dus geïntroduceerd worden. Op die manier kan er tijdens een dreigend extreem hoogwater geen discussie ontstaan over bevoegdheden en verantwoordelijkheden omtrent het ingebruikstellen van een noodoverloopgebied. Ook moet helder gemaakt worden waar welke informatie samen moet komen zodat de besluitvormers de 'juiste' beslissingen kunnen nemen. De 'juiste' beslissing is een beslissing waarmee de besluitvormer op het moment dat hij deze neemt een zo maximaal mogelijke bijdrage aan zijn doel verwacht te leveren. Dit doel is het maximaliseren van de veiligheid voor de mensen en hun have en goed in het rivierengebied.

Uit de vergelijking van verschillende besluitvormingsstructuren blijkt dat de bestuurlijke besluitvorming het best tot zijn recht komt als de besluitvorming interdepartementaal plaatsvindt in het Ministerieel Beleidsteam onder voorzitterschap van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Een noodoverloopgebied ingebruikstellen is een instrument dat betrekking heeft op zowel de veiligheid als op de waterstaatkundige toestand. Tevens heeft deze minister een goede positie in het netwerk van betrokkenen die hem moeten adviseren en het besluit mede moeten uitvoeren. Tenslotte is het ingebruikstellen van een noodoverloopgebied een instrument dat de toestand in het gehele rivierengebied in Nederland beïnvloedt; het rivierengebied is gemeente- en provinciegrensoverschrijdend.



**De informatie**

De besluitvormers hebben alle actoren in het netwerk nodig om de benodigde informatie te kunnen vergaren om zo goed mogelijk de beslissingen te kunnen nemen. Zij zullen een rationele afweging binnen het beschikbare tijdsbestek moeten maken met behulp van goede informatie, en waarbij zij zo goed mogelijk omgaan met de onzekerheden die hierbij een rol spelen. Door veranderende omstandigheden tijdens en na het nemen van de beslissing kan de uitkomst altijd nog anders uitpakken dan beoogd.

De media, die veelvuldig over het hoogwater zullen berichten, kunnen een druk zijn op de besluitvormers. Zij moeten zich niet laten leiden door publieke paniek, maar hun beslissing nemen op grond van ingewonnen informatie en advies. De informatie op grond waarvan de zij deze beslissing zullen nemen is zeer divers. Er zijn geen harde criteria mogelijk op grond waarvan zij zouden kunnen beslissen, omdat er teveel onzekerheden een rol spelen. Harde criteria ontnemen hen in te spelen op onverwachte gebeurtenissen en het zou een doel kunnen worden in de besluitvorming. Enkele vuistregels daarentegen kunnen de besluitvormers helpen de besluiten te kunnen verantwoorden en zich te beschermen tegen de politiek-maatschappelijke druk.

Het maximaliseren van de veiligheid is de hoofddoelstelling. De overwegingen, die een rol spelen bij het ingebruikstellen van een noodoverloopgebied en tevens gebruikt kunnen worden als vuistregels, zijn:

- De toestand die reden geeft tot het ingebruikstellen van het noodoverloopgebied moet voldoen aan een ernstige dreiging waarbij de veiligheid van de mensen en hun have en goed in het rivierengebied in het geding is;
- De besluitvormers moeten overtuigd zijn dat er een betrouwbare verwachting is dat de waterstanden zich zullen ontwikkelen tot bovenmaatgevende hoogten, alvorens zij besluiten tot evacueren c.q. inunderen.

De besluitvormers hebben informatie nodig over de toestand van de dijken in het rivierengebied, omdat indien een dijk bezwijkt het de bovenmaatgevende afvoer kan verlagen, zodat het noodoverloopgebied niet meer in gebruik gesteld hoeft te worden. Deze informatie bezitten de waterschappen. Tevens hebben zij gebiedsinformatie nodig voor bijvoorbeeld het bepalen van evacuatie tijden in het noodoverloopgebied. De provincies en gemeenten hebben deze informatie. Ook informatie over de waterstaatkundige toestand over de grenzen (België, Frankrijk en Duitsland) is van belang. Hierover kan het DCC V&W de besluitvormers informeren; het DCC V&W heeft goede contacten met hun buitenlandse partners. Een overstrooming daar heeft namelijk veel invloed op de afvoer die Nederland binnenstroomt. Tenslotte is de waterstandsontwikkeling van belang bij het bepalen of het noodoverloopgebied in gebruik gesteld moet worden. De afvoer genereert waterstanden die al dan niet bovenmaatgevend zijn. De waterstanden worden door Rijkswaterstaat gemonitord en voorspeld.

In de bestuurlijke besluiten omtrent bovenmaatgevend hoogwater zal een afweging moeten worden gemaakt of het noodoverloopgebied wel of niet in gebruik gesteld moet worden.

Impliciet zullen de besluitvormers de bijbehorende gebeurtenis/beslisboom voorzien van kansen en waarden. Op basis van hun conclusies komen zij tezamen tot een besluit. Zij zullen risicoaversief reageren, dus eerder een evacuatie en de schade van de inundatie accepteren, dan dat zij de kans willen lopen dat een grote ramp met mogelijk slachtoffers plaatsvindt.

De tijd die de besluitvormers nodig hebben, is afhankelijk van het gebied. Het gebied zal in zo'n 12 tot 48 uur 'leeg' gemaakt kunnen worden, waarna het gebied geïnundeerd kan worden. Dus zij hebben tijd om het besluit tot ingebruikstellen te nemen tot zo'n 12 tot 48 uur voor de geplande inundatie. Stel dat in 24 uur de evacuatie kan plaatsvinden, dan hebben zij nog zo'n 24 uur na de evacuatiebeslissing om de inundatiebeslissing terug te draaien, indien nieuwe informatie hier aanleiding toe geeft.

### **Wetgeving en plannen**

Het verschil met de huidige bestuurlijke besluitvorming is dat er een noodoverloopgebied in gebruik kan worden gesteld. Noodoverloopgebieden zijn nog nergens juridisch verankerd. Ook sluit het concept niet overal aan bij bestaande wetgeving. De aanwijzingsbevoegdheid uit de Wet rampen en zware ongevallen voldoet bijvoorbeeld niet wanneer een minister het evacuatiebesluit zou moeten nemen. Alvorens het noodoverloopgebied mogelijk in gebruik gesteld wordt, is de Wet rampen en zware ongevallen reeds van kracht. Er is immers een (dreigende) ramp. De uitvoering van de besluiten kan wel volgens de huidige structuur georganiseerd worden. Behalve de Wet rampen en zware ongevallen zijn ook verschillende plannen, bijvoorbeeld rampbestrijdingsplannen en calamiteitenplannen, van kracht. Deze voldoen niet indien een noodoverloopgebied in gebruik gesteld zou kunnen worden.

Het staat nog nergens vastgelegd wie de inundatie zelf moet uitvoeren. Door de inundatiebeslissing te nemen, neemt de besluitvormer de verantwoordelijkheid voor de ontstane schade en waarschijnlijk ook voor de vergoeding daarvan. Rijkswaterstaat heeft de kennis, kunde en het netwerk om een zo goed mogelijke afweging te maken op welk moment het inlaatwerk opengezet moet worden. Ook beheersen zij de techniek van inlaatwerken. Rijkswaterstaat heeft ervaring met inlaatwerken zoals die gebruikt worden bij de Oosterscheldekering en de Maeslantkering. De waterschappen beheren het water in het gebied achter het inlaatwerk. Een computer kan een ondersteuning bieden bij het nemen van deze operationele beslissing.

## **10.2. Aanbevelingen**

Het noodoverloopgebied moet juridisch verankerd worden. Niet alleen het gebied moet worden vastgelegd, maar ook de bestuurlijke besluitvormingsstructuur. Dan kan tijdens een dreigend hoogwater geen discussie ontstaan over bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Nader onderzoek is nodig hoe het noodoverloopgebied en ook de besluitvormingsstructuur het best juridisch verankerd kunnen worden.



**Bestuurlijke besluitvorming**

Het verdient de aanbeveling dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de bestuurlijke beslissingen moet nemen over het ingebruikstellen van een noodoverloopgebied ten tijde van een bovenmaatgevend hoogwater. Dit zal hij doen tezamen met de overige betrokken ministers in het Ministerieel Beleidsteam met de minister van Verkeer en Waterstaat als belangrijkste adviseur. Het MBT moet zowel de evacuatiebeslissing als de inundatiebeslissing nemen. Bij patstellingen moet de minister van BZK de beslissingen nemen. Deze besluiten moeten als één besluit aan de burgers bekend gemaakt worden om verwarring te voorkomen. Geadviseerd wordt om het evacueren op regionaal niveau te organiseren, omdat een noodoverloopgebied meerdere gemeenten beslaat.

**De informatie**

De besluitvorming dient te worden georganiseerd als een proces. Dit besluitvormingsproces over het ingebruikstellen van het noodoverloopgebied kan beginnen bij de start van de Hoogwaterberichtgeving. Als duidelijk is welk gebied zal gaan fungeren als noodoverloopgebied dan kan nader onderzocht worden hoe het tijdspad in elkaar zit. Hoeveel tijd is werkelijk nodig om te evacueren en hoeveel tijd is nodig om het daadwerkelijke inunderen voor te bereiden en uit te voeren? Dan wordt het bestuurlijke tijdspad een stuk helderder.

Vuistregels kunnen dit proces versoepelen. Aanbevolen wordt om de vuistregels, die in dit onderzoek genoemd zijn te hanteren in het besluitvormingsproces:

- De toestand die reden geeft tot het ingebruikstellen van het noodoverloopgebied moet voldoen aan een ernstige dreiging waarbij de veiligheid van de mensen en hun have en goed in het rivierengebied in het geding is;
- De besluitvormers moeten de gemeenten en provincies raadplegen over de benodigde evacuatietijden en de mogelijke problemen in het noodoverloopgebied. Ook moeten de gemeenten de besluitvormers informeren wanneer het gebied 'leeg' is;
- De besluitvormers moeten zich door het DCC V&W laten informeren over de waterstaatkundige toestand in Frankrijk, België en Duitsland;
- De waterschappen moeten zij raadplegen over de toestand van de dijken langs de Rijn en de Maas;
- Zij moeten zich door Rijkswaterstaat laten adviseren over de ontwikkeling van de waterstanden;
- Besluitvormers moeten overtuigd zijn dat er een betrouwbare verwachting is dat de waterstanden zich zullen ontwikkelen tot bovenmaatgevende hoogten, alvorens zij besluiten tot evacueren c.q. inunderen.

Nader onderzoek is gewenst of de vuistregels nog mogelijk aangevuld en aangescherpt kunnen worden. In dit onderzoek is uitgegaan van één noodoverloopgebied per rivier. Indien besloten wordt om meerdere noodoverloopgebieden aan te wijzen per rivier, dan zullen de vuistregels uitgebreid moeten worden met de afweging, die betrekking heeft op de keuze

tussen gebied A en gebied B of de volgorde van ingebruikstelling. Hierbij speelt de gebiedsinrichting en de capaciteit een belangrijke rol. Aansluitend hierop is ook nader onderzoek gewenst naar de kansen die de besluitvormers op een bepaald moment aan de gebeurtenis/beslisboom toekennen.

Ook zou wenselijk zijn om meer zekerheden te hebben bij het nemen van de besluiten. Met andere woorden verder onderzoek is gewenst op het gebied van waterstandsvoorspellingen. Het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) doet hier reeds onderzoek naar. Zo kan deze voorspelling met een grotere betrouwbaarheid een rol spelen in de besluitvorming. Hierbij speelt niet alleen de hoogte, maar ook de golfvorm, golfduur en de verdeling op splitsingspunten een rol. Tevens is verder onderzoek gewenst naar de stabiliteit en de faalmechanismen van de dijken in het riviereengebied bij een hoogwater. De Dienst Weg- en Waterbouwkunde doet hier momenteel onderzoek naar.

Verder onderzoek is gewenst hoe een beslissingsondersteunend systeem (BOS) optimaal gebruikt kan worden in het besluitvormingsproces en het inunderen van het gebied; met name het moment van openen van het inlaatwerk luistert heel nauw. Hierbij is bijvoorbeeld van belang dat de afvoer voorspeld kan worden, zoals deze ook daadwerkelijk op zal treden. Hiervoor worden al modellen door de regionale directies van Rijkswaterstaat en het RIZA gebruikt en ontwikkeld.

Eveneens van belang zijn de inundatiescenario's van het noodoverloopgebied en de overige gebieden in het riviereengebied. Deze scenario's zijn verwerkt in het Hoogwater Informatie Systeem (HIS). Ook is van belang om te weten wat het exacte effect is van het noodoverloopgebied. Met andere woorden het waterstandsverlagend effect is qua informatie voor de bestuurders zeer relevant. Hydraulische modellen zouden verder ontwikkeld kunnen worden tot een beslissingsondersteunend systeem.

### **Wetgeving en plannen**

Het verdient de aanbeveling om het besluitvormingsproces in een draaiboek vast te leggen. Hierin moet staan welke organisatie over welke informatie en bevoegdheden beschikt. Nader onderzocht moet worden hoe dit het best kan worden vastgelegd. Het concept zal tevens bijvoorbeeld in het Nationaal Handboek crisisbesluitvorming en het document Netwerkachtergrondinformatie van het DCC V&W verwerkt moeten worden.

Ook moet de nieuwe structuur vastgelegd worden in de rampbestrijdingsplannen op het gebied van hoogwater in en rond de betreffende gebieden. Aanbevolen wordt om nader te onderzoeken hoe deze structuur in de plannen het best tot zijn recht komt. Een intergemeentelijk rampbestrijdingsplan Noodoverloopgebieden is goed mogelijk, maar misschien is het wenselijker om het rampbestrijdingsplan Dijkdoorbraken en Overstromingen met dit onderwerp uit te breiden. De aanverwante draaiboeken moeten daarna ook aangepast worden met het concept noodoverloopgebieden.



Een draaiboek voor het inlaatwerk moet ontwikkeld worden op het moment dat het duidelijk is welk soort inlaatwerk gebruikt zal worden om het water in het gebied te laten stromen. Hierin moeten onder meer de processen staan voor het openen en sluiten. Rijkswaterstaat zal deze inlaatwerken bij voorkeur bedienen en onderhouden. Tevens wordt aanbevolen om de calamiteitenplannen Hoogwater van de waterschappen aan te passen. Het ingebruikstellen van een noodoverloopgebied heeft immers effect op de waterhuishouding in en rond het noodoverloopgebied. Verder moet onderzocht worden wat deze effecten zijn en welke processen van belang zijn om in het draaiboek op te nemen.

Tenslotte moet op het moment dat een noodoverloopgebied in alle plannen en draaiboeken vastligt dit ook geoefend worden, zodat de bestuurlijke structuur bekend is bij de betrokken organisaties. Dit zou een oefening moeten zijn met de betrokken coördinerend burgemeesters, de commissaris, de betrokken ministers, de dijkgraaf en de hoofdingenieur-directeur van Rijkswaterstaat. Deze oefening kan goed gecombineerd worden met een reguliere hoogwaterrampoefening. Zo kan naast het oefenen ook de processen geactualiseerd worden en afstemming plaatsvinden tussen de plannen en de betrokken actoren.

## 11. Bronnen

### Literatuur

Behn, R.D. and Vaupel, J.W., *Quick Analysis for Busy Decision Makers*, Basic Books. Inc., 1982

Berrogi, G.E.G., *Decision modeling in policy management, an introduction to the analytical concepts*, Kluwer Academic Publishers Dordrecht, 1999

Bots, P.W.G., *Diktaat Inleiding Technische Bestuurskunde*, TU Delft, 1997

C.O.T., *Extreme regen 1998*, Samson Alphen aan de Rijn, 1999

Enserink, B., Koppenjan, J.F.M., Thissen, W.A.H., *Diktaat Analyse van complexe omgeving*, TU Delft, 2001

Hart, P.'t en Rosenthal, U., *Kritieke Momenten, studies over beslissingen in moeilijke omstandigheden*, Gouda Quint b.v. Arnhem, 1990

Keeney, R.L. en Raiffa, H., *Decisions with multiple objectives*, Cambridge University Press, 1993

Keeney, R.L., *Value-focussed thinking, a path to creative decision making*, Harvard University press, Cambridge Mass. 1992

Miser, J.M. en Quade, E.S., *Handbook of Systems Analysis, Craft Issues and Procedural Choices*, John Wiley & Sons, 1998

Meurs, R. van, *Hoog water, de macht van de boerenrepublieken in het rivierengebied*, Utrecht Scheffers, 1996

Patton, C.V. en Sawicki, D.S., *Basic methods of policy- analysis and planning*, Prentice Hall, 1993

Rosenthal, H., *Handboek beleidsvoering Overheid*, Samson Alphen aan de Rijn, 1986

Rosenthal, U., *Rampen, rellen en gijzelingen, crisisbesluitvorming in Nederland*, De Bataafsche Leeuw Amsterdam/Dieren, 1984

### Documenten

*Begrippenlijst ten behoeve van de commissie Noodoverloopgebieden*, stuk 036, versie 14 september 2001

Bockholts P., *Stijgende bestuurlijke informatiebehoefte bij hoogwater*, 2001



Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw, *Waterbeleid voor de 21<sup>e</sup> eeuw, Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient*, augustus 2000

Departementaal Coördinatiecentrum Verkeer en Waterstaat, *Crisismanagement is netwerkmanagement*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, augustus 2000

*Handleiding rampenbestrijding*, VUGA, 's-Gravenhage, 1999

Klopstra, D., Graaff, B. de, en Vermeer, K., *Managementsamenvatting Noodoverloopgebieden*, HKV lijn in water, 2001

Kamer van Koophandel, *Case study naar de effecten en consequenties van noodoverloopgebieden*, augustus 2001

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Onderzoek Watersnood Maas, deelrapport 3 Bestuurlijke aspecten*, 12 december 1994

Nationaal Coördinatiecentrum, *Handboek Crisisbeheersing 1998*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1998

Nationaal Coördinatiecentrum, *Notitie Evaluatie wateroverlast januari-februari 1995*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1995

*Nieuwsbericht, periodiek van de Commissie Noodoverloopgebieden*, nummer 1, november 2001

Polderdistrict Groot Maas en Waal, *Calamiteitenplan Polderdistrict Groot Maas en Waal*, 1999

Regionale Brandweer, *Modelrampenplan versie 12 juni 1998*

Regionale Brandweer Nijmegen e.o., *Hoog Water 1995, regio Nijmegen, evaluatierapport*, Nijmegen, 1995

Rijkswaterstaat, *Eenduidige berichtgeving Rijkswaterstaat tijdens hoogwater*, Werkgroep hoogwaterberichtgeving Rijkswaterstaat, juni 1997

Roon, J.W. van, Plan van Aanpak, *Project Proces Opschaling Rampbestrijding*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 27 november 2001

Silva, W., *Hoogwaterbescherming langs de Rijntakken, onzekerheden en omgaan met onzekerheden*, Rijkswaterstaat, RIZA, 2001

Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen, *Druk op de dijken 1995*, Delft, 1995

Verklarende hydrologische woordenlijst CHO/TNO 1986

Vermeij, M., *Onderzoek naar de afmetingen van een overlaat langs de Waal*, TU Delft, mei 2001

**Wetten en kamerstukken**

Gemeentewet, Nederlandse Wetgeving editie Schuurman en Jordens nr.4-Ia, W.E.J.Tjeenk Willink, Zwolle 1998

Staatscourant, *Wijziging Regeling hydraulische randvoorwaarden primaire waterkeringen*, 28 december 2001, nr. 250 / pag. 86

Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, kamerstuk 27922, nr.1-3

Waterschapswet, Nederlands Wetgeving editie Schuurman en Jordens nr.202, W.E.J.Tjeenk Willink, Zwolle 1998

Wet op de waterhuishouding, Nederlands Staatswetten editie Schuurman en Jordens nr.185, W.E.J.Tjeenk Willink, Zwolle 1994

Wet op de waterkering, Nederlandse Staatswetten editie Schuurman en Jordens nr.38T (Tekstuitgave), W.E.J.Tjeenk Willink, Zwolle 1996

Wet rampen en zware ongevallen, Nederlandse Wetgeving editie Schuurman en Jordens nr.187, W.E.J.Tjeenk Willink, Zwolle 1999

**Internetpagina's**

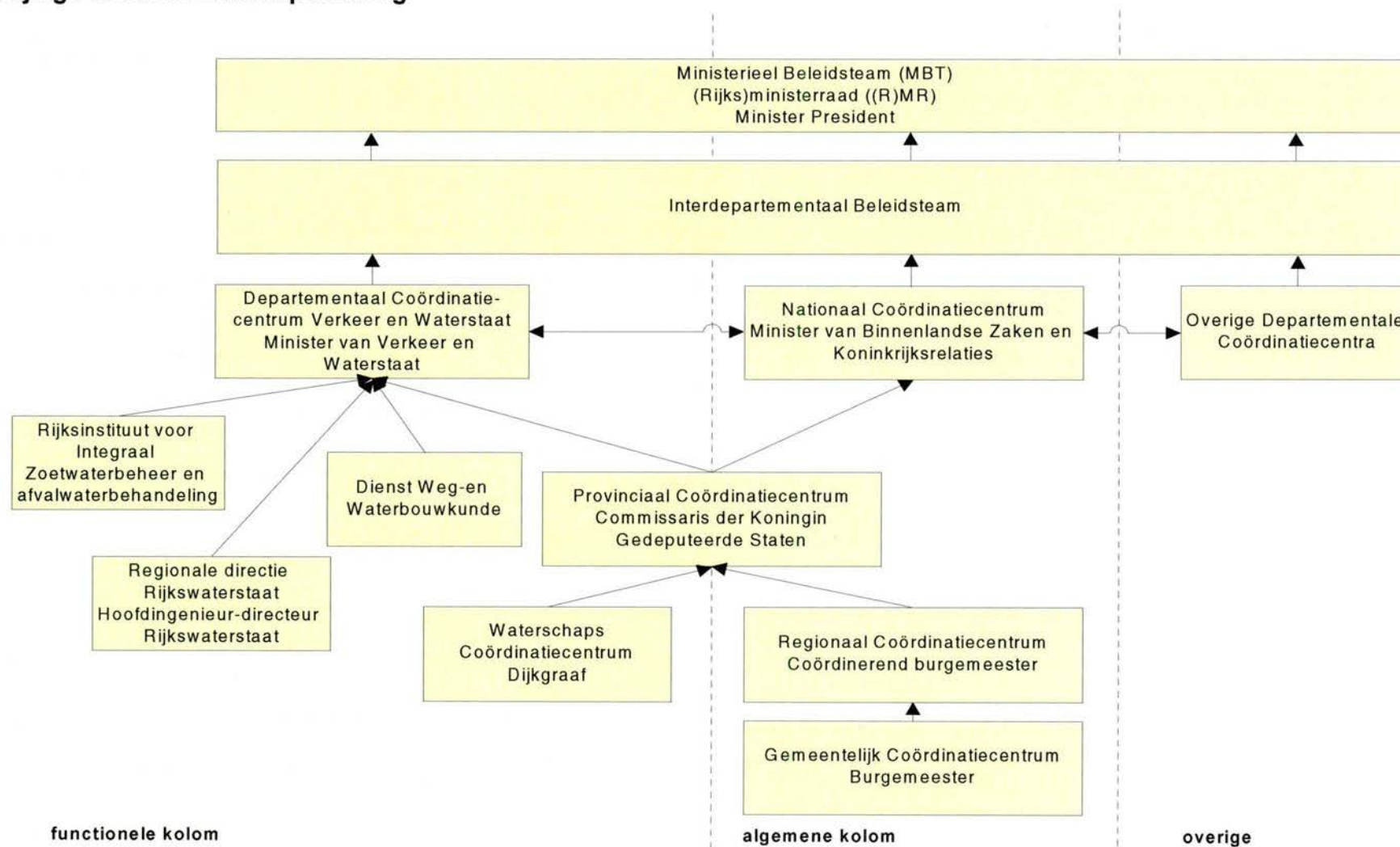
<http://www.gelderland.nl/Infoman/Easyk/GetHtml.asp?Item=0>, geraadpleegd op 6 augustus 2001

<http://www.dccvenw.nl>, geraadpleegd op 17 augustus 2001



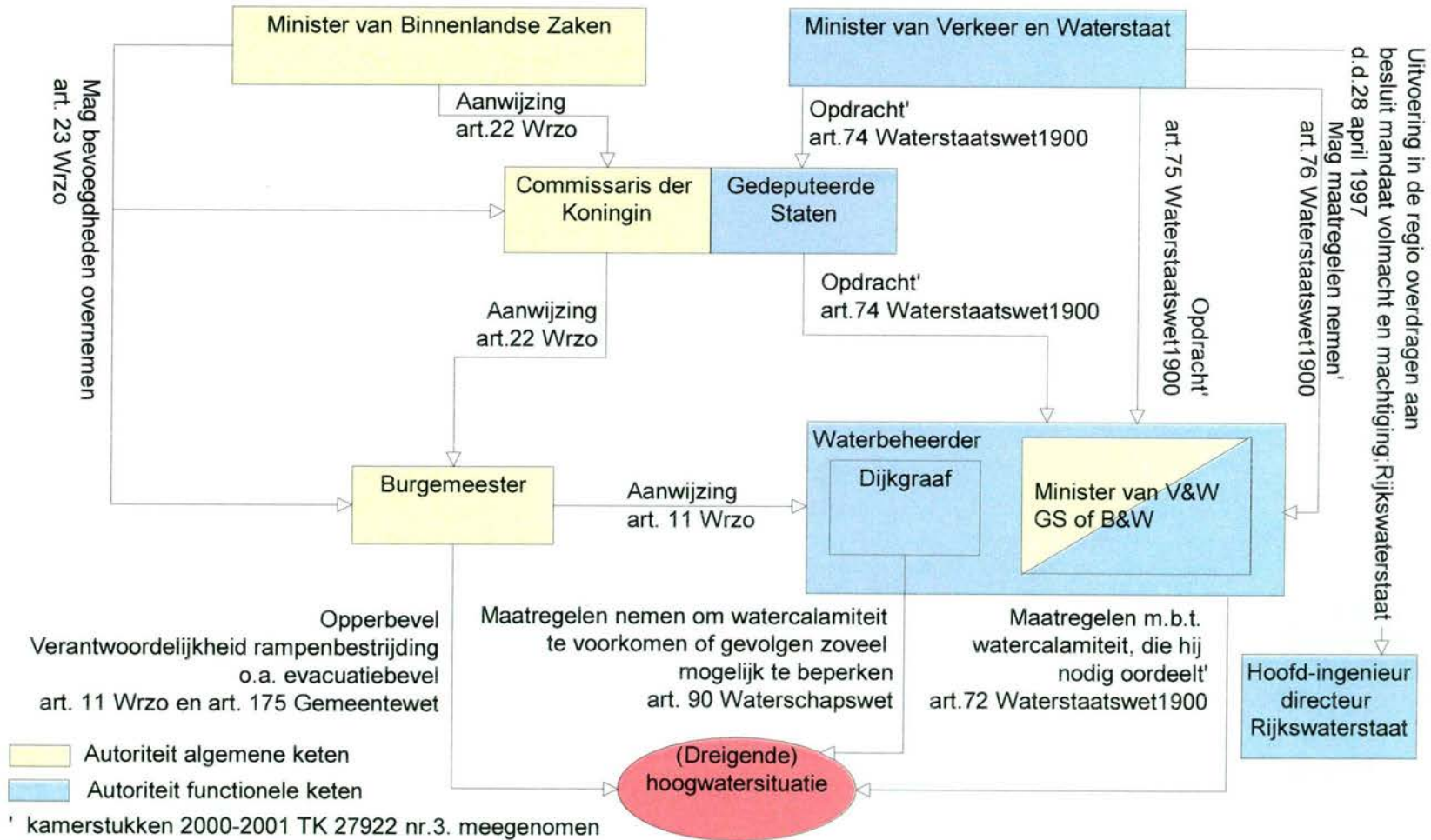
## Bijlagen

## Bijlage 1. Schema van opschaling





## Bijlage 2. Bevoegdheden bij (dreigende) hoogwatersituaties



**Bijlage 3. Actorenanalyse bij een (dreigende) hoogwatersituatie**

<b>Actor</b>	<b>Hulpbronnen</b>	<b>Doel</b>	<b>Belangen</b>	<b>Probleemdefinitie</b>
<b>Burgemeester</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opperbevel (Bevoegd om evacuatiebesluit te nemen)</li> <li>• Verantwoordelijkheid voor de gemeente</li> <li>• Kennis van de gemeente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorkomen en/of beperken van het aantal slachtoffers en schade aan have en goed</li> <li>• Minimale verstoring economisch, sociaal en maatschappelijk leven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veiligheid van de burgers</li> <li>• Economische veiligheid</li> <li>• Maatschappelijke continuïteit</li> </ul>	Hoe kan de veiligheid van de burgers gegarandeerd worden, zonder dat het leven in de gemeente verstoord wordt?
<b>Coördinerend burgemeester</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coördinatieverantwoordelijkheid</li> <li>• contactpersoon CdK</li> <li>• hulpbronnen eigen gemeente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gezamenlijk handelen burgemeesters in gemeentegrens-overschrijdend bedreigd gebied</li> <li>• idem burgemeester</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• idem burgemeester</li> </ul>	Hoe moeten de besluiten van de burgemeester worden afgestemd om regionaal (dreigende) hoogwatersituaties te kunnen aanpakken?
<b>Dijkgraaf</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennis van het water, de dijken etc.</li> <li>• Besluitvormingsbevoegdheid over wateraangelegenheden tot de Wet rampen en zware ongevallen<sup>1</sup> in werking is getreden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waterkeren van hoge afvoeren</li> <li>• Beperken en/of voorkomen van overstromingen</li> <li>• Beperken waterschade</li> <li>• Adviseren betrokkenen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veiligheid gebied garanderen</li> <li>• Goede waterbeheersing in het gebied</li> </ul>	Hoe kan de hoge afvoer dusdanig gekeerd worden, dat het gebied veilig is, de schade beperkt blijft en het regionale water ook afgevoerd kan worden?



<b>Actor</b>	<b>Hulpbronnen</b>	<b>Doel</b>	<b>Belangen</b>	<b>Probleemdefinitie</b>
<b>Gedeputeerde Staten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bevoegdheid tot het geven van een opdracht aan dijkbeheerders</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorkomen en/of beperken van het aantal slachtoffers en schade aan have en goed</li> <li>• Voorkomen en/of beperken overstromingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Goed waterbeheer in de provincie</li> <li>• Veiligheid burgers</li> </ul>	Hoe kan GS zijn bevoegdheden gebruiken teneinde schade te voorkomen of te beperken en de veiligheid van de inwoners te garanderen?
<b>Commissaris der Koningin</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanwijzingsbevoegdheid</li> <li>• Coördinatie-verantwoordelijkheid</li> <li>• contact met Ministers en coördinerend burgemeester(s)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorkomen en/of beperken van het aantal slachtoffers en schade aan have en goed</li> <li>• Minimale verstoring economisch, sociaal en maatschappelijk leven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Openbare veiligheid</li> <li>• Economische veiligheid</li> <li>• Maatschappelijke continuïteit</li> </ul>	Hoe kan de CdK zijn bevoegdheden gebruiken teneinde schade te voorkomen of te beperken en de veiligheid van de inwoners te garanderen?
<b>Dienst Water en Milieu van de provincie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennis van water in de provincie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorkomen en/of beperken van het aantal slachtoffers en schade aan have en goed</li> <li>• Voorkomen en/of beperken overstromingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Goed waterbeheer in de provincie</li> <li>• Veiligheid burgers</li> </ul>	Hoe kan de dienst de politiek/bestuurlijke top van de provincie zo goed mogelijk ondersteunen om hun doelen te bereiken?

<b>Acteur</b>	<b>Hulpbronnen</b>	<b>Doel</b>	<b>Belangen</b>	<b>Probleemdefinitie</b>
<b>Minister van V&amp;W</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bevoegd tot het geven van een opdracht aan gedeputeerde staten of de waterbeheerders</li> <li>• Informatie, die verzameld is door het DCC V&amp;W</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorkomen en/of beperken van het aantal slachtoffers en schade aan have en goed</li> <li>• Minimale verstoring economisch, sociaal en maatschappelijk leven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Openbare veiligheid</li> <li>• Economische veiligheid</li> <li>• veiligheid</li> </ul>	Hoe kan de minister zijn/haar bevoegdheden/kennis dusdanig gebruiken, zodat overstromingen, slachtoffers en schade voorkomen c.q. beperkt worden?
<b>Regionale directie Rijkswaterstaat DON en DLB</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennis van de Rijn (DON) en de Maas (DLB)</li> <li>• Meten en voorspellen peilen op verschillende plaatsen in de rivier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ondersteunen van andere actoren</li> </ul>	-	-
<b>DWW</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennis van dijken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• goed adviseren over sterkte van de dijken en gevolgen van een evt. dijkdoorbraak</li> </ul>	-	-
<b>RIZA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennis van de Maas en de Rijn (hele stroomgebied)</li> <li>• Meten en voorspellen peilen bij Lobith en Borgharen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ondersteunen van andere actoren</li> </ul>	-	-



<b>Actor</b>	<b>Hulpbronnen</b>	<b>Doel</b>	<b>Belangen</b>	<b>Probleemdefinitie</b>
<b>DCC V&amp;W</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coördinatie-verantwoordelijkheid (procesmanager voor de functionele keten)</li> <li>• Kennis van het waternetwerk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een goed proces bewerkstelligen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Openbare veiligheid</li> <li>• Economische veiligheid</li> </ul>	Dusdanig coördineren dat actoren goede informatie hebben om de openbare en economische veiligheid te garanderen.
<b>Minister van BZK</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanwijzingsbevoegdheid</li> <li>• Mag bevoegdheden overnemen van de Commissaris der Koningin of de burgemeester</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorkomen en/of beperken van het aantal slachtoffers en schade aan have en goed</li> <li>• Minimale verstoring leven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Openbare veiligheid</li> <li>• Economische veiligheid</li> </ul>	Hoe kan de Minister zijn bevoegdheden gebruiken teneinde de openbare en economische veiligheid te kunnen garanderen?
<b>NCC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coördinatie-verantwoordelijkheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idem minister van BZK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Openbare veiligheid</li> <li>• Economische veiligheid</li> </ul>	Dusdanig coördineren dat actoren goede informatie hebben om de openbare en economische veiligheid te garanderen.
<b>Overige DCC's</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennis van departementale aangelegenheden</li> <li>• Coördinatie-verantwoordelijkheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorkomen en/of beperken van het aantal slachtoffers en schade aan have en goed</li> <li>• Minimale verstoring leven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Openbare veiligheid</li> <li>• Economische veiligheid</li> </ul>	idem NCC

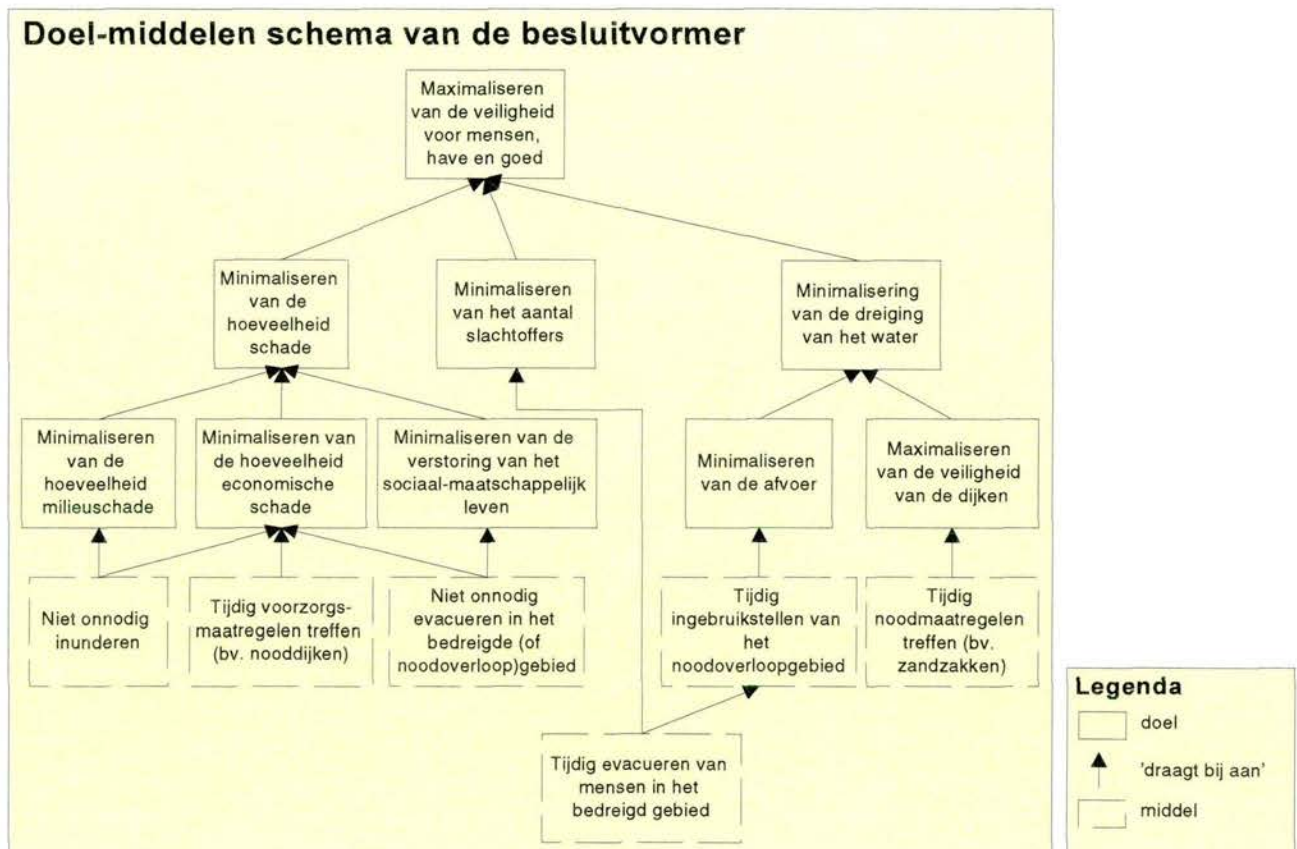
Actor	Hulpbronnen	Doel	Belangen	Probleemdefinitie
<b>Overige ministers</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mede beleidsbepaling in de Rijksministerraad</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Idem minister van BZK</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Openbare veiligheid</li><li>• Economische veiligheid</li></ul>	Idem Minister van BZK



enerzijds de dreiging. Aan de andere kant minimaliseert de ingebruikstelling de hoeveelheid schade niet. Dit is het dilemma van de besluitvormer. Het noodoverloopgebied mag niet onnodig in gebruik gesteld worden. Inunderen geeft milieu- en economische schade. Evacueren geeft economische schade en een sociaal-maatschappelijke verstoring (bijvoorbeeld emotionele schade). Het aanleggen van nooddijken of het tijdelijk overbrengen van goederen naar andere gebieden kan de economische schade minimaliseren als het noodoverloopgebied geïnundeerd moet worden. De subdoelen om de verschillende soorten schade te minimaliseren zijn een decompositie van het doel om de hoeveelheid schade te minimaliseren. Dit doel draagt weer bij aan het hoofddoel om de veiligheid te maximaliseren.

## Bijlage 4. Doel-middelen schema van de besluitvormer

In onderstaand figuur staat het doel-middelenschema van de besluitvormer. Hij zal besluiten nemen, waarbij hij het hoofddoel 'de veiligheid voor de mensen en hun have en goed' probeert te realiseren.



Figuur 4.1 Het doel-middelenschema bij de besluitvorming rond het ingebruikstellen van noodoverloopgebieden.

### Uitleg Doel-middelen schema

Het hoofddoel van de besluitvormer is het maximaliseren van de veiligheid voor de mensen en hun have en goed in het rivierengebied. Het minimaliseren van de hoeveelheid schade, het minimaliseren van het aantal slachtoffers en het minimaliseren van de dreiging van het water dragen bij aan het verwezenlijken van dit hoofddoel. Aan het minimaliseren van de dreiging wordt bijgedragen door het minimaliseren van de afvoer, door bijvoorbeeld het noodoverloopgebied tijdig in gebruik te stellen. De dreiging kan tevens geminimaliseerd worden door het maximaliseren van de veiligheid van de dijken door bijvoorbeeld zandzakken neer te leggen of de scheepvaart stil te leggen. Het aantal slachtoffers kan geminimaliseerd worden door de mensen op tijd te evacueren in bedreigd gebied (dus zowel in het noodoverloopgebied als in een ander gebied). Tevens moet op tijd geëvacueerd worden om het noodoverloopgebied op tijd in gebruik te kunnen stellen. Ingebruikstellen van het noodoverloopgebied minimaliseert dus



## **Bijlage 5. Indruk van de interviews**

In deze bijlage eerst een algehele indruk van de interviews. Daarna zal de lijst van respondenten gepresenteerd worden. Tenslotte zijn alle interviewverslagen te lezen.

### **Indrukken en uitkomsten van de gehouden interviews**

In het kader van mijn afstudeerwerk over de besluitvorming en informatievoorziening bij de daadwerkelijke ingebruikstelling van noodoverloopgebieden heb ik 18 interviews gehouden. De geïnterviewden kwamen zowel uit het algemeen bestuur alsook uit de waterketen. Van alle relevante organisaties, die betrokken zijn bij de bestuurlijke besluitvorming en informatievoorziening heb ik iemand kunnen spreken. Dit varieert van een burgemeester tot een crisiscoördinator bij Rijkswaterstaat. Overal werd ik met veel enthousiasme ontvangen.

Het doel van de interviews was om ideeën op te doen over hoe de besluitvorming en de informatiestromen georganiseerd moeten worden, teneinde adequaat in crisissituaties te reageren, indien 'een noodoverloopgebied ingebruikstellen' een instrument is bij (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituaties. De interviews moeten ook gelezen worden ter gedachtevorming. Het is een indruk van wat er 'in het veld' leeft. De interviews zijn niet bedoeld om besluitvorming te ondersteunen. De volgende thema's zijn aan de orde gekomen: informatie, noodoverloopgebieden, bestuurlijke organisatie, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De interviewverslagen zijn ook aan de hand van deze thema's opgesteld.

Ik ben in de interviews ingegaan op de huidige organisatie van de bestuurlijke besluitvorming bij hoogwater en de mening van de respondent daarover. Vervolgens heb ik in het interview het concept noodoverloopgebieden geïntroduceerd. M.a.w. wat vindt de respondent van het bewust onder water zetten van een gebied om een ongecontroleerde ramp te voorkomen. Toen heb ik gevraagd hoe die bestuurlijke besluitvorming georganiseerd moet worden bij zo'n extreem hoogwater en wie dan de cruciale besluiten zal moeten nemen. Tevens is gevraagd welke informatie nodig is om deze besluiten te nemen. Ook is gesproken over hoe noodoverloopgebieden in rampbestrijdingsplannen e.d. zouden moeten worden vastgelegd. Tot slot werd de respondent enkele stellingen voorgelegd.

De mening over de huidige bestuurlijke organisatie is, op een paar uitzonderingen na, positief. De structuur staat helder op papier en is logisch. Oefenen blijft nodig om elkaar goed te leren kennen. Ook is er afstemming nodig tussen de verschillende organisaties die betrokken zijn bij (dreigend) hoogwater. De huidige bestuurlijke besluitvorming bij (dreigend) hoogwater moet een uitgangspunt zijn om tijdens een hoogwater de bestuurlijke besluitvorming omtrent noodoverloopgebied te organiseren. Enerzijds omdat de huidige organisatie goed is, anderzijds omdat een hele aparte organisatie opnieuw in de praktijk ingebed zou moeten worden en slechts zelden uit de kast getrokken wordt.

Over noodoverloopgebieden zijn de meningen verdeeld. Als een noodoverloopgebied echt in extreme hoogwaters de minst slechte oplossing is, is het een goed concept. Gecontroleerd overstromen is beter dan ongecontroleerd overstromen. Toch zijn veel mensen wat sceptisch.

- Men moet de andere te nemen maatregelen niet laten versloffen op het moment dat er noodoverloopgebieden liggen (Spankracht, maatregelen na 2050, achterlangs binnenstromen);
- Ook vonden sommigen dat het niet eerlijk is als je een groep mensen een hoger veiligheidsniveau geeft en hen een groter veiligheidsgevoel geeft. Dit is een verkeerd signaal;
- Als er in het buitenland genoeg maatregelen genomen worden, hebben wij ze niet nodig;
- Schadevergoeding, nazorg e.d. moeten goed geregeld worden;
- Het concept moet maatschappelijk tegen ander beleid worden afgewogen. Is het wel zinvol zoveel geld te investeren in een noodoverloopgebied, terwijl het maar zeer zelden zal worden gebruikt?

Een aantal geïnterviewden vond dat een noodoverloopgebied niet alleen bij bovenmaatgevende hoogwatersituaties in gebruik gesteld moet worden, maar ook bij benedenmaatgevende hoogwatersituaties. Als met de ingebruikstelling een noodoverloopgebied een dijkdoorbraak elders voorkomen kan worden, dan moet het noodoverloopgebied ook in gebruik gesteld worden (risico/schade afweging). Op een enkeling na heeft iedereen de indruk dat een noodoverloopgebied in gebruik stellen een waterstaatkundige maatregel is met zeer veel maatschappelijke aspecten. Het primaat om tijdens de een (dreigende) hoogwatersituatie beslissingen te kunnen nemen moet liggen bij de algemene keten. Het is immers een rampsituatie, waarin de Wet rampen en zware ongevallen van kracht is en de burgemeester op dit moment de leiding heeft in zijn eigen gemeente. De meningen over wie de beslissing moet nemen om een noodoverloopgebied in gebruik te stellen, zijn verdeeld. Sommige geïnterviewden hadden een duidelijke mening hierover met daarbij behorende argumenten. De besluitvormerrol bij noodoverloopgebieden werd gelegd bij zowel de coördinerend burgemeester, de commissaris, de minister van V&W, de minister van BZK als de minister-president.

Overleg en afstemming is hierbij heel belangrijk, maar er is maar één die de eindverantwoordelijkheid voor de beslissing heeft. De beslissingen moeten door mensen genomen worden. Een computer kan ondersteuning bieden, maar niet beslissen. Teveel factoren spelen een rol, en de besluitvorming wordt met zoveel onzekerheden genomen, dat een computer nooit de afweging om een noodoverloopgebied in gebruik te stellen, kan nemen.

De informatie die nodig is om de inundatiebeslissing te kunnen nemen is vooral waterstaatkundig van aard, zoals waterstanden, de afvoer en de weersvoorspelling. Andere informatie die van belang is, is gebiedsinformatie van het noodoverloopgebied, zoals capaciteit, evacuatiemogelijkheden en economische activiteit in het gebied. Ook moet er een risicoafweging gemaakt worden om een afweging te kunnen maken tussen 'waar gaat de dijk door' tegenover een gecontroleerde overstroming in een noodoverloopgebied.

De meeste geïnterviewden vonden dat voor het noodoverloopgebied een rampbestrijdingsplan gemaakt moet worden.



Afhankelijk van waar het besluit genomen moet worden, moet een rampbestrijdingsplan Noodoverloopgebied gemaakt worden. Voorbeelden hiervan zijn:

- Een rampbestrijdingsplan voor het gehele rivierengebied waarbij de commissarissen in het rivierengebied betrokken zijn;
- Een rampbestrijdingsplan per noodoverloopgebied, intergemeentelijk rampbestrijdingsplan (alle gemeenten in het noodoverloopgebied
- Een gemeentelijk rampbestrijdingsplan;
- Een groot rampbestrijdingsplan op provinciaal niveau voor de vier diensten.

Belangrijk hierbij is dat er afstemming moet komen tussen de huidige plannen op het gebied van hoogwaterrampen en rampbestrijdingsplannen op het gebied van noodoverloopgebieden. Ik heb de interviews met veel plezier gehouden.

## Respondentenlijst

<i><b>Naam</b></i>	<i><b>Functie</b></i>	<i><b>Organisatie</b></i>
J.G.M. Alders	Commissaris van de Koningin	Provincie Groningen
Mevr.A. Augustijn	Hoofd afdeling Water	Provincie Gelderland
Dr.A.J.W. Boelhouwer	Gedeputeerde	Provincie Noord-Brabant
Ing.B.G. de Bruijn	Hoofd afdeling Waterkeringen	Polderdistrict Groot Maas en Waal
H. van Gastel	Medewerker rampenbestrijding	Gemeente Nijmegen
Ir.A.W. de Haas	Medewerker RIZA	Rijkswaterstaat, RIZA
Mr.E.M. d'Hondt <sup>20</sup>	Lid Commissie Luteijn	Commissie Luteijn
Ir.A.P. de Looff	Crisiscoördinator	Rijkswaterstaat, DWW
Mevr. M. Peereboom	Burgemeester	Gemeente Zaltbommel
Mr.I. Poortvliet	Medewerker bij de afdeling bestuurlijke en juridische zaken	Unie van Waterschappen
T. van der Putten	Senior beleidsmedewerker	Nationaal Coördinatiecentrum
F.S.M. Reijnen	Coördinator Crisismanagement	Rijkswaterstaat, directie Limburg
A.C. Sanders	Medewerker afdeling coördinatie en beheer openbare veiligheid en brandweerbzaken	Provincie Gelderland
L.E. v.d.Sar	Gedeputeerde	Provincie Zuid-Holland
Prof.dr.J.C. Terlouw <sup>21</sup>	Senator	Eerste Kamer
L.A. Vinck	Plaatsvervangend hoofd DCC V&W	Departementaal Coördinatiecentrum van het ministerie van Verkeer en Waterstaat
A. Wind	Dijkgraaf	Hoogheemraadschap van de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden
Ir.B. Zweverink	Medewerker Informatie en Crisisbeheer	Rijkswaterstaat, directie Oost-Nederland

<sup>20</sup> Mr.E.M. d'Hond was tevens burgemeester in Nijmegen tijdens hoogwater 1995 .

<sup>21</sup> Prof.dr.J.C. Terlouw was tevens commissaris van de Koningin in Gelderland tijdens hoogwater 1995.



---

## Interviewverslag

J.G.M. Alders, Commissaris van de Koningin

---

Adres: Provinciehuis  
Martinikerkhof 12  
Postbus 610  
9700 AP Groningen

Onderwerp:

Bestuurlijke besluitvorming en informatie bij een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie en 'een noodoverloopgebied inzetten' een instrument is in de rampenbestrijding

Kenmerk:

niet vertrouwelijk

Interviewer: Judith Scholtes

Datum en Plaats: 22 november 2001 te Groningen

---

**Taken bij hoogwater** Op het moment dat de rampenwet in werking getreden is, is de burgemeester bevoegd om besluiten te nemen in zijn eigen gemeente. De commissaris is op het moment dat de brongemeente niet duidelijk is of de ramp gemeentegrensoverschrijdend is, bestuurlijk coördinator. In het uiterste geval kan hij de burgemeesters ook een aanwijzing geven. In Groningen wordt het Crisismodel Groningen gebruikt bij dit soort situaties. Dit crisismodel helpt bij de afstemming van de politie, brandweer, GHOR, gemeenten, waterschappen en de provincie. Bij gemeentegrensoverschrijdende of ingewikkelde rampen wordt er een beleidsteam op provinciaal niveau gevormd. Dit is een afstemmingsoverleg. De verschillende besluiten worden dan alsnog door het bevoegde gezag (veelal de gemeente) bevestigd. Tussen de coördinatie van besluitvorming en het 'opperbevel' van de burgemeester kan enige spanning bestaan, zeker als het op een formele aanwijzing dreigt aan te komen. Dit laatste zal dan ook zoveel mogelijk vermeden worden.

**Mening huidige structuur** De bestaande wettelijke structuur is een adequate. Het 'opperbevel' zoals dat bij de burgemeester ligt, ligt op een logisch niveau omdat zij de gemeente het beste kennen. Zij zijn primair verantwoordelijk voor de rampenbestrijding in hun gemeente. Als het risico gemeentegrensoverschrijdend is, is coördinatie nodig, maar blijft de burgemeester het opperbevel in zijn gemeente behouden. Het heeft de voorkeur het beslissingsniveau zo dicht mogelijk bij de probleemsituatie te leggen en dus op gemeentelijk niveau.

**Tussenklappenpolder** Drenthe is wel vergeleken met een omgekeerd soepbord: aan alle kanten stroomt het water naar beneden. In Groningen moeten wij dat opvangen. Bij de noordoostenwind in 1998 konden we het water niet afvoeren. We hebben zoveel mogelijk gebufferd. Hierdoor ontstonden plas/drasgebieden. Dit zijn gebieden waar water op het (gras)land staat, maar waar de hoeveelheid water zo gering is, dat men niet van een overstroming kan spreken. Er werden in het beleidsteam op provinciaal niveau volgens het crisismodel inundatiepolders aangewezen tijdens het hoogwater. Het opnemingsvermogen van deze polders bleek beperkt. Na wat kleinere polders kwam de Tussenklappenpolder als optie in beeld. Deze was een paar jaar eerder al eens spontaan ondergelopen.

**Afweging Tussenklappenpolder** In het beleidsteam kwamen de bestuurders bijeen. Het water zou voor problemen zorgen. Schade en hoge kosten zouden sowieso optreden. Geïnventariseerd werd welke risico's vermeden moesten worden en wat daarvoor opgeofferd moest worden. Centraal stond het beleid om bedreiging van woonwijken te voorkomen door landbouwgrond onder water



te zetten. Vanwege de verwachte ontruimingsduur van verzorgingstehuizen in Groningen-Zuid waar het water al over de dijk liep, werden deze verzorgingstehuizen preventief geëvacueerd. Ook werd besloten een dijk om het RK Ziekenhuis aan te leggen.

Aan de hand van inschattingen en berekeningen van waterstanden werd besloten om de Tussenklappenpolder te inunderen. Het risico dat in Groningen Zuid 5000 woningen onder water zouden komen te staan en in Winschoten het water tot de daken zou komen in een aanzienlijk aantal wijken was te groot. Toen bekend was dat er geen andere mogelijkheid was dan de Tussenklappenpolder te inunderen werd er overlegd met onder meer de burgemeester en de NAM (vanwege een boorput in deze polder).

**Inundatie Tussenklappenpolder** Binnen hele korte tijd stond de polder onder water. Woonwijken werden hierdoor gespaard. Er was een goede afstemming tussen de burgemeester en de commissaris. Het water heeft enkele weken in de polder gestaan, alvorens het gebied weer 'leeg' was. Er was immers 10 miljoen kubieke meters water ingelaten.

**Problemen bij inundatie** De scenario's klopten. De polder werd alleen met een veel grotere snelheid geïnundeerd dan berekend. Dit donderend geweld had in de dijk en de onderliggende grond een enorm gat geslagen. Ook was de spoorlijn weggeslagen. De NAM had zelf voorzieningen getroffen, maar die hielden het niet langer dan een uur. Bij de schadeafwikkeling bleek het probleem 'vervolgschade' complex: niet alleen het lopende oogstjaar is verloren, maar ook de kwaliteit van de gronden is achteruit gegaan. Dit is heel moeilijk te taxeren.

**Schade** De provincie heeft de afwikkeling van de schade en de onderhandeling met BZK op zich genomen. BZK nam een groot deel van de schade voor haar rekening. De provincie, het waterschap en de gemeenten betaalden elk een deel van de restschade. Saamhorigheid tussen de overheden in afwikkeling van de als gezamenlijk ervaren problematiek was groot.

**Inundatiegebieden op dit moment.** In Groningen zijn er polders voorlopig aangewezen. De provincie gaat nu de regio in om dit te vertellen. Pas na raadpleging van de ingelanden en de formalisering van de schaderegeling kan deze aanwijzing een definitieve vorm krijgen, hetgeen overigens gebeurt door raadsbesluiten van de desbetreffende gemeenteraden. Het vaststellen van een schaderegeling (op rijksniveau) is noodzakelijk voordat het onderwerp hoe dan ook voor ingelanden bespreekbaar is.

**Mening NOG** Het principe is goed. Er moet niet gewacht worden op allerlei dingen. Wel moet het NOG gecombineerd worden met andere functies (bijv. natuur). Ook moet alles van voor tot achteren goed geregeld zijn. De schaderegeling moet voor de aanwijzing bekend zijn. Ook dient dan bekend te zijn of individuen / overheden zich kunnen verzekeren tegen de risico's.

**Rampbestrijdingsplan** Er moet voor het gehele rivierengebied een rampbestrijdingsplan NOG komen. Hierin moeten de risicoplaatsen goed in staan. Dit plan zal gemaakt worden in samenwerking met alle betrokken commissarissen.

**Informatie** Bij een bepaalde stand van de rivier zal geëvacueerd worden zoals in dat plan staat. Iedereen weet dan wat hij moet doen. Belangrijk is de capaciteit van de rivier en de te verwachte afvoer. Geïnventariseerd moet worden welke risico's je loopt. Andere maatregelen blijven ook belangrijk naast de inundatiebeslissing.

**Besluitvorming** Het besluit zal genomen moeten worden in een provinciaal beleidsteam. Een overlegsituatie met een coördinerend commissaris is denkbaar, maar ook is denkbaar dat de minister de besluitvorming van gezamenlijke commissarissen coördineert. De aard van de calamiteit brengt met zich mee dat nog enige tijd aanwezig is voor overleg, want het waterpeil komt geleidelijk hoger. Op landelijk niveau moet nog heel veel geleerd worden, daarom moet de beslissing (in de vorm van een aanwijzing) bij voorkeur niet daar genomen worden. De commissaris heeft veel meer affiniteit met het werkgebied. Ook heeft hij meer



kennis van de plaatselijke situatie. De minister kan checken of andere maatregelen genomen zijn. De commissaris is niet voor niets rijksheer met een dubbele pet. Hij kent het gebied. Volgens dhr. Alders moet deze beslissing zo laag mogelijk genomen worden en daar neergelegd worden waar de menselijke maat er is. Fundamenteel verschil met de bestuurslagen 'gemeente' en 'provincie' is dat men op rijksniveau in veel mindere mate het fenomeen 'collegiaal bestuur' kent. En dat is in rampensituaties bezwaarlijk voor een goede en integrale besluitvorming. Omdat hoogwatersituaties geleidelijk aan zich voordoen, laat dit een prettige mate van ruimte voor overleg open.

**Bevoegdheden** De wettelijke aanpak van rampen is gebaseerd op overleg tussen bestuurslagen. Voor een goede aanpak van een ramp is overleg onontbeerlijk. Ook zonder adequate wetgeving voor de specifieke situatie (zoals bij de Oosterparkrellen) kan de crisis opgelost worden door met de juiste mensen te overleggen. In de wet moet misschien deze noodzaak van adequate coördinatie beter beschreven worden. Coördinatie betreft in rampsituaties ook het nemen of doen nemen van beleidsbeslissingen. De kennis van de feitelijke en plaatselijke omstandigheden blijft belangrijk en daarmee de plaats van en wisselwerking met het lokaal gezag.

#### STELLINGEN

***Door klimaatveranderingen zullen noodoverloopgebieden in de toekomst gebruikt moeten worden.***

Ja, tenzij we dijken bouwen. Als het niet lukt om het water door malen af te voeren, dan moet je inunderen. In Nederland zijn er nou eenmaal plaatsen waar de vogels lager vliegen, dan de vissen zwemmen.

***Het inunderen van een noodoverloopgebied is een puur waterstaatkundige maatregel.***

Absoluut niet, alleen al het feit dat het effect van inunderen is dat een risico elders lager is, bewijst dat. Het gaat om meer dan water alleen. Het is een afweging binnen het maatschappelijk kader, die in het algemeen kader gemaakt moet worden en niet in uitsluitend het functionele kader.

***Inunderen moet gebeuren door menselijk ingrijpen en niet door een computergestuurde overlaat/inlaat.***

Door menselijk ingrijpen. Er is sprake van een afweging, die een computer nooit kan maken. Er zijn vaak ook andere oplossingen mogelijk. Bij het nemen van de beslissing loop je altijd tegen andere beleidsvragen aan.

---

's Morgens om 8.30 had ik het interview met dhr. Alders. Ook was hierbij de ambtenaar openbare orde en veiligheid van de provincie, dhr. Van der Veen, aanwezig. Het was een plezierig gesprek. Dhr. Alders vertelde vlot over zijn ervaringen in 1998 en zijn mening over de besluitvorming rond noodoverloopgebieden.

Het verslag mag toegevoegd worden als bijlage bij mijn afstudeerscriptie. Vooraf zal ik het verslag ter correctie aan dhr. Van der Veen mailen.

Verslag d.d.: 22 november 2001

---

---

## Interviewverslag

Mevr. A. Augustijn, hoofd afdeling Water

---

Adres: Huis der Provincie  
Markt 11  
Postbus 9090  
6800 GX Arnhem

Onderwerp:

Bestuurlijke besluitvorming en informatie bij een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie en 'een noodoverloopgebied inzetten' een instrument is in de rampenbestrijding

Kenmerk:

niet vertrouwelijk

Interviewer: Judith Scholtes

Datum en Plaats: 29 oktober 2001 te Arnhem

---

**Functie** Mevr. Augustijn zorgt ervoor dat de waterkamer wordt ingericht op het moment dat een hoogwater de provincie dreigt te bereiken. Bij een afgesproken hoge waterstand wordt het Provinciaal Coördinatie Centrum in werking gesteld. Zij is lid van de rampenstaf o.l.v. de Chef Kabinet en lid van het beleidsteam dat onder leiding staat van de Commissaris van de Koningin Haar functie is dan de schakel tussen het beleidsteam en de eigen deskundigen in de waterkamer op het gebied van water op provinciaal niveau.

**Hoogwater** Hoogwater 1995 heeft ze zelf niet meegemaakt in deze functie, maar uit oefeningen in de jaren na dit hoogwater is gebleken dat er een goede samenwerking is met de waterschappen. Op het moment dat er een hoogwatersituatie dreigt, wordt in eerste instantie het Hoogwaterbericht verspreid. Het water wordt binnen de dijken geacommodeerd en de communicatie wordt volgens de huidige lijnen goed georganiseerd. Tot 15.000 m<sup>3</sup>/s is er niets aan de hand. Riolschuiven en dergelijke worden gesloten. In theorie moet dit niet tot verassingen leiden. Op het moment dat de golf hoger wordt dan 15.000 m<sup>3</sup>/s of de dijken staan op springen, dan is er sprake van een grotere dreiging en kan de burgemeester besluiten tot evacuatie. Een waterramp treft nooit één gemeente. Dat is de reden dat de provincie zich stevig mengt in zo'n ramp en neemt daar ook haar verantwoordelijkheid in.

**Huidige rampbestrijdingsorganisatie** *De formele verantwoordelijkheden moeten blijven en goed bewaakt worden.* De bestuurders moeten de beslissingen die op hun bordje liggen keihard nemen en de verantwoordelijkheid daarvoor dragen. Alleen op die manier loopt niemand elkaar voor de voeten.

**Mening NOG** Een NOG is, voorzover zij dat nu kan overzien, (er wordt in de Spankrachtstudie tenslotte nog gerekend) zinvol. Het is een prima idee om het restrisico af te dekken met een noodoverloopgebied. Op zo'n moment kun jij kiezen waar de ramp gebeurt. Je kunt besluiten over een bepaalde polder eerder nemen.

**Besluit inzet NOG** Als bijvoorbeeld de Ooijpolder als NOG moet ingezet worden bij een dreigende ramp, dan moet de besluitvorming hierover op *rijksniveau* liggen. De polder moet vooraf aangewezen zijn door het kabinet als noodoverloopgebied. Het moment van besluiten is heel belangrijk. Het goede moment van beslissen is niet meer aan de provincie. Het gaat om landsbelang. Om de goede beslissingen te nemen moet er veel gerekend worden aan modellen. Er is een kans dat hierin fouten gemaakt worden. Toch weet Rijkswaterstaat het best



wanneer het NOG het best ingezet kan worden. De *besluitvormingsbevoegdheid moet dus primair liggen bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat.*

- Besluitvormingscriteria** Het inzetten van een NOG hangt af van de schade en het effect van het inzetten van een NOG. Dit is o.a. afhankelijk van de duur en de hoogte van de afvoerpiek. Met de aanwijzing van verschillende polders moeten de volgende criteria worden meegenomen; het NOG moet zo bovenstrooms mogelijk liggen, zo weinig mogelijk schade met zich meebrengen en problemen die het inunderen met zich meebrengt moeten acceptabel zijn.
- Structuur rampenbestrijding** De rol van Rijkswaterstaat is groot. Zij voeren de hele rekenpartij uit. Zij worden hierbij goed geïnformeerd door de provincies. Hierbij is van belang dat berekend wordt welke polder het best ingezet kan worden (Mevr. Augustijn gaat er vanuit dat er meerdere NOG's aangewezen worden en dat er afhankelijk van de golf een gekozen wordt). Ook moet duidelijk zijn hoeveel tijd er nodig is om de polder 'leeg' te krijgen. De huidige lijn van waterschappen, PCC en NCC moet in stand gehouden worden. Dit is een permanente lijn. In de uitvoering van de besluiten moet de huidige structuur gehandhaafd blijven.
- Planvorming** Het rampenplan behoeft een aanvulling. Tevens moet er een scenario zijn voor elk NOG. Hierin moet staan welke procedures er uitgevoerd moeten worden wanneer een hoogwater dusdanig hoog is dat een NOG ingezet moet worden. Het scenario moet in de vorm van een draaiboek "inzet NOG" op papier staan. Tevens moeten in de andere relevante plannen een link komen met het NOG. De rolverdeling bij het inzetten van een NOG moet goed op papier staan, zodat de betrokkenen over een jaar of 5 à 10 nog steeds weten hoe de rolverdeling is bij bovenmaatgevende hoogwaters.
- Geautomatiseerd systeem** Een geautomatiseerd beslissingssysteem is niet wenselijk. Iemand moet de verantwoordelijkheid nemen. De computer kan een verkeerd resultaat geven. Dit is emotie. In zo'n rampsituatie is het heel verkeerd om een computer de beslissing te laten nemen; nood breekt wet. Bij het nemen van dit besluit is er altijd een risico dat het verkeerde besluit wordt genomen. Er speelt een grotere mate van onzekerheid dan bij het sluiten van de Maeslantkering.
- NOG inzetten** Er bestaat de mogelijkheid om afhankelijk van de bergingscapaciteit van de NOG de inlaat eerder open te zetten, zodat meer dan alleen de top geborgen wordt. Hiermee verklein je het risico dat de dijken doorbreken.

STELLINGEN

***Door klimaatveranderingen zullen noodoverloopgebieden in de toekomst gebruikt moeten worden.***

Ja.

***Het inunderen van een noodoverloopgebied is een puur waterstaatkundige maatregel.***

Nee, Het feit dat bij de aanwijzing van een NOG veel disciplines betrokken zijn bewijst dat het niet een puur waterstaatkundige maatregel is. Denk maar aan ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, volkshuisvesting, landbouw, natuur en visserij. Op het moment dat je besluit om het waterstaatkundige besluit te nemen gaat het om de veiligheid.

***Alle besluiten bij een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie moeten op landelijk niveau genomen worden.***

Niet alle besluiten moeten op landelijk niveau genomen worden. De mogelijk provinciegrens overschrijdende besluiten wel.

***Inunderen moet gebeuren door menselijk ingrijpen en niet door een computergestuurde overlaat/inlaat***

Ja, iemand moet de verantwoordelijkheid nemen.

---

De sfeer van het gesprek was goed. Het was het einde van de dag. Mevr. Augustijn had het hoogwater in 1995 niet meegemaakt in haar huidige functie, maar door de verschillende oefeningen is ze goed van de situatie op de hoogte. Ook is zij goed op de hoogte van de discussie rond noodoverloopgebieden. Hierdoor kon ze makkelijk haar mening geven over de verschillende aspecten, ze had zich immers al eerder in deze materie verdiept. Afgesproken is om het interviewverslag ter correctie aan haar te mailen.

Verslag d.d. : 30 oktober 2001

---



## Interviewverslag

*Dr.A.J.W.Boelhauer, Gedeputeerde Provincie Noord-Brabant*

Adres: Provincie Noord-Brabant  
Brabantlaan 1  
Postbus 90151  
5200 MC 's-Hertogenbosch

Onderwerp:

Bestuurlijke besluitvorming en informatie bij een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie en 'een noodoverloopgebied inzetten' een instrument is in de rampenbestrijding

Kenmerk:

niet vertrouwelijk

Interviewer: Judith Scholtes

Datum en Plaats: 20 november 2001 te Den Bosch

**Rol van de provincie** Dhr. Boelhauer is gedeputeerde en heeft o.a. de waterschappen en de dijken in zijn portefeuille. Hij is bestuurlijk betrokken bij het veiligheidstraject. Bij een dreigende hoogwatersituatie wordt gebruik gemaakt van een hoogwaterdraaiboek. De provincie neemt het voortouw in de coördinatie van de rampenbestrijding. De gedeputeerde zorgt voor de aansturing van de waterschappen. Maatregelen die bij hoogwater genomen kunnen worden zijn dijkbewaking, dijken versterken, wegen afsluiten en gebieden evacueren.

**Mening rampenbestrijding** Het is merkwaardig geregeld. De burgemeester heeft een bepaalde manier van autonomie. Dhr. Boelhauer heeft de indruk dat de gemeente, provincie en het rijk niet goed op elkaar afgestemd zijn. Als een ramp gemeentegrensoverschrijdend is, dan ligt de coördinatie bij de provincie, als een ramp provinciegrensoverschrijdend is, dan ligt dit bij het rijk.

**Mening NOG** Dhr. Boelhauer is hier heel erg terughoudend in. Er is een bepaald veiligheidsniveau afgesproken. Als overheid moet je er altijd rekening mee houden dat er geen absolute zekerheid is dat de dijken het houden. Op het moment dat je een NOG aanwijst, geef je bepaalde gebieden andere kansen dan wettelijk is afgesproken. Enige sturing is terecht, maar oneerlijk. Logisch is dat noodoverloopgebieden worden ingezet in geval van extreme hoogte. Maar je vraagt dingen van mensen, die je maar heel moeilijk van de mensen kunt vragen. Het gebied gaat mogelijkerwijs op slot. Dit leidt tot onrust. Ook de inrichting van noodoverloopgebieden is zonde van het geld (zo'n 800 mln. per jaar) als je dit niet afweegt tegen andere mogelijke maatregelen.

Dhr. Boelhauer kan zich boos maken over het feit dat met de introductie van noodoverloopgebieden het lijkt alsof al het ander beleid in 2050 stop wordt gezet: het wordt gepresenteerd als de oplossing na 18000 kuub. Na Ruimte voor de Rivier en Spankracht houdt het uitvoeren van beleid niet op bij de oplossing noodoverloopgebieden. Na 2050 moet er opnieuw nieuw beleid komen naast noodoverloopgebieden! Kijken tot 2050 is niet reëel.

**Bestuurlijke besluitvorming NOG** De besluitvorming om een noodoverloopgebied in te zetten is een kwestie die zich langs het hele stroomgebied plaatsvindt. Hoe hoger het probleem, hoe hoger de overheid. De vraag om de beslissing om een NOG in te zetten te nemen kun je nooit vragen aan een provincie en de burgemeester. Dit is een rijksbeslissing. Dhr. Boelhauer wil er niet eens over meebeslissen. Bij de beslissing zijn Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Verkeer en Waterstaat betrokken. Als provincie en gemeente kun je de

totale afweging niet maken. Dat kun je politiek/bestuurlijk ook niet verkopen. Het rijk zal ook voor de schadeloosstelling van de mensen moeten zorgen. De mensen in het NOG betalen de prijs voor het droog houden elders. Na de beslissing op rijksniveau, moet de rampenbestrijding weer aan de regio en de gemeente worden overgelaten.

- Informatie** Nodig om de beslissing te kunnen nemen is informatie over de economische schade, evacuatiemaatregelen, mensenlevens en spankracht (wat kan een dijk houden). Water zie je aankomen.
- Crisissituatie** Op het moment dat overwogen wordt om een noodoverloopgebied in te zetten, dan is de noodtoestand uitgeroepen in Nederland. De regionale watersystemen zullen buiten hun oevers staan. Er is op dat moment een totale economische ontwrichting. Wegen zijn slecht of niet begaanbaar. Het inzetten van een NOG is de climax van een totaal ontwrichtingproces.
- Geautomatiseerd systeem** Computers kunnen perfect voorspellen. Er is bijvoorbeeld met HIS een overstromingsmodel van het Land van Altena gemaakt. Zulke inundatiescenario's zullen medebepalend zijn bij het nemen van de beslissing. Voor elk gebied zal zo'n model gemaakt moeten worden. Wel moet niet vergeten worden dat er fouten gemaakt worden en deze ook in het model zitten. De eindbeslissing zal door een persoon genomen moeten worden.
- Draaiboeken e.d.** Het instrument noodoverloopgebied moet in de draaiboeken worden opgenomen. Als het fout gaat, moet dat als eerste aan snee. Verschillende gebieden zullen aangewezen zijn. In die gebieden moet het rampenplan als eerste op orde zijn, prioritair aangezet vanuit het rijk.

#### STELLINGEN

***Door klimaatveranderingen zullen noodoverloopgebieden in de toekomst gebruikt moeten worden.***

Ja en nee. Klimaatverandering komt eraan. De kans bestaat dat de golf morgen komt. Er zijn een heleboel scenario's, maar in uiterste nood gaan we met noodoverloopgebieden aan de gang. Aan de ander kant als we na 18.000 nog niet klaar zijn, voorkomen we dat noodoverloopgebieden ingezet moeten worden. Dus ja we hebben ze nodig, maar andere maatregelen blijven nodig.

***Het inunderen van een noodoverloopgebied is een puur waterstaatkundige maatregel.***

Nee, het is een politieke maatregel. Het is een veiligheidsafweging.

***Alle besluiten bij (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie moeten op landelijk niveau genomen worden.***

Ja, de afweging speelt op nationaal niveau. Altijd moet je iemand hebben die eroverheen kan kijken (refererend naar de situatie dat de dijk om de rivier aan de ene kant valt onder de provincie Noord-Brabant en aan de andere kant onder de provincie Gelderland).

***Inunderen moet gebeuren door menselijk ingrijpen en niet door een computergestuurde overlaat/inlaat.***

Een menselijke beslissing moet vooraf gaan aan het inunderen.

---

Dhr. Boelhouwer nam de tijd voor het interview. De sfeer tijdens het gesprek was goed. Hij liet duidelijk blijken dat hij onvrede heeft met het beleid van noodoverloopgebieden als slotstuk na Spankracht. Wel denkt hij dat het concept in de toekomst toegepast gaat worden.

Ik heb beloofd het verslag even toe te sturen aan dhr. Boelhouwer alvorens het als bijlage bij mijn afstudeerscriptie te voegen.

Verslag d.d.: 21 november 2001

---



## Interviewverslag

*Ing.B.G.de Bruijn, Hoofd afdeling waterkeringen*

Adres: Polderdistrict Groot Maas en Waal  
Kerkeland 9  
Postbus 89  
6650 AB Druten

Onderwerp:

Bestuurlijke besluitvorming en informatie bij een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie en 'een noodoverloophoeveelheid inzetten' een instrument is in de rampenbestrijding

Kenmerk:

niet vertrouwelijk

Interviewer: Judith Scholtes

Datum en Plaats: 1 november 2001 te Druten

- Reorganisatie** Het polderdistrict ondergaat op dit moment een grote reorganisatie. Op 1 januari gaat het polderdistrict op in een nieuwe organisatie tezamen met 4 andere schappen. Dit zorgt ervoor dat de situatie waarmee het polderdistrict nu werkt niet per definitie dezelfde zal zijn als na 1 januari. Met deze situatie in het achterhoofd had ik dit interview met dhr. De Bruijn. Bij het samengaan van de schappen blijven de huidige plannen in tact, wel zullen er niet vijf maar zal er één beleidsteam gevormd worden. Hierin hebben de dijkgraaf en de secretaris-directeur zitting. De plaats van het hoofd afdeling waterkeringen (die nu in het beleidsteam plaatsneemt bij hoogwater) zal in de nieuwe organisatie ingenomen worden door een Directeur Veiligheid. De vijf organisaties blijven bestaan, maar zullen functioneren als werkmaatschappijen.
- Functie** Als er een dreigende hoogwatersituatie is en er is dijkbewaking aan de orde, dan wordt er een beleidsteam gevormd. Dhr. De Bruijn werkte zowel tijdens hoogwater 1993 als tijdens hoogwater 1995 voor het polderdistrict. Tijdens een dreigende hoogwatersituatie neemt het polderdistrict de nodige maatregelen. Bij een dreiging worden de waterkeringen extra gecontroleerd. Op het moment dat de dreiging groter wordt, geven zij door aan bijvoorbeeld de burgemeester dat er een hoogwatersituatie gaande is. Bij een nog grotere dreiging verzoeken zij wegen te sluiten en intensiveren zij de controle van 1 keer per 24 uur naar permanente controle van de waterkeringen.
- Mening huidige bestuurlijke organisatie** De huidige organisatie is helder. Het is voor iedereen duidelijk wie de verantwoordelijkheid draagt. De dijkgraaf overlegt bijvoorbeeld met de coördinerend burgemeester. Zolang de verantwoordelijken zich goed laten informeren door de deskundigen werkt de huidige structuur goed. Op papier heerst er een competentiestrijd, die bij het toenemen van de dreiging afneemt en bij het afnemen van de dreiging toeneemt. De samenwerking tussen de burgemeester, dijkgraaf en evt. brandweer en politie is tijdens eerdere hoogwaters zeer effectief gebleken. De praktijk is minder weerbarstig dan de theorie.
- Mening NOG** Op een hoog abstractieniveau is het concept van een NOG een goede gedachte. Op zo'n moment wil je de natuur niet zijn werk laten doen. Iemand zal pijnlijke besluiten moeten nemen. Dit is beter dan het over te laten aan de natuur. Wel was de presentatie ervan in februari 2000 onverstandig. De keuze van de gebieden was niet onderbouwd. Dit hebben de waterschappen "Den Haag" kwalijk genomen. De discussie is gaande gebleven en speelt ook op dit moment. Een NOG moet wel gelegen zijn op een plaats



waar ze ook de ramp voorkomt. Dhr. De Bruijn heeft een duidelijke voorkeur voor bovenstrooms. Ook moet het niet alleen zijn voor veiligheid van de mensen in de Randstad. Rotterdam en Dordrecht hebben toch al een veel hoger veiligheidsniveau. Ook moet het concept niet verheerlijkt worden. Noodoverloopgebieden aanleggen is niet het enige wat er moet gebeuren. Het water kan ook door bezwijken van Duitse dijken achterlangs Nederland binnenstromen. Dit moet niet vergeten worden. Ook duurt het nog een hele tijd voor het fysisch maximum bij Lobith zo hoog is dat onze dijken het niet meer aankunnen.

**Bestuurlijke organisatie** De huidige bevoegdheden van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (dhr. De Bruijn ziet de minister en de staatssecretaris als één koppel) zijn afdoende om de beslissing te kunnen nemen op het moment dat NOG's niet worden aangewezen. Als een NOG wordt aangewezen is hiervoor nog wetgeving nodig. De beste manier hiervoor is geen PKB, maar een VIJNEX (VINEX, maar dan na de vijfde nota ruimtelijke ordening). Mensen hebben het recht om te weten wat voor consequenties deze bestemmingswijziging heeft en het rijk moet realiseren wat ze met het gebied gaan doen. *Voorbeeld: Het Land van Maas en Waal kan aangewezen worden als NOG, maar er is een grote kans dat het hoogwater van de Maas en de Waal samenvallen. Op het moment dat je Het Land van Maas en Waal gebruikt als NOG stroomt er een substantieel deel van het water de Maas in. Hiermee voorkom je een kleine ramp, maar door het samenvallen van de hoogwaters in beide rivieren creëer je een grotere ramp.* Ook moet het aangewezen gebied misschien voorzien worden van een inlaatwerk, of enkele compartimenteringdijken. Zolang die faciliteiten er niet zijn moet de bestuurder zich realiseren dat hij die maatregel neemt.

**Besluit inzet NOG** De minister van BZK kan de knop indrukken, maar deze beslissing moet wel dusdanig in de wet verankerd worden dat de minister niet door een rechter teruggefloten kan worden. Ook moet de minister zich realiseren dat *nooit alles geëvacueerd kan worden*. Ook kun je alles in theorie goed uitleggen, totdat het over jouw tuin gaat (NIMBY). Bij het inzetten moet *dezelfde systematiek gebruikt worden als bij de huidige rampenbestrijding*. Omdat het een zaak is van het algemeen belang, moet de minister van BZK het besluit nemen, hoogstens zullen de Minister-president en het kabinet de situatie nog beoordelen. Natuurlijk kan de minister van BZK alleen het besluit nemen nadat hij de minister van Verkeer en Waterstaat geconsulteerd heeft. De minister van BZK behoudt de eindverantwoordelijkheid. Mocht de Minister-president verantwoordelijk worden en niet de minister van BZK dan is dat een nadere uitwerking. De centrale verantwoordelijkheid moet liggen bij de minister van BZK, omdat hoe deskundig de minister van V&W ook, toch zouden de waterstaatsbelangen een rol in de besluitvorming spelen, terwijl de minister van BZK de totale veiligheid in ogenschouw neemt. Ook kan de minister van V&W niet de CdK aansturen volgens de huidige organisatie.

**Planvorming** Op het moment dat er een besluit valt voor de inzet van het NOG moet er voor dit gebied een draaiboek liggen. Hierin moeten o.a. het evacueren van mensen en vee en de extra bescherming voor risicovolle objecten instaan. Evacueren van een gebied duurt 2 à 3 dagen. Een gedeelte zal na het signaal voor evacuatie meteen vertrekken, een ander deel zal misschien niet eens weg willen. Dit moet geordend geregeld worden. Dit draaiboek moet op het niveau van het RCC of de gemeente zijn. De overige overheden moeten hun draaiboeken hierop aanpassen.

**Fasering** Het besluit moet niet gefaseerd worden. Tijdig, 2 à 3 dagen van tevoren, kan met de waterstanden redelijk voorspellen. Nadat besloten is om het NOG in te zetten kan deze beslissing nog wel overwogen worden in de vorm van een go/no go. In deze heroverweging zal de minister van Verkeer en Waterstaat, goed geïnformeerd door Rijkswaterstaat, de belangrijkste rol spelen. Deze beslissing is afhankelijk van de



waterstandsvoorspelling, de weersverwachting en tevens invloeden van zee. Vergeet niet dat hier onzekerheden een belangrijke rol spelen.

**Computer** Computers zijn belangrijke hulpmiddelen, toch zal altijd de mens de eindbeslissing moeten nemen. Er kunnen altijd omstandigheden zijn waardoor beslissingen anders uitpakken. *Voorbeeld: De brandweer wilde in verband met evacueren weten bij welke waterstand de dijk doorbreekt. Deze grens is niet exact vast te stellen. Bij een bepaalde waterstand kun je een dijkdoorbraak verwachten; dus je kunt hoogstens zeggen bij waterstand x is er een reële kans op een dijkdoorbraak.* Evacueren is buitengewoon ingrijpend. Bij hoogwater 1995 waren er volwassenen die als kleine kinderen stonden te huilen en die er na jaren nog geen grapjes over kunnen verdragen. In 1995 stond er niet eens water in de polder.

**Rol waterschap** De rol van het waterschap blijft hetzelfde als bij een huidige hoogwatersituatie. Zij zullen de dijkbewaking vasthouden. Ook zullen zij operationeel bij de inundatie betrokken zijn (stoppen bemaling ect.).

**Besliscriteria** De waterstandsontwikkeling en de lokale toestand van de dijken moeten doorslaggevend zijn voor een inundatiebeslissing. Tijdens een extreem hoogwater gebeuren er onverwachte dingen. Als een dijk tekenen vertoont van een reële kans op een dijkdoorbraak, dan kan door het inzetten van een NOG de druk van de dijken afgehaald worden. Dat kan (in theorie) al aan de orde zijn voordat de topwaterstand bereikt is.

**Huidige organisatie rampenbestrijding** Rigoureuze veranderingen in de organisatie moeten alleen ingevoerd worden als je de zekerheid hebt dat bestaande regelingen niet werken. Het duurt vreselijk lang voordat een structuur goed is ingebed. Verbeteren mag, maar fundamenteel veranderen is niet wenselijk.

#### STELLINGEN

***Door klimaatveranderingen zullen noodoverloopgebieden in de toekomst gebruikt moeten worden.***

Nee, Als de maatschappelijk verantwoorde overheden niet tijdig de maatregelen nemen, neemt de kans op het inzetten toe. Door klimaatverandering zal in de toekomst het systeem moeten worden aangepast. Dit moet gebeuren in de vorm van rivierverruimende maatregelen en niet door het aanwijzen van noodoverloopgebieden.

***Het inunderen van een noodoverloopgebied is een puur waterstaatkundige maatregel.***

Het inunderen zelf wel. Het doel dat gediend wordt is een breder doel. Ter vergelijking: een gemaal is een technisch object, het doel is droge voeten.

***Alle besluiten bij (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie moeten op landelijk niveau genomen worden.***

Nee, op landelijk niveau moeten alleen regio-overschrijdende beslissingen genomen worden of als de gevolgen bovenregionaal zijn. De waterschappen hebben tijdens beide hoogwaters zeer adequaat gehandeld; het rijk had dit niet zo adequaat kunnen doen. Een NOG heeft een regio-overschrijdend effect, dus vandaar dat de inundatiebeslissing wel landelijk genomen moet worden.

***Inunderen moet gebeuren door menselijk ingrijpen en niet door een computergestuurde overlaat/inlaat.***

Menselijk ingrijpen moet altijd. De mens moet altijd het laatste woord hebben.

Ik kon duidelijk merken dat dhr. De Bruijn al wat langer in het vak zit. Hij kent de organisatie goed. Ook heeft hij ervaring met hoogwaters; hij heeft hoogwaters 1993 en 1995 actief meegemaakt. Verder is hij ook goed op de hoogte van de ontwikkelingen die gaande zijn op dit gebied. Er heerste een goede sfeer. Het was leuk dat hij enkele meningen illustreerde met een voorbeeld. Ook had hij een duidelijke mening over bepaalde onderwerpen, dit maakte het een plezierig gesprek.

Het verslag mag opgenomen worden als bijlage in het afstudeerrapport. Voorafgaande hieraan wil dhr. De Bruijn dit verslag inzien ter correctie.

Verslag d.d.: 30 oktober 2001



## Interviewverslag

*H. van Gastel, Coördinator rampenbestrijding*

Adres: Gemeente Nijmegen  
Korte Nieuwstaat 6  
6511 PP Nijmegen

### Onderwerp:

Bestuurlijke besluitvorming en informatie bij een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie en 'een noodoverloophoeveelheid inzetten' een instrument is in de rampenbestrijding

### Kenmerk:

niet vertrouwelijk

Interviewer: Judith Scholtes

Datum en Plaats: 5 november 2001 te Nijmegen

- Functie** Dhr. Van Gastel is coördinator rampenbestrijding bij de gemeente Nijmegen. Hij houdt zich vooral bezig met preparatie en preventie op het gebied van de rampenbestrijding. Tijdens een dreigend hoogwater houdt hij zich vooral bezig met ondersteunende activiteiten t.a.v. het beleidsteam. Hoogwater is een van de rampen die behoren tot zijn portefeuille.
- Rol van de gemeente** De burgemeester heeft het opperbevel in een rampsituatie. De taken op het rampterrein worden vooral door de GHOR, Politie en Brandweer uitgevoerd. De burgemeester heeft het opperbevel in zijn gemeente.
- Mening rampenbestrijdingsorganisatie** Bestuurlijk is de organisatie niet zo helder. Een voorbeeld hiervan is dat zowel de minister als de burgemeester van Nijmegen in 1995 de terugkeer van de evacués bekend maakte. Op het moment dat een ramp in een gemeente plaatsvindt is de organisatie goed, maar op het moment dat een ramp in meer dan een gemeente plaatsvindt, dan vindt er opschaling plaats; dan zijn de taken en bevoegdheden niet zo helder meer. De overgang bij opschaling is ook niet bestuurlijk goed afgedekt. Ook al zijn de taken en bevoegdheden niet altijd helder, tijdens een ramp gaat het gewoon goed. Het is niet duidelijk wanneer bepaalde bevoegdheden over gaan. Bij de burger komt dit niet goed aan. Bevoegdheden moeten helderder worden; wanneer treedt wie aan met welke bevoegdheden? Ook is dhr. Van Gastel van mening dat er een meer integrale benadering van rampen zeer gewenst is (GHOR, gemeente, brandweer en politie).
- Concept NOG** Het is een goed concept. Op dit moment worden er allerlei voorzieningen getroffen om het water zonder problemen af te voeren. Als je verder kijkt kun je een hogere waterafvoer krijgen. Dan moet je wel uitkijken naar dat soort scenario's. Er moet niet vergeten worden dat ook in het buitenland maatregelen genomen kunnen worden.
- Besluitvorming** Een NOG is in ieder geval een intergemeentelijke aangelegenheid; dus dat ligt in de opschalingsfeer. De beslissing die genomen moet worden om een NOG wel of niet in te zetten moet liggen bij de CdK, of een soort coördinerend orgaan. Op het moment dat een NOG drie provincies betreft zou de minister van BZK een suggestie kunnen zijn. De voorkeur van dhr. Van Gastel gaat uit naar de provincie. De betrokken provincies moeten een coördinerende CdK benoemen en de CdK's moeten overleg plegen met elkaar. De CdK is de meest geschikte besluitvormer, omdat hij op een hoger niveau besluiten kan nemen dan de burgemeester (er kunnen conflictsituaties ontstaan), hij kent zijn provincie en kan de provincie beter aansturen. Het inzetten van een NOG is geen landelijk probleem. Wel zal hij met de



minister en enkele belangrijke burgemeesters overleggen alvorens hij het besluit neemt. De CdK zal dan ook de verantwoordelijkheid voor zijn besluit moeten nemen.

- Informatie** De informatie die nodig is om deze beslissing te nemen is informatie op het gebied van de waterbeheersing. Hier ligt een taak voor Rijkswaterstaat. Zij kunnen scenario's schetsen. Ook kunnen zij de ijkpunten bepalen op grond waarvan beslissingen genomen kunnen worden. Zij zijn in zo'n situatie de meest betrouwbare en belangrijkste partner. Zij zullen dan ook in het beleidsteam plaatsnemen. Ook de minister van Verkeer en Waterstaat zal hierbij betrokken zijn.
- Al in rust moet besloten worden wat er economisch in zo'n gebied mogelijk is. *Als voorbeelden: De steenfabriek loopt af en toe onder, ook andere exploitanten op de waalkade weten dat zij af en toe wateroverlast hebben. Zij moeten dit ongemak voor lief nemen.* Hoogwater hoort bij ons land. Water drukt al eeuwenlang een stempel op ons land.
- Geautomatiseerd systeem** Dat gaat te ver. Een geautomatiseerd systeem als signaleringsmechanisme is mogelijk. Er zit veel meer achter zo'n besluit. De maatschappij moet geïnformeerd worden. Ook spelen diverse conflicterende belangen mee in de afweging; deze belangen moeten bewaakt worden. Ook heeft het besluit een grote bestuurlijke en maatschappelijke impact.
- Planvorming** Voor zo'n NOG moet een heel apart rampenplan gemaakt worden, een basisrampbestrijdingsplan hoogwater. Zo'n plan moet alle betrokken gebieden betreffen. Je kunt het zien als een groot integraal plan. Ook kan er één plan gemaakt worden voor de 4 operationele diensten. Zo'n plan kan dan deelplannen bevatten voor delen van het gebied. Het plan ligt op het niveau van de provincie. Hierin kan doorverwezen worden naar de gemeentelijke rampenplannen en rampbestrijdingsplannen.
- Rol van de gemeente** Deze rol zal niet veranderen. Dhr. Van Gastel is wel voorstander om alle bevoegdheden en taken beter in te dekken.
- Nadat het besluit tot inunderen genomen is, behoudt de burgemeester zijn eigen taak. Hij zal de uitvoering van het besluit in zijn gemeente leiden.
- Slot** Er wordt op dit moment veel aan de gemeente overgelaten. Er is weinig sturing. Volgens dhr. Van Gastel moeten bepaalde zaken beter gevoed worden vanuit het rijk. Er is bijvoorbeeld geen landelijke visie over opleiden en oefenen. Het regionaal oefenschema heeft bijvoorbeeld 97 van de 100 oefeningen voor de brandweer. Ook zijn de oefeningen voor de politie en GHOR facultatief. Zo krijg je nooit een integraal oefenbeleid. Er moet meer afgestemd worden. Ook is het zo dat bij kleine gemeenten de medewerker rampenbestrijding slechts 1 dag per week aan deze taak kan besteden. Dhr. Van Gastel is er de hele week mee bezig. Het gevolg is dat als er in een kleine gemeente een grote ramp gebeurt er meteen een enorm probleem ontstaat. Hoogwaters staan op dit moment laag op de politieke agenda's. Dit vindt dhr. Van Gastel niet goed en hij probeert hier verandering in te brengen.

#### STELLINGEN

***Door klimaatveranderingen zullen noodoverloopgebieden in de toekomst gebruikt moeten worden.***

Ja, in ieder geval een optie.

***Het inunderen van een noodoverloopgebied is een puur waterstaatkundige maatregel.***

Ja, dit pas helemaal in de waterbeheersing

***Alle besluiten bij (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie moeten op landelijk niveau genomen worden.***

Ja, de te nemen besluiten kunnen behalve op ministerieel niveau ook op provinciaal niveau genomen worden.

***Inunderen moet gebeuren door menselijk ingrijpen en niet door een computergestuurde overlaat/inlaat.***

Nee, een computer kan fungeren als ondersteuning, maar de beslissing zal door een mens genomen moeten worden. De maatschappelijke beleving ligt gevoelig.

---

De sfeer was goed. De heer Van Gastel werkte nog niet heel lang bij de afdeling, maar was zeer gedreven en enthousiast. Ook had hij de rampenbestrijding goed op het netvlies. Hij had een duidelijke mening over hoe de organisatie beter zou kunnen in rampsituaties.

We hebben afgesproken dat ik dit verslag als bijlage bij mijn afstudeerscriptie mag voegen. Hij wil het verslag wel vooraf even inzien. Verder had ik hem al eerder beloofd hem een exemplaar van mijn afstudeerscriptie toe te zenden.

Verslag d.d.: 5 november 2001

---



## Interviewverslag

*Ir.A.W. de Haas, hoofd afdeling hydrodynamica en Veiligheid*

Adres: Rijksinstituut Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling  
Zuiderwagenplein 2  
Postbus 17  
8200 AA Lelystad

Onderwerp:

Bestuurlijke besluitvorming en informatie bij een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie en 'een noodoverloopgebied inzetten' een instrument is in de rampenbestrijding

Kenmerk:

niet vertrouwelijk

Interviewer: Judith Scholtes

Datum en Plaats: 5 november 2001 te Lelystad

Functie Dhr. De Haas is medewerker bij het RIZA en tevens een van de secretariaat-plus leden van de Commissie Luteijn.

Rol RIZA bij hoogwaters Het RIZA zorgt voor de informatievoorziening over de rivierafvoer. Zij berekenen en voorspellen de waterstanden bij Lobith en Borgharen. Zij zijn ook verantwoordelijk voor het modelinstrumentarium voor voorspellingsmodellen langs de rivier. Tevens adviseert RIZA de minister rond scenario's waar waterstanden overschreden kunnen worden. RIZA rekent, bij uitzonderlijke situaties, tevens eventueel genomen maatregelen door (alternatieven beoordelen). Zij geeft deze informatie door aan de regionale directies van Rijkswaterstaat. Zij informeren officieel de gemeenten, waterschappen ect. Tijdens een hoogwatersituatie is het informatiecentrum continue bezet en worden er prognoses gemaakt. Daarnaast is er een groep mensen die, in uitzonderlijke situaties, beleidsalternatieven doorrekent. Dit laatste wordt ad hoc besloten of dat nodig is tijdens een hoogwater.

Mening rol RIZA Het is een ongelukkige situatie. Eerst verzamelt RIZA de verschillende gegevens, vervolgens voorspellen ze de waterstanden bij Lobith en geven ze deze gegevens door aan de regionale directies. Zij maken weer voorspellingen langs het rivierentraject. De gegevens gaan over twee schijven. Het zou veel beter zijn dit in één hand te houden.

Mening bestuurlijke organisatie Het is een vreemde situatie. Een extreem hoogwater heeft nationale effecten. Er zijn meerdere gemeenten, provincies en waterschappen bij betrokken. Het is dan heel onlogisch om maatregelen door de burgemeester te laten nemen in dergelijke hoogwatersituaties. Bij extreem hoog water is het een nationaal dreigende ramp.

Mening concept NOG Dhr. De Haas staat hier heel kritisch tegenover. Hij vindt het een moeilijke problematiek. Het gaat om een restrisico dat je wilt verkleinen. Dat is heel moeilijk. Je zet zo'n NOG alleen in bij extreem hoge waterstanden. Bij andere faalmechanismen wordt het risico niet verkleind door NOG's, tenzij je tijd genoeg hebt om ook op andere faalmechanismen te anticiperen.  
Je kweekt voor de burgers buiten/naast een NOG in hun perceptie een extreem veilig gevoel; en feitelijk is dit niet zo. Je creëert ook ongelijkheid. Als je een NOG helemaal bovenstrooms legt een hogere veiligheid aan andere mensen dan in de wet afgesproken. Die wettelijke norm is vastgelegd. Als de bestuurders het daarmee niet eens zijn, dan moet besloten worden om de

dijken te verhogen. Het past typisch in de denkwijze van het poldermodel.

In de huidige besluitvorming kun je ook een gebied bewust onder water zetten, maar dan is het een maatregel die op dat moment de beste lijkt. Dit is anders dan vooraf een NOG geheel in te richten en een verkeerd signaal aan de burgers afgeven; er kan alsnog een dijk doorbreken.

**Rol RIZA** Op het moment dat er een NOG in het rivierengebied ligt, verandert de rol van RIZA nauwelijks. Hun voorspellingen blijven geheel noodzakelijk. Misschien moet behalve de hoogte van de golf ook de golfvorm voorspeld worden. Ook zullen er beleidsopties doorgerekend moeten worden. Het zal eerder tot een versterking van het werk leiden dan tot een reductie.

**Informatie bij besluit inzet** De waterhoogte is de enige parameter. Al het andere (gevolgen, schades, etc.) is dan al afgewogen. De kans dat elders iets gebeurt moet afgewogen worden tegen de schade en ellende bij het inzetten van een NOG.

**Besluitvormers** De minister van BZK heeft hierin de eindverantwoordelijkheid, omdat binnenlandse veiligheid en rampenbestrijding onder zijn verantwoordelijkheid vallen. De minister van Verkeer en Waterstaat zal de minister technisch gezien adviseren. De Commissaris van de Koningin moet deze beslissing niet nemen omdat het een kwestie is van nationaal belang en er meerdere provincies betrokken zijn die verschillende belangen nastreven. De minister van Verkeer en Waterstaat moet deze beslissing niet nemen, omdat niet alleen technische informatie een rol speelt, maar ook economische en maatschappelijke en sociale aspecten en bovenal het binnenlands veiligheidsaspect! De minister-president zou kunnen beslissen op het moment dat er drie of vier ministeries bij betrokken zijn. Een fasering in de besluitvorming is mogelijk, maar beide besluiten moeten bij dezelfde persoon liggen om de helderheid te waarborgen.

**Een geautomatiseerd systeem** Dit is onzin. Iemand moet de verantwoordelijkheid dragen. Voor de uitvoeringssituatie is het anders. Het is niet mogelijk de beslissing in een programma te bakken. Door omstandigheden kunnen en zullen geprogrammeerde besluiten anders uitpakken dan beoogt. De situatie is te complex.

**HIS** HIS zorgt niet voor een extra impuls bij een hoogwatersituatie waarin een NOG ingezet kan worden. Het presentatiedeel levert niet veel nieuwe dingen op; het brengt slechts informatie bij elkaar. HIS zal dus in zo'n situatie geen bijdrage leveren.

#### STELLINGEN

***Door klimaatveranderingen zullen noodoverloopgebieden in de toekomst gebruikt moeten worden.***

Nee.

***Het inunderen van een noodoverloopgebied is een puur waterstaatkundige maatregel.***

Nee, het inzetten van een NOG doe je om veel leed en schade te voorkomen. Het is eerder een maatschappelijke oplossing. De handeling is waterstaatkundig.

***Alle besluiten bij (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie moeten op landelijk niveau genomen worden.***

Ja, zie eerder

***Inunderen moet gebeuren door menselijk ingrijpen en niet door een computergestuurde overlaat/inlaat.***

Ja, zie eerder

Dhr. De Haas is een van de weinige mensen die ik interview, die niet in de rampbestrijdingsorganisaties actief is. Zijn inbreng is daardoor niet minder waardevol. Hij is goed op de hoogte van de rol van RIZA en de plaats van Rijkswaterstaat in de rampbestrijdingssituatie. Hij is kritisch tegenover het onderwerp. Hij kon goed helder maken waarom hij deze mening heeft. Er heerste een goede sfeer tijdens het gesprek. Het verslag mag toegevoegd worden als bijlage bij mijn afstudeerscriptie. Vooraf zal hij ter correctie het verslag doorlezen.



## Interviewverslag

Mr.E.M.d'Hondt, lid Commissie Luteijn

Adres: VSNU

Leidseveer 35

Postbus 19270

3501 DG Utrecht

Onderwerp:

Bestuurlijke besluitvorming en informatie bij een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie en 'een noodoverloopgebied inzetten' een instrument is in de rampenbestrijding

Kenmerk:

niet vertrouwelijk

Interviewer: Judith Scholtes

Datum en Plaats: 14 november 2001 te Utrecht

- Functie** Dhr. d'Hondt is op dit moment lid van de Commissie Luteijn. In 1995 was hij tijdens het hoogwater burgemeester van Nijmegen en tevens coördinerend burgemeester in de regio. Bij dreigende hoogwatersituaties treden rampenplannen en rampbestrijdingsplannen in werking. De burgemeester kan ook de Wrzo in werking laten treden. Het hoofddaccent bij de rampenbestrijding ligt dan bij het lokale bestuur. Afgeleid daarvan ligt er een coördinerende taak bij de provincie en de minister van BZK.
- Mening bestuurlijke organisatie** Theoretisch zit het wel goed in elkaar, maar in de praktijk gaat het niet altijd goed. Het gaat in de praktijk om de snelheid van besluitvorming en de kwaliteit van de organisatie. Tijdens hoogwater 1995 *liet dat te wensen over*. In het PCC zaten de coördinerende burgemeesters van Tiel, Arnhem en Nijmegen én de Commissaris veelvuldig bij elkaar in een bestuurlijk overleg. Dit was *besluitvormend* overleg, wel een afstemmingsoverleg. Voor besluitvorming is de functie van de coördinerend burgemeester niet handig, omdat hij geen bevoegdheden heeft. Coördinatie *sec is overigens* beter. De coördinerend burgemeester kan volgens de huidige afspraken zijn collega's niet overrulen, *maar dat moet hij ook niet willen. Het gaat om overtuiging en gezag*. De besluitvorming behoeft *nog wel* verbetering. De keuzes moeten in zo'n situatie helder zijn.
- Besluitvorming NOG** De evacuatiebeslissing moet bij de minister van Binnenlandse Zaken liggen. Hij moet hiervoor meer dan een aanwijzing kunnen geven aan het betreffende gebied in extreme situaties. Je ontkomt niet aan de druk van de media. In een mogelijke rampsituatie moet je voortdurend overleggen. Ook leg je op nationaal niveau net als op lokaal niveau verantwoording af aan de burger. Bij een provincie komt deze democratische verantwoording het minst uit de verf. Ook is het lastiger om op provinciaal niveau dingen te regelen. Zij werken niet erg operationeel, maar houden zich meer bezig met regelgeving en plannen in voorbereidende zin. *In 1995 was de provincie meer een hindermacht. Op lokaal niveau was men bezig met het bestrijden van een ramp en bij de provincie had men meer tijd om over status e.d. te discussiëren. In crisissituaties moet je niet op je strepen gaan staan*. Voor het besluit geldt dat aanwijzing 1 is en acceptatie 2. Op het moment dat het besluit lokaal genomen moet worden, zullen burgers altijd bezwaar maken. Een provinciaal besluit zullen gemeenten niet accepteren. Op een nationaal besluit is geen beroep mogelijk. Het inzetten van een NOG is een schadeafweging. Op het moment dat het inzetten van een NOG een rijksbeslissing is kan de besluitvorming sneller en effectiever. Ook zal de acceptatie groter zijn.

- Informatie** De beslissing is afhankelijk van de hoogte van de golf, het klimaat, de sterkte van de dijken en actuele ontwikkelingen m.b.t. de infrastructuur (rijkswegen en de Betuwelijn bijvoorbeeld). De minister van Binnenlandse Zaken zal geïnformeerd worden door de ministeries van V&W (waterstaatkundige informatie), EZ (schadeaspecten), en VROM (Dhr. d'Hondt gaat er vanuit dat er meerdere gebieden worden aangewezen per rivier).
- Evacuatie informatie 1995** De informatie over de kwaliteit van de dijken, de duur van de golf en de klimatologische omstandigheden speelden een belangrijke rol in de besluitvorming. De dreiging dat er een dijk zou doorbreken was de hoofdreden voor evacuatie. In 1995 is er in minder dan 12 uur geëvacueerd.
- Fasering besluit** Het besluit moet één besluit zijn. Het moet duidelijk gecommuniceerd worden. Dit besluit is het evacuatiebesluit. Dit besluit geeft aan dat het gebied mogelijk geïnundeerd wordt. Het inunderen is slechts een operationele aangelegenheid. Dat operationele besluit moet gebeuren onder verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat.
- Rampbestrijdingsplan** Voor noodoverloopgebieden moet er een speciaal rampbestrijdingsplan komen. Dit plan moet primair op lokaal niveau liggen. Er moet wel afstemming zijn op regionaal en provinciaal niveau. Onderdelen hiervan moeten zijn de evacuatie en wat te doen bij onvoorziene omstandigheden.
- Rol NCC** Het NCC heeft op dit moment een coördinerende rol. Het NCC zou volgens dhr. d'Hondt permanent moeten opereren. Zij moeten zorgen dat ze hun informatie up-to-date hebben. Zij moeten tijdens hoogwaters geen winkelgedrag gaan vertonen. Het zou meer een informatie-instituut moeten zijn dan een coördinerend instituut.
- Geautomatiseerd systeem** Een computer kun je prima gebruiken voor de regulering van een probleem. Hierbij gebruik je de computer voor de regulering van een risico. Dat kan niet. Er spelen veel onzekerheden een rol en je kunt het risico door een computer niet weg laten nemen. Misschien zou het kunnen als de klimaatvoorspelling 100% zeker voorspeld zou kunnen worden.
- Veranderingen bestuurlijke organisatie** Er moet niet veel rigoreus veranderd worden.

#### STELLINGEN

***Door klimaatveranderingen zullen noodoverloopgebieden in de toekomst gebruikt moeten worden.***

Ja

***Het inunderen van een noodoverloopgebied is een puur waterstaatkundige maatregel.***

Ja, echt inunderen zelf is een techniek, die puur waterstaatkundig van aard is.

***Alle besluiten bij (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituaties moeten op landelijk niveau genomen worden.***

Ja, de materie is zeer complex en om verwarring te voorkomen is er eenvoud nodig. De minister van BZK zal het besluit tot inzetten nemen en het ministerie van V&W zal de verantwoordelijkheid voor de inundatie moeten dragen.

***Inunderen moet gebeuren door menselijk ingrijpen en niet door een computergestuurde overlaat/inlaat.***

Besluiten tot inundatie wel, maar het feitelijk inunderen zou door een computer kunnen gebeuren.

Het was een goed gesprek. Omdat dhr. d'Hondt zo vertrouwd is met het onderwerp kon hij duidelijk zijn mening verwoorden. Ook speelde daarbij zijn ervaring als burgemeester in Nijmegen tijdens hoogwater 1995 een rol.

Ik heb beloofd dit verslag even ter correctie te mailen.

Verslag d.d.: 15 november 2001



## Interviewverslag

*Ir.A.P. de Looff, manager DWW adviesteam bij hoogwater*

Adres: Dienst Weg-en Waterbouwkunde  
Van den Burghweg 1  
Postbus 5044  
2628 GA Delft

Onderwerp:

Bestuurlijke besluitvorming en informatie bij een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie en 'een noodoverloopgebied inzetten' een instrument is in de rampenbestrijding

Kenmerk:

niet vertrouwelijk

Interviewer: Judith Scholtes

Datum en Plaats: 1 november 2001 te Delft

- |                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Functie                      | De heer De Looff is manager van het DWW adviesteam bij hoogwater<br>Zij adviseren o.a. de dijkgraven over de toestand van de dijken bij hoogwatersituaties.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Mening huidige organisatie   | Op zich is de huidige structuur logisch. Op het moment dat de structuur bij elke ramp hetzelfde is, geeft deze duidelijkheid op het moment dat een ramp zich niet zo vaak voordoet. Op het moment dat de ramp gemeente- en provinciegrens overschrijdend is, zoals bij hoogwaters, dan is de huidige structuur aan de andere kant misschien niet de beste. Er wordt dan ook vaak gewerkt met een coördinerend burgemeester; deze structuur roept ook weerstand op. Het is een optie om voor hoogwatersituaties een ander structuur te ontwerpen (dilemma). |
| Mening concept NOG           | Het is een goed concept. Het is een heel duidelijk middel om ongeleide rampen te voorkomen. Een NOG inzetten is een ramp. Het concept spreekt aan er vanuit gaande dat de waterkering functioneert en een NOG pas boven de 15.000 m <sup>3</sup> /s gebruikt wordt. Maar duidelijk moet zijn dat na het inzetten van een NOG een dijkdoorbraak nog altijd mogelijk is.                                                                                                                                                                                     |
| Informatie inzet NOG         | De beslissing om een NOG in te zetten moet genomen worden op grond van de waterstand. Je ziet dat aankomen. Er is dan een heel duidelijke rol voor het voorspellingsteam van het RIZA. Er moet dan een specifiek team ingericht worden bij zeer extreme hoogwaters.                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Besluitvorming en informatie | De beslissing die genomen moet worden is of de poort open moet. Het afvoerdebiet en de waterstand zijn criteria om deze beslissing te nemen. De schade moet van tevoren al afgedekt zijn. Ook de tijd die je nodig hebt om te evacueren kun je vooraf indekken. Een NOG moet bestuurlijk ingedekt worden. De commissaris zal er een rol in spelen. Wie er in het besluitvormingsteam komt hangt af van de locatiekeuze van een NOG.                                                                                                                        |
| Geautomatiseerd systeem      | Zo'n systeem kan de situatie niet overzien. Dhr. De Looff denkt dat zo'n beslissing niet genomen kan worden door een geautomatiseerd systeem. Er spelen teveel andere zaken een rol. Een NOG inzetten betekent nogal wat. Er is bijvoorbeeld economische activiteit in zo'n gebied. Het is niet te vergelijken met de Maeslantkering.                                                                                                                                                                                                                      |
| Rol DWW                      | In eerste instantie zal de rol van de DWW niet veranderen. Op het moment dat een noodoverloopgebied ingezet wordt, betekent dat een verminderde druk op de dijken. Op het moment dat een dijk op springen staat en er wordt overwogen om een gebied bewust onder water te zetten, dan zal de rol veranderen.                                                                                                                                                                                                                                               |

STELLINGEN

***Door klimaatveranderingen zullen noodoverloopgebieden in de toekomst gebruikt moeten worden.***

Ja, de kans is reëel. Ook waar stromen bijeenkomen kunnen problemen ontstaan.

***Het inunderen van een noodoverloopgebied is een puur waterstaatkundige maatregel.***

Nee, het is een maatregel die door de politiek genomen moet worden. Het concept NOG moet door de Tweede Kamer goedgekeurd worden. De werkelijke beslissing in een crisissituatie kan gedelegeerd worden naar de minister van BZK

***Alle besluiten bij (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie moeten op landelijk niveau genomen worden.***

Ja, zie eerder

***Inunderen moet gebeuren door menselijk ingrijpen en niet door een computergestuurde overlaat/inlaat.***

Ja, zie eerder

---

Dhr. De Looff is goed op de hoogte van de taak van de DWW tijdens dreigende hoogwaters. De DWW heeft hier slechts een kleine rol en is hierdoor minder betrokken bij de bestuurlijke kant van een hoogwaterrampsituatie. Er was een goede sfeer tijdens het gesprek.

Het verslag mag toegevoegd worden als bijlage bij mijn afstudeerscriptie. Vooraf zal hij het ter correctie het verslag doorlezen.

Verslag d.d.: 2 november 2001

---



## Interviewverslag

*Mevr. M. Peereboom, Burgemeester*

Adres: Gemeente Zaltbommel  
Markt 10  
5301 AL Zaltbommel

## Onderwerp:

Bestuurlijke besluitvorming en informatie bij een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie en 'een noodoverloopgebied inzetten' een instrument is in de rampenbestrijding

## Kenmerk:

niet vertrouwelijk

Interviewer: Judith Scholtes

Datum en Plaats: 14 november 2001 te Druten

- Taken en bevoegdheden** De burgemeester heeft slechts bevoegdheden in haar eigen gemeente. Er zijn heldere afspraken gemaakt om in tijden van rampen goed te kunnen handelen. Voor gemeenteeverschrijdende rampen is er een coördinerende burgemeester in deze regio. De zorg voor de bevolking is de eerste prioriteit. Tijdens hoogwaters heeft de burgemeester veelvuldig contact met de parate diensten en de dijkgraaf. Mevr. Peereboom heeft hoogwater 1995 niet in Zaltbommel meegemaakt. Zij was toen burgemeester van Strijen in de Hoekse Waard.
- Bestuurlijke organisatie** In oefeningen loopt de organisatie redelijk. Als burgemeester ken je de gemeenschappelijke belangen. Vooraf heb je de andere betrokken personen al leren kennen en het is van belang dat er geoefend wordt. Ook moet iedereen weten wie waarvoor verantwoordelijk is. Dan kan het gemeenschappelijke doel, het met elkaar zo veilig mogelijk maken voor de mens, bereikt worden. Ook moet duidelijk zijn wanneer bevoegdheden over gaan naar een ander niveau en waarom. Helderheid is heel belangrijk.
- Mening NOG** Mevr. Peereboom kan het zich voorstellen dat in uiterste nood een extra voorzorg gecreëerd wordt. Aan de andere kant heeft Mevr. Peereboom haar bedenkingen. Zij verwacht dat noodoverloopgebieden veel sneller dan de bedoeling is, gebruikt gaan worden. Van belang is dat in volgorde eerst de overige beleidsbesluiten uitgevoerd worden en dat dan de noodoverloopgebieden pas gereed gemaakt worden. Dus eerst moeten de maatregelen uit Ruimte voor de Rivier genomen worden. Als op dit moment een bovenmaatgevende hoogwater zich voordoet, dan is het systeem niet ingericht op noodoverloopgebieden, dus die moeten dan niet ingezet worden.
- Bestuurlijke veranderingen** Een noodoverloopgebied bedekt waarschijnlijk 2 à 3 gemeenten. Voorafgaande aan het hoogwater moeten veel afspraken gemaakt worden. Een voorbeeld hiervan is de maatregelen omtrent ruimtelijke ordening (gebiedsbeperkingen?). Ook moeten er goede afspraken gemaakt worden tussen het rijk en de gemeente en tussen de gemeente en burgers en bedrijven over de consequentie van een NOG voor het gebied en de schaderegelingen. Die schadevergoeding moet zowel materiële als immateriële schade omvatten.
- Rampbestrijdingsplan** Er zal een rampbestrijdingsplan NOG moeten komen, waarin stap voor stap de afspraken staan en ook duidelijk is hoe alles georganiseerd moet worden op het moment dat er een extreem hoogwater nadert. Je hebt de tijd om het water te volgen. Dit plan

moet op intergemeentelijk niveau van een noodoverloopgebied liggen. Landelijk zal een afstemming van de inhoud gemaakt moeten worden in de vorm van een model rampbestrijdingsplan NOG. Per gebied zal dan een concrete invulling volgen.

**Bestuurlijke besluitvorming** De besluitvorming rond een NOG moet zo decentraal mogelijk georganiseerd worden, afgeleid van hoe het systeem nu is. Mensen gaan in zo'n situatie liever niet weg. Er spelen veel emoties een rol. Het besluit om een gebied te evacueren moet liggen bij de coördinerend burgemeester. Deze functie zal versterkt moeten worden. De Provincie is hiervoor niet geschikt; de waarde van de provincie is toch al in het geding. De minister staat te ver af van de werkelijkheid om de bevoegdheden van de burgemeester over te nemen. Op het moment dat een hoogwater het noodoverloopgebied nadert zal de coördinerend burgemeester zich laten adviseren conform afspraken en hij zal het besluit tot het inzetten van het noodoverloopgebied nemen. De rampenbestrijding gaat dan naar fase 5 (fase 4 is een dijkdoorbraak). De minister moet een sterkere bevoegdheid krijgen dan de aanwijzingsbevoegdheid om de burgemeester eventueel te corrigeren. Wie betaalt bepaalt is onzin (reagerend op het feit dat de overheid de schade zal moeten vergoeden). Ook het argument dat het een provinciegrensoverschrijdende kwestie is was geen reden om een van mening te veranderen. Je moet alleen wel van elkaar op aan kunnen. De dijkgraaf en Rijkswaterstaat zullen de burgemeester van goede adviezen voorzien. Fouten maken doen we allemaal. Met elkaar zijn de bestuurders verantwoordelijk voor een goede veiligheid van de burgers. Na Enschede en Volendam worden er veiligheidsniveaus gesuggereerd die niet bestaan. Als je bij de inzet van een noodoverloopgebied de afweging niet kunt maken, dan kun je dat in andere situaties ook niet.

**Een geautomatiseerd systeem** Nee, het systeem moet niet de leiding hebben. Alle voorafgaande maatregelen worden ook niet door een computer genomen, bijvoorbeeld het evacueren.

**Informatie** De informatie die nodig is om de beslissing te nemen is veelal al vooraf aanwezig. Het gebied moet omkaderd zijn. Wel is informatie nodig over de hoeveelheid water, wind en bijvoorbeeld springvloed.



## STELLINGEN

***Door klimaatveranderingen zullen noodoverloopgebieden in de toekomst gebruikt moeten worden.***

Tenzij je de voorliggende maatregelen neemt. Verschillende maatregelen moeten getroffen worden, slechts één van die maatregelen is een noodoverloopgebied gebruiksklaar maken.

***Het inunderen van een noodoverloopgebied is een puur waterstaatkundige maatregel.***

Het doen is een technische maatregel, maar er zit een wereld achter. De maatschappelijke impact moet boven alles staan.

***Alle besluiten bij (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituaties moeten op landelijk niveau genomen worden.***

Nee.

***Inunderen moet gebeuren door menselijk ingrijpen en niet door een computergestuurde overlaat/inlaat.***

Besluiten moeten niet door een computer gebeuren, het inunderen kan wel door een computer gebeuren, mits er een persoon is die op de knop drukt.

Behalve Mevr. Peereboom was ook dhr.H.Kessel aanwezig bij het gesprek. Hij illustreerde sommige uitspraken met voorbeelden van de hoogwatersituatie in 1995, die hijzelf als ambtenaar openbare orde en veiligheid had meegemaakt. De sfeer tijdens het gesprek was goed. Mevr. Peereboom heeft een geheel andere mening over de bestuurlijke besluitvorming dan de andere personen die ik tot nu toe heb geïnterviewd. Ik kon haar met mijn argumentatie niet van haar stuk brengen.

Ik heb beloofd het verslag ter correctie aan haar te mailen. Ook zal ik haar een exemplaar van mijn afstudeerscriptie toezenden.

Verslag d.d.: 15 november 2001

## Interviewverslag

Mr. I. Poortvliet, medewerker bij de afdeling bestuurlijke en juridische zaken

Adres: Unie van Waterschappen  
Johan van Oldenbarneveltlaan 5  
Postbus 80200  
2508 GE Den Haag

Onderwerp:

Bestuurlijke besluitvorming en informatie bij een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie en 'een noodoverloopgebied inzetten' een instrument is in de rampenbestrijding

Kenmerk:

niet vertrouwelijk

Interviewer: Judith Scholtes

Datum en Plaats: 26 oktober 2001 te Den Haag

- Functie** Dhr. Poortvliet is medewerker op de afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken. Hij is belast met de rampen en ongevallenbestrijding en de waterkeringszorg binnen de unie.
- Mening huidige bestuurlijke organisatie** Er valt nog veel te verbeteren aan de bestuurlijke organisatie bij dreigend hoogwaters. Deze conclusie kwam ook voort uit de onderzoeken van het C.O.T. De waterstaatsketen en de algemene keten weten elkaar onvoldoende te vinden. Ze weten onvoldoende wat elkaars rol is. De staatssecretaris van V&W heeft zonder contact met het ministerie van BZK zoekgebieden aangewezen. Hieruit blijkt dat zelfs op rijksniveau de verschillende ketens niet bewust zijn van elkaars rollen. Plannen zijn ook niet altijd afgestemd. Er begint nu langzamerhand verandering in te komen (zie het gezamenlijk initiatief van de Commissie Luteijn). De rol van andere actoren is onduidelijk, zelfs op operationeel niveau. De brandweer noemt het optreden multidisciplinair als de politie betrokken wordt en de *gemeenten zijn koninkrijkes op zich*. De ambtenaar rampenbestrijding heeft 1 dag/week voor deze taak. Dit is te weinig om een de organisatie rond rampen goed op orde te hebben.
- Hoogwater** Hoogwaterrampen zijn per definitie bovengemeentelijk. De Commissaris van de Koningin heeft slechts aanwijzingsbevoegdheid en geen bevelsbevoegdheid. De CdK heeft bij kernrampen wel directe bevoegdheid. *Bij waterstaatkundige rampen zou de directe bevoegdheid bij de CdK moeten liggen*. Op dit moment is er geen afweging in de besluitvorming mogelijk. Er komt water over de dijk of niet.
- Besluit bewust inunderen** Het *besluit* om een noodoverloopgebied in te zetten moet liggen bij de staatssecretaris, of bij de minister van *Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* op advies van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het ministerie van BZK is primair belast met de inundatie. Het gaat in zo'n situatie *niet meer om aan- en afvoeren, maar om ramppreventie*. Het gaat om het beperken van een rampsituatie. In een rampsituatie gaat het om de beperking van schade en slachtoffers. Dit is de verantwoordelijkheid van BZK. Hier steekt een hele politieke en financiële discussie achter. Als de situatie niet wordt gezien als een ramp, zijn er ook geen mogelijkheden om de WTS toe te kennen (reactie op de mening dat een NOG inzetten geen ramp is). Bij het inzetten van een NOG moet gewerkt worden met een top-down benadering en niet met



- een bottom-op benaderen, omdat het betreffende gebied bovengemeentelijk, bovenregionaal en bovenprovinciaal is.
- Bestuurlijke organisatie** Indien er noodoverloopgebieden in het rivierengebied liggen verandert de bestuurlijke organisatie niet, wel moeten de bevoegdheden duidelijk worden. Binnenlandse Zaken moet de burgemeesters een bevelsbevoegdheid kunnen geven om te evacueren. Voor de burgemeester is het moeilijk om met een bevelsbevoegdheid om te gaan. Inundatie bij de burens is altijd beter.
- Rampbestrijdingsplan** Voor een gebied dat aangewezen wordt als NOG is het wenselijk om een intergemeentelijk rampbestrijdingsplan hiervoor te hebben. Volgens de huidige structuren kan het voorkomen dat een overstroming de regio van 3 coördinerende burgemeesters treft.
- Geautomatiseerd systeem** Over de technische mogelijkheden om een geautomatiseerd systeem de beslissing te laten nemen kan dhr. Poortvliet niets zeggen. Of het wenselijk is? Mensen willen besluiten zo lang mogelijk uitstellen. Een geautomatiseerd systeem geeft de mogelijkheid om een politieke verantwoordelijkheid op de voorganger af te schuiven. Een NOG is anders dan een stormvloedkering. Bij het inzetten van een NOG laat je bewust een ander gebied leiden (Bij de stormvloedkering is er geen alternatief.).
- Ruimtelijke inrichting** Als de NOG's nu worden aangewezen kunnen er eventueel voorzieningen getroffen worden. Ook kan er gestuurd worden op ontwikkelingen. Wel zal de politieke druk binnen een gemeente groot zijn als er plannen die economisch gezien belangrijk zijn voor de gemeente tegengehouden worden omdat het gebied in een NOG ligt. Uit de geschiedenis is gebleken dat een Nederlander niet verder kan kijken dan 10 à 15 jaar. Deze tijdshorizon staat niet in verhouding met de 500 jaar waarin de NOG 1 keer ingezet zal worden (verwachting). Als er geen restricties in het gebied gelden, kan er wel eenmaal per 10 jaar een herijking van het gebied plaatsvinden.
- Besliscriteria** Door het inzetten van een NOG moet ernstiger schade voorkomen worden. Het gebied met de minste schade moet als NOG gebruikt worden. Het besluit moet effectief zijn (het benodigde waterstandsverlagende effect bewerkstelligen). Dit laatste criteria betreft het advies van V&W. Ook moet duidelijk zijn dat met het inzetten van een NOG de waterkeringen het elders houden (kennis van de waterschappen). Ook de afvoergolf moet worden meegenomen in deze beslissing. Hierbij gaat het niet alleen om de veroorzaakte waterstanden, maar ook om de snelheid en duur van de golf.

#### STELLINGEN

***Door klimaatveranderingen zullen noodoverloopgebieden in de toekomst gebruikt moeten worden.***

Een NOG moet gezien worden in het kader van de rampenbestrijding. In geval van een calamiteit kan een NOG ingezet worden om schade te beperken. In dat kader is het een prima idee.

***Het inunderen van een noodoverloopgebied is een puur waterstaatkundige maatregel.***

Nee.

***Alle besluiten bij (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie moeten op landelijk niveau genomen worden.***

Welk besluit? Het besluit om te inunderen en te evacueren ligt op landelijk niveau. Evacuatie kan overgelaten worden aan de burgemeester, indien hier de verplichting tot afstemming is.

***Inunderen moet gebeuren door menselijk ingrijpen en niet door een computergestuurde overlaat/inlaat.***

Hier zitten teveel technische aspecten achter om een duidelijk antwoord te kunnen geven.

De sfeer was goed. Dhr. Poortvliet spreekt op persoonlijke titel en niet per definitie namens de unie. Hij is goed op de hoogte van het onderwerp. Hij zit ook in een ambtelijke projectgroep van de Commissie Luteijn. Ik heb beloofd om een exemplaar van mijn afstudeerrapport toe te sturen. Indien het interview als bijlage in het rapport geplaatst wordt, dan wil dhr. Poortvliet het vooraf ter correctie lezen.

Verslag d.d.: 26 oktober 2001



## Interviewverslag

*T.van der Putten, Senior Beleidsmedewerker bij het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC)*

Adres: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Schedeldoekshaven 200  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Onderwerp:

Bestuurlijke besluitvorming en informatie bij een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie en 'een noodoverloophoofgebied inzetten' een instrument is in de rampenbestrijding

Kenmerk:

niet vertrouwelijk

Interviewer: Judith Scholtes

Datum en Plaats: 2 november 2001 te Den Haag

**Functie** Dhr. Van der Putten is beleidsmedewerker bij het Nationaal coördinatiecentrum. Tijdens hoogwaters coördineert het NCC de informatievoorziening tussen de betrokken provincies en ministeries. Het NCC kan door de provincie verzocht worden om de nodige bijstand (bijv. militaire bijstand, zandzakken). Het NCC betreft dan vervolgens Defensie bij de crisis.

**Hoogwater** Bij een hoogwatersituatie wordt op landelijk niveau eerst het NCC opgeschaald. Naar mate de situatie verder uitgroeit tot een grotere crisis worden er meerdere ministeries bij betrokken met het accent op Verkeer en Waterstaat. De andere ministeries worden betrokken op het moment dat er belangen van die ministeries bedreigd worden.

**Mening huidige organisatie** Bij een hoogwatersituatie wordt er snel opgeschaald naar het PCC en het NCC. Water stroomt namelijk door vele grenzen heen en beperkt zich niet tot een gemeente of provincie. De huidige organisatie is prima. Problemen en onduidelijkheden zijn er altijd. Hoogwaters hebben we in 1993 en 1995 meegemaakt, dus de bestuurlijke organisatie is in grote lijnen reeds uitgekristalliseerd.

**Concept noodoverloophoofgebieden** Het concept spreekt aan. Als vooraf de gebieden bekend zijn, dan kunnen vooraf schaderegelingen gemaakt worden, veiligheidsaspecten beheersbaar gemaakt worden en is ook duidelijk dat het inzetten van een noodoverloophoofgebied geen verschuiving van het probleem is.

**Bestuurlijke organisatie** Voorafgaande aan een hoogwatersituatie moeten afspraken gemaakt worden over wie bevoegdheden heeft om het gebied te inunderen. De besluitvormer moet zich bewust zijn van het feit dat er veel economische schade aangericht kan worden. De uiteindelijke beslissing zal genomen moeten worden in het MBT. Het is een behoorlijk ingrijpende beslissing, waarbij veel belangen afgewogen moeten worden. Het MBT moet de verantwoordelijkheid dragen. Ook kan het MBT los staan van regionale belangen.

**Betrokkenen in MBT** De ministeries die betrokken zijn in dit MBT worden bepaald door de aard en de oorzaak van het inunderen. Minimaal zijn de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Algemene Zaken betrokken. Ook zal waarschijnlijk LNV betrokken worden, omdat er waarschijnlijk veel landbouw in het NOG zal zijn. Ook een betrokkenheid van VROM en EZ ligt in de rede. AZ zal betrokken worden omdat dit concept inzetten een novum zal zijn en er grote internationale en media-aandacht voor zal zijn. BZK, V&W en AZ zouden alle drie dit MBT



kunnen voorzitten. AZ, vanwege zijn onafhankelijkheid, V&W vanwege zijn expertise over de natte infrastructuur en BZK vanwege zijn verantwoordelijkheden bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. De minister-president kan in conflicten of bij sterk vertragende besluitvorming ingrijpen. Dan moet het een behoorlijk hoog oplopende situatie zijn.

**De beslissingen** De beslissing die genomen moet worden, is het NOG inzetten of niet. Het is een keuze van ja of nee. Wel moet duidelijk zijn dat anders reguleren van de waterafvoer niet mogelijk is. Informatie die hierbij van belang is, zijn de waterafvoer, waterstanden, weersverwachting, toestand van de dijken en buitenlandse informatie.

**Computer** Gevoelsmatig kunnen NOG's niet ingezet worden door een computer. Een computer kan een indicatie geven voor het te nemen besluit, maar kan dit besluit nooit overnemen. Er spelen ook teveel economische, maatschappelijke en politieke overwegingen mee, die niet door een computer meegenomen worden. Ook zijn er onzekere variabelen.

**Rol NCC** De rol van het NCC zal niet veranderen. Het NCC heeft in zo'n situatie contact met o.a. de overige DCC's, de Kabinetten van de Commissarissen, de politieregio's de inlichtingendienst en ook grensoverschrijdende organisaties in België en Duitsland op het gebied van crisisbeheersing.

**Planvorming** Voor het inzetten van een NOG moeten de voorwaarden vooraf worden gedefinieerd. Gemeenten die in een NOG liggen moeten hun rampbestrijdingsplannen aanpassen. Gemeenten buiten het NOG hoeven zich misschien slechts op minder extreme situaties voor te bereiden.

**Rigoureuze veranderingen** Als het nodig zou zijn om het systeem van NOG's goed te regelen, hoeft niet per definitie worden vastgehouden aan de bestaande bestuurlijke organisatie. De uitvoer van het beleid moet gebeuren door de regio en de provincie. Hierbij kan de bestaande structuur toegepast worden. Coördinatie is dan wel hard nodig.

**Bevoegdheden** Voor een goede uitvoer in de regio zou een belangrijke rol kunnen zijn weggelegd voor de coördinerende burgemeester. Wel is het noodzakelijk dit vooraf goed vast te leggen. Duidelijk moet zijn wie de bestuurlijke leiding heeft in het NOG.

## STELLINGEN

***Door klimaatveranderingen zullen noodoverloopgebieden in de toekomst gebruikt moeten worden.***

Nee, Dhr. Van der Putten heeft zijn twijfels bij klimaatverandering. NOG's zijn nodig. Het is een goed concept. Je moet zeker niet uitsluiten dat een NOG ook benut zal moeten worden.

***Het inunderen van een noodoverloopgebied is een puur waterstaatkundige maatregel.***

Nee, ook andere belangen spelen een rol.

***Alle besluiten bij een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie moeten op landelijk niveau genomen worden.***

Ja, bij tegengestelde belangen op regionaal niveau is landelijke bemoeienis goed.

***Inunderen moet gebeuren door menselijk ingrijpen en niet door een computergestuurde overlaat/inlaat.***

Ja, zie eerder

---

De sfeer was goed. De heer Van der Putten gaf duidelijke antwoorden. Doordat hij hoogwater 1995 had meegemaakt als medewerker bij het NCC wist hij zich ook goed in deze situatie te plaatsen.

We hebben afgesproken dat ik dit verslag als bijlage bij mijn afstudeerscriptie mag voegen. Hij wil het verslag wel vooraf even inzien. Verder heb ik beloofd hem een exemplaar van mijn afstudeerscriptie toe te zenden.

Verslag d.d.: 2 november 2001

---

## Interviewverslag

*F.S.M. Reijnen, Coördinator Crisismanagement*

---

Adres: Rijkswaterstaat directie Limburg  
Avenue Ceramique 125  
Postbus 25  
6200 MA Maastricht

Onderwerp:

Bestuurlijke besluitvorming en informatie bij een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie en 'een noodoverloophoogwatergebied inzetten' een instrument is in de rampenbestrijding

Kenmerk:

niet vertrouwelijk

Interviewer: Judith Scholtes

Datum en Plaats: 12 november 2001 te Maastricht

---

**Rol directie Limburg** Tijdens een (dreigende hoogwater heeft de directie Limburg de taak de verwachte waterstanden aan te geven voor de Maas tot Lith (Ammerzoden). Ieder jaar stellen ze een draaiboek op voor hoogwatersituaties. Zij sturen dit draaiboek naar de betreffende provincies, gemeenten, brandweer en waterschappen. Zij verzorgen tijdens hoogwaters de hoogwaterberichtgeving. Er is op dat moment een crisiscentrum ingericht om vragen van de bevolking en overheden te beantwoorden. Dit centrum is indien nodig 24 uur per dag geopend. Er vindt ook overleg plaats. Het RIZA levert de waterstandsvorspelling voor Borgharen en de neerslagvoorspellingen, die zij van het KNMI krijgen. Directie Limburg voorspelt de waterstanden op het Nederlandse deel van de Maas

**Mening huidige rollenverdeling bij hoogwaters** De besluitvorming bij hoogwaters is lastig omdat er veel belangen op het spel staan, er altijd onzekerheden aanwezig zijn in de voorspellingen als gevolg van het karakter van de rivier en doordat vele partijen zich mengen in de besluitvorming. Waterschap, burgemeesters, hoofdingenieur-directeur, CdK hebben allemaal een eigen mening en taken en verantwoordelijkheden en die kunnen in de praktijk conflicteren.

**Mening NOG** Een noodoverloophoogwatergebied zal zeer zelden aangesproken worden. Als zo'n situatie zich voordoet, dan is het goed dat er vooraf over nagedacht is en dat rekening gehouden wordt met de inrichting van dit gebied. Vanuit WB21 is al bepaald dat we rekening moeten houden met drogere zomers en nattere winters dus de kans dat een NOG in de toekomst aangesproken zal worden wordt groter.

**Informatie bij inzet NOG** De benodigde gegevens zijn de waterstanden en de (verwachte) neerslag. Ook spelen het tijdstip van de top en de betrouwbaarheid van de voorspelling een rol. Er is natuurlijk altijd een spanningsveld tussen de informatie over de waterstanden en de evacueerbaarheid van personen. Als de kades overstroomd ben je te laat met evacueren, maar het liefst evacueer je niet, of zo laat mogelijk. Evacueren geeft onrust onder de bevolking. Informatie over waterstanden is zeer gevoelig. De Maas is een regenrivier. Water uit de Ardennen is binnen 6 uur hier. Water uit Frankrijk is binnen een dag in Nederland. De waterstandvoorspelling heeft een onnauwkeurigheid van circa 20 cm. Naarmate de top dichterbij komt, wordt de voorspelling nauwkeuriger. Het duurt circa 30 uur voor een top uit Borgharen bij Venlo is. Vanwege de snelle reactie van de rivier op de gevallen neerslag moet je een bepaalde veiligheidsmarge inbouwen met het risico dat je dus te vroeg evacueert.



- Besluitvormer** Het besluit om te evacueren moet op een hoger niveau genomen worden; dit kan niet de burgemeester zijn. De minister van Verkeer en Waterstaat zal dit samen met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties binnen het MBT moeten besluiten. De reden hiervoor is dat de Maas door meerdere gemeenten en provincies stroomt.
- Geautomatiseerd systeem** Het gebruiken van een geautomatiseerd systeem bij het inzetten van een NOG is heel lastig. Een computer kan de moeilijk beoordelen of een golf vlak of spits is. De computer zal uit zijn modelberekeningen een bepaalde range open laten. De computer kan wel een goede ondersteuning van de besluitvorming zijn. Er kunnen altijd onvoorziene dingen zijn die je niet in het model verwerkt hebt.
- Rol Rijkswaterstaat directie Limburg** De directie heeft een belangrijke adviserende rol. In de modellen van Rijkswaterstaat zal rekening gehouden moeten worden met een noodoverloopgebied. De rol zal niet veranderen ten opzichte van de huidige situatie. Er zal wel een grotere druk komen te liggen op de directie vanwege de vraag naar nauwkeurige waterstandsvoorspellingen. Iedereen baseert zich op hun voorspellingen. Als besloten wordt om het NOG bij waterstand x in te zetten zal dit tot veel druk leiden. Waterstandsvoorspellingen zijn overal in te zien. Bestuurders kunnen eventueel zelfs gaan pushen om voorspellingen bij te stellen om onrust te voorkomen.
- HIS** Binnen de provincie Limburg wordt niets met HIS gedaan. Op termijn zal dat misschien nog wel veranderen. De Maas is tot Mook onbedijkt. Er is geen bresgroei en alle situaties zijn redelijk goed te overzien. In Limburg krijgt men hooguit natte voeten. In het gedeelte tussen Mook en Ammerzoden is dit wel anders. Hier kan een inundatiediepte van meters optreden. Noord-Brabant is wel actief om met de waterschappen HIS op te pakken. Met HIS kun je vooraf bekijken hoe een gebied volloopt en tot waar het zicht uitstrekt, maar als een ander gebied volloopt, is niet berekend wat er dan gebeurt.
- Rampbestrijdingsplannen** Het evacuatieproces moet in een NOG strakker geregeld worden.

#### STELLINGEN

***Door klimaatveranderingen zullen noodoverloopgebieden in de toekomst gebruikt moeten worden.***

De kans wordt groter. Of noodoverloopgebieden daadwerkelijk gebruikt gaan worden weet niemand.

***Het inunderen van een noodoverloopgebied is een puur waterstaatkundige maatregel.***

Nee, het is een waterstaatkundige ingreep, maar een economische/maatschappelijke afweging met vele factoren.

***Alle besluiten bij (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituaties moeten op landelijk niveau genomen worden.***

Ja, zoveel belangen spelen een rol, dat de burgemeesters en Commissarissen deze besluiten niet kunnen nemen.

***Inunderen moet gebeuren door menselijk ingrijpen en niet door een computergestuurde overlaat/inlaat.***

Ja, het gaat niet alleen om economische schade zoals bij de Maeslantkering, maar ook om mensen evacueren.

---

Het was een plezierig gesprek. Dhr. Reijnen is goed op de hoogte van alles wat er speelt bij hoogwatersituaties. Hij nam rustig de tijd om zijn mening te geven. Er moet wel gezegd worden dat hij in het interview zijn persoonlijke mening heeft gegeven en dat dit niet per definitie de mening van de directie is.

Afgesproken is om dit verslag ter controle te laten lezen. Het verslag mag opgenomen worden in mijn afstudeerscriptie.

Verslag d.d.: 13 november 2001

## Interviewverslag

A.C.Sanders, medewerker rampenbestrijding provincie Gelderland

Adres: Huis der Provincie  
Markt 11  
Postbus 9090  
6800 GX Arnhem  
026 359 86 58

Onderwerp:

Bestuurlijke besluitvorming en informatie bij een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie en 'een noodoverloopgebied inzetten' een instrument is in de rampenbestrijding

Kenmerk:

niet vertrouwelijk

Interviewer: Judith Scholtes

Datum en Plaats: 22 oktober 2001 te Arnhem

- Functie** Dhr. Sanders is een beleidsmedewerker rampenbestrijding en werkt al enige tijd bij de provincie (langer dan hoogwater 1993). Hij houdt zich binnen de afdeling bezig met planvorming binnen de provincie, het stimuleren van de gemeente en het kenbaar maken van beleid van de provincie in de gemeenten en regio's. Op het moment dat een hoogwatersituatie zich voordoet, zit hij in het PCC als piketambtenaar (functionaris OOV) in een ploegendienst. Hij houdt zich vooral bezig met bijstandsverlening.
- Mening huidige rampbestrijdingsorganisatie** De huidige structuur is goed, zolang deze goed gevolgd wordt. Soms wordt het PCC omzeild en wordt er onderling tussen de gemeente en de andere organisaties bijstandsverleningen geregeld. De provincie is bezig een geautomatiseerde bijstandsverlening te ontwikkelen.
- Mening noodoverloopgebieden** Geen enkele burger zal een noodoverloopgebied in zijn gemeente willen. 1:1250 is wel weinig, maar het kan elk jaar gebeuren, zie 1993/1995. Eigenlijk moet je *noodoverloopgebieden niet aanwijzen*. Op het moment dat een noodoverloopgebied nodig is staan burgers er heel anders tegenover dan nu. Men ziet er op dit moment het nut niet van in. Onrust zaaien is onnodig.
- Hoogwater 1995** De CdK had iets eerder een *aanwijzing* moeten geven. Helderheid is belangrijk. De aanwijzing had eenduidigheid in de regio gegeven. De CdK neemt de beslissing op advies van de rampenstaf. Er is veel discussie geweest over de aanwijzingsbevoegdheid na hoogwater 1995.
- Bewust doorsteken** Vergeleken met hoogwater 1995 is er geen verschil met het bewust doorsteken van een dijk. De dijk mag alleen doorgestoken worden als daarmee grotere gebieden gespaard worden. Door inweking zullen andere dijken ook zwak zijn.
- Rampbestrijdingsorganisatie** De huidige rampenorganisatie zal van kracht zijn. Het bewust doorsteken van een dijk voldoet aan beide eisen van de Wro. Het instellen van een *coördinerend burgemeester* maakt het wel lastig. De CdK wil gewoon met elke burgemeester kunnen overleggen en niet alleen met de coördinerend burgemeester. Wel zal de *politie* een belangrijkere rol gaan spelen. Tijdens een evacuatie is hij immers de procesverantwoordelijke. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat er opeenvolgend enkele operationeel leiders optreden. Vanaf 2003 zullen hulpverleningsregio's beter congrueren. Binnen de gemeente zal het waterschap



wel een steeds belangrijkere rol gaan spelen in het advies bij hoogwatersituaties. Verder zal er op bestuurlijk niveau weinig veranderen.

- Besluit bewust doorsteken      Duidelijk moet vastgelegd worden wie dat besluit. Het bewust doorsteken van een dijk is de zaak van Rijkswaterstaat en het Ministerie van BZK. Stel dat de CdK dit besluit (wat hij overigens niet adviseerde) dan zal dit met alle gemeenten en regio's doorgesproken moeten worden. Het Rijk moet besluiten wie dat moet besluiten. Hij adviseert dat *het ministerie van V&W dit moet besluiten* nadat het ministerie van BZK advies gegeven heeft. Rijkswaterstaat zal immers het besluit ten uitvoer moeten brengen. Hoogwater zie je aankomen, het is de mooiste ramp die er is. Voorafgaande aan het hoogwater zullen mens en vee geëvacueerd moeten worden. Zolang het water nog laag staat zal dit niet eenvoudig zijn. Al die jaren is de polder droog gebleven en mensen moeten hun have en goed achterlaten.
- BOS      Dhr. Sanders weet niet of het automatisch moet gebeuren. Op dit moment wordt wel van simulaties gebruik gemaakt op het moment dat een dijk doorbreekt.
- Planvorming      Het huidige draaiboek hoogwater zal voldoende zijn in het geval dat een noodoverloopgebied moet worden ingezet.

#### STELLINGEN

***Door klimaatveranderingen zullen noodoverloopgebieden in de toekomst gebruikt moeten worden.***

Dhr. Sanders is geen voorstander van noodoverloopgebieden. Het risico dat de rivieren het niet aankunnen is er, maar de vraag is of je voor zo'n klein risico zoveel onrust moet zaaien. Mensen die langs de dijk wonen weten dat het kan gebeuren.

***Het inunderen van een noodoverloopgebied is een puur waterstaatkundige maatregel.***

Een noodoverloopgebied inunderen is een politieke maatregel en niet een puur waterstaatkundige maatregel. Wel is het een waterstaatkundige aangelegenheid.

***Alle besluiten bij (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie moeten op landelijk niveau genomen worden.***

Ja, de rampenorganisatie moet zoveel mogelijk volgens de huidige structuren georganiseerd worden.

Mocht het water zo hoog komen, dan wordt het een bovenprovinciale aangelegenheid.

***Inunderen moet gebeuren door menselijk ingrijpen en niet door een computergestuurde overlaat/inlaat.***

---

Allereerst wilde dhr. Sanders zich hier niet over uitlaten, omdat hij niet de technische kennis hiervoor in huis heeft. Toch gaf hij zijn mening. Hij is van mening dat toch iemand de computer in werking moet stellen. Het mag gewoon niet mis gaan (storingsrisico, of in werking treden bij laag water). Dhr. Sanders heeft niet zoveel vertrouwen in computers. Iemand moet de computer in werking stellen.

De sfeer van het gesprek was goed. In het begin was er enige onduidelijkheid over de gespreksstof. Door zieke had ik dhr. Sanders niet heel goed op de hoogte gesteld over het onderwerp. Gedurende het gesprek ging het toch goed, mede omdat dhr. Sanders de eerdere hoogwatersituaties heeft meegemaakt. Ik heb beloofd om een exemplaar van mijn afstudeerscriptie toe te zenden.

---

Verslag d.d.: 23 oktober 2001

## Interviewverslag

L.E. van der Sar, Gedeputeerde Provincie Zuid-Holland

Adres: Provinciehuis  
Zuid-Hollandplein 1  
Postbus 90602  
2509 LP Den Haag

Onderwerp:

Bestuurlijke besluitvorming en informatie bij een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie en 'een noodoverloopgebied inzetten' een instrument is in de rampenbestrijding

Kenmerk:

niet vertrouwelijk

Interviewer: Judith Scholtes

Datum en Plaats: 24 oktober te Den Haag

**Functie** Een gedeputeerde heeft volgens dhr. Van der Sar geen directe taak tijdens dreigende hoogwatersituaties. Hij gebruikt zijn kennis en ervaring en neemt zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid. De gedeputeerde probeert de processen op een goede manier te begeleiden. Stel dat de CdK beslissingen wil nemen, dan zal de Gedeputeerde als portefeuillehouder Water advies geven. Ook kan de gedeputeerde het overleg aangaan met de waterbeheerders. De gedeputeerde is immers toezichthouder en probeert het gedrag van anderen, indien nodig te veranderen.

**Mening noodoverloopgebieden** Er is een risico, dus als we kunnen sturen en daardoor het effect minimaliseren heeft een NOG zin. Noodoverloopgebieden zijn zinvol. Je kunt de situatie dan zo sturen dat het effect beperkt blijft. Een gedeputeerde kan wel adviseren bij de keuze voor een bepaald gebied. Het Rijk zal uiteindelijk het besluit nemen om bepaalde gebieden aan te wijzen.

**Besluit bewust doorsteken** De kiezer of gekozene kan niet beslissen over een NOG, dus de verantwoordelijkheid van NOG's ligt op rijksniveau. Het rijk zal de inundatiebeslissing dus moeten nemen. Indien twee polders benut kunnen worden kan de ene polder niet over de andere polder beslissen. Dhr. Van der Sar ziet het Rijk als een ondeelbaar Rijk. De lijnen burgemeester, commissaris, minister van BZK en dijkgraaf, commissaris, minister van V&W moeten intact blijven. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal de aangewezen persoon zijn om dit besluit te nemen. In deze situatie werkt de rampbestrijding top down. Je kunt de ramp aan zien komen. In deze lijnen mag geen JA MAAR voorkomen. Naar de burgers moet dit een bevel zijn en geen fasering. De burgers moeten preventief geëvacueerd worden, zonder dat er plaats is voor discussie.

**Hoogwater 1995** In 1995 is het goed gegaan. Als we toen een NOG gehad hadden, hadden we deze ingezet. Het zou een goede evaluatie voor toekomstige noodoverloopgebieden zijn. Het water buiten Alblasserwaard/Vijfheerenland stond toen zo hoog, dat een dijkdoorbraak voor heel veel schade had gezorgd.

**Planvorming** Als ervoor gekozen wordt om een NOG te benoemen, dan moet de regelgeving en de organisatie van de rampbestrijding veranderen. Voor een NOG kun je wel dezelfde procedures gebruiken, als voor een rampbestrijdingsplan, maar een NOG is een preventief instrument en geen rampsituatie. De operationele kant van dat proces moet echter intact blijven. Helderheid is belangrijk. Tevens moet er een goede schaderegeling zijn. In de huidige rampenbestrijding is er nog steeds discussie over schade mogelijk.



Mening huidige rampbestrijdingsorganisatie      Deze is ingewikkeld ingericht en kan tot patstellingen leiden. Er vindt veel discussie plaats tussen dijkgraaf en burgemeester. Als er een patstelling ontstaat kan het zijn dat er helemaal niet besloten wordt. Je hebt elkaar nodig.

Besliscriteria      De criteria die een rol spelen bij het besluiten om een dijk bewust door te steken zijn het aantal kubieke meters die er aan komen en het aantal kubieke meters die opgevangen kunnen worden. Tevens moet er een afweging gemaakt worden om voor de laagst maatschappelijke lasten het probleem op te lossen. De volgtijdelijkheid van polders moet mogelijk zijn, maar maatwerk is belangrijker.

Geautomatiseerd systeem      Bij het maken van een kunstwerk moeten de mogelijkheden om menselijke fouten te maken zoveel mogelijk worden uitgesloten. Tegenwoordig is er een zeer fijnmazig systeem van gegevens. Hiermee kunnen de zwakke plekken zichtbaar gemaakt worden. Op basis van gegevens kan rekenkundig bepaald worden wanneer een gebied in gezet moet worden. Dus om het risico van menselijke fouten uit te bannen is het misschien wenselijk. Als de techniek alleen bepaald over het lot van zoveel burgers is het een rare wereld. Het moet een bestuurlijke beslissing blijven om het inlaatwerk op de automatische piloot te zetten.

#### STELLINGEN

***Door klimaatveranderingen zullen noodoverloopgebieden in de toekomst gebruikt moeten worden.***

Ja, dit verwacht dhr. Van der Sar wel.

***Het inunderen van een noodoverloopgebied is een puur waterstaatkundige maatregel.***

Nee, er komen veel meer aspecten kijken bij het inunderen van een NOG. In het regionale systeem ligt in de provincie Zuid-Holland een boezem, nl. de Bergsche Boezem. Dit is niet alleen grasland, dat betekent dat al het andere (de spruitjes bijvoorbeeld) zijn waarde verliest.

***Alle besluiten bij (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie moeten op landelijk niveau genomen worden.***

Jazeker

***Inunderen moet gebeuren door menselijk ingrijpen en niet door een computergestuurde overlaat/inlaat.***

Ja

---

Er heerste een goede sfeer. Dhr. Van der Sar gaf me de indruk dat we NOG's met zijn allen moeten verkopen aan de burger. Het concept moet goed uitgewerkt worden door de Commissie Luteijn en zal duidelijk naar de burgers gecommuniceerd moeten worden. Als het een goed advies wordt, dan overtuigt dit de burger en is sterker dan het NIMBY-effect. Verder had dhr. Van der Sar de indruk dat hij makkelijk praten had, hij staat niet in de schoenen van de gedeputeerde van Gelderland, maar het is iets waar je als overheid samen aan moet werken. Doordat hij alleen maar profijt kan hebben van de maatregelen bovenstrooms zal hij zich in het openbaar niet heel hard uitspreken. Ik heb beloofd om een exemplaar van mijn afstudeerscriptie en het interviewverslag toe te zenden.

Verslag d.d.: 24 oktober 2001

---

---

## Interviewverslag

Prof.dr.J.C.Terlouw, Senator

---

Adres: Eerste Kamer  
Binnenhof 22  
Postbus 20017  
2500 EA Den Haag

Onderwerp:

Bestuurlijke besluitvorming en informatie bij een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie en 'een noodoverloopgebied inzetten' een instrument is in de rampenbestrijding

Kenmerk:

niet vertrouwelijk

Interviewer: Judith Scholtes

Datum en Plaats: 30 oktober 2001 te Den Haag

---

**Functie** De reden dat ik dhr. Terlouw om een interview had gevraagd, is omdat hij Commissaris van de Koningin in Gelderland was gedurende hoogwater 1995.

**Hoogwater 1995** De werkelijkheid is niet altijd gelijk met de theorie. Volgens de rampenwet had de burgemeester het opperbevel in zijn eigen gemeente. De Commissaris van de Koningin speelde een coördinerende rol, omdat bij de ramp meer dan één gemeente betrokken was. Veel gemeenten waren bij de dreigende hoogwatersituatie betrokken. Ongeveer een week voor de kritieke fase is de provinciale rampenstaf geformeerd. De zondagavond voor de evacuatie kwamen verschillende bestuurders bijeen, de coördinerend burgemeesters van Arnhem, Tiel en Nijmegen, de dijkgraven en enkele personen van de brandweer, de politie, defensie en Rijkswaterstaat. Op dat moment werd gekeken naar de weersverwachting, de afvoer op zondag, de verwachte afvoer en de conditie van de dijken.

Tevens werd gesproken over de paraatheid van politie en brandweer. De evacuatie werd doorgenomen. Op zo'n moment moeten er besluiten genomen worden, waarover achteraf verantwoording afgelegd moet worden. In tijden van een ramp is er geen plaats voor democratie. Maandag ochtend hadden de bestuurders nog advies gevraagd over de dijken aan o.a. een hoogleraar uit Delft. Hun advies luidde dat zij geen verantwoording voor de dijken durfden te nemen. De dijkgraven gaven eveneens hetzelfde advies. Ook het RCC Nijmegen adviseerde te evacueren. Toen is besloten te evacueren. De verschillende coördinerend burgemeesters belegden elk in hun eigen regio een vergadering met alle burgemeesters, waarin maatregelen afgekondigd werden. De Commissaris van de Koningin heeft een coördinerende rol gespeeld. Hij heeft *geen gebruik gemaakt van de aanwijzingsbevoegdheid* die hij tijdens rampsituaties heeft.

De vloedgolf schoof op. Woensdag werd de scheur bij Ochten geconstateerd. Het voorstel van de regio Arnhem was om de Over Betuwe te evacueren. Na 24 uur kon er in dit gebied 1 meter water staan. Gekozen werd om de mensen in dit gebied niet te evacueren. De scheidslijn lag bij Kesteren. Deze lijn was moeilijk aan te geven. Gekeken is naar de hoogte van de gronden. *De organisatie werkte goed, totdat de minister zich ermee ging bemoeien.* De minister zag 250.000 mensen evacueren en deed niets (druk vanuit Den Haag). Dhr. Terlouw kreeg meer bevoegdheden, die hij niet nodig had. Ook werd hem verzocht naar Den Haag te komen. Hier



had dhr. Terlouw geen behoefte aan. Hij zou er geen nieuwe informatie krijgen en had het veel te druk in de provincie. Hij wilde ook geen ruzie met de minister. Vrijdag was er een meningsverschil over het tijdstip waarop bekend gemaakt zou worden wanneer de evacués in de meest bovenstroomse regio's naar huis mochten. De minister heeft dit toen publiekelijk kenbaar gemaakt. *Hij kwam met het goede nieuws.* Voor het benedenrivierengebied hebben de commissarissen de minister gevraagd eveneens het besluit te nemen. Dit besluit hadden de CdK's ook zelf kunnen nemen.

**Mening concept NOG** Vroeger staken mensen moedwillig de dijken door bij de burens, teneinde zelf veiliger te zijn. Het besluit om een noodoverloopgebied in te zetten moet wel beleidsmatig gebeuren; zo'n beslissing kan niet subtiel genomen worden. Indien je zeker weet dat er een overloop of dijkdoorbraak plaatsvindt, dan is het concept volstrekt bespreekbaar. *Voorbeeld: Bij de Wilpse Klei is er een zomerdijk. De dijkgraaf vroeg mij in 1993 om mijn mening. Het water sijpelde over de dijk heen. Er konden zandzakjes op de dijk gelegd worden. Op het moment dat je zandzakjes op de dijk legt, verhoog je de mogelijke afvoer. Dit kan ten koste gaan van het stroomafwaarts gelegen gebied. De polder moet dus eigenlijk onderlopen; je mag de gebieden stroomafwaarts niet belasten met dit water. In 1995 is dus ook het water over de zomerdijk gelopen en hebben de uiterwaarden vol gestaan met water.* Je kunt door NOG's te gebruiken kwetsbare gebieden sparen. Wel moet duidelijk zijn wie op welke manier het besluit neemt en hoe de schade geregeld wordt. Het is altijd beter om een overstroming gecontroleerd te laten gebeuren. Ook denkt dhr. Terlouw dat het een reële situatie is. Het wordt ieder jaar natter in Nederland.

**Bestuurlijke besluitvorming** De aanwijzing moet in de wet vastgelegd worden. Vervolgens moet het besluit om het gebied daadwerkelijk in te zetten op landelijk niveau gebeuren. *De kosten van zo'n beslissing zijn zo hoog.* Ook is het *besluit provincieoverschrijdend*. Wel moet er sprake zijn van een goede samenspraak met de lokale overheden. Het is een beslissing met een nationaal karakter. Het is goed mogelijk dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overlegt met de betrokken CdK's en zij weer overleggen met de betrokken gemeenten. *In chaos is het belangrijk dat de procedures zeer goed gevolgd worden.* De rampenwet behoeft dan een aanpassing. De huidige aanwijzingsbevoegdheid is hiervoor te zwak. M.a.w. achter zo'n beslissing moet een goede wetgeving steken. Of de brandweer moet uitrukken is een ander besluit dan 20 000 huizen onder water zetten. Hoogwater zie je aankomen. Mocht de minister deze bevoegdheid krijgen, dan moet hij wel verplicht advies vragen. Dhr. Terlouw kan zich ook voorstellen dat de Minister-president hierbij betrokken moet zijn. *Bij een ramp moeten mensen ineens bevoegdheden hebben.* Er is geen tijd voor democratisch besluitvorming; de Commissaris is net een generaal.

**Besluitvormingsorganisatie** Men moet voorzichtig zijn met het rigoureuze veranderen van de huidige organisatie. Dhr. Terlouw kan zich voorstellen dat de huidige structuren gehandhaafd blijven en de uitvoering van de inzet van NOG's aan de lokale overheden overgelaten wordt.

**Geautomatiseerd systeem** Een computer kan falen. Ook kan een computer geen verantwoording afleggen. Een computer kan tevens argumenten over het hoofd zien. Daarom is een geautomatiseerd systeem geen goed alternatief voor een door een mens genomen besluit. Wel kunnen computers dienen als goede hulpmiddelen.

**Informatie bij nemen besluit** De hoogte van de rivier, voorspellingen omtrent hoe hoog het water wordt, de weersvoorspelling, de golfhoogte en de maatregelen die reeds bovenstrooms genomen zijn spelen een belangrijke rol.

STELLINGEN

***Door klimaatveranderingen zullen noodoverloopgebieden in de toekomst gebruikt moeten worden.***

Ja, de kans is reëel. Ook waar stromen bijeenkomen kunnen problemen ontstaan.

***Het inunderen van een noodoverloopgebied is een puur waterstaatkundige maatregel.***

Nee, het is een maatregel die door de politiek genomen moet worden. Het concept NOG moet door de Tweede Kamer goedgekeurd worden. De werkelijke beslissing in een crisissituatie kan gedelegeerd worden naar de minister van BZK

***Alle besluiten bij (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie moeten op landelijk niveau genomen worden.***

Ja, zie eerder

***Inunderen moet gebeuren door menselijk ingrijpen en niet door een computergestuurde overlaat/inlaat.***

Ja, zie eerder

---

Aan het einde van de dag wilde dhr. Terlouw nog wel een uurtje vrij maken. Hij had zich vooraf niet in het onderwerp verdiept. Zijn antwoorden op de vragen waren een eerste reactie. Dit maakte de antwoorden niet minder waardevol. Hij zit nu in de Eerste Kamer en houdt zich met geheel andere onderwerpen bezig.

Het verslag mag toegevoegd worden als bijlage bij mijn afstudeerscriptie. Vooraf zal hij ter correctie het verslag doorlezen.

Verslag d.d.: 2 november 2001

---



## Interviewverslag

*L.A. Vinck, plaatsvervangend hoofd DCC V&W*

Adres: Departementaal coördinatiecentrum V&W  
Johan de Wittlaan 3  
Postbus 20906  
2500 EX Den Haag

Onderwerp:

Bestuurlijke besluitvorming en informatie bij een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie en 'een noodoverloopgebied inzetten' een instrument is in de rampenbestrijding

Kenmerk:

niet vertrouwelijk

Interviewer: Judith Scholtes

Datum en Plaats: 27 november 2001 te Den Haag

**Mening bestuurlijke structuur** Hoogwaters hebben een bovengemeentelijke impact. De verdeling moet gemaakt worden tot waar een burgemeester afgerekend wordt op bovengemeentelijke activiteiten. De burgemeester heeft het opperbevel in zijn eigen gemeente bij een ramp. Deze bevoegdheid is voor 99% van de gevallen toereikend. De burgemeester bezit immers lokale bekendheid. De democratische legitimatie richting de gemeenteraad speelt een rol. De vraag is of bij hoogwaters de coördinerend burgemeester zonder bevoegdheden afdoende is. De provincie neemt dan eerder de touwtjes in handen. De ramp die van boven komt is nog te weinig beschreven. Provincies zonder grote waterlopen zijn onvoldoende voorbereid op extreme regeerperioden. Ook constateert dhr. Vinck dat de waterschappen te weinig zijn ingebed in de rampbestrijdingsorganisaties (praktijk). De waterschappen en de gemeenten nemen over en weer te weinig kennis van elkaar. Ook is de ramporganisatie op waterschapsniveau te laag. Ze hebben over het algemeen te weinig plannen en zijn voor de overige betrokkenen een onbekende partner. De waterschappen zijn niet betrokken bij plannen van de provincie. Ook is de relatie niet altijd duidelijk tussen de regionale directie en het waterschap. De beheersgebieden van de waterschappen worden door fusies steeds groter. Er wordt met die fusies geen rekening gehouden met veiligheidsregio's of provinciegrenzen. N.a.v. 'leidraad maatramp' blijkt dat sommige gemeenten te klein zijn om zich in te richten op hoogwaters. De vraag is wie dat dan gaat doen.

**Concept NOG** Of het concept goed is, ligt aan de kosten. Het is een kwestie van kosten en baten bij de inrichting van een gebied. Deze inrichtingskosten moeten afgezet worden tegen de risico's. Aan de andere kant heeft noodoverloopgebieden een symboolwerking. Nederland is vrij klein. Er is weinig ruimte voor reservering van gebied. Met een NOG hebben bestuurders toch iets in handen. Achteraf is er dan de gedachte dat je al het mogelijke gedaan hebt. Deze mogelijkheid kan verlichting geven, maar de relativiteit van het concept moet ingezien worden. Ook moet de realisatietijd niet vergeten worden. Je hebt een geweldige bak nodig. Als het inzetten van een gebied een significante waterstandsverlaging bewerkstelligt, dan is het een prima idee.

**Bestuur** Als het een leeg gebied is kan het een puur technische beslissing worden. Dit is een beheerstaak van Rijkswaterstaat. In een noodoverloopgebied wonen nog wel mensen en is er economische activiteit. Mensen moeten geëvacueerd worden. Dit is een

bestuurlijke beslissing. Dit (het al dan niet benutten van een noodoverloopgebied) moet overgelaten worden aan de provincie. De gemeente komt hiervoor niet in aanmerking (de gemeente komt wel in aanmerking voor het organiseren van de evacuatie). Hij kan de verantwoordelijkheid niet nemen voor het watersysteem. De provincie zal afspraken moeten maken met ander overheden. In '93 en '95 was de inmenging van het Rijk ook niet noodzakelijk. De provincie moet duidelijk maken onder welke omstandigheden de inzet van een NOG reëel wordt. Als het effect provinciegrensoverschrijdend is, dan komen de provincies er samen uit. Mocht dit niet het geval zijn, dan kan het Rijk altijd nog een aanwijzing geven. *Bij zo'n dreiging kijk je meer naar de gevolgen, dan naar de oorzaken.* De maatregel kun je volledig uitwerken.

- Informatie** Technische informatie die nodig is, zijn water en wind. Ook is belangrijk om te weten welk risico de besluitvormer wil nemen. De kwaliteit van de besluitvorming wisselt. Dit kun je niet reguleren. *Noodoverloopgebieden moeten ook bij benedenmaatgevende hoogwaters ingezet kunnen worden bij een goede afweging tussen het te sparen gebied en het te inunderen gebied.* Je moet aan de besluitvorming zo min mogelijk regels koppelen die leiden tot een 'automatische' maatregel.
- Argumenten bestuurlijke besluitvorming** Het eerste aanspreekbare niveau is de provincie, omdat het sowieso gemeentegrensoverschrijdend is. Met de Wrzo als vertrekpunt is het te makkelijk om deze besluitvorming bij het Rijk te leggen. Je wil de besluitvorming zo dicht mogelijk bij de bron nemen. Voor het Rijk is de afstand tot de ramp te groot. *Misschien moet de besluitvorming zelfs op het niveau van veiligheidsregio's gelegd worden.* De rol van het Rijk moet niet groter gemaakt worden en het gemeenteniveau is te laag. De provincie zit daar mooi tussenin.
- Fasering** Dhr. Vinck is tegenstander van fasering. Dit leidt tot technische besluitvorming. Grove mijlpalen kunnen worden aangegeven, maar die moeten aansluiten bij wat nu al gebeurt. De neiging bij faseren bestaat om dit te koppelen aan criteria.
- Geautomatiseerd systeem** Onzin, omdat er zoveel onduidelijke parameters zijn kan een systeem nooit die beslissing nemen. Het moet geen speeltje van technuten worden.
- Betrokken ministeries** Behalve OCW zijn alle ministeries betrokken. Het bestuur ligt op rijksniveau primair bij BZK (rampenbestrijding) en V&W (waterstaatkundig systeem). De overige ministeries zullen wel betrokken zijn. Hun rol hangt af van het gebied en de organisatie (regeling bijstand, spoorlijnen, zendmasten). Zeker zullen bij rampsituaties waarbij een NOG een instrument is het ministerie van Financiën, vanwege de schade-afhandeling, en het ministerie van VROM, vanwege het milieu, betrokken zijn. De nazorg zal heel belangrijk zijn. Er zal een netwerkkaart per gebied van de betrokken partijen gemaakt moeten worden.
- HIS** HIS kan een toegevoegde waarde geven bij de besluitvorming.
- Plannen** Het NOG moet beschreven worden in een rampbestrijdingsplan. De uitvoering van de maatregel blijft liggen bij de burgemeester. Afstemming tussen de verschillende gemeenten is nodig, bijv. een coördinatieregeling. Een provinciaal rampbestrijdingsplan is een noviteit.
- Veranderingen** Om de besluiten te kunnen nemen is lokale bekendheid vereist. Vandaar dat er geen grote veranderingen in de huidige structuur gemaakt moeten worden. Iemand moet bestuurlijk aanspreekbaar zijn.



## STELLINGEN

***Door klimaatveranderingen zullen noodoverloopgebieden in de toekomst gebruikt moeten worden.***

Dat ligt eraan wat er bovenstrooms gebeurt. Bij de Maas doet België nauwelijks iets aan vasthouden en bergen, dus daar zullen wij iets mee moeten doen. Voor de Rijn zou het nog wel eens mee kunnen vallen als in Duitsland voldoende maatregelen genomen worden.

***Het inunderen van een noodoverloopgebied is een puur waterstaatkundige maatregel.***

Nee

***Alle besluiten bij een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie moeten op landelijk niveau genomen worden.***

Nee

***Inunderen moet gebeuren door menselijk ingrijpen en niet door een computergestuurde overlaat/inlaat.***

Ja

---

De sfeer was goed. Dhr. Vinck is goed thuis in dit onderwerp. Hij is een groot voorstander van de besluitvorming niet teveel vastleggen met regels, maar ter plekke de situatie te beoordelen. Verder ziet hij een toekomst voor de veiligheidsregio's. Ik had van hem verwacht dat hij de besluitvorming naar het Rijk zou schuiven. Dit deed hij duidelijk niet. Hij had hier goede argumenten voor. Dit maakte het een boeiend gesprek.

Het verslag mag toegevoegd worden als bijlage bij mijn afstudeerscriptie. Vooraf zal hij ter correctie het verslag doorlezen.

Verslag d.d.: 27 november 2001

---

---

## Interviewverslag

A. Wind, dijkgraaf

---

Adres: Hoogheemraadschap van de Alblasserwaard en de Vijfheerenland  
Molenstraat 32  
Postbus 102  
4200 AC Gorinchem

Onderwerp:

Bestuurlijke besluitvorming en informatie bij een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie en 'een noodoverloopgebied inzetten' een instrument is in de rampenbestrijding

Kenmerk:

niet vertrouwelijk

Interviewer: Judith Scholtes

Datum en Plaats: 6 november 2001 te Gorinchem

---

Taken bij hoogwater De heer Wind is voorzitter van het beleidsteam van het waterschap bij dreigende hoogwaters. Hij geeft leiding aan de bestuurlijke kant van de rampenbestrijding. Hij zorgt dat alles verloopt volgens het calamiteitendraaiboek. Na afloop zal hij zich ook moeten verantwoorden voor de genomen maatregelen.

Als een dreigende hoogwater zich afspeelt in meer dan één gemeente, dan worden alle gemeenten betrokken. In het gebied Alblasserwaard/Vijfheerenland zijn 9 gemeenten met een waterkerende dijk en 3 inlandse gemeenten. Een hoogwater zie je aankomen. Je hebt hier ongeveer 5 à 6 dagen preparatietijd. De dijkgraaf informeert de gemeenten. Het calamiteitenplan is dan in werking getreden. De burgemeesters worden uitgenodigd om door de dijkgraaf geïnformeerd te worden over de situatie rond de dijken. Ook worden dan formeel de Commissaris en de Gedeputeerde van de Waterstaat geïnformeerd. De brandweer wordt automatisch via de gemeente geïnformeerd. Het waterschap betreft ook nog de aanpalende waterschappen.

Mening structuur We moeten het met de huidige structuur doen. We moeten nu niet proberen alles te veranderen, maar verbeteringen aan te brengen waar nodig. We moeten goed prepareren op het daadwerkelijk bestrijden van de ramp met de organisatie die daarvoor opgericht is. Veiligheid is belangrijk. We kunnen geen garantie afgeven dat het gebied nooit onder water zal komen te staan. Het waterschap is in deze structuur ook geen heilig boontje (Rapportage Schurende ketens). De structuur zoals deze nu georganiseerd is moet niet opnieuw ter discussie staan. Met elkaar zal de organisatie moeten draaien. Ook moet men weten wat men van elkaar kan verwachten.

Mening Concept NOG Als beveiliging van het land moet het concept NOG gebruikt worden, maar de weerbaarheid van het concept moet niet vergeten worden. Het concept is moeilijk communiceerbaar naar de burger. *Voorbeeld. In de koude oorlog werden er atoomvrije schuilkelders gebouwd. Deze kelders hadden een multifunctioneel gebruik. Zij werden tevens gebruikt als parkeergarages.* Er kan een keer een ramp voorkomen. Mevr. De Vries heeft het concept al neergelegd. Het was toen even wennen. Nu is ervoor gekozen om het concept te gebruiken. *Dit is een act of man boven een act of god.* Maar het is heel moeilijk communiceerbaar. Je spreekt over een situatie wanneer alles faalt. Op korte termijn verwacht Dhr. Wind deze situatie niet. In 1995 is de waterstand van 1926 niet gehaald. Als het systeem faalt, hebben we altijd nog iets achter de hand. Er is wettelijk vastgelegd dat de rivieren een



afvoer van 16.000 m<sup>3</sup>/s moeten kunnen afvoeren zonder problemen. De rivieren kunnen op dit moment een afvoer van 15.000 m<sup>3</sup>/s bergen. Er is dus een hogere norm vastgelegd, dan er bescherming gegeven wordt. Rijkswaterstaat moet de komende jaren de situatie aanpassen naar een beschermingsniveau waarin de rivieren 16.000 m<sup>3</sup>/s kunnen afvoeren. Maar als het toch fout dreigt te gaan met de dijken dan is er altijd nog een noodoverloopgebied.

Je wijst zo'n gebied niet alleen aan, het moet ook nog eens ingericht worden. Het zal een zeer moeilijk communicatietraject worden. Dhr. Wind heeft bewondering voor de Commissie Luteijn. De commissie is goed op gang. Dit in tegenstelling tot de groep die ervoor moet zorgen dat de in de wet vastgelegde beschermingsnormen werkelijkheid wordt. De provincie en het rijk moeten hier de regie in voeren. Ze moeten zo spoedig mogelijk aan de gang gaan met de wet. Uit de praatcultuur naar de daadcultuur.

**Besluitvormers NOG** Op het moment dat het inzetten van een NOG aan bod komt, is het waterschap al in volledige staat van paraatheid. Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de veiligheid. Hij moet overleggen met de betrokken gemeenten. Er moeten wel duidelijke bevelslijnen komen. De know-how achter de beslissing moet bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat vandaan komen. De organisatie en de regie moet op rijksniveau liggen. Deze regie moet geoefend worden. Op nationaal niveau moet ook de rekening betaald worden. De minister van BZK zal de Minister-president informeren en verantwoording afleggen aan het parlement, maar aan hem is de beslissing. Uiteraard zal er overleg plaatsvinden met de collega ministers.

**Structuur rampenbestrijding** De dijkgraaf constateert op een gegeven moment dat de dijk gaat falen. Hij meldt dit aan de burgemeester. Ook wordt de coördinerend burgemeester en de Commissaris van de Koningin gebeld. Er zal in zo'n extreme situatie vrij snel opgeschaald worden naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De mensen worden geëvacueerd omdat hun veiligheid in het geding is en de piek wordt afgevlakt in het noodoverloopgebied. De communicatie naar de burgers moet niet aan de burgemeester overgelaten worden, maar die regie moet bij de nationale regering liggen. *Anekdote: In 1995 liet de dijkgraaf de burgemeester weten dat bij rekening moest houden met gevaarlijke situaties op termijn. De stormbal ging omhoog. De gemeente gingen zich prepareren op het allernergste. Na de bijeenkomst waarin de dijkgraaf de burgemeesters geïnformeerd had belde enkelen hem op. Zij vroegen hoeveel water er in hun gebied kwam te staan en hoeveel tijd ze hadden. Alle 13 gemeenten hadden zich op allerhande rampen geprepareerd, behalve een hoogwater. Zo goed als mogelijk gingen de techneuten op het heemraadschap aan het rekenen.* Na 1995 zijn er scenario's ontwikkeld met 49 mogelijke dijkdoorbraken. De conclusie uit deze berekeningen was dat je nog een hele tijd hebt op het moment dat een dijk faalt.

**Evacuatie** Op een gegeven moment moet het gebied leeg. Bekend moet zijn wanneer de beslissing genomen moet worden om op tijd de mensen te kunnen evacueren. Je bent afhankelijk van het aantal mensen en de hoeveelheid vluchtwegen. Hoe groter het gebied hoe meer tijd je dikwijls hebt, omdat barrières in het gebied dienen als tijdelijke kering.

**Hoogwater 1995** In 1995 adviseerde de dijkgraaf de Commissaris van de Koningin. Hij zei dat er in dit gebied niet geëvacueerd moest worden. Mevr. Leemhuis volgde dit advies op maar hield hem wel verantwoordelijk voor als er wel een ramp zou gebeuren. In de andere gebieden zijn de mensen terug naar huis gegaan op het moment dat de waterstand daalde. Dhr. Wind is van mening dat dit te vroeg was. Geodelft adviseerde nog 3 dagen te wachten. De dijken zijn slap op het moment dat het water net daalt.

**Geautomatiseerd systeem** Een computer geeft de beslissing aan die je er zelf instopt. Het is een benauwde situatie, die je niet door een computer kan laten oplossen. Een computer kan wel een goed hulpmiddel zijn.



- Informatie beslissing** De waterbeheerder geeft aan dat zijn dijkkring kan gaan falen. Dit geeft hij door aan de provincie alsmede het regionaal beleidscentrum. Zij zullen het rijk informeren (zowel BZK als V&W). De informatie die nodig is, is de gesteldheid van de dijkkring en het effect van een falende dijk op andere dijkkringen, de situatie op de rivier en de kwantiteit & tijdsduur van de hoeveelheid water.
- Rol waterschap** Het waterschap is de beheerder. Zij staan in zo'n situatie onder het bevel van andere bestuurders en zullen in een nauwe relatie werken met de betrokken rampenstaf. Op het moment dat een gebied wordt gebruikt als NOG ontlast dit de andere dijkkringen. Wel is van belang wanneer het water weer terug in de rivier geleid wordt. Het is van het grootste belang dat de rivierbeheerders goed geïnformeerd worden.
- Planvorming** Er moet een scenario zijn voor het noodoverloopgebied. Hierin moet in ieder geval een extra communicatieplan deel van uitmaken. Iemand moet iets doen in de dijkkring. De kunstwerken zijn het meest kwetsbaar. Op dit moment moeten de waterschappen alle gaten dicht houden in een dijkkring. Nu moet er bewust een gat gemaakt worden. Alle effecten die 'het NOG inunderen' veroorzaakt moeten duidelijk gecommuniceerd worden. Enkele vragen: Wanneer gebeurt het? Hoe komt dat? Welke effecten heeft dat? Hoeveel water is er afgevangen? Wat is daarvan het effect op de andere dijkkringen? Deze vragen moeten allemaal in de calamiteitenplannen worden meegenomen. De interne communicatie is heel belangrijk (de koffiejuffrouw moet hetzelfde weten als de telefoniste), maar ook de communicatie naar de burger toe.

#### STELLINGEN

***Door klimaatveranderingen zullen noodoverloopgebieden in de toekomst gebruikt moeten worden.***

Ja, als de voorspellers gelijk krijgen.

***Het inunderen van een noodoverloopgebied is een puur waterstaatkundige maatregel.***

Ja, maar het is een maatregel met grote maatschappelijke effecten. Je doet het vanuit het oogpunt waterstaat en veiligheid.

***Alle besluiten bij (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie moeten op landelijk niveau genomen worden.***

De eindbeslissing is landelijk, maar alle? Het besluit om een NOG metterdaad in te zetten komt toe aan de minister van binnenlandse zaken.

***Inunderen moet gebeuren door menselijk ingrijpen en niet door een computergestuurde overlaat/inlaat.***

Ja, maar een computer kan wel behulpzaam zijn.

---

Dhr. Wind is goed op de hoogte van de problematiek rond het concept noodoverloopgebieden. Het was een plezierig gesprek. Dhr. Wind lichtte veel toe met behulp van voorbeelden. Hiermee kon hij zijn mening extra duidelijk maken.

Het verslag mag toegevoegd worden als bijlage bij mijn afstudeerscriptie. Vooraf zal hij ter correctie het verslag doorlezen.

Verslag d.d.: 6 november 2001

---



---

## Interviewverslag

*ir.B. Zweverink, Coördinator Crisismanagement*

---

Adres: Rijkswaterstaat directie Oost-Nederland  
Gildemeesterplein 1  
Postbus 9070  
6800 ED Arnhem

Onderwerp:

Bestuurlijke besluitvorming en informatie bij een (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie en 'een noodoverloopgebied inzetten' een instrument is in de rampenbestrijding

Kenmerk:

niet vertrouwelijk

Interviewer: Judith Scholtes

Datum en Plaats: 6 november 2001 te Arnhem

---

**Rol Rijkswaterstaat** De taak van Rijkswaterstaat is om tijdens hoogwaters de waterstanden vast te stellen en deze te voorspellen voor een aantal dagen op een aantal punten langs de rivier die de directie in beheer heeft. De Provincie, het waterschap, de gemeente en enkele particulieren (gebruikers van waterwegen) worden geïnformeerd over de waterstanden. Hoe de rol van Rijkswaterstaat is bij extreme hoogwaters? Deze is inherent aan je rol. Vroeger was Rijkswaterstaat ook nog dijkbeheerder, maar dat hebben ze overgedragen aan de waterschappen. Behalve de regionale directie heeft ook de DWW een rol. Zij adviseren de dijkbeheerders. Rijkswaterstaat heeft nog wel een afgeleide taak. Zij kunnen de scheepvaart stremmen of snelheidsbeperkingen opleggen. Dit is bij hoogwater van belang, want golfslag kan het talud van de dijk aantasten.

Dhr. Zweverink is coördinator crisismanagement in een landelijk platform onder de vlag van het DCC. DON licht het DCC in over de toestand van het water. Het DCC is de 'linking pin' naar het NCC en de Minister van Verkeer en Waterstaat. D.m.v. sitraps wordt informatie doorgegeven. Hierin staan de beslissingen van eigen organisatie, ander organisaties, wie DON informeert en door wie DON geïnformeerd wordt. Ook staan hier de knelpunten in.

**Organisatie DON bij hoogwater** Het hoogwaterdraaiboek is onderdeel van het calamiteitenplan. In een berichtenkamer wordt informatie ingewonnen. Het alarmteam bekijkt de situatie tactisch en beoordeelt de consequenties van beslissingen naar de omgeving. Er is tevens een beleidsteam. Er is vanuit dit beleidsteam een liaison naar de gemeentelijke en provinciale rampenstaven. In dit beleidsteam worden de strategische beslissingen genomen.

**Mening organisatie rampenbestrijding** De huidige structuur functioneert niet goed bij hoogwatersituaties. De waterpartijen komen de laatste jaren wel vaker bij elkaar. Ook is er nu een ketenoverleg. Hier wordt het spanningsveld duidelijk tussen de waterketen en de algemene keten. Sinds 1995 wordt er meer geoefend en worden er meer afspraken gemaakt voor een betere besluitvorming. Ook komt er een vernieuwing in de waterstaatswet. De HID krijgt dan meer bevoegdheden. Hoogwater is onderbelicht. De brandweer is bijvoorbeeld nog niet volledig ingericht op hoogwatersituaties. Hier hebben zij de Unie van Waterschappen en Rijkswaterstaat bij nodig.

**Noodoverloopgebieden** Een noodoverloopgebied is één van de maatregelen. Tegenwoordig kan er een vrij hoge golf de rivier afkomen door veranderende weersomstandigheden en de infrastructuur die de mens gemaakt heeft. Dit heeft geleid tot een veranderende visie. Het is onwenselijk om de dijken steeds te verhogen. Het is wenselijk om water eerst vast te houden, dan te bergen en vervolgens pas af te voeren. Het aanbod van water op de rivier zal hierdoor



kleiner worden volgens dhr. Zweverink. Een noodoverloopgebied is als maatregel een moeilijke maatregel. Eigenlijk moet de ruimte binnen de rivier gevonden worden. Een noodoverloopgebied inzetten in bovenmaatgevende hoogwatersituaties is geen vreemde benadering en is dus in principe best mogelijk.

**Rol DON** De taak van DON als zodanig verandert niet. Zij berekenen nog steeds de waterstanden en de verwachte waterstanden. Ook zullen zij moeten aangeven wat de consequenties zijn van een bepaalde beslissing. Op het moment dat een NOG in het rivierengebied ligt zal er een vraag komen naar meer gedetailleerde voorspellingen en ook voorspellingen die verder gaan dan 4 dagen. De druk om met een grotere nauwkeurigheid en langer vooruit waterstandvoorspellingen te gaan doen is mogelijk. Dit vereist wel geld en inspanning. De bandbreedte in de 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> dag is vooral bepaald door de marge die de meteorologen opgeven t.a.v. de verwachte neerslaghoeveelheid.

**Benodigde informatie** De benodigde informatie om de inundatiebeslissing te kunnen nemen is afhankelijk van de beheerder. Het gebied zal minder maatschappelijke waarde hebben. Ook moet het noodoverloopgebied voldoende ruimte geven om benedenstrooms de druk op de dijken te verminderen. De afvoer bepaalt wat de knelpunten zijn. Maatregelen moeten afgewogen worden. Op een bepaald moment moeten er maatregelen genomen worden om te voorkomen dat knelpunten overstromingen en dijkdoorbraken worden. In scenario's zal doorgerekend moeten hoe de afvoer zich zal gaan gedragen. Ook is bekend hoeveel tijd nodig is om de mensen in een gebied te evacueren. Op het moment dat de evacuatie tijd langer is dan het moment dat de afvoergolf precies bekend is zal er een iteratief proces ontstaan tussen de besluitvormers en de regionale directie.

**Structuur rampenbestrijding** Volgens de huidige structuur kan de minister ingrijpen op het moment dat de effecten van de inzet van een noodoverloopgebied provincieoverschrijdend zijn. In de praktijk moet goed afgesproken worden hoe omgegaan moet worden met de maatregel om een noodoverloopgebied in te zetten. De verschillende organisaties moeten goed kunnen functioneren zonder meteen de hete adem van de commissaris of de minister van BZK in hun nek te voelen. Ook moet niet vergeten worden dat de media bovenop deze (dreigende) ramp zit.

**Bevoegdheden** Om een goede structuur te hebben bij dreigende bovenmaatgevende hoogwatersituaties en de besluiten te nemen ten aanzien van de inzet van noodoverloopgebieden moet de waterstaatswetgeving worden aangepast. De HID zal meer bevoegdheden moeten hebben. De HID kan als oppertoezichthouder ingrijpen binnen de waterwereld. Hij is nu slechts adviseur van de Commissaris van de Koningin.

**Bestuurlijke besluitvorming** De vraag is wat maatschappelijk gewenst is m.b.t. de eindverantwoordelijkheid bij het inunderen van een noodoverloopgebied. Zelf is dhr. Zweverink ervan overtuigd dat het laatste woord eigenlijk bij degene moet liggen die de kennis hebben. Dit is kennis met betrekking tot de infrastructuur. De waterketen beheert en legt infrastructuur aan, dus zij zouden de eindverantwoordelijkheid moeten hebben.

**Huidige organisatie** De huidige organisatie bij dreigende hoogwaters is best goed geregeld in theorie. In de praktijk moeten de verschillende organisaties elkaar leren vinden en leren kennen. Het is het verhaal van de 'schurende ketens'. De verschillende partijen kennen elkaar onvoldoende. Dit leidt tot problemen. Op papier kan het ook beter. De Wrzo is goed. Hierin is duidelijk wie de leiding heeft en wie coördinatie verzorgd. Met betrekking tot waterrampen is middels convenanten veel geregeld over de leiding en coördinatie op het moment er nog geen ramp is. Door middel van oefenen kan gecontroleerd worden of de convenanten werkbaar zijn en kan getraind worden voor een echte rampsituatie.



Geautomatiseerd systeem      Een beslissingsondersteunend systeem kan helpen bij het nemen van beslissingen. Er is in Nederland een uitstekend geografisch inzicht. Daardoor is Nederland ook uitzonderlijk goed te modelleren. In scenario's kunnen consequenties van beslissingen doorgerekend worden.

HIS kan als BOS bijzonder waardevol zijn. In HIS is gemodelleerd hoe inundatie plaatsvindt en met welke snelheid. Een beslissysteem is niet mogelijk. Je kunt niet ingrijpen. Dit is voor bestuurders een crime. De mens zal de situatie moeten beschouwen met behulp van een BOS.

#### STELLINGEN

***Door klimaatveranderingen zullen noodoverloopgebieden in de toekomst gebruikt moeten worden.***

Volgens het KNMI blijft de hoeveelheid neerslag gelijk, maar de intensiteit zal anders zijn. Dit leidt tot een andere rivierafvoer. Ook door infrastructurele aanpassingen zal de afvoer veranderen.

***Het inunderen van een noodoverloopgebied is een puur waterstaatkundige maatregel.***

Het inzetten is een puur waterstaatkundige maatregel, maar het heeft zijn uitwerking naar de maatschappij

***Alle besluiten bij (dreigende) bovenmaatgevende hoogwatersituatie moeten op landelijk niveau genomen worden.***

Nee, een rivierprobleem kan ook heel lokaal zijn. Niet alleen kan een bovenmaatgevende situatie ontstaan door het weer, maar ook door het uitvallen van een kunstwerk.

***Inunderen moet gebeuren door menselijk ingrijpen en niet door een computergestuurde overlaat/inlaat.***

Ja, menselijk ingrijpen op advies van een beslissingsondersteunend systeem.

---

Dhr. Zweverink is goed op de hoogte van de rampenbestrijding bij hoogwatersituaties. Hij heeft ook een uitgesproken mening over wat beter zou kunnen en waar de knelpunten op dit moment in de organisatie liggen. Over noodoverloopgebieden had hij een wat minder uitgesproken mening. Hier heeft de regionale directie nog niets mee van doen. Dit interview betreft de mening van dhr. Zweverink en is geen officieel standpunt van de gehele directie Oost-Nederland.

Het verslag mag toegevoegd worden als bijlage bij mijn afstudeerverslag. Vooraf zal hij ter correctie het verslag doorlezen.

Verslag d.d.: 6 november 2001

---

## Bijlage 6. Afkortingen

BZK	<b>B</b> innenlandse <b>Z</b> aken en <b>K</b> oninkrijksrelaties
BOS	<b>B</b> eslissings <b>O</b> ndersteunend <b>S</b> ysteem
CdK	<b>C</b> ommissaris <b>d</b> er <b>K</b> oningin
DCC	<b>D</b> epartementaal <b>C</b> oördinatie <b>C</b> entrum
DLB	Regionale directie Rijkswaterstaat <b>D</b> irectie <b>L</b> imburg
DON	Regionale directie Rijkswaterstaat <b>D</b> irectie <b>O</b> ost- <b>N</b> ederland
GCC	<b>G</b> emeentelijk <b>C</b> oördinatie <b>c</b> entrum
GGD	<b>G</b> emeentelijke <b>G</b> ezondheids <b>d</b> ienst/ <b>G</b> emeenschappelijke <b>G</b> eneeskundige <b>D</b> ienst
GHOR	<b>G</b> eneeskundige <b>H</b> ulpverlening bij <b>O</b> ngevallen en <b>R</b> ampen
HID	<b>H</b> oofdingenieur- <b>D</b> irecteur
HIS	<b>H</b> oogwater <b>I</b> nformatie <b>S</b> ysteem
IBT	<b>I</b> nterdepartementaal <b>B</b> eleid <b>s</b> team
KNMI	<b>K</b> oninklijk <b>N</b> ederlands <b>M</b> eteorologisch <b>I</b> nstituut
LCC	<b>L</b> andelijk <b>C</b> oördinatie <b>C</b> entrum
MBT	<b>M</b> inisterieel <b>B</b> eleid <b>s</b> team
MHW	<b>M</b> aatgevend <b>H</b> oog <b>W</b> ater
MR	<b>M</b> inisterraad
NAP	<b>N</b> ieuw <b>A</b> msterdam <b>P</b> eil
NCC	<b>N</b> ationaal <b>C</b> oördinatie <b>C</b> entrum
NOG	<b>N</b> oodoverloop <b>g</b> ebied
NVC	<b>N</b> ationaal <b>V</b> oorlichtings <b>c</b> entrum
PCC	<b>P</b> rovinciaal <b>C</b> oördinatie <b>C</b> entrum
RCC	<b>R</b> egionaal <b>C</b> oördinatie <b>C</b> entrum
(R)MR	<b>(R)</b> ijks <b>M</b> inisterraad
RWS	<b>R</b> ijkswaterstaat
RIZA	<b>R</b> ijksinstituut voor <b>I</b> ntegraal <b>Z</b> oetwaterbeheer en <b>A</b> fvalwaterbehandeling
V&W	<b>V</b> erkeer en <b>W</b> aterstaat
WCC	<b>W</b> aterschaps <b>c</b> oördinatie <b>c</b> entrum
Wrzo	<b>W</b> et <b>R</b> ampen en <b>Z</b> ware <b>O</b> ngevallen



## Bijlage 7. Definities

<b>Binnendijks</b>	Gebied dat door primaire waterkeringen wordt beschermd tegen overstromingen. <sup>22</sup>
<b>Buitendijks</b>	Gebied dat niet door de primaire waterkeringen wordt beschermd. <sup>22</sup>
<b>Crisis</b>	Een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem welke bij een geringe beslissingstijd en bij een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen. <sup>23</sup>
<b>Dijkkring</b>	Land dat geheel omgeven wordt door dijken en/of hoger gelegen gronden. <sup>24</sup>
<b>Extreme rivierafvoer</b>	Afvoer die hoger is dan de maatgevende afvoer. <sup>25</sup>
<b>Hoogwaterberichten</b>	Informatie over waterstanden en de verwachtingen worden per telegram verspreid en als MFS en teletekstberichten beschikbaar gesteld aan derden. <sup>26</sup>
<b>Inundatie</b>	Overstroming <sup>22</sup>
<b>Gecontroleerd overstromen</b>	Middel om in bijna-rampsituaties, waarbij de rivierafvoer hoger is dan de maatgevende afvoer (extreme afvoer), de kans en de gevolgen van overstroming van gebieden (dijkkringen) door de Rijn en de Maas te verkleinen. <sup>25</sup>
<b>Maatgevende rivierafvoer</b>	Afvoer behorend bij de veiligheidsnorm die in de Wet op de waterkering is aangegeven. De maatgevende afvoer is de rivierafvoer die een rivier veilig kan verwerken. <sup>20</sup>
<b>Overloop (overlaat)</b>	Een verlaagd stuk in een bandijk, waterkering of een andere constructie dienende tot waterafvoer en ter voorkoming of beperking van waterbezwaar elders. <sup>27</sup>
<b>Noodoverloopgebied</b>	Gebied waarin rivierwater in geval van een extreme rivierafvoer zo gecontroleerd mogelijk wordt opgevangen als het onverhoopt toch mis dreigt te gaan om zo schade te minimaliseren. <sup>25</sup>

<sup>22</sup> Begrippenlijst ten behoeve van de commissie Noodoverloopgebieden, 2001

<sup>23</sup> Hart, P.'t, e.a., 1990

<sup>24</sup> Vermeij, M., mei 2001

<sup>25</sup> Nieuwsbericht, periodiek van de Commissie Noodoverloopgebieden, nummer 1, november 2001

<sup>26</sup> Rijkswaterstaat, 1997

<sup>27</sup> Verklarende hydrologische woordenlijst CHO/ TNO, 1986

<b>Opschalen</b>	Het veranderen van het proces van het functioneren van het bestuur, de parate diensten en de gemeente vanuit de dagelijkse situatie naar één organisatie vorm waarmee een groot incident of ramp multidisciplinair wordt bestreden. <sup>28</sup>
<b>Primaire waterkering</b>	Een waterkering die beveiliging biedt tegen overstroming doordat zij deze ofwel behoort tot het stelsel dat een dijkkringgebied – al dan niet met hoge gronden – omsluit, ofwel voor een dijkkringgebied is gelegen. <sup>29</sup>
<b>Ramp of zwaar ongeval</b>	Een gebeurtenis waardoor een ernstige verstoring van de algemene veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende discipline is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken. <sup>30</sup>
<b>Rampbestrijdingsplan</b>	Een gemeentelijk plan waarin voor een ramp of zwaar ongeval, waarvan de plaats, de aard en de gevolgen voorzienbaar zijn, waarin het geheel van bij die ramp of dat zware ongeval te nemen maatregelen is opgenomen. Het plan is niet openbaar. <sup>30</sup>
<b>Rampenplan</b>	Het gemeentelijk rampenplan is een organisatie-overzicht en een waarschuwings- en afsprakenschema voor het optreden bij rampen. Belangrijke elementen daarin zijn de toedeling van verantwoordelijkheden, de samenstelling van de rampenstaf en de plaats van het crisis- en coördinatiecentrum. Het rampenplan bevat hoofdlijnen en kan worden uitgewerkt in deelplannen van betrokken dienstonderdelen. <sup>31</sup>
<b>Restrisico</b>	Risico i.v.m. afvoeren die hoger zijn dan de maatgevende afvoer. Kan verkleind worden met behulp van noodoverloopgebieden. <sup>25</sup>
<b>Retentiegebied</b>	Veiligheidsmaatregel voor het voorkomen van overstroming bij een maatgevende rivierafvoer, waarbij rivierwater tijdelijk wordt geborgen in speciaal daarvoor ingerichte bekkens die deel uitmaken van het riviersysteem. <sup>25</sup>

---

<sup>28</sup> J.W. van Roon, 27 november 2001

<sup>29</sup> Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen, 1995

<sup>30</sup> Wet rampen en zware ongevallen

<sup>31</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1994



