

Bestuurders geboeid door veiligheidsketen

drs. ir. R.B. (Ruben) Jongejan, prof. drs. ir. J.K. (Han) Vrijling, dr. ir. S.N. (Bas)

Jonkman

Technische Universiteit Delft, Faculteit Civiele Techniek en Geowetenschappen

Een risicoloze samenleving bestaat niet, rampen zijn nooit geheel te voorkomen. Aandacht voor crisisbeheersing is dan ook cruciaal. Echter, het gebruik van het veiligheidsketen model kan resulteren in een te sterke nadruk op crisisbeheersing. Rampen zijn niet te plannen of managen, maar maatregelen om ze te voorkomen wel.

Er is in Den Haag veel belangstelling voor crisisbeheersing. Komt dat omdat de schrijnende taferelen van de overstromingen in New Orleans, de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam nog op ons netvlies staan gebrand? Bij dergelijke rampen blijkt telkens weer hoe beperkt ons vermogen is om de gevolgen van rampen en zware ongevallen te verkleinen. De slachtoffers van de cafébrand moesten worden verspreid over brandwondencentra in diverse landen. Het duurde dagen voordat alle inwoners van New Orleans in veiligheid waren gebracht. Zijn we voorbereid als de waterkeringen onder een extreme stormvloed bezwijken, als een giftige wolk ontsnapt of als een vliegtuig op een woonwijk stort?

Zowel de rapportages van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid¹, als het rapport Nationale Veiligheid² tonen dat Nederland onvoldoende op grootschalige rampen is voorbereid. Op het eerste gezicht lijkt de toenemende aandacht van bestuurders voor crisismanagement geheel terecht. Het denkmodel van de

¹ Zie bijvoorbeeld: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2006) Algemene doorlichting rampenbestrijding: de stand van zaken 2003-2005.

² Project nationale veiligheid (2006) geïntegreerde rapportage interdepartementale zelfevaluatie: toenemend overstromingsrisico.

veiligheidsketen dwingt daar ook toe. Maar moeten we ook werkelijk op alles zijn voorbereid?

De inspanningen voor het waarborgen van de veiligheid worden in Nederland geordend via een veiligheidsketen³. De vijf schakels van de keten worden proactie, preventie, preparatie, repressie, en nazorg genoemd. Bij *proactie* gaat het om de inspanningen die erop gericht zijn risicovolle situaties te vermijden. Zo voorkomt een vergunningenstelsel dat gevaarlijke chemische installaties in dichtbevolkte gebieden worden geplaatst. *Preventie* omvat alle maatregelen die risicovolle activiteiten zo veilig mogelijk moeten maken. Dijken beschermen ons tegen overstromingen en brandveiligheidsvoorschriften zorgen ervoor dat kleine branden niet kunnen uitgroeien tot grote tragedies. Bij *preparatie* gaat het over de de voorbereiding op rampen. Liggen de rampenplannen klaar, is het benodigde materieel aanwezig? *Repressie* gaat over de verkleining van de de gevolgen van de ramp. Het blussen van de brand, het verzorgen van gewonden, het evacueren van getroffen. De *nazorg* omvat alle activiteiten om het leven van getroffen weer zoveel mogelijk te normaliseren.

Crisisbeheersing richt zich vooral op *preparatie* en *repressie*, de schakels die op de inzet van hulpdiensten steunen. De grote nadruk die vandaag de dag op crisismanagement wordt gelegd, wordt dikwijls gemotiveerd vanuit de aandacht die jarenlang aan proactie en preventie is besteed. Zo zijn er wel dijken gebouwd, maar is er weinig aandacht geschonken aan het redden van mensen als ze doorbreken. De bevolking is wel ingeënt tegen de meeste besmettelijke ziekten, maar staat Nederland een onverwachte en onbekende epidemie te wachten?

³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999) Rampenbestrijding: de veiligheidsketen gesmeed.

De onderliggende redenering is, dat elke schakel van de veiligheidsketen moet zijn ingevuld. Als er een schakel ontbreekt, dan is de keten verbroken en zijn de gevolgen niet te overzien. Daarom moet aandacht aan de beheersing van crises worden besteed. Maar moet in alle gevallen de crisisbeheersing volledig op orde zijn? Is de veiligheidsketen inderdaad verbroken als er een schakel ontbreekt of zwak is? Bij nader inzien is de veiligheidsketen geen keten, maar een stelsel van opeenvolgende en van elkaar onafhankelijke beschermingslagen. De keten heeft een hoge veiligheid, omdat alle lagen moeten falen voordat er een ongeval plaatsvindt. Vanuit veiligheidsoogpunt is een stelsel van meer lagen daarom gewenst, maar elke extra laag brengt ook kosten met zich mee. Steeds staat men voor de vraag alle geld te besteden aan één laag of het over een aantal lagen te verdelen.

In moderne technische systemen is vaak veel geïnvesteerd in één betrouwbare laag. Een vliegtuig heeft een enkele huid, een huis heeft één dak. Als de dijken betrouwbaar zijn, heeft het weinig zin een uitgebreide evacuatieorganisatie op te zetten. Het is steeds een economische kosten-batenafweging. Niet alle lagen of schakels in de keten hoeven maximaal ingevuld te zijn om een aanvaardbaar veiligheidsniveau te bereiken, economische afweging is noodzakelijk. De grootste veiligheid wordt verkregen als het beschikbare budget zo effectief mogelijk wordt besteed. Dat kan betekenen dat vrijwel het gehele budget aan één laag wordt besteed en dat andere lagen of schakels er bekaaid vanaf komen. Dit heeft tot gevolg dat bepaalde (bestuurlijke) partijen meer geld en aandacht voor hun schakel vragen. Die vraag is terecht, omdat die bestuurders alleen verantwoordelijk zijn voor deze specifieke schakel. Beperking van de inzet van een bepaalde laag zal dus gepaard moeten gaan met beperking van de verantwoordelijkheid.

Een illustratief voorbeeld is overstromingsveiligheid. Een grootschalige overstroming in Nederland zou tot een miljardenschade en duizenden slachtoffers kunnen leiden⁴. Toch zijn in Nederland de repressie en de nazorg nauwelijks op een dergelijke calamiteit afgestemd. Waterschappen kennen alleen dijkbewaking bij een zware storm, zou het niet verstandig zijn de evacuatie te plannen, helicopters aan te schaffen en vluchtwegen aan te leggen? Op het eerste gezicht lijkt dit een eenvoudige vraag. Uiteraard zouden we graag beter op een watersnoodramp zijn voorbereid, maar een euro kan maar één keer worden uitgegeven. Het aanleggen van vluchtwegen en het paraat houden van een helikoptervloot vraagt aanzienlijke investeringen en jaarlijkse kosten. Omdat de kans op een overstroming bij een goede staat van de waterkeringen zeer laag is, zouden de helikopters naar verwachting slechts eens in de honderd tot duizend jaar uitvliegen. Het belastinggeld dat gemoeid is met deze investeringen, zou waarschijnlijk beter in het perfect onderhouden en het zo nodig versterken van de waterkeringen kunnen worden gestoken.

Weliswaar brengen vluchtwegen en helicopters het aantal slachtoffers omlaag, maar ze kunnen de menselijke tragedie van het verlaten van huis en haard en de omvangrijke economische schade van een overstroming nauwelijks beperken. In New Orleans werd 80% van de bevolking met succes geëvacueerd⁵, doch twee jaar na de overstroming ligt de stad economisch nog volledig plat en is de helft van de bevolking niet teruggekeerd⁶. Een betere bescherming van de stad tegen zware stormen was waarschijnlijk efficiënter geweest.

⁴ Rijkswaterstaat (2005) Veiligheid Nederland in Kaart – hoofdrapport onderzoek overstromingsrisico's. DWW rapport 2005-081

⁵ Wolshon B. (2006) Evacuation planning and engineering for hurricane Katrina. The Bridge Vol 36 No. 1, pp. 27-34

⁶ Liu, A., Fellowes, M., Mabanta, M., 2006. Special Edition of the Katrina Index: A One-Year Review of Key Indicators of Recovery in Post-Storm New Orleans, Metropolitan Policy Program, The Brookings Institution, Washington, D.C.

Ook in Nederland is er aan de preventieve kant nog veel te winnen. Bij de landelijke toetsing in het jaar 2006 voldeed ruim vijftwintig procent van de waterkeringen niet aan de wettelijke eisen⁷. Het aantal zwakke plekken was ten opzichte van de vorige toetsing (2001) zelfs toegenomen. Hoewel de overheid plannen heeft deze zwakke plekken te versterken, ligt er ook veel nadruk op crisismanagement. Er is een *Taskforce management Overstromingen* opgericht⁸, die de evacuatie bij een eens in de 100.000 jaar storm ontwerpt. Op het eerste gezicht lijkt dat redelijk, omdat onze dijken tegen eens in de 10.000 jaar storm bestand is en tegen een overstroming bij een factor die tien keer zeldzamer is. Bij een tweede beschouwing wordt het iets lastiger. Als de *Taskforce* met het voorstel komt in mensen en middelen voor evacuatie bij de 1/100.000 jaar storm te investeren, zou het dan niet verstandiger zijn dat geld aan het versterken van de waterkeringen tot dat niveau te besteden? De *Taskforce* meent dat evacuatie buiten de kosten-baten analyse van waterkeren dient te worden gehouden, maar dat is een onhoudbare stelling. Het onderzoeken van de mogelijkheden van evacuatie mag onze aandacht niet van de preventieve kant afleiden, voorkomen is beter dan genezen; bij repressie en evacuatie is de economische schade reeds een feit.

Een verkokerde aanpak, waarin de verschillende schakels van de veiligheidsketen afzonderlijk worden bekeken, kan met aanzienlijke inefficiënties gepaard gaan. Proactie en preventie krijgen vooral aandacht van VROM en V&W. Repressie en nazorg zijn het domein van Binnenlandse Zaken en van de veiligheidsregio's. De gedachte dat elke schakel van de veiligheidsketen ingevuld moet zijn op straffe van een verbroken keten, leidt tot sterke nadruk op crisisbeheersing. Dit kan nadelig uitpakken wanneer het ten koste gaat van de aandacht voor preventie.

⁷ Inspectie Verkeer en Waterstaat (2006) Primaire waterkeringen getoetst; Landelijke Rapportage Toetsing 2006.

⁸ Staatscourant (2006) Leren leven met overstromingen, nr. 221, 13 november.

Een ramp kan worden voorkomen, maar laat zich slecht managen. Bestuurders lijken geboeid door een onjuist denkmodel. De veiligheidsketen is niet zo zwak als de zwakste schakel, maar tenminste zo sterk als de sterkste laag.