

Coördinatieplan Overstromingen Flevoland 2009



Versie	09.01
Datum	25 februari 2009
Beheerder	Han van Dijk, projectleider

Colofon

Dit document is tot stand gekomen onder regie van de Veiligheidsregio Flevoland.

Adres

Veiligheidsbureau, locatie De Doelen, Lelystad.

Opdrachtgevers

Ruud Walters
Han van Dijk

Auteurs

Martin Madern
Yvette Groenewoud

Met medewerking van

- Brandweer Flevoland
- Politie Flevoland
- GHOR
- Rijkswaterstaat
- RMC
- Gehandicaptenberaad
- Gemeente Almere
- Gemeente Dronten
- Gemeente Lelystad
- Gemeente Noordoostpolder
- Gemeente Urk
- Gemeente Zeewolde
- Waterschap Zuiderzeeland
- Provincie Flevoland
- Continuon
- Vitens
- LTO Flevoland

Inhoud

1.	Inleiding	10
1.1.	Aanleiding	10
1.2.	Wettelijke context	10
1.3.	Doel	10
1.4.	Doelgroep	10
1.5.	Relatie met andere planvorming	10
2.	Scenario's en gevolgen	11
2.1.	Beschrijving gebied Flevoland	11
2.2.	Indeling op basis van kwetsbaarheid	12
2.3.	Kernoverzicht hoofdsenario's Flevoland	14
2.4.	Uitwerking Scenario I: Ergst Denkbare Overstroming	14
2.4.1.	Omschrijving	14
2.4.2.	Tijdsverloop en waterdiepte na de dijkdoorbraak	14
2.4.3.	Overzicht EDO-scenario	15
2.4.4.	Kerngegevens en keteneffecten bij EDO in elke zone	16
2.4.5.	Gevolgen extern (buiten Flevoland)	18
2.5.	Uitwerking Scenario II: Extreme en Langdurige regenval	18
2.6.	Uitwerking Scenario III: Overstroming Buitendijkse gebieden	21
2.7.	Globaal overzicht slachtoffers en schadebeeld per scenario	22
3.	Tijdsbeeld en fasering overstromingsscenario's	23
3.4.	Ergst Denkbare Overstroming (EDO)	23
3.5.	Overstroming door langdurige regenval	25
3.6.	Overstroming buitendijkse gebieden	26
4.	Bevoegdheden (bestuurlijk)	28
4.1.	Algemene (bestuurlijke) kolom en de functionele kolom	28
4.2.4.	Dijkgraaf	29
4.3.	Bestuurlijke en operationele samenhang (landelijk & regionaal)	30
4.3.1.	De LCO en de LOS	32
4.4.	Evacuatiebesluit (juridisch kader)	32
4.4.1.	Algemeen	32
4.4.2.	Wettelijke grondslag bevel tot evacueren	33

4.4.3.	Sectorale wetgeving en evacueren	34
4.4.5.	Relatie met grondwet en privacy	35
4.5.	opschalingsfasering rijk en regionale fasering	35
5.	Strategische uitgangspunten	37
5.1.	Handelingsperspectief.....	37
5.2.	Prioriteitsstelling	38
5.3.	Strategische uitgangspunten Ergst Denkbare Overstroming.....	38
5.4.	Gevolgen ontijdig evacuatiebesluit bij EDO.....	41
5.5.	Strategische uitgangspunten overige 2 scenario's	42
6.	Aanpak	44
6.1.	Leiding en coördinatie (zie bijlage leiding en coördinatie)	44
6.1.1.	Beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming.....	45
6.1.2.	Werken met decentrale operationele teams (DOT)	45
6.1.3.	Het tijdig verplaatsen van crisistaven	45
6.1.4.	Aansturing	45
6.2.	Melding, Alarmering en opschaling	46
6.3.	Informatiemanagement	46
6.4.	Activiteitschema's per fase	47
6.4.1.	Scenario I. Ergst Denkbare Overstroming → Activiteitschema	47
6.4.2.	Scenario II (Langdurige en extreme regenval) → Activiteitschema	49
6.4.3.	Scenario III (Overstroming buitendijkse gebieden) → Activiteitschema.....	51
6.5.	Noodscenario	53
6.5.1.	Definitie (TMO)	53
6.5.2.	Kenmerken	53
6.5.3.	Overgang van noodscenario naar nazorg (factor 'tijd')	54
6.5.4.	Overzicht noodscenario.....	54
6.5.5.	Activiteitschema bij Noodscenario.....	55
7.	Processen, rollen en activiteiten.....	57
7.1.	Algemeen	57
7.2.	Rollen.....	58
7.3.	Processenschema's per fase	59
8.	Communicatie	60
8.1.	Inleiding	60

8.2.	Uitgangspunten	60
8.3.	Risicocommunicatie	60
9.	Nazorg	61
9.1.	Checklist Nafase	61
9.2.	Beeldvorming globaal na overstroming	61
9.3.	Herstelwerkzaamheden.....	62
9.4.	Handreiking Nafase	62

Overzicht van in dit document gebruikte figuren

Figuur 1: Dijkringen in Flevoland	11
Figuur 2: zone-indeling Flevoland	12
Figuur 3: waterdiepten Flevoland.....	12
Figuur 4: waterhoogten Flevoland.....	13
Figuur 5: Schematisch voorbeeld Ergst Denkbare Overstroming	14
Figuur 6: Overzicht EDO	15
Figuur 7: Watervverloop in zone Midden en Zuid	16
Figuur 8: kerngegevens EDO Flevoland	16
Figuur 9: keteneffecten EDO Flevoland	17
Figuur 10: Schematisch voorbeeld langdurige regenval	18
Figuur 11: overzicht scenario extreme / langdurige neerslag.....	19
Figuur 12: Overzicht buitendijkse gebieden per zone	21
Figuur 13: overzicht scenario buitendijkse gebieden	21
Figuur 14: schade- en slachtofferbeeld overstromingen	22
Figuur 15: fasering scenario EDO IJsselmeergebied	23
Figuur 16: (verwachtingen) gebeurtenissen en kenmerken in elke fase	24
Figuur 17: fasering scenario langdurige regenval IJsselmeergebied.....	25
Figuur 18: (verwachtingen) gebeurtenissen en kenmerken in elke fase	26
Figuur 19: Fasering scenario overstroming buitendijkse gebieden IJsselmeergebied.....	26
Figuur 20: (verwachtingen) gebeurtenissen en kenmerken in elke fase	27
Figuur 21: Functionele en territoriale keten aaneen gesmeed	28
Figuur 22: samenhang in opschaling rijk en regionaal	31
Figuur 23: transponeringstabel rijks- en regionale fasering	35
Figuur 24: schema rijksfasering.....	36
Figuur 25: Volgordelijkheid en prioritering bij voortijdige evacuatie.....	40
Figuur 26: slachtoffers en schade	41
Figuur 27: tijdstip evacuatiebesluit en slachtoffers.....	42
Figuur 28: Handelingsperspectieven qua hulpverleningsprocessen	43
Figuur 29: overzicht noodscenario	54

Figuur 30: overzicht specifieke processen	57
Figuur 31: afkortingen partijen.....	58
Figuur 32: Voorbeeld fasegewijze uitwerking processchema, betreft 1 van 12 processen.	59

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De doelstelling is dat Nederland eind 2008 organisatorisch is voorbereid op grootschalige overstromingen. Landelijk is hiervoor in opdracht van de Minister de Taskforce Management Overstromingen (TMO) opgericht. Dit 'TMO' project is erop gericht die gebieden die in Nederland bedreigd zouden kunnen worden door overstroming (kustgebieden, rivierengebieden, IJsselmeergebieden) te ondersteunen bij een multidisciplinaire voorbereiding door planvorming en oefening. Voor de regio Flevoland heeft dit geleid tot het multidisciplinaire, regionale project Overstromingen.

Dit project heeft geleid tot:

- Het Coördinatieplan Overstromingen Flevoland (voorliggend);
- Het Evacuatieplan Overstromingen Flevoland en
- Het Communicatieplan Overstromingen Flevoland.

Deze drie plannen (met onderliggende uitwerkingen en bijlagen) dienen in samenhang te worden gezien en behandeld.

1.2. Wettelijke context

Het Bestuur van de Veiligheidsregio Flevoland heeft de opdracht gegeven tot het opstellen van een Regionaal Coördinatieplan Overstromingen.

Het coördinatieplan is niet onderhevig aan de eisen die gesteld worden tengevolge van artikel 4 van de Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO).

1.3. Doel

Dit coördinatieplan heeft tot doel het vaststellen van eenduidige verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden en procedures tussen de betrokken organisaties, teneinde een optimale rampenbestrijding mogelijk te maken in geval van (dreigende) overstroming of wateroverlast.

1.4. Doelgroep

Dit plan is geschreven voor leidinggevendend op het strategische en tactische niveau. In de praktijk betekent dit dat het Regionaal Operationeel Team (ROT) op basis van dit plan adviseert naar het bestuurlijk niveau en dat de leidinggevendend van de betrokken partijen op basis hiervan het eigen personeel aansturen. Ook overige partijen, zoals gemeenten en waterschappen, baseren de inzet op basis van voorliggend plan.

1.5. Relatie met andere planvorming

Dit voorliggend coördinatieplan is opgesteld op hoofdlijnen en behandelt slechts de uitzonderingen op bestaande planvorming (rampenplannen) voor de maatramp overstroming. Vanwege de leesbaarheid is besloten dat alle informatie in andere planvorming als bekend wordt verondersteld. In de bij dit CP behorende BIJLAGEN wordt een compleet overzicht van de planvorming in het algemeen gegeven.

Belangrijke plannen in relatie tot overstromingen:

- Nationaal Responsplan Overstromingen

2. Scenario's en gevolgen

2.1. Beschrijving gebied Flevoland

Binnen de provincie Flevoland zijn zes gemeenten gelegen: Almere, Dronten, Lelystad, Noordoostpolder, Urk en Zeewolde. De woonwijk Lemstervaart ligt in de Noordoostpolder en behoort aan de gemeente Lemsterland. De Blokzijl Buitenlanden in de Noordoostpolder vallen binnen de gemeente Steenwijkerland.

De dijken om de Noordoostpolder en om Oostelijk en Zuidelijk Flevoland worden primaire waterkeringen genoemd, omdat deze behoren tot een stelsel dat een dijkringgebied omsluit. Als een waterkering in Flevoland bezwijkt, betekent dat dat gebied binnen de dijkring geheel volstroomt met water. Heel Flevoland kan overstromen. De helft van het bebouwde gedeelte van Flevoland ligt tussen de 3 en 4 meter beneden het NAP.

De gemeentes liggen binnen twee dijkringen: 7 (Noordoostpolder) en 8 (Oostelijk en Zuidelijk Flevoland). De dijkringen zijn verdeeld in drie zones waarover in de toepassing van dit evacuatieplan consequent wordt gesproken.



Figuur 1: Dijkringen in Flevoland

Zone	Gebied	Gemeenten	Aantal inwoners ¹	Dijkkring
Zone NOORD	Noordoostpolder	Noordoostpolder en Urk	63.800	7
Zone MIDDEN	Oostelijk Flevoland	Lelystad en Dronten	112.000	8
Zone ZUID	Zuidelijk Flevoland	Almere en Zeewolde	204.900	8
			<u>380.700</u>	

Figuur 2: zone-indeling Flevoland

In Flevoland liggen drie autosnelwegen, te weten de A27 van Almere naar de Stichtsebrug en de A6 van de Hollandse brug naar Emmeloord en de N50. Daarnaast spelen de provinciale wegen N305, N302, N309, N307² een belangrijke rol in het wegenverkeersnet van de provincie Flevoland. Verder bevindt zich in de huidige situatie één spoorlijn in de provincie, te weten de Flevolijn³. Deze verbindt Almere en Lelystad met de rest van het spoorwegnet. De Flevopolders worden omgeven door wateren in beheer bij Rijkswaterstaat. Dit betreffen het IJsselmeer, Markermeer, Ketelmeer, Zwartemeer en de randmeren. De wateren tussen de Noordoostpolder en Overijssel (Vollenhovermeer, Vollenhoverkanaal en Kadoelermeer, zijn in beheer bij Waterschap Zuiderzeeland.

2.2. Indeling op basis van kwetsbaarheid

Na een overstroming staat het water niet meteen overal even hoog, het water stroomt niet overal even hard. Dit is onder andere afhankelijk van de waterdiepte. Vanuit landelijk onderzoek blijkt dat het grootste gedeelte van Flevoland behoort tot de zogenaamde natte zone met grotere waterdiepte. Kijkend naar het bebouwde gedeelte van heel Flevoland, dan ligt blijkens dit overzicht circa de helft ervan tussen de 3 en 4 meter beneden NAP.

Klasse waterdiepte	Areaal in Flevoland
0-1 m	5%
1-2 m	10%
2-3 m	19%
3-4 m	49%
> 4 m	17%

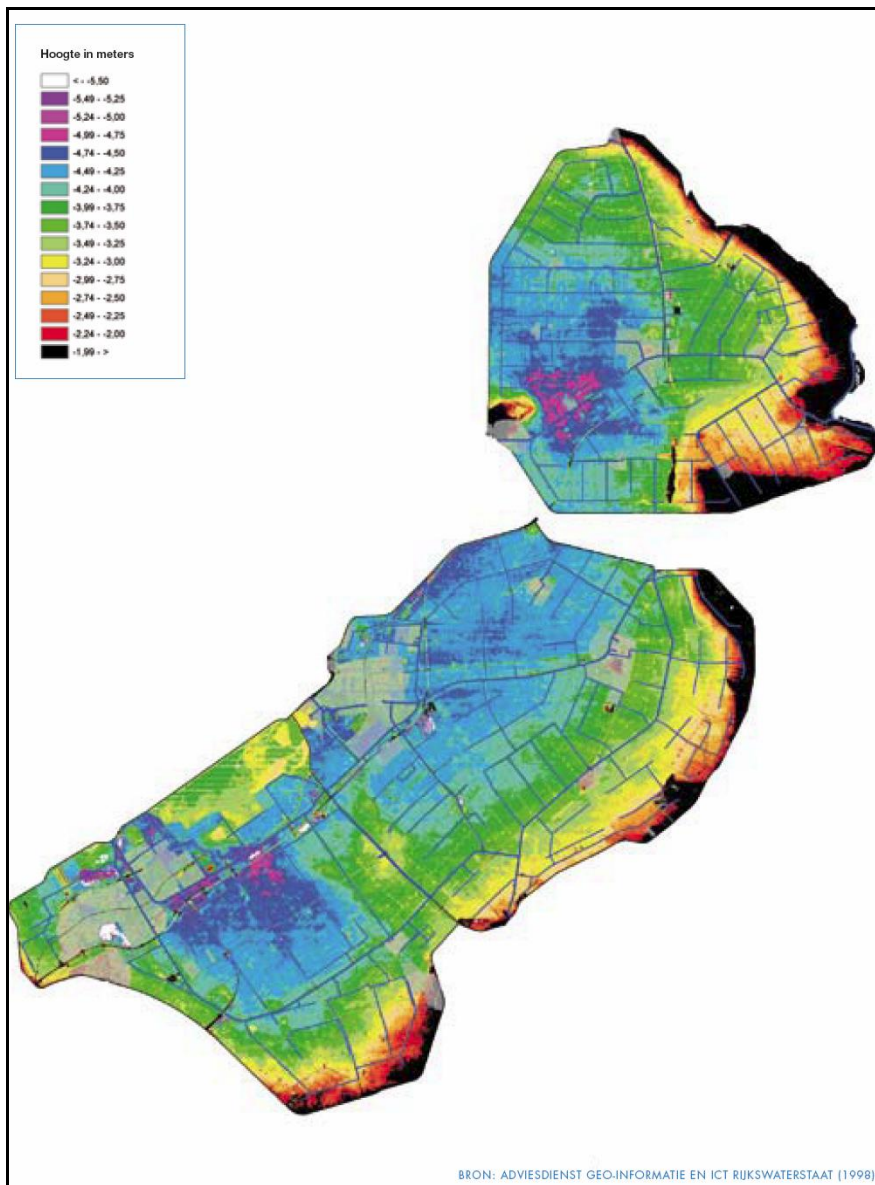
Figuur 3: waterdiepten Flevoland

¹ Bron: website Centraal Bureau Statistiek, Statline, bezocht d.d. 30 juni 2008

² In 2011 zal de nieuwe N23 gereed zijn

³ ProRail bouwt sinds 2007 aan een nieuwe spoorlijn tussen Lelystad en Zwolle: de Hanzelijn. Vanaf eind december 2012 duurt een treinreis tussen beide steden slechts dertig minuten. Het noorden en noordoosten van Nederland komen zo in reistijd met de trein een stuk dichterbij de Randstad te liggen. Ook zorgt de Hanzelijn voor minder drukte op de Gooilijn (de spoorlijn tussen Amsterdam, Hilversum en Amersfoort) en de Veluwelijn (de spoorlijn tussen Amersfoort en Zwolle). In Dronten en Kampen komen nieuwe stations en station Lelystad wordt aangepast. Tussen Hattem en Zwolle komt een nieuwe brug over de IJssel. En tussen Dronten en Kampen wordt gewerkt aan een tunnel, onder het Drontermeer door.

Hieronder is een indicatief overzicht weergegeven van de Algemene Hoogtekaart Nederland⁴. De paarse en blauwe gebieden liggen ten opzichte van het NAP het meest diep. De zwarte randen aan het oostelijke deel van de polder geven aan dat deze gebieden minder dan 2,00 meter onder NAP liggen. Het gebied Zuidelijk Flevoland (ten oosten van Almere) ligt het diepste. De polder zakt nog steeds en zal de komende jaren nog 30 tot 40 cm zakken.



Figuur 4: waterhoogten Flevoland

(Bron: Adviesbureau Geo-informatie en ict Rijkswaterstaat (1998).)

⁴ Bron: www.ahn.nl

2.3. Kernoverzicht hoofdsenario's Flevoland

Een overstroming in Flevoland kan verschillende oorzaken hebben en op verschillende locaties plaatsvinden: doorbraak primaire kering (kust en rivieren), extreme neerslag of een overstroming van buitendijkse gebieden.

De Veiligheidsregio Flevoland heeft er voor gekozen een aantal hoofdsenario's uit te werken:

- I. De Ergst Denkbare Overstroming (EDO), dit is het zgn. TMO-scenario;
- II. Overstroming door Langdurige Regenval c.q. Extreme Neerslag;
- III. Overstroming van één of meer Buitendijkse Gebieden.

Daarnaast wordt rekening gehouden met het zogeheten "Noodscenario" → dit is de situatie die ontstaat wanneer een waterkering rond Flevoland het begeeft en er niet voortijdig is geëvacueerd. Zie hiervoor tevens par. 6.5.

2.4. Uitwerking Scenario I: Ergst Denkbare Overstroming

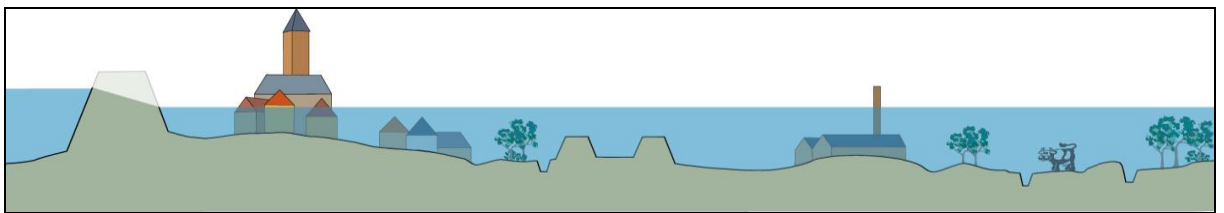
2.4.1. Omschrijving

Voor de dijken in Flevoland is bij wet een veiligheidsnorm bepaald als gemiddelde overschrijdingskans van de hoogste hoogwaterstand waarop de primaire waterkering moet zijn berekend en die is 1/4000.

Nu kunnen zich situaties voordoen waarbij de dijken zwaarder worden belast en dan bestaat de mogelijkheid dat de dijk bezwijkt. Een extreme situatie is zeer zware storm en hoog water op het IJsselmeer en Markermeer. Dan gaat het water scheef hangen en tegen de dijken opgestuwd worden en ontstaan er ook extra hoge golven.

Voor Flevoland ontstaat die extreme situatie bij langdurige storm uit het noordwesten; immers kan er dan minder of niet gespuid worden ter plaatse van de afsluitdijk en worden de Flevolandse dijken direct aangevallen.

Bij een doorbraak van een primaire in kering in Flevoland heeft als gevolg dat achterliggende gebieden overstromen.



Figuur 5: Schematisch voorbeeld Ergst Denkbare Overstroming

2.4.2. Tijdsverloop en waterdiepte na de dijkdoorbraak

Onderstaande inundatiekaarten geven een indicatie van te verwachten waterdiepten en overstromd oppervlak ingeval van doorbraken bij Almere, Lelystad, Zeewolde en Dronten.

Uitgangspunt hierbij is dat de op Flevoland centraal gelegen **Knardijk** gesloten is en als belangrijke buffer fungeert tussen Oostelijk (in dit plan: "Zone Midden") en Zuidelijk Flevoland (in dit plan: "Zone Zuid"). Niet vast te stellen is op dit moment de houdbaarheid van de Knardijk op langere termijn ingeval van een ergst denkbare overstroming in Zone Midden of Zone Zuid. Uit onderzoek is gebleken dat de huidige bekleding van de Knardijk niet in staat is gedurende langere tijd water te keren en is aanpassing van die bekleding dus noodzakelijk.

Verder is in deze overzichten een goed beeld te zien van de snelheid in uren en dagen waarmee het totale gebied na een dijkdoorbraak onderloopt⁵.

In de bij dit CP behorende BIJLAGEN is het overzicht Waterdiepte en overstroomd oppervlak na dijkdoorbraak opgenomen. Op dit overzicht is goed de snelheid in uren en dagen te zien waarmee het totale gebied na een dijkdoorbraak onderloopt⁶.

2.4.3. Overzicht EDO-scenario

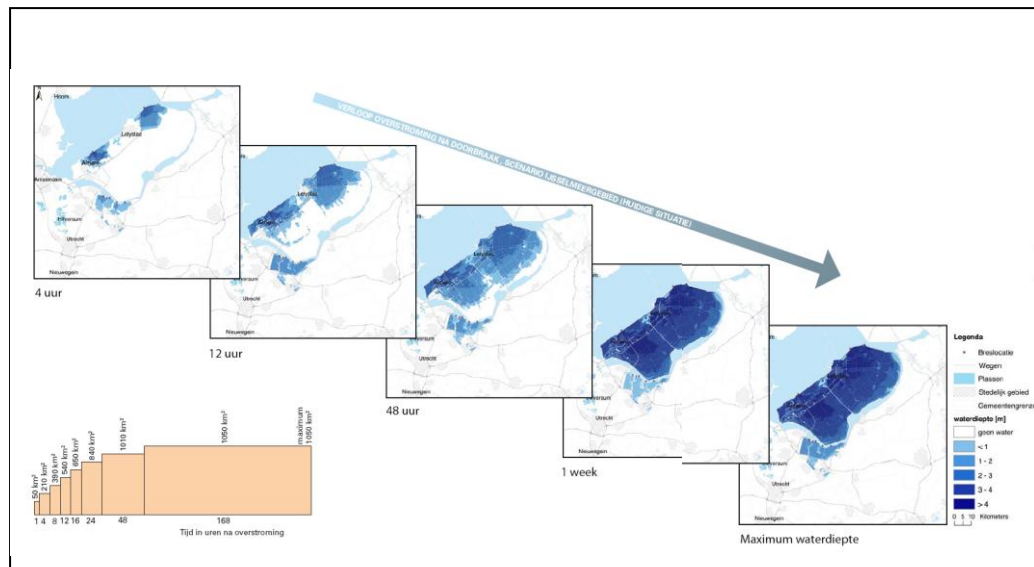
I. Scenario EDO	
Oorzaak	Dijkdoorbraak als gevolg van extreem hoog water en storm
Overstromingspatroon	Binnendijks gebied stroomt voor water tot binnen en buitendijks niveau gelijk is, duur ca. twee etmalen
Omvang brongebied	De binnendijkse gebieden met uitzondering van eiland Urk
Omvang effectgebied	idem
Waterdiepte	Gemiddeld 2,5 en max. 5 m
Stroomsnelheid en stijgsnelheid	Bij de bres is stroomsnelheid hoog, in gebied laag. In begin stijgsnelheid hoog en neemt af
Voorspelbaarheid van de overstroming	Ca. 12 uur van te voren

Figuur 6: Overzicht EDO

⁵ Bron: HKV Lijn in water, Conceptrapport Overstromingen Flevoland (juli 2008)

⁶ Bron: HKV Lijn in water, Rapport Overstromingen Flevoland (juli 2008)

Onderstaand overzicht maakt indicatief duidelijk hoe het waterverloop in de zones Midden en Zuid is na één of meer doorbraken en hoe de polder na verloop van een aantal uren en dagen zich uiteindelijk volledig vult met enkele meters water.



Figuur 7: Waterverloop in zone Midden en Zuid

2.4.4. Kerngegevens en keteneffecten bij EDO in elke zone

Zone		Noord	Midden	Zuid	
Gemeenten		NOP, Urk	Lelystad, Dronten	Almere, Zeewolde	
Aantal inwoners		63.800	112.000	204.900	* bron CBS 1-1-2008
Nietzelfred-zamen 10%		6.300	11.200	20.500	
Aantal huishoudens		23.200	46.200	80.000	* bron CBS (2007)
ZH, verzorg- & verpleegh.		6	7	11	* bron risicokaart
Scholen e.a. kinderopvang		75	119	244	* bron risicokaart
Cultureel erfgoed		2	3		
Vee		1.256.000	1.063.300	254.700	*bron CBS (2007)
	Graasdieren	32.700	21.100	29.300	*bron CBS (2007)
	Hokdieren	1.226.800	1.042.200	225.400	*bron CBS (2007)
Personenauto's		25.200	44.700	198.000	*bron CBS (2007)

Figuur 8: kerngegevens EDO Flevoland

Voor overige gemeentelijke achtergronden en (geo) informatie wordt verwezen naar de bij dit CP behorende BIJLAGEN.

Tijdens een EDO is er sprake van mogelijke keteneffecten, ofwel de effecten die secundair ontstaan tengevolge van een overstroming. Hieronder een overzicht van deze effecten.

Fysiek	• Vitale sectoren⁷ zoals de nutsvoorzieningen vallen uit. Een voorbeeld hiervan is dat in overstroomde gebieden (vanaf +/- 20 cm water) de elektriciteit (vermoedelijk langdurig) uitvalt (tot 2 jaar nadien). De andere sectoren zijn in hoge mate afhankelijk van de elektriciteitsvoorziening en zijn maar ten dele in staat de voorzieningen te continueren. De precieze omvang van deze effecten is moeilijk te voorspellen. • De stevigheid van de bodem wordt aangetast doordat het de grote hoeveelheden water niet kan verwerken. Na het droogvallen van een gebied treden vervolgens verzakkingen op waardoor ook leidingen in de grond en wegen aangetast worden. • Vee en wild verdrinkt op grote schaal. • Grote fysieke en economische schade. • Communicatiekanalen ontbreken grotendeels. • Fysieke infrastructuur (wegennetwerk etc.) staat onder water.
Maatschappelijk	• Chaos, het openbare leven ligt stil. • Ontwrichting openbaar bestuur. • Economie ligt volkomen stil (bedrijvigheid en toerisme valt weg). • Er zijn weinig controlemogelijkheden op het gebied van openbare orde. • Ontredde inwoners.
Logistiek	• Wegen zijn (gedeeltelijk) onbruikbaar doordat deze onzichtbaar worden door water op de weg. Dit effect treedt al op bij 20 cm water op de weg. • Spoorlijnen worden onbruikbaar wanneer deze ook als waterkering dienen en doordat een orkaan de bovenleidingen ernstig kan beschadigen. Tevens is er na een overstroming een grote kans op verzakkingen. • Vaarverboden worden ingesteld omdat de vaarwegen onbruikbaar zijn geworden. • De gebruikelijke communicatiekanalen die afhankelijk zijn van stroom vallen uit. Dit geldt ook voor de masten van C2000 en de WAS (sirenestelsel), voor zover de accu's onder water komen te staan en/of als de noodstroomvoorziening niet meer werkt.
Kosten⁸	• Totale schade na enkele dagen bedraagt: 12 miljard Euro. • Totale schade uiteindelijk bedraagt: 19 miljard Euro.

Figuur 9: keteneffecten EDO Flevoland

⁷ Zoals benoemd in het rapport "Bescherming Vitale infrastructuur" van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit 2005.

⁸ Blijkens opgave van Rijkswaterstaat: "Overstromingsscenario's voor rampenplannen. IJsselmeergebied (Taskforce Management Overstromingen)

2.4.5. Gevolgen extern (buiten Flevoland)

Indien een ergst denkbare overstroming in Flevoland plaatsvindt is het zeer waarschijnlijk dat omliggende regio's tevens getroffen zijn door overstromingen. Overstromingen in en buiten Flevoland kunnen leiden tot keteneffecten in en buiten Flevoland en beperken de mogelijkheden voor bijvoorbeeld evacuatie. Te denken valt bijvoorbeeld aan de energievoorziening op Flevoland (zoals het windmolenpark), dat ook gebieden buiten Flevoland bedient.

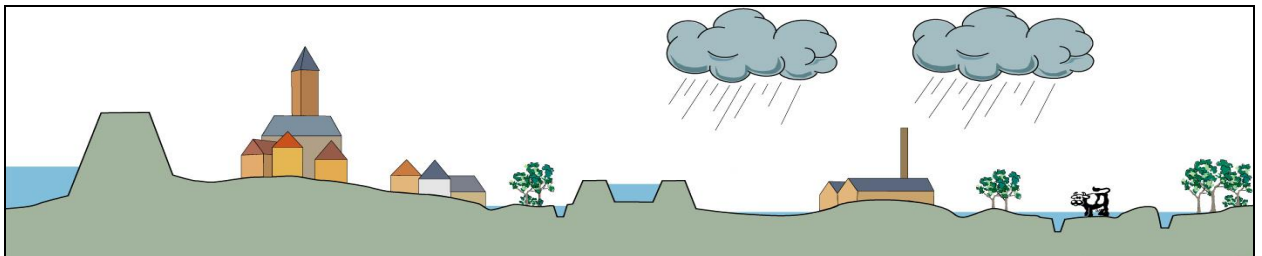
2.5. Uitwerking Scenario II: Extreme en Langdurige regenval

Door hevige neerslag kan wateroverlast ontstaan in een of meerdere delen van de polder omdat het watersysteem, het geheel van watergangen en gemalen, de grote hoeveelheid water niet kan verwerken.

In normale omstandigheden kan per etmaal circa 13 mm neerslag over het hele gebied worden geborgen in de bodem en de watergangen. De totale capaciteit van de gemalen bedraagt circa 16 mm, dus totaal kan er ongeveer 30 mm neerslag per etmaal vallen zonder dat er sprake is van overlast. Valt er meer water, dan stijgen de peilen. Valt er in een deel van de polder in korte tijd bijvoorbeeld 100 mm neerslag, dan ontstaat er wateroverlast omdat dan water op het land komt.

Wateroverlast kan ook ontstaan als een of meerdere hoofdgemalen uitvallen. Inzet van noodpompen heeft dan weinig zin omdat deze maar een heel beperkte capaciteit hebben ten opzichte van de grote poldergemalen.

Het inzetten van noodpompen heeft wel zin als er lokaal wateroverlast is en de omgeving wel het extra water kan verwerken. Door water uit het getroffen gebied weg te pompen wordt de duur van de wateroverlast bekort.



Figuur 10: Schematisch voorbeeld langdurige regenval

In Flevoland valt gemiddeld genomen ongeveer 870 mm per jaar. Daarnaast is er nog sprake van kwelwater, totaal ongeveer 300 mm per jaar. De jaarlijkse neerslag in het beheergebied varieert van ongeveer 600 mm tot 1200 mm in extreem natte jaren. Binnen het beheergebied van Zuiderzeeland (Flevoland) zorgt de ruimtelijke variatie van de neerslag al voor duidelijke verschillen in jaargemiddelde neerslag. Het meest oostelijke deel van de Noordoostpolder ontvangt gemiddeld de minste neerslag. Terwijl het westen van de Noordoostpolder en het noordoosten van Oostelijk Flevoland (Zone Midden) de meeste neerslag hebben. De verschillen worden waarschijnlijk veroorzaakt door de afstand tot de omliggende wateren. Door de overgang van water naar land ontvangt de zone die grenst aan het IJsselmeer meer neerslag.⁹ De kans dat ergens 80 mm valt binnen 24 uur is gemiddeld eens per 100 jaar (herhalingstijd 100 jaar).

Gezien de hoogteligging van de verschillende gebieden binnen Flevoland bestaat de verwachting dat ingeval van langdurige en/of extreme neerslag het overtollige water zich met name gaat concentreren in het gebied rond Tollebeek in zone Noord en in het midden van Zone Zuid, te

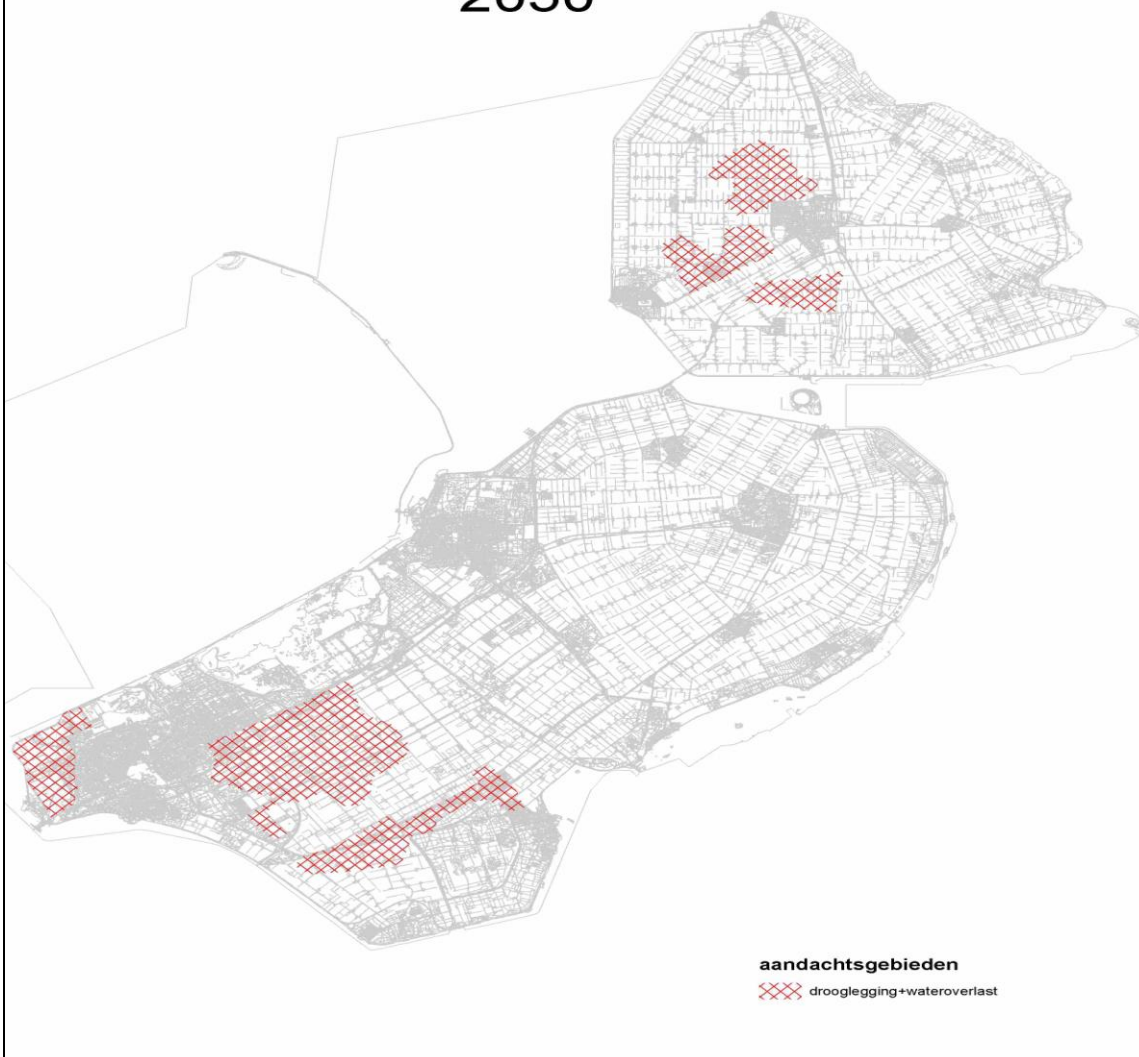
⁹ Bron: waterbeheerplan Zuiderzeeland, 2007-2011

weten het gebied tussen Almere en Zeewolde . Het overtollige regenwater zoekt de laagste gebieden in de provincie op.

II. Scenario extreme/langdurige neerslag	
Oorzaak	Langdurige en hevige neerslag
Overstromingspatroon	Lager gelegen delen worden geleidelijk nat.
Omvang brongebied	Lager gelegen delen (met name omgeving Tollebeek in Noord en middendeel van Zuid)
Omvang effectgebied	Beperkt gebied
Waterdiepte	Varieert van 0 tot 1,0 meter
Stroomsnelheid en stijgsnelheid	Verwaarloosbaar klein
Voorspelbaarheid van de overstroming	Tot 48 uur van te voren.

Figuur 11: overzicht scenario extreme / langdurige neerslag

Aandachtsgebieden 2050



2.6. Uitwerking Scenario III: Overstroming Buitendijkse gebieden

Flevoland kent een groot aantal 'buitendijkse gebieden'. Deze gebieden zijn gelegen aan de buitenwaterzijde tegen de primaire waterkeringen van Flevoland. Zij worden beschermd door niet-primaire waterkeringen, de zgn. 'regionale waterkeringen'. Bij reglement is aan het Waterschap Zuiderzeeland de zorg voor de primaire- en de niet-primaire waterkeringen in haar beheersgebied opgedragen. De Wet op de waterkering bevat, vanwege het bovenregionale belang, veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen. De Wet op de waterkering geeft geen veiligheidsnormen voor de niet-primaire waterkeringen. De provincie Flevoland vindt op grond van haar verantwoordelijkheid voor alle waterstaatswerken, dat ook voor de niet-primaire waterkeringen rond de bebouwde buitendijkse gebieden in het IJsselmeersysteem (IJsselmeer, Ketelmeer en Vossemeer), in het Markermeersysteem (Markermeer, IJmeer, Gooimeer, Eemmeer en Nijkerkernauw) en langs de Veluwerandmeren (Drontermeer, Veluwemeer, Wolderwijd en Nuldernauw) veiligheidsnormen moeten worden vastgesteld. De norm ligt voor bestaande gebieden op minimaal 1/10 en voor nieuwe gebieden op 1/1.000.

Hieronder is het totaaloverzicht van alle buitendijkse gebieden in Flevoland zonegewijs weergegeven.

	Aantal buitendijkse gebieden	Aantal inwoners buitendijkse gebieden
Noord	3	640
Midden	14	839
Zuid	8	1956
Totaal	25	3435

Figuur 12: Overzicht buitendijkse gebieden per zone

Een meer uitgesplitst overzicht van de buitendijkse gebieden per gemeente, gecombineerd met inwonertallen, geeft het hierna volgende beeld:

III. Scenario buitendijkse gebieden	
Oorzaak	Hoge buitenwaterstanden en storm
Overstromingspatroon	Golven slaan over buitendijks gebied tot het overstroomt van water
Omvang brongebied	De bij de heersende storm direct aangevallen buitendijkse gebieden
Omvang effectgebied	De aangevallen buitendijkse gebieden.
Waterdiepte	0 tot 1,0 m
Stroomsnelheid en stijgsnelheid	1 a 2 m /sec., wisselende stijgsnelheid
Voorspelbaarheid van de overstroming	Ca. 12 u. van te voren

Figuur 13: overzicht scenario buitendijkse gebieden

2.7. Globaal overzicht slachtoffers en schadebeeld per scenario

Bij de verschillende scenario's horen ook verschillende schade- en slachtofferbeelden. Hieronder staan deze beelden in een overzicht.

Scenario	EDO	Wateroverlast door extreme neerslag/langdurige regenval	Overstroming buitendijks gebied
Maatschappelijke ontwrichting	Groot	Beperkt	Beperkt
Schade	Extreme economische schade (vele miljarden)	Grote economische schade	Grote economische schade (afhankelijk van getroffen gebied)
Slachtoffers en mortaliteit	Veel slachtoffers (mens en dier) direct na de bres tengevolge van verdrinking. Circa 0,1 - 1% mortaliteit in het getroffen gebied. Daarnaast zullen er gewonden of dodelijke slachtoffers vallen ten gevolge van de keteneffecten.	Geen slachtoffers	Weinig slachtoffers. Bij niet tijdige evacuatie kunnen dodelijke slachtoffers vallen, indicatief tussen 0,1 en 1% →3 tot 35 personen. Kans op doden is klein, maar wel aanwezig.

Figuur 14: schade- en slachtofferbeeld overstromingen

3. Tijdsbeeld en fasering overstromingsscenario's

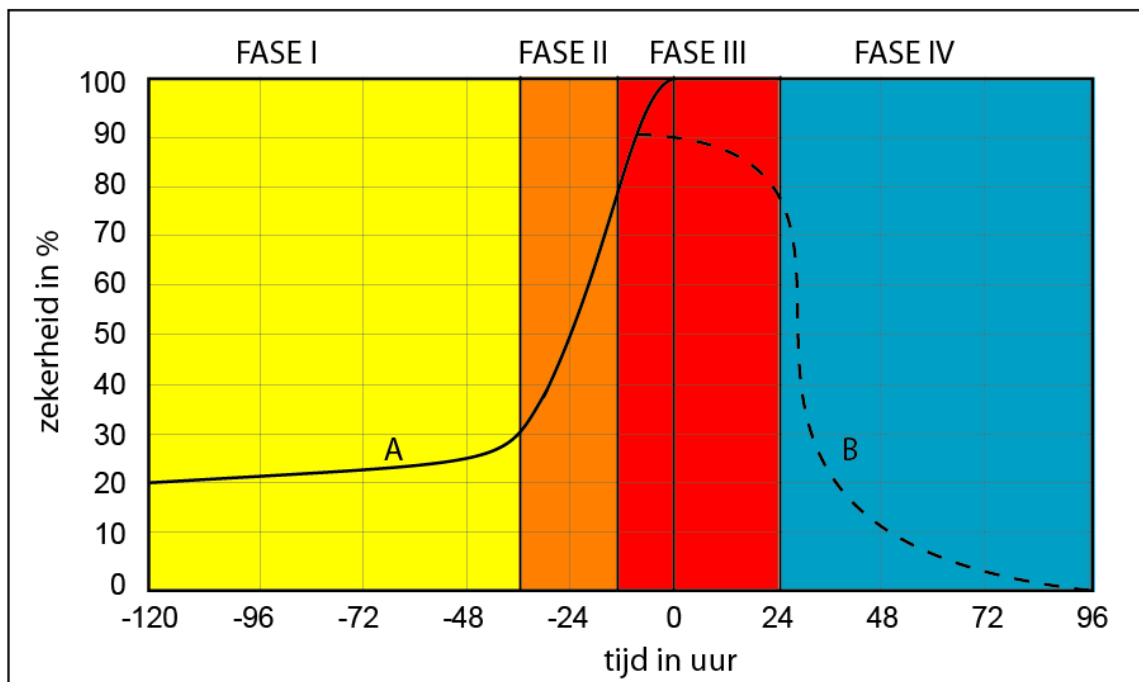
Een overstroming komt meestal niet onverwacht. In het geval van de scenario's voor Flevoland is er een aanloop naar een mogelijke overstroming. Deze aanlooptijd biedt handelingsperspectief, waardoor slachtoffers en schade zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden.

3.4. Ergst Denkbare Overstroming (EDO)

In onderstaande figuur wordt de fasering van het scenario **EDO** uitgewerkt. Deze fasering is gebaseerd op de kennis en kunde van dit moment, en wordt her en der in het land door regio's toegepast bij de planvorming inzake overstromingen. Hierop wordt de hulpverlening gebaseerd. De genoemde tijden zijn slechts indicatief en moeten in het kader van het handelingsperspectief en de mogelijkheid van een voorspelling worden gezien.

De figuur maakt duidelijk dat een langere fase met veel onzekerheid tot een mogelijke 'hit' vooraf gaat aan een korte fase met snel toenemende zekerheidspercentages, waarbinnen nog handelend kan worden opgetreden ter voorkoming van grote hoeveelheden slachtoffers. De onderscheiden fasen worden hieronder nader toegelicht.

De enigszins modelmatige knip in vier fasen markeert helder het verschil in karakter per fase en het eventuele handelingsperspectief en ondersteunt de activiteiten in planning en hulpverlening.



Figuur 15: fasering scenario EDO IJsselmeergebied

A (doorgetrokken lijn) = weergave van de toename van de zekerheid, uitgezet tegen de tijd dat de orkaan Nederland zal treffen én de zekerheid van de (omvang van) overstroming.

B (stippellijn) = weergave van een 'no-hit' ofwel de mogelijkheid dat er géén overstroming ten gevolge van een dijkdoorbraak zal zijn.

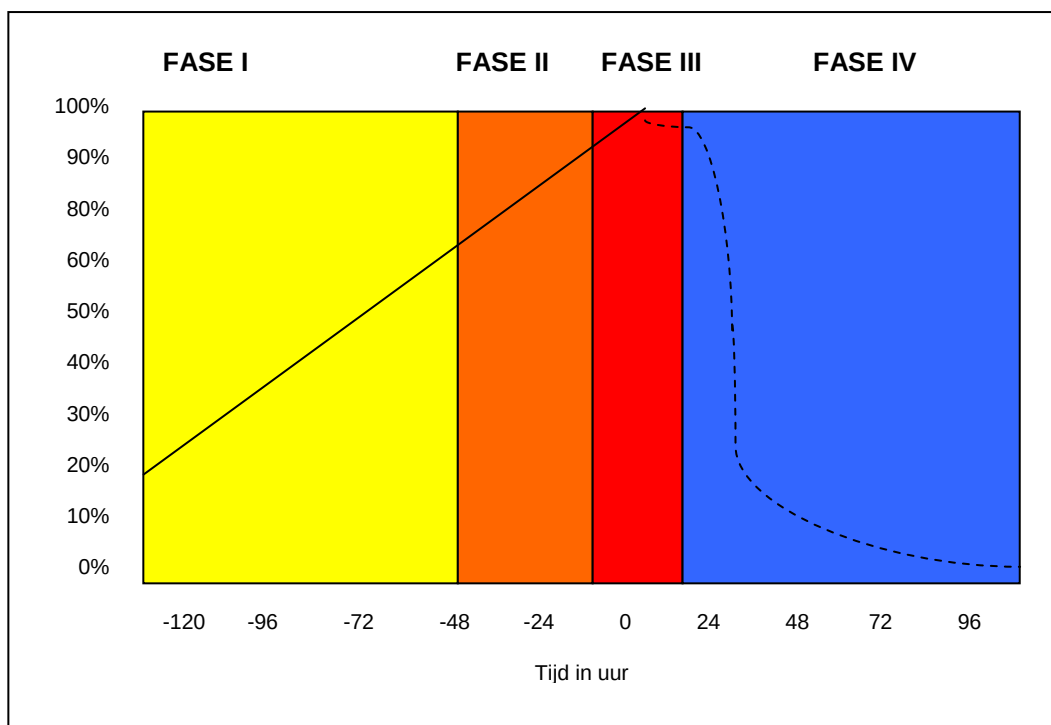
Hieronder is een fasegewijs overzicht opgenomen van de verwachtingen en gebeurtenissen.

Kantelpunt regulier -> Fase I		Moment waarop de eerste verwachting dat een orkaan Nederland kan gaan treffen wordt afgegeven
Fase I	Tijdsindicatie	T - 120 uur tot T - 36 uur
	Kenmerken	Grote onzekerheid of de orkaan Nederland daadwerkelijk zal treffen én of de kracht zo groot is dat een dijkdoorbraak waarschijnlijk is. Er is sprake van spontane evacuatie. Er worden door de overheid maatregelen getroffen die het openbare leven niet ingrijpend verstoren.
Kantelpunt Fase I -> II		Moment waarop met circa 30% zekerheid gezegd kan worden dat de orkaan Nederland zal treffen en de overheid maatregelen treft die sterk ingrijpen op het openbare leven.
Fase II	Tijdsindicatie	T - 36 uur tot T - 12
	Kenmerken	Er wordt massaal geëvacueerd op het besluit van de overheid. Het is redelijk waarschijnlijk dat de orkaan Nederland gaat treffen. Waar deze echter precies aan land gaat komen (noordwest of zuidwest) is nog onzeker.
Kantelpunt Fase II -> III		Vanwege de weersomstandigheden is het aanvaardbaar risico voor hulpdiensten te hoog geworden om de hulpverlening te continueren.
Fase III	Tijdsindicatie	T - 12 tot T + 24 uur
	Kenmerken	Naarmate de tijd vordert en de orkaan langer duurt, is er sprake van toenemende schade aan (vitale) infrastructuur. Er is sprake van (steeds verder) afnemende mogelijkheden om centraal te coördineren en de beeldvorming in stand te houden. De overstroming vindt plaats (of niet).
Kantelpunt Fase III -> IV		De hulpdiensten kunnen, door de afname van de orkaan, een aanvang maken met de repressieve inzet.
Fase IV	Tijdsindicatie	T + 24 uur tot T + 96 uur
	Kenmerken	Er is grote schade aan (vitale) infrastructuur. Deze schade heeft (onder andere) tot gevolg dat het niet mogelijk is om centraal gecoördineerd op te treden door de hulpdiensten. De hulpverlening heeft te maken met schaarste.
Kantelpunt Fase IV -> nafase		Er is voldoende hulpverleningscapaciteit beschikbaar. Er is geen noodzaak meer tot (acute) redding en hulpverlening (anders dan 'regulier') én het is weer mogelijk om de inzet centraal te coördineren.

Figuur 16: (verwachtingen) gebeurtenissen en kenmerken in elke fase

3.5. Overstroming door langdurige regenval

Bij langdurige regenval zal de waarschijnlijkheid van een overstroming steeds duidelijker zichtbaar worden. Het tijdsverloop en de fasering is opgenomen in onderstaande tabel.



Figuur 17: fasering scenario langdurige regenval IJsselmeergebied

In onderstaande tabel is een toelichting per fase opgenomen van de verwachtingen en gebeurtenissen.

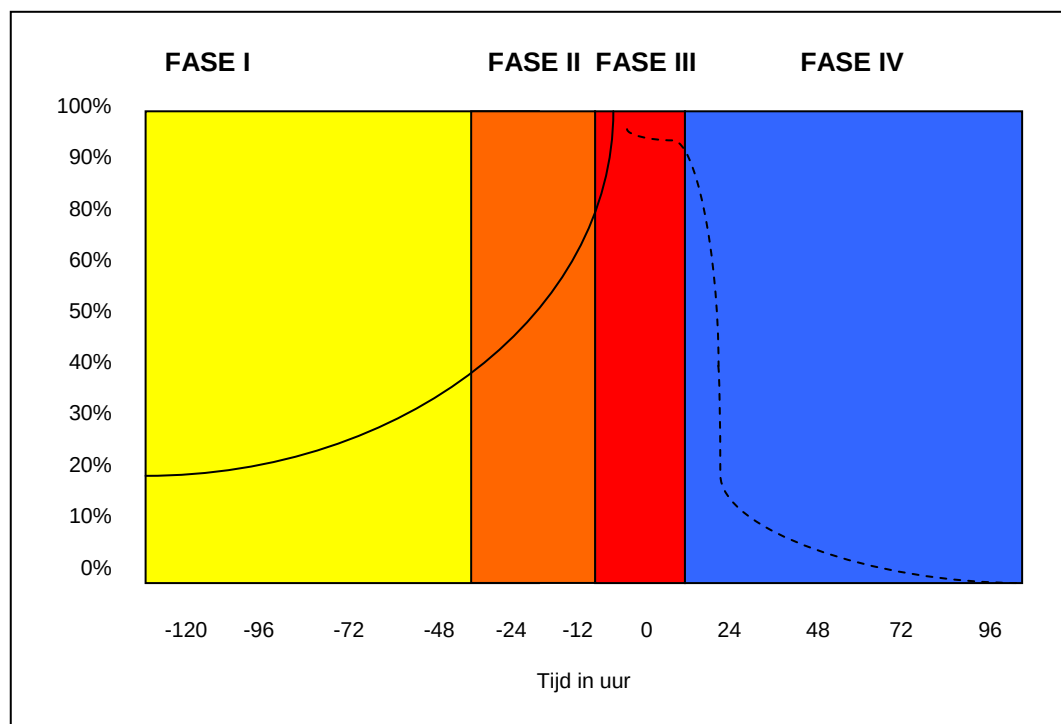
Kantel Kantelpunt regulier -> Fase I		Moment waarop de eerste weersverwachting wordt afgegeven dat langdurige en extreme neerslag wordt verwacht voor het gebied Flevoland.
Fase I	Tijdsindicatie	T - 120 uur tot T - 48 uur
	Kenmerken	Onzekerheid of de extreme en langdurige neerslag aanhoudt en de overstroming inderdaad gaat optreden.
Kantelpunt Fase I -> II		Moment waarop met circa 60% zekerheid gezegd kan worden dat de verwachte extreme en langdurige neerslag het gebied Flevoland daadwerkelijk gaat treffen.
Fase II	Tijdsindicatie	T - 48 uur tot T - 0
	Kenmerken	Er treden al lange tijd heftige buien op. De lager gelegen gebieden worden geleidelijk nat en de lager gelegen delen (met name het middendeel) van de Flevopolder loopt langzaam vol met regenwater.
Kantelpunt Fase II -> III		Vanwege de weersomstandigheden wordt de hulpverlening ter plekke mogelijk belemmerd.
Fase III	Tijdsindicatie	T - 0 tot T + 12 uur

	Kenmerken	Naarmate de tijd vordert en de extreme en langdurige regenval aanhoudt, is er sprake van toenemende schade aan (vitale) infrastructuur.
Kantelpunt Fase III -> IV		De hulpdiensten kunnen weer voortgang maken met de repressieve inzet.
Fase IV	Tijdsindicatie	T + 12 uur tot T + 96 uur
	Kenmerken	Er is (grote) schade aan (vitale) infrastructuur. De hulpverlening heeft te maken met schaarste.
Kantelpunt Fase IV -> nafase		Inventarisatie en afwikkeling van de schade.

Figuur 18: (verwachtingen) gebeurtenissen en kenmerken in elke fase

3.6. Overstroming buitendijkse gebieden

Bij een overstroming van de buitendijkse gebieden zal de waarschijnlijkheid van een overstroming steeds duidelijker zichtbaar worden. Het tijdsverloop en de fasering is opgenomen in onderstaande tabel.



Figuur 19: Fasering scenario overstroming buitendijkse gebieden IJsselmeergebied

In onderstaande tabel is een toelichting per fase opgenomen van de verwachtingen en gebeurtenissen.

Kantelpunt regulier -> Fase I		Moment waarop de eerste verwachting dat hoge buitenwaterstanden en storm kunnen optreden, als gevolg waarvan delen van de buitendijkse gebieden in Flevoland kunnen overstromen.
Fase I	Tijdsindicatie	T - 120 uur tot T - 36 uur
	Kenmerken	Grote onzekerheid of de hoge buitenwaterstanden en storm optreden, als gevolg waarvan golven over de buitendijkse gebieden slaan tot het overstromingen van de gebieden. Er is geen sprake van spontane evacuatie. Er worden door de overheid geen maatregelen getroffen die het openbare leven ingrijpend verstoren.
Kantelpunt Fase I -> II		Moment waarop met circa 30% zekerheid gezegd kan worden dat hoge buitenwaterstanden en storm kunnen optreden, als gevolg waarvan delen van de buitendijkse gebieden in Flevoland kunnen overstromen en de overheid maatregelen treft die sterk ingrijpen op het openbare leven.
Fase II	Tijdsindicatie	T - 36 uur tot T - 12
	Kenmerken	Er wordt mogelijk geëvacueerd. Het is redelijk waarschijnlijk dat hoge buitenwaterstanden en storm gaan optreden. Waar deze echter precies aan land komen is nog onzeker.
		Er worden door de overheid maatregelen getroffen die het openbare leven in de buitendijkse gebieden ingrijpend kunnen beïnvloeden.
Kantelpunt Fase II -> III		Vanwege de weersomstandigheden wordt het optreden van de hulpdiensten belemmerd., maar is nog wel mogelijk
Fase III	Tijdsindicatie	T - 12 tot T + 24 uur
	Kenmerken	Naarmate de tijd vordert en, de hoge buitenwaterstanden en de storm aanhouden, is er sprake van toenemende schade aan infrastructuur in de buitendijkse gebieden. Mogelijk wordt er geëvacueerd
Kantelpunt Fase III -> IV		De hulpdiensten kunnen, als de weers- en wateromstandigheden het enigszins toelaten, weer een aanvang maken met de repressieve inzet.
Fase IV	Tijdsindicatie	T + 24 uur tot T + 96 uur
	Kenmerken	Er is schade aan infrastructuur. De hulpverlening heeft te maken met schaarste.
Kantelpunt Fase IV -> nafase		Inventarisatie en afwikkeling van de schade

Figuur 20: (verwachtingen) gebeurtenissen en kenmerken in elke fase

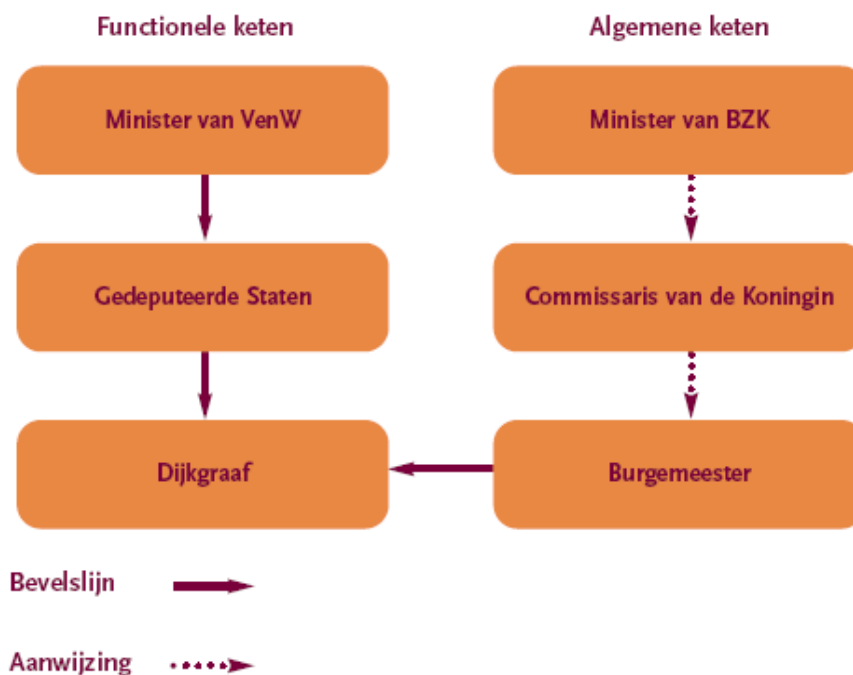
4. Bevoegdheden (bestuurlijk)

In dit hoofdstuk wordt een aantal belangrijke bevoegdheden uitgelicht die een rol spelen tijdens een overstroming. In dit hoofdstuk wordt alleen de bevoegdheid van de decentrale overheid beschreven. In de bij dit CP behorende BIJLAGEN worden de bevoegdheden van de Rijksoverheid en overige relevante landelijke organisaties beschreven.

4.1. Algemene (bestuurlijke) kolom en de functionele kolom

Ten aanzien van de (bestuurlijke) bevoegdheden bij crises, rampen en/of ongevallen worden twee kolommen of ketens onderscheiden; een *algemene* of *bestuurlijke*, gebaseerd op de drie overheidslagen in Nederland (nl. Rijk-provincie-gemeente), en een *functionele* (nl. Ministerie van Verkeer en Waterstaat/Rijkswaterstaat-provinciale waterstaat-waterschappen).

Deze functionele kolom heeft in dit kader betrekking op het beheer van de waterkwantiteit en waterkwaliteit en wordt daarom veelal aangeduid als de **"waterkolom"**, is daarmee binnen de overheidslagen belast met waterbeheer (waterkwantiteit en waterkwaliteit), en heeft een verticaal, en ook wel hiërarchisch karakter. Wettelijke bestaande bases hiervoor zijn onder meer te vinden in de Waterstaatswet 1900 (functioneel) en de Wet rampen en zware ongevallen (algemeen of bestuurlijke kolom). Noodzakelijke 'koppelvlakken' tussen beide kolommen zijn onder meer gewaarborgd in de genoemde Waterstaatswet 1900.



Figuur 21: Functionele en territoriale keten aaneen gesmeed

4.2. Bevoegdheden decentrale overheid

In de bij dit CP behorende BIJLAGEN is een overzicht opgenomen van de voor dit hoofdstuk relevante wetgeving.

4.2.1. Gemeente en veiligheidsregio

De burgemeester heeft een aantal eigen wettelijke taken en bevoegdheden. Hij is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid in de gemeente. De

burgemeester heeft tevens het opperbevel over de bestrijding van rampen en ongevallen en kan bevelen geven en besluiten nemen die hij noodzakelijk acht. Andere functionarissen met wettelijke bevoegdheden op het water zoals de Hoofdingenieur-directeur van Rijkswaterstaat vallen ingeval van een ramp of zwaar ongeval onder de burgemeester.

Vanuit het wetsvoorstel veiligheidsregio's nemen gemeenten verplicht deel aan de veiligheidsregio. Bij een incident dat meer dan een lokale betekenis heeft wordt een Regionaal Beleidsteam (RBT) ingericht, waarin de burgemeesters van de getroffen gemeenten. De voorzitter neemt besluiten, zoveel mogelijk met in achtneming van hetgeen is ingebracht in het RBT.

In dit geval vallen de bevoegdheden van de burgemeester uit het wetsvoorstel Veiligheidsregio's, Gemeentewet en sectorale wetten onder het gezag van de voorzitter van de veiligheidsregio.

4.2.2. Provincie

De Commissaris van de Koningin heeft een taak als vertegenwoordiger van de landsregering, rijksorgaan wordt dat genoemd, in de provincie. Zo heeft de Commissaris coördinerende bevoegdheden. Bij een (dreigende) crisis van meer dan plaatselijke betekenis kan de CdK een beleidsaanwijzing geven aan de betrokken burgemeester(s). Daarnaast treedt de CdK op als coördinerend bestuurder tussen regionale en rijksoverheden. Ook speelt de CdK een rol bij bijstandsverzoeken (bijstand buiten eigen regio). Momenteel is het in januari 2000 afgesloten convenant inzake de bestuurlijke coördinatie bij rampen en zware ongevallen van toepassing. In maart 2008 is daarnaast door de veiligheidsregio Flevoland een nieuwe GRIP-regeling vastgesteld en in werking getreden. Momenteel wordt overleg gevoerd over de implicaties hiervan en het feit dat de Wet op de veiligheidsregio's nog niet in werking is getreden.

In het wetsvoorstel Veiligheidsregio's worden de bevoegdheden beperkt tot een informatierol en de mogelijkheid de voorzitter van de veiligheidsregio bij een (dreigende) crisis van meer plaatselijk niveau een beleidsaanwijzing te geven. Op het gebied van de sectorale wetgeving verandert er vooralsnog niets hoewel ook te verwachten is dat de voorzitter van de veiligheidsregio mogelijk een deel van de taken van de CdK overneemt. Het betreft dan in het bijzonder de rol van de CdK als coördinator tussen regionale en rijksoverheden. Het is onduidelijk hoe de bovenregionale en interprovinciale coördinatie wordt vormgegeven. Het wetsvoorstel biedt hiervoor vooralsnog geen oplossing.

4.2.3. Waterschap

Aan het waterschap is de zorg voor de waterhuishouding en de zorg voor de waterkering toegekend. De dijkgraaf is voorzitter van het algemeen en dagelijks bestuur. De Provincie voert het toezicht op het waterschap. De formele bevoegdheden van het waterschap zijn te vinden in onder andere de Waterschapswet, de Waterstaatswet 1900, de Wet op de waterkering, de Onteigeningswet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

4.2.4. Dijkgraaf

De dijkgraaf heeft een eigenstandige bevoegdheid als het gaat om waterkeringen en de waterhuishouding¹⁰. Dit kan de bevoegdheden van de burgemeester raken. Bijvoorbeeld de keuze om een noodoverloophoeveel aan te wijzen. Dit dient altijd in nauw overleg besloten te worden.

¹⁰ Waterstaatswet 1900, ex. artikel 72, lid 1.

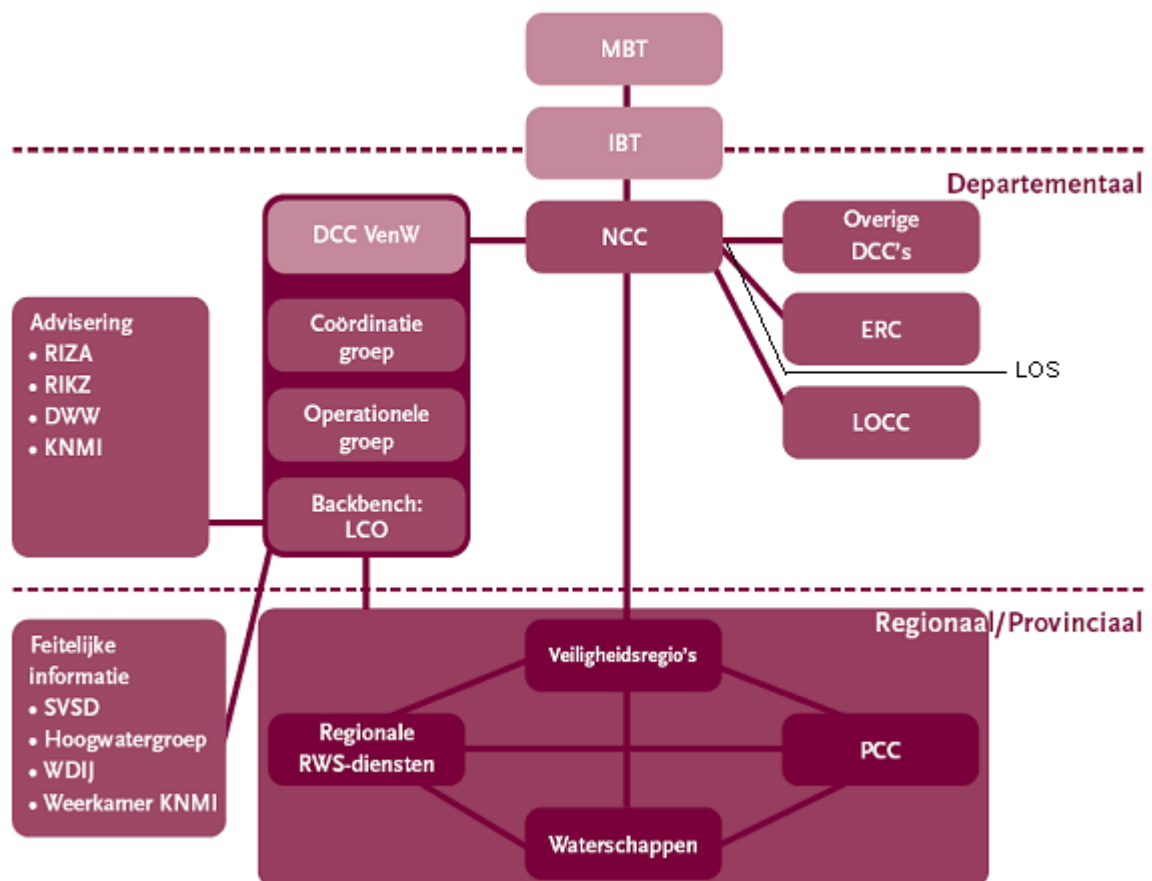
De burgemeester mag alleen in het geval van een ramp de dijkgraaf aanwijzingen geven die de bandbreedte van het handelen van de dijkgraaf inperken en alleen als er sprake is van 'gevaar'¹¹. Onder 'gevaar' wordt in de wet verstaan de omstandigheid waaronder de veiligheid van een van de waterstaatswerken in onmiddellijk gevaar is of dreigt te komen. Op het moment dat een situatie van gevaar samenvalt het een ramp moet afstemming plaatsvinden met de bijzondere bevoegdheden van het waterschap met die van de bestuurlijke kolom.

De dijkgraaf is echter wel degene die op grond van de Onteigeningswet een bevoegdheid heeft om af te wijken van de grondwet, als het gaat om het recht op de persoonlijke levenssfeer¹². Hierdoor is de dijkgraaf dus in staat om een woning, die onderdeel uitmaakt van een waterkering, te vorderen als daarmee het waterstaatkundig bouwwerk beschermd kan worden.

Wanneer de dijkgraaf het oneens is met de beslissing van de burgemeester kan hij om een aanwijzing vragen van de Commissaris van de Koningin.

4.3. Bestuurlijke en operationele samenhang (landelijk & regionaal)

De samenhang tussen rijksniveau en decentraal niveau in opgeschaalde situatie bij (dreigende) overstromingen kan schematisch als volgt worden weergegeven¹³:



¹¹ Waterstaatwet 1900, ex. artikel 67, lid 1, sub b.

¹² Grondwet, ex. artikel 10 en Onteigeningswet, ex. Artikel 73, lid 2 en 3.

¹³ Bron: Nationaal Responsplan Overstromingen, deel 1



Figuur 22: samenhang in opschaling rijk en regionaal

4.3.1. De LCO en de LOS

Twee relatief nieuwe organen uit bovengenoemde figuur vragen nadere aandacht, de LCO en de LOS.

De **Landelijke Coördinatiecommissie Overstroming (LCO)** heeft een taak in het beoordelen van de hoogwatersituatie op landelijk niveau, zowel met betrekking tot de verwachte waterstanden, alsook de toestand van de waterkeringen en kunstwerken. De LCO interpreteert de hoogwatersituatie en maakt op basis daarvan een inschatting van de risico's. Zij doet dat in nauwe samenwerking met andere relevante organisaties, zoals bijvoorbeeld de Stormvloedwaarschuwingsdienst (SVSD). De LCO bedient zich hierbij van meteogegevens (KNMI) en adviseert en alarmeert het Departementaal Coördinatiecentrum van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in voorkomende gevallen. De LCO communiceert eventuele dreigingen ook direct richting waterschappen en gemeenten.

De **Landelijke Operationele Staf (LOS)** bestaat uit vertegenwoordigers van de traditionele hulpdiensten brandweer, politie, geneeskundige hulpverlening, gemeenten en uit een vertegenwoordiger van Defensie. De LOS wordt ondergebracht bij het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) te Driebergen. Om pragmatische redenen is besloten de LOS te laten bestaan uit de operationele vertegenwoordigers van de begeleidingscommissie van het LOCC. De LOS is een adviserend orgaan ten behoeve van het nationale IBT (Interdepartementaal Beleidsteam) en het MBT (Ministerieel Beleidsteam).

De taken van de LOS bestaan uit:

- Het faciliteren en coördineren van monodisciplinaire operationele taken;
- Het informeren van het IBT over coördinatie, voortgang en stand van zaken met betrekking tot de operationele uitvoering van de bestuurlijke besluiten;
- Het formuleren van verschillende operationele scenario's en het in gezamenlijkheid aangeven van en adviseren over de operationele consequenties van de bestuurlijke besluiten.

4.4. Evacuatiebesluit (juridisch kader)

4.4.1. Algemeen

De uitwerking van de rollen van het Rijk en het draaiboek evacueren gaat over grootschalig evacueren veroorzaakt door diverse ramptypen als overstromingen, nucleaire ongevallen maar mogelijk ook terrorisme. Het juridische kader ten aanzien van de besluitvorming door het rijk is in deze paragraaf besproken.

In geval van een (dreigende) ramp die bovendien zodanig is dat sprake is van buitengewone omstandigheden alleen de minister van BZK, behoudens een enkele sectorale wet, de evacuatie van de bevolking kan bevelen en krachtens zijn machtiging ook de burgemeester of de CdK. Daarbuiten ontbreekt een geschreven wettelijke grondslag voor het geven van een dergelijk bevel. De uitwerking van de rollen van het Rijk en het draaiboek evacueren sluit aan bij het juridische kader. Het Rijk, de Minister van BZK op basis van een Koninklijk Besluit dat is ingediend door de Minister President geeft het bevel tot evacuatie. Hierbij is uitgegaan van:

- Afstemming met andere departementen heeft plaatsgevonden tot op het niveau van de ministerraad
- Afstemming met de veiligheidsregio's en provincies heeft plaatsgevonden al dan niet gebaseerd op vooraf opgestelde plannen.

Bij een grootschalige evacuatie heeft de rijksoverheid - naast de lokale en regionale actoren - dus belangrijke rollen te vervullen. Aanvullend ligt bij de rijksoverheid echter ook de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming bij grootschalig evacueren. Het gaat hierbij om:

- wettelijke grondslag bevel tot evacueren;
- sectorale wetgeving en evacueren;
- bevoegdheden burgemeester en CdK voor bevel tot evacueren;
- relatie met grondwet en privacy.

4.4.2. Wettelijke grondslag bevel tot evacueren

In geval van een (dreiging van een) ramp, als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder b, van de WRZO, die bovendien zodanig is dat sprake is van buitengewone omstandigheden¹⁴ kan de minister van BZK op grond van artikel 2d, gelezen in samenhang met artikel 2a van de Wet verplaatsing bevolking (Wvb) de verplaatsing van bevolking gelasten. De Wvb voorziet overigens alleen in de evacuatie van de bevolking, niet van vee en goederen. De bevoegdheid om evacuatie te gelasten wordt in werking gesteld bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister-president¹⁵.

De burgemeester en de commissaris van de Koningin (CdK) hebben op grond van de Wvb géén zelfstandige bevoegdheid om verplaatsing van de bevolking te gelasten, wel kan de minister van BZK in het geval van een (dreiging van een) ramp een algemene of bijzondere machtiging verlenen op grond waarvan de burgemeester of de CdK in het belang van de veiligheid van de bevolking of van de instandhouding van het maatschappelijk leven verplaatsing van de bevolking kunnen gelasten (artikel 2b van de Wvb). Deze machtiging kan pas worden verleend, nadat artikel 2b van de Wvb bij koninklijk besluit in werking is gesteld.

¹⁴ Het moet gaan om omstandigheden die tot toepassing van noodbevoegdheden nopen omdat de normale wettelijke bevoegdheden te kort schieten.

¹⁵ Artikel 2, eerste lid, van de Wvb, dan wel - in geval van een algemene of beperkte noodtoestand - artikel 1, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

4.4.3. Sectorale wetgeving en evacueren

Naast de Wvb zijn er enkele sectorale wetten op basis waarvan een desbetreffende sectorminister tot evacuatie kan besluiten, zoals de Kernenergiewet¹⁶, de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag¹⁷ en de Wet milieugevaarlijke stoffen¹⁸ (deze wet vervalt op 1 juni 2008). Op basis van eerst vermelde wet kan ook de burgemeester de evacuatie bevelen¹⁹. Op grond van artikel 14a WRZO (artikel 38 voorstel Wet veiligheidsregio's) maakt de sectorminister geen gebruik van deze bevoegdheid dan na overleg met de minister van BZK, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet.

4.4.4. Bevoegdheden burgemeester en CdK voor bevel tot evacueren

Behoudens deze wettelijke regelingen beschikken de burgemeester en de CdK dus niet over een zelfstandige algemene bevoegdheid om de evacuatie van de bevolking binnen zijn gemeente te bevelen (zie hiervoor onder "wettelijke grondslag tot evacueren"). Weliswaar geeft artikel 175 van de Gemeentewet de burgemeester (en artikel 33, eerste lid, van het voorstel Wet veiligheidsregio's de voorzitter van de veiligheidsregio) de bevoegdheid om - onder meer - in geval van (dreigende) rampen of zware ongevallen bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht, maar daarbij kan slechts van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken. Dit voorbehoud (afwijking slechts mogelijk van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften) geldt ook ten aanzien van de noodverordening, als bedoeld in artikel 176 van de Gemeentewet.

De burgemeester is in zijn gemeente wel altijd belast met de uitvoering van de verplaatsing van bevolking. De burgemeester kan ten behoeve van de te verplaatsen personen woonruimte, gebouwen en andere onderkomens, zo nodig met inventaris, vorderen. Gedeputeerde Staten hebben vervolgens de taak een commissie in te stellen waar men tegen deze vordering in beroep kan gaan.

¹⁶ Ingevolge artikel 46, tweede lid, aanhef en onder c, van de Kernenergiewet is de minister die het aangaat [zie voor een opsomming van de desbetreffende minister TK 1992-1993, 23 053, nr. 3, p. 15] onder meer bevoegd regels en maatregelen te treffen met betrekking tot het brengen van mensen, dieren, planten of goederen binnen het verontreinigde gebied naar elders binnen of buiten het verontreinigde gebied.

¹⁷ Op grond van artikel 9 zijn de minister van BZK en de CdK bevoegd aan personen ten aanzien van wie ernstig vermoeden bestaat dat zij de openbare orde en veiligheid in gevaar zullen brengen, te bevelen een gebied te verlaten of te verbieden zich daarheen te begeven of daarin terug te keren. Net als bij de Wet verplaatsing bevolking kan dit artikel eerst dan worden toegepast, nadat het bij koninklijk besluit in werking is gesteld.

¹⁸ Ingevolge artikel 40, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wet milieugevaarlijke stoffen kan de minister van VROM met het oog op de bescherming van de mens en milieu personen, dieren, planten of goederen

verwijderen uit bepaalde gebieden. Volgens het derde lid neemt de Minister van VROM deze beslissing in overeenstemming met de Minister die het aangaat, tenzij de vereiste spoed dit naar zijn oordeel niet gedooft.

¹⁹ Ingevolge artikel 49b, eerste lid, van de Kernenergiewet kan de burgemeester naar aanleiding van een ongeval met een categorie A-object onder meer maatregelen treffen om de gevolgen van dat ongeval zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken, zonodig met behulp van de sterke arm. De maatregelen kunnen onder meer betrekking hebben op de onderwerpen, bedoeld in artikel 46, tweede lid. Ingevolge het tweede lid deelt de burgemeester dit mede aan de minister van VROM, de minister wie het aangaat, en de CdK. Ingevolge het derde lid trekt de burgemeester de voorschriften in, dan wel beëindigt de getroffen maatregelen zodra de minister wie het aangaat, overeenkomstige regels stelt of overeenkomstige maatregelen treft krachtens artikel 46, eerste lid of aan de burgemeester meedeelt dat de door deze vastgestelde voorschriften moeten worden ingetrokken of de door hem getroffen maatregelen moeten worden beëindigd. Ingevolge artikel 49c deelt de burgemeester de bevelen en algemeen verbindende voorschriften die hij op grond van de artikelen 173 en 175 onderscheidenlijk 176 van de Gemeentewet bij een ongeval met een categorie B-object heeft gegeven, onmiddellijk mee aan de minister van VROM, de minister wie het aangaat, en aan de commissaris van de Koning.

4.4.5. Relatie met grondwet en privacy

Het bevel tot evacuatie kan onder meer een inbreuk op het recht op privacy (artikel 10 van de Grondwet) en het huisrecht (artikel 12 van de Grondwet) vormen. Naar aanleiding van het in 1994 in opdracht van het ministerie van BZK (directie Politie) verrichte onderzoek naar het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden²⁰ heeft de toenmalige minister van BZK – in navolging van dat onderzoek – aangegeven dat de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet geen wettelijke grondslag bieden voor de beperking van het recht op privacy en het huisrecht²¹.

De toenmalige minister van BZK achtte het destijds wenselijk dat een beperking op deze grondrechten in een noodsituatie kan worden opgelegd en kondigde aan te bevorderen dat in de Gemeentewet alsnog een wettelijke basis wordt gecreëerd die de mogelijkheid biedt het recht op privacy in noodsituaties te beperken. Een dergelijke aanpassing van de Gemeentewet heeft tot op heden niet plaatsgevonden.

4.5. opschalingsfasering rijk en regionale fasering

Het Rijk hanteert voor haar eigen (inter)departementale opschaling een fasenstructuur die enigszins afwijkt van de regionale²² fasering in de opschaling (GRIP) zoals deze in de regio's (waaronder Flevoland) wordt gehanteerd ten aanzien van de operationele en bestuurlijke opschaling. Dat houdt verband met het eerder genoemde onderscheid in taken en verantwoordelijkheden tussen de 'functionele kolom' en 'algemene kolom'.

In Flevoland is ervoor gekozen, mede vanwege de in dit plan nog verder uitgewerkte scenario's, de rijksfasering niet onverkort te volgen. Het Rijk raakt de regionale fasering eerst in haar coördinatiefase 3a (voorbereiden evacuatie en landelijke besluitvorming). Regionale afdoening van wateroverlast etc. als in dit plan bedoeld, voltrekt zich al in de eerste regionale fasen.

Daarom is hieronder een transponeringstabel opgenomen, waarbij de onderscheiden fasen met elkaar in relatie worden gebracht.

Transponeringstabel regionale en Rijksfasering	
Regio Flevoland (H3 CP)	Rijk
FASE I →	Coördinatiefase 1 → <i>geen rijksopschaling (alleen ambtelijk)</i>
FASE I →	Coördinatiefase 2 → <i>geen rijksopschaling (alleen ambtelijk)</i>
FASE I- II →	Coördinatiefase 3a → <i>rijksopschaling (ook bestuurlijk)</i>
FASE I-II →	Coördinatiefase 3b
FASE III →	Coördinatiefase 3c
FASE IV →	Coördinatiefase 3d

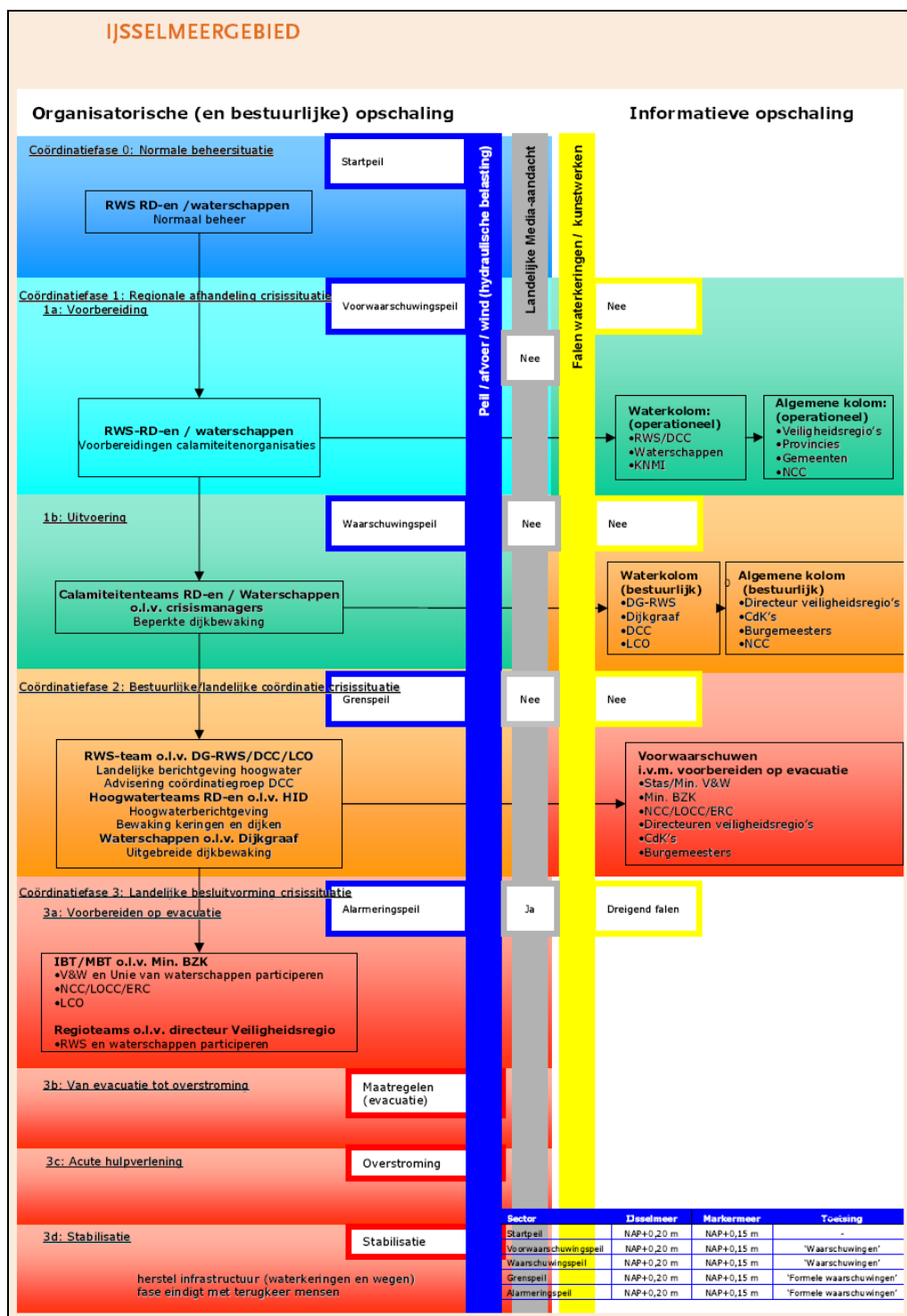
Figuur 23: transponeringstabel rijks- en regionale fasering

Onderstaand is het schema te zien (Bron: Nationaal Responsplan Overstromingen), dat het Rijk hanteert in relatie tot overstromingsdreiging ten aanzien van het IJsselmeergebied.

²⁰ Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden' van M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling en M.C. Burkens, Zwolle 1994.

²¹ Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer van 21 maart 1995 (kenmerk EA94/U2330). Deze brief is niet terug te vinden op overheid.nl.

²² Bron: Nationaal Responsplan Overstromingen



Figuur 24: schema rijksfasering

5. Strategische uitgangspunten

In geval van een overstroming in Flevoland is er beperkte tijd om mensen in veiligheid te brengen. Door de wind vanaf windkracht 9/10 wordt de hulpverlening ernstig verhinderd, zo niet onmogelijk. Ook kunnen vitale voorzieningen door de storm en de overstroming uitvallen, zoals stroom, drinkwater en telefoonverbindingen. Toch zijn er mogelijkheden om de gevolgen van de overstroming te beperken.

5.1. Handelingsperspectief

De mogelijkheid om de gevolgen van overstromingen te beperken zijn bepaald voor verschillende doelgroepen. Deze doelgroepen zijn in Flevoland als volgt gedefinieerd:

- **De lokaal verantwoordelijke bestuurders;**
- **De bewoners;**
- **De bedrijven;**
- **De hulpverleners.**

Het handelingsperspectief bij overstromingen wordt voor alle doelgroepen op hoofdlijnen in sterke mate bepaald door:

- a. Het al dan niet nemen van preventieve maatregelen
- b. De beschikbare tijd tussen het officiële moment van waarschuwen en het verwachte tijdstip van overstromen;
- c. De benodigde tijd om te verplaatsen naar veilig gebied en zoveel mogelijk economische schade te voorkomen;
- d. De gevolgen van het niet tijdig nemen van een (evacuatie) besluit.

Dit hoofdstuk richt zich voornamelijk op het handelingsperspectief voor het lokale bestuur. Echter dit bestuurlijke handelingsperspectief kan niet losgezien worden van twee vertrekpunten die gelden voor alle doelgroepen. Deze zijn:

- Eigen verantwoordelijkheid

Van belang is te constateren dat eigen verantwoordelijkheid het vertrekpunt is voor alle doelgroepen. Concreet betekent dit dat bedrijven en bewoners (voor zover zij hiertoe in staat zijn) zelf maatregelen dienen te nemen. Voor, tijdens en na de overstroming.

- Zelfredzaamheid

De zelfredzaamheid van burgers en bedrijven ingeval van dreiging van overstroming moet niet worden onderschat. Daarom is het noodzakelijk dat de doelgroepen tijdig met gedragsadviezen wordt geïnformeerd zich in veiligheid te brengen. Hierdoor wordt handelingsperspectief geboden. In hoeverre gedragsadvies van overheidswege wordt opgevolgd, valt in dergelijke omstandigheden niet te controleren.

5.2. Prioriteitsstelling

Bij een overstroming geldt dat de tijd tussen waarschuwing en overstroming kort is; en bij niet tijdig nemen van besluit zelfs tekort om alle inwoners, dieren en goederen tijdig in veiligheid te brengen. Daarnaast is de infrastructuur wat het wegennet betreft, beperkt en is onvoldoende hulpverleningscapaciteit beschikbaar. Dat betekent dat een goede strategie moet worden gevolgd om de gebieden (al dan niet gefaseerd tijdig leeg te krijgen) en daarbij ook een duidelijke doelgroepen benadering te volgen.

De prioritering die de regio Flevoland hierbij hanteert, luidt als volgt:

- I. Het voorkomen van slachtoffers en het redden van levens.**
- II. Het beschermen van vitale belangen.**
- III. Het voorkomen en beperken van milieuschade.**
- IV. Het voorkomen en beperken van materiële schade.**

5.3. Strategische uitgangspunten Ergst Denkbare Overstroming

Bij de Ergst Denkbare Overstroming is er nog steeds sprake van een handelingsperspectief indien strategisch wordt omgegaan met instrumenten (communicatie) en hulpverleningsinzet.

Preventief:

A: Er wordt met behulp van risicocommunicatie ingezet op het vergroten zelfredzaamheid inwoners & bedrijven

Door het risico profiel van Flevoland is het van groot belang dat **inwoners** en **bedrijven** altijd goed geïnformeerd zijn over de (preventief) handelingen die zij kunnen verrichten in geval van een overstroming en hun eigen verantwoordelijkheid daarin. Met name dienen zij gewezen te worden op de lokale situatie en hun handelingsperspectief. Duidelijke risico communicatie vergroot de zelfredzaamheid en spontane evacuatie. (uitwerking zie plan risico & crisiscommunicatie)

B: De cruciale rollen en partijen zijn voldoende geprepareerd (planvorming, opgeleid en geoefend)

Alle partijen die betrokken zijn bij de om de gevolgen van een overstroming te beperken en de ramp te bestrijden dienen voldoende op deze taak voorbereid te zijn.

Repressie:

Onderstaande strategische bepalingen moeten gezien worden vanuit het perspectief dat bij de ergst denkbare overstroming:

- Grote delen van Flevoland (een, twee of drie zones) geheel onder water komen te staan. Er is bij een EDO in principe vooraf geen veilig gebied aan te wijzen, de waterdiepte is aanzienlijk,
- Het **tijdig sluiten van de Knardijk** wordt als cruciaal geacht, omdat daarmee Oostelijk en Zuidelijk Flevoland in principe in twee zones kan worden gecompartmenteerd en daardoor althans gedurende enige tijd een enigszins veilig gebied kan worden gecreëerd,
- Het leegpompen van de volledig overstroomde polder circa 1 jaar in beslag neemt. Het bewoonbaar maken duurt aanzienlijk langer;

- Het evacueren van alle mensen uit polder, met in achtneming van alle onderstaande strategische bepalingen 36 uur in beslag zal nemen.

C: *Crisiscommunicatie ruim op tijd opstarten voor verschillende doelgroepen*

Vijf dagen voordat een overstroming kan optreden, ontstaan de eerste aanwijzingen voor overstromingsdreiging. Tijdige start van de crisiscommunicatie geeft bedrijven, openbare instellingen en inwoners tijdig de mogelijkheid tot het nemen van maatregelen. Hierbij zal sterk worden ingezet op de eigenverantwoordelijkheid en zelfredzaamheid en worden aangekondigd dat een evacuatiebesluit aanstaande is. (uitwerking zie plan risico & crisiscommunicatie). Dit zal leiden tot **spontane evacuatie**.

D: *Vitale infrastructuur, nutsvoorzieningen, bedrijven met grootschalige bacteriologische/virologische processen*

Vijf dagen voordat een overstroming kan optreden, ontstaan de eerste aanwijzingen voor overstromingsdreiging. Tijdige acties richting vitale infrastructuur en nutsvoorzieningen leidt tot het nemen van maatregelen door deze doelgroep. Er zal sterk worden ingezet op de eigenverantwoordelijkheid en worden aangekondigd dat een evacuatiebesluit aanstaande is. (uitwerking zie plan risico & crisiscommunicatie)

E: *Het openbare leven wordt stilgelegd*

Scholen, ziekenhuizen, openbare gebouwen etc. worden tijdig dwingend geadviseerd te sluiten en de activiteiten te staken. Voor ziekenhuizen geldt een zogenaamde opname stop.

F: *De Evacuatie (zie evacuatieplan)*

Het evacuatieproces vindt zijn meer specifieke uitwerking in het separaat op te stellen Evacuatieplan Overstromingen Flevoland. Dit Evacuatieplan beschrijft verkeerscirculatie, routing, opvangcentra buiten het eigen verzorgingsgebied, benodigde capaciteiten, planning, simultane uitvoering per zone etc. Het Evacuatieplan opereert binnen de kaders van dit Coördinatieplan en hanteert in zijn uitvoering ingeval sprake is van een tijdige evacuatie de volgende prioriteiten:

a. *Evacuatie van bedrijvenprocessen en vee vindt plaats voor het evacuatiebesluit dat geldt voor de mens.*

De capaciteit van het wegennet en de hulpverlening laat niet toe dat bedrijfsprocessen en vee gelijktijdig met de inwoners geëvacueerd worden. Tot 36 uur voor de verwachte doorbraak mogen bedrijfsprocessen en vee het bedreigde gebied verlaten. Daarna is dit niet meer toegestaan. Dit vergt een tijdig **dringend** en **dwingend advies** van het lokale bestuur aan de betreffende doelgroepen

b. *Gezinnen van hulpverleners verlaten het gebied voor het evacuatiebesluit*

De beschikbaarheid en inzetbaarheid van hulpverleners dient te worden gewaarborgd.

c. *Het evacuatiebesluit wordt tijdig genomen*

Het tijdstip van het nemen van het evacuatiebesluit is doorslaggevend voor de haalbaarheid (zijnde: tijdige uitvoerbaarheid) van de evacuatie, en het aantal doden. Flevoland kan alleen ontruimd worden als 36 uur voor de verwachte doorbraak het besluit wordt genomen. (zie 5.2 de gevolgen niet tijdig nemen besluit)²³

²³ Zie gevolgen niet tijdig nemen van het evacuatiebesluit (norm)

d. Iedereen moet evacueren (inzetten op geen achterblijvers)

Grote delen van Flevoland zullen onder water komen te staan met aanzienlijke waterdiepte. Hierdoor is er geen "veilig gebied". Tevens is de zogenaamde verticale evacuatie niet wenselijk aangezien er geen snelle herstelfase mogelijk is.

e. De capaciteit van de hulpverlening richt zich op de niet- zelfredzame burgers

De capaciteit (inclusief bijstand) is slechts voldoende om de niet- zelfredzame burgers te evacueren.

f. Er wordt sterk ingezet op de zelfredzaamheid

Er is geen capaciteit om na het evacuaties besluit hulpverlening te bieden aan andere doelgroepen.

g. Alle gebieden worden gelijktijdig ontruimd.

Indien er sprake is van een bedreiging voor heel Flevoland (Noord/Midden/Zuid) dienen alle gebieden zoveel mogelijk gelijktijdig ontruimd te worden, als gevolg waarvan (bij goede planning en spreiding; zie daartoe het Evacuatieplan) belangrijke tijdswinst kan worden geboekt.

tijdstip	Wie evacueert	Opmerking
T -120 uur		Dreiging bekend
T -84 (3,5 dag)	Evacuatie Bedrijfsprocessen en vee	Dwingend advies om bedrijfsprocessen te evacueren
T- 48 uur	Familie hulpverleners	Hulpverleners vrijwaren van emotionele belasting zorgen over het gezin
	Inwoners: Aanvang spontane evacuatie	Een (dwingend) advies aan inwoner om het bedreigde gebied te verlaten.
T -36 uur	Niet-zelfredzamen	Evacuatiebesluit: hulpverlening start evacuatie niet zelfredzamen.
T -36 uur	Zelfredzamen	Evacuatiebesluit: gedwongen het rampgebied zelfstandig te verlaten.

Figuur 25: Volgordelijkheid en prioritering bij voortijdige evacuatie

5.4. Gevolgen ontijdig evacuatiebesluit bij EDO

De gevolgen van het niet tijdig nemen van een evacuatiebesluit zijn bij een Ergst Denkbare Overstroming (die dan dus in dat geval een Noodscenario wordt!) aanzienlijk. Vele slachtoffers zullen hierdoor getroffen worden, er zullen honderden doden vallen en de materiële schade is in alle gevallen van enorme omvang. Onderstaand overzichten, ontleend uit TMO publicaties, gebaseerd op HKV onderzoeksrapportages (2007) tonen deze toename, gerelateerd aan tijdsduur in uren, indicatief aan.

Dit indicatief overzicht laat zien dat de totale schade in Flevoland na een EDO zonder tijdige evacuatie 276.000 mensen betreft, met een financiële schade oplopend tot 19 miljard Euro.

Tijdsduur (in uren)	Getroffenen (X 1.000 inw.)	Schade (X 1 miljard euro)
1	9	0,2
4	59	1
8	102	3
12	159	5
16	192	6
24	226	9
48	266	12
168	276	19

Figuur 26: slachtoffers en schade

Onderstaand overzicht voegt aan dit beeld nog toe het aantal dodelijke slachtoffers dat kan vallen bij voortijdige ofwel ontijdige evacuatie van Flevoland.

Tijdstip evacuatie besluit	Dodelijke slachtoffers ²⁴	Overige gevolgen	Toelichting
T-24	950 (50% evacuatie)	Het redden van mensen na de overstroming zal aanzienlijk langer duren Meer chaos bij evacuatie Meer capaciteit redding noodzakelijk	Deskundigen voorspellen dat 50% van de inwoners het gebied tijdig kunnen verlaten. Er is sprake van chaos bij de evacuatie
T-0	950 (50% evacuatie) 1900(0% evacuatie)	Het redden van mensen na de overstroming zal aanzienlijk langer duren Schade: zie tabel boven	

Figuur 27: tijdstip evacuatiebesluit en slachtoffers

5.5. Strategische uitgangspunten overige 2 scenario's

Een overstroming als gevolg van langdurige regenval of een overstroming van buitendijkse gebieden leidt tot andere effecten dan een doorbraak van een primaire waterkering. Na de overstroming is er wel sprake van een **veilig gebied** en is de waterdiepte beperkt. Bij langdurige regenval is de overstroming met meer zekerheid vooraf te voorspellen. De brongebieden zijn ook vooraf bekend.

Preventief:

- **Er wordt ingezet op gerichte risicocommunicatie aan bewoners van met name buitendijkse gebieden**
- **Er wordt sterk ingezet op fysieke maatregelen (verkeersmanagement/ bescherming vitale infrastructuur)**
- **De cruciale partners zijn voldoende voorbereid**

Repressief:

- **De crisiscommunicatie wordt ruim op tijd opgestart voor verschillende doelgroepen**
- **Horizontale evacuatie heeft de voorkeur boven verticale evacuatie**
- **Beschermende maatregelen worden tijdig geïnventariseerd**

²⁴ Bron: uitgave TMO: IJsselmeerscenario's (2008), gebaseerd op HKV rapportage

Onderstaand overzicht geeft een indicatie van het handelingsperspectief qua hulpverleningsprocessen, afhankelijk van de situatie.

situatie	Relatief veel tijd (langdurige regenval)	Weinig tijd (overstroming buitendijkse gebieden)
Weinig mensen bedreigd	Bron- en effectbestrijding Evacuatie Beheer omgeving	Bron- en effectbestrijding Evacuatie Hulp aan achterblijvers
Veel mensen bedreigd	Bron- en effectbestrijding Evacuatie Beheer omgeving	Bron- en effectbestrijding Hulp aan achterblijvers

Figuur 28: Handelingsperspectieven qua hulpverleningsprocessen

6. Aanpak

Bij een overstroming is er sprake van een andere aanpak dan zoals deze in de bestaande rampenplannen zijn opgesteld. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste afwijkende punten op hoofdlijnen geschetst.

Tevens is per uitgewerkt scenario een specifiek en fasegewijs activiteitschema opgenomen.

De zogenaamde randvoorwaardelijke rampenbestrijdingsprocessen zijn hier nader uitgewerkt. Dit omdat hier specifieke afwijkingen in zitten, in vergelijking met de reguliere (plan) situatie. De randvoorwaardelijke rampenbestrijdingsprocessen zijn in elk geval:

- leiding & coördinatie
- melding, alarmering en opschaling
- informatiemanagement
- logistiek

Deze randvoorwaardelijke processen moeten in voldoende mate generiek en robuust georganiseerd zijn. Het gaat hierbij om reguliere *contingency planning*. Basisuitgangspunten zijn hiervoor onder meer te vinden in de *Basisvereisten Crisismanagement*²⁵

Een nadere specifieke uitwerking van de in dit plan relevant geachte processen is opgenomen in Hoofdstuk 7. Daarbij wordt de koppeling aangebracht met de scenario's, de tijdsfasering, de onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden. Daarmee is Hoofdstuk 7 tevens een goede checklist ingeval van daadwerkelijke *contingency planning*.

Ook het proces "**Verbindingen**" als randvoorwaardelijke wordt hier als cruciaal onderkend; een eventuele stroomuitval door overstroming heeft binnen, maar mogelijk ook buiten de regio (zoals Gooi & Vechtstreek) ernstige consequenties voor de hulpverleningsprocessen.

6.1. Leiding en coördinatie (zie bijlage leiding en coördinatie)

De incidentbestrijding bij een grootschalige overstroming is van grote omvang. Dit vergt een grote inspanning op het gebied van leiding en coördinatie.

De reguliere en bestuurlijk vastgestelde GRIP regeling Flevoland (2008) is hierbij onverkort van toepassing. De Brandweer Flevoland treedt binnen de kaders van dit plan op als Operationeel Leider, en is daarmee verantwoordelijk voor de coördinatie van de rampenbestrijding en hulpverlening tenzij het bestuur in een andere leiding voorziet. De crisisorganisatie wordt langs de lijnen van de GRIP structuur ingericht, waarbij het hoogste coördinatie-niveau, te weten: GRIP-4, wordt gehanteerd.

Overigens kan in de fase voorafgaand aan de formele GRIP opschaling wel met een tactische en strategische planningsstaf worden gewerkt. In Flevoland wordt hierbij onder meer gewerkt met coördinatie-niveaus "**ROT-alarm**" en/of "**RBT-alarm**"²⁶. Deze niveaus zijn desgewenst actief zonder dat hierbij ook noodzakelijk allerlei andere GRIP-structuren eveneens actief hoeven zijn.

²⁵ Zie hiervoor tevens: Basisvereisten Crisismanagement, De decentrale normen benoemd. Landelijk Beraad Crisisbeheersing (november, 2006).

²⁶ Zie hiervoor tevens: GRIP regeling Veiligheidsregio Flevoland, maart 2008.

Door in de voorfase te werken met dit soort planningsstaven wordt feitelijk bereikt dat multidisciplinair overleg wordt gevoerd en in voorkomende situaties informatie uitwisseling plaatsvindt op het niveau van ROT, GBT, RBT, zonder dat de formele crisisorganisatie staat en functioneert. Bij besluit tot opschaling, klapt het systeem met planningsstaven feitelijk om en is de crisisorganisatie direct operationeel.

6.1.1. Beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming.

Beeldvorming: In de voorfase is er sprake van grote onzekerheid of de doorbraak feitelijk plaatsvindt. Ook is het mogelijke brongebied en effectgebied moeilijk vast te stellen. Na de doorbraak heeft het brongebied een grote omvang, waarbij de grens tussen het bron – en effectgebied vaag zal zijn. De maatregelen in de voorfase om te komen tot beeldvorming dienen voldoende robuust zijn om tijdens de overstroming stand te houden. De verwachte (weers) ontwikkelingen en de verwachte waterkwantiteit dienen afdoende geanalyseerd te worden. In Flevoland is dit proces belegd bij de waterpartijen (Waterschap/Rijkswaterstaat). Deze partijen hebben eveneens een rol bij het proces Melding en Opschaling.

Hiervoor is het noodzakelijk het proces Waterkwantiteit als continue proces vroegtijdig in te schakelen. In gezamenlijk overleg tussen partners Veiligheidsregio en partners Waterbeheer op strategisch en tactisch niveau dient beeldvorming dusdanig plaats te vinden, dat op basis daarvan een goede oordeelsvorming en besluitvorming kan volgen. Daarvoor is nodig een gezamenlijke deugdelijke analyse op basis van te verkrijgen informatie over: meteo, overige weersverwachtingen, capacitaire planning, eventuele bijzondere activiteiten en evenementen die op dat moment in de regio plaatsvinden etc. Zie hiervoor tevens Hoofdstuk 7.

Oordeelsvorming: De ontwikkeling van de ramp in de tijd is van grote betekenis op de oordeelsvorming. Op basis van informatie moet de verwachte ontwikkeling in relatie tot het tijdsverloop bepaald worden.

Besluitvorming: het besluitvormingsproces vindt plaats in nauwe afstemming met hogere overheden. Het overzicht van de bevoegdheden Rijk en decentraal is te vinden in Hoofdstuk 4 en in de bij dit CP behorende BIJLAGEN.

6.1.2. Werken met operationele teams

In lijn met de GRIP structuur in Flevoland wordt per zone 1 Commandoteam Plaats Incident (CoPI) ingericht. Alle eenheden van de Overheids Hulpdiensten (OHD) die binnen deze zone worden ingezet bij de hulpverlening vallen dan onder de operationele leiding van deze CoPI's. Systeemtechnisch functioneren dan dus onder het ROT Flevoland 3 CoPI's (indien sprake is van 3 bedreigde zones). Deze multidisciplinair samengestelde CoPI's worden gefaciliteerd (logistiek, aflossing etc.) en aangestuurd vanuit het ROT en rapporteren periodiek via situatierapportages aan het ROT.

Er kunnen zich situaties voordoen dat de communicatiemogelijkheden c.q. coördinatiemechanismen tussen ROT en CoPI (al dan niet tijdelijk) wegvallen. De CoPI's zullen in dergelijke situaties met een duidelijk operationeel inzetbevel tot nader order moeten kunnen doorfunctioneren.

6.1.3. Het tijdig verplaatsen van crisisstaven

Voor het moment van overstromen zullen de crisisstaven verplaatst moeten worden naar veilig gebied. Het Regionaal beleidsteam en het Regionaal Operationeel Team zullen worden ondergebracht in Apeldoorn.

6.1.4. Aansturing

De kans bestaat dat er tijdens de verplaatsing of vanwege het weer de noodzaak ontstaat de bestuurlijke en operationele aansturing tijdelijk elders onder te brengen. (een buurregio). Een verzoek hiervoor kan worden gericht aan het LOCC.

6.2. Melding, Alarmering en opschaling

Bij een dreigende overstroming wijkt dit proces af van de reguliere afspraken in de rampenplannen. Dit komt omdat:

- de signaalfunctie is belegd bij verschillende regionale en nationale partijen (zoals: KNMI, waterschap etc.);
- de signaalfunctie wordt opgestart voordat er feitelijk sprake is van alarmering (waterschap).

Het **waterschap** speelt bij dit proces (en ook bij de fase van beeldvorming en oordeelsvorming) een cruciale rol. Het proces Melding en Alarmering bij een overstroming is voor deze organisatie de eerste stap in het analyseren van de gebeurtenissen en het opstarten van de processen in diverse organisaties, waaronder de incidentbestrijdingsorganisatie.

De reguliere en bestuurlijk vastgestelde GRIP regeling Flevoland (2008) is hierbij onverkort van toepassing. De crisisorganisatie wordt langs de lijnen van de GRIP structuur ingericht, waarbij het hoogste coördinatie niveau, te weten: GRIP-4, wordt gehanteerd. Bij deze opschaling sluiten de waterpartijen dus aan.

Overigens kan in de fase voorafgaand aan de formele GRIP opschaling wel met een tactische en strategische planningsstaf worden gewerkt. In Flevoland wordt hierbij onder meer gewerkt met coördinatie niveaus "**ROT-alarm**" en/of "**RBT-alarm**"²⁷. Deze niveaus zijn desgewenst actief zonder dat hierbij ook noodzakelijk allerlei andere GRIP-structuren eveneens actief hoeven zijn. Hiermee wordt feitelijk bereikt dat multidisciplinair overleg wordt gevoerd en informatie uitwisseling plaatsvindt op het niveau van ROT, GBT, RBT, zonder dat de formele crisisorganisatie staat en functioneert. Bij besluit tot opschaling, klapt het systeem met planningsstaven feitelijk om en is de crisisorganisatie direct operationeel.

In de bij dit CP behorende BIJLAGEN wordt beschreven het proces van de melding en de opschaling nader omschreven.

6.3. Informatiemanagement

Gezien het groot aantal betrokken spelers is het belangrijk dat er zorg wordt besteed aan het feit dat iedereen over dezelfde informatie beschikt. Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen feitelijke informatie en informatie over de beleving van de omgeving. Bij feitelijke informatie gaat het niet alleen om waarnemingen en voorspellingen maar ook om besluiten en uitgevoerde activiteiten. Een valkuil is het (willen) beschikken over teveel informatie. Het gaat erom de juiste informatie bij de juiste persoon op het juiste tijdstip te krijgen. Het gaat hier om:

- Netcentrisch werken
- Feitelijke informatie over de actualiteit en voorspelling van de dreiging
- Inzicht in maatregelen en besluiten
- Uniformiteit, toegankelijkheid en betrouwbaarheid een voorwaarde zijn.

²⁷ Zie hiervoor tevens: GRIP regeling Veiligheidsregio Flevoland, maart 2008.

6.4. Activiteitschema's per fase

6.4.1. Scenario I. Ergst Denkbare Overstroming → Activiteitschema

De activiteiten (gerangschikt onder de onderscheiden processen) zijn hieronder fasegewijs weergegeven. Zij dienen tevens als checklist bij de onderscheiden scenario's (zie Hoofdstuk 2). De vraag of en in welke mate de hieronder genoemde activiteiten relevant zijn, hangt af van het desbetreffende scenario. Per fase is tevens een scenarioafhankelijke tijdsindicatie weergegeven.

Ergst denkbare overstroming

Activiteit	FASE I				FASE II		FASE III		FASE IV	
Noodzakelijke doorlooptijd	T-120	T-96	T-72	T-36	T-36	T-12	T-12	T+24	T+24	>
Melding en alarmering										
Signalering, alarmeren Veiligheidsregio		Monitoring								
Leiding & Coördinatie										
Opschaling	Gereed	Monitoring								
Zoneren	Gereed	Monitoring								
Afstemmen dijkkring/Rijk	Start	Continu								
Uitwijk crisiscentra	Inventariseren		voorbereiden		Besluit					
Overdracht leiding en coördinatie	Voorbereiden					Besluit				
Formeren DCT's	Voorbereiden		operationeel							
Verzamellocaties	Inventariseren		Aanwijzen							
Noodverordeningen -en bevelen	Voor-bereiden	Gereed								
Openbare leven			Voorbereiden		Besluit					
Waterkwantiteit										
Ontwikkeling waterfront	Start	Monitoring								
Verkeersmanagement										
Mobiliteit	Plannen					Uitvoeren				
Knelpunten	Inven-tariseren	Verhelpen					Voorbereiden		Verhelpen	
Ordehandhaving										
Bewaken en beveiligen	Prioriteren		Voorbereiden		Uitvoeren					
Ordehandhaving	voorbereiding				Extra toezicht					
Prim. levensbehoeften en volksgezondheid										
OOVZ-steunpunten	Voorbereiden				Inrichten					
Energievoorziening	Inventariseren		Prioriteren		Organiseren		Beschikbaar			
Opvang en Verzorging										
Opvanglocaties	Aanwijzen		Organiseren		Operationeel					
Shelters/safehavens	Aanwijzen		Organiseren		Operationeel					
Capaciteit & Continuïteit van de hulpverlening										
Verbindingen	Plannen		Organiseren	Uitrollen	Opera-tioneel					
Capaciteit	Verruimende maatregelen		Managen	Stoppen						
Bijstand	voorbereiden		aanvraag							
Logistieke ondersteuning	Voorbereiden		Organiseren	Ge-reed						
Bron -en effectbestrijding										
Bestrijdingsmaatregelen	Organiseren				Inzetten					
Distributie matriaal	Inventariseren		Aanwijzen		Operationeel					
Risico -en crisiscommunicatie										
Com. bevolking	Doorlopend									
Com. hulpverleners	Doorlopend									

6.4.2. Scenario II (Langdurige en extreme regenval) → Activiteitschema

De activiteiten (gerangschikt onder de onderscheiden processen) zijn hieronder fasegewijs weergegeven. Zij dienen tevens als checklist bij de onderscheiden scenario's (zie Hoofdstuk 2). De vraag of en in welke mate de hieronder genoemde activiteiten relevant zijn, hangt af van het desbetreffende scenario. Per fase is tevens een scenarioafhankelijke tijdsindicatie weergegeven.

 Noodzakelijke doorlooptijd	FASE I				FASE II		FASE III		FASE IV	
	T-120	T-96	T-72	T-36	T-36	T-12	T-12	T+24	T+24	>
Melding en alarmering										
Signalering, alarmeren		Monitoring								
Leiding & Coördinatie										
Opschaling	Gereed	Monitoring								
Zoneren	Gereed	Monitoring								
Afstemmen dijkring/Rijk	Start	Continu								
Noodverordeningen -en bevelen	Voor-bereiden	Gereed								
Waterkwantiteit										
Ontwikkeling waterfront	Start	Monitoring								
Verkeersmanagement										
Mobiliteit	Plannen					Uitvoeren				
Knelpunten	Inven-tariseren	Verhelpen					Voorbereiden		Verhelpen	
Ordehandhaving										
Bewaken en beveiligen	Prioriteren		Voorbereiden		Uitvoeren					
Ordehandhaving	voorbereiding				Extra toezicht					
Prim. levensbehoeften en volksgezondheid										
OOVZ-steunpunten	Voorbereiden				Inrichten					
Energievoorziening	Inventariseren		Prioriteren		Organiseren		Beschikbaar			
Opvang en Verzorging										
Opvanglocaties	Aanwijzen		Organiseren		Operationeel					
Capaciteit & Continuïteit van de hulpverlening										
Verbindingen	Plannen		Organiseren	Uitrollen	Opera-tioneel					
Capaciteit	Verruimende maatregelen		Managen	Stoppen						
Bijstand	voorbereiden		aanvraag							
Logistieke ondersteuning	Voorbereiden		Organiseren	Ge-reed						
Bron -en effectbestrijding										
Bestrijdingsmaatregelen	Organiseren				Inzetten					
Distributie matriaal	Inventariseren		Aanwijzen		Operationeel					
Risico -en crisiscommunicatie										
Com. bevolking	Doorlopend									
Com. hulpverleners	Doorlopend									
Evacueren										
Veilige zone "ZR"	Voorbereiden		Faciliteren zelfredzaamheid			'Stop'				
Evacueren niet zelfredzamen	voorbereiden		Evacueren							

6.4.3. Scenario III (Overstroming buitendijkse gebieden) → Activiteitschema

De activiteiten (gerangschikt onder de onderscheiden processen) zijn hieronder fasegewijs weergegeven. Zij dienen tevens als checklist bij de onderscheiden scenario's (zie Hoofdstuk 2). De vraag of en in welke mate de hieronder genoemde activiteiten relevant zijn, hangt af van het desbetreffende scenario. Per fase is tevens een scenarioafhankelijke tijdsindicatie weergegeven.

Activiteit	FASE I				FASE II		FASE III		FASE IV	
Noodzakelijke doorlooptijd	T-120	T-96	T-72	T-36	T-36	T-12	T-12	T+24	T+24	>
Melding en alarmering										
Signalering, alarmeren		Monitoring								
Leiding & Coördinatie										
Opschaling	Gereed	Monitoring								
Zoneren	Gereed	Monitoring								
Afstemmen dijkkring/Rijk	Start	Continu								
Noodverordeningen -en bevelen	Voor-bereiden	Gereed								
Waterkwantiteit										
Ontwikkeling waterfront	Start	Monitoring								
Verkeersmanagement										
Mobiliteit	Plannen					Uitvoeren				
Ordehandhaving										
Bewaken en beveiligen	Prioriteren		Vorbereiden		Uitvoeren					
Ordehandhaving	voorbereiding				Extra toezicht					
Prim. levensbehoeften en volksgezondheid										
OOVZ-steunpunten	Vorbereiden				Inrichten					
Energievoorziening	Inventariseren		Prioriteren		Organiseren		Beschikbaar			
Opvang en Verzorging										
Opvanglocaties	Aanwijzen		Organiseren		Operationeel					
Bron -en effectbestrijding										
Bestrijdingsmaatregelen	Organiseren				Inzetten					
Distributie matriaal	Inventariseren		Aanwijzen		Operationeel					
Risico -en crisiscommunicatie										
Com. bevolking	Doorlopend									
Com. hulpverleners	Doorlopend									
Evacueren										
Veilige zone ZR	Vorbereiden		Facililiteren zelfredzaamheid			‘Stop’				
Evacueren niet zelfredzamen	vorbereiden		Evacueren							

6.5. Noodscenario

6.5.1. Definitie

Er is sprake van een noodscenario wanneer het bevoegd gezag, de operationele diensten en de bevolking geconfronteerd worden met een ongecontroleerde toestroom van water (als gevolg van een dijkdoorbraak, overstroming of anderszins) die niet te voorspellen was en waarbij er geen sprake is van voorbereidingstijd om passende maatregelen te treffen, voorbereidingsmiddelen niet of verminderd beschikbaar zijn en de organieke hulpverleningsstructuur niet of verminderd operationeel is.

Samengevat zijn de volgende aspecten aan de orde:

- er is sprake van onvoorzienbaarheid;
- er is geen voorbereidingstijd;
- er zijn geen (of minder) voorbereidingsmiddelen;
- de organieke hulpverleningsstructuur functioneert gedurende minimaal "x" aantal uur / dagen / tijdelijk suboptimaal of zelfs niet.

Een noodscenario kan zich ook voordoen wanneer er weliswaar sprake was van enige mate van voorzienbaarheid van de ongecontroleerde toestroom van water, maar waarbij het bevoegde gezag om moverende reden besloten heeft om vooralsnog niet te evacueren. Hier speelt de onvoorzienbaarheid dus geen rol, maar de overige aspecten, zoals hierboven vermeld, zijn wel van belang.

6.5.2. Kenmerken

Bij een noodscenario zijn de volgende kenmerken van belang:

- er is sprake van chaos: het bevoegd gezag, de operationele diensten en de bevolking worden overvallen door (de gevolgen van) het incident;
- er is meer paniek dan bij een andere, te voorspellen situatie waarbij vroegtijdig geëvacueerd wordt c.q. kan worden;
- de infrastructuur is binnen zeer korte tijd niet of (in eerste instantie) verminderd bruikbaar;
- er is sprake van een beperkte evacuatiestrategie: gericht zal moeten worden op verticale evacuatie; (voorbereidings)tijd ontbreekt om de van te voren uitgewerkte evacuatieplannen voor Flevoland uit te voeren; dit impliceert dat grootschalige evacuatie niet mogelijk is en dat de aandacht veelal meer zal liggen op grootschalige redding;
- gegeven het feit dat de gemiddelde tijd van afschalen van bedrijfsprocessen wordt bepaald op drieënhalve dag, hebben bedrijven onvoldoende tijd om kritische bedrijfsprocessen (verantwoord) af te schalen en/of stop te zetten;
- de hulpverleningscapaciteit wordt in eerste instantie gekenmerkt door uitval c.q. beperkingen: de operationele diensten zullen verminderd inzetbaar zijn door gebrek aan middelen, door beperkingen in onderlinge communicatie en "command and control" (aansturing); hergroepering, bijstand van eenheden van elders en inzet van (decentrale) eenheden zal geregeld moeten worden aan de hand van een taakstelling met randvoorwaarden, aangezien de bestaande structuur niet of verminderd operationeel zal zijn;
- hulpverlening zal voor een periode van 24 tot 72 uur na de daadwerkelijke ramp niet gegarandeerd kunnen worden;
- in eerste instantie zal er sprake zijn van een ongecoördineerde hulpverlening waarbij naast de reguliere hulpverleningsorganisaties ook burgers m.b.v. eigen middelen bevolking zullen redden (burgerparticipatie);
- er zal een groter beroep gedaan worden op zelfredzaamheid van de bevolking en de operationele diensten;

- op voorhand zal rekening gehouden moeten worden met een hoog slachtofferaantal, althans met een hoger slachtofferaantal dan bij (vroeg)tijdige evacuatie, met name onder de verminderd zelfredzamen;
- de communicatie zal zich met name moeten richten op zowel risicocommunicatie in de preventiefase als op "crisiscommunicatie" in de crisisfase: wat te doen en wat kan men (niet) verwachten aan hulpverlening;
- preventieve maatregelen, gericht op zo veel als mogelijk voorkomen restschade zijn niet of nauwelijks te treffen.

6.5.3. Overgang van noodscenario naar nazorg (factor 'tijd')

De essentie van een noodscenario is de verminderde mogelijkheid om te handelen in de eerste tijd gezien. Daarom beschrijft het noodscenario alleen de overgangsfase van T=0 naar centrale aansturing op basis van voornoemde noodwetgeving en de handelingsperspectieven in de overgangsfase van bestuur, hulpdiensten en burgers.

Het noodscenario (feitelijk een EDO!) gaat over in de nazorgfase op het moment dat de fase van (grootschalige) redding gereed is. Aspecten hierbij:

- Is er al sprake van een omslagpunt als / wanneer sprake is van enigerlei gecoördineerde aansturing of sec coördinatie door (de)centrale overheidsinstanties?
- Is er in dit kader een definiëring van de overgang bij een geplande c.q. bestuurlijk opgelegde evacuatie?
- Betekent het als RBT en ROT weer in "command and control" zijn (en waarbij dus impliciet de operationele diensten weer georganiseerd zijn en centraal aangestuurd kunnen worden) dat er geen sprake meer is van een noodscenario?

6.5.4. Overzicht noodscenario

IV. Scenario noodscenario	
Oorzaak	Bezwijken dijk ter plaatse van zwakke locatie tegen verwachtingen in of ongeval (vliegtuig in dijk)
Overstromingspatroon	Binnendijks gebied stroomt voor water tot binnen en buitendijks niveau gelijk is, duur ca. twee etmalen
Omvang brongebied	De binnendijkse gebieden met uitzondering van eiland Urk
Omvang effectgebied	idem
Waterdiepte	Gemiddeld 2,5 m met maximum van 5 m.
Stroomsnelheid en stijgsnelheid	Bij de bres is stroomsnelheid hoog, in gebied laag. In begin stijgsnelheid hoog en neemt af
Voorspelbaarheid van de overstroming	nauwelijks

Figuur 29: overzicht noodscenario

6.5.5. Activiteitschema bij Noodscenario

De activiteiten (gerangschikt onder de onderscheiden processen) zijn hieronder fasegewijs weergegeven. Zij dienen tevens als checklist bij het Noodscenario. Per fase is tevens een scenarioafhankelijke tijdsindicatie weergegeven.

	T=0	T+2	T+7	T+12	T+24
Activiteit	FASE III ²⁸				FASE IV
Noodzakelijke doorlooptijd	T+2	T+7	T+12	T+24	T>24
Leiding & coördinatie					
Opschaling	Start	Gereed	Monitoring		
Zoneren	Start	Gereed	Monitoring		
Afstemmen dijkkring / Rijksoverheid	Start		Continue		
Uitwijk crisiscentra	Besluit	Gereed	Operationeel	Operationeel	
Overdacht leiding en coördinatie	Besluit	Besluit	Besluit		
Formeren Decentrale Commando Teams	Besluit				
Verzamellocaties		Aanwijzen	Uitvoeren		
Noodverordeningen en –bevelen	Gereed				
Verkeersmanagement					
Mobiliteit en circulatie	Plannen	Uitvoeren			
Knelpunten	Inventariseren	Verhelpen			
Ordehandhaving					
Bewaken en beveiligen	Prioriteren	Uitvoeren			
Ordehandhaving	Afwegen ordehandhaving gebaseerd op borging van mobiliteit versus hulpverlening				
Primaire Levensbehoeften en volksgezondheid					
Opvang- en verzorgingssteunpunten (OOVZ-steunpunten)		organiseren	uitvoeren		
Energievoorziening		Uitval Energievoorziening			
Opvang en verzorging					
Opvanglocaties		Aanwijzen	Organiseren	Operationeel	
Shelters/safehavens		Aanwijzen	Organiseren	Operationeel	

²⁸ Fase I en II zijn bij het noodscenario niet van toepassing

Capaciteit en continuïteit					
Verbindingen	Besluit	Organiseren en uitrollen	Operationeel		
Capaciteit	Besluit	Organiseren	Inzetbaar		
Logistieke ondersteuning	Besluit	Organiseren	Inzetbaar		
Bron- en effectbestrijding					
Bestrijdingsmaatregelen					Inventariseren
Risico- en crisiscommunicatie					
Communicatie naar bevolking	Doorlopend				
Communicatie naar hulpverleners	Doorlopend				
Evacueren					
Veilige zone (met keteneffecten) ZR	Besluit	Zelfredzaamheid	Zelfredzaamheid	Stop	
Veilige zone (met keteneffecten) NZR	Besluit	Organiseren	Uitvoer	Stop	
Waarschuwingzone ZR	Besluit	Uitvoer	Stop		
Waarschuwingzone NZR	Besluit	Uitvoer	Stop		
Onveilige zone ZR	Besluit	Stop			
Onveilige zone NZR	Besluit	Stop			
Redden					
Redden		Prioriteren	Organiseren	Uitvoeren	

	Eerste prioriteit m.b.t. besluitvorming
	Besluit en uitvoering
	Vorbereiding en/of monitoring

7. Processen, rollen en activiteiten

7.1. Algemeen

Bij de aanpak bij een (dreigende) overstroming staan een aantal rampenbestrijdingsprocessen in het bijzonder centraal. Per fase worden deze specifieke bijzonderheden per proces behandeld. Hierin komen naar voren:

- De activiteiten op hoofdniveau;
- Rollen per activiteiten:
 - Procesverantwoordelijke;
 - Procesondersteuner;
- Bijzonderheden per activiteit.

Deze specifieke processen zijn:

1.	Melding, alarmering en opschaling
2.	Leiding en coördinatie
3.	Verkeersmanagement & afzetten
4.	Ordehandhaving, bewaken en beveiligen
5.	Waterkwantiteit
6.	Primaire levensbehoeften en volksgezondheid
7.	Opvang en verzorging
8.	Capaciteit en continuïteit
9.	Bron- en effectbestrijding
10.	Risico- en crisiscommunicatie
11.	Evacueren
12.	Redden

Figuur 30: overzicht specifieke processen

Deze informatie biedt een handvat om te kunnen bepalen wat er allemaal moet worden gedaan in welke fase. Vervolgens zijn de afzonderlijke activiteiten verwerkt tot één overzicht: de activiteiten weggezet in fases/tijd. Dit hoofdstuk is uitgewerkt op basis van de drie onderscheiden scenario's voor Flevoland.

7.2. Rollen

Per activiteit is één procesverantwoordelijke en één of meerdere procesondersteuner(s) aangegeven. De procesverantwoordelijke partij moet worden gezien als aanspreekpunt. In werkelijkheid liggen de verantwoordelijkheden meer verspreid (zie hoofdstuk 4), omdat de gevolgbestrijding niet alleen door regionale partners wordt opgepakt.

De partijen zijn aangeduid met de volgende afkortingen:

Afkorting	Omschrijving
ROT	Regionaal Operationeel Team
WS	Waterschap
GEM	Gemeente(n)
DEF	Defensie
POL	Politie
RWS	Rijkswaterstaat
RBT	Regionaal Beleidsteam
BRW	Brandweer
RED	Reddingsbrigade
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
NCTb	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
DKDB	Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
ALLEN	Eigen verantwoordelijkheid disciplines

Figuur 31: afkortingen partijen

7.3. Processenschema's per fase

De processen zijn in de bij dit CP behorende BIJLAGEN fasegewijs weergegeven. Zij dienen tevens als checklist bij de onderscheiden scenario's (zie Hoofdstuk 2).

De vraag of en in welke mate de activiteiten relevant zijn, hangt af van het desbetreffende scenario. Per fase is tevens een scenarioafhankelijke tijdsindicatie weergegeven.

Hieronder is een voorbeeld opgenomen van het eerste proces in fase I. Alle 12 specifieke processen (zie par. 7.1.) zijn voor alle vier fasen (met voor elke fase een aparte kleur) uitgewerkt. Voor het totaaloverzicht hiervan zij verwezen naar de bij dit CP behorende BIJLAGEN.

Fase I			
Scenario I (EDO) → Indicatie: T-120 tot T-36 uur			
Scenario II (langdurige en extreme regenval) → Indicatie: T-120 tot T-48			
Scenario III (overstroming buitendijkse gebieden) → Indicatie: T-120 tot T-36			
Aard van werkzaamheden	Opstarten planning; Maken planningen/voorbereiden van: ○ concrete maatregelen ○ bestuurlijke en operationele besluiten		
Melding, alarmering en opschaling			
Activiteiten	Procesverantwoordelijke	Procesondersteuner	Bijzonderheid

Figuur 32: Voorbeeld fasegewijze uitwerking processchema, betreft 1 van 12 processen.

8. Communicatie

8.1. Inleiding

Communicatie speelt een belangrijke rol in de voorbereiding op- en de bestrijding van een overstroming. De massaliteit van een overstroming in combinatie met de schaarste in hulpverleningsmateriaal en –capaciteit en de beperkte tijd maken bijvoorbeeld een volledig gecoördineerde evacuatie door de overheid in de praktijk niet haalbaar. Daarnaast omvat een overstroming eigenlijk drie rampen tegelijk; een zware storm, een overstroming en uitval van vitale infrastructuur. Dit maakt crisiscommunicatie complex en risicocommunicatie, in de fase voorafgaand aan een overstroming, essentieel.

8.2. Uitgangspunten

Het onderdeel “Communicatie” bestaat uit twee delen:

- **Risicocommunicatie:** informeren van de inwoners over de risico’s die zij in Flevoland lopen.
- **Crisiscommunicatie:** informeren van de inwoners op het moment dat Flevoland wordt getroffen door een crisis of ramp.

Goed geïnformeerde en geïnstrueerde burgers (risicocommunicatie) dragen bij aan een effectieve aanpak van een ramp of calamiteit (crisiscommunicatie).

8.3. Risicocommunicatie

Uit onderzoeken naar risicobeleving blijkt dat het bewustzijn ten aanzien van het overstromingsrisico onder de respondenten erg laag is. Proactieve risicocommunicatie vergroot het bewustzijn van de inwoners van de regio Flevoland ten aanzien van het overstromingsrisico en de mogelijke effecten daarvan (‘kennis’ en ‘houding’). Bewustzijn van dit risico is een voorwaarde om de zelfredzaamheid van inwoners van de regio Flevoland middels handelingsperspectieven te vergroten (‘gedrag’). Het veranderen of sturen van gedrag door middel van communicatie is niet makkelijk. Daarvoor is structurele, eenduidige communicatie nodig die zich richt op de persoonlijke situatie van mensen. Risicocommunicatie kan bovendien een bijdrage leveren aan het vergroten van het vertrouwen tussen de burger en de overheid.

Het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten hebben op grond van o.a. de Wet Rampen en Zware Ongevallen en de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding een wettelijke taak ten aanzien van het communiceren over alle risico’s waaronder overstromingsrisico’s. Gezien alle gemeenten binnen de regio Flevoland te maken hebben met het overstromingsrisico, is het aan te bevelen een regionale strategie voor risicocommunicatie over overstromingen op te zetten met de afzonderlijke gemeenten als afzender. *Kortom: regionale coördinatie, lokaal maatwerk.*

9. Nazorg

9.1. Checklist Nafase

HKV heeft samen met het COT en de Stichting Impact ter ondersteuning van gemeenten en regio's een uitgebreide **Checklist Nafase**²⁹ opgesteld. Zie hiervoor tevens de bij dit CP behorende BIJLAGEN.

Doel van de checklist:

- geeft crisisteams inzicht in de nafase.
Waar hebben we het over, wat moet er gebeuren, welke 'prioriteiten-strijd' kan ontstaan.
- is een hulpmiddel bij het maken van een herstelplan.
De crisisteams kunnen op het moment van een daadwerkelijke (dreigende) overstroming die onderdelen uit de checklist halen, welke voor het specifieke moment en situatie en locatie van toepassing zijn.
- is een hulpmiddel bij "beleidsmatige bescherming".

Inzicht in de gevolgen van een overstroming, geeft ruimte en inzicht voor het onderzoeken van extra beschermingsmaatregelen of keuzes in de ruimtelijke ordening. Deze drie toepassingen zijn verder beschreven in de *Handreiking Nafase*. Deze handreiking is binnen hetzelfde project ontwikkeld.

De activiteiten in de checklist zijn ingedeeld in vijf categorieën:

- I De herstelorganisatie
- II Opvang van getroffen en
- III Tijdelijke voorzieningen
- IV Watervrij maken van het overstroomd gebied
- V Wederopbouw

De activiteiten die specifiek gericht zijn op het psychosociale herstel, zijn in de tabellen gekleurd weergegeven.

9.2. Beeldvorming globaal na overstroming

Een Ergst Denkbare Overstroming leidt volgens HKV³⁰ naast een enorme verspreiding van het water in het overstroomde gebied nog tot een aantal andere neveneffecten die relevant zijn voor de nazorgfase:

- Verspreiding van gevaarlijke stoffen

De ervaring (ook internationaal) leert dat bij overstromingen veelal opgeslagen gevaarlijke stoffen vrijkomen, die zich (kunnen) gaan mengen met het water. Deze verontreiniging is van invloed op de herstelperiode na de overstroming. De precieze consequenties voor Nederland in voorkomende gevallen zijn niet bekend. Wel is de opslag van gevaarlijke stoffen aan strenge regels gebonden (vaak gemaximeerd) en grote industriecomplexen liggen meestal buitendijks en verhoogd. Bovendien leidt enorme hoeveelheid watermassa tot verdunning van de desbetreffende stoffen. Niettemin vraagt dit in de nazorgfase bijzondere aandacht.

²⁹ HKV LIJN IN WATER & COT & IMPACT, *Checklist Nafase. Van dreigend hoogwater tot en met evacuatie*. (Juli 2008).

³⁰ HKV LIJN IN WATER, *Als het tóch misgaat: Overstromingsscenario's voor rampenplannen*, augustus 2007, H10.

- Infrastructuur ernstig beschadigd

Een overstroming heeft een grote invloed op de gehele infrastructuur. Deze gevolgen strekken zich veelal ook uit tot buiten het overstroomde gebied; autowegen zijn beschadigd (waardoor transportverbindingen wegvallen), energie- en gasvoorziening (leidingen en verdeelstations) functioneert niet meer en moet worden hersteld, ICT en telecom (leidingen en zendmasten) functioneren niet langer, drinkwater (leidingen en bronnen) valt massaal uit, afvalwatering (huizen afvoer, pompen, riolering, zuivering) is niet meer beschikbaar en het afwateringstelsel (watergangen, waterkeringen) is door slib- en puinvorming veelal volledig verstopt en incidenteel uitgeschuurd.

9.3. Herstelwerkzaamheden

Voordat de terugkeer van bewoners (veelal na maanden) na een overstromingsramp kan plaatsvinden, zal aan een aantal voorwaarden moeten worden voldaan (bron: HKV rapport, augustus 2007):

- de veiligheid van het gebied tegen overstromingen moet hersteld en gegarandeerd zijn;
- het water moet uit het gebied zijn;
- het gebied moet zijn schoongemaakt;
- het gebied zal tot op zekere hoogte moeten zijn hersteld zodat het weer geschikt is voor bewoning (met voorzieningen als werken, scholen en winkels)

Belangrijke aspecten bij terugkeer van bewoners zijn onder meer: de omvang van de verwoesting, de gefaseerde terugkeer (per wijk, per gemeente), het feit dat niet alle bewoners terugkeren, want sommigen vestigen zich elders (zoals bijv. middenstanders en zelfstandige ondernemers). Naast fysieke aspecten zal ook veel aandacht moeten worden geschonken aan de psychosociale gevolgen die een overstroming met zich meebrengt.

9.4. Handreiking Nafase

HKV heeft samen met het COT en de Stichting Impact ter ondersteuning van gemeenten en regio's inmiddels ook een uitgebreide ***Handreiking nafase bij een grootschalige overstroming***³¹ opgesteld. Deze handreiking is digitaal beschikbaar (zie tevens de bij dit CP behorende BIJLAGEN). Deze handreiking wil ook ondersteunen bij het opstellen van een herstelplan en de inrichting van een herstelorganisatie. De activiteiten in de nafase zijn hierin in hoofdlijn opgenomen. Deze handreiking bevat tevens de hiervoor genoemde checklist.

³¹ HKV LIJN IN WATER & COT & IMPACT, *Checklist Nafase. Van dreigend hoogwater tot en met evacuatie.* (Juli 2008).