

Hoog water in Ten Boer

Hoe hebben burgers het zelf beleefd?



*'Nee, een schadevergoeding is niet nodig.
De dag na de evacuatie hebben we de ge-
derfde inkomsten met het hele dorp ruim-
schoots weer ingehaald, hier in de kroeg'
(café-eigenaar Ten Boer)*

Inhoudsopgave

	Voorwoord	3
1.	Inleiding	4
2.	Doelstelling en uitvoering van het onderzoek	5
3.	Het verloop van de gebeurtenissen	8
4.	De risicoperceptie van de bewoners	12
5.	Burgers over de evacuatie	16
6.	Risico- en crisiscommunicatie	21
7.	(Zelf)redzaamheid	26
8.	Het optreden beoordeeld	30
9.	Het geheel overziend	33
	Bijlage gebruikte literatuur	34

Voorwoord

De missie van Crisislab is het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussie op het terrein van veiligheid.

Het voorliggende onderzoek dat door Crisislab op eigen initiatief is verricht naar de reactie van burgers op een dreigende overstroming past binnen die missie.

Wij hopen in het bijzonder dat dit onderzoek zal bijdragen aan een realistischer voorbereiding op overstromingen.

Wij danken de studenten van de masterspecialisatie Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen voor hun bijdrage aan de interviews en de analyse ervan.

1. Inleiding

In de nacht van 5 op 6 januari 2012 worden de inwoners van het dorp Woltersum in Groningen letterlijk en figuurlijk wakker geschud: de dijk die hen normaliter beschermt tegen het water in het Eemskanaal, staat volgens de autoriteiten op het punt van doorbreken. Rond half zes in de ochtend maakt de mobiele eenheid de mensen die het dichtst bij de dijk wonen wakker om het gebied zo spoedig mogelijk te verlaten. Bovendien wordt een noodverordening voor het gebied van kracht. Niet veel later volgt de rest van het dorp en voor het middaguur is vrijwel heel Woltersum geëvacueerd. Ook andere delen van de gemeente Ten Boer, waar de ruim driehonderd inwoners tellende dorpskern Woltersum toe behoort, worden uit voorzorg ontruimd. Het gaat om de iets verder van de dijk gelegen dorpen Wittewierum, Ten Post en Ten Boer. In totaal gaat het om ongeveer 800 mensen.

Wanneer blijkt dat het gevaar definitief geweken is en het sein 'veilig' wordt gegeven, keren de bewoners van vooral Woltersum, maar ook Ten Boer, Wittewierum en Ten Post terug naar hun huizen. De overheidsinstanties hebben toegezegd dat de situatie rond de dreigende dijkdoorbraak en de uitgeroepen evacuatie grondig zullen worden geëvalueerd.

Kort na de gebeurtenissen in januari 2012 heeft Crisislab een onderzoek ingesteld naar de ervaringen van burgers in het betrokken gebied. Een groot aantal van hen is door ons bevraagd over hoe zij de periode voor, tijdens en na de evacuatie hebben beleefd. Hoe kijken de inwoners van Woltersum terug op de kritieke situatie nu het gebied niet is overstroomd? Wat zijn de leermomenten van de evacuatie voor de respondenten? En wat is hun oordeel over het optreden van de overheid?

Ons onderzoek is daarmee aanvullend aan de officiële evaluatie van de Veiligheidsregio Groningen dat zich uitsluitend richtte op wat de overheid deed.¹ De focus van ons onderzoek is immers gericht op de alleen handelingen en ervaringen van de Groningse bewoners.

We zullen op enkele plekken de bevindingen uit dit onderzoek in de gemeente Ten Boer vergelijken met kennis uit klassiek, wetenschappelijk onderzoek op dit gebied.

¹ Haasjes, J.S. e.a. (2012). *De dijk staat op springen. Hoog water in de veiligheidsregio Groningen. De evaluatie en de bevindingen*. Tenzij expliciet anders vermeld komen de 'feiten' uit onze rapportage uit deze officiële evaluatie.

2. Doelstelling en uitvoering van het onderzoek

De rapportage heeft niet tot doel om bestuurlijke verantwoording af te leggen. Met ons onderzoek proberen we een antwoord te geven op de vraag hoe burgers in de geëvacueerde gebieden in de gemeente Ten Boer hebben gehandeld en het handelen van de overheid én hun eigen opstelling hebben ervaren.

Eerder deed Crisislab burgeronderzoek naar de zelfredzaamheid tijdens de poldercrash², de meerdaagse stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard³ en de houding van burgers in de Amsterdamse Metro⁴. Centraal in deze onderzoeken staan de risicoperceptie en de zelfredzaamheid van burgers. Dit was ook onze focus bij het onderzoek naar de dreigende dijkdoorbraak in de gemeente Ten Boer. De perceptie en de handelingen van burgers kunnen van grote waarde voor het overheidsoptreden.

De doelstelling van dit onderzoek luidt dan ook:

Inzicht verkrijgen in de risicoperceptie en de mate van zelfredzaamheid van de burgers van de gemeente Ten Boer en in hoe zij oordelen over de risico- en crisiscommunicatie en het overheids-optreden gedurende de evacuatie in januari 2012.

Het onderzoek is uitgevoerd door kort na de evacuatie ter plaatse de bewoners te bezoeken en hen via semigestructureerde enquêtes vragen voor te leggen. Dat wil zeggen dat de grote lijn qua onderwerpskeuze vooraf door de onderzoekers bepaald was, maar dat er voldoende plaats overbleef voor de persoonlijke ervaringen van de bewoners. De vragen hadden betrekking op algemene risico- en veiligheidsthema's en op het verloop van de gebeurtenissen voor, tijdens en na de dreigende dijkdoorbraak. Telkens stond daarin de perceptie van de respondenten centraal. De interviews duurden meestal tussen de drie kwartier en de vijf kwartier.

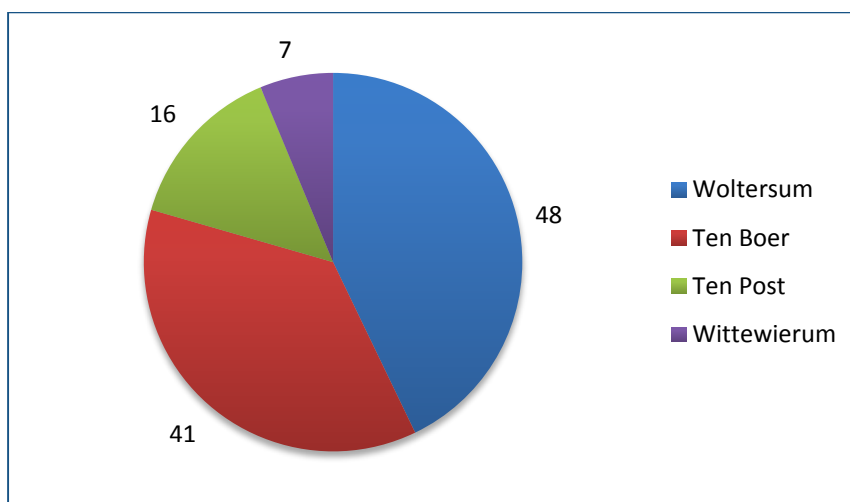
De enquêtes die zijn gehouden in de dorpen Woltersum, Ten Boer, Wittewierum en Ten Post, allen behorende tot de gemeente Ten Boer. Een eerste enquêteronde is gehouden op woensdag 8 februari 2012. Op deze middag is een ronde gemaakt door de dorpskerken Ten Boer, Wittewierum en Ten Post die alle 'slechts' deels en onder beperkte tijdsdruk zijn geëvacueerd. De twee enquêteronde is gehouden op zaterdag 21 april 2012 in uitsluitend de kern Woltersum die als enige kern vrijwel volledig en acuut aan het einde van de nacht is geëvacueerd.

² A. Scholtens, J. Groenendaal (2011). *(Zelf)redzaamheid tijdens de Poldercrash*. Boom Lemma Uitgevers: Den Haag.

³ A. Scholtens, I. Helsloot (2008). *Stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard in december 2007*. Boom Lemma Uitgevers: Den Haag.

⁴ I. Helsloot, A. Schmidt (2012). 'The Intractable Citizen and the Single-Minded Risk Expert – Mechanisms Causing the Risk Regulation Reflex Pointed Out in the Dutch Risk and Responsibility Programme', in: *European Journal of Risk Regulation*, 3, pp. 305 – 312.

Voor het onderzoek zijn in totaal 112 inwoners uit de vier dorpen geïnterviewd. De verdeling van respondenten over de verschillende dorpen ziet er als volgt uit:

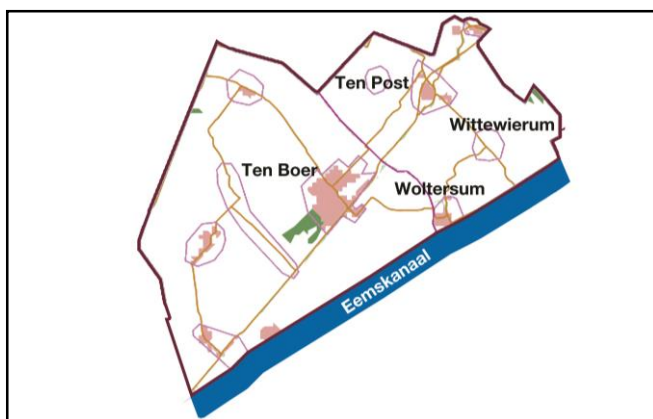


Figuur 1: Verdeling van enquêtes over de onderzochte dorpen. N=112

Van de respondenten was 49,1% man en 50,9% vrouw. Ruim tachtig procent van de ondervraagden behoorde tot de groep die in de hoogwaterperiode geëvacueerd is, of in enkele gevallen had moeten worden. Dit betreft de mensen die het dichtst bij het kritieke gedeelte van de dijk wonen. Dit is niet toevallig; dit onderzoek gaat over de evacuatie, waarbij – zoals figuur 2 ook laat zien – de nadruk op de dorpskern Woltersum is gelegd. Daar gold in ieder geval voor iedereen een verplichte evacuatie. In Woltersum zijn 48 bewoners geïnterviewd, allen uit verschillende huishoudens.⁵ Aangezien het gemiddeld aantal inwoners per huishouden in de gemeente Ten Boer op 2,6 ligt en dorpskern Woltersum 300 inwoners heeft, kan worden gesteld dat dit onderzoek in de meest getroffen plaats een bereik van zo’n veertig procent had (48 interviews op $300/2,6 = 115$ huishoudens). In deze rapportage wordt steeds aangegeven over welk dorp of gebied uitspraken worden gedaan, en op hoeveel respondenten de betreffende uitspraak is gebaseerd. Indien dit niet expliciet staat vermeld, gelden de uitspraken voor de gehele gemeente Ten Boer.⁶

⁵ In een aantal gevallen waren bij het interview ook andere huisgenoten aanwezig, maar daar is dan geen aparte vragenlijst voor ingevuld.

⁶ Indien het totaal aantal respondenten bij een vraag lager ligt dan N=112, en dit niet komt doordat er slechts naar één of enkele dorpen wordt gekeken, waren de ontbrekende antwoorden niet geldig of is er ‘geen mening’ ingevuld.



Figuur 2: De vier dorpen ten opzichte van de met doorbreken bedreigde dijk van het Eemskanaal.

3. Het verloop van de gebeurtenissen

Bovengemiddelde neerslag in december 2011 en enkele dagen van zware regenval vlak rondom de jaarwisseling leiden begin januari tot een stijging van het waterpeil van de binnenwateren in de provincie Groningen. Voor het waterschap Noorderzijlvest is dit aanleiding om op 2 januari een permanente dijkbewaking in te stellen. De verschillende gemalen die het water op de Waddenzee moeten lozen, draaien dan volop.

De situatie verbetert echter niet. Integendeel, het waterpeil blijft stijgen en de eerst nog gunstige zuidwestenwind wakkert aan tot een noordwesterstorm. Het is daardoor niet meer mogelijk om het overtollige water op de Waddenzee te lozen. Voor het eerst sinds de wateroverlast van 1998 nadert het water de ramen van het Groninger Museum, en op meerdere plaatsen in Groningen (en Friesland) is sprake van wateroverlast. Op verschillende plaatsen verslechteren door verzadiging de dijken en neemt de kans op één of meerdere dijkdoorbraken toe. In eerste instantie maakt men zich vooral zorgen over de dijken bij de polder Tolberterpetten: door een overstroming of een dijkdoorbraak zou binnen 24 uur de (bewoonde) polder onder water kunnen komen te staan. Op *donderdag 5 januari* wordt door de voorzitter Veiligheidsregio, na afstemming met de betrokken burgemeesters, besloten dat de Tolberterpetten polder op vrijwillige basis zal worden geëvacueerd.

De precieze gang van zaken rondom de evacuatie van de Tolberterpetten polder is een eigen nader onderzoek waard. De evaluatie van de veiligheidsregio beperkt zich tot de observatie dat bewoners van de polder Tolberterpetten ‘nuchter’ reageren op de situatie: *‘de burgers besluiten vooralsnog niet te vertrekken’*. Volgens de evaluatie maakt daarom niemand gebruik van een georganiseerde opvanglocatie. Uit de mediaverslaggeving ter plaatse en een latere brief van de bewoners aan de gemeente Leek en het waterschap blijkt dat er uiteindelijk zo’n 85 bewoners van vijftien boerderijen in de polder zijn geëvacueerd, inclusief hun dieren. De bewoners vinden achteraf dat het evacuatiebesluit met te weinig kennis van zaken is genomen waardoor er nodeloos ‘maatschappelijke kosten’ veroorzaakt zijn.⁷

De overlast veroorzaakt door het hoge water dat plaatselijk over de dijk dreigt te stromen neemt nog wel toe zodat onder andere twee noodpolders onder water worden gezet. De dijken rond de polder Tolberterpetten lijken het verder te houden zodat de opgeschaalde regionale crisisorganisatie in de loop van de middag en avond langzamerhand op minder toeren gaat draaien in de gedachte dat de situatie stabiel is.

In de loop van de avond wordt de regionale crisisorganisatie door het waterschap op de hoogte gebracht dat de dijk van het Eemskanaal bij Woltersum ernstig wordt bedreigd: de kwel in de dijk neemt zo sterk toe dat met kracht zand uit de dijk wordt weggespoeld

⁷ De bewoners geven aan dat zij het vreemd vinden dat de verantwoordelijke personen van de Veiligheidsregio niet eerst zelf poolshoogte hebben genomen van de situatie en dat er geen overleg is geweest met de veldwerkers van het Waterschap en de betrokken veehouders en gebruikers van de polder.

(dit wordt *piping* genoemd). Dit leidt tot een (extra) verzwakking van de dijk. Dorpsbewoners en medewerkers van het waterschap komen daarom tegen middernacht in actie om de dijk met zandzakken te verstevigen. De burgemeester van Ten Boer wordt door een gemeenteraadslid hiervan op de hoogte gebracht, waarna hij ter plaatse gaat om zelf ook poolshoogte te nemen.⁸

In de nacht van donderdag op vrijdag 6 januari wordt besloten dat een verplichte evacuatie noodzakelijk is. Aan de hand van een animatiefilmpje laten vertegenwoordigers van het waterschap aan de plaatsvervangend voorzitter Veiligheidsregio zien wat de gevolgen van een dijkdoorbraak zijn: binnen enkele uren zou de polder bij Woltersum meer dan een meter onder water komen te staan.⁹ Hoewel het formele besluit tot evacuatie nog genomen moet worden, bereidt de regionale crisisorganisatie zich alvast voor op een mogelijke evacuatie; bewoners zullen in een sporthal, de Tiggelhal, in de kern Ten Boer worden opgevangen, mocht het zover komen. Nog diezelfde nacht komen de betrokken burgemeesters, waaronder de burgemeester van Ten Boer, met spoed in een regionaal beleidsteam bij elkaar. De kleine kans op een doorbraak wordt afgewogen tegen de mogelijk grote effecten voor het onmiddellijk achter de dijk op 1,80 meter diepte liggende Woltersum. Uiteindelijk wordt definitief besloten dat Woltersum, maar ook een aantal andere delen van de gemeente Ten Boer, verplicht geëvacueerd moeten worden. De burgemeester van Ten Boer geeft aan dat hulpverleners ingezet moeten worden om bewoners die helpen 'hun' dijk te verzwaren, af te lossen. Zijn inschatting is dat deze bewoners niet zullen vertrekken als hun activiteiten niet worden overgenomen.¹⁰

Een bewoonster uit Woltersum aan het woord

*'Toen om 3 uur 's nachts de helikopter over het Eemskanaal vloog werden we wakker. We zijn uit bed gegaan, midden in het dorp stonden en reden ME busjes. Ik heb de computer aangezet en op Hyves en Twitter zagen we berichten over de noodtoestand op de dijk. Klaas heeft zich aangekleed en is gaan helpen (...). Om kwart over 5 kwam radio Noord in de lucht met een extra vroege uitzending in verband met de toestand in Woltersum. Even later werd er verteld dat Woltersum werd geëvacueerd. Ik heb Klaas gebeld en we besloten om de kinderen niet wakker te maken voordat de politie ons kwam vertellen dat we weg moesten. Ik heb toen wat kleren gepakt en de computer naar boven gebracht. Verder nog wat persoonlijke dingetjes, identiteitsbewijzen en zo. Dit heb ik in de auto gezet. Ook de grote pan met snert die ik donderdagavond had gemaakt werd geëvacueerd. Om 6 uur kwam Klaas terug van het zandzakken sjouwen en direct daarna kwam ook de ME vertellen dat we weg moesten. We hadden een half uur en het was geen vrijblijvende evacuatie.'*¹¹

Of de evacuatie nu werkelijk verplicht was, blijft in de officiële evaluatie van de Veiligheidsregio Groningen onduidelijk: er is sprake van een *'gedwongen evacuatie waarbij inwoners van de politie een half uur de tijd krijgen om hun woning te verlaten en zich te melden in de Tiggelhal'*. Anderzijds wordt in dit verband gesproken van een *'advies van de*

⁸ Interview met burgemeester Van de Nadort van Ten Boer.

⁹ Interview met de plaatsvervangend voorzitter Veiligheidsregio. Deze informatie is ook gedeeld tijdens een symposium in De Wolden, waar de plaatsvervangend voorzitter gastspreker was.

¹⁰ Interview met de plaatsvervangend voorzitter Veiligheidsregio en interview met de burgemeester van Ten Boer. Deze informatie is ook door de burgemeester van Ten Boer tijdens een communicatietraining ingebracht.

¹¹ Uit: Dorpskrant 'Tilproat', extra watersnoodeditie januari 2012.

overheid'.¹² Hoe dan ook, vanaf 5.00 uur 's nachts wordt door de mobiele eenheid en het leger een verplichte evacuatie van Woltersum in gang gezet. Op basis van een noodverordening kunnen mensen, zo blijkt uit de evaluatie, niet meer terugkeren naar hun huis.¹³

Burgers aan het woord

In de ochtend van 6 januari werd de onderkoelde nuchterheid waar vaak aan gerelateerd wordt als het om Groningers gaat¹⁴, flink op de proef gesteld. De impact van de verplichte evacuatie die in het donker start (het is immers nog hartje winter) en door de mobiele eenheid wordt uitgevoerd is bij sommige inwoners van Woltersum groot. Binnen een halfuur moesten zij beslissen welke waardevolle spullen ze mee wilden nemen en welke bezittingen zij dus achter moesten laten, in onzekerheid of ze hun huis ooit nog terug zullen zien. *'Dit hoop ik nooit meer mee te hoeven maken'*, aldus één van hen. *'Je hoort en ziet dit normaal allemaal alleen op televisie, maar wanneer het bij jezelf gebeurt, ga je er toch anders over denken. Danervaar je echt dat de nood aan de man is'*, zegt een ander. Ook ruim drie maanden na de kritieke periode kunnen mensen hun gevoel nog goed terughalen. *'Het leek wel oorlog toen die grote voertuigen van het leger in het donker het dorp in kwamen rijden. En ik kan dat zeggen. Ik woon hier al mijn hele leven en heb de oorlog meegemaakt. En dan wordt er op de deur gebonsd en wordt je opgedragen meteen het huis te verlaten. Dat was echt beangstigend.'* Sommige respondenten beginnen zelfs te huilen als we naar een beschrijving van de gebeurtenissen vragen. *'Ik heb door de manier waarop we ons huis uit moesten nachtmerries gehad. Het is een ook hele vreemde ervaring als je in de verte je huis ziet staan in de wetenschap dat het dorp elk moment kan overstromen.'* Een ander: *'De angst is zo groot dat ik nog steeds een volle koffer naast mijn bed heb staan.'* En tot slot: *'De tijd slijt, maar ik vergeet dit niet. Ik ben bang geworden.'*

Via een speciale en veel vaker dan normaal gedrukte watersnoodeditie van de dorpskrant 'de Tilproat' konden mensen hun ervaringen met elkaar delen. Een bewoonster schrijft dat ze *'de afgelopen week veel mensen [heeft] gesproken en het valt op dat dit heel veel impact heeft gehad op het doen en laten van de Woltersummers. We zijn helemaal niet zo nuchter. De meesten zijn nog moe en ongeconcentreerd, sommige zelfs nog angstig.'* Een aantal mensen gaf tijdens het interview aan dat ze niet in staat waren om ervaringen van anderen te lezen. *'Door de emoties was ik niet in staat om meer dan de helft ervan te lezen.'* De eigenaresse van een knaagdierenopvang in Wittewierum schrijft: *'s Morgens in alle vroegte kregen we te horen dat we ons huis moesten verlaten. De reden hiervoor was de kritieke toestand van de dijk in Woltersum. Vanaf dat moment ging alles in een sneltreinvaart. Familie, vrijwilligers, ze waren er binnen 'no time' om te helpen om ons, maar zeker ook alle dieren in de opvang te evacueren. Reismandjes, dozen, houten kisten, alles werd aangesleept om dieren in te vervoeren. (...) Daar ga je dan, weg van je huis, weg van de opvang. Niet wetend waarheen, wanneer je terug kan en al helemaal niet wat je zal aantreffen bij terugkomst. Een behoorlijk ingrijpende gebeurtenis voor mens en dier!'*

In de loop van vrijdag 6 januari blijven de evacuaties doorgaan. Woltersum is volgens de officiële evaluatie om 07.30 uur geëvacueerd, de rest van het direct bedreigde gebied

¹² Om 5.30 uur, de verplichte evacuatie is dan al een half uur onderweg, besluit de voorzitter Veiligheidsregio dat mensen die willen blijven niet gedwongen zullen worden om te vertrekken.

¹³ Verschillende bewoners van Woltersum hebben aangegeven dat ze zonder dat iemand hen tegenhield weer terug zijn gegaan naar hun huis, bijvoorbeeld omdat zij nog iets wilden ophalen. Van een hermetisch afgesloten Woltersum was dan ook geen sprake.

¹⁴ Zie ook bijvoorbeeld de officiële evaluatie van de veiligheidsregio Groningen. Een van de respondenten geeft ook zelfs aan: *'Groningers zijn nuchter, maar wij nog veel meer.'*

zo'n vier uur later. Vooral veeboeren verlaten om logistieke redenen de woning en het bedrijf pas in de middag of helemaal niet. Uiteindelijk worden zo'n 800 mensen geëvacueerd en blijven 40 mensen in het bedreigde gebied achter.

Door de instabiele situatie bij de dijk moeten de geëvacueerden ook de nacht van 6 op 7 januari buiten het risicogebied overnachten. Maar als de operationele crisisorganisatie op zaterdag 7 januari weer bij elkaar komen, wordt geconcludeerd dat de situatie in de hele regio aanzienlijk is verbeterd. De wind is afgenomen en er kan weer water op de Waddenzee geloosd worden. Ook de dijk is stabiel zodat de voorzitter Veiligheidsregio om 10.00 uur besluit dat men weer naar Woltersum mag terugkeren. Rond het middaguur keren de bewoners van het geëvacueerde gebied weer naar huis terug. Ze worden daarbij begeleid door de massaal toegestroomde media. Door middel van de enthousiaste spandoeken langs de weg en aan de molen van Woltersum, tonen de opgeluchte bewoners hun blijdschap over het optreden van de hulpverleners.



Burgers aan het woord

*'We zijn in het gelukkige bezit van een camper en die staat altijd reisklaar en dus hebben we alles was ons lief was (allereerst de dieren) in de camper gebracht. Toen richting een veiliger plek en dat was voor ons Camping WildemansHeerd en daar werden we gastvrij ontvangen. (...) Toen dat de volgende middag dus het geval was [het weer terugkeren naar huis], wilden we afrekenen met de mensen van de camping, maar die wilden geen geld. Ze wilden ons gewoon helpen omdat we waren gevlucht voor water. Nou, is dat niet superfantastisch in deze tijd?'*¹⁵

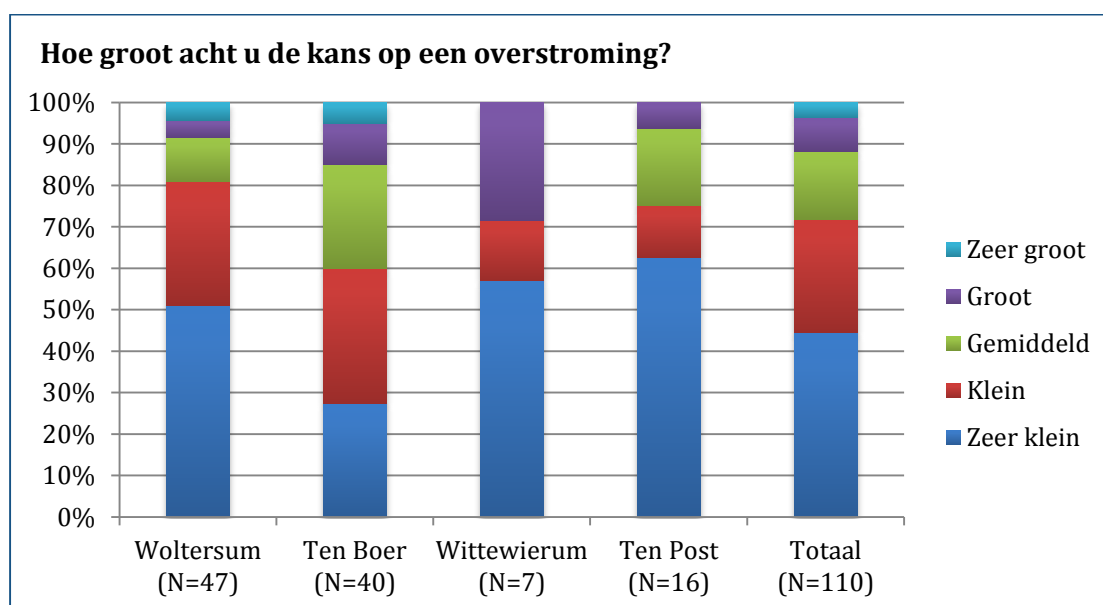
¹⁵ Bewoonster uit Wittewierum in de Dorpskrant 'Tilproat', extra watersnoodeditie januari 2012.

4. De risicoperceptie van de bewoners

In dit eerste hoofdstuk waarin we resultaten van de enquêtes presenteren, wordt ingegaan op de risicoperceptie van de bevroagde bewoners uit Woltersum, Ten Boer, Wittewierum en Ten Post. Centraal staat daarin de vraag hoe zij tegen de risico's van een dijkdoorbraak of overstroming aankijken. Deze perceptie wordt vergeleken met die van andere risico's.

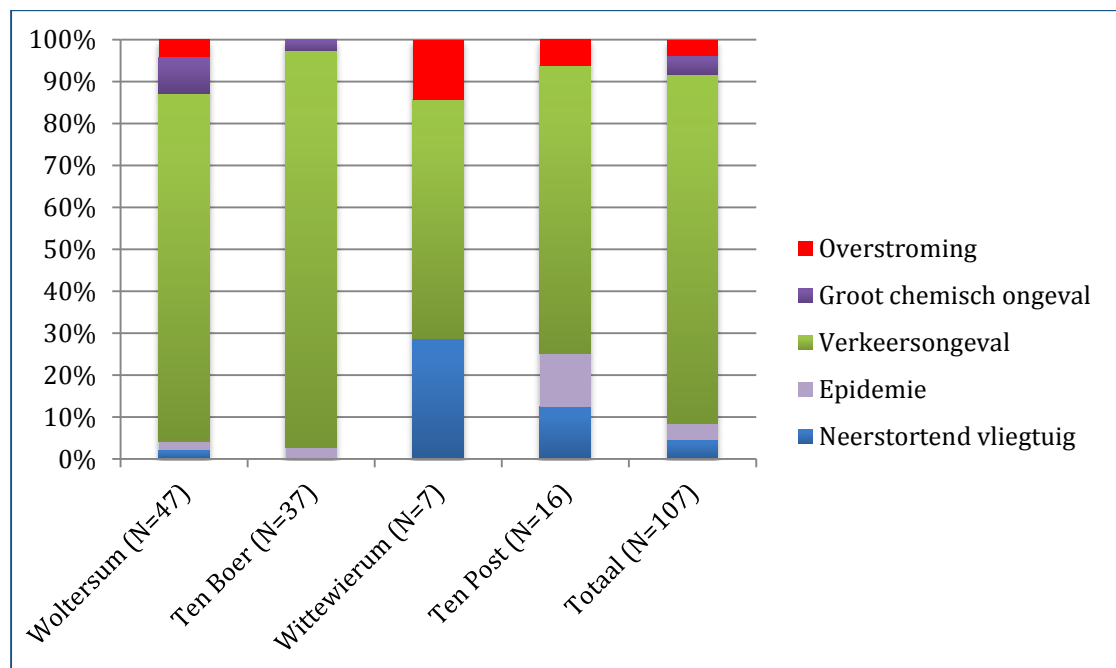
Voor de bewoners van de bedreigde gebieden is nagegaan of de woonplaats en daarmee de afstand tot het Eemskanaal van invloed is op de risicoperceptie voor overstromingen. Zoals uit de overzichtskaart in het vorige hoofdstuk (zie figuur 2) al bleek, ligt Woltersum geografisch beschouwd het dichtst bij het risicogebied, gevolgd door Wittewierum (2,1 kilometer verwijderd van het kritieke punt in de dijk), Ten Boer (2,3 km) en Ten Post (ruim 3 km). Dit zou, zo werd voorafgaand aan het onderzoek verwacht, een belangrijke factor kunnen zijn voor de risicoperceptie.

Figuur 3 geeft de resultaten van de inschatting van de kans op een overstroming, gemeten ná het incident. Zoals uit deze figuur blijkt, zijn er duidelijk verschillen op te merken tussen de betrokken dorpen. Alleen in Wittewierum en Ten Post wordt de kans op een overstroming door een substantieel aantal respondenten als 'groot' (of zelfs 'zeer groot') gezien. Er is evenwel geen verband te constateren tussen de afstand van de dijk en de angst op een dijkdoorbraak. Sterker nog: in Woltersum, de meest dichtstbijzijnde dorpskern van het kritieke punt in de dijk, bleken mensen het minste angst voor een dijkdoorbraak te hebben, waardoor er eerder sprake is van een omgekeerd verband.



Figuur 3: Aan de respondenten in de vier dorpen is gevraagd hoe groot zij de kans op een overstroming achten. Twee mensen uit Woltersum respectievelijk Ten Boer hebben deze vraag niet beantwoord.

Om de werkelijke risicoperceptie over de kans op een dijkdoorbraak te kunnen beoordelen, is het van belang dat de resultaten in het perspectief van de perceptie van de bewoners over andere mogelijke rampen worden geplaatst. Daarom is aan de respondenten in de vier dorpen gevraagd om bij vijf door ons geselecteerde typen incidenten aan te geven welk type zij de kans op overlijden het grootst achten. Naast een overstroming zijn vier andere incidenten geselecteerd, omdat ze relatief vaak voorkomen, beleidsmatig in de aandacht staan en/of relevant zijn voor de provincie Groningen. Van de 107 respondenten die deze vraag hebben beantwoord geeft slechts 3,7% aan dat zij een overstroming ziet als het grootste gevaar waarbij men de kans heeft om te overlijden (zie ook figuur 4). Dit cijfer contrasteert met de 83% (van de 107 respondenten) die de kans op overlijden door een ongeluk met de auto als grootste dreiging beschouwt. Conclusie van deze resultaten is dat ondanks het verhoogde risico op een overstroming, veroorzaakt door de geografische ligging van de dorpen, en de wellicht gestegen risicoperceptie na afloop van de dreiging op een overstroming in januari 2013, de burgers in de vier dorpskernen van de gemeente Ten Boer de kans op overlijden door dit type ramp niet als hoog inschatten.



Figuur 4: Aan de respondenten in de vier dorpen is gevraagd bij welk type ongeval zij de kans op overlijden het grootst achten.¹⁶

Uit figuur 4 valt vooral op dat in het dorp waar de overstromingsdreiging in januari 2012 het grootst was, Woltersum, slechts 4% van de respondenten aangaf dat men een overstroming inschat als het type ramp waarbij de kans op overlijden het meest waarschijnlijk is. Dit komt redelijk overeen met het beeld dat al uit figuur 3 bleek, namelijk dat de kans op een overstroming door hen klein wordt geacht. Overigens leidt deze wijze van vraagstelling tot rijkere uitkomsten dan wanneer louter naar de kans (op een overstroming) wordt gevraagd. Niet alleen de kans op een overstroming, maar ook de

¹⁶ Vijf mensen hebben deze vraag niet beantwoord.

impact (kans op overlijden) is van invloed op de risicoperceptie van burgers. Uit de laatste figuur blijkt dat een combinatie van beiden, die samen het totale risico vormen, als zeer klein wordt ingeschat.

De wetenschappelijke literatuur geraadpleegd

De uitkomsten van ons onderzoek zijn in lijn met eerdere bevindingen uit internationaal en nationaal onderzoek naar risicoperceptie van burgers ten aanzien van (dreigende) overstromingen.¹⁷ Uit de literatuur komt naar voren dat een meerderheid van de burgers (terecht) de kans van een overstroming als zeer klein veronderstelt.¹⁸ Dit geldt ook voor burgers die in een gebied met een verhoogde kans op overstromingen wonen.¹⁹

Onderzoek van Gardner en Stern (1996) stelt dat een meerderheid van burgers die in een gebied met een verhoogde kans op overstromingen wonen, het gevaar terecht klein acht, en soms zelfs onderschat. Of dit laatste ook in de gemeente Ten Boer het geval is, daarover kunnen we op deze plek niet oordelen.

Als verklaring voor de overwegend lage perceptie van het overstromingsrisico onder de bevolking wordt in de genoemde literatuur met name gewezen op de (recente) ervaring van burgers met het risico en de mate waarin deze ervaring negatief was. In deze literatuur wordt in het algemeen gesteld dat een gebrek aan recente ervaring met overstromingen gerelateerd is aan een lage perceptie van het risico.²⁰ Maar ook als een lokale bevolking in het verleden wel overstromingen heeft meegemaakt, betekent dit nog niet dat de risicoperceptie van de getroffen bevolking hoger is dan bij burgers die geen ervaring met overstromingen hebben. Ten eerste wordt in de literatuur gesteld dat de ervaring met overstromingen na verloop van tijd afzwakt en daarmee ook de risicoperceptie. In sommige onderzoeken wordt gesteld dat zeven jaar na een overstroming de perceptie van het (verhoogde) risico weer 'genormaliseerd' is. Ten tweede blijkt met name de mate waarin de ervaring met de overstroming negatief was van invloed op de risicoperceptie. In de literatuur zijn aanwijzingen gevonden dat de risicoperceptie van een door een overstroming getroffen gemeenschap niet of nauwelijks verandert wanneer de ernst van de gevolgen van de overstroming in de ogen van de bevolking zijn meegevallen (in de zin van weinig slachtoffers of onverzekerde materiële schade). Dit kan zodoende ook de oorzaak zijn van de lage risicoperceptie van burgers voor overstromingen, die blijkt uit de na de overstroming afgenomen enquêtes.

Eerder onderzoek uit 1998 van Kasperson et al toont overigens aan dat alledaagse gevaren (zoals een auto-ongeluk) over het algemeen (terecht) als bedreigender worden ervaren dan incidentele gevaren (zoals een overstroming).²¹ Op basis hiervan is het niet gek dat het verkeersongeval in dit onderzoek wordt gezien als het grootste levensbedreigende risico. Risicoperceptie van burgers ontstaat in zijn algemeenheid zonder dat

¹⁷ Zie voor een overzicht van de belangrijkste bevindingen Bubeck et al. 2012 of Helsloot et al. 2008.

¹⁸ Terpstra (2009), Krasovskaia (2005), Knocke & Kolivras (2007).

¹⁹ Gardner & Stern (1996).

²⁰ Bubeck et al. (2012).

²¹ R.E. Kasperson et al. (1988).

burgers zelf ooit het risico hebben ervaren. Dit gebeurt op basis van informatie die bijvoorbeeld via de media tot hen komen. De mate van aandacht in de media, de deskundigheid van de burgers zelf en de symbolische connotaties die burgers met een risico hebben, zijn alle van invloed op de opbouw van risicoperceptie.²² Hierop wordt in het hoofdstuk over risico- en crisiscommunicatie verder ingegaan.

²² Kaspersen et al. (1988).

5. Burgers over de evacuatie

In de nacht van donderdag 5 op vrijdag 6 januari voelt Yvonne van Mastrigt, de (toenmalige) burgemeester van Hoogezand-Sappemeer en fungerend voorzitter Veiligheidsregio Groningen, zich genoodzaakt de bewoners die achter het kwetsbare deel achter de dijk van het Eemskanaal wonen te evacueren.²³ *‘De dijk zou het kunnen begeven, waardoor een gebied van enkele honderden hectaren binnen enkele uren onder water kan komen te staan. De betrokken inwoners wordt gevraagd om naar familie of vrienden te gaan. Als dat niet mogelijk is, is er opvang geregeld in sporthal De Tichelhal in Ten Boer en sportcentrum Zernike in Groningen’*, zegt ze in een reactie in de media op de evacuatie.²⁴

In dit hoofdstuk staan we stil bij de indruk die dat genomen besluit op de inwoners van de gemeente Ten Boer heeft gemaakt. We beperken ons tot de respondenten die in het gebied woonden waar de verplichte evacuatie van toepassing was. Uit de vragenlijst blijkt dat de 16 respondenten uit Ten Post en 5 respondenten uit Ten Boer niet tot het verplicht te evacueren gebied hoorden, zodat het gaat om totaal 91 respondenten.²⁵

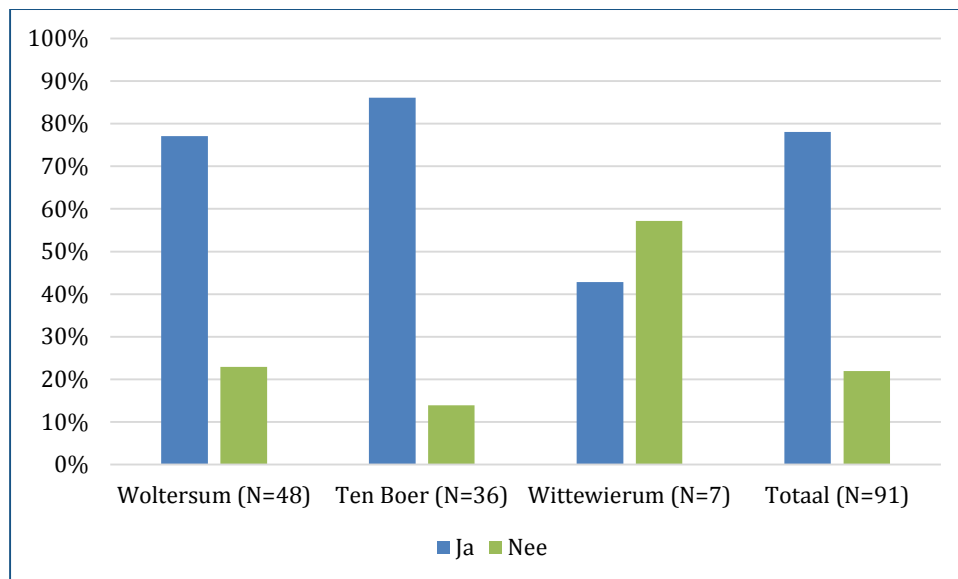
Eerder werd zichtbaar dat het merendeel van de respondenten de kans op een daadwerkelijke overstroming klein acht. De resultaten in figuur 5 laten echter zien dat 78% van de respondenten die opgeroepen werden om te evacueren (N=91) gehoor heeft gegeven aan de opdracht tot evacuatie.²⁶ Dit is een veel groter aantal mensen dan het aantal dat de kans op een overstroming nu, dat wil zeggen na de dreigende overstroming van januari 2012, groot acht.

²³ De burgemeester van Hoogezand-Sappemeer verving de burgemeester van Groningen in zijn rol als voorzitter Veiligheidsregio. Deze laatste was naar huis gegaan omdat hij de dag ervoor in functie was geweest.

²⁴ www.nu.nl (2012) *Honderden evacuaties om dreigende dijkdoorbraak* (publicatiedatum: 6 januari 2012).

²⁵ Van de 21 personen die niet in het verplicht te evacueren gebied woonden, is 1 persoon toch op eigen initiatief weggegaan. Van de 16 Ten Postenaren is er één toch op eigen initiatief weggegaan.

²⁶ Tijdens een interview verklaart Yvonne van Mastrigt dat de evacuatie weliswaar verplicht is, maar deze ook zonder kleerschuren moet verlopen: *‘Wanneer de man van het gezin wil blijven, dan mag dat. Aan tegenwerken hebben we niets’*.



Figuur 5: Heeft u gehoor gegeven aan de oproep tot evacuatie?

De ondervraagde inwoners van Woltersum geven in hun enquête verschillende redenen waarom ze de (verplichte) oproep tot evacuatie hebben nageleefd. 45% van de bewoners zegt dat zij vanwege het 'aanwezige gevaar' het huis hebben verlaten. Bijna een kwart van de respondenten gaf als reden op om te vertrekken dat hen werd verteld dat de evacuatie 'verplicht' was: *'Als de overheid zegt dat we weg moeten, dan zal het wel ernstig zijn.'* En een ander: *'Ik ben een brave burger. Ik vertrouw op de overheid dat zij het risico goed kunnen inschatten.'* Het belangrijkste argument om níét te vertrekken, betrof de aanwezigheid van dieren (lees: vee), zoals het 'kippenvoorbeeld' in het onderstaande kader illustreert.

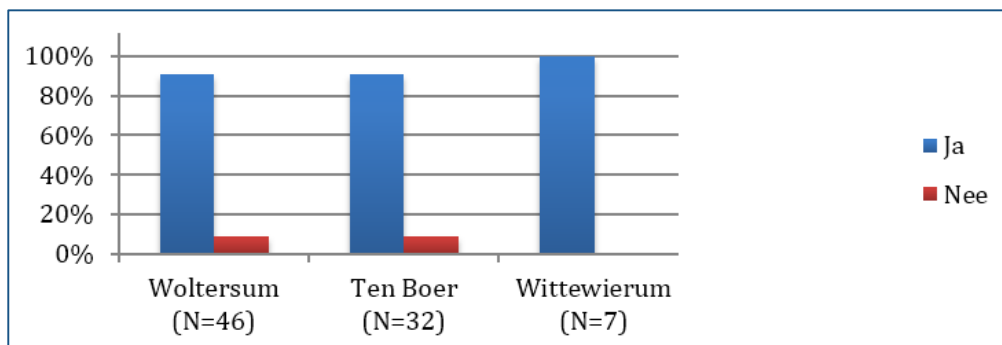
Vermeldenswaardig is de grote impact die 'communicatie' van het evacuatiebesluit heeft gehad op de bewoners van dorpskern Woltersum, waar de evacuatie als eerste plaats had. Uit de gesprekken blijkt dat de bewoners vooral de snelheid van, en de beschikbare tijd voor het evacueren als bedreigend hebben ervaren. De bewoners hebben dit speciaal zo ervaren door het optreden van de ME, die bij de mensen midden in de nacht van 5 op 6 januari, omstreeks 05:30 uur, *'op de deuren bonkten'* en aangaven dat men binnen een half uur hun huis diende te verlaten.

Burgers aan het woord

De combinatie van het onverwachte nieuws dat de dijk op het punt van doorbreken stond en het feit dat de bewoners hun huis en haard zo snel mogelijk moesten verlaten, blijkt zoals in het intermezzo van paragraaf 3 ook al aangegeven, een grote indruk te maken op de inwoners van voornamelijk de dorpskern Woltersum. *'Omstreeks half zes werd ons met veel lawaai verteld dat we ons huis binnen een halfuur moesten verlaten.'* Een andere respondent gaf aan dat hij midden in de nacht nog op de dijk stond. *'Toen was er niets aan de hand. Maar om half zes werden we met veel gebonk uit ons bed en huis getrommeld. Ook de ME-busjes op de dijk zorgden voor een schrikbarend beeld. Het leek wel oorlog.'* Een medebewoner geeft aan: *'Ik dacht serieus bij mezelf, wat is dit voor een bananenrepubliek?'* Het algemene beeld laat zien dat de meeste evacués voor zij hun huis verlaten door voor hen belangrijke spullen (zoals computerapparatuur) in veiligheid brachten door deze bijvoorbeeld naar zolder te brengen (zie ook het

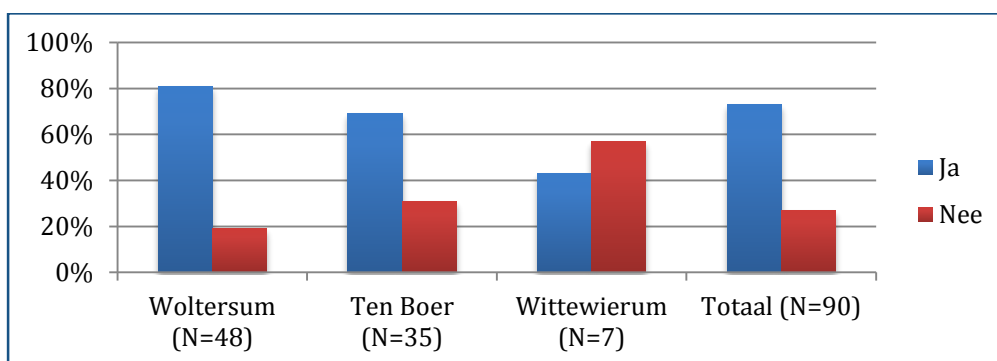
eerste intermezzo in paragraaf 3). Een respondent vertelde: *‘De aardappelen heb ik uit de kelder gehaald, de spullen op tafel gezet, mijn kleren in de auto gelegd. En toen ben ik maar vertrokken, want ik wist niet wat er zou kunnen gebeuren. Bij mijn zuster in Lagerland heb ik het allemaal via RTV Noord in de gaten gehouden.’* Van een gezin bleven de vader en oudste zoon achter. *‘We hebben 18000 kippen. Die konden niet zomaar even worden geëvacueerd.’*

Uit de enquête blijkt dat vrijwel iedereen de oproep tot evacuatie (achteraf) terecht vond (zie figuur 6).



Figuur 6: Vond u de oproep tot evacuatie, achteraf gezien, terecht? N=85²⁷

Bovendien, zo blijkt uit figuur 7, de meesten zouden bij gelijke omstandigheden een volgende keer vermoedelijk weer vertrekken.

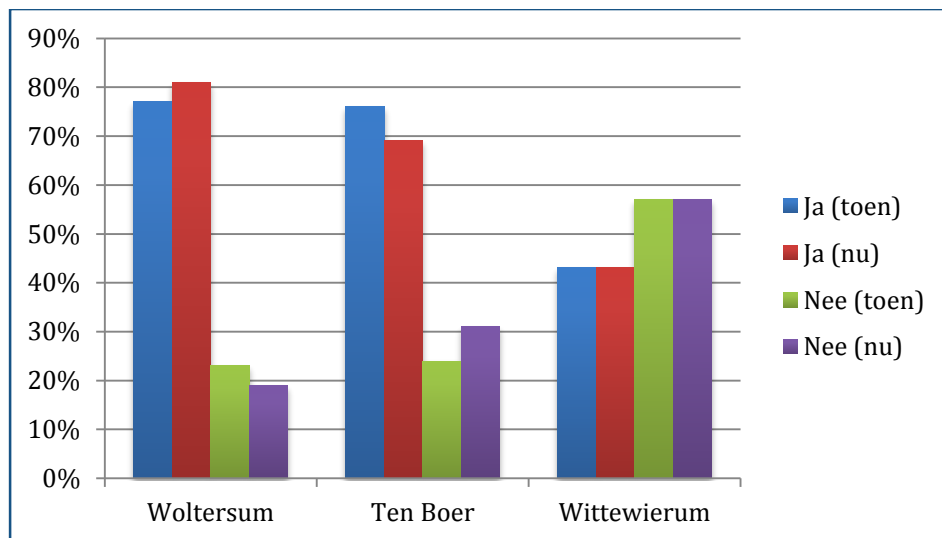


Figuur 7: Zou u de volgende keer weer evacueren?²⁸

Figuur 8 toont dat alleen in Ten Boer een volgende keer minder mensen zouden evacueren dan dat in januari 2012 het geval is geweest. In Woltersum is juist een tegenovergesteld effect te zien: wanneer de overheid opdracht tot evacuatie geeft, vertrekt van de respondenten een volgende keer 4% meer dan tijdens de hoogwaterperiode in januari. In Wittewierum is geen verschil te zien.

²⁷ Ten Post is niet meegenomen in deze vraag, omdat men hier niet een oproep tot verplichte evacuatie gehad heeft. Respondenten die antwoordden met 'ik weet niet' zijn niet opgenomen in dit figuur.

²⁸ Ten Post is niet meegenomen in deze vraag, omdat men hier niet een oproep tot verplichte evacuatie gehad heeft. Respondenten die antwoordden met 'ik weet niet' zijn niet opgenomen in dit figuur.



Figuur 8: Verandering in evacuatiebereidheid (toen en nu) N=91²⁹

Toen op zaterdag 7 januari, officieel omstreeks elf uur in de ochtend, het sein 'veilig' werd gegeven, keerden de bewoners terug naar huis. Hoewel het nieuws van het geweken gevaar eerder doorsijpelde via traditionele en sociale media, wachtten de meeste respondenten op een officieel bericht van de gezaghebbende instanties. Liefst 86 procent van de ondervraagden in Woltersum ging pas terug na 'officiële toestemming'.

Burgers aan het woord

Dat de evacuatie 'bijzonder' was, werd ook zo door de bewoners ervaren. *'Het was allemaal heel futuristisch. Alsof we in een film zaten.'* En een ander: *'Opeens, midden in de nacht, stond de burgemeester in de tuin. En een aantal lichtmasten. Dat maak je hoogstens eens in je leven mee.'*

Over de hulpverleners was men in de enquêtes over het algemeen positief, zo laten de respondenten weten. En toch stellen sommigen zich wel de vraag of het optreden niet zorgvuldiger had gekund? *'Sommige mensen zijn doorgeslapen. Bij enkele huizen waar de mensen vertrokken waren, ontbrak het kruis op de deur (een teken dat het huis geëvacueerd was, red), waardoor er onduidelijkheid ontstond. En de volgende dag konden mensen, zonder zich te legitimeren, zomaar het dorp weer in. Terwijl de noodverordening nog van kracht was.'*

Echte twijfels over de evacuatie hadden de mensen niet. De sfeer in die nacht op de dijk droeg daar zeker aan bij. *'Er werden grotere en zwaardere zandzakken gebruikt dan tijdens de hoog waterperiode in 1998, dat zei mij voldoende'*, aldus een respondent. En een ander: *'Zelfs de brandweer was er. Aan de andere kant, ook het nachtelijke karakter speelde een rol. Als het overdag was geweest, hadden mensen meer bedenktijd gehad en hadden sommigen zich misschien wel bedacht.'*

De wetenschappelijke literatuur geraadpleegd

De bevinding dat de meerderheid van de betrokken burgers uit Woltersum meegewerkt heeft aan de evacuatie, en pas naar huis teruggekeerd is na toestemming van de autori-

²⁹ Het gaat hier om een figuur gebaseerd op verschillende vragen die samengesteld zijn. Daarom worden hier geen aantallen genoemd.

teiten, past niet perse bij het beeld uit de literatuur dat burgers in crisissituaties luisteren naar wat de overheid hen opdraagt.³⁰ Een cruciaal punt lijkt te zijn dat veel respondenten in de interviews hebben aangegeven dat zij zelf (in een eerder stadium) al hadden waargenomen dat het water ‘inderdaad erg hoog’ stond. Uit de literatuur is namelijk bekend dat mensen veelal pas in actie zullen komen als ze de dreiging ook zelf als reëel beschouwen. De eigen waarneming van de dreiging die veel inwoners van Woltersum hadden opgedaan, lijkt te hebben bijgedragen aan de grote bereidheid van burgers om onmiddellijk te vertrekken. De bevinding dat sommige burgers vanwege hun huisdieren niet wilden vertrekken, is eveneens in lijn met eerder onderzoek naar het evacuatiegedrag van burgers en mag dan ook niet verbazen.³¹

³⁰ Helsloot en Ruitenbergh (2004).

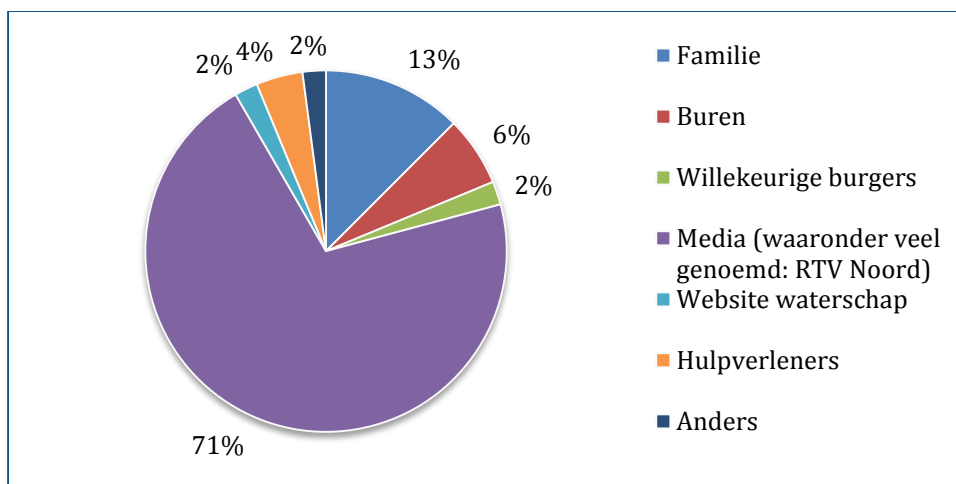
³¹ Helsloot en Scholtens (2008).

6. Risico- en crisiscommunicatie

Voor deze hoogwaterperiode is onderzocht hoe de burgers van de vier dorpen de communicatie vanuit de overheidsinstanties hebben ervaren. Risicocommunicatie begint bij de instantie die de inwoners informeert over de mogelijke gevaren van de dijk en gaat over in crisiscommunicatie op het moment dat er daadwerkelijk sprake is van een ramp, crisis of incident. Van de ondervraagde personen in Woltersum geeft twee derde aan zich niet bewust te zijn geweest van de risico's van de dijk. Ongeveer de helft daarvan reageert zelf-reflectief en rekent dit zichzelf aan. De andere helft geeft aan dat zij in beginsel vinden dat het een verantwoordelijkheid is van de overheid om de bewoners over de situatie te informeren (deze uitkomsten zijn niet in een grafiek opgenomen). Het waterschap treft hierbij de grootste blaam: volgens de meeste mensen had het waterschap Noorderzijlvest het risico op de dijkdoorbraak moeten melden. Het heeft dit in hun ogen niet (voldoende) gedaan en is hierin tekort geschoten. Of, zoals een respondent het verwoordt: *'Goede communicatie vanuit het waterschap? Nee. Wij wisten niet hoe erg het was. Stond straks het hele café hier onder water, of hadden we alleen natte voeten?'*

Tijdens de evacuatie van Woltersum heeft het tot ongeveer 07.00 uur geduurd voordat er informatie via RTV Noord, de rampenzender, beschikbaar kwam. Veel respondenten uit Woltersum gaven aan dat zij na het bevel tot evacuatie eerst nog naar RTV Noord hebben geluisterd en gekeken. Zij verbaasden zich erover dat er in de eerste uren via deze rampenzender in het geheel geen informatie over hun dorp is verstrekt. Het niet functioneren van de informatievoorziening was echter van korte duur. Op de vraag door wie mensen op de hoogte zijn gebracht van de situatie, geeft immers 71% van de respondenten aan na 07.00 uur te zijn geïnformeerd door media, en dan vooral door RTV Noord (figuur 9). De informatievoorziening door Hyves, Twitter en Facebook blijkt ook te functioneren. Uit het onderzoek blijkt dat ten minste vier van de onderzochte families door het gebruik van deze media in de vroege morgen van de ontwikkelingen van de situatie op de hoogte zijn gesteld. Dat is zo'n tien procent. Dit strookt met de observatie van de officiële evaluatie van het waterschap Groningen dat *'de samenwerking met RTV Noord naar wens verliep en de kracht van de social media werd benut.'*³²

³² Haasjes e.a. (2012b), p. 24.



Figuur 9: Door wie bent u op de hoogte gebracht van de situatie? N=112

De media bleken zodoende een belangrijke informatiebron. De meeste respondenten vonden bovendien dat de aanwezige journalisten realistisch verslag deden van de situatie. Twee derde van de respondenten antwoordde op deze vraag over realistische verslaggeving 'ja'. Ruim twintig procent vond dat er *'te heftig'* verslag werd gedaan.

Burgers aan het woord: 'Het ging alleen nog maar over ons'

Niet alleen RTV Noord richtte camera's en microfoons op de bewoners van Ten Boer, en in het bijzonder op die van Woltersum. Ook de landelijke media rukten uit. *'Terwijl de bewoners het gebied verlieten, gingen auto's van de ME en straalwagens de andere kant op'*, zegt een respondent uit dorpskern Ten Boer. In Woltersum voelden de mensen zich voor even *'het centrum van de wereld'*. *'Het ging alleen nog maar over ons.'* Behalve afleiding waren de media ook een belangrijke informatiebron. Vooral Radio Noord kon op veel waardering rekenen. *'Het kwam wat laat op gang, maar uiteindelijk brachten ze ons wel op de hoogte. Meer dan de tv, die een soort herhaalender was.'* En de aandacht van de landelijke media? *'Ach, best leuk voor een keer, maar wel wat overdreven. Waar de lokale media nog wel realistisch waren, maakte RTL en de NOS er een spektakel van.'* Een respondent van 75 kijkt er met genoeg op terug. *'Ik vond het allemaal reuze-interessant. Dat ik op mijn leeftijd toch nog op de televisie heb mogen komen...'*

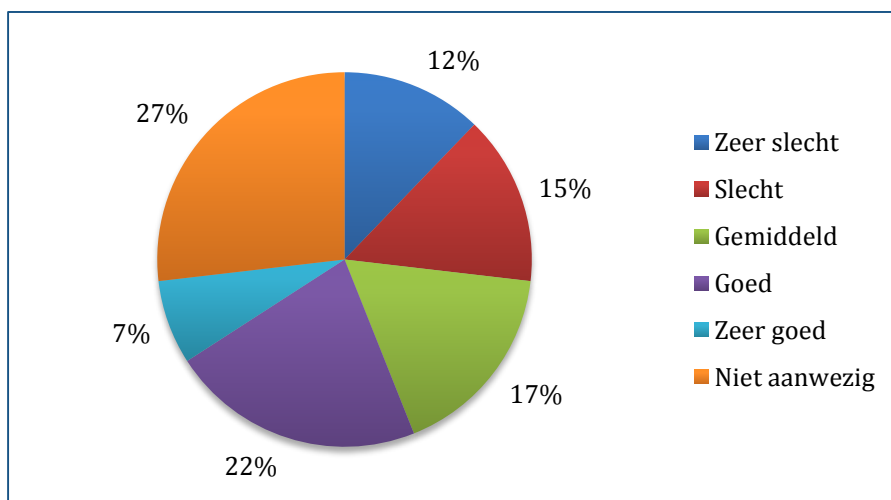
Een belangrijke conclusie uit figuur 9 is dat de meeste burgers niet door de overheid op de hoogte zijn gesteld van de situatie. Slechts zes procent van de respondenten gaf als antwoord 'website waterschap' of 'hulpverleners' op de vraag door wie ze waren ingelicht. Hoewel de meeste mensen in eerste instantie dus niet door de overheid op de hoogte werden gesteld van de situatie, is de informatieverstrekking vanuit de overheid echter wel goed gewaardeerd; 63% van de in totaal 112 respondenten heeft dit als adequaat gezien, zo blijkt uit de volgende tabel.

Informatieverstrekking overheid voldoende en adequaat (N=112)	
Ja	63%
Nee	16%
Weet ik niet	1%
Geen antwoord	20%

Tabel 1: Beoordeelt u de informatieverstrekking vanuit de overheid als voldoende en adequaat?

Dit terwijl uit de officiële evaluatie van de veiligheidsregio Groningen juist blijkt dat rond de evacuatie *'de informatievoorziening onvoldoende gestructureerd en consistent is verlopen'*. De gekozen aanpak, en de reden waarom hiervoor werd gekozen, is volgens het rapport onvoldoende gecommuniceerd met de inwoners van het te evacueren gebied.³³

De meeste bewoners kregen hun informatie over de nasleep van de evacuatie tijdens de informatieavond op maandag 16 januari in de Tiggelhal in Ten Boer. Daar waren de verschillende instanties aanwezig en werden burgers in de gelegenheid gesteld vragen te stellen en hun gevoelens te uiten. De ervaringen over de bijeenkomst waren wisselend: door *'slecht antwoord op de vragen'* (10 respondenten), *'weinig informatie'* (7) en *'slechte informatie'* (5) waren velen niet tevreden.



Figuur 10: Wat is uw mening over de bewonersbijeenkomst? N=42³⁴

Burgers aan het woord: 'We zijn gewoon voor het lapje gehouden'

'Zijn we vooraf wel goed geïnformeerd door het waterschap dat de situatie in het dorp ondanks het achterstallige onderhoud veilig was? Hebben de autoriteiten de situatie met het hoge water en de slechte kwaliteit van de dijk wel juist ingeschat? Wat is er 's nachts plotseling gebeurd om het besluit te moeten nemen dat er per direct geëvacueerd moest worden? Was een waarschuwing niet mogelijk? Had men dit niet moeten zien aankomen?'

³³ Haasjes e.a. (2012b), p. 13.

³⁴ Deze vraag is alleen gesteld aan de respondenten uit Woltersum.

Was het niet mogelijk geweest om tot de volgende morgen te wachten? Was meer bedenktijd niet op z'n plaats geweest? Hoe wist men nu dat iedereen op tijd het dorp had verlaten? Is er daarna gecontroleerd?

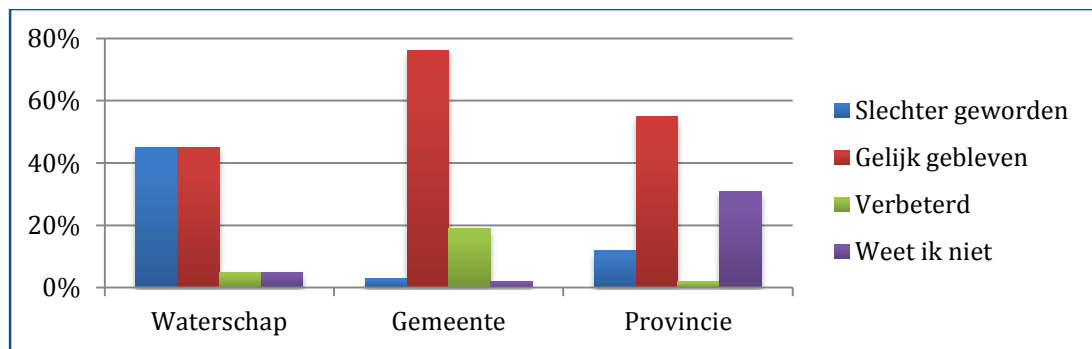
Er lagen vele vragen, vanuit de bewoners. De zwarte piet werd meestal richting het waterschap gespeeld. Immers: *'hadden zij de situatie niet beter kunnen inschatten?'* Dat gevoel overheerste, ook omdat de meeste bewoners niet verrast waren over de slechte staat van de dijk. *'Bij de vorige renovatie was hij niet helemaal vernieuwd'*, aldus meerdere respondenten. En: *'we weten dat het kan gebeuren. En in de oorlog is de polder door de bezetters onder water gezet. Toen stond ook het hele gebied onder water. Dat is uitgebreid beschreven.'*³⁵ Bovendien, zo bleek uit meerdere gesprekken in Woltersum: *'hoe is het mogelijk dat de dijk opeens zo zwak bleek? De dag ervoor hebben ze de waterstand nog met opzet verhoogd om een schip door het kanaal te laten varen.'* Meerdere mensen wisten op de *'slechte verhouding'* tussen veiligheid en economisch gewin. *'Het water was al kunstmatig hooggehouden, omdat er grotere schepen doorheen moesten. En de gaswinning hier in de buurt heeft vast ook geen positief effect op het peil gehad.'*

Over het handelen en de communicatie van het waterschap Noorderzijlvest zijn niet alle respondenten goed te spreken. Een veelgehoorde klacht: volgens het waterschap was het lekken van de dijk geen reden tot zorg of problemen. Ondanks herhaaldelijk aandringen van burgers om een onderzoek in te stellen naar de problematiek is dit niet gebeurd. Daarnaast heeft het waterschap tijdens en na de hoogwaterperiode slechts beperkt antwoord gegeven op de bewonersbijeenkomst (een communicatieprobleem).

De rol van het waterschap is meerdere malen belicht. Ook bijvoorbeeld in interviews met aanwezige journalisten.³⁶ *'Ik had het idee dat op de informatiebijeenkomst voor bewoners, in de sporthal in Ten Boer, om de hete brei werd gedraaid'*, aldus een verslaggever van een regionaal dagblad. *'Bewoners werden met een kluitje het riet in gestuurd. Men was niet open over de oorzaak van de problemen.'* Dat heeft zijn weerslag op het gevoel onder de bewoners. Uit figuur 11 blijkt de relatief grote ontevredenheid over het optreden van het waterschap. Bij meer dan veertig procent van de respondenten is het vertrouwen in die instantie gedaald. Dit betreft 42 mensen uit Woltersum. (De respondenten uit Woltersum uit de eerste interviewronde (zes in totaal) zijn in deze tabel niet meegenomen; hen werd namelijk naar hun oordeel over de overheid gevraagd, niet specifiek naar het overheidsonderdeel). Het oordeel over de gemeente Ten Boer en de provincie Groningen is veelal gelijk gebleven. Wat wel opvalt is dat veel mensen geen antwoord wisten te geven over de provincie, aangezien ze hier geen actieve rol van hebben gezien.

³⁵ Schrijver onbekend. (1985). Inundatie 1944 in woord en beeld.

³⁶ Castel Communicatie (2012).



Figuur 11: Vertrouwen in de overheid na de hoogwaterperiode. N=42³⁷

De wetenschappelijke literatuur geraadpleegd

Risico- en crisiscommunicatie kunnen samen een essentieel beleidsinstrument vormen om de gevolgen van een (naderende) crisis te verminderen. De wetenschappelijke literatuur toont aan dat door de onderlinge interactie tussen burgers de risicoperceptie kan worden versterkt. Dit wordt ook wel 'the social amplification of risk' genoemd.³⁸ Dit effect versterkt zich op het moment dat burgers twijfelen aan de betrouwbaarheid van feiten die door de overheid worden gecommuniceerd. In Ten Boer werd zichtbaar getwijfeld aan met name de betrouwbaarheid en consistentie van de risicocommunicatie, voordat er van een evacuatie sprake was. Al met al kan worden gesteld dat goede crisiscommunicatie bestaat uit het geven van feitelijke informatie, het geven van een concrete instructie aan burgers die daarmee een handelingsperspectief hebben en het duiden van een crisis. In Ten Boer was lange tijd sprake van onduidelijkheid over de vraag of mensen nu wel of niet geëvacueerd moesten worden. Qua duiding is zichtbaar dat op dit vlak de burgemeester veel respect bij de burgers oogstte, terwijl over het optreden van het waterschap juist veel kritiek bestond.

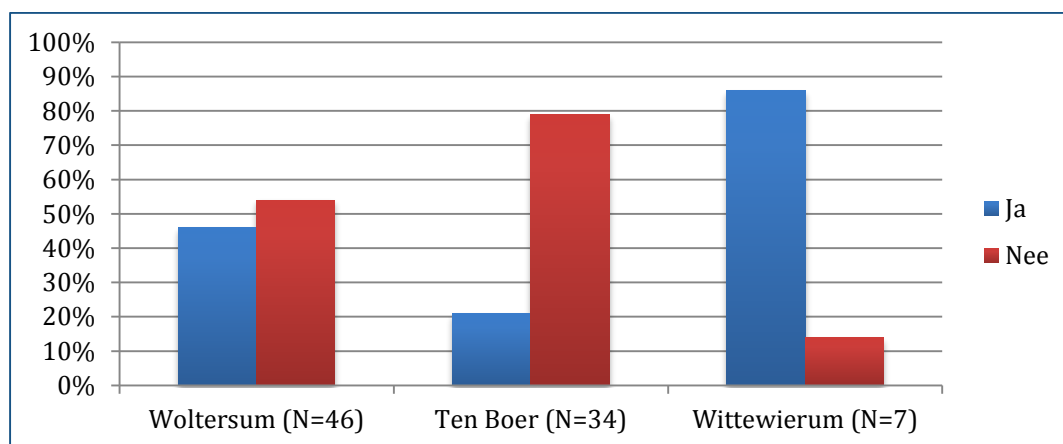
³⁷ Deze vraag is alleen gesteld aan de respondenten in Woltersum.

³⁸ Kaspersen et al. (1988).

7. (Zelf)redzaamheid

Naast de maatregelen die de verschillende (overheids)instanties hebben getroffen, hebben de inwoners van de vier dorpen ook zelf het initiatief genomen om de eigen situatie, maar ook die van medebewoners, te verbeteren. Dit heet zelfredzaamheid. Voor grootschalige evacuaties geldt meer in het bijzonder dat deze niet kunnen plaatsvinden zonder medewerking van onder andere de te evacueren burgers.³⁹

Uit de gesprekken met bewoners blijkt dat in Woltersum de burgers zelf zijn begonnen met het leggen van zandzakken op de dijk op het moment dat het waterschap Noorderzijlvest slechts voorbereidingen trof. Dit wordt door de officiële evaluatie bevestigd.⁴⁰ Vooral in de directe omgeving van het risicogebied aan het Eemskanaal was de vrijwillige hulp van bewoners om de naderende crisis te lijf te gaan groot. Deze hulp beperkte zich niet tot het leggen van zandzakken, maar besloeg ook het helpen van de minder validen, het evacueren van dieren en het coördineren van hulptroepen. Zoals figuur 12 toont, heeft 46% van de respondenten in de meest bedreigde dorpskern (Woltersum) medebewoners uit eigen beweging geholpen. Voor de overige dorpskernen valt vooral het aantal zelfredzame respondenten in Wittewierum op. In het verderop gelegen Ten Boer was dit minder het geval. Aangezien in Ten Post slechts één respondent een geldig antwoord (nee) op deze vraag gaf, is deze dorpskern in onderstaande figuur buiten beschouwing gelaten.



Figuur 12: Heeft u (anderen) hulp verleend in het gebied? N=87

Twee mythes over de reacties van burgers⁴¹ ten tijde van een incident als de evacuatie rond een overstroming worden ook via de analyse van de gemeente Ten Boer ontkracht. De stellingen dat burgers in paniek raken tijdens een crisis en dat burgers hulpeloos en afhankelijk zijn, gingen beiden niet op. Veel mensen hebben een rol gespeeld, voor of tijdens de evacuatie, zo blijkt wel uit bovenstaande figuur. Maar de aard van de hulp die de

³⁹ Helsloot en Scholtens (2008).

⁴⁰ Haasjes e.a. (2012a), p. 23.

⁴¹ Helsloot en Scholtens (2008), p. 63.

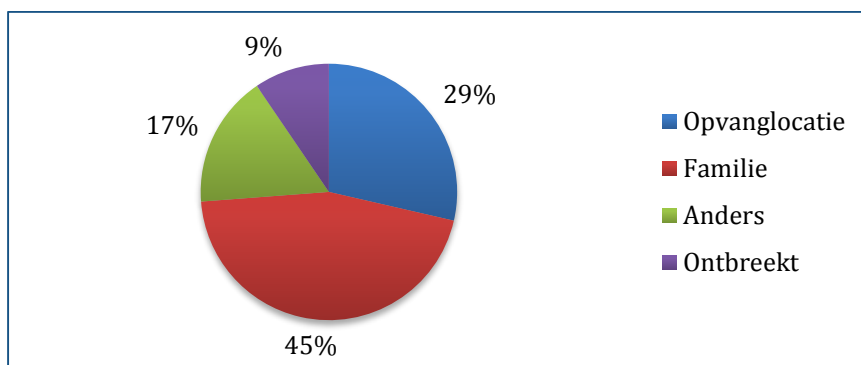
(zelf)redzame mensen hebben uitgevoerd, verschilt. Ongeveer twintig procent van de mensen die aangaven hulp te hebben verleend, heeft dit gedaan bij het leggen van zandzakken. Andere soorten hulp die zijn genoemd zijn: het waarschuwen van omwonenden, het helpen bij de evacuatie of dierenhulp. Dit laatste aspect betreft veelal respondenten die boeren hebben geholpen met het in veiligheid brengen van hun vee.

Burgers aan het woord: *'Het was echt ieder voor zich'*

De interviews laten, qua (zelf)redzaamheid een wisselend beeld zien. *'Ik heb geholpen met het sjouwen van zandzakken tot mijn rug het niet meer hield en ben toen pas naar huis gegaan'*, zegt een respondent. Maar een ander: *'Het advies van de ME was om zo snel mogelijk te vertrekken. Je gaat eerst bij jezelf wat spullen in veiligheid brengen en vervolgens breng je de familie naar een goed heenkomen. Echt, het is dan ieder voor zich.'* Bijvoorbeeld voor een man die niet meer 'helder' kon denken. *'Mijn buurman was terminaal ziek, maar ik ben hem helemaal vergeten.'*

In het gebrek aan redzaamheid bij sommige mensen lijkt de factor 'tijd' een rol te hebben gespeeld. *'In dat half uur was er geen minuut te verliezen.'* Deze houding gold niet voor een jong stel uit Woltersum. *'Wij zijn snel bij onze blinde buurman gaan kijken. Je kan zo'n persoon toch niet aan zijn lot overlaten? Gelukkig had hij al hulp van de burens van de andere kant.'* Een ander ontfermde zich over 'de zorgboerderij'. *'Daar werd mijn hulp zeker op prijs gesteld.'*

Een ander fenomeen komt naar voren wanneer wordt gekeken naar de opvanglocatie tijdens de hoogwaterperiode. Sporthal de Tichelhal in Ten Boer werd ingericht als opvangruimte. Van de respondenten uit Woltersum geeft ruim 92% aan deze locatie als (zeer) goed te beoordelen. Een kleine dertig procent van de respondenten is na de evacuatie meteen naar de Tiggelhal vertrokken (figuur 12). Bovendien blijkt uit de enquêtes dat van alle respondenten niemand op de opvanglocatie is blijven slapen.



Figuur 13: Waar bent u direct na de evacuatie naar toe gegaan? N=48

Burgers aan het woord: *'Ze gaven me zelfs een breipakket'*

De meeste inwoners van Ten Boer zochten na de evacuatie hun toevlucht bij familie, vrienden en collega's, waarvan er ook veel in de omgeving van de gemeente wonen. *'Ik ben naar mijn broer gegaan'*, reageert één van hen. *'Die heeft in elk geval goede koffie. Dat moet je in de opvang nog maar afwachten.'* Een vrouw werd in de Tichelhal echter volledig op haar gemak gesteld. *'De opvang was uitstekend. Koffie, verse broodjes. Ze gaven me zelfs een breipakket.'*

In het kader van de communicatie en zelfredzaamheid bestaan er bij de bewoners vragen waarom de overheid niet eerder meer informatie heeft gegeven en een beroep heeft gedaan op de medewerking van de bewoners. Men was bereid om mee te werken bij het versterken van de dijk, het assisteren van hulpbehoevende burens of het bieden van hulp bij het evacueren van het vee uit het gebied. Er kwamen ook geen instructies hoe men de eigen woning moest achterlaten. Vragen die bewoners hadden, betroffen bijvoorbeeld of de nutsvoorzieningen uitgeschakeld moesten worden, welke spullen op zolder moesten worden gezet en wat er met huisdieren diende te worden gedaan. Door niet op deze aspecten te sturen, leek de dreiging beperkt en waren de verassing en de impact om binnen een half uur te moeten evacueren des te groter. Er is veel te leren van bewoners die daadwerkelijk een evacuatie hebben meegemaakt. Een apart onderzoek naar deze specifieke bevindingen lijkt dan ook de moeite waard.

Burgers aan het woord: 'Alsof burenhulp niet op prijs werd gesteld...'

Enkele burgers van Woltersum zeggen 'niet de kans' te hebben gekregen om hun bijdrage te leveren aan de versteviging van de dijk: door miscommunicatie zijn zij tijdens de nacht van 6 op 7 januari niet gevraagd om mee te helpen. Het gaat hierbij vooral om inwoners van Woltersum die wat centraler wonen (e.g. enkele straten van de dijk verwijderd). Zij geven aan niet op de hoogte te zijn gesteld, terwijl bewoners aan de dijk elkaar inlichtten. *'Erg jammer, want nu leek het alsof burenhulp niet op prijs werd gesteld. Overigens maakten we de brandweer en politie een vrij passieve indruk. Dat wekte op z'n minst de indruk dat het allemaal niet zo ernstig was.'*

Een speciale groep rond de mogelijke overstrooming van de dijk waren de boeren. Zij hadden immers ook zorg voor hun vee. Enkele van hen zeggen hulp te hebben ontvangen van collega-veehouders van buiten de gemeente Ten Boer. Het verplaatsen van het vee naar leeggemaakte stallen was nodig, maar de overheid heeft hier in eerste instantie geen aandacht aan besteed. Een respondent geeft aan dat dit de reden was dat hij, tegen het evacuatiebevel in, is gebleven. *'Over de evacuatie van vee bestond veel onduidelijkheid. Wij zijn als eigenaren van paarden bij twee maneges niet vertrokken en hebben zelf de paarden geëvacueerd: de evacuatie is pas in de loop van de morgen uitgevoerd.'*

De wetenschappelijke literatuur geraadpleegd

In de gemeente Ten Boer zijn (vrijwel) alle betrokkenen, door een beroep te doen op hun sociale netwerk, direct bij familie en vrienden ondergebracht. Hiermee wordt duidelijk dat ondanks de goede bedoelingen van de overheid, mensen ten tijde van crisis toch weinig gebruik maken van de beschikbare opvanglocatie, omdat ze zich prettiger voelen bij mensen uit hun eigen sociale omgeving. Dit is een bevinding waar in de literatuur al decennialang op gewezen wordt en die bij evacuaties bij allerlei soorten crises (grote branden, stormen, etc.) zichtbaar is.⁴² De observatie dat lokale gemeenschappen zeer zelfredzaam zijn, is inmiddels onderdeel van een nieuwe visie op het vormgeven van de gemeentelijke bevolkingszorg tijdens crises.⁴³ Hierin wordt gesteld dat (en uitgelegd hoe) de bevolkingszorg een stuk realistischer moet worden vormgegeven en dat vraag en aanbod beter op elkaar moeten worden afgestemd. Met andere woorden:

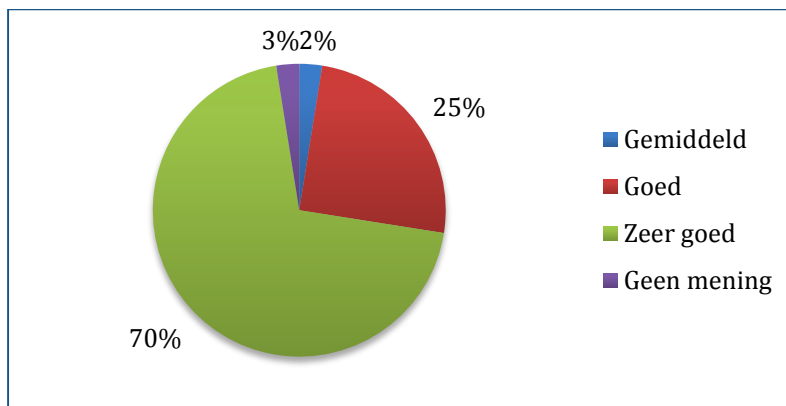
⁴² Helsloot & Van 't Padje (2010).

⁴³ Scholtens (2012).

de overheid moet zich meer richten op de (zelf)redzaamheid van burgers en hen stimuleren voor de opvang gebruik te maken van het eigen sociale netwerk, in plaats van zelf de faciliteiten voor opvang te creëren, als weinigen dat gebruiken.

8. Het optreden beoordeeld

Eerder, bij de resultaten over risico- en crisiscommunicatie en zelfredzaamheid, werd al een eerste beeld zichtbaar van de manier waarop burgers naar het optreden van de overheid kijken. Daaruit werd duidelijk dat vooral het vertrouwen in het waterschap Noorderzijlvest door de situatie in januari is afgenomen. In dit hoofdstuk wordt dieper naar het optreden van verschillende partijen gekeken. Omdat alle actoren en instanties op verschillende momenten in actie zijn gekomen en een rol hebben gespeeld, achtte het onderzoeksteam het van belang onderscheid te maken in de vraagstelling. Bovendien kan daarmee bekeken worden of burgers wisten dat verschillende actoren verantwoordelijk waren voor verschillende handelingen. Belangrijke waarneming is dat de respondenten zeer enthousiast waren over het optreden van André van de Nadort, burgemeester van Ten Boer. (Overigens was niet elke respondent ervan op de hoogte dat niet hij maar Yvonne van Mastrigt het besluit tot verplichte evacuatie had genomen).



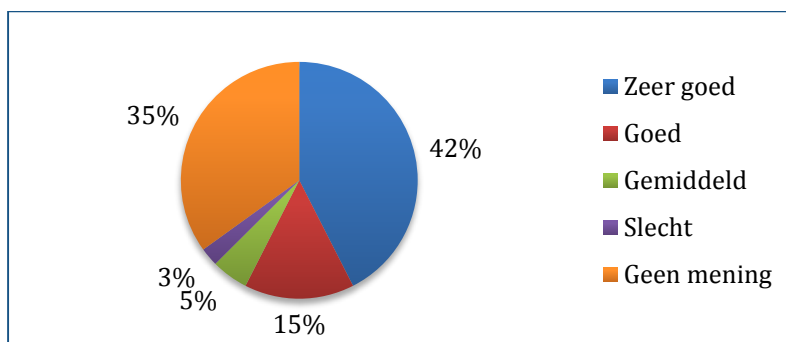
Figuur 14: Hoe beoordeelt u het optreden van de burgemeester? N=112

De belangrijkste redenen van de hoge beoordeling die de burgemeester van Ten Boer krijgt, zijn zijn aanwezigheid en zichtbaarheid. Daarmee toonde hij volgens respondenten aan *‘één te zijn met zijn bevolking’*.

Burgers aan het woord: ‘Hij toonde zich een echte burgervader’

Toen de verplichte evacués op vrijdagochtend aankwamen in de Tichelhal in Ten Boer, was daar hun burgemeester voor een luisterend oor. Het was echter niet de eerste keer dat de dichtbij de dijk wonende inwoners André van de Nadort tegenkwamen. *‘Toen de situatie steeds kritieker leek te worden, was de burgemeester op de dijk om een praatje te maken. In plaats van zich te verschuilen in een gemeentehuis of crisiscentrum, was hij zichtbaar. Dat was echt ontzettend belangrijk en heeft veel mensen hier goed gedaan.’* Ook het feit dat Van de Nadort tijdens de terugblikkende informatiebijeenkomst kritiek leverde op het optreden van het waterschap, deed veel burgers goed. *‘Daarmee liet hij in elk geval zien er te zijn voor zijn bevolking. Hij toonde zich een echte burgervader.’*

Net als over de burgemeester, is ook het overheersende gevoel over de gemeente en de hulpverleners positief.

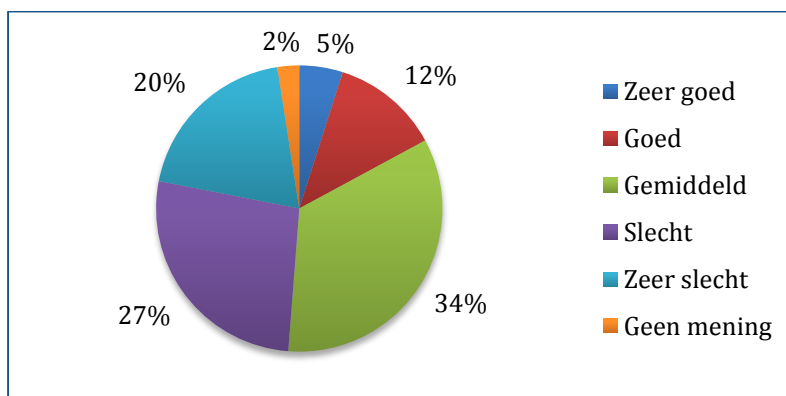


Figuur 15: Hoe beoordeelt u het optreden van de gemeente en hulpverleners?
N=112

Burgers aan het woord: 'Ik geef de gemeente een dikke pluim'

Kritiek was er. Maar die gold vooral de aanloopfase en de wijze waarop burgers zijn geïnformeerd over de risico's. Over de hulpverlening en nazorg zijn de respondenten zeer enthousiast. *'Toen we eenmaal waren geëvacueerd, heeft de overheid zeer adequaat naar ons gecommuniceerd'*, zegt een bewoner uit Wittewierum, die wordt aangevuld door twee respondenten uit Woltersum. *'Militairen hebben het dorp bewaakt. En er op die manier voor gezorgd dat er geen plunderingen konden plaatsvinden'*, aldus de een. En de ander: *'Ze hadden eerder moeten ingrijpen. Dat zeker. Maar als ik naar de bekwame hulpverlening en opvang kijk, dan geef ik de mensen van de gemeente Ten Boer een dikke pluim.'*

Eerder werd al zichtbaar dat, van alle overheidsinstellingen, het vertrouwen van de burgers in het waterschap het meeste is gedaald. Het wekt dan ook geen verbazing dat de beoordeling van burgers over het handelen van Noorderzijlvest niet positief is: een kleine 50% zegt dat het waterschap 'slecht' of zelfs 'zeer slecht' heeft gehandeld.



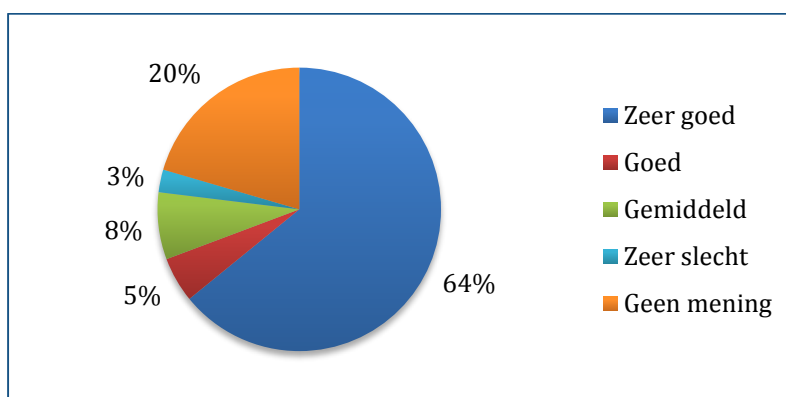
Figuur 16: Hoe beoordeelt u het optreden van het waterschap? N=112

Burgers aan het woord: 'Er werden totaal geen vragen beantwoord'

Over het optreden van het waterschap bestond onder de bevolking veel onvrede. Dit betrof zowel het handelen rond de acute situatie, rond het al dan niet doorbreken van de dijk en de daarbij horende evacuatie, als ook tijdens de bijeenkomst met de bewoners. *'Eigenlijk was het schandelijk'*, zegt een respondent. *'Het waterschap luisterde niet naar de vragen van de bewoners en had geen antwoorden of wilde ze gewoon niet geven.'* Ook een andere respondent was ontevreden: *'Er werden totaal geen vragen beantwoord. En de*

voorlichter die namens het waterschap opereerde maakte een arrogante indruk.' Wellicht als uiting van de ontevredenheid, weigerden veel bewoners een bijdrage te leveren aan een door het waterschap geïnitieerde evaluatie. Een kanttekening die veel respondenten overigens maakten: in de nasleep van de onrust beterde het waterschap haar leven. 'De manier waarop ze ons nu op de hoogte houden, is gewoon erg netjes.' Eén bewoonster ergerde zich meer aan haar medebewoners dan aan het waterschap. 'Sterker nog, ik heb me voor hen geschaamd. Goh, wat liepen ze te zeuren over dat de huizen nu onverkoopbaar zijn. Dan denk ik bij mezelf, volgens mij waren ze dat voor dit hele gebeuren ook al lang.'

Tot slot is nog gekeken naar de mening van de respondenten wat betreft de tevredenheid over het eigen handelen en dat van medeburgers. Over zichzelf zijn de respondenten louter positief. Niemand geeft zichzelf een lagere beoordeling dan 'goed'. Anders ligt dit voor medeburgers, al is de tevredenheid ook hier groot (figuur 17).



Figuur 17: Hoe beoordeelt u het optreden van uw medeburgers? N=112

9. Het geheel overziend

De evacuatie van Woltersum en directe omgeving in de nacht van 5 op 6 januari 2012 vanwege een mogelijke dijkdoorbraak is tot nu toe alleen vanuit het perspectief van de overheid geëvalueerd. Crisislab heeft op eigen initiatief onderzocht wat het perspectief van de betrokken burgers nu was. Hoe hebben zij gehandeld en hoe waarderen zij het overheidsoptreden?

In het onderzoek aan de hand van in totaal 112 diepte-interviews, waarvan 48 interviews met respondenten uit Woltersum zelf, komen een aantal kernpunten naar voren:

Een centraal punt in veel verhalen van de inwoners uit Woltersum is dat zij zich overvallen voelden door de aankondiging van evacuatie die vanwege het tijdstip (vanaf 5.00 uur 's morgens) en wijze van alarmering (door ME). De combinatie maakte dat de evacuatie als zeer urgent en verplicht voelde.

De wijze van alarmeren heeft daarmee ook de (zelf)redzaamheid beïnvloedt. Enkele bewoners vertelden met schaamte dat ze vergaten om aan hun burens te denken. Wel heeft de meerderheid nog snel het een en ander van waarde naar boven verplaatst.

De meeste bewoners hebben enerzijds begrip voor het handelen van de overheid maar geven anderzijds aan vooral angst hebben gehad vanwege het 'dreigende' karakter van de gedwongen evacuatie: het bonzen op de deur midden in de nacht van de in donker geklede leden van de ME die opdracht gaven tot onmiddellijk vertrek heeft diepe indruk gemaakt. Dieper dan de dreiging zelf of het gedwongen tijdelijke verblijf elders.

Waardering is er voor de burgemeester die met grote regelmaat in de opvanglocatie in Ten Boer te vinden was. Een opvanglocatie die vooral als koffie-informatiepunt werd gebruikt want alle geëvacueerden vonden elders onderdak. De waardering voor de eigen aanwezige burgemeester lijkt zelfs het meest bepalend te zijn voor de algemene waardering van de bewoners voor het optreden van de overheid. Kritiek is er vooral op het waterschap dat in de ogen van de geïnterviewden voor en tijdens het hoge water niet deskundig genoeg is geweest.

Overigens heeft de dreiging en evacuatie niet de realiteitszin van de inwoners aangetast: in overgrote meerderheid zien zij verkeersdeelname als een groter risico dan het wonen in de polder.

Bijlage gebruikte literatuur

- Bubeck, P., P. W.J.W. Botzen, & J. C. J. H. Aerts (2012). 'A Review of Risk Perceptions and Other Factors that Influence Flood Mitigation Behavior', in: *Risk Analysis*, Volume 32 (9), pp. 1481-1495.
- Castel Communicatie (2012). *QuickScan Mediaperformance Noorderzijlvest*.
- Gardner, G.T. & P.C. Stern (1996). *Environmental problems and human behavior*. Boston: Allyn and Bacon
- Haasjes, J.S. e.a (2012a). *De dijk staat op springen. Hoog water in de veiligheidsregio Groningen. Het incident en de bestrijding*. Veiligheidsregio Groningen.
- Haasjes, J.S. e.a. (2012b). *De dijk staat op springen. Hoog water in de veiligheidsregio Groningen. De evaluatie en de bevindingen*. Veiligheidsregio Groningen.
- Helsloot, I., & Ruitenbergh, A. (2004). 'Citizen response to disasters: a survey of literature and some practical implications', in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, volume 12 (3), pp. 98-111.
- Helsloot, I., G. Bankoff & J. Groenendaal (2013). 'Dealing with citizen response and evacuation during large-scale flooding in industrial societies, in: J. Bierens et al. (2013), *Handbook on Drowning*. Springer.
- Helsloot, I en A. Scholtens (2008). 'Gedrag van burgers bij evacuatie: leerpunten van (internationaal) onderzoek', in: *Evacuatie. Een overzicht van inzichten in theorie en praktijk van grootschalige evacuaties*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, pp. 55-69.
- Helsloot, I. & B. van 't Padje (2010). *Zelfredzaamheid: Concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd*. Boom Lemma Uitgevers: Den Haag.
- Kasperson, R.E., O. Renn, P. Slovic, H.S. Brown, J. Emel, R. Goble, J.X. Kasperson, S. Ratick (1988). 'The Social Amplification of Risk: A Conceptual Framework', in: *Risk Analysis* volume 8 (2), pp. 177-187.
- Knocke E.T. & K.N. Kolivras (2007). 'Flash flood awareness in Southwest Virginia', in: *Risk Analysis*, volume 27 (1), pp. 155-169.
- Krasovskaia, I. (2005). *Perception of flood hazard in countries of the North Sea Region of Europe* (No. FLOWS WP2A-1). Oslo: Norwegian water resources and energy directorate.
- Scholtens, A. (redactie) (2012). *Nodig of Overbodig? Een fundamentele bezinning op de bevolkingszorg in de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland*. Boom Lemma uitgevers: Den Haag.

Terpstra, T. (2009). *Flood Preparedness: Thoughts, Feelings and intentions of the Dutch Public*. Dissertation, University of Twente.