



GEORG FRERKS

Veerkracht bij rampen vanuit internationaal en lokaal perspectief

De laatste loot aan de stam



Overstroming in Pakistan, september 2010 (foto Juergen Escher/lajf/HH).

De laatste jaren heeft het concept veerkracht een krachtige opmars beleefd in de wereld van rampen- en ontwikkelingsstudies. Veerkracht wordt gedefinieerd als de capaciteit van een individu, huishouden, gemeenschap, samenleving of land om rampen of schokken te weerstaan en te boven te komen, en zich zodanig aan te passen dat dit proces in de toekomst nog beter verloopt. Veerkracht is een sleutelbegrip geworden in de hedendaagse rampenaanpak. Is het bevorderen van veerkracht inderdaad een relevant antwoord op de steeds groeiende dreiging van natuurgeweld of is het een hype die weer overwaait?

Een voorbeeld van lokale veerkracht

Ruim twintig jaar geleden was Bangladesh vrijwel elk jaar in het nieuws vanwege de honderden slachtoffers die er telkens opnieuw vielen bij de regelmatige overstromingen die het land troffen. De laatste jaren is dit nieuws zeldzamer geworden. Dit komt niet omdat de overstromingen zijn weggebleven, maar omdat er door de dorpelingen en de overheid samen vluchttheuvels zijn aangelegd of vluchttruimtes op 'poten' zijn gebouwd, er een effectief lokaal waarschuwingssysteem is opgezet, en kinderen en volwassenen getraind worden waar de beste vluchtroutes lopen in het geval van opkomend water. Zo is de kwetsbaarheid van weleer veranderd in een toegenomen veerkracht vandaag de dag.

Rampen in cijfers en trends

Het *World Disasters Report 2012* toont aan dat steeds meer mensen met rampen te maken krijgen. Over de periode 2002-2011 zijn jaarlijks gemiddeld bijna 270 miljoen mensen door rampen getroffen (waarvan meer dan 95% in Azië en Afrika). Het aantal grote natuurrampen lag gemiddeld op bijna 400 per jaar (een groei van meer dan 50% vergeleken met het decennium daarvoor) en het aantal technologische rampen (explosies, branden, grote verkeers- en vliegongelukken) op bijna 300. Per jaar gaat het om bijna 700 rampen met gemiddeld 123.000 dodelijke slachtoffers en gemiddeld 150 miljard US\$ schade. De laatste jaren neemt zowel de intensiteit of kracht van rampen als het aantal rampen aanwijsbaar toe. De oorzaak ligt in uiteenlopende processen zoals klimaatsverandering, grotere

sociaaleconomische en fysieke kwetsbaarheid van samenlevingen, en de uitwerking van regionale conflicten. Slachtoffer hiervan worden natuurlijk vooral landen of gemeenschappen die al zwak of arm waren, maar paradoxaal genoeg worden ook 'groeipolen' en zich snel ontwikkelende gebieden extra kwetsbaar. Dit komt door de opeenstapeling van mensen, hulpbronnen, industrie en diensten, in deze – vooral urbane – centra. Hierdoor kunnen rampen grote negatieve gevolgen en schade veroorzaken. Onderlinge relaties tussen allerlei processen leiden tot ketenreacties en zogenaamde cascade-effecten. Dit illustreert de noodzaak om in uiteenlopende omstandigheden een actief beleid te voeren om de negatieve uitwerking van rampen te beperken.

Herstelvermogen en cultuur

Rampen ontstaan door het samenspel van natuurkrachten, de natuurlijke en door de mens gebouwde omgeving, de samenleving en haar instituties, en de cultuur. De uitwerking van rampen kan worden verminderd door de capaciteit van overheden, lokale gemeenschappen of betrokken individuen te verhogen om zich tegen rampen te wapenen en te beschermen. In zogeheten fragiele staten missen overheid en samenleving echter vaak de capaciteit, kennis en

hulpbronnen om dit te realiseren. Ook op individueel niveau kan dit vermogen erg variëren. Het begrip *coping capacities* geeft aan op welke wijze personen of gemeenschappen kunnen omgaan met rampen en de gevolgen ervan. Niet alleen zijn materiële aspecten in de vorm van beschikbare hulpbronnen van belang, evenzeer wordt aandacht geschonken aan immateriële kenmerken, zoals sociaalpsychologische en institutionele factoren, en de heersende cultuur. In dit verband wordt wel gesproken van *disaster cultures*. Dit houdt in dat bepaalde samenlevingen of groepen een specifieke cultuur hebben ontwikkeld (in de vorm van

kennis, normen, artefacten en gedragingen) die een juiste aanpassing aan rampen waarborgen. Boeren 'verzekeren' zich tegen misoogsten door droogte of vorst door op verschillende hoogten en plekken gewassen te verbouwen, te zaaïen op verschillende tijdstippen en binnen gevarieerde microklimaten. In Indonesië en Vietnam bouwt men in gebieden die vaak onderlopen, huizen op palen of heeft men de woonkamer met de waardevolle bezittingen op de eerste verdieping. In Nederlandse dorpen die regelmatig aan overstromingen blootstaan, zoals het Limburgse Borgharen, is vanouds ook de bouwstijl aangepast en moet je een trapje op om bij de voordeur te komen. Zo hield men bij hoog water droge

**De laatste jaren nemen
zowel aantal als intensiteit
van rampen toe**

voeten en stroomde het huis niet onder. De oudere generaties waren ook in staat 'de rivier te lezen' en konden zich zo goed op hoog water voorbereiden.

Internationale strategie

Op internationaal niveau zijn eind vorige eeuw de *International Decade for Natural Disaster*

Reduction (IDNDR) en de daaraan verbonden *Yokohama Strategy and Plan for Action* gelanceerd. Trendbreuk is dat de aanpak niet langer vooral technocratisch is en zich richt op dijken, dammen en kanalen, maar veel meer de mens centraal stelt (*people-centred*). Hoe kun je mensen zo voorbereiden, trainen en organiseren dat ze zich weten te redden bij een mogelijke ramp?

Hierbij gaat automatisch veel meer aandacht uit naar de specifieke lokale context in plaats van algemene, landelijke maatregelen die vaak nauwelijks relevant zijn aan de basis. Ten slotte is de insteek meer gericht op preventie in plaats van het gebruikelijke reactieve optreden van de professionele rampendiensten. Zij komen pas in actie zodra een ramp is gebeurd.



Zes maanden na orkaan Katrina liggen deze beschadigde boten nog in een haven nabij New Orleans, maart 2006 (foto Teake Zuidema/HH).

In het vorige decennium zijn de *International Strategy for Disaster Reduction* (ISDR) en het zogeheten *Hyogo Framework for Action* afgekondigd. De ingezette lijn vanuit de Yokohama Strategie loopt daarin door. Het idee is rampen niet langer als uitzondering te behandelen, maar normale ontwikkelingsactiviteiten (ook) te richten op het voorkomen van rampen en versterking van de lokale capaciteit om rampen op te vangen. Aandacht gaat hierbij uit naar organisaties op gemeenschapsniveau. Men streeft er ook naar risicovermindering in te bouwen in wederopbouwprogramma's. Hier komt heel expliciet het begrip 'veerkracht' om de hoek kijken. De maatregelen worden namelijk verondersteld bij te dragen aan versterking van de *veerkracht* bij rampen via de ontwikkeling en versterking van instituties, mechanismen en capaciteiten op alle niveaus – in het bijzonder de lokale gemeenschap.

Evolutie in het denken

We kunnen eigenlijk wel stellen dat versterking van veerkracht de laatste loot aan de stam is van een uitgebreide reeks maatregelen tegen rampen. Het beleid weerspiegelt een lange mars door een reeks van aanpakken, evoluerend van een technocratische en macro-gerichte benadering naar een meer sociaal en institutioneel georiënteerde aanpak met oog voor lokale gemeenschappen. De aanvankelijke benadering was sterk gebaseerd op *engineering* en het treffen van fysieke en infrastructurele maatregelen, zoals de Nederlandse Deltawerken. Daarnaast is – in het bijzonder in de Verenigde Staten – ook wel gewerkt aan kwetsbaarheidsverminde-

ring door urbane planning en zonering, waarbij gebieden werden geoormerkt waarbinnen het verboden was huizen te bouwen, bijvoorbeeld vanwege overstromingsgevaar. In de meeste ontwikkelingslanden waren deze aanpakken minder geschikt, vanwege een gebrek aan middelen of uitvoeringsapparaat, en is meer ingezet op versterking van lokale capaciteit bijvoorbeeld via *community-based disaster risk management & training*. Tegelijkertijd is aangedrongen op verbetering van *disaster governance* en de responscapaciteit, onder meer nadat rampen als de tsunami in de Indische Oceaan en Hurricane Katrina tekortkomingen in de praktijk blootlegden. Zo bleek bij de tsunami het *early warning* systeem problematisch, terwijl bij Katrina het falen van de overheidsdiensten (inclusief het leger) en de gebrekkige coördinatie tussen hulpdiensten onderling onbarmhartig naar voren kwamen.

Hype of betekenisvolle ontwikkeling?

Recentelijk staat dus veerkracht centraal in de debatten over rampen. Er is een discussie ontstaan of dit nu een nieuwe *hype* is, of dat er daadwerkelijk sprake is van een betekenisvolle ontwikkeling in het denken en de praktische of strategische aanpak van rampen. Ik pleit voor dat laatste en heb hiervoor vier redenen.

In de eerste plaats wordt bij veerkracht erkend dat juist betrokken actoren zelf beschikken over

belangrijke capaciteiten die niet noodzakelijkerwijs verloren hoeven te gaan bij een ramp en die aangewend kunnen worden bij de rampenvoorbereiding, mitigatie, respons en wederopbouw. Dit helpt afhankelijkheidssyndromen en onnodig slachtofferschap (*victimization*) voorkomen en benadrukt het handelingsvermogen van de betrokkenen zelf.

In de tweede plaats maakt een nadruk op veerkracht een zogeheten *multi-hazard approach* mogelijk. Veerkracht komt niet alleen van pas bij één enkele dreiging, zoals een overstroming, maar helpt ook bij andere dreigingen, omdat het uitgaat van een algehele en algemene versterking van de capaciteit van betrokken (lokale) actoren.

In de derde plaats wordt bij de ontwikkeling van veerkracht uitgegaan van adaptatieprocessen via sociale verandering, leerprocessen, ontwikkeling van ondernemerschap en toegenomen competenties op maatschappelijk niveau. In dat opzicht lijkt veerkracht te verschillen van het in Nederland vaak gehanteerde concept 'zelfredzaamheid', dat naar mijn smaak te individualistisch is georiënteerd, en juist minder op de totale gemeenschap.

In de vierde plaats is de veerkrachtbenadering, vanwege al deze factoren, ook geschikt voor ontwikkelingslanden waar men minder kan rekenen op overheidssteun (dat geldt overigens ook

Veerkracht centraal in rampdebat

in Nederland bij een grotere ramp) en er geen geld is voor dure investeringen. Het bevorderen van eigen initiatief en betere lokale organisatie zijn goedkope oplossingen vergeleken met dammen, dijken en sluizen.

Veerkracht: internationaal prominent, brede relevantie

Wanneer we het veerkrachtdebat overzien, dan blijkt er een duidelijke academische en beleidsbelangstelling voor deze ontwikkelingen te bestaan. Het begrip heeft langzamerhand een prominente plaats verworven in het internationale denken over rampen en bij de beleidsontwikkeling van overheden, ook in Nederland. Misschien is het begrip veerkracht inderdaad een *hype* geworden, maar ik hoop te hebben aangetoond dat het concept een aantal duidelijke voordelen heeft, vooral als aanvulling op of als heroriëntatie van het bestaande beleid. We moeten er wel voor waken dat in situaties waar overheden en hulpverlening niet bij machte zijn hun primaire beschermingstaken waar te maken, het niet als een 'second-best' oplossing wordt gehanteerd of neerkomt op het afschuiven van taken en verantwoordelijkheden op groepen die dit het minste kunnen dragen. Uiteindelijk is niet iedereen veerkrachtig genoeg om zichzelf te redden!

GEORG FRERKS is hoogleraar
Rampenstudies, Wageningen Universiteit

- advertentie -

WARTRAUMA FOUNDATION

Gezinnen op de West Bank hebben perspectief en hoop nodig

War Trauma Foundation (WTF) helpt mensen en gemeenschappen die zijn getroffen door oorlog en geweld. Wij leren ze om met trauma's om te gaan en elkaar te helpen en te ondersteunen.

Gezinnen met gehandicapte kinderen op de West Bank lijden onder geweld, angst en isolement. War Trauma Foundation is door het Palestijnse 'Institute of Community and Public Health (ICPH)' gevraagd om de 'Multi Family Approach' te introduceren. Dit is een aanpak waarbij kwetsbare gezinnen elkaar helpen en ondersteunen. Met uw financiële steun kan WTF lokale hulpverleners trainen in deze methode en gezinnen op de West Bank weer perspectief en hoop bieden.

Helpt u War Trauma Foundation hierbij?

**Maak een gift over op ING Bank 1050
t.n.v. War Trauma Foundation, Diemen**

Meldt u aan voor onze nieuwsbrief: www.wartrauma.nl.

WARTRAUMA FOUNDATION

www.wartrauma.nl