

Op woensdag 12 december 2007 vloog om 19.04 uur een Apache gevechtshelikopter nabij het Gelderse Hurwenen tegen de hoogspanningskabels aan die daar de Waal oversteken. Door het breken van een aantal van deze kabels viel de stroom uit in de Bommelerwaard en delen van de Tielerwaard. Omdat de stroomuitval meerdere gemeenten betrof, schaalde de regionale hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie in de regio Gelderland Zuid in de loop van de woensdagavond op tot GRIP 4. Dat betekende onder andere dat geen afzonderlijke gemeentelijke beleidsteams werden gevormd, maar dat onder voorzitterschap van de coördinerend burgemeester er een regionaal beleidsteam functioneerde waarin alle betrokken (loco-)burgemeesters zitting hadden. De stroomuitval duurde uiteindelijk tot vrijdagavond.



## Crisisbeheersing stroomuitval Bommeler- en Tielerwaard geëvalueerd

Een consortium van Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, Politieacademie en Vrije Universiteit te Amsterdam heeft de crisisbeheersing door de overheid tijdens de stroomstoring onderzocht in opdracht van de vijf betrokken gemeenten, de veiligheidsregio Gelderland Zuid en het ministerie van BZK. De focus van deze evaluatie lag op het effect van het handelen van de overheid en derhalve minder op (het functioneren van) de interne organisatie. Een belangrijk onderdeel van de effectmeting was een publieksenquête in de Bommelerwaard. Wel was er expliciete aandacht voor het sturingsvraagstuk, dat wil zeggen op de wisselwerking tussen besluitvorming op strategisch niveau en uitvoering op operationeel niveau.

### Hulpverlening aan verminderd zelfredzamen

Op het moment dat de stroom uitviel, was er voor een beperkte groep van kwetsbare burgers onmiddellijke aandacht nodig omdat hun gezondheid direct of indirect van de aanwezigheid van stroom afhankelijk was. Het ging hier om een groep die varieerde van bewoners van de tien zorginstellingen in het gebied tot patiënten die in de thuissituatie elektrische apparatuur nodig hadden. Door 'de overheid' is als vanzelfsprekend meteen en grosso modo goed richting deze kwetsbare groep gehandeld. Zonder dat daartoe opdracht gegeven hoefde te worden, gingen bijvoorbeeld vrijwillige brandweermensen aan de slag om met de beschikbare kleine aggregaten de zorginstellingen van een minimum aan noodstroom te voorzien. Wanneer de bovenste niveaus van de regionale hoofdstructuur van de crisisbeheersing, dat wil zeggen het regionaal beleidsteam (RBT) en het regionaal operationeel team (ROT), in actie kwamen, richtten ook zij zich meteen op de groep van kwetsbare personen.

Feitelijke (nood)zorg is geleverd door de zorginstellingen die dit normaal ook doen. Zorgorganisaties hebben hun diensten zo goed mogelijk aangepast aan de omstandigheden. Afgezien van de al genoemde zorginstellingen hebben andere zorgorganisaties zoals thuiszorg en Tafeltje-Dekje eigen maatregelen genomen en waren daarbij niet van de overheid afhankelijk.

### Te optimistisch beeld over duur stroomstoring

Het overige handelen van de overheid werd vertraagd door een telkens terugkomend beeld dat de storing snel verholpen kon zijn. Voor het ontstaan van dat te optimistische beeld bestonden meerdere directe oorzaken die varieerden van misverstanden in de communicatie tussen Continuum (de netbeheerder) en de overheid, tussen de verschillende teams onderling en van feitelijke tegenslagen bij de herstelwerkzaamheden. Een belangrijke onderliggende oorzaak lijkt echter het verschijnsel dat 'de wens de vader van de gedachte is'.

### Zelfredzaamheid en noaberschap

Door de rampenbestrijdingsorganisatie is meteen onderkend dat de zelfredzaamheid van burgers (en bedrijven) hoog zou zijn. Geleerd is er in die zin van bijvoorbeeld de evaluatie van de stroomstoring in Haaksbergen in 2005.<sup>1</sup> De facilitering ervan door bijvoorbeeld adequate informatieverschaffing over (zinvolle) handelingsperspectieven had echter beter gekund. Bewuster had daarbij kunnen worden nagedacht op welke wijze de zelfredzaamheid bevorderd had kunnen worden.

Goed was het initiatief om burgers aan te sporen tot 'noaberschap', dat wil zeggen dat burgers de medeburgers zo veel mogelijk helpen. Het feit dat het de oproep van de

<sup>1</sup> Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Stroomstoring Haaksbergen 25-28 november 2005*, Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006.

burgemeester van een der getroffen gemeenten was die tot 'noaberschap' opriep, paste goed bij de burgervaderrol en kreeg derhalve een positieve ontvangst in de media. Daar waar burgers deze boodschap ontvingen werd zij goed opgepakt, zo blijkt uit de publieksenquête. Spijtig was wel weer dat deze boodschap door de minder optimale communicatie bij de meerderheid van de bevolking niet goed is overgekomen. Overigens hebben ook veel burgers die de boodschap niet hebben gehoord medeburgers als vanzelfsprekend geholpen.

### Communicatie met de bevolking

Een eerste bevinding is dat de berichtgeving door de overheid optimistischer was dan de al genoemde optimistische prognoses over de duur van de stroomstoring, waardoor er uiteindelijk niet reële verwachtingen zijn gewekt bij de burgers in de regio. Verder werd het proces ingevuld als klassieke eenrichtings-voorlichting zonder bewuste aandacht voor terugkoppeling over het effect van de crisisbeheersing vanuit de bevolking. Onwerkzame voorlichtingsmiddelen als de 'geluidswagen' werden daardoor te lang vruchteloos ingezet, terwijl potentieel effectieve middelen als nieuwsbrief en lokale koffie-en informatiepunten te laat of *contre coeur* werden ingezet. Juist in deze langdurende crisis bestond de mogelijkheid om ook de informatiebehoefte van de burger en het effect van de voorlichting op een meer systematische wijze te achterhalen en mee te nemen in nadere besluitvorming over inhoud en wijze van voorlichting. Van klassieke rampenvoorlichting had op een dergelijke manier tot werkelijke crisiscommunicatie kunnen worden gekomen. Het verbaasde dan ook niet dat ruim de helft van de burgers de voorlichting onvoldoende vond.

### Multidisciplinaire sturing

Met betrekking tot de sturing van de rampenbestrijdingsorganisatie waren klassieke knelpunten zichtbaar die in vrijwel elke evaluatie naar voren komen:

- de problematiek van eerste beeldvorming die de eerste uren op essentiële onderdelen niet compleet en accuraat was;
- de opdrachtverstrekking die via de formele lijn van RBT - ROT - COPI/GRMT's<sup>2</sup> vertragend werkte;
- het ROT in haar taakuitvoering achterbleef bij wat verwacht wordt en mag worden door het RBT;
- het RBT operationele zaken naar zich toetrok hetgeen de relatie met en het functioneren van het ROT belastte ('operationele zuigkracht');
- het verlies van operationeel gezag in de relatie tussen ROT en COPI/GRMT's onder andere vanwege de vertraging in opdrachtverstrekking en een informatieachterstand op ROT-niveau.

Het telkens weer terugkomen van dezelfde knelpunten bij de (operationele) sturing van de rampenbestrijdingsorganisatie wijst er in de opinie van de onderzoekers op dat er iets meer fundamenteels aan de hand is als het gaat om de (werking van de) commandostructuur tijdens crisissituaties. De huidige, van oorsprong militaire, commandostructuur die uitgaat van een centrale multidisciplinaire sturing van de bij de rampenbestrijding betrokken (hulpverlenings)diensten past niet bij de (moderne) rampenbestrijding. Het is veelzeggend dat het Nederlandse leger zelf al is overgegaan op een modernere doctrine die uitgaat van gedecentraliseerde operationele besluitvorming door daartoe opgeleide eenheden.

### Een gemeentegrensoverschrijdend incident

Het incident had (ook) een voor Nederland zeer uniek karakter, het was namelijk een gemeentegrensoverschrijdend (GRIP 4) incident met een duur van enkele dagen. Dit unieke karakter bracht een aantal specifieke knelpunten met zich mee:

- De burgemeesters van de getroffen gemeenten gaven er na woensdagavond de voorkeur aan om invulling te geven aan de burgervaderrol. De burgemeesters lieten zich dan vervangen door hun loco-burgemeesters in het RBT. Deze locoburgemeesters functioneerden vooral als liaisons die te nemen bestuurlijke besluiten eerst voorlegden aan hun burgemeesters. Het RBT kon daarmee feitelijk niet meer als daadkrachtig besluitvormend orgaan functioneren.
- Er ontstonden informele (communicatie)lijnen tussen de loco-burgemeesters en hun bestuurders in de gemeenten.
- De aanwezigheid van de burgemeesters in de gemeenten gaf aanleiding tot een verkapt functioneren van een gemeentelijk beleidsteam.

Veel casuïstiek is er in Nederland niet beschikbaar als het gaat om zogeheten GRIP 4-incidenten. De stroomuitval heeft laten zien dat de praktische uitvoering van het beoogde RBT-concept niet eenvoudig is. Gezien de aard van de knelpunten is het echter niet ondenkbaar dat ook voor deze knelpunten geldt dat zij inherent zijn aan de gekozen structuur. Het zou de onderzoekers niet verbazen als deze knelpunten ook in toekomstige incidenten zich zullen manifesteren.

*Astrid Scholtens,*  
lector Crisisbeheersing aan de Politieacademie en het  
Nederlands Instituut

Het onderzoeksrapport is te bestellen via  
[www.nifv.nl/webshop](http://www.nifv.nl/webshop)

<sup>2</sup> COPI staat voor *commando plaats incident*. Het COPI is het multidisciplinaire afstemmingsoverleg van de (hulpverlenings)diensten op de plaats van het incident. GMRT staat voor *gemeentelijke rampenmanagementteams*. Het GRMT verzorgt de feitelijke coördinatie van de uitvoering van de eigen gemeentelijke activiteiten in het kader van de rampenbestrijding.