

Managementsamenvatting: conclusies en aanbevelingen¹

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.

De reparatiewerkzaamheden door netbeheerder Continuon bleken uiteindelijk tot vrijdagavond te duren. Met behulp van grote kranen en pontons werden tijdelijke hoogspanningmasten gebouwd en de kabels die op de bodem van de Waal lagen opgetakeld. Een belangrijke tegenslag in de nacht van donderdag op vrijdag was dat de kabels zwaarder beschadigd bleken, waardoor deze in de loop van de vrijdag eerst nog provisorisch hersteld moesten worden. De stroomuitval duurde uiteindelijk tot vrijdagavond.

De stroomuitval betrof meerdere gemeenten, zodat de regionale hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie in de loop van woensdagavond opschaalde tot GRIP 4. Dat betekende onder andere dat er 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.

Een consortium van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra*, de Politieacademie en de Vrije Universiteit 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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De focus lag daarbij op het effect van het handelen van de overheid en derhalve minder op (het functioneren van) de interne organisatie. Wel is er expliciete aandacht geweest voor het sturingsvraagstuk, dat wil zeggen voor de wisselwerking tussen besluitvorming op strategisch niveau en uitvoering op operationeel niveau.

De *eerste conclusie* van de auteurs is dat de stroomstoring voor de meeste burgers en bedrijven een crisis van beperkte ernst was.

Slechts voor een beperkte groep van kwetsbare burgers was onmiddellijke hulp nodig omdat hun gezondheid direct of indirect van de aanwezigheid van stroom afhankelijk was.

Als *tweede conclusie* geldt dat door 'de overheid' als vanzelfsprekend meteen en grosso modo goed richting deze kwetsbare groep is gehandeld.

De *derde conclusie* is dat het overige handelen van de overheid werd vertraagd door een telkens terugkomend 'de wens is de vader van de gedachte' beeld dat de stroomstoring snel verholpen kon zijn.

1 In hoofdstuk 10 'Het geheel overziend' wordt een uitgebreidere samenvatting gegeven.

Dit beeld van vertraging door te optimistische prognoses was ook zichtbaar tijdens de stroomuitval in Haaksbergen. De te optimistische prognoses leidden er vervolgens toe dat al vanaf donderdagmiddag de focus binnen het regionaal beleidsteam (RBT) en regionaal operationeel team (ROT) verschoof naar risico's die aan herstel van de stroomvoorziening kleefden.

De *vierde conclusie* is dat het begrijpelijk en juist was, ook gezien de aard en duur van het incident, dat de overheid uitging van zelfredzaamheid van niet kwetsbare burgers en bedrijven. De facilitering van de zelfredzaamheid door bijvoorbeeld adequate informatieverschaffing over handelingsperspectieven had echter beter gekund.

Een *eerste aanbeveling* van de auteurs is dan ook om (in de planvorming) aan te geven op welke wijze de zelfredzaamheid door de overheid (zinvol) ondersteund kan worden.

De *vijfde conclusie* is dat het een goed initiatief was van de overheid om burgers aan te sporen tot 'noaberschap', dat wil zeggen dat burgers de medeburgers zo veel mogelijk helpen. Daar waar burgers deze boodschap ontvingen werd deze goed opgepakt (wat niet wegneemt dat burgers dit ook grotendeels op eigen initiatief deden). Spijtig was wel weer dat deze boodschap door de suboptimale communicatie bij de meerderheid van de bevolking niet goed is overgekomen.

6 Direct met het voorgaande samenhangend is de *zesde conclusie* dat het proces communicatie de achilleshiel van de crisisbeheersing bleek tijdens de stroomstoring: de overheid had terecht direct aandacht voor de communicatie. In de praktijk bleek de berichtgeving optimistischer dan de al genoemde optimistische prognoses over de duur van de stroomstoring, waardoor het uiteindelijke resultaat was dat er niet reële verwachtingen zijn gewekt bij de burgers in de regio.

Een tweede bevinding over het communicatieproces is dat het proces werd ingevuld als klassieke eenrichtingsvoorlichting 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 *à contrecœur* 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 verbaast dan ook niet dat ruim de helft van de burgers de voorlichting onvoldoende vond.

De *tweede aanbeveling* is dan ook om het regionale communicatieproces grondig te herzien, gebruikmakend van het uitgangspunt dat het gaat om het voorzien van burgers van de informatie die zij zelf denken nodig te hebben en om het bieden van concrete handelingsperspectieven, bijvoorbeeld om hun zelfredzaamheid te ondersteunen.

De *zevende conclusie* in deze evaluatie is dat met betrekking tot de sturing van de rampenbestrijdingsorganisatie klassieke knelpunten zichtbaar waren 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's² verdragend werkte.
- Het ROT in zijn 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 auteurs 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 specifiek operationeel sturingsknelpuntje ontstond omdat de stroomuitval geen klassiek (flits)incident was: op de plaats van het (luchtvaart)incident was na woensdagavond een inzet van brandweer, politie en GHOR niet noodzakelijk, zodat (ook) de behoefte aan afstemming niet meer aan de orde was. Het commando plaats incident (COPI) werd daarom in de nacht van woensdag op donderdag opgeheven, zodat de regionale commandostructuur alleen nog uit het RBT en ROT bestond. Met het wegvallen van het COPI verviel voor een belangrijk deel ook de 'reguliere' structuur om veldeenheden aan te sturen en operationele informatie 'omhoog te brengen'. In dit incident waren de gevolgen daarvan ook zichtbaar: brandweereenheden acteerden in het veld op eigen initiatief of op verzoek van de GRMT's, terwijl de politie monodisciplinair in SGB0³ -verband acteerde.

In de ogen van de auteurs is een *derde aanbeveling* dan ook om een nieuw sturingsconcept voor de rampenbestrijding te ontwikkelen, dat rekening houdt met de werking ervan in de praktijk. Vanzelfsprekend kan dit niet binnen één regio alleen worden ontwikkeld en ingevoerd. Zolang het huidige model nog landelijk staat, dienen regionale functionarissen realistisch te worden opgeleid en geoefend zodat zij met de beperkingen van de huidige commandostructuur kunnen omgaan.

2 COPI staat voor commando plaats incident. Het COPI is het multidisciplinaire afstemmingsoverleg van de (hulpverlenings)diensten op de plaats van het incident. GRMT staat voor gemeentelijke rampenmanagementteams. Het GRMT verzorgt (in de regio Gelderland Zuid) de feitelijke coördinatie van de uitvoering van de eigen gemeentelijke activiteiten in het kader van de rampenbestrijding.

3 Staf grootschalig en bijzonder optreden.

Meer precies bevelen de auteurs aan om de crisisorganisatie robuust te maken, in die zin dat in onzekere situaties waarin toch acuut moet worden gehandeld uitvoerende niveaus (inclusief communicatie) op grond van hun taakbesef zelfstandig mogen handelen en zich daarvan bewust zijn. Strategische en tactische besluitvormers kunnen zich dan werkelijk richten op de hoofdlijnen en op de (middel)langetermijnbesluiten. Deze werkwijze sluit ook meer aan bij de praktijk, omdat uitvoerende organisaties, en dat laat ook dit incident weer zien, over het algemeen naar eigen inzicht handelen, juist ook gezien bovenstaande knelpunten.

Het incident had (ook) een voor Nederland zeer uniek karakter, het was namelijk een gemeentegrensoverschrijdend (GRIP 4) incident met een duur van enkele dagen. Dat wil zeggen dat er volgens regionale afspraak geen gemeentelijke beleidsteams werden gevormd maar één regionaal beleidsteam waarin onder voorzitterschap van de coördinerend burgemeester alle betrokken burgemeesters zitting hebben. De gemeentelijke uitvoeringstaken werden via het ROT (beoogd) aangestuurd.⁴

De *achtste conclusie* is dat het specifieke karakter van de stroomstoring, namelijk een gemeentegrensoverschrijdend (GRIP 4) incident met een duur van enkele dagen, ook een aantal specifieke knelpunten met zich meebracht:

- 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 loco-burgemeesters 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 verknapt 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 volgens de auteurs echter niet ondenkbaar dat ook voor deze knelpunten geldt dat zij inherent zijn aan de gekozen opzet. Het zou de auteurs niet verbazen als deze knelpunten ook in toekomstige incidenten aan de orde zullen zijn.

De *vierde aanbeveling* luidt om de ervaringen die tijdens de stroomuitval met het werken in een GRIP 4-situatie zijn opgedaan te borgen in de planvorming. Daarbij moet regionaal een aantal realistische keuzes worden gemaakt zoals over de rol en aanwezigheid van burgemeesters in het RBT (dan wel in het GRMT).

De *negende conclusie* is dat de regio Gelderland Zuid zich niet specifiek heeft voorbereid op een stroomuitval. Dit was tijdens de stroomuitval op een aantal onderdelen ook duidelijk zichtbaar. Zo moest de prioriteitenlijst voor de noodstroomvoorziening ad hoc worden geformuleerd waardoor de gemalen in de regio aan de aandacht ontsnapten.

Het is daarmee verleidelijk om te concluderen dat een betere en specifieke voorbereiding op stroomuitval gewenst is. Er zijn echter veel risico's in het dagelijks leven en het is niet realistisch te denken dat op alle risico's een specifieke voorbereiding kan plaatsvinden. Wij herhalen op deze plek dan ook onze eerdergenoemde aanbeveling om de crisisorganisatie robuust te maken in die zin dat in onzekere situaties waarin toch acuut moet worden gehandeld uitvoerende niveaus (inclusief communicatie) op grond van hun taakbesef zelfstandig kunnen en mogen handelen naar bevind van zaken.

Dit betekent overigens niet dat een elementaire specifieke voorbereiding op verschillende vormen van risico's met een redelijke kans op voorkomen niet wenselijk is. De *vijfde aanbeveling* is daarmee om voor risico's met een redelijke kans van voorkomen, zoals het risico stroomstoring, in een korte en operationele aandachtspuntenlijst de landelijke ervaring met betrekking tot dat risico vast te leggen.

⁴ Met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's wordt dit concept geformaliseerd.