

Stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard in december 2007

Een evaluatie van de hoofdstructuur van de
rampenbestrijdingsorganisatie in de regio
Gelderland Zuid in termen van effect

Redactie
dr. A. Scholtens
prof. dr. I. Helsloot

De evaluatie is uitgevoerd door:

- het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra* en de Politieacademie
- het Crisislab, de onderzoeksgroep van de leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid, Faculteit Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam
- de afdeling Onderzoek van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra* in opdracht van de vijf door de stroomstoring getroffen gemeenten Maasdriel, Geldermalsen, Lingewaal, Neerijnen en Zaltbommel, de veiligheidsregio Gelderland Zuid en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Redactie:

dr. A. Scholtens, prof. dr. I. Helsloot

Auteurs:

dr. A. Scholtens, prof. dr. I. Helsloot, ing. R. Hagen MPA, R. Beerens MSc,
drs. S. Martens MCDM, ing. E. Stalenhoef-Willemsen

Met medewerking van:

Th. Bakker, drs. L. Ceelen, mr. F. Cools, dr. ir. M. Duyvis, G. Lettinga, G. Roest,
drs. C. Tonnaer, P. Schuurman, Th. Uffink MSc, drs. S. Wartna

Eindredactie:

Y. Stassen

Met dank aan:

L. van der Vliet, veiligheidsregio Gelderland Zuid
Continuon Netbeheer/Comic House voor het beschikbaar stellen van de striptekeningen,
afkomstig uit haar jaarverslag
Brabants Dagblad/Julius Wintermans voor het beschikbaar stellen van graphics

Foto omslag:

ANP

Omslag (mieren):

Het lectoraat Crisisbeheersing doet onderzoek naar (gestuurde) samenwerking
in crisisbeheersing. Als metafoor voor goed samen werken, wordt daarbij het leger
van mieren gebruikt.

Vormgeving:

Broeksteeg Ontwerp, Arnhem

Druk:

Drukkerij Roos en Roos, Arnhem

ISBN: 978-90-5643-352-9

© Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra*, Politieacademie en Vrije Universiteit
Amsterdam, september 2008.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopiëren, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de vijf betrokken gemeenten, de regio Gelderland Zuid, het NIFV, de Politieacademie of de Vrije Universiteit Amsterdam.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting: conclusies en aanbevelingen	5
1 Inleiding	
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	11
1.2 Uitvoering van het onderzoek	14
1.3 Afbakening	16
1.4 Opmerkingen vooraf	16
1.5 Leeswijzer	17
2 Introductie	
2.1 Inleiding	19
2.2 Bevoegdheden tijdens crises	20
2.3 Praktische organisatie van de rampenbestrijding: de regionale hoofdstructuur	22
2.4 (Crisisbeheersing in) het functionele beleidsdomein Elektriciteit	26
2.5 De overige hoofdactoren op een rij	29
3 De start van het incident: alarmering en opschaling	
3.1 Inleiding	33
3.2 Opschaling in de regio Gelderland Zuid	33
3.3 De start van het incident: de feiten	37
3.4 De eerste alarmering	38
3.5 Opschaling van de regionale hoofdstructuur	41
3.6 Eerste betrokkenheid gemeenten Zaltbommel, Neerijnen, Lingewaal en Geldermalsen	44
3.7 Analyse	48
4 Thema 1: Herstel van de stroomvoorziening: noodstroom, reparaties en aansluiting	
4.1 Inleiding	53
4.2 Besluitvorming	55
4.3 Uitvoering door de overheid	63
4.4 Uitvoering door derden (waaronder bedrijven en burgers)	67
4.5 Effect op de bevolking	71
4.6 Analyse	72
5 Thema 2: Publieksvoorlichting	
5.1 Inleiding	75
5.2 Besluitvorming	77
5.3 Uitvoering door de overheid	82
5.4 Uitvoering door bedrijven en burgers	87
5.5 Effect op de bevolking	90
5.6 Analyse	97

6	Thema 3: Zorg voor minder zelfredzamen	
6.1	Inleiding	105
6.2	Besluitvorming	106
6.3	Uitvoering door de overheid	110
6.4	Uitvoering door bedrijven en burgers	115
6.5	Effect op minder zelfredzamen	117
6.6	Analyse	118
7	Thema 4: Zelfredzaamheid	
7.1	Inleiding	121
7.2	Besluitvorming	121
7.3	Uitvoering door de overheid	123
7.4	Uitvoering door bedrijven en burgers	125
7.5	Effect op de bevolking	128
7.6	Analyse	129
8	Overige strategische thema's	
8.1	Inleiding	133
8.2	Handhaving milieuregelgeving versus het voorkomen van overstort	133
8.3	Handhaving leerplicht: sluiting scholen versus leerplicht	137
8.4	Handhaving openbare orde en verkeersveiligheid: zichtbaarheid politie	139
9	Multidisciplinaire sturing tijdens de stroomuitval	
9.1	Inleiding	143
9.2	De eerste beeldvorming op woensdagavond	144
9.3	Operationele zuigkracht in de relatie RBT en ROT	146
9.4	Het verlies van operationeel gezag in de relatie ROT en COPI	148
9.5	Het verlies van operationeel gezag in de relatie ROT en GRMT's	151
9.6	De focus op de burgervaderrol versus het functioneren van (de opperbevelhebber in) het RBT	153
9.7	Facilitering coördinatieteams	155
9.8	Afschaling	156
9.9	De provincie Gelderland	159
9.10	Het ministerie van BZK	160
10	Het geheel overziend: samenvattende analyses en aanbevelingen	163
	Bijlagen	
B 1	Afkortingen	174
B 2	Taakbeschrijving en samenstelling van de organisatieonderdelen van de regionale hoofdstructuur in Gelderland Zuid	177
B 3	Intensivering civiel-militaire samenwerking	181
B 4	Persberichten, persconferenties en persverklaringen	185
B 5	Publieksenquête	195
B 6	Samenstelling klankbordgroep en stuurgroep	215
B 7	Lijst van respondenten	217
B 8	Literatuurlijst	221

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.

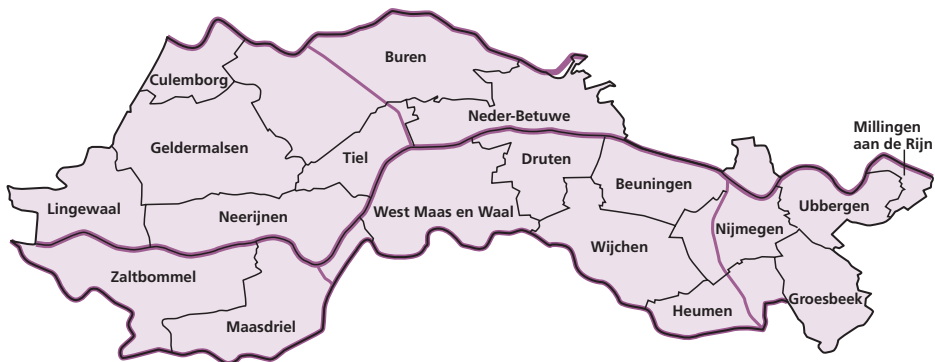
⁴ Met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's wordt dit concept geformaliseerd.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Op woensdag 12 december 2007, om 19.04 uur, vliegt tijdens een laagvlieg oefening in de Bommelerwaard een Apache gevechtshelikopter van de Koninklijke Luchtmacht tegen een aantal hoogspanningskabels over de Waal nabij het Gelderse Hurwenen waardoor er een aantal knappen. Van de hoogspanningsmasten raken de armen beschadigd en verschillende kabels belanden op de bodem van de rivier. De helikopter zelf kan een gecontroleerde noodlanding uitvoeren in een zuidwaarts gelegen weiland.

Het vliegongeval heeft onmiddellijk een omvangrijke stroomstoring tot gevolg, die de gehele Bommelerwaard en een deel van de Tielerwaard treft. Ongeveer 50.000 huishoudens in de gemeenten Zaltbommel, Maasdriel, Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen en vele bedrijven en ondernemingen zitten zonder stroom. Het getroffen gebied ligt aan een 'uitloper' van het elektriciteitsnetwerk, ook wel aangeduid als een *single point of failure*, waardoor de levering van elektriciteit niet snel hervat kan worden.⁵ De bewoners van het getroffen gebied zitten uiteindelijk tot vrijdagavond zonder stroom.



Figuur 1: De ligging van de vijf getroffen gemeenten in de regio Gelderland Zuid: Maasdriel (daar vond het vliegincident plaats), Lingewaal, Neerijnen, Geldermalsen en Zaltbommel. De regio beslaat een oppervlakte van 1126 vierkante kilometer en er wonen ruim 520.000 inwoners verdeeld over de drie gebieden: de Bommeler- en Tielerwaard, het Land van Maas en Waal en het Rijk van Nijmegen. De regio kenmerkt zich door een mengeling van landelijk, klein- en grootstedelijk gebied.

5 Het netontwerp in Nederland kent verschillende ringstructuren. Dit biedt de mogelijkheid om bij onderbrekingen de stroomlevering snel te hervatten door de stroom via 'de andere kant' te leveren. Circa 20% van de Nederlandse gemeenten ligt geheel of gedeeltelijk aan een uitloper. Deze gemeenten liggen in een gebied waar het elektriciteitsnet geen ringstructuur kent. Elektriciteit wordt slechts via één route naar de betreffende gemeente getransporteerd (Bron: Tweede Kamer, Vragenuur, 18 december 2007; *Praktijkinfo stroomstoring*, MKB Nederland). Ook Haaksbergen ligt aan een uitloper. In 2005 zaten door bevroering van de hoogspanningskabels bewoners drie dagen zonder stroom. Ook een koppeling met een ander netwerk (van bijvoorbeeld Essent) was volgens Continuum niet mogelijk, omdat de afstand tot dat netwerk te groot is.

De effecten van het vliegongeval – en de daarmee samenhangende ingezette hulpverlening – zijn tweeledig.

Het eerste effect van het vliegongeval betreft de beschadigingen aan de hoogspanningsmasten en -kabels. De hulpverlening ten aanzien van dit effect richt zich voornamelijk op de herstelwerkzaamheden ter plaatse. Deze herstelwerkzaamheden, die grotendeels op of nabij de Waal plaatsvinden, worden bemoeilijkt doordat het waterpeil op het moment van het ongeval hoog is, waardoor de rivier sterk stroomt. De over het algemeen technische herstelwerkzaamheden worden primair uitgevoerd door Continuon, als regionale netwerkbeheerder verantwoordelijk voor de (regionale) stroomvoorziening. Continuon wordt daarbij ondersteund door Rijkswaterstaat en het ministerie van Defensie.

Het tweede effect betreft de massale stroomuitval en de gevolgen die deze heeft voor de vele burgers, bedrijven en ondernemers in de Bommelerwaard en delen van de Tielerwaard. Terwijl met man en macht wordt gewerkt aan het (technische) herstel van de stroomvoorziening, richt de hulpverlening door de gemeenten, de parate hulpverleningsdiensten en de burgers zich op de zorg aan de bevolking. De massale stroomuitval is een bovenlokaal ongeval, maar beperkt zich tot de regio Gelderland Zuid.

Intermezzo

De veiligheidsregio Gelderland Zuid is een regionaal samenwerkingsverband van achttien gemeenten (zie figuur 1), gebaseerd op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.⁶ In artikel 5 van de ‘Gemeenschappelijke Regeling Hulpverlening & Veiligheid Gelderland Zuid’ staan de taken van de regio beschreven. Kort samengevat bestaan de taken eruit dat wordt samengewerkt op het gebied van de brandweertaken, rampenbestrijding, ambulancevervoer en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen.

De regio beschikt sinds januari 2006 over een veiligheidsbureau waarin de regionale brandweer, de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR), de gemeenten en de regiopolitie participeren. Het veiligheidsbureau ondersteunt de achttien gemeenten en de hulpverleningsdiensten door:

- *zorg te dragen voor het opleiden en oefenen van de gemeentelijke en regionale functionarissen die deel uitmaken van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding*
- *het ondersteunen van de gemeenten bij het opstellen van uniforme planvorming, zoals het opstellen van regionale rampenplannen, bijbehorende deelplannen en draaiboeken en het implementeren ervan.*

6 Formeel heet de regio de ‘Gemeenschappelijke Regeling Hulpverlening & Veiligheid Gelderland Zuid’. Ze bestaat sinds 1 januari 2004 uit de regionale brandweer, de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR), de regionale ambulance voorziening (RAV) en de meldkamer ambulancezorg (MKA) (Bron: Gemeenschappelijke Regeling Hulpverlening & Veiligheid Gelderland Zuid, gemeentebld Nijmegen, 29 juli 2004).

De stroomuitval is daarmee conform de Wet rampen en zware ongevallen te kenschetsen als een zwaar ongeval, namelijk een gebeurtenis:

- **waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad en**
- **waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.**

Artikel 10g uit deze wet schrijft voor dat “het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar (de ramp of) het zware ongeval zich heeft voorgedaan zorg [draagt] voor een onderzoek van (de ramp of) het zware ongeval en zo nodig aanbevelingen doet om een soortgelijke ramp of soortgelijk zwaar ongeval voor de toekomst te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken.”⁷

Door de vijf getroffen gemeenten (Maasdriel, Geldermalsen, Lingewaal, Neerijnen en Zaltbommel) zijn interne, dat wil zeggen op de individuele gemeente gerichte, evaluaties opgesteld, die zijn voorgelegd aan de (individuele) gemeenteraden.

Aanvullend is in opdracht van de vijf getroffen gemeenten, de veiligheidsregio Gelderland Zuid en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gevraagd een evaluatieonderzoek uit te voeren naar het functioneren van de regionale hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie in de regio Gelderland Zuid. Het evaluatieonderzoek is in gezamenlijkheid uitgevoerd door het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra, de Politieacademie en de Vrije Universiteit Amsterdam.

Intermezzo: Naamgeving

In de regio Gelderland Zuid spreekt men niet van rampenbestrijdingsorganisatie, maar van crisisorganisatie. Het gaat hier feitelijk alleen om een andere naamgeving, omdat de crisisorganisatie inhoudelijk nog dezelfde structuur (en werkwijze) kent als de ‘klassieke’ rampenbestrijdingsorganisatie.⁸

We benadrukken dat met ‘de regionale hoofdstructuur’ bedoeld wordt: de geïnstitutionaliseerde hoofdstructuur. Dit houdt in dat de bevolking, die voor een belangrijk deel een bijdrage heeft geleverd aan de hulpverlening, niet wordt gezien als onderdeel van de hoofdstructuur. Het geen onderdeel uitmaken van de geïnstitutionaliseerde hoofdstructuur betekent niet dat de bijdrage van de bevolking niet aan bod komt in deze rapportage.

7 Dit geldt alleen als de Onderzoeksraad voor Veiligheid geen onderzoek instelt. De Onderzoeksraad heeft bepaald dat zij geen onderzoek doet naar de hulpverlening tijdens de stroomuitval.

8 Ook hanteert men verschillende schrijfwijzen als het gaat om Gelderland Zuid (met en zonder streepje tussen Gelderland en Zuid). Wij gaan uit van de schrijfwijze in de gemeenschappelijke regeling.

1.2 Uitvoering van het onderzoek

Wij hebben ervoor gekozen een beoordeling te geven over het functioneren van de regionale hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie in termen van effect. Dat gebeurt op twee manieren:

- Ten eerste wordt gekeken naar wat het effect was van de afgekondigde maatregelen (besluitvorming) op de operatiën en de uitvoering van de bevolkingszorg.
- Ten tweede wordt gekeken naar wat het effect was van de operatiën en de uitvoering van de bevolkingszorg op de ontvangen zorg van de burgers. Uiteindelijk wordt een oordeel over het functioneren van de regionale hoofdstructuur vooral bepaald door de mate waarin de bevolking feitelijke én gepercipieerde zorg heeft ontvangen.⁹

Omdat we ons primair richten op de bevolkingszorg vindt de effectmeting plaats op de activiteiten die (direct) van invloed waren op de bevolkingszorg:

- het herstel van de stroomvoorziening, waarbij de focus ligt op de verdeling en inzet van noodaggregaten
- de publieksvoorlichting (waarbij onderscheid wordt gemaakt naar verschillende communicatievormen)
- de zorg voor minder zelfredzamen
- de zelfredzaamheid van burgers.

De gekozen aanpak houdt automatisch in dat de focus minder komt te liggen op het functioneren van de interne organisatie. Wel is er expliciete aandacht voor het sturingsvraagstuk, dat wil zeggen op de wisselwerking tussen besluitvorming op strategisch niveau en uitvoering op operationeel niveau.¹⁰

Voor deze evaluatie is zo veel mogelijk gebruikgemaakt van documenten die zijn opgesteld door de verschillende onderdelen (staven) van de regionale hoofdstructuur en/of van de gemeenten, de hulpverleningsdiensten en de regio Gelderland Zuid. Het gaat om:

- plannen en draaiboeken in het kader van de voorbereiding op de bestrijding van rampen
- situatierapporten, logboeken en verslagen van vergaderingen die tijdens de stroomuitval door de afzonderlijke staven (zoals GRMT, COPI, ROT en RBT) zijn opgesteld
- uitdraai van de communicator (zie hoofdstuk 3) en het logboek van de gemeenschappelijke meldkamer
- *first impression reports*, die door verschillende betrokkenen kort na de stroomuitval zijn gemaakt.

⁹ Onderzoeken van bijvoorbeeld Enschede, Volendam, etc. laten zien dat de kwaliteit van de rampenbestrijding – zeker in de perceptie van de gedupeerden – bepaald wordt door de zorg aan de bevolking en in mindere mate door het acute optreden van de operationele hulpdiensten.

¹⁰ Voor het functioneren van de interne organisatie op detailniveau wordt verwezen naar het rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) waarin de resultaten van de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding worden gegeven.

Voor dit onderzoek hadden wij niet de beschikking over interne documenten (zoals logboeken, situatierapporten en verslagen) van Continuon en het ministerie van Defensie.

Aanvullend aan de bestudering van deze brondocumenten zijn interviews gehouden met functionarissen die deel uitmaakten van de regionale hoofdstructuur. Ook is gesproken met medewerkers van zorginstellingen en functionarissen van Continuon, Rijkswaterstaat, het ministerie van Defensie, de provincie Gelderland en het ministerie van BZK. In bijlage 7 is een overzicht te vinden van de respondenten. De verslagen zijn ter accordering voorgelegd en goedgekeurd.

Verder is in het kader van het onderzoek een publieksenquête gehouden onder de bevolking van de vijf getroffen gemeenten. Het betrof hier ‘straatgesprekken’ aan de hand van een gestructureerde vragenlijst met in totaal 221 burgers.¹¹

Als altijd is discussie mogelijk over de representativiteit van de steekproef en daarmee de betekenis van de resultaten: het merendeel van de respondenten is immers tijdens werktijd nabij winkels c.q. op de markt aangesproken. Een minderheid van de respondenten, o.a. in het buitengebied, is door middel van aanbellen op het huisadres benaderd. Een gevolg van deze aanspreekmethode is onder meer dat er meer vrouwen dan mannen zijn bevestigd. De klankbordgroep benoemde op voorhand al, dat een cultuurverschil tussen de verschillende gemeenten tot een verschil in appreciatie van het overheidsoptreden zou kunnen leiden. Onze eigen analyse van de interviewopbrengsten gaf inderdaad ook aanleiding tot enkele detailreflecties op de publieksenquête. Deze zijn opgenomen in bijlage 5.

De interne consistentie van de antwoorden van de verschillende categorieën (man versus vrouw en winkelend versus thuis bereikt) is echter zo groot, dat wij uitgaan van een representatief totaalbeeld.

De betekenis van de enquête is in onze ogen vooral dat zij inzicht verschaft in:

- de feitelijke voorbereiding op en handelen tijdens de stroomstoring door burgers
- de perceptie van de bevolking over het handelen van de overheid. Vanzelfsprekend moge duidelijk zijn dat de perceptie niet per se de werkelijkheid weergeeft, maar wel van groot belang is.

Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep en een stuurgroep. Voor de samenstelling van beide groepen wordt verwezen naar bijlage 6. De auteurs zijn verantwoordelijk voor de conclusies en aanbevelingen in dit rapport.

¹¹ De vragenlijst is geaccordeerd door de klankbordgroep.

1.3 Afbakening

Zoals gezegd richt het onderzoek zich voornamelijk op de effecten van de maatregelen die genomen zijn door de regionale hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie en in mindere mate op het interne functioneren van de regionale hoofdstructuur.

Verder richt het onderzoek zich alleen op de hulpverlening die plaatsvond in de periode van woensdagavond 12 december tot het moment waarop er weer stroom was in het gehele getroffen gebied: vrijdagavond 14 december. Dat laat onverlet dat in de weken erna nog veel inspanning is verricht door de gemeenten als het bijvoorbeeld gaat om de schadeafhandeling.

De regionale hoofdstructuur bestaat primair uit de actoren die formeel belast zijn met de rampenbestrijding, zijnde de gemeenten, de fysieke veiligheidsdiensten (brandweer en geneeskundige hulpverlening) en de politie. Afhankelijk van het type ramp of zwaar ongeval zijn er relaties met andere actoren die (vanuit een eigen verantwoordelijkheid) een bijdrage leveren aan de bestrijding. In het geval van de stroomstoring waren dat onder andere Defensie, Continuon, Rijkswaterstaat en het Waterschap Rivierenland. Ook hun bijdrage komt (al dan niet beperkt) aan bod.

In deze rapportage komen niet aan bod de oorzaak van het ongeval¹², de technische herstelwerkzaamheden en de schadeafhandeling. In het uitzonderlijke geval dat het noodzakelijk is toch iets over de (technische) herstelwerkzaamheden te melden, wordt dit alleen gedaan omdat deze van invloed zijn geweest op de door de overheid genomen maatregelen en/of de uitvoering daarvan. Er worden verder geen conclusies getrokken over deze herstelwerkzaamheden.

1.4 Opmerkingen vooraf

Verslaglegging

Als uitwerking van de Wet rampen en zware ongevallen is in de deelplannen 'Verslaglegging' van de gemeenten in de regio Gelderland Zuid bepaald dat "alle bij de rampbestrijding en hulpverlening betrokken organisaties, instanties en personen (...) zoveel mogelijk gegevens in geschrift en zo mogelijk in beeld en geluid over het verloop van het optreden bij de crisisbeheersing, -bestrijding en -hulpverlening geordend dienen te bewaren." Het doel van de interne verslaglegging en administratie is dat het materiaal na de ramp als informatiebron voor het opstellen van rapportages, evaluaties en analyses gebruikt kan worden.¹³

¹² Door zowel het ministerie van Defensie als de Onderzoeksraad werd hier onderzoek naar gedaan.

¹³ In de *Instructie rampenbestrijding voor leden van rampenbestrijdingsteams* (versie 2006) wordt apart aandacht besteed aan het verslagleggen: "Iedere rampbestrijder dient altijd zelf zorg te dragen voor de eigen verslaglegging. Maak altijd een logboek van hetgeen je doet."

Het merendeel van de (onderdelen van de) organisaties heeft verslagen gemaakt.¹⁴ Voor dit onderzoek is dankbaar gebruikgemaakt van deze verslagen. Er zijn echter ook onderdelen die bewust geen verslagen hebben gemaakt. De gemeente Geldermalsen, bijvoorbeeld, heeft besloten van de vergaderingen van het gemeentelijk rampenmanagementteam (GRMT) geen verslag te maken.¹⁵ Ook de sectie Voorlichting van het regionaal operationeel team (ROT) heeft niet aan verslaglegging gedaan.

(Concept)wet veiligheidsregio's

Voor deze evaluatie wordt uitgegaan van de vigerende wet- en regelgeving in de periode dat de stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard plaatsvond. Dat wil zeggen dat wordt uitgegaan van de Wet rampen en zware ongevallen en niet van de (Concept)wet veiligheidsregio's.

Dat laat onverlet dat onderdelen van het optreden worden gespiegeld aan de (Concept)wet veiligheidsregio's. De conceptwet is immers ook van toepassing op zware ongevallen, zodat deze casus gebruikt wordt om te bekijken of in dit specifieke geval knelpunten zichtbaar worden voor de uitvoerbaarheid ervan.

1.5 Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd:

In hoofdstuk 2 worden de verschillende actoren geïntroduceerd die een rol speelden bij de stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard. Ook hun taken en bevoegdheden komen daarbij aan de orde.

In hoofdstuk 3 worden de start en het eerste optreden beschreven, waaronder de alarmering en de opschaling van de regionale hoofdstructuur.

In de hoofdstukken 4 t/m 7 wordt het optreden beschreven dat betrekking heeft op, zoals al aangegeven, de vier voor dit onderzoek meest relevante activiteiten c.q. onderwerpen op het terrein van bevolkingszorg:

- het herstel van de stroomvoorziening, waarbij de focus ligt op de verdeling en inzet van noodaggregaten
- de publieksvoorlichting (waarbij onderscheid wordt gemaakt naar verschillende communicatievormen)
- de zorg voor minder zelfredzamen
- de zelfredzaamheid van burgers.

Deze activiteiten kennen vanzelfsprekend onderlinge raakvlakken. Zij vormen de rode draad in deze rapportage.

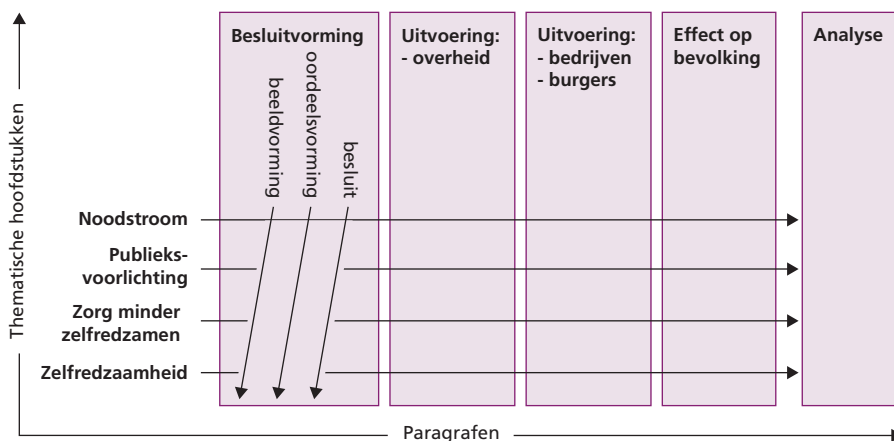
¹⁴ Het hebben van verslagen zegt nog niets over de kwaliteit ervan. Op voorhand kan geconcludeerd worden dat de kwaliteit van de verslaglegging soms onvoldoende was om (als buitenstaander) een goed beeld van de gebeurtenissen te krijgen. De vaak beknopte wijze van notuleren gaf aanleiding tot meervoudige interpretaties (zie ook paragraaf 3.6).

¹⁵ De reden hiervoor was dat er een gebrek was aan administratieve ondersteuning, waarna "gekozen is voor pragmatisch werken dat gebaseerd was op een eerdere ervaring met een treinincident" (uit: interview-verslag GRMT Geldermalsen).

Per activiteit/onderwerp (en per hoofdstuk, zie figuur 2) wordt als eerste beschreven hoe de multidisciplinaire besluitvorming door de commandostructuur, dat wil zeggen door het regionaal beleidsteam (RBT), regionaal operationeel team (ROT) en het commando plaats incident (COPI), heeft plaatsgevonden. Onder besluitvorming wordt het proces verstaan om tot een besluit te komen, dat wil zeggen de beeldvorming, de oordeelsvorming en het formuleren van het daadwerkelijke besluit.

Vervolgens wordt per activiteit/onderwerp beschreven hoe de uitvoering ervan heeft plaatsgevonden, zodat uiteindelijk bekeken kan worden wat het effect van de besluitvorming op de uitvoering is geweest.

Ieder hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse van het desbetreffende thema.



Figuur 2: Schematisch overzicht van de thematische hoofdstukken 4 t/m 7

In hoofdstuk 8 worden enkele andere strategische thema's behandeld die niet als meest relevant te beschouwen zijn in het kader van de bevolkingszorg, maar nog wel enige aandacht behoeven. Dit hoofdstuk is in tegenstelling tot de voorgaande thematische hoofdstukken anders van opbouw en is meer beschouwend van aard.

Zoals gezegd, houdt de gekozen aanpak automatisch in dat de focus minder komt te liggen op het functioneren van de interne organisatie. In hoofdstuk 9 is wel expliciete aandacht voor het sturingsvraagstuk, dat wil zeggen voor de wisselwerking tussen besluitvorming op strategisch niveau en uitvoering op operationeel niveau.

In het afsluitende hoofdstuk (hoofdstuk 10) wordt 'het geheel overzien'.

Gebruik intermezzo's

In de rapportage wordt gebruikgemaakt van intermezzo's. Deze dienen als verdieping, verduidelijking en/of illustratie van de hoofdtekst en kunnen daarmee in principe worden overgeslagen.

2 Introductie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de verschillende actoren geïntroduceerd die een rol speelden bij de stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard. Hierbij worden taken en bevoegdheden van de bij de stroomstoring belangrijkste institutionele actoren beschreven.

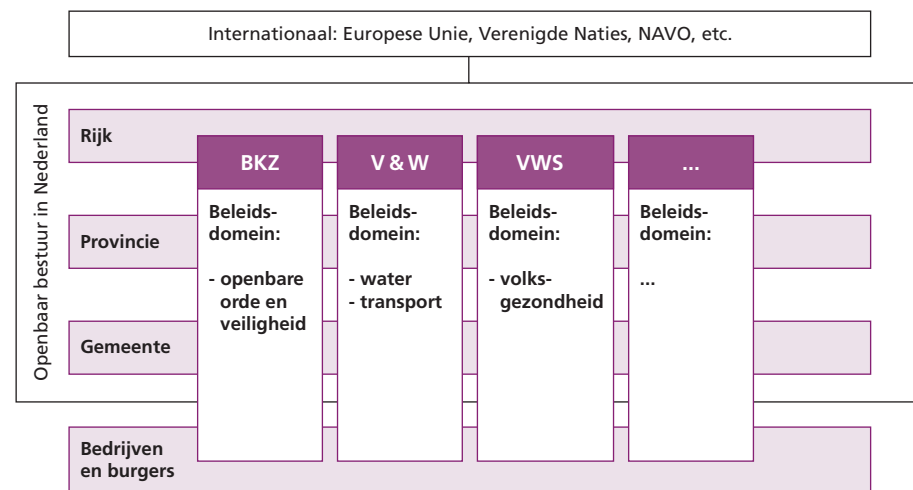
Intermezzo: De burger

De meest belangrijke actor in passieve en actieve zin was natuurlijk de burger zelf: niet alleen waren het de burgers die twee dagen zonder stroom hebben gezeten en daardoor grotendeels op zichzelf waren aangewezen. Ook hielpen zij waar nodig andere burgers. Er zal hier in deze rapportage ruime aandacht voor zijn.

Benadrukt wordt dat met dit hoofdstuk zeker niet wordt beoogd een uitgebreid overzicht te geven van bijvoorbeeld de (uit)werking van het stelsel van rampenbestrijding of het systeem van functionele crisisbeheersing. Daarvoor wordt verwezen naar bijvoorbeeld de overzichtswerken *Het systeem van crisisbeheersing* (Brainich 2004), *Nationale crisisbeheersing beschreven* (Helsloot & Scholtens 2007) en het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* (ministerie van BZK 2003).

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Deze bestaat uit drie hoofdbestuurslagen gemeente – provincie – Rijk, ook wel het Huis van Thorbecke genoemd. ‘Eenheidsstaat’ betekent dat de nadruk in ons land ligt op de landelijke overheid en dat de macht van provincie en gemeente ondergeschikt is aan de macht van de landelijke overheid. ‘Decentralisatie’ wil zeggen dat de landelijke overheid een aantal taken heeft ‘afgestaan’ aan de gemeentelijke en provinciale overheid. Provincies en gemeenten moeten zich voegen naar het landelijke beleid en kunnen alleen eigen beleid maken als het om zaken gaat die alleen de provincie of de gemeente betreffen.

Het openbaar bestuur in Nederland is onder te verdelen in verschillende functionele beleidsdomeinen, anders gezegd in samenhangende delen van organisaties en activiteiten die gericht zijn op de besturing van een functioneel thema (zie figuur 3). Per functioneel domein is één departement verantwoordelijk. Te denken valt bijvoorbeeld aan het beleidsdomein Water, waar in de huidige situatie (in Nederland) het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) de beleidsverantwoordelijkheid heeft. Andere actoren in dit beleidsdomein zijn bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, de waterschappen en Gedeputeerde Staten. Een ander voorbeeld is het functionele beleidsdomein Elektriciteit, dat beleidsmatig onder het ministerie van Economische Zaken (EZ) valt.



Figuur 3: Het Huis van Thorbecke en voorbeelden van huidige functionele beleidsdomeinen

Een functioneel beleidsdomein kan aangevuld worden met actoren die formeel gezien geen onderdeel uitmaken van (delen van) het openbaar bestuur, maar wel een relatie hebben met het functionele thema. Te denken valt aan bedrijven en burgers. Producenten en leveranciers van elektriciteit en beheerders van distributienetten zijn voorbeelden van dergelijke actoren in het functionele beleidsdomein Elektriciteit. In deze rapportage zal onder functioneel beleidsdomein dit geheel aan actoren worden verstaan.

2.2 Bevoegdheden tijdens crises

In (de voorbereiding op) crisissituaties hebben bestuursorganen in de verschillende functionele beleidsdomeinen bijzondere wettelijke (nood)bevoegdheden.¹⁶

¹⁶ Over het algemeen hebben alleen eenhoofdige bestuursorganen, zoals een minister, een Commissaris van de Koningin (CdK), dijkgraaf of burgemeester, bevoegdheden gekregen. De reden daarvoor is dat in de responsfase snelle eenhoofdige besluitvorming noodzakelijk is, zoals bijvoorbeeld staat vermeld in de Memorie van Toelichting op de Rampenwet (HTK, zitting 1981, 16 978, nr. 3, p. 15). Ook in het wetsvoorstel Veiligheidsregio's is dit uitgangspunt, ten aanzien van de voorzitter van de veiligheidsregio, terug te vinden.

Intermezzo: Rampen versus crises

In deze rapportage gaan we niet in op het (theoretische) onderscheid tussen rampen en crises. De begrippen 'rampen en rampenbestrijding' en 'crisis en crisisbeheersing' worden in de dagelijkse praktijk nogal eens door elkaar gebruikt, getuige ook de naamgeving van de crisisorganisatie in de regio Gelderland Zuid die feitelijk een klassieke rampenbestrijdingsorganisatie is. Er zijn verschillende definities van een crisis in omloop.¹⁷ Wij sluiten aan bij de definitie van Brainich 2004 die grotendeels overeenkomt met de definitie uit het 'Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007': Een crisis is een situatie waarin een vitaal belang wordt bedreigd en waarin de normale middelen ontoereikend zijn om tegen deze bedreiging op te treden. Voorbeelden van vitale belangen zijn onder andere de openbare veiligheid, de openbare orde en de nationale rechtsorde.¹⁸ Uit deze definitie volgt de onderlinge relatie tussen een ramp en een crisis: een ramp is een bijzonder soort crisis. Meer precies: een ramp is een crisis op alleen het terrein van de openbare (of fysieke) veiligheid. Dat betekent dat rampenbestrijding een onderdeel van crisisbeheersing is, namelijk het onderdeel van crisisbeheersing dat alleen betrekking heeft op de handhaving van de openbare (of fysieke) veiligheid.¹⁹

Een belangrijk uitgangspunt bij de rampenbestrijding in Nederland is dat gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de rampenbestrijding. Meer concreet heeft de burgemeester conform de Wet rampen en zware ongevallen het opperbevel bij rampen en zware ongevallen. Dat wil zeggen dat iedereen die een bijdrage levert aan de bestrijding van de ramp (of zwaar ongeval) op het grondgebied van de gemeente haar activiteiten uitvoert onder het gezag van de burgemeester. Deze activiteiten richten zich nadrukkelijk uitsluitend op het herstellen van de openbare veiligheid; een ramp of zwaar ongeval is immers een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, zie ook paragraaf 2.3. Pas als de ramp of het zware ongeval het lokale overstijgt hebben de Commissaris van de Koningin en de minister van BZK bevoegdheden om te interveniëren en sturend op te treden:

- De provincie (in casu de Commissaris van de Koningin) kan op grond van artikel 12 Wrzo bij rampen "van meer dan plaatselijke betekenis" beleidsaanwijzingen geven aan de betrokken burgemeesters.
- In artikel 13 Wrzo is de medeverantwoordelijkheid bij rampenbestrijding van het Rijk tot uitdrukking gebracht. De minister van BZK mag aanwijzingen geven aan de Commissarissen van de Koningin "indien het algemeen belang zulks dringend vereist".²⁰

¹⁷ Rosenthal 1984 definieert een crisis als "een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij geringe beslistijd en een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen." Helsloot & Scholtens 2007 (p. 14) geven een meer operationele definitie van een crisis en maken daartoe onderscheid naar 'regionale crises' en 'nationale crises'. Een 'regionale crisis' wordt gedefinieerd als "een gebeurtenis (1) waardoor een ernstige verstoring van de openbare orde, de rechtsorde en/of de fysieke veiligheid is ontstaan, en (2) waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken." Voor de definitie van een 'nationale crisis' sluiten zij aan bij de definitie zoals deze in het interdepartementaal vastgestelde *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007* is geïntroduceerd: een nationale crisis is "een situatie die kan ontstaan als de nationale veiligheid in het geding is doordat een of meerdere vitale belangen worden aangetast en waarin de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven."

¹⁸ Zie Brainich 2004 (p. 14) of de brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer (d.d. 2 oktober 2006 met kenmerk 2006-0000307234).

¹⁹ Brainich 2006a, p. 160.

²⁰ Volgens de Memorie van Toelichting bij de Rampenwet moet hier gedacht worden aan zwaarwegende economische en sociale belangen, die prioriteitsstelling op landelijk niveau vergen (HTK, zitting 1981, 16 978, nr. 3, p. 15).

Opschaling bij rampenbestrijding vindt daarmee over het algemeen plaats vanuit het 'bottom-upprincipe'.

Om invulling te kunnen geven aan deze bevoegdheden is de burgemeester bij gemeentegrensoverschrijdende rampen verplicht de Commissaris van de Koningin en de minister van BZK te informeren.²¹

In de overige functionele beleidsdomeinen liggen de crisisbevoegdheden in het algemeen zo centraal mogelijk, dat wil zeggen bij het nationaal bestuur, over het algemeen zijnde de (vak)ministers.²² In het functionele beleidsdomein Elektriciteit bijvoorbeeld is het de minister van Economische Zaken (EZ) die specifieke crisisbevoegdheden heeft gekregen (zie paragraaf 2.4).

Dat de bevoegdheden met betrekking tot de rampenbestrijding zo decentraal mogelijk zijn belegd, is dus een uitzondering op deze algemene bevoegdhedenverdeling.

2.3 Praktische organisatie van de rampenbestrijding: de regionale hoofdstructuur

Om praktisch uitvoering te kunnen geven aan de opperbevelsbevoegdheid van de burgemeester vindt rampenbestrijding in Nederland plaats aan de hand van de zogeheten regionale *hoofdstructuur* van de rampenbestrijdingsorganisaties. Deze hoofdstructuur, die in de jaren tachtig van de vorige eeuw is bedacht, bestaat uit:

- de uitvoerende fysieke veiligheidsdiensten (brandweer, geneeskundige hulpverlening en gemeentelijke diensten) die belast zijn met de dagelijkse zorg voor de handhaving van de openbare (fysieke) veiligheid en de politie
- een multidisciplinaire drielagen commando- of coördinatiestructuur die beoogt multidisciplinaire sturing te geven aan deze uitvoerende diensten, waardoor deze als één samenhangende organisatie de ramp kunnen bestrijden.

Aanvullend kunnen, afhankelijk van het ramptype, andere uitvoerende organisaties met eigen taken en verantwoordelijkheden een bijdrage leveren aan het bestrijden van de ramp, of anders gezegd het handhaven van de openbare veiligheid. Deze organisaties voeren deze werkzaamheden dan uit onder het gezag van de burgemeester(s). Het uitvoeren van taken die geen betrekking hebben op het herstellen van de openbare veiligheid, voeren zij uit onder de eigen verantwoordelijkheid (zie ook hierna).

21 Artikel 14 Wet rampen en zware ongevallen.

22 Zie Brainich 2004. Aardig is overigens te constateren dat dit niet de beleving van 'het regionale veld' is. In het veld heerst de opvatting dat crisisbeheersing een decentrale verantwoordelijkheid is. Dit is overigens niet verwonderlijk gezien het feit dat we ons de laatste 25 jaar voornamelijk hebben gericht op slechts dat deel van de crisisbeheersing dat wel decentraal is belegd: de rampenbestrijding.

De multidisciplinaire commando- of coördinatiestructuur, die tot doel heeft multidisciplinaire sturing te geven aan de lokale en regionale uitvoering, bestaat bij lokale rampen uit de volgende staven:²³

- het gemeentelijk beleidsteam (GBT), dat gevormd wordt door de opperbevelhebber en zijn gemeentelijke beleidsstaf
De beleidsstaf ondersteunt de opperbevelhebber in het nemen van strategische beslissingen/bestuurlijke besluiten, onder andere door het stellen van prioriteiten.
- het regionaal operationeel team (ROT), dat gevormd wordt door de operationeel leider en zijn operationele staf
Eenzijds vertalen zij de strategische beslissingen in samenhangende/afgestemde uitvoerbare opdrachten en anderzijds adviseren zij het GBT/RBT over de te nemen beslissingen.
- het commando plaats incident (COPI).
In de regio Gelderland Zuid wordt de klassieke benaming commando ramp-terrein gebruikt, dat zorg draagt voor de uitvoering op de plaats van het incident ook wel het inzetgebied genoemd.

De staven bestaan ten minste uit vertegenwoordigers van brandweer, geneeskundige hulpverlening en politie.

Bij rampen waarbij meerdere gemeenten zijn betrokken gaan de GBT's doorgaans over in het regionaal beleidsteam (RBT).²⁴ Dit team wordt doorgaans gevormd door de betrokken burgemeesters onder voorzitterschap van een vooraf aangewezen coördinerend burgemeester en hun regionale beleidsstaf. In de regio Gelderland Zuid is afgesproken dat daarmee de GBT's komen te vervallen. Het gemeentelijk rampenmanagementteam (GRMT) dat de feitelijke coördinatie van de uitvoering van de eigen gemeentelijke processen verzorgt en bij een gemeentelijke ramp wordt aangestuurd door het GBT (zie ook bijlage 2), wordt dan aangestuurd door het ROT (zie ook figuur 4). De reden dat een RBT bij bovenlokale rampen wordt gevormd, is dat bestuurlijke afstemming of coördinatie aan de orde kan zijn. De individuele burgemeesters blijven als opperbevelhebber verantwoordelijk voor de rampenbestrijding in hun eigen gemeenten.²⁵

23 Zie bijvoorbeeld het Referentiekader GRIP (2006) of het Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding (2003).

24 In het Referentiekader GRIP wordt geen uitsluitel gegeven of de GBT's ook vervangen moeten worden. Met andere woorden er wordt niet aangegeven of de GBT's naast het RBT kunnen bestaan.

25 Met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's zal dit veranderen. De voorzitter van de veiligheidsregio zal bij bovenlokale rampen (en crises) bevoegd zijn "toepassing te geven" aan de opperbevelbevoegdheid van de betrokken burgemeesters.

Intermezzo: Relatie ROT en GRMT naar aanleiding van oefeningen

In 2007 hebben enkele oefeningen plaatsgevonden die met name de interactie tussen de GRMT's en het ROT (hoofd sectie gemeente) beoefenden. Uit de oefeningen kwam naar voren dat er naast de formele communicatie- en informatielijn ROT-GRMT duidelijk sprake was van informele communicatielijnen. Verder constateerden een aantal deelnemende gemeenten na afloop van de oefening dat zij hun aarzeling hebben ten aanzien van de relatie ROT-GRMT. Deze aarzeling kwam voort uit enerzijds de grote fysieke afstand tussen het ROT en GRMT (het ROT bevindt zich in Nijmegen en daarmee aan de rand van de regio) en de functionele afstand ("weten ze in Nijmegen wel wat er hier aan de hand is"). "De perceptie van de deelnemers aan de oefening ten aanzien van de fysieke en gevoelde functionele afstand tot het ROT, maakt hoe zij mede de positie van het GRMT zien."²⁶

In de regio Gelderland Zuid is bepaald dat bij een ramp of zwaar ongeval in meer dan een gemeente of van meer dan plaatselijke betekenis, de bestrijding van rampen en zware ongevallen bestuurlijke coördinatie noodzakelijk is.²⁷ De burgemeesters binnen de regio Gelderland Zuid hebben daartoe een *Convenant bestuurlijke coördinatie* gesloten, waarin onder andere is bepaald dat de voorzitter van de regionale brandweer (in casu de burgemeester van Nijmegen) als coördinerend burgemeester optreedt. De coördinerend burgemeester, die ex artikel 2 van het convenant belast is met de bestuurlijke coördinatie (voor een concrete invulling van dit begrip, zie bijlage 2), treedt niet in de bevoegdheid van de burgemeesters. Dat wil zeggen dat burgemeesters²⁸ als opperbevelhebber van hun gemeente individueel hun besluiten nemen.²⁹ Dit gebeurt, indien mogelijk, alleen na overleg met de coördinerend burgemeester.³⁰ Ook treedt de coördinerend burgemeester niet in de wettelijke bevoegdheden van de Commissaris van de Koningin om aanwijzingen en de bijstand te regelen.³¹

Intermezzo: (Concept)wet veiligheidsregio's

De informele rol van de coördinerend burgemeester zoals deze nu in de regio Gelderland Zuid wordt ingevuld op grond van het 'Convenant bestuurlijke coördinatie', wordt met het van kracht worden van (het huidige voorstel voor) de Wet veiligheidsregio's wettelijk verankerd, inclusief de zogenoemde doorzettingsmacht: de voorzitter van de veiligheidsregio krijgt ten behoeve van de rampenbestrijding (en crisisbeheersing) in het getroffen gebied de bevoegdheid om het opperbevelschap van de burgemeester(s) naar zich toe te trekken.

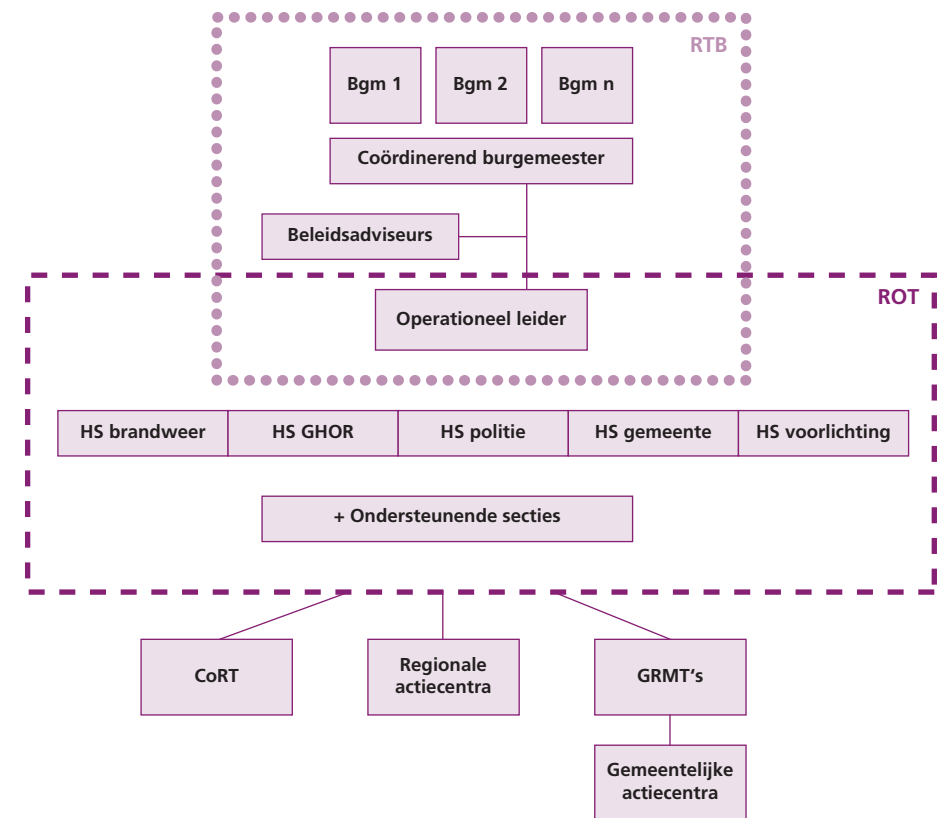
De coördinerend burgemeester wordt ondersteund door een regionale rampenstaf, dat wil zeggen door het regionaal beleidsteam (RBT) en het regionaal operationele team (ROT).³² De coördinerend burgemeester en de burgemeesters van de andere betrokken gemeenten hebben samen zitting in het RBT. Als er te veel burgemeesters betrokken zijn om nog goed te kunnen vergaderen, kan er een apart overleg

van burgemeesters worden ingesteld.³³ De coördinerend burgemeester neemt de uitkomsten van dit overleg dan mee naar de vergadering van het RBT.

Het RBT is in principe gevestigd in het gemeentehuis van Nijmegen. De keuze voor een alternatieve locatie wordt bepaald in overleg met de betrokken burgemeesters.

Als het overleg (van burgemeesters of in het RBT) niet tot de gewenste afstemming leidt, kan de CdK conform artikel 12 van de Wrzo de burgemeesters aanwijzingen geven over het door de burgemeesters te voeren beleid (zie ook paragraaf 2.5).³⁴

In de regio Gelderland Zuid ziet de opgeschaalde hoofdstructuur er als volgt uit:



Figuur 4: Schematische weergave van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie in Gelderland Zuid, waarbij HS staat voor hoofd sectie³⁵

26 Radboud Universiteit/ITS (2007).

27 Model rampenplan regio Gelderland Zuid (2005) en het Convenant bestuurlijke coördinatie.

28 Model rampenplan regio Gelderland Zuid (2005).

29 Instructie rampenbestrijding voor leden van rampenbestrijdingsteams (2006).

30 Artikel 2 Convenant bestuurlijke coördinatie.

31 Model rampenplan regio Gelderland Zuid (2005).

32 In het Convenant bestuurlijke coördinatie van de regio Gelderland Zuid wordt het regionaal beleidsteam gedefinieerd als de vergadering van door het overleg van burgemeesters (zie volgende voetnoot) afgevaardigde burgemeesters, de (coördinerend) operationeel leider en de in de rampenplannen van de betrokken gemeenten daartoe aangewezen ambtelijke adviseurs die met de intergemeentelijke coördinatie van de rampenbestrijding is belast.

33 Onder het overleg van burgemeesters wordt in hetzelfde Convenant bestuurlijke coördinatie van de regio Gelderland Zuid verstaan de vergadering van burgemeesters van alle door de ramp of het zware ongeval getroffen of bedreigde gemeenten binnen de brandweerregio die met de afstemming van het intergemeentelijk opperbevel over de rampenbestrijding is belast.

34 Zie het Model rampenplan regio Gelderland Zuid (2005) en de rampenplannen van de vijf betrokken gemeenten.

35 Letterlijk overgenomen uit de rampenplannen van de betrokken gemeenten.

Handhaving openbare orde

Van belang is te benadrukken dat de Wet rampen en zware ongevallen – en daarmee de hoofdstructuur van de rampenbestrijding – alleen bedoeld is voor de bestrijding van rampen en zware ongevallen of anders gezegd voor het herstel van de openbare veiligheid. De wet is nadrukkelijk niet bedoeld voor het handhaven van de openbare orde of de rechtsorde.³⁶

Meer concreet betekent dit dat de politie haar taken gericht op de handhaving van de openbare orde bij rampen uitvoert onder gezag van de burgemeester op grond van artikel 2 van de Politiewet (en derhalve niet op grond van de Wet rampen en zware ongevallen).

Om invulling te geven aan haar taak van het handhaven van de openbare orde en de rechtsorde bij grootschalige incidenten zoals rellen en rampen heeft de politie in de afgelopen jaren een eigen landelijke uniforme structuur ingevoerd: de staf grootschalig en bijzonder optreden (SGB0). De precieze verhouding tussen de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en SGB0 is landelijk onduidelijk. Steeds vaker echter wordt de SGB0 in de hoofdstructuur van de rampenbestrijding ‘ingeschoven’. Meer concreet betekent dit dat de SGB0 als ‘sectie politie’ zal functioneren in de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie.

Door respondenten van de regiopolitie Gelderland Zuid is aangegeven dat ook in deze regio de sectie politie doorgaans ingevuld wordt door de SGB0 van de regiopolitie Gelderland Zuid. Meer concreet vervult de algemeen commandant (AC) van de SGB0 de functie van hoofd sectie politie in het ROT.

2.4 (Crisisbeheersing in) het functionele beleidsdomein Elektriciteit³⁷

In Nederland valt het domein Elektriciteit beleidsmatig onder de minister van EZ. In dit domein is door introductie van de marktwerking gekomen tot een verplichte scheiding tussen productie³⁸ en leverantie³⁹ enerzijds en daarvan onafhankelijk netbeheer (transport) anderzijds. In de Elektriciteitswet 1998 zijn o.a. de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren (producenten, leveranciers en netbeheerders) vastgelegd. De bemoeienis van lagere overheden met de reguliere elektriciteitsvoorziening is beperkt. Zo mogen provincie en gemeente geen aanvullende regels uitvaardigen.⁴⁰

Het netbeheer is onderverdeeld in het beheer van het landelijk hoogspanningsnet en het beheer van de overige (regionale) netten. Het beheer van het landelijk hoogspanningsnet wordt door één instantie uitgevoerd, genaamd TenneT. Voorbeelden van regionale netbeheerders in Nederland zijn Continuon, Essent en Eneco.

36 HTK 1981, 16 978, nr. 3 (Memorie van Toelichting bij de Rampenwet), p. 10.

37 Voor deze paragraaf is gebruikgemaakt van Brainich 2004 (pp. 190-203) en Brainich 2008.

38 Een producent is ex Elektriciteitswet een organisatorische eenheid die zich bezighoudt met het opwekken van elektriciteit.

39 Een leverancier is ex Elektriciteitswet een organisatorische eenheid die zich bezighoudt met het leveren van elektriciteit.

40 Artikel 83 Elektriciteitswet.

Op grond van artikel 16 van de Elektriciteitswet 1998 heeft de netbeheerder tot taak de veiligheid en betrouwbaarheid van de distributienetten en van het transport van elektriciteit over de netten op de meest doelmatige wijze te waarborgen. Ook het (zo nodig) herstellen van de netten staat hierin als taak genoemd: een netbeheerder treft zo nodig eigen herstelmaatregelen bij onderbreking van de levering.⁴¹

Intermezzo

*Tijdens de stroomuitval in de Bommeler- en Tielerswaard raakte door het luchtvaartongeval het regionale distributienet van Continuon beschadigd. Op grond van het voorgaande is Continuon verantwoordelijk voor het herstellen van de energievoorziening en voor de herstelwerkzaamheden.*⁴²

Overheidsinterventie, oftewel crisisbeheersing in het domein Elektriciteit is centralistisch geregeld. De minister van EZ kan op grond van de Elektriciteitswet aan een netbeheerder bij taakverwaarlozing de opdracht geven een voorziening te treffen. Verder kan de minister van EZ op grond van zijn noodbevoegdheden verdelingsmaatregelen treffen bij een beperkte beschikbaarheid van elektriciteit (schaarste).

In de Elektriciteitswet staan enkele algemene bepalingen inzake het verstrekken van inlichtingen. Daarin is niet specifiek geregeld het melden van storingen in de responsfase aan de minister van EZ. Hiervoor zijn door het ministerie van EZ afspraken gemaakt met de netbeheerders; deze informeren zowel de regio's als het ministerie. EZ wordt door een netbeheerder geïnformeerd wanneer (afhankelijk van de afspraak) hetzij regionaal wordt opgeschaald naar GRIP 3, hetzij de meldkamer van de regio wordt gealarmeerd.

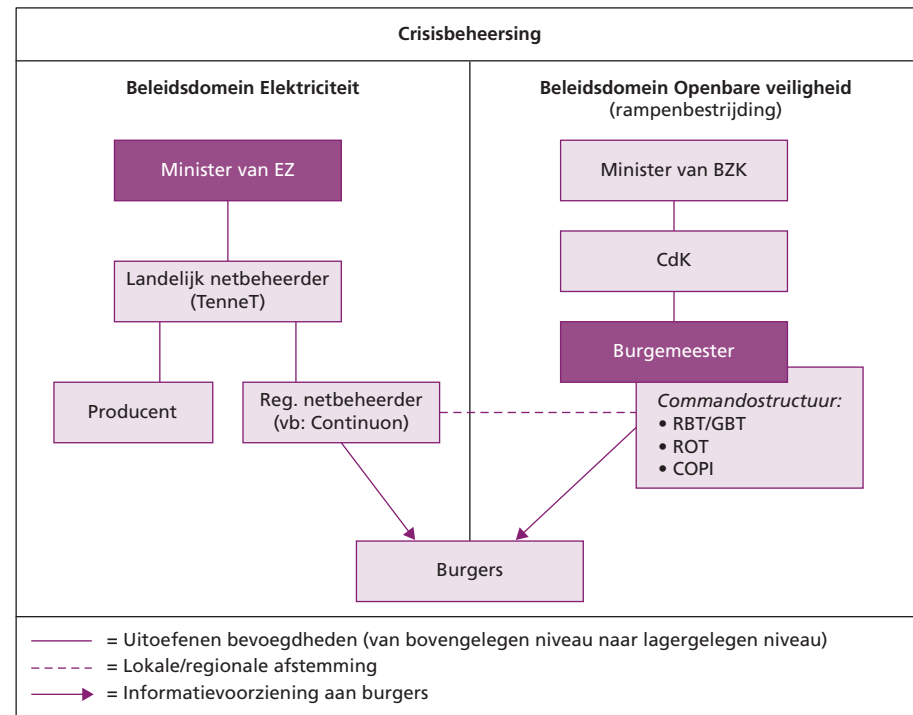
In de wet en overige regelgeving is niet vastgelegd hoe lang afnemers verstoken mogen blijven van netvoeding. Wel is in de Netcode, waarin conform de Elektriciteitswet nadere voorwaarden zijn geformuleerd van gedragingen tussen netbeheerders onderling en met afnemers, opgenomen dat bij onderbrekingen langer dan vier uur de netbeheerder een vergoeding aan afnemers moet betalen.⁴³ Deze verplichting geldt echter niet, wanneer de netbeheerder kan aantonen dat de netbeheerder als gevolg van een extreme situatie niet binnen de hersteltijden een onderbreking kan herstellen. Met een extreme situatie wordt bedoeld een incident dat zo weinig voorkomt dat het oneconomisch zou zijn daarmee rekening te houden in de reguleringssystematiek en dat bovendien niet beïnvloed kan worden door de netbeheerder.

41 Dit is in overeenstemming met het gestelde in de Europese Elektriciteitsrichtlijn (Richtlijn 2003/54/EG, Pb. L 176/37) waarin wordt bepaald dat lidstaten de elektriciteitsbedrijven verplichtingen in het algemeen belang mogen opleggen welke betrekking hebben op “de veiligheid, waaronder zowel de voorzieningszekerheid als de regelmaat, de kwaliteit en de prijs van de leveringen zijn begrepen, alsmede op de bescherming van het milieu, met inbegrip van energie-efficiëntie en bescherming van het klimaat” (art. 3, lid 2).

42 Zie ook NMa/DTe 2006.

43 Artikel 6.3.1 Netcode. In deze Netcode is bijvoorbeeld ook een bepaling opgenomen over de preparatie: De netbeheerder dient een draaiboek op te stellen en oefeningen te organiseren ter voorkoming van grootschalige storingen en teneinde deze te kunnen herstellen (artikel 5.5.1 Netcode). TenneT coördineert deze activiteiten en stelt een jaarlijkse evaluatie op.

Een incident is een niet te voorziene gebeurtenis of situatie die redelijkerwijs buiten de controle van een netbeheerder ligt en niet te wijten is aan een fout van een netbeheerder. Hierbij kan gedacht worden aan aardbevingen, overstromingen, uitzonderlijke weersomstandigheden, terroristische aanslagen en oorlog.



Figuur 5: De functionele beleidsdomeinen Elektriciteit en Openbare veiligheid⁴⁴

Continuon

Continuon beheert zoals gezegd het regionale distributienet in de regio Gelderland Zuid. De productie en levering in het getroffen gebied is in handen van respectievelijk de Nuon Groep N.V. en Nuon.

Continuon heeft een deel van haar werkzaamheden uitbesteed aan verschillende bedrijfsonderdelen binnen de Nuon Groep. Monteurs van de divisie Nuon Netwerk Services bijvoorbeeld zorgen voor de operationele werkzaamheden aan de elektriciteitsnetten. Afhankelijk van het type incident kunnen meerdere bedrijfsonderdelen van de Nuon Groep worden ingezet. De medewerkers van deze bedrijfsonderdelen werken dan altijd onder verantwoordelijkheid van Continuon.

In deze rapportage maken we dan ook voor de eenvoud geen onderscheid tussen Nuon en Continuon en spreken we altijd van Continuon.

⁴⁴ Leveranciers staan niet in dit overzicht vermeld. Zij vervullen in de responsfase geen rol, omdat zij geen bemoeienis hebben met de levering in technische zin.

2.5 De overige hoofdactoren op een rij

Bij het incident hadden nog enkele andere institutionele actoren een rol: de provincie Gelderland, (onderdelen van) het ministerie van BZK en het ministerie van Defensie.

2.5.1 De provincie

De Commissaris van de Koningin (CdK) kan op grond van artikel 12 Wrzo bij rampen “van meer dan plaatselijke betekenis” beleidsaanwijzingen geven aan de betrokken burgemeesters.⁴⁵ De burgemeesters blijven zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de aanwijzingen. De Commissaris geeft geen directe leiding aan de rampbestrijding; dat blijft een taak van de burgemeesters als opperbevelhebbers.

Alvorens de CdK gebruikmaakt van zijn aanwijzende bevoegdheid is in de regio Gelderland Zuid afgesproken dat de CdK eerst in (bestuurlijk) overleg treedt met de betrokken burgemeesters en de coördinerend burgemeester.⁴⁶

Verder heeft de CdK bevoegdheden met betrekking tot de interregionale bijstandaanvragen.

Om uitvoering te geven aan zijn bevoegdheden beschikt de CdK over een provinciaal coördinatiecentrum.

Intermezzo: Voorstel Wet veiligheidsregio's

Na veel discussie over de rol van de provincies in de rampenbestrijding blijft de aanwijzingsbevoegdheid van de CdK (bij bovenlokale rampen) gehandhaafd in de (Concept)wet veiligheidsregio's, met dien verstande dat hij alleen nog aanwijzingen kan geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio (in de huidige terminologie: de coördinerend burgemeester). De voorzitter van de veiligheidsregio krijgt in dat geval de bevoegdheid om het opperbevelschap van de burgemeester(s) naar zich toe te trekken.

De CdK van de provincie Gelderland heeft aangegeven dat hij dit geen goede ontwikkeling vindt. De CdK is van mening dat er zich mogelijke problemen kunnen voordoen als de coördinerend burgemeester een beslissing neemt binnen de werkingssfeer van een andere gemeente. Het proces van verantwoording aan de gemeenteraad van de desbetreffende gemeente kan in zijn beleving in dat geval leiden tot problematische situaties.⁴⁷

⁴⁵ Bij het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's blijft de aanwijzingsbevoegdheid van de CdK bestaan met dien verstande dat hij alleen nog de voorzitter van de veiligheidsregio een aanwijzing mag geven over het te voeren beleid.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld de rampenplannen van de vijf gemeenten.

⁴⁷ Gesprek CdK.

2.5.2 Het ministerie van BZK

In artikel 13 van de Wrzo is de medeverantwoordelijkheid bij rampenbestrijding van het Rijk tot uitdrukking gebracht. De minister van BZK mag aanwijzingen geven aan de Commissarissen van de Koningin “indien het algemeen belang zulks dringend vereist”. Volgens de memorie van toelichting bij de Rampenwet moet hier gedacht worden aan zwaarwegende economische en sociale belangen, die prioriteitsstelling op landelijk niveau vergen.⁴⁸

Ook heeft de minister van BZK, net als de CdK, bevoegdheden met betrekking tot de interregionale bijstandsaanvragen.

Om invulling te geven aan de bevoegdheden van het ministerie van BZK heeft het ministerie de beschikking over het Departementaal Coördinatiecentrum (DCC), het Nationaal CrisisCentrum (NCC), het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) en het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC).

Departementaal Coördinatiecentrum en Nationaal CrisisCentrum

Het DCC staat de minister van BZK bij in het uitvoeren van zijn sectorale verantwoordelijkheden en bevoegdheden in ramp- en crisissituaties. Het is organisatorisch ondergebracht bij het NCC en maakt gebruik van de faciliteiten en de medewerkers van het NCC. Het DCC adviseert en informeert in de responsfase de minister van BZK over de sectoren openbaar bestuur, politie, brandweer en GHOR en het beleidsterrein openbare orde en veiligheid. Waar mogelijk worden de activiteiten van DCC en NCC gescheiden uitgevoerd.

Het NCC is de ondersteunende en uitvoerende staf en het facilitair bedrijf ten dienste van de interdepartementale crisisbesluitvorming, zowel op ambtelijk als op politiek-bestuurlijk niveau. Dat betekent onder andere dat het NCC de functie vervult van interdepartementaal facilitair communicatiecentrum en knooppunt is van en voor de bestuurlijke informatievoorziening. In die hoedanigheid is het NCC verantwoordelijk voor de coördinatie (van de informatievoorziening) naar de besturen van andere overheden.⁴⁹

Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum

De minister van BZK faciliteert de coördinatie van de operationele inspanningen zowel in de voorbereidingsfase als in de responsfase door het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC). In de responsfase verzorgt het LOCC ten behoeve van onder andere de regio's een situatierapportage. Onderdeel van deze rapportage zijn het landelijk operationeel beeld, de mogelijke scenario's van ontwikkeling van de crisis en een daarbij behorend operationeel advies en de capaciteit die benodigd is voor de uitvoering van de scenario's.

Om deze taken te kunnen uitvoeren, beschikt het LOCC over een up-to-date landelijk overzicht van alle relevante evenementen en gebeurtenissen die (grootschalige) inzet vergen van de hulpdiensten. Verder beschikt het LOCC over een totaaloverzicht van de beschikbare capaciteit voor alle hulpdiensten (mensen, middelen en expertise). Het centrum voert de regie over het bijstandsproces (ter beschikking stellen van capaciteit uit nationale en internationale bronnen) en verzorgt de operationele afstemming tussen de klassieke hulpdiensten (brandweer, GHOR en politie) en de krijgsmacht.

Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie

Het ERC ondersteunt en adviseert overheden op het terrein van de risico- en crisiscommunicatie. Het verzamelt daartoe kennis en ontwikkelt expertise en beleid op het terrein van risico- en crisiscommunicatie en stelt deze kennis en expertise ter beschikking aan de overheidsorganisaties. Het ERC verzorgt opleidingen voor voorlichters, communicatieadviseurs en bestuurders op het gebied van risico- en crisiscommunicatie. Tijdens een daadwerkelijke crisis adviseert het ERC over de communicatiestrategie en biedt het ondersteuning op het gebied van woordvoering, publieks- en verwanteninformatie. Het ERC beheert de website www.crisis.nl (die tijdens de stroomuitval niet is ingezet).

2.5.3 Het ministerie van Defensie

Het ministerie van Defensie fungeert van oudsher met betrekking tot de (civiele) rampenbestrijding als vangnet voor civiele autoriteiten in geval van dreigende tekorten aan civiele capaciteiten. Deze militaire bijstandstaak werd aangeduid als de derde hoofdtaak van Defensie en is geregeld in artikel 18 van de Wet rampen en zware ongevallen. Dit artikel bepaalt dat in bijzondere gevallen op verzoek van de burgemeester de Commissaris van de Koningin een verzoek tot bijstand van militairen kan richten aan de minister van BZK. Deze wendt zich tot de minister van Defensie die de nodige voorzieningen treft, tenzij dringende redenen zich daartegen verzetten.

Een aantal jaren geleden werd geconstateerd dat Defensie niet alleen een toegevoegde waarde kan hebben als vangnetpartner. Gezien de ervaringen van Defensie in crisisbeheersingsoperaties in het buitenland, kan Defensie ook ondersteuning bieden tijdens rampen en crises door het inzetten van specialistische en unieke capaciteiten. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in het project Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS).⁵⁰ Voor meer hierover zie bijlage 3.

Om de samenwerking van Defensie en de civiele autoriteiten op operationeel niveau te verbeteren zijn afspraken gemaakt over zowel de decentrale borging van de samenwerking als de verbetering van aanvraagprocedures:

48 HTK, zitting 1981, 16 978, nr. 3, p. 15.

49 Zie ook het *Strategisch Document Nationaal CrisisCentrum* (2006).

50 HTK, vergaderjaar 2005-2006, 30 300 X, nr. 106.

Decentrale borging van de samenwerking

Ten aanzien van de decentrale borging is een belangrijke rol weggelegd voor de zogeheten Regionaal Militair Commando's (RMC's). De regio's in Nederland zijn onderverdeeld in drie RMC's (Noord, West en Zuid). De RMC's, die verantwoordelijk zijn voor de militaire ondersteuning voor civiele autoriteiten en daarom ook het eerste aanspreekpunt zijn voor overheden en civiele instanties, moet de veiligheidsregio's bijstaan bij de uitwerking van rampenplannen en moet kunnen adviseren over de inzetmogelijkheden van specialistische militaire capaciteiten. De RMC fungeert als liaison namens Defensie en kan de indiening van verzoeken om militaire steun en bijstand ondersteunen en begeleiden, zodat een snelle afhandeling mogelijk is.

Het ministerie van Defensie heeft ten behoeve van de ICMS voor iedere veiligheidsregio i.o. een vaste militaire adviseur ter beschikking gesteld: de Officier Veiligheidsregio.

Versnelde aanvraagprocedures

De aanvraagprocedures voor militaire steun en bijstand staan, zoals gezegd, beschreven in wet- en regelgeving. Onderzoek toonde aan dat een versnelling van deze procedures noodzakelijk is als Defensie een serieuze veiligheidspartner wil zijn in de rampenbestrijding. In het kader van ICMS is daarom overeengekomen om parallel aan de formele aanvraagprocedure een voorwaarschuwingstraject te creëren. Daarin wordt de behoefte aan ondersteuning al afgestemd tussen het LOCC en het Defensie Operationeel Centrum (DOC). Bij acute behoeften kan worden besloten, vooruitlopend op de formele besluitvorming, al te beginnen met de gereedstelling en eventueel zelfs de verplaatsing van de benodigde militaire steun. De Regionaal Militair Commando's vervullen hierin een faciliterende rol.

De regio Gelderland Zuid valt onder het werkingsgebied van de RMC Noord.

3 De start van het incident: alarmering en opschaling

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op het proces van melding, alarmering en opschaling en hoe dat is verlopen. Paragraaf 3.3 geeft daartoe een chronologische reconstructie van hoe de eerste eenheden gealarmeerd en geïnformeerd zijn en de verschillende teams (COPI, ROT, RBT) vervolgens gealarmeerd zijn. In deze paragraaf gaan we niet in op het alarmeren en informeren van de actiecentra en van de individuele leden van deze teams.

Allereerst wordt in paragraaf 3.2 beschreven hoe de alarmering en opschaling in de regio Gelderland Zuid zijn geregeld.

De gemeenten Zaltbommel, Neerijnen, Lingewaal en Geldermalsen zijn niet gealarmeerd. In paragraaf 3.4 wordt daarom apart beschreven hoe de gemeenten betrokken zijn geraakt bij het incident.

In paragraaf 3.5 volgt de analyse.

3.2 Opschaling in de regio Gelderland Zuid

De regio Gelderland Zuid heeft in 2005 een gecoördineerde regionale incidentenbestrijdingsprocedure (GRIP) vastgesteld. Deze procedure, die bestaat uit verschillende niveaus van incidentenbestrijding, ziet er als volgt uit:⁵¹

- GRIP 0

Wanneer er sprake is van een lokaal incident met enkel een ad-hoc-coördinatiebehoefte (motorkapoverleg) is er sprake van GRIP 0.

- GRIP 1

Wanneer bij de bestrijding van een incident meerdere disciplines betrokken zijn en coördinatie tussen de disciplines gewenst is, kan door de aanwezige leidinggevendenden opgeschaald worden naar GRIP 1. Bij GRIP 1 wordt voor de coördinatie ter plaatse een coördinatieteam plaats incident (CTPI) samengesteld. Dit is een overlegorgaan waar de direct leidinggevendenden (OvD's) van de betrokken diensten in plaats nemen. Tevens worden er een coördinerend officier van de brandweer en een voorlichter van de politie aan dit team toegevoegd. De diensten treden multidisciplinair op. Bij GRIP 1 is er nog geen sprake van tactische en strategische coördinatie.

51 Zie *GRIP Gelderland Zuid* (versie juni 2005) en *Instructie rampenbestrijding voor leden van rampenbestrijdingsteams* (versie 2006).

- GRIP 2

Wanneer er behoefte is aan eenhoofdige leiding ter plaatse én coördinatie buiten het incidentgebied of afstemming over de externe communicatie wordt opgeschaald naar GRIP 2. Dat wil zeggen dat:

- onder eenhoofdige leiding het commando plaats incident (COPI) bijeenkomt Dit heeft dezelfde samenstelling als het CTPI, alleen de coördinator heeft nu sturende bevoegdheden.⁵²
- de kernbezetting van het regionaal operationeel team (ROT), waaronder de operationeel leider en de hoofden actiecentra, bijeenkomt Deze kernbezetting houdt zich bezig met de gecoördineerde inzet voor het effectgebied (zie ook bijlage 2).⁵³
- de kern van het gemeentelijk beleidsteam (GBT), waaronder de burgemeester en de voorlichter, met elkaar ten minste overlegt over welke bestuurlijke beslissingen genomen moeten worden en hoe deze gecommuniceerd moeten worden.

De leden van het CTPI en hogere leidinggevenden (waaronder de burgemeester) kunnen opschalen naar GRIP 2.

- GRIP 3

Wanneer er behoefte is aan een volledig opgeschaald commando rampterrein, coördinatie buiten het incidentgebied, bestuurlijke besluitvorming en (de effecten van) het incident zich beperkt tot één gemeente, wordt opgeschaald naar GRIP 3. Dat houdt onder andere in dat:

- het COPI overgaat in een commando rampterrein (CoRT) voor de operationele coördinatie ter plaatse
- het volledige ROT bij elkaar komt voor de tactische coördinatie
- het volledige GBT bij elkaar komt voor de strategische coördinatie. De burgemeester treedt op als opperbevelhebber ex artikel 11 van de Wet rampen en zware ongevallen.

Opschaling naar GRIP 3 gebeurt door leden van de kernbezetting ROT en/of GBT. Voor de taken en de samenstelling van de teams wordt verwezen naar bijlage 2.

Voor de aansturing van de gemeentelijke processen wordt in de betrokken gemeente een gemeentelijk rampenmanagementteam (GRMT) bijeengeroepen. Dit bepaalt welke gemeentelijke actiecentra ingericht moeten worden.

⁵² Op grond van de wet zijn er geen multidisciplinaire sturende rampenbestrijdingsbevoegdheden, anders dan die van de burgemeester. Ook in de regio Gelderland Zuid zijn geen nadere sturende bevoegdheden beschreven. In het *Functieboek Rampenbestrijding (2005)* is te lezen dat de coördinator CoRT "leiding geeft aan het optreden van de in het rampterrein werkzame diensten." Dit Functieboek is vastgesteld door het Directieteam Veiligheid, waarin onder andere de hoogst leidinggevenden van de brandweer, GHOR en politie zitting hebben.

⁵³ Onder effectgebied wordt verstaan het gebied waar de effecten van het daadwerkelijke incident zich manifesteren.

- GRIP 4

Wanneer niet één maar meerdere gemeenten betrokken zijn wordt niet opgeschaald naar GRIP 3, maar naar GRIP 4. Operationeel is er geen verschil, behalve dat meerdere GRMT's actief zullen zijn. Bij GRIP 4 wordt er een regionaal beleidsteam (RBT) ingesteld, waarin alle betrokken burgemeesters zitting hebben. Bij een opschaling naar GRIP 4 wordt ervan uitgegaan dat alle betrokken gemeenten al zijn opgeschaald tot GRIP 3 (zie ook hieronder bij de alarmering).

Intermezzo: GBT's komen te vervallen

We herhalen hier dat in de regio Gelderland Zuid is afgesproken dat bij een gemeentegrens-overschrijdende ramp (dus bij GRIP 4) de GBT's komen te vervallen. Naast het RBT functioneren in de gemeenten dan alleen de gemeentelijke rampenmanagementteams (GRMT's) en de lokale actiecentra. De GRMT's worden aangestuurd door het ROT (zie paragraaf 2.3).

Voor de taken en de samenstelling van het RBT wordt verwezen naar bijlage 2.

Opschalingsfase	Operationele coördinatie	Tactische coördinatie	Strategische coördinatie
GRIP 0	motorkapoverleg	-	-
GRIP 1	CTPI	-	-
GRIP 2	COPI	kernROT	kernGBT
GRIP 3	CoRT	ROT	GBT
GRIP 4	CoRT	ROT	RBT

Figuur 6: GRIP in de regio Gelderland Zuid kort samengevat

Intermezzo: Geen onderscheid in naamgeving

Tijdens het incident werd door de bij de bestrijding betrokkenen actoren in de naamgeving geen onderscheid gemaakt naar CTPI, COPI en CoRT. Er was, ook nadat was opgeschaald tot GRIP 4, alleen sprake van een COPI. Om die reden zullen wij in het vervolg van de rapportage alleen spreken van COPI.

Afschaling van de hoofdstructuur

Als de bestrijding van het incident de afronding nadert en ook de directe effecten geen operationele aansturing meer behoeven, wordt met de afschaling van de ingezette hulpdiensten en bestuurlijke gremia begonnen. Voorkomen moet worden dat er in de 'kolommen' ongecontroleerd afgeschaald wordt. De beslissing tot afschaling wordt door de burgemeester(s) of, indien niet betrokken, door het hoogst opgeschaalde overlegorgaan genomen.

Intermezzo: Referentiekader GRIP uit 2006

In 2006 zijn verschillende landelijke koepelorganisaties op het gebied van rampenbestrijding een 'Referentiekader GRIP' overeengekomen. Dit referentiekader is door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties middels een circulaire landelijk verspreid. De minister verzoekt de regio's in de bijgaande brief dringend deze GRIP binnen één jaar binnen de eigen organisatie te implementeren "vooruitlopend op een mogelijke wettelijke regeling".⁵⁴

De regio Gelderland Zuid heeft ervoor gekozen de GRIP uit 2005 vooralsnog niet aan te passen aan dit referentiekader. Dit heeft tot gevolg dat de terminologie en organisatorische structuur van de GRIP in Gelderland Zuid op onderdelen afwijken van hetgeen landelijk wordt uitgedragen.

Zo wordt in het referentiekader GRIP geen onderscheid gemaakt naar kernbezettingen en volledige bezettingen van ROT en GBT. Ook wordt geen onderscheid gemaakt in CTPI, COPI en CoRT. In het referentiekader is alleen sprake van COPI, ongeacht het GRIP-niveau.

Alarmering van de regionale hoofdstructuur

Alarmering van de regionale hoofdstructuur in de regio Gelderland Zuid vindt plaats conform het vigerende deelplan 'alarmering' behorend bij het gemeentelijke rampenplan.⁵⁵

Zowel het gemeentelijke rampenplan als de onderliggende deelplannen zijn een gemeentelijke invulling van het *Model rampenplan regio Gelderland Zuid* en de onderliggende modeldeelplannen. Elke gemeente is zelf verantwoordelijk voor een gemeentespecifieke invulling van de plannen. De deelplannen 'alarmering' zijn door de vijf gemeenten nader, maar niet uniform, uitgewerkt voor GRIP 3 en GRIP 4.⁵⁶

Als de parate diensten of het bestuur opschaling noodzakelijk achten, worden door de gemeenschappelijke meldkamer (GMK) aan de hand van de communicator⁵⁷ en afhankelijk van het GRIP-niveau functionarissen van de vier verschillende teams gealarmeerd: (kern)ROT, (kern)GBT, GRMT en het RBT. Alarmering van het RBT betekent (impliciet) dat de betrokken gemeenten al voor GRIP 3 zijn gealarmeerd. Met andere woorden, een alarmering van GRIP 4 (RBT) is dan feitelijk alleen een alarmering van 'extra' RBT-functionarissen, zoals de coördinerend burgemeester, de coördinerend gemeentesecretaris en de beleidsvoorlichter. De betrokken burgemeesters en de lokale en/of regionale adviseurs zijn dan immers al gealarmeerd bij GRIP 3.

54 Brief van 11 september 2006 (kenmerk 2006-0000217470).

55 Zie ook *Instructie rampenbestrijding voor leden van rampenbestrijdingsteams* (2006).

56 Merk op dat in de regio Gelderland Zuid de gemeenten bij GRIP 2 ook al betrokken worden in de opschaling (zie figuur 6).

57 De communicator is een belcomputer. Deze computer bevat een aantal scenario's op basis waarvan een groepsalarmering plaats kan vinden. In de regio Gelderland Zuid gaat het om scenario's voor het RBT, GBT, GRMT en ROT. De communicator wordt vanaf GRIP 2 ingezet.

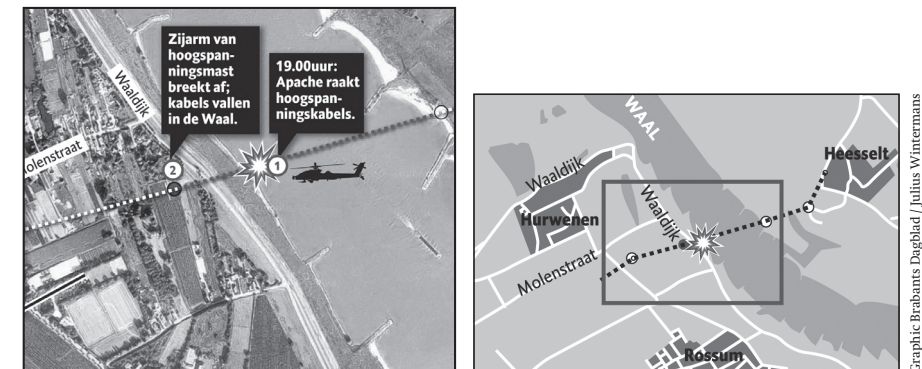
Verdere opschaling van onderdelen van de regionale hoofdstructuur, zoals de secties van het ROT en de regionale en gemeentelijke actiecentra, vindt handmatig plaats door de procesverantwoordelijken op basis van eigen interne alarmeringsschema's (belboom). Deze interne alarmering is ten aanzien van de gemeentelijke actiecentra niet door alle vijf betrokken gemeenten nader beschreven.

Volgens opgave vindt deze interne alarmering in de verschillende gemeenten als volgt plaats:

- In de gemeenten Lingewaai, Neerijnen en Geldermalsen draagt de ambtenaar openbare orde en veiligheid (AOV), die als lid van het GRMT door de GMK wordt gealarmeerd, zorg voor de interne dooralarmering van de gemeentelijke actiecentra. Er is één AOV voor de drie gemeenten.
- In de gemeente Zaltbommel is de gemeentesecretaris verantwoordelijk voor de alarmering van de verschillende actiecentra. Deze interne alarmering vindt plaats nadat de burgemeester en de AOV gezamenlijk hebben besloten om tot interne alarmering over te gaan.
- In de gemeente Maasdriel alarmeren de GRMT-leden, die door de GMK worden gealarmeerd, zelf aan de hand van de belboom de medewerkers die de actiecentra moeten bemensen.

3.3 De start van het incident: de feiten

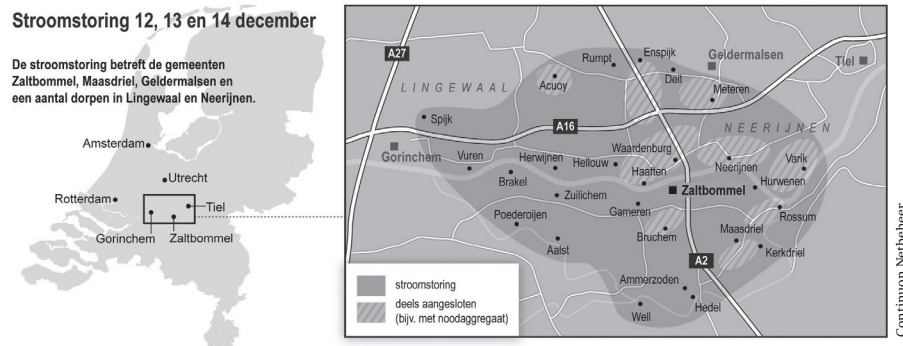
Op woensdag 12 december 2007 vliegt om 19.04 uur een Apache gevechtshelikopter van de Koninklijke Luchtmacht bij een laagvlieg oefening in de Bommelerwaard tegen hoogspanningskabels. Deze hoogspanningskabels hangen over de Waal ter hoogte van Hurwenen, behorend bij de gemeente Maasdriel.



Figuur 7: Locatieaanduiding van het vliegincident ⁵⁸

58 *Brabants Dagblad*, donderdag 13 december 2007.

Het incident leidt onmiddellijk tot een stroomuitval in delen van de Bommeler- en Tielerwaard (zie figuur 8). Ongeveer 50.000 huishoudens in de gemeenten Zaltbommel, Maasdriel, Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen en vele bedrijven zitten zonder stroom. Particuliere en openbare verlichting valt uit, hetgeen ervoor zorgt dat het gehele gebied onmiddellijk aardedonker is. Ook verkeerslichten, gemalen en een deel van het mobiele telefoonverkeer vallen uit. (Benadrukt wordt dat analoge telefoons, ‘de gewone’ telefoons die niet afhankelijk zijn van stroom, het blijven doen.)



Figuur 8: Overzicht van het gebied waar de stroomuitval plaatsvond⁵⁹

3.4 De eerste alarmering

De melding

De meldkamer (GMK) van de regio Gelderland Zuid krijgt vanaf 19.04 uur een groot aantal automatische brandmeldingen op het openbaar meldsysteem (OMS) te verwerken.⁶⁰ Een aantal brandweerposten wordt gealarmeerd en rukt uit voor wat achteraf een loos alarm blijkt te zijn: de automatische meldingen zijn het gevolg van de – op dat moment nog onbekende – massale stroomstoring.

Een op dat moment nog niet te duiden gevolg van de stroomuitval is dat het uitrukken anders verloopt dan men gewend is. De (elektronisch bediende) poorten van een aantal kazernes (en een aantal politieposten) gaan niet open.⁶¹ De brandweer krijgt, naar eigen zeggen, de poorten al improviserend toch open.

Een schipper meldt eveneens om 19.04 uur via zijn marifoon aan de Verkeerspost Tiel van Rijkswaterstaat Oost-Nederland (RWS-ON) dat er ‘iets’ tegen de hoogspanningskabels over de Waal is aangevlogen en dat enkele kabels in de Waal terecht gekomen zijn. De verkeerspost van RWS-ON geeft dit onmiddellijk door aan de

⁵⁹ Persbericht Continuon, vrijdag 14 december 2007.

⁶⁰ Een openbaar meldsysteem (OMS) is een systeem dat brandmeldingen van automatische brandmeldinstallaties van bedrijven automatisch doorgeeft aan de gemeenschappelijke meldkamer. In de gemeentelijke bouwverordeningen wordt bepaald welke bedrijven verplicht zijn om aangesloten te zijn op een OMS.

⁶¹ Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat bij de bouw van de kazernes, uit financiële overwegingen, is besloten om geen noodvoorzieningen te treffen voor stroomuitval.

gemeenschappelijke meldkamer (GMK) van de regio Gelderland Zuid en laat ook de ‘eigen’ officier van dienst-Rijkswaterstaat (OvD-RWS) ter plaatse komen. De OvD-RWS schaal op naar ‘fase 2’. Dit houdt onder meer in dat het ‘calamiteiten-team’ van RWS bij elkaar komt in Arnhem. Een patrouillevaartuig van RWS is in de buurt en gaat ter plaatse om het vaarwater te stremmen voor de scheepvaart. De schepen worden naar ‘overnachtingshavens’ gestuurd. Er is volgens RWS geen verhoogd risico op aanvaringen.⁶²

De stroomuitval wordt onmiddellijk opgemerkt door het bedrijfsvoeringscentrum van Continuon in Arnhem en aangemeld als calamiteit, zodat conform het Continuon-calamiteitenplan de crisisorganisatie van Continuon wordt opgestart en de dienstdoende storingsfunctionaris ter plaatse wordt gestuurd. Om 19.14 uur wordt de relatiemanager van Continuon (zie ook paragraaf 4.2) op de hoogte gebracht.



Eerste beeldvorming

Om 19.12 uur is op de GMK bekend dat het een incident met een helikopter betreft en dat de helikopter niet is neergestort.⁶³ Ruim twintig minuten later wordt op de GMK duidelijk dat de Apache gevechtshelikopter, vele kilometers zuidelijker, veilig geland is bij Hedikhuizen, gemeente Heusden, in de regio Brabant-Noord.⁶⁴

Deze meer gespecificeerde informatie wordt niet doorgegeven aan de (brandweer)-eenheden in het veld, zodat zij acties blijven ondernemen om ‘het iets’ te zoeken. Ongeveer een uur nadat het incident plaatsvond, krijgen zij informatie van de GMK dat het om een Apache gevechtshelikopter gaat en dat die veilig geland is.

Intermezzo: Geen beeld van de situatie

Verschillende respondenten geven in interviews en ‘first impression reports’ aan dat ze het eerste uur (of de eerste uren) van het incident geen goed beeld hadden van wat er precies aan de hand was. Ze beschrijven de situatie als chaotisch. Dit beeld wordt bevestigd door het logboek van de GMK waarin te lezen is dat om 20.13 uur de OvD-G meldt dat “het een grote chaos is.”⁶⁵

De HOvD’s hebben onder andere aangegeven gedurende een uur de exacte locatie van het incident niet te hebben geweten. Ook geven zij aan lange tijd in onzekerheid te hebben verkeerd over het lot van de helikopterpiloten. Zij geven aan pas rond 20.00 uur te horen hebben gekregen dat de helikopter veilig geland was⁶⁶, terwijl zoals gezegd al om 19.12 uur op de GMK bekend was dat de helikopter niet is neergestort. Betrokkenen hebben lange tijd geen goed overzicht van de situatie.

⁶² Conform interviewverslag RWS 1 en 2 (zie bijlage 7).

⁶³ Logboek GMK Gelderland Zuid.

⁶⁴ Om 19.35 uur krijgt de GMK van het KLPD informatie dat de helikopter waarschijnlijk veilig geland is bij Rossum. Deze informatie wordt om 19.37 uur gecheckt bij het kustwachtcentrum dat zegt dat de helikopter bij Vlijmen (Heusden) geland is en dat de bemanning ongedeerd is.

⁶⁵ Logboek GMK Gelderland Zuid.

⁶⁶ Interviewverslag HOvD’s.

Deels werd deze 'chaotische fase' veroorzaakt door de grote hoeveelheid berichtenverkeer, deels komt dit op het conto van de stroomuitval, waardoor gsm-masten uitvielen. Dit leverde problemen op bij de telefonische alarmering en communicatie. Het alarmeringssysteem voor de hulpdiensten bleef het wel doen, omdat C2000-masten zijn voorzien van accu's en omdat deze masten vrij snel voorzien werden van aggregaten, over het algemeen door spontane initiatieven van lokale brandweereenheden (zie ook hoofdstuk 4).

Onduidelijkheid over aard incident

Omdat op de GMK niet bekend is aan welke zijde van de Waal het incident heeft plaatsgevonden, alarmeert de GMK om 19.16 uur brandweereenheden en een officier van dienst (OvD-B) aan zowel de zuidkant (Maasdriel) als de noordkant (Tiel) van de rivier (zie figuur 7). De melding die de OvD-B en de blusploeg van Maasdriel-Oost krijgen is "ongeval Waaldijk Hurwenen". Deze locatieaanduiding blijkt vrij precies te zijn, maar er wordt niet bij vermeld om wat voor soort ongeval het gaat. De OvD-B van Maasdriel en een tankautospuiter van Maasdriel zijn snel ter plaatse.

Direct nadat de OvD-B en een tankautospuiter van Maasdriel gealarmeerd zijn, alarmeert de GMK tevens eenheden van Tiel West, Tiel Noord, Ochten (een schuimblusploeg) en de OvD-B van Tiel voor een "luchtvaartongeval Waal rechts".⁶⁷ Hoewel de locatie achteraf bezien niet de juiste bleek, was de aard van de melding wel preciezer (namelijk: 'luchtvaartongeval').

Omdat het bij deze tweede melding om een luchtvaartongeval gaat, wordt conform procedure ook de hoofdofficier van dienst van de brandweer van het betrokken (westelijk) deel van de regio (HOvD-West) gealarmeerd met de boodschap "luchtvaartongeval rechts Tiel".⁶⁸ De HOvD interpreteert de melding als "luchtvaartongeval bij sluizen Tiel".⁶⁹ Vanwege de verwachte complexiteit van het incident en vanwege de mogelijkheid dat er gevaarlijke stoffen bij het vliegtuig-incident betrokken zijn, verzoekt de HOvD-West de HOvD-Oost eveneens ter plaatse te komen. Om 19.27 uur wordt de HOvD van het andere district (HOvD-Oost) gealarmeerd.⁷⁰ Bij aankomst aan de noordzijde van de rivier, en nadat ze een van de OvD's hebben gesproken, blijkt dat ze zich aan de verkeerde kant van de rivier bevinden.⁷¹

Ongeveer gelijktijdig met de eerste brandweereenheden, worden ook twee 'noodhulpeenheden' van de politie naar de plek van het incident gestuurd. Deze noodhulpeenheden krijgen de (goede) locatie door: "Waaldijk Hurwenen". De officier van dienst politie (OvD-P) luistert het berichtenverkeer mee en besluit om ook ter plaatse te gaan. Ter plaatse constateert hij dat er sprake is van veel verkeer op de Waaldijk en een flinke toeloop van 'kijkerspubliek'. Er liggen hoogspanningskabels deels in het water van de Waal en deels op de dijk. Omdat niet bekend is of er nog spanning op de kabels staat, laat de OvD-P de omgeving van

67 Logboek GMK Gelderland Zuid. Merk op dat de rechterkant van de Waal tevens de noordzijde is. Het COPI is uiteindelijk geplaatst op de linker c.q. de zuidoever van de Waal, bij de mast die het zwaarst beschadigd was.

68 Logboek GMK en logging P2000.

69 Interviewverslag HOvD's.

70 Logboek GMK. De HOvD-West informeert de HOvD-Oost en ze trekken verder samen op.

71 Interviewverslag HOvD's.

de plaats incident door surveillance-eenheden ruim afzetten om het publiek en het verkeer op afstand te houden. Later waarschuwt de OvD-P vanuit het COPI nog de Rijksluchtvaartdienst en de Dienst Luchtvaart van het Korps landelijke politiediensten (KLPD). Dit blijkt later van belang te zijn om de grootte van het gebied te bepalen. Daarnaast voor het verlichten van de getroffen masten, om zo een beeld te krijgen van de mate van beschadiging van de masten.⁷²

Er wordt verder geen ambulance gealarmeerd.⁷³

3.5 Opschaling van de regionale hoofdstructuur

Interne opschaling GMK

Om 19.18 uur schaal het meldkamerpersoneel intern op in verband met het grote aantal (telefonische) meldingen.⁷⁴ Deze opschaling houdt onder andere in dat meer centralisten worden opgeroepen. De calamiteitencoördinator, die de taak heeft de centralisten bij grootschalige incidenten te 'coachen', de informatiestromen te coördineren en zorg te dragen voor het opstellen van sitraps, besluit om, gezien de omvang van het incident, het hoofd coördinatiecentrum (HCC) te informeren. Het HCC besluit om vervolgens naar de GMK te komen. Hij komt daar om 19.45 uur aan.

Intermezzo: HCC

Hoofd coördinatiecentrum (HCC) is sinds november 2007 een nieuwe functie in de regio Gelderland Zuid. Het HCC geeft leiding aan de multidisciplinaire processen op de meldkamer. Hij stuurt de calamiteitencoördinator aan en vormt de schakel tussen de meldkamer, het regionaal operationeel team (ROT) en de operationeel leider (OL). De HCC wordt vanaf GRIP 1 in kennis gesteld. Vanaf GRIP 2 dient hij naar de GMK te komen (bij GRIP 1 is dat nog facultatief).

Opschaling naar GRIP 1

De OvD-B van Maasdriel die na alarmering de A2 passeert, constateert dat het overall donker is en maakt nog tijdens het aanrijden GRIP 1.⁷⁵ De calamiteitencoördinator heeft dan ook besloten op te schalen. Hij communiceert dat net aan de centralisten, als het nader bericht van de OvD-B binnenkomt.

Om 19.24 uur wordt conform GRIP 1 gealarmeerd, dat wil zeggen dat zowel de officieren van dienst van de drie operationele hulpdiensten als de commando- en arbak gealarmeerd worden. (De OvD-P en de OvD-B zijn dan al ter plaatse.)

Intermezzo: SGB0

De politie kent voor de handhaving van de openbare orde een eigen monodisciplinaire structuur: de staf grootschalig en bijzonder optreden (SGB0). Bij grootschalige incidenten, waarbij wordt opgeschaald conform GRIP, zal de SGB0 over het algemeen als sectie politie van het ROT functioneren, aangestuurd door de algemeen commandant (AC).

72 Interviewverslag OvD-P.

73 Logboek GMK.

74 Logboek GMK Gelderland Zuid en P2000 logging.

75 Navraag bij de OvD-B en de calamiteitencoördinator van de meldkamer.

Om circa 19.15 uur wordt de algemeen commandant (AC) van de politie gebeld door de GMK. Op basis van de informatie begeeft hij zich naar het hoofdbureau en besluit monodisciplinair op te schalen naar een (kern)staf GBO. Om 21.43 uur is de SGBO operationeel.

Om 19.50 uur is de commandohaakarmbak ten behoeve van het COPI ter plaatse. Het duurt tot 20.55 uur voordat de eerste COPI-vergadering plaatsvindt. Inmiddels is het dan al GRIP 2 (vanaf 19.50 uur⁷⁶) en heeft het ROT zijn eerste bijeenkomst gehad (zie ook hieronder).

Intermezzo: Formeel COPI-overleg

Het is niet duidelijk geworden waarom het zolang heeft geduurd voor het COPI een formeel vergadermoment had. Sommige respondenten hebben aangegeven dat de OvD-P zich te ver van de commandohaakarmbak ophield en het eerste uur moeilijk benaderbaar was voor multidisciplinair overleg.⁷⁷ Voorafgaand aan de formele vergadering vond er wel een informeel 'motorkapoverleg' plaats.

Opschaling naar GRIP 2

De regionaal commandant van dienst (RCvD) van de brandweer die door de GMK wordt geïnformeerd dat er is opgeschaald naar GRIP 1 geeft de opdracht op te schalen naar GRIP 2. De reden hiervoor is dat hij op basis van de informatie die hij van de HOvD krijgt de indruk heeft dat het om een grootschalige stroomuitval gaat, maar dat onduidelijk is hoe groot de omvang precies is.⁷⁸

Om 19.50 uur wordt door de GMK conform GRIP 2 gealarmeerd. Dat wil zeggen dat kernleden van het ROT en het GBT van Maasdriel (de gemeente waar het luchtvaartongeval plaatsvond) worden gealarmeerd. Onder anderen worden de burgemeester, de gemeentesecretaris, de ambtenaar openbare orde en veiligheid (AOV) en de voorlichter van Maasdriel middels de communicator gealarmeerd (zie ook hieronder).⁷⁹ De burgemeester, die zich in een cursus bevindt, beantwoordt de oproep van de communicator niet, zodat (ook) de loco-burgemeester wordt gealarmeerd.

De eerste ROT-vergadering vindt 40 minuten na alarmering plaats (20.30 uur), dus nog voor de eerste COPI-vergadering.

Nog voor de formele alarmering plaatsvindt, belt de AOV van de gemeente Maasdriel, aangespoord door het feit dat het overal opeens donker is, met de OvD-B. Deze is dan al ter plaatse. Hij brengt haar op de hoogte van het luchtvaartongeval en geeft aan dat het zeer waarschijnlijk is dat ze spoedig wordt opgeroepen. Ze belt daartoe alvast met de voorlichter, maar krijgt deze niet te pakken.

⁷⁶ Conform logboek GMK en de uitdraai van de communicator.

⁷⁷ Interviewverslag met OvD's brandweer.

⁷⁸ Interviewverslag RCvD (operationeel leider) en verslag ROT 1 (woensdag 20.30 uur).

⁷⁹ Uitdraai van de communicator. De voorlichter heeft aangegeven dat zij, hoewel zij door de communicator is gealarmeerd, de oproep nooit heeft ontvangen.

Omstreeks 19.30 uur constateert de voorlichter dat ze verschillende oproepen van de AOV heeft gemist, waarna ze met de AOV belt. Omdat ze de hele middag op cursus was, heeft ze haar telefoon de hele middag uitgehad. Ze besluiten, mocht een formele alarmering volgen, samen naar het gemeentehuis te gaan. Om ongeveer 20.00 uur zijn zowel de voorlichter, de AOV als de loco-burgemeester aanwezig in een donker gemeentehuis.

Intermezzo: Antwoordprocedure alarmering

Door problemen met de communicator verloopt de alarmering niet altijd even soepel. De AOV is bijvoorbeeld niet in staat de antwoordprocedure af te ronden, waarmee ze kenbaar kan maken dat ze de oproep heeft ontvangen. De GMK probeert haar daarom nog meermalen te bereiken. De voorlichter die wel is gealarmeerd, heeft naar eigen zeggen de oproep nooit ontvangen.⁸⁰

Opschaling naar GRIP 3

Het COPI besluit in zijn eerste vergadering van 20.55 uur om het ROT te adviseren verder op te schalen naar GRIP 3. Om 21.05 uur wordt dit advies doorgegeven aan het hoofd sectie brandweer van het ROT.⁸¹

Om 21.14 uur meldt de OvD-G (als lid van het COPI) aan de GMK "dat er GRIP 3 is gegeven"⁸², terwijl feitelijk op dat moment alleen nog maar een advies is geformuleerd. De GMK alarmeert vervolgens conform GRIP 3 (21.16 uur). Onder anderen worden alle leden van het GBT van Maasdriel en de GRMT-leden gealarmeerd.⁸³ In het gemeentehuis in Maasdriel, dat dan net is voorzien van een noodaggregaat, arriveert om 21.25 uur de gemeentesecretaris.⁸⁴

Opschaling naar GRIP 4

Het hoofd sectie Brandweer brengt in de ROT-vergadering van 21.15 uur het advies van het COPI in.⁸⁵ In het ROT vraagt men zich af of niet meteen opgeschaald moet worden naar GRIP 4, omdat inmiddels bij het ROT bekend is dat ook de gemeenten Zaltbommel, Neerijnen, Lingewaal en Geldermalsen door de stroomuitval zijn getroffen. Unaniem wordt besloten dat vanwege het gemeentegrensoverschrijdende karakter inderdaad opgeschaald moet worden naar GRIP 4.⁸⁶ Om 21.35 uur wordt aan de aanwezigen in het gemeentehuis van Maasdriel doorgegeven dat er "mogelijk een opschaling van GRIP 4" zal plaatsvinden.⁸⁷

Intermezzo: Bekrachtiging besluiten

In de verslagen van onder andere het ROT en RBT worden genomen besluiten niet (formeel) bekrachtigd. Dit geldt onder meer voor de besluitvorming rond de opschaling tot GRIP 3 en GRIP 4. De verslaglegging is feitelijk een weergave van datgene wat tijdens de vergaderingen wordt besproken. Echter: niet duidelijk wordt of er sprake is van formele afspraken of besluiten. Temeer omdat de ROT-verslagen ook naar de later ingestelde GRMT's werden gestuurd.

⁸⁰ Interviewverslag GRMT Maasdriel en uitdraai communicator.

⁸¹ Verslag COPI 1 (woensdag 20.55 uur).

⁸² Logboek GMK. Merk op dat er op dat moment alleen nog maar door het COPI een advies is geformuleerd.

⁸³ Uitdraai communicator.

⁸⁴ Logboek GRMT Maasdriel.

⁸⁵ Verslag ROT 2 (woensdag 21.15 uur).

⁸⁶ Interviewverslag operationeel leider en verslag ROT 2 (woensdag 21.15 uur).

⁸⁷ Logboek GRMT Maasdriel.

Een van de verslagleggers van het ROT merkt daarover op: “Op woensdagavond was alles zo hectisch en hoefde er geen verslag gecontroleerd te worden. Vrijdagavond was dat heel anders en moest de operationeel leider het verslag controleren. Dit vond ik overigens prettig, omdat je daarmee een soort gedeelde verantwoordelijkheid krijgt.”⁸⁸ Een ander meldt hierover: “Een zeer belangrijk leerpunt is dat de inhoud van het verslag heel kritisch opgesteld en gecheckt moet worden voordat het daadwerkelijk naar de GRMT’s wordt gemaïld. Veel zaken uit het verslag werden als waarheid aangenomen in de gemeentehuizen.”⁸⁹

Om 21.41 uur wordt conform GRIP 4 het RBT gealarmeerd.⁹⁰ Dat wil zeggen dat aanvullend aan de leden van de teams bij GRIP 3 de volgende personen worden gealarmeerd: de coördinerend gemeentesecretaris, de beleidsvoorlichter en de coördinerend burgemeester. De (burgemeesters van de) gemeenten Zaltbommel, Neerijnen, Lingewaal en Geldermalsen worden niet gealarmeerd, omdat bij GRIP 3 alleen de gemeente Maasdriel is gealarmeerd. Wanneer om 22.30 uur een eerste RBT-vergadering plaatsvindt, zijn enkele adviseurs (van brandweer, politie en GHOR), de operationeel leider en de coördinerend burgemeester aanwezig.

3.6 Eerste betrokkenheid gemeenten Zaltbommel, Neerijnen, Lingewaal en Geldermalsen

Terwijl in de eerste uren van het incident de alarmering en opschaling van de regionale hoofdstructuur plaatsvinden en alleen de gemeente Maasdriel in deze opschaling wordt meegenomen, reageren de gemeenten Zaltbommel, Neerijnen, Lingewaal en Geldermalsen ieder op eigen wijze op de stroomstoring. In de gemeente Zaltbommel is het uitvallen van de stroom bijvoorbeeld aanleiding om nog diezelfde avond op eigen initiatief al bij elkaar te komen en acties in gang te zetten. In de gemeente Neerijnen zijn medewerkers ‘toevallig’ bij elkaar in het gemeentehuis, maar wordt besloten om de volgende ochtend serieus aan de slag te gaan. Het besef dat er sprake is van een grootschalige stroomstoring dringt bij het merendeel van de GRMT-leden van de gemeenten Lingewaal en Geldermalsen in de loop van de volgende dag door.

In deze paragraaf worden de eerste (re)acties van de vier gemeenten beschreven tot aan het moment dat er een eerste formeel GRMT-overleg plaatsvindt.

- Zaltbommel⁹¹

De burgemeester van Zaltbommel belt naar aanleiding van de stroomuitval op eigen initiatief via een analoge telefoon, omstreeks 19.20 uur, met zijn gemeentesecretaris en de dienstdoende ambtenaar openbare orde en veiligheid (AOV). Zij constateren dat het mobiele netwerk van KPN is uitgevallen en vermoeden dat een redelijk groot gebied zonder stroom zit. Zij baseren zich op het gegeven dat zij enige kilometers uit elkaar wonen en het overal om hen heen donker is.

88 First impression report van een secretaris van het ROT.

89 First impression report van een secretaris van het ROT.

90 Uitdraai communicator.

91 De gemeente Zaltbommel heeft 26.194 inwoners. Door de stroomuitval zit het merendeel van de inwoners zonder stroom.

Omdat de burgemeester geen contact krijgt met de GMK besluiten zij naar het gemeentekantoor in Zaltbommel te rijden, om vandaar uit via het landelijk noodnet contact te leggen met de meldkamer. Ze hopen zo meer duidelijkheid over de stroomuitval (oorzaak en omvang) te verkrijgen.⁹²

Bij aankomst in het gemeentekantoor, omstreeks 19.35 uur, blijkt ook daar geen stroom te zijn. Ook de noodstroomvoorziening werkt niet, waarna de burgemeester en de gemeentesecretaris naar de brandweerkazerne rijden. De brandweer heeft daar een aggregaat van een hulpverleningsvoertuig kunnen aansluiten, zodat dit de enige plek in de wijde omgeving is waar men op dat moment over elektriciteit beschikt. Ook het noodnet blijkt daar te functioneren. Er wordt besloten een gemeentelijk beleidsteam in te richten in de brandweerkazerne. Omstreeks 20.00 uur heeft zich een eerste informeel ‘gemeentelijk team’ geformeerd van burgemeester, gemeentesecretaris, AOV-er, piket AOV-er, politie-teamchef en brandweercommandant. Ongeveer anderhalf uur later krijgen zij van de gemeentesecretaris te horen dat het ROT operationeel is.

Om 22.19 uur belt de coördinerend burgemeester met de burgemeester van Zaltbommel. Van de coördinerend burgemeester, die collegiaal alle betrokken burgemeesters voorafgaand aan de eerste RBT-vergadering opbelt, krijgt hij te horen dat er sprake is van een GRIP 4-situatie en dat hij verzocht wordt naar Nijmegen te komen om deel te nemen aan de RBT-vergaderingen.⁹³

Na het eerste formele gemeentelijke overleg⁹⁴ van 23.00 uur vertrekt de burgemeester naar Nijmegen en sluit zich daar aan bij het derde RBT-overleg (00.30 uur).

- Neerijnen

Op het moment dat de stroom uitvalt (19.04 uur) zijn de burgemeester, de gemeentesecretaris en een aantal GRMT-leden aanwezig of onderweg naar het gemeentehuis van Neerijnen in verband met een commissievergadering. Naar aanleiding van de waarnemingen van de functionarissen die in het gemeentehuis arriveren, ontstaat het vermoeden dat in heel Neerijnen de stroom is uitgevallen.⁹⁵ (Later blijkt dat dit inderdaad het geval is.) Men schakelt over op de noodstroomvoorziening en gaat ervan uit dat de stroomstoring van tijdelijke aard zal zijn. Deze noodstroomvoorziening levert gemiddeld een uur stroom, zodat om ongeveer 20.30 uur een eigen noodaggregaat wordt aangesloten door de brandweer en de vergadering gewoon doorgang kan vinden.

De burgemeester wordt tijdens de vergadering (omstreeks 21.00 uur) door een bode op de hoogte gebracht van de oorzaak van de stroomuitval: er is een Apache gevechtshelikopter tegen hoogspanningsdraden aangevlogen.

92 Interviewverslag gemeentesecretaris Zaltbommel, interviewverslag GRMT Zaltbommel, interne evaluatie Zaltbommel en logboek Zaltbommel.

93 Logboek GRMT Zaltbommel en aanvullende informatie van de coördinerend burgemeester.

94 Er is dan nog geen sprake van een formeel GRMT of GRMT. Aanwezig bij dit overleg zijn de burgemeester, een wethouder, gemeentesecretaris, AOV, piket AOV en voorlichter (interviewverslag GRMT Zaltbommel).

95 De gemeente Neerijnen heeft 11 dorpskernen.

Ongeveer een uur later komt de AOV op eigen initiatief naar het gemeentehuis. Hij vraagt of de brandweercommandant en iemand van de politie naar het gemeentehuis kunnen komen (21.30 uur). Zij arriveren later die avond (22.30 uur). Ondertussen bedenken de gemeentesecretaris en een GRMT-lid wat er eventueel aan acties door de gemeente ingezet zou kunnen worden.

Tijdens de vergadering geeft de bode door dat er is opgeschaald naar GRIP 4 (22.00 uur). De coördinerend burgemeester heeft geprobeerd de burgemeester te bellen, maar omdat zij in vergadering is, heeft ze haar mobiele telefoon niet aan staan. Ook zij wordt verzocht naar Nijmegen te komen. De burgemeester zoekt contact met de burgemeester van Lingewaal, die dan net door de coördinerend burgemeester is gebeld en voor het eerst op de hoogte is gebracht van de stroomstoring, en samen reizen ze af naar Nijmegen.

Beide burgemeesters zijn daar rond middernacht aanwezig en sluiten aan bij het derde RBT-overleg (00.30 uur).

De gemeentesecretaris besluit in overleg met de aanwezigen (de brandweercommandant, de politiefunctionaris, de AOV en het GRMT-lid) de volgende ochtend om 08.00 uur de gemeentelijke processen op te starten, omdat “het GRMT die nacht weinig actie lijkt te kunnen ondernemen, de situatie niet levensbedreigend is en de inschatting dat het GRMT beter de nacht kan gebruiken om te rusten voor wat zal komen de volgende dag.”⁹⁶ Om 02.30 uur sluit het gemeentehuis. Wel wordt de telefoon doorgezet naar de brandweer in Waardenburg, zodat de burger zich telefonisch met vragen kan wenden tot de brandweer.

Om 03.30 uur wordt de gemeentesecretaris gebeld door de meldkamer met het verzoek of hij terug wil gaan en het GRMT bijeen wil roepen. De gemeentesecretaris houdt vast aan zijn eerder genomen besluit, zodat de volgende ochtend (08.00 uur) het bijna voltallige GRMT voor het eerst bij elkaar komt.

- Lingewaal⁹⁷

Omstreeks 22.00 uur belt de coördinerend burgemeester met de burgemeester van Lingewaal, die dan nog niet op de hoogte is van de stroomuitval.⁹⁸ Ze krijgt te horen dat het GRIP 4 is en dat ze verzocht wordt naar Nijmegen te komen. Kort daarna belt de burgemeester van Neerijnen haar op, waarnaar ze samen naar Nijmegen afreizen.

Medewerkers van de gemeente Lingewaal worden zich omstreeks 23.30 uur, naar aanleiding van de berichtgeving op de televisie, bewust van het feit dat er sprake is van een grootschalige stroomstoring. Verschillende medewerkers bellen daarom met de AOV (die zich op dat moment in het gemeentehuis van Neerijnen bevindt) met de vraag of zij in actie moeten komen. De AOV geeft aan dat dit niet het geval is; er is in zijn beleving geen noodzaak om de gemeentelijke processen op te starten.

⁹⁶ Interviewverslag GRMT Neerijnen.

⁹⁷ De gemeente Lingewaal heeft vijf kernen. De kernen Herwijnen, Spijk en Vuren zijn getroffen door stroomuitval. De kernen Heukelum en Asperen, waar ook het gemeentehuis staat, is niet getroffen.

⁹⁸ In de eerste RBT-vergadering krijgt de operationeel leider de opdracht om uit te zoeken hoe het komt dat de burgemeester van Lingewaal niet op de hoogte is (verslag RBT 1, woensdag 22.30 uur).

Intermezzo: Een AOV voor drie gemeenten

De gemeenten Neerijnen, Lingewaal en Geldermalsen werken samen op het terrein van integrale veiligheid en rampenbestrijding. Dat houdt onder meer in dat er één dienstdoende AOV is voor alle drie de gemeenten.

Wanneer de medewerkers van de gemeente Lingewaal, zoals elke ochtend, naar het gemeentehuis komen, zijn de meesten van hen niet op de hoogte van de situatie. In de loop van de ochtend wordt het hun duidelijk dat er sprake is van een grootschalige stroomuitval.

Om 14.00 uur op donderdagmiddag komt het GRMT van de gemeente Lingewaal voor het eerst bijeen.

- Geldermalsen⁹⁹

Op weg van Den Haag naar Geldermalsen, op woensdagavond 22.00 uur, ontvangt de burgemeester een sms-bericht van de Commissaris van de Koningin: hij wenst hem succes met de bestrijding van het incident. Dat is het eerste moment dat de burgemeester geconfronteerd wordt met de stroomstoring. Hij belt de gemeentesecretaris, maar krijgt deze niet te pakken. Wanneer hij wordt gebeld door de coördinerend burgemeester met het verzoek naar Nijmegen te komen, rijdt hij door naar Nijmegen. Net als de andere burgemeesters is hij voor de derde RBT-vergadering aanwezig.

De voorlichter van Geldermalsen wordt rond 22.30 uur gebeld door een collega die zitting heeft in het (actiecentrum van het) ROT. Hij wordt verzocht de website van de gemeente aan de calamiteitenwebsite van de regio Gelderland Zuid te koppelen. Hij doet dat vanuit huis. De voorlichter, die op dat moment betrokken wordt, vraagt of hij nog verdere acties kan ondernemen, maar dat is niet het geval.

Om middernacht wordt de voorlichter nogmaals gebeld door iemand van het dan net ingerichte ‘regionale actiecentrum publieke voorlichting’ in Tiel (zie hoofdstuk 5) met de vraag of hij stand-by kan staan om als publieksvoorlichter de burgers te woord te staan.

In de loop van de volgende ochtend wordt bij de (overige) medewerkers duidelijk dat er sprake is van een grootschalige stroomuitval. Onduidelijk voor hen is in welke mate Geldermalsen daarbij betrokken is. De overzichtskaart die door het ROT wordt doorgestuurd is volgens medewerkers nauwelijks leesbaar en doet voorkomen dat heel Geldermalsen zonder stroom zit. In de loop van de ochtend wordt een kleinschalig GRMT samengesteld, waarin wordt afgesproken dat eerst het crisisgebied in kaart gebracht moet worden. Dit gebeurt samen met de brandweer. Dan blijkt dat ‘alleen’ de wijk Kalenberg en enkele straten in het buitengebied zonder stroom zitten. De coördinerend gemeentesecretaris maakt voor de beeldvorming op donderdag en vrijdag een rondje langs de vier collega’s op de verschillende gemeentehuizen om te kijken wat er zich ter plaatse allemaal afspeelt.

⁹⁹ In de gemeente Geldermalsen (26.295 inwoners) zijn de woonwijk Kalenberg en enkele woningen in landelijk gebied getroffen door de stroomstoring. In het gemeentehuis is altijd stroom aanwezig geweest.

Intermezzo: Inleving

Medewerkers van de gemeente Geldermalsen hebben achteraf aangegeven de stroomstoring niet te hebben ervaren als een grootschalig incident. Het betrof immers slechts één wijk en een paar straten in het buitengebied. Dit is in hun beleving niet doorgedrongen bij het ROT. Ze zijn dan ook van mening dat het ROT zich moeilijk kan inleven in de situatie ter plaatse. Als illustratie noemen zij dat de gemeente de opdracht kreeg van het ROT om verkeersregelaars bij de stoplichten te plaatsen. Het GRMT reageerde door aan te geven dat er in de getroffen wijk en het buitengebied geen stoplichten zijn, waarna het ROT voet bij stuk hield en aangaf dat er hoe dan ook verkeersregelaars moesten komen.

3.7 Analyse

Doorgeven informatie

Nadat de Apache gevechtshelikopter tegen de bedrading van de hoogspanningsmasten is gevlogen, worden de parate hulpverleningsdiensten door de GMK gealarmeerd. Verschillende eenheden krijgen verschillende incidentomschrijvingen mee ('ongeval' en 'luchtvaartongeval'). Terwijl de GMK al vrij snel doorloopt dat het inderdaad om een luchtvaartongeval gaat en dat de helikopter veilig is geland, blijven ten minste de brandweereenheden in het ongewisse over de aard van het incident c.q. het lot van de piloten. Zij blijven dan ook, wat later blijkt, onnodig acties ondernemen om de locatie van de helikopter te achterhalen. Verschillende respondenten geven aan dat het eerste uur zich kenmerkte als chaotisch, omdat men maar moeilijk een beeld van de situatie kon schetsen.

Dat de eerste uren van een grootschalig incident zich kenmerken als chaotisch is niet nieuw. In die eerste uren vallen de hulpverleners, met de kennis die dan beschikbaar is, dan ook terug op hun 'professionele zelfredzaamheid'.¹⁰⁰ Toch mag verwacht worden, zeker van een meldkamer, dat zodra essentiële informatie beschikbaar is – in dit geval het veilig landen van de helikopterpiloten – deze onmiddellijk wordt doorgegeven. Het onnodig acties ondernemen in het *golden hour* moet immers zo veel mogelijk voorkomen worden. Bij dit incident, waarbij geen slachtoffers zijn gevallen, heeft dit verder geen nadelige gevolgen gehad.

Toetsing aan de basisvereisten crisismanagement

In 2006 zijn door het Landelijk Beraad Crisisbeheersing (LBCB) zogeheten 'basisvereisten crisismanagement' benoemd. De basisvereisten zijn "een beperkte set kwantitatieve en kwalitatieve normen voor de voorwaardenschepende processen binnen de rampenbestrijding/crisisbeheersing, waaraan iedere veiligheidsregio onder operationele omstandigheden moet kunnen voldoen."¹⁰¹

¹⁰⁰ Naar aanleiding van de Vuurwerkkramp werd dit begrip door de commissie-Oosting geïntroduceerd. Zij concludeert dat het onvermogen om enige vorm van coördinatie te bewerkstelligen in de eerste uren "het gegeven [bevestigt] dat in de eerste chaotische fase van een ramp de operationele diensten zijn aangewezen op hun professionele zelfredzaamheid" (Commissie onderzoek vuurwerkkramp 2001, p. 163).

¹⁰¹ LBCB 2006.

Intermezzo: Basisvereisten opschaling

De basisvereisten voor opschaling zijn als volgt geformuleerd:¹⁰²

- Het COPI is binnen 30 minuten na alarmering ter plaatse van het incident en operationeel, wat wil zeggen dat men in staat is gecoördineerd leiding te geven.
- Het (kern)ROT is binnen 45 minuten na alarmering operationeel wat wil zeggen dat het ROT op dat moment in een voorbereide crisisruimte in staat is om gecoördineerd leiding te geven en te faciliteren.
- Het (kern)GBT is binnen 60 minuten na alarmering operationeel, wat wil zeggen dat men op dat moment in een voorbereide crisisruimte in staat is om gecoördineerd leiding te geven op basis van het inmiddels vanuit het ROT beschikbaar gestelde totaalbeeld.
- Het (kern)RBT is binnen 90 minuten na alarmering operationeel, wat wil zeggen dat het (kern)RBT op dat moment in een voorbereide crisisruimte in staat is om gecoördineerd leiding te geven.¹⁰³

Volgens de 'basisvereisten crisismanagement' dient het COPI een half uur na alarmering 'operationeel' te zijn, dat wil zeggen "in staat te zijn multidisciplinair leiding te geven." De basisvereisten geven echter geen uitsluitel over wat exact bedoeld wordt met dit laatste. Kun je alleen maar multidisciplinair leidinggeven als er sprake is van een formeel vergadermoment? In dat geval kan gesteld worden dat de norm van 30 minuten niet is gehaald: het COPI werd om 19.24 uur door de GMK gealarmeerd en had om 20.55 uur zijn eerste formele vergadering.

Een andere, wellicht meer realistische verklaring is dat er nog geen behoefte aan multidisciplinaire coördinatie was, omdat men monodisciplinair bezig was zich een beeld van de situatie te vormen. Ook (evaluatie van) andere incidenten laten zien dat men in de eerste uren bezig is met de beeldvorming. De norm uit de basisvereisten dat het ROT binnen 60 minuten op basis van een totaalbeeld leiding moet geven is dan ook weinig realistisch (zie ook hieronder).

Overigens is het de vraag of deze norm in de praktijk ook meetbaar is. Zeker als het meten achteraf plaats moet vinden. Voorafgaand aan formele vergadermomenten kunnen, zeker als het gaat om de parate hulpverleningsdiensten ter plaatse, informele contactmomenten plaatsvinden.

De eerste ROT- en RBT-vergaderingen vinden respectievelijk 40 minuten en 49 minuten na alarmering plaats. Opschaling van het ROT en het RBT valt (ruim) binnen de norm die wordt gesteld door de basisvereisten¹⁰⁴, als ervan wordt uitgegaan dat gecoördineerd leidinggeven betekent: 'het hebben van een eerste formele vergadering'.

¹⁰² LBCB 2006, pp. 39-40. In het Besluit veiligheidsregio's wordt een aantal van deze basisvereisten opgenomen zodat zij juridisch verankerd worden.

¹⁰³ Volgens de basisvereisten bestaat het RBT op dat moment ten minste uit de coördinerend burgemeester en de bij dit niveau behorende vertegenwoordigers van brandweer, politie en GHOR en de coördinerend gemeentesecretaris.

¹⁰⁴ Immers, aanwezig zijn de coördinerend burgemeester en de adviseurs van brandweer, politie en GHOR, de operationeel leider en de coördinerend gemeentesecretaris.

Interessanter is om te kijken wat het effect van de opschaling is geweest. Hoewel beide teams fysiek in staat zijn gecoördineerd leiding te geven (men is immers in de voorbereide locatie aanwezig), zal in het vervolg van het rapport blijken dat dit feitelijk op dat moment, maar ook in de uren erna, nog helemaal niet aan de orde is. Zowel het ROT als het RBT houdt zich in de eerste uren bezig met de beeldvorming.

Een gemeentegrensoverschrijdend incident

De reden dat wordt opgeschaald door de regionaal commandant van dienst naar GRIP 2 (19.50 uur) is dat hij vermoedt dat het om een grootschalige stroomuitval gaat. Hij baseert zich op de informatie die hij krijgt van de HOvD die op dat moment door het gebied rijdt. Ongeveer vanaf dat moment, mede omdat dan bekend is dat de helikopter veilig is geland en de piloten ongedeerd zijn, transformeert het luchtvaartongeval zich naar een ander incident: de grootschalige stroomuitval.

Ruim anderhalf uur later wordt door het ROT unaniem besloten dat niet opgeschaald moet worden naar GRIP 3, maar naar GRIP 4: meerdere gemeenten zijn immers getroffen door de stroomuitval. Conform de eigen procedure (zie paragraaf 3.2) is dit een logische beslissing.

Het besluit om op te schalen naar GRIP 4 (21.41 uur) betekende niet automatisch dat ook alle getroffen gemeenten werden gealarmeerd. Naast de gemeente Maasdriel die bij GRIP 2 en GRIP 3 al was gealarmeerd, werd alleen een aantal extra functionarissen gealarmeerd. De procedure is immers zo vormgegeven dat gemeenten die niet in de volgorde van opschaling zijn meegenomen (dat wil zeggen al betrokken zijn vanaf GRIP 2) bij GRIP 4 niet automatisch worden mee gealarmeerd. Met andere woorden: als voor GRIP 4 wordt gealarmeerd, wordt ervan uitgegaan dat getroffen gemeenten al afzonderlijk zijn gealarmeerd bij GRIP 3. Het uiteindelijke gevolg was dat de vier gemeenten nooit zijn gealarmeerd.

Dit incident heeft tevens laten zien dat het niet vanzelfsprekend is dat, als al is opgeschaald naar GRIP 4, er een mechanisme bestaat dat verifieert of de procedure ook wordt uitgevoerd conform datgene wat wordt beoogd: alarmering van alle getroffen gemeenten én RBT-leden. Het is niet reëel te denken dat dit in de hectiek die in de eerste uren op de meldkamer heerst door de centralisten wordt opgepakt.

Intermezzo: Tijdsdruk

Dit laatste laat zich vrij eenvoudig verklaren met het 'mechanisme van beslissen onder tijdsdruk'. Onderzoeken naar besluitvorming onder tijdsdruk (ook wel Naturalistic Decision Making (NDM) genoemd) laten zien dat een gevoel van tijdcompressie en stress leiden tot een beperking van het menselijk vermogen om tot een hernieuwde beoordeling van de situatie te komen. Onder tijdsdruk zal dan ook altijd worden teruggegrepen op datgene wat standaard is.

Opvallend is overigens dat deze omissie nimmer door de organisatie werd gecorrigeerd. Zelfs niet toen de coördinerend burgemeester constateerde dat een aantal burgemeesters nog niet op de hoogte was van het incident en de operationeel leider de opdracht meekreeg om uit te zoeken wat daar de oorzaak van was.

Dat laat onverlet dat de organisatie erop moet kunnen vertrouwen dat de procedure zodanig is vormgegeven dat zij er 'blind' op kan vertrouwen. Aanbevolen wordt dan ook om de procedure zo aan te passen dat bij GRIP 4 niet aanvullend aan de al gealarmeerde functionarissen gealarmeerd wordt, maar dat alle benodigde functionarissen worden gealarmeerd. Daarmee wordt bij een directe opschaling van bijvoorbeeld GRIP 2 naar GRIP 4 (ook) voorkomen dat functionarissen niet gealarmeerd worden. Ook wordt dan gerealiseerd dat iedereen die al gealarmeerd is op de hoogte wordt gebracht dat is opgeschaald naar een hogere GRIP-fase.

Gesteld mag worden dat de alarmering voor GRIP 3 niet conform de eigen afspraken heeft plaatsgevonden. In de eerste plaats omdat een COPI-lid meldt "dat er GRIP 3 gegeven is", terwijl dit feitelijk nog niet het geval is. In het ROT dat is aangewezen om GRIP 3 af te kondigen, heeft er dan immers nog geen besluitvorming over plaatsgevonden. In de tweede plaats omdat de meldkamer de alarmering heeft ingezet op basis van een melding van het COPI-lid, terwijl deze persoon volgens de eigen afspraken hiertoe niet bevoegd is.

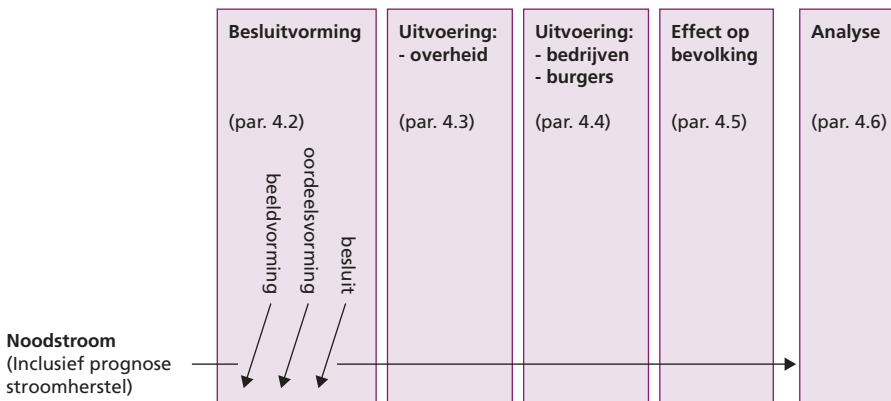
Betrokkenheid vier gemeenten

In zijn algemeenheid geldt dat de alarmering van de gemeenten als niet-parate hulpdienst afhangt van improvisatie, toevalligheden en van eigen inzicht. Evaluaties van grootschalige incidenten laten dat keer op keer zien en ook tijdens de stroomuitval was dit zichtbaar: vier van de vijf getroffen gemeenten werden immers niet gealarmeerd maar toonden – en gelukkig maar – alle ieder op eigen wijze initiatief.

4 Thema 1: Herstel van de stroomvoorziening: noodstroom, reparaties en aansluiting

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de besluitvorming en activiteiten die in het kader van het herstel van de stroomvoorziening hebben plaatsgevonden, en het effect dat een en ander op de bevolking had, beschreven. Het hoofdstuk is ingedeeld volgens een vast stramien dat in alle thematische hoofdstukken zal worden gehanteerd (zie figuur 9).



Figuur 9: Overzicht van de opbouw van dit hoofdstuk

Leeswijzer

In dit eerste thematische hoofdstuk komt allereerst de besluitvorming ten aanzien van het herstel van de stroomvoorziening aan de orde (paragraaf 4.2). Zoals in alle thematische hoofdstukken zal blijken, werd het handelen van de (lokale) overheid in belangrijke mate bepaald door de feitelijke en gepercipieerde prognose van het herstel van de stroom. In deze paragraaf wordt dan ook ruim aandacht besteed aan de wijze waarop de (beeldvorming over de) prognose van het stroomherstel in het ROT en RBT is gecommuniceerd. In paragraaf 4.3 wordt daarna ingegaan op de uitvoering van deze besluiten door de overheid, waaronder het ministerie van Defensie, de waterschappen, Rijkswaterstaat en de brandweer. In paragraaf 4.4 wordt beschreven hoe de uitvoering door bedrijven, met name Continuum, en burgers ten aanzien van het regelen en plaatsen van noodaggregaten heeft plaatsgevonden. Het effect van deze inspanningen op de bevolking wordt in paragraaf 4.5 beschreven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse van de bevindingen (paragraaf 4.6).

In deze inleiding zullen als eerste ter memorie de verantwoordelijkheden van netbeheerder en gemeenten bij een stroomstoring kort worden samengevat en zal de voorbereiding van de regio op (de noodstroomvoorziening bij) stroomstoringen worden aangegeven.

Ter memorie: verantwoordelijkheden van netbeheerder en gemeenten bij stroomstoring

Op grond van de Elektriciteitswet is het de taak van de netbeheerder om bij een stroomonderbreking de energievoorziening zo snel mogelijk te herstellen (zie paragraaf 2.4). Voor tijdelijk herstel van de energievoorziening zijn de twee opties het aanleggen van een (tijdelijke) bypass naar een collega-netwerkbeheerder of het inzetten van noodaggregaten. Deze noodaggregaten zijn doorgaans bedoeld voor onderhoudsactiviteiten waarbij uitschakeling van (een deel van) het netwerk noodzakelijk is, maar kunnen (dus) ook gebruikt worden voor een tijdelijke onvoorzienbare stroomonderbreking.¹⁰⁵

Continuon stelt in dit verband in een reactie dat haar inziens bovenstaande niet betekent dat de netbeheerder verplicht is om noodaggregaten in te zetten bij een stroomstoring. Zij benadrukt verder de eigen verantwoordelijkheid van (kwetsbare) afnemers voor een noodstroomvoorziening.

Intermezzo: Gebruik noodaggregaten arbeidsintensief

Het gebruik van noodaggregaten is een arbeidsintensieve wijze van stroomopwekking aangezien de aggregaten regelmatig bijgevoerd moeten worden met brandstof om een continue stroom elektriciteit te garanderen. Het aansluiten van noodaggregaten op het regionale net is een taak van de netbeheerder vanwege de specialistische kennis die daarvoor noodzakelijk is.

De gemeente heeft in het kader van de rampenbestrijding de taak de dreiging voor de openbare veiligheid (volksgezondheid en het milieu) zo veel mogelijk weg te nemen (zie ook paragraaf 2.2). In het specifieke geval van een (langdurige) stroomuitval betekent dit dat zij om de openbare veiligheid te waarborgen onder andere maatregelen kan nemen om – eventueel aanvullend aan de netbeheerder – in noodstroom te voorzien.¹⁰⁶ Over het algemeen zal dit aan de orde zijn wanneer kwetsbare groepen of objecten door de uitval van stroom in een direct bedreigende situatie terechtkomen. Op het moment dat de gemeente de opdracht geeft om te voorzien in noodstroom, heeft dit ook onmiddellijk de financiële consequentie dat de gemeente de kosten ervoor draagt.

Bovenstaande betekent dat beide actoren, ieder vanuit een eigen verantwoordelijkheid, noodaggregaten kunnen c.q. moeten inzetten.¹⁰⁷

105 “De totale beschikbare capaciteit van mobiele noodaggregaten in Nederland bedraagt circa 150 MegaWatt (MW), waarvan slechts circa 60 MW bij een langdurige onderbreking van de elektriciteitsvoorziening effectief door netbeheerders kan worden benut. Bij een grotere stroomstoring – Haaksbergen betrof 36 MW – of verschillende gelijktijdige stroomstoringen in Nederland kan de totale capaciteit aan mobiele noodaggregaten ontoereikend zijn om in de totale behoefte te voorzien” (NMa/DTe 2006, p. 4.).

106 Brainich 2004 stelt dat de rol van lagere overheden bij een stroomuitval *alleen* de aanpak van mogelijke effecten voor de openbare orde en veiligheid betreft. Te denken valt aan bijvoorbeeld de zorg voor de bevolking, de huur of eventuele vordering van noodaggregaten of een eventuele instelling van een avondklok bij een *black-out*. Gemeenten hebben nadrukkelijk geen vat op de aanpak van de oorzaak.

107 Zie ook NMa/DTe 2006.

Voorbereiding door de regio op een stroomuitval

Ten tijde van de stroomuitval beschikte de regio Gelderland Zuid niet over een, met de netbeheerder afgestemd, draaiboek stroomuitval. Naar aanleiding van een kortdurende stroomuitval in Nijmegen eerder in 2007 is door de regio Gelderland Zuid wel de intentie uitgesproken om in de nabije toekomst een draaiboek ‘stroomuitval’ op te stellen. Tijdens de vergadering van de regionale ‘regiegroep Rampenbestrijding’ op 11 december 2007 is afgesproken dat het draaiboek *Aandachtspunten bij langdurige stroomuitval* van de regio Twente in de tussentijd gebruikt zou kunnen worden.¹⁰⁸ Het draaiboek is dan ook op het digitale systeem van het Regionaal Operationeel Centrum (ROC) geplaatst. Afgesproken is dat dit draaiboek niet onmiddellijk zou hoeven worden omgewerkt tot een concreet draaiboek voor Gelderland Zuid. Volgens het verslag van de vergadering was men voornemens om in het tweede kwartaal van 2008 met Continuon besprekingen te voeren en afspraken te maken over hoe informatie aangeleverd zou moeten worden. In de volgende vergadering zou men hierop terugkomen: “omdat dit draaiboek bij de leden nog niet bekend is, wordt afgesproken de checklist in het volgende overleg te agenderen.”¹⁰⁹

Intermezzo: Voorbereiding op ‘herstelwerkzaamheden’ door de vijf gemeenten

In het deelplan ‘Voorzien in primaire levensbehoeften’ hebben de vijf getroffen gemeenten als taak benoemd “het zorg dragen voor de herstelwerkzaamheden” als onderdeel van de bredere taak “het regelen van de energievoorziening”. Feitelijk worden door de gemeenten niet de herstelwerkzaamheden bedoeld, dit is immers een verantwoordelijkheid van de netbeheerder, maar het eventueel voorzien in noodstroom.

4.2 Besluitvorming

Wanneer de leden van het ROT om 20.30 uur op woensdagavond voor het eerst bijeenkomen in het politiebureau in Nijmegen, is er nog beperkt informatie beschikbaar over het incident. Men vermoedt op basis van de beperkte informatie van onder andere de meldkamer dat een groot gebied zonder stroom zit, maar de precieze omvang is nog onbekend. Op basis van de beperkte informatie gaat men ervan uit dat de stroomstoring “slechts een paar uur zal duren.”¹¹⁰

Op de plaats van het incident zijn dan inmiddels medewerkers van Continuon aanwezig.¹¹¹ Zij geven in een eerste COPI-overleg aan (20.55 uur) dat voor de herstelwerkzaamheden, specialistisch materiaal elders uit het land moet komen en dat “de tijdsduur ongeveer zes uur zal zijn.”¹¹² In een volgend ROT-overleg (21.15 uur) wordt door de brandweer ingebracht dat “de inschatting is dat de stroomstoring acht uur na nu zal duren.”¹¹³

108 Dit draaiboek is naar aanleiding van de stroomuitval in Haaksbergen door de regio Twente opgesteld.

109 Verslag van de regiegroep Rampenbestrijding, d.d. 11 december 2007.

110 Verslag ROT 1 (woensdag 20.30 uur).

111 We herhalen hier nogmaals dat we in deze rapportage geen onderscheid maken tussen Continuon en Nuon (zie paragraaf 2.4).

112 Verslag COPI 1 (woensdag 20.55 uur).

113 Verslag ROT 2 (woensdag 21.15 uur).

Intermezzo: Onjuiste inschatting

Bij navraag bij Continuon blijkt dat de tijdsindicatie van zes uur niet sloeg op de lengte van de stroomstoring, maar op de tijd die nodig zou zijn voor het ter plaatse komen van het materieel. Men baseerde zich daarbij op de ervaring in Haaksbergen. Bedoeld werd dan ook dat het ongeveer zes uur zou duren voordat ze eventueel met het herstel van de lijnen zouden kunnen beginnen.¹¹⁴

Op basis van het gegeven dat de stroomstoring nog tot ‘ongeveer’ de volgende ochtend zal duren, probeert men in het COPI en in het ROT naast het verkrijgen van een beeld over de huidige situatie, ook na te denken over de problemen die zich op korte termijn zouden kunnen gaan voordoen.

Bekend is dat er op dat moment problemen met het mobiele telefoonverkeer zijn en men vraagt zich daardoor getriggerd op zowel COPI- als ROT-niveau af of de stroomstoring consequenties heeft voor C2000, het communicatiesysteem van de hulpverleningsdiensten.

Intermezzo: Zendmasten

Beide onderwerpen krijgen een hoge prioriteit. Het COPI verwacht dat mobiele telefoonnetten om ongeveer 23.15 uur zullen wegvallen, omdat de accu's van zendmasten na vier uur leeg raken. Het advies aan het ROT is dan ook om de zendmasten te voorzien van generatoren en de providers daarover te informeren. In een eerste RBT-vergadering wordt dit door de OL ingebracht, waarna het RBT hem de opdracht meegeeft om uit te zoeken of het mobiele netwerk hersteld kan worden. Het ROT legt daartoe contact met het landelijk operationeel coördinatiecentrum (LOCC)¹¹⁵ en vraagt hen om de providers te informeren (zie ook paragraaf 4.3.5).

Er is al direct bijzondere aandacht voor de zorginstellingen, omdat onderkend wordt dat zorginstellingen in belangrijke mate afhankelijk zijn van stroom (zie ook hoofdstuk 6). Uitgezocht moet dan ook worden van het ROT of zorginstellingen zonder stroom zitten en zo ja, of er dan noodstroomvoorzieningen zijn getroffen.

Aan het derde ROT-overleg (22.15 uur) neemt Continuon voor het eerst deel.

Intermezzo: Relatiemanager Continuon

Intern is bij Continuon afgesproken dat een relatiemanager van de afdeling commerciële zaken, mede naar aanleiding van eerdere ervaringen met de stroomstoring in Haaksbergen (2005), optreedt als afvaardiging van Continuon in het ROT van een regio. Deze persoon onderhoudt in de dagelijkse praktijk contacten met externen. Naar eigen zeggen oefent de pool van relatiemanagers geregeld met gemeenten en regio's waar afspraken mee zijn gemaakt. Met de regio Gelderland Zuid waren, zoals in de inleiding aangegeven, in december 2007 geen afspraken gemaakt.¹¹⁶

114 Interviewverslag met relatiemanager Continuon.

115 Onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (zie ook paragraaf 2.5).

116 Inmiddels (sinds 1 maart 2008) beschikt Continuon over een specifiek opgeleide crisismanager die in calamiteitensituaties als deskundige zitting kan nemen in het ROT, GBT of RBT.

Continuon geeft in het ROT aan dat er door henzelf wordt onderzocht welke mogelijkheden er zijn om tijdelijk in stroom te voorzien. Vanuit het ROT komt de suggestie om een bypass naar een ander net aan te leggen.¹¹⁷ Verder geeft Continuon aan dat de inschatting van acht uur te optimistisch is. Op korte termijn hoeft dan ook geen (definitief) herstel van de stroomvoorziening verwacht te worden. Men moet rekening houden met een storing tot zeker 12.00 uur de volgende dag.¹¹⁸ Deze prognose wordt door de operationeel leider vervolgens in zijn eerste vergadering aan het RBT (22.30 uur) doorgegeven.¹¹⁹

Ook een liaison van Defensie is in dit ROT-overleg aanwezig. Hij geeft aan dat het regelen van militaire bijstand (middelen), indien noodzakelijk, maximaal zes uren duurt. Omdat men nog onvoldoende zicht heeft op wat er allemaal nodig is, wordt daar op dat moment nog geen gebruik van gemaakt.¹²⁰

In het vierde ROT-overleg (23.00 uur) wordt door Continuon aangegeven dat het aanleggen van een bypass geen reële optie is en dat een (tijdelijke) oplossing in noodaggregaten gevonden zou kunnen worden.¹²¹ Continuon geeft aan dat zij een aantal noodaggregaten heeft en deze ter beschikking wil stellen, zodat daarmee naar eigen zeggen 10 tot 15% van het getroffen gebied van stroom voorzien kan worden. Continuon vraagt daartoe aan het ROT een overzicht te verstrekken van de in het gebied aanwezige zorginstellingen en andere kwetsbare locaties, zodat Continuon op basis van deze lijst de aggregaten kan (gaan) plaatsen. Een lijst met zorginstellingen wordt nog diezelfde vergadering aangeleverd.¹²²

Intermezzo: Lijsten

Achteraf bleek dat deze eerste lijst met zorginstellingen op sommige punten zoals naamgeving en postcode incorrect was en overigens niet volledig was. Zij bevatte ook niet de technische informatie die Continuon nodig had om aggregaten te kunnen aansluiten.

De door Continuon voorgestelde aanpak om aggregaten in te zetten als tijdelijke oplossing voor de stroomstoring voor kwetsbare objecten wordt door de operationeel leider ingebracht in het RBT (23.30 uur).¹²³ Het RBT gaat akkoord met deze aanpak en besluit dat de aangeboden aggregaten van Continuon ingezet mogen worden. Besloten wordt dat Continuon deze aggregaten zelf inzet, maar dat “het ROT bepaalt waar de aggregaten het best neergezet kunnen worden.”¹²⁴

117 Verslag ROT 3 (woensdag 22.15 uur).

118 Verslag ROT 3 (woensdag 22.15 uur) en interviewverslag relatiemanager Continuon.

119 Verslag RBT 1 (woensdag 22.30 uur).

120 In de RBT-vergadering van 22.30 uur wordt dit door de operationeel leider teruggekoppeld. Hij geeft aan dat “indien nodig is dit binnen twee uur geregeld.”

121 Continuon heeft aangegeven dat ze ervoor gekozen heeft om de stroomuitval op te heffen door zich meteen te richten op de herstelwerkzaamheden en niet op het maken van een bypass. Dit kwam mede doordat de fysieke afstand tussen de netten van Continuon en collega-netwerkbeheerder Essent dusdanig groot is dat het creëren van een bypass als geen realistische optie werd beschouwd (interviewverslag relatiemanager Continuon). Naar aanleiding van Kamervragen over deze aanpak antwoordt minister Van der Hoeven: “Inderdaad, je bent ongelooflijk afhankelijk van de stroomvoorziening. Als die uitvalt, moet je dan ook proberen om die zo snel mogelijk te herstellen. Daarom is er ook niet voor gekozen om de energie van tuinders te gebruiken. Als je dat wil, moet je daar energie en werkkraft in steken, maar onze keuze ging het snelst. Bij tuinders gaat het om decentrale opwekking van energie en dat heeft weer te maken met de stabiliteit van het net. De keuze was dus om allereerst de stroomstoring op te lossen.”

122 Verslag ROT 4 (woensdag 23.00 uur) en interviewverslag relatiemanager Continuon.

123 Verslag ROT 4 (woensdag 23.00 uur) en verslag RBT 2 (woensdag 23.30 uur).

124 Verslag RBT 2 (woensdag 23.30 uur).

Besluit RBT (woensdag 23.30 uur)

Aangeboden aggregaten worden door Continuon geplaatst, maar prioritering vindt door het ROT plaats.

In reactie op de mededeling van Continuon in een volgend ROT-overleg (00.00 uur) dat er 29 aggregaten onderweg zijn, stelt Rijkswaterstaat voor dat zij zullen nagaan of zij ook aggregaten kunnen leveren. Dit wordt doorgegeven aan het RBT (00.30 uur). Het RBT vindt dan eigenlijk toch dat de prioriteitsstelling via het RBT moet verlopen, om er zo voor te zorgen dat de verdeling van de grote, door Continuon aangeleverde, aggregaten in de verschillende gemeenten ook uniform zal plaatsvinden. Prioritering van deze aggregaten, zo stelt het, is een verantwoordelijkheid van het RBT.¹²⁵ Het RBT verzoekt het ROT een inventarisatie te maken van de objecten die behoefte hebben aan een aggregaat. Wel geeft het RBT op voorhand mee dat zorginstellingen boven aan het prioriteitenlijstje moeten komen te staan.¹²⁶

Besluiten RBT (donderdag 00.30 uur)

- Prioritering van (grote) aggregaten is een verantwoordelijkheid van het RBT.
- Het ROT levert een prioriteringslijst aan op basis van de behoefte.
- Zorginstellingen krijgen als eerste een aggregaat.

58

Omstreeks middernacht zijn er volgens Continuon inmiddels vijf aggregaten beschikbaar voor zorginstellingen.¹²⁷

In het daaropvolgende ROT-overleg (01.15 uur) geeft Continuon aan dat de herstelwerkzaamheden minder voorspoedig verlopen dan ze in eerste instantie had gehoopt. Rijkswaterstaat biedt aan om daar waar nodig te helpen. Men vraagt zich nu voor het eerst serieus af of de militaire genie ingeschakeld moet worden, omdat “zij professionals zijn en kunnen meedenken om tot een oplossing te komen.” Op de vraag of Continuon kan aangeven hoe lang het gaat duren wordt aangegeven dat “daar nog geen duidelijk antwoord op geformuleerd kan worden (...). Er kan geen inschatting worden geven wanneer het probleem is opgelost, het kan enkele dagen in beslag nemen.”¹²⁸

Het opstellen van de eerder gevraagde prioriteringslijst voor aggregaten blijkt niet eenvoudig, omdat men in het ROT constateert dat er geen plan is om op terug te vallen. Men komt op het idee om het draaiboek *Aandachtspunten bij langdurig stroomuitval* van de regio Twente te raadplegen, dat naar aanleiding van de stroomuitval in Haaksbergen is opgesteld. Het ROT gaat er op basis van het bijgestelde verslechterde beeld van uit dat de stroomstoring nog 36 uur zal duren en komt tot de volgende prioritering op hoofdlijnen: zorginstellingen, woningen

¹²⁵ Verslag RBT 3 (donderdag 00.30 uur) en interviewverslag van groepsessie RBT-bestuurders.

¹²⁶ Verslag RBT 3 (donderdag 00.30 uur).

¹²⁷ Verslag COPI 5 (donderdag 00.35 uur).

¹²⁸ Verslag ROT 6 (donderdag 01.15 uur).

(verwarming, koelkast, diepvries), industrie en verkeer. Het ROT concludeert dat de aggregaten die door Continuon, Rijkswaterstaat en Defensie zijn aangeboden niet voldoende zijn om de gehele regio van stroom te voorzien.¹²⁹

Het RBT wordt in zijn volgende vergadering omstreeks 02.00 uur op de hoogte gebracht van bovengenoemde, verslechterde situatie en het feit dat deze hoogstwaarschijnlijk *langer dan 24 uur (vanaf dat moment)* zal aanhouden. Dit is aanleiding voor het RBT om zich af te vragen of er wel voldoende noodstroomcapaciteit beschikbaar is of dat er hulp van buiten moet komen. De operationeel leider geeft aan dat die inschatting nog gemaakt moet worden, maar dat ze voor alle zekerheid contact op zullen nemen met het NCC¹³⁰ en het LOCC. De operationeel leider geeft verder aan dat alle aggregaten van Continuon door Continuon zijn ingezet en aangesloten waardoor een deel van het gebied weer spanning heeft, waaronder de kwetsbare locaties en een aantal wijken daaromheen.¹³¹ Continuon gaat op verzoek van het ROT op zoek naar meer aggregaten.¹³² De operationeel leider krijgt de opdracht mee om, eventueel via Continuon, inzicht te krijgen in die gebieden waar wel en waar geen stroom is (het zogeheten vlekkenplan).¹³³

Besluit RBT (donderdag 02.00 uur)

Het ROT dient een overzicht aan te leveren van de gebieden waar wel en waar geen stroom is (het zogeheten vlekkenplan).

Donderdagochtend, tijdens het eerste RBT-overleg van die dag (07.00 uur), geeft de operationeel leider aan dat er door het ROT 's nachts een aantal scenario's is uitgewerkt naar aanleiding van de prognose dat er nog *ten minste 24 uur* geen stroom zal zijn. Het ROT verwacht op basis van deze scenario's dat de noodaggregaten zonder brandstof kunnen komen te staan.¹³⁴

59

Intermezzo: Brandstofvoorziening aggregaten

Zoals gezegd is het gebruik van noodaggregaten een arbeidsintensieve wijze van stroomopwekking aangezien de aggregaten regelmatig bijgevuld moeten worden met brandstof om een continue stroom elektriciteit te garanderen. Continuon hanteert daarbij de regel dat degene die het aggregaat levert ook zelf voor de bevoorrading van brandstof zorgt.¹³⁵ Het is niet duidelijk geworden of dit ook als zodanig als uitgangspunt is geformuleerd in het ROT. Wel wordt in een van de ROT-bijeenkomsten besproken dat de brandweer verantwoordelijk is voor het in bedrijf houden van de door hen zelf geplaatste aggregaten.¹³⁶ Op enig moment vallen inderdaad verschillende aggregaten uit en is het onduidelijk wie nu voor de diesel komt zorgen.

¹²⁹ Verslag ROT 6 (donderdag 01.15 uur).

¹³⁰ Onderdeel van het ministerie van BZK (zie ook paragraaf 2.5).

¹³¹ Bij navraag bleken er door Continuon zelfs 34 noodaggregaten te zijn ingezet (zie ook paragraaf 4.4).

¹³² Verslag RBT 4 (donderdag 02.00 uur).

¹³³ Verslag RBT 4 (donderdag 02.00 uur).

¹³⁴ Er worden overigens niet alleen maar problemen ingebracht. Als positief punt wordt in deze vergadering het politieoptreden benoemd (zie ook paragraaf 8.4): er zijn die nacht zestig politieagenten op de been geweest en twintig ME-ers, waardoor er in de beleving van de korpschef geen plunderingen hebben plaatsgevonden (verslag RBT 5 en interviewverslag RBT-adviseurs).

¹³⁵ Bron: Correspondentie Continuon, d.d. 20 juni 2008.

¹³⁶ Verslag ROT 9 (donderdag ergens tussen 07.30 en 10.00 uur) en verslag ROT 10 (donderdag 10.00 uur).

Nogmaals wordt door het RBT (in dezelfde vergadering) benadrukt dat het al eerder gevraagde vlekkenplan er snel moet komen, zodat een inschatting gemaakt kan worden waar op langere termijn problemen kunnen ontstaan en waar eventueel zwaardere aggregaten moeten worden neergezet. De kanttekening die daarbij gemaakt wordt door de operationeel leider is dat er bijna geen aggregaten meer voorhanden zijn (“we lopen tegen de grenzen van de aggregaten op”). Defensie geeft aan dat zij aan het inventariseren zijn hoeveel aggregaten zij ter beschikking kunnen stellen.¹³⁷

Besluit RBT (donderdag 07.00 uur)
Het ROT dient het vlekkenplan waartoe al besloten was op te leveren ten behoeve van een inschatting van problemen en plaatsing van aggregaten.

Om 10.30 uur wordt in het RBT door de operationeel leider (op basis van de informatie van Continuon) aangegeven dat het herstel nog zeker 24 uur duurt. Het RBT geeft wederom als opdracht mee dat er een vlekkenplan moet komen.¹³⁸

Herhaald besluit RBT (donderdag 10.30 uur)
Het ROT dient het vlekkenplan waartoe al besloten was op te leveren ten behoeve van een inschatting van problemen en plaatsing van aggregaten.

Hoewel er ook nog verschillende malen vanuit de getroffen gemeenten om een gedetailleerd, op wijkniveau, vlekkenplan wordt gevraagd, wordt dit uiteindelijk nooit geleverd.¹³⁹

Later die ochtend meldt Defensie in het ROT dat zij nog tien grote aggregaten kunnen leveren en dat plaatsing hiervan wordt afgestemd met Continuon.¹⁴⁰ Aan het eind van de middag adviseert het ROT aan het RBT deze aggregaten te verdelen over de vijf gemeenten (twee per gemeente) en dat de GRMT's deze “flexibel mogen inzetten voor burgerhulp”. Het RBT besluit conform dit advies.¹⁴¹

Besluiten RBT (donderdag 16.40 uur)

- Tien noodaggregaten van Defensie worden verdeeld over de vijf gemeenten.
- Deze mogen naar eigen inzicht van de gemeenten ingezet worden.

¹³⁷ Verslag RBT 5 (donderdag 07.00 uur).

¹³⁸ Verslag ROT 9 (woensdag 10.00 uur) en verslag RBT 6 (donderdag 10.30 uur).

¹³⁹ Wel wordt op enig moment een schets aangeleverd. Gemeenten hebben aangegeven dat deze moeilijk leesbaar was.

¹⁴⁰ Verslag ROT 10 (donderdag 12.00 uur).

¹⁴¹ Verslag RBT 8 (donderdag 16.40 uur).

Rond het middaguur meldt Continuon in het ROT dat zij er nog steeds van uitgaat dat de storing 24 uur vanaf vanochtend gerekend aanhoudt. Tevens meldt zij dat er nog aanbod van aggregaten is, waarna het ROT afspreekt dat de gemeenten inventariseren wat hun behoefte is.¹⁴²

Op donderdagmiddag (16.40 uur) sluit een (technisch) medewerker van Continuon aan bij het RBT-overleg. Hij legt uit dat de hersteloperatie complex is en dat er heel wat geïmproviseerd moet worden. Hij schat in dat, mits er niets mis gaat, het nog vier tot acht uur gaat duren, zodat er in de volgende ochtend stroom zal zijn.¹⁴³

Intermezzo: Stand van zaken (technische) herstelwerkzaamheden in RBT

Op verzoek van Continuon werd een van de technisch medewerkers gevraagd om in het RBT een nadere toelichting te geven over de technische stand van zaken met betrekking tot de herstelwerkzaamheden. In de beleving van deze medewerker was het RBT slechts geïnteresseerd in een antwoord op de vraag ‘wanneer is het klaar?’ Het RBT was in zijn ogen nauwelijks geïnteresseerd in de technische problematiek van de reparatiewerkzaamheden en de daaraan verbonden onzekerheden.¹⁴⁴ Ter memorie: feitelijk was Continuon tot dan toe alleen aanwezig in het ROT en het COPI.

Met de prognose in het vooruitzicht dat er de volgende ochtend weer stroom is, besluit het RBT op donderdagavond (19.00 uur) dat het ROT zich nu moet richten op een risicoanalyse en een plan van aanpak voor het herstel en de omschakeling van de stroomvoorziening. Om dit zo goed mogelijk te laten verlopen en schade te voorkomen.¹⁴⁵

Intermezzo: Scenariodenken

Een aantal leden van het ROT die werden belast met het maken van de risicoanalyse en het plan van aanpak vonden dat er door het RBT een grote druk op hen werd uitgeoefend om deze in de nacht van donderdag op vrijdag uit te werken. Dit leidde tot oververmoeidheid bij ROT-leden.¹⁴⁶

Volgens enkele ROT-leden bleef men bij de uitwerking soms te veel in een bepaald scenario ‘hangen’. Het scenario dat etenswaren in vriezers en koelkasten bedierven en daarna in groenbakken gegooid zouden worden en zodoende haarden van besmetting zouden worden, ging een heel eigen leven leiden, los van de realiteit. Omdat er veel vergadermomenten waren en men daardoor slechts zeer beperkt nieuwsuitzendingen zag, had men over het algemeen geen idee van wat er allemaal speelde. Hierdoor ontstond een eigen realiteit zonder check met de werkelijkheid. Problemen werden in hun ogen uitvergroot en er werd geen rekening gehouden met het improviserend vermogen/de zelfredzaamheid van burgers.¹⁴⁷

Een van de operationeel leiders heeft aangegeven dat het scenariodenken nog geen gemeengoed is in het ROT. Men had soms moeite om in scenario's te denken. Zeker aan maatregelen voor de lange termijn werd niet gedacht.¹⁴⁸

¹⁴² Verslag ROT 11 (donderdag 12.00 uur).

¹⁴³ Verslag RBT 8 (donderdag 16.40 uur).

¹⁴⁴ Interviewverslag medewerker van de divisie Netwerk Services/Tecno.

¹⁴⁵ Verslag RBT 9 (donderdag 19.00 uur).

¹⁴⁶ Interviewverslag groepssessie HOvD's.

¹⁴⁷ Interviewverslag groepssessies ROT-leden.

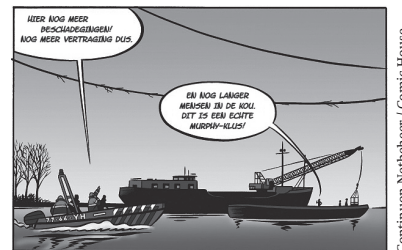
¹⁴⁸ Interviewverslag (een van de) operationeel leider(s).

Om middernacht (donderdag op vrijdag) deelt Continuum in het RBT mee dat men bezig is om de kabels uit het water te takelen. De verwachting is dat dit om 02.30 uur is afgerond, zodat om 03.30 uur de spanning er weer op kan. De RBT-leden vragen zich af of dit betekent dat er ook afgeschaald kan worden. Besloten wordt om voor alle zekerheid te wachten met afschalen tot er echt definitief stroom is. Men ervaart geen noodzaak tot een volgend RBT-overleg, zodat het geplande overleg van 07.00 uur wordt afgezegd. Mochten zich onverwacht situaties voordoen, dan kan alsnog een RBT-overleg georganiseerd worden.¹⁴⁹

Dan ondervindt men een zware tegenslag bij de herstelwerkzaamheden. Bij het omhooghalen uit de Waal blijkt de hoogspanningskabel niet alleen gebroken, maar ook nog eens beschadigd te zijn.¹⁵⁰ De prognose wordt nu dat om 06.00 uur de kabels omhoog kunnen, waarna er om 07.00 uur weer stroom is.



Maar ook die prognose blijkt niet reëel. Continuum geeft nog voor de ochtend aanbreekt aan dat het herstel nog tot ongeveer 15.00 uur zal duren, omdat de beschadigde kabel niet te repareren is en daardoor helemaal vervangen moet worden. Op de vraag of er nog behoefte is aan extra aggregaten wordt door de ROT-leden ontkennend geantwoord.¹⁵¹



In het laatste RBT-overleg (15.00 uur) wordt het RBT door de operationeel leider op de hoogte gebracht van de tegenslagen. Hij concludeert dat “gedurende de nacht het optimisme herhaalde malen door de realiteit werd ingehaald”.¹⁵² Aangegeven wordt dat Continuum geen harde deadline geeft voor het moment dat er weer stroom is. Zonder verdere tegenvallers kan er aan het eind van de avond weer stroom zijn. Opnieuw wordt afgesproken dat het RBT niet meer bij elkaar komt, maar de leden afzonderlijk van de situatie op de hoogte worden gebracht. Afhankelijk van de situatie kan het RBT weer bij elkaar geroepen worden. Het ROT krijgt nog wel de opdracht mee om extra aandacht te schenken aan risicovolle situaties die kunnen ontstaan in verband met het opstarten van de stroomvoorziening.¹⁵³

149 Verslag RBT 10 (donderdag op vrijdag 00.00 uur) en verslag ROT 16 (vrijdag 01.00 uur).
 150 Verslag ROT 17 (vrijdag 03.30 uur).
 151 Verslag ROT 18 (vrijdag 04.30 uur).
 152 Verslag RBT 11 (vrijdag 15.00 uur).
 153 Verslag RBT 11 (vrijdag 15.00 uur).

Terwijl het RBT afschaalt wordt door het ROT nog aan de gemeenten gevraagd om te inventariseren of er nog kwetsbare wijken zijn waar plaatsing van een aggregaat noodzakelijk is. Tevens wordt afgesproken dat aan de burgers gecommuniceerd moet worden dat er de nodige risico's kleven aan het aangesloten zijn op particuliere aggregaten. Reden daarvoor is dat op dat moment de eerste meldingen het ROT bereiken waaruit blijkt dat burgers met een koolmonoxidevergiftiging naar het ziekenhuis zijn gebracht, veroorzaakt door (zelf aangesloten) aggregaten.¹⁵⁴ Feitelijk heeft deze communicatie nooit plaatsgevonden.

Omstreeks 18.30 uur wordt door Continuum in het ROT gemeld dat de spanning weer op de leiding staat. In de loop van de avond vindt aanschakeling van wijken op en overschakeling van aggregaten naar reguliere stroomvoorziening plaats, waarna, net als de rest van Nederland, de Bommeler- en Tielerwaard weer in (kerst)licht is gehuld.



Netbeheerder Continuum slaagde er gisteravond rond zeven uur in de stroomvoorziening stap voor stap weer aan de praat te krijgen. Met twee bouwkransen is een tijdelijke hoogspanningsmast gemaakt. Het bedrijf zal de provisorische noodmast binnen enkele dagen vervangen door een echte noodmast, die stevig genoeg is om enkele maanden te blijven staan. In die tijd repareert Continuum de masten die woensdagavond door de gevechtshelikopter werden beschadigd. Continuum voegt het tweede circuit, dat ook kapot is, later toe. Volgens een woordvoerder van het bedrijf zullen de herstelwerkzaamheden geen nieuwe storingen veroorzaken.¹⁵⁵

4.3 Uitvoering door de overheid

In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze er uitvoering is gegeven aan het regelen en aansluiten van noodaggregaten door de verschillende onderdelen van de overheid in het functionele beleidsdomein openbare orde en veiligheid (zie hoofdstuk 2), zoals de brandweer, de GHOR, de gemeenten, en het Rijk. De inbreng van Defensie wordt hier ook in meegenomen, omdat zij in het kader van de intensivering civiel-militaire samenwerking wordt beschouwd als de nieuwe structurele partner in de rampenbestrijding (zie ook bijlage 3). Rijkswaterstaat en het waterschap komen, als onderdelen van het functionele beleidsdomein Water, in paragraaf 4.4 aan bod.

4.3.1 Brandweer

De verschillende vrijwillige brandweren in de Bommeler- en Tielerwaard (waaronder Gameren, Brakel, Zaltbommel, Neerijnen, Nederhemert, Maasdriel-Oost en Maasdriel-West) plaatsen met name op woensdagavond en donderdag kleinere aggregaten bij verschillende zorginstellingen (zie ook paragraaf 6.4), scholen en een enkel gemeentelijk. Zij doen dit of op eigen initiatief of naar aanleiding van vragen van bijvoorbeeld de gemeenten of burgers. De brandweer in Neerijnen heeft op donderdagnacht ook nog particuliere aggregaten verplaatst tussen bedrijven.

154 Verschillende verslagen van het ROT.
 155 Algemeen Dagblad, 15 december 2007.

De brandweer in Zaltbommel treft kort na de stroomuitval voor haar eigen kazerne (en het politiebureau) nog een eigen noodstroomvoorziening, zodat het GRMT op woensdagavond terecht kan in de brandweerkazerne. Ook in Neerijnen is het de lokale brandweer die het gemeentehuis aansluit op een aggregaat, zodat de commissievergadering die dan plaatsvindt, door kan gaan (zie ook paragraaf 3.6).

“De hele zaak ligt plat. Te gek om over te praten. Zonder stroom vallen de koeien niet te melken en in de stal valt de ventilatie uit. De koeien worden hier heel onrustig van. Ze lopen te loeien, te draaien en te vervelen, da's niet mooi meer.” De spanning is net van de uiers van zijn dertig melkkoeien af, met dank aan de plaatselijke brandweer, die voor een uurtje een aggregaat heeft afgestaan.¹⁵⁶

4.3.2 GHOR en politie

De politie en de GHOR hebben geen directe bemoeienis gehad met de plaatsing van aggregaten. Wel heeft de GHOR als intermediair gefungeerd voor Continuon en de brandweren ten behoeve van de zorginstellingen.

4.3.3 Defensie

De tien aggregaten van Defensie (120-200 KW) die tijdens de ROT-vergadering op donderdagochtend ter beschikking worden gesteld, horen bij de Koninklijke Luchtmacht en staan opgeslagen in De Peel, Leeuwarden en Soesterberg. Alvorens deze aggregaten naar de Bommelerwaard worden gebracht, worden zij centraal verzameld buiten de regio bij de genie in Vught.¹⁵⁷

In het ROT bestaat echter de vrees dat het inzetten van de extra aggregaten bij de bevolking wel eens zou kunnen leiden tot discussie over de wijze van prioritering. Het resultaat is dat de Defensie-aggregaten in eerste instantie achter de hand worden gehouden of, zoals een van de respondenten verwoordt, deze “urenlang ongebruikt in een vrachtwagen staan.”¹⁵⁸ De officier veiligheidsregio geeft in het ROT aan dat als de aggregaten niet gebruikt worden, hij ze vervolgens weer terug laat sturen. Uiteindelijk adviseert het ROT het RBT (op donderdag om 16.40 uur) de Defensie-aggregaten te verdelen over de vijf gemeenten, waarna de gemeenten zelf mogen beslissen waar zij ze willen inzetten of dat zij ze in reserve houden voor de al geplaatste noodaggregaten.

De aggregaten die uit Leeuwarden komen worden uiteindelijk in Geldermalsen afgeleverd. Ter plaatste blijkt echter dat de noodzakelijke kabels¹⁵⁹ in Leeuwarden zijn blijven liggen. Deze aggregaten hebben daarom uiteindelijk nooit gefunctioneerd. De discussie over deze aansluitkabels heeft bij leden van het ROT het onterechte beeld doen ontstaan dat er überhaupt geen Defensie-aggregaten zijn ingezet. Respondenten van Defensie kunnen anderzijds ook niet aangeven of alle aggregaten nu ook echt zijn ingezet. Uit verschillende interviews in het kader van

¹⁵⁶ Algemeen Dagblad, 14 december 2007.

¹⁵⁷ Het is overigens nog aardig te constateren dat bij het NCC het beeld bestaat dat het ministerie van Defensie geen aggregaten kan leveren omdat de capaciteit ervan te klein zou zijn (logboek NCC). In een van zijn situatierapporten wordt dit ook bekendgemaakt, zie ook paragraaf 9.10.

¹⁵⁸ Interviewverslag Stafofficier Nationale Operaties (Staf Commando Landstrijdkrachten) en interviewverslag officier veiligheidsregio RMC Noord.

¹⁵⁹ Voor het aankoppelen van grootvermogen aggregaten zijn speciale aansluitpunten vereist. Het is niet mogelijk om het aggregaat direct op het net aan te sluiten.

dit onderzoek blijkt dat ten minste aggregaten zijn ingezet bij het gemeentehuis van Zaltbommel, diverse (gemeentelijke) rioolgemalen en de rioolzuiveringsinstallaties in Aalst en Haafden.¹⁶⁰

4.3.4 Gemeenten

De betrokkenheid van de gemeenten bij het inzetten en verdelen van de aggregaten van Continuon was minimaal. Continuon heeft, mede op basis van de aanwijzing c.q. informatie uit het ROT, de aggregaten over het algemeen zonder tussenkomst van de GRMT's geplaatst (zie ook paragraaf 4.4). Navraag bij de verschillende gemeenten leverde op dat zij geen echt inzicht hebben gehad in de wijze waarop de verdeling tot stand is gekomen en wie nu precies verantwoordelijk was voor het inzetten ervan. Het GRMT van Zaltbommel heeft expliciet aangegeven dat zij het maken van een verdelingsplan niet noodzakelijk achtte, omdat zij (telkens weer) in de veronderstelling leefde dat het niet lang meer zou duren voordat er weer stroom zou zijn.¹⁶¹

Intermezzo: Gemeenten als ontvanger van noodstroom

Alle gemeentehuizen beschikten – al dan niet door het plaatsen van aggregaten – over stroom.¹⁶² Dit feit leidde bij verschillende burgers tot boosheid. Zeker bij burgers die vonden dat ze onvoldoende zorg vanuit hun gemeente ontvingen, was de algemeen verwoorde klacht “terwijl jullie lekker warm in het gemeentehuis zitten en ons letterlijk en figuurlijk in de kou laten zitten” een snel gemaakte.¹⁶³ Vanuit het RBT was juist beoogd om de gemeentehuizen in te zetten als warme koffie- en informatiepunten (zie de volgende hoofdstukken).

De afspraak binnen het RBT dat er tien aggregaten van Defensie worden verdeeld over de gemeenten en dat zij derhalve er twee per gemeente naar eigen inzicht mogen inzetten, is bij vier van de vijf gemeenten overgekomen. Neerijnen geeft aan geen gebruik te willen maken van het aanbod, niet omdat er geen behoefte aan is, maar omdat zij geen inzicht heeft in de gebieden die zonder stroom zitten. Voor het GRMT is het daardoor moeilijk om te bepalen waar de aggregaten ingezet zouden kunnen worden. Zeker ook, omdat burgers al eerder boos hebben gereageerd op het gegeven dat sommige dorpskernen wel voorzien zijn van stroom en andere niet. Het GRMT heeft dit gemeld bij het ROT met de bedoeling hiermee rekening te houden bij de prioritering.¹⁶⁴

Omdat het GRMT in Neerijnen geen gebruikmaakt van de twee haar toegezegde aggregaten wordt in het ROT afgesproken dat Zaltbommel een extra aggregaat krijgt toegewezen.¹⁶⁵ In de nacht van donderdag op vrijdag worden door Defensie deze drie aggregaten conform afspraak geleverd. Het GRMT van Zaltbommel is verrast, omdat, zo blijkt achteraf, zij niet op de hoogte is van het besluit dat zij (twee) aggregaten krijgen aangeleverd. Eén aggregaat wordt gebruikt voor het gemeentehuis omdat daar ondanks een eerder geplaatst aggregaat van Continuon nog maar beperkt stroom is.

¹⁶⁰ Interviewverslag officier veiligheidsregio RMC Noord, interviewverslagen van de verschillende GRMT's en situatierapporten van het Waterschap Rivierenland.

¹⁶¹ Interviewverslag GRMT Zaltbommel.

¹⁶² De gemeentehuizen van Lingewaai en Geldermalsen lagen niet in het getroffen gebied. De gemeentehuizen van Zaltbommel, Neerijnen en Maasdriel werden aangesloten op een noodaggregaat.

¹⁶³ Verschillende klachtenbrieven van boze burgers.

¹⁶⁴ Interviewverslag GRMT Neerijnen.

¹⁶⁵ Verslag ROT 13 (donderdag 18.20 uur).

In overleg met het ROT wordt afgesproken dat de andere twee aggregaten bij het gemeentehuis blijven staan en eventueel op verzoek ingezet kunnen worden. Een van deze twee aggregaten wordt later op verzoek van het GRMT bij een gemaal geplaatst om riooloverstort te voorkomen.¹⁶⁶

Verscheidende gemeenten waren opvallend genoeg wel actief betrokken bij het plaatsen van (kleinere) eigen aggregaten. Zoals gezegd plaatsten verschillende brandweren op verzoek van de gemeenten aggregaten bij verschillende objecten, waaronder scholen en gemeentelijke rioolgemalen. Het GRMT van Maasdriel heeft een (kleinere) gemeentelijk aggregaat op de weekmarkt laten plaatsen, enerzijds omdat de gemeente een contract heeft met de markt en anderzijds om er zo voor te zorgen dat het maatschappelijke en sociale leven van de burgers 'normaal' door kon gaan. Ook zou de markt als koffie- en informatiepunt moeten dienen (zie ook hoofdstuk 6). Dit aggregaat is 'over' en lijkt niet direct noodzakelijk voor locaties met een hogere prioriteit. Uiteindelijk heeft deze beslissing tot onvrede geleid bij de lokale middenstand, omdat zij door de gemeente niet voorzien werden van stroom. Deze onvrede heeft nog de nationale media gehaald.

In de voorliggende twee dagen gingen saamhorigheid hand in hand met groeiende irritatie. In Kerkdriel ontplofte gistermiddag slager Gijs Sars (46) aan het Monseigneur Zwijnsplein om de verdeling van de schaarse stroom. Boosdoener was de gemeente Maasdriel, die marktkooplui een generator ter beschikking wilde stellen. "De inwoners van Kerkdriel, onder wie mijn 80-jarige buurman, zitten in de kou en de gemeente houdt wel een aggregaat vrij voor de markt", fulmineerde Sars. "Is dat nou de juiste prioriteiten stellen?" Een groter aggregaat bracht uitkomst: ook de straten rond de markt kregen stroom.¹⁶⁷

"De stroomstoring is het gesprek van de dag", aldus visboer Bronk vanuit zijn kraam. Op de achtergrond broemt een noodaggregaat. Bronk: "Mensen zijn blij dat wij er zijn". Een vrouw toetert en schreeuwt vanuit de auto naar de visboer: "Waarom heb jij wel stroom?" "Moet je maar betalen", roept hij terug.¹⁶⁸

4.3.5 De rijksoverheid: LFR/LOCC/NCC

De uitvoerende rol van de rijksoverheid bij het (tijdelijk) herstel van de stroomvoorziening was beperkt:

Op woensdagavond werd door het ROT contact gezocht met het LOCC met de vraag of de telecomproviders benaderd konden worden met betrekking tot de noodstroomvoorzieningen bij de zendmasten voor mobiele telefonie. De inschatting was dat accu's van de zendmasten het nog tot ongeveer 23.15 uur zouden volhouden.¹⁶⁹ Het LOCC heeft dit verzoek doorgegeven aan het NCC, waarna het NCC contact opgenomen heeft met het ministerie van EZ. Dit ministerie heeft vervolgens de telecomproviders gebeld. De telecomproviders gaven aan dat zij indien

noodzakelijk zelf de benodigde maatregelen zouden nemen door het aanleggen van noodstroom(aggregaten). Dit wordt door het ministerie van EZ teruggekoppeld aan het NCC, waarna het via het LOCC wordt doorgegeven aan het ROT.¹⁷⁰

Het LOCC heeft geen rol gehad in het organiseren van bijstand door Defensie of Rijkswaterstaat.

De Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding (LFR) heeft op verzoek van het ROT geregeld dat brandweereenheden vanuit de provincie Brabant aggregaten hebben geplaatst bij de C2000-masten in Zaltbommel en in Herwijnen.

Er is (vanzelfsprekend) interdepartementaal overleg geweest tussen de ministeries van BZK, Defensie, Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat. Het NCC heeft hier een coördinerende rol in gespeeld. Aan het herstel van de stroomvoorziening heeft dit verder niet bijgedragen.

4.4 Uitvoering door derden (waaronder bedrijven en burgers)

In deze paragraaf wordt naar de initiatieven gekeken die door derden zijn ondernomen. Naast netwerkbeheerder Continuum komen ook instanties als rijkswaterstaat, het waterschap en de zorginstellingen aan de orde. Deze instanties hebben veelal op basis van de effecten voor henzelf, maar ook voor anderen, op eigen initiatief dan wel op verzoek van de overheid maatregelen genomen om de elektriciteitsvoorziening tijdelijk weer op kleine schaal op te starten. Ook is er aandacht voor kleinschalige particuliere initiatieven.

4.4.1 Continuum

Hoewel dit binnen de crisisorganisatie van de overheid over het algemeen ter kennisgeving wordt aangenomen, is de eerste zorg van Continuum het herstel van de kabels over de Waal. Dit vereiste een majeure inspanning.

Waar het gaat om de tijdelijke noodstroom geldt dat Continuum een beperkte eigen capaciteit heeft aan aggregaten, maar dat zij waakvlamovereenkomsten heeft gesloten met leveranciers ervan. De aggregaten moeten alle door Continuum worden aangesloten.

Intermezzo

Ten tijde van de storing is door Continuum contact gezocht met verschillende partijen voor inzet van noodstroom. Naast een aantal vaste leveranciers van Continuum zoals Breedenoord, Aggreko en Homan hebben ook de concullega's Essent, Eneco en Delta aggregaten ter beschikking gesteld.

Verder is Continuum gevraagd om de door het RBT-gevraagde vlekkenkaart te leveren, dat wil zeggen een kaart met daarop de locaties waar wel en geen stroom was. Dit bleek lastig omdat Continuum geen goed overzicht had van de verschillende (particuliere) initiatieven die op locaties tot herstel van de stroomvoorziening leidden: sommige wijkdelen in de directe omgeving van de verzorgingstehuizen

¹⁶⁶ Interviewverslag GRMT Zaltbommel.

¹⁶⁷ Algemeen Dagblad, d.d. 15 december 2007.

¹⁶⁸ De Pers, 14 december 2007.

¹⁶⁹ Logboek NCC.

¹⁷⁰ Verslag ROT 10 (donderdag 10.00 uur) en logboek NCC.

en gemeentehuizen die op noodstroom zaten, hadden ook weer stroom. Dit leidde in sommige gevallen tot verwarring bij de burgers en sommigen reageerden dan ook verbaasd waarom die mensen wel stroom hadden en zij niet. Continuon heeft achteraf uitgerekend dat zij naar schatting ongeveer 15% van het getroffen gebied van noodstroom heeft voorzien.¹⁷¹

Intermezzo

De coördinatie van de inzet van de noodaggregaten van Continuon vond plaats vanuit het bedrijfsvoeringcentrum. Uiteindelijk zijn er in totaal 34 noodaggregaten namens Continuon geplaatst.¹⁷²

Daarnaast heeft Continuon ook een aantal rioolgemalen van het waterschap Rivierenland van noodstroom voorzien in verband met mogelijke problemen (zie ook hoofdstuk 8). Ook heeft zij een aantal aggregaten van Defensie aangesloten.

Nadat de aangegeven kwetsbare locaties (deels opgegeven door de overheid, deels vanuit de zijlijn naar voren gekomen zoals de rioolgemalen) waren voorzien van noodstroom is door Continuon besloten niet meer aggregaten in te zetten. Een belangrijke reden hiervoor was dat Continuon geen eigen afweging wilde maken welke locaties/wijken wel of niet stroom zouden moeten krijgen. De niet-ingezette capaciteit aan noodstroom zou, aldus Continuon, op verzoek van de veiligheidsregio wel ingezet zijn als het provisorische herstel niet gelukt was en de storing nog dagen langer had geduurd. In dat geval zou wellicht ook buitenlandse capaciteit zijn ingezet.

Intermezzo: Verhalen van de gemaakte kosten

Alle kosten die gemaakt zijn door Continuon zijn geclaimd bij de veroorzaker, dat wil zeggen bij het ministerie van Defensie. Dit geldt derhalve ook voor de kosten van de inzet van noodstroomaggregaten. "Wat dit laatste betreft heeft Continuon ook geen verplichting tot deze inzet. Bij grote calamiteiten doen we dit in overleg met de veiligheidsregio en proberen de kosten daarna te verhalen bij de veroorzaker. Bij kleinere storingen nemen we zelf het initiatief om een aggregaat in te zetten en proberen ook hier achteraf een veroorzaker op te sporen en de kosten daar te claimen. Bij graafschades is dit niet altijd te achterhalen."¹⁷³

Tot besluit heeft Continuon ook een actieve rol gespeeld bij (de advisering rondom) het aan- en omschakelen van noodstroom naar reguliere stroom.

4.4.2 Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat heeft op basis van een verzoek in het ROT om aggregaten intern gekeken of zij nog aggregaten beschikbaar hadden voor inzet in het gebied. Dit blijkt niet het geval.¹⁷⁴ Als wat later blijkt dat de stroomstoring langer gaat duren, schakelt Rijkswaterstaat zelf een aannemer in voor het plaatsen van aggregaten bij hun verkeersregelinstallaties op de opritten van de snelweg in Kerkdriel en Zaltbommel.¹⁷⁵

¹⁷¹ Bron: Correspondentie Continuon, d.d. 2 juli 2008.

¹⁷² Bron: Correspondentie Continuon, d.d. 20 juni 2008.

¹⁷³ Bron: Correspondentie Continuon, d.d. 20 juni 2008.

¹⁷⁴ Sitrap 2 van Rijkswaterstaat.

¹⁷⁵ Sitrap 3 van Rijkswaterstaat.

Overigens blijkt later dat Rijkswaterstaat toch vijftien kleinere aggregaten kan leveren.¹⁷⁶ Tot inzet van deze aggregaten is men niet meer gekomen.¹⁷⁷

4.4.3 Waterschap Rivierenland

Aan de acties van het waterschap Rivierenland wordt expliciet aandacht besteed in hoofdstuk 8. Hier wordt daarom volstaan met op te merken dat het waterschap aggregaten heeft gehuurd en ingezet ten behoeve van de gemalen die het waterpeil in de polder regelen.

Intermezzo

De crisisteam van het waterschap Rivierenland merkten op dat aansluitmogelijkheden voor noodaggregaten niet "standaard" zijn voor gemalen. Men neemt zich dan ook voor in de toekomst voorzieningen tijdens de bouw van gemalen op te nemen om een snelle aansluiting van aggregaten mogelijk te maken.¹⁷⁸

4.4.4 Zorginstellingen en thuiszorg

Zorginstellingen zijn voor het merendeel ondersteund in de noodstroomvoorziening door andere partijen zoals de brandweer en Continuon.

Toch hadden sommige verzorgingstehuizen (zoals verpleeghuis 't Zonneliel) ook al vooraf voorzieningen getroffen door een eigen noodstroominstallatie (aggregaat) aan te schaffen. Een dergelijk aggregaat is echter niet altijd voldoende om het hele tehuis te voorzien van stroom. Veelal is het alleen geschikt voor de telefooncentrale en brandmeldinstallaties. Specifieke apparatuur, zoals speciale bedden, functioneert dan echter niet meer.

Verder is het zo dat sommige apparaten zoals het zusteroproepsysteem en de noodverlichting nog beperkte tijd blijven werken vanwege de ingebouwde accu's. Er is in sommige gevallen geprobeerd om hier een aggregaat (van de brandweer) op aan te sluiten, echter technisch lukte dit niet.

4.4.5 Overige bedrijven

Naast bovengenoemde partijen zijn er ook veel bedrijven en instanties die maatregelen hebben genomen om de effecten voor hun bedrijfsvoering te beperken.

Een geregistreerd voorbeeld zijn de Nederlandse Spoorwegen (NS) die geen directe hinder ondervond voor het treinverkeer omdat treinen en seinen vanuit een ander netdeel voeding krijgen. De stations in het gebied zijn echter wel afhankelijk van stroomvoorziening van het reguliere net. De stations waren dan ook, gedurende deze tijd van het jaar, erg donker wat volgens het ROT en de politie gevaar voor de wachtende reizigers kon opleveren. Uit het RBT-overleg¹⁷⁹ en de groepssessies¹⁸⁰ blijkt dat ook zij het probleem rondom verlichting als risico onderkennen maar

¹⁷⁶ Sitrap 4 van Rijkswaterstaat.

¹⁷⁷ Aggregaten worden door Continuon geaccepteerd ten behoeve van aansluiting op het netwerk op basis van aansluitspanning en het te leveren vermogen (minimaal 100 kVA) (Bron: Correspondentie Continuon, d.d. 20 juni 2008).

¹⁷⁸ Situatierapport 4 (vrijdag 09.00 uur) van het waterschap Rivierenland.

¹⁷⁹ RBT 5 (donderdag 07.00 uur).

¹⁸⁰ Interviewverslag RBT-leden.

dat de NS dit voor de stations zelf zal oplossen door deze te bewaken¹⁸¹, echter het probleem wordt die nacht nogmaals ingebracht door de politie in het ROT¹⁸² waarna zij contact opnemen met de NS zoals blijkt uit het daaropvolgende ROT-verslag.¹⁸³ De NS geeft dan aan dat alle stations van licht voorzien zijn, echter door medewerkers van de gemeente Zaltbommel werd bij aankomst geconstateerd dat dit daar nog niet het geval was op vrijdagochtend.

Van de meeste particuliere initiatieven heeft echter geen registratie plaats-gevonden zodat de exacte omvang hiervan niet in kaart is te brengen.

“Ik was woensdagavond net klaar met melken toen de stroom uitviel. Een monteur installeerde gisteren een aggregaat aan mijn tractor. Zolang ik die blijf aanvullen met diesel heb ik gewoon stroom.”¹⁸⁴

Bekend is wel dat sommige tuinders hun eigen opgewekte elektriciteit beschikbaar stelden voor omwonenden en dat boeren onderling aggregaten rouleerden.

4.4.6 Burgers

Volgens de publieksenquête bezat zo'n 8% van de bevolking al een noodstroomvoorziening voordat de stroomstoring plaatsvond.

Er mag dan sinds gisteravond weer stroom zijn in de Bommelerwaard, boer Gerrit (45) en zijn vader Gerard (77) van der Wal in Hellouw vertrouwen het nog niet. De afgelopen twee dagen hebben ze voor het melken van de koeien vertrouwd op het noodaggregaat en dat doen ze voor de zekerheid nog maar even. “Ik neem geen risico. Gewone stroom is er misschien wel, maar ik vertrouw voor de melkmachine nog wel even op het aggregaat”, verduidelijkt Gerard van der Wal. “Bovendien, de elektricien moet eerst de schakelkast weer ombouwen. En wie weet hoe lang dat nog duurt. Wij zullen niet de enige zijn, waar dat moet gebeuren.” In de stal slaat de damp van de dertig koeienruggen af. De deur moet open om de warmte eruit te laten. “De koeien zijn nog van slag, net als de mensen”, zegt Gerard. Met de hand melken is geen optie, vertelt Gerrit. “Dat zijn die beesten niet gewend. Dan krijg je een schop.”¹⁸⁵

Ook schaffen burgers tijdens de stroomstoring zelf noodaggregaten aan of huren ze er een. De overheid helpt daar informeren bij: wanneer burgers het callcenter (publieksinformatienummer) bellen om informatie te vragen over de duur van de stroomstoring, wordt onder andere aangegeven waar particulieren terecht kunnen om een aggregaat te huren of aan te schaffen.

“Eigenlijk heb ik niet zo'n last van de stroomstoring. Waar ik me aan erger is vooral die herrie van het aggregaat van de buurman in de tuin.”¹⁸⁶

181 Verslag ROT 9 (donderdag 10.00 uur).

182 Verslag ROT 17 (vrijdag 03.30 uur).

183 Verslag ROT 18 (vrijdag 04.30 uur).

184 Trouw, 14 december 2007.

185 Algemeen Dagblad, 25 december 2007.

186 Een burger naar aanleiding van de publieksenquête.

Dat zelfs kleine aggregaten met enige voorzichtigheid moeten worden aangesloten, blijkt wanneer verschillende burgers als gevolg van koolmonoxidevergiftiging in het ziekenhuis moeten worden opgenomen (zie ook paragraaf 4.2).

4.5 Effect op de bevolking

Er kan op twee manieren naar het effect van de besluitvorming door RBT en ROT op het terrein van het (tijdelijk) herstel van de stroomvoorziening worden gekeken: wat is het concrete gevolg van de besluitvorming voor realisatie van de stroomvoorziening en wat is het oordeel van de bevolking hierover.

Het effect van de besluitvorming door RBT en ROT op het terrein van het (tijdelijk) herstel van de stroomvoorziening is concreet dat de locatie van de zorginstellingen is doorgegeven aan Continuon. Door Continuon zijn vervolgens (onder andere) de zorginstellingen van aggregaten voorzien.

Vlak achter het gemeentehuis staat een aggregaat van Phi Energy zachtjes te ronken. Het apparaat voorziet sinds gisterochtend vroeg verzorgingstehuis De Leyenstein weer van stroom. Mevrouw Van den Berg-Onink is er maar wat blij mee. “Het is toch wel een beetje griezelig in het donker”, vertelt de 85-jarige. “Ik heb er onrustig van geslapen.” Toen de stroom op woensdagavond uitviel, werd er net koffie gedronken in de gemeenschappelijke ruimte. “Er werd meteen ‘Stille nacht, heilige nacht’ ingezet”, lacht ze.¹⁸⁷

Ook in zorgcentrum de Wielewaal in Zaltbommel zitten de ouderen niet meer in de kou. “Ik merk wel dat veel ouderen er emotioneel van worden”, vertelt hoofdverzorgster Ria van Bruchem.¹⁸⁸

Anderzijds heeft de besluitvorming ook geleid tot het niet (meteen) inzetten van alle beschikbare (grote) aggregaten vanwege de angst voor een onredelijke verdeling van de noodstroom.

Zoals vermeld heeft met name de lokale brandweer met haar kleine generatoren op veel plaatsen gerichte noodstroom kunnen leveren.

Uit reacties van burgers in de media en naar de gemeenten blijkt dat er vooral onbegrip is over de (slecht gecommuniceerde, zie hoofdstuk 5) prioritering door de overheid. Vooral omdat het burgers niet duidelijk is waarom sommige delen van wijken (nabij zorginstellingen) en de gemeentehuizen wel stroom hadden.

“Hier in de straat was het aardedonker. Even verderop had men door middel van een noodaggregaat wel stroom. Daar waren de straten dus volop versierd met kerstverlichting, terwijl wij hier helemaal niets hadden. Niemand deed de kerstversiering uit en zorgde dat wij ook stroom kregen. De naastenliefde was ver te zoeken.”¹⁸⁹

187 Trouw, 14 december 2007.

188 Trouw, 14 december 2007.

189 Een burger naar aanleiding van de publieksenquête.

Naar het oordeel van de bevolking over het handelen van Continuon is in de publieksenquête gevraagd. Een kleine meerderheid (40%) van de respondenten geeft aan dat Continuon volgens hen niet adequaat heeft gehandeld. Een bijna net zo groot deel (38%) van de respondenten vindt dat Continuon adequaat heeft gehandeld. Ongeveer een vijfde van de respondenten (21%) weet het niet.

Bij dit oordeel moeten twee belangrijke kanttekeningen worden gemaakt. De eerste is dat er een algemeen oordeel werd gevraagd over het handelen en dat gaat dus om meer dan alleen het herstel van de stroomvoorziening. Anderzijds werd de publieksenquête gehouden net nadat de vergoedingen door Continuon bekend waren. Veel respondenten wogen dit positief mee in hun oordeel zo bleek uit de reacties richting de interviewers.

4.6 Analyse

Zowel de netbeheerder (Continuon) als de lokale overheid heeft ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid een taak als het gaat om de noodstroomvoorziening. Het is (op grond van de Elektriciteitswet 1998) de taak van de netbeheerder om de elektriciteitsvoorziening – al dan niet met de inzet van noodaggregaten – zo spoedig als redelijk mogelijk te herstellen. De lokale overheid heeft de taak om de openbare veiligheid te garanderen, bijvoorbeeld door het inzetten van aggregaten ten behoeve van kwetsbare groepen of objecten.

Er is daarmee sprake van een zeker schemergebied van verantwoordelijkheden.

Intermezzo: Aanbeveling naar aanleiding van Haaksbergen

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), waarvan het onderdeel DTe (thans Energiekamer) toezicht houdt op de elektriciteitssector, beveelt naar aanleiding van de stroomstoring in Haaksbergen aan “dat de netbeheerders dit zoveel mogelijk afstemmen met behoeften vanuit de overheden en gezamenlijk met die overheden een studie verrichten op welke wijze de noodplannen van tevoren kunnen worden afgestemd en noodstroomvoorzieningen in voorkomende situaties efficiënter kunnen worden afgeroepen en geïnstalleerd. De bevindingen zouden in de calamiteitenplannen van de verschillende netbeheerders moeten worden verwerkt.”¹⁹⁰

Een complicatie vanuit het perspectief van de overheid is dat als zij opdracht geeft tot het regelen van noodstroom zij dan waarschijnlijk ook de kosten daarvoor moet dragen. Het zogenoemde Vlissingenarrest van de Hoge Raad (HR 11 december 1992, NJ 1994 639) lijkt hier van toepassing. Kosten die door de overheid worden gemaakt voor de uitvoering van een kerntaak (in dit geval de zorg voor de openbare veiligheid) kunnen niet in rekening worden gebracht. Er kunnen juridische kanttekeningen bij de directe toepassing op noodstroomvoorziening worden geplaatst, maar passender jurisprudentie ontbreekt.

Intermezzo: Bepaling Hoge Raad

De Hoge Raad bepaalde dat de kosten voor inzet van de brandweer met betrekking tot brandbestrijding of technische hulpverlening niet in rekening kunnen worden gebracht. Het gaat hier volgens de Hoge Raad immers om een “kerntaak van de overheid, welke van oudsher door haar is uitgeoefend zonder dat kosten in rekening werden gebracht. (...) Tegen deze achtergrond is er ook geen reden hierbij een uitzondering te maken voor gevallen waarin de brand te wijten is aan opzet of grove schuld.”

In ieder geval is het RBT-besluit in deze casus geweest om ‘alleen’ te besluiten over de door Continuon (en later Defensie) beschikbaar gestelde aggregaten. Het lijkt boven twijfel verheven dat het vaststellen van de kaders voor verdeling inderdaad een strategisch besluit is. Feitelijk is uiteindelijk besloten dat a) zorginstellingen prioriteit hadden en b) de overige aggregaten gelijk werden verdeeld over de getroffen gemeenten om die zelf in te zetten op basis van de lokale kennis.

In het gehele proces van besluitvorming en uitvoering vallen verschillende zaken op:

Ondanks vragen daartoe van het RBT was op geen enkel moment noch een gedetailleerd overzicht van het getroffen gebied noch een werkelijke prioriteitenlijst met meer dan alleen de zorginstellingen aanwezig. Kritische objecten zoals de gemalen voor het peilbeheer zijn geheel en al aan de aandacht ontsnapt, de rioolgemalen (zie hoofdstuk 8) zijn slechts zijdelings aan de orde gekomen. Dit niet kunnen ‘leveren’ door het ROT leidde tot spanningen tussen RBT en ROT omdat de RBT-leden concreter wilden gaan sturen, hetgeen bij ROT-leden tot het gevoel leidde dat het RBT op de stoel van het ROT ging zitten (zie ook hoofdstuk 9).¹⁹¹ Het in eerste instantie beleggen van de prioritering van de aggregaten bij het ROT en het vervolgens terugnemen hiervan door het RBT verdient geen schoonheidsprijs, maar past bij het geschetste proces.

De angst voor een arbitraire keuze van gebieden die van noodstroom moesten worden voorzien zodra de beperkte lijst van tien prioritaire zorginstellingen was afgewerkt, leidde tot een verschuiving van de keuze naar het gemeentelijke niveau. Daar worstelde men met dezelfde keuze zodat er uiteindelijk niet gebruik is gemaakt van alle beschikbare aggregaten.

Een belangrijke belemmering gedurende de gehele besluitvorming over en uitvoering van de realisatie van noodstroom was dat de prognoses over het herstel van de reguliere stroomvoorziening vaak te optimistisch bleken. Tot ingrijpende maatregelen gericht op noodstroom die zoveel tijd kosten dat de reguliere stroomvoorziening al weer (bijna) hersteld is, werd dan niet snel besloten. Deze te optimistische prognoses hebben er bijvoorbeeld ook toe geleid dat niet meteen van de capaciteiten van Defensie gebruik is gemaakt. Het GMRT van Zaltbommel heeft aangegeven dat zij er telkens weer van uitging dat er binnenkort weer stroom zou zijn zodat zij geen verdelingsplan heeft gemaakt voor de haar beschikbaar gestelde aggregaten.

In de volgende hoofdstukken worden meer voorbeelden gegeven dat de prognoses over het herstel van de stroomvoorziening leidend zijn geweest voor keuzes in de rampenbestrijding en daarmee de kwaliteit van de zorgverlening mede hebben bepaald.

Tabel 1: Schematisch overzicht van de prognose over de duur van de stroomuitval zoals die is meegedeeld in de verschillende teams (blijkens de verslaglegging)

Dag	Tijdstip	Prognose duur stroomuitval zoals meegedeeld in ROT/RBT (door):
woensdag	20.30 u	ROT: een paar uur (COPI)
	21.15 u	ROT: nog 8 uur na nu (COPI)
	22.15 u	ROT: tot zeker 12.00 uur de volgende dag (Continuon)
	22.30 u	RBT: tot zeker 12.00 uur de volgende dag (OL, op basis van de informatie van Continuon)
donderdag	01.15 u	ROT: mogelijk enkele dagen (Continuon)
	02.00 u	RBT: ten minste 24 uur (OL, op basis van informatie van Continuon)
	07.00 u	RBT: ten minste 24 uur (OL, op basis van eerdere prognose (01.15 uur))
	10.30 u	RBT: nog zeker 24 uur (OL, op basis van informatie van Continuon)
	12.00 u	ROT: 24 uur vanaf vanochtend gerekend (Continuon)
	16.40 u	RBT: de volgende ochtend (Continuon)
vrijdag	00.00 u	RBT: binnen enkele uren (Continuon)
	01.00 u	ROT: tot 03.30 uur (Continuon)
	03.00 u	ROT: tot 07.00 uur (Continuon)
	04.30 u	ROT: tot ongeveer 15.00 uur (Continuon)
	15.00 u	RBT: aan het eind van de avond (OL, op basis van informatie van Continuon)
	18.30 uur	Spanning op leiding

74

Opvallend is dat een dergelijk patroon van te groot optimisme ook zichtbaar was tijdens de stroomstoring in Haaksbergen in 2005.

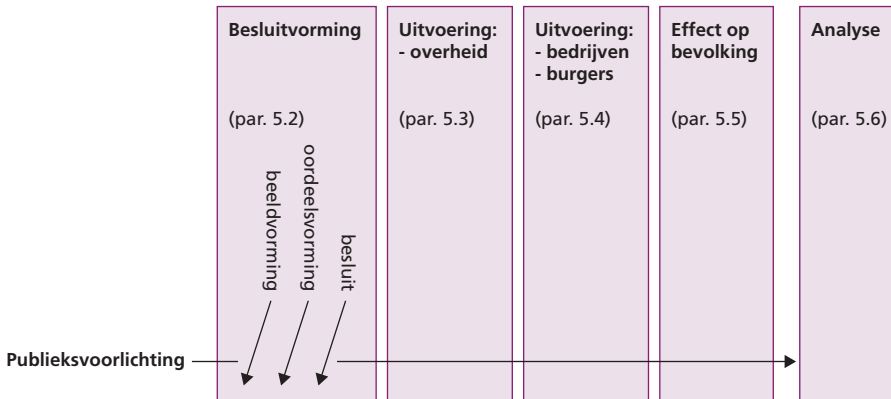
De te optimistische prognoses leidden er vervolgens ook toe dat al vanaf donderdagmiddag de focus binnen het RBT en ROT verschoof naar risico's die aan herstel van de stroomvoorziening kleefden. Hiervoor moest het ROT nu een risicoanalyse en plan van aanpak gaan ontwikkelen. Beide zijn overigens niet als zodanig tot stand gekomen.

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 niet op alle risico's kan een specifieke voorbereiding plaatsvinden. In de slotbeschouwing wordt op dit thema teruggekomen.

5 Thema 2: Publieksvoorlichting

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de besluitvorming en activiteiten die in het kader van voorlichting aan het publiek hebben plaatsgevonden, en het effect dat een en ander op de bevolking had, beschreven. Het hoofdstuk is ingedeeld conform het in de inleiding beschreven stramien, zie figuur 10.



Figuur 10: Overzicht van de opbouw van het hoofdstuk

75

Per paragraaf komen de bij de ‘publieksvoorlichting’ belangrijkste gebleken middelen voor zover van toepassing steeds (in subparagrafen) aan bod:

- sms-alert
- geluidswagen
- nieuwsbrief
- persvoorlichting
- rampenzender.

De begrippen sms-alert, rampenzender en geluidswagen zullen in deze inleiding worden toegelicht.

Sms-alert

Met sms-alert wordt bedoeld op het sturen van tekstberichten door een organisatie naar mensen die hun mobiele telefoon bij de betreffende organisatie hebben aangemeld voor het ontvangen van een waarschuwing. De voor dit onderzoek relevante organisatie is de politie die in Gelderland Zuid in december 2007 met de meeste gemeenten in de regio een overeenkomst had gesloten dat burgers uit die gemeenten zich konden opgeven voor politiewaarschuwingen. Hieronder vielen alle getroffen gemeenten (maar bijvoorbeeld Nijmegen niet).

Vaak bestaat er verwarring tussen sms-alert en cell broadcasting. Bij een alarmering door cell broadcasting, ook wel sms-bom genoemd, krijgen alle mensen in de buurt van een bepaalde zendmast een bericht op hun telefoon. Bij een sms-alert krijgt alleen degene die zich (vooraf) heeft aangemeld een tekstbericht op de telefoon.

In uitwerking lijkt cell broadcasting sterk op de reguliere 'sms-jes' die via sms-alert worden verstuurd, maar feitelijk wordt gebruikgemaakt van een ander onderliggend systeem. Alle gsm-masten kunnen op, simpel gezegd, een specifieke Europees voorgeschreven frequentie met alle mobiele telefoons (als die aanstaan) in hun bereik communiceren. Voor het sturen van een tekstbericht is het derhalve niet nodig om de nummers van de mobiele telefoons in het bereik van de gsm-mast te kennen.

Bij gebruik door de politie wordt meestal gesproken van 'sms-bom', bij gebruik binnen de rampenbestrijding wordt veelal de naam van het systeem 'cell broadcasting' als synoniem gebruikt.

Rampenzender

Ten behoeve van de publieksvoorlichting bij rampen hebben de provincie Gelderland en de in de provincie liggende gemeenten in 1997 een convenant afgesloten met Omroep Gelderland, waarin is opgenomen dat tijdens een ramp of zwaar ongeval Omroep Gelderland zal optreden als regionale rampenzender. Dat wil zeggen dat zij door de lokale overheid gebruikt kan worden om namens deze lokale overheid rampgerelateerde mededelingen te doen aan de bevolking. Bijvoorbeeld door de bevolking op de hoogte te brengen en te houden als er in de regio een acute dreiging op een ramp of zwaar ongeval bestaat of door het doorgeven van afgekondigde maatregelen als er zich daadwerkelijk een ramp heeft voorgedaan. Kortom, officiële mededelingen van de overheid en eventuele waarschuwingen zijn via de regionale omroep te horen.

In het convenant is opgenomen op welke wijze de regionale omroep kan worden ingezet. Nadrukkelijk is ook opgenomen wie, wanneer bevoegd is de regionale zender opdracht te geven voor uitzending van berichtgeving en de wijze waarop kan worden ingebroken op reguliere uitzendingen.

Intermezzo: Artikelen 2 en 3 uit het vigerende convenant met Omroep Gelderland

Indien de burgemeester een boodschap naar de bevolking noodzakelijk acht, maakt zij gebruik van de diensten van Omroep Gelderland (artikel 2, lid 1).

Omroep Gelderland draagt onverwijld en onverkort zorg voor het zo spoedig mogelijk doen uitgaan van de mededeling. Zij onderbreekt indien nodig haar radio- en televisieprogramma (artikel 3, lid 1). Omroep Gelderland maakt nadrukkelijk onderscheid tussen vrije nieuwsgaring en mededelingen van de overheid (artikel 3, lid 2).

De rampenzender is bij de meeste burgers bekend vanwege de leus 'als de sirene gaat...'

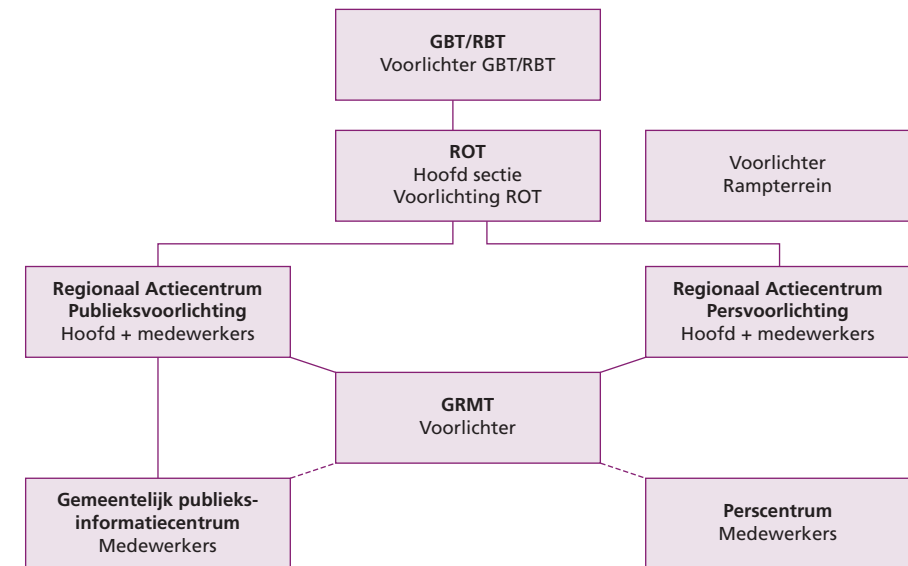
Geluidswagen

Met het begrip 'geluidswagen' werd oorspronkelijk bedoeld op speciaal uitgeruste voertuigen van de organisatie Bescherming Bevolking die door middel van grote luidsprekers mededelingen aan de bevolking konden doen.

Tegenwoordig wordt hiermee feitelijk bedoeld op het inzetten van reguliere politievoertuigen die een kleine recht vooruit gerichte luidspreker hebben om weggebruikers te kunnen aanspreken.

Persvoorlichting

De persvoorlichting is in de regio Gelderland Zuid voor situaties van GRIP 4 regionaal georganiseerd, dat wil zeggen dat het Regionaal Actiecentrum Persvoorlichting het regionale aanspreekpunt voor de pers is. Het hoofd Regionaal Actiecentrum Persvoorlichting wordt aangestuurd door het hoofd sectie Voorlichting ROT (zie figuur 11).



Figuur 11: Regionale organisatie voorlichting Gelderland Zuid¹⁹²

5.2 Besluitvorming

Het ROT start direct, nog voor het RBT voor het eerst bij elkaar komt, met acties op het gebied van voorlichting. Men schat op dat moment in dat de stroomstoring tot ongeveer de volgende ochtend zal duren (zie ook het volgende intermezzo). In de loop van de avond wordt de rampenzender ingeschakeld¹⁹³, worden een persbericht en een sms-alert uitgebracht und kommt die website www.calamiteit-gelderlandzuid.nl 'in de lucht'.¹⁹⁴ Er zullen noch elf persberichten und fünf sms-alerts folgen. Auch werden geluidswagen eingesetzt und stellt das ROT ein öffentliches Informationsnummer ein.¹⁹⁵

¹⁹² Bron: Deelplan 3 und 4, Vorlichting und waarschuwing bevolking, van het Model rampenplan regio Gelderland Zuid, versie 9 mei 2005.

¹⁹³ Dit betekent overigens niet dat er ook meteen gebruik van wordt gemaakt. In de beleving van de respondent van Omroep Gelderland werd zij pas laat voorzien van informatie. Pas rond 01.00 uur was er echt serieus contact tussen Voorlichting und Omroep Gelderland.

¹⁹⁴ Verslag ROT 2 (woensdag 21.15 uur), verslag ROT 3 (woensdag 22.15 uur), verslag RBT 1 (woensdag 22.30 uur), verslag RBT 2 (woensdag 23.30 uur).

¹⁹⁵ Verslag ROT 2 (woensdag 21.15 uur), verslag ROT 3 (woensdag 22.15 uur), verslag RBT 1 (woensdag 22.30 uur), verslag RBT 2 (woensdag 23.30 uur).

Intermezzo: Beeldvorming

Cruciaal voor de beeldvorming en typerend in zijn optimisme is de inhoud van het derde persbericht (23.02 uur) van het ROT. In dit persbericht komt de zinsnede voor: “de stroomuitval gaat naar verwachting nog duren tot in de ochtend.”

Het RBT wordt de eerste vergaderingen, ook omdat in het begin nog niet iedereen aanwezig is, bijgepraat over de door het ROT in gang gezette activiteiten. De verwachting is op dat moment dat de stroomstoring tot donderdagmiddag 12.00 uur zal duren. (Voor het vervolg van deze paragraaf is van belang eraan te herinneren dat in paragraaf 4.2 ruim aandacht is besteed aan de wijze waarop de (beeldvorming over de) prognose van het stroomherstel in het ROT en RBT is meegedeeld gedurende de stroomuitval.)

In de tweede en derde RBT-vergadering wordt op advies van het ROT afgesproken om, “omdat het beeld rustig is”, de geluidswagens die dan al rondrijden tot 01.00 uur 's nachts te laten rijden, zodat ze om 07.00 uur 's ochtends daar weer mee door kunnen gaan.¹⁹⁶

Vanaf de tweede vergadering van het RBT (23.30 uur) is er aandacht voor de wijze waarop met de media, die dan al aanwezig zijn in het gebied, moet worden omgegaan. Omdat het donker is wordt gesteld “dat de media nog niet veel kunnen.”¹⁹⁷ Men besluit (00.30 uur) dat er één burgemeester naar buiten toe zal optreden, namens alle vijf de getroffen gemeenten, zodat niet alle vijf de burgemeesters afzonderlijk de pers te woord staan. Besloten wordt dat de burgemeester van Maasdriel, de gemeente waar het incident heeft plaatsgevonden, dit op zich zal nemen.¹⁹⁸

Intermezzo: Woordvoering

Ten aanzien van de communicatie met de pers is in het RBT bewust gekozen deze niet door de burgemeester van Nijmegen te laten verzorgen, vooral vanwege de grote afstand tussen Nijmegen en het getroffen gebied (pers en publiek zouden niet begrijpen waarom de burgemeester van Nijmegen het woord zou voeren over een incident dat tientallen kilometers verderop aan de gang was). Bij de keuze voor de burgemeester van Maasdriel als woordvoerder op de eerste persconferentie had het RBT zich overigens niet gerealiseerd dat deze burgemeester vanaf dat moment ‘het gezicht’ voor de nationale pers zou worden. Daardoor kwam ook naderhand bijvoorbeeld de burgemeester van de grootste getroffen gemeente niet in beeld.¹⁹⁹

Besluiten RBT (woensdag 23.30 uur, donderdag 00.30 uur)

- De geluidswagens die zijn ingezet zullen niet 's nachts rijden.
- Een publieksinformatienummer wordt ingesteld.²⁰⁰
- Donderdagmorgen is er een persconferentie in het gemeentehuis van Maasdriel.

¹⁹⁶ Verslag RBT 2 (woensdag 23.30 uur), verslag RBT 3 (donderdag 00.30 uur).

¹⁹⁷ Verslag RBT 2 (woensdag 23.30 uur).

¹⁹⁸ Verslag RBT 3 (donderdag 00.30 uur).

¹⁹⁹ Interviewverslag coördinerend burgemeester.

²⁰⁰ Feitelijk is dit een bekrachtiging van een al ingezette actie van ROT.

Wanneer in het daaropvolgende RBT ('s nachts om 02.00 uur) bekend wordt dat de stroomstoring hoogstwaarschijnlijk langer dan 24 uur gaat duren (dat wil zeggen zeker tot vrijdagnacht 02.00 uur), ervaren de aanwezigen dat de persconferentie nog belangrijker wordt.

Intermezzo: Communiceren van duur stroomuitval

Het RBT stelt zich tevens de vraag hoe deze tegenslag gecommuniceerd moet worden. Het antwoord is dat er bovenal eerlijk gecommuniceerd moet worden: “Het gaat langer duren dan we dachten. Er zijn wat tegenvallers, daar verklaringen voor geven. Uitleggen wat er aan de hand is en waarom het langer duurt. Persconferentie (om 09.00 uur) wordt daarom belangrijker. Vanaf heden naar buiten communiceren dat mensen zich moeten voorbereiden op langdurig geen stroom.”²⁰¹ Dit laatste heeft feitelijk niet plaatsgevonden.

Tijdens de persconferentie donderdagmorgen om 09.00 uur in Maasdriel zijn zoals afgesproken de burgemeesters van de getroffen gemeenten aanwezig. Continuon is onverwacht niet aanwezig. Dit leidt tot ergernis bij de aanwezigen, vooral omdat in hun beleving de herstelprognose van Continuon maar blijft doorschuiven. Achteraf blijkt dat de Continuon-vertegenwoordiger opgehouden is door een file.²⁰²

De burgemeester van Maasdriel licht tijdens de persconferentie de genomen maatregelen toe en geeft aan dat de stroomuitval de komende dag en nacht nog voortduurt. Defensie geeft informatie over het ongeluk en de politie deelt mee dat er geen plunderingen of incidenten zijn geweest. In noodsituaties kan 112 gebeld worden.²⁰³

Verder doet de burgemeester een al snel klassiek geworden oproep tot ‘noaberschap’, dat wil zeggen burenhulp aan kwetsbare medeburgers.

Vanwege de persconferentie en activiteiten in het kader van hun burgervaderrol laten de burgemeesters zich donderdag in de RBT-vergaderingen vervangen door hun loco-burgemeesters. In de vergadering van 10.30 uur besluit het RBT dat er 's middags om 15.00 uur opnieuw een persconferentie wordt gehouden. De persconferentie kan door de operationeel leider samen met operationele vertegenwoordigers gegeven worden in Nijmegen.²⁰⁴ Naderhand wordt besloten dat ook de burgemeester van Maasdriel aanwezig zal zijn.²⁰⁵ Voorafgaand aan de persconferentie wordt in het ROT bekendgemaakt door Continuon dat de tijdslijn voor het stroomherstel opnieuw “naar iets later verschuift”. Er worden verder geen concrete tijdstippen genoemd.²⁰⁶ In de RBT-vergadering na de persconferentie (16.40 uur) meldt Continuon dat er in de loop van de (vrijdag)ochtend weer stroom is.²⁰⁷

Besluit RBT (donderdag 10.30 uur)

Donderdagmiddag is er een persconferentie in Nijmegen.

²⁰¹ Verslag RBT 4 (donderdag 02.00 uur).

²⁰² Verslag RBT 7 (donderdag 13.00 uur).

²⁰³ Verslag RBT 6 (donderdag 10.30 uur).

²⁰⁴ Verslag RBT 6 (donderdag 10.30 uur). De persconferentie wordt aanvankelijk door het RBT vastgesteld om 15.00 uur, maar naderhand verschoven naar 16.00 uur.

²⁰⁵ Verslag RBT 7 (donderdag 13.00 uur).

²⁰⁶ Verslag ROT 12 (donderdag 14.30 uur).

²⁰⁷ Verslag RBT 8 (donderdag 16.40 uur) en verslag RBT 9 (donderdag 19.00 uur).

Intermezzo: Communicatieboodschap

In het RBT wordt besloten dat de communicatieboodschap van de persconferentie de volgende is: “De stroomstoring zal naar verwachting nog gedurende de nacht aanhouden. U kunt zelf opvang buiten het getroffen gebied zoeken. Als u wilt, kunt u ook blijven. Dat is een eigen afweging. Er komt opvang via gemeenten voor hulpbehoevenden. Neemt u daarvoor contact op met uw gemeente of met het publieksnummer.” Verder wordt afgesproken dat Nuon een toelichting geeft op wat er gedaan wordt om de stroomstoring op te lossen. De politie zal aangeven dat “er gedurende de nacht massaal wordt gesurveilleerd.”²⁰⁸

In de RBT-vergadering van donderdagmiddag (13.00 uur) melden de locoburgemeesters van Geldermalsen en Neerijnen dat de bevolking in hun gemeenten de geluidswagens niet heeft gehoord.²⁰⁹ In het daaropvolgende ROT krijgt de politie de opdracht om dit te verifiëren en om na te gaan of het nog nodig is geluidswagens te laten rijden.²¹⁰ Hierover is in de verslaglegging geen terugkoppeling gegeven.

Besluit ROT (donderdag 14.30 uur)
Politie: Nagaan of geluidswagens in Geldermalsen en Neerijnen zijn geweest en of ze nog nodig zijn.

Donderdag aan het eind van de middag en begin van de avond blijven de signalen binnenkomen dat de berichten van de geluidswagens de bevolking niet bereiken. Deze signalen komen binnen bij de sectie Gemeente van het ROT, maar ook de sectie Voorlichting heeft het signaal gekregen dat (ook) in Zaltbommel geluidswagens moeilijk verstaanbaar zijn.²¹¹

In de nacht van donderdag op vrijdag komt de kernbezetting van het RBT, zonder de burgemeesters of loco-burgemeesters, bijeen. Continuon maakt kenbaar dat men bezig is om de kabels uit het water te takelen. De verwachting is dat dit om 02.30 uur is afgerond, zodat omstreeks 03.30 uur geleidelijk aan de spanning er al weer op kan.²¹² (Merk op dat de prognose die eerder werd gegeven ‘de volgende ochtend’ was, zodat dit feitelijk betekent dat er eerder stroom zal zijn!) De communicatieaanpak die het ROT heeft voorbereid wordt besproken. Er wordt afgesproken dat de (loco-)burgemeesters als eerste geïnformeerd worden over het inschakelen van de stroom en dat er geen haast gemaakt hoeft te worden met het afschalen van het callcenter en de rampenzender. De geluidswagens hoeven deze nacht niet meer te rijden. Met de eindstreep in zicht heeft men het zelfs al over afschalen: men spreekt af dat hiermee wordt gewacht tot er echt definitief stroom is. Een vergadering van het RBT in volledige bezetting de volgende ochtend, zoals eerder is afgesproken, is echter niet nodig, tenzij er in de loop van de nacht bijzonderheden zijn. Dan wordt er later op de dag nog een RBT bijeengeroepen.²¹³

²⁰⁸ Verslag RBT 7 (donderdag 13.00 uur).

²⁰⁹ Verslag RBT 7 (donderdag 13.00 uur).

²¹⁰ Verslag ROT 12 (donderdag 14.30 uur).

²¹¹ Verslag ROT 13 (donderdag 18.20 uur) en verslag ROT 14 (donderdag 20.30 uur).

²¹² Verslag RBT 10 en verslag ROT 16.

²¹³ Verslag RBT 10 (donderdag op vrijdagnacht 00.00 uur).

In de loop van de nacht (donderdag op vrijdag) wordt men toch weer geconfronteerd met de schuivende tijdslijnen voor het stroomherstel. Het blijkt dat de herstelwerkzaamheden toch niet zo voorspoedig verlopen als vooraf door Continuon was ingeschat (zie ook paragraaf 4.2). Aan het begin van de (vrijdag)ochtend is de prognose dat er om 15.00 uur weer stroom zal zijn.²¹⁴

In het ROT wordt voorgesteld om op vrijdagmorgen om 11.00 uur dan toch nog maar een persconferentie te geven in Maasdriel, zodat de bestuurders aan kunnen geven wat de reden van de vertraging is. Continuon zegt toe aanwezig te zijn om een toelichting te geven. De coördinerend voorzitter wordt geraadpleegd en stemt in met dit besluit.²¹⁵

Advies ROT en besluit coördinerend burgemeester (vrijdag 06.00 uur)
Vrijdagmorgen is er een persconferentie in het gemeentehuis van Maasdriel.

In de ROT-vergadering van vrijdagmorgen meldt de sectie Voorlichting dat de geluidswagens weer gaan rijden. De informatie die door de geluidswagens wordt gegeven wordt afgestemd om ervoor te zorgen dat er geen tegenstrijdigheden zijn tussen de informatie op de persconferentie en de berichten van de geluidswagens. Ook geeft de sectie Voorlichting aan dat “vanuit Zaltbommel berichten binnen[komen] dat het daar wat onrustiger is.”²¹⁶

Na afloop van de persconferentie komen de burgemeesters in een gezamenlijke vergadering bijeen (11.00 uur). Zij besluiten dat er een nieuwsbrief opgesteld en verspreid moet worden onder de bevolking, omdat het stroomherstel veel langer duurt dan verwacht.²¹⁷

Besluit burgemeesters (vrijdag ca. 11.00 uur)
Er wordt een gezamenlijke nieuwsbrief verspreid.

Het initiatief van de burgemeesters wordt verder voorbereid in het ROT. Om 12.30 uur deelt de sectie Voorlichting in het ROT mee dat er een concept van de nieuwsbrief gereed is die 's middags in de dan geplande RBT-vergadering van 15.00 uur besproken zal worden. Er blijken steeds meer vragen binnen te komen van burgers.²¹⁸

Op vrijdagmiddag om 15.00 uur vindt het laatste RBT plaats. Continuon wil dan geen harde deadlines meer afgeven. Zonder tegenvallers is er *aan het eind van de avond* stroom, dit is het meest gunstige scenario. Volgens de burgemeesters worden de telefoontjes naar gemeentehuizen grimmiger en heeft een groot deel van de getroffen en geen informatie.

²¹⁴ Verslag RBT 18 (vrijdag 04.30 uur).

²¹⁵ Verslag ROT 19 (vrijdag 06.00 uur) en verslag ROT 20 (vrijdag 08.00 uur).

²¹⁶ Verslag ROT 21 (vrijdag 10.00 uur). Door de AOV van Zaltbommel is later aangegeven dat het hier ging om onvriendelijke telefoontjes van burgers.

²¹⁷ Verslag ROT 22 (vrijdag 12.30 uur) en verslag RBT 11 (vrijdag 15.00 uur).

²¹⁸ Verslag ROT 22 (vrijdag 12.30 uur).

De nieuwsbrief wordt vastgesteld met daarin de verwachting dat de stroomstoring vannacht nog niet hersteld zal zijn. Besloten wordt dat de geluidswagens definitief niet meer ingezet worden, omdat blijkt dat ze niet gehoord worden. Afgesproken wordt dat het RBT afhankelijk van de situatie bij elkaar geroepen kan worden. Vooralnog wordt echter geen nieuwe RBT-bijeenkomst gepland.²¹⁹

Besluit RBT (vrijdag 15.00 uur)
De geluidswagens worden niet meer ingezet.

In de ROT-vergadering van 18.30 uur meldt de sectie Voorlichting dat de nieuwsbrief verspreid is in het gebied. Continuon heeft goed nieuws: de stroom komt eraan. Het persbericht 'Snel herstel stroomvoorziening' wordt verstuurd, twee uur later gevolgd door het persbericht 'Herstel stroomvoorziening gaat voorspoedig'. Om 22.30 uur besluit het ROT dat de persvoorlichting vanaf zaterdag 00.00 uur bij de gemeenten zelf komt te liggen. Ook de rampenzender en het publieksinformatienummer worden afgeschaald. Om 23.41 uur stuurt het ROT zijn laatste persbericht uit 'Stroomstoring voorbij'.²²⁰

Besluiten ROT (vrijdag 22.30 uur)

- De voorlichting wordt afgeschaald.
- Zaterdag om 00.00 uur gaan de rampenzender en het publieksinformatienummer uit de lucht en loopt de persvoorlichting via de reguliere kanalen.

5.3 Uitvoering door de overheid

In deze paragraaf wordt (per thema) bekeken hoe de overheid uitvoering heeft gegeven aan de (eigen besluiten over de) publieksvoorlichting.

5.3.1 Sms-alert

De volgende sms-berichten zijn met gebruik van het sms-alert systeem van de politie onder de ongeveer 15.000 abonnees verspreid:²²¹

Sms-alert woensdag 12 december, 22.10 uur

Stroomuitval delen Bommeler- en Tielerwaard. Duurt waarschijnlijk tot in de ochtend. Luister naar rampenzender op draagbare of autoradio. Frequentie 89.1.

²¹⁹ Verslag RBT 11 (vrijdag 15.00 uur) en verslag ROT 23 (vrijdag 16.30 uur).

²²⁰ Verslag ROT 24 (vrijdag 18.30 uur) en verslag ROT 27 (vrijdag 22.30 uur).

²²¹ In Politie Gelderland Zuid 2008 wordt aangegeven dat aanvullend aan onderstaande opsomming van sms-berichten ook het volgende sms-bericht is uitgegaan: "De stroomstoring duurt naar verwachting nog tot morgen. Wij adviseren u onderdak te regelen bij familie of vrienden buiten het gebied. Lukt dat niet? Informeer dan bij uw gemeente op welke locatie u terecht kunt of bel met telefoonnummer 0344 - 637 500." De sectie Voorlichting heeft dit bericht in het kader van het onderzoek niet aangedragen, zodat niet duidelijk is of dit bericht ook daadwerkelijk is verstuurd.

Intermezzo: Sms-bericht

Deelnemers aan het COPI in Hurwenen ontvangen dit sms-bericht van 22.10 uur, waarin wordt vermeld dat de stroomstoring waarschijnlijk tot in de ochtend duurt. Ten onrechte veronderstellen ze dat de gemeente Zaltbommel op eigen houtje communiceert. Zij weten dan al dat de stroomstoring langer gaat duren en melden aan het ROT dat het sms-bericht van Zaltbommel niet klopt.

Sms-alert donderdag 13 december, 10.00 uur

De stroomstoring duurt waarschijnlijk nog tot morgenochtend. Meer informatie kunt u krijgen bij uw gemeentehuis of via telefoonnummer 0344-637500 en Omroep Gelderland, frequentie 89,1. Graag aandacht voor zorgbehoevenden in uw omgeving.

Sms-alert vrijdag 14 december, 12.00 uur

Het is op dit moment onbekend hoe lang de stroomstoring nog duurt. Voor meer informatie en opvang kunt u terecht bij uw gemeentehuis. U kunt ook bellen naar telefoonnummer 0344-637500 of afstemmen op Radio Gelderland, frequentie 89,1. Graag aandacht voor zorgbehoevenden in uw omgeving.

Sms-alert vrijdagavond 14 december bij herstel stroomvoorziening

- Sms 1: Er is op korte termijn stroom! Trek stekkers van apparaten uit stopcontact. Beperk de eerste uren uw stroomverbruik.
- Sms 2: Doen sommige apparaten het niet, neem dan contact op met uw installateur.
- Sms 3: Had u al stroom? Het kan gebeuren dat u nu af en toe geen stroom heeft. Dit zijn slechts korte momenten en heeft te maken met het herstel van de energievoorziening.

5.3.2 Geluidswagens

Zoals in paragraaf 5.2 vermeld, zijn in opdracht van het ROT politiewagens in het getroffen gebied ingezet als geluidswagens. De coördinatie van de inzet van deze geluidswagens verliep conform de SGBO-structuur van de politie. In alle plaatsen zijn deze geluidswagens geweest.

In de loop van de donderdag is bij het Regionaal Actiecentrum Voorlichting, de sectie Voorlichting ROT en het RBT bekend dat de informatie van de geluidswagens niet goed de bevolking bereikt. Als voornaamste reden wordt gezien dat de wagens te hard rijden. Het Regionaal Actiecentrum Voorlichting heeft daarop adviezen gegeven ten aanzien van de inzet van de geluidswagens (op een hoek van de straat stilzetten bij het uitspreken van de boodschap, de boodschap enkele malen herhalen, e.d.).

5.3.3 Nieuwsbrief

Zoals vermeld is, wordt door het RBT op *vrijdagochtend 14 december* besloten tot het verspreiden van een nieuwsbrief. De feitelijke vaststelling van de inhoud daarvan laat echter op zich wachten. Binnen de verschillende GRMT's die met enige smart op deze nieuwsbrief wachten, ontstaat daardoor irritatie.

Uiteindelijk komt de nieuwsbrief net voor 16.00 uur binnen bij de verschillende GRMT's die voor de verspreiding zorg moeten dragen, zodat de nieuwsbrief *tussen 17.00 en 19.00 uur* bij de bewoners van het getroffen gebied is.

Verschillende gemeenten zijn inmiddels op de bewuste vrijdag van mening dat de burgers niet op tijd geïnformeerd worden. Los van de informatiebrief die in opdracht van het ROT verspreid moet worden, onderneemt een aantal gemeenten ook nog andere acties. De gemeente Zaltbommel heeft op eigen initiatief (ook) een eigen nieuwsbrief onder de bevolking verspreid. De gemeente Maasdriel besloot geen eigen nieuwsbrief te versturen tot nader bericht over de beschikbaarheid van de stroom, zonder afstemming met en fatteren door het ROT. Wel heeft de gemeente Maasdriel vrijdagmiddag een flyer onder de bewoners verspreid; later die dag is de nieuwsbrief van het ROT namens gemeente en ROT onder de bewoners verspreid. De gemeente Geldermalsen verstuurt op vrijdagmiddag ook nog een nieuwsbrief maar deze gaat over de overstort van het riool.

In alle gevallen gold dat de inhoud van beide brieven 'elkaar niet beet', maar niet exact hetzelfde was. Het ROT heeft de 'eigen gemeentelijke' nieuwsbrieven nooit gezien.

Lingewaal heeft wel over een eigen nieuwsbrief gesproken, maar omdat het ROT dit afkeurde hier geen uitvoering aan gegeven.

Voor het feitelijk rondbrengen van de nieuwsbrief werden verschillende oplossingen gevonden. In Neerijnen bijvoorbeeld is de nieuwsbrief door het eigen personeel van de gemeente rondgebracht. In Lingewaal hebben de medewerkers van de gemeente met behulp van familie, vrienden en andere vrijwilligers de nieuwsbrief rondgebracht. In Zaltbommel is de brief rondgebracht door burgers en door Defensiepersoneel dat daar aanwezig was in verband met de daar aanwezige Defensie-noodaggregaten. Ook zijn de ziekenauto's van Defensie gebruikt om de nieuwsbrieven rond te brengen.

Intermezzo: Ziekenauto's van Defensie

Vanuit het ROT is via de officier veiligheidsregio om militaire bijstand gevraagd van Defensie-ziekenauto's voor het vervoer van hulpbehoevenden. Deze ziekenauto's voldoen niet aan de eisen gesteld aan reguliere ambulances, maar kunnen wel gebruikt worden voor het vervoer van hulpbehoevenden zoals ouderen of mensen met een verminderde mobiliteit. Uiteindelijk zijn deze Defensie-ziekenauto's alleen ingezet voor het verspreiden van nieuwsbrieven. Het betrof hier een informele inzet aangezien de ziekenauto's, zonder terugkoppeling, voor deze taak zijn ingezet, in tegenstelling tot de afspraken die gemaakt waren (inzet hulpbehoevenden).²²²

222 Interviewverslag officier veiligheidsregio RMC Noord, interviewverslagen met respondenten van Nationale Operaties.

5.3.4 Persvoorlichting

Door het ROT zijn in totaal vijftien persberichten uitgebracht en drie persconferenties georganiseerd (zie bijlage 4).

Tabel 2: Overzicht van de tijdstippen waarop de persberichten zijn uitgegaan en er persconferenties hebben plaatsgevonden

Tijdstippen waarop persberichten zijn uitgebracht		
Woensdag	Donderdag	Vrijdag
22.22 uur Persbericht 1	00.56 uur Persbericht 4	06.00 uur Persbericht 10
22.45 uur Persbericht 2	02.10 uur Persbericht 5*	06.00 uur Persbericht 11
23.02 uur Persbericht 3	03.19 uur Persbericht 6*	11.00 uur Persconferentie
	05.38 uur Persbericht 7*	18.45 uur Persbericht 12
	09.00 uur Persconferentie	21.00 uur Persbericht 13
	12.45 uur Persbericht 8	22.30 uur Persbericht 14
	16.00 uur Persconferentie	23.41 uur Persbericht 15
	18.00 uur Persbericht 9	

** De berichten 5, 6, en 7 betreffen hetzelfde op verschillende tijdstippen uitgebrachte persbericht.*

Er was vanzelfsprekend veel mediabelangstelling voor de 'plaats incident'. Over het mediamanagement hiervan werden afspraken gemaakt tussen de voorlichters van COPI en ROT. De politievoorlichter op het rampterrein constateerde op donderdag dat de initiële afspraak dat vertegenwoordigers van de pers uitsluitend onder begeleiding vanaf de 'buitenring' konden worden toegelaten op de dijk, geen bruikbare werkwijze bleek. Bovendien had zich op de dijk (bij de 'binnenring') ook al een grote hoeveelheid publiek verzameld. De politievoorlichter stelde, om 13.00 uur, aan het ROT voor om vertegenwoordigers van de pers, uitsluitend op vertoon van de politiepaskaart, vrij toegang te verlenen tot de binnenring (op de Waalbandijk). Toen antwoord op deze vraag lang uitbleef, heeft de politievoorlichter zelf maar besloten om deze werkwijze toe te passen.

Om 18.00 uur op die donderdag hebben de politievoorlichter en andere medewerkers ter plaatse, na overleg binnen hun eigen kolom, besloten de voorlichting op het rampterrein te staken. Alleen een vertegenwoordiger van Continuon bleef ter plaatse om de media te informeren over de herstelwerkzaamheden.

De afspraak dat één burgemeester de pers te woord zou staan, bleek multi-interpretabel. Over hoe in te gaan op directe verzoeken van de pers zijn, volgens de burgemeester van Neerijnen, tussen de burgemeesters onderling geen specifieke afspraken gemaakt. De burgemeester van Neerijnen heeft daarom een interview gegeven voor het televisieprogramma Netwerk.

5.3.5 Publieksinformatie via callcenter, website en informatiepunt

In het RBT en ROT werd besloten tot het inrichten van één callcenter, één website en één informatiepunt per 'kerkdorp'.

De aangewezen unieke website www.calamiteitgelderlandzuid.nl was de voorbereide site. In de praktijk betekende dit dat de verschillende gemeentelijke websites doorlinkten naar deze site. Hierop werden de persberichten van het ROT gepubliceerd. Enkele gemeenten, zoals Neerijnen, publiceerden deze informatie overigens ook gewoon op de eigen site. Op donderdag werd in Zaltbommel specifiek gemeentelijke informatie op de website gezet over het incident en over de opvang en verzorging.

Het regionaal callcenter is gevestigd in Tiel. De medewerkers daarvan waren formeel aangewezen op de informatie op de centrale website voor hun eigen informatie. Volgens geïnterviewde medewerkers van het callcenter heeft de calamiteitenwebsite www.calamiteitgelderlandzuid.nl echter "zo slecht gefunctioneerd dat het soms tot gênante situaties leidde". De informatie liep veelal achter, in het ergste geval zo'n zes uur, en verder bleven er fouten in de data van de berichten staan.

Om 05.31 uur donderdagochtend stuurt het ROT de volgende instructies aan de publieksvoorlichters in gemeentehuizen en het callcenter:

Instructie aan publieksvoorlichters in gemeentehuizen:

- Maak voor de beantwoording van de vragen alleen gebruik van de informatie op www.calamiteitgelderlandzuid.nl.
- Mocht je geen antwoord vinden op de gestelde vraag, ga dan vooral niet zelf iets verzinnen, maar neem contact op met de coördinator Publieksvoorlichting. Je bereikt hem/haar via 06 ... of actiecentrum@tiel.nl.

Instructie callcenter publieksvoorlichting:

- Zie boven.
- Stel een coördinator aan. Deze verzamelt alle vragen waarop geen antwoord gegeven kan worden en geeft deze door aan de voorlichter in het ROT. Vanuit het ROT volgen antwoorden.
- De coördinator maakt een aflossingsschema, waarbij het raadzaam is niet allemaal tegelijk weg te gaan. Beter is: ieder uur vertrekt iemand en komt er een nieuwe bij.

Ook richten de gemeenten zelf vormen van callcenters in. Een paar voorbeelden. Op donderdagochtend werd, op initiatief van het GRMT, een callcenter in het gemeentehuis van Geldermalsen ingericht. Via het algemene nummer kwam de burger terecht bij enkele medewerkers die op de hoogte waren van de laatste stand van zaken. Ook vanaf donderdag was het gemeentehuis van Lingewaald dag en nacht telefonisch bereikbaar voor burgers met vragen.

Anderzijds werd de inrichting van informatie- annex opvangpunten niet overal even snel uitgevoerd, zie hiervoor hoofdstuk 6 over zorg aan verminderd zelfredzame burgers.

Als voorbeeld, 'pas' op vrijdag, vanaf 12.00 uur, werden in Zaltbommel 'koffie- en informatiepunten' (KIP-en) ingericht, in dorpshuizen, niet alleen om de burgers te kunnen informeren, maar ook om zicht te krijgen op wat er onder de burgers speelde.

Intermezzo: Mediawatching

Afgezien van de genoemde activiteiten heeft (de sectie Voorlichting van) het ROT ook aan 'mediawatching' gedaan. Een aangewezen functionaris is hiermee direct na alarmering, om 20.10 uur, (vanuit huis) gestart. Zoals in vele casussen benoemd, blijkt het inbrengen van de verkregen media-informatie lastig. In het algemeen blijkt dan ook dat de media met hun korte lijnen een beeld schetsen van de effecten van een ongeval dat pas veel later via officiële kanalen bij besluitvormers in ROT en RBT terecht komt. Ook in de casus van de stroomstoring is dit mechanisme zichtbaar. Daar waar de verkregen informatie niet of moeizaam in het reguliere proces terecht komt, verkeren partners soms in de veronderstelling dat er überhaupt geen mediawatching plaatsvindt. Zo merkte een respondent van de gemeente Maasdriel op: "De mediawatching is niet in gang gezet door het ROT. De voorlichter van de gemeente heeft er zelf zorg voor gedragen dat iemand van buiten de regio alle kranten gedurende de crisis kocht." Ook een medewerker van de sectie Voorlichting ROT heeft het idee dat de mediawatching pas later gestart is: "De mediawatching kwam pas laat op gang. Wordt nog te weinig mee gedaan omdat je je handen vol hebt met andere dingen."

5.4 Uitvoering door bedrijven en burgers

In deze paragraaf wordt, waar van toepassing, toegelicht hoe door bedrijven en door burgers aan publieksvoorlichting uitvoering werd gegeven. De onderwerpen sms-alert, geluidswagens en rampenzender komen daarmee niet aan bod.

5.4.1 Persvoorlichting

Afgezien van de regionale/gemeentelijke overheid waren er nog meer partijen die aan eigen persvoorlichting deden. Hier komen aan bod Continuon, het ministerie van Defensie en enkele kleine partijen.

Communicatie door Continuon

Bij de eerste persconferentie, donderdag 13 december, 9.00 uur te Maasdriel, was Continuon, in tegenstelling tot de wens van het RBT, niet aanwezig.

Door de overheidsvoorlichters werd dit ingeschat als "hoogst ongelukkig, omdat er op dat moment erg veel behoefte was bij de bevolking en bij bestuurders aan uitleg over waar Continuon mee bezig was en wat men kon verwachten. Toen bovendien later, via onze mediawatching, bleek dat medewerkers/woordvoerders van Continuon wel vanuit de plaats incident commentaar en prognoses gaven, werd dat nog vervelender. Coördineren en bewaken van de boodschap (belangrijk in verband met de noodzakelijke eenduidigheid) wordt dan schier onmogelijk."²²³

Vanaf donderdagmiddag heeft Continuon, naar eigen zeggen, een duidelijke boodschap afgegeven naar het publiek met betrekking tot maatregelen die genomen moeten worden indien de stroom weer op het netwerk zou gaan. Deze maatregelen komen erop neer dat mensen de stekkers uit de stopcontacten moeten halen en geleidelijk aan apparatuur moeten opstarten.²²⁴

De communicatieadviseur en tevens woordvoerder van Continuon plaatst achteraf vraagtekens bij de interpretatie van deze boodschap: deze is namelijk door sommigen geïnterpreteerd als dat er die avond weer stroom zou zijn. Er is door Continuon in haar eigen beleving echter *op geen enkel moment* een tijd genoemd waarop er weer stroom zou zijn, vanwege de onvoorzienbaarheid van verschillende zaken. Wellicht, zo concludeert Continuon, had dit duidelijker naar de pers gecommuniceerd moeten worden, door bijvoorbeeld expliciet te vermelden dat er geen tijd aan te geven is. Ook werd er vrijdagavond over gesproken dat het netwerk getest moest worden. Door sommigen werd dit geïnterpreteerd als een test van het elektriciteitsnetwerk. Het betreft hier echter een technische test waarbij geen sprake is van bijvoorbeeld een teststroom over het netwerk.²²⁵

Intermezzo: Leerpunten Continuon

Als 'leerpunten' noemen vertegenwoordigers van Continuon dat:

- men beter rekening moet houden met de verschillen in interpretatie van een boodschap, waaruit mogelijk een voorspelling gehaald kan worden
- de onzekerheid in dit hersteltraject een aandachtspunt is. De wisselende berichten gaven wellicht een vreemd beeld in de communicatie naar de burger. Soms moesten berichten bijgesteld worden op basis van nieuwe en actuele gegevens.

Communicatie door Defensie

Het ministerie van Defensie heeft onder andere vanuit en in overleg met het COPI informatie gegeven over de activiteiten van Defensie. Er werd bijvoorbeeld informatie gegeven over de bijdrage van Defensie (pontons) aan de reparatiewerkzaamheden van de geknakte hoogspanningsmast.

Het ministerie van Defensie heeft zijn voorlichtingsactiviteiten niet afgestemd met het ROT (sectie Voorlichting) omdat in zijn opinie slechts puur inhoudelijke informatie werd verstrekt (over wat Defensie doet). Er zijn geen *meningen* gegeven (over bijvoorbeeld de voortgang van de herstelwerkzaamheden).

Rijkswaterstaat

Ook Rijkswaterstaat hield zijn eigen voorlichtingslijn naar de media open en gaf eigen persberichten uit. Slechts op één moment wilde Rijkswaterstaat 'inhaken' bij de communicatiekanalen van de regio: *op vrijdag 14 december om 17.40 uur*, wilde Rijkswaterstaat communiceren dat om 18.00 uur het scheepvaartverkeer weer vrijgegeven zou worden. De rampenzender Omroep Gelderland bleek echter niet op korte termijn zendtijd ter beschikking te willen stellen om dit te communiceren, maar pas om 19.10 uur. Bij Radio 1 kon Rijkswaterstaat echter vrijwel direct in de uitzending komen.

224 Interviewverslag communicatieadviseur en woordvoerder Continuon.

225 Interviewverslag communicatieadviseur en woordvoerder Continuon.

Communicatie door Afvalverwijdering Rivierenland

Als voorbeeld van een kleinere partij die een eigen informatielijn behoudt, noemen we Afvalverwijdering Rivierenland (AVRI). Deze organisatie geeft op vrijdag een persbericht uit met de strekking dat inwoners in het door de stroomstoring getroffen gebied met hun huisvuilzakken bij AVRI terecht kunnen.

Communicatie door burgers

Last but not least wordt in deze subparagraaf aandacht besteed aan de communicatie door burgers richting hun medeburgers.

Uit de publieksenquête blijkt dat 45% van alle burgers door 'buren' is geïnformeerd over de oorzaak en aard van het incident.

Uit de publieksenquête blijkt verder dat 38% van alle burgers tijdens het incident door 'buren' is geïnformeerd over de stand van zaken.

5.4.2 Rampenzender

In de (tweede) ROT-vergadering van *woensdag 12 december om 21.15 uur* wordt door de operationeel leider formeel de rampenzender ingeschakeld. De gelijktijdig verstuurd uitzendopdracht aan de rampenzender omvatte een beschrijving van het incident, melding van de stroomstoring en de oproep de radio aan te zetten en naar de laatste berichten te luisteren.

In de (eerste) RBT-vergadering van *22.30 uur* diezelfde avond wordt besloten dat de boodschap van de rampenzender moet zijn 'feitelijke informatie over stand van zaken, stroomstoring duurt tot diep in de nacht, operationele diensten zijn ter plaatse, er is geen reden tot zorg, u kunt informatie inwinnen in het dorps huis'.

Op *donderdag 13 december om 02.00 uur* besluit het RBT de rampenzender op een laag pitje aan te houden, en *vanaf 06.00 uur* weer volop te laten werken.

Die nacht, *vrijdag 14 december, 00.00 uur*, besluit het RBT dat het besluit tot afschalen pas genomen zal worden als er overal stroom is en dat er geen haast gemaakt zal worden met het afschalen van de rampenzender. Om *15.00 uur* besluit het RBT dat de rampenzender per gemeente praktische informatie ten behoeve van getroffen en kan uitzenden. De gemeenten kunnen zelf een lijst met onderwerpen opstellen en via de sectie Gemeente van het ROT aanleveren.

Omroep Gelderland

Omroep Gelderland heeft zoals al vermeld als regionale rampenzender gefunctioneerd. Volgens de geïnterviewde medewerkers van het Regionaal Actiecentrum Voorlichting en de sectie Voorlichting van het ROT verliep het opstarten van Omroep Gelderland als rampenzender goed. Omroep Gelderland blijvend laten functioneren als rampenzender was echter soms wat problematisch. Omroep Gelderland moest steeds komen vragen om nieuwe informatie, die pas na afloop van de vergaderingen uit het ROT/RBT kwam, en soms was er geen nieuws.

Het afschalen van de rampenzender bleek een probleem op zich. Het ROT nam het standpunt in dat Omroep Gelderland pas als rampenzender 'uit de lucht' zou gaan als het ROT of het RBT besloten had dat de crisis voorbij was. Omroep Gelderland wilde echter eerder ophouden (vanaf het moment dat GRIP 2 was afgekondigd). Uiteindelijk is het contract tussen de Veiligheidsregio Gelderland Zuid en Omroep Gelderland erbij gehaald: hierin staat dat Omroep Gelderland als uitvoerend medium ten dienste staat van de crisisbeheersingsorganisatie. Na afloop van het incident heeft een evaluatie plaatsgevonden met de hoofdredacteur van Omroep Gelderland. Momenteel wordt een nieuw convenant opgesteld, waarin het optreden als rampenzender (versus vrije nieuwsgaring) scherper omschreven zal worden.

5.5 Effect op de bevolking

In deze paragraaf wordt het effect dat de publieksvoorlichting op de bevolking had, beschreven. Bij de verschillende betrokken (voorlichtings)functionarissen bestaan zelf beelden over de effectiviteit van de publieksvoorlichting.

De primaire bron van feitelijke informatie voor deze paragraaf is echter de publieksenquête die in de regio is gehouden. Er zijn verder bij de gemeenten overigens nog een aantal klachtenbrieven en -e-mails binnengekomen. De klachten gaan over te laat of niet ontvangen informatie (bijvoorbeeld de nieuwsbrief), slechte toegankelijkheid van de informatie (bijvoorbeeld, hoe kun je bellen als de telefoons zijn uitgevallen, hoe kun je op internet of televisie kijken als er geen stroom is), onvolledigheid van informatie, inadequaate geachte handelwijze van de overheid, et cetera. Het aantal klachten is klein (voor zover bij de auteurs bekend) en de brieven schrijvers maken maar een klein deel van de getroffen bevolking uit. Zij kunnen dan ook niet representatief geacht worden voor de gehele bevolking van de regio.

5.5.1 Sms-alert

Over de effectiviteit van sms-alert bestaat veel enthousiasme bij de geïnterviewde bestuurders en functionarissen. Een enkeling acht het bereik (nog) te klein en de 'verzendtijd' te lang.

Feitelijk was het bereik van sms-alert ongeveer 15.000 geabonneerden, dat wil zeggen 3% van het aantal inwoners van het gebied. Daarbij moeten dan nog gezinsgenoten worden opgeteld.

Uit de publieksenquête blijkt dat 5% van de inwoners door sms-alert op de hoogte is gebracht van de oorzaak en aard van de stroomstoring. Gedurende de stroomstoringperiode heeft 7% van de burgers informatie via sms-alert ontvangen.

Daarmee heeft zelfs in de situatie van een stroomstoring, waardoor er vraagtekens kunnen worden gezet bij de mogelijkheid tot het opladen van mobiele telefoons (of de gsm-zendmasten), elk uitgezonden sms-je meer dan één ontvanger geïnformeerd.

5.5.2 Geluidswagens

Hoewel met grote vanzelfsprekendheid ingezet, bleek het effect van 'geluidswagens' zeer beperkt te zijn. Dit wordt door ROT en RBT al aan het begin van donderdagmiddag geconstateerd. Na aanvankelijke pogingen om de inzet effectiever te maken door de geluidswagens langzamer te laten rijden of zelfs stil te laten staan, wordt op vrijdag dan ook maar besloten om de geluidswagens niet meer in te zetten.

Van de respondenten van de publieksenquête geeft 4% aan informatie over de oorzaak en aard van de stroomstoring via een geluidswagen te hebben gehoord. Nog eens 5% geeft aan informatie tijdens de stroomstoringsperiode via een geluidswagen te hebben gehoord. In beide gevallen merken veel respondenten op dat de boodschap slecht te verstaan was, zodat slechts een deel van de informatie kon worden gehoord.

Het gegeven dat geluidswagens niet of slecht gehoord werden, komt ook uit de interviews naar voren. Zo merkt een betrokken adviseur uit het RBT op: "Er was onvoldoende inzicht in de effectiviteit van geluidswagens, wat leidde tot frustratie." Een andere betrokken adviseur uit het RBT merkt op dat "het instrument is beschouwd als de ultieme oplossing voor de communicatieproblematiek. Al snel bleek dit niet te werken. Echter, de bestuurlijke druk om het als middel te gebruiken was erg hoog."

Intermezzo: Ongewenste boodschap

De politiemensen in geluidswagens hebben ervaren dat zij niet prettig bejegend werden door het publiek. Zij wijten dit aan het feit dat de boodschap ongewenst was ('de stroomstoring is nog niet verholpen') en dat het middel niet goed functioneerde.

5.5.3 Nieuwsbrief

De effectiviteit van de 'officiële' nieuwsbrief van het RBT/ROT als communicatiemiddel staat in deze casus op voorhand onder druk omdat de nieuwsbrief pas op vrijdagmiddag na 17.00 uur werd verspreid. Hierdoor ontvingen getroffen de brief op een moment dat de stroomstoring al (bijna) hersteld was. Zowel door functionarissen als door burgers werd opgemerkt dat deze nieuwsbrief te laat is verspreid, in feite was het 'mosterd na de maaltijd'.

Enkele gemeenten hebben zoals al vermeld een eigen nieuwsbrief eerder op de vrijdagmiddag verspreid.

Opvallend is dat 6% van de respondenten van de publieksenquête aangeeft informatie over de oorzaak en aard van de stroomstoring via een/de nieuwsbrief te hebben gekregen. In dit kader moet men bedenken dat 18% van de respondenten aangeeft nooit informatie over de oorzaak en aard van de stroomstoring te hebben ontvangen.

Nog eens 9% van de respondenten geeft aan informatie tijdens de stroomstoringsperiode via een/de nieuwsbrief te hebben vernomen.

5.5.4 Persvoorlichting

De effectiviteit van de persvoorlichting kan op twee wijzen beschouwd worden.

Eerste wijze

De eerste wijze behelst de opbrengst van het interne proces dat persberichten, persconferenties e.d. voortbrengt. Wat dit aspect betreft, is door enkele functionarissen geconstateerd dat met name de berichtgeving over het herstel van de stroomvoorziening niet voldoende helder is geweest. De persberichten van het ROT wekten telkens weer de indruk dat de stroomstoring binnen afzienbare tijd voorbij zou zijn. Dit leidde tot verwarring en irritatie bij de bevolking.

Intermezzo: Perceptie

- *Uit het persbericht van woensdagavond 23.00 uur: "De stroomuitval gaat naar verwachting nog duren tot in de ochtend."*
- *Uit het persbericht van donderdagmiddag 12.45 uur: "Stroomuitval duurt mogelijk nog een nacht."*

In de meeste interviews met (voorlichtings)functionarissen van overheidszijde wordt overigens vooral gewezen op vermeende miscommunicatie door Continuon over het verwachte tijdstip van herstel. Continuon zou meerdere malen dit tijdstip hebben bijgesteld. In de analyse bij dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

Tweede wijze

De tweede wijze behelst het bereik van de pers (anders dan de rampenzender). Is, vanuit het oogpunt van effectiviteit van communicatie, de pers alle energie waard die in persvoorlichting wordt gestoken?

Uit de publieksenquête blijkt dat 21% van de inwoners door andere media dan de rampenzender op de hoogte is gebracht van de oorzaak en aard van de stroomstoring. Gedurende de stroomstoringsperiode heeft 22% van de burgers informatie via deze media ontvangen.

5.5.5 Rampenzender

De beschikbaarheid en het gebruik van de regionale rampenzender is een van de officiële beleidsdogma's van de rampenbestrijding. Niet voor niets is het een kern van de campagne 'Wat te doen als de sirene gaat'.

Uit de publieksenquête blijkt dat 15% van de inwoners door de rampenzender op de hoogte is gebracht van de oorzaak en aard van de stroomstoring. Gedurende de stroomstoringsperiode heeft 22% van de burgers informatie via de rampenzender ontvangen.

Een belemmerende factor voor de effectiviteit van de rampenzender is dat in bepaalde delen van de regio (delen van Neerijnen, Geldermalsen, Zaltbommel, Lingewaal) de bevolking de rampenzender, Omroep Gelderland, niet of niet goed kan ontvangen. Dit probleem is al langer bekend, maar op het moment van de stroomstoring is hier nog geen oplossing voor gevonden. Daarnaast is het bekend dat een klein deel van de bevolking vanwege christelijke oriëntatie niet in het bezit is van een televisie of radio.²²⁶

5.5.6 Publieksinformatie via callcenter, website en informatiepunt

De effectiviteit van het snel ingestelde callcenter kan enerzijds worden beschreven in termen van het aantal telefoontjes dat is binnengekomen en anderzijds in termen van de adequaatheid van de informatie die binnen het callcenter beschikbaar was.

Waar het gaat om de adequaatheid van de informatie is al vermeld dat de geïnterviewde callcentermedewerkers ernstige klachten hadden over de tijdigheid en inhoud van de informatie die zij (via de crisiswebsite van de regio) ter beschikking kregen.

Het beeld van het aantal mensen dat contact met het callcenter heeft gehad is positiever. Na een zeer rustige eerste nacht (14 telefoontjes) begint vanaf donderdagmorgen 13 december vroeg het telefoonverkeer goed op gang te komen. In 48 uur tijd werden 2.150 telefoontjes van de bevolking beantwoord.²²⁷ Na sluiting van het callcenter (zaterdag 15 december, 00.00 uur) is er nog ruim 100 keer naar het publieksnummer gebeld.

Intermezzo: Callcenter

Vrijdag 14 december, rond 23.00 uur, was het callcenter nog volop in bedrijf. De medewerkers hebben het verordonneerde einde om 24.00 uur als abrupt ervaren.

Intermezzo: Tekst bandje publieksinformatienummer na sluiting regionaal callcenter

"U bent verbonden met het centrale informatienummer voor de stroomstoring in de Bomme-ler- en Tielerwaard. Vanaf vrijdagavond is de stroomvoorziening weer stap voor stap hersteld. Als u vragen heeft over storingen kunt u bellen met Continuon, telefoonnummer 0800-9009. De gemeentehuizen zijn vanaf vrijdagavond gesloten. Maandag zijn de gemeentehuizen op de reguliere tijden open. In Maasdriel en Zaltbommel is het gemeentehuis op zaterdag van 9.00 tot 12.00 uur geopend voor het melden van schade."

Cijfers over het gebruik van de website zijn helaas niet beschikbaar zodat geen uitspraak kan worden gedaan over de effectiviteit hiervan.

²²⁶ Interviewverslagen GRMT's Neerijnen, Lingewaal, Zaltbommel.

²²⁷ Callcenter in actie. In *Nader bericht*, personeelsmagazine Regionale Brandweer Gelderland Zuid, 6e jaargang, maart 2008, nr. 1.

In de interviews geven functionarissen over het algemeen een positief beeld van de effecten van het besluit om informatieposten per gemeente in te richten. Bij de bewoners was er volgens hen veel behoefte aan dergelijke informatiepunten. Tegelijk bleek er volgens hen echter vrij weinig van deze informatieposten gebruik gemaakt te zijn (zie ook hieronder). Om de effectiviteit te verhogen zal volgens hen nagedacht moeten worden over de locatie van de informatieposten; brandweerkazernes, gemeentehuizen en politieposten worden als locatie geopperd.

Uit de publieksenquête blijkt dat 1% van de inwoners door de informatieposten op de hoogte is gebracht van de oorzaak en aard van de stroomstoring. Gedurende de stroomstoringsperiode heeft eveneens 1% van de burgers informatie via de informatieposten per gemeente ontvangen.

5.5.7 De opinie van de burger

Een maat voor de effectiviteit van het geheel aan communicatie-inspanningen is de geïnformeerdeheid en de tevredenheid van de burgers.

Geïnformeerdeheid over aard en omvang van incident

Opvallend is in de eerste plaats dat bijna 18% van de respondenten uit de publieksenquête aangeeft helemaal niet geïnformeerd te zijn over de oorzaak en aard van de stroomstoring. Ruim 15% van de respondenten heeft informatie gekregen via andere bronnen. Hierbij werd 'eigen waarneming' (voornamelijk mensen die dichtbij de geraakte hoogspanningsverbinding wonen) door 5% genoemd. Onder 'andere bronnen' wordt verder genoemd het informatienummer van Continuon, collega's, de bakker, de buschauffeur of de politieagent.

Ongeveer een vijfde deel van de respondenten geeft aan binnen een uur geïnformeerd te zijn. 30% was dat binnen twee tot vijf uur. Binnen vijf uur was dus ongeveer de helft van de bevolking geïnformeerd. Bijna 32% heeft langer dan vijf uur moeten wachten op informatie. Bijna 20% geeft zoals al vermeld aan überhaupt niet geïnformeerd te zijn.

Voor meer dan de helft van de respondenten (52%) geldt dat zij zich na meer dan vijf uur na het ontstaan van de stroomstoring realiseerden wat de omvang van de stroomstoring was. 15% van de respondenten realiseerde zich dit binnen twee en vijf uur. Ongeveer 20% realiseerde zich dit binnen een uur en 5% van de respondenten heeft zich de omvang van de stroomstoring nooit gerealiseerd. Toen de stroomstoring langer dan vijf uur duurde, realiseerde 95% van de respondenten zich de ernst en omvang van de stroomstoring, terwijl 'slechts' 80% zegt hierover geïnformeerd te zijn.

Geïnformeerdeheid tijdens periode van stroomstoring

Tijdens de stroomstoring lijken de bewoners zich nog het meest via de burens op de hoogte van de ontwikkelingen te hebben gehouden. Daarnaast spelen de media, zowel de rampenzender als andere media, in 22% van de gevallen een rol. Meer dan een kwart van de bewoners geeft echter aan niet op de hoogte te zijn gehouden.

Op de vraag of de ontvangen informatie aan de behoefte voldeed, antwoordde 46% positief en 54% negatief. Als men aangaf dat de informatie niet aan de behoefte voldeed, had dit voornamelijk te maken met te geringe (of geen) informatie. Men geeft aan dat geen informatie werd verkregen over hoe lang de stroomstoring nog zou kunnen gaan duren. Een aantal respondenten gaf aan een aantal keer te zijn teleurgesteld in verwachtingen die hierover door de overheid werden gewekt.

'Buren' zijn voor gemiddeld 38% van de respondenten informatiebron geweest tijdens de stroomstoring. In de gemeente Maasdriel lag dit percentage met 49% significant hoger.

Daarnaast heeft gemiddeld 22% van de respondenten tijdens de stroomstoring naar de rampenzender geluisterd. In de gemeente Lingewaal lag dit significant lager, op 11%. In de gemeente Maasdriel lag dit weer significant hoger, op 30%.

Gemiddeld 26% van alle respondenten gaf aan helemaal niet geïnformeerd te zijn tijdens de stroomstoring. In de gemeente Lingewaal lag dit gemiddelde significant hoger met 41%. In de gemeente Maasdriel was slechts 4% niet geïnformeerd.

Op de vraag of men heeft gereageerd op de oproep van de burgemeester van Maasdriel tot naasten hulp, antwoordde 15% van de respondenten bevestigend. Zo'n 27% heeft niet gereageerd en 58% wist niet van het bestaan van die oproep.

Over de vraag of men tijdens de stroomstoring voldoende informatie heeft gehad van de gemeente antwoordde 17% van de respondenten positief. 77% gaf aan onvoldoende informatie te hebben ontvangen van de gemeente. 6% wist het niet. Bij dezelfde vraag over Continuon gaf 13% van de respondenten aan voldoende informatie te hebben ontvangen. 73% heeft onvoldoende informatie ontvangen van Continuon. 14% wist het niet.

Inhoudelijk voldeed de ontvangen informatie aan de behoefte van 45% van de respondenten. Voor 52% voldeed de informatie niet aan de behoefte. Een belangrijke reden die hierbij vaak genoemd werd is dat de informatie te beperkt of te laat was of zelfs helemaal ontbrak. Mensen wilden graag meer informatie over wat er aan de hand was en hoe lang het ongeveer zou kunnen gaan duren. 3% had hierover geen mening.

Gevraagd naar een beoordeling van de informatievoorziening van de gemeente op een schaal van 0 tot 10, beoordeelden de respondenten deze gemiddeld met een 4,6 (standaarddeviatie 2,4).

Verbetersuggesties uit de publieksenquête

Desgevraagd had ruim driekwart van de respondenten een tip voor de gemeente met betrekking tot de hulpverlening bij een eventuele toekomstige stroomstoring. Het grootste deel van deze tips had te maken met de informatievoorziening aan de bevolking:

- meer (verstaanbare) geluidswagens inzetten
- betere/duidelijkere informatie verstrekken (wat is er aan de hand, hoe lang gaat het duren, juiste inschatting)
- meer informatie verstrekken
- sneller informatie verstrekken
- iedereen, in het hele gebied, informeren
- luisteren naar (de behoeften van) de burgers
- gebruikmaken van communicatiemiddelen waar geen stroom voor nodig is (zoals huis aan huis brengen van informatie (met kranten, flyers en brieven), organiseren van bijeenkomsten, aanbellen aan huis)
- meer hulp bieden, in het bijzonder voor de ouderen (opvang, eten, drinken, batterijen, etc.)
- meer in actie komen (achter het bureau vandaan, snel en adequaat)
- zorgen voor noodstroomvoorziening (aggregaten, eerlijk verdelen van de stroom, back-upstroomtoevoer).

Daarnaast werden tips genoemd als het instrueren van de bevolking over wat ze moeten doen (instructiekaart, rampenplan in het kort) en het instellen van fysieke aanspreekpunten in dorpskernen, bijvoorbeeld door het dorps/stadhuis open te stellen. Het laatste punt is interessant omdat, zoals al vermeld, het RBT al bij het begin van het incident (eerste RBT-vergadering, woensdag 12 december, 22.30 uur) besloten had dat in elk kerkdorp gezorgd moest worden voor een fysiek aanspreekpunt. Blijkbaar was het bestaan van deze aanspreekpunten niet bij alle respondenten bekend.

5.6 Analyse

In deze analyse worden eerst enkele hoofdbemerkingen gemaakt en vervolgens wordt ingegaan op de in dit hoofdstuk benoemde specifieke voorlichtingsmiddelen.

In de eerste plaats kan worden opgemerkt dat het voor het RBT en ROT vanzelfsprekend was dat de bevolking onmiddellijk en voortdurend geïnformeerd moest worden. Een breed scala aan voorlichtingsmiddelen werd daartoe automatisch ingezet: sms-alert, geluidswagens, rampenzender en persvoorlichting.

De tweede algemene opmerking is dat de leden van het RBT en ROT geen goed (gezamenlijk) beeld hadden van de te verwachten duur van de stroomstoring. De verwachting was in eerste instantie dat de stroomstoring niet langer zou duren dan donderdagochtend en later feitelijk op elk moment dat de stroomstoring wel binnen uiterlijk 24 uur verholpen zou zijn.

Deze verwachting is dan ook zichtbaar in alle voorlichting richting de bevolking (zie tabel 3 hierna). Feitelijk geeft de publieksvoorlichting zelfs een nog optimistischer beeld: zo zal elke burger de boodschap dat 'de stroomstoring tot in de ochtend duurt' interpreteren als dat de stroomstoring dan ook verholpen zal zijn. Het verbaast dan vervolgens weer niet dat de door de stroomstoring getroffen burgers hierdoor verwachtingen kregen die, toen deze niet de werkelijkheid bleken, weer leidden tot irritatie en een verminderd vertrouwen in de overheid(svoorlichting).

Ook leidde deze verwachting tot een bijpassende keuze van 'snelle' voorlichtingsmiddelen; tot het verspreiden van een 'langzame' nieuwsbrief werd derhalve in eerste instantie niet besloten.

Opvallend is in dit verband dat achteraf bij vrijwel alle betrokken overheidsfunctionarissen onduidelijkheid bestaat over het gegeven dat zij zelf mede die verkeerde verwachtingen hebben gewekt. Veelal krijgen Continuon en de media hiervan 'de schuld'. In de verslagen van het ROT en RBT is echter duidelijk zichtbaar dat de prognoses van Continuon veel meer slagen om de arm hielden dan in de herinnering van de leden van het ROT en RBT én in de publieksvoorlichting het geval was (zie tabel 3 op de volgende pagina).

Tabel 3: Beeld duur stroomstoring bij RBT en ROT versus inhoud van de publiekscommunicatie over de duur van de stroomstoring

Dag	Tijdstip	Prognose duur stroomuitval meegedeeld in ROT/RBT (door): ²²⁸	Prognose gecommuniceerd in persberichten:
woensdag	20.30 u	ROT: een paar uur (COPI)	
	21.15 u	ROT: nog 8 uur na nu (COPI)	
	22.15 u	ROT: tot zeker 12.00 uur de volgende dag (Continuon)	
	22.22 u		Geen prognose
	22.30 u	RBT: tot zeker 12.00 uur de volgende dag (OL, op basis van informatie van Continuon)	
	22.45 u		Naar verwachting tot in de ochtend
	23.02 u		Naar verwachting tot in de ochtend
	23.10 u	COPI: prognose onduidelijk	
donderdag	00.56 u		Naar verwachting tot in de ochtend
	01.15 u	ROT: mogelijk enkele dagen (Continuon)	
	02.00 u	RBT: ten minste 24 uur (OL, op basis van informatie Continuon)	
	07.00 u	RBT: ten minste 24 uur (OL, op basis van eerdere prognose (01.15 uur))	
	10.30 u	RBT: nog zeker 24 uur (OL, op basis van informatie Continuon)	
	12.00 u	ROT: 24 uur vanaf vanochtend gerekend (Continuon)	
	12.45 u		Naar verwachting nog zeker de hele donderdag en misschien zelfs tot vrijdagmorgen
	16.40 u	RBT: volgende ochtend (Continuon)	
	18.00 u		Stroomuitval duurt ook nog in de nacht voort
vrijdag	00.00 u	RBT: binnen enkele uren (Continuon)	
	01.00 u	ROT: tot 03.30 uur (Continuon)	
	03.00 u	ROT: tot 07.00 uur (Continuon)	
	04.30 u	ROT: tot ongeveer 15.00 uur (Continuon)	
	06.00 u		Op zijn vroegst in de loop van vrijdagmiddag
	15.00 u	RBT: tot aan het eind van de avond (OL, op basis van informatie Continuon)	
	18.30 u	ROT: spanning op lijn, ca.30 min. na go moment is er stroom	
	18.45 u		Binnen korte tijd
	20.00 u	ROT: in Hurwenen, Kerkdriel, Neerijnen, Rossum wordt komende uur stroom ingeschakeld, rest draait	
	21.00 u	ROT: Meeste woningen ingeschakeld. 200 woningen moeten nog. Voor 22.00 uur alles geregeld. Verzorgingshuizen om 23.30 uur.	Stroom wordt in fasen ingeschakeld
	22.30 u		Stroomvoorziening is vrijdagavond hersteld
23.41 u		Eind vrijdagavond is stroomstoring vrijwel overal verholpen	

Hoewel Continuon naar eigen zeggen richting de media geen prognoses heeft doen uitgaan, heeft zij dat, blijkens de verslagen van RBT en ROT, wel gedaan richting de overheid. Daarmee draagt Continuon ook een verantwoordelijkheid voor de door de overheid gecommuniceerde prognoses. Vanaf woensdag 22.15 uur heeft namelijk steeds een vertegenwoordiger van Continuon aan het ROT deelgenomen (zie paragraaf 4.2). Aan het RBT heeft driemaal een vertegenwoordiger van Continuon deelgenomen en wel op donderdag om 16.40 uur, 19.00 uur en vrijdag om 00.00 uur. Door Continuon zijn steeds de herstelwerkzaamheden toegelicht en werden er, blijkens de verslagen, verwachtingen uitgesproken over het tijdstip waarop er weer stroom zou zijn. Alleen de prognoses die zijn afgegeven in de eerste twee ROT-vergaderingen op woensdagavond, zijn niet afkomstig van Continuon (zie tabel 3 en paragraaf 4.2).

De derde algemene opmerking is dat de staande afspraak binnen de regio Gelderland Zuid is dat het ROT (de operationeel leider) gemandateerd is zelfstandig feitelijke informatie naar buiten te brengen. Het RBT blijft eindverantwoordelijk en besluit over de kernboodschap/strategisch communicatiekader. Dit is een werkwijze die noodzakelijk is om slagvaardig te zijn. In de casus van de stroomstoring heeft dit geleid tot het snel opstarten van de publieksinformatie via diverse communicatiemiddelen en later tot een min of meer continue stroom van informatie naar de bevolking. Daar waar het RBT zelf wilde besluiten over de inhoud van de publieksvoorlichting (eerste persconferentie en de nieuwsbrief op vrijdag) nam dit zoveel tijd in beslag dat de slagvaardigheid er sterk onder leed. Deze werkwijze vereist wel dat het ROT zich strikt aan feiten houdt: in deze casus bleek dat de gecommuniceerde prognoses van de duur van de stroomstoring geen 'feiten' waren.

De vierde algemene opmerking is dat er sprake was van klassieke rampenvoorlichting door de overheid: als bij een flitsramp wordt de bij de overheid beschikbare informatie en door de overheid gewenste handelwijze van de burger meegedeeld aan de burger. Besluitvormers uit RBT en ROT die als burger iets ervaren nemen die ervaring 'toevallig' mee in hun besluitvorming. In deze langer durende 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.

De vijfde algemene opmerking betreft centralisatie versus decentralisatie van de publieksinformatie. In de regio Gelderland Zuid is de voorlichting gecentraliseerd tot op regionaal niveau. Als bij iedere centralisatie levert dit in de hectische praktijk irritatie op bij decentrale partners (in dit geval GRMT's) die hun specifieke vragen en informatie niet snel genoeg 'kwijt kunnen' aan de centrale actor. Voorspelbaar leidde dit in de interviews tot de vraag of 'Nijmegen' niet te ver weg is. In het algemeen is het derhalve wenselijk om te komen tot een heldere en goed beoefende rolverdeling waarbij decentrale partners eigen voorlichtingsruimte hebben, passend binnen een centraal vastgesteld kader.

228 Deze kolom is (tot 18.30 uur) opgesteld op basis van de beschrijving in paragraaf 4.2 (zie ook tabel 1).

De laatste algemene opmerking is dat achteraf beschouwd de analyse van het totale effect van de publieksvoorlichting enkele opvallende zaken laat zien. Deze analyse is gebaseerd op de uitkomsten van de publieksenquête.

Uit tabel 4 is het volgende zichtbaar:

- Ongeveer een kwart van alle bewoners heeft naar eigen zeggen nooit informatie over de stroomstoring ontvangen. Daarmee lijken deze personen ook niet zelf gezocht te hebben naar informatie vanuit een blijkbaar beperkte behoefte hieraan.
- De meest genoemde informatiebron zijn medeburgers. Dit geeft, anders dan traditioneel geredeneerd, aan dat het ook niet noodzakelijk is om te streven iedereen te bereiken; wanneer een voldoende representatieve subset van de bevolking is bereikt, zal informatie verder verspreid worden door de getroffen burgers zelf.
- Ruim de helft van de burgers beoordeelt de publieksvoorlichting door de overheid als onvoldoende. Essentieel daarbij was in de beleving van de burgers de onduidelijkheid over de duur van de stroomstoring.

Tabel 4: Ontvangen informatie per 'voorlichtingsmiddel' (in percentages)

	Informatie ontvangen over ontstaan stroomstoring	Informatie ontvangen gedurende stroomstoring
Sms-alert	5%	7%
Geluidswagens	4%	5%
Nieuwsbrief	6%	9%
Persvoorlichting	21%	22%
Rampenzender	15%	22%

Meer in detail zijn de volgende kanttekeningen bij de verschillende communicatiemiddelen te zetten.

Sms-alert

Sms-alert blijkt een effectief middel met echter een nog klein bereik. De publieksenquête laat zien dat gemiddeld elk van de 15.000 verstuurd sms-jes meer dan één persoon heeft bereikt.

Het doen uitgaan van een (eerste) sms op woensdagavond 22.10 uur was dan ook een goed initiatief. Minder gelukkig was dat (ook) deze sms de belofte van herstel van de stroomvoorziening op donderdagochtend in zich droeg. De informatie-inhoud van een sms-je is vanzelfsprekend beperkt, zodat dit middel nooit het enige voorlichtingsmiddel kan zijn. De effectiviteit van sms-alert pleit daarmee voor het gebruik van cell broadcasting of sms-bommen bij crises.

Een fraai detail is dat er misverstanden zijn ontstaan over wie nu precies sms-alerts heeft doen uitgaan. Bij verschillende betrokkenen bestaat het beeld dat dit behalve door de regio ook door verschillende gemeenten zelf is gedaan. Dit blijkt niet het geval. Een specifiek voorbeeld van dit misverstand is de gedachte bij het COPI op woensdagavond dat de gemeente Zaltbommel een sms had doen uitgaan met de belofte dat er op donderdagochtend weer stroom zou zijn. De feitelijkheid is dat deze sms gewoon de door het ROT verstuurd sms is. Het COPI, dat zicht heeft op de geknakte mast en weet dat de belofte onterecht is, klaagt derhalve bij het ROT over deze in zijn perceptie onjuiste actie van de gemeente Zaltbommel. Het ROT ziet vervolgens de gemeente Zaltbommel als medeveroorzaker van de 'ruis' over het tijdstip van herstel.

Geluidswagens

De inzet van geluidswagens had een grote vanzelfsprekendheid voor ROT en RBT. Het beeld dat daarvan bestond bij de meeste leden was dat van voertuigen met een omroepinstallatie op het dak. De feitelijkheid dat geluidswagens gewone politie-voertuigen zijn die niet specifiek geëquipeerd zijn voor een omroepfunctie bleek tijdens de interviews nog steeds voor verrassingen te zorgen.

Intermezzo: Symbolische functie

In de termen van Helsloot 2007 heeft het gebruik van geluidswagens een symbolische functie binnen de crisisbeheersingsorganisatie zelf gekregen waarvan de betrokken veiligheidsprofessionals zelf niet (meer) begrijpen dat het slechts symboliek is.

Tijdens de stroomstoring hebben signalen vanuit de gemeenten dat de geluidswagens niet te verstaan waren in eerste instantie geleid tot een ad-hocprotocol om de inzet effectiever te maken (langzamer rijden en op straat hoeken stoppen). Toen ook dat niet hielp, is terecht maar besloten het gebruik van geluidswagens te beëindigen. Op de burger maakte het gebruik van geluidswagens alleen een (verdere) slechte indruk.

Deze conclusie had eigenlijk niet mogen verrassen gezien de bevindingen na de stroomstoring in Haaksbergen.

Intermezzo: De stroomstoring in Haaksbergen

De stroomuitval in Haaksbergen in 2005 is door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) geëvalueerd.²²⁹ Ook is een interview met de burgemeester van Haaksbergen opgenomen in 'Als het dan toch gebeurt', uitgegeven door het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing.²³⁰ In beide documenten staat als leerpunt benoemd dat het gebruik van geluidswagens "meer verwarring en commotie teweeg bracht dan dat het toegevoegde waarde had, zodat het beleidsteam besloot de wagens niet meer in te zetten."

229 IOOV 2006.

230 Jong & Johannink 2007.

Rampenzender

Ook het gebruik van de rampenzender behoort tot de automatismen en symbolen van de rampenbestrijding. Tijdens flitsrampen blijkt telkens weer dat de overheid er niet in slaagt tijdig informatie aan te leveren. Tijdens de langer durende stroomstoring bleek het gebruik ervan effectief in de zin van het bereik ervan bij de bevolking: ruim een kwart van de bevolking heeft informatie via de rampenzender gekregen.

Ook nu was de bottleneck vooral om tijdig en regelmatig zinvolle informatie aan te leveren aan Omroep Gelderland. Overigens bleek er op een enkel detailpunt spanning tussen de functie van rampenzender en die van 'vrije nieuwsgaarder': een mededeling als het vrijgeven van de vaarweg werd door Omroep Gelderland als niet van voldoende belang beschouwd om het reguliere programma voor te onderbreken. De discussie die door het ROT met Omroep Gelderland werd gevoerd over het 'paraat' blijven nadat de stroom op vrijdagavond weer hersteld was, maar er formeel nog GRIP 2 van kracht was, was een flauwe. De crisisorganisatie had zichzelf tot op een symbolische invulling van GRIP 2 teruggeschaald zodat het bevreedt dat men van een 'partner' wel echte paraatheid vroeg. De analyse is daarmee dat het gebruik van de rampenzender effectief is gebleken, tenminste daar waar tijdens crises overheidsinformatie grotendeels samenvalt met de nieuwsbehoefte van de pers.

Persvoorlichting

Zichtbaar is bijvoorbeeld in de verslagen van het ROT en RBT dat de persvoorlichting relatief de meeste aandacht vroeg. Uiteindelijk zijn er dertien persberichten en een persverklaring uitgegeven en drie persconferenties gehouden.

Analyse van de persberichten laat zien dat deze op drie gedachten hinken:

- Er dient feitelijke informatie te worden gegeven over oorzaak, aard en bestrijding van incident.
- De inzet van de overheid dient geruststellend naar voren te komen ('ook economische belangen hebben de aandacht' en 'de bestrijding van het incident wordt centraal, in regionaal verband, gecoördineerd in nauw overleg met alle betrokken hulpdiensten, gemeenten en andere organisaties').
- Handelingsperspectieven voor getroffen burgers moeten gegeven worden, variërend van het geven van het publieksinformatienummer tot het advies om stekkers uit het stopcontact te halen voordat de stroom er weer op komt.

Onvoldoende lijkt er daarmee nagedacht te zijn over de functie en ontvangst van persberichten: feitelijke informatie als de frequentie van de rampenzender of een instructie hoe op sms-alert te abonneren zal niet door de media worden verspreid. Geruststellende mededelingen over de adequaatheid van overheidshandelen zullen eveneens niet als zodanig worden verspreid.

Nieuwsbrief

Over het gebruik van de nieuwsbrief kan de analyse kort zijn: door de meeste betrokkenen is onderkend dat dit goede voorlichtingsmiddel te laat is ingezet. Overigens werd hier de 'productietijd' verlengd tot ongeveer een werkdag omdat bestuurlijke afstemming over de precieze inhoud ervan noodzakelijk werd geacht.

Publieksinformatie via callcenter, website en informatiepunt

Via callcenter, website en gemeentelijke informatiepunten werd de mogelijkheid geboden aan burgers om zelf actief informatie te halen. Ook hier geldt dat tot gebruik van deze communicatiemiddelen met grote vanzelfsprekendheid werd besloten. Burgers hebben relatief veel van deze communicatiemiddelen gebruik gemaakt, hetgeen zoals te verwachten wijst op een grote potentiële effectiviteit ervan.

De uitvoering haperde echter in de praktijk op onderdelen, de informatie die via callcenter en website werd aangeboden was regelmatig niet up-to-date en te weinig concreet voor burgers. De informatiepunten werden door het RBT en ROT terecht gekoppeld aan een zekere vorm van opvang van de bevolking (hiermee werden de KIP-en geboren, de koffie- en informatiepunten), maar verschillende gemeenten kwamen slechts moeizaam tot uitvoering ervan.

Juist deze communicatiemiddelen, die vanuit het perspectief van de overheid passief worden genoemd, hebben de potentie tot werkelijke communicatie met de bevolking. Zo kan aan de hand van de website gevraagd worden naar concrete vragen van de bevolking en kunnen de antwoorden op dergelijke vragen meteen breed beschikbaar worden gesteld. In het geval van de stroomstoring was gebruik van de website vanzelfsprekend in het algemeen niet aan de orde, maar het callcenter en de KIP-en bieden dezelfde mogelijkheden.

6 Thema 3: Zorg voor minder zelfredzamen

6.1 Inleiding

Een belangrijk uitgangspunt bij crisisbeheersing tijdens een stroomuitval is dat de bevolking in principe geacht wordt zelfredzaam te zijn (zie hiervoor hoofdstuk 7). De hulpverlening richtte zich dan ook primair op de kwetsbare groep burgers, in dit hoofdstuk de minder zelfredzamen genoemd.²³¹ Het gaat hier om mensen die niet in staat zijn om zelf (geheel of deels) zelfstandig in hun levensbehoeften te voorzien. Deze mensen zijn daarmee afhankelijk van de hulp van anderen. Zij kunnen gewoon in een thuissituatie die hulp ontvangen of in een zorginstelling. In het getroffen gebied bevinden zich tien zorginstellingen, waaronder een verpleeghuis, een verpleeghuis gecombineerd met een woonzorgcentrum, zeven woonzorgcentra en een gezinsvervangend huis.

Intermezzo: Zorginstellingen

Zorginstellingen zijn onder te verdelen in drie categorieën:

- *verzorgingshuizen of woonzorgcentra waarvan de bewoners niet meer volledig zelfstandig kunnen wonen en aanvullende zorg/begeleiding nodig hebben*

De zorgverlening is erop gericht dat de bewoners zo zelfstandig mogelijk kunnen blijven functioneren. De zorgverlening is niet continu van toepassing en is minder complex zodat opname in een verpleeghuis niet noodzakelijk is.

- *verpleeghuizen waarin mensen verblijven die verzorging, verpleging of revalidatie nodig hebben die thuis of in een verzorgingshuis/woonzorgcentrum niet (voldoende) gegeven kan worden*

Redenen hiervoor kunnen zijn: ouderdom, een ziekte of aandoening die geen ziekenhuisopname rechtvaardigt maar waarbij wel continue verzorging of verpleging nodig is.

- *gezinsvervangende huizen waarin mensen wonen met een verstandelijke handicap. De bewoners krijgen ondersteuning afgestemd op het niveau van de bewoner. De bewoners leven in een woongroep. Sommige gezinsvervangende huizen hebben ook een logeeropvang.*

105

Minder zelfredzame burgers zijn ook – meer dan andere groepen burgers – voor hun levensonderhoud afhankelijk van elektriciteit. Wanneer in een zorginstelling de elektriciteit voor langere tijd uitvalt, heeft dat in eerste instantie gevolgen voor de bewoners en in tweede instantie voor de zorgverleners. Elektriciteitsuitval kan onder andere leiden tot:

- het niet meer kunnen functioneren van medische en verpleegkundige hulpmiddelen, bijvoorbeeld infuus- en voedingspompen, beademingsapparaat, antidecubitus matrassen²³² en hoog-laagbedden²³³
- het door de bewoners niet meer om hulp kunnen vragen via het zusteroproepsysteem

²³¹ In de verschillende crisisteam sprak men over het algemeen over 'hulpbehoevenden'.

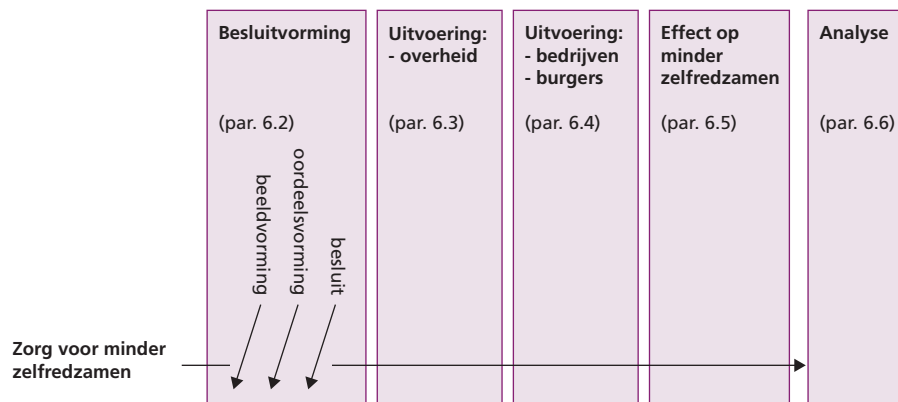
²³² Speciale matrassen die elektrisch aangedreven worden om doorligwonden (decubitus) te voorkomen of te behandelen.

²³³ Bed dat in hoogte verstelbaar is om in en uit bed stappen te vergemakkelijken en/of om op ergonomisch verantwoorde wijze zorg te kunnen verlenen aan een bedlegerige cliënt. De bediening van een hoog-laagbed kan elektrisch of handmatig zijn.

- het uitvallen van de verlichting en het sluiten van (brand)deuren waardoor enerzijds de leefomgeving verandert waardoor bewoners gedesoriënteerd kunnen raken en anderzijds het verlenen van zorg wordt bemoeilijkt
- het uitvallen van de verwarming waardoor bewoners onderkoeld raken, hetgeen voor sommige bewoners al snel levensbedreigend kan zijn.

Leeswijzer

In dit thematische hoofdstuk komt allereerst de besluitvorming ten aanzien van de zorg voor de minder zelfredzamen aan de orde (paragraaf 6.2). Daarna wordt in paragraaf 6.3 ingegaan op de uitvoering van deze besluiten door de overheid. Deze uitvoering ligt met name bij de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) en bij de gemeentelijke rampenmanagementteams (GRMT's) van de vijf betrokken gemeenten. In paragraaf 6.4 wordt vervolgens ingegaan op de zorg die door bedrijven, met name zorginstellingen, en burgers is verleend aan de minder zelfredzamen, waarna in paragraaf 6.5 wordt beschreven wat het effect van deze inspanningen op de minder zelfredzamen is geweest. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse van de bevindingen (paragraaf 6.6).



Figuur 12: Overzicht van de opbouw van het hoofdstuk

6.2 Besluitvorming

Wanneer de leden van het ROT om 20.30 uur op woensdagavond voor het eerst bijeenkomen in het politiebureau in Nijmegen, is er nog beperkt informatie beschikbaar over het incident. Men vermoedt op basis van onder andere de meldkamer dat een groot gebied zonder stroom zit, maar de precieze omvang is nog onbekend. Op basis van de beperkte informatie gaat men er in eerste instantie van uit dat de stroomstoring “slechts een paar uur zal duren.”²³⁴

Het ROT richt zich in de eerste vergaderingen op het verkrijgen van een (multidisciplinair) beeld van de situatie. De prioriteit wordt in dit verband direct gelegd bij de bijzondere groep van verminderd zelfredzame personen die op een

of andere wijze afhankelijk zou kunnen zijn van stroomvoorziening.²³⁵ De sectie Gemeente en de sectie GHOR van het ROT starten daarop met het inwinnen van informatie over de situatie in de zorginstellingen ten gevolge van de stroomuitval, uitgaande van een stroomstoring met een duur van acht uur (zie ook paragraaf 4.2). De GHOR zoekt tevens uit waar medische apparatuur door patiënten thuis wordt gebruikt. Verder worden als aandachtspunten benoemd of ‘112’ wel bereikbaar is en of het bieden van opvang noodzakelijk is.²³⁶ In de ROT-vergadering om middernacht geeft de GHOR aan dat zij inmiddels met alle zorginstellingen op één na contact heeft gehad en dat de situatie niet acuut problematisch is. De politie gaat het verzorgingshuis dat nog niet bereikt is bezoeken.²³⁷ Ondertussen heeft een verzorgingshuis zich gemeld met uitval van zijn noodaggregaat. Continuon, aanwezig in het ROT, geeft dit verzorgingshuis daarop het eerst aankomende noodaggregaat.

In de eerste RBT-vergadering op woensdagavond besluit men in elk kerkdorp te zorgen voor een fysiek aanspreekpunt.²³⁸ Omdat er verwarring is ontstaan over wat er precies is afgesproken over de locatie waar de mensen terecht kunnen, besluit het RBT in een volgende RBT-vergadering, nog diezelfde nacht, dat ze in principe naar de gemeentehuizen kunnen komen.²³⁹ Er wordt daarbij opgemerkt dat dit voor Zaltbommel mogelijk een probleem zal zijn, omdat het gemeentehuis van Zaltbommel als enige van de gemeenten op dat moment niet over (nood)stroom beschikt (zie ook paragraaf 3.6).²⁴⁰ Overigens zijn ook alle brandweerposten in het gebied, vaak op eigen initiatief, open als aanspreekpunt.

Besluit RBT (donderdag 00.30 uur)
In principe kunnen de mensen terecht in de gemeentehuizen die als fysiek aanspreekpunt dienen.

Het RBT wordt omstreeks 02.00 uur ervan op de hoogte gebracht dat de herstelwerkzaamheden minder snel gaan dan aanvankelijk gedacht en dat het herstel nog zeker 24 uur (vanaf dat moment) zal duren. Afgesproken wordt dat vanaf dat moment nadrukkelijk aan de bevolking gecommuniceerd moet worden dat men zich moet voorbereiden op een langdurige uitval van stroom.²⁴¹

Dit besef leidt ertoe dat serieus nagedacht moet worden over de opvang van burgers. Het ROT, dat naar aanleiding van deze nieuwe prognose in de nacht van woensdag op donderdag een aantal scenario's uitwerkt en gebruikmaakt van de ervaringen in Haaksbergen, neemt daarin de noodzakelijke opvang van burgers mee. Dit wordt de volgende ochtend in de RBT-vergadering (07.00 uur) besproken.²⁴² Omdat de ervaringen van Haaksbergen leren dat niet veel aanloop

²³⁵ Zoals gezegd spreekt men in de verschillende crisisteams over het algemeen over 'hulpbehoevend'.
²³⁶ Verslag ROT 3 (woensdag 22.15 uur).
²³⁷ Verslag ROT 5 (woensdag op donderdag 00.00 uur).
²³⁸ Verslag RBT 1 (woensdag 22.30 uur).
²³⁹ De gemeenten in de Bommelerwaard bestaan uit meerdere dorpskernen, ook wel kerkdorpen genoemd.
²⁴⁰ Verslag RBT 3 (donderdag 00.30 uur).
²⁴¹ Verslag RBT 4 (donderdag 02.00 uur). Zoals al opgemerkt in paragraaf 5.2 is dit feitelijk niet uitgevoerd.
²⁴² Verslag RBT 5 (donderdag 07.00 uur).

²³⁴ Verslag ROT 1 (woensdag 20.30 uur).

te verwachten is, adviseert het ROT het RBT “op vijf gemeentelijke locaties een kleine opvang in te richten voor enkele tientallen burgers”.²⁴³

In de volgende RBT-vergadering, wanneer nogmaals wordt benadrukt dat het herstel “nog zeker 24 uur duurt”, krijgt het ROT de opdracht een opvangscenario uit te werken dat ervan uitgaat dat de stroomuitval nog twee of eventueel drie nachten zal duren. De RBT-leden stellen vast dat het uitgangspunt van dit opvangscenario zal zijn dat de door de overheid te regelen (nacht)opvang alleen bedoeld zal zijn voor hulpbehoevenden. De bevolking zal opgeroepen worden om hulpbehoevenden in de eigen omgeving in het oog te houden en geadviseerd worden om buiten het gebied een overnachtingsplek te zoeken. Op basis van het eerdere advies van het ROT, om in de vijf gemeenten een kleine (nacht)opvanglocatie in te richten voor enkele tientallen burgers, besluit het RBT conform.²⁴⁴

Besluiten RBT (donderdag 10.30 uur en 13.00 uur)

- Zelfredzaamheid als uitgangspunt hanteren.
- Op vijf gemeentelijke locaties een kleine opvang inrichten voor hulpbehoevenden.
- Oproep communiceren om hulpbehoevenden in de eigen omgeving in het oog te houden.

Het ROT wordt nog wel gevraagd om als onderdeel van het op te stellen opvangscenario na te gaan of (dan) bovenlokale opvang nodig is. Aan het eind van de middag wordt duidelijk dat dit niet het geval is, omdat slechts een enkeling zich meldt voor (nacht)opvang.²⁴⁵

In de RBT-vergadering die begin donderdagavond plaatsvindt, wordt teruggemeld dat alle gemeenten opvang gerealiseerd hebben.²⁴⁶ In feite blijkt dat in Geldermalsen niet het geval te zijn geweest, omdat er naar inschatting van de gemeente vanwege het beperkte gebied met stroomuitval geen behoefte aan was.

In de eerste persconferentie op donderdagochtend 9.00 uur en de tweede op donderdagmiddag om 16.00 uur wordt opgeroepen hulpbehoevenden in de eigen omgeving in het oog te houden. Deze oproep wordt regelmatig herhaald (voor meer informatie zie hoofdstuk 5).

In de vergadering van donderdagochtend 07.00 uur vraagt het RBT of er voldoende beeld van de hulpbehoevendheid is.²⁴⁷ Het RBT vraagt het ROT om bij de zorginstellingen na te gaan of zij de komende 24 uur problemen verwachten. In de RBT-vergadering van donderdagochtend 10.30 uur wordt teruggemeld dat het beeld bij de thuiszorg niet alarmerend is, maar dat het lastig is erachter te komen

²⁴³ Verslag RBT 5 (donderdag 07.00 uur).

²⁴⁴ Verslag RBT 6 (donderdag 10.30 uur), verslag RBT 7 (donderdag 13.00 uur) en verslag RBT 8 (donderdag 16.40 uur).

²⁴⁵ Verslag RBT 7 (donderdag 13.00 uur) en verslag RBT 8 (donderdag 16.40 uur).

²⁴⁶ Verslag RBT 9 (donderdag 19.00 uur).

²⁴⁷ Verslag RBT 5 (donderdag 07.00 uur).

waar kwetsbare groepen zitten.²⁴⁸ Verder wordt in het RBT gemeld dat het ROT er zorg voor draagt dat de huisartsenposten continu opgehouden worden met het oog op mensen met onderkoeling en mensen op leeftijd en dat via kerken en huisartsen zal worden uitgezocht of er nog hulpbehoevenden niet in beeld zijn.²⁴⁹

Aan het ROT wordt aanvullend gemeld dat de GHOR bij de apotheken navraagt of zij problemen hebben met de houdbaarheid van medicijnen. De sectie Gemeente neemt als actiepunten op zich om kerken te benaderen met de boodschap van nabuurschap en om knelpunten te inventariseren met betrekking tot eten/voorzieningen voor kwetsbare doelgroepen bij Tafeltje-Dekje-organisaties.²⁵⁰

Besluiten ROT (donderdag 07.00 uur, 12.00 uur, 13.00 uur)

- Ervoor zorg dragen dat de huisartsenposten worden opgehouden.
- Bij huisartsen nagaan of er nog hulpbehoevenden niet in beeld zijn.
- Kerken benaderen met de boodschap van nabuurschap.
- Inventarisatie knelpunten eten/voorzieningen voor kwetsbare doelgroepen bij Tafeltje-Dekje-organisaties.

In de RBT-vergaderingen van donderdagmiddag 13.00 uur en 16.40 uur wordt teruggemeld dat het niet goed lukt een beeld te krijgen van de zorgbehoevenden die in een thuissituatie verkeren.²⁵¹ De opgegeven reden is dat door de stroomuitval de lokale zorginstellingen niet meer in hun computerbestanden kunnen.²⁵² De zorgbehoevenden die bekend zijn, zijn inmiddels benaderd: zes patiënten die nachtbeademing nodig hebben en twee dialysepatiënten. Opgemerkt wordt dat zorgbehoevenden zelden alleen zijn en dat erop vertrouwd mag worden dat mantelzorgers de gemeenten zullen benaderen bij problemen.

Donderdagnacht is er een RBT-vergadering waarin wordt stilgestaan bij de te verwachten nazorg.²⁵³ Geconstateerd wordt dat er ten aanzien van de psychosociale hulpverlening geen problemen worden verwacht, mede ook gezien het geringe aantal personen dat wordt opgevangen.

Tijdens de laatste RBT-vergadering op vrijdagmiddag wordt als stand van zaken meegedeeld dat er de afgelopen nacht in twee gemeenten opvang is verzorgd en dat in drie gemeenten geen opvang nodig bleek te zijn.²⁵⁴ De gemeentehuizen zijn gedurende de nacht opengebleven. De GHOR heeft regelmatig contact met alle zorginstellingen. Daar zijn geen problemen, ook als de stroomstoring nog een nacht doorgaat. De GHOR heeft twee meldingen gehad, die echter niet samenhangen met het stroomprobleem. Het RBT besluit dat de gemeentehuizen de komende nacht van vrijdag op zaterdag beschikbaar blijven voor publiek.

²⁴⁸ Verslag RBT 6 (donderdag 10.30 uur).

²⁴⁹ Verslag RBT 5 (donderdag 07.00 uur) en verslag RBT 7 (donderdag 13.00 uur).

²⁵⁰ Verslag ROT 11 (donderdag 12.00 uur).

²⁵¹ Verslag RBT 7 (donderdag 13.00 uur) en verslag RBT 8 (donderdag 16.40 uur).

²⁵² Zoals in paragraaf 7.3 uitvoerig zal worden toegelicht, was dit feitelijk niet de werkelijke reden.

²⁵³ Verslag RBT 10 (donderdag op vrijdag 00.00 uur).

²⁵⁴ Verslag RBT 11 (vrijdag 15.00 uur).

Besluit RBT (vrijdag 15.00 uur)
Gemeentehuizen blijven in de nacht van vrijdag op zaterdag beschikbaar voor publiek.

Later wordt door het ROT besloten dat de gemeentehuizen om 24.00 uur kunnen sluiten.²⁵⁵

6.3 Uitvoering door de overheid

De uitvoering van de zorg voor minder zelfredzamen door de overheid lag met name bij de GHOR en bij de GRMT's van de vijf betrokken gemeenten.

6.3.1 GHOR

De GHOR is in het kader van de rampenbestrijding verantwoordelijk voor drie 'processen': somatische en psychosociale geneeskundige hulpverlening en preventieve openbare gezondheidszorg. De GHOR heeft daarmee als taak om hulp te verlenen aan mensen die minder of niet zelfredzaam zijn. Dat wil zeggen, formeel uitgedrukt, een zelfzorgtekort hebben, gebaseerd op somatische of psychosociale omstandigheden.

De GHOR heeft uitvoering gegeven aan de volgende RBT/ROT-besluiten:

- inventarisatie verminderd zelfredzamen
- ervoor zorg dragen dat de huisartsenposten worden opengehouden
- bij huisartsen nagaan of er nog hulpbehoevenden niet in beeld zijn.

Deze besluiten passen voor de GHOR in de belangrijkste doelstelling die de GHOR voor zichzelf zag tijdens de stroomuitval, te weten het handhaven van de zorgcontinuïteit in het getroffen gebied. Hiervoor werkte de GHOR samen met zogenoemde ketenpartners die het feitelijke uitvoerende werk doen. Bij de stroomuitval ging het om de volgende ketenpartners: zorginstellingen, huisartsenposten, de ambulancedienst, de organisatie Thuisbeademing Nederland en de thuiszorg. Per ketenpartner wordt hieronder aangegeven waaruit de activiteiten van de GHOR bestaan.²⁵⁶ Daarna wordt apart stilgestaan bij de samenwerking tussen de GHOR en de GRMT's.

Zorginstellingen

In het getroffen gebied bevinden zich zoals al vermeld in de inleiding van dit hoofdstuk tien zorginstellingen. Aanvankelijk ontbreekt één zorginstelling in het adressenbestand, maar dit wordt gecorrigeerd voordat er een probleem over kan ontstaan. Als eerste regelt de GHOR dat de zorginstellingen worden aangesloten op noodstroom met behulp van aggregaten die worden aangeboden en aangesloten door Continuon (zie voor meer informatie hoofdstuk 4).

Huisartsen(posten)

Op verzoek van de GHOR blijven de huisartsenposten Tiel en Zaltbommel, die geen last hebben van de stroomuitval, ook in de daguren open. De informatielijn met de huisartsen in het getroffen gebied verloopt via deze huisartsenposten.

Ambulancedienst

De regionale ambulancedienst is tijdens het incident niet opgeschaald door de GHOR omdat er geen extra hulpvraag werd verwacht. Overigens heeft ook het ministerie van Defensie vier ambulances beschikbaar gesteld voor het vervoer van hulpbehoevenden. Inzet van deze ambulances is niet nodig gebleken.

Thuiszorg

De GHOR heeft bij de thuiszorg, ofwel voluit de Stichting Thuiszorg en Maatschappelijk Werk Rivierenland, gegevens over zorgbehoevenden in de thuissituatie opgevraagd. Het blijkt dat het de thuiszorg zes uur kostte om de gevraagde gegevens aan te leveren.

Intermezzo: Cliëntgegevens GHOR

De thuiszorg geeft aan dat de GHOR geen goed beeld had van hun gegevens over risicocliënten: "Deze gegevens zijn niet digitaal, maar bij de cliënt thuis en lokaal bekend bij het personeel. Daarnaast moet men zich realiseren dat de Stichting Thuiszorg één van de aanbieders in de markt is. Door de marktwerking zijn er ook andere zorgaanbieders; hun cliënten zijn bij ons onbekend."²⁵⁷

De GHOR constateert dat voor een aantal ketenpartners soms niet duidelijk is wat specifiek van hen wordt verwacht. Omgekeerd weten sommige ketenpartners niet wat zij van de GHOR kunnen verwachten.²⁵⁸

Thuisbeademing

Aanvankelijk wordt door de GHOR verondersteld dat de thuiszorgorganisatie ook de patiënten met thuisbeademing in het getroffen gebied in beeld heeft. Dit blijkt echter niet het geval. Na contact met de organisatie Thuisbeademing Nederland wordt duidelijk dat het in het getroffen gebied om zes mensen gaat. Omdat Thuisbeademing Nederland (vanzelfsprekend) voorbereid is op stroomuitval en in voorkomende gevallen zelf maatregelen neemt, heeft dit niet geleid tot problemen in de zorgverlening bij deze groep zeer kwetsbare mensen.

Gedurende de periode van de stroomstoring onderhoudt de GHOR regelmatig contact met alle genoemde ketenpartners. Tegen het einde van de periode fungeert de GHOR als intermediair bij vragen rondom het terugschakelen van de noodstroom op de netspanning.

²⁵⁵ Verslag ROT 26 (vrijdag 21.00 uur).
²⁵⁶ Interviewverslag GHOR-bureau Gelderland Zuid.

²⁵⁷ Interviewverslag Stichting Thuiszorg en Maatschappelijk Werk Rivierenland.
²⁵⁸ Interviewverslag GHOR-bureau Gelderland Zuid.

6.3.2 Gemeentelijke rampenmanagementteams

Door de GRMT's is uitvoering gegeven aan de volgende activiteiten:

- openstellen van de gemeentehuizen als fysiek aanspreekpunt
- inrichten van een opvanglocatie
- inventariseren van knelpunten bij Tafeltje-Dekje-organisaties
- kerken benaderen met oproep tot nabuurschap en voor opsporing van hulpbehoevenden.

Openstelling gemeentehuizen

In de nacht van woensdag op donderdag is nog geen enkel gemeentehuis erop toegerust te fungeren als fysiek aanspreekpunt voor het publiek.

Een eerste reden daarvoor is dat de communicatie van het ROT met de gemeenten nog problematisch is. Door de stroomstoring werkt de mail niet goed en is ook de telefonische bereikbaarheid lastig. De gemeenten Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen hebben het verzoek van het ROT derhalve nog niet ontvangen.²⁵⁹

De tweede reden is dat de gemeentehuizen zelf vaak geen of nauwelijks stroom hebben. In het gemeentehuis van Zaltbommel is de stroom uitgevallen en heeft men nog geen beschikking over een aggregaat.²⁶⁰ De gemeente Neerijnen draait op een klein noodaggregaat dat de brandweer heeft aangesloten.²⁶¹ Ook in Maasdriel heeft de gemeente slechts beperkte noodstroom voor het eigen crisiscentrum.²⁶² In de gemeentehuizen van Geldermalsen en Lingewaal is de stroom niet uitgevallen.

Vanaf donderdagochtend beschikken alle gemeentehuizen over (nood)stroom en zijn ze alle open voor het publiek. Aan de GRMT's is vanuit het ROT gecommuniceerd dat de gemeentehuizen in de avond en nacht van donderdag op vrijdag open moeten blijven. Niet alle GRMT's zien hiervan de zin in. Zo geeft Geldermalsen aan dat slechts een zeer klein deel van de gemeente getroffen is zodat er geen publiek te verwachten is. Men denkt daarom dat het voldoende is de brandweerkazerne open te houden. Het ROT dringt toch sterk op uitvoering van het besluit van het RBT aan. Het GRMT van Geldermalsen stemt hiermee in, maar kiest voor een invulling door 'bezetting' van het gemeentehuis met een tweetal medewerkers.²⁶³

Op vrijdagavond zijn de herstelwerkzaamheden afgerond, zodat in de loop van de vrijdagavond de stroom weer op het net komt. Omdat het lang onduidelijk blijft wanneer dit precies het geval zal zijn, is er discussie tussen het ROT en de GRMT's over het openhouden van de gemeentehuizen. Daar waar het besluit van het RBT van 15.00 uur nog was om de hele nacht toch open te blijven, schalen verschillende GRMT's, zodra er stroom is, in samenspraak met het ROT af en sluiten daarmee de gemeentehuizen. De GRMT's van Maasdriel en Zaltbommel hebben als enige besloten de gemeentehuizen open te houden tot 24.00 uur.²⁶⁴

259 Interviewverslag GRMT Geldermalsen.

260 Interviewverslag GRMT Zaltbommel.

261 Interviewverslag GRMT Neerijnen.

262 Interviewverslag GRMT Maasdriel.

263 Interviewverslag GRMT Geldermalsen.

264 Verslag ROT 26 (vrijdag 21.00 uur).

Opvanglocaties

Donderdagmiddag hebben alle gemeenten een opvanglocatie met een capaciteit voor enkele tientallen mensen ingericht. In Geldermalsen en Zaltbommel is er vanwege de inschatting van de daar beperkte behoefte geen nachtopvanglocatie ingericht.

Maasdriel heeft op eigen initiatief zogenoemde koffie- en informatiepunten in diverse dorps huizen ingericht waar mensen zich kunnen verwarmen en informatie kunnen krijgen.²⁶⁵ De besluitvorming in RBT en ROT over het al dan niet inrichten van dergelijke koffie- en informatiepunten blijkt onduidelijk te zijn overgekomen bij de GRMT's. Meerdere malen komt in interviews de interpretatie naar voren dat het inrichten van één opvanglocatie per gemeente betekent dat (meer) opvangpunten in de dorpskernen niet zijn toegestaan.

Intermezzo: Koffie- en informatiepunten

Lingewaal geeft aan dat zij van het ROT geen toestemming heeft gekregen voor het inrichten van koffie- en informatiepunten.²⁶⁶ Zaltbommel richt op vrijdag in de dorpskernen een informatiepunt in, waarvan vanwege de late realisatie, weinig gebruik meer is gemaakt. Achteraf heeft Zaltbommel aangegeven dat zij op vrijdagmiddag zelfs nog van het ROT opdracht heeft gekregen voor het opstarten van koffie- en informatiepunten in alle dorpskernen.²⁶⁷

Een burger wordt door haar gemeente verwezen naar het dichtstbijzijnde bejaardenhuis voor koffie en warmte. Daar aangekomen wordt de mevrouw weer weggestuurd met de mededeling "Daarvan weten wij niets, daar kunnen wij niet aan beginnen, omdat anders iedereen komt".²⁶⁸

Concreet zijn de volgende locaties ingericht:²⁶⁹

- Geldermalsen: geen nachtopvang wel dagopvang in het gemeentehuis
- Lingewaal: nachtopvang in Hotel en partycentrum De Schildkamp te Asperen en dagopvang in het gemeentehuis
- Maasdriel: nacht- en dagopvang in Sportcentrum De Kreek te Kerkdriel, tevens koffie- en informatiepunten in dorps huizen
- Neerijnen: nachtopvang in Dorps huizen Toevershof te Varik, verder dagopvang in het gemeentehuis
- Zaltbommel: geen nachtopvang wel dagopvang in de sporthal van scholengemeenschap Cambium (locatie Courtine). Op vrijdag ook koffie- en informatiepunten in dorps huizen.

265 Interviewverslag GRMT Maasdriel.

266 Interviewverslag GRMT Lingewaal.

267 Interviewverslag GRMT Zaltbommel.

268 Klachtenbrief van een burger in de gemeente Lingewaal.

269 Interviewverslag GRMT Lingewaal, Interviewverslag GRMT Maasdriel, Interviewverslag GRMT Neerijnen, Interviewverslag gemeentesecretaris Zaltbommel. Onder dagopvang verstaan wij alle opvang gedurende de dag en avond die niet bedoeld was voor overnachting.

Benaderen Tafeltje-Dekje-organisaties, kerken en overige activiteiten

Verscheidende GRMT's hebben de Tafeltje-Dekje-organisaties benaderd om knelpunten met betrekking tot de maaltijdvoorziening voor kwetsbare groepen te inventariseren. Het blijkt dat deze grotendeels vrijwillige organisaties zélf de problemen, veroorzaakt door de elektriciteitsuitval, oplossen. Bekend is dat een van de organisaties het eten regelde aan de overzijde van de rivier waar wel stroom was.²⁷⁰

Door de GRMT's in Maasdriel en Zaltbommel zijn kerken benaderd met het verzoek om bij hulpbehoevenden na te gaan of er hulp nodig is.²⁷¹

Om een beter beeld te krijgen van de hulpbehoevenden hebben de GRMT's ook contacten gelegd met zorginstellingen, de thuiszorg en huisartsen(posten). Hieronder worden de ondernomen activiteiten naar de betreffende organisaties en overige activiteiten, voor zover bekend, genoemd:

- GRMT Geldermalsen heeft de woningcorporatie en de thuiszorg benaderd. De afdeling belast met de WMO (Wet Maatschappelijke Ondersteuning) heeft haar bestanden nagekeken. Vervolgens zijn medewerkers van de gemeente bij één of twee hulpbehoevenden langs geweest.²⁷²
- GRMT Lingewaal heeft de gegevens van de thuiszorg geraadpleegd en de dossiers van de eigen zorgconsulenten. Dit leverde ongeveer vijftien kwetsbare zorgpatiënten op. Deze vijftien zorgpatiënten worden door twee medewerkers van de gemeente bezocht.²⁷³
- GRMT Maasdriel geeft de thuiszorg 'opdracht' om tijdens huisbezoeken ook te informeren naar verdere zorgbehoeften.²⁷⁴ Verder worden op eigen initiatief en later ook op verzoek van het ROT de hulpbehoevenden in de verzorgingshuizen in kaart gebracht en gaat regelmatig een gemeentefunctionaris bij de verzorgingshuizen kijken.²⁷⁵
- GRMT Neerijnen legt vrijdagmiddag contact met de huisartsenpost in Haafden en de overige huisartsenpraktijken. Naar aanleiding van dit contact bezoeken twee medewerkers van de gemeente de bejaarde inwoners van Hellouw.²⁷⁶

6.3.3 Samenwerking tussen GHOR en GRMT's

Er zijn in het bovenstaande overlappingsen zichtbaar tussen de activiteiten van de GHOR en de activiteiten die de GRMT's ondernemen in het kader van het proces opvang en verzorging. De verantwoordelijkheden over en weer blijken niet altijd duidelijk. Zo hebben zowel gemeenten als GHOR zich beziggehouden met het regelen van vervoer van zorgbehoevenden naar zorginstellingen voor tijdelijke opvang, zonder dat zij van elkaars activiteiten op de hoogte zijn. Ook hebben zowel GHOR als gemeenten zonder onderlinge afstemming contacten met zorginstellingen en de thuiszorg onderhouden. In het ROT is de afstemming tussen GHOR en GRMT's geen punt van aandacht geweest.

270 Evaluatierapport stroomstoring december 2007 gemeente Zaltbommel, bijlage 'ROT overzicht 13-12-2007'.

271 Evaluatierapport stroomstoring december 2007 gemeente Zaltbommel, bijlage 'Besluitenlijst GRMT 13-12-2007'.

272 Interviewverslag GRMT Geldermalsen.

273 GRMT-verslag Lingewaal 3, Interviewverslag GRMT Lingewaal.

274 Interviewverslag GRMT Maasdriel.

275 Interviewverslag GRMT Maasdriel.

276 GRMT-verslagen Neerijnen 2, 3, 6, 8, 9.

Intermezzo: Verantwoordelijkheid zorg verzorgingshuizen

In een interview met de GHOR wordt het volgende gesteld: "Het bleek onduidelijk wie verantwoordelijk was voor de zorg voor verzorgingshuizen: is dit een gemeentelijke verantwoordelijkheid of een GHOR-verantwoordelijkheid? Dit heeft ertoe geleid dat in sommige gevallen meerdere partijen met hetzelfde onderwerp bezig waren als het ging om de verzorgingshuizen."²⁷⁷

6.3.4 Inspanningen gemeentelijke brandweren

De vrijwillige gemeentelijke brandweren in het getroffen gebied hebben (in eerste instantie) op eigen initiatief de verschillende zorginstellingen²⁷⁸ in het gebied ondersteund. Zij hebben onder andere het personeel ondersteund met diverse werkzaamheden, zoals het gebouw voorzien van licht en het bewaken van het gebouw in verband met het uitvallen van de brandmeldinstallaties en zusteroproepsystemen.

6.4 Uitvoering door bedrijven en burgers

Om een beeld te krijgen van hoe bedrijven, in relatie tot de zorg voor minder zelfredzamen, zijn omgegaan met de stroomuitval zijn interviews gehouden met vier zorginstellingen en de Stichting Thuiszorg en Maatschappelijk Werk Rivierenland.²⁷⁹ Ook is met een vijftal kerken gebeld om te achterhalen of zij activiteiten naar de minder zelfredzamen op touw hebben gezet.

6.4.1 Zorginstellingen

Uit de interviews komt naar voren dat de bevindingen die hieronder voor een representant van elk der drie typen zorginstellingen zijn weergegeven algemeen geldend zijn.

De Wittenberg in Haafden (gemeente Neerijnen), is een zorgcentrum voor verzorging en deels ook voor verpleging. Na de stroomuitval werkt de noodverlichting en het zusteroproepsysteem nog circa één uur op batterijen. Op woensdagavond om 22.00 uur is ook de batterij leeg. Als eerste prioriteit regelt men een driedubbele personeelsbezetting voor de rest van de avond en nacht van zes in plaats van de gebruikelijke twee medewerkers. Vrijwilligers komen spontaan hulp aanbieden, onder andere door het leveren van zaklantaarns. De brandweer, die op eigen initiatief al eerder aanwezig was, regelt een aggregaat, waardoor om middernacht het zusteroproepsysteem weer functioneert. Om 02.00 uur 's nachts beschikt De Wittenberg weer over volledige stroom dankzij het aggregaat van een nabijgelegen paprikakwekerij.

277 Interviewverslag GHOR-bureau Gelderland Zuid.

278 Het gaat hier om zorgcentrum De Wielewaal, zorgcentrum Het Slot (Gameren), zorgcentrum De Lindeboom (Ammerzoden), verpleeghuis 't Zonneliel (Ammerzoden), zorgcentrum De Leiestein (Kerkdriel), zorgcentrum De Vaste Burght (Rossum) en zorgcentrum De Wittenberg (Haafden).

279 Interviewverslagen met De Wittenberg, Zonneliel/De Lindenboom, Bommelstein en Stichting Thuiszorg en Maatschappelijk Werk Rivierenland.

Verpleeghuis Zonnelyd en het 500 meter verderop gelegen verzorgingshuis De Lindenboom in Ammerzoden (gemeente Maasdriel) vallen onder dezelfde directie. Het verpleeghuis beschikt over een (eigen) noodaggregaat. Het verzorgingshuis heeft geen noodaggregaat, maar wel functioneert de noodverlichting nog twee uur op accu's. De brandweer plaatst al snel een klein aggregaat. Het voorkomen dat bewoners kaarsen aansteken heeft prioriteit. Buurtbewoners bieden spontaan hulp aan en medewerkers komen uit eigen beweging. Bewoners en personeel bedenken allerlei creatieve oplossingen. Ze rammelen bijvoorbeeld met deksels om te 'bellen'. Donderdagochtend om circa 10.30 uur arriveert er een groot aggregaat voor het verpleeghuis en later, vanwege een misverstand, om circa 15.30 uur een groot aggregaat voor het verzorgingshuis. Er zijn twee mensen van buiten opgevangen in het verpleeghuis en twee mensen in het verzorgingshuis.

Bommelstein in Zaltbommel is een gezinsvervangend huis voor verstandelijk gehandicapten. Door de stroomuitval gaat de brandmeldinstallatie af, waarop de brandweer komt kijken. Ook de politie komt in de loop van de nacht langs om te informeren of alles goed gaat. Bewoners zitten 's avonds meestal op hun kamer, maar nu bij elkaar in de huiskamer. Zo kan men toezicht houden. Er zijn zaklampen, maar geen batterijen. Collega's komen kaarsen brengen. Normaal is er 's nachts een slaapdienst, maar vanwege de situatie blijft er een extra medewerker wakker. In de loop van donderdagmiddag wordt er een aggregaat gebracht, maar dat stopt er rond 18.00 uur mee omdat de brandstof op is. Rond 22.00 uur wordt het bijgevuld en is er weer stroom.

Bij alle drie de instellingen is er spontaan hulp aangeboden door medewerkers en vrijwilligers. De instellingen geven aan vooral het gemis aan informatie over de duur van de stroomstoring als vervelend ervaren te hebben. Het regelmatige contact met de GHOR wordt door twee instellingen als zeer ondersteunend en professioneel ervaren. Verder is men blij met de hulp van de brandweer en waardeert men het bezoek van de politie.

Voor twee instellingen is de stroomuitval aanleiding om het eigen bedrijfsnoodplan onder de loep te nemen; de derde instelling gaat een plan uitwerken. Als verbeterpunten worden onder meer genoemd: aanschaf van een klein noodaggregaat, overeenkomst voor levering van een aggregaat, inrichten van een noodkoffer met batterijen, radio, zaklampen.

6.4.2 Thuiszorg

De Stichting Thuiszorg en Maatschappelijk Werk Rivierenland, kortweg vaak de thuiszorg genoemd, heeft donderdagochtend meteen een crisisteam ingesteld.²⁸⁰ Tijdens het eerste crisisoverleg belt de GHOR met het verzoek of binnen een uur een lijst met risicocliënten geleverd kan worden. 's Middags rond 16.00 uur is dit (pas) gelukt. Er zijn zes medewerkers een hele dag bezig om de informatie te verzamelen.

²⁸⁰ Met 'de thuiszorg' wordt vaak de Stichting Thuiszorg en Maatschappelijk Werk Rivierenland bedoeld. Door de marktwerking zijn er echter ook andere zorgaanbieders die 'thuiszorg' leveren.

Intermezzo: Cliëntgegevens Thuiszorg

"Er is blijkbaar een beeld dat de thuiszorg een verpleeginstelling is waar snel alle actuele informatie over cliënten beschikbaar is. De thuiszorg bestrijkt een groot geografisch gebied. De zorg wordt decentraal geregeld. We hebben wel gegevens van onze cliënten, bijvoorbeeld de indicatiestelling, maar geen gegevens over de actuele situatie van individuele cliënten. Deze gegevens zijn niet digitaal bekend, maar bij het personeel. Toen de vraag van de GHOR kwam, waren de medewerkers al bezig met hun route. De mobiele telefoons werkten veelal niet. Het kostte bijna een dag om bij de medewerkers na te vragen wie in hun ogen een risicocliënt is."²⁸¹

De medewerkers van de thuiszorg hebben alle geplande zorg verleend, ook al waren er problemen met apparatuur die niet werkte. Ook zijn er extra bezoeken gebracht aan cliënten waarbij gelet is op onderkoeling en de aanwezigheid van mantelzorg.

Intermezzo: Verspreiding cliënten

"Zo nodig zijn de cliënten via de GHOR elders ondergebracht. In de avond en nacht was het erg donker. Extra zaklampen werden geregeld. In de loop van de tijd stonden medewerkers soms voor een gesloten deur. Ze wisten dan niet waar de cliënten naartoe gegaan waren."

Naar de mening van geïnterviewden bij de thuiszorg raakten de GHOR en de thuiszorg steeds beter op elkaar ingespeeld. De contacten met de gemeenten verliepen ongecoördineerd.

6.4.3 Kerken

Uit navraag bij vijf kerken in het getroffen gebied blijkt dat zij bescheiden activiteiten hebben ontplooid. Deze activiteiten bestonden uit huisbezoek bij de bij hen bekende hulpbehoevenden om te vragen of er hulp nodig was en tevens uit het bieden van morele steun.

6.5 Effect op minder zelfredzamen

Het belangrijkste effect van de zorg van de overheid en anderen voor de verminderd zelfredzamen in de regio is vanzelfsprekend dat de stroomuitval geen ernstige slachtoffers tot gevolg had.

Het meest serieuze ongeval dat aan de stroomuitval kan worden toegerekend is de (opname vanwege) onderkoeling van een zorgpatiënt. Het betreft een 91-jarige vrouw.²⁸²

Mensen die extra zorg nodig hebben, worden feitelijk vooral opgevangen in de zorginstellingen. Naar schatting gaat het hier in totaal om ongeveer tien hulpbehoevenden.

²⁸¹ Interviewverslag consulent Thuiszorg en Maatschappelijk Werk Rivierenland.

²⁸² Verslag ROT 13 (donderdag 18.20 uur).

Van de ingerichte opvanglocaties is beperkt gebruikgemaakt:

- In Zaltbommel hebben ongeveer dertig mensen gebruikgemaakt van de dag- en avondopvang.²⁸³
- In Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen vindt, zoals al aangegeven, de dagopvang op het gemeentehuis plaats. Slechts enkelen hebben hiervan gebruikgemaakt.²⁸⁴
- Alleen in Lingewaal en Neerijnen is gebruikgemaakt van de nachtopvang. In de GRMT-verslagen van Lingewaal en Neerijnen wordt gesproken over één gezin (in Lingewaal) en vijf personen (in Neerijnen).²⁸⁵

Intermezzo: Opvangaantallen

Het ROT-verslag meldt dat de eerste nacht dertig mensen zijn opgevangen.²⁸⁶ Dit verschil kan veroorzaakt zijn doordat met de term 'opvang' in de onderlinge communicatie tussen de verschillende teams soms de nachtopvang bedoeld wordt, soms de dag- en avondopvang en soms beide.

Voor de zieke Cor Bambacht (86) uit Hellouw, in de door een stroomstoring getroffen Tielerwaard, komt eindelijk een einde aan dat wat de langste dag van zijn lange leven was. In dekens gewikkeld heeft hij zich, liggend op de bank in zijn seniorenwoning, een etmaal gewapend tegen de kou. Maar als in de vooravond blijkt dat de stroomvoorziening voorlopig nog niet wordt hersteld, komt zijn zoon hem ophalen. "We nemen hem mee naar Sleeuwijk, anders is het geen doen voor zo'n oude man. Van de week vonden ze hem al een keer langs de kant van de weg." Vader Bambacht stapt opgelucht in de auto. "Ik heb de stoelverwarming al aangezet." Cor is niet de enige die het negenhonderd inwoners tellende dorp in de Tielerwaard heeft verlaten. Vooral de ouderen trekken massaal in bij familie. In de spookachtige straten van het dorp is geen hand voor ogen te zien.²⁸⁷

6.6 Analyse

Door het RBT en ROT is direct de aandacht gericht op het garanderen van zorg voor de verminderd zelfredzamen in de regio. Twee hoofdlijnen zijn in de besluitvorming hierover te onderkennen: inventarisatie en inrichten fysieke aanspreek- en opvangpunten.

Uitvoering aan inventarisatie is zowel door de GHOR als de verschillende GRMT's gegeven. Afstemming tussen beide was feitelijk absent. Contact met zorginstellingen in de regio werd snel gelegd. Bij de inventarisatie van de thuis verblijvende zorgpatiënten bleek dat het beschikbaar krijgen van de gegevens van de verschillende thuiszorginstanties een halve dag kostte.

Het inrichten van fysieke aanspreek- en opvangpunten was een taak voor de GRMT's. Tussen ROT en GRMT's ontstond verwarring, discussie en onenigheid over de noodzaak en het aantal in te richten opvanglocaties. In alle gemeenten

zijn uiteindelijk verschillende vormen van opvanglocaties ingericht, vooral op basis van de inschatting van de GRMT's over de benodigde zorg in de betreffende gemeente.

Het ROT en RBT hebben daarmee direct een juiste focus op de verminderd zelfredzamen in de regio gelegd. Door het ontbreken van een minimale vorm van voorbereiding voelden ROT en RBT zich gedwongen de eerste energie in inventarisatie te stoppen. Het RBT bedenkt zelf dat het wenselijk is om fysieke aanspreekpunten te realiseren. Binnen ROT en RBT bestaat echter geen goed beeld van de situatie en van de (noodzakelijke) hulp die al direct en spontaan werd geleverd. Zoals al eerder in deze rapportage vermeld is, worden ROT en RBT gehinderd in adequate besluitvorming door het onjuiste beeld van een kortdurende stroomstoring.

Belangrijker nog dan de inventarisatie en het inrichten van de fysieke aanspreekpunten was natuurlijk het feitelijk zekerstellen van de zorg aan de kwetsbare personen in de regio:

Mede dankzij de (spontane) hulp van de vrijwillige brandweer waren de zorginstellingen binnen enkele uren voorzien van (beperkte) noodstroom en ondersteuning. De noodaggregaten van Continuon zorgden er vanaf donderdagochtend voor dat alle zorginstellingen weer normaal konden functioneren.

De GHOR onderhield contact met alle zorginstellingen en probeerde via de verschillende instituties inzicht te houden in andere verminderd zelfredzamen die in een thuissituatie verkeerden. De GRMT's hielden zelf zo direct mogelijk contact met die laatste categorie.

Omdat de zorginstellingen snel weer stroom en daarmee warmte hadden, waren dit de beste locaties om kwetsbare personen uit de thuissituatie naartoe te brengen. Dit is dan ook door de GHOR in gang gezet voor een tiental personen.

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

De eigen verantwoordelijkheid die zorgorganisaties hebben genomen tijdens de stroomstoring moet niet worden gezien als een ingebrekestelling van de overheid. Organisaties die een verhoogd risico lopen tijdens stroomstoringen hebben de eigen verantwoordelijkheid daarop voorbereid te zijn. Opvallend is echter dat de crisisteam van de overheid een brede verantwoordelijkheid voelden voor de verminderd zelfredzamen, maar dat dit verantwoordelijkheidsgevoel maar deels kon worden waargemaakt zonder dat dit tot ernstige onrust binnen het RBT en ROT leidde.

²⁸³ Interviewverslag GRMT Zaltbommel.

²⁸⁴ Interviewverslagen GRMT's Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen.

²⁸⁵ Interviewverslagen GRMT's Lingewaal en Neerijnen en GRMT-verslagen Lingewaal en Neerijnen.

²⁸⁶ Verslag ROT 20 (vrijdag 08.00 uur).

²⁸⁷ Algemeen Dagblad, 14 december 2007.

Intermezzo: Voorbereiding minder zelfredzamen

Verminderd zelfredzame personen hebben meer behoefte aan hulp dan 'gewone' burgers. Bij rampen en crises is hulpverlening aan hen dan ook altijd een eerste prioriteit voor de overheidsorganisatie. De keerzijde is dat verminderd zelfredzame personen ook een eigen verantwoordelijkheid hebben. Uit de reactie van brandweer Amsterdam-Amstelland op raadvragen over de hulpverlening aan verminderd zelfredzame personen naar aanleiding van berichten over gebrekkige voorbereiding door de overheid daarop in de media komt het volgende citaat:

“Verminderd zelfredzame personen zijn vanzelfsprekend een volwaardig onderdeel van onze maatschappij. Dit principe heeft twee keerzijden: de brandweer verleent aan hen op de best mogelijke wijze hulp uitgaande van de bestaande brandweerorganisatie terwijl anderzijds verminderd zelfredzame personen eenzelfde eigen verantwoordelijkheid binnen de grenzen van hun handicap hebben voor hun eigen veiligheid als iedere burger.

Bij reguliere incidenten betekent dit uitgangspunt dat waar het gaat om brandgevaar bij voorkeur extra brandpreventieve maatregelen moeten worden genomen om verminderd zelfredzame personen eenzelfde veiligheidsniveau te bieden als andere burgers. In de regelgeving zijn deze extra eisen vastgelegd voor bouwwerken waar zich meerdere verminderd zelfredzame personen bevinden zoals ziekenhuizen. Voor individuele verminderd zelfredzame burgers ligt hier een eigen verantwoordelijkheid in de eigen woonomgeving. Het aanschaffen van een rookmelder bijvoorbeeld verkort de alarmeringstijd van de brandweer volgens de standaardbrandkromme met ongeveer een kwartier; de brandweer kan dan al in de smeulfase van een brand ter plaatse zijn. Evenzo vermindert bewust brandveilig gedrag de kans op brand aanzienlijk.”

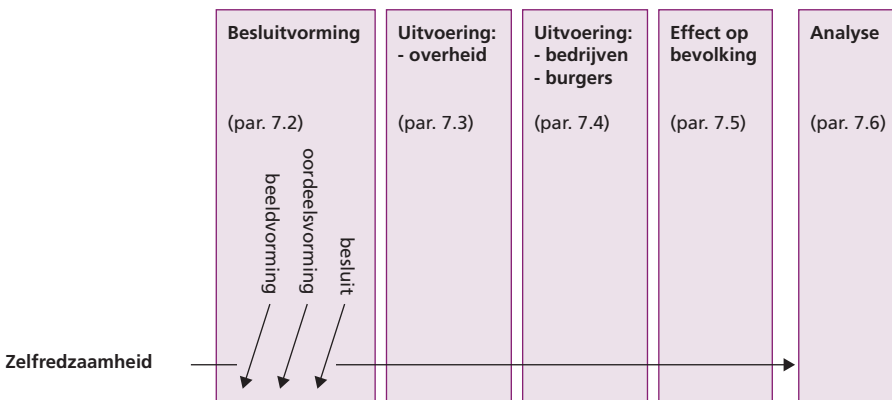
120

Het effect van de inspanningen van de verschillende actoren was zoals beoogd; er hebben geen ernstige ongevallen met verminderd zelfredzamen plaatsgevonden.

7 Thema 4: Zelfredzaamheid

7.1 Inleiding ²⁸⁸

Dit hoofdstuk gaat in op de maatregelen die genomen zijn voor en door het zelfredzame²⁸⁹ deel van de bevolking. Allereerst zal er nader ingegaan worden op de besluitvorming die heeft plaatsgevonden met betrekking tot de rol van de overheid om de zelfredzame burger te ondersteunen (paragraaf 7.2). Vervolgens zal er in paragraaf 7.3 nader ingegaan worden op de uitvoering van de overheid. Daarna komen de zelfredzame burgers (en bedrijven) en de maatregelen die zij zelf hebben genomen aan bod (paragraaf 7.4). Deze voorgenoemde besluiten en overheidsmaatregelen hebben ook effect gehad op de daadwerkelijke zelfredzaamheid van de burgers. Deze effecten worden in de daaropvolgende paragraaf 7.5 geanalyseerd. Het hoofdstuk eindigt met een afrondende analyse rondom het thema zelfredzaamheid. Voor meer specifieke informatie, zoals alle uitkomsten van de publieksenquête en de bijbehorende vragenlijst, wordt verwezen naar bijlage 5.



Figuur 13: Overzicht van de opbouw van het hoofdstuk

7.2 Besluitvorming

Het eerste beeld bij het ROT en RBT op woensdagavond 12 december 2007 is dat het een stroomstoring van een beperkte duur (tot de volgende ochtend) betreft. Vanuit dat beeld wordt er verder niet expliciet nagedacht of besloten over de zorg aan de 'gewone' burger.

²⁸⁸ De informatie in dit hoofdstuk is mede gebaseerd op de enquête die is afgenomen op woensdag 2 april 2008 door studenten van de Vrije Universiteit Amsterdam. In totaal hebben zij 221 bruikbare enquêtes verzameld in een zevental plaatsen: Vuren, Herwijnen, Zaltbommel, Ammerzoden, Kerkdriel, Hurwenen en Meteren. In bijlage 5 is de integrale publieksenquête opgenomen.

²⁸⁹ In dit kader wordt met 'zelfredzame deel' bedoeld: dat deel van de bevolking dat in staat is om zich, in eerste instantie, onafhankelijk van derden, ten tijde van een crisis staande te houden en eigen voorzieningen te treffen om de effecten van de crisis te minimaliseren.

Woensdagnacht en donderdagochtend blijkt in zowel het RBT als ROT dat de herstelwerkzaamheden niet zo voorspoedig verlopen als vooraf ingeschat. Het wordt de deelnemers duidelijk dat de werkzaamheden langer gaan duren dan de vooraf door Continuon ingeschatte 24 uur (zie hoofdstuk 4). Het RBT geeft vervolgens aan dat deze tegenvaller eerlijk gecommuniceerd moet worden: “Het gaat langer duren dan we dachten. Er zijn wat tegenvallers, daar zijn verklaringen voor te geven. Uitleggen wat er aan de hand is en waarom het langer duurt. De persconferentie wordt daarom belangrijker. Vanaf heden naar buiten communiceren dat mensen zich moeten voorbereiden op langdurig geen stroom.”²⁹⁰

Besluit RBT (donderdag 02.00 uur)
Communiceer dat burgers zich moeten voorbereiden op langdurige stroomuitval.

Later komt het RBT op de tegenvallende duur van de stroomstoring terug als zij tijdens haar zesde overleg aan het ROT vraagt om een noodscenario op te stellen voor de situatie dat de stroomstoring eventueel een tweede of derde nacht mocht gaan duren. Het RBT besluit vervolgens dat bij het opstellen van dit noodscenario de zelfredzaamheid van de burger als uitgangspunt genomen dient te worden. Dit betekent dat er bijvoorbeeld alleen opvang komt in noodzakelijke/bijzondere gevallen en dat er ook geen verplichte evacuatie zal plaatsvinden. In het RBT wordt ook expliciet gesproken over de wenselijkheid van een oproep richting de burgers in het gebied om een oogje in het zeil te houden bij hulpbehoevenden in de omgeving.

Besluiten RBT (donderdag 10.30 uur)

- Uitgangspunt voor het RBT is zelfredzaamheid – i.c.: alleen opvang in noodzakelijke/bijzondere gevallen (bij hulpbehoevendheid).
- Afspraak ontwikkeling noodscenario door het ROT met als onderdeel geen verplichte evacuatie, maar advies aan getroffen en om zelf overnachting buiten gebied op te zoeken.
- Daarnaast ook de vraag aan burgers om aandacht voor hulpbehoevenden in de omgeving.

Vervolgens neemt het ROT de ontwikkeling van het noodscenario als eigen actiepoint op, maar maakt hier feitelijk geen of weinig werk van aangezien er constante aandacht uitging naar de hulpbehoevenden (zie ook hoofdstuk 6).²⁹¹

Intermezzo: Scenario's

Achteraf wordt door de operationeel leider aangegeven dat bij de ontwikkeling van het scenario het gegeven werd meegenomen dat het weekend over het algemeen minder problemen zou kunnen opleveren dan doordeweekse dagen. Dit omdat in het weekend allerlei instanties, zoals scholen en kinderopvang, gesloten zijn en de meeste mensen thuis zijn. Wel is nog nagedacht over vormen van afleiding voor de burgers. Zo is er, volgens de operationeel leider enigszins gekscherend, nog gesproken over het inzetten van 'entertainment' in het weekend voor de burgers.²⁹²

Later op donderdagmiddag wordt in het RBT-overleg²⁹³ van omstreeks 13.00 uur nogmaals expliciet over het thema zelfredzaamheid van de gewone burger gesproken als men een kernboodschap voor de publieksvoorlichting vaststelt. In deze kernboodschap wordt getroffen en dan (nogmaals) ook het advies gegeven om zelf opvang te zoeken buiten het getroffen gebied of, op basis van eigen afweging, te blijven. Daarnaast wordt er een oproep gedaan om hulpbehoevenden in de eigen omgeving in het oog te houden. Voor verdere informatie wordt er verwezen naar de eigen gemeente of het publieksinformatienummer. Over wat deze informatie verder inhoudt, wordt niet gesproken.

Daarnaast wordt op verschillende momenten impliciet door het ROT²⁹⁴ en RBT²⁹⁵ het uitgangspunt van zelfredzaamheid gehanteerd, bijvoorbeeld bij het besluit dat noodaggregaten slechts verstrekt worden aan zorgbehoevenden.

In de interviews met leden van het RBT en ROT werd aangegeven dat de zelfredzaamheid van burgers door hen als een gegeven werd beschouwd dat zij kenden uit een verscheidenheid aan rapportages. Zij onderkenden verder de uiteindelijk beperkte hulpverleningsmogelijkheden van de overheid in deze situatie zodat het hen noodzakelijk leek om een beroep te doen op de 'redzaamheid' van de burger ten behoeve van minder zelfredzame medeburgers.

7.3 Uitvoering door de overheid

De uitvoering van 'zelfredzaamheid' vindt vanzelfsprekend niet plaats door de overheid. Wel heeft de overheid daarbij een stimulerende en ondersteunende rol door bijvoorbeeld informatie te verschaffen in de vorm van sturende publieksvoorlichting (zie ook hoofdstuk 5).

De eerste vormen van publieksvoorlichting middels sms-alert, geluidswagens en persberichten geven eenzelfde beperkte ondersteunende boodschap 'luister naar de rampenzender op uw draagbare radio of uw autoradio'. Op de rampenzender is er vervolgens geen extra ondersteunende informatie te horen.

290 Verslag RBT 4 (donderdag 02.00 uur).

291 Interviewverslagen leden ROT en ROT 11 (donderdag 12.00 uur).

292 Interviewverslag operationeel leider.

293 Verslag RBT 7 (donderdag 13.00 uur).

294 Verslag ROT 6 (donderdag 01.15 uur).

295 Verslag RBT 3 (donderdag 03.00 uur).

In de persconferentie van donderdagochtend 09.00 uur roept de burgemeester van Maasdriel voor het eerst op tot 'noaberschap', dat wil zeggen redzaam gedrag richting minder zelfredzame medeburgers. Dit deel van de persconferentie haalt de diverse journaals, waarschijnlijk deels vanwege de pakkende woordkeuze 'noaberschap'.

Intermezzo: Fragment persconferentie 13 december 2007, 09.00 uur

"Ik zou graag, vooral in de dorpen, mensen willen vragen om eventjes bij de burens te kijken. En vooral als u oudere burens hebt. Onderkoeling is iets wat dan o zo snel gebeurt. Dus wat ons betreft, doe een beetje aan noaberschap. Het komt wel uit Twente maar het is ook hier hartstikke belangrijk de komende dagen. Dus we vragen u eigenlijk om een oogje in het zeil te houden, in de buurt, in de dorpen en ik weet dat er hechte samenlevingen nog zijn; hechte contacten zijn. Laten we zien dat we dat ook met elkaar kunnen doen."

Gedurende de donderdag zal er geen concretere informatie richting de burgers worden verspreid dan de mededeling dat burgers zich kunnen melden bij hun eigen gemeente.

Intermezzo: Fragment persbericht donderdag 13 december 2007, 18.00 uur

"De stroomuitval in de Tieler- en Bommelerwaard duurt ook nog in de nacht voort. Veel mensen zullen zelf hun maatregelen getroffen hebben om nog een koude nacht door te brengen. Familie of kennissen kunnen daarbij behulpzaam zijn. Voor mensen die daar geen beroep op kunnen doen, maar die ook niet thuis kunnen verblijven, is voor de avond en de nacht opvang geregeld door de gemeenten. Bewoners kunnen zich wenden tot hun eigen gemeente. De gemeentehuizen blijven de komende nacht open. De politie zet extra mensen om te surveilleren. [...] De aandacht gaat vooral uit naar mensen die zorg nodig hebben. Tevens zijn inwoners opgeroepen zorgbehoevenden in hun naaste omgeving extra in het oog te houden."

Op vrijdagmiddag worden in de nieuwsbrief die dan verspreid wordt voor het eerst concrete 'tips' gegeven die de zelfredzaamheid moeten bevorderen.

Intermezzo: Fragment nieuwsbrief vrijdag 14 december 2007, 15.00 uur

"Tips om warm te blijven: Blijft u thuis? Dan kunt u de volgende tips gebruiken om enigszins warm te blijven. Blijf zo veel mogelijk met meerdere mensen in een, het liefste kleinere, ruimte. Trek meerdere lagen kleding over elkaar aan. Dat is beter dan bijvoorbeeld alleen een dikke trui. Probeer warme maaltijden en warme dranken te blijven gebruiken. Dat warmt het lichaam op. Gebruik van kooktoestellen: misschien maakt u gebruik van uw gasstel om voor enige warmte te zorgen. We adviseren u om dit niet te doen. U krijgt er bijna geen warmte van en het kan gevaarlijk zijn, omdat het zuurstof onttrekt aan de lucht."

7.4 Uitvoering door bedrijven en burgers

In deze paragraaf wordt ingegaan op de zelfredzaamheid van bedrijven en burgers.

7.4.1 Bedrijven

Bedrijven, zoals de NS, providers van mobiele telecommunicatie, het waterschap, Rijkswaterstaat, boeren en tuinders, maar ook zorginstellingen (zie hoofdstuk 6), nemen zelf maatregelen om de schade voor hun bedrijfsvoering te minimaliseren. Hier is, naast de genoemde voorbeelden, nauwelijks tot geen concrete/geregistreerde informatie over beschikbaar.

De meeste maatregelen die door bedrijven zelf zijn genomen hebben betrekking op het realiseren van noodstroom zoals het plaatsen van noodaggregaten:

- Veel boeren en tuinders (fruitteelaars) zijn al in het bezit van eigen aggregaten die zij rouleren en daarbij worden zij soms, zoals in bijvoorbeeld in Neerijnen, ondersteund door de brandweer.
- NS slaagt erin om noodaggregaten te regelen voor de stationsverlichting, de providers regelen noodaggregaten voor ten minste een deel van de gsm-masten in het gebied en Rijkswaterstaat regelt noodstroom voor de verkeerslichten op de toe- en afritten van snelwegen.

Redzaamheid

Daarnaast zijn er ook bedrijven zoals tuinders die hun eigen stroomvoorziening beschikbaar hebben gesteld voor burgers in de nabije omgeving. Ook boden winkeliers met aggregaat extra voorzieningen zoals een kopje koffie in een warme omgeving aan.

Intermezzo: Noaberschap

*Haaften heeft het beter getroffen: daar zie je zelfs weer uitbundig verlichte kerstbomen en arrensleeën in voortuinen staan. Het dorp dankt dat aan de warmtekrachtcentrale van paprikakweker Jan Willem Klop: "Het heeft even geduurd, maar vannacht is het gelukt de extra stroom die ik opwek door te leveren aan het dorp. Zo'n zeshonderd huishoudens hier hebben nu licht. Ja, ze zijn blij met me, maar ik vind het normaal dat je elkaar helpt."*²⁹⁶

*Een mooi voorbeeld van noaberschap in Lingewaal was de bakker die over een aggregaat beschikte. De winkel vormde een sociaal punt, waar je behalve voor brood nu ook een kop koffie kon krijgen. Er was een soort huiskamer ingericht.*²⁹⁷

In hoofdstuk 6 is al ingegaan op de hulp die door instellingen aan verminderd zelfredzamen is verleend.

Intermezzo: Morele steun

*Uit navraag bij een pastor van vijf kerken in het getroffen gebied blijkt dat zij bescheiden activiteiten hebben ontplooid. Deze activiteiten bestonden uit huisbezoek bij de bij hen bekende hulpbehoevenden om te vragen of er hulp nodig was en tevens uit het bieden van morele steun.*²⁹⁸

296 Algemeen Dagblad, 14 december 2007.

297 Interviewverslag burgemeester gemeente Lingewaal.

298 Telefonisch interview met een pastor.

7.4.2 De burgers

Hoewel geen onderdeel van de geïnstitutionaliseerde rampenbestrijdingsorganisatie, waren de burgers²⁹⁹ de meest omvangrijke groep personen die bij de stroomuitval betrokken was. Niet alleen waren het de burgers die twee dagen zonder stroom hebben gezeten en daardoor grotendeels op zich zelf waren aangevoelen, maar ook hielpen zij waar nodig andere burgers. Deze hulp varieerde van het aanbieden van koffie aan medeburgers tot het extra opwekken van stroom door particulieren zodat medeburgers van stroom werden voorzien.

In deze paragraaf bekijken we eerst in hoeverre de Bommelerwaard zich heeft voorbereid op stroomstoringen en vervolgens wat hij/zij daadwerkelijk gedaan heeft tijdens de stroomstoring. Als altijd is de primaire bron de publieksenquête die in het kader van dit onderzoek is gehouden.

Vorbereiding door burgers

De publieksenquête laat zien dat de bevolking op onderdelen goed 'vorbereid' was, maar dat specifieke 'vorbereiding op een stroomuitval' door de burgers in Gelderland Zuid beperkt was. Dit is in lijn met internationaal onderzoek dat uitwijst dat burgers zich niet of nauwelijks vorbereiden op gebeurtenissen waarvan ze de kans van voorkomen als laag inschatten.

Kennis

Ruim 60% van de respondenten heeft aangegeven van tevoren niet te weten wat hij/zij moest doen bij een stroomstoring. Een kleine 40% wist dit daarmee wel. Van dit deel van de respondenten gaf 60% aan dit voornamelijk te weten uit eigen informatie. 23% weet dit uit eerdere ervaringen met stroomstoringen, 22% heeft het vernomen uit de media. Ongeveer 10% weet dit beroepsmatig. De landelijke campagne *Denk vooruit* is voor drie respondenten informatiebron geweest op dit gebied.

Middelen beschikbaar of voorzieningen getroffen

71% van de respondenten geeft aan middelen in huis te hebben die bij een mogelijke stroomstoring van pas zouden kunnen komen of specifiek vooraf voorzieningen te hebben getroffen. 94% hiervan heeft het hierbij over kaarsen, zaklamp en/of batterijen. Deze middelen duiden echter niet (per se) op een specifieke vorbereiding. Veel mensen hebben immers altijd kaarsen en batterijen in huis en hebben deze dus niet specifiek aangeschaft als voorziening voor een mogelijke stroomuitval. Een gelijke waardering geldt voor de 20% die andere middelen beschikbaar had die bruikbaar waren voor de stroomstoring. Hierbij werden voornamelijk de hout- en gaskachel genoemd. 16% gaf aan een transistor-radio op batterijen in huis te hebben. Als specifieke vorbereidingen geldt dat 12% een voorraad voedsel had opgebouwd en 11% noodstroom had aangelegd. Van de 28% die geen voorzieningen had getroffen of middelen beschikbaar had, geeft ruim 85% aan niet te hebben verwacht dat een dergelijke stroomstoring zich zou voordoen.

Leren van de stroomstoring

36% van alle respondenten heeft na de stroomstoring (aanvullende) maatregelen genomen gericht op een eventuele volgende stroomstoring. 10% heeft zich voorgenomen dit te gaan doen. Van de mensen die vooraf geen maatregelen hadden getroffen, heeft 42% dit naderhand wel gedaan. Het percentage dat in algemene zin (deels) is voorbereid, is toegenomen van 71% voor de stroomstoring naar 83% na de stroomstoring. Nog eens 13% van de mensen die vooraf geen voorzieningen hadden getroffen, wil dit wel gaan doen, maar is er nog niet aan toegekomen. Als deze mensen ook daadwerkelijk voorzieningen gaan treffen zal het percentage dat voorzieningen heeft getroffen stijgen tot 87%.

Uitvoering door burgers

Nadat de burgers bewust waren van de omvang van de stroomstoring (zie hoofdstuk 5 waarin is ingegaan op de informatiebronnen voor burgers) geeft 41% van de respondenten aan niets anders gedaan te hebben dan normaal, terwijl een ongeveer gelijk percentage wel andere dingen heeft gedaan zoals afwachten of vroeger gaan slapen. Geen enkele respondent is naar eigen zeggen in paniek geraakt en een kwart van de ondervraagden is vervolgens zelf nog actief op zoek gegaan naar (meer) informatie. Opvallend is dat 38% wederom via zijn bureaus informatie heeft gezocht, en dat 44% informatie via de media heeft verkregen. Overige informatiebronnen zoals brieven (11%), geluidswagens (5%) of een meldpunt (2%) worden door een gering percentage van de respondenten genoemd.

Uit de enquête blijkt dat 87% van de respondenten geen hulp heeft gevraagd. Ondanks dat men, in eerste instantie, geen directe hulp aan zelfredzame burgers zou verlenen, geeft 8% van de respondenten aan dat zij van de gemeente hulp heeft ontvangen tijdens de stroomstoring. Deze hulp had veelal te maken met een noodstroomvoorziening.

Redzaamheid

Maar liefst 51% van de respondenten geeft aan hulp te hebben verleend aan anderen. Deze redzaamheid is grotendeels uit eigen beweging gebeurd, aangezien 57,5% van de respondenten de oproep vanuit de overheid (inclusief de persconferentie door de burgemeester van Maasdriel) niet heeft meegekregen.

De hulp die burgers onderling verleend hebben bestond veelal uit het verstrekken van koffie, warmte, stroom, eten, informatie (radio) en het aanbieden van de mogelijkheid tot douchen, overnachten of diepgevroren spullen bewaren voor zover men over stroom, via een eigen aggregaat, beschikte.

²⁹⁹ Voor de eenvoud spreken we in dit evaluatieonderzoek consequent van 'de burger'. Feitelijk bestaat 'de burger' als zodanig niet en is het een containerbegrip. Verschillen in achtergrond, leefwijze, overtuiging, culturele bagage en economische situaties spelen een rol bij de wijze waarop mensen in een rampsituatie handelen.

7.5 Effect op de bevolking

Zoals hiervoor al betoogd is de overheid feitelijk niet tot bevordering van de zelfredzaamheid gekomen. Er is daarmee ook geen effect aan te geven van acties gericht op bevordering van de zelfredzaamheid.

Waar het gaat om de specifieke oproep tot redzaamheid die enkele malen is gedaan via verschillende vormen van publieksvoorlichting geldt dat uit de publieksenquête blijkt dat bijna 60% van de bevolking deze boodschap niet heeft gehoord. Ruim een kwart van de bevolking heeft de boodschap wel gehoord, maar er geen gehoor aan gegeven. Ruim 15% van de bevolking heeft de boodschap gehoord en er gevolg aan gegeven.

“Wij zijn ouderwets ingesteld. We hebben een stoomkachel, een ouderwetse telefoon en een radio op batterijen. Hierdoor kwamen er hier dus meerdere burens bellen, naar de radio luisteren en zich opwarmen.”³⁰⁰

Het totale beeld van de (zelf)redzaamheid is:

- 13% van de respondenten geeft aan tijdens de stroomstoring om hulp te hebben gevraagd en 87% heeft geen hulp gevraagd.
- 8% van de burgers heeft hulp ontvangen van de gemeente.
- 38% ontving hulp van andere burgers.
- 51% van de respondenten geeft aan zelf hulp te hebben verleend aan anderen.

Intermezzo: Koolmonoxidevergiftiging

In het ROT vrijdagochtend vroeg wordt gemeld dat er vier patiënten met een koolmonoxidevergiftiging naar het ziekenhuis zijn gebracht, veroorzaakt door (zelf aangesloten) particuliere aggregaten. Ze gaan een dag later weer naar huis.³⁰¹

Als onderdeel van de effectmeting is de respondenten gevraagd naar hun waardering voor de hulpverlening door de verschillende partijen (cijfer op een schaal van 0-10). De gemeente en de hulpverleners scoorden gemiddeld een 4,7 voor hun handelen. Continuon wordt gemiddeld beoordeeld met een 5,3. Het eigen handelen wordt gemiddeld beoordeeld met een 7,4 en het handelen van medeburgers met een 7,0.

Waar het gaat om het handelen in de toekomst geldt dat 74% van de respondenten aangeeft dat zij bij eenzelfde incident weer hetzelfde zou handelen. 21% zou echter iets anders te werk gaan. Van deze 21% zou meer dan de helft zich anders voorbereiden (zie paragraaf 7.4.2). Zo zou 38% het gebied de volgende keer verlaten, 18% zou meer informatie verzamelen en 17% zou meer hulp bieden.

³⁰⁰ Citaat van een burger tijdens de publieksenquête.

³⁰¹ Verslag ROT 26 (vrijdag 21.00 uur).

7.6 Analyse

7.6.1 Acties van de overheid

De eerste en terechte analyse van de situatie door het RBT en ROT was dat vooral uitgegaan moest worden van de zelfredzaamheid van burgers. De beschikbare hulpverleningscapaciteit was immers beperkt en de ervaring van eerdere zware ongevallen en de stroomstoring uit Haaksbergen was dat de zelfredzaamheid van burgers hoog was.

De rol van de overheid bij het bevorderen van deze (zelf)redzaamheid was echter beperkt. Hoewel het RBT op donderdagochtend aangaf helder te willen communiceren over een mogelijk lange duur van de stroomstoring is hieraan geen uitvoering gegeven. Voor de burger betekende dit dat onbekend was in hoeverre hij/zij op zelfredzaamheid was aangewezen (zie hoofdstuk 5 over publieksvoorlichting voor meer details over de communicatie met de bevolking). De suggestie werd telkens gewekt dat de stroomstoring van beperkte duur was. Tips over hoe om te gaan met de stroomstoring ter bevordering van de zelfredzaamheid werden pas in beperkte vorm op vrijdagmiddag gegeven.

Intermezzo: Opstart processen

Sommige respondenten vanuit de overheid wijten de hoge mate van zelfredzaamheid aan het trage opstarten van de rampbestrijdingsprocessen tijdens de stroomstoring waardoor burgers gedwongen waren op zichzelf, vrienden, burens en familie terug te vallen. Naar hun mening zou bij een sneller aanbod van hulp hier ook meer gebruik van zijn gemaakt.

Eveneens op donderdagochtend ontstond bij het RBT het besef dat het wenselijk was om een beroep te doen op de redzaamheid van burgers. Deze oproep, verpakt in het mediagenieke begrip ‘noaberschap’, werd door overheid en media verspreid. Uiteindelijk blijkt dat bijna 60% van de bevolking deze oproep ontgaan is, maar dat bijna een derde deel van diegenen die de oproep wel hebben gehoord er ook gehoor aan heeft gegeven. Daarmee kan deze oproep als effectief worden betiteld.

7.6.2 Acties van de burger

Voorbereiding

Onderzoek heeft laten zien dat burgers zich niet voorbereiden op rampen en zware ongevallen als de kans dat deze zich voordoen klein is, ook al hebben deze een potentieel groot effect.³⁰² Mensen achten over het algemeen de kans dat een ramp of zwaar ongeval hen zal treffen, als zeer gering. Verder bestaat met name bij risico's met een groot effect (zoals industriële risico's), de perceptie dat voorbereiding zinloos is. Onderzoek laat ook zien dat de voorbereiding door burgers op dergelijke kleine-kans-risico's door overheidsinitiatieven nauwelijks te bevorderen is.³⁰³ Dit wordt (ook) onderbouwd door de resultaten van de *Denk vooruit*-campagne van de rijksoverheid die in 2005 is gestart. Dat de tussenevaluatie van deze campagne begin 2008 aantoonde dat deze niet tot het gewenste effect heeft geleid dat burgers zich (meer) zijn gaan voorbereiden op rampen en zware ongevallen past bij de uitkomsten van alle onderzoeken.

³⁰² Ruitenbergh & Helsloot 2004, p. 108.

³⁰³ Ruitenbergh & Helsloot 2004, p. 106.

Een uitzondering is de voorbereiding door mensen die (de effecten van) een ramp aan den lijve hebben ervaren. Deze mensen bereiden zich vaak wel voor op de effecten van een nieuwe gelijke ramp. Deze voorbereidingen zijn echter maar van tijdelijke aard en specifiek gericht op de vorige ramp; door het uitblijven van een nieuwe ramp verwatert de aandacht voor de voorbereiding snel. Overigens bereiden burgers zich wel voor op regelmatig voorkomende incidenten. In de Nederlandse context betekent dat bijvoorbeeld dat veel burgers voorbereid zijn op een kortdurende stroomstoring door bijvoorbeeld een zaklantaarn of kaarsen paraat te hebben.

In de Bommeler- en Tielerwaard was dit bekende mechanisme weer zichtbaar: De resultaten van de publieksenquête laten zien dat de burgers in de getroffen gebieden *voorbereid waren op een kortdurende stroomstoring, maar zich niet hadden voorbereid op de gevolgen van een langdurige stroomstoring.*

Ongeveer 90% van de bevolking was voorbereid op de effecten van een kortdurende stroomstoring, dat wil zeggen had kaarsen of zaklantaarns in huis. Ongeveer 10% had specifieke maatregelen genomen voor een langdurige stroomstoring zoals het aanleggen van een voedselvoorraad of de aanschaf van een noodgenerator.

Uit de publieksenquête blijkt verder dat bijna 40% van de bevolking naar aanleiding van de stroomstoring (achteraf) aanvullende maatregelen heeft genomen die bij een soortgelijke stroomstoring ook van pas kunnen komen. Vooral kleine en eenvoudige te realiseren middelen zoals kaarsen, batterijen of een zaklamp worden in relatie tot een stroomstoring vaak genoemd.

(Zelf)redzaamheid tijdens de stroomstoring

Internationaal onderzoek laat zien dat burgers tijdens rampen en zware ongevallen zeer zelfredzaam en redzaam zijn. De stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard liet een gelijk beeld zien:

- Bijna 90% van de respondenten heeft niet om hulp gevraagd, zo'n 10% wel.
- Een kleine 10% van de burgers ontving hulp van de overheid tegen 40% van medeburgers.
- Ruim de helft van de burgers heeft hulp verleend aan medeburgers (hiervan heeft ongeveer een derde dit gedaan naar aanleiding van de oproep hiertoe door de overheid).

Burgers zijn dan ook tevreden over het eigen handelen en dat van hun medeburgers: het eigen handelen wordt gemiddeld beoordeeld met een 7,4 en het handelen van medeburgers met een 7,0.

7.6.3 Samenvattend

De keuze van het RBT om zich als overheid te concentreren op de hulpverlening aan verminderd zelfredzame burgers is blijkens de cijfers een juiste keuze. Burgers bleken zoals verwacht zelfredzaam en bereid om medeburgers te helpen. In de communicatie met de burger hadden RBT en ROT echter meer aandacht kunnen schenken aan het stimuleren van de zelfredzaamheid van burgers door hen van betere en uitgebreide informatie te voorzien over wat zij zelf kunnen

doen ten tijde van een stroomstoring. In de uitvoering is het adequaat informeren van de burger echter achtergebleven (zie ook hoofdstuk 5).

“Ik heb mijn twee invalide burens nog hulp aangeboden, ze hebben het overleefd hoor!”

“Er was een brief met tips [...] De enige ‘bruikbare tip’ was om de stekkers uit het stopcontact te halen (je moest dan wel die brief voor zaterdag gelezen hebben, bleek achteraf).”³⁰⁴

De beperkte communicatie is naar verwachting van de auteurs een van de grootste oorzaken voor de lage waardering van het overheidshandelen door de respondenten uit de publieksenquête.

Intermezzo: Tips van burgers

Tijdens het afnemen van de enquête is de respondenten gevraagd om aan de overheid een advies voor de toekomst mee te geven op basis van hun eigen waarnemingen en ervaringen. Ruim driekwart van de respondenten heeft hier gehoor aan gegeven. Vervolgens is er uit deze grote variëteit van tips een top 10 van de meest voorkomende tips samengesteld (zie ook hoofdstuk 5). Hieronder volgen tips van burgers die betrekking hebben op zelfredzaamheid:

- Informatie huis aan huis verspreiden, zodat geen stroom nodig is voor ontvangst ervan.
- Meer hulp bieden, in het bijzonder voor ouderen (opvang, eten, drinken, batterijen, etc.).
- Mensen instrueren wat ze moeten doen (instructiekaart, kort rampenplan).

Inzicht was er immers wel bij de respondenten over de beperkte mogelijkheden van de overheid om iedereen te helpen.

“De gemeente hoeft niet veel te doen. Wat kunnen ze doen op zo'n moment? De mensen regelen het zelf wel.”³⁰⁵

De burgers in de Bommeler- en Tielerwaard hebben zich, als alle burgers, slechts in beperkte mate voorbereid op rampen. De combinatie van onderstaande punten zorgt ervoor dat de omstandigheden juist nu gunstig zijn om vanuit de gemeente de burgers te stimuleren zich voor te bereiden op stroomstoringen en daarmee breder op rampen:

- het feit dat stroomstoringen vallen onder de ongevallen die een redelijke waarschijnlijkheid van plaatsvinden hebben in de perceptie van burgers (hoge kans)
- dat de Bommeler- en Tielerwaard communiceerbaar verhoogde risicogebieden voor langdurige stroomuitval zijn, omdat zij aan een uitloper van het elektriciteitsnetwerk liggen
- er een tijdelijk hogere motivatie van burgers is naar aanleiding van hun recente ‘nare ervaring’ om zich beter voor te bereiden.

Een aanbeveling zou dan ook kunnen zijn dat de gemeenten nu de voorbereiding op een stroomstoring door burgers moeten stimuleren, zodat zij daarmee nu al sturing geven aan de zelfredzaamheid tijdens een volgende stroomstoring of ander incident.

³⁰⁴ Bron: Klachtenbrief van burgers aan de gemeenten.

³⁰⁵ Citaat van een burger tijdens de publieksenquête.

8 Overige strategische thema's

8.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken zijn de bij de beheersing van de stroomstoring meest relevante activiteiten ten behoeve van de zorg voor de getroffen bevolking, waarover door het RBT en ROT is besloten, besproken. Hierbij is telkens getracht vooral naar het effect van die maatregelen te kijken.

In dit hoofdstuk worden de 'resterende' strategische besluiten van het RBT nader beschouwd. Het gaat hier op voorhand om besluiten met een wat mindere zichtbaarheid en van een wat minder gewicht voor de bevolking, zodat de structuur van de voorgaande hoofdstukken niet (volledig) gevolgd zal worden.

De volgende drie strategische thema's worden in dit hoofdstuk belicht:

- handhaving milieuregelgeving versus het voorkomen van overstort van het rioleringsstelsel
- handhaving leerplicht versus sluiting scholen en
- handhaving openbare orde en verkeersveiligheid en met name de zichtbaarheid van de politie daarbij.

8.2 Handhaving milieuregelgeving versus het voorkomen van overstort

In deze paragraaf wordt ingegaan op de bestuurlijke besluitvorming rondom de handhaving van de milieuregelgeving. Daartoe wordt eerst iets breder ingegaan op de werkzaamheden van het waterschap Rivierenland tijdens de stroomstoring.

8.2.1 De werkzaamheden van het waterschap Rivierenland tijdens de stroomstoring

Het rioleringsstelsel bestaat uit de bekende huisrioolaansluitingen die tezamen komen in het gemeentelijk rioleringsstelsel. In dit stelsel wordt het afvalwater, deels met behulp van elektrische pompen, geleid naar het hoofdriool. In het hoofdriool wordt het afvalwater door grotere elektrische pompen (rioolgemalen) naar een (inter)gemeentelijk rioolwaterzuiveringsinstallatie gepompt. In de rioolwaterzuiveringsinstallatie wordt, zoals de naam al aangeeft, het afvalwater gezuiverd.

In situaties van extreme regenval komt het voor dat het rioleringsstelsel de toevoer van afvalwater niet kan verwerken. Het stroomt dan op voorbereide locaties ongezuiverd uit op het oppervlaktewater. Dit wordt overstort genoemd.

Ook door het uitvallen van pompen en/of de rioolzuiveringsinstallatie zal overstort ontstaan. In normale omstandigheden heeft het rioleringsstelsel een opslagcapaciteit (berging) die varieert van enkele uren tot tien uur.

Bij overstort zal het vrijkomende afvalwater vanzelfsprekend het oppervlaktewater verontreinigen hetgeen een risico voor milieu en gezondheid betekent.

Het beheer van het gemeentelijk deel van het rioleringsstelsel is een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Het hoofdriool inclusief de 27 rioolgemalen en 3 rioolzuiveringsinstallaties wordt in de Bommelerwaard beheerd door het waterschap Rivierenland.

Intermezzo: Taken waterschap Rivierenland

Het waterschap Rivierenland heeft drie, in relatie tot dit incident relevante, hoofdtaken: waterpeilbeheer, oppervlaktewaterbeheer en rioolwaterzuivering. Ten behoeve van het waterpeilbeheer wordt een stelsel van watergangen in stand gehouden die uitkomen op gemalen die malen op de omliggende rivieren. De taak oppervlaktewaterbeheer houdt onder andere in dat vergunningen worden verleend en gehandhaafd betreffende het lozen van afvalwater op het oppervlaktewater. Bij deze taakvervulling ziet het waterschap onder andere toe op gemeenten.

Op donderdagochtend 13 december 2007 komen de crisisteam (waterschap actie-team en waterschap operationeel team) van het waterschap Rivierenland voor het eerst bijeen (later komt ook nog het waterschap beleidsteam bijeen). In deze vergadering en de drie volgende op donderdag en vrijdag bespreekt men de gevolgen van de stroomstoring voor de drie hoofdtaken van het waterschap.³⁰⁶ Het beeld dat deze crisisteam meekrijgen van het ROT is dat zij verwacht dat de stroomstoring tot vrijdagochtend 9.00 uur zal duren.³⁰⁷

Waterpeil

Bij afwezigheid van bemaling zal het waterpeil in de Bommelerwaard met 20 cm per dag stijgen door kwel. Gelukkig is het droog en is de weersverwachting gunstig. Op donderdagmiddag besluit het waterschap om noodaggregaten in te zetten om de gemalen weer te laten draaien. Een aanvraag voor noodaggregaten aan het ROT levert niets op zodat het waterschap er drie huurt (één heeft het waterschap zelf beschikbaar en een gemaal heeft nog een oude dieselpomp als reserve-eenheid). In de loop van de donderdagmiddag en -avond komen de aggregaten in werking. Daarmee is de noodsituatie voor wat betreft het peilbeheer opgelost.

Kwaliteit oppervlaktewater

Door het wegvallen van de pompen in het gemeentelijk rioleringsstelsel lozen met name veel (agrarische) bedrijven rechtstreeks op het oppervlaktewater. Dit is niet toegestaan, maar bij gebrek aan alternatief besluit het waterschap hier niet handhavend tegen op te treden. Wel vraagt het waterschap aan gemeenten om geen noodstroom beschikbaar te stellen aan bedrijven. Zoals in hoofdstuk 4 besproken was hier sowieso geen sprake van, maar regelen bedrijven hun eigen noodstroom. De vraag van het waterschap had daarmee geen betekenis. Uiteindelijk oordelen inspecteurs van het waterschap dat het effect van deze 'micro-overstort' zeer gering is.

Wel spreekt het waterschap al preventief de gemeenten aan dat zij maatregelen moeten nemen om overstort vanuit hun eigen rioleringsstelsel te voorkomen.

³⁰⁶ Situatierapporten 1 t/m 4 van het crisisteam van het waterschap Rivierenland d.d. 13 en 14 december 2007.

³⁰⁷ Zie ook tabel 1. Bij het ROT gaat men op de donderdag uit van een prognose van 'ten minste 24 uur'. Dit wordt immers door de operationeel leider van het ROT eerder die nacht gemeld aan het RBT.

Gemeenten nemen daartoe in de loop van donderdag en vrijdag verschillende maatregelen. Overwogen wordt om het afvalwater uit te rijden over boerenland, maar dat wordt door het waterschap afgeraden: gemeenten kunnen het beste het afvalwater met tankwagens naar nog werkende rioolzuiveringsinstallaties brengen. Dit wordt dan ook door gemeenten ingezet.

Er is hierbij een probleem: het transport van afvalwater valt onder de milieu-regelgeving, dat wil zeggen dat er een vergunning voor moet worden aangevraagd. Gezien de omstandigheden kan een regulier vergunningverleningstraject natuurlijk niet worden doorlopen. In het RBT wordt geaccordeerd dat op dit moment dit deel van de milieuregelgeving niet zal worden nageleefd.³⁰⁸

Waterzuivering

Het stilvallen van de eigen rioolgemalen en de rioolwaterzuiveringsinstallaties betekent dat het waterschap zelf ook maatregelen moet nemen om overstort te voorkomen. Enkele nog werkende rioolgemalen moeten worden stilgelegd omdat deze het water afvoeren naar een uitgevallen rioolwaterzuiveringsinstallatie. Overigens kiest ook het waterschap voor het 'per as' afvoeren van het afvalwater vanuit de opvangputten bij de rioolgemalen en het afvoeren naar de berging van (werkende) rioolwaterzuiveringsinstallaties. Ook hier geldt dat de milieuregelgeving, geaccordeerd door het RBT, niet kan worden nageleefd.³⁰⁹

De rioolwaterzuiveringsinstallaties zelf kunnen tot ongeveer drie dagen stilliggen voordat zij, en dan met name de bacteriële zuiveringsfunctie, beschadigd raken. Door Defensie wordt op donderdag en vrijdag een noodaggregaat gekoppeld aan de rioolwaterzuiveringsinstallaties van Aalst en Haaften waardoor deze met ongeveer een kwart van de reguliere capaciteit kunnen draaien.

Door de genomen maatregelen is de situatie onder controle. Werkbaar is de oplossing met het afvoeren door tankwagens alleen omdat de toevoer van afvalwater beperkt is: burgers en bedrijven produceren veel minder afvalwater dan normaal en deels wordt dat al door gemeenten afgevangen of direct op het oppervlaktewater geloosd.

Intermezzo: Contact met de provincie

Donderdagmiddag besluit het waterschap de provincie Gelderland te informeren over de situatie en de genomen maatregelen. Echter, de provincie blijkt die dag onbereikbaar. Uiteindelijk wordt de provincie geïnformeerd door het inspreken van een bandje. Er komt echter geen reactie terug. Op vrijdagmiddag is het het waterschap nog steeds niet gelukt om contact met de provincie te leggen.

³⁰⁸ Interviewverslagen RBT-leden. In het verslag van RBT 9 (vrijdag 19.00 uur) wordt hier slechts over gemeld dat er ongeveer twintig tankwagens rijden met het afvalwater en dat er geen problemen zijn "behoudens de afwezigheid van vervoersdocumenten".

³⁰⁹ Feitelijk is in het RBT het precieze onderscheid tussen afvoer door gemeenten en door het waterschap niet aan de orde geweest: men sprak simpelweg over de afvoer van afvalwater. Overigens heeft het waterschap zijn 'overtreding' van de milieuregels proactief aan de politie gemeld die de redelijkheid ervan inzag (bron: Politie Gelderland Zuid 2008).

Facilitering van de reparatiewerkzaamheden

Een bijzonder aandachtspunt voor het waterschap is de facilitering van de reparatiewerkzaamheden aan de geknakte hoogspanningsmasten. Hiertoe moet er door de uiterwaarden met zwaar materieel kunnen worden gereden en op de zomerdijk worden gewerkt. Enkele waterbeheersmaatregelen worden genomen om de weg vrij te houden. Onder voorwaarden wordt toestemming verleend om op de zomerdijk te werken. Zorg blijft er bestaan dat werkzaamheden en/of tijdelijke masten de zomerdijk kunnen beschadigen.

8.2.2 Nadere beschouwing

Geconstateerd mag worden dat het waterschap een aantal acute problemen met de vervulling van zijn kerntaken kende die aangepakt en opgelost moesten worden: het waterpeil moest beheerst worden, de dreigende overstort moest zo veel mogelijk vermeden worden door gemeenten, bedrijven en het waterschap zelf om de waterkwaliteit van het oppervlaktewater te beschermen. Daarnaast droeg het waterschap nog bij aan de reparatiewerkzaamheden in de uiterwaarden.

Het ROT en het RBT hadden geen zicht op het merendeel van deze problemen. Slechts het punt van de overstort is expliciet aan de orde geweest. De verslagen van het RBT geven daar een diffuser beeld over dan uit de interviews naar voren is gekomen. Geïnterviewde leden van het RBT zijn helder over de bestuurlijke keuze tot 'nood breekt wet' waar het ging om het zonder vergunning vervoeren van het rioolwater. Gezien de omstandigheden lijkt er geen kanttekening bij deze vanzelfsprekende beslissing te kunnen worden gemaakt.

Intermezzo

In de achtste RBT-vergadering³¹⁰ is volgens het verslag ervan door het RBT afgesproken dat als het waterschap zou besluiten tot overstort, dat hierover niet van tevoren gecommuniceerd mocht worden.³¹¹ In de negende-RBT vergadering³¹² constateert het RBT slechts dat het waterschap bezig is met twintig vrachtwagens rioolwater af te voeren naar zuiveringsinstallaties om hiermee het storten van rioolwater op het oppervlaktewater zo klein mogelijk te houden. Verder wordt nogal eufemistisch geconstateerd dat het waterschap geen problemen kent, behoudens dat het afvoeren gebeurt zonder vervoersdocumenten.

Een reden voor de afwezigheid van inzicht in het RBT in de problemen van het waterschap was de afwezigheid van een vertegenwoordiger van het waterschap in het RBT. Het waterschap heeft verzocht om de dijkgraaf zitting te laten nemen in het RBT, maar daar zag het RBT geen noodzaak toe.

Ook het ROT kreeg weinig mee van de problemen van het waterschap, hoewel er regelmatig een vertegenwoordiger van het waterschap in het ROT was. Geïnterviewde leden van het ROT vertelden dat hun beeld was dat het waterschap geen problemen had die multidisciplinair opgelost zouden moeten worden. Hoewel dit een terecht beeld lijkt op basis van het feit dat het waterschap ze alle zelfstandig heeft opgelost, strookt het beeld niet met de potentiële effecten van de problemen

³¹⁰ De achtste RBT-vergadering vond plaats op donderdag 13 december 2007 om 16.40 uur.

³¹¹ De motivatie van dit besluit is niet meer met zekerheid te achterhalen, maar het wordt aannemelijk geacht dat het niet nodeloos ongerust maken van de bevolking de reden hiervoor was.

³¹² De negende RBT-vergadering vond plaats op donderdag 13 december 2007 om 19.00 uur.

waarvoor het waterschap zich geplaatst zag: garandering van het peilbeheer in de polder komt dicht in de buurt van een eerste levenbehoefte.

Een direct gevolg van de zeer beperkte wisselwerking tussen ROT en waterschap was dat het waterschap over zaken als de gemeentelijke overstort zelf direct contact moest zoeken met de (GRMT's van de) betrokken gemeenten. Voor het waterschap waren de gemeenten door alle gemeentelijke hectiek slecht te bereiken en dat hinderde goed en tijdig overleg met die gemeenten. Dat betekende dat verschillende malen pas contact werd gelegd als gemeenten zelf problemen constateerden met het stijgende waterpeil of de dreigende overstort. De algemene mening van de geïnterviewde gemeentelijke vertegenwoordigers is dan ook dat achteraf gesproken het ROT meer aandacht aan de waterproblematiek had moeten besteden en de actiecentra Milieu van de gemeenten had moeten laten opstarten. Overigens hadden de GRMT's dit initiatief ook zelf kunnen nemen.

8.3 Handhaving leerplicht: sluiting scholen versus leerplicht

In deze paragraaf wordt ingegaan op de bestuurlijke besluitvorming rondom de handhaving van de leerplicht. Daartoe wordt eerst iets breder ingegaan op de besluitvorming rondom het openstellen van scholen en uitvoering daarvan.

8.3.1 Besluitvorming rondom het openstellen van scholen en uitvoering daarvan

In de vroege ochtend van 13 december 2007 is in het RBT gesproken over het wel of niet openstellen van scholen (en kinderdagverblijven). Het ROT adviseert het RBT om de schoolleiding zelf te laten bepalen of ze wel of niet willen opengaan en via de media te communiceren naar de ouders dat als zij hun kinderen thuis houden de leerplicht niet gehandhaafd zal worden.³¹³ Het RBT besluit dat de scholen wel moeten opengaan voor de opvang van kinderen van wie de ouders werken maar dat de leerplicht niet gehandhaafd zal worden. Aan de schoolleiding wordt overgelaten of ze bij openstelling een alternatief programma samenstellen. Voor de langere termijn wordt besloten contact op te nemen met de schoolleidingen. Aan het ROT wordt opdracht gegeven dit nader op te pakken.³¹⁴

Mevrouw Radman vindt de stroomuitval maar eng en heeft afgelopen nacht slecht geslapen. "Mijn zoon is ook helemaal van slag en ging veel liever naar school. Vanochtend heb ik met hem staan 'jumpen' op kerstnummers uit een draagbare radio, om warm te worden."³¹⁵

De motivatie om de scholen open te stellen is gebaseerd op twee elementen:

- Scholen kunnen kinderen opvangen ondanks de stroomuitval. De situatie op een school zonder stroom zal niet significant afwijken van de thuissituatie zonder stroom.
- Scholen kunnen kinderen opvangen waardoor het reguliere en sociale leven van de ouders doorgang kan vinden.

³¹³ Interviewverslag RBT-adviseurs. In de verslagen van het RBT zijn het advies van het ROT en het besluit van het RBT onduidelijk weergegeven.

³¹⁴ Verslag RBT 5 (donderdag 07.00 uur).

³¹⁵ De Pers, 14 december 2007.

Besluiten RBT (donderdag 07.00 uur)

- Scholen moeten opgaan ten behoeve van de opvang van kinderen van wie de ouders werken.
- Wanneer de ouders besluiten om kinderen thuis te houden zal de leerplicht niet worden gehandhaafd.

Later in de ochtend wordt door de coördinerend burgemeester gevraagd om een overzicht van welke scholen wel en welke niet open zijn.³¹⁶ Dit wordt in de eerste middagvergadering nogmaals aan de orde gesteld, maar daarna is het geen item meer voor het RBT, zonder dat het gevraagde overzicht is ontvangen. Uit de verslagen is op te maken dat het inventariseren tot de ochtend van de volgende dag heeft geduurd. Er is uit de verslagen en interviews niet te achterhalen of de terugkoppeling naar (de voorzitter van) het RBT welke scholen wel en niet gesloten waren, op enig moment nog heeft plaatsgevonden. De vrijdagochtend erna wordt het beleid ten aanzien van de openstelling van scholen door het RBT 'gecontinueerd'.

Intermezzo: De Leerplichtwet

De Leerplichtwet bepaalt dat gemeenten toezicht houden op de leerplicht. Burgemeester en wethouders hebben tot taak de leerplichtwet te handhaven. Bijna iedere gemeente heeft een leerplichtambtenaar die deze taak namens burgemeester en wethouders uitvoert. De leerplichtambtenaar kan een proces-verbaal opmaken als er langer dan twee dagen wordt verzuimd.

In het RBT is de vraag besproken hoe de verhouding lag tussen dit besluit en de leerplicht. Daar is geconstateerd dat de gemeenten feitelijk niet mogen besluiten over het niet naleven van de leerplicht, maar dat ze wel bevoegdheden hebben voor de handhaving ervan. Besloten werd om niet te handhaven. Eén van de genoemde doelredenen was dat de leerplichtambtenaar als gevolg van de stroomstoring andere taken had gekregen en dus in feitelijke zin geen tijd had om het verzuim te controleren.³¹⁷ Dat de handhaving in feitelijke zin een taak was van het college van burgemeester en wethouders en niet van de burgemeester alleen, is niet aan de orde geweest.

8.3.2 Nadere beschouwing

Het besluit van het RBT om enerzijds de scholen te doen openhouden en anderzijds niet de leerplicht te handhaven heeft een voor de hand liggend karakter. Bij beide besluiten en de uitvoering ervan kunnen echter kanttekeningen gemaakt worden.

Het openhouden van de scholen

In de eerste plaats lijkt het besluit om de scholen open te stellen (want nuttig en op school zijn kinderen niet slechter af dan thuis) weliswaar logisch, maar bij dieper doordenken is het de vraag of er wel een wettelijke basis voor bestaat, of de situatie op school werkelijk vergelijkbaar is met thuis en of het besluit handhaafbaar is.

³¹⁶ Verslag RBT 6 (donderdag 10.30 uur).

³¹⁷ Interviewverslag RBT-adviseurs.

Intermezzo: Reikwijdte opperbevel

De Wet rampen en zware ongevallen geeft de burgemeester het opperbevel over iedereen die deelneemt aan de bestrijding van het zware ongeval of de ramp. Dit opperbevel geeft de burgemeester geen vorderingsrecht of de mogelijkheid burgers te verplichten tot het deelnemen aan de rampenbestrijding. In het bijzonder kunnen daarmee geen scholen en leerkrachten gevorderd worden tot openstelling en het opvangen van kinderen.

De feitelijkheid van uitvoering lijkt te zijn dat scholen dit zelf hebben uitgemaakt en dat het RBT-besluit niet in alle helderheid is doorgegeven via het ROT naar de GRMT's (en vervolgens naar de scholen). Het beeld bij geïnterviewden is toch dat het RBT de keuze overliet aan de scholen. Dit past ook bij de op donderdag ingezette inventarisatie welke scholen wel en welke niet open waren. Door het RBT is op vrijdagochtend mede op grond van deze inventarisatie wel besloten 'het regime te continueren', maar is niet meer teruggekomen op de vraag waarom dan blijkbaar niet alle scholen open waren.

Handhaving leerplicht

Het besluit van het RBT tot het niet handhaven van de leerplicht lijkt een besluit waar geen twijfel over kan bestaan. Of het opperbevel van de burgemeester werkelijk voldoende juridische basis biedt, kan nog worden bediscussieerd, maar dat doet niets aan de redelijkheid van het besluit af.

In de uitvoering is toch weer opvallend dat niet alle gemeenten op de hoogte waren van het bewust niet handhaven van de leerplicht getuige bijvoorbeeld de uitspraak van een van de gemeenten dat "het gesloten zijn van enkele scholen tijdens de stroomuitval niet heeft geleid tot een reactie van de onderwijsinspectie".³¹⁸

8.4 Handhaving openbare orde en verkeersveiligheid: zichtbaarheid politie

In het kader van haar taken op het terrein van de openbare orde en veiligheid heeft de politie zich beziggehouden met tal van activiteiten. Zoals het afzetten van het brongebied, het begeleiden van transporten met zwaar materieel en het rondrijden met geluidswagens. Een politietaken waar het RBT zich met name sturend mee heeft beziggehouden was (de zichtbaarheid van de politie in het kader van) de handhaving van de openbare orde en de verkeersveiligheid.

8.4.1 Activiteiten politie gericht op de handhaving van de openbare orde en de verkeersveiligheid

Al direct in het eerste RBT van 22.30 uur komt de zorg voor misbruik van de stroomuitval ter sprake, dat wil zeggen gelegenheidsdiefstal, plundering of openbare ordeverstoring. De politie geeft aan dat zij probeert in alle kerkdorpen met een voertuig aanwezig te zijn. Daartoe is interregionale bijstand 'geregeld'. In het tweede RBT van een uur later kan de politie melden dat op dat moment vijf 'koppels' zijn ingezet en dat er geen signaal is dat meer inzet nodig is. In het derde RBT wordt nogmaals aangegeven door de politie dat geprobeerd wordt in elk kerkdorp een politiekoppel te organiseren als toezicht. Wanneer dat onvoldoende zou blijken te zijn, wordt meer capaciteit ingezet.

³¹⁸ Interviewverslag GRMT Neerijnen.

Gedurende de nacht wordt de aangegeven opschaling gerealiseerd. In het vijfde RBT van donderdagochtend 07.00 uur kan de politie dan ook melden dat er zo'n zestig politieagenten ingezet zijn en twintig ME-ers paraat staan voor eventuele ordeverstoringen. De nacht is echter rustig verlopen.

Gedurende de dag ontstaat ontevredenheid bij de verschillende bestuurders in het RBT maar ook in de gemeenten over de zichtbaarheid van de politie. Verschillende bestuurders hebben bij hun ritten door het getroffen gebied of in hun woonplaats geen politie gezien. De loco-burgemeesters van Maasdriel en Zaltbommel melden nu in het RBT dat er opstootjes zijn geweest gedurende de nacht. De politie-vertegenwoordiger in het RBT benadrukt dat de inzet gedurende de afgelopen nacht zo'n twintig keer de normale capaciteit was. Het aantal incidenten is volgens hem niet afwijkend van normale nachten. Er wordt afgesproken dat de politie-eenheden de zichtbaarheid van hun surveillance zullen vergroten door nadrukkelijk contact te zoeken met de bevolking.³¹⁹

Ook ontstaat er bij het RBT zorg over het door de stroomstoring niet meer functioneren van de verkeerslichten in het gebied. De politie krijgt vervolgens opdracht om verkeersregelaars bij de verkeerslichten te positioneren. Ook hier ontstaat ontevredenheid over de uitvoering wanneer geconstateerd wordt door of via bestuurders zelf dat dit niet op elk kruispunt gerealiseerd wordt door middel van een vaste politiepost. Ook het ROT voelt de druk van het RBT om proactief maatregelen te nemen bij de uitgevallen verkeerslichten. Het ROT geeft daarom (ook) opdracht aan de gemeenten om verkeersregelaars bij de stoplichten te plaatsen. Het GRMT van de gemeente Geldermalsen koppelt terug aan het ROT dat er in de stroomloze gebieden in Geldermalsen geen stoplichten zijn. Het antwoord van het ROT is dat er hoe dan ook verkeersregelaars moeten komen.³²⁰

8.4.2 Nadere beschouwing

(Internationale) evaluaties laten zien dat een van de eerste zorgen van crisisteam bij rampen de handhaving van de openbare orde betreft. Deze zorg is veelal gebaseerd op de 'plundermythe', dat wil zeggen de onjuiste gedachte dat een deel van de burgers in rampenomstandigheden sneller geneigd is tot crimineel gedrag. Het tegendeel is waar, zo laat al het onderzoek zien, maar de 'plundermythe' is hardnekkig.

De bestuurlijke aandacht voor handhaving van de openbare orde verbaast daarmee niet. Bij de uitvoerende politieorganisatie bestaat de 'plunderangst' veel minder. Er wordt daarmee met een zekere ontspannenheid opgeschaald tot een, in absolute zin, sterk vergrote politie-inzet.³²¹ De inzet van een surveillance-wagen per dorpskern garandeert echter geen veiligheid in het geval dat burgers werkelijk tot massale plundering zouden overgaan en ook geen gegarandeerde zichtbaarheid. Voor de bestuurders die op veler terrein gedwongen zijn op operationele informatie af te gaan, was dit nu juist een constatering die zij zelf konden maken. De geruststellende woorden van de politievertegenwoordiger in het RBT

overtuigden daarmee niet meer. Het is daarmee te begrijpen dat het contrast tussen verwachting en feitelijkheid een majeur punt in het RBT werd.

Voor de, in de beleving van de operationeel verantwoordelijken bij politie en binnen gemeenten, excessieve aandacht voor de gevolgen voor de verkeersveiligheid van de stroomstoring kan een gelijke analyse worden gemaakt.

Binnen de operationele diensten en GRMT's werd met name de casus van ordehandhaving en verkeersveiligheid genoemd als voorbeeld van het feit dat het RBT zich te nadrukkelijk bezig hield met uitvoerende operationele zaken. Kleine 'reguliere' incidenten waren voor het RBT reden om tot extra inzet te willen besluiten: extra surveillance na een vermeende (kleine) ongeregelde, extra verkeersregelaars na een bericht over een aanrijding en na een kleine containerbrand meer zichtbaarheid van brandweer in het getroffen gebied. Er werden door het RBT daarmee onterecht causale verbanden gelegd tussen reguliere gebeurtenissen en de stroomstoring. Een ander voorbeeld daarvan is dat volgens een bestuurder een ramkraak had plaatsgevonden in zijn gemeente. Echter, bij nader onderzoek bleek het hier te gaan om een inbraak in de gemeentewerf die normaal gesproken ook had kunnen plaatsvinden.

Intermezzo: Business as usual

Twee voorbeelden van incidenten die door de bestuurders in het RBT serieus worden genomen, maar door operationele politiefunctionarissen als 'business as usual' worden beschouwd, zijn te vinden in de politielogboeken:

- 13-12 21.04 uur: De gemeente Maasdriel krijgt dreigtelefoontjes binnen, dat er een groep bewoners naar het gemeentehuis onderweg is om de boel te verbouwen uit ergernis. De gemeente neemt de telefoontjes vrij serieus.
- 13-12 23.00 uur: Jeugd in Waardenburg is weer bezig; autobanden op de Steenweg; in Neerijnen caravan in de brand aan de Zwarte Kade.

In beide gevallen is vanzelfsprekend door de politie gereageerd. De optrekkende groep burgers is niet aangetroffen en de losbandige jeugd uit Waardenburg heeft zich weer verspreid.³²²

Kern van deze analyse is dat daar waar bestuurders zich focussen op een specifiek punt of zorg het voor (operationele) diensten niet meer mogelijk lijkt (tenminste in de eigen beleving) om de besluitvorming van de bestuurders echt te kantelen, als zij dat vanuit operationeel oogpunt c.q. de realiseerbaarheid ervan noodzakelijk achten. In de uitvoering treedt dan toch een verwatering van het genomen besluit op of een symbolische invulling. Dit gaat vaak goed omdat de terugrapportage via de uitvoerende diensten loopt: in die terugrapportage is niets zichtbaar van de verwatering of symbolische uitvoering. In situaties waar bestuurders zelf zicht op de uitvoering hebben, ontstaat er spanning. Deze spanning kan bijvoorbeeld leiden tot een vicieuze cirkel van meer geruststellende maar operationeel onhaalbare beloften over de uitvoering, waardoor bestuurders steeds scherper gaan kijken naar de uitvoering van het besluit.

319 Verslag RBT 8 (donderdag 16.40 uur) en verslag RBT 9 (donderdag 19.00 uur).

320 Interviewverslag GRMT Geldermalsen.

321 De politie heeft ook langs de snelweg nummerborden gecontroleerd om te achterhalen of bij de politie bekende criminelen het gebied introkken.

322 Politie Gelderland Zuid 2008.

Afgezien van de feitelijke effecten van de maatregelen woog het separate punt van de zichtbaarheid van de politie-inzet zwaar voor de bestuurders in het RBT. Deels vanuit eigen waarneming gaven bestuurders in het RBT regelmatig aan dat de politie niet zichtbaar genoeg was, waarop de politie evenzoveel maal aangaf dat de afgesproken inzet wel gerealiseerd was. Voor het RBT had juist het punt van de zichtbaarheid van politie-inzet een zwaardere lading vanwege de wenselijkheid het beeld naar de bevolking uit te stralen dat de gemeente aandacht voor hen had. Voor de bestuurders was de (zichtbaarheid van de) politie-inzet daarmee tot een pars pro toto voor de gehele rampenbestrijding geworden. De politie reageerde professioneel vanuit een operationeel inhoudelijke gedachte die geen aansluiting had of kon hebben met de impliciete wens van de bestuurders: de politie koos bijvoorbeeld voor uitvoering door de inzet van extra 'rijdend' personeel omdat hiermee een groter gebied kan worden bestreken, terwijl de bestuurders vanuit de wens tot zichtbaarheid eigenlijk vooral een agent op een centraal kruispunt wilden hebben staan.

Over het effect van alle genomen maatregelen kan discussie bestaan. De mening van de auteurs dat de afwezigheid van massaal crimineel gedrag in lijn is met de resultaten van (internationaal) onderzoek, werd door respondenten gecounterd door te stellen dat deze afwezigheid van massaal crimineel gedrag ook kan worden verklaard door de massale inzet van politie. In ieder geval is er in de analyse van de politie achteraf gesproken geen sprake van incidenten die te relateren waren aan de stroomstoring. Er is zelfs een daling in de criminaliteitscijfers waargenomen gedurende de stroomstoring.

9 Multidisciplinaire sturing tijdens de stroomuitval

9.1 Inleiding

In het concept van de rampenbestrijdingsorganisatie zoals deze in Nederland is vormgegeven, is het (in eerste instantie) de regionale commandostructuur (bestaande uit de teams COPI, ROT en BT) die multidisciplinaire sturing dient te geven aan de uitvoering van de bij de rampenbestrijding betrokken (hulpverlenings)diensten. In dit hoofdstuk wordt aanvullend op de vorige hoofdstukken een aantal aspecten belicht van de wijze waarop deze multidisciplinaire sturing tijdens de stroomuitval heeft plaatsgevonden. Feitelijk betekent dit dat in tegenstelling tot de vorige hoofdstukken wordt ingegaan op het interne functioneren van de regionale hoofdstructuur.

Intermezzo: Multidisciplinaire sturing

'Sturing' betekent in het concept van de commandostructuur: het nemen van besluiten over de te nemen maatregelen en deze laten uitvoeren. Een van de belangrijkste voorwaarden om te kunnen sturen, is het beschikken over de juiste informatie en kennis over de eigen bevoegdheden.

'Multidisciplinair' betekent in dit concept dat de sturing op basis van afstemming tussen de verschillende partijen plaatsvindt.

Net als hoofdstuk 8 volgt dit hoofdstuk niet de opzet van de thematische hoofdstukken, maar wordt er op verschillende aspecten van sturing ingegaan. Het gaat hier onder andere om:

- de problematiek van eerste beeldvorming
- de operationele zuigkracht in de relatie tussen RBT en ROT
- het verlies van operationeel gezag in de relatie tussen ROT en COPI/GRMT's
- de burgervaderrol versus de (opperbevelhebber)rol als lid RBT
- de symboliek van afschaling.

Veel van bovengenoemde aspecten zijn (ook) zichtbaar in andere evaluaties van grootschalige incidenten.³²³ Dat wijst erop naar de mening van de auteurs dat er iets fundamenteels 'mis' is als het gaat om de (werking van de) commandostructuur.³²⁴ De voor de hand liggende aanbevelingen die in vrijwel iedere evaluatie worden gedaan, raken daarmee in hun beleving feitelijk dan ook niet de kern waar het echt om zou moeten gaan.

Intermezzo: Decentralisatie van de besluitvorming

Scholtens 2007 is in zijn geheel gewijd aan de problematiek van sturing. Een van de observaties is dat de uitvoerende diensten in crisissituaties feitelijk altijd de dingen doen die ze in de dagelijkse praktijk gewend zijn te doen. Een andere observatie is dat in crisissituaties feitelijke decentralisatie van de besluitvorming plaatsvindt, zodat er alleen op hoofdlijnen centrale sturing kan en zou moeten plaatsvinden.

323 In de meeste evaluaties van grootschalige incidenten wordt veelal de beoogde commandostructuur als beoordelingskader genomen, zodat de wijze waarop de commandostructuur heeft gefunctioneerd ruimschoots aan bod komt.

324 Dat is ook een van de redenen dat we ons in deze evaluatie richtten op de uitvoering en het effect op burgers.

Deze a-priori-observatie betekent wel dat in dit hoofdstuk alleen (een beperkt aantal) aanbevelingen met betrekking tot het intern functioneren worden gedaan die in de beleving van de auteurs ook echt een realistische verbetering betekenen. Uitgaande van de feitelijkheid dat de meeste gesignaleerde knelpunten meer fundamenteel van aard zijn, is de *bottom line* van dit hoofdstuk immers op voorhand al te geven: de onvolkomenheden in het functioneren van de beoogde commandostructuur zijn een direct gevolg van deze structuur en komen daarmee over het algemeen niet door verbeterbare onvolkomenheden in de uitvoering.

9.2 De eerste beeldvorming op woensdagavond

Een klassieke gedachte is dat om de juiste maatregelen te kunnen treffen en de juiste besluiten te kunnen nemen de beslisser een goed inzicht moet hebben in de (actuele) gebeurtenissen zoals deze zich ter plaatse afspelen. Deze gedachte is bijvoorbeeld geformaliseerd in de bekende 'beeldvorming/oordeelsvorming/besluitvorming-procedure', maar ook in de basisvereisten crisismanagement (zie paragraaf 3.7). Klassiek moet informatie daarbij van 'onderaf' naar 'boven' komen, dat wil zeggen van de eenheden in het veld/COPI naar het aggregerende ROT, waarna de operationeel leider de informatie kan doorgeven aan het RBT.

In de eerste uren proberen (ook in deze casus) de hulpverleners in het veld zich een beeld te vormen van wat er zich exact heeft afgespeeld (zie hoofdstuk 3). Wanneer op enig moment duidelijk is dat het om een helikopter gaat die tegen hoogspanningsdraden is gevlogen, maar uiteindelijk veilig is geland, worden de effecten van het luchtvaartongeval (de stroomuitval) steeds belangrijker: het luchtongeval verdwijnt langzaam naar de achtergrond, terwijl de stroomuitval alles bepalend wordt. Terwijl de eenheden in het veld zich nog met beide incidenten bezighouden, schaalt de regionale hoofdstructuur op naar GRIP 4. Zowel het ROT als het RBT komt bijeen op het hoofdbureau van politie in Nijmegen – een locatie die op fysiek grote afstand van het getroffen gebied ligt.

De vergaderingen van het ROT vinden plaats vanaf 20.30 uur op woensdagavond, de vergaderingen van het RBT vanaf 22.30 uur (een keurige drie kwartier na alarmering, zie ook hoofdstuk 3). In de eerste RBT-vergaderingen heeft men als belangrijkste vragen welk gebied er precies zonder stroom zit, hoe lang de stroomuitval gaat duren en hoe de situatie is in bijvoorbeeld de zorginstellingen. Begrijpelijke vragen, maar vragen waarop de operationeel leider op dat moment nog geen antwoord kan geven. In het ROT is men dan immers ook nog hard bezig om een beeld van de situatie te krijgen. De operationeel leider voelt zich daardoor ongemakkelijk: hij ervaart dit als het stellen van (te) veel operationele vragen, vragen die niet in een RBT gesteld zouden moeten worden.³²⁵

Intermezzo: Vergadercultuur

Tijdens de stroomuitval werd door de coördinerend burgemeester besloten om het RBT zitting te laten nemen in het hoofdbureau van politie in Nijmegen in plaats van in het gemeentehuis. Hij maakte deze keuze omdat in het hoofdbureau alle noodzakelijke voorzieningen aanwezig zijn en ook het ROT daar gehuisvest was. Op die manier had de operationeel leider geen reistijd en kon deze sneller aansluiten in het RBT.³²⁶

Beide teams vergaderden op woensdag en donderdag met een zeer hoge frequentie aansluitend aan elkaar. Hierdoor konden vragen van het RBT amper verwerkt en antwoorden nauwelijks geformuleerd worden, voordat er alweer een volgend overleg was. Door de leden van de teams werd deze hoge frequentie niet altijd als even zinvol ervaren.

Als een van de oorzaken van het vele vergaderen (tijdens de stroomuitval, maar dit is ook in zijn algemeenheid zichtbaar) kan worden aangewezen de wijze waarop de teams normaliter worden beoefend. Het beoordelen van het ROT en het RBT bij oefeningen vindt bijna alleen maar plaats tijdens de vergadermomenten van deze teams. Daarom volgen in oefensituaties de vergaderingen zich in snel tempo op, waarbij nog eens nadrukkelijk gewezen wordt op het hanteren van de 'vergaderklok'. In de praktijk dient er tussen de vergaderingen door echter voldoende tijd te zijn om bijvoorbeeld informatie te verzamelen en acties uit te zetten. Deze tijd werd bij dit incident onvoldoende genomen.

Analyse

Het is een utopie te denken dat al onmiddellijk, dat wil zeggen in de eerste uren, een gedetailleerd actueel beeld gegeven kan worden van de situatie. Onderzoek van grootschalige incidenten, meest flitsrampen, laat dat (ook) keer op keer zien:

- Eenheden in het veld houden zich bezig met de bestrijding en hebben de eerste uren nauwelijks tijd om aan de beeldvorming te werken, laat staan om het bovenliggende niveau te informeren. Dit was ook aan de orde bij de stroomuitval in de Bommelerwaard, waar het ging om een uitgestrekt (plattelands)gebied, er beperkte communicatiemogelijkheden waren en er in eerste instantie ook nog sprake was van (een focus op) een ander incident (het luchtvaartongeval).
- Het ROT krijgt daarmee geen goed operationeel beeld van de situatie ondanks irritant veel (in de beleving van veldeenheden) vragen om informatie.
- Het RBT verwacht van het ROT een geaggregeerd beeld, maar krijgt dat niet (snel genoeg).

Het dient dan ook aanbeveling om hiermee in de werkwijze van de commandostructuur rekening te houden: uitgangspunt zou volgens de auteurs moeten zijn dat het niet realistisch is te verwachten dat er in de eerste uren een actueel gedetailleerd beeld van de situatie is te geven. Dat betekent dat het RBT in de eerste uren slechts op een enkele hoofdlijn en beperkt kan sturen.

Deze aanbeveling is contrair met de reguliere opleidingen en oefeningen waar RBT-leden juist van zo veel mogelijk strategische dilemma's worden voorzien. De aanbeveling vergt dan ook een aanpassing van de wijze waarop de desbetreffende functionarissen worden opgeleid en beoefend.

De vraag is ook of het verstandig is om op de eerste formele vergadermomenten (gedurende de hele tijd) de aanwezigheid van de operationeel leider te vereisen; de valkuil om (operationele) beeldvormingsvragen te gaan stellen of opdrachten te geven is dan haast onvermijdelijk. De noodzakelijke briefing gericht op wat er bekend is van de werkelijkheid en het beeld in de media kan wellicht nog beter door een informatiemanager uit het ROT of mogelijk zelfs door een media-adviseur worden gegeven.

Gesteld kan worden dat de basisvereisten crisismanagement, die op onderdelen wettelijk verankerd zullen worden met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's, in dat opzicht een irreële verwachting scheppen. Zij gaan ervan uit dat het ROT binnen 60 minuten na alarmering van het gemeentelijk beleidsteam een totaalbeeld van de situatie kan geven (zie ook hoofdstuk 3).

9.3 Operationele zuigkracht in de relatie RBT en ROT

De werkrelatie tussen RBT en ROT werd in het vervolg van het incident belast. De belangrijkste reden daarvoor was dat het RBT zich gaandeweg het incident met de uitvoering ging bezighouden, een taak die conform de beoogde opzet van de commandostructuur is toebedeeld aan het ROT. Dit wordt wel aangeduid als 'operationele zuigkracht'. In dit incident waren daarvoor concrete en begrijpelijke oorzaken aan te geven:

146 In de eerste plaats ging het hier in tegenstelling tot de meestal beoefende (flits)-rampen³²⁷ om een langdurend incident. Hierbij was na de eerste opstartfase in de beleving van de RBT-leden maar beperkt sprake van hectiek en bestuurlijke dilemma's. Het gevolg was dat RBT-leden 'nu ze er toch waren' de tijd hadden om zich met operationele zaken bezig te houden.

In de tweede plaats bestond het RBT, mede door de aard en duur van het incident, in het merendeel van de vergaderingen uit loco-burgemeesters (zie ook paragraaf 9.5). Uit de interviews bleek dat de minder opgeleide en geoefende loco-burgemeesters (nog) meer moeite hadden om de 'operationele zuigkracht' te weerstaan en zij zich daardoor al snel met de uitvoering gingen bezighouden.

In de derde plaats kwam er een aantal 'strategische thema's' (dat wil zeggen thema's waaraan het RBT hechtte vanuit een al dan niet gepercipieerd strategisch belang van uitvoering ervan) aan de orde in het RBT. Via de eigen directe waarnemingen in het veld constateerden de RBT-leden dat de uitvoering door het ROT niet overeenkwam met het beeld dat zij daarbij op voorhand zelf hadden. In de casus van de stroomstoring is in hoofdstuk 8 dit verschijnsel aan de orde gekomen voor wat betreft de handhaving van de openbare orde en verkeersveiligheid. Bestuurders hadden twijfels over de uitvoering door het ROT, zodat de tactische keuzes van het ROT ter discussie werden gesteld in het RBT en de bestuurders zich geroepen voelden bij te sturen. De operationeel verantwoordelijken bij de

327 Een flitsramp is een gebeurtenis die zich op een onverwacht moment en op heftige wijze voordoet. Branden, explosie en verkeersrampen zijn hier voorbeelden van (zie ook paragraaf 9.4).

politie en binnen de gemeenten hadden daardoor het gevoel dat er excessieve aandacht van het RBT voor 'hun' operatiën was. Ook voelden zij zich hierdoor in hoge mate gecontroleerd.

Overigens kan de onduidelijkheid over de rol van de adviseurs in het RBT ook aanleiding geven om als RBT ten prooi te vallen aan de operationele zuigkracht: in de regio Gelderland Zuid bestaat het RBT uit een beleidsdeel, waarin de coördinerend burgemeester en de betrokken burgemeesters zitting hebben, en een adviseursdeel, dat bestaat uit onder andere de operationeel leider, de regionale brandweercommandant, de korpschef en de regionaal geneeskundig functionaris.³²⁸ In de planvorming is niet nader omschreven hoe de adviesrol zich verhoudt tot de reguliere lijnverantwoordelijkheid van de genoemde adviseurs. Tijdens de stroomuitval bleek hier een verschil van mening over te bestaan: een van de adviseurs was van mening dat hij 'slechts' als adviseur de burgemeesters terzijde staat en daarmee op dat moment geen operationele lijnverantwoordelijkheid binnen zijn eigen dienst meer heeft. Een andere adviseur ging juist ervan uit dat hij deze operationele verantwoordelijkheid als adviseur behoudt en daarmee zijn mensen nog operationeel kan en moet aansturen.

Analyse

Dat bestuurders zich tijdens de crisisbeheersing bezighouden met de operatiën wordt in bijna elke evaluatie benoemd. Waar het gaat om de uitvoering van strategische hoofdpunten is het ondenkbaar dat de verantwoordelijke bestuurders niet naar de uitvoering vragen. Het optreden van operationele zuigkracht is daarmee in de opinie van de auteurs een gegeven.

147

De vaak voorgestelde aanbeveling om voorafgaand aan de (eerste) vergaderingen af te spreken wie waarover gaat, om zo te voorkomen dat bestuurders zich met de uitvoering gaan bezighouden, is daarmee gratis. Het krampachtig willen blijven vasthouden aan een duidelijke scheiding als het gaat om strategische (bestuurlijke) en tactische (operationele) onderwerpen, een van de vertrekpunten van de opzet van de commandostructuur, leidt dan in de volgende crisis weer tot spanning in de relatie tussen het RBT en ROT, als die scheiding in de praktijk toch (weer) niet blijkt te werken.

Gegeven de huidige commandostructuur moet men derhalve niet naar dé oplossing zoeken maar naar 'werkbaarheid'. Het tijdens de crisisbeheersing kunnen onderkennen en benoemen van de operationele zuigkracht is daartoe noodzakelijk. Ook dit vergt aangepaste opleiding en oefening.

In hoofdstuk 8 is al opgemerkt dat daar waar bestuurders zich focussen op of zorg hebben voor een specifiek punt het voor (operationele) diensten niet meer mogelijk lijkt (tenminste in de eigen beleving) om de *besluitvorming* van de bestuurders echt te kantelen, als zij dat vanuit operationeel oogpunt c.q. de realiseerbaarheid ervan noodzakelijk achten.

328 Zie bijvoorbeeld het *Model rampenplan regio Gelderland Zuid* en de verschillende gemeentelijke rampenplannen van de vijf betrokken gemeenten.

In de uitvoering treedt dan toch een verwatering van het genomen besluit op of een 'symbolische' invulling. Dit gaat vaak goed omdat de terugrapportage via de uitvoerende diensten loopt: in die terugrapportage is niets zichtbaar van de verwatering of symbolische uitvoering. In situaties waar bestuurders zelf zicht op de uitvoering hebben, ontstaat er dan nog een extra dimensie aan de spanning tussen het ROT en RBT. Deze dimensie kan bijvoorbeeld leiden tot een vicieuze cirkel van meer geruststellende maar operationeel onhaalbare beloften over de uitvoering waardoor bestuurders steeds scherper gaan kijken naar de uitvoering van het besluit.

9.4 Het verlies van operationeel gezag in de relatie ROT en COPI

Volgens de regionale afspraken is de taak van het COPI, in de kern bestaande uit functionarissen van brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening, het coördineren van de uitvoering van de processen op het rampterrein (het brongebied).³²⁹ Het gaat hier primair om de monodisciplinaire processen van brandweer (waaronder redding en blussen van branden), politie (handhaving openbare orde) en geneeskundige hulpverlening (het verzorgen van slachtoffers). In het COPI vindt afstemming tussen de verschillende kolommen plaats, zodat eventueel gemaakte operationele afspraken meegenomen kunnen worden in het monodisciplinaire optreden van de afzonderlijke partijen op de plaats incident.

Het ROT, onder voorzitterschap van de operationeel leider, heeft onder andere de taak om beleidsbeslissingen in samenhangende uitvoeringsopdrachten te vertalen voor de regionale actiecentra, de GRMT's en het COPI.³³⁰

Op woensdagavond werd al vrij snel duidelijk dat er, ten minste voor het COPI, geen sprake was van een klassiek incident³³¹: de Apache gevechtshelikopter was veilig ten zuiden van de plaats van het incident geland en er waren geen slachtoffers. Continuon en Rijkswaterstaat werden onmiddellijk bij het incident betrokken en richtten zich op de herstelwerkzaamheden en het veiligstellen van het vaarverkeer (zie paragraaf 3.4). Terwijl de politie in de eerste uren nog bezig was met het veiligstellen van het gebied en het weghouden van publiek, was er voor de brandweer en de geneeskundige hulpverleningsdienst eigenlijk weinig te doen als het ging om het uitvoeren van haar primaire taak.³³² In het COPI-overleg van 23.10 uur wordt door de leider COPI (de HOvD) van de brandweer aangegeven "dat er voor het COPI weinig acties zijn" en dat "de meerwaarde van het COPI sterk is afgenomen."³³³ In het volgende overleg (00.35 uur) werd dan ook door de leden van het COPI voorgesteld om af te schalen, waarna dit aan het ROT werd voorgesteld.³³⁴ Het ROT ging hier uiteindelijk niet mee akkoord, omdat, zo stelde zij, het ROT daarmee de ogen en oren op de plaats van het incident zou kwijtraken.

329 Zie bijlage 2.

330 Zie bijlage 2.

331 Dat wil zeggen een incident waarbij uitvoering gegeven wordt aan de primaire taak van brandweer, geneeskundige hulpverlening en politie, zoals bijvoorbeeld een grote brand, treinongeval, een explosie of een ongeval met gevaarlijke stoffen.

332 Het is aardig te constateren dat een aantal respondenten dit achteraf uitlegde als dat de OvD-P in het eerste uur moeilijk benaderbaar was voor multidisciplinair overleg (zie ook paragraaf 3.5). Feitelijk was hij 'gewoon' hard aan het werk.

333 Verslag COPI 4 (woensdag 23.10 uur).

334 Verslag COPI 5 (woensdag 00.35 uur) en verslag ROT 5 (woensdag op donderdag 00.00 uur).

Uiteindelijk ging zij wel akkoord met een 'ontbinding' van het COPI, onder de voorwaarde dat de officier van dienst van de brandweer, Rijkswaterstaat, Continuon en later Defensie ter plaatste zouden blijven. Om 01.30 uur werd het COPI door de HOvD ontbonden.³³⁵ De voortgang van de herstelwerkzaamheden werd rechtstreeks ingebracht in het ROT door de liaisons van de drie organisaties.

Bij de leden van het COPI ontstond in de loop van de woensdagavond onduidelijkheid over hun taakstelling in dit voor hen niet klassieke incident. Volgens sommigen werd hun taak het repareren van de mast, terwijl anderen aangaven dat zij uitsluitend gingen functioneren als de 'ogen en oren' van het ROT. Nadere afspraken over een precieze taakverdeling werden verder niet gemaakt. Het resultaat was dat het COPI de ruimte kreeg en nam om zich met activiteiten bezig te houden in het effectgebied, wat conform de regionale afspraak tot het taakgebied van het ROT behoort.³³⁶

Intermezzo: Effectgebied wordt inzetgebied

Het praten over bron- en effectgebied in het licht van de gebeurtenissen in de Bommelerwaard maakt het lastig, zeker als we het over de eerste avond hebben. In de eerste avond was er namelijk nog sprake van twee door elkaar lopende incidenten: het luchtvaartongeval en de stroomuitval. Door de aard van de incidenten werd in termen van inzet en effect het effectgebied van het ene (het luchtvaartongeval) feitelijk het inzetgebied van het andere (de stroomuitval).³³⁷

Het COPI ging zich in de eerste avond nadrukkelijk bezighouden met de gevolgen van de stroomstoring in het getroffen gebied. Zoals op verschillende plekken in dit hoofdstuk beschreven is, hielpen de brandweer- en politie-eenheden daar waar nodig, op eigen initiatief of op verzoek van de gemeenten of het COPI. Achteraf werd hiervoor als motivatie gegeven dat het COPI vond dat zij een beter beeld had van het getroffen gebied dan het ROT en dat zij in direct contact stond met de eenheden in dit gebied. Het COPI realiseerde zich ook dat zij zich eigenlijk met de taakuitoefening van het ROT bezighield, maar zag zich als een soort 'voortgeschoven post' van het ROT. Echter zonder dit met het ROT te hebben afgestemd. Het COPI nam bijvoorbeeld het initiatief tot het laten bemensen van de brandweerkazernes in het effectgebied door twee personen als meldpunt en later door een volledige bemanning voor een brandweervan om de opkomsttijd bij brandmelding te handhaven.³³⁸

335 Verslag COPI 6 (donderdag 01.30 uur) en verslag ROT 6 (donderdag 01.15 uur). Er vindt vanaf dat moment geen verslaglegging over de af te stemmen activiteiten ter plaatse meer plaats.

336 Zie hoofdstuk 3.2. Dit is overigens niet uniek voor de regio Gelderland Zuid. Ook in andere regio's is dit op deze wijze vormgegeven.

337 Doorgaans wordt met inzetgebied het gebied bedoeld waar de werkzaamheden plaatsvinden die te maken hebben met de directe incidentbestrijding. Het effectgebied is het gebied waar de effecten van het daadwerkelijke incident zich manifesteren.

338 Het COPI was van mening dat dit noodzakelijk was, omdat door de volledige duisternis het enerzijds voor de brandweertroepen meer tijd zou kosten om bij een brandmelding naar de kazerne te gaan en anderzijds het voor het uitrukkende brandweervoertuig meer tijd zou kosten om bij het brandadres te komen.

Analyse

Van belang is te beseffen dat het werken met een COPI, functionerend onder het ROT, feitelijk bedoeld is voor klassieke (flits)rampen: rampen waar in eerste instantie de parate hulpverleningsdiensten hun primaire taak uitvoeren (zoals een grote brand, een treinongeval, een explosie of een ongeval met gevaarlijke stoffen). Hoewel de rampenbestrijdingsorganisatie als geheel ook nadrukkelijk bedoeld is voor andere ramptypen (zoals een stroomuitval, zie bijvoorbeeld het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*), wordt zij, zeker op COPI-niveau, toch nog steeds het meest ingezet bij (en beoefend voor) klassieke incidenten/rampen.

De stroomuitval was geen klassiek (flits)incident: 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 COPI besloot om af te schalen. Afstemming over de herstelwerkzaamheden door Continuon, Defensie en Rijkswaterstaat ging (vanzelfsprekend) door, terwijl de voortgang rechtstreeks werd ingebracht in het ROT door de liaisons van de drie organisaties (zie ook hoofdstuk 4).

Het gegeven dat er op de plaats van het (luchtvaart)incident voor de parate hulpdiensten niets meer was te doen, neemt niet weg dat er geen activiteiten uitgevoerd werden door brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening. Deze speelden zich echter af in het door de stroomuitval getroffen gebied: het effectgebied van het luchtvaartongeval werd het inzetgebied van de stroomuitval. De beoogde regionale commandostructuur bestond alleen nog uit het RBT en ROT. Hoewel dat op zichzelf geen probleem hoeft te zijn, moet men er wel op bedacht zijn dat met het wegvallen van het COPI de klassieke structuur om veldeenheden (eventueel) aan te sturen en operationele informatie 'omhoog te brengen' voor een belangrijk deel wegvalt. In dit incident was dat ook zichtbaar: brandweereenheden acteerden op eigen initiatief of op verzoek van de GRMT's, terwijl de politie monodisciplinair acteerde in SGB0-verband. Het ROT werd daarmee voor een belangrijk deel afhankelijk van de informatie uit de GRMT's, terwijl de GRMT's juist verwachtten informatie van het ROT te ontvangen (zie ook paragraaf 9.5).

In situaties waar de klassieke structuur wegvalt omdat er sprake is van een groot effectgebied waarin multidisciplinair operationeel moet worden opgetreden, dient er derhalve een bewuste structuuraanpassing plaats te vinden. In de situatie van een stroomstoring zou kunnen worden overwogen om:

- het effectgebied (in eerste instantie) op te delen en elk deel toe te bedelen aan een COPI, of
- (in tweede instantie als de operationele druk wat minder wordt) aan het ROT een multidisciplinaire operationele staf(sectie) toe te voegen, dat wil zeggen dat operationele tactische afstemming niet in het overbelaste ROT hoeft plaats te vinden.

9.5 Het verlies van operationeel gezag in de relatie ROT en GRMT's

Zoals gezegd is het de taak van het ROT om beleidsbeslissingen van het RBT te vertalen in samenhangende uitvoeringsopdrachten voor onder andere de GRMT's. Daarmee is het volgens de regionaal afgesproken structuur niet de burgemeester die 'zijn' GRMT aanstuurt maar het ROT.

De GRMT's waren unaniem in hun oordeel dat het ROT, niet alleen de eerste avond, maar ook in de dagen erna, niet wist wat er zich in het veld afspeelde. De GRMT's, die zelf behoefte hadden aan een actueel beeld van de (lokale) situatie, kregen volgens eigen zeggen meer informatie van hun ambtenaren en de lokale brandweer dan van het ROT. Het geen beeld en voeling hebben met de lokale situatie leidde ertoe dat het ROT niet altijd even realistische uitvoeringsopdrachten verstrekke (voorbeelden daarvan zijn bijvoorbeeld het posten bij verkeerslichten en het opstellen van opvanglocaties, zie de thematische hoofdstukken).

De beleving van het ROT was anderzijds dat de GRMT's overwegend hun eigen gang gingen en daardoor lastig aan te sturen waren. Het gevoel bij veel leden van het ROT was 'hoe kun je nu opdrachten geven aan organen die elke opdracht in twijfel trekken?'

Intermezzo: Interactie GRMT en ROT beoefend

In 2007 hebben oefeningen plaatsgevonden die met name de interactie tussen de GRMT's en het ROT beoefenden. Als knelpunt werd toen door de GRMT's ervaren dat er een grote afstand bestaat tussen de GRMT's en het ROT. Niet alleen in fysieke zin, maar ook in functionele zin: de GRMT's twijfelden eraan of men in Nijmegen wel zicht had op wat er zich lokaal allemaal afspeelde.

Een ander probleem dat zich voordeed bij de opdrachtverstrekking aan de GRMT's was dat de opdrachten in de beleving van de GRMT's en bestuurders onnodig lang 'onderweg' konden zijn. Beslissingen die in het RBT werden genomen, bereikten soms zomaar een aantal uren later het GRMT. Dit werd mede veroorzaakt door de vergadercycli.

Intermezzo: Lange communicatielijnen

*Als de burgemeester van Zaltbommel contact heeft met zijn eigen team in Zaltbommel, blijkt dat een aantal van de beslissingen uit het RBT nog niet is doorgekomen in de gemeente. "Tijdens een van de schorsingen belde ik (met de gemeentesecretaris) om te informeren hoe het daar ging. Toen bleek dat ons besluit om met geluidswagens rond te gaan rijden nog niet in Zaltbommel was aangekomen. Ook het RBT-besluit om de gemeentehuizen de volgende morgen vanaf zes uur 's ochtends voor het publiek open te stellen was toen nog niet bekend bij de teams die in de gemeenten paraat stonden. (...) Op papier ziet de GRIP-procedure er goed uit, maar in de praktijk bleken de communicatielijnen relatief veel tijd te kosten. Het besluit van het RBT sijpelt via de OT-leider door naar de uitvoeringsorganisaties. Als het OT niet in vergadering is, kan hij na een half uur het besluit doorgeven. Als het tegenzit, kan er bijna twee uur tussen het besluit op RBT-niveau en de actie van het gemeentelijke managementteam zitten. Bij de stroomstoring hebben de lange communicatielijnen niet direct consequenties gehad, maar bij andersoortige calamiteiten kan ik mij voorstellen dat het een kwetsbare factor kan vormen."*³³⁹

De GRMT's stonden daarmee voor het dilemma om óf af te wijken van de in RBT en ROT gemaakte afspraken en zelf een eigen aanpak te kiezen, daarmee invulling gevend aan de eigen gemeentelijke verantwoordelijkheid, óf de gemaakte afspraken na te leven (dat wilde veelal zeggen lang wachten op opdrachten uit het ROT), wetende dat dit niet aansloot bij een (snelle of praktische) behoefte in de eigen gemeente. De verschillende GRMT's gingen hier, soms in samenspraak met hun bestuurders, verschillend mee om. In sommige gevallen kregen de GRMT's via de informele lijn van hun bestuurder, soms rechtstreeks vanuit het RBT, opdrachten, zodat sommige GRMT's toch als een soort verkapt gemeentelijk beleidsteam functioneerden, zonder verder rekening te houden met (de wensen van) het ROT. Bij een enkele bestuurder ontlokte het niet kunnen sturen van het eigen GRMT de uitspraak "volgende keer stellen wij toch gewoon een eigen gemeentelijk beleidsteam in."

Intermezzo: Feitelijke sturing

De burgemeester van Zaltbommel geeft aan dat hij na twee nachten ook wat meer ruimte ten opzichte van het regionaal beleidsteam durft te nemen. "Wij hadden het voornemen om bewonersbrieven rond te delen. Maasdriel bleek ook al met eigen bewonersbrieven in de weer te zijn. Voordat ik naar Nijmegen ging heb ik de opdracht gegeven om in Zaltbommel ook aan de slag te gaan en de brieven in elkaar te zetten. We wilden de brieven nog voor het donker bezorgen. Toen het akkoord uit het RBT in Nijmegen kwam, was het al tegen vijf uur 's middags. Het grootste deel van Zaltbommel had de brief toen al in de bus."³⁴⁰

Analyse

Dit incident is niet uniek als het gaat om het moeizame proces van sturing door het ROT richting gemeentelijke rampenmanagementteams (of in andere regio's gemeentelijke actiecentra). Waar dit incident ook niet uniek in is, is dat er op het moment suprême allerlei alternatieven werden gezocht en gevonden, passend bij de situatie om toch op eigen wijze de crisis te kunnen beheersen.

Welke formele afspraken er ook gemaakt worden, de werkelijkheid bij sturing over meerdere schakels is, en zal dat ongetwijfeld ook blijven, dat de vertraging die deze oplevert zal leiden tot irritatie, informele directe lijnen tussen bestuurders en de operatiën en informele decentralisatie van de besluitvorming.

Intermezzo: About command and control

"Too often disaster planners and managers assume that centralized control has to be imposed, form the top down, on emergency activities. This image is often summarized in the question: who is in charge? This involves what been called 'the command and control model' ostensibly taken form the military area. However, research has consistently shown that this is not a good model for disasters and makes the wrong assumptions about what is likely to be happening and what is needed. But co-ordination, not control, is what is required and what is partly achievable. In fact, even in the military, the command and control model can seldom be applied well in actual combat situations; it is non-applicable and likely to be dysfunctional in a civilian context. Loosening rather than tightening up the command structure is better for emergency periods of disaster, although not necessarily so for other places. Co-ordination is what is needed to be emphasized in disaster emergency planning and managing, at least in develop societies. However, while desirable, organisations typically experience a large number

of co-ordination problems during a community disaster. Three major problems have been noted in social science research: (1) lack of consensus among organisations concerning the meaning of co-ordination; (2) strained co-ordination between organisations working on common but new disaster related tasks; and (3) difficulties in achieving overall co-ordination in an community disaster of any magnitude."³⁴¹

Een versterkend element is dat lokale bestuurders vanzelfsprekend een zware verantwoordelijkheid voelen voor de eigen gemeente, mede vanwege het opperbevel dat zij hebben op het eigen grondgebied.

Na de (eventuele) inwerkingtreding van het huidige voorstel voor de Wet veiligheidsregio's zal deze problematiek nog actueler worden omdat er sneller tot op regionaal niveau zal worden opgeschaald. De formele verschuiving van het opperbevel naar de voorzitter van de veiligheidsregio in die situatie zal geen lokaal bestuurder zich vrij doen voelen van de verantwoordelijkheid voor de eigen gemeente.

Onderzoek laat zien dat in het algemeen centrale sturing in hectische omstandigheden moeilijk uitvoerbaar is, omdat hiervoor altijd een totaalbeeld van de situatie noodzakelijk en dat nu juist moeilijk te verkrijgen is.³⁴² De oplossing is evenwel voor de hand liggend en zichtbaar in de praktijk van de stroomstoring: de GRMT's (en ook het COPI) probeerden zo veel als mogelijk naar eigen inzicht te handelen, ook vanuit een eigen verantwoordelijkheidsgevoel. De thematische hoofdstukken hebben laten zien dat de GRMT's hiertoe prima in staat zijn. De 'problemen' ontstonden pas op het moment dat het ROT opdrachten gaf die niet aansloten op de lokale behoefte dan wel op de lokale situatie.

Intermezzo: Succes heeft vele vaders

Aanvullend op de voorbeelden die al in de thematische hoofdstukken zijn gegeven, het volgende voorbeeld: zowel het RBT, het ROT als het COPI heeft aangegeven dat zij het besluit hebben genomen om de brandweerkazernes te bemensen. In de meeste gevallen is het echter spontaan gedaan door de lokale brandweerkorpsen zelf of op aangeven van het lokale GRMT.

9.6 De focus op de burgervaderrol versus het functioneren van (de opperbevelhebber in) het RBT

Voordat de eerste leden van het RBT bij elkaar kwamen, werd door de voorzitter van het RBT contact gezocht met de burgemeesters van de getroffen gemeenten om hen te verzoeken naar het RBT te komen. Hierdoor bleek dat vier van de vijf burgemeesters niet waren gealarmeerd en sommige mede daardoor ook niet op de hoogte waren van de stroomuitval (zie ook hoofdstuk 3). Het RBT was daardoor tijdens de eerste twee vergaderingen³⁴³ nog incompleet; ze bestond 'alleen' nog uit de coördinerend burgemeester, de adviseurs en ondersteunend personeel. Tijdens de derde en vierde vergadering³⁴⁴ waren vier van de vijf burgemeesters aanwezig. Eén gemeente liet zich vertegenwoordigen door de loco-burgemeester.

³⁴¹ Quarantelli 1988.

³⁴² Zie ook Scholtens 2007.

³⁴³ De eerste twee vergaderingen vonden plaats om 22.30 en 23.30 uur (woensdag 12 december 2007).

³⁴⁴ De derde en vierde vergadering vonden plaats om 00.30 en 02.00 uur (donderdag 12 december 2007).

Vanaf donderdag, de dag dat er twee persconferenties werden gegeven, werden de getroffen gemeenten over het algemeen vertegenwoordigd door een loco-burgemeester. De reden hiervoor was dat de burgemeesters zich meer wilden richten op hun burgervaderrol, startend met de persconferentie, en er daarom voor kozen om in de eigen gemeente te blijven. Grote groepen burgers waren immers grotendeels op zichzelf aangewezen en hadden een hart onder de riem nodig. Het feit dat de locatie van het RBT (Nijmegen) op fysiek grote afstand van de getroffen gemeenten lag, is medebepalend geweest voor deze keuze.

Het gegeven dat het RBT op een gegeven ogenblik alleen nog maar bestond uit loco-burgemeesters (met uitzondering van de coördinerend burgemeester) is echter wel van invloed geweest op de besluitvorming in het RBT en de samenwerking met de andere coördinatieteams.

De loco-burgemeesters kunnen “bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester” het ambt van de burgemeester volledig waarnemen.³⁴⁵ Dit geldt in het bijzonder voor de opperbevelsbevoegdheid. Tijdens de stroomuitval functioneerden de loco-burgemeesters in het RBT 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. Uiteindelijk leidde dit tot ongewenste opdrachtverstrekkingen. Het ROT werd bijvoorbeeld gevraagd om de burgemeesters van de getroffen gemeenten te adviseren de opvanglocaties te bezoeken in hun rol van burgervader. Een bestuurlijk advies werd daarmee via de operationele lijn naar de bestuurders gebracht. Dat gold bijvoorbeeld ook voor het advies aan de burgemeesters om hun gemeenteraden te informeren: ook dat advies liep via het ROT.

Een direct gevolg van deze werkwijze was ook dat er directe informatielijnen tussen de loco-burgemeesters in het RBT en hun burgemeesters in de gemeenten ontstonden. Opdrachten die het RBT aan het ROT verstreekte en die door het ROT weer werden gecommuniceerd met de gemeenten, werden soms al direct doorgebeld door de loco-burgemeesters aan hun burgemeester. Hierdoor ontstond het beeld dat het ROT te langzaam reageerde hetgeen tot ergernis leidde bij de burgemeesters en GRMT's en hen sterkte in hun mening dat het ROT vertragend werkte.

Analyse

De rol van het lokaal bestuur in geval van een GRIP 4-situatie verdient nadere aandacht. Bij crises waarbij de bevolking direct betrokken is, is de rol van de burgemeester als burgervader een belangrijke. Deze kan hij, ten minste op de langere termijn, onvoldoende invullen als hij zich (constant en ver) buiten de gemeente bevindt.

In de praktijk (van onder andere de stroomstoring) blijkt dat burgemeesters van de direct betrokken gemeenten (overigens terecht in de opinie van de auteurs) kiezen voor het leggen van de prioriteit bij de burgervaderrol richting de eigen bevolking. De consequentie is dan wel dat het regionaal bestuurlijk besluitvormend gremium (RBT) minder aandacht krijgt en daar dan bijvoorbeeld loco-burgemeesters naartoe worden gestuurd.

Binnen het RBT krijgt daarmee de coördinerend burgemeester een nog zwaardere status en stem in de besluitvorming. De coördinerend burgemeester heeft echter geen doorzettingsmacht. Het is, zolang de Wet veiligheidsregio's nog geen feit is, een informele rol op grond van bijvoorbeeld een convenant. Dit wreekt zich op de momenten dat nut en noodzaak van sommige RBT-besluiten door een gemeente worden betwist. In de situatie van de stroomstoring was de enige mogelijkheid om deze besluiten toch uit te laten voeren het verzoek aan de loco-burgemeesters in het RBT om de besluiten binnen de gemeenten toe te lichten.³⁴⁶ Ook het ROT kan en kon in de situatie van de stroomstoring mutatis mutandis geen opdrachten geven aan de GRMT's, doch slechts dwingende adviezen afgeven. Daar waar gemeenten aangaven deze adviezen niet op te zullen volgen, werd dit door het ROT teruggekoppeld aan het RBT, zodat zij dit via de burgemeesters konden opleggen aan de GRMT's. Maar, zoals zojuist vermeld, heeft ook de coördinerend burgemeester hierin geen doorzettingsmacht. Er was dus binnen alle teams onduidelijkheid over de dwingendheid van opdrachten en adviezen. Merk overigens op dat de formele afspraak dat het ROT het GRMT aanstuurt (zie ook paragraaf 9.4 of bijlage 2) daarmee zijn beperking heeft.

Na de (eventuele) inwerkingtreding van het voorstel voor de Wet veiligheidsregio's zal deze situatie formeel verbeteren met het opperbevel van de voorzitter van de veiligheidsregio. Het principe van 'formele centralisatie, maar informele decentralisatie' (zie ook de voorgaande paragraaf) zal echter blijven gelden.

9.7 Facilitering coördinatieteams

Een specifiek minithema is de facilitering van de verschillende coördinatieteams. Deze facilitering is onder te verdelen in de ruimte, de bereikbaarheid, de administratieve ondersteuningsmiddelen en de catering.

In de interviews ten behoeve van dit onderzoek en in vele *first impression reports* kwam de problematiek van facilitering nadrukkelijk aan de orde.

Zowel het ROT als het RBT was gevestigd in het hoofdbureau van politie in Nijmegen.³⁴⁷ Veel kritiek was er op de toegangsverschaffing. Er lagen geen toegangspasjes klaar bij de balie waardoor het in sommige gevallen tien minuten duurde voordat leden van het ROT naar binnen konden gaan. Er waren zelfs receptiemedewerkers die niets af wisten van een ROT of RBT. Na de eerste nacht waren er zelfs helemaal geen pasjes meer beschikbaar om binnen te komen.

Ook was er kritiek op de omstandigheid dat er gewerkt moest worden aan bureaus die in de dagelijkse situatie door anderen gebruikt worden. Hierdoor moest gewerkt worden aan volle bureaus en waren de voor de incidentbestrijding noodzakelijke hulpmiddelen zoals handboeken moeilijk te vinden. De ICT-faciliteiten in het ROT werden gekenschetst als “onvoldoende vriendelijk en ondersteunend.”

³⁴⁶ Verslag RBT 9 (donderdag 19.00 uur).

³⁴⁷ Het RBT is in principe gevestigd in het gemeentehuis van Nijmegen. In dit geval heeft de coördinerend burgemeester besloten het RBT te vestigen op het hoofdbureau van politie omdat hij graag dichtbij het ROT wilde zitten om reistijd voor de operationeel leider uit te sparen.

Veel gehoorde klachten waren dat het netwerk te traag was, waardoor soms alleen stand-alone gewerkt kon worden, zodat de kans bestond op fouten zoals niet corresponderende informatie. Ook werd de toegang via wachtwoorden als zeer lastig ervaren en waren er onvoldoende computers in de ROT-ruimte beschikbaar. Maar ook andere ondersteuningmiddelen zoals voicerecorders, printers, tv's, e.d. waren in de beleving niet of niet voldoende beschikbaar. Node werd helpdesk-ondersteuning gemist. Evenals een 'floormanagement' die zorgt dat de werkruimten schoon blijven, zodat "de vuile borden met etensresten" niet een hele dag hadden hoeven blijven staan.

De beleving van de catering in het RBT en het ROT was over het algemeen dat de catering mager en karig was. Zo werden pas twaalf uur na aanvang van het incident de eerste broodjes gebracht.

De klachten van het COPI betroffen met name de inrichting van de commando-haakarmbak (COH). De als whiteboard uitgevoerde wanden bleken zodanig vet dat het beschrijven ervan erg lastig was. Ook ontbrak het aan werkende stiften voor de whiteboards en aan materiaal zoals schrijfblokken. De operationele diensten bleken ook nu de catering goed op orde te hebben zodat daar geen klachten over waren.

Analyse

In veel evaluaties wordt de problematiek van de facilitering aan de orde gesteld. Centrale stelling is dan dat 'voor een adequate goede uitvoering van de taken door de coördinatieteams (in casu RBT, ROT en COPI) een goede facilitaire ondersteuning noodzakelijk is'. Zeker bij langdurige incidenten als de stroomuitval lijkt hier geen twijfel over mogelijk te zijn: fysiek ongemak en nodeloze tijdsverspilling door onvolkomen apparatuur kosten onnodige energie.

Feit is dat de facilitering in de voorbereiding in het algemeen een lage prioriteit krijgt. Budgetten worden liever besteed aan meer direct effect hebbende zaken als opleiding en oefening of reddingsmaterieel.

De vraag die naar aanleiding van de stroomuitval over de facilitering werd gesteld, namelijk of het commandocentrum tijdens een incident naar een meer centrale plek in de regio moet worden verplaatst, is daarmee in praktische zin op voorhand al beantwoord: een voorbereid commandocentrum dient adequaat gefaciliteerd te zijn. Het inrichten van twee of meer van dergelijke commandocentra in de regio is een investering die niet snel zal worden gepleegd. Bij langdurige incidenten zou evenwel overwogen kunnen worden om een tijdelijk commandocentrum in te richten dat dicht bij de plaats van het incident ligt.

9.8 Afschaling

Van donderdag op vrijdag om middernacht werd door het RBT voor het eerst gediscussieerd over de mogelijkheid tot afschaling. Dit werd gedaan vanwege de positieve berichten van Continuon over de herstelwerkzaamheden. Het RBT besloot om voor alle zekerheid te wachten met afschalen tot er definitief stroom was, maar besloot dat er geen noodzaak meer was tot een volgend RBT-overleg.

Mochten zich onverwachte situaties voordoen dan kon alsnog een volgend RBT-overleg georganiseerd worden.³⁴⁸

Leden van zowel het RBT als het ROT vonden achteraf dat dit besluit van het RBT om bestuurlijk af te schalen te vroeg was genomen. Dit werd gedaan vanwege de positieve berichten van Continuon, maar er was nog geenszins sprake van een herstelde situatie en de tijdsplanning van Continuon was immers al gedurende het gehele incident naar achteren bijgesteld.

Toen later die nacht bleek dat de vooruitzichten op een snelle stroomvoorziening weer te positief waren gebleken, was dit geen aanleiding tot 'heropschaling' van het RBT. Tijdens een overleg tussen de burgemeesters van de direct betrokken gemeenten in de marge van hun gezamenlijke persconferentie van vrijdagmorgen werd besloten om vrijdagmiddag nog een RBT te houden dat vooral gericht zou zijn op de uit te brengen nieuwsbrief.

Op vrijdagmiddag om 15.00 uur werd in het RBT wederom besloten tot bestuurlijke afschaling. Het ROT zou operationeel moeten blijven totdat de stroomvoorziening geheel hersteld zou zijn. Feitelijk, maar dat is niet zo benoemd, schaalde men af van GRIP 4 naar GRIP 2.

Later op vrijdagavond schaalde ook het ROT zichzelf af. Dit besluit viel niet zonder enige discussie. De GHOR maakte zich zorgen om mogelijke problemen bij verzorgingstehuizen als er weer overgeschakeld zou worden van aggregaten naar normale netspanning.³⁴⁹ De GHOR kreeg echter in deze zorg geen ondersteuning van de andere ROT-partners.

Ook de politie had op vrijdagavond besloten haar SGBO te beëindigen. In het ROT ontstond hier enige irritatie over omdat men niet gekend was in dit besluit.³⁵⁰ Op verzoek van het ROT ging men daarom over tot een zogenoemd slapend SGBO, hetgeen betekent dat de algemeen commandant "op piket zal blijven".³⁵¹

Formeel werd door het ROT afgeschaald naar 'GRIP 2 op afroep'. Deze nieuwe opschalingsvorm betekende dat iedereen naar huis ging en op afroep beschikbaar zou zijn. Het feitelijke verschil met de normale gepiketteerde situatie was dat het hoofd sectie Operationele informatievoorziening (HSOIV) gedurende het weekend contact hield met Continuon over de planning, voortgang en risico's bij de herstelwerkzaamheden.

Het ROT besloot op vrijdagmiddag wel dat de GRMT's actief zouden blijven totdat de stroom feitelijk hersteld was inclusief het afschakelen van de noodstroomaggregaten. Ook zou Omroep Gelderland als rampenzender in de lucht moeten blijven.

³⁴⁸ Verslag RBT 10 (donderdag op vrijdag 00.00 uur).

³⁴⁹ Continuon had aangegeven dat apparatuur defect kon raken bij de omschakeling.

³⁵⁰ Verslag ROT 26 (vrijdag 21.00 uur).

³⁵¹ Politie Gelderland Zuid 2008.

Toen op vrijdagavond bleek dat de meeste GRMT's zichzelf afgeschaald hadden, werd hier geen verder besluit door het ROT op genomen. Het GRMT van Maasdriel is actief gebleven.³⁵² Omroep Gelderland koos, toen hun net werd toegestaan af te schalen, na enige discussie voor een inmiddels bekende oplossing: hun contactpersoon ging naar huis en was daar op afroep beschikbaar.

Analyse

Zodra de crisissituatie stabiel is of lijkt te zijn, ontstaat een druk tot afschaling; de betrokken crisisfunctionarissen hebben andere werkzaamheden laten liggen die om prioritaire afwikkeling vragen of zijn simpelweg moe.

Een voorspelbaar mechanisme dat fraai zichtbaar is in de casus van de stroomstoring is dat van decentralisatie van de crisisbesluitvorming en van symbolische paraatheid.

In de stabiele situatie wordt snel besloten door coördinerende gremia dat de situatie nu zo onder controle is dat zijzelf niet meer nodig zijn, maar dat een meer uitvoerend niveau de resterende probleempjes wel kan afhandelen. Dit uitvoerende niveau moet derhalve wel opgeschaald blijven.

Wanneer, bijvoorbeeld op uitvoerend niveau, formele afschaling niet mogelijk is, kan licht tot feitelijke afschaling worden gekomen door 'op afroep' beschikbaar te blijven. Er is vanzelfsprekend dan geen feitelijk verschil met de afgeschaalde situatie, maar de symbolische waarde is wel anders.

Intermezzo: Afschaling van de hoofdstructuur

“Als de bestrijding van het incident de afronding nadert en ook de directe effecten geen operationele aansturing meer behoeven, wordt met de afschaling van de ingezette hulpdiensten en bestuurlijke gremia begonnen. Voorkomen moet worden dat er in de ‘kolommen’ ongecontroleerd afgeschaald wordt. De beslissing tot afschaling wordt door de burgemeester(s) of, indien niet betrokken, door het hoogst opgeschaalde overlegorgaan genomen.”³⁵³

In de situatie van de stroomstoring werd feitelijk op donderdagnacht al besloten om af te schalen van GRIP 4 (intergemeentelijke bestuurlijke coördinatie) naar GRIP 2 (operationele coördinatie door ROT). Op vrijdagmiddag besloot het ROT om af te schalen naar de reguliere situatie (GRIP 0), maar om uitvoerende entiteiten als de GRMT's en Omroep Gelderland wel paraat te laten blijven. Deze entiteiten kozen óf voor symbolische paraatheid óf voor 'ongehoorzaamheid' door zichzelf toch af te schalen.

Dat de groepsdruk tot afschaling groot kan zijn, blijkt in deze casus als de wens van de GHOR in het ROT om actief te blijven niet gehonoreerd wordt. Het formeel vastleggen dat elk der diensten een veto kan uitspreken tegen afschalen zou daarmee wenselijk zijn.

³⁵² Het GRMT van Maasdriel is op maandag afgeschaald, omdat de verwachting was dat in het weekend op de plaats incident sprake zou zijn van ramptoerisme. Het GRMT/GBT heeft uit voorzorg een aantal maatregelen genomen (zoals het inhuren van een particulier beveiligingsbedrijf voor het beveiligen van de plaats incident en het afkondigen van een noodverordening). Bron: Interviewverslag GRMT Maasdriel.

³⁵³ Zie GRIP Gelderland Zuid (versie juni 2005).

9.9 De provincie Gelderland

In het systeem van rampenbestrijding heeft de Commissaris van de Koningin (CdK) bij rampen en zware ongevallen van “meer dan plaatselijke betekenis” de formele bevoegdheid om de betrokken burgemeesters ‘te sturen’ (zie paragraaf 2.5). Tijdens de stroomuitval is geen gebruik gemaakt van deze bevoegdheid. De reden hiervoor was dat de regio Gelderland Zuid heeft voorzien in een coördinerend burgemeester en de afspraak is dat de CdK ‘pas’ ingrijpt als men in het RBT, onder voorzitterschap van de coördinerend burgemeester, niet tot de gewenste afstemming komt (zie ook paragraaf 2.3). In dit incident was daar geen sprake van, zodat zowel de CdK als de coördinerend burgemeester geen behoefte voelde om op te schalen naar provinciaal niveau. De CdK heeft zich daarom alleen regelmatig door de coördinerend burgemeester op de hoogte laten brengen.³⁵⁴

Intermezzo: Artikel 14 van de Wet rampen en zware ongevallen

“De burgemeesters, Onze Commissarissen in de provinciën en Onze Minister verstrekken elkaar de nodige inlichtingen ten behoeve van de toepassing van de artikelen 11-13.” (In de artikelen 11-13 worden de opperbevelsbevoegdheid en de aanwijzingsbevoegdheden van de genoemde bestuursorganen benoemd.)

Op donderdag heeft de CdK een bezoek gebracht aan Maasdriel om zich ter plaatse op de hoogte te laten brengen van de situatie. Wanneer de CdK tijdens het bezoek vraagt of alles naar wens gaat, merkt de gemeentesecretaris van Maasdriel op dat zij graag ter ondersteuning van de voorlichting een voorlichter in het gemeentehuis zouden willen hebben, omdat het ROT niet ingaat op hun herhaalde verzoek om ondersteuning. De CdK regelt dit, zodat een aantal communicatieadviseurs van de provincie op donderdagmiddag en op vrijdag de gemeente helpt.³⁵⁵

Intermezzo: Regionalisering voorlichting

Het proces voorlichting is in de regio Gelderland Zuid regionaal georganiseerd. Dat wil zeggen dat de uitvoering gecoördineerd plaatsvindt in regionale actiecentra en niet wordt aangestuurd door het GRMT. De afzonderlijke gemeenten blijven eindverantwoordelijk voor het proces (zie ook hoofdstuk 5).

Respondenten van de gemeente Maasdriel hebben aangegeven dat het hen heeft verbaasd dat zij niet tegemoet zijn gekomen aan hun verzoek. Zij gingen ervan uit dat ‘regionalisatie’ van het proces ook zou inhouden dat als je als gemeente vanuit een behoefte vraagt om een voorlichter, zij die als eindverantwoordelijke voor het proces toch zouden moeten krijgen. Daar zou geen onduidelijkheid over moeten bestaan.

De provincie heeft geen rol gehad in de interregionale bijstandsverlening en de militaire bijstands aanvragen. De interregionale bijstands aanvragen liepen rechtstreeks via het landelijk operationeel coördinatiecentrum (LOCC), de militaire bijstands aanvragen liepen rechtstreeks via Defensie. Defensie hanteerde daarbij de zogeheten ‘versnelde aanvraagprocedure’ (zie ook paragraaf 2.5 en bijlage 3).

³⁵⁴ Interviewverslag respondenten provincie Gelderland en interviewverslag coördinerend burgemeester.
³⁵⁵ Interviewverslag GRMT Maasdriel en interviewverslag respondenten provincie Gelderland.

Intermezzo: Een bijzondere situatie

Tijdens de stroomuitval is de versnelde aanvraagprocedure gehanteerd, omdat er sprake was van een bijzondere situatie: Defensie was naast bijstandsverlener ook veroorzaker van het incident. Dit heeft volgens de respondenten van Defensie dan ook geleid tot een 'open houding' met betrekking tot het verlenen van bijstand. Defensie leverde de bijstand en steunverlening gratis. Ook is het verzoek om militaire bijstand te leveren totstandgekomen via een snellere route dan de gebruikelijke en hieronder beschreven Koninklijke weg. Er was vervolgens sprake van een meer aanbodgestuurde actie van Defensie, terwijl zij normaliter meer 'vraaggericht' werken.

Analyse

De provincie Gelderland (i.c. de CdK) heeft een wettelijke coördinerende verantwoordelijkheid en daarmee verbonden bevoegdheid bij rampen en zware ongevallen "van meer dan plaatselijke betekenis." Op het moment dat bovengemeentelijke coördinatie plaatsvindt, zoals door het instellen van een RBT, dan hoeft de provincie niet in te grijpen. In de casus van de stroomstoring was bovengemeentelijke coördinatie gegarandeerd zodat de terughoudendheid van de provincie terecht was.

9.10 Het ministerie van BZK

Het ministerie van BZK had, gezien de aard en omvang van het incident, geen formele coördinerende rol. Formeel is het ministerie immers 'pas' aan zet "indien het algemeen belang zulks dringend eist" (zie paragraaf 2.2).

Met betrekking tot de bijstandsverlening gold, zoals gezegd, dat de militaire bijstandsverlening rechtstreeks via Defensie verliep, zodat het ministerie van BZK daar verder ook geen rol in heeft gehad. Interregionale bijstandsaanvragen liepen wel via het ministerie (zie hieronder).

De betrokkenheid van het ministerie van BZK was verder vooral faciliterend van aard:

- *Contact coördinerend burgemeester en minister van BZK*
De minister van BZK heeft op enig moment contact gezocht met de coördinerend burgemeester en gevraagd of zij nog iets zou kunnen betekenen. De coördinerend burgemeester heeft aangegeven dat daar geen noodzaak toe bestond. De minister is door verschillende situatierapporten, opgesteld door het hoofd NCC, op de hoogte gebracht van de gebeurtenissen.
- *Bijdrage NCC*
Door het Nationaal CrisisCentrum (NCC) is contact gelegd met de provincies Gelderland Noord en Brabant en verschillende ministeries waaronder Defensie, Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat (V&W), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Landbouw, Natuur en Visserij (LNV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) om hen op de hoogte te brengen en ten behoeve van (mogelijke) noodzakelijke afstemming.³⁵⁶

³⁵⁶ Verschillende situatierapporten van het NCC.

- *Bijdrage LOCC*

Op woensdagavond werd door het ROT contact gezocht met het LOCC met de vraag of de telecomproviders benaderd konden worden met betrekking tot de noodstroomvoorzieningen bij de zendmasten voor mobiele telefonie. De inschatting was dat accu's van de zendmasten het nog tot ongeveer 23.15 uur zouden volhouden.³⁵⁷ Het LOCC heeft dit verzoek doorgegeven aan het NCC, waarna het NCC contact opgenomen heeft met het ministerie van Economische zaken. Dit ministerie heeft vervolgens de telecomproviders gebeld. De telecomproviders gaven aan dat zij indien noodzakelijk zelf de benodigde maatregelen zouden nemen door het aanleggen van noodstroom(aggregaten). Dit werd door het NCC teruggekoppeld aan het LOCC dat dit op zijn beurt weer doorgaf aan het ROT.³⁵⁸

Verder heeft het LOCC een rol gehad in de interregionale bijstandsverlening van personeel van de Koninklijke Marechaussee (KMar) voor het bemensen van de politieposten en twee ME-pelotons voor een eventuele ordehandhaving. De ME heeft met name stand-by gestaan.

- *Bijdrage ERC*

Donderdagnacht is in opdracht van het RBT door de operationeel leider om ondersteuning van het expertisecentrum risico- en crisiscommunicatie (ERC, zie ook paragraaf 2.5) gevraagd bij het NCC.³⁵⁹ Het concrete verzoek was om mee te denken bij het uitwerken van een aantal scenario's en om advies te geven met betrekking tot de crisiscommunicatie.

De medewerker van het ERC arriveerde om ongeveer 07.00 uur in Nijmegen en heeft tot donderdagavond meegeholpen in het regionaal actiecentrum voorlichting (zie ook hoofdstuk 5). Een andere ERC-medewerker is ter vervanging ook nog naar Nijmegen gegaan, maar dit bleek achteraf niet meer nodig.³⁶⁰

Het ERC heeft vanuit Den Haag tevens media-analyses (inclusief analyses van berichten op internet) aangeleverd.

- *Bijdrage LFR*

De Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding (LFR) heeft op verzoek van het ROT geregeld dat brandweereenheden vanuit de provincie Brabant aggregaten hebben geplaatst bij de C2000-masten in Zaltbommel en in Herwijnen.

Op donderdagochtend werd door het ROT (en later ook door de provincie Gelderland) een verzoek neergelegd bij zowel het NCC als het LOCC om extra aggregaten.³⁶¹ Aangegeven werd dat "het LFR en het ministerie van Defensie hier niet in kunnen voorzien, omdat het gevraagde aggregaattype niet voorradig is.

³⁵⁷ Logboek NCC.

³⁵⁸ Verslag ROT 10 (donderdag 10.00 uur) en logboek NCC.

³⁵⁹ Verslag RBT 4 (donderdag 02.00 uur), verslag ROT 7 (donderdag 02.30 uur) en interviewverslag medewerkers NCC/ERC.

³⁶⁰ Interviewverslag medewerkers NCC/ERC.

³⁶¹ Logboek NCC.

Daarbij komt dat het energiebedrijf Continuon (conform afspraken) de particuliere markt dient te benaderen. Het ministerie van Economische Zaken is het met dit standpunt eens.³⁶² De feitelijkheid was dat Defensie toen al tien aggregaten ter beschikking had gesteld.

Analyse

De stroomstoring was een regionale crisis in de zin dat a) de effecten ervan tot één regio beperkt bleven en b) de regionale (hulpverlenings)diensten de crisis konden beheersen. Bij dat laatste dient wel bedacht te worden dat de feitelijke noodstroom (voor kwetsbare groepen en objecten) door de bovenregionale organisatie Continuon en het ministerie van Defensie werd geregeld en dat verreweg de meeste burgers in hoge mate zelfredzaam waren.

Het Rijk (en zijn diensten) had daarmee een beperkte rol in de crisisbeheersing. Deze rol kwam vooral neer op het informeren van bewindslieden en het garanderen van een gelijke informatiepositie van de verschillende departementen. Enkele 'kleinere' operationele taken, zoals het regelen van noodstroom voor de C2000-zendmasten door de LFR of het instellen van een vaarverbod en het inrichten van wachtplaatsen voor de scheepvaart door Rijkswaterstaat, werden adequaat vervuld.

³⁶² Logboek NCC en een van de situatierapporten NCC op donderdagmiddag (een exacte tijdsaanduiding is niet te geven, omdat de rapporten niet genummerd zijn en/of een tijdsaanduiding kennen).

10 Het geheel overziend: samenvattende analyses en aanbevelingen

De casus

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. Ongeveer 50.000 huishoudens in de gemeenten Zaltbommel, Maasdriel, Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen en vele bedrijven en ondernemingen zaten zonder stroom. Het getroffen gebied ligt aan een 'uitloper' van het elektriciteitsnetwerk, ook wel aangeduid als een *single point of failure*, waardoor de levering van elektriciteit niet snel hervat kon worden.

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.

Omdat de stroomuitval meerdere gemeenten betrof, schaalde de regionale hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie in de loop van de woensdagavond op tot GRIP 4. Dat betekende onder andere dat geen afzonderlijke gemeentelijke beleidsteams werden gevormd, maar dat er onder voorzitterschap van de coördinerend burgemeester een regionaal beleidsteam functioneerde waarin alle betrokken (loco-)burgemeesters zitting hadden.

163

Het evaluatieonderzoek

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 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 die in de Bommelerwaard is gehouden. Wel is er expliciete aandacht voor het sturingsvraagstuk, dat wil zeggen voor de wisselwerking tussen besluitvorming op strategisch niveau en uitvoering op operationeel niveau.

Ernst van de crisis

Een bevinding van deze evaluatie is dat de stroomstoring voor de meeste burgers en bedrijven een crisis van beperkte ernst was, zowel feitelijk als in hun beleving.

In de eerste 24 uur leidde de stroomstoring in de perceptie van de meeste bewoners sowieso niet tot echt onoverkoombare problemen.

“Toen ik doorhad dat het lang zou duren, ben ik maar lekker vroeg naar bed gegaan.”³⁶³

Er was vanzelfsprekend sprake van overlast, maar de boventoon van de reacties werd gevormd door “knusheid en saamhorigheid” die het kamperen in eigen huis en het kaarten bij kaarslicht noodgedwongen met zich meebrachten.

“Ik zat er niet zo mee hoor, ik had nu ten minste eindelijk eens tijd om mijn kerstkaarten te schrijven.”³⁶⁴

De verwachting van de meeste burgers was dan ook nog, op grond van de berichtgeving door de overheid en in de media, dat de stroomstoring in de loop van de donderdag verholpen zou zijn.

“Wij hebben de hele dag door de straten van Den Bosch geslenterd, opgewarmd in winkels en uren koffiedronken bij de V&D. Zo kwamen we de tijd wel door.”³⁶⁵

Toen men op vrijdagochtend in de kou en het donker wakker werd en daarmee duidelijk was dat de stroomstoring langer zou gaan duren dan beloofd, sloeg de stemming om. Veel particulieren en bedrijven ondervonden nu ook meer (financiële) hinder en schade. De kou sloop de huizen binnen, vriezers raakten definitief ontdooid en er was geen betrouwbaar beeld over het einde van de stroomstoring.

“Kind, ik heb de oorlog meegemaakt en daar gebeurden echt wel ergere dingen dan een stroomstoring, dus ik ben wel wat gewend.”³⁶⁶

Hulpverlening aan verminderd zelfredzamen

Op het moment dat de stroom uitviel, was er voor een beperkte groep 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 varieert van bewoners van de tien zorginstellingen in het gebied tot patiënten die in de thuisituatie elektrische apparatuur nodig hebben.

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 komen, richten 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 alle

363 Citaat van een burger tijdens de publieksenquête.

364 Citaat van een burger tijdens de publieksenquête.

365 Citaat van een burger tijdens de publieksenquête.

366 Citaat van een burger tijdens de publieksenquête.

andere zorgorganisaties zoals thuiszorg en Tafeltje-Dekje eigen maatregelen genomen en waren zij daarbij niet van de overheid afhankelijk.

De eigen verantwoordelijkheid die zorgorganisaties hebben genomen tijdens de stroomstoring moet niet worden gezien als een ingebrekestelling van de overheid. Organisaties die een verhoogd risico lopen tijdens stroomstoringen hebben de eigen verantwoordelijkheid daarop voorbereid te zijn. Opvallend is echter dat de crisisteams van de overheid een brede verantwoordelijkheid voelden voor de verminderd zelfredzamen, maar dat dit verantwoordelijkheidsgevoel maar deels kon worden waargemaakt zonder dat dit tot ernstige onrust binnen het RBT en ROT leidde.

Het telkens te optimistische beeld over de duur van de stroomstoring

Het overige handelen van de overheid werd vertraagd door een telkens terugkomend beeld dat de storing snel verholpen kon zijn.

Tabel 5: Schematisch overzicht van de prognose over de duur van de stroomuitval zoals die is meegedeeld in de verschillende teams (blijkens de verslaglegging)

Dag	Tijdstip	Prognose duur stroomuitval zoals meegedeeld in ROT/RBT (door):
woensdag	20.30 u	ROT: een paar uur (COPI)
	21.15 u	ROT: nog 8 uur na nu (COPI)
	22.15 u	ROT: tot zeker 12.00 uur de volgende dag (Continuon)
	22.30 u	RBT: tot zeker 12.00 uur de volgende dag (OL, op basis van de informatie van Continuon)
donderdag	01.15 u	ROT: mogelijk enkele dagen (Continuon)
	02.00 u	RBT: ten minste 24 uur (OL, op basis van informatie van Continuon)
	07.00 u	RBT: ten minste 24 uur (OL, op basis van eerdere prognose (01.15 uur))
	10.30 u	RBT: nog zeker 24 uur (OL, op basis van informatie van Continuon)
	12.00 u	ROT: 24 uur vanaf vanochtend gerekend (Continuon)
	16.40 u	RBT: de volgende ochtend (Continuon)
vrijdag	00.00 u	RBT: binnen enkele uren (Continuon)
	01.00 u	ROT: tot 03.30 uur (Continuon)
	03.00 u	ROT: tot 07.00 uur (Continuon)
	04.30 u	ROT: tot ongeveer 15.00 uur (Continuon)
	15.00 u	RBT: aan het eind van de avond (OL, op basis van informatie van Continuon)
	18.30 uur	Spanning op leiding

Voor het ontstaan van dat te optimistische beeld bestaan meerdere directe oorzaken die variëren van misverstanden in de communicatie tussen Continuon 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’.

De te optimistische prognoses leidden er vervolgens ook toe dat al vanaf donderdagmiddag de focus in RBT en ROT verschoof naar risico's die aan het herstel van de stroomvoorziening kleefden. Het ROT moest nu een risico-analyse en plan van aanpak voor het herstel van de stroomvoorziening gaan ontwikkelen. Beide zijn overigens niet als zodanig totstandgekomen.

Zelfredzaamheid en noaberschap

Het was begrijpelijk en juist dat de overheid uitging van de zelfredzaamheid van niet kwetsbare burgers en bedrijven.

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 2005.³⁶⁷

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.

Het verdient dan ook aanbeveling om (in de planvorming) aan te geven op welke wijze de zelfredzaamheid door de overheid (zinvol) ondersteund kan worden.

Goed was ook het initiatief om burgers aan te sporen tot 'noaberschap', dat wil zeggen dat burgers hun medeburgers zo veel mogelijk helpen. Dat het de 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 deze goed opgepakt, zo blijkt uit de publieksenquête. Spijtig was wel weer dat de boodschap door de suboptimale 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

Zoals hierboven al aangegeven was het proces communicatie de achilleshiel van de crisisbeheersing tijdens de stroomstoring.

In de eerste plaats werd het proces ingevuld als klassieke eenrichtingsvoorlichting zonder bewuste aandacht voor terugkoppeling over het effect van de crisisbeheersing vanuit de bevolking. Er werd daarom gekozen voor middelen zoals geluidswagens waarvan al uit eerdere evaluaties bekend was dat deze niet effectief zijn. Ook was er daarom geen inzicht in de informatiebehoefte van de burgers in het getroffen gebied.

Een goede beslissing van het RBT was het besluit tot het inrichten van koffie- en informatiepunten in alle kernen. De feitelijke uitvoering van dit besluit was echter halfhartig en de openstelling van de punten werd niet goed gecommuniceerd. Een achterliggende oorzaak hiervoor was het al genoemde vertragende effect van de te optimistische prognoses over de duur van de stroomstoring.

Uit tabel 6 is het volgende zichtbaar:

- Ongeveer een kwart van alle bewoners heeft naar eigen zeggen nooit informatie over de stroomstoring ontvangen. Daarmee lijken deze personen ook niet zelf gezocht te hebben naar informatie vanuit een blijkbaar beperkte behoefte hieraan.
- De meest genoemde informatiebron zijn medeburgers. Dit geeft, anders dan traditioneel geredeneerd, aan dat het ook niet noodzakelijk is om te streven iedereen te bereiken; wanneer een voldoende representatieve subset van de bevolking is bereikt, zal informatie verder verspreid worden door de getroffen burgers zelf.
- Ruim de helft van de burgers beoordeelt de publieksvoorlichting door de overheid als onvoldoende. Essentieel daarbij was in de beleving van de burgers de onduidelijkheid over de duur van de stroomstoring.

Tabel 6: Ontvangen informatie per 'voorlichtingsmiddel' (in percentages)

	Informatie ontvangen over ontstaan stroomstoring	Informatie ontvangen gedurende stroomstoring
Sms-alert	5%	7%
Geluidswagens	4%	5%
Nieuwsbrief	6%	9%
Persvoorlichting	21%	22%
Rampenzender	15%	22%

De wijze waarop de publieksvoorlichting heeft plaatsgevonden, is blijkens de reacties naar de enquêteurs zwaar bepalend geweest voor het uiteindelijke oordeel van de bevolking over het totale handelen van gemeenten en hulpverleners voor, tijdens en na de stroomstoring. De burgers gaven dit handelen een 4,7. Het eigen handelen gaf men overigens een 7,4 en het handelen van andere burgers een 7,0.

De meerderheid van de respondenten (afgerond 53%) vond dat de gemeenten niet adequaat hebben gehandeld. Een kwart (afgerond 26%) van de respondenten weet het niet. Een minderheid (afgerond 21%) is van mening dat de gemeenten wel adequaat hebben gehandeld.³⁶⁸

³⁶⁸ Zie ook figuur 13 in bijlage 5. Als er onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende gemeenten lijken er verschillen te bestaan tussen de gemeenten. Lingewaal en Maasdriel wijken het meest af van het gemiddelde. Bijna 10% van de inwoners van Lingewaal vindt dat de gemeente adequaat heeft gehandeld, 67% vindt van niet. In de gemeente Maasdriel vindt 34% dat de gemeente adequaat heeft gehandeld, 38% vindt van niet (voor meer details zie bijlage 5, figuur 14).

Het vertrouwen in de gemeenten is voor het merendeel (55%) van de respondenten niet veranderd door de stroomstoring. Eén op de vijf heeft echter minder vertrouwen in de gemeente gekregen. Ongeveer 11% heeft meer vertrouwen in de gemeente gekregen. 13% weet het niet.³⁶⁹

Het verdient aanbeveling 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.

Noodstroom

Na het uitvallen van de stroomvoorziening was natuurlijk een van de aandachtspunten voor Continuon en de overheid het regelen van noodstroomvoorzieningen.

Intermezzo: Schemergebied verantwoordelijkheden

Zowel de netbeheerder (Continuon) als de lokale overheid heeft ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid een taak als het gaat om de noodstroomvoorziening. Het is (op grond van de Elektriciteitswet 1998) de taak van de netbeheerder om de energievoorziening – al dan niet met de inzet van noodaggregaten – zo spoedig als redelijk mogelijk te herstellen. De lokale overheid heeft de taak om de openbare veiligheid te garanderen, bijvoorbeeld door het inzetten van aggregaten ten behoeve van kwetsbare groepen of objecten. Er is daarmee sprake van een zeker schemergebied van verantwoordelijkheden.

Door de overheid is de terechte verantwoordelijkheid gevoeld om zorg te dragen voor de noodstroomvoorziening voor kwetsbare objecten en personen. Feitelijk heeft dit gestalte gekregen door het doen distribueren van noodaggregaten van Continuon en het ministerie van Defensie. Op regionaal niveau is hier het beleid voor afgesproken.

Op het moment dat het aanbod groter werd, werd het aan de gemeenten overgelaten om zelf keuzes te maken. Hierdoor ontstonden gemeentelijke verschillen en spanning tussen de overheid en de burgers die niet goed konden begrijpen waarom sommige partijen wel noodstroom kregen en andere niet.

In het gehele proces van besluitvorming en uitvoering vallen verschillende zaken op:

Ondanks vragen daartoe van het RBT was op geen enkel moment noch een gedetailleerd overzicht van het getroffen gebied noch een werkelijke prioriteitenlijst met meer dan alleen de zorginstellingen aanwezig. Kritische objecten zoals de gemalen voor het peilbeheer zijn geheel en al aan de aandacht ontsnapt, de rioolgemalen zijn slechts zijdelings aan de orde gekomen.

³⁶⁹ Zie ook figuur 15 in bijlage 5. Ook hier lijken enkele verschillen te bestaan tussen de verschillende gemeenten. In Lingewaal is het vertrouwen in de gemeente bij 32% van de ondervraagden achteruit gegaan, bij 52% is het gelijk gebleven en bij 8% is het juist verbeterd. In Maasdriel is het vertrouwen bij 13% minder geworden, bij 61% gelijk gebleven en bij 9% verbeterd. Zaltbommel scoort gemiddeld (17% slechter, 54% gelijk, 11% verbeterd), met een hoger percentage respondenten dat het niet weet (19%).

De angst voor een arbitraire keuze van gebieden die van noodstroom moesten worden voorzien zodra de beperkte lijst van tien prioritaire zorginstellingen was afgewerkt, leidde tot een verschuiving van de keuze naar het gemeentelijk niveau. Daar worstelde men met dezelfde keuze, zodat er uiteindelijk geen gebruik is gemaakt van alle beschikbare aggregaten.

Ook hier geldt dat een belangrijke belemmering gedurende de gehele besluitvorming over en uitvoering van de realisatie van noodstroom was dat de prognoses over het herstel van de reguliere stroomvoorziening vaak te optimistisch bleken. Tot ingrijpende maatregelen gericht op noodstroom die zoveel tijd kostten dat de reguliere stroomvoorziening al weer (bijna) hersteld was, werd dan ook niet snel besloten.

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's³⁷⁰ vertragend 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.

³⁷⁰ 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 rampenmanagementteam. 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.

Het 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 SGBO³⁷¹-verband acteerde.

Het verdient in de ogen van de auteurs dan ook aanbeveling 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.

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.

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. 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.³⁷²

Dat het incident noodzaakte tot het opschalen tot GRIP 4 staat buiten kijf: bij een dergelijk incident is bovengemeentelijke bestuurlijke afstemming noodzakelijk om een gelijke zorg aan de burgers in de regio te bieden.

Dit unieke karakter van de stroomstoring, namelijk een gemeentegrensoverschrijdend (GRIP 4) incident met een duur van enkele dagen, bracht ook 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 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 verkapt functioneren van een GBT.

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 structuur. Het zou de auteurs niet verbazen als deze knelpunten ook in toekomstige incidenten aan de orde zullen zijn.

Het verdient aanbeveling 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).

Intermezzo: Regionale operationele staf

Een aan te bevelen eerste stap is daarbij om bewust uit te gaan van bestuurlijke terughoudendheid waar het gaat om sturing van de operatiën. Om de kans op het treden in de valkuil van operationele zuigkracht te verminderen, is het wenselijk de mogelijkheid te onderzoeken om de operationele besluitvorming en uitvoering aan een 'regionale operationele staf' over te laten. De coördinerend bestuurder kan in die gedachte situatie dan waar nodig sanctionerende besluiten nemen namens de overige burgemeesters. Vanzelfsprekend is bestuurlijk overleg noodzakelijk als er sprake is van strategische dilemma's. Deze zijn er echter in de praktijk slechts zelden, zo blijkt uit de evaluaties van grootschalige incidenten; in de casus van de stroomstoring waren ze ook niet aanwezig.

Met regionale operationele staf wordt bedoeld op een uitbreiding van de functionaliteit van het (huidige) ROT. Het ROT bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende diensten die elkaar informeren over de monodisciplinaire acties, vervolgens tot afstemming daarvan komen en de gewenste acties weer doorgeven aan de eigen dienst. Een regionale operationele staf heeft als taak om (en is daartoe georganiseerd) werkelijk integrale sturing te geven aan de bij de crisisbeheersing betrokken organisaties.

Leren van incidenten in relatie tot de voorbereiding

Als laatste merken we nog het volgende op. De regio Gelderland Zuid heeft zich niet specifiek 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.

³⁷¹ Staf grootschalig en bijzonder optreden.

³⁷² Met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's wordt dit concept geformaliseerd.

Intermezzo: Stroomstoring in Haaksbergen

In november 2005 werden het oosten en zuiden van Nederland getroffen door extreme weersomstandigheden, waardoor in de gemeente Haaksbergen sprake was van ijsafzetting op een aantal hoogspanningslijnen. Dit leidde op enig moment tot het afbreken van een aantal lijnen waardoor ruim 25.000 omwonenden gemiddeld 30 uur (met pieken tot 61 uur) zonder stroom kwam te zitten. Net als de getroffen gemeenten in de Bommeler- en Tielerwaard, ligt de gemeente Haaksbergen aan een uitloper van het elektriciteitsnet en vormt daarmee een verhoogd risico op langdurige stroomuitval wanneer problemen optreden met de hoogspanningskabels.

In verschillende evaluaties van deze stroomstoring staat een aantal leerpunten benoemd, waaronder:

- Bij een stroomuitval communicatie met de bevolking lastig is, omdat de meeste communicatiemiddelen (zoals internet, telefoon, televisie, radio) uitvallen.
- Het gebruik van geluidswagens meer verwarring en commotie teweeg bracht dan dat het toegevoegde waarde had, zodat het beleidsteam besloot de wagens niet meer in te zetten.
- De prognose van de netbeheerder dat er op een bepaald tijdstip weer stroom is, al dan niet door onvoorzienne omstandigheden niet altijd betrouwbaar is, waardoor je als overheid voorzichtig moet zijn om de mate waarin de hulpverlening plaatsvindt te laten afhangen van deze prognose.
- De ‘bronbestrijding’ de verantwoordelijkheid van een particulier bedrijf is en niet van de overheidsdiensten (...) waardoor de GRIP minder geëigend is voor ramptypen als een stroomstoring (...) en de coördinatie van de activiteiten en het daarvoor noodzakelijke informatiemanagement op een andere wijze vorm moeten krijgen.
- De zelfredzaamheid van burgers in het buitengebied hoog is.

172

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.

Het verdient daarmee aanbeveling 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.

Bijlagen

Bijlage 1

Afkortingen

AC	Algemeen commandant (van politie)	NCC	Nationaal Crisis Centrum (onderdeel van het ministerie van BZK)	
ADR	Algemene doorlichting rampenbestrijding (van de IOOV)	OIV	Operationele informatievoorziening	
AOV	Ambtenaar openbare orde en veiligheid (van de gemeenten)	OL	Operationeel leider (voorzitter van het ROT)	
AVRI	Afvalverwijdering Rivierenland	OMS	Openbaar meldsysteem	
BT	Beleidsteam	OOV	Openbare orde en veiligheid	
BZK	(ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	OvD-B	Officier van dienst brandweer	
CdK	Commissaris van de Koningin	OvD-G	Officier van dienst geneeskundig	
COPI	Commando plaats incident	OvD-P	Officier van dienst politie	
CoRT	Commando rampterrein	RBT	Regionaal beleidsteam	
CRAS	Centraal registratie- en administratie schade	RCvD	Regionaal commandant van dienst (van de brandweer)	
CRIB	Centraal registratie- en inlichtingenbureau	RMC	Regionaal militair commando	
CTPI	Coördinatie team plaats incident	ROT	Regionaal operationeel team	
CvD	Commandant van dienst	ROvD	Regionaal officier van dienst (van de brandweer)	
DCC	Departement coördinatiecentrum	RWS	Rijkswaterstaat	
174	ERC	Expertisecentrum risico- en crisiscommunicatie (onderdeel van het ministerie van BZK)	SGBO	Staf grootschalig en bijzonder optreden
EZ	(ministerie van) Economische Zaken	Sms-alert	Short message service-alert (waarschuwingsdienst van de overheid)	
GAC	Gemeentelijk actiecentrum	Wrzo	Wet rampen en zware ongevallen	
GBT	Gemeentelijk beleidsteam	V&W	(ministerie van) Verkeer en Waterstaat	
GHOR	Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen	VWS	(ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport	
GMK	Gemeenschappelijke meldkamer			
GRIP	Gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure			
GRMT	Gemeentelijk rampenmanagementteam			
GSM	Global System Mobile			
HCC	Hoofd coördinatiecentrum			
HOvD	Hoofd officier van dienst (brandweer)			
HS	Hoofd sectie (brandweer, politie, geneeskundig, gemeente, etc.)			
ICMS	Intensivering civiel-militaire samenwerking			
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid			
KIP	Koffie- en informatiepunt			
KLPD	Korps landelijke politiediensten			
LBCB	Landelijk Beraad Crisisbeheersing			
LOCC	Landelijk operationeel coördinatiecentrum (onderdeel van het ministerie van BZK)			

Bijlage 2

Taakbeschrijving en samenstelling van de organisatieonderdelen van de regionale hoofdstructuur in Gelderland Zuid

In deze bijlage worden de taken en de samenstelling van de organisatieonderdelen van de regionale hoofdstructuur in Gelderland Zuid gegeven, zoals die in de verschillende regionale documenten voorkomen.³⁷³ De wijze van alarmering en hoe en onder welke omstandigheden tot opschaling van deze onderdelen wordt gekomen, komt in paragraaf 3.2 aan de orde.

Regionaal beleidsteam

Het regionaal beleidsteam (RBT) bestaat uit de coördinerend burgemeester, betrokken burgemeesters, operationeel leider³⁷⁴, leden van het directieteam veiligheid³⁷⁵, voorlichter, eventueel andere gezagsdragers als hoofdofficier van justitie en de dijkgraaf. Het beleidsteam kan op verzoek van de coördinerend burgemeester worden uitgebreid.

In het RBT worden regionale beleidsvraagstukken afgestemd. Het RBT richt zich op coördinerende beleidsaspecten tussen betrokken gemeenten en de vertaling daarvan in de beleidsmatige aansturing van de rampenbestrijdingsprocessen. De coördinerend burgemeester stuurt de operationeel leider aan.

De bestuurlijke coördinatie (zie ook paragraaf 2.3) houdt in de regio Gelderland Zuid in ieder geval meer concreet in:³⁷⁶

- het geven van leiding aan het proces en zorgen voor consensus
- het stellen van prioriteiten bij het bestrijden van de gevolgen van de (dreigende) ramp
- het verstrekken van opdrachten aan de (coördinerend) operationeel leider
- het fungeren als aanspreekpunt voor de (coördinerend) operationeel leider
- het afstemmen met andere bij de rampenbestrijding betrokken autoriteiten
- het afstemmen van de waarschuwing en alarmering van de bevolking
- het afstemmen van de voorlichting aan bevolking en pers
- het afstemmen van aanvragen van ten behoeve van de rampenbestrijding benodigde bijstand
- de informatievoorziening naar de Commissaris van de Koningin (CdK).

373 Zoals bijvoorbeeld het *Model rampenplan regio Gelderland Zuid* (versie 30 maart 2005), de rampenplannen van de vijf getroffen gemeenten, de *Instructie rampenbestrijding voor leden van rampenbestrijdingsteams* (versie 2006) en de *GRIP Gelderland Zuid* (versie 2005).

374 Dit is volgens het *Convenant bestuurlijke coördinatie* de directeur regionale brandweer, tenzij de burgemeester een andere voorziening treft.

375 Dit team bestaat uit de regionaal commandant brandweer, de korpschef, de regionaal geneeskundig functionaris en de coördinerend gemeentesecretaris.

376 Artikel 3 *Convenant bestuurlijke coördinatie*.

Het RBT beschikt daartoe over een RBT-formatverslag, dat richting geeft aan de onderwerpen waarover mogelijk bestuurlijke besluitvorming noodzakelijk is:³⁷⁷

- Welk coördinatieniveau (GRIP)?
- Hoe ziet het vergaderschema er uit?
- Wie is de operationeel leider, brandweer of een andere dienst?
- Bovenregionale bijstand noodzakelijk?
- Moet er gebruik worden gemaakt van buitengewone bevoegdheden?
 - verlenen noodbevoegdheden/ -bevelen?
 - vaststellen omvang rampgebied
 - opdracht geven tot evacuatie.
- Inzet van Omroep Gelderland en WAS (Waarschuwing en Alarmering Sirenes);
- Communicatiestrategie:
 - pers
 - publiek
 - externe partners
 - intern.

Intermezzo: Gebruik format

Tijdens de stroomuitval is volgens opgave “door opstartproblemen” geen gebruikgemaakt van dit format.

In de regio Gelderland Zuid wordt bij rampen en zware ongevallen die meerdere gemeenten treffen, naast een RBT niet gewerkt met afzonderlijke gemeentelijke beleidsteams.

Het RBT is in principe gevestigd in het gemeentehuis van Nijmegen. De keuze voor een alternatieve locatie wordt bepaald in overleg met de betrokken burgemeesters.

Het gemeentelijk beleidsteam

Het gemeentelijk beleidsteam (GBT) bestaat uit de betrokken burgemeester, eventueel andere gezagdragers als hoofdofficier van justitie en dijkgraaf en adviseurs. De adviseurs zijn de operationeel leider (in principe te leveren door de brandweer tenzij bestuurlijk anders bepaald), de korpschef politie, de directeur regionale brandweer, de regionaal geneeskundig functionaris, de gemeente-secretaris uit het directieteam veiligheid³⁷⁸ en de voorlichter.

Het beleidsteam kan op verzoek van de burgemeester worden uitgebreid.

Het GBT c.q. de burgemeester:

- neemt beleidsbepaling en -beslissing: het GBT stelt prioriteiten voor de bestrijding vast
- coördineert de beleidsbeslissingen: de burgemeester voert overleg met de CdK, andere burgemeesters, gedeconcentreerde rijksdiensten, de dijkgraaf en andere belanghebbenden
- stuurt de operationeel leider aan.

³⁷⁷ Zie het format *Verslag RBT; Bestuurlijke besluiten en aanvullende opdrachten*.

³⁷⁸ Dit team bestaat uit de regionaal commandant brandweer, de korpschef, de regionaal geneeskundig functionaris en de coördinerend gemeentesecretaris.

Het GBT is gevestigd in het gemeentelijk coördinatiecentrum in het gemeentehuis van de getroffen gemeente.

Regionaal operationeel team

Het regionaal operationeel team (ROT) bestaat uit de (plv.) operationeel leider, het hoofd sectie brandweer, het hoofd sectie GHOR, het hoofd sectie politie, het hoofd sectie gemeente, een medewerker sectie gemeente, het hoofd sectie voorlichting en het hoofd sectie operationele informatievoorziening. Het ROT wordt ondersteund door de sectie operationele informatievoorziening en het secretariaat en eventueel vertegenwoordigers (liaisons) van andere betrokken diensten.

De taken van het ROT zijn:

- zorg dragen voor een gecoördineerde uitvoering van de rampenbestrijding
- vertalen van beleidsbeslissingen in samenhangende uitvoeringsopdrachten voor de regionale actiecentra, de gemeentelijke rampen managementteams en het commando rampterrein (zie hieronder)³⁷⁹
- het realiseren van een zodanige verdeling van middelen en eenheden dat iedereen gefaciliteerd wordt voor de uitvoering van zijn taken
- afstemmen van de werkzaamheden in het rampterrein op de activiteiten van de regionale en gemeentelijke actiecentra.

Het ROT komt samen in het regionaal operationeel centrum (ROC) in het politiebureau van Nijmegen.

Apart wordt aandacht besteed aan de relatie tussen het ROT en de gemeentelijke rampenmanagementteams: in het ROT vindt afstemming plaats tussen gemeentelijke en andere processen. Het GRMT verzorgt de feitelijke coördinatie van de uitvoering van de eigen gemeentelijke processen.

Commando rampterrein

Het commando rampterrein (CoRT) bestaat uit de commandant rampterrein (regionaal officier van dienst brandweer), commandant brandweereenheden, commandant van dienst geneeskundig, commandant politie-eenheden, staffunctionaris operationele informatievoorziening, (politie)voorlichter, ondersteund door een plotter en een secretaris.

Het CoRT, dat als taak heeft de processen uit te voeren op het rampterrein, wordt in of nabij het rampgebied opgestart in de commandowagens van de parate diensten. Zo spoedig mogelijk wordt het CoRT ingericht in een hiertoe geschikt gebouw.

³⁷⁹ In de opschalingsprocedure (*GRIP Gelderland Zuid*, zie paragraaf 3.2) wordt in dit verband zelfs gesproken van aansturing. Tijdens gesprekken met de vijf GRMT's hebben vertegenwoordigers aangegeven dat deze taak – het sturen van het GRMT door het ROT – ook nadrukkelijk beoefend wordt. In het gesprek met een van de operationeel leiders werd aangegeven dat het ROT alleen “dwingende adviezen” afgeeft aan de GRMT's, maar zeker niet sturend is. Het ROT zou alleen sturend zijn richting het COPI.

Gemeentelijk rampenmanagementteam

In het gemeentelijk rampenmanagementteam (GRMT), dat als taak heeft de lokale actiecentra aan te sturen, zitten de procesverantwoordelijkheden van de gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen. Het GRMT staat onder leiding van de gemeentesecretaris. Bij een intergemeentelijke ramp is er per getroffen gemeente een GRMT gevestigd in het gemeentehuis.

Regionale en gemeentelijke actiecentra

Het hoofd sectie Voorlichting van het ROT stuurt de regionale actiecentra pers- en publieksvoorlichting aan. Deze actiecentra verzorgen de regionale coördinatie en uitvoering van de pers- en publieksvoorlichting. Het hoofd sectie Operationele informatievoorziening (OIV) stuurt de operationele informatievoorziening aan. En ook de actiecentra van brandweer, politie en GHOR worden door de sectiehoofden in het ROT aangestuurd.

Het GRMT stuurt de gemeentelijke actiecentra aan. Het gaat daarbij om de gemeentelijke processen:

- alarmering
- inzamelen besmette waren
- opvang en verzorging
- registreren van slachtoffer- en verwanteninformatie
- uitvaartverzorging
- voorzien in primaire levensbehoeften
- schaderegistratie en -afhandeling
- milieu
- nazorg
- verslaglegging
- bestuurlijk juridische ondersteuning.

In afwijking van bovenstaande gemeentelijke processen is het proces 'voorlichting' in Gelderland Zuid regionaal georganiseerd. Dit betekent dat de uitvoering gecoördineerd plaatsvindt in regionale actiecentra en niet wordt aangestuurd door het GRMT. De afzonderlijke gemeenten blijven eindverantwoordelijk voor het proces.

Bijlage 3

Intensivering civiel-militaire samenwerking

Het ministerie van Defensie fungeert van oudsher met betrekking tot de (civiele) rampenbestrijding als vangnet voor civiele autoriteiten in geval van dreigende tekorten aan civiele capaciteiten. Deze militaire bijstandstaak werd aangeduid als de derde hoofdtaak van Defensie en is geregeld in artikel 18 van de Wet rampen en zware ongevallen. Dit artikel bepaalt dat in bijzondere gevallen op verzoek van de burgemeester de Commissaris van de Koningin een verzoek tot bijstand van militairen kan richten aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze wendt zich tot de minister van Defensie die de nodige voorzieningen treft, tenzij dringende redenen zich daartegen verzetten.

Een aantal jaren geleden werd geconstateerd dat Defensie niet alleen een toegevoegde waarde kan hebben als vangnetpartner. Gezien de ervaringen van Defensie in crisisbeheersingsoperaties in het buitenland, kan Defensie ook ondersteuning bieden tijdens rampen en crises door het inzetten van specialistische en unieke capaciteiten. In 2005 werd een eerste aantal (bestuurlijke) afspraken geformuleerd om Defensie als structurele veiligheidspartner in te kunnen zetten naast de politie, de brandweer en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen te kunnen.³⁸⁰ In 2006 werd een aanvullend pakket aan samenwerkingsafspraken uitgewerkt over de inzet van specialistische defensiecapaciteit. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in het project Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS).³⁸¹

Om de samenwerking van Defensie en de civiele autoriteiten op operationeel niveau te verbeteren zijn afspraken gemaakt over zowel de decentrale borging van de samenwerking als de verbetering van aanvraagprocedures:

Decentrale borging van de samenwerking

Ten aanzien van de decentrale borging is een belangrijke rol weggelegd voor de zogeheten Regionaal Militair Commando's (RMC's). De regio's in Nederland zijn onderverdeeld in drie RMC's (Noord, West en Zuid). De RMC's, die verantwoordelijk zijn voor de militaire ondersteuning voor civiele autoriteiten en het daarom ook het eerste aanspreekpunt zijn voor overheden en civiele instanties, moet de veiligheidsregio's bijstaan bij de uitwerking van rampenplannen en moet kunnen adviseren over de inzetmogelijkheden van specialistische militaire capaciteiten. De RMC fungeert als liaison namens Defensie en kan de indiening van verzoeken om militaire steun en bijstand ondersteunen en begeleiden, zodat een snelle afhandeling mogelijk is. Tijdens de operationele uitvoering kan de minister van BZK, in overeenstemming met de minister van Defensie, aan de RMC bepaalde taken mandateren. Voorts dient de RMC als intermediair voor de afstemming van de deelname van militaire eenheden aan multidisciplinaire oefeningen en de planning daarvan in oefenkalenders.³⁸²

³⁸⁰ HTK, vergaderjaar 2004-2005, 29 800 X, nr. 84.

³⁸¹ HTK, vergaderjaar 2005-2006, 30 300 X, nr. 106.

³⁸² Brief van de ministers van BZK en Defensie (d.d. 24 mei 2006, kenmerk 2006-0000175447) aan de Tweede Kamer over het project ICMS.

Het ministerie van Defensie heeft ten behoeve van de ICMS voor iedere veiligheidsregio i.o. een vaste militaire adviseur ter beschikking gesteld: de Officier Veiligheidsregio. Deze officier is een beroepsofficier en wordt bijgestaan door reserveofficieren. Hij voert zijn werkzaamheden uit binnen de sectie Operatiën³⁸³ van een RMC ressorterend onder het Commando Landstrijdkrachten (CLAS).

De officier veiligheidsregio kan de civiele autoriteiten op verschillende manieren bijstaan in zowel de voorbereidende als de responsfase door:³⁸⁴

- het invulling geven aan de voorbereiding, coördinatie, uitvoering en evaluatie van maatregelen met betrekking tot pro actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg van militaire bijstand en steunverleningen binnen zijn toegewezen veiligheidsregio
- het bijdragen aan de organisatie van multidisciplinaire oefeningen en functioneren als intermediair tussen de civiele organisaties, het RMC en onderdelen van Defensie bij het voorbereiden, uitvoeren en evalueren van oefeningen binnen zijn veiligheidsregio
- het onderhouden van een crisismanagementnetwerk binnen zijn veiligheidsregio
- het verzamelen en verstrekken van informatie op het vakgebied militaire bijstand en/of steunverlening.

Versnelde aanvraagprocedures

Ten aanzien van de aanvraagprocedures voor militaire steun en bijstand staan, zoals gezegd, beschreven in wet- en regelgeving. Onderzoek toonden aan dat een versnelling van deze procedures noodzakelijk is als Defensie een serieuze veiligheidspartner wil zijn in de rampenbestrijding. In het kader van ICMS is daarom overeengekomen dat parallel aan de formele aanvraagprocedure een voorwaarschuwingstraject te creëren, waarin de behoefte aan ondersteuning al wordt afgestemd tussen het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) en het Defensie Operationeel Centrum (DOC). Bij acute behoeften kan worden besloten, vooruitlopend op de formele besluitvorming, al te beginnen met de gereedstelling en eventueel zelfs de verplaatsing de benodigde militaire steun. De Regionaal Militair Commando's vervullen hierin een faciliterende rol. Zij kunnen vroegtijdig adviseren over de bijstandsaanvraag en de operationele afhandeling daarvan begeleiden.³⁸⁵ De RMC is op de hoogte van alle militaire operaties die in zijn gebied aan de gang zijn of die in de planning staan. Hij beheert alle kazernes en terreinen in zijn gezagsgebied en ondersteunt daar alle Defensiemedewerkers en militaire eenheden.

383 De sectie Operatiën is belast met het opstellen en coördineren van de planning, uitvoering en afwikkeling van operatie- en steunverleningsplannen in de regio, het daartoe inrichten en in stand houden van de betreffende operatiekamer en het trainen van het personeel in dit kader.

384 Functieomschrijving van het ministerie van Defensie voor de functie van officier veiligheidsregio.

385 Brief van de ministers van BZK en Defensie (d.d. 24 mei 2006, kenmerk 2006-0000175447) aan de Tweede Kamer over het project ICMS.

Intermezzo

Tijdens de stroomuitval is deze insteek gehanteerd, omdat er sprake was van een bijzondere situatie: Defensie was naast bijstandsverlener ook veroorzaker van het incident. Dit heeft volgens de respondenten van Defensie dan ook geleid tot een 'open houding' met betrekking tot het verlenen van bijstand. Defensie leverde de bijstand en steunverlening gratis. Ook is het verzoek om militaire bijstand te leveren tot stand gekomen via een snellere route dan de gebruikelijke en hieronder beschreven Koninklijke weg. Er was vervolgens sprake van een meer aanbodgestuurde actie van Defensie, terwijl normaliter zij meer 'vraaggericht' werken.

Intensivering Civiel Militaire Samenwerking in de regio Gelderland Zuid

De regio Gelderland Zuid valt onder het werkingsgebied van de RMC Noord.

In de regio is men momenteel bezig om in het kader van de ICMS voorwaarden en afspraken over de samenwerking en positionering van het RMC Noord binnen de regio Gelderland Zuid formeel vast te leggen in een samenwerkingsconvenant.³⁸⁶

Onder andere is daarin opgenomen dat de officier veiligheidsregio in de regio Gelderland Zuid minimaal één dag per week werkzaam is binnen het Veiligheidsbureau (zie paragraaf 3.2). In de praktijk wordt hier sinds medio 2007 al invulling aan gegeven. Verder dient volgens het conceptconvenant de officier veiligheidsregio als vast lid deel uit te maken van een regionaal operationeel team (ROT) bij GRIP 2 en hoger. Het RMC Noord stelt hiertoe een piketfunctie in. Ook hier wordt in de praktijk al invulling aan gegeven: sinds medio 2007 wordt de piket officier veiligheidsregio vanaf GRIP 2 standaard gealarmeerd (middels de communicator). Ook heeft hij al een keer meegeoefend met een ROT-oefening. Volgens het (concept)convenant bestaat de taak van de officier veiligheidsregio binnen het ROT ten minste uit het adviseren over de mogelijkheden van militaire bijstand en/of steunverlening alsmede het adviseren van de operationeel leider over de wijze van realiseren van deze militaire bijstand en/of steunverlening.³⁸⁷

De faciliterende en adviserende rol van de C-RMC, zoals beoogd met de ICMS, is in het conceptconvenant als volgt uitgewerkt: Wanneer militaire bijstand of steun wordt overwogen de C-RMC Noord of diens vertegenwoordiger op verzoek deel uit te laten maken van een gemeentelijk beleidsteam en/of, indien operationeel, het regionaal beleidsteam. De taak van de C-RMC Noord binnen het GBT of RBT bestaat uit het adviseren van de (coördinerend) burgemeester over de mogelijkheden van en de voorwaarden waaronder inzet van personele en materiële middelen van Defensie zou kunnen plaatsvinden.³⁸⁸

Intermezzo

Tijdens de stroomuitval was er nog geen sprake van een samenwerkingsconvenant. Volgens opgave waren er wel mondelinge afspraken, in lijn met het conceptconvenant. Op onderdelen heeft men dan ook al 'in de geest' van het conceptconvenant gehandeld.

386 Samenwerkingsconvenant tussen Regionaal Militair Commando Noord en gemeenschappelijke Regeling Hulpverlening en Veiligheid Gelderland Zuid (conceptversie maart 2008).

387 Artikel 9 van het Samenwerkingsconvenant tussen Regionaal Militair Commando Noord en gemeenschappelijke Regeling Hulpverlening en Veiligheid Gelderland Zuid (conceptversie maart 2008).

388 Artikel 8 van het Samenwerkingsconvenant tussen Regionaal Militair Commando Noord en gemeenschappelijke Regeling Hulpverlening en Veiligheid Gelderland Zuid (conceptversie maart 2008).

Bijlage 4

Persberichten, persconferenties en persverklaringen

Eerste persbericht ROT (woensdag 12 december, 22.22 uur)

Een militaire helikopter heeft woensdagavond tijdens een oefening in Heesselt (gemeente Neerijnen) een hoogspanningsmast geraakt. De botsing vond plaats bij de Waal. Aan de andere kant van de rivier (gemeente Heusden) kon de piloot een noodlanding maken. Daarbij raakte niemand gewond. De helikopter heeft meerdere stroomkabels kapotgetrokken. Enkelen zijn in de Waal beland. Uit voorzorg zijn omwonenden geëvacueerd. De gehele Bommelerwaard en delen van de Tielerwaard zitten momenteel zonder stroom. Het gaat om de plaatsen Zaltbommel, Kerkdriel, Hedel, Hurwenen, Bruchem, Rumpt, Waardenburg, Meteren, Deil, Tuyl, Spijk, Gameren, Ammerzoden, Poederoijen, Acquoy, Aalst, Rossum, Brakel, Zuilichem, Well en Haaften. Het scheepvaartverkeer in de Waal is stilgelegd. Het telefoonverkeer ondervindt problemen.

Instructie voor het publiek: luister naar de rampenzender op uw draagbare radio of uw autoradio.

Tweede persbericht ROT (woensdag 12 december)

Brandweerposten in gebied met stroomuitval beschikbaar voor noodgevallen

Als gevolg van de botsing van een helikopter met hoogspanningskabels boven de Waal bij Neerijnen is er sprake van grootschalige stroomuitval. Het telefoonverkeer ondervindt ernstige hinder. Mensen in nood kunnen zich melden bij de brandweerposten. Alle brandweerposten in het getroffen gebied zijn bemenst. De treinen in de regio rijden voorlopig nog. Sommige stations zijn onverlicht. Het scheepvaartverkeer op de Waal nog uren gestremd. De stroomuitval gaat naar verwachting nog duren tot in de ochtend.

De botsing vond plaats bij de Waal. Aan de andere kant van de rivier (gemeente Heusden) kon de piloot een noodlanding maken. Daarbij raakte een van de helikopterpiloten lichtgewond. De helikopter heeft meerdere stroomkabels kapotgetrokken. Enkelen zijn in de Waal beland. De kabels in de Waal zijn inmiddels afgekoppeld van het stroomnet. Uit voorzorg zijn omwonenden geëvacueerd. De gehele Bommelerwaard en delen van de Tielerwaard zitten momenteel zonder stroom. Het gaat om de plaatsen Zaltbommel, Kerkdriel, Hedel, Hurwenen, Bruchem, Rumpt, Waardenburg, Meteren, Deil, Tuyl, Spijk, Gameren, Ammerzoden, Poederoijen, Acquoy, Aalst, Rossum, Brakel, Zuilichem, Well en Haaften.

Instructie voor het publiek: luister naar de rampenzender op uw draagbare radio of uw autoradio.

De radiofrequentie voor Omroep Gelderland is 89,1 via de ether.

Derde persbericht (woensdag 12 december, 23.02 uur)

Brandweerposten in gebied met stroomuitval beschikbaar voor noodgevallen

Als gevolg van de botsing van een helikopter met hoogspanningskabels boven de Waal bij Neerijnen is er sprake van grootschalige stroomuitval. Het telefoonverkeer ondervindt ernstige hinder. Mensen in nood kunnen zich melden bij de brandweerposten. Alle brandweerposten in het getroffen gebied zijn bemenst. De treinen in de regio rijden voorlopig nog. Sommige stations zijn onverlicht. Het scheepvaartverkeer op de Waal nog uren gestremd. De stroomuitval gaat naar verwachting nog duren tot in de ochtend.

De botsing vond plaats bij de Waal. Aan de andere kant van de rivier (gemeente Heusden) kon de piloot een noodlanding maken. Daarbij raakte een van de helikopterpiloten lichtgewond. De helikopter heeft meerdere stroomkabels kapot getrokken. Enkelen zijn in de Waal beland. De kabels in de Waal zijn inmiddels afgekoppeld van het stroomnet. Uit voorzorg zijn omwonenden geëvacueerd. De gehele Bommelerwaard en delen van de Tielerwaard zitten momenteel zonder stroom. Het gaat om de plaatsen Zaltbommel, Kerkdriel, Hedel, Hurwenen, Bruchem, Rump, Waardenburg, Meteren, Deil, Tuyl, Spijk, Gameren, Ammerzoden, Poederrijen, Acquoy, Aalst, Rossum, Brakel, Zuilichem, Well en Haaften.

Instructie voor het publiek: luister naar de rampenzender op uw draagbare radio of uw autoradio.

De radiofrequentie voor Omroep Gelderland is 89,1 via de ether.

Vierde persbericht ROT (donderdag 13 december, 00.56 uur)

Publiekstelefoonnummer voor informatie over stroomuitval

Mensen die als gevolg van de stroomstoring in de Bommeler- en Tielerwaard informatie willen, kunnen bellen met 0344-637500. Ook de internetsite www.calamiteitgelderlandzuid.nl kan geraadpleegd worden voor informatie. Mensen in nood kunnen zich ook melden bij de brandweerposten. Alle brandweerposten in het getroffen gebied zijn bemand.

Als gevolg van de botsing van een helikopter met hoogspanningskabels boven de Waal bij Neerijnen is er sprake van grootschalige stroomuitval. Het telefoonverkeer ondervindt ernstige hinder.

De treinen in de regio rijden voorlopig nog.

In verband met de kabels in de Waal (die inmiddels zijn afgekoppeld van het stroomnet) is het scheepvaartverkeer op de Waal nog uren gestremd.

De stroomuitval gaat naar verwachting nog duren tot in de ochtend.

De gehele Bommelerwaard en delen van de Tielerwaard zitten momenteel zonder stroom. Het gaat om de plaatsen Zaltbommel, Kerkdriel, Hedel, Hurwenen, Bruchem, Rump, Waardenburg, Meteren, Deil, Tuyl, Spijk, Gameren, Ammerzoden, Poederrijen, Acquoy, Aalst, Rossum, Brakel, Zuilichem, Well en Haaften.

Instructie voor het publiek: luister naar de rampenzender op uw draagbare radio of uw autoradio.

De radiofrequentie voor Omroep Gelderland is 89,1 via de ether.

Vijfde persbericht ROT (donderdag 13 december, 2.10 uur, 3.19 uur, 5.38 uur)

Publiekstelefoonnummer voor informatie over stroomuitval

In de gemeentehuizen van Zaltbommel, Maasdriel, Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal worden informatiepunten ingericht die vanaf 6.00 uur donderdagochtend zijn geopend.

Mensen die als gevolg van de stroomstoring in de Bommeler- en Tielerwaard informatie willen, kunnen bellen met 0344-637500.

Ook de internetsite www.calamiteitgelderlandzuid.nl kan geraadpleegd worden voor informatie.

Mensen in nood kunnen zich ook melden bij de brandweerposten. Alle brandweerposten in het getroffen gebied zijn bemand.

Als gevolg van de botsing van een helikopter met hoogspanningskabels boven de Waal bij Neerijnen is er sprake van grootschalige stroomuitval. Het telefoonverkeer ondervindt ernstige hinder.

In verband met de kabels in de Waal (die inmiddels zijn afgekoppeld van het stroomnet) is het scheepvaartverkeer op de Waal nog uren gestremd.

De gehele Bommelerwaard en delen van de Tielerwaard zitten momenteel zonder stroom. Het gaat om de plaatsen Zaltbommel, Kerkdriel, Hedel, Hurwenen, Bruchem, Rump, Waardenburg, Meteren, Deil, Tuyl, Spijk, Gameren, Ammerzoden, Poederrijen, Acquoy, Aalst, Rossum, Brakel, Zuilichem, Well en Haaften.

Instructie voor het publiek: luister naar de rampenzender op uw draagbare radio of uw autoradio.

De radiofrequentie voor Omroep Gelderland is 89,1 via de ether.

Zesde persbericht ROT (donderdag 13 december, 12.45 uur)

Stroomuitval duurt mogelijk nog een nacht

De stroomuitval in de Tieler- en Bommelerwaard duurt naar verwachting nog zeker de hele dag en misschien zelfs tot morgen. Inmiddels hebben (delen van) Varik, Opijnen, Waardenburg, Rossum, Meteren, Geldermalsen en Enspijk weer stroom.

Gisteravond 12 december om half acht heeft in Heesselt een ongeval plaatsgevonden met een Apache helikopter. De helikopter is daarbij tegen een hoogspanningsmast aangevlogen en daarbij is een deel van de hoogspanningsmast afgebroken, waardoor een groot deel van de Tieler- en Bommelerwaard zonder stroom komen te zitten. Deze stroomstoring treft zo'n 50.000 huishoudens en naar schatting ongeveer 110.000 inwoners in dit gebied. Door deze stroomstoring is een deel van het telefoonverkeer uitgevallen. Het scheepvaartverkeer op de Waal is op dit moment weer op gang.

De precieze oorzaak van het ongeval is nog niet bekend. Dit wordt nader onderzocht.

Op dit moment worden vooral maatregelen om de gevolgen van de stroomuitval zoveel mogelijk op te vangen en de stroomvoorziening te herstellen. Mede door het hoge water wordt dit herstel bemoeilijkt.

Alle kwetsbare instellingen als verzorgingshuizen en zijn dankzij noodaggregaten van stroom voorzien. Waar nodig kunnen extra aggregaten ingezet worden. Daarbij wordt eerst gekeken naar medische noodzaak en veiligheid.

In alle kerkdorpen is gisteravond en de afgelopen nacht extra politie en brandweer ingezet. Er is geen indicatie van onrust. Er is een publieksinformatienummer (0344 637500) en de regionale zender is ingeschakeld als rampenzender (Omroep Gelderland, frequentie 89.1). Ook zijn mensen geïnformeerd via SMS-Alert en geluidswagens. Verder is informatie te vinden op www.calamiteitgelderlandzuid.nl.

De aandacht gaat vooral uit naar mensen die zorg nodig hebben. Tevens zijn inwoners opgeroepen zorgbehoevenden in hun naaste omgeving extra in het oog te houden.

Ook economische belangen hebben de aandacht. Vanaf vanmorgen zijn in alle gemeentes schade-experts op pad om de schade op te nemen.

De bestrijding van de calamiteit wordt centraal, in regionaal verband, gecoördineerd in nauw overleg met alle betrokken hulpdiensten, gemeenten en andere organisaties.

De stroomstoring betreft de gemeenten Zaltbommel, Maasdriel, Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen (kernen: Brakel, Enspijk, Zaltbommel, Kerkdriel, Hedel, Hurwenen, Bruchem, Rump, Waardenburg, Meteren, Deil, Tuyl, Spijk, Gameren, Ammerzoden, Poederloijen, Acquoy, Aalst, Rossum, Brakel, Zuilichem, Well, Haften, Varik, Herwijnen, Geldermalsen, Neerijen, Nederhemert, Vuren en Hellouw).

Persbericht ROT (donderdag 13 december, 18.00 uur)

NB: niet teruggevonden in verslagen vergaderingen ROT en RBT

Opnieuw koude nacht voor veel inwoners in Tieler- en Bommelerwaard

De stroomuitval in de Tieler- en Bommelerwaard duurt ook nog in de nacht voort. Veel mensen zullen zelf hun maatregelen getroffen hebben om nog een koude nacht door te brengen. Familie of kennissen kunnen daarbij behulpzaam zijn. Voor mensen die daar geen beroep op kunnen doen, maar die ook niet thuis kunnen verblijven, is voor de avond en de nacht opvang geregeld door de gemeenten. Bewoners kunnen zich wenden tot hun eigen gemeente. De gemeentehuizen blijven de komende nacht open. De politie zet extra mensen om te surveilleren.

Op dit moment worden vooral maatregelen genomen om de gevolgen van de stroomuitval zo veel mogelijk op te vangen en de stroomvoorziening te herstellen. De werkzaamheden zijn in volle gang en vinden ook in het donker doorgang.

Scholen zijn opnieuw verzocht morgen voor opvang te zorgen. Mogelijk zijn scholen morgen gesloten, het is verstandig om bij twijfel contact op te nemen met de schoolleiding.

Gisteravond 12 december om 19.30 uur heeft in Heesselt een ongeval plaatsgevonden met een Apachehelikopter. De helikopter is daarbij tegen een hoogspanningsmast aangevlogen en daarbij is een deel van de hoogspanningsmast afgebroken, waardoor een groot deel van de Tieler- en Bommelerwaard zonder stroom kwam te zitten. Deze stroomstoring treft zo'n 50.000 huishoudens en naar schatting ongeveer 110.000 inwoners in dit gebied. Door deze stroomstoring is een deel van het telefoonverkeer uitgevallen. De precieze oorzaak van het ongeval is nog niet bekend. Dit wordt nader onderzocht.

Alle kwetsbare instellingen als verzorgingshuizen zijn dankzij noodaggregaten van stroom voorzien. Waar nodig kunnen extra aggregaten ingezet worden. Daarbij wordt eerst gekeken naar medische noodzaak en veiligheid.

Het publieksinformatienummer (0344 637500) blijft bemand en de regionale zender is ingeschakeld als rampenzender (Omroep Gelderland, frequentie 89.1). Ook zijn mensen geïnformeerd via SMS-Alert en geluidswagens. Verder is informatie te vinden op www.calamiteitgelderlandzuid.nl.

De bestrijding van de calamiteit wordt centraal, in regionaal verband, gecoördineerd in nauw overleg met alle betrokken hulpdiensten, gemeenten en andere organisaties. De aandacht gaat vooral uit naar mensen die zorg nodig hebben. Tevens zijn inwoners opgeroepen zorgbehoevenden in hun naaste omgeving extra in het oog te houden. De economische belangen hebben de aandacht. Sinds donderdagochtend zijn in alle gemeenten schade-experts op pad om de schade op te nemen.

De stroomstoring betreft de gemeenten Zaltbommel, Maasdriel, Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen (kernen: Brakel, Enspijk, Zaltbommel, Kerkdriel, Hedel, Hurwenen, Bruchem, Rump, Waardenburg, Meteren, Deil, Tuyl, Spijk, Gameren, Ammerzoden, Poederloijen, Acquoy, Aalst, Rossum, Brakel, Zuilichem, Well, Haaf ten, Varik, Herwijnen, Geldermalsen, Neerijnen, Nederhemert, Vuren en Hellouw). Inmiddels hebben (delen van) Varik, Opijnen, Waardenburg, Rossum, Meteren, Geldermalsen en Enspijk weer stroom.

Zevende persbericht ROT (vrijdag 14 december, 06.00 uur)

Stroomstoring nog niet verholpen

De afgelopen nacht is met man en macht gewerkt aan het herstellen van de stroomvoorziening in de Bommelerwaard en Tielerwaard. Helaas is vannacht niet gelukt de stroomvoorziening te herstellen. Naar het zich nu laat aanzien, komt de stroomtoevoer in het getroffen gebied op zijn vroegst in de loop van vrijdagmiddag op gang.

De verwachtingen om in de loop van de nacht de storing te kunnen verhelpen, bleken te optimistisch. Toen de hoogspanningskabels boven water kwamen, bleken deze kabels beschadigd. Om deze kabels te kunnen repareren moet nu eerst een ponton worden geplaatst.

In de nacht hebben zich verder geen bijzonderheden voorgedaan. De politie hield met veel mensen toezicht in het gebied. Ook de brandweer was paraat. De gemeentehuizen in het getroffen gebied waren vannacht geopend. Het publieksinformatienummer bleef bemand maar er werd weinig gebeld. De spoorwegen verwachten voor vanochtend weinig problemen. De NS heeft de stations voorzien van licht.

Ook het wegverkeer verwacht geen extra hinder van de stroomuitval. Door het uitlopen van de werkzaamheden aan de kabels blijft wel het scheepvaartverkeer op de Waal voor een langere periode gestremd.

Instructie voor het publiek: luister naar de rampenzender op uw draagbare radio of uw autoradio.

De radiofrequentie voor Omroep Gelderland is 89,1 via de ether, kijk op www.calamiteitgelderlandzuid.nl of bel 0344-637500.

Achtste persbericht ROT (vrijdag 14 december, 06.00 uur)

Informatie ontvangen via SMS-alert?

Regelmatig worden er SMS-berichten verstuurd over de stroomuitval. Hierbij wordt gebruik gemaakt van SMS-alert.

Wilt u deze berichten ook ontvangen? Meld u dan aan door het volgende SMS-bericht naar 8844 te sturen: PGZ postcodehuisnummer.

Voorbeeld: uw postcode is 1234AB.

U verstuurt dan het volgende SMS-bericht: PGZ 1234AB.

Negende persbericht ROT (vrijdag 14 december, 18.45 uur)

Snel herstel stroomvoorziening

Binnen korte tijd zal de stroom in de Bommeler- en Tielerwaard weer worden ingeschakeld. Vooralsnog gaat het om een noodoplossing.

Inwoners wordt dringend geadviseerd om de stekkers van elektrische apparaten uit het stopcontact te halen.

Nadat de stroom weer is ingeschakeld is het advies de eerste uren het stroomgebruik te beperken tot het hoognodige.

Het is mogelijk dat sommige apparatuur het niet doet, zoals de pomp van een cv-ketel. Neem in dat geval contact op met uw installateur.

Er zijn gebieden die al weer enige tijd stroom hebben. Bij de inschakeling van het hele gebied kan het gebeuren dat die gebieden even geen stroom hebben. Dat zijn slechts korte momenten en heeft te maken met het herstel van de energievoorziening.

Voor informatie kunt u terecht op www.calamiteitgelderlandzuid.nl.

Tiende persbericht ROT (vrijdag 14 december, 21.00 uur)

Herstel stroomvoorziening gaat voorspoedig

Vanaf 18.00 uur wordt in fasen de stroom weer ingeschakeld. Het komende uur krijgen Rossum, Hurwenen en Kerkdriel, Neerijnen en Haaf ten als laatste kernen de stroom terug. Het blijft mogelijk dat er hier en daar in een klein gebied tijdelijk storing optreedt. Continuon lost dat zo snel mogelijk op.

De verpleeg- en verzorgingshuizen worden vanaf 21.00 uur op het stroomnet aangesloten. Zij zijn de afgelopen dagen voorzien van aggregaten en dit zal worden afgeschakeld.

Doordat het stroomnet is hersteld, gaat bij sommige bedrijven het alarm af. De politie checkt alle meldingen.

De ponton op de Waal die is gebruikt voor de herstelwerkzaamheden wordt afgebroken. Het scheepvaartverkeer is vanaf 18.00 uur weer op gang gekomen. Vanavond en vannacht wordt niet gewerkt aan het herstel van de beschadigde hoogspanningsmasten. De tijdelijke mast en het aanwezige materieel wordt bewaakt.

De gemeentehuizen sluiten vanavond om 21.00 uur hun opvang en informatievoorziening. In Maasdriel en Zaltbommel blijven de gemeentehuizen vanavond langer open.

Maandag zijn de gemeentehuizen weer als normaal geopend. U kunt daar tijdens kantooruren schade melden. De gemeentehuizen van Maasdriel en Zaltbommel zijn morgen (zaterdag) geopend voor schademelding.

Het centrale publieksinformatienummer blijft voorlopig nog open.

Elfde persbericht ROT (vrijdag 14 december, 22.30 uur)

Persvoorlichting weer via reguliere telefoonnummers

De stroomvoorziening in de Bommeler- en Tielerwaard is vrijdagavond hersteld. Na vrijdag 24.00 uur verloopt persvoorlichting weer via de reguliere telefoonnummers van de gemeenten. Het tijdelijke centrale telefoonnummer van de persvoorlichting voor de stroomstoring komt hiermee te vervallen.

Twaalfde persbericht ROT (vrijdag 14 december, 23.41 uur)

Stroomstoring voorbij

Aan het eind van vrijdagavond is de stroomstoring vrijwel overal verholpen. Vragen met betrekking tot storingen kunnen gemeld worden via het reguliere servicenummer van Continuon: 0800-9009 of via www.gasenstroomstoringen.nl

Het centrale informatienummer voor publiek is niet meer bemenst. Mensen worden via een bandje doorverwezen. Met vragen kan men terecht bij de eigen gemeente via de reguliere kanalen. Maandag zijn de gemeentehuizen weer open. In Maasdriel en Zaltbommel zijn de gemeentehuizen op zaterdag geopend van 9.00 tot 12.00 uur voor de registratie van schade.

De uitzendingen van RTV Gelderland als rampenzender zijn afgelopen.

De politie heeft nog extra aandacht voor het gebied.

Uitnodiging persconferentie donderdag 13 december, 09.00 uur

Persconferentie stroomstoring Bommeler- en Tielerwaard

Wij nodigen u uit voor een persconferentie over de gevolgen van de stroomstoring in de Bommeler- en Tielerwaard

De persconferentie vindt plaats om 9.00 uur in het gemeentehuis van Maasdriel
Kerkstraat 45 Kerkdriel
Tel: 0418 63 88 88

Woordvoerders zullen zijn:

De burgemeesters van de getroffen gemeenten,
De vertegenwoordigers van de operationele diensten
Woordvoerders van Continuon, Rijkswaterstaat en Defensie.

Naar het zich nu laat aanzien, gaat de stroomstoring vandaag zeker nog de gehele dag duren.

Persverklaring donderdag 13 december, 09.00 uur

Gisteravond om half acht heeft er een ongeval plaatsgevonden met een Apache helikopter in Heesselt. De helikopter is daarbij tegen een hoogspanningsmast aan-gevlogen en daarbij is een deel van de hoogspanningsmast afgebroken, waardoor een groot deel van de Tieler- en Bommelerwaard zonder stroom kwam te zitten. Deze stroomstoring treft zo'n 50.000 huishoudens en naar schatting ongeveer 110.000 inwoners in dit gebied. Door deze stroomstoring is een deel van het telefoonverkeer uitgevallen.

Inmiddels is het scheepvaartverkeer op de Waal weer op gang.

Het gaat om de gemeenten Zaltbommel, Maasdriel, Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen.

De piloot van de helikopter is bij het ongeval licht gewond geraakt. Met hem gaat het naar omstandigheden goed. De precieze oorzaak van het ongeval is nog niet bekend. Dit wordt nader onderzocht.

De zorgen gaan op dit moment vooral uit naar de gevolgen van de stroomuitval. Mede door het hoge water wordt het herstel van de stroomvoorziening namelijk ernstig bemoeilijkt.

Wij houden er rekening mee dat dit zeker nog de hele dag en naar verwachting zelfs tot morgen kan duren.

Alle kwetsbare instellingen als verzorgingshuizen zijn dankzij noodaggregaten van stroom voorzien. Waar nodig kunnen extra aggregaten ingezet worden. Daarbij wordt eerst gekeken naar medische noodzaak en veiligheid.

In alle kerkdorpen is gisteravond en de afgelopen nacht extra politie en brandweer ingezet. Ook is er een apart telefoonnummer en is de regionale zender ingeschakeld als rampenzender.

Er is contact met de scholen opgenomen om te vragen of zij waar nodig opvang kunnen verzorgen. Er wordt niet gehandhaafd op de leerplichtwet. Als het niet anders kan, dan de kinderen thuishouden.

Vanaf vanmorgen zijn in alle gemeenten schade-experts op pad om de schade op te nemen.

Uitnodiging persconferentie vrijdag 14 december 11.00 uur

Persconferentie stroomstoring Bommeler- en Tielerwaard

Wij nodigen u uit voor een persconferentie over de stroomstoring in de Bommeler- en Tielerwaard

De persconferentie vindt plaats om 11.00 uur in het gemeentehuis van Maasdriel Kerkstraat 45 Kerkdriel

Tel: 0418 63 88 88

Woordvoerders zullen zijn:

De burgemeesters van de getroffen gemeenten,

De vertegenwoordigers van de operationele diensten

Woordvoerders van Continuon, Defensie en Waterschap.

Naar het zich nu laat aanzien, komt de stroomtoevoer in het getroffen gebied op zijn vroegst in de loop van vrijdagmiddag op gang.

Bijlage 5

Publieksenquête

Voor dit onderzoek is een publieksenquête gehouden onder de burgers in de Tieler- en Bommelerwaard. Deze enquête is opgesteld³⁸⁹ en afgenomen door studenten van de Vrije Universiteit Amsterdam.³⁹⁰ In deze bijlage worden de bevindingen uit de enquête gepresenteerd.

In de enquête is onderscheid gemaakt tussen het handelen voor, tijdens en na de stroomstoring. Het gaat daarbij vooral om een eventuele voorbereiding op een stroomstoring, het handelen tijdens de stroomstoring en de perceptie die ondervraagden hadden met betrekking tot de informatievoorziening en de hulpverlening. Tevens wordt aandacht besteed aan de vraag in hoeverre bewoners in staat waren zichzelf van informatie te voorzien, zichzelf te redden en hun naasten bewoners hulp te bieden. Vanwege het vaak onbewuste aspect van het handelen, zijn verschillende controlevragen in de enquête opgenomen.

B5.1 Respondentengegevens

In totaal werden er 221 mensen geënquêteerd. Hieronder volgt een overzicht van de verdeling en kenmerken van de populatie ten aanzien van geslacht, leeftijd en woonplaats.

Verhouding man/vrouw

Het grootste deel van de respondenten is vrouw. De verdeling is 30% mannen en 70% vrouwen.

	Frequentie	Percentage
Man	66	29,9
Vrouw	155	70,1
Totaal	221	100,0

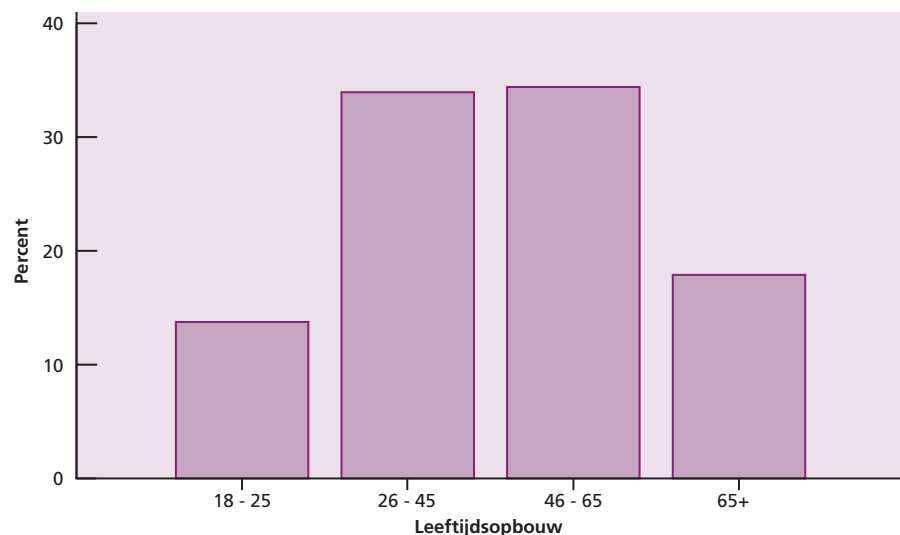
Figuur 1: Geslacht respondenten

Leeftijdsverdeling

De grootste groep respondenten bevindt zich in de leeftijdscategorie van 26-45 jaar (34%) en 45-65 jaar (afgerond 34%). Dan volgt de leeftijdscategorie van 65+ (afgerond 18%) en ten slotte de leeftijdscategorie van 18-26 jaar (afgerond 14%). Van de 221 geënquêteerden hebben 3 respondenten geen leeftijdscategorie opgegeven.

³⁸⁹ Deze is ter accordering aan de klankbordgroep voorgelegd.

³⁹⁰ Peter de Boer, Ingeborg Bröcheler, Rianne Gerrits, Marcia van Hugten, Lotte Klumper, Irene Mulder, Ruth Prins, Femke Spijker, Winston van Straaten, Eric Warners.



Figuur 2: Leeftijdsopbouw respondenten

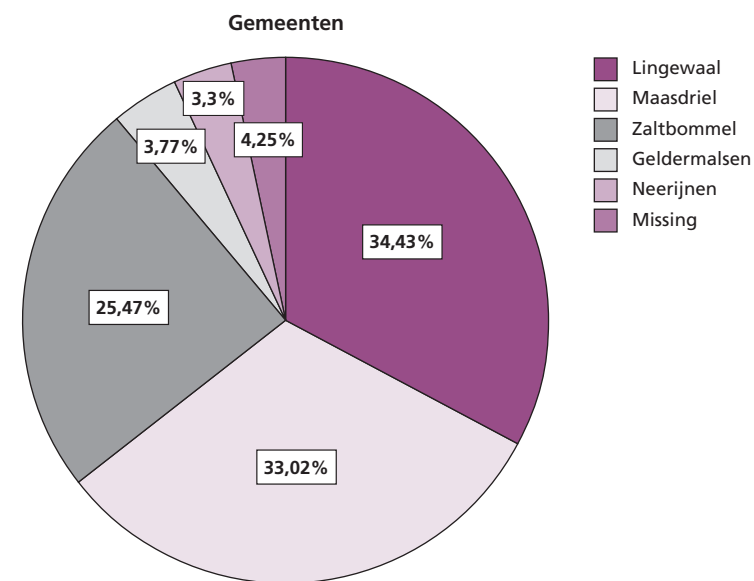
Woonplaats

De enquêtes zijn afgenomen in Vuren, Herwijnen, Zaltbommel, Ammerzoden, Kerkdriel, Hurwenen en Meteren. De respondenten waren afkomstig uit diverse dorpen en gemeenten. Ongeveer een vijfde deel komt uit de grootste plaats, Zaltbommel (bijna 22%). Respectievelijk volgen Vuren (gemeente Lingewaal) met afgerond 18% en Kerkdriel (gemeente Maasdriel) met 13%. Hieronder een overzicht:

Plaats (Gemeente)	Frequentie	Percentage
Vuren (Lingewaal)	39	17,6
Herwijnen (Lingewaal)	33	14,9
Asperen (Lingewaal)	1	0,5
Kerkdriel (Maasdriel)	29	13,1
Hurwenen (Maasdriel)	11	5,0
Ammerzoden (Maasdriel)	18	8,1
Well (Maasdriel)	4	1,8
Rossum (Maasdriel)	1	0,5
Hedel (Maasdriel)	7	3,2
Zaltbommel (Zaltbommel)	48	21,7
Zuilichem (Zaltbommel)	3	1,4
Aalst (Zaltbommel)	3	1,4
Meteren (Geldermalsen)	8	3,6
Neerijnen (Neerijnen)	6	2,7
Waardenburg (Neerijnen)	1	0,5
Anders	8	3,6
Onbekend	1	0,5
Totaal	221	100,0

Figuur 3: Woonplaats respondenten

Als geen onderscheid wordt gemaakt naar kerkdorpen, maar alleen de gemeenten in ogenschouw genomen worden, dan komt ongeveer een derde van de respondenten uit de gemeente Lingewaal en een derde uit de gemeente Maasdriel. Een kwart van de respondenten woont in de gemeente Zaltbommel. Bijna 4% van de ondervraagden komt uit Geldermalsen en ongeveer 3% is woonachtig in de gemeente Neerijnen.³⁹¹



Figuur 4: Verdeling respondenten over gemeenten

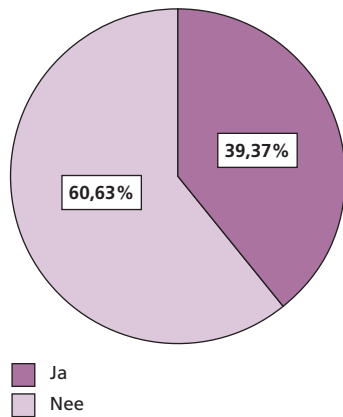
B5.2 Voorfase

Allereerst is de respondenten gevraagd naar de voorbereidingen die zij al dan niet gepleegd hadden: in welke mate waren zij voorbereid op een mogelijke stroomstoring?

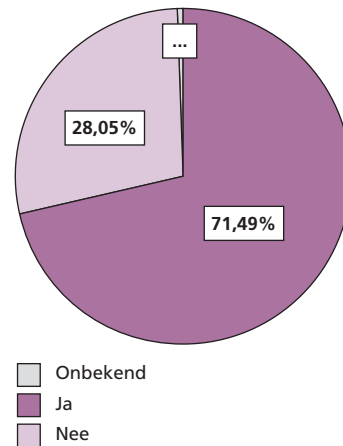
Ruim 60% (134) van de respondenten geeft aan van tevoren niet te weten wat hij/zij moest doen bij een stroomstoring. 40% (87) weet dit wel. Van het deel dat wel wist wat te doen, geeft 60% aan dit voornamelijk te weten uit eigen informatie. 23% weet dit uit eerdere ervaringen met stroomstoringen, 22% heeft het vernomen uit de media. 10% weet dit beroepsmatig. De landelijke campagne *Denk vooruit* is voor drie respondenten (ruim 3%) informatiebron geweest op dit gebied.

³⁹¹ In zijn algemeenheid valt te constateren dat meer inwoners van de grotere gemeenten en minder inwoners van de kleinere gemeenten zijn geënquêteerd. Relatief gezien draagt dit bij aan een representatieve steekproef voor de Bommeler- en Tielerwaard.

Wist wat te doen bij stroomstoring



Voorzieningen getroffen



Figuur 5: Voorbereiding

71% van de respondenten (158) geeft aan voorzieningen te hebben getroffen die bij een mogelijke stroomstoring van pas zouden kunnen komen. 94% hiervan heeft het hierbij over kaarsen, zaklamp en/of batterijen (wat echter onduidelijk blijft, is in hoeverre het hebben van kaarsen en batterijen op toeval is berust. Veel mensen hebben altijd kaarsen en batterijen in huis en hebben deze dus niet specifiek aangeschaft als voorziening voor een mogelijke stroomuitval). 16% had een transistorradio in huis, 12% had een voorraad voedsel opgebouwd en 11% had noodstroom aangelegd. 20% had andere maatregelen getroffen. Hierbij werden voornamelijk de hout- en gaskachel genoemd. Van de 28% (62) die geen voorzieningen had getroffen geeft ruim 85% aan niet te hebben verwacht dat een dergelijke stroomstoring zich zou voordoen.

B5.3 Tijdens de stroomstoring

De respondenten is tevens gevraagd hoe zij de stroomstoring hebben beleefd: Tot welke informatie(bronnen) hadden zij toegang, hoe en door wie werden zij geïnformeerd, hoe en wanneer waren ze op de hoogte? Hebben ze hulp gevraagd, ontvangen en verleend?

Ontdekking

Burgers hebben op verschillende manieren vernomen wat er aan de hand was en wat de ernst en omvang van de situatie was. Onderstaande tabel geeft aan op welke wijze de bewoners geïnformeerd zijn over (de omvang van) de stroomstoring. De algemene indruk is dat voornamelijk burens relatief gezien de meest voorkomende informatiebron zijn. Daarna volgt respectievelijk de categorie 'andere media', 'andere bronnen' en 'rampenzender'. Bijna 18% geeft aan helemaal niet geïnformeerd te zijn. Weinig respondenten geven aan informatie via de geluidswagen, de hulp ter plaatse of het meldpunt te hebben ontvangen. Ruim 15% heeft informatie gekregen via andere bronnen. Hierbij werd 'eigen waarneming' (voornamelijk mensen die dicht bij de geraakte hoogspanningsverbinding wonen) behoorlijk vaak genoemd.

Hoe geïnformeerd?	Frequentie	Percentage
Burens	99	44,8
Hulp ter plaatse	5	2,3
Rampenzender	34	15,4
Andere media	47	21,3
Brief Continuon	5	2,3
Brief gemeente	13	5,9
Geluidswagen	8	3,6
Sms-alert	11	5,0
Internet	12	5,4
Meldpunt	1	0,5
Niet	39	17,6
Andere bronnen	35	15,8
N=221, geen missing cases		

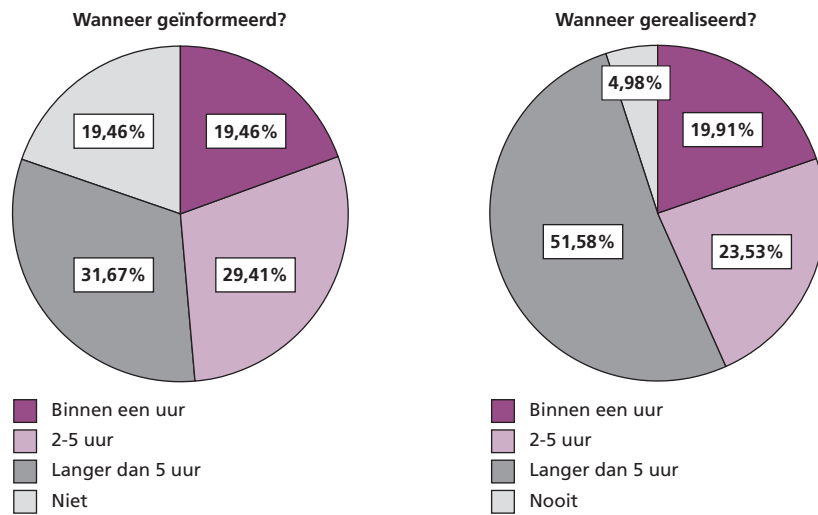
Figuur 6: Hoe werd men geïnformeerd over het incident?

Onder andere bronnen wordt met name de eigen waarneming genoemd (5%). Een aantal mensen heeft het incident met de helikopter zien gebeuren. Verder noemt men als bronnen: informatienummers (van gemeente en Continuon), collega's, de bakker, de buschauffeur of de politieagent.

• Informatie en realisatie

De Apache gevechtshelikopter vloog (woensdag 12 december) om iets over zevenen in de avond tegen de bedrading van hoogspanningsverbindingen. De stroom viel direct uit in een groot gebied. Dit was voor de meeste bewoners direct waarneembaar. Maar wanneer werden zij geïnformeerd over de ernst en omvang van de stroomstoring en wanneer realiseerden zij zich dit?

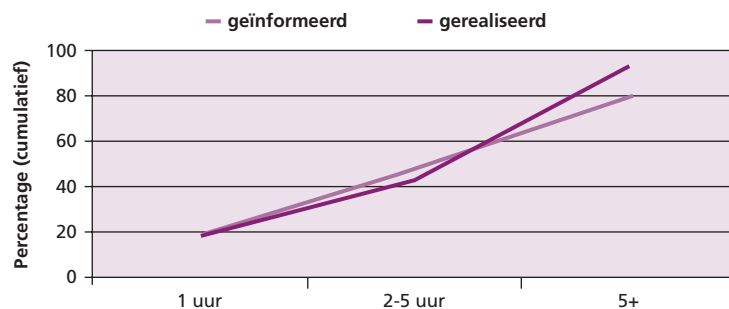
Ongeveer een vijfde deel van de respondenten geeft aan binnen een uur geïnformeerd te zijn. 30% was dat binnen twee tot vijf uur. Binnen vijf uur was dus ongeveer de helft van de bevolking geïnformeerd. Bijna 32% heeft langer dan vijf uur moeten wachten op informatie. Bijna 20% geeft aan überhaupt niet geïnformeerd te zijn.



Figuur 7: Wanneer geïnformeerd en gerealiseerd?

Voor meer dan de helft van de respondenten (afgerond 52%) geldt dat zij zich na meer dan vijf uur na het ontstaan van de stroomstoring realiseerden wat de omvang van de stroomstoring was. Bijna een kwart (afgerond 15%) van de respondenten realiseerde dit zich tussen de 2 en 5 uur. Ongeveer 20 % realiseerde dit zich binnen een uur en 5% van de respondenten heeft zich de omvang van de stroomstoring nooit gerealiseerd.

Als de 'informatie' en 'realisatie' in de loop der uren worden vergeleken, lopen ze redelijk gelijk op (zie figuur 8). Toch lijkt het realiseren van de ernst van de situatie iets later op gang te komen dan dat men geïnformeerd is. Dit verandert echter als informatie langer dan vijf uur uitblijft. 95% realiseerde zich toen de ernst en omvang van de stroomstoring, terwijl 'slechts' 80% zegt hierover geïnformeerd te zijn.



Figuur 8: Informatie versus realisatie

- En toen?

Wat deed men toen men de stroomstoring ontdekte en besepte dat deze wel eens langer kon gaan duren? 41% van de respondenten heeft niet anders gedaan dan normaal. Bijna een kwart van de mensen is opzoek gegaan naar (meer) informatie. Een enkeling is gaan hamsteren. Geen van de respondenten heeft aangegeven in paniek te zijn geraakt. Tevens gaf 40% aan iets anders te hebben gedaan. Hierbij noemt men voornamelijk afwachten, slapen en de kaarsen/kachel aandoen.

Wat gedaan?	Frequentie	Percentage
Heeft meer informatie gezocht	51	23
Ging hamsteren	6	3
Raakte in paniek	0	0
Deed niets anders dan normaal	90	41
Deed iets anders	89	40
N=221, 0 missing cases		

Figuur 9: Wat deed men na de ontdekking?

Na het eerste uur

Bewoners ontdekten de stroomstoring en velen realiseerden zich dat dit wel even kon gaan duren. Wat nu?

- Informatie gedurende de stroomstoring

In de figuur 10 wordt een overzicht gegeven van de (mogelijke) middelen die de respondenten tijdens de stroomstoring op de hoogte hebben gehouden. De algemene indruk is dat voornamelijk 'buren' relatief gezien het meest gebruikte middel zijn geweest. Daarnaast spelen de media, zowel de rampen-zender als andere media, in 22% van de gevallen een rol. Meer dan een kwart van de bewoners geeft echter aan niet op de hoogte te zijn gehouden. Op de vraag of de ontvangen informatie aan de behoefte voldeed antwoordde 46% positief en 54% negatief (6 missing cases). Als men aangaf dat de informatie niet aan de behoefte voldeed had dit voornamelijk te maken met te geringe (of geen) informatie. Men geeft aan het dat men niet wist hoe lang de stroomstoring nog zou kunnen gaan duren. Een aantal respondenten gaf aan hierin een aantal keer te zijn teleurgesteld. Er werd stroom beloofd, maar deze kwam steeds niet.

Hoe geïnformeerd?	Frequentie	Percentage
Buren	85	38
Hulp ter plaatse	5	2,3
Rampenzender	48	22
Andere media	49	22
Brief Continuon	4	2
Brief gemeente	19	9
Geluidswagen	10	5
Sms-alert	16	7,0
Internet	14	6
Meldpunt	2	1
Niet	58	26
Andere bronnen	16	7
N=221, geen missing values		

Figuur 10: Hoe is men op de hoogte gebleven tijdens de stroomstoring?

Opmerkelijk hierbij is dat een groot deel van de bewoners die aangaven een geluidswagen te hebben gehoord, tevens aangaf dat deze slecht te verstaan waren. Daarnaast gaf een behoorlijk aantal burgers aan een brief van de gemeente te hebben ontvangen, maar 'pas' na ongeveer 46 uur. Net voordat er weer stroom was. Als de verschillende informatiebronnen worden afgezet tegenover de verschillende gemeenten, vallen een aantal zaken op. 'Buren' zijn voor gemiddeld 38% van de respondenten informatiebron geweest tijdens de stroomstoring. In de gemeente Maasdriel lag dit percentage hoger met 49%. Daarnaast heeft gemiddeld 22% van de respondenten tijdens de stroomstoring naar de rampenzender geluisterd. In de gemeente Lingewaal lag dit op 11%. In de gemeente Maasdriel op 30%. Gemiddeld 26% van alle respondenten gaf aan helemaal niet geïnformeerd te zijn tijdens de stroomstoring. In de gemeente Lingewaal lag dit gemiddelde hoger met 41%. In de gemeente Maasdriel was slechts 4% niet geïnformeerd.

- Hulp vragen, ontvangen en verlenen
13% van de respondenten geeft aan tijdens de stroomstoring om hulp te hebben gevraagd, 87% heeft geen hulp gevraagd. 8% (17 van de 219, 2 missing cases) van de burgers heeft hulp ontvangen van de gemeente. 38% (84 van de 220, 1 missing case) ontving hulp van andere burgers. 51% geeft aan zelf hulp te hebben verleend aan anderen.

Gereageerd op oproep tot naastenhulp?	Frequentie	Percentage
Ja	34	15,4
Nee	60	27,1
Welke oproep?	127	57,5
Totaal	221	100,0

Figuur 11: Reactie oproep tot naastenhulp

Op de vraag of men heeft gereageerd op de oproep van de burgemeester van Maasdriel tot naastenhulp, antwoordde 15% positief. 27% heeft niet gereageerd en bijna 60% weet niet van het bestaan van die oproep.

De hulp die vanuit de gemeente kwam had veelal te maken met een noodstroomvoorziening (aggregaat) of hulp voor hulpbehoevende ouderen. De hulp van, voor en onder burgers bestond veelal uit koffie, warmte, stroom, eten, informatie (radio) en de mogelijkheid tot douchen, overnachten of diepgevroren spullen bewaren. Wat verder opviel is dat meerdere burgers aangaven pas later gehoord te hebben waar men terecht had gekund, dus waar opvang geboden werd.

Beoordeling

Hoe denken de burgers over de informatie en het handelen (van zichzelf en anderen)?

- Informatie

Op de vraag of men tijdens de stroomstoring voldoende informatie heeft gehad van de gemeente antwoordt 17% positief. 77% geeft aan onvoldoende informatie te hebben ontvangen van de gemeente. 6% weet het niet. Bij dezelfde vraag over Continuon geeft 13% van de respondenten aan voldoende informatie te hebben ontvangen. 73% heeft onvoldoende informatie ontvangen van Continuon. 14% weet het niet. De informatie die men heeft ontvangen voldeed aan de behoefte van 45% van de respondenten. Voor 52% voldeed de informatie niet aan de behoefte. Een belangrijke reden die hierbij vaak genoemd wordt is dat de informatie te beperkt of te laat was of zelfs helemaal ontbrak. Mensen wilden graag meer informatie over wat er aan de hand was en hoe lang het ongeveer zou kunnen gaan duren. 3% had hierover geen mening.

- Cijfers

De respondenten is gevraagd om het totale handelen van gemeenten en hulpverleners voor, tijdens en na de stroomstoring te beoordelen. Tevens is gevraagd naar de handelwijze van de Continuon, het eigen handelen, het handelen van andere burgers en de informatievoorziening in zijn algemeenheid. De respondenten geven, op een schaal van 0-10, gemiddeld een 4,7 als cijfer voor het handelen van de gemeenten en hulpverleners. Het handelen van Continuon wordt beoordeeld met een gemiddelde van 5,3. Het eigen handelen geeft men een 7,4 en het handelen van andere burgers een 7,0. De informatievoorziening beoordeelt men gemiddeld met een 4,6.

Gemiddelde	Minimum	Maximum	Standaarddeviatie
4,74	0	10	2,460

Gemiddelde cijfer gemeente en hulpverleners (Missing cases 6)

Gemiddelde	Minimum	Maximum	Standaarddeviatie
5,33	0	10	2,598

Gemiddelde cijfer Continuon (Missing cases: 12)

Gemiddelde	Minimum	Maximum	Standaarddeviatie
7,41	2	10	1,296

Eigen handelen (Missing cases:11)

Gemiddelde	Minimum	Maximum	Standaarddeviatie
6,95	0	10	1,889

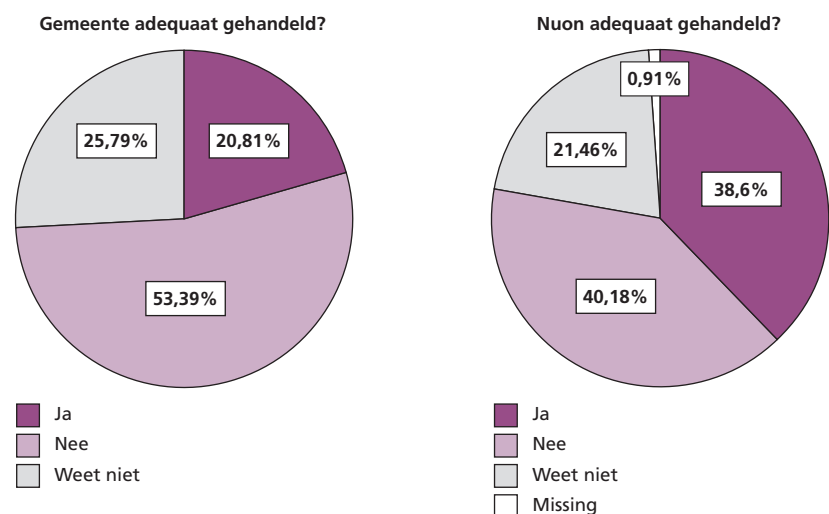
Handelen van andere burgers (Missing cases: 27)

Gemiddelde	Minimum	Maximum	Standaarddeviatie
4,60	0	10	2,415

Informatievoorziening (Missing cases:1)

Figuur 12: Beoordeling van handelingen

Daarnaast hebben de burgers zich uitgelaten over het al dan niet adequaat handelen van de gemeenten en energiebedrijf Continuon. De meerderheid van de respondenten (afgerond 53%) vindt dat de gemeenten niet adequaat hebben gehandeld. Een kwart (afgerond 26%) van de respondenten weet het niet. Een minderheid (afgerond 21%) is van mening dat de gemeenten adequaat hebben gehandeld.



Figuur 13: Hebben gemeenten en Continuon in de ogen van de bevolking adequaat gehandeld?

Een kleine meerderheid (afgerond 40%) van de respondenten geeft aan dat Continuon volgens hen niet adequaat heeft gehandeld. Een bijna net zo groot deel (38%) van de respondenten vindt dat Continuon adequaat heeft gehandeld. Ongeveer een vijfde van de respondenten (afgerond 21%) weet het niet.

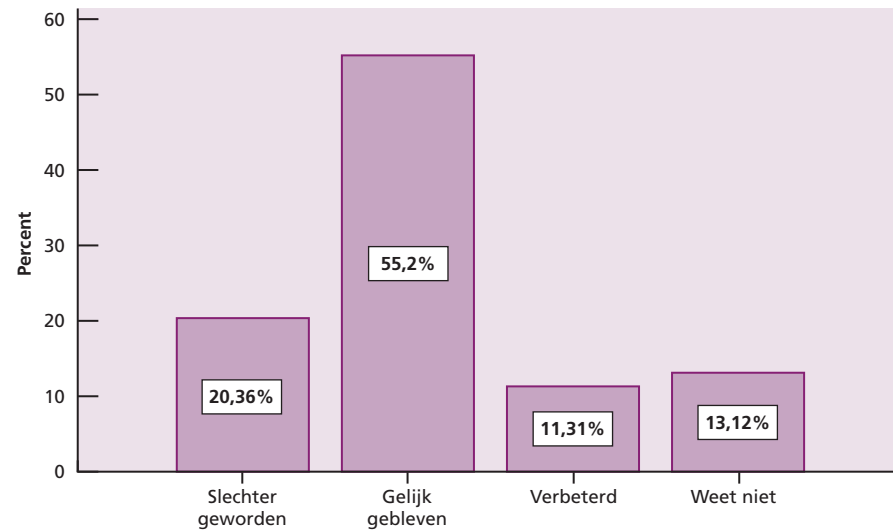
Als onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende gemeenten lijken er verschillen te bestaan tussen deze gemeenten. Lingewaal en Maasdriel wijken het meest af van het gemiddelde. Bijna 10% van de inwoners van Lingewaal vindt dat de gemeente adequaat heeft gehandeld, 67% vindt van niet. In de gemeente Maasdriel vindt 34% dat de gemeente adequaat heeft gehandeld, 38% vindt van niet.

Gemeente	Gemeente adequaat gehandeld?					
	Ja		nee		Weet niet	
	Frequentie	Percentage	Frequentie	Percentage	Frequentie	Percentage
Lingewaal	7	9,6	49	67,1	17	23,3
Maasdriel	24	34,3	27	38,6	19	27,1
Zaltbommel	9	16,7	29	53,7	16	29,6
Geldermalsen	2	25,0	5	62,5	1	12,5
Neerijnen	2	28,6	3	42,9	2	28,6
Totaal	44	20,8	113	53,3	55	25,9

Figuur 14: Adequaatheid per gemeente

- Vertrouwen in de gemeenten n.a.v. de stroomstoring
Het vertrouwen in de gemeente is voor het merendeel (55%) van de respondenten niet veranderd door de stroomstoring. Eén op de vijf heeft echter minder vertrouwen in de gemeente gekregen. Ongeveer 11% heeft meer vertrouwen in de gemeente gekregen. 13% weet het niet (zie figuur 14).

Ook hier lijken enkele verschillen te bestaan tussen de verschillende gemeenten. In Lingewaal is het vertrouwen in de gemeente bij 32% achteruitgegaan, bij 52% gelijk gebleven en bij 8% verbeterd. In Maasdriel is het vertrouwen bij 13% minder geworden, bij 61% gelijk gebleven en bij 9% verbeterd. Zaltbommel scoort gemiddeld (17% slechter, 54% gelijk, 11 verbeterd), met een hoger percentage mensen die het niet weten (19%).



Figuur 15: Vertrouwen in de gemeente

• Eigen handelen

Uit de beoordeling in cijfers blijkt dat mensen hun eigen handelen als goed beoordelen (gemiddelde 7,4). Gevraagd is echter ook of men bij eenzelfde nieuw incident hetzelfde zou handelen. Hierop antwoordde 74% positief. 21% gaf aan anders te willen handelen, 5% weet het niet.

Bij een nieuw incident hetzelfde handelen?	Frequentie	Percentage
Ja	163	74
Nee	47	21
Weet niet	10	5
Totaal (1 missing case)	220	100

Figuur 16: Handwijze voor de toekomst

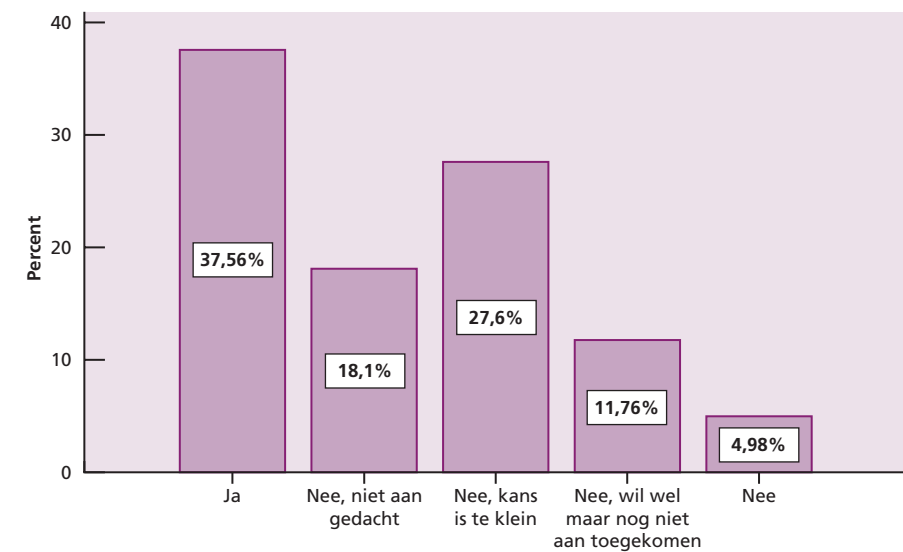
Van de 21% die anders wil handelen zou meer dan de helft zich anders voorbereiden. 38% zou het gebied de volgende keer verlaten. 18% zou meer informatie verzamelen, 17% zou meer hulp bieden. Geen enkele respondent zou minder hulp bieden wanneer een nieuw incident plaatsvindt.

Wat zou u anders doen?	Frequentie	Percentage
Vorbereiden	25	41
Informatie verzamelen	9	15
Meer hulp bieden	8	13
Minder hulp bieden	0	0
Het gebied verlaten	18	30
Anders	11	18
N=61 ³⁹³		

Figuur 17: Wat zou u anders doen?

• Maatregelen na de stroomstoring

71% van de respondenten heeft aangegeven vooraf voorzieningen te hebben getroffen die bij een mogelijke stroomstoring van pas zouden kunnen komen. Bijna 38% van de respondenten geeft aan (ook) achteraf maatregelen te hebben getroffen met het oog op een mogelijke soortgelijke stroomstoring. Nog eens 12% wil dit ook, maar is er nog niet aan toegekomen. 28% vindt de kans dat het nog een keer zou gebeuren te klein en neemt geen (extra) maatregelen. 18% heeft er niet aan gedacht (extra) maatregelen te nemen.



Figuur 18: Maatregelen getroffen na de stroomstoring?

392 N=61. Vier respondenten die aangaven hetzelfde te handelen, hebben wel aangegeven iets anders te doen de volgende keer. De tien mensen die niet weten of ze anders zouden handelen hebben wel aangegeven wat ze (eventueel) anders zouden kunnen doen.

- Tips voor de gemeente

De respondenten is gevraagd naar een tip voor de gemeente met betrekking tot de hulpverlening bij een eventuele toekomstige stroomstoring. Ruim driekwart van de respondenten had een tip. Het grootste deel van deze tips had te maken met informeren. Er kan hier onderscheid gemaakt worden tussen beter, sneller of meer informeren. Daarnaast waren er informatietips zoals het inzetten van geluidswagens, het huis aan huis verspreiden van informatie en het informeren van iedereen.

Andere tips voor de gemeente waren onder andere het instellen van noodstroomvoorzieningen en meer hulp en actie vanuit de gemeente. Zie hieronder een top tien van de gegeven tips:

1. Sneller / eerder informeren.
2. Meer (verstaanbare) geluidswagens inzetten.
3. De burger inlichten (wat is er aan de hand, hoe lang gaat het duren, juiste inschatting).
4. Zorgen voor stroom noodvoorziening (aggregaten, eerlijk verdelen van de stroom, back-up stroomtoevoer).
5. Huis aan huis verspreiden van informatie waar geen stroom voor nodig is (kranten, flyers, brief, bijeenkomst, aanbellen aan huis).
6. Meer hulp bieden, met name voor de ouderen (opvang, eten, drinken, batterijen etc.).
7. Betere/duidelijkere informatie verstrekken.
8. Meer informatie verstrekken.
9. Meer in actie komen (achter het bureau vandaan, snel en adequaat).
10. Iedereen informeren, in het hele gebied. Dus alle gebieden.

Tevens werden tips genoemd als betere preventie (schrijven van een rampenplan), meer betrokkenheid bij en beter luisteren naar de burger, mensen instrueren wat ze moeten doen (instructiekaart, rampenplan in het kort), aanspreekpunten in dorpskernen instellen en/of het dorps/stadhuis openstellen.

B5.4 Statistische analyses

Hulpvraag versus sekse/leeftijd/woonplaats

13% van de respondenten heeft aangegeven tijdens de stroomstoring om hulp te hebben gevraagd. Hoe verhoudt deze hulpvraag zich tot de persoonskenmerken geslacht, leeftijd en woonplaats?

- Geslacht en hulpvraag

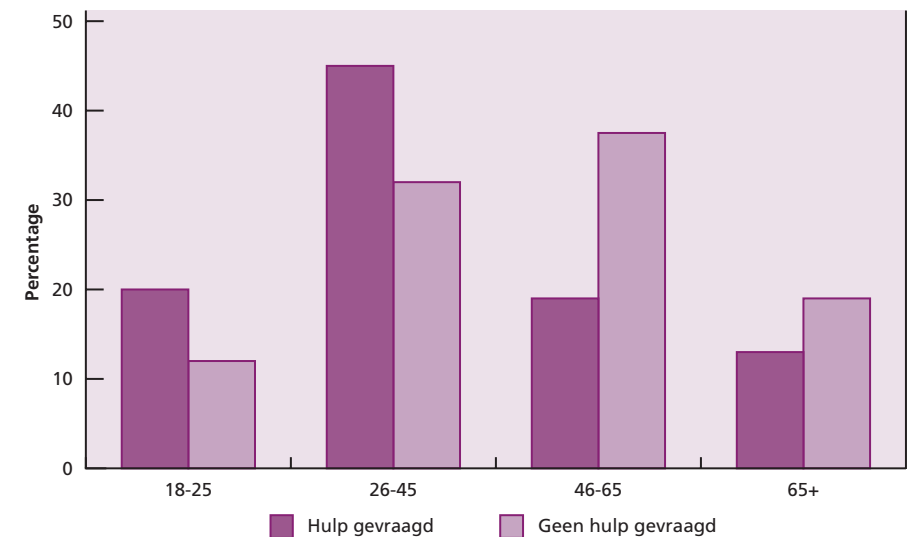
Van de respondenten die aangeven dat ze om hulp hebben gevraagd zijn er relatief evenveel mannen als vrouwen. 14% van de mannen heeft om hulp gevraagd en 13% van de vrouwen. Let wel: er zijn meer dan de helft mannelijke respondenten dan vrouwelijke respondenten en een aanzienlijke minderheid van alle bewoners vroeg om hulp. Er is dan ook geen significant verband zichtbaar tussen het geslacht en het vragen om hulp.

Om hulp gevraagd	Geslacht		Totaal
	Man	Vrouw	
Ja	9 13,6%	20 12,9%	29 13,1%
Nee	57 86,4%	135 87,1%	192 86,9%
Totaal	66 100,0%	155 100,0%	221 100,0%

Figuur 19: Geslacht x hulpvraag (Missing cases:0, Phi=0,01, p=0,883)

- Leeftijd en hulpvraag

Van de respondenten die tijdens de stroomstoring om hulp vroegen is het grootste deel, zo'n 45%, in de leeftijd van 26 tot 45 jaar. Een vijfde (afgerond 21%) van de hulpvragers valt in de leeftijdscategorie 18-25. Tevens is een vijfde (afgerond 21%) in de categorie 45-65. De ouderen, leeftijdscategorie 65+, zijn binnen de hulpvraager het minst vertegenwoordigd met afgerond 14%. Van de respondenten die niet om hulp vroegen is de meerderheid in de leeftijdscategorie 45-65 (afgerond 37%). Snel worden zij opgevolgd door de leeftijdscategorie 26-45 (afgerond 32%). Daarna volgen de 65-plussers (afgerond 19%). Binnen de groep respondenten die niet om hulp vroegen is de leeftijdscategorie 18-25 het minst aanwezig (afgerond 13%).



Figuur 20: Leeftijd en hulpvraag

- Woonplaats en hulpvraag

Uitgerekend is of er een verband is tussen de gemeenten waarin de respondenten wonen en of ze om hulp hebben gevraagd. Overal liggen de percentages van hulpvraag tussen de 11 en 14%. Er zijn geen gemeenten waarin respondenten significant meer om hulp hebben gevraagd.

Hulp gevraagd	Gemeenten					Totaal
	Lingewaal	Maasdriel	Zaltbommel	Geldermalsen	Neerijnen	
Ja	10 13,7%	10 14,3%	6 11,1%	1 12,5%	1 14,3%	28 13,2%
Nee	63 86,3%	60 85,7%	48 88,9%	7 87,5%	6 85,7%	184 86,8%
Totaal	73 100,0%	70 100,0%	54 100,0%	8 100,0%	7 100,0%	212 100,0%

Figuur 21: Gemeente x hulpvraag (Missing cases: 9).

Voorbereiding versus hulpvraag

In het kader van zelfredzaamheid is het wellicht interessant eens te kijken naar het verband tussen de voorbereiding op een incident en de mogelijke hulpvraag. Vragen mensen die beter voorbereid zijn minder om hulp?

- Voorzieningen getroffen en hulpvraag

Ruim zeventig procent van de respondenten geeft aan vooraf voorzieningen te hebben getroffen. Hoe verhoudt de hulpvraag zich tot het al dan niet treffen van voorzieningen? Een kruistabel geeft aan dat er een zwak significant verband is ($\Phi = 0,2$) tussen het al dan niet vooraf voorzieningen treffen en de hulpvraag tijdens de stroomstoring. Respondenten die van te voren voorzieningen hadden getroffen hebben significant minder om hulp gevraagd tijdens de stroomstoring.

Hulp gevraagd?	Voorzieningen getroffen?		Totaal
	Ja	Nee	
Ja	17 10,8%	11 17,7%	28 13,1%
Nee	141 89,2%	51 82,3%	192 86,9%
Totaal	158 100,0%	62 100,0%	220 100,0%

Figuur 22: Voorzieningen en hulpvraag (1 missing case, $\Phi: 0,197$, $p: 0,014$)

In dit geval is het opvallend dat ruim 80% van de respondenten die geen voorzieningen hadden getroffen ook niet om hulp heeft gevraagd.

- Wist u wat te doen en hulpvraag

Vervolgens is er onderzocht of er een verband is tussen de kennis die men heeft over hoe te moeten handelen bij een stroomstoring en de vraag om hulp. In de enquête is de vraag gesteld: Wist u vooraf wat u moest doen bij een stroomstoring? Men zou kunnen verwachten dat de respondenten die niet weten wat te doen bij een stroomstoring meer om hulp vragen en visa versa.

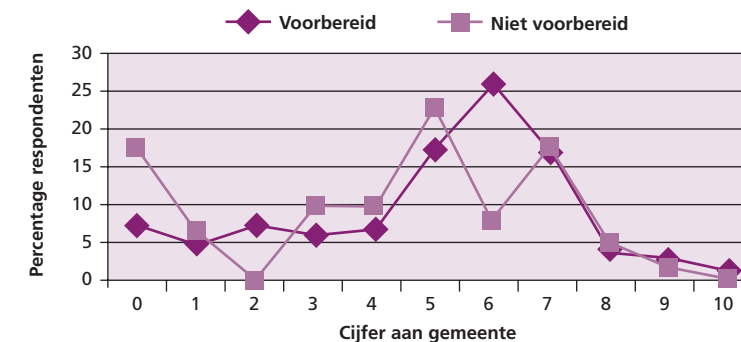
De kruistabel (figuur 20) laat zien dat van de respondenten die vooraf wisten wat ze moesten doen bij een stroomstoring, 13% tijdens de stroomstoring om hulp heeft gevraagd. Bij de mensen die vooraf niet wisten wat te doen bij een stroomstoring was dit eveneens 13%. Deze gegevens kunnen geen verband aantonen tussen het vooraf weten wat te doen en de hulpvraag tijdens het incident.

Hulp gevraagd?	Wist wat te doen?		Totaal
	Ja	Nee	
Ja	11 12,6%	18 13,4%	29 13,1%
Nee	76 87,4%	116 86,6%	192 86,9%
Totaal	87 100,0%	134 100,0%	221 100,0%

Figuur 23: Voorbereiden x hulpvraag (0 missing cases, $\Phi: 0,01$, $p=0,865$)

Voorbereiding versus beoordeling

De burgers kunnen in twee groepen worden onderscheiden: een groep die is voorbereid op stroomuitval en een groep zonder enige voorbereiding. In de enquête is expliciet aandacht geschonken aan de waardering van de burger voor de gemeente. In deze paragraaf wordt de mogelijke relatie tussen voorbereiding en de waardering van de gemeente op een schaal van 1-10 nader belicht. Geven de mensen die zich hebben voorbereid een hoger cijfer aan de gemeente?



Figuur 24: Voorbereiding van burgers & beoordeling van gemeenten

De cijfers 0-9 worden door beide groepen burgers gegeven (niet/wel voorbereide burgers). Tweemaal wordt er door de burgers een 10(!) gegeven aan de gemeente, deze beide burgers hadden zich voorbereid op een mogelijke stroomuitval. De twee modale groepen verschillen 1 punt van elkaar; de modale groep voorbereide burgers geeft de gemeente een voldoende (6), terwijl de modale groep 'onvoorbereiden' een onvoldoende geeft aan de gemeente (5). Niet alleen het verschil tussen de modalen indiceert een verband tussen voorbereiding en de waardering van de gemeente, ook het gemiddelde cijfer duidt op een verband. Zo geven de voorbereide burgers de gemeente gemiddeld het cijfer 4,95 en blijven de onvoorbereide burgers daarop achter met het gemiddelde cijfer 4,20. Het verschil tussen beide gemiddelden is significant van aard ($\text{sig.} 0,044$).

Gemiddeld cijfer gemeente		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
voorzieningen	Ja	153	4,95	2,356	0,190
	Nee	61	4,20	2,651	0,339

Figuur 25: Voorbereiding x beoordeling (Missing cases:7, p=0,044)

Kortom, burgers die voorbereiding hadden getroffen waarden de gemeente op een schaal van 0-10 significant hoger dan onvoorbereide burgers. Daarbij aangekend dat het gemiddelde van de gehele populatie rond een ruime onvoldoende blijft steken (4,6).

- Verband tussen hulp krijgen en beoordelen

De cijfers 0-3 worden enkel gegeven door burgers die geen hulp van de gemeente hebben ontvangen. De cijfers 4-9 worden door alle burgers (geholpen of niet geholpen) gegeven. Opvallend genoeg wordt er tweemaal een 10 uitgereikt door burgers die geen hulp hebben ontvangen van de gemeente.

Geleerd van stroomstoring?

Leert de burger van een incident als de stroomstoring? Zijn zij na de stroomstoring beter voorbereid op een soortgelijk incident?

- Maatregelen voor en na

Van de mensen die vooraf geen maatregelen hadden getroffen (N=62), heeft 42% dit naderhand wel gedaan. Het percentage dat is voorbereid is, is toegenomen van 71% voor de stroomstoring naar 83% na de stroomstoring.³⁹³ Nog eens 13% van de mensen die vooraf geen voorzieningen hadden getroffen, wil dit wel gaan doen, maar is er nog niet aan toegekomen. Als deze mensen ook daadwerkelijk voorzieningen gaan treffen zal het percentage dat voorzieningen heeft getroffen stijgen tot 87%.³⁹⁴

Naderhand maatregelen getroffen?	Vooraf maatregelen getroffen					
	Ja		nee		Totaal	
	Frequentie	Percentage	Frequentie	Percentage	Frequentie	Percentage
Ja	57	36,1	26	41,9	83	37,6
Nee, wil wel maar nog niet aan toegekomen	17	10,8	8	12,9	26	11,8
Nee, niet aan gedacht	34	21,5	6	9,7	40	18,1
Nee, kans is te klein	40	25,3	21	33,9	61	27,6
Nee	10	6,3	1	1,6	11	5
Totaal	158	100	26	100	221	100

Figuur 26: Geleerd van het incident?

393 158 respondenten die vooraf ja zeiden en 26 respondenten die achteraf ja zeggen = 184 (N=221).

394 184 (zie hierboven) en 8 respondenten die nog niet aan voorbereiden zijn toegekomen = 192 (N=221).

B5.5 Reflectie op enquête

Tijdens het uitvoeren van enquête bleek uit de antwoorden en toelichtingen van de respondenten dat er voor hen een aantal onduidelijkheden in de enquête zaten. Deze onduidelijkheden zullen hieronder kort worden besproken:

- Bij vraag 7 en 8 werd gevraagd naar het tijdstip waarop de bewoners werden geïnformeerd over de stroomstoring (vraag 7) en de tijdsduur waarna zij zich de omvang ervan realiseerde (vraag 8). Aangezien de storing om zeven uur 's avonds begon, geven veel respondenten aan diezelfde avond gewoon naar bed te zijn gegaan, zonder zich verder te informeren. Pas de volgende ochtend hebben de meeste respondenten informatie ingewonnen en/of zich de omvang van de stroomstoring gerealiseerd. Achteraf gezien, hadden de antwoordcategorieën beter aan moeten sluiten bij deze omstandigheden. Nu hebben zeer veel respondenten de laatste categorie opgegeven voor beide vragen (langer dan 6 respectievelijk 5 uur), terwijl dat anders was geweest wanneer de storing bijvoorbeeld 's ochtends had plaatsgevonden.
- De vragen 11 tot en met 16 hadden een grote overlap met de vragen 22 tot en met 24. Dit werd soms als storend ervaren, aangezien mensen het idee hadden dat ze twee keer hetzelfde moesten zeggen. In theorie gingen de vragen wel over verschillende aspecten van de stroomstoring, maar dat werd zo niet ervaren door de respondenten. Dit brengt met zich mee dat respondenten, voornamelijk bij de latere vragen (22-24), automatisch teruggrepen naar de antwoorden op de eerdere vragen (11-16) zonder de verschillende inhoud van de vraagstelling tot zich door te laten dringen.
- In de vragen 12 tot en met 16 kwam steeds de term 'hulp' voor. Deze term werd verschillend geïnterpreteerd. Velen vonden bijvoorbeeld koffie zetten voor de burens geen hulp, maar een vanzelfsprekende burendienst. Andere respondenten daarentegen verstonden onder hulp al het delen van wat kaarsen met buurgoten. Het moeilijke van deze vraag is dat hulp divers wordt geïnterpreteerd en de antwoorden geen uniform beeld verschaffen.
- Bij vraag 17 tot en met 21 werd gevraagd om enkele aspecten te beoordelen op een schaal van tien punten. Het gebruik van deze schaal heeft de resultaten zeer waarschijnlijk beïnvloed. De enquêteurs lazen de vragen voor, zodoende kregen zij een beeld van de beoordeling op de gevraagde aspecten. Het verhaal dat respondenten aan de enquêteurs vertelden, week nog al eens af van het cijfer dat ze gaven. Bijvoorbeeld mensen waren in hun verhaal zeer negatief en gaven vervolgens een (magere) 6. Een ander effect van de tienpuntsschaal was dat sommige mensen extreme antwoorden gaven, bijvoorbeeld vooral nullen en tienens.
- Vraag 20 ging over het eigen handelen van de burger. Tijdens het enquêteren bleek dat respondenten deze vraag erg lastig vonden om te beantwoorden. Vaak was men zeer bescheiden in de antwoorden terwijl uit de verhalen bleek dat ze tevreden waren met hun eigen handelen. Deze antwoorden op deze vraag zijn daarom niet geheel representatief voor de werkelijke situatie.

- Ten slotte zijn de antwoorden op de vragen over de energieleverancier Continuon wellicht vertekend. Enkele weken voordat de enquête werd afgenomen had iedereen namelijk een vergoeding, die kon oplopen tot 255 euro, gekregen van het bedrijf. Mensen betrokken deze vergoeding vaak in hun antwoord op de vraag hoe het bedrijf *tijdens* de energiestoring had gehandeld. Het is overigens ook voorgekomen dat dit een negatief effect had op het gegeven antwoord: sommigen waren ontevreden over het verschil in vergoedingen die bewoners hadden ontvangen.

Bijlage 6

Samenstelling klankbordgroep en stuurgroep

Het evaluatieonderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie op ambtelijk niveau. Het conceptrapport en de definitieve rapportage zijn voorgelegd aan een stuurgroep op bestuurlijk niveau.

De klankbordgroep bestond uit:

- dhr. A.P.J.M. de Jong (voorzitter, gemeente Maasdriel)
- mevr. R. van Osch (gemeente Maasdriel)
- dhr. D. Bruggeling (ambtenaar openbare orde Zaltbommel)
- mevr. S. Roijackers (gemeenten Lingewaal, Neerijnen en Geldermalsen)
- dhr. M. van Eck (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
- dhr. L.L. van der Vliet (Veiligheidsbureau Gelderland Zuid).

De stuurgroep bestond uit:

- dhr. Th.C. de Graaf (voorzitter, voorzitter Veiligheidsregio Gelderland Zuid en burgemeester van Nijmegen)
- dhr. S.P.M. de Vreeze (vice-voorzitter Veiligheidsregio Gelderland Zuid en burgemeester van Tiel)
- mevr. A.H. Boersma-Van Doorne (burgemeester van Maasdriel)
- mevr. A.G.M. de Zeeuw-Lases (burgemeester van Neerijnen)
- dhr. M. Honigh (plv. directeur Veiligheidsregio Gelderland Zuid, directeur RAV en GHOR Gelderland Zuid)
- dhr. H.J. Albert (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
- dhr. W.C. van Amerongen (adjunct-korpschef Politie Gelderland Zuid)
- dhr. A.P.J.M. de Jong (voorzitter klankbordgroep, gemeentesecretaris Maasdriel)
- dhr. L.L. van der Vliet (secretaris stuurgroep/klankbordgroep, medewerker Veiligheidsbureau).

Bijlage 7

Lijst van respondenten

Voor het onderzoek hebben zowel individuele als groepsgesprekken plaatsgevonden.

Individuele gesprekken zijn gevoerd met:

- (coördinerend) burgemeester Nijmegen
- burgemeester Neerijnen
- burgemeester Lingewaal
- gemeentesecretaris Zaltbommel
- operationeel leider (regionale brandweer Gelderland Zuid)
- hoofd bureau CCB (regiopolitie Gelderland Zuid)
- algemeen commandant (regiopolitie Gelderland Zuid)
- districtschef De Waarden, Tiel (regiopolitie Gelderland Zuid)
- officier van dienst politie (regiopolitie Gelderland Zuid)
- hoofd calamiteitencentrum (gemeenschappelijke meldkamer)
- manager crisisbeheersing (Continuon)
- communicatieadviseur en woordvoerder (Continuon)
- manager verbindingen (Nuon Netwerk Services/Tecno)
- eindredacteur Omroep RTV Gelderland
- stafofficier Nationale Operaties (Defensie)
- hoofd bureau Nationale Operaties – Directie Operatiën Defensiestaf
- officier veiligheidsregio RMC Noord (Defensie)
- directeur Verzorgingstehuis De Wittenberg (Haaften)
- locatiemanager Verpleeghuis Zonnelied (Ammerzoden)
- coördinerend begeleider Gezinsvervangend tehuis Bommelstein (Zaltbommel)
- consulent/Stafmedewerker Stichting Thuiszorg en Maatschappelijk Werk Rivierenland

Groepsgesprekken zijn gevoerd met de volgende groepen:

RBT-leden

- burgemeester gemeente Maasdriel
- burgemeester gemeente Tiel
- burgemeester gemeente Zaltbommel
- wethouder gemeente Neerijnen
- wethouder gemeente Geldermalsen

RBT-adviseurs

- directeur/commandant brandweer Nijmegen
- operationeel leider (3 maal)
- waarnemend korpschef politie Gelderland Zuid
- coördinerend gemeentesecretaris
- regionaal functionaris geneeskundig (van de GHOR)

ROT-leden 1

- hoofd sectie GHOR (2 maal)
- medewerker sectie GHOR
- medewerker sectie Gemeente (2 maal)
- hoofd sectie Voorlichting (2 maal)
- medewerker sectie Voorlichting
- secretaris
- hoofd sectie OIV (2 maal)

ROT-leden 2

- medewerker sectie Gemeente en AOV-er
- hoofd sectie brandweer ROT en HOvD Oost
- hoofd sectie politie ROT (2 maal)
- plotter ROT
- hoofd calamiteitencentrum GMK
- calamiteiten coördinator GMK

HOvD's Brandweer

- hoofd sectie Brandweer ROT (2 maal)
- medewerker sectie Brandweer ROT
- hOvD West, leider COPI
- hOvD Oost, leider COPI

OvD's Brandweer

- OvD Bommelerwaard (lid COPI)
- OvD Bommelerwaard (in GRMT Zaltbommel)

Medewerkers GHOR bureau

- regionaal geneeskundig functionaris
- hoofd sectie GHOR
- hoofd Actiecentrum GHOR en tevens hoofd sectie GHOR

Leden GRMT Geldermalsen

- gemeentesecretaris
- procesverantwoordelijke CRAS en Milieu
- procesverantwoordelijke Voorlichting en Waarschuwing bevolking
- waarnemend bureauhoofd Integrale veiligheid en rampenbestrijding

Leden GMRT Maasdriel

- gemeentesecretaris, voorzitter GRMT
- ambtenaar openbare veiligheid
- voorlichter

Leden GMRT Neerijnen

- gemeentesecretaris
- teammanager Informatievoorziening
- teammanager Bouwen & wonen
- teammanager Informatievoorziening
- teammanager Milieu, Economie & grondzaken
- managementassistente (verslaglegging)

Leden GMRT Lingewaal

- gemeentesecretaris
- procesverantwoordelijke Inzamelen besmette waren, Uitvaartverzorging, Milieu, Bestuurlijke en juridische ondersteuning
- procesverantwoordelijke Opvang & verzorging, CRIB, Voorzien in primaire levensbehoeften, CRAS, nazorg
- procesverantwoordelijke Voorlichting, Waarschuwen bevolking, Verslaglegging
- medewerker Voorlichting
- waarnemend bureauhoofd Integrale veiligheid en rampenbestrijding

Leden GMRT Zaltbommel

- gemeentesecretaris
- procesverantwoordelijke Opvang & verzorging
- ambtenaar openbare veiligheid (2 maal)
- procesverantwoordelijke CRAS en Verslaglegging
- procesverantwoordelijke CRIB en Voorlichting

Publieksvoorlichting

- voorlichter RBT
- hoofd sectie Voorlichting ROT
- medewerker sectie Voorlichting ROT

Provincie Gelderland

- kabinetschef provincie Gelderland
- plaatsvervangend kabinetschef provincie Gelderland

Rijkswaterstaat 1

- deelnemer ROT (2 maal)
- officier van dienst Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat 2

- voorzitter calamiteitenteam
- medewerker calamiteitenteam (twee maal)

Landelijk operationeel coördinatiecentrum (LOCC)

- coördinator operationeel centrum (KLPD)
- clusterhoofd Defensie
- senior coördinator sectie Advies

Nationaal CrisisCentrum (NCC) / Expertisecentrum risico- en crisiscommunicatie (ERC)

- medewerker ERC
- medewerker NCC (2 maal)

Bijlage 8

Literatuurlijst

(met uitzondering van gemeentelijke en regionale documenten)

- Brainich von Brainich Felth, E.T. (Brainich) (2004). *Het systeem van crisisbeheersing*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Brainich von Brainich Felth, E.T. (Brainich) (2006a). 'Wet rampen en zware ongevallen'. In: E.R. Muller en Th.A. de Roos (red.). *Openbare Orde en Veiligheid*. Deventer: Kluwer (in de reeks Tekst & Commentaar), pp. 153-196.
- Brainich von Brainich Felth, E.T. (Brainich) (2006b). 'Gemeentewet'. In: E.R. Muller en Th.A. de Roos (red.). *Openbare Orde en Veiligheid*. Deventer: Kluwer (in de reeks Tekst & Commentaar), pp. 119-134.
- Brainich von Brainich Felth, E.T. (Brainich) (2008). *Bestuurlijke netwerkkaart Elektriciteit en gas*. Ontwikkeld in opdracht van een aantal veiligheidsregio's en provincies.
- Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp (2001). *De Vuurwerkcramp, Eindrapport*.
- Helsloot, I. (2007). *De symboliek voorbij*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers (inaugurale rede).
- Helsloot, I. & A.C.J. Scholtens (2007). 'Acute bevolkingszorg'. In: I. Helsloot & P. Verhallen (red.), *Zicht op rampenbestrijding*. Arnhem: Nibra, pp. 55-65.
- Helsloot, I. & A.C.J. Scholtens (2007). *Nationale crisisbeheersing beschreven* (deel 1). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2006). *Stroomstoring Haaksbergen 25-28 november 2005*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Jong, W. & R. Johannink (2007). *Als het dan toch gebeurt; Bestuurlijke ervaringen met crises*. Enschede: Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing.
- Landelijk Beraad Crisisbeheersing (LBCB) (2006). *Basisvereisten Crisismanagement. De decentrale normen benoemd*. LBCB.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) (1999). *Rampenbestrijding, de veiligheidsketen gesmeed. Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004*. Den Haag: Directie brandweer en rampenbestrijding.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2003). *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*. Den Haag: ministerie van BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2004). *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007*. Den Haag: ministerie van BZK (zie ook HTK 2003-2004, 29 668, nr. 1).
- Nederlandse mededingingsautoriteit, Directie Toezicht Energie (NMa/DTe) (2006). *Onderzoek Stroomstoring Haaksbergen, Constateringen en Aanbevelingen*. Den Haag: DTe

Politie Gelderland Zuid 2008, *SGB0-journaal Zonder Licht*, 12-14 december 2007.

Quarantelli, E.L. (1988). 'Disaster crisis management: a summary of research findings'. In: *Journal of Management Studies*, 25 (4), pp. 373-85.

Scholtens, A. (2007). *Samenwerking in crisisbeheersing*. Politieacademie en Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (lectorale rede).

Starmans, I. & N. Oberije (2006). *Burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen*. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra.

Radboud universiteit/ITS (2007). *Evaluatieverslag Oefening gemeentelijk rampenmanagement team voor gemeenten in de veiligheidsregio Gelderland-Zuid*.

Rosenthal, U. (1984). *Rampen, rellen, gijzelingen: Crisisbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam/Diemen: De Bataafsche Leeuw.

Ruitenberg, A. & I. Helsloot (2004). *Zelfredzaamheid van burgers bij zware ongevallen en rampen*. Kluwer.