



..zo kan het ook. Ten Boer bedankt hulpverleners #opluchting
#wateroverlast <http://pic.twitter.com/5IgeM96p>

Peter Steinfort @petersteinfort

Menno van Duin

1.1 Inleiding

Het jaar 2012 is nog maar net begonnen of de eerste kritieke situatie dient zich al aan. De overvloedige regenval van eind 2011 en de eerste dagen van 2012 geeft problemen in het noorden van ons land. In Friesland is onder meer wateroverlast bij Grou en Burgum; in Groningen worden in twee gebieden evacuaties voorbereid. Omdat de dreiging van de situatie in Friesland relatief beperkt blijft, gaan we in dit hoofdstuk vooral in op de gebeurtenissen in Groningen. De beschrijving van het incident is grotendeels gebaseerd op de evaluatie *De dijk staat op springen* die de Veiligheidsregio Groningen in oktober 2012 heeft uitgebracht. Daarnaast heeft de auteur ten behoeve van de veiligheidsregio de deel-evaluatie verricht over het functioneren van het regionaal beleidsteam (RBT) en in dat kader verschillende sleutelpersonen gesproken.

Centraal staat het dilemma om in een situatie van grote onzekerheid wel of niet tot evacuatie over te gaan. Er kan onzekerheid bestaan over de te verwachten waterstanden, maar ook over de kwaliteit van de dijklichamen. Houdt de dijk het, of niet? En als de dijk gaat verschuiven, wat betekent dat dan voor mens en dier? Hoeveel risico wordt, of kan er worden genomen, en wie is of zijn degene(n) die daarin een keuze moet maken? In Groningen is – in enkele dagen tijd – tot twee keer toe besloten om tot evacuatie van verschillende gebieden over te gaan. Dat is uitzonderlijk.

1.2 Feitenrelaas

Groningen

Na de wateroverlast van 1998 nadert het water begin 2012 voor het eerst weer de ramen van het Groninger Museum, dat zo fraai in het water gelegen is. De kans bestaat dat in de stad Groningen en omgeving zich problemen voor gaan doen. Niet alleen woonboten in Groningen kunnen in de problemen komen, ook bij het Lauwersmeer, bij Sebaldeburen en Hoogezand-Sappemeer is op enkele plaatsen sprake van wateroverlast (VRG, 2012, p. 7). De twee waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest zijn beide in de hoogste staat van paraatheid. De waterstand stijgt en door een stevige noordwesterwind kan het overtollige water niet op de Waddenzee worden geloosd.

Tussen donderdag 5 januari (0.00 uur) en maandag 9 januari (15.00 uur) vergadert het RBT in Groningen in totaal maar liefst elf keer. Het hoge water in het Noorden als gevolg van de hevige regen zorgt eerst voor problemen in Tolberterpetten (een polder bij Tolbert). Daar wordt op donderdag 5 januari overgegaan tot een vrijwillige evacuatie van bewoners, omdat het water mogelijk over de dijk zal komen. De inzet is vooral gericht op het begeleiden van bewoners en het afzetten van het betreffende gebied, om te voorkomen dat allerlei mensen het gebied in zullen gaan. Voor journalisten wordt een uitzondering gemaakt. Men kan de toegang tot een geëvacueerd gebied worden ontzegd met toepassing van de beginselen van *proportionaliteit* en *subsidiariteit*. Dat laatste wil zeggen: indien er feitelijk voorzieningen kunnen worden getroffen om journalisten toch toe te laten, bijvoorbeeld door hen te vervoeren of te begeleiden, dan moeten ze een kijkje kunnen nemen.⁷

Binnen een dag verplaatsen de risico's – en daarmee ook het personeel van politie, brandweer, Krijgsmacht en anderen – zich naar de omgeving van Woltersum. Er spoelt een flinke hoeveelheid water door de dijk als gevolg van 'piping': het water zoekt zijn weg door kleine kanaaltjes in het dijklichaam, waardoor ook zand wegspoelt en het

7 Voor een toelichting op de beperking van het grondrecht op persvrijheid in noodsituaties, zie ook: Nederlands Genootschap van Burgermeesters (2012, 22 februari). Archief 2012: Journalisten en noodverordening. Op 1 juni 2013 ontleend aan <http://www.burgemeesters.nl/node/3361>.

dijklichaam wordt verzwakt. Onduidelijk is – ondanks de acties die zijn ondernomen om de dijk met zandzakken te versterken – of de dijk het wel zal houden. Denkbaar is een scenario dat door de ‘piping’ de dijk zo ernstig verzwakt, dat hij zal verschuiven of bezwijken. In dat geval moeten zo’n 800 mensen met spoed hun huis verlaten. Vroeg in de ochtend van vrijdag 6 januari gelast het RBT een noodevacuatie van enkele honderden huizen.

Friesland

In de media gaat in deze dagen veruit de meeste aandacht uit naar de dreigende wateroverlast in Groningen. Paradoxaal is, dat in Friesland het water werkelijk problemen geeft (en in Groningen vooral de dreiging). Op verschillende locaties in de provincie in het noordoosten (Aldeboarn, Grou) en elders (De Burd, gelegen ten zuiden van Sneek), is sprake van wateroverlast en lopen kleine gebieden (veelal bestemd voor recreatiedoeleinden als campings en dergelijke) langzaam onder water.

In de polder De Putten, ten zuidwesten van Eastermar, lopen enkele boerderijen kans ontruimd te worden als gevolg van het steeds hoger wordende water. Op diverse plaatsen stroomt het water over de kades de lagergelegen polder in. Het waterschap, Wetterskip Fryslân, probeert deze plekken te dichten met grond en zandzakken. Waterbeheerders zijn op tientallen plekken in de provincie in de weer om het steeds hoger wordende water op afstand te houden. Hoewel in sommige gevallen het water tot anderhalve meter had kunnen komen, is het nergens zo ver (hoog) gekomen. Mede door de veranderde situatie op zaterdag, toen er weer gespuid kon worden en de waterstanden snel weer lager werden, bleven echte problemen uit.

In Friesland is niet opgeschaald naar GRIP-4 zoals in Groningen. Dat bood de verschillende gemeenten de ruimte zelf zaken te regelen, maar had soms ook tot gevolg dat enige onduidelijkheid bestond over waar nu de regie lag.

1.3 Dilemma: evacueren of niet?

Evacueren wordt wel omschreven als het verplaatsen van burgers van een (potentieel) onveilige naar een relatief veiliger plaats (COT, 1995). Overheidsdefinities zijn iets concreter: het op last van de overheid (al dan niet gedwongen) verplaatsen van groepen mensen of dieren. Toch kan er ook – zonder last van de overheid – spontaan geëvacueerd worden. Het zou vreemd zijn een dergelijke spontane evacuatie opeens anders te betitelen.

In eerste instantie is het een bestuurder uit de *algemene keten*⁸ die tot evacuatie kan gelasten. De bevoegdheid een evacuatie te gelasten ligt in beginsel decentraal, bij de burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio. Deze bevoegdheid kan worden opgeschaald naar het Rijksniveau (in casu de minister van Veiligheid en Justitie). Voor bijvoorbeeld milieu- en kernongevallen geldt een ander regime (zie Provincie Noord-Holland et al., 2012, p. 10).

Beslissingen over wel of niet evacueren worden niet zomaar genomen; er moet altijd een reeks lastige vragen worden overwogen, zoals:

- Wanneer evacueer je (niet te vroeg of te laat; hoe zeker moet je zijn; welke risico's accepteer je wel/niet;)?
- Wie evacueer je (naar omvang en natuurlijke grenzen van het gebied; mens en dier)?
- Wat is de vorm van evacueren (aanbevelen, dringend of dwingend)?
- Hoe evacueer je (allen tegelijk, in ringen of op basis van urgentie; bussen inzetten of eigen vervoer; wat te doen met de minder zelfredzamen)?
- Hoe communiceer je over de evacuatie (huis-aan-huis, massamedia)?

Kortom, evacuaties behoren tot de lastigste en meest bestuurlijk georiënteerde dilemma's van ramp- en crisismanagement. Het gaat ook echt ergens over. Enerzijds wordt inbreuk gemaakt op een aantal fundamentele grondrechten en anderzijds is sprake van een potentieel dreigende situatie. De afweging tussen beide is juist zo lastig, omdat

⁸ Tot de algemene keten behoren de minister van Binnenlandse Zaken (waarbij de reguliere crisisbeheersing thans onder de minister van Veiligheid en Justitie valt), de provincie en de gemeenten. Daarnaast zijn er vele functionele ketens van water, onderwijs, transport en verder. Zo valt de uitvoering van de Waterwet onder verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Milieu.

meestal de tijd ontbreekt om volledig inzicht te krijgen in de aard en omvang van de risico's ('beslissen in onzekerheid'). Er zijn situaties waarin tot evacuatie wordt overgegaan, maar het gevaar uitblijft en situaties waarin niet of te laat geëvacueerd wordt en de dreiging zich wel manifesteert. Het betreft een afweging tussen twee 'kwaden'. Het is al met al een ingrijpend proces, dat veel vergt van degenen die de evacuatie gelasten, maar ook van degenen die de evacuatie moeten ondergaan en hun huizen moeten verlaten.

Onderzoek laat zien dat aan succesvolle grootschalige evacuaties altijd een stevig alarmerings- en waarschuwingsproces voorafgaat. Burgers evacueren niet zozeer omdat de overheid dat zegt maar omdat zij zelf ervan overtuigd zijn geraakt (door informatie; zelf poolshoogte te nemen; anderen zien evacueren e.v.) dat weggaan beter is dan blijven. Daarbij laten zij een grote mate van autonomie en zelfredzaamheid zien (COT, 1995; Helsloot et al., 2008).

Zoals aangegeven zijn er in Groningen twee beslissingen tot evacuatie genomen. Hierna onderwerpen we beide aan een nadere analyse.

1.4 Analyse

1.4.1 Evacuatie Tolberterpetten

Woensdag 4 januari werden alle Groningse burgemeesters gealarmeerd en werd per abuis 'de hoogste' staat van paraatheid afgekondigd. Om 14.00 uur kwam het voltallige RBT voor de eerste maal bijeen. De situatie (op sommige plaatsen stond het water hoger dan in 1998) werd besproken en men besloot de volgende dag weer bijeen te komen. Er was op dat moment nog geen sprake van GRIP-4.

Omdat echter de situatie snel verslechterde, kwam het ROT al die avond om 21.15 uur bijeen. Opnieuw ging er wat mis met de alarmering, waardoor ook een aantal burgemeesters naar het regionaal crisiscentrum kwam. In verschillende polders bleek de situatie zorgwekkend. De meeste problemen waren te verwachten in Tolberterpetten (met niet alleen huizen, maar ook een gaswinningslocatie van de NAM). In deze polder zouden door een dijkdoorbraak forse problemen kunnen ontstaan.

Om 01.00 uur (donderdag 5 januari) is GRIP-4 afgekondigd, omdat verschillende gemeenten bij de situatie betrokken waren. Tijdens de daaropvolgende vergadering is rond 03.00 uur besloten tot een vrijwillige evacuatie. Onduidelijk was of er een noodbevel moest worden afgegeven, om in het gebied ramptoeristen te weren, en wie de noodverordening moest ondertekenen om mensen te verplichten het gebied te verlaten. Uiteindelijk is een noodverordening vastgesteld die door de drie afzonderlijke burgemeesters van Leek, Marum en Grootegast werd ondertekend, terwijl in dit geval ondertekening door de voorzitter van de Veiligheidsregio Groningen voor de hand lag. Er was immers sprake van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, waardoor de voorzitter ook de zeggenschap heeft over de inzet van noodbevoegdheden in het gebied.⁹

In een interview op de regionale televisie gaf de burgemeester van Leek helder weer hoe de situatie ervoor stond. De betrokken bewoners van de woningen in het betreffende gebied bleken eveneens met Groningse nuchterheid te reageren en weinig reden te zien om te vertrekken. Enkele dieren werden met inschakeling van de land- en tuinbouworganisatie (LTO) in veiligheid gebracht. Het bleek dat de evacuatie van vee veel meer inspanning vergde dan van mensen.¹⁰ Niet alleen waren er grote veewagens nodig, ook kon al het vee niet zomaar ergens anders heen en moest steeds rekening worden gehouden met de nodige hygiënemaatregelen. Het gebied werd afgezet en al meldden zich enkele journalisten en politici die kansen zagen, de situatie bleef verder buitengewoon rustig. De dreiging nam al snel weer af.

De informatie op grond waarvan mensen werd geadviseerd te vertrekken en boeren werd aangeraden hun vee te evacueren, was beperkt. De beslissing is vooral genomen op grond van de dreigingsanalyse ('waarschijnlijk komt het water over de polder en komt een gebied tot zo'n 1,50 meter onder water'). Minder aandacht werd besteed aan een effectanalyse, waarbij ook het gedrag van de betrokkenen werd

9 Krachtens artikel 39 lid 1 sub b Wet veiligheidregio's is de voorzitter bij uitsluiting bevoegd toepassing te geven aan artikel 176 Gemeentewet, waarin de noodverordening is geregeld.

10 Gedurende de evacuatie van het gebied rond Woltersum heeft een vertegenwoordiger van de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO) de 'vee- evacuatie' begeleid en als 'Officier van Dienst (OvD) Vee' deelgenomen aan de bijeenkomsten van het Commando Plaats Incident.

meegewogen. Er was weinig zicht op de exacte hoogtes in het gebied, waardoor onduidelijk was welke gevolgen een ‘overstroming’ nu echt zou hebben in de betreffende polder. Bij evacuatiebeslissingen maken burgers altijd zelf een inschatting (hoe reëel is de dreiging, wat gebeurt er als het misgaat en dergelijke). De bewoners van het gebied veronderstelden dat de gevolgen beperkt zouden blijven en dat zij in het ergste geval natte voeten zouden krijgen (en het vee mogelijk naar wat hoger gelegen gebied zou moeten worden geleid). Betrokkenen schatten de situatie dus nauwelijks in als bedreigend, zoals wel bleek uit de ont-nuchterende reacties van boeren voor de verschillende media.

De beslissing van het RBT was dus gebaseerd op een onvolledige dreigingsanalyse en een bijna ontbrekende effectanalyse (de eventuele gevolgen van een ‘overstroming’). Daarbij heeft zeker ook de opstelling van het betrokken waterschap (‘wij staan niet meer garant voor de veiligheid’) een rol gespeeld, alsmede de onwennigheid met GRIP-4 en het chaotische verloop van de eerste vergaderingen van het RBT. Er was discussie over het meest geschikte GRIP-niveau en over ieders verantwoordelijkheden en bevoegdheden in een dergelijke situatie. Feitelijk was men nog niet bekend met het feit dat in een situatie van GRIP-4 de voorzitter van de veiligheidsregio van rechtswege een aantal bevoegdheden van de burgemeesters in de regio kan overnemen (conform artikel 39 Wet veiligheidsregio’s). Voor vrijwel alle aanwezigen was het de eerste echte GRIP-4-situatie.

Ook de beslissing tot ‘vrijwillige evacuatie’ was onduidelijk. Het ging om een vrijwillige evacuatie van mensen (maar er werd ook gesproken van ontruiming) en aanvankelijk om een verplichte evacuatie van het vee. Dat laatste punt werd echter gaandeweg weer losgelaten. Het begrip vrijwillige evacuatie is ook twijfelachtig; zeker in relatie tot de overheidsdefinitie van evacuatie (‘op last van de overheid’).

Wel dient bedacht te worden dat de beslissing op zichzelf ook verschillende voordelen had. Zo leidde de beslissing ertoe dat boeren (in overleg met LTO en anderen) allerlei maatregelen voorbereidden (voor vervoer van vee, opvang in beschikbare stalruimte en dergelijke), voor het geval zich echt problemen zouden voordoen. Ook was de beslissing en de discussie die daaraan voorafging een goede opwarmer voor het echte werk dat daarna nog zou komen. Betrokkenen hadden elkaar inmiddels beter leren kennen. De rollen van alle betrokkenen en de betekenis van GRIP-4 werden duidelijker.

De beslissing was – achteraf gezien – wellicht overbodig en overdreven, maar tegelijkertijd ook weer niet zo verstrekkend dat zich als gevolg daarvan allerlei problemen hebben voorgedaan. De beslissing was een beetje een ‘baat het niet dan schaadt het niet’-beslissing. Als de hoogwatersituatie zich in omgekeerde volgorde had voorgedaan (eerst Woltersum en pas daarna Tolbert) dan zou deze beslissing (zeer waarschijnlijk) niet zijn genomen.

1.4.2 *Evacuatie Woltersum*

De dreigende situatie bij het Eemskanaal diende zich vrij plotseling aan. Donderdagavond (zo 22.30 uur) las de burgemeester van Ten Boer (Van der Nadort) het verslag van de vijfde RBT-vergadering (van 20.00 uur) dat naar alle bestuurders in de regio was gestuurd. Hierin werd gesproken over een drietal (potentiële) problemen. Vrij kort erna (zo rond middernacht) belde een gemeenteraadslid met de mededeling dat een fors aantal vrijwilligers in touw was met zandzakken bij de dijk van het Eemskanaal, ter hoogte van Woltersum. Hier stroomde een behoorlijke hoeveelheid water door de dijk, waarbij ook zand uit de dijk werd meegenomen (‘piping’). Zandzakken en andere noodmaatregelen moesten ertoe bijdragen dat deze problemen niet groter werden. Van der Nadort is poolshoogte gaan nemen en zag met eigen ogen dat de situatie inderdaad behoorlijk ernstig was. Op plaatsen waar water uit de dijk kwam, werden piketpaaltjes in de dijk gestoken om aan te geven dat daar maatregelen moesten worden genomen. Zo’n vijftig mensen (vooral bewoners van Woltersum en mensen van het waterschap) waren druk in de weer met het vullen van zandzakken om deze vervolgens langs de dijk te leggen.

Om (inmiddels vrijdag) 01.30 uur werd Van der Nadort gebeld door de (toenmalige) burgemeester van Hoogezand-Sappemeer (Van Mastrigt), in de hoedanigheid van voorzitter van het RBT. Zij wisselde het voorzitterschap af met burgemeester Rehwinkel, die op dat moment zijn ‘shift’ erop had zitten. Van der Nadort werd verzocht naar Groningen te komen vanwege de problemen bij Woltersum. De problemen waren bekend en Van der Nadort kon bevestigen dat de situatie voldoende ernstig was om bijeen te komen. Nadat een wisseling van de wacht had plaatsgevonden, vertrok hij richting Groningen.

Tegen half vier (03.28 uur) opende voorzitter Van Mastrigt de zesde RBT-vergadering. De situatie bij Woltersum was, aldus de operationeel leider van het ROT, duidelijk veel ernstiger dan elders:

‘Omdat we vandaag naar 1,30 meter (boven NAP) lijken te gaan, zijn nadere maatregelen nodig. Mensen worden hier echt bedreigd. De orde is vele malen groter dan in de Tolberterpettenpolder. De eerste voorbereidingen zijn getroffen voor evacuatie.’

De polder bij Woltersum ligt dieper dan andere polders. Op de diepste plek kwam tot 1,80 meter water. Als gevolg van de ‘piping’ was er ook enige kans dat de dijk het niet overal zou houden. Er werd de aanwezigen een filmpje (animatie) getoond over welke gevolgen een eventuele dijkdoorbraak zou kunnen hebben.

De vertegenwoordigers van beide waterschappen waren het erover eens dat tot evacuatie diende te worden overgegaan van het gebied tussen het Eemskanaal en het Damsterdiep en delen van Ten Post. Het betrof in totaal zo’n 780 mensen plus vee. Hoewel de kans relatief klein was dat de dijk zou doorbreken, waren de eventuele gevolgen buitenproportioneel groot. De kracht van het water zou, zeker vlak bij de breuk, enorm zijn en waarschijnlijk zouden huizen worden verwoest en mogelijk worden weggespoeld.

Van der Nadort bracht in dat bewoners uit het te evacueren gebied niet meer aan de dijk (met zandzakken en dergelijke) moesten werken en snel vervangen moesten worden door militairen of anderen. De politie zou worden ingezet om mensen te informeren en bij de evacuatie te begeleiden. In de sporthal in Ten Boer zou opvang worden georganiseerd. Bij de volgorde van de woningen in het te evacueren gebied zouden de ringen van het vollopen worden gehanteerd. Ook werden voorbereidingen getroffen om vee elders op te vangen/te stallen. Voor vee werd niet anders gehandeld dan voor mensen, maar de laatsten hadden wel prioriteit.

Ook de communicatie over de evacuatie werd voorbereid; deze zou langs verschillende wegen geschieden. Politie en krijgsmacht werden ingezet om bewoners in het gebied te informeren; de contacten met RTV-Noord zouden worden geïntensiveerd. Om 07.00 uur die ochtend stond een persconferentie gepland. Daarnaast zou burgemeester Van de Nadort ter plaatse (en in het gemeentehuis van Ten Boer)

beschikbaar zijn en de pers te woord staan. Een dag eerder had burgemeester Hoekstra van Leek dat ook rond Tolberterpetten succesvol gedaan.

Twee uur later (om 05.30 uur) vond de zevende vergadering van het RBT plaats, waar het OM niet bij aanwezig is. Later zou blijken dat er met de alarmering van het OM iets mis was gegaan. Defensie meldde 48 man personeel te leveren om de evacuatie te begeleiden. Deels zouden deze komen uit de gebieden rond De Marne en Ten Boer, waar ze eerder waren ingezet. Hoewel het noodbevel inmiddels was getekend, zou de nadruk liggen op de personen die vrijwillig weg wilden. Het noodbevel was louter een drukmiddel; er zou niet worden gehandhaafd. Het te evacueren gebied werd preciezer aangegeven (de 'taartpunt' tussen Eemskanaal, Damsterdiep van Gamerswolde tot Garrelsweer). Op voorhand waren er in het gebied geen echt kwetsbare objecten voorzien. Wel werd gekeken naar de rioolzuivering in het gebied. Omdat een eventuele dijkdoorbraak ook consequenties zou hebben voor de woonboten in Groningen zou voor de volgende vergadering ook de locoburgemeester van Groningen worden uitgenodigd. Na een vergadering van een uur besloot men om 08.00 uur weer bij elkaar te komen.

De achtste vergadering (aanvang 08.30 uur) begon met een lange discussie over de mogelijke gevolgen van een dijkdoorbraak voor de rioolzuivering. Verschillende aanwezigen, onder wie de locoburgemeester van Groningen en de adviseur GHOR, drongen sterk aan op de noodzaak van een nooddijk rond deze zuivering, vanwege de grote gevolgen van een eventuele overstroming. Het waterschap gaf aan dat die middag de cruciale waterhoogte zou worden bereikt en er voordien geen dijk meer kon worden aangelegd. Inmiddels waren de eigenaren van woonboten geïnformeerd. Een groot deel van de bewoners had het gebied verlaten. Een deel was achtergebleven; met name boeren met vee. Sommigen waren verrast te moeten evacueren, anderen minder, zo blijkt uit onderstaande reacties:

'Toen er om twintig over vijf een groepje ME'ers op de deur stond te bonken en met lichten naar binnen stonden te seinen was ik dus ook niet meer echt verrast [enkele uren eerder was al gevraagd de auto weg te halen in verband met de doorgang van het leger, MvD]. Ik had

erop liggen wachten. Mevrouw, u wordt verplicht geëvacueerd. De dijk is gevaarlijk verzwakt. Het water kan hier tot twee meter hoogte komen. Hoeveel mensen zijn hier? Zes? Heeft u vervoer? U heeft een kwartier de tijd om te vertrekken. Breng uw dierbaarste spullen naar boven. En breng uw dieren in veiligheid' (Stayen et al., 2012, p. 9-10).

'Half zes 's ochtends gebel aan de deur en gebonk op de ramen. Ik dacht minstens dat het huis in de fik stond. Maar nee, we werden verzocht om binnen een half uur aangekleed, met onze belangrijkste bezittingen te vertrekken, want de dijk kon doorbreken' (ibid., p. 18).

'Ik sta op het punt te gaan melken [6.10 uur]; gaat de telefoon. Het is een vriend van mij die truckchauffeur is. Hij hoort net op de radio dat Woltersum geëvacueerd wordt. Ik weet van niets en besluit naar het dorp te fietsen om te kijken wat er loos is' (ibid., p. 27).

Al tijdens de vergadering gaf de hoofdofficier van justitie aan dat het onwenselijk was mensen tegen hun wil uit hun huis te halen. Hij meldde dat hij het vervelend vond dat hij niet bij de beslissing rond de verplichte evacuatie aanwezig was, vooral vanwege het feit dat juist hier (bij de handhavingsstrategie) het OM een centrale rol heeft. Toch was dit een beslissing van de algemene keten, waarbij de inbreng van het OM (functionele keten in dit geval) uiteraard zinvol kan zijn, maar ook niet meer dan dat. Vervolgens kwam opnieuw het eventuele bezoek van bewindslieden (Atsma en Bleker) ter sprake en werd aangegeven dat men het hiervoor vooralsnog te druk had. Ook was er aandacht voor de veiligheid van al diegenen die in het gebied aan het werk waren. Het waterschap zou hier iemand (een veiligheidskundige) specifiek mee belasten. Opnieuw werd gesproken over het verplichtende karakter en de juridische gevolgen. De hoofdofficier gaf aan dat de juridische onderbouwing voor deze noodmaatregelen uitermate zwak was; geweld zou vrijwel nooit proportioneel en subsidiair zijn. Dat geldt overigens vrijwel altijd bij een evacuatie, waarbij ook nog eens bedacht moet worden dat de politie nooit de menskracht en middelen heeft om mensen tegen hun wil in te verplichten.¹¹

¹¹ Overigens kan dit dan een reden zijn om mensen expliciet aan te geven (op schrift) dat zij geen recht hebben op hulp als zich problemen voordoen en tevens gedurende de tijd van de

Bij de hoogwatersituatie in Woltersum speelde ook het thema van veiligheid van het eigen personeel. In de nacht van 6 januari vroegen politie en brandweer ter plaatse zich op een gegeven moment af of zij nog wel veilig op en rond de dijk konden verblijven. Deze terechte twijfel werd vooral gevoed door het feit dat militairen die 's nachts waren opgetrommeld, ter plaatse met een reddingsvest rondliepen. 'Dat zal niet voor niets zijn', was de niet zo vreemde reactie. Contact met leidinggevenden in Groningen, in combinatie met het ter plaatse bezorgen van een groot aantal vesten, stelde de hulpdiensten aldaar gerust. Toch bleek die betreffende nacht een groep politiemensen hals-overkop de plek te willen verlaten toen zij meenden een verschuiving waar te nemen. De groep keerde echter al snel weer terug. Ook een brandweerploeg vertrok die nacht een keer met spoed.

Als de meeste mensen het gebied hebben verlaten, is er nog geen rust:

De dijk op springen! Rond het middaguur van vrijdag 6 januari ontstaat er consternatie in het CoPI. Via de portofoons wordt duidelijk dat hulpverleners zich terugtrekken. Achter de dijk – midden in Woltersum – is plotseling een stuk wegdek omhoog gekomen. (...) Zal de dijk het inderdaad begeven?

De waterschappen horen de berichten en constateren dat de dijk nog stabiel is. Onder het wegdek achter de dijk blijkt een stuk worteldoek te hebben gelegen. Daaronder heeft het wegsijpelende water druk opgebouwd, waarna het wegdek plotseling omhoog is gekomen (Stayen et al., 2012, p. 26).

Gelukkig nam de wind af en kon op vrijdag voor het eerst weer water worden gespuid op de Waddenzee. In een aantal uren daalde de waterstand bij Woltersum zo'n vijftien centimeter. Hoewel er nog risico's waren (er zou een golfbeweging kunnen optreden), nam de dreiging toch snel af. Er is een F-16 ingezet om met infraroodapparatuur de toestand van de dijken in kaart te brengen. De volgende dag, zaterdag 7 januari, kon iedereen weer naar huis. De crisisorganisatie in Groningen was 146 uur non-stop actief geweest. Van de bewoners

evacuatie verplicht worden in hun huis te blijven. Dit is onder meer in het rivierengebied toegepast bij de grootschalige evacuatie in 1995.

hebben enkelen de nacht van vrijdag op zaterdag doorgebracht in het opvangcentrum; het merendeel vond onderdak bij familie of vrienden.

Natuurlijk kan gezegd worden dat ook de tweede evacuatie achteraf overbodig was. De dijk heeft het immers gehouden. Toch is dat te simpel gezegd. Er was hier dan wel een kleine kans op overstroming, maar de effecten voor mens en dier zouden hier veel groter zijn geweest dan in het geval van Tolberterpetten.

1.5 Afronding

De situatie in Woltersum was duidelijk anders dan die in Tolberterpetten. In beide gevallen zijn – op basis van de dan beschikbare gegevens en informatie – redelijke beslissingen genomen, die op zich niet schaadten. Voor de tweede beslissing (Woltersum) was er op dat moment eigenlijk ook geen alternatief. Gezien de tijdsdruk en de toen voorliggende informatie was een verplichte evacuatie verstandig. De eerste evacuatie (Tolberterpetten) was – zo gezegd – eigenlijk overbodig, maar kan achteraf als een aardige oefening voor de tweede evacuatie worden gezien.

Wel valt op dat in beide situaties de bestuurders min of meer werden verrast. In de evaluatie die ten behoeve van het RBT is gemaakt, staan hierover de volgende constatering:

Een ‘slow’ crisis als deze (met hoog water) zou door een adequate informatievoorziening en proactieve handelwijze van de meest betrokken crisispartners tot wat minder turbulentie in de opstartfase van het RBT hebben kunnen leiden. Men is echter zonder meer veerkrachtig en flexibel met deze situaties omgegaan. In de communicatie naar buiten is (ook na afloop) vrij nadrukkelijk gecommuniceerd dat men op dergelijke situaties was voorbereid. Echter, de kracht zat wel in de veerkracht, maar minder in de preparatie. Achteraf blijkt dat de mate van voorbereiding beperkt was, gezien:

- tijdstippen van de cruciale vergaderingen (’s nachts hals over kop bijeenkomen in RBT)
- onduidelijkheden over precieze diepten/hogten van de polders

- onduidelijkheden over de aantallen bewoners en dieren in de polders
- onduidelijkheden over de kwetsbare objecten in de polders
- onduidelijkheden over de bevoegd- en verantwoordelijkheden van de coördinerend burgemeester en de afzonderlijke burgemeesters van de getroffen polders
- onduidelijkheden over de noodbevoegdheden en de invulling ervan (noodverordeningen, noodbevel).

Al met al is voortvarend gehandeld nadat de (twee) beslissingen waren genomen. De uitvoering van de beslissingen is goed ter hand genomen en daarbij verdienen niet alleen alle betrokken hulpverleners (vooral politie, brandweer, krijgsmacht en waterschappers) maar zeker ook alle vrijwilligers en bewoners om wie het ging een pluim. Het feit dat in Woltersum de hulpverleners met een spandoek werden bedankt, is veelzeggend.

Met Groningse nuchterheid hebben de betrokkenen gereageerd. Ook via de (landelijke) media is dat nuchtere beeld goed overgekomen. Er deden zich nauwelijks problemen voor. Sommigen bewoners bleven – vaak met hun vee – in de boerderij. Iedereen organiseerde zelf onderdak elders.