

## Evaluatie Hoogwater Groningen (RBT) 5-9 januari 2012

Menno van Duin<sup>1</sup>  
mei 2012

### Casus

Tussen donderdag 5 januari (0.00 uur) en maandag 9 januari (15.00 uur) vergaderde het Regionaal Beleidsteam (RBT) in totaal elf keer. Het hoge water in het Noorden als gevolg van hevige regen zorgde eerst voor problemen in Tolberterpetten en omgeving, hetgeen leidde tot een vrijwillige evacuatie van enkele bewoners vanwege water dat mogelijk over de dijk zou komen en voor (ernstige) overlast zou kunnen zorgen. Vervolgens speelde (later en elders in de provincie) een situatie die leidde tot een noodevacuatie in Woltersum en omgeving. Hier spoelde water door de dijk ('piping') en verzwakte het een dijklichaam, waardoor rekening moest worden gehouden met een eventuele breuk. In dit geval moesten zo'n 800 mensen met spoed hun huizen verlaten. In beide gevallen bleek vrij snel dat de situatie in controle en stabiel bleef en bewoners (en vee!) weer betrekkelijk snel terug konden keren.

### Verantwoording

In het kader van deze evaluatie is in totaal met meer dan vijftien van de hoofdrolspelers (enkelen telefonisch) gesproken. Daarnaast is ook gebruik gemaakt van de verslagen van de elf RBT-vergaderingen en enkele stukken uit de media. Op basis van primair de gesprekken en beelden die uit deze gesprekken naar voren kwamen, is deze rapportage tot stand gekomen. De rapportage kan gezien worden als 'de grootste gemene deler' uit de gesprekken. Dat betekent dat zeker niet alles wat eenieder heeft gezegd is verwerkt en dat ongetwijfeld betrokkenen soms een ander beeld hebben en houden over bepaalde onderdelen. Onderzoek laat ook keer op keer zien dat een en dezelfde situatie vaak door betrokkenen op geheel eigen wijze wordt beleefd en dat achteraf er vaak nog verschil van mening bestaat over hoe zaken werkelijk zijn gegaan (voor een uitvoerige analyse van dat fenomeen zie *Lessen in Crisisbeheersing; dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn*, 2012). Dit document is daarmee niet bedoeld als een beoordeling van het functioneren van de verschillende actoren, maar een als input voor een traject van verbeteren en leren van het crisismanagement Groningen als geheel.

---

<sup>1</sup> Dr. Menno van Duin doet inmiddels zo'n 27 jaar onderzoek naar rampen en crises; was een van de oprichters van het COT; promoveerde op een proefschrift waarin de vraag centraal staat wat de overheid van rampen leerde (1992); is decaan van de MCDM/MCPM en inmiddels zo'n twee jaar lector crisisbeheersing bij het gezamenlijke lectoraat van de Politieacademie en het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid. Betrokken geweest bij vele tientallen evaluaties (Cindu, Bijlmer, Hercules-ramp, Jongerendemonstraties, Evacuaties 1995, Hoogwater 1998, Vuurwerkcramp Enschede, MKZ, cellenbrand, e.v.a). Zo'n tien jaar raadslid geweest in Capelle aan den IJssel.

## Hoofdconclusies

*Een waardevolle ervaring* Alle betrokkenen zijn het erover eens dat de cyclus aan RBT vergaderingen zonder meer als een waardevolle en leerzame ervaring in de bestuurlijke context kan worden gekenschetst. Daarbij kwam het goed uit dat de dreigende (ernstige) overlast situatie bij Tolbert een ‘goede oefening’ en opmaak was voor de daaropvolgende meer-dreigende situatie bij Woltersum. Daarmee zijn gelijk de twee belangrijkste bestuurlijke beslissingen in deze periode benoemd. Vrijwel alle andere beslissingen hebben rechtstreeks met deze twee beslissingen te maken (communiceren over; opvang organiseren, terugkeer e.d.).

*Cruciale beslissingen terecht genomen?* Gedurende deze dagen zijn dus twee cruciale bestuurlijke beslissingen genomen. De beslissing tot vrijwillige evacuatie van de Tolberterpettenpolder was wat stevig aangezet in het licht van een meer samenhangende terugblik op de gehele periode waarin het RBT actief was. Op basis van de op dat moment beschikbare informatie - die niet alle opzichten adequaat was - is het te begrijpen dat de beslissing is genomen. Deze schaadde ook niet. Voor de tweede beslissing (Woltersum) was op dat moment eigenlijk geen alternatief. Gezien de tijdsdruk en de toen voorliggende informatie was een dergelijke verplichte evacuatie verstandig.

*Verrast* In beide situaties werden de bestuurders min of meer verrast door de loop der gebeurtenissen en het feit dat onder forse tijdsdruk beslissingen genomen dienden te worden. Een ‘slow’ crisis als deze (met hoog water) zou door een adequate informatievoorziening en proactieve handelwijze van de meest betrokken crisispartners mogelijk 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 preparatieve zin en deels ook in communicatieve zin zijn dus wel verbeteringen mogelijk. Uit verschillende feiten blijkt dat de mate van voorbereiding en soms ook het snel delen van cruciale communicatie beperkt waren:

- tijdstippen van de cruciale vergaderingen (’s nachts hals over kop bijeenkomen in RBT)
- onvoldoende snelle communicatie 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).

*Uitvoering beslissingen* Uit het onderzoek komt duidelijk naar voren dat er voortvarend gehandeld is nadat de 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. Met Groningse nuchterheid hebben de betrokkenen gereageerd. Ook via de (landelijke) media is dat nuchtere beeld goed over gekomen. Het feit dat in Woltersum de hulpverleners met een spandoek werden bedankt, is veelzeggend.

### **Aanvullende conclusies**

*Alarmering en samenstelling RBT* Er kwamen - deels conform het Groningermodel en deels door fouten bij de alarmering - wel erg veel personen naar de eerste vergadering. Dat veroorzaakte onduidelijkheid in de bestuurlijke rollen (geografisch, functioneel, portefeuilles, etc) met bijkomende irritaties. In de loop van de serie vergaderingen nam het aantal aanwezigen wel af, maar bleef dat toch nog behoorlijk groot en volgens diverse aanwezigen ook te groot. De ervaring leert dat het altijd lastig is 'afscheid te nemen' van personen in een GBT/RBT (eenmaal erin betekent vaak dat men er nauwelijks meer uit gaat ook als er geen toegevoegde waarde meer is). Over samenstelling en bijbehorende alarmering - die uiteraard nauw met elkaar samenhangen - zijn derhalve de nodige leerpunten, die omgezet dienen te worden naar een nieuw meer 'lean and mean' RBT-model gebaseerd op een aantal voor Groningse realistische crisisscenario's.

*Leren van 1998* In 1998 waren er vergelijkbare hoogwater-problemen in het Noorden van het land. Met name de waterschappen<sup>2</sup> hebben van 1998 technisch geleerd (concreet zichtbaar in de gecreëerde overloopgebieden die veel opslagcapaciteit bieden). Sommige betrokkenen veronderstellen dat de waterschappen blijkbaar verrast werden door het hoge water en daarom niet alle bergingscapaciteit hebben benut. Dat is echter niet het geval geweest; wel is rond Woltersum te laat gecommuniceerd. Aan de kant van de algemene keten is de professionaliteit van de uitvoering toegenomen. De bestuurlijke lessen uit de hoogwater-crisis van 1998 hebben nog niet allemaal een vervolg gekregen en aangedragen oplossingen zijn nog niet allemaal voldoende geborgd. Daarnaast was het de eerste GRIP-4 situatie na in werkingtreding van de Wet Veiligheidsregio's, waardoor de (nieuwe) bestuurlijk verantwoordelijken zowel qua rol als persoonlijk een voor hun redelijk onontgonnen terrein in de warme fase van het crisismanagement betraden.

---

<sup>2</sup> In deze notitie wordt consequent gesproken over de waterschappen. Men trad ook gezamenlijk op binnen het RBT. Dat betekent echter niet dat alle observaties steeds per definitie gelden voor beide betrokken waterschappen.

Ook de wijze waarop rampenbestrijding in de regio Groningen vorm is gegeven (sterke zuilen met een smal dak - zijnde de veiligheidsregio zelf) is hierop van invloed, doordat deze onvoldoende in staat bleek om het bestuurlijk/strategisch collectieve geheugen te onderhouden. Temeer ook omdat de (onderlinge) geoefendheid van de verschillende (nieuwe) bestuurlijke vertegenwoordigers nog onvoldoende aandacht had kunnen krijgen.

*De provincie* De rol van de CdK is grotendeels uit de rampenbestrijding verdwenen met de komst van de Wet veiligheidsregio's (Wvr). De provincie heeft hierdoor - mede zelf gewenst - als crisispartner ten tijde van het hoge water een (te) beperkte rol gespeeld. De daar opgebouwde kennis en ervaring aldaar kon daardoor onvoldoende uitgenut en ingezet worden. Met het (abrupt) verdwijnen van de sturende en steunende rol van de provincie is ook ingeboet op organisatorisch en beleidsmatig vlak. Vanuit deze historie is het te begrijpen dat de Veiligheidsregio moeite had om op deze korte termijn haar nieuwe rol op hetzelfde kwaliteitsniveau in te vullen.

*Juridische basis* Hoewel dergelijke situaties zeldzaam zijn en de Wvr van recente datum is (beide verzachtende omstandigheden), kan niet anders dan geconcludeerd worden dat de juridische ondersteuning en onderbouwing niet steeds op het noodzakelijke niveau was. Dat betreft zowel de rol, plaats en bevoegdheden van de coördinerend burgemeester in een GRIP-4 situatie als de ins- en outs rond evacueren, noodbevelen, e.v. Ook ten aanzien van de rollen en verantwoordelijkheden in de nafase is onduidelijkheid ontstaan. Er werd op deze punten niet altijd overtuigend ondersteund.

*Professionalisering* Er is de laatste jaren duidelijk een slag gemaakt in de professionalisering van de organisatie van de rampenbestrijding (functioneren in de GRIP-structuur bijvoorbeeld). Toch zijn er nog wel stappen te zetten die maken dat de operationele en bestuurlijke processen beter gescheiden worden en tegelijkertijd de aansluiting tussen beide wordt versterkt. Zowel de kwaliteit van het operationele niveau (en zijn operationeel leidinggevend) als van de degenen die met elkaar het RBT vormen, kan - mede door voldoende bestuurlijk te oefenen - nog wel omhoog. Er is de laatste jaren betrekkelijk weinig geoefend op het snijvlak van ROT en RBT. Burgemeesters klagen nog wel eens over het operationele niveau. Het operationele niveau heeft commentaar op de bestuurders; autoriteiten die te veel naar het operationele worden getrokken c.q. zich laten trekken. Het gelijk ligt aan beide zijden.

Bij de aanwezigen bestaan ook verschillende verwachtingen over de rol en betekenis van het RBT, variërend van de bestuurlijke top die vooral gefocust is op bestuurlijke zaken, op toekomstige ontwikkelingen en externe communicatie tot het portaal waar alle informatie gedeeld wordt en alle beslissingen worden genomen. Er ontbreekt een gedeelde visie over de

rol, plaats en functie van het RBT, zowel in relatie tot de gemeenten als in relatie tot de operationele processen. Dat geldt bijvoorbeeld ook over de functie, borging en ontwikkeling van (strategische) crisiscommunicatie.

*Informatie-delen* Bekend is het onderscheid tussen ‘need to know’ en ‘nice to know’ dat uiteraard niet steeds zo scherp is te definiëren als misschien gewenst wordt. Ook weten wij dat crisismanagement in belangrijke mate informatiemanagement is. Rond ‘need to know’ hebben zich geen grootse problemen voorgedaan. ‘Nice to know’ is een thema dat meer organisatie en aandacht vraagt. Er zijn voor het RBT verschillende lijnen waarlangs de aanwezige informatie verkrijgen. Velen hebben eigen kanalen; de OL speelt een rol; de informatiemanagers; LCMS, e.v. Uit de gesprekken blijkt niet dat LCMS een duidelijke rol heeft gehad voor (leden van het) RBT; autoriteiten zelf gebruikten het nauwelijks. Op tactische en operationeel niveau blijkt dat anders te liggen en werd LCMS wel intensief gebruikt en ook positief gewaardeerd. Hiermee wordt de matige aansluiting van informatievoorziening tussen het tactische niveau enerzijds en het bestuurlijke/strategische niveau anderzijds manifest en daarmee ook de zwaar belaste rol van de operationeel leider.

Alle Groningse burgemeesters (ook de minder betrokkenen) werden frequent door bewoners, journalisten en anderen bevestigd. Juist deze externe druk maakte dat niet alleen de binnenring van betrokkenen maar ook de anderen met grote regelmaat geïnformeerd wensten te worden. Goede informatievoorziening van de ‘tweede ring’ was belangrijk (soms meer vanuit ‘nice to know’). Deels deden (de minder betrokken) bestuurders dat door RBT-bijeenkomsten bij te wonen en daarmee onbedoeld de slagkracht onder druk zetten. Daarnaast werden de verslagen van RBT-bijeenkomsten naar alle burgemeesters rondgestuurd.

*Definitie van de situatie* Bij calamiteiten en crises luisteren de begrippen die gehanteerd worden altijd zeer nauw. GRIP-4 wordt vaak (ten onrechte) uitgelegd als ‘de hoogste alarmfase’ waarmee de toon al is gezet. Vanaf het begin, met name bij Tolbert, is vrij systematisch en succesvol geframed dat sprake was van een overlastsituatie en niet van een crisissituatie. Daarbij doet zich wel een dilemma voor dat juist sites als *Crisis.nl* en ‘de rampenzender’ juist bedoeld zijn om ook bij kleinere gebeurtenissen een rol te spelen.

*Bestuursstijlen* De RBT-sessies verliepen verschillend. Daarbij speelde de aard en het verloop van de twee afzonderlijke incidenten een rol, maar ook de verschillende bestuurs- en vergaderstijlen van de twee voorzitters (een meer op consensusgerichte en een meer doorpakkende stijl). Beide stijlen hebben hun voor- en nadelen en zijn, al naar gelang de aard van de situatie, meer of minder geschikt. Binnen de context van de twee van elkaar verschillende incidenten (Tolbert en Ten Boer) gaf dat feitelijk geen problemen in de besluitvorming. Ook vielen de verschillende rollen op die door de overige bestuurders binnen het RBT op verschillende momenten werden vervuld. Dat leidde soms tot verwarring of irritatie. De vraag kan gesteld worden of het vanzelfsprekend is dat de coördinerende en

eindverantwoordelijke bestuurder gedurende de vergaderingen ook als technisch voorzitter optreedt.

*Verslaglegging en vertrouwelijkheid.* Uit de gesprekken blijken geheel verschillende meningen over de waarde van de verslaglegging van de bijeenkomsten van het RBT. Sommigen hechten aan grote zorgvuldigheid en accurate vastlegging van de discussies en uiteraard de actiepunten; anderen zijn daar terughoudender in (wat in verslagen vastligt kan later mogelijk uit de context van de vergadering worden geplaatst en een onzuivere rol gaan spelen in evaluatietrajecten). Ook wordt de vertrouwelijkheid van het RBT beraad benoemd als een belangrijke voorwaarde voor succesvol optreden; vertrouwelijkheid ook nadien. In een spanningsvolle context dient een, in alle opzichten, veilige werkomgeving te heersen.

*Nafase en financiën* Er is naar de burgers krachtdadig opgetreden door de betrokken instanties (met name de gemeenten) ten aanzien van de schadeafwikkeling. Het is goed dat op basis van eerdere ervaringen over slepende processen, de gemeenten het voortouw hebben genomen om zodoende snel tot uitkering over te kunnen gaan. Wel speelt hier de vraag wanneer de rol van de veiligheidsregio ophoudt en reguliere organisaties (i.c. de gemeenten) de coördinerende rol weer overnemen. Bij de overgang van GRIP-4 naar normaal moet duidelijk zijn wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke kosten voor zijn/haar rekening neemt. Dit laatste proces is voor verbetering vatbaar.



## Aanbevelingen

- Ontwikkel met elkaar een duidelijke visie op het RBT (geldt feitelijk ook voor het GBT).
  - Welke rol vervult het?
  - Hoe wordt de koppeling met het operationele gelegd?
  - Wie participeren binnen het RBT?
  - Wat is de visie en organisatie rond crisiscommunicatie?
  - Wordt gewerkt met een technisch (vergader)voorzitter?
  - Hoe wordt omgegaan met de verslaglegging?
- Bekijk de mogelijke voordelen en nadelen om te werken volgens het militaire (en ook in beleidsteam Amsterdam toegepaste) model met een technisch voorzitter (de zogeheten ‘chef staf’), waarbij de inhoudelijke rol en verantwoordelijkheid van de (plv) voorzitter VR meer (technisch) gefaciliteerd wordt.
- Bekijk ook de voordelen om het militaire model te volgen met het in het leven roepen van een planningstaf (functionerend binnen het ROT). Verschillende adviseurs die vroegtijdig nadenken over potentiële problemen en scenario’s (welke kwetsbare objecten zijn er in het bedreigde gebied; wat kunnen wij doen om burgers vroegtijdig te betrekken?) ten behoeve van de advisering van het RBT.
- Houd de verslaglegging van de RBT-vergaderingen beperkt zodat de aanwezigen vrijuit kunnen spreken. Het bevordert een slagvaardige, veilige en vertrouwelijke werkomgeving, die zich kan richten op de crisis sec. Uiteraard dienen de genomen cruciale beslissingen en de achterliggende argumentatie en afwegingen wel helder te worden verwoord. Advies is dit uit te werken mede in het licht van de Wet Openbaarheid Bestuur.
- Bekijk hoe een professionaliseringsslag ten aanzien van bestuurlijke en juridische advisering en ondersteuning voor de coördinerend bestuurder kan worden georganiseerd. De gemeentelijke en/of de provinciale kolom zou dit kunnen verzorgen of er wordt substantieel ruimte bij de veiligheidsregio gecreëerd.
- Bedenk hoe bestuurders zowel ‘need als nice to know’ informatie verkrijgen ten tijde van een grootschalig incident. Daarbij kan niet (zoals soms te gemakkelijk verondersteld) alle heil van LCMS worden verwacht.

- Een rolverdeling waarbij de ‘eigen’ burgemeester de communicatie ter plaatse ter hand neemt en de rol van ‘burgervader’ stevig invult (‘de burgemeester stond dicht bij ons’), werkt in situaties als deze maar zal bij een pandemie weer anders moeten worden ingevuld. Ontwikkel in het kader van crisiscommunicatie enkele scenario’s hierover.
- De bestaande ruimte waar door het RBT vergaderd wordt heeft voordelen, maar ook forse nadelen (journalisten luisteren bijna mee en kunnen vergadering bijna letterlijk volgen). Er dient hier een duidelijke verbetering te worden gerealiseerd om media en RBT beter te scheiden, zodat deze niet op elkaars lip zitten.
- Er dient te worden nagedacht hoe in de toekomst de ‘gemeentelijke processen’ (goed betiteld als bevolkingszorg) belegd worden binnen het RBT (en binnen de regio). Ten slotte is bij een GRIP-4 ook hiervoor de coördinerend bestuurder primair verantwoordelijk. Daarbij dient ook aandacht te zijn voor de overgang van de acute naar de nafase en de daarmee verbonden verantwoordelijkheden.
- In de nafase kan verloren en gewonnen worden. Een goede en snelle financiële afwikkeling is daarbij essentieel. Dit dient, conform ook de les in 1998, in de preparatiefase adequaat te worden opgepakt om bestuurlijke discussies na afloop zoveel mogelijk voor te zijn. Ook het slagvaardig herstel van de betreffende (lekkende) dijkvakken zal bijdragen aan het versterken van vertrouwen van burgers en direct betrokken instanties .
- Het is verstandig dat de provincie (met veel historische kennis/ervaring en bestuurlijke competenties en relaties), maar nu in haar nieuwe rol als gelijkwaardige crisispartner als ‘sterke kolom’ actief blijft participeren in het crisismanagement Groningen, zowel in de koude als de warme fase.
- Met de (mogelijke) komst van de nieuwe Politiewet en nationale politie wordt het belangrijk te bezien hoe de aansturing van de politie gaat verlopen wanneer - zoals ook nu het geval was - meerdere veiligheidsregio’s tegelijkertijd betrokken zijn. Dit is es te meer van belang gezien de verschillende methodieken die in de drie regio’s worden gehanteerd. Hierover dient nu al te worden nagedacht.