

# GRIP-4 bij Fort Oranje

Evaluatie van de aanleiding en het proces van bestuurlijke opschaling vanaf 22 juni tot 13 juli 2017



Instituut Fysieke Veiligheid  
Lectoraat Crisisbeheersing  
Postbus 7010  
6801 HA Arnhem  
Kemperbergerweg 783, Arnhem  
[www.ifv.nl](http://www.ifv.nl)  
[info@ifv.nl](mailto:info@ifv.nl)  
026 355 24 00

**Colofon**

Opdrachtgever: Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant  
Titel: GRIP-4 bij Fort Oranje  
Datum: 18 december 2017  
Auteurs: Menno van Duin, Teun Eikenaar, Vina Wijkhuijs

# Appendix

In deze rapportage wordt – in paragraaf 3.2.3 – ten onrechte gesuggereerd dat het besluit tot sluiting en overname van het beheer van camping Fort Oranje door gemeente Zundert is genomen, en dat de voorzitter van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant alleen aan een aantal personen (onder wie de voormalig beheerder) een gebiedsverbod heeft opgelegd. Wij baseerden dit op een afschrift van het besluit van gemeente Zundert dat op 23 juni 2017 aan de toenmalige beheerder in persoon is uitgereikt en op een uitspraak van rechtbank Zeeland-West-Brabant d.d. 13 juli 2017.<sup>1</sup>

Na het verschijnen van de rapportage werd ons duidelijk dat deze voorstelling van zaken niet helemaal juist is. Het besluit dat op 23 juni 2017 aan de toenmalige beheerder is uitgereikt, was namelijk mede gebaseerd op artikel 172 Gemeentewet. Aangezien vanaf het moment van regionale opschaling (i.c. GRIP-4) niet de burgemeester, maar de voorzitter van de veiligheidsregio (op grond van artikel 39, lid 1, Wvr) bij uitsluiting bevoegd is toepassing te geven aan dit wetsartikel, is naderhand – op 9 oktober 2017 – het besluit van gemeente Zundert met terugwerkende kracht bekrachtigd door de voorzitter van de veiligheidsregio. Omdat de heer Noordanus (indertijd voorzitter van de veiligheidsregio) toen inmiddels geen burgemeester van Tilburg meer was, is dit besluit ondertekend door burgemeester Depla van Breda (tevens vicevoorzitter van de veiligheidsregio).

Met de bekrachtiging van het besluit van gemeente Zundert is dus ook het besluit tot sluiting en overname van het beheer van camping Fort Oranje formeel door de voorzitter van de veiligheidsregio genomen. De rol van de voorzitter van de veiligheidsregio was daarmee, formeel juridisch beschouwd, groter dan in de rapportage wordt gesteld. De inhoud van het besluit veranderde niet: het beheer van de camping werd door gemeente Zundert overgenomen en door gemeente Zundert werd overgegaan tot sluiting van de camping.

---

<sup>1</sup> Het betreft de uitspraak in zaaknummer AWB- 17\_4738; ECLI:NL:RBZWB:2017:4165.

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Achtergrond van het onderzoek	5
1.2	Een ongewone GRIP-4-situatie	6
1.3	Onderzoeksaanpak	7
1.4	Opbouw van het rapport	7
<b>2</b>	<b>Feitenrelaas</b>	<b>8</b>
2.1	De voorafgaande periode: Eerdere acties ten aanzien van Fort Oranje	8
2.2	Donderdag 22 juni 2017: Crisis in Zundert	8
2.3	Vrijdag 23 juni - 13 juli 2017: Drie weken GRIP-4	12
2.4	De weken daarna: Caravans ruimen en begin herhuisvesting	14
<b>3</b>	<b>Analyse</b>	<b>16</b>
3.1	Wat is het probleem?	16
3.2	Waarom GRIP-4?	19
3.3	Regulier of bijzonder?	26
<b>4</b>	<b>Conclusies</b>	<b>29</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Respondenten</b>	<b>30</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond van het onderzoek

In Rijsbergen, net ten zuiden van Breda, ligt camping Fort Oranje, een 'recreatiepark' dat in weinig lijkt op de meeste andere campings. Waar de laatste geassocieerd worden met vakantie en vermaak, trekt Fort Oranje vooral om andere redenen de aandacht. De camping is een verzamelplaats van criminele praktijken en belastingontduiking. Een groot deel van de bewoners verkeert in bijzonder slechte leefomstandigheden en leeft in schrijnende armoede. De gemeente Zundert (waar Fort Oranje onder valt) probeert daar, in samenwerking met anderen (o.a. de GGD en politie) iets aan te doen, maar het is steeds tevergeefs. Integrale handhavingsacties hebben geen structureel effect op de problemen en misstanden en pogingen om de camping tot sluiting te dwingen, stranden keer op keer.

In de zomer van 2017 komt hier echter verandering in. De gemeente Zundert heeft dan een omvangrijk dossier voorbereid om sluiting van de camping te rechtvaardigen. Na maanden van voorbereiding vindt de gemeente begin juni 2017 dat dit dossier voldoende juridische onderbouwing biedt en op een persconferentie op 9 juni kondigt burgemeester Poppe-de Looff aan dat Fort Oranje zal worden gesloten. Het plan is om begin september (wanneer tijdelijke bewoners als arbeidsmigranten het terrein hebben verlaten) met het herhuisvesten van de vaste bewoners te beginnen. De periode tussen 9 juni en begin september is nodig om bewoners en de beheerder van de camping de gelegenheid te geven hun zienswijzen in te dienen en eventueel tegen het voornemen tot sluiting bezwaar te maken.

### **Leefomstandigheden op Fort Oranje**

In 2014 heeft de GGD West-Brabant de leefsituatie van een deel van de permanente bewoners van de camping in beeld gebracht. De resultaten van het onderzoek zijn schokkend: 85 procent leeft volgens de GGD in 2014 onder de armoedegrens; veel bewoners hebben permanent schulden. Sommigen zijn zwakbegaafd of kampen met psychische aandoeningen. Voor de bewoners is de camping een laatste vluchtplaats, bijvoorbeeld omdat ze hun huis zijn uitgezet. Wietteelt en prostitutie vormen niet zelden een alternatieve bron van inkomsten. Daarbij kennen veel van de gezinnen op de camping een opeenstapeling van problemen: vervuiling, medische problemen en financiële problemen. Kinderen groeien op onder wat de GGD 'erbarmelijke omstandigheden' noemt. Ook het camping terrein zelf is zwaar verloederd en vervuild. De GGD schat in 2014 dat een derde van de 600 caravans in zo'n slecht staat is, dat ze onbewoonbaar zijn.

Een ander deel van de bewoners zijn arbeidsmigranten die weinig tot niets hebben om op terug te vallen, maar die zich – zeker in vergelijking met andere bewoners – nog wel lijken te redden.

Naar aanleiding van deze uitkomsten worden verschillende vervolgacties opgezet, onder andere om de meest kwetsbare bewoners op te vangen en om mensen naar zorg en huisvesting toe te leiden. Ook wordt er een werkgroep opgezet om de leefomgeving te verbeteren. De aard, inhoud en omvang van de problemen zijn te groot om alleen door de gemeente Zundert te laten oplossen. Van januari tot maart 2017 doet de GGD op verzoek van de gemeente Zundert en als onderdeel van het traject 'Bloedkoraal' (zie hierna) aanvullend onderzoek. Daarmee worden zowel de leefomstandigheden per caravan, als de leefomgeving op Fort Oranje in kaart worden gebracht. Bovendien geeft de gemeente Zundert opdracht om direct in te grijpen bij alle levensbedreigende situaties, en in het

bijzonder waar het kinderen betreft. De conclusie in een notendop: er is weinig verbeterd ten opzichte van 2014, ook al is een aantal individuele bewoners geholpen. In 2017 vraagt bijna 60 procent van de bewoners om hulp, een kwart van de bewoners ervaart financiële problemen en bijna 30 procent geeft aan problemen met de huisvesting te hebben. De werkelijke problemen zijn waarschijnlijk nog complexer en ernstiger dan uit de inventarisatie blijkt; een flink deel van de bewoners is kwetsbaar en heeft een 'laag vermogen om de regie over zijn of haar leven te voeren'.

Op basis van dit onderzoek stelt de GGD onomwonden dat het ongezond is om op deze camping te verblijven vanwege de slechte kwaliteit van het 'binnenmilieu' van de caravans, waarvan een groot deel in erbarmelijk staat verkeert. Ook de staat van het campingterrein geeft weinig reden tot optimisme: nog altijd is de camping op veel plaatsen vervuild en verloederd. Dat leidt tot gezondheidsrisico's, in het bijzonder voor kinderen. De eindconclusie van het GGD-rapport laat geen twijfel bestaan: 'GGD West-Brabant vindt het schokkend en onaanvaardbaar dat mensen in Nederland in deze erbarmelijke omstandigheden leven.'

Hoewel betrokken bestuurders inmiddels met de eigenaardige praktijken van de eigenaar annex beheerder van de camping bekend zijn, neemt hij, tegen de verwachting in, het heft in eigen handen. Hij besluit de verdere stappen van gemeente Zundert niet af te wachten en kondigt op 22 juni aan de camping zelf te zullen sluiten en alle bewoners per 3 juli op straat te zetten. Met deze plotselinge en onverwachte reactie van de beheerder zouden bewoners plotseling op straat komen te staan, zonder over alternatieve woonruimte te beschikken. Het is de aanleiding voor een uniek besluit: vanwege de dreigende 'sociale calamiteit' besluit de voorzitter van Veiligheidsregio Midden- en West- Brabant, burgemeester Noordanus van Tilburg, nog dezelfde dag om 'op te schalen naar GRIP-4'. Het beheer van de camping wordt de volgende dag overgenomen door gemeente Zundert, daarbij ondersteund door Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. De afspraak is ook dat de burgemeester van Zundert het bestuurlijke boegbeeld blijft.

Uiteindelijk duurt de zogenoemde GRIP-4-situatie nog tot 13 juli, al was op dat moment de casus nog zeker niet afgedaan. Ook nadien was er nog het nodige te doen, waarbij Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant een coördinerende en faciliterende rol zou blijven vervullen. Zo zou het nog maanden duren voordat alle bewoners van de camping elders onderdak zouden hebben gevonden en werkelijk de rust was wedergekeerd. Op 13 juli is binnen de regio afgeschaald naar GRIP-3 waarmee de bestuurlijke leiding van het in gang gezette traject weer bij de gemeente Zundert kwam te liggen.

## 1.2 Een ongewone GRIP-4-situatie

De Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het IFV gevraagd een evaluatie op te stellen van de periode waarin GRIP-4 van toepassing was. De evaluatie dient inzicht te bieden in de loop van de gebeurtenissen, maar zeker ook in de waarde en het belang van de gekozen GRIP-4-structuur. Zou men in een vergelijkbare situatie weer voor een dergelijke constructie kiezen (of waarom eventueel juist niet)? De vraag die centraal staat is:

*In hoeverre is in een dergelijke situatie opschaling naar GRIP-4 verstandig en waardevol?*

De evaluatie maakt met deze vraag ook de kwestie manifest waar de veiligheidsregio nu voor staat en of de veiligheidsregio klaar is voor zogenoemde 'sociale crises'.

## 1.3 Onderzoeksaanpak

### Analyse aan de hand van dilemma's

In deze evaluatie proberen wij bovenstaande vraag te beantwoorden aan de hand van een analyse van drie dilemma's:

1. *Wat is het probleem?*

Vaak wordt verondersteld dat in een crisissituatie alle betrokkenen eenzelfde perceptie van de situatie hebben. In werkelijkheid is dat zeker niet altijd het geval. Vaak bestaan er soms grote verschillen in perceptie of definitie van het probleem. Die verschillen in probleempercepties kunnen vervolgens leiden tot een verschillend oordeel over beoogde of potentiële oplossingsrichtingen. De vraag 'wat is het probleem?' ligt daarmee aan de basis van de hierna volgende twee vragen namelijk of GRIP-4 hier passend was en hoe de crisisstructuur zich verhield tot het reeds in gang gezette reguliere proces.

2. *Waarom GRIP-4?*

In hoeverre was nu – gezien de aard van de situatie – opschaling naar GRIP-4 passend en adequaat? Werd niet om welhaast oneigenlijke redenen een RBT bijeengeroepen? Kon het niet op een andere manier? Wat betekent GRIP-4 eigenlijk in theorie en in praktijk? Kunnen wij in de toekomst meer situaties verwachten waarin vanwege een 'sociale calamiteit' van GRIP gebruik wordt gemaakt?

3. *Regulier of bijzonder?*

Verscheidende organisaties (politie, GGD e.a.) waren al enkele jaren, elk vanuit hun eigen optiek, bezig met de problematiek die zich op de camping voordeed. Op 22 juni werd vrij plotseling opgeschaald naar GRIP-4 en werden crisisteams gevormd. Wat betekende het dat er werd ingegrepen en opgeschaald vanwege een 'sociale calamiteit'? In hoeverre vraagt dit een andere aanpak dan die van meer reguliere, fysieke, rampen en calamiteiten? Zijn betrokkenen zo generiek opgeleid en ingesteld dat het onderscheid operationeel van weinig betekenis was of bracht het een ander soort dynamiek met zich mee?

### Informatieverzameling

In het kader van deze evaluatie hebben wij vanaf augustus 2017 met in totaal 29 personen gesproken die op bestuurlijk of operationeel niveau bij deze casus betrokken waren. Een overzicht van de respondenten is opgenomen als bijlage.

Daarnaast zijn eerder verrichte onderzoeken en mediaberichten over de situatie op Fort Oranje geraadpleegd, alsook een veelheid aan documenten waaronder logboeken, verslagen van bijeenkomsten van crisisteams en rechterlijke uitspraken.

## 1.4 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 volgt een uitgebreide beschrijving van het feitenrelaas. In hoofdstuk 3 beschouwen wij de gebeurtenissen aan de hand van de hierboven genoemde dilemma's. Ten slotte zetten wij in hoofdstuk 4 onze bevindingen op een rij.

# 2 Feitenrelaas

## 2.1 De voorafgaande periode: Eerdere acties ten aanzien van Fort Oranje

Al geruime tijd zijn er veel aanwijzingen van fraude en criminaliteit op Fort Oranje en de leefomstandigheden van sommige bewoners van de camping zijn buitengewoon slecht. Gemeente Zundert, de politie en anderen ondernemen daarom in de loop van de jaren uiteenlopende acties om iets aan de situatie op de camping te doen: integrale handhavingsacties om misstanden te corrigeren, interventies om een beeld te krijgen van de mensen die op de camping verblijven en acties (dossievorming) om de camping tot sluiting te dwingen. Vanaf 2014 zet gemeente Zundert, in samenwerking met het Regionale Informatie en Expertise Centrum (RIEC Zeeland West-Brabant), een project op onder de noemer 'Maisveld' dat gericht is op bestuurlijke sluiting van de camping. De focus van dit project – een integraal samenwerkingsverband – ligt op ondermijnende criminaliteit op de camping. Daarnaast raakt vanaf januari 2014 ook de GGD West-Brabant betrokken om "beter zicht te krijgen op een zwakke groep in de samenleving [...] en daar iets voor te betekenen"<sup>2</sup>.

In september 2016 besluit de gemeente Zundert een stevig dossier op te bouwen dat primair is gericht op de volksgezondheid: de bewoners van de camping en hun leefomstandigheden. De gemeente start daartoe het project Bloedkoraal. Dit project bestaat uit drie verschillende projectteams die ieder een beschrijving van de feitelijke situatie aanleveren, zodat duidelijk wordt wat nodig is om tot een definitieve oplossing te komen. Ook wordt in maart 2017 een bestuurlijke klankbordgroep samengesteld, met daarin de burgemeesters van Zundert, Tilburg en Breda, de directeur van GGD West-Brabant, de eenheidschef Zeeland-West-Brabant en de gemeentesecretaris van Zundert.<sup>3</sup> Deze klankbordgroep dient ertoe om de burgemeester van Zundert bestuurlijke ondersteuning te bieden en extra menskracht vrij te maken voor alle te verwachten acties, met name voor de herhuisvesting van bewoners van Fort Oranje. Ook lobbyen leden van de klankbordgroep bij het Rijk voor financiële middelen voor onder meer de zorg en de herhuisvesting.

Na maandenlange voorbereiding is het op 9 juni 2017 dan zover: op een persconferentie kondigt burgemeester Poppe-De Looff aan dat ze de camping per 4 augustus gaat sluiten. De beheerder van de camping, Cees Engel, blijkt echter zijn eigen planning te hebben.

## 2.2 Donderdag 22 juni 2017: Crisis in Zundert

Vroeg in de ochtend van donderdag 22 juni stuurt Cees Engel het bericht de wereld in dat hij 'de handdoek in de ring gooit': hij zegt zijn camping per 3 juli te sluiten en verwijst bewoners naar de gemeente voor herhuisvesting.<sup>4</sup> Deze actie van Cees Engel zet een opeenvolging van gebeurtenissen in gang. Deels voltrekken deze zich parallel aan elkaar: bij het

<sup>2</sup> GGD-rapport, 2014.

<sup>3</sup> Aanvankelijk was ook de projectleider van het RIEC aanwezig bij het overleg van de klankbordgroep.

<sup>4</sup> Brabant Actueel, 22 juni 2017. Fort Oranje; Handdoek in de ring na tien jaar strijd met de overheid. Ontleend aan <http://brabantactueel.nl/2017/06/22/fort-oranje-handdoek-in-de-ring-na-tien-jaar-strijd-met-de-overheid/>.



gemeentehuis in Zundert, op camping Fort Oranje en tijdens een vergadering van het dagelijks bestuur van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant dat toevallig die ochtend bijeenkomt.

### **Donderdagochtend: Hectiek op de camping en demonstratie in Zundert**

Nadat Cees Engel zijn besluit wereldkundig heeft gemaakt, begint hij met het gedeeltelijk afsluiten van nutsvoorzieningen. Het is onduidelijk welke caravans precies worden afgesloten, maar het zet zijn bericht dat het hem menens is duidelijk kracht bij. Op de camping hangt hij briefjes op waarin hij laat weten dat bewoners een week de tijd hebben om hun spullen te pakken. Hij raadt ze aan contact te leggen met de gemeentelijke projectleider herhuisvesting. Mensen uit zijn entourage mobiliseren die ochtend campingbewoners om tegen de gemeente te gaan demonstreren. Taxibusjes arriveren om bewoners naar het gemeentehuis van Zundert te vervoeren.

Het nieuws dat Engel al op korte termijn Fort Oranje wil sluiten bereikt ook anderen, buiten de camping. Op het gemeentehuis van Zundert vindt er om 9.30 uur een eerste crisisberaad plaats hoe om te gaan met deze onverwachte situatie. Een betrokkene typeert de actie van Engel als 'een slag in de wapenkamer'. De politie is aanwezig bij het gemeentehuis vanwege de verwachte toeloop van campingbewoners. Ook vertegenwoordigers van zorginstellingen, de projectleider herhuisvesting en de wijkagent van Fort Oranje komen naar het gemeentehuis. Ze besluiten met een kleine groep naar de camping te gaan om daar te de-escaleren. Een betrokkene:

“Wat we daar aantreffen was chaos, [ze waren] mensen in busjes aan het hijsen, de politie stond te schreeuwen tegen die chauffeurs, ‘Ik vorder u nu stil te staan!’ Die Pols [advocaat van Cees Engel, auteurs] stond daar ‘Actie, actie, actie!’ te schreeuwen. [H]et was één grote....er viel niets te de-escaleren!”

De politie en zorgpartners lukt het niet om te verhinderen dat campingbewoners naar het gemeentehuis vertrekken. Daar hebben zich inmiddels ook journalisten verzameld. Terwijl een aantal cameraploegen bij het gemeentehuis staat, melden verschillende media zich bij de camping om verslag te doen van de nieuwe ontwikkelingen rondom Fort Oranje. Het is dan 11.00 uur en de gemeente Zundert weet nog niet wat te doen.

### **Donderdagochtend: Overleg in Tilburg**

Terwijl in Zundert de gemoederen hoog oplopen, vindt er diezelfde ochtend in Tilburg een al eerder geplande bijeenkomst plaats van het Dagelijks Bestuur van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Aansluitend staat een bijeenkomst van de klankbordgroep 'Fort Oranje' gepland, waar onder meer zou worden gesproken over een plan voor herhuisvesting van campingbewoners. Vanwege de ontstane crisis in haar gemeente meldt de burgemeester van Zundert zich af voor dit overleg. Daarmee wordt ook voor de aanwezige bestuurders de bijzondere situatie in Zundert duidelijk. Tijdens het overleg van de klankbordgroep stelt de voorzitter van de veiligheidsregio, burgemeester Noordanus van Tilburg, voor om op te schalen naar GRIP-4. Om omstreeks 11.00 uur vindt er een conference call plaats met de burgemeester van Zundert, waarin burgemeester Noordanus zijn overwegingen aan burgemeester Poppe-De Looff voorlegt: opschaling naar GRIP-4, een overname van het beheer van de camping door gemeente Zundert en tegelijkertijd de gemeente Zundert 'in the lead' houden in het voorgenomen traject om de camping te sluiten.

### **Donderdagmiddag: Driehoeksoverleg en bezoek aan Fort Oranje**

Die middag worden in korte tijd een aantal belangrijke besluiten genomen die zichtbaar maken dat de veiligheidsregio een grote rol gaat spelen. Na de bijeenkomst met de klankbordgroep vertrekt de directeur van de veiligheidsregio naar Zundert. Aan het begin van de middag neemt hij daar deel aan het driehoeksoverleg. Een belangrijk vraagstuk op dat moment is wat er gedaan moet worden met de onrust op de camping. Besloten wordt dat burgemeester van Zundert persoonlijk naar de camping gaat, ondanks de emoties die daar leven. Communicatieadviseurs stellen in samenspraak met de burgemeester een statement op, waarna de burgemeester met politie begeleiding naar de camping vertrekt. Terwijl de directeur van de veiligheidsregio de megafoon vasthoudt, laat de burgemeester buiten de poort van de camping aan bewoners weten dat de gemeente Zundert het beheer van de camping zal overnemen en naar een passende oplossing zal zoeken voor de bewoners: *'Wij gaan zorgen dat het goed komt'* vertrouwt ze een bezorgde recreant toe. Na dit statement vertrekt de burgemeester naar Tilburg voor een eerste bijeenkomst van het regionaal beleidsteam (RBT) om 16.30 uur.

### **Donderdagmiddag: Bijeenkomst ROT en inrichten Actiecentrum in Zundert**

In Tilburg worden ondertussen de voorbereidingen getroffen voor de eerste bijeenkomst van het regionaal operationeel team (ROT). Veel betrokkenen beseffen dat het een bijzondere opschaling betreft. Er is geen sprake van een klassieke ramp in fysieke zin; geen overstroming, grote brand of stroomstoring, maar wel van wat 'een dreigende sociale calamiteit' genoemd wordt. Mede daarom, maar ook om de media geen kans te geven lucht te krijgen van dit besluit, vindt de opschaling 'stil' plaats. Dit betekent dat medewerkers van de hulpdiensten die normaal gesproken via hun 'paggers' gealarmeerd worden nu via de telefoon te horen krijgen over de opschaling naar GRIP-4. De calamiteitencoördinator van de meldkamer belt vanaf 13.00 uur een groot aantal mensen, onder wie (piket)functionarissen van de politie, brandweer, GHOR, Bevolkingszorg, informatiemanagement, communicatie en een liaison van defensie. Zoals bij ieder ROT wordt er een Operationeel Leider (OL) aangewezen om dit overleg te leiden.

Daarnaast wordt een aantal 'ongebruikelijke' deelnemers uitgenodigd voor de eerste vergadering van het ROT. Deels gebeurt dit op persoonlijke titel en tamelijk spontaan. Zo nodigt de directeur van de veiligheidsregio bijvoorbeeld het Hoofd handhaving van gemeente Zundert uit voor het overleg en ook de projectleider van het RIEC schuift aan, evenals de twee medewerkers die voor het project Bloedkoraal bezig waren met het herhuisvestingsplan.<sup>5</sup> Ook medewerkers van de GGD die al langer bij Fort Oranje betrokken zijn, nemen deel aan het ROT-overleg.

Om 14.00 uur vindt het eerste overleg plaats. Het ROT heeft dan de opdracht om een aantal scenario's uit te werken: een scenario voor noodopvang als de camping toch acuut gesloten moet worden, het scenario dat de gemeente het beheer overneemt en een scenario waarin de veiligheidsregio tijdelijk het beheer overneemt en uiteindelijk overdraagt aan de gemeente. In de loop van die middag vinden meerdere plenaire bijeenkomsten van het operationele overleg plaats. Tussendoor gaat de groep uiteen in afzonderlijke stafsecties om concrete plannen van aanpak te maken voor beheer en beveiliging, zorg en huisvesting en voor communicatie.

Feitelijk richt alle aandacht zich dan al op het scenario dat het beheer van de camping zal worden overgenomen. De belangrijkste vraag is: Hoe doe je dat eigenlijk, een camping beheren? Een betrokkene:

---

<sup>5</sup> Een van hen had dat plan die ochtend eigenlijk moeten presenteren aan de Klankbordgroep.

“Dat team had behalve dat planningsvraagstuk ook de opdracht de overname van het beheer voor te bereiden. Dus de aandacht verschoof wel, naar hoe doen we dat. Beveiliging, beheer, wat komt daarbij kijken? Boerenverstand. Nutsvoorzieningen, is dat op orde? Toegang, iedereen kan er op en af. Vuilophaaldienst, ook een dingetje. Zwembad sluiten, zijn er gevaarlijke stoffen, ja, dus de boel verzegelen. Kans op wapens, smokkelwaar, ongetwijfeld, maar is dat prioriteit? Dus zo afpellen tot een minimum pakket en een aantal dingen beter regelen.”

Zorgvertegenwoordigers gaan verder met het uitwerken van hun plannen voor het in kaart brengen van de bewoners. Ook wordt die middag en avond besloten, op aangeven van de wijkagent, dat het nodig is om een aantal personen op de camping een gebiedsverbod op te leggen.

In Zundert wordt intussen een taakorganisatie Crisiscommunicatie ingericht bestaande uit communicatieadviseurs van de gemeente en de veiligheidsregio, een omgevingsanalist en een piketfunctionaris communicatie. Al snel blijkt dat bewoners van de camping graag willen weten waar ze aan toe zijn. Ook de toegestroomde pers heeft verschillende vragen over de gebeurtenissen die dag en de vervolgstappen van de gemeente.

### **Donderdagmiddag: Eerste bijeenkomst RBT in Tilburg**

Om 16.30 uur vindt in Tilburg de eerste bijeenkomst van het RBT plaats. In dit gremium schuiven grotendeels dezelfde mensen aan als degenen die deelnamen aan de klankbordgroep 'Fort Oranje'. Tijdens die bijeenkomst worden de eerste wezenlijke besluiten genomen voor de daaropvolgende dagen. Zo wordt het besluit bekrachtigd dat het beheer over de camping al de volgende dag zal worden overgenomen. Het exacte tijdstip zal worden bepaald in de volgende bijeenkomst van het RBT op vrijdag 23 juni om 12.00 uur, op basis van de plannen van aanpak van het ROT. Wat betreft de herhuisvesting stelt het RBT eveneens drie scenario's vast: één waarbij alle bewoners snel op straat komen te staan (als de rechter de gemeente in het ongelijk stelt en het beheer weer aan Engel zou moeten overdragen), één waarbij bewoners binnen drie à vier maanden moeten worden geherhuisvest en één waarbij daar een jaar de tijd voor is. Inzet is dan om een week de tijd te nemen om elk scenario uit te werken.

Tegelijkertijd werkt het ROT door tot in de nachtelijke uren. Vooral de stafsectie voor het beheer is nog tot laat bezig om het beheersplan uit te werken: daar moeten zij de volgende dag meteen mee aan de slag. Het blijkt met name lastig om een geschikte beheerder voor de camping te vinden: alle beheersorganisaties die gebeld worden haken af wanneer ze horen dat het om camping Fort Oranje gaat; daar willen ze hun naam niet aan verbinden.

### **Vrijdag 23 juni: Overname beheer camping Fort Oranje**

De volgende dag, vrijdag 23 juni, zijn de leden van het ROT vanaf 10.00 uur weer bijeen. De politie heeft dan inmiddels een Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO) bijeen geroepen. Die ochtend valt ook het besluit om de Algemeen Commandant Brandweezorg aan te wijzen als campingbeheerder; in zijn eigen woorden: 'Er waren geen andere kandidaten.'

Om 12.00 uur vindt er een bijeenkomst van het RBT plaats. Op basis van de plannen van aanpak zoals die door het ROT zijn opgesteld, wordt daar besloten dat gemeente Zundert die middag om 15.00 uur het beheer van de camping zal overnemen.

Aldus verschijnt die middag een kolonne voertuigen bij de camping: van de politie, beveiliging, brandweer en aannemers. Cees Engel en een aantal van zijn vertrouwelingen wordt een gebiedsverbod opgelegd omdat zij een opruiende rol hebben. Zij krijgen een kwartier de tijd om hun spullen te pakken en te vertrekken.

## 2.3 Vrijdag 23 juni - 13 juli 2017: Drie weken GRIP-4

Ook al lijkt na die verhitte eerste twee dagen de crisis beteugeld, dat wil niet zeggen dat gedurende de daaropvolgende dagen en weken zich geen problemen meer voordoen, integendeel. De grootste problemen zullen zich nog aandienen: het beheren van een camping als Fort Oranje blijkt voor alle betrokkenen een enorm zware klus en ook komen nu de hardnekkige problemen met betrekking tot herhuisvesting, zorg en veiligheid aan de oppervlakte. In de weken na de overname van de camping zoeken betrokkenen naar een manier om deze problemen het hoofd te bieden. We geven hier een (korte) beschrijving van de kwesties waarmee het bonte gezelschap van gemeentebambtenaren, medewerkers van de veiligheidsregio, politieagenten, brandweermensen, zorg professionals en bestuurders van doen krijgt.

### Organisatie

Nu sprake is van een (bijzondere) GRIP-4-situatie die – zoals men dan al voorziet – langere tijd gaat duren, wordt vanaf zaterdag 24 juni besloten om niet langer piketfunctionarissen in te schakelen, maar medewerkers structureel vrij te maken voor de noodzakelijke werkzaamheden. Zo nemen medewerkers van de veiligheidsregio vanaf maandag 26 juni communicatie-activiteiten voor hun rekening, samen met de communicatieadviseur van de gemeente Zundert en een al eerder ingevlogen externe adviseur. Ook is er die zaterdag een wisseling van de wacht in het operationeel leiderschap. De eerdere operationeel leider pakt fulltime zijn nieuwe taak van ‘campingbeheerder’ op en wordt daarbij in het begin ondersteund door twee collega’s van de brandweer en de veiligheidsregio en een reservist van defensie. Het ROT komt in dat weekend nog op zaterdag bijeen, maar er wordt niet meer zo intensief overlegd als de dagen ervoor. Vanaf maandag 26 juni komt het ROT in een andere samenstelling bijeen. Het operationeel team bestaat vanaf die dag uit medewerkers van het Bloedkoraal-project en ambtenaren van de gemeente Zundert, vertegenwoordigers van de GGD, politie en communicatie-medewerkers van de veiligheidsregio. Binnen dit samenwerkingsverband wordt een aantal werkgroepen opgestart (voor beheer, huisvesting, zorg en communicatie). Het team voor campingbeheer, onder meer bestaande uit medewerkers van de politie, de GGD, het Leger des Heils en ambtenaren van de gemeente Zundert, overlegt vanaf maandag 26 juni dagelijks om 11.00 uur over lopende zaken op de camping. Daarnaast komt het ROT de eerste week nog dagelijks in de middag bijeen, zij het niet meer in Tilburg, maar op het gemeentehuis in Zundert of in Etten-Leur op het politiebureau. Op bestuurlijk niveau gaan ook de overleggen van het RBT door. Het RBT komt na het overleg op 23 juni nog vier keer bijeen, als laatste op 13 juli. De bestuurders willen dat beheerskwesties snel worden opgelost en oefenen druk uit om de camping snel leeg te krijgen. Op operationeel niveau zoekt men naar een vorm die het mogelijk maakt om prangende kwesties op te lossen die weinig met een ‘klassieke ramp’ te maken hebben: campingbeheer, sociale veiligheid en de inventarisatie van bewoners.

### Het beheer van de camping

Naar al snel blijkt is Fort Oranje een buitengewoon moeilijke ‘camping’ om te beheren. In lange rijen melden bewoners zich met hun problemen, vragen, klachten of dreigementen aan de balie van de receptie. In de woorden van een betrokkene: ‘die eerste weken is gewoon oorlog voeren geweest’.

De eerste dagen staan in het teken van het opruimen van de camping. De administratie van Cees Engel blijkt niet op orde te zijn, het vuilnis is al een tijd niet opgehaald, er moet gesnoeid worden, en grote delen van het campingterrein zijn zwaar verloederd. Lege caravans zijn blijven staan en soms weer gekraakt, er ligt veel zwerfafval en de milieustraat is dichtgeslibd met afval en grof vuil dat daar al jaren lijkt te liggen. In de woorden van een

betrokkene bestaan de eerste dagen vooral uit 'puin ruimen'. De receptie moet heringericht worden, terwijl veel bewoners zich melden bij de balie met klachten. Sommigen zijn al lange tijd afgesloten van stroom of riolering. Anderen hopen met de komst van de nieuwe beheerder dat onderhoudsklussen die al langer zijn blijven liggen, nu opgelost kunnen worden.

### **Sabotage en bedreiging**

Het eerste weekend en de eerste week worden gekenmerkt door een constante strijd met een deel van de bewoners van de camping. Zoals uit het voorgaande kan worden opgemaakt, leeft er bij een aantal bewoners veel rancune en weerzin tegen de gemeente Zundert. Dat uit zich de eerste week in verschillende sabotageacties: rioleringspompen worden vernield, stroomkabels worden doorgesneden en leidingen worden volgespoten met purschuim. Aannemers zijn doorlopend op de camping aanwezig om vernielingen te herstellen. Voor medewerkers van de brandweer en de veiligheidsregio is de sfeer op de camping in het begin uitermate bedreigend. Bewoners komen namelijk niet alleen met klachten aan de balie, boze campingbewoners uiten ook veelvuldig bedreigingen. Weliswaar is er bij aanvang een beveiligingsorganisatie ingehuurd, maar kwaadwillende bewoners lijken precies te weten dat de bevoegdheden van deze beveiligers beperkt zijn. Zodra de politie aan het begin van de avond weggaat, neemt de dreiging toe. Dat leidt ertoe dat de druk op de politieorganisatie wordt opgevoerd om 24 uur per dag agenten op de camping te stationeren; een maatregel die eerder was toegezegd, maar waaraan de politie niet meteen tegemoet kon komen door de drukke zomerperiode. Na 6 juli lukt het de politie om die bezetting te realiseren. Ook worden camera's opgehangen om de sabotageacties een halt toe te roepen. Op 4 juli komt er verlossing voor de brandweercommandant: een professionele beheersorganisatie neemt vanaf dan het beheer van de camping over.

### **Groeiende aantallen bewoners**

Tijdens haar bezoek aan de camping op 22 juni sprak burgemeester Poppe-De Looff de bewoners toe en zegde hen toe dat de gemeente zorg zou dragen voor alternatieve opvang. Mede hierdoor, maar sommigen menen dat ook de groep rond Engel hierin een hand heeft gehad, melden zich de eerste dagen bij de camping nieuwe bewoners. De toestroom van nieuwe bewoners houdt aan tot begin juli en vormt voor het beheer van de camping een van de grootste uitdagingen. De nieuwkomers, veelal afkomstig uit Midden- en Oost-Europese landen, verwachten aanspraak te kunnen maken op woonruimte en proberen eerst via de toegangspoort het terrein op te komen. Wanneer het toezicht bij de ingang strenger wordt, worden 's nachts de hekken rondom de camping opengeknipt en leegstaande caravans gekraakt.

Zo bestaat een ander prominent beheersprobleem die eerste dagen uit het tegenhouden van nieuwe, illegale, bewoners. Het lijkt vechten tegen de bierkaai: veel gaten die beheerders overdag dichtten, worden 's nachts weer opengemaakt. Mede daardoor loopt het aantal bewoners die eerste weken scherp op, van de oorspronkelijke schatting van ruim 600 bewoners naar schattingen van wel 1200. Er passeren allerlei suggesties de revue om dat probleem beheersbaar te houden, van NATO prikkeldraad (tijdens RBT overleg 3 juli, dat blijkt in Nederland op dat moment niet beschikbaar), tot de inzet van defensie, wachttorens en 24-uurs beveiliging rondom het hele terrein. Vanaf 4 juli wordt in antwoord op dit probleem en op het probleem van de bedreigingen een pasjessysteem opgezet: alle bewoners krijgen een pasje met daarop naam, geboortedatum, kenteken, kavelnummer, nationaliteit en registratienummer. Ze kunnen alleen daarmee de camping op. Hoewel de uitgifte van die pasjes pas op 12 juli begint en op 21 juli wordt afgerond, lijkt de toestroom al snel af te nemen.

## Triage: in beeld brengen bewoners

Vanaf maandag 26 juni beginnen zorgpartijen met het in kaart brengen van de bewoners op de camping en hun zorgvragen,<sup>6</sup> om ze te kunnen begeleiden naar 'duurzame herhuisvesting'. Deze 'triage' is een omvangrijke operatie, niet in de laatste plaats omdat onduidelijk is hoeveel mensen er nu precies op de camping wonen. Al tijdens het project Bloedkoraal was een eerste inventarisatie van campingbewoners gemaakt en beschreven in een eerste herhuisvestingsplan. In de eerste dagen onder GRIP-4 gebruikt een groot team van verschillende zorginstellingen onder leiding van de GGD deze classificatie om de bewoners van Fort Oranje in te delen. Er blijkt dan een groot verschil te zijn met de gegevens van de gemeente. Toch probeert de GGD een sluitend overzicht te creëren. Tijdens de RBT-overleggen van 29 juni en 3 juli is besloten de bewoners van Fort Oranje in te delen in een aantal verschillende categorieën met per categorie een eigen aanpak: perceeleigenaren, recreanten, arbeidsmigranten (met en zonder werk) en langdurige bewoners. Maar zelfs die indeling blijkt niet afdoende om inzicht te krijgen in de grote verscheidenheid van campingbewoners. Naast de problemen met 'nieuwe aanwas', lopen er veel kinderen rond op de camping van wie lang niet altijd duidelijk is bij wie ze horen. Campingbewoners schuiven zelfs met kinderen van caravan naar caravan, zodat meer mensen als 'gezin' in aanmerking kunnen komen voor herhuisvesting. Het brengt betrokkenen ertoe om de bijzondere term 'leasekinderen' te munten.

## Communicatieve uitdagingen

Ook op communicatief vlak blijkt Fort Oranje een grote uitdaging. Er zijn veel verschillende actoren die ieder een specifieke benadering vragen: bewoners van de camping, de beheerder van de camping, omwonenden, ketenpartners, andere gemeenten, landelijke en regionale media en *sociale media* gebruikers. Vooral het contact met campingbewoners vereist veel aandacht en gaat in de eerste week niet helemaal vlekkeloos. Bewoners hebben behoefte aan duidelijkheid, maar die eerste dagen kunnen medewerkers maar moeilijk duidelijkheid verschaffen. Bovendien hebben veel bewoners hooggespannen verwachtingen na de opmerking van de burgemeester van Zundert dat de gemeente met hen in gesprek gaat. Mede vanwege veiligheidsoverwegingen moeten communicatieadviseurs op die eerder gedane toezegging terugkomen. Een informatiebijeenkomst op 29 juni wordt geannuleerd en er volgen als alternatief gesprekken met kleinere groepen bewoners, verdeeld per doelgroep.

Ook willen veel media in de loop van de eerste weken items maken over Fort Oranje. Een extra communicatieve opgave omdat sommige media aanvankelijk sterk op de hand van Cees Engel zijn. Een van de grootste uitdagingen voor communicatiemedewerkers blijkt daarmee ook om voldoende media aandacht te houden voor het aanvankelijke doel van sluiting: de erbarmelijke leefomstandigheden op de camping.

## 2.4 De weken daarna: Caravans ruimen en begin herhuisvesting

Het kost tijd voordat het stof op de camping is neergedwarreld. In de tweede week van juli wordt het plan van ontruiming definitief vastgesteld en kan er begonnen worden met het ontruimen van de verschillende velden. Ook komt dan langzaam zicht op herhuisvesting. Er is onder Bloedkoraal al een plan geschreven om een indeling te maken van de bewoners met daaraan gekoppeld plannen voor herhuisvesting. Deze plannen worden verder

<sup>6</sup> De GGD, Surplus, Stichting MEE, Bemoeizorg GGZ/Novadic Kentron, Stichting Barka (Roemeense en Poolse sociaal maatschappelijk werkers) en het Leger des Heils.

uitgewerkt met harde afspraken. Dat wil echter niet zeggen dat het makkelijk is om hen allemaal te huisvesten. Sterker nog: tot op de dag van schrijven van deze evaluatie blijkt dat een van de grootste uitdagingen. Een aanzienlijk deel van de bewoners is in het verleden doorverwezen naar Fort Oranje als een laatste mogelijkheid om nog onderdak te vinden, bijvoorbeeld nadat zij in een andere gemeente hun huis uit zijn gezet of wanneer hun gevangenisstraf ten einde loopt. Met name voor die groep mensen zijn aanvankelijk maar weinig gemeenten bereid nieuwe woonruimte te verzorgen. Dat geldt ook voor woningcorporaties. Bewoners van de camping onderbrengen blijkt het grootste knelpunt. Tijdens een vergadering van het Algemeen Bestuur van de veiligheidsregio worden de 26 betrokken gemeenten uit de regio hier al op gewezen, maar het creëren van commitment en concrete oplossingen is tot op heden een belangrijk vraagstuk.

Op 13 juli stellen de RBT-leden vast dat 'de gezamenlijke inzet in GRIP-4 [ertoe] heeft [...] geleid dat de kans op escalatie van de situatie op Fort Oranje aanzienlijk is verminderd' en dat er geen sprake meer is van een 'dreiging van ongecontroleerde bovenlokale effecten' (RBT verslag 13 juli). Het RBT stelt echter ook vast dat de crisissituatie nog niet voorbij is en besluit daarom GRIP-3 in te stellen. Het RBT en het ROT worden ontbonden, en vervangen door – respectievelijk – een gemeentelijk beleidsteam en een projectteam, met daaronder een aantal deelprojecten (overdrachtsdocument Fort Oranje, 13 juli 2017). De GRIP-3-situatie stelt de gemeente Zundert in staat om een beroep te doen op menskracht vanuit andere gemeenten (bevolkingszorg) en 'om zo tijdens de vakantieperiode garant te kunnen staan voor voldoende capaciteit' (GBT verslag 20 juli).

# 3 Analyse

Deze evaluatie richt zich primair op de periode van 22 juni tot 13 juli 2017 toen in Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant sprake was van een GRIP-4-situatie en in totaal vier maal een RBT bijeenkwam. Het is bepaald niet alledaags dat met het bijeenroepen van een RBT 'GRIP-4 wordt afgekondigd'. Dit gebeurt gemiddeld maar zo'n drie à vier keer per jaar in heel Nederland,<sup>7</sup> en dan zelden voor een situatie zoals die zich hier voordeed en ook zelden voor zo'n lange duur.

## GRIP-4-situaties

Situaties waarin GRIP-4 van toepassing was deden zich bijvoorbeeld voor:

- naar aanleiding van de aanhouding van Benno L. (Brabant-Noord, 2009).
- vanwege de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk (Midden- en West-Brabant, 2011).
- vanwege de hoogwatersituatie in Tolberterpetten en Woltersum (Groningen, 2012).
- na de kettingbotsing op de A58 (Zeeland, 2014).
- vanwege de brand bij Chemelot (Zuid-Limburg, 2015).
- naar aanleiding van een grote stroomstoring op de Veluwe (Noord- en Oost-Gelderland, 2016).

Het feit dat in deze casus naar GRIP-4 werd opgeschaald, riep (en roept) verschillende vragen op en bracht een aantal dilemma's aan het licht. In dit hoofdstuk gaan wij daar aan de hand van de volgende vragen op in:

1. Wat is het probleem?
2. Waarom GRIP-4?
3. Regulier of bijzonder?

## 3.1 Wat is het probleem?

*Het eerste dilemma handelt over de vraag wat nu feitelijk het probleem was. Vaak wordt verondersteld dat in een crisissituatie alle betrokkenen eenzelfde perceptie van de situatie hebben. In werkelijkheid is dat zeker niet altijd het geval. Vaak bestaan er soms grote verschillen in perceptie of definitie van het probleem. Die verschillen in probleempcepties kunnen vervolgens leiden tot een verschillend oordeel over beoogde of potentiële oplossingsrichtingen. De vraag 'wat is het probleem?' ligt daarmee aan de basis van de hierna volgende twee vragen namelijk of GRIP-4 hier passend was en hoe de crisisstructuur zich verhiel tot het reeds in gang gezette reguliere proces.*

Als er iets uit deze casus naar voren komt dan is het wel hoeveel kwesties er al jarenlang op en rond Fort Oranje speelden en, daarmee verband houdend, hoeveel verschillende organisaties en instellingen zich met Fort Oranje bezighielden. Allereerst was natuurlijk gemeente Zundert al geruime tijd bezig om de situatie op de camping te verbeteren en gaf de gemeente op 9 juni opdracht tot sluiting van de camping. Daarnaast waren ook andere

<sup>7</sup> In de jaren 2010 t/m 2015 is er in totaal 22 keer, dus gemiddeld 3,6 keer per jaar, opgeschaald naar GRIP-4.



partijen al jaren betrokken bij Fort Oranje. Niet in de laatste plaats omdat ook de media een beeld van de situatie op de camping schetsten (zie onderstaand kader). Zo maakte de brandweer zich in 2009 al zorgen over de brandveiligheid ter plaatse. Het leek voldoende aanleiding om de camping te sluiten en via een rechtszaak werd getracht de beheerder op de knieën te dwingen. Het was tevergeefs, zo bleek.

Voor de politie was Fort Oranje vooral een wat duistere plaats waar veel criminele activiteiten (hennepkwekerijen, prostitutie) plaatsvonden of van waaruit deze werden georganiseerd. Van alle problematische campings in Brabant stond Fort Oranje met stip op nummer één. Binnen de aanpak van ondermijnende criminaliteit werd stevig op Fort Oranje en de beheerder van het campingterrein ingezet en werden verschillende handhavingsacties en invaloperaties verricht. De GGD opereerde weer vanuit een geheel andere invalshoek. De organisatie kreeg in 2014 – toen GDD-medewerkers in het kader van een handhavingsactie meeliepen – voor het eerst een indruk van de situatie. Vervolgens ging de GGD aan de slag om de zorgvraag van de bewoners op de camping beter in beeld te krijgen. Naarmate de GGD meer inzicht kreeg in hun leefomstandigheden, werd de schrik groter. Veel (voornamelijk onvolledige) gezinnen leefden in schrijnende omstandigheden; vele tientallen kinderen werden groot gebracht op een plaats waarvan duidelijk was dat het niet de beste voedingsbodem is voor een 'gelukkige jeugd'.

De gemeente, brandweer, politie en GGD zagen dus vanuit hun verschillende achtergronden verschillende (typen) problemen; hetzij een onveilige leefsituatie, een broeinest van criminaliteit of een grote groep mensen 'die diep, maar dan ook diep, in de ellende zaten'. Het is duidelijk dat al deze beelden belangrijke bouwstenen vormden voor een totaalbeeld.

#### **Fort Oranje als 'media-event'**

De ontwikkelingen rond Fort Oranje kunnen moeilijk los worden gezien van alle media-aandacht die de camping door de jaren heen heeft gekregen. Sterker nog: er zullen weinig campings zijn die zo vaak en ook zo intensief onderwerp van media-aandacht zijn geweest. Eerst wijdde de NTR met verslaggever Danny Ghosen (oorspronkelijk PowNews) in de programmaserie 'Danny zoekt problemen' een uitzending aan de camping: *Fort Oranje; de verboden camping*.<sup>8</sup> In februari 2017 deed Alberto Stegeman in zijn programma 'Red mijn vakantie' tevergeefs een poging om voor de campingbewoners betere leefomstandigheden te creëren (o.a. het zwembad weer open).<sup>9</sup> Kort daarop startte SBS6 een serie van zes afleveringen over Fort Oranje met (oud-judoka) Dennis van der Geest als verslaggever.<sup>10</sup> Vooral deze laatste serie bleek een 'kijkcijferkanon' en bracht een schokeffect teweeg. De serie toonde de misstanden op de camping en maakte ook duidelijk wat voor type mensen op de camping woonden en hoe ze daar terecht waren gekomen.

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat er geen sprake was van één specifiek probleem, maar van een samenspel van problemen. Sommige respondenten spraken wel over de bewoners van de camping in termen van: 'stakkers' (vooral in beeld bij de GGD), 'rakkers' (mikpunt voor de politie) en 'plakkers' (mensen die al jarenlang, soms op een eigen kavel, zonder veel problemen op de camping verbleven). Deze drieslag is natuurlijk een sterke versimpeling van de werkelijkheid. Uit een meer diepgaande analyse zou een meer gevarieerd en complex beeld van de populatie blijken: op de camping verbleven recreanten, arbeidsmigranten, ex-gedetineerden, (gescheiden) gezinnen en ouderen die vaak vanwege financiële problemen uit hun huis waren gezet. In zo'n smeltkroes worden 'stakkers' soms

<sup>8</sup> <https://www.npo3.nl/danny-zoekt-problemen-in-fort-oranje>.

<sup>9</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=cRPgmo2w3bY>.

<sup>10</sup> <http://www.sbs6.nl/programmas/fort-oranje-camping-of-krottenwijk/>.

gedreven om (ook) 'rakker' te worden; een 'rakker' kan soms ook een beetje 'stakker' blijken te zijn.

Al deze uiteenlopende beelden waren voor de gemeente Zundert mede aanleiding om in het najaar van 2016 middels het project Bloedkoraal tot een geïntegreerd beeld van de situatie te komen, zodat op basis daarvan gehandeld zou kunnen worden. Uiteindelijk bleek met name het door de GGD aangedragen beeld van de erbarmelijke en onveilige leefomstandigheden op de camping de basis te vormen om de beheerder te dwingen de camping binnen afzienbare termijn te sluiten. Toen vervolgens op 22 juni – naar aanleiding van de actie van Engel – naar GRIP-4 werd opgeschaald en kort erna het beheer van de camping werd overgenomen, bestonden er bij betrokkenen echter alsnog sterk uiteenlopende beelden en verwachtingen. De bekende vraag – wat is het probleem en wat moeten wij daaraan doen? – werd zeker niet door iedereen op eenzelfde wijze beantwoord.

Ten eerste varieerde de inschatting van de ernst van de situatie en de daarbij passende snelheid van handelen. Voor de gemeente Zundert was bijvoorbeeld duidelijk dat acute huisvesting van grote aantallen mensen het absorptievermogen van de gemeente zou overstijgen. Anderen, zo werd in de media het beeld geschetst, verwachtten welhaast een opstand nu honderden mensen zomaar op straat zouden komen te staan. Tegelijkertijd waren er weer anderen die de plotselinge urgentie om in te grijpen voorbarig vonden: er was nog een week de tijd en werd nu met de opschaling niet juist een crisis gecreëerd? Op het moment waarop tot opschaling werd besloten en het beheer van de camping werd overgenomen, was er nog geen goed beeld van de situatie op de camping. Hoeveel mensen verbleven er nu precies op de camping, wie waren zij eigenlijk en wat was hun achtergrond? Wat was met andere woorden de samenstelling van de populatie? Hoeveel bewoners behoorden tot de verschillende categorieën van zorg-geïndiceerd, crimineel, huiseigenaar, (illegaal verblijvende) arbeidsmigrant e.v.? En wat waren de plannen ten aanzien van de herhuisvesting van al deze mensen? Voor hoeveel personen (gezinnen, alleenstaanden) moest er nu wat door de overheid worden geregeld? Bovendien veranderde de situatie op de camping van dag tot dag. Zo was er de eerste dagen een forse toestroom van kanszoekers die op allerlei manieren (via de hoofdingang, maar ook 's nachts via doorgeknipte hekken) het campingterrein opkwamen. In plaats van dat bewoners vertrokken, kwamen er alleen maar meer bij. De situatie deed sterk denken aan de toeloop op de Amsterdamse Herengracht in 1992, toen van heinde en ver illegalen zich meldden bij het Bevolkingsregister. Dit naar aanleiding van het bericht van de gemeente dat diegenen die konden bewijzen dat zij voorafgaande aan het neerstorten van de Boeing 747 in of vlakbij de flats in de Bijlmer bivakkeerden, een legale status konden verkrijgen. Op Fort Oranje was er daarnaast een groep rond Cees Engel die constant probeerde zand in de raderen van de hulpdiensten te gooien en als permanente stoorzender fungeerde. Ook dat droeg natuurlijk niet bij aan het overzicht.

Deze verschillende factoren leidden ertoe bij dat het lang duurde alvorens er daadwerkelijk gehandeld en opgetreden kon worden. De onoverzichtelijkheid van de situatie, het beperkte beeld van de populatie op de camping op het moment van de overname en de constante dynamiek maakten dat de toch al zo ingewikkelde situatie niet eenvoudig opgelost kon worden.

## 3.2 Waarom GRIP-4?

*In hoeverre was nu – gezien de aard van de situatie – opschaling naar GRIP-4 passend en adequaat? Werd niet om welhaast oneigenlijke redenen een RBT bijeengeroepen? Kon het niet op een andere manier? Wat betekent GRIP-4 eigenlijk in theorie en in praktijk? Kunnen wij in de toekomst meer situaties verwachten waarin vanwege een ‘sociale calamiteit’ van GRIP gebruik wordt gemaakt?*

### 3.2.1 Wat is GRIP-4?

In de Wet veiligheidsregio's (Wvr) wordt een bijzondere rol aan de voorzitter van de veiligheidsregio toegedicht. Zo wordt in artikel 39 gesteld dat in het geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de voorzitter van de veiligheidsregio bij uitsluiting bevoegd is toepassing te geven aan 'het opperbevel' ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeente(n). De voorzitter van de veiligheidsregio roept in dat geval een regionaal beleidsteam bijeen dat bestaat uit 'de burgemeesters van de gemeenten die betrokken zijn of dreigen te worden betrokken bij de ramp of crisis', alsmede uit de hoofdofficier van justitie. In de praktijk noemen wij dit 'opschaling naar GRIP-4'.

Het is goed te realiseren dat in de Wvr niet wordt gesproken over GRIP-4 maar over het bijeenroepen van een regionaal beleidsteam. Op dat moment gaan van rechtswege de bestuurlijke bevoegdheden – voor wat betreft de rampenbestrijding en crisisbeheersing – over naar de voorzitter van de veiligheidsregio. Het is de aanvang van een gewijzigde situatie waarmee de onderlinge bestuurlijke bevoegdheden veranderen.

Het begrip 'van meer dan plaatselijke betekenis' is daarbij van belang, hetgeen niet hetzelfde is als 'gemeentegrensoverschrijdend'. De gebeurtenis kan beperkt blijven tot één gemeente, maar de impact van de gebeurtenis en de eventuele maatregelen die genomen (moeten) worden, overstijgen als zodanig de grenzen van die betreffende gemeente.<sup>11</sup> Het is uiteindelijk een bestuurlijk oordeel, en niet de feitelijke omvang of schaal van de gebeurtenis als zodanig, die bepalend is voor bestuurlijke opschaling.

Kern van een dergelijke situatie is dus dat de bevoegdheden van afzonderlijke burgemeesters deels en tijdelijk (en zo kort als mogelijk) overgaan naar de voorzitter van de veiligheidsregio. Het betreffen alleen die bevoegdheden die betrekking op de rampenbestrijding en crisisbeheersing en dan vooral 'het opperbevel' en andere noodbevoegdheden (noodbevel en noodverordening).<sup>12</sup> De uitoefening van 'normale' bevoegdheden van een burgemeester in relatie tot lokale verstoringen en ongevallen bijvoorbeeld, blijft in stand (maar wordt wel afgestemd met de voorzitter van de veiligheidsregio). Belangrijk is ten slotte nog te vermelden dat een RBT geen besluitvormend orgaan is (er wordt niet bij meerderheid gestemd), maar een raadplegend gremium ten behoeve van de (eenhoofdige) leiding van de voorzitter. In de Bestuurlijke Netwerkkarten wordt een en ander duidelijk uitgelegd.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Zie *Tekst en Commentaar Openbare Orde & Veiligheid*, Muller et al., 2017

<sup>12</sup> In de art. 39 Wvr (a tot en met d) wordt aangegeven welke bevoegdheden (tijdelijk) overgaan van de burgemeester(s) naar de voorzitter van de veiligheidsregio.

<sup>13</sup> Zie IFV, *Bestuurlijke Netwerkkart 1, Rampenbestrijding algemeen en handhaving openbare orde*, 2017 (<https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20170601-IFV-BNK-1-rampenbestrijding-en-openbare-orde.pdf>).

### 3.2.2 Argumenten voor opschaling naar GRIP-4

Donderdag 22 juni was er een reguliere vergadering van het Dagelijks Bestuur van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, bestaande uit burgemeester Noordanus van Tilburg en de burgemeesters van zeven andere gemeenten, waaronder de burgemeesters van Breda en Zundert. Nadat die ochtend bekend was geworden dat de beheerder van Fort Oranje had besloten om per 3 juli de camping te sluiten, was er in Zundert de nodige onrust en consternatie ontstaan. Burgemeester Poppe-De Looft van Zundert kon om die reden niet bij de vergadering aanwezig zijn. Na afloop van de vergadering was er een telefonisch overleg tussen burgemeester Noordanus en de burgemeester van Zundert waarin opschaling naar GRIP-4 (c.q. het bijeenroepen van een RBT) werd besproken. Om 14.00 uur die middag werd (met een stil-alarm) een ROT bijengeroepen; twee uur later zou er een eerste overleg van het RBT zijn. Daarin waren vertegenwoordigd de burgemeesters van Zundert en Breda, de politie, de GGD/GHOR en de veiligheidsregio. Ook de officier van justitie was gevraagd bij het overleg aanwezig te zijn.

Vanuit een formeel-juridisch oogpunt kan natuurlijk worden betwijfeld of opschaling naar GRIP-4 hier in de rede lag. Kon datgene wat zich in Zundert voordeed wel als een ramp of crisis bestempeld worden? Van een ramp (een situatie van acute fysieke onveiligheid) was hier geen sprake, dus zou het begrip crisis van toepassing moeten zijn. Crises behelzen – strikt genomen – situaties waarin een vitaal belang van de samenleving wordt (of dreigt te worden) aangetast. Was daar hier nu sprake van? Er werden belangen geschaad, zeker die van de bewoners op de camping. Maar was daarmee gelijk sprake van een aantasting van een vitaal belang waar direct iets aan moest worden gedaan? Was de situatie opeens zo nijpend?

En daarnaast, was hier dan ook nog eens sprake van een gebeurtenis van ‘meer dan plaatselijke’ betekenis? Het betrof toch vooral de gemeente Zundert en was dan GRIP-3 niet passend en voldoende? Kon met de reguliere bevoegdheden niet al voldoende worden bewerkstelligd? Werd hier niet iets uit de kast gehaald wat daar helemaal niet voor was bedoeld? Kortom, de opschaling naar GRIP-4 riep en roept vele vragen op. Wat waren nu de redenen om van deze ‘noodstructuur’ gebruik te maken?

Uit de dertig gesprekken die wij in het kader van deze evaluatie hebben gevoerd en ook uit de stukken die zijn bestudeerd, komt een hele lijst aan redenen en argumenten voor opschaling naar GRIP-4 naar voren. In onderstaand tekstblok hebben wij deze (soms als letterlijke frases) op een rijtje gezet.

#### Argumenten voor opschaling naar GRIP-4

- > De aard, inhoud en omvang van de problemen zijn te groot om alleen door de gemeente Zundert te laten oplossen.
- > Betrokkenheid van de burgemeesters van Tilburg en Breda geeft meer gewicht en opent meer deuren.
- > Bestuurlijke opschaling biedt mogelijkheden zaken sneller los te trekken, stappen te zetten en financiële middelen bij het Rijk los te weken.
- > Er was sprake van een acute crisis als gevolg van de beslissing van de beheerder bewoners van Fort Oranje binnen enkele weken op straat te zetten.
- > Er was al met de klankbordgroep een eerste vorm van opschaling aangebracht; de basis voor een meer gezamenlijke aanpak was feitelijk al gelegd.
- > Het was nodig ‘spierballen te laten zien; stevigheid uit te stralen.’
- > Ervaringen elders van soms te weinig/laat doorpakken (casus Grave) zijn voorbeelden van hoe het niet moet.
- > Met GRIP-4 komt er veel meer en stevigere operationele kracht voor handen.

- > Er was veel te doen en er kwam veel op Zundert en de operationele diensten af, en ook de vakantie begon. Voordat je het weet, wordt er dan gewoon vanwege de vakantie 4 tot 6 weken niets gedaan.
- > Je kan personen, maar ook organisaties veel gemakkelijker aanspreken (wegkijken kan niet zomaar meer).
- > De urgentie van de situatie wordt intern, maar ook extern veel duidelijker gemaakt.
- > Met GRIP-4 wordt een structuur ingebracht die helderheid en duidelijkheid geeft.
- > Met GRIP komt er helderheid over verslaglegging, vergaderregelmaat, ruimte om toekomstige ontwikkelingen in kaart te brengen (scenario's), duidelijkheid over bekostiging e.d.
- > Ook sociale/maatschappelijke crises vragen een helder bestuurlijk instrumentarium.
- > Het acute probleem van de huisvesting van grote aantallen mensen van de camping overstijgt het absorptievermogen van gemeente Zundert.
- > Feitelijk hebben we gezamenlijk, in de regio en daarbuiten, een probleem gecreëerd; dan ook samenwerken om het weer op te lossen of hanteerbaar te maken.

Er zijn door onze respondenten dus heel verschillende redenen aangedragen waarom er op 22 juni 2017 werd opgeschaald naar GRIP-4. De verschillende argumenten zijn onder te verdelen in zeven hoofdmotieven waar wij hierna op ingaan:

- > de acute situatie;
- > de bovenlokale problematiek;
- > bestuurlijke slagkracht;
- > operationele slagkracht;
- > een coördinatiemechanisme;
- > risicobereidheid;
- > de symbolische functie.

### **De acute situatie**

Er zijn vele redenen genoemd waarom er op 22 juni werd voorgesteld GRIP-4 af te kondigen, maar zonder meer was de acute situatie van die betreffende dag een dominante factor. Er was door de beslissing van de beheerder van de camping plotseling een nieuwe en feitelijk bedreigende situatie ontstaan. De bewoners van de camping zouden opeens op straat komen te staan en het was ondenkbaar dat zij allemaal op stel en sprong voor zichzelf een alternatief onderkomen zouden vinden. Voor de gemeente, de GGD en anderen was duidelijk dat niet al binnen enkele dagen aan al die honderden mensen een slaappleats en een adequate (tijdelijke) oplossing zou kunnen worden geboden. Dat betekende dat de camping niet zo plotseling kon worden gesloten. Daarom werd besloten om het beheer van de camping over te nemen en moest ervoor worden gezorgd dat de beheerder op afstand van de camping zou komen te staan.

### **De bovenlokale problematiek**

Met de overname van het beheer van de camping kwam sluiting van Fort Oranje direct in zicht. Er was al het voornemen tot sluiting, dat op 9 juni kenbaar was gemaakt, maar nu sluiting van de camping zich eerder aandienende dan verwacht, dienden zich terstond ook meer dan plaatselijke problemen aan die Zundert niet alleen kon oplossen. Die problemen waren ook bovenlokaal en feitelijk zelfs bovenregionaal ontstaan. Niet de gemeente Zundert was de kwade genius die de voorheen vijfsterrencamping tot een zogeheten 'afvoerputje' had gemaakt. Uiteraard was het wanbeheer van Fort Oranje daar debet aan, maar tegelijkertijd verleende de beheerder wel onderdak aan diegenen die elders waren afgewezen. Het was de regio, en feitelijk meer dan alleen de regio, die

medeverantwoordelijk was voor het feit dat op Fort Oranje zich een gemeenschap van kansarmen en criminelen had genesteld. Hoewel er waarschijnlijk weinig ideële (maar vooral financiële) motieven aan het handelen van Engel ten grondslag lagen, bood de camping nog een laatste 'resort' voor mensen voor wie in veel gemeenten geen plaats meer was. Omdat het probleem, zo gezien, bovenlokaal van aard was, vergde ook de oplossing van het probleem een dergelijk schaalniveau. Alleen al de opvang van vele honderden mensen vergde de hulp en ondersteuning van andere gemeenten en organisaties.

### **Bestuurlijke slagkracht**

Om tot sluiting van Fort Oranje te komen, kwam al een aantal maanden met enige regelmaat een bestuurlijke klankbordgroep 'Fort Oranje' (met de burgemeesters van Zundert, Breda en Tilburg, de eenheidschef van politie-eenheid Zeeland-West-Brabant en de directeur van de GGD) bijeen. Sluiting vergde een stevige juridische onderbouwing en een herhuisvestingsplan. In zekere zin was deze klankbordgroep al een eerste opmaat naar GRIP-4. Door nu te spreken van een RBT werd de betrokkenheid van die anderen geformaliseerd. De opschaling was daarmee een duidelijk signaal dat Zundert er niet alleen voor stond. Zoals een respondent het verwoordde: 'Je laat niet een kleine gemeente in zijn eentje opboksen tegen Engel die de stad Rotterdam op de knieën kreeg.' De omvang en aard van de problematiek – zo waren de betrokkenen het wel eens – oversteeg de polsstok van de gemeente en daarmee ook die van de burgemeester van Zundert. Acute beslissingen die genomen werden en waarmee ook substantiële bedragen waren gemoeid, overschreden de financiële reikwijdte van de gemeente. In de eerst komende dagen en weken zou het nodige geld gegenereerd moeten worden om op een enigszins zorgvuldige wijze de uitplaatsing van al die bewoners te begeleiden en te regelen. Een van de belangrijkste daden van de bestuurlijke klankbordgroep was dan ook dat in Den Haag een bijdrage van het Rijk (5 miljoen euro) werd opgehaald. Daarnaast bood de bestuurlijke kracht die nu gemobiliseerd werd de mogelijkheid om operationele slagkracht te generen. Gemeente Zundert zou bijvoorbeeld zelf veel minder snel extra politie-inzet hebben kunnen genereren dan nu via de 'regioburgemeester' geschiedde.

### **Operationele slagkracht**

Naast bestuurlijke slagkracht betekende de opschaling ook vooral operationele slagkracht. GRIP-situaties – en zeker GRIP-3 en hoger – zijn vrij bijzondere situaties, die alleen al daarom bij hulpdiensten een hoog commitment oproepen. Als het GRIP is, laat je als hulpdienst al het andere waarmee je op dat moment bezig bent vallen en weet je dat die situatie de hoogste prioriteit vraagt.

Hoewel in het kader van de operatie Bloedkoraal en na de start van de klankbordgroep 'Fort Oranje' al menskracht vanuit Tilburg en Breda beschikbaar was gesteld, kwam met de opschaling opeens nog meer capaciteit in termen van menskracht en middelen vrij. Na de Moerdijk-brand (2011) is Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant stevig gegroeid en daar plukte men nu de vruchten van. Er was opeens – ondanks de vakantieperiode – veel meer mogelijk. Waar de GGD eerst lang moest wachten op een portocabin op de camping, stond deze er – nu de veiligheidsregio in beeld was gekomen – opeens binnen enkele dagen. Crisisteamen werden bemenst; de ondersteuning, verslaglegging en het informatiemanagement werd geregeld. Voor de externe communicatie stond een team paraat dat regelmatig omgevingsanalyses maakte en de pers voorzag van informatie. Ook het beheer van de camping werd de eerste weken geregeld vanuit de veiligheidsregio; een brandweercommandant vervulde tijdelijk de wezensvreemde functie van campingbeheerder.

## Een coördinatiemechanisme

GRIP is indertijd (eind jaren negentig van de vorige eeuw) bedacht als instrument om bij een calamiteit de uitwisseling van informatie en de samenwerking tussen hulpdiensten (brandweer, politie, ambulancezorg) beter te organiseren. Zowel voor de plaats van het incident als voor de omgeving zou langs vaste lijnen, door middel van teams met vertegenwoordigers van de belangrijkste betrokken spelers, de afstemming beter verlopen. Afspraken vooraf, om bij elkaar te komen in een bepaalde samenstelling, leveren in een acute situatie immers tijdswinst op. Eén druk op de knop en bepaalde crisisteam worden opgeroepen. Vooral het organiseren van operationele afstemming is sindsdien een belangrijke reden om op te schalen en in crisisteam (een CoPI of ROT) bij elkaar te komen. De afgelopen jaren werd in heel Nederland gemiddeld 284 keer per jaar naar GRIP-1 en 64 keer per jaar naar GRIP-2 opgeschaald.<sup>14</sup> Het coördinatiemechanisme (c.q. GRIP) lijkt daarmee al zijn dienst te hebben bewezen.

Toepassing van hogere opschalingsniveaus (GRIP-3 t/m GRIP-5) komt in de praktijk minder vaak voor, maar ook bestuurlijke opschaling blijkt bepaalde voordelen te bieden, zo kan uit recente voorbeelden worden opgemaakt (zie ook bovenstaand kader). Na bijvoorbeeld de hagelstorm in Zuidoost-Brabant werd – zij het niet formeel – opgeschaald naar GRIP-4 om samenhang aan te brengen tussen de activiteiten van de getroffen gemeenten (zie Van Duin, Sikkens & Wijkhuijs, 2017). Na de aanvaring van de stuw bij Grave (december 2016) vond geen bestuurlijke opschaling plaats en was er misschien juist daardoor wel enige ‘spraakverwarring’ bij burgemeesters uit de drie veiligheidsregio’s die bij dit incident betrokken waren. Voor bestuurders die bij de casus Fort Oranje betrokken waren, was de les uit deze recente ervaringen ‘beter mee dan om verlegen’, en in de overweging om op 22 juni naar GRIP-4 op te schalen, heeft dit zeker meegespeeld. Met de opschaling lag er tenminste een structuur die helder is en waarmee een aantal zaken is geregeld (regelmaat in overleg, verslaglegging, strategische en tactische denkkraft e.v.).

## Risicobereidheid

Bij de opschaling naar GRIP-4 speelde ook daadkracht een rol en de bereidheid om risico’s te nemen. De gemeente Zundert was als kleine gemeente logischerwijs in menskracht minder slagvaardig en kon zich naar verhouding financieel weinig permitteren. De burgemeesters van de grote gemeenten (Tilburg en Breda) durfden de risico’s wel aan. Met de opschaling naar GRIP-4 kwamen twee bestuurders in beeld die hun invloed en netwerk konden aanwenden om extra risico’s te nemen, om van rijkswege financiële ondersteuning te regelen en om extra druk te zetten op het voorspoedig sluiten en ontruimen van de camping. Bovendien kon de veiligheidsregio gemakkelijker bepaalde (ook financiële) risico’s dragen dan alleen gemeente Zundert. De veiligheidsregio bood capaciteit (incl. menskracht) om op terug te vallen.

## De symbolische functie

Opschaling naar GRIP-4 had ten slotte ook een externe oftewel symbolische functie. Niet in de zin van leeg of nutteloos, maar van zichtbaar en beeldend. Met het instellen van GRIP-4 werd aan de beheerder, de bewoners en de media (en daarmee aan het publiek) duidelijk gemaakt dat de zaak nu echt serieus werd aangepakt en de overheid niet langer aan de leiband van Engel zou blijven lopen. De overheid trok het initiatief naar zich toe, na dit eerder te zijn kwijt geraakt. Er werd duidelijk gemaakt dat de overheid op alle fronten – ook juridisch – de strijd met de beheerder, die de camping zo had laten verslonzen, zou aangaan. Het was voor de overheid nu menens. Beelden van de sloop van bouwvallige stacaravans maakten duidelijk dat de overheid echt doorpakte en er geen weg meer terug was. Ook

<sup>14</sup> Gemeten over de jaren 2010 t/m 2015.

richting het Rijk werd met de opschaling een duidelijk signaal afgegeven. De leefomstandigheden op Fort Oranje waren onwenselijk en niet passend in onze welvarende samenleving. Daar moest (met financiële steun vanuit het Rijk) zo snel als mogelijk een einde aan worden gemaakt.

### 3.2.3 Afronding

Met het bovenstaande hebben wij geprobeerd aan te geven waarom in deze casus werd gekozen voor bestuurlijke opschaling naar regionaal niveau. Wij hebben een zevental argumenten besproken die deze keuze kunnen verklaren. De vraag blijft natuurlijk wel of het een terechte keuze was. Ook na bovenstaande verhandeling kan men zich - vanuit een formeel-juridisch oogpunt - afvragen of de wettelijke grondslag voor het bijeenroepen van een RBT wel op deze situatie van toepassing was. De 'preciezen' onder ons zullen genoeg argumenten kunnen aandragen waarom hier welhaast misbruik werd gemaakt van een rechtsregel die daar niet voor is bedoeld. De Wvr handelt immers over crisisbeheersing, terwijl de overname van het beheer en de sluiting van Fort Oranje nauwelijks iets met crisisbeheersing van doen zouden hebben. Toch keek de rechter hier anders naar in een zaak die een drietal personen (onder wie de beheerder) had aangespannen omdat de voorzitter van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant hen (op grond van artikel 172 Gemeentewet, in samenhang met artikel 39 Wvr) een gebiedsverbod had opgelegd, omdat hun aanwezigheid op de camping de openbare orde zou verstoren. Deze uitspraak is interessant omdat daarin het verloop van het proces in heldere bewoordingen wordt weergegeven. Op grond van de stukken en de behandeling ter zitting ging de voorzieningenrechter uit van de volgende feiten en omstandigheden:<sup>15</sup>

“De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders van Zundert hebben vanwege de woon- en leefsituatie op camping Fort Oranje op 9 juni 2017 aan de exploitante, Recreatiepark Fort Oranje B.V., het voornemen kenbaar gemaakt om de camping te sluiten. Daarbij is aangegeven dat de sluiting op zijn vroegst op 4 augustus 2017 zal plaatsvinden en dat de bewoners, op dat moment in ieder geval de 535 in de gemeentelijke basisregistratie geregistreerde personen, in een jaar tijd gefaseerd herhuisvest zullen worden.

Op 22 juni 2017 heeft de exploitante bekend gemaakt dat de exploitatie van camping Fort Oranje al op 3 juli 2017 gestaakt zal worden en dat iedereen op die dag na 12:00 uur het terrein verlaten dient te hebben en dat de water- en stroomvoorziening gestaakt zal worden. Dit voornemen van de exploitante doorkruiste de herhuisvestingsplannen van de gemeente Zundert. Gevreesd werd dat niet tijdig adequate opvang geregeld zou kunnen worden voor een groot aantal hulpbehoevende bewoners. Dit vooruitzicht heeft geleid tot een bijeenkomst van het regionaal beleidsteam van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Tijdens deze bijeenkomst heeft verweerder, als voorzitter van de Veiligheidsregio, vastgesteld dat hier sprake was van ernstige vrees voor het ontstaan van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. Verweerder heeft daarop het besluit genomen om op te schalen naar fase 4 van de Gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure (GRIP).

<sup>15</sup> Uitspraak Rechtbank Zeeland-West-Brabant d.d. 13 juli 2017 (ECLI:NL:RBZWB:2017:4165).



Om het gemeentelijke opvangplan veilig te stellen en een aanstaande crisis te voorkomen hebben de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders van Zundert de camping per 23 juni 2017 gesloten en het beheer ervan overgenomen. (...) Omdat verweerder [i.c. de voorzitter van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, auteurs] vreesde dat op 23 juni 2017 en de periode daarna bij de overname van het beheer sprake zou zijn van een zeer preciaire situatie, waarbij op elk moment de vlam in de pan zou kunnen slaan, heeft hij de gebiedsverboden opgelegd."

De voorzieningenrechter achtte de voorzitter van de veiligheidsregio bevoegd de gebiedsverboden op te leggen 'omdat hij op 22 juni 2017 op goede gronden had vastgesteld dat er sprake was van ernstige vrees voor het ontstaan van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis en opschaalde naar GRIP-4'. Omdat nog niet was afgeschaald was hij (in plaats van de burgemeester) op 23 juni 2017 bevoegd om de gebiedsverboden op te leggen, aldus de rechter.

Het doet natuurlijk goed door de rechter in het gelijk te worden gesteld, maar nochtans valt er inhoudelijk nog wel iets aan deze rechterlijke uitspraak op te merken. Als namelijk de lijn van de voorzieningenrechter wordt gevolgd en er was sprake van 'een ernstige vrees voor het ontstaan van een ramp of crisis' – hetgeen natuurlijk zwaar is uitgedrukt – is vervolgens de vraag waarom deze vrees dan gelijk van meer dan plaatselijke betekenis was. Het roept een beeld op van grote groepen campingbewoners die Zundert en de omliggende gemeenten zouden gaan teisteren en voor grote overlast en zelfs een acute dreiging zouden zorgen. Het roept de vraag op waarom GRIP-4 en niet gewoon GRIP-3 in de rede lag? Operationele slagkracht, de systematiek van werken en de symboliek ('wij nemen dit zeer serieus') had toch ook met GRIP-3 kunnen worden gerealiseerd? Zeker als de andere bestuurders expliciet aan gemeente Zundert steun hadden betuigd. Het aantal bestuurlijke besluiten in het kader van de opschaling bleef immers zeer beperkt. Vrijwel alles (bevel tot sluiting en overname beheer) werd ook na 22 juni gewoon door de gemeente Zundert gedaan. Alleen het besluit omtrent de gebiedsontzegging (met betrekking tot de beheerder en twee andere personen) werd door de voorzitter van de veiligheidsregio genomen. De rechterlijke uitspraak lezend, had de burgemeester van Zundert eenzelfde maatregel kunnen nemen als het bij GRIP-3 was gebleven.

Uiteindelijk, zo constateren wij, is GRIP-4 vooral gehanteerd om richting anderen (en dan met name de beheerder en de rijksoverheid) met meer overtuigingskracht te kunnen opereren. Het moge duidelijk zijn dat het voor een dergelijke kleine gemeente het niet eenvoudig is om in Den Haag potten te breken. De bestuurlijke schaal van een gemeente als Zundert is te klein om bijvoorbeeld het acute probleem van huisvesting van grote aantallen mensen van de camping op zich te nemen. Ook zou nooit het risico zijn genomen om het beheer van de camping over te nemen, met alle mogelijke (ook financiële) gevolgen van dien. Het probleem waarvoor gemeente Zundert zich op 22 juni plotseling gesteld zag, was te groot om zelfstandig op te lossen. Terecht gaven enkele respondenten aan 'als Fort Oranje in Tilburg of Breda had gelegen, was het geen GRIP-4 geworden.' Er was gewoon extra menskracht en bestuurlijke en operationele daadkracht gewenst; een signaal richting Den Haag, maar even zo zeer richting politie en andere hulpdiensten en instellingen.

Hoewel dus toepassing van artikel 39 Wvr in deze casus als oneigenlijk kan worden beschouwd, geldt tegelijkertijd ook dat bestuurlijke opschaling, en daarvoor geldt artikel 39 Wvr nu eenmaal als wettelijke basis, in deze casus nodig was om alles rond de overname van het beheer en de sluiting van Fort Oranje te organiseren. In het kader van artikel 39 Wvr is al eerder eens de discussie gevoerd of het wetsartikel niet (ook) de mogelijkheid zou

moeten bieden dat de voorzitter van de veiligheidsregio een 'aanwijzing' geeft aan burgemeesters, in plaats van dat gelijk wordt gesproken van 'overnemen'. Daarmee zou meer flexibiliteit in bestuurlijke opschaling ontstaan. In deze casus had dan bestuurlijke en operationele kracht gemobiliseerd kunnen worden, terwijl de burgemeester van Zundert zelf (in plaats van de voorzitter van de veiligheidsregio) de betreffende gebiedsverboden had kunnen opleggen.

Al met al menen wij dat de bestuurlijke opschaling zoals die hier is toegepast, gewerkt heeft. De verschillende argumenten die zijn aangedragen waarom in deze casus naar GRIP-4 is opgeschaald, verklaren voor een belangrijk deel waarom er nu dingen geschiedden die anders zeer waarschijnlijk niet of veel trager van de grond zouden zijn gekomen. Ja, GRIP-4 was hier verstandig, ondanks de mitsen en maren.

### 3.3 Regulier of bijzonder?

*Het derde dilemma betreft het onderscheid tussen het reguliere en het bijzondere. Verschillende organisaties (politie, GGD e.a.) waren al enkele jaren, elk vanuit hun eigen optiek, bezig met de problematiek die zich op de camping voordeed. Op 22 juni werd vrij plotseling opgeschaald naar GRIP-4 en werden crisisteam gevormd. Wat betekende het dat er werd ingegrepen en opgeschaald vanwege een 'sociale calamiteit'? In hoeverre vraagt dit een andere aanpak dan die van meer reguliere, fysieke, rampen en calamiteiten? Zijn betrokkenen zo generiek opgeleid en ingesteld dat het onderscheid operationeel van weinig betekenis was of bracht het een ander soort dynamiek met zich mee?*

#### 3.3.1 Een 'sociale' versus 'fysieke' calamiteit

De meesten die weleens met opschaling te maken hebben, denken bij GRIP vooral aan gewonden, leed, zwaailichten en sirenes. Hulpdiensten zoeken elkaar op, werken in een acute situatie samen en zorgen ervoor dat de afzonderlijke processen van de verschillende betrokken diensten en organisaties voldoende op elkaar worden afgestemd. Duidelijk is dat voor de meesten die op 22 juni gealarmeerd werden, de situatie 'bijzonder' was en ver af stond van hun dagelijkse, meer reguliere, routines. Met name de eerste dagen waren er mede daardoor de nodige aanloopproblemen. Een GRIP-4 is al zeer uitzonderlijk, maar toepassing van GRIP voor een sociale calamiteit nog eens te meer. Nooit eerder was er in de regio voor iets dergelijks opgeschaald. De laatste grote crisissituatie waarbij in Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant GRIP-4 was ingesteld, was het ongeval bij Chemie-Pack in Moerdijk (2011). Het was voor personen van de brandweer, politie en GHOR dan ook duidelijk wennen dat vanwege de situatie op Fort Oranje opeens het hele GRIP-bouwwerk werd opgetuigd. Sommigen wisten al snel of binnen enkele dagen de knop om te zetten, maar er waren er ook die het volstrekte onzin vonden dat voor deze gebeurtenis het GRIP-instrumentarium werd uitgerold. In hun ogen is GRIP daar niet voor bedoeld.

##### *Een eigen tijdverloop*

Bij reguliere, 'klassieke', ongevallen en rampen doet zich iets vrij plotseling voor, waarna hulpdiensten en anderen in actie komen. Wij spreken wel van een 'bats-boem' scenario. Fort Oranje kende echter (en dat zal ook voor andere sociale calamiteiten gelden) al een jarenlange voorgeschiedenis. De gemeente Zundert, politie en de GGD (en natuurlijk ook andere organisaties en instellingen) hadden al jaren met deze camping en de problemen

aldaar van doen. Zelfs bestuurders van andere gemeenten, onder wie de burgemeesters van Tilburg en Breda, waren goed op de hoogte van de situatie op Fort Oranje. Nu velen soms al jarenlang bezig waren met de problemen op en rond deze camping, ontstonden de eerste dagen na de opschaling de nodige fricties en irritaties over de voorgestane aanpak. Met het instellen van de GRIP-structuur kwam opeens een fors aantal (nieuwe) personen in beeld; functionarissen van de veiligheidsregio, politie en andere hulpdiensten kregen in het kader van de opschaling bepaalde rollen en taken toebedeeld. Veel van deze personen begonnen – zoals zij dat bij GRIP gewend zijn – op een blanco papier een aanpak te ontwikkelen, vaak wetend noch beseffend dat er al een hele historie was en er al een heel dossier over Fort Oranje was opgebouwd. Met name in het ROT was de spanning tussen enerzijds de nieuwe garde die allerlei zaken wilde opstarten en anderzijds degenen die al maanden of jaren met deze casus bezig waren voelbaar en zichtbaar. Terwijl de betrokkenen binnen de GRIP-structuur de casus aanvroegen zoals zij dat gewend zijn te doen en geen weet hadden van de historie, zagen degenen die ingevoerd waren in de problematiek opeens een organisatiestructuur ‘oppoppen’ die zij niet kenden. De eerste dagen had de ‘oude garde’ het idee nauwelijks gehoord te worden. Zonder enig historisch besef gingen ‘anderen’ aan de slag; het campingterrein moest volgens hen gewoon ‘zo snel mogelijk leeg geveegd worden’. Zo moeilijk kon dat toch niet zijn? Terwijl een klassieke ramp begint bij  $t=0$  (het moment van alarmering en de daaropvolgende opschaling) was er bij Fort Oranje op  $t=0$  al een hele voorgeschiedenis en moest er eigenlijk ook kennis en inzicht bestaan van  $t=-1$ . Pas na enkele dagen kwam wat meer de verbinding tussen de ‘ouden’ en de ‘nieuwen’ tot stand en werd niet meer vanzelfsprekend steeds geprobeerd oude wielen uit te vinden, het hele proces nog eens versneld over te doen of  $t=-1$  te negeren.

#### *Een ‘tegenstander’*

Waar een klassieke ramp vaak gedefinieerd kan worden als een ‘solidariteitscrisis’ zijn sommige sociale calamiteiten juist te omschrijven als ‘conflictcrisis’. Terwijl bij een solidariteitscrisis alle neuzen redelijk dezelfde kant op staan, staan bij een conflictcrisis twee of meer partijen tegenover elkaar. In dit geval was er een tegenstander i.c. de beheerder van de camping die een totaal ander belang had dan de overheid en daar ook op allerlei manieren voor streed. Vanaf 22 juni probeerde beheerder Engel bewoners op te stoken. Hij gaf aan ‘het voortdurende gevecht met de overheid beu’ te zijn en mensen van gas, water en licht af te sluiten. Hij raadde de bewoners aan contact op te nemen met de gemeentelijke projectleider Huisvesting die voor hen wel een onderkomen zou regelen. De betreffende functionaris van de gemeente en ook anderen werden fors geïntimideerd. Deze bijzondere dynamiek vergde van betrokkenen welhaast het uiterste.

### **3.3.2 Rigide versus flexibel**

Er kan in de wijze waarop GRIP wordt toegepast, onderscheid worden gemaakt tussen een wat rigide en een meer flexibele toepassing (zie Van Duin en Wijkhuijs, *De flexibiliteit van GRIP*, 2015). Van rigiditeit is sprake als GRIP sterk dogmatisch wordt gehanteerd. Bijvoorbeeld: als de sirenes gaan of een NL-Alertbericht uitgaat dan moet worden opgeschaald naar GRIP-3. Of de gemeentelijke processen worden pas geactiveerd als er tenminste sprake is van GRIP-2. Ook blijft men per definitie op alle niveaus in de ingestelde staven participeren, al heeft een organisatie nauwelijks (meer) een rol te spelen. In de casus Fort Oranje zagen wij vormen van rigiditeit, maar ook van flexibiliteit in de toepassing van GRIP. De meest ultieme vorm van flexibiliteit was natuurlijk de opschaling naar GRIP-4 op 22 juni. Er was geen reguliere ramp, de situatie was primair lokaal. Toch werd gekozen voor GRIP-4 om daarmee een aantal zaken te kunnen realiseren die zonder

bestuurlijk opschaling wellicht niet of veel langzamer gerealiseerd zouden kunnen worden. Feitelijk betreft de gehele analyse van de argumenten voor opschaling naar GRIP-4 (zie paragraaf 3.2) de onderbouwing van deze flexibiliteit.

Tegelijkertijd was er ook sprake van rigiditeit. De moeizame start van het ROT en het gebrek aan inzicht in het feit dat er al een voorgeschiedenis was (en men dus niet op nul begon), zijn daar voorbeelden van. Er werden allerlei personen in stelling gebracht en ook informatiemanagers vatten hun rol op, zonder zicht te hebben op de context. Zij waren zich er weinig van bewust dat ze instapten in 'een rijdende trein'. Te weinig werd stilgestaan bij de vraag wat er gezien de situatie (die uiterst bijzonder was) aan inzet nodig was; hoe dat het best georganiseerd kon worden; wie daarvoor aan tafel moesten etc. Was er een voltallig ROT nodig? Welke overleggrema bestonden er al en hoe kon daar het beste op worden aangesloten? Met name in de moeizame koppeling tussen 'oud' en 'nieuw' toonde zich de rigiditeit. Als gezegd werd gaandeweg de rigiditeit minder en wisten de verschillende partijen elkaar beter te vinden.

# 4 Conclusies

Hoewel de beslissing om op te schalen naar GRIP-4 vanuit bestuursrechtelijke kant zeker discussie kan oproepen, waren er ons inziens op 22 juni 2017 voldoende redenen om deze (bestuurlijke) beslissing te nemen.

Het is opvallend hoeveel verschillende argumenten er zijn aangedragen ter onderbouwing van deze stap: het bijeenroepen van een RBT, veelal aangeduid met (opschaling naar) GRIP-4. Op basis van die argumenten zien wij de volgende hoofdredenen waarom naar GRIP-4 werd opgeschaald:

- > Er was sprake van een bovenlokale problematiek: de problemen van Fort Oranje overtroffen de vermogens van de gemeente Zundert en de problemen waren natuurlijk ook 'boven het lokale' ontstaan (Fort Oranje gold als 'afvoerputje'). De opvang van alle mensen die op Fort Oranje verbleven kon niet alleen door gemeente Zundert geschieden.
- > GRIP-4 bracht (met zichtbare betrokkenheid van de burgemeesters van Tilburg en Breda) duidelijk meer gewicht in de schaal en bestuurlijke slagkracht.
- > GRIP-4 betekende ook operationele slagkracht; inbreng van de veiligheidsregio bood meer menskracht, denkkraft, organiserend vermogen e.v.
- > Het voorzag in een coördinatiemechanisme; een heldere overlegstructuur, verslaggeving, informatiemanagement e.v.
- > Opschaling naar GRIP-4 toonde risicobereidheid: in regio-verband kunnen gemakkelijker 'risico's' worden genomen. Er is meer collectieve draagkracht en vermogen tegenover 'de tegenstander'.
- > GRIP-4 had ook een symbolische functie. De combinatie van voorgaande elementen toonde de bereidheid een bepaalde problematiek aan te pakken, opschaling betekende dat het menens was.

Al met al menen wij dat het goed en verstandig was in deze situatie het wat ongebruikelijke instrument van opschaling naar regionaal niveau (GRIP-4) te hanteren. Dit betekent niet dat daarmee zich verder geen problemen voordeden en er geen kritiekpunten zijn te geven. Zo getuigde de beslissing om het beheer van de camping over te nemen duidelijk van moed, maar werd deze misschien wel iets te overhaast genomen, waardoor verschillende functionarissen onder wie bijvoorbeeld de brandweerfunctionaris annex beheerder met een wel erg zware taak werden belast.

De situatie op Fort Oranje is wel aangemerkt als een 'sociale calamiteit'. Dit rechtvaardigde de toepassing van GRIP-4 en sluit ook aan bij de (steeds meer levende en toegepaste) gedachte van de mogelijk bredere rolopvatting van de veiligheidsregio. Daarbij moet echter wel worden gerealiseerd (hetgeen nu niet altijd bij iedereen het geval was) dat sociale calamiteiten op een aantal punten echt anders zijn dan een 'klassieke' ofwel fysieke ramp of calamiteit. In tegenstelling tot een klassieke ramp kent een sociale calamiteit vaker een duidelijke voorgeschiedenis en bij een sociale calamiteit is ook vaker sprake van een zogeheten conflictcrisis (met 'voor- en tegenstanders'). Beide aspecten speelden hier een rol en leidden duidelijk tot extra problemen.

# Bijlage 1 Respondenten

Mw. J. van Balen	medewerker brandweer Midden- en West-Brabant (informatiemanager ROT)
Mw. N. Bovenhorst	communicatieadviseur, gemeente Zundert
Mw. C. Brandon- De Jongh	adviseur veiligheidsbureau, Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (informatiecoördinator RBT)
Mw. E. Dekkers	projectmanager GGD West-Brabant
Dhr. P. Depla	burgemeester Breda en voorzitter Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur regio West-Brabant (lid klankbordgroep 'Fort Oranje' en lid RBT)
Dhr. F. van Deursen	zelfstandig adviseur (auteur van het Plan van aanpak Herhuisvesting)
Dhr. M. Dewachter	adjunct coördinerend gemeentesecretaris, Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (Operationeel Leider (22 juni) / projectleider herhuisvesting)
Dhr. J. Ernstsen	adviseur veiligheidsbureau en liaison Defensie, Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
Dhr. A. Graafland	operationeel specialist, politie-eenheid Zeeland-West-Brabant (Algemeen Commandant Politie)
Dhr. C. Hagnaars	clustercommandant brandweer Midden- en West-Brabant (Operationeel Leider / tijdelijk beheerder Fort Oranje)
Dhr. R. van Hamond	programmamanager ondermijning, Taskforce Brabant-Zeeland / RIEC Zeeland-West-Brabant (projectleider Bloedkoraal)
Mw. L. Huitink	directie-assistent Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (informatiecoördinator RBT / notulist)
Dhr. A. van den Hul	ambtenaar gemeente Waalwijk (communicatieadviseur RBT (22 juni))
Dhr. D. Kransen	regionaal brandweercommandant Midden- en West-Brabant (adviseur RBT brandweer)
Dhr. T. van Lieshout	algemeen directeur Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (lid klankbordgroep 'Fort Oranje')
Mw. G. Melis	ambtenaar gemeente Halderberge (informatiecoördinator RBT)
Dhr. P. Noordanus	burgemeester Tilburg, voorzitter Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
Mw. A. van Omme	ambtenaar gemeente Drimmelen (Algemeen Commandant Communicatie)
Dhr. T. van Peer	medewerker GHOR-GGD West-Brabant (Algemeen Commandant GHOR)
Mw. L. Poppe-De Looff	burgemeester Zundert (lid RBT)
Dhr. K. van der Spek	programmamanager veiligheid, gemeente Zundert (projectleider Fort Oranje)
Mw. D. Steenbergen	projectmanager GGD West-Brabant
Dhr. A. Toorians	ambtenaar gemeente Tilburg (projectleider herhuisvesting Bloedkoraal)
Mw. R. Visser	districtschef politie-eenheid Zeeland-West-Brabant (Algemeen Commandant Politie)

Dhr. G. Verhoeven	plaatsvervangend regionaal brandweercommandant Midden- en West-Brabant (Operationeel Leider vanaf 24 juni)
Dhr. H. Vissers	eenheidschef politie-eenheid Zeeland-West-Brabant (lid klankbordgroep 'Fort Oranje' en adviseur RBT politie)
Mw. M. van Wijk	hoofd communicatie Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (communicatieadviseur ROT)
Mw. K. de Zeeuw	adviseur veiligheidsbureau Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (informatiemanager ROT)
Mw. A. van der Zijden	directeur GGD West-Brabant (lid klankbordgroep 'Fort Oranje' en adviseur RBT GHOR)