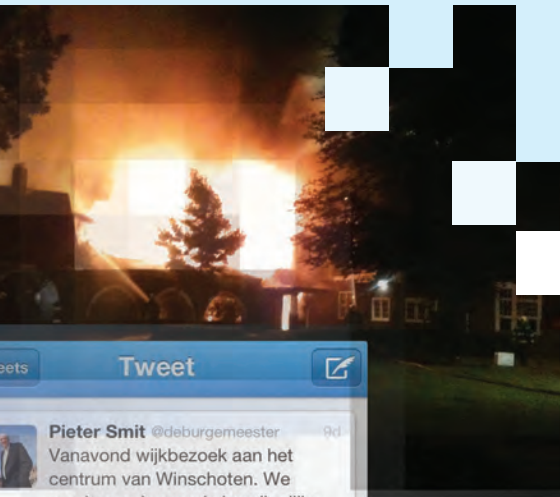


Lessen uit crises en mini-crisis 2012



Tweet

Pieter Smit @deburgemeester 9d
Vanavond wijkbezoek aan het centrum van Winschoten. We spreken ook over de begrijpelijke onrust door de branden.
bit.ly/TGWABK



Lectoraat Crisisbeheersing
i.s.m. NGB

Lessen uit crises en mini-crisis 2012

Publicaties in de onderzoekreeks Politieacademie bij Boom Lemma uitgevers:

- Otto Adang, Wim van Oorschot & Sander Bolster (2011). *De politieaanpak van voetbalwedstrijden in Nederland. Ervaringen van peer review evaluatieteams.*
- Cees Sprenger & Eefje Teeuwisse (2011). *Slim vakmanschap. Onderzoek rond het versterken van vakmanschap binnen de politie.*
- E.J. van der Torre, P.J. Gieling, M.C. Dozy, F.C. van Leeuwen & W. Hamoen (2011). *Veilig politiewerk. De basispolitie over geweldgebruik.*
- H. Sollie & N. Kop (2012). *Joint Investigation Teams. Lessons learned.*
- G. Meershoek (2012). *Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol.*
- Menno van Duin, Pieter Tops, Vina Wijkhuijs, Otto Adang & Nicolien Kop (2012). *Lessen in crisisbeheersing. Dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn.*
- Nicolien Kop (2012). *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing. Vijf strategische implicaties.*
- Nicolien Kop, Ronald van der Wal & Gerard Snel (2012). *Opsporing belicht. Over strategieën in de opsporingspraktijk.*
- Toine Spapens (2012). *De complexiteit van milieucriminaliteit. De aard van het misdrijf, de opsporing en de samenwerkingsrelaties.*
- Balthazar Beke, Henk Ferwerda, Edward van der Torre & Eric Bervoets (2012). *Jeugd-groepen en Geweld: van signalering naar aanpak.*
- Henk Sollie, Vina Wijkhuijs, Walter Hilhorst, Ronald van der Wal & Nicolien Kop (2013). *Aanpak multi-problematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond. Een kennisfundament voor professionals.*
- Cees Sprenger & Hans Regterschot (2013). *Plankzaken opgeruimd. Een beweging van onderop.*
- Menno van Duin, Vina Wijkhuijs & Wouter Jong (2013). *Lessen uit crises en mini-crisis 2012.*

Lessen uit crises en mini-crisis 2012

Redactie

Menno van Duin

Vina Wijkhuijs

Wouter Jong

Boom Lemma uitgevers

Den Haag

2013

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2013 Politieacademie | Boom Lemma uitgevers

ISBN 978-94-6236-011-2

ISBN 978-94-6094-853-4 (e-book)

NUR 741

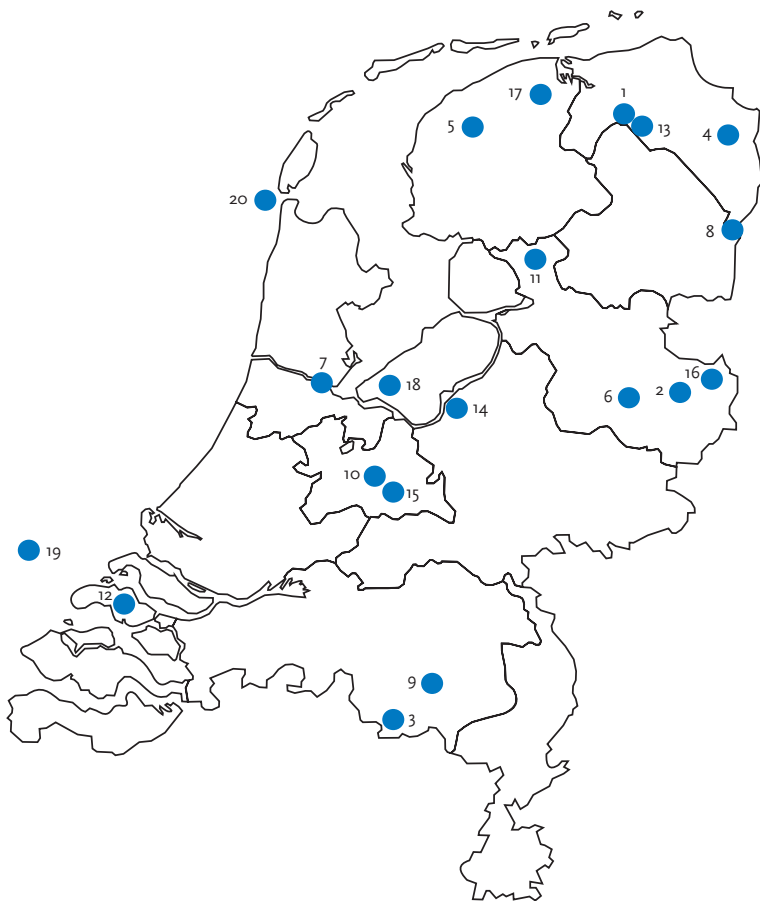
www.boomlemma.nl

Inhoud

Leren van dilemma's: rode draden uit de casus	9
<i>Menno van Duin, Vina Wijkhuijs, Wouter Jong</i>	
1 Hoogwater in het Noorden	37
<i>Menno van Duin</i>	
2 Auto-ongeluk in Almelo met zes dodelijke slachtoffers	53
<i>Michel Dückers, Jorien Holsappel, Rolf Kleber</i>	
3 Een busongeval in Zwitserland met Belgische en Nederlandse schoolkinderen	65
<i>Vina Wijkhuijs</i>	
4 Brandstichtingen in Winschoten	79
<i>Roy Johannink, Rolie Tromp</i>	
5 Een zeemijn in Leeuwarden	89
<i>Kees Smeltekop</i>	
6 Paasvuur in Espelo	99
<i>Wouter Jong, Frank van Boven</i>	
7 Treinongeval bij Amsterdam Westerpark	109
<i>Angélique de Regt, Lilian Weber</i>	
8 Tentenkamp bij aanmeldcentrum in Ter Apel	123
<i>Wouter Jong</i>	
9 De brand in Waalre: crisis- en business continuity management	139
<i>Kees Arts, Menno van Duin, Berry van Son</i>	

10	Asbest in Utrecht	151
	<i>Menno van Duin</i>	
11	Noodweer treft festival in Steenwijkerwold	167
	<i>Josine van de Ven, Wouter Jong</i>	
12	Algje in Ouwerkerkse Kreek	179
	<i>Yvonne Sprick</i>	
13	Facebookrellen in Haren	191
	<i>Jan Bos</i>	
14	Recall van gerookte zalm uit Harderwijk	207
	<i>Vina Wijkhuijs</i>	
15	Gezinsdrama in Schalkwijk	221
	<i>Martine de Bas, Ger Huijjer</i>	
16	Zelfmoord van een scholier uit Tilligte	235
	<i>Roy Johannink, Annet Ponjee</i>	
17	Arrestatie van moordenaar Marianne Vaatstra in Oudwoude	245
	<i>Wouter Jong</i>	
18	De dood van een grensrechter in Almere	255
	<i>Menno van Duin</i>	
19	Scheepsongeval op sinterklaasavond	271
	<i>Yvonne Sprick, Ruud van Eeden, Jack Thiessen</i>	
20	Stranding van een bultrug op de Razende Bol	285
	<i>Wouter Jong</i>	
	Literatuur	297
	Over de auteurs	301

Locaties incidenten



Leren van dilemma's: rode draden uit de casus

Menno van Duin, Vina Wijkhuijs, Wouter Jong

Inleiding

In deze publicatie staan twintig bijzondere gebeurtenissen uit 2012 centraal. Het betreffen incidenten, calamiteiten en verstoringen van de openbare orde en veiligheid. Daarmee is niet gezegd dat wij de meest kritieke momenten of crisisachtige gebeurtenissen van 2012 behandelen. Wij behandelen in dit boek een breed palet aan crisissituaties, variërend van klassieke (dreigende) ongevallen en rampen zoals wateroverlast, vervoerscalamiteiten (auto, bus, trein, schip) en aangestoken branden, tot meer afwijkende en atypische gebeurtenissen als de Facebookrellen in Haren, de asbestzaak in Utrecht en de dood van een grensrechter in Almere. Sommige van de in deze bundel opgenomen gebeurtenissen zullen de meeste lezers zich nog wel herinneren, andere gebeurtenissen zijn al weer vergeten. Mogelijk dat de foto's en tweets bij de casus bijdragen aan de herkenning; beelden blijven immers vaak beter hangen dan woorden. Alle foto's zijn afkomstig van tweets die ten tijde van de gebeurtenis zijn verzonden en zijn met toestemming van de makers hier opgenomen. Wij hebben er bewust voor gekozen de snelle opkomst van deze nieuwe, sociale media op deze manier te illustreren.

Het was nog niet eenvoudig een passende titel voor deze publicatie te bedenken. De ongeregelde heden en rellen in Haren, de salmonella in de zalm en het treinongeval bij Amsterdam Westerpark met één dode en tientallen gewonden kunnen ongetwijfeld als crisis bestempeld worden. Bij andere, kleinere, gebeurtenissen als de zeemijn in de grachten van Leeuwarden of de stranding van een bultrug bij Texel is dat label echter te zwaar. Deze over het algemeen wat kleinere gebeurtenissen worden ook wel met het begrip mini-crisis (Van Duin, 2011) aangeduid. Het gaat dan om gebeurtenissen die de gemeenschap (groot of

klein) vaak kortstondig bezighouden, veel (media-)aandacht krijgen, maar ook vaak relatief snel weer uit de aandacht verdwijnen. In de titel worden daarom beide typen gebeurtenissen genoemd, daarmee aangevend dat dit een publicatie is over crises en mini-crisis die zich alle voordeden in 2012.

Wij hebben voor een brede variatie aan gebeurtenissen gekozen, omdat de ervaring van de laatste jaren aantoont dat autoriteiten, hulpdiensten en anderen met steeds meer verschillende soorten (mini-)crisis geconfronteerd kunnen worden. De klassieke ongevallen zijn weliswaar nog in de meerderheid, maar de 'gekke' en 'afwijkende' casus rukken op. De brede scope is niet alleen gekozen omdat (mini-)crisis vaker de publiciteit halen, maar ook omdat bij steeds meer van dergelijke gebeurtenissen op zeker moment een beroep op een burgemeester wordt gedaan of de steeds bekender wordende GRIP-structuur uit de kast wordt gehaald en bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van de faciliteiten die de veiligheidsregio kan bieden. Juist deze brede focus, waarbij bij enkele calamiteiten niet het ongeval, maar de nafase en de nazorg centraal staan, geeft onzes inziens veel leermomenten. Sommige ervan zullen ogenschijnlijk beperkt zijn, maar zeker niet minder waardevol. Mogelijk biedt deze bundel weer wat kennis die van pas komt als men zelf met een vergelijkbare casus wordt geconfronteerd.

De brede basis aan casuïstiek heeft ook duidelijk voordelen boven een zeer uitgebreide analyse van één enkele casus. Niet alleen komen met deze variatie meer verschillende thema's, problemen en dilemma's aan bod, ook geeft dit de mogelijkheid om – voor wat het waard is – op zoek te gaan naar interessante rode draden. Dit kunnen overeenkomsten zijn, maar soms ook juist pregnante verschillen.

In deze inleidende beschouwing schetsten wij een aantal van de belangrijkste observaties en lessen, die uit de verzameling van gebeurtenissen uit 2012 zijn te destilleren. Zo blijkt dat iedere casus wel een *eigen-aardigheid* oplevert. Voordat wij daartoe overgaan, volgt echter eerst een korte terugblik op het jaar 2012. In de volgende paragraaf kijken wij naar de crisis uit 2012 en naar de zaken die in Nederland maar ook elders de aandacht op het terrein van crisismanagement opeisten.

Het jaar 2012

Een rampjaar?

Was 2012 een rampjaar of viel het relatief wel mee? Wij citeren het jaar-overzicht van *NRC Handelsblad*:¹

Het jaar 2012 kende opnieuw veel rampen: sommige veroorzaakt door de natuur, andere door menselijk falen. Zo was er het zinken van de Costa Concordia begin dit jaar voor de Italiaanse kust en de brand in een kledingfabriek in Bangladesh. Maar ook trokken verschillende tyfoons en orkanen over China en de Verenigde Staten. De meest recente – en de meest in het oog springende – was natuurlijk superstorm Sandy. Ook Trinidad en Tobago, Kenia, Spanje en de Filipijnen werden eerder dit jaar echter getroffen door overstromingen en stormen. Op andere plekken, met name in de zomer, was er juist een tekort aan water. Dat veroorzaakte hevige bosbranden. En dan waren er nog de aardbevingen, waarvan die in het noorden van Italië in het bijzonder veel schade veroorzaakte.

Toch hebben natuurrampen minder schade toegebracht dan in andere jaren en zijn er zelden wereldwijd zo 'weinig' mensen door natuurgeweld om het leven gekomen als in 2012. Natuurrampen hebben volgens Munich Re, 's werelds grootste herverzekeraar, het afgelopen jaar in totaal zo'n 122 miljard euro aan schade aangericht. Bijna een kwart van dat bedrag kwam op het conto van Sandy. De schade na die orkaan bedroeg ongeveer 38 miljard euro. Ter vergelijking: in 2011 was er zo'n 300 miljard aan schade (mede als gevolg van de aardbeving en tsunami in Japan). Zo'n 9500 mensen vonden in 2012 de dood door natuurgeweld. Ook dat aantal is fors lager dan een jaar eerder, toen er ruim 17.000 slachtoffers te betreuren waren. In 2011 vielen de meeste doden door de tyfoon Bopha op de Filipijnen. Het is een bekend gegeven dat in de derde wereld vaak de meeste doden te betreuren zijn, en de materiële schade relatief groter is in de westerse wereld.

1 *NRC Handelsblad* (2012, 28 december). Rampen en ongelukken in 2012. Op 1 juni 2013 ontleend aan www.nrc.nl/inbeeld/2012/12/28/rampen-en-ongelukken-in-2012.

2012 zal wereldwijd dus niet de geschiedenis ingaan als een echt rampjaar. Relatief weinig gebeurtenissen konden lang de (media-)aandacht vasthouden. Misschien was wel de meest tot de verbeelding sprekende calamiteit het drama met de Costa Concordia (13 januari 2012), het cruiseschip dat kapseisde vlak voor de kust van Italië. Vooral het optreden van de kapitein ('die rotsen stonden niet op de kaart') en van de kustwacht ('kapitein; u blijft op uw schip') spraken om uiteenlopende redenen tot de verbeelding. In totaal zouden 32 mensen omkomen en in vele landen zouden overlevenden (ruim 4000 uit meer dan 50 verschillende landen!) in verschillende media hun verhaal vertellen. De Nederlandse zangeres Justine Pelmelay was één van hen.

Nederland in 2012

In internationaal vergelijkend perspectief was 2012 dus een relatief rustig jaar. Ook in Nederland heeft zich in 2012 geen echt grote calamiteit of crisis voorgedaan zoals een Bijlmer- of vuurwerkramp. Of het daarmee een rustig jaar was, is veel lastiger te bepalen. Het is nu eenmaal een bekend fenomeen dat relatief kleinere gebeurtenissen en verstoringen naar verhouding meer aandacht krijgen dan pakweg twee decennia geleden. Wij spreken in dit verband wel van 'rampinflatie' (Van Duin, 2011). Niet het aantal rampen en crises neemt toe, maar wel de mate waarin we een incident een dergelijk label opplakken. Ramp en crisis zijn ook gewoon 'catchy' woorden. Treinongeval is als kranthenkop gewoon een langer woord dan treinramp en ook de term crisis komt duidelijk en stevig over.

2012 was een jaar waarin sport een belangrijke plaats innam. In februari stonden Nederlanders massaal op het ijs en op 8 februari bereikte de elfstedenkoorts zijn hoogtepunt. De voorzitter van de vereniging De Friesche Elfsteden maakte die dag bekend dat een tocht er (nog) niet inzat. In juni kwam de oranjekoorts weer goed op gang met het EK voetbal. In tegenstelling tot voorgaande toernooien was het voor Nederland deze keer snel afgelopen en konden wij ons via wielrennen en Wimbledon opmaken voor de Olympische Spelen in Londen, die uitermate succesvol voor ons Nederlanders verliepen. Ranomi Kromowidjojo, Marianne Vos en Epke Zonderland werden nationale helden. Een andere held, Lance Armstrong, viel definitief van zijn voetstuk na zijn bekendmaking van systematisch dopinggebruik gedurende vele jaren.

Verder was 2012 een jaar waarin de politiek in binnen- en buitenland meer dan gemiddelde aandacht kreeg. In de Verenigde Staten werd Obama herkozen voor een tweede presidentstermijn. Nederland raakte in een politieke crisis toen Wilders de gedoogstekker eruit trok; binnen GroenLinks rommelde het voortdurend. De verkiezingen kort na de zomer resulteerden in nieuwe politieke verhoudingen na succesvolle verkiezingsuitslagen voor met name de VVD en de PvdA. Zonder dat de Koningin daarin nog een rol had, werd het tweede kabinet-Rutte gevormd.

Een eveneens aan het koningshuis gerelateerde en tot de verbeelding sprekende gebeurtenis was natuurlijk het ski-ongeval van Prins Friso in Lech op 17 februari 2012. Samen met een vriend skiede Friso off-piste en veroorzaakte daarbij een lawine, waar hij pas na enige tijd uit kon worden bevrijd. Na eerst te zijn verzorgd in een ziekenhuis in Innsbruck werd de prins later naar Londen overgebracht. Over de toestand van de prins, die sedert het ongeval in coma was, was niet zo veel bekend. Kort na de gebeurtenis speelden echter de neurochirurg Kees Tulleken en zijn vrouw, de NRC-journaliste Jannetje Koelewijn, een opmerkelijke rol. Tulleken was op dat moment in het ziekenhuis in Innsbruck en kreeg uit gesprekken die hij met artsen had de indruk dat de situatie wat beter was dan in de media werd gesuggereerd. Zijn vrouw bracht dit verhaal vervolgens groots en meeslepend in de krant. De voorpagina werd ervoor ingeruimd. Hun bewering bleek echter niet met de werkelijkheid te stroken, waarna beiden het nodige werd verweten. Tulleken werd daarmee het vleesgeworden beeld van de eigenwijze arts die bovendien het medisch beroepsgeheim ter zijde schoof.

Hoewel het ongeval van prins Friso in vele top-10-lijstjes van nieuwsfeiten voorkwam, is deze gebeurtenis niet als casus in deze bundel opgenomen. Op de casus die wel in de volgende hoofdstukken worden besproken en dan vooral de overeenkomsten en verschillen die ze vertonen, wordt in de nu volgende paragrafen ingegaan.

Wat is het probleem en wiens probleem is het?

Wat is het probleem?

In alle casus lijkt het buitengewoon eenvoudig om het probleem te benoemen. Gebouwen zijn (al dan niet opzettelijk) in brand gevlogen, vervoermiddelen zijn gecrasht, een bultrug (Johannes) is gestrand. Voedsel, huizen of water zijn besmet geraakt; een grensrechter is zodanig mishandeld dat hij overlijdt. Haren wordt belegerd door relschoppers, een (nep)zeemijn in Leeuwarden vraagt om actie, evenals een tentenkamp in Ter Apel dat overvol raakt en daarmee potentieel onveilig is geworden. Bij alle casus is gemakkelijk zo'n eerste probleemschets te geven.

Toch leren de casus – en daarmee komen wij meteen bij een eerste belangrijke bevinding – dat een goede en eenduidige definiëring van het probleem geen sinecure is. Wat was nu eigenlijk het probleem van het algje in de Ouwkerkse Kreek en was er wel echt sprake van een probleem?

Iets vergelijkbaars kan over het asbest in de Utrechtse wijk Kanaleneiland worden afgevraagd, dat werd aangetroffen tijdens de renovatie van enkele flats. Natuurlijk maken wij ons snel druk over asbest, maar al kort na de evacuatie van bewoners werd door een deskundige van de GGD terecht gesproken over een risico van één op 7,3 miljard. En wat was nu echt een probleem toen enkele honderden inwoners in Groningen, vanwege het hoge water, in allerijl hun huizen moesten verlaten? Was de situatie zo bedreigend of was het vooral overlast? En waarom kwam dan pas vele uren later het risico van de waterzuivering in beeld? Bewoners zouden vooral natte voeten hebben gehad, maar de waterzuiveringsinstallatie zou maanden niet meer hebben gefunctioneerd als de dijk vanwege de hevige regelval daadwerkelijk was gaan schuiven. Was de veiligheid (hygiëne en brandgevaar) in het geding toen de burgemeester van Vlagtwedde het tentenkamp in Ter Apel ontruimde of was het vooral onder druk van het Rijk dat men tot die actie overging? Hoe moet aangekeken worden tegen een gestrande bultrug? Waarom werd juist deze stranding een probleem dat zelfs tot vragen in de Tweede Kamer leidde? Waren de rellen in Haren zelf het grote probleem dat al die aandacht rechtvaardigde? Of waren het veeleer de ongebreidelde mogelijkheden die sociale media bieden en de koppeling die tussen de sociale media en gewone media

werd gelegd? Of het feit dat politie en overheid hier nog weinig kaas van hadden gegeten? Of creëerden de media vanuit hun eigen (media) logica het probleem door de vraag 'Is er 'een feestje'?' de wereld in te helpen, zoals Van Nieuwkerk, Castricum en enkele andere presentatoren deden.

Kortom, hoe nauwkeuriger gekeken wordt naar elke casus afzonderlijk, hoe meer de vraag gesteld kan worden wat nu uiteindelijk de bottomline was en, minstens zo belangrijk, of de definitie van het probleem door de meeste betrokken partijen ook werd gedeeld. Naarmate de eensgezindheid over de aard van het probleem kleiner is, zal ook de discussie over de voorgestane aanpak meer differentiëren.

Wiens probleem is het?

De vraag wat het probleem is, loopt bijna vanzelfsprekend over in de vraag wiens probleem het is. Het zal geen verbazing wekken dat verschillende betrokken organisaties en instanties ook soms verschillende beelden hebben over de definitie en de inschatting van de ernst van het probleem. Dat zien wij duidelijk bij de verschillende besmettingscasus (asbest, algje en salmonella), maar ook in Haren was dit het geval. Wie was primair aan zet? Was dat de gemeente of was vooral voor de veiligheidsregio een rol weggelegd? Bij uiteenlopende crisisdefinities zal ook gemakkelijk verschil van inzicht bestaan over de vraag wie nu eigenlijk de probleemeigenaar is. Populair wordt dat wel geduid met de vraag wie nu 'het aapje op zijn schouder heeft, neemt of krijgt'.

Het gaat te ver hier alle twintig casus uitgebreid langs te gaan. Bij sommige casus is er vanzelfsprekend een rol weggelegd voor de burgemeester (hoogwater in het Noorden, de zeemijn in Leeuwarden, het treinongeval bij Amsterdam Westerpark). In andere casus is er een gedeelde verantwoordelijkheid van de burgemeester en de officier van justitie (bijvoorbeeld bij de rellen in Haren, de ontruiming van het tentenkamp in Ter Apel en de brandstichtingen in Winschoten en Waalre). Echter, zelfs bij de ogenschijnlijk eenduidige casus zijn er bij de vanzelfsprekende betrokkenheid of leidende rol van de burgemeester soms kanttekeningen te plaatsen.

Het gezag van een burgemeester kent immers beperkingen, vanwege de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.² Bij het hoogwater in het Noorden was er ook een eigenstandige verantwoordelijkheid van de betrokken waterschappen. De NS heeft verantwoordelijkheden jegens de reizigers, ook na een treinongeval. Het palet aan casus laat zien dat zelden één organisatie alle verantwoordelijkheid heeft.

Dat is de ene kant van de medaille. De andere kant ervan is dat in verschillende casus de burgemeester een rol krijgt of neemt, omdat andere betrokken organisaties steken laten vallen of onhandig opereren. De asbestvervuiling was toch echt een probleem van de betrokken woningbouwcorporatie Mitros. Mede omdat Mitros de overheid (op een verkeerde manier) inschakelde en communicatief forse steken liet vallen, kon de gemeente Utrecht niet op afstand blijven. Soms krijgt of neemt de overheid dus het aapje op haar schouders, omdat de primair verantwoordelijke organisatie – tenminste naar het oordeel van de betrokken autoriteiten – haar rol niet voldoende oppakt. Bij het algje in de Ouwkerkse Kreek werd opgeschaald naar GRIP-3, maar was het toch vooral een aangelegenheid voor VWS vanwege de voedselveiligheid of Rijkswaterstaat en het waterschap vanwege de waterkwaliteit. Toen deze organisaties (uit de functionele keten) er onderling niet goed uitkwamen, was een grotere rol van de algemene keten welhaast onvermijdelijk.

Bij verschillende casus is de rol van het gemeentebestuur (veel) verder weg. Soms op grond van formele regelgeving (zoals bij het scheepsongeval op de Noordzee en de besmette zalm van Foppen), maar soms gewoon omdat er niet echt een primaire rol is weggelegd. Naarmate de formele rol van de burgemeester geringer is, blijkt de betrokkenheid van de burgemeester zich meer te richten op de zogeheten burger-vaderrol. De casus over verkeersongevallen (auto-ongeluk Almelo, Zwitsers busongeval) en gezinsdrama's (Schalkwijk, zelfmoord van een scholier) zijn hiervan sprekende voorbeelden. In sommige gevallen wordt dat ook van de bestuurder verwacht, in andere gevallen gebeurt dat vrijwel geheel op eigen initiatief (Zwitsers busongeval, Schalkwijk).

2 Zie hierover de heldere inleiding in de Bestuurlijke Netwerkaarten Crisisbeheersing, Provincie Noord-Holland et al., 2012.

Zeker bij casus die tegenwoordig wel worden gelabeld als 'maatschappelijke onrust' ligt er snel een rol bij de burgemeester.

Welke actoren zijn betrokken?

Naast de hulpdiensten, gemeentelijke instellingen en autoriteiten zijn bijna bij elke casus ook andere actoren betrokken; actoren die vaak ook eigen bevoegd- en verantwoordelijkheden hebben. Een waterschap, Rijkswaterstaat, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), maar ook een productschap Vis, de NS of een andere private onderneming.

De vraag naar de betrokkenheid van (publieke) actoren staat centraal in de zogeheten bestuurlijke netwerkkaarten. Hoewel niet alle casus aan de hand van deze netwerkkaarten worden geanalyseerd, zijn bij een aantal ervan meerdere netwerkkaarten tegelijk van toepassing. Dat betekent dat er verschillende actoren zijn, elk met eigen bevoegd- en verantwoordelijkheden. Bij de meeste casus speelt naast rampenbestrijding algemeen ook nog wel een tweede of zelfs derde kaart (specifiek transportongeval; drinkwater en voedsel, Noordzee en scheepvaart).

Feitelijk gaan deze vragen over probleemdefinitie en eigenaarschap over het thema regie. Wie heeft of pakt de regie en op welke gronden? De verschillende casus leren dat de werkelijkheid vaak ingewikkelder is dan het in eerste instantie lijkt. Zowel de definitie van het probleem als het probleemeigenaarschap is zeker niet in alle casus eenduidig. Juist die constatering maakt het eens te meer noodzakelijk dat in alle gevallen de betrokken organisaties en actoren elkaar in een zo vroeg mogelijk stadium ontmoeten en verstaan.

Hoe erg was het?

Eerder is al aangegeven dat 2012 gelukkig geen echt grote ramp of crisis heeft gekend. De rellen in Haren zullen wel de geschiedenis ingaan als de meest toonaangevende gebeurtenis van het jaar. Deze gebeurtenis kreeg enorm veel media-aandacht, leidde tot veruit de meest uitvoerige evaluatie (ruim 700 pagina's), maar kende aan de andere kant weinig gewonden en geen enkele dode. Bij het bepalen van de ernst ('severity')

is dat vaak een factor die meespeelt. Dan zijn het Zwitserse busongeval, het scheepsongeval op de Noordzee en de salmonellabesmetting de grootste, ook al zullen slechts weinigen ook maar bij benadering weten hoeveel mensen bij deze casus omkwamen. Het scheepsongeval met de *Baltic Ace* (waarbij elf mensen omkwamen) was – zoals in het hoofdstuk daarover wordt aangegeven – bij uitstek een calamiteit met een lage ‘pleuris-factor’. Geen beeldmateriaal, geen Nederlanders onder de slachtoffers en een soort calamiteit waarvan vrijwel niemand dacht ‘dat had mij ook kunnen overkomen’. Dat maakt het tot een gebeurtenis die snel vergeten is. In mindere mate geldt dat ook voor de met salmonella besmette zalm. Die casus leerde – net als recentere toestanden rond het paardenvlees – in hoeveel producten een bepaald (besmet) voedingsmiddel verwerkt kan zijn. Overal waar zalm in zat (en dat bleek in veel producten te zijn), was er welhaast een Foppen-connectie. Tegelijkertijd was het zo’n geval waarbij juist diegenen getroffen worden die er vaak al het slechtst aan toe zijn. Gezonde mensen worden misselijk of ziek na het nuttigen van een besmet product; voor zwakkeren kunnen de gevolgen groter zijn.

Een andere variabele die (naast media-aandacht en het aantal doden en gewonden) iets zegt over de ernst van een incident is de mate van uniciteit. Naarmate de situatie meer bijzonder of afwijkend is, zal de ernst vaak sterker gevoeld worden. De zelfmoord van een scholier, de mishandeling met dodelijke afloop van een grensrechter, de Facebookrellen, het in brand steken van een gemeentehuis, de wateroverlast in Groningen en de aanhoudende reeks brandstichtingen in Winschoten zijn alle gebeurtenissen die bijzonder zijn. Ze komen niet veel voor, en roepen alleen al daarom vragen en aandacht op; veel meer dan een gewone grote brand, een transportongeval of een gezinsdrama.

Worst-case scenario's

Het is bekend dat tijdens en zeker ook na deze en andere (mini-)crisis vaak reacties worden geuit in de trant van: ‘We hebben uiteindelijk nog geluk gehad; het had zoveel erger kunnen zijn.’ We zijn snel geneigd naar elementen te zoeken die het allemaal veel akeliger gemaakt zouden hebben. Branden en de gevolgen van ongelukken hadden groter kunnen zijn als de omstandigheden ongunstiger waren. Voor hetzelfde geld waren die oesterbanken zwaar besmet geraakt door dat algje. Bij het treinongeval bleef het nu beperkt tot één dode en een fors aantal

gewonden; er kan van geluk gesproken worden dat er niet veel meer doden vielen. Het scheelde een haartje of iemand was door de ingestorte feesttent in Steenwijkerland omgekomen; gelukkig waren er nog geen honderden mensen binnen toen de windvlaag over kwam. De journalist die in Espelo de kabel tegen zich aan kreeg mag zich nog gelukkig prijzen dat hij niet dodelijk werd geraakt. De schade bleef nog enigszins beperkt bij de rellen in Haren. De dijk bij Woltersum had wel degelijk kunnen verschuiven en mogelijk zouden dan de huizen dicht bij de dijk zijn weggespoeld of tenminste fors zijn beschadigd.

Veel minder vaak wordt van het omgekeerde uitgegaan. Wat zou er gebeurd zijn als de grensrechter niet zou zijn overleden? Het antwoord daarop is voorspelbaar; dan zou deze casus vrijwel geen bekendheid hebben gekregen. Er vinden immers bijna wekelijks geweldsincidenten op en rond het voetbalveld plaats. Juist het feit dat de grensrechter aan zijn verwondingen overleed, maakt het tot een specifieke casus. Wekelijks zijn er evenzovele voorbeelden van extreem uitgaansgeweld, maar op het moment dat er opeens camera's zijn en de beelden worden vertoond, is de wereld te klein en reageren velen zeer verontwaardigd. Hoe groot zouden de problemen geweest zijn als het de hele dag geregend had tijdens het 'feestje in Haren'? Ongetwijfeld waren er dan veel minder jongeren geweest die 'you only live once' zouden hebben gedacht. Ook de asbestcasus had heel anders kunnen uitpakken als de medewerker van de woningbouwcorporatie niet naar de meldkamer, maar naar de betrokken gemeenteambtenaar had gebeld en dit niet op zondag, maar tijdens kantooruren had gedaan. Dit zegt tenminste iets over de relativiteit van deze en andere casus. Met een kleine wijziging van de omstandigheden was het erger, of veel minder erg geweest en was het of de grootste dan wel de snelst vergeten gebeurtenis van het jaar geweest.

De factor toeval – *good or bad luck* – speelt altijd een rol. Een (mini-)crisis op de dag van de Tweede Kamerverkiezingen of onmiddellijk na een interland van het Nederlandse elftal zal per definitie minder aandacht krijgen, omdat de aandacht dan uitgaat naar die andere grote gebeurtenis. Andere toevalligheden kunnen bijvoorbeeld de aanwezigheid van een publiek persoon zijn; het feit dat net een cameraploeg in de buurt is, het moment van de dag of de week en zo verder. Zo werd de impact van de treinbotsing bij Amsterdam Westerpark pas later duidelijk,

omdat heel Nederland op het moment van het ongeluk nog in de ban was van de val van het kabinet, na de mislukte onderhandelingen op het Catshuis.

Organisatie en coördinatie

Bij alle rampen en crises vormen afstemmingsprocessen en de in- en externe communicatie de kern van het crisismanagement. Als betrokkenen erin slagen het organisatorisch en communicatief aardig te doen, zal het crisismanagement in de perceptie van de buitenwereld veelal succesvol zijn verlopen. Op dit punt onderscheiden de mini-crisis zich niet van de meer omvangrijke rampen, zo blijkt.

GRIP en opschaling

Afstemming tussen betrokken organisaties vindt – bij casus op het terrein van ramp- en crisismanagement – veelal plaats in het kader van de ‘gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure’ (GRIP). Ook bij een aantal casus in deze bundel was sprake van opschaling naar een GRIP-niveau. In enkele gevallen werd dat GRIP-3, waarmee de burgemeester expliciet in beeld kwam, maar er waren er ook die beperkt bleven tot GRIP-2 of GRIP-1. Alleen de wateroverlast in Groningen leidde tot GRIP-4, waarmee de bestuurlijke coördinatie in handen kwam van de voorzitter (en plaatsvervangend voorzitter) van de veiligheidsregio aldaar.

Hoewel de GRIP-regeling al jaren bestaat, zien wij (ook in deze casus) dat de opschaling en de koppeling aan andere processen, zoals die van de politieke driehoek, vaak nog niet vlekkeloos verloopt. Waarschijnlijk zal gebrek aan ervaring hierbij een rol spelen; wat je zelden doet, gaat immers zelden goed. In Haren is er opgeschaald naar GRIP-3, maar na afloop vond de commissie-Cohen dat deze opschaling ten onrechte was gedaan en er mede toe had geleid dat de aansturing op straat moeizaam verliep. Over deze observaties van de commissie is sedertdien een aardige discussie gaande. Zoals in het hoofdstuk over de Facebookrellen in Haren is te lezen, zijn er ten minste kritische kanttekeningen bij deze conclusie van de commissie te plaatsen. Er is veel voor te zeggen dat terecht naar GRIP-3 werd opgeschaald.

Daarnaast kan op basis van de gebeurtenissen in Haren een tweede observatie over GRIP worden gedaan, namelijk dat de GRIP-structuur veelal te rigide wordt toegepast en betrokkenen nog onvoldoende in staat zijn met deze structuur te spelen. Het is natuurlijk nooit de bedoeling van het instrument GRIP geweest dat allerlei zaken daarmee onlosmakelijk werden verknoopt. Het activeren van het waarschuwings- en alarmeringssysteem of bijstand door communicatiemedewerkers van de veiligheidsregio kan nooit een noodzakelijke reden zijn om GRIP-3 af te kondigen, zoals thans nog in veel regelingen het geval is. Terecht pleitte de commissie-Cohen voor een meer flexibele toepassing van de structuur. Belangrijk is dat over de (on)mogelijkheden van de GRIP-regeling verdere discussie wordt gevoerd.

Niet alleen in Haren, maar ook bij het alge in de Ouwkerkse Kreek en de zeemijn in Leeuwarden werd opgeschaald naar GRIP-3, hetgeen betekende dat alle 'toeters en bellen' werden geactiveerd. Omdat GRIP-3 vaak wordt uitgelegd als 'er is sprake van een ramp' – zoals GRIP-4 vaak 'het hoogste alarmeringsniveau' wordt genoemd – brengt opschaling naar GRIP-3 of hoger ook een ongewenst element met zich mee. Het brengt namelijk een dynamiek in werking die soms het managen van de situatie extra lastig maakt. Zoals wel vaker werden ook in Zeeland na de afkondiging van GRIP-3 de media actief, waardoor de afhandeling van de kwestie direct onder druk kwam te staan. Wij zijn met elkaar blijkbaar nog steeds niet in staat om (ook naar buiten toe) uit te leggen wat 'onder GRIP-3 gaan werken' betekent. Namelijk dat betrokkenen, in een logisch verband en voorzien van volwaardige ondersteuning, onder de formele leiding van de burgemeester (die natuurlijk ook bij lagere GRIP-niveaus de formele leiding heeft) aan het werk gaan om de (soms potentieel dreigende) situatie zo goed mogelijk het hoofd te bieden. Er hoeft in zo'n geval lang niet altijd sprake te zijn van een ramp.

In de kern komt het erop neer dat de structuur zelf winst moet opleveren. Bij GRIP-3 of GRIP-4 kan binnen het beleidsteam relevante informatie met andere partners worden uitgewisseld, kunnen dilemma's worden besproken, een enkele bestuurlijke beslissing worden

genomen en vooral ook de voorbereidingen worden getroffen voor het zo noodzakelijke publieke optreden.³

Ten slotte laten enkele van de casus zien dat operationele diensten als de brandweer de GRIP-structuur eigenlijk alleen maar repressief beschouwen. Als de brand ‘meester’ is, hoeft er geen GRIP meer te zijn, zo is de gedachte, waarvan men ook in Waalre uitging. GRIP wordt zo operationeel beschouwd, dat thema’s als crisiscommunicatie, het goed organiseren van de nafase of het omgaan met (dreigende) maatschappelijke onrust nog te weinig vanzelfsprekend een reden wordt gevonden om de coördinatiestructuur te handhaven of te starten. Ook de brandweer moet nog meer meegroeien met de mogelijkheden die de structuur biedt (en meer los komen van de oorspronkelijke opzet van de procedure).

Opschaling begint uiteraard met alarmering en waarschuwing van diegenen die gealarmeerd en geïnformeerd dienen te worden. Hoewel wij niet expliciet naar dit proces hebben gekeken, viel wel op in hoeveel casus dat proces met horten en stoten verliep. De ‘communicator’, een middel waarmee vanuit de meldkamer tegelijkertijd een groot aantal personen wordt gealarmeerd, vertoonde in meerdere casus onvolkomenheden. In het hoofdstuk over de ingestorte feesttent in Steenwijkerland wordt hier meer uitvoerig bij stil gestaan, maar dat had ook gekund bij de casus over Waalre of het hoge water in het Noorden.

De roep om procedures en regels

Incidenten, rampen en (mini-)crisis kennen patronen en regelmatigheid. Tegelijkertijd kent iedere gebeurtenis ook unieke elementen. Dat is lastig en vervelend. Het betekent namelijk dat de voorbereidingen op dergelijke gebeurtenissen altijd beperkingen kennen. Generiek kunnen wel plannen en draaiboeken worden gemaakt, maar op het *moment suprême* doen zich altijd eigenaardigheden voor. Afwijkingen, die autoriteiten en hulpdiensten voor onverwachte problemen plaatsen. Na afloop volgt vaak, ook in evaluaties en rapportages, de roep om extra of nieuwe procedures of aanscherping van beleid. Hoe gaan we in de

3 Bij GRIP-3- en GRIP-4-situaties is evenwel geregeld sprake van onnodig grote beleids-teams. In de evaluatie van het schietincident in Alphen aan den Rijn is hier uitgebreid bij stilgestaan (Van Duin et al., 2012).

toekomst om met een gestrande bultrug en moeten we daarvoor nu niet alvast een aantal zaken regelen? Waarom bestaat er geen sluitend systeem van slachtofferregistratie en moet dat na iedere casus – zoals nu na het treinongeval bij Amsterdam Westerpark – opnieuw worden geconstateerd? De commissie-Cohen pleitte na de rellen in Haren voor een aparte coördinatieprocedure voor de aanpak van openbare-ordeproblemen. De dood van de grensrechter leidde tot een roep om strengere regels op en rond het voetbalveld. Na het ongeval tijdens het paasvuur in Espelo en de ingestorte feesttent in Steenwijkerland werd de vraag opgeworpen of het proces van vergunningverlening niet moest worden aangescherpt.

Naar aanleiding van de ingestorte feesttent in Steenwijkerland is een heel onderzoek specifiek aan de vergunningverleningsprocedure gewijd. Daaruit bleek – iets wat wij wel vaker zien – dat de procedure op een aantal punten problemen vertoonde, maar dat deze geen of slechts een beperkte relatie hadden met het incident. Met andere woorden: zonder ingestorte tent hadden dezelfde problemen kunnen worden geconstateerd, maar zonder een directe aanleiding kijkt men er blijkbaar niet zo scherp of – waarschijnlijker – helemaal niet naar. Deze constatering is meteen een van de grootste beperkingen van al die onderzoeken en evaluaties. Deze zeggen vaak slechts iets over het bijzondere geval, terwijl feitelijk dat geval vaak helemaal niet zo bijzonder is, alleen deed zich daar toevallig een calamiteit of verstoring voor.

De roep om meer procedures en regels kent meerdere aspecten. Ten eerste is het ondoenlijk om op alle eventualiteiten die zich kunnen voordoen, voorbereid te zijn. Dat aantal is immers oneindig. Ten tweede zijn er beperkingen aan protocollen of procedures en zal er altijd ook 'naar bevind van zaken' gehandeld moeten worden. Niet alles is vooraf plan- en regelbaar. Een verrassing zit in een klein hoekje. In veel gevallen kan het nodig zijn (externe) expertise te raadplegen die eerder met een vergelijkbare situatie te maken heeft gehad. Niet voor niets was dat een van de adviezen van de commissie-Cohen na de Facebookrellen in Haren. Zelfs dan is het nog een opgave om de goede adviezen te krijgen en op te volgen, omdat ook voor experts de situatie altijd anders is en verschillende experts – het zijn net artsen – verschillende adviezen kunnen geven. Tegelijkertijd weten wij uit onderzoek – en het blijkt ook uit een aantal van de casus – dat (bestuurlijke) ervaring met crises

(het herkennen c.q. lezen van een situatie) wel degelijk waardevol blijkt te zijn.

Business continuity

Bij verschillende van de casus speelt de bedrijfscontinuïteit een belangrijke rol. Dit thema, dat in sommige takken van het bedrijfsleven sterk leeft, krijgt in de publieke wereld nog weinig of minder vanzelfsprekend aandacht. In veel situaties is echter snel herstel gewenst, om zo snel mogelijk weer te kunnen functioneren zoals men gewend is. Het thema komt het meest uitgebreid aan bod in het hoofdstuk over Waalre, waar de gemeente binnen 48 uur na de brand (waarbij het gemeentehuis in vlammen op ging) haar basisprocessen (uitgifte paspoorten en dergelijke) weer in de lucht moest hebben. Bij de casus van het alge in de Ouwerkerkse Kreek speelt de continuïteit van de Zeeuwse mosselweek een belangrijke rol in de communicatie; na de salmonellabesmetting van gerookte zalm wenste het bedrijf Foppen zijn marktpositie te behouden.

Metten is weten en dan...?

Een thema dat in enkele casus speelde, en de komende jaren zeker van grotere betekenis gaat worden, betreft het dilemma rond 'metten is weten'. Vroeger wisten wij bijvoorbeeld nog weinig over ons voedsel en gingen er ongetwijfeld jaarlijks tientallen mensen dood als gevolg van besmet of bedorven etenswaar. Tegenwoordig zijn we steeds beter in staat zelfs de kleinste afwijkingen te meten. In de casus met de besmette zalm was een nauwkeurige meting van bepaalde stoffen cruciaal. Eerst werd het gevaar gedetecteerd en na een zoektocht werd duidelijk waar de besmetting vandaan kwam. Er zijn echter steeds meer casus waar gemeten wordt, maar men daarna voor de vraag gesteld wordt wat naar aanleiding van de meetresultaten te doen?

Als er bijvoorbeeld ergens asbest wordt gemeten, welke consequenties moeten daaraan dan worden verbonden? Dit dilemma speelde niet alleen bij de verschillende besmettingen (asbest, alge, salmonella), maar doet zich in toenemende mate ook op allerlei andere terreinen voor. Moet de politie blijven reageren op iedere tweet van een leerling die stelt dat hij de volgende dag een wapen meeneemt naar school? Vroeger zei zo iemand dat tegen een vriendje, nu op Twitter of Facebook. Steeds beter en nauwkeuriger scannen van de sociale media

zal de politie de komende jaren steeds vaker voor dit dilemma plaatsen. We weten iets, maar dan...? Ook in de gezondheidszorg zien wij deze tendens. Wat zegt het nu als iemand weet dat hij of zij een grotere kans heeft op een bepaalde vervelende ziekte? En welke keuzevrijheid hebben ouders als zij al voor de geboorte van het kind op de hoogte zijn van allerlei mogelijke afwijkingen? Meten is weten. Maar dat betekent niet dat het eenvoudig is altijd vast te stellen wat met de meetresultaten te doen of dat het altijd wel zo gunstig is meer te weten.

Communicatie

Wij zullen niemand verrassen met de constatering dat crisismanagement eerst en vooral draait om communicatiemanagement. Dat is geen nieuws, evenmin als de implicaties van deze constatering. Terwijl vrijwel iedereen het belang van communicatiemanagement inmiddels onderkent, weten we ook dat het vervolgens nog knap lastig kan zijn er goed naar te handelen. Goede communicatie naar de verschillende doelgroepen is cruciaal voor een goede aanpak, maar zeker niet eenvoudig te organiseren. In het geval van de voorlichtingscampagne die mannen moest bewegen mee te werken aan het DNA-onderzoek om de dader van de moord op Marianne Vaatstra te vinden, werkte het goed, maar er zijn uiteraard ook gevallen bekend waarin de communicatie gebrekkig verliep. Het belang van communicatie wordt zelfs zo groot dat het soms lijkt of het niet uitmaakt hoe je op een gebeurtenis reageert, als je vervolgens maar goed communiceert.

Leveren de casus in deze bundel op dit vlak nog enige nieuwe inzichten op? Over het belang van communicatie is al veel geschreven en de laatste jaren zijn de conclusies op dit punt vaker op een rijtje gezet. Wij willen hier enkele punten noemen.

De casus laten ten eerste zien dat er sprake is van een brede mix aan media en wijze van informatievoorziening. Variërend van de klassieke, soms toch zo handige bewonersbrief, politieauto in de wijk, de krant en de soms nog steeds relevante radio- en rampenzender tot internet en allerlei (andere) soorten van nieuwe sociale media (blogs, specifieke sites, Twitter en Facebook en andere). Hoewel het belang van de nieuwe sociale media snel toeneemt, ligt het zwaartepunt van communicatie

over incidenten nog steeds bij de klassieke media. De vraag is wel hoe lang dit nog zal duren en of bij jongere generaties die omslag zich niet vanzelf zal voordoen. Uiteraard kennen ook de nieuwe sociale media hun beperkingen. Bij stroomuitval zijn er snel problemen. Er wordt veel (des)informatie verspreid en het onderscheid tussen goede en onjuiste informatie wordt nog lastiger te maken dan al bij de klassieke media het geval was. De variatie in al deze media is groot en tevens blijken er verwachte en onverwachte relaties tussen de verschillende media te zijn. Zo zijn journalisten vaak zeer verwoede twitteraars en volgers.

Ook uit verschillende casus komt het toenemend gebruik van de sociale media naar voren. Bij het 'Facebook'-event in Haren speelde Facebook vooral een rol in de aanloop naar die bewuste vrijdagavond; op de avond zelf zijn tienduizenden tweets verzonden. Een groep jongeren verzorgde een livestream via internet die veel bekeken werd. De crisis kwam zodoende live de huiskamer binnen. Na de dood van de Almeerse grensrechter en de zelfmoord van Tim Ribberink uitte eveneens menigeen zijn reactie op de sociale media. In deze publicatie zijn bij de hoofdstukken tweets en foto's toegevoegd van mensen die op het *moment suprême* verslag deden van de 'crisis'.

Bij diverse casus speelden duidelijk strijdige belangen een rol, die zich juist rond de communicatie en informatievoorziening lieten gevoelen. In een tijd waarin iedere zichzelf respecterende organisatie een aantal communicatiedeskundigen en woordvoerders heeft, leveren deze verschillende belangen ook gemakkelijk verschillende beelden op. Wordvoerders en ook autoriteiten worden niet altijd met eensluidende berichten op pad gestuurd. Bij het algje in de Ouwkerkse Kreek speelden belangen van de Zeeuwse mosselkwekerij en moest grote zorgvuldigheid worden betracht om een scenario als bij de uitbraak van de EHEC-bacterie (2011), waarbij de groente- en fruitsector enorme klappen opliep, te voorkomen. Ook bij de besmette zalm liepen de belangen van het visverwerkingsbedrijf Foppen en de NVWA niet steeds parallel. In Waalre probeerden de plaatselijke autoriteiten systematisch te voorkomen dat de brand werd afgeschilderd als een aanslag en daarmee de 'kampers' in een negatief daglicht zouden worden geplaatst.

Strijdige belangen waren soms ook gekoppeld aan 'bewust activisme'. Enkele casus toonden een interessant fenomeen, namelijk dat vrijwel onmiddellijk de gebeurtenis werd opgepakt c.q. gebruikt door

bepaalde personen of groepen die er een zeer specifiek belang mee wilden behartigen. Bij de asbestcasus zochten enkele 'asbeststrijders' systematisch de publiciteit om de gevaren groter te laten lijken dan ze daadwerkelijk waren. Het tentenkamp in Ter Apel werd aangegrepen door maatschappelijk betrokken burgers die de kwestie rond uitgeprocedeerde asielzoekers als politiek probleem wilden aankaarten. En ten slotte werd over de rug van de bulrug de strijd gevoerd tussen Ecomare en Lenie 't Hart. Deze casus tonen dat (mini-)crises blijkbaar een goede gelegenheidsstructuur bieden om voor de camera's aandacht te vragen voor zaken waar al langer voor wordt gestreden. Crises als kans in de meest letterlijke betekenis van het woord.

Deze constatering is niet zonder betekenis. Voor autoriteiten en andere verantwoordelijken leidt dit al snel tot een verdere complicering van het (crisis)management. Dergelijke activisten zijn gewend met de media om te gaan, want alleen via de media kunnen zij immers hun stem laten horen. Hun betrokkenheid kan het beeld of de definitie van de situatie gemakkelijk doen kantelen. In het geval van de bulrug werd de burgemeester door een van de partijen bewust geafficheerd als een van de veroorzakers van het probleem. In Utrecht leidde alle aandacht ertoe dat de overheid – die in deze situatie door het matige optreden van de woningbouwcorporatie al op achterstand stond – in de beleving van de betrokken bewoners maar ook bij een breder publiek nog minder geloofwaardig werd. De overheid hield informatie achter, bagateliseerde, et cetera.

Bij de meer internationale casus van het Zwitserse busongeval viel op dat zowel de Nederlandse als de Belgische burgemeester nadien hun verbazing uitspraken over de rol en houding van de Nederlandse journalisten. De Nederlandse journalisten leken vooral op zoek naar schulden en stelden vanaf het eerste moment de schuldvraag centraal. Belgische journalisten kenden iets meer beschaving, zo stelde men. Misschien was dit verschil toevallig, maar ook bij eerdere Belgische calamiteiten (Pukkelpop) werd er in de Belgische media nauwelijks over dit punt gerept. Mogelijk speelt hier een rol dat een grotere afstand tot de calamiteit leidt tot andere accenten. Toen in 1966 Florence getroffen werd door een grote overstroming maakte men zich in Italië erg druk over de aantallen slachtoffers. In de Amerikaanse media was er veel meer zorg over de prachtige historische gebouwen en kunstschatten

en hoe het hiermee stond. Florence is tenslotte een van de plaatsen in Europa die het meest door Amerikanen wordt bezocht.

De nafase: evalueren en leren of afwachten?

Het is bekend dat de ‘ramp na de ramp’ vaak lastiger te managen is dan de ramp zelf. Rampen, crises en ook mini-crisis blijken soms een opvallend lange nasleep te kennen. Een belangrijk onderdeel van de nafase is uiteraard de psychosociale nazorg. In verschillende casus is aandacht voor dat onderwerp. Bij het auto-ongeluk in Almelo draait het in het bijzonder om dit thema en beoordelen experts op dit terrein de wijze waarop lokale overheden in dit geval hebben gehandeld. Het is een hoofdstuk dat al diegenen die ooit met een dergelijke situatie in hun gemeente (of organisatie) worden geconfronteerd handvatten geeft voor een adequate manier van handelen: wanneer en in welke mate moet je nu betrokkenheid richting getroffenen betrachten? Ook in andere hoofdstukken (busongeval in Zwitserland, gezinsdrama in Schalkwijk en de zelfmoord van een scholier uit Tilligte) gaat het om het zoeken naar de balans tussen afstand en betrokkenheid van het bestuur.

Andere aspecten van de nafase betreffen het gehele verantwoordingsproces: evalueren, leren en verantwoording afleggen. Bij een flink aantal van de onderzochte casus zijn door uiteenlopende organisaties meer of minder uitgebreide evaluaties uitgevoerd. Bij Haren en Utrecht waren het ad-hoc-commissies die het onderzoek in opdracht van de overheid uitvoerden. Bij sommige casus werd een extern bureau ingeschakeld, bij andere verrichtte een inspectie of de Onderzoeksraad voor Veiligheid een evaluatie. In een aantal casus (hoogwater in het Noorden, het paasvuur in Espelo) stelden de betrokkenen zelf een evaluatie op. Daarnaast speelde het OM onder andere een rol in Waalre, Schalkwijk en bij de arrestatie van Jasper S.

Met name de evaluaties van de asbestvondst in Utrecht en de rellen in Haren kennen enkele interessante overeenkomsten. In beide gevallen werd al na enkele dagen aangegeven (in Utrecht speelde de casus feitelijk nog) dat een externe commissie de gebeurtenissen zou evalueren en werd vervolgens een radiostilte afgekondigd. In beide gevallen

waren de conclusies waarmee de commissie enkele maanden later naar buiten kwam steviger neergezet dan de teneur van de evaluaties deed vermoeden. Dat droeg ertoe bij dat het verschijnen van beide rapporten de nodige media-aandacht opeiste.

Deze werkwijze zien wij vaker. Het is een bekend fenomeen dat korte tijd na een crisis of ramp een onderzoekscommissie wordt ingesteld. Indertijd waren dat de commissies Oosting en Alders na respectievelijk Enschede en Volendam. Het is een mooie gelegenheid om als betrokken gemeente en als autoriteit even op adem te komen; je wint simpelweg tijd met het instellen van een commissie. Na een calamiteit sluit de oester zich en pas met het verschijnen van het rapport gaat deze weer open.

Vroeger werkte deze methodiek vrij goed. De tijden zijn echter veranderd, zo lijkt het. Vroeger betekende radiostilte inderdaad een aantal maanden van behoorlijke rust. Dat is nu veel minder vanzelfsprekend het geval. In Utrecht en Haren gingen met name de plaatselijke en regionale media door met het vergaren van informatie en het zoeken naar nieuwe onthullingen. Het Dagblad van het Noorden (in samenwerking met RTV Noord) kwam met een mooie en zeer uitgebreide reconstructie van de gebeurtenissen in Haren. De reconstructie werd gelauwerd met een Tegel; een prestigieuze prijs die jaarlijks voor verschillende journalistieke uitingen wordt uitgereikt. Op televisie werd enkele weken na de rellen ook nog een documentaire aan de casus gewijd. In Utrecht verschenen nieuwe informatie en onderzoeksresultaten over de ernst van de asbestbesmetting, die lopende het evaluatieonderzoek door de gemeente niet naar buiten werden gebracht. Indachtig de afspraken zwegen de autoriteiten. Ook WOB-verzoeken werden in zowel Utrecht als Haren niet gehonoreerd zolang het externe onderzoek liep.

Toen de commissies met hun bevindingen en pittige conclusies kwamen, restte de autoriteiten uiteindelijk niet veel meer dan stil te zitten en de consequenties te aanvaarden. Beide burgemeesters boden richting de bewoners hun excuses aan. Voor burgemeester Bats was de kritiek van de commissie echter zo stevig dat hij, naar zijn mening, geen andere optie zag dan zijn ontslag aan te bieden.

Beide casus leren dat deze procesgang niet verstandig is voor de betrokken autoriteiten. Men zal ten eerste ook zelf kennis en expertise dienen op te bouwen om goed te weten wat er gebeurd is, wat dat

betekent en welke stappen ter verbetering kunnen worden gezet. Op het moment dat de commissie dan met haar rapport komt, hebben de autoriteiten tenminste (een deel van) een antwoord klaar. Opvallend in de casus Haren was bijvoorbeeld dat de politie wel zo slim was een interne evaluatie op te stellen, maar de gemeente dat zelf niet deed.

Ten tweede dient die krampachtige radiostilte te worden voorkomen. Juist onmiddellijk na een incident is het een kerntaak van autoriteiten om het geschonden vertrouwen weer te herstellen. Dat botst met radiostiltes. De betrokkenen (autoriteiten voorop) dienen niet hun mond te houden, maar op gepaste wijze te blijven communiceren met gemeenteraad, bewoners en andere geïnteresseerden. Feitelijk is na enkele dagen al zo'n 80 tot 90 procent van het gehele verhaal duidelijk en komt het zelden voor dat een commissie met echt geheel nieuwe feiten komt. Als externe communicatie, voorlichting en het duiden (betekenis geven) een kerntaak van bestuurders bij crises is, waarom zouden ze dan onmiddellijk na een crisis (als de evaluatiecommissie aan het werk gaat) opeens zwijgen?

De staat van de rampenbestrijding

Mei 2013 verscheen de *Staat van de rampenbestrijding 2013* van de Inspectie Veiligheid en Justitie, waarin de jaren 2010 tot en met 2012 centraal staan. In het rapport maakt de Inspectie de balans op en wordt aangegeven hoe de 25 veiligheidsregio's er nu voorstaan. Daartoe is een groot aantal (deels al langer gehanteerde) indicatoren opgesteld en vervolgens gemeten. Ook is gebruikgemaakt van de zelfevaluaties van de veiligheidsregio's. Op grond daarvan oordeelt de Inspectie over het operationeel presterend vermogen van de 25 regio's. In concreto zijn daarbij elf onderwerpen aan een verdere analyse onderworpen.⁴

De Inspectie constateert dat een fors aantal zaken duidelijk beter gaan dan voorheen, maar dat er geen enkele reden is om achterover te leunen. Geen enkele regio voldoet aan alle eisen. Ook zijn de vorderingen

4 De onderwerpen betreffen de planvorming, het bovenregionaal samenwerken en samenwerken met de vitale partners, het oefenen, het kwaliteitssysteem en de vier basisvereisten (organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement).

ten aanzien van de prestatie-eisen (alarmering, opschaling en informatiemanagement), waarover de Inspectie in het verleden zeer kritisch was, uiterst beperkt gebleven. De Inspectie constateert dat regio's steeds meer met maatwerk en eigen oplossingen komen die afwijken van de wet (zonder daar als Inspectie per definitie negatief over te oordelen!), en dat bovenregionale zaken nog onvoldoende zijn uitgewerkt. Er is een kleine kopgroep, maar ook een aantal sterk achterblijvende regio's.

De vraag dient zich aan of ook de voorliggende publicatie met twintig casus van (mini-)crises uit 2012 iets zegt over 'de staat van rampbestrijding en crisisbeheersing' en of onze bevindingen congruent of juist strijdig zijn met die van de Inspectie, voor zover het natuurlijk mogelijk is daar iets over te zeggen. Deze publicatie is immers niet geschreven met het oogmerk om op basis van recente ervaringen 'de staat van de crisisbeheersing' op te maken. Vergelijking is alleen al lastig vanwege het feit dat uit lang niet alle regio's casus worden behandeld. Ook zijn verschillende casus echt anders van aard dan 'klassieke rampenbestrijding' (onder andere de casus over situaties van maatschappelijke onrust, volksgezondheid en dergelijke). Het doel van deze publicatie is ook niet om over het bestuurlijk of operationeel optreden 'te oordelen'.

Wel worden twintig ervaringen van gemeenten en veiligheidsregio's met uiteenlopende soorten onheil belicht, waarvoor uiteindelijk de gehele rampenvoorbereiding geschiedt. Een groot deel van de casus is relatief klein in omvang, maar zoals bekend zijn grotere gebeurtenissen in ons land (gelukkig) schaars. In de jaren 2010 tot en met 2012 zijn er gemiddeld negentien GRIP-3- en GRIP-4-incidenten per jaar geweest.⁵ Dat is dus minder dan één hoger GRIP-incident per regio per jaar. Daarbij lijkt bovendien het aantal keren dat er een hoger GRIP-niveau wordt afgekondigd, af te nemen. In 2012 was er negen maal sprake van GRIP-3 en drie maal van GRIP-4. In ieder geval de helft daarvan wordt in deze publicatie besproken.⁶

5 Daarvan hadden er gemiddeld vier de status van GRIP-4, zie IVenJ, 2013, p. 231 (bijlage III).

6 De wateroverlast in Friesland en Groningen, Friesland (zeemijn), Groningen (tentenkamp), Zeeland (algje), Brabant-Zuidoost (Waalre).

Wanneer wij – tegen de achtergrond van de verschillen tussen de studies – toch voorzichtig enige vergelijking maken, zien wij de volgende verschillen en overeenkomsten.

Verschillen:

- Over het algemeen hebben wij de indruk dat – grosso modo – de algehele aanpak van de in deze publicatie besproken gebeurtenissen redelijk tot goed verliep, hetgeen een wat positiever beeld geeft dan uit het rapport van de Inspectie naar voren komt. In de(ze) praktijk doen de regio's het vaak net wat beter dan op grond van de scores verwacht zou worden. In de casus waarin het waarschijnlijk het meest mis is gegaan (de rellen in Haren en de asbestzaak in Utrecht), zijn de problemen niet primair te herleiden tot de organisatie van de rampenbestrijding. In Haren waren vooraf duidelijk verkeerde inschattingen gemaakt en is onhandig gecommuniceerd; in Utrecht werd te snel de klassieke rampenbestrijding gestart en te weinig tijd genomen om de te nemen maatregelen eerst goed te overwegen (door eerst meer en betere informatie te verkrijgen).
- Het belang van de alarmering en opkomst van diegenen die binnen de verschillende staven moeten functioneren (inclusief de gemeentelijke ambtenaren) is in de verschillende casus geen bijzonder issue geweest. Ons beeld is dat bij bijzondere situaties velen (ook spontaan) opkomen en de toewijding ongemeen groot is. Mogelijk is alarmering meer een probleem bij oefeningen dan dat dit tijdens echte rampspoed (als velen via vele kanalen over een gebeurtenis horen) de bottleneck is.

Overeenkomsten:

- Ook wij zien dat er in verschillende casus gehannest wordt met het juiste GRIP-niveau en dat daar behoorlijk wat tijd mee gemoeid kan zijn. Ook komen zelden direct de juiste mensen naar de verschillende staven, maar doorgaans heeft dat niet zo'n groot effect op het crisismanagement.
- De samenwerking met andere organisaties en instellingen (uit de functionele keten) komt veelal moeizaam op gang; men kent elkaar (te) weinig. Daarbij neemt de algemene keten nog wel eens de regie, zonder dat deze vanzelfsprekend daar ligt.

- Wij herkennen volledig het feit dat op verschillende momenten en plaatsen er creatieve toepassingen van de bestaande structuur worden bedacht, die niet congruent zijn met de wettelijke vereisten (vgl. *Staat van de rampenbestrijding 2013*, p. 22-24). De praktijk is pluriformer dan de wetgever bedoeld heeft.

Wij denken dat het goed zou zijn om in de toekomst ook de ervaringen met (mini-)crisis in de Staat van de rampenbestrijding mee te nemen. Immers, *the proof of the pudding is in the eating*. Bij afwezigheid van echte rampen en crises geven deze 'kleinere' casus een indicatie van de zo noodzakelijke leerervaringen van betrokkenen. Voor die zeldzame keer dat een gebeurtenis wel groot is en de gehele crisisbeheersingsorganisatie zich moet bewijzen, zijn dergelijke ervaringen (en de lessen die daaruit te trekken zijn) goud waard. Waarschijnlijk zullen dan in een volgende publicatie, over (mini-)crises in 2013, enkele thema's die nu nog slechts zijdelings ter sprake komen (zoals alarmering, opschaling, coördinatie en netcentrisch werken) meer expliciet worden besproken.

De (mini-)crises van 2012

De nu volgende hoofdstukken belichten – in chronologische volgorde – twintig crisissituaties uit 2012. De hoofdstukken zijn grotendeels volgens eenzelfde stramien opgebouwd. Elk hoofdstuk begint met een feitenrelaas. Aansluitend volgt een beschouwing van een specifiek thema of bestuurlijk dilemma dat speelde. De hoofdstukken behandelen derhalve verschillende processen, die over het algemeen verder reiken dan het operationeel presterend vermogen en (eveneens) in belangrijke mate het succes van de crisisbeheersing bepalen. Dat betreft de gehele crisiscommunicatie en daarmee tevens het bestuurlijk optreden van de verantwoordelijke autoriteiten. Zoals velen inmiddels weten, wordt het succes bij rampen en crises deels bepaald door het operationeel optreden, maar zeker ook door het optreden van de autoriteiten in de media en richting slachtoffers en anderen. Verschillende casus geven inhoud aan wat begrippen als 'duiding', 'betekenisgeving' en 'burgervader-rol' betekenen. De casus laten daarnaast zien dat mini-crises, hoewel ze zich veelal op lokaal niveau aandienen, vaak ook een regionale of nationale component hebben. Enerzijds vanwege de media

en het (daardoor aangewakkerde) fenomeen van collectief of maatschappelijk 'meeleven'; anderzijds omdat ook bij mini-crisis geregeld andere (publieke en/of private) partijen betrokken zijn.

Deze publicatie kwam tot stand met medewerking van personen die vrijwel allen werkzaam zijn op het terrein van het veiligheids- en crisismanagement en via *crowdsourcing* zijn benaderd. Zij reageerden eind 2012 op een oproep van het lectoraat Crisisbeheersing dat zijn wortels heeft in zowel het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) als de Politieacademie. Het initiatief voor deze publicatie werd mede gesteund door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB). Tezamen is de redactie van deze bundel gevoerd.



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

Peter Steinfort @petersteinfort



Hoogwater in het Noorden

Menno van Duin

1.1 Inleiding

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

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

1.2 Feitenrelaas

Groningen

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

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

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

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

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

Friesland

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

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

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

1.3 Dilemma: evacueren of niet?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4 Analyse

1.4.1 Evacuatie Tolberterpetten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4.2 *Evacuatie Woltersum*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.5 Afronding

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

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

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

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

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

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

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



Bloemenzee bij winkel van familie Polane. Behalve de vader kwam heel gezin om bij autoongeluk op A35 [twitpic.com/8hlerl](https://twitter.com/8hlerl)

Casper van der Kruit @CasperHVNL

2

Auto-ongeluk in Almelo met zes dodelijke slachtoffers

Michel Dückers, Jorien Holsappel, Rolf Kleber

2.1 Inleiding

Discussies over de rol van bestuurders bij crisissituaties gaan vaak over kwesties als evacuatie, opvang en nazorg. Het gesprek gaat dan snel over structuren, processen, communicatie en afstemming. Dat is ook niet verwonderlijk. De voorbereiding op crises staat veelal in het teken van complexe, grootschalige gebeurtenissen. Het gaat om doemscenario's die tot de verbeelding spreken, nogal wat capaciteit vergen en daarmee duidelijk buiten de normale patronen vallen.

Ook al kan men ertoe geneigd zijn, het is beter om de maatregelen en denkwijzen die uit deze preparatiekoker volgen, niet zomaar toe te passen bij kleinere incidenten, zoals familiedrama's, geweldsincidenten en verkeersongelukken met dodelijke afloop. In het ergste geval uit zich dat in een onevenredige aanpak, onvoldoende toegespitst op de dynamiek van de kleinere tragedie. De beste bescherming hiertegen is om bij de aanpak van kleinschalige incidenten juist niet een onbekend – en dus onbeproefd – pad te bewandelen. Net als in normale omstandigheden heeft een goede bestuurder oog voor wat een gebeurtenis doet met betrokken burgers en wat zij losmaakt binnen de gemeenschap. Bij feestelijkheden is een symbolische rol weggelegd voor het lokaal bestuur, wanneer er verliezen te betreuren zijn is dat precies zo. Dat is in feite waar de psychosociale ondersteuning in de nafase van een grote of kleine crisis om draait en waar bestuurders een modus in moeten zien te vinden.

In dit hoofdstuk, gewijd aan de nasleep van het een auto-ongeluk op de A35 in februari 2012, staat dit thema centraal. Zes mensen komen om, waaronder drie jonge kinderen. Een vader uit Zoetermeer en een moeder uit Deventer verliezen allebei hun gezin. Een dergelijk verlies is nauwelijks te bevatten. Het ontwricht hun levens en grijpt diep in op de levens van de mensen om hen heen, evenals de gemeenschappen waar zij deel van uitmaken. Ook voor de hulpverleners die zich hebben ingespannen om de slachtoffers te redden, of nazorg verleenden aan de nabestaanden, is het een ingrijpende ervaring. Er is verdriet en verbijstering. De grens waar privé overgaat in publiek is moeilijk waar te nemen, ook door de relatief grote media-aandacht die het ongeluk krijgt. Onvermijdelijk spelen daarin ook vragen over schuld en verantwoordelijkheid mee. Drie gemeenten krijgen zo met de situatie te maken, elk met hun eigen dilemma's.

Dit hoofdstuk schetst eerst de situatie en de wijze waarop men er binnen de betrokken gemeenten mee is omgegaan. Op basis van media-berichten en een gesprek met de burgemeester van Deventer wordt het ongeluk en de nasleep beschreven. Er is niet gesproken met nabestaanden, hulpverleners of mensen uit de lokale gemeenschappen, en daarnaast heeft de journalistieke berichtgeving uiteraard beperkingen. Het verzamelde materiaal biedt desondanks voldoende aanknopingspunten om een feitenrelaas te schetsen, waarop wordt teruggekeken aan de hand van een aantal basisprincipes van goede psychosociale zorg na schokkende gebeurtenissen. Hoewel elke situatie uniek is, worden op basis van deze casus aandachtspunten en lessen geformuleerd voor het handelen bij incidenten op deze schaal.

2.2 Feitenrelaas

Op zondag 5 februari 2012 tegen 19.00 uur raken twee auto's elkaar bij het invoegen op de A35 bij Bornerbroek. Ze schieten beide door de berm, slaan over de kop en belanden in het water. Een vrouw ziet het gebeuren en belt direct het noodnummer. Brandweerploegen en duikers uit Almelo, Hengelo en Wierden rukken meteen uit. Ook een hulpverleningsvoertuig en twee waterongeval-voertuigen zijn snel ter plaatse. Twintig minuten na de eerste melding wordt opgeschaald naar GRIP-1 en arriveren de Officieren van Dienst (OvD's) en de burgemeester van

Almelo ter plaatse. De politie sluit de snelweg af voor verkeer, zodat de hulpverleners ruimte krijgen om ongehinderd te werken. Het onderzoek naar de toedracht kan worden ingezet.

Reddingsactie en hulpverlening

Het is donker en het water is ijskoud. De Almelse duikploegleider heeft een man extra meegenomen. Met een derde duiker en een veiligheidsduiker uit Hengelo gaan ze te water. De slachtoffers moeten zo snel mogelijk worden bevrijd. Om dat te kunnen doen, moeten de auto's boven het water worden gehesen. Beide acties worden parallel ingezet. De bewegingsruimte van de duikers is beperkt. De beschadigde auto's liggen omgekeerd in het water. Ondanks het feit dat de deuren niet of nauwelijks kunnen worden geopend, slagen de duikers erin enkele slachtoffers uit de auto's te halen. Brandweerlieden brengen de slachtoffers op het droge en gaan meteen over tot reanimatie. De ambulancediensten nemen de slachtoffers van de brandweer over. In totaal worden zo zeven inzittenden overgebracht naar het ziekenhuis.

Alleen de bestuurder van de ene auto, een 38-jarige man uit Zoetermeer, is aanspreekbaar. Later blijkt hij de enige die het ongeluk overleeft. Zijn zoontjes van zeven en acht overlijden diezelfde avond, evenals de bestuurder van de andere auto en zijn dochter van zeven, beiden afkomstig uit Deventer. De woensdag daarop wordt bekend dat de vrouw van de bestuurder uit Zoetermeer en hun 21-jarige dochter aan hun verwondingen zijn overleden.

De hulpverleners van alle betrokken disciplines, inclusief de berger en een betrokkene van Rijkswaterstaat, hebben diezelfde avond een gezamenlijke *debriefing*. Ook burgemeester Hermans-Vloedveld van de gemeente Almelo en het bedrijfsopvangteam van de brandweer zijn hierbij aanwezig. Nadat de burgemeester haar collega's van Zoetermeer en Deventer over het ongeval en de daarbij betrokken slachtoffers heeft ingelicht, ziet ze het vooral als haar taak om de hulpverleners een hart onder de riem te steken. In een radio-interview zegt ze hierover:

'Als je even op de plek van het incident staat, is meteen duidelijk dat het een enorm drama was. Zeker voor de families, maar ik zag ook welke impact het had op de hulpverleners. Ze waren enorm hard aan het werk, er werd ook goed samengewerkt. Ze hebben erg hun best gedaan om de slachtoffers te redden, onder barre omstandigheden

– en dat gaat mensen letterlijk en figuurlijk niet in de koude kleren zitten.¹²

De hulpverleners hebben ondanks alles het idee dat ze hebben kunnen doen wat mogelijk was. De reddingsoperatie was complex en intensief, maar is volgens de betrokkenen goed verlopen. Een van de duikers blikt terug in *Brand & Brandweer*:

‘We oefenen ieder jaar dit soort ongevallen. Maar in de praktijk, zeker in dit geval, ervaar je het op een andere manier. In ieder geval is de tijdsdruk veel groter dan bij een oefening. Normaal oefenen we bovendien met één voertuig en twee slachtoffers. Dit was veel groter en ernstiger. Er waren geen gecontroleerde omstandigheden. De auto’s zaten vast tussen de ijsschotsen. Bovendien zie je onder water niets, doe je alles op gevoel en moet je snel keuzes maken.’¹³

De volgende dag is nog door duikers gezocht naar persoonlijke eigendommen van de slachtoffers die in het water terecht waren gekomen. Sommige spullen waren alweer in het ijs vastgevroren.

2.3 Dilemma: gepaste afstand

In zowel de gemeente Zoetermeer als in gemeente Deventer staat het gemeentebestuur in de nafase van het ongeluk voor de uitdaging om op een adequate manier de getroffen families te ondersteunen bij hun verlies. Het grote dilemma daarbij is het vinden van een evenwicht tussen enerzijds het tonen van medeleven en betrokkenheid en anderzijds het bewaren van gepaste afstand. Dit dilemma wordt gecompliceerd doordat het gaat om een ongeluk dat relatief veel media-aandacht heeft gekregen. Dat mag echter niet zomaar tot gevolg hebben dat nabestaanden van vergelijkbare ongelukken het gevoel krijgen dat hun pijn er minder toe doet. Tegelijkertijd ontstaat er door de media-aandacht wel

12 112 Deventer (2012, 6 februari). Archief februari 2012: Vader en dochter uit Deventer verongelukt op de A35. Op 1 juni 2013 ontleend aan <http://www.112deventer.nl/nieuws/535-vader-en-dochter-uit-deventer-verongelukt-op-de-a35.html>.

13 Van der Leest, ‘Goede inzet bij Twentse IJstragedie’, *Brand en Brandweer*, 3, 2012.

degelijk een andere dynamiek, waardoor het ongeluk meer losmaakt binnen de lokale gemeenschap. Dat uit zich in allerlei initiatieven van verenigingen en maatschappelijke organisaties om iets voor de getroffen familie te doen. Daardoor kan een gemeente zich genoodzaakt zien om de familie juist af te schermen.

In het vinden van een balans tussen initiatieven vanuit de lokale samenleving en de betrokkenheid van het bestuur van Zoetermeer en Deventer hebben dit soort afwegingen meegespeeld.

Zoetermeer

Als de vader van het gezin uit Zoetermeer na enkele dagen wordt ontslagen uit het ziekenhuis, wachten hem bloemen en steunbetuigingen vanuit de hele gemeenschap. Al sinds het nieuws bekend is dat de beide jongetjes zijn overleden, leggen mensen bloemen, briefjes en knuffels bij de groentewinkel van de familie. Door de winkeliers is een condoleanceregister geopend dat door veel mensen wordt getekend. Ook online tekenen honderden mensen condoleanceregisters voor de familie.

Bij de gemeente Zoetermeer rijzen diverse vragen die terug te voeren zijn naar het dilemma van de gepaste afstand: Moet er een condoleanceregister worden geopend op het gemeentehuis? Op welke manier kan, naast een brief vanuit het college van B&W, het contact vanuit de gemeente met de vader het beste vorm krijgen? Ligt er een taak voor de gemeente bij het organiseren van een herdenking? En zo verder. Besloten wordt om in elk geval contact op te nemen en verder vooral na te gaan waar vanuit de familie behoefte aan is en welke initiatieven er al zijn vanuit de sociale omgeving, zoals school, wijk, winkelcentrum en sportclub. Belangrijk is dat de nabestaanden en de betrokkenen daaromheen niet het gevoel krijgen dat anderen, die er verder vanaf staan, met hun verdriet aan de haal gaan.

Binnen kringen rondom de familieleden blijkt al het een en ander te worden georganiseerd. De voetbalvereniging waar de jongetjes in het F-team speelden, een kleine club waar iedereen elkaar kent, houdt bijeenkomsten voor de spelers en hun ouders, en organiseert aan het einde van de week een herdenkingsbijeenkomst voor de hele vereniging. Bij alle bijeenkomsten is ondersteuning vanuit Slachtofferhulp aanwezig. Ook op de basisschool van de jongens is sprake van veel verdriet en ongelooft. De leerkrachten begeleiden het rouwproces in de klassen en krijgen daarbij steun en hulp vanuit de onderwijsgroep, een

predikant en de schoolmaatschappelijk werkster. In de school wordt een plek ter nagedachtenis van de jongens ingericht en in beide groepen worden door de leerkrachten, samen met de kinderen, de tafeltjes van de jongens als herdenkingsplek ingericht.

In het winkelcentrum groeit intussen de zee van bloemen en geschenken. De winkeliersvereniging kijkt wat zij kan doen en besluit in elk geval direct de huur van het winkelpand stop te zetten en de kostenpost van de waren die nog in de winkel liggen voor haar rekening te nemen.

Deventer

In de media ligt de focus erg sterk op het leed van de familie uit Zoetermeer. Voor het verdriet in Deventer, waar de andere slachtoffers vandaan komen, is landelijk minder aandacht. Hier geldt echter ook dat een vrouw in één klap haar man en enige kind bij het auto-ongeluk verloren heeft. Burgemeester Heidema van Deventer heeft na de gebeurtenis telefonisch contact met haar en gaat een aantal dagen later op bezoek. In dergelijke gevallen doet hij dat altijd, als er behoefte aan is.

‘Het is heel verschillend wat je dan tegenkomt. Sommige mensen willen vooral praten, terwijl anderen vooral bemoediging nodig hebben, die arm om je schouder. Op zo’n moment is gewoon “er zijn” en luisteren het beste wat je kunt doen. Gewoon mens zijn met de mensen’, aldus Heidema.

Na het gesprek geeft de burgemeester zijn directe contactgegevens aan de weduwe. Als er nog vragen zijn of iets geregeld moet worden in verband met het ongeluk en de nasleep, hoeft ze niet noodzakelijk naar het loket of door het ambtelijk apparaat. Via deze weg krijgt ze bijvoorbeeld alsnog het rijbewijs in haar bezit dat haar man vlak voor het ongeluk nog had aangevraagd. Met dit soort directe bemiddeling wil de burgemeester zorgen dat de stress van het regelen van praktische zaken niet wordt verhoogd. Het rouwen wordt ook in Deventer vooral overgelaten aan de directe kringen rondom de familie. Op de school van de dochter is een herdenkingsplek ingericht. Bij de uitvaarten zijn veel mensen aanwezig. De gemeente Deventer heeft de nabestaanden bij de uitvaart logistieke ondersteuning aangeboden en hen voorbereid op eventuele media-aandacht. De weduwe is begeleid door een contactpersoon

van de politie en vanuit Slachtofferhulp. Op verschillende momenten heeft ze gesproken met de hulpverleners die bij de reddingsactie betrokken waren. Eerst direct na de gebeurtenis en later op haar verzoek nog eens, omdat bij de eerste gelegenheid de verdoving en verbijstering overheersten en later nog vragen opkwamen.

2.4 Analyse

2.4.1 Grondhouding van het bestuur

Wat valt er te zeggen over de opstelling van het bestuur in deze? Interessant is dat meerdere gemeenten bij deze casus betrokken waren. In Zoetermeer en Deventer lijkt op een eenzelfde manier te zijn gezocht naar een optimum tussen betrokkenheid tonen en gepaste afstand bewaren. De gemeenten kozen ervoor steun aan te bieden aan nabestaanden en te luisteren, ook naar behoeften vanuit de gemeenschap. Men stond open voor de wensen en noden van de familie en die van de gemeenschap.

Dat zegt iets over de ‘grondhouding’ van het bestuur in de nafase van dit ongeluk. De grondhouding is bepalend voor de ruimte die burgers wordt geboden om initiatieven te ontplooiën, zoals herdenkingen, inzamelingsacties en stille tochten. De omgang van het bestuur met dit soort initiatieven laat zich op een continuüm plaatsen. In het ene uiterste is sprake van een ‘dienend’ bestuur dat initiatieven faciliteert en daarop voortbouwt. Het burgerinitiatief staat dan eigenlijk los van processen die onder regie van de gemeente plaatsvinden. In het andere uiterste speelt het tegenovergestelde. Een ‘dirigerend’ bestuur is autoritair en besluit het initiatief af te houden of geheel naar zich toe te trekken. In het eerste geval kunnen burgers opereren als initiatiefnemer, in het andere geval zijn ze toeschouwer. Het zijn de uiterste punten van het continuüm dat allerlei tussenvormen kent.

Tabel 2.1 geeft zeven samenwerkingsstijlen (gebaseerd op Dücker & Pröpper, 2011). In het midden vervullen burger en bestuur een vergelijkbare rol; het zwaartepunt van het initiatief ligt bij hen allebei. Naar buiten toe groeit de handel- en beslisruimte van de een ten opzichte van de ander.

In Zoetermeer en Deventer stelde het bestuur zich dienend op richting de nabestaanden. Op grond van de informatie beschreven in de vorige paragraaf oogt de houding van gemeente Zoetermeer naar de lokale samenleving eveneens dienend. Het is een passende basishouding, zolang er geen aanleiding is voor een houding waarbij de gemeente de regie naar zich toetrekt of overneemt. Dat was bijvoorbeeld het geval geweest als de gemeente besloten had om zelf een herdenking of stille tocht te organiseren.

Dit patroon, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de behoeften van de familie en lopende initiatieven vanuit de gemeenschap, is passend in een situatie van collectieve rouw. In de nafase is de gemeente één van de partijen, met een symbolische rol die sensitiviteit en inlevingsvermogen vergt, inclusief inzicht in de verschillende processen die zich binnen de lokale samenleving voltrekken. De zoektocht naar een gepaste afstand kan worden gepositioneerd aan de linkerkzijde binnen het spectrum aan samenwerkingsstijlen. De bestuursstijlen reflecteren de keuzes die bestuurders kunnen maken om het individuele en het algemene belang te dienen. Door open te staan voor signalen kan men bovendien overgaan tot een andere stijl als het belang van de nabestaanden of de openbare orde daartoe aanleiding geven.

Tabel 2.1 Samenwerkingsstijlen burger en bestuur:
rollen en kenmerken

Rol burger	Rol bestuur (bestuursstijl)	Kenmerk
Initiator	Gedogen, faciliteren (dienen)	Burger bepaalt naar eigen inzicht
Bevoegd gezag	Samenwerkend	Burger overweegt zelf wat moet gebeuren en neemt voorkeuren bestuur mee
Samenwerkingspartner	Delegerend	Burger baseert zich op voorkeuren bestuur en besluit wat moet gebeuren
Meebeslissers	Participatief	Burger en bestuur besluiten wat moet gebeuren
Adviseur beginspraak	Raadplegend	Bestuur baseert zich op voorkeuren burger en besluit wat moet gebeuren
Adviseur eindspraak	Open autoritair	Bestuur overweegt zelf wat moet gebeuren en neemt voorkeuren burger mee
Toeschouwer	Gesloten autoritair (dirigeren)	Bestuur bepaalt naar eigen inzicht

2.4.2 Invulling psychosociale principes

Een volgende vraag is hoe de opstelling van de gemeente zich verhoudt tot principes van goede psychosociale zorg (zie kader 2.1). Het korte antwoord is dat dit op een natuurlijke wijze mooi samengaat. De overwegingen van de gemeente ten aanzien van de omgang met nabestaanden en maatschappelijke initiatieven uit zich in de praktijk in een houding die vormgeeft aan een wezenlijk principe van psychosociale zorg zoals onderschreven in de internationale literatuur: *bevorderen van een gevoel van veiligheid, kalmte, zelf- en groepseffectiviteit, verbondenheid met anderen en hoop*. Het napraten met hulpverleners door burgemeester Hermans-Vloedveld past hierbij, net zoals de keuzes vanuit Zoetermeer en Deventer om rouw vanuit de gemeenschap ruimte te geven en zelfs te faciliteren. Daarmee is ook invulling gegeven aan de principes *bevorderen van steun vanuit de sociale omgeving en aansluiten bij behoeften en wensen van betrokkenen*. Er is afgestemd met nabestaanden over hun wensen. Insteek is geweest het verdriet bij henzelf te laten. Tegelijkertijd is ruimte geboden voor initiatieven door anderen, soms zijn deze zelfs gefaciliteerd.

Kader 2.1

Psychosociale ondersteuning door bestuurders: enkele principes

- 1 Bevorderen van een gevoel van veiligheid, kalmte, zelf- en groepseffectiviteit, verbondenheid met anderen en hoop (Hobfoll et al., 2007; zie ook Bisson et al., 2010; Te Brake et al., 2011).
- 2 Bevorderen van steun vanuit de sociale omgeving (Te Brake & Dückers, 2012).
- 3 Aansluiten bij behoeften en wensen van getroffen en betrokkenen (Te Brake et al., 2011).
- 4 Aansluiten bij de dynamiek van de gebeurtenis en de unieke context van ieder opzichzelfstaand geval (Van der Velden et al., 2009; Te Brake et al., 2011).
- 5 Bijdragen aan vermindering van (bronnen van) stress (Van der Velden et al., 2009).

Ook zijn voorbereidingen getroffen ten aanzien van de media-aandacht. Daarin komt de grondhouding van de gemeente opnieuw tot uiting op een manier die recht doet aan het principe *aansluiten bij de dynamiek van de gebeurtenis en de unieke context van ieder opzichzelfstaand geval*. Het bestuur van Zoetermeer en dat van Deventer hebben onderling contact en vergelijken reacties uit de samenleving. Daaruit maakt men

zelf op dat er vanuit de gemeenschappen verschillend is gereageerd. Wat hier mogelijk meespeelt, is dat de winkelier uit Zoetermeer meer een ‘publiek figuur’ was dan de slachtoffers in Deventer. Bovendien had hij het auto-ongeluk zelf meegemaakt en overleefd. In de media ging mogelijk daardoor vooral aandacht uit naar de slachtoffers uit Zoetermeer, waar bovendien het beslag op de fysieke publieke ruimte (gedenkplek) groter was. Dit laatste was voor de gemeente aanleiding om een herdenking te overwegen. Door praktische en logistieke ondersteuning aan te bieden en persoonlijk te bemiddelen in het contact tussen nabestaande en de gemeentelijke dienstverleningsorganisatie, gaf het bestuur invulling aan een laatste principe: *bijdragen aan vermindering van (bronnen van) stress*. De betrokkenen hadden het al moeilijk genoeg.

2.5 Afronding

In dit hoofdstuk is stilgestaan bij een auto-ongeluk met dodelijke slachtoffers waarvan de nafase zich uitstrekt over twee gemeenten op verschillende plekken in het land. Uit de beschrijving blijkt dat gemeentebestuurders bij hun aanpak niet hoefden terug te vallen op de voorbereiding op grote gebeurtenissen. De omgang met nabestaanden en de impact op de lokale gemeenschap vraagt juist iets anders, dichterbij huis. Ervaren bestuurders zijn vertrouwd in het bewegen in een politiek-bestuurlijke setting waarbij vele hoofden meekijken en meedenken; zij kunnen zich menselijk opstellen en zijn gevoelig voor de noden van een situatie. Deze factoren dragen ertoe bij dat bestuurders in de nafase op een natuurlijke manier invulling geven aan basale principes van psychosociale zorg. Dat is een voordeel. Wat echter de rol van bestuurders, zeker in vergelijking met die van hulpverleners, gecompliceerd maakt, is dat de nafase voor hen een glazen huis is. Bestuurders die belangen van de families en andere belanghebbenden onvoldoende dienen, kunnen kritiek verwachten, en als men te veel doet is het ook niet goed. De vraag of kritiek terecht is, doet er niet eens toe.

Het uitoefenen van de rol kan daarnaast worden bemoeilijkt als de gemeentelijke overheid medeverantwoordelijk wordt gehouden voor de gebeurtenis (bijvoorbeeld omdat men onvoldoende zorg heeft gedragen voor een verkeersveilige situatie, onvoldoende toezicht et cetera).

De eindverantwoordelijkheid van bestuurders vormt dan een risico voor de uitoefening van de symbolische psychosociale ondersteuningsrol, al was het maar omdat die rol draait om authenticiteit en geloofwaardigheid. Bij een gebrek hieraan is het onmogelijk om namens de gemeenschap lotsverbondenheid en deelneming te vertolken.

Een advies voor bestuurder is om – in de abnormale situatie tijdens en na een kleinschalige crisis – dicht bij de normale routine te blijven en niet meteen in een ‘crisismodus’ te schieten, waarbij uitgegaan wordt van een grote, bijzondere rol van de gemeente. De waarheid is dat het zwaartepunt van de psychosociale hulpverlening voor overlevenden en nabestaanden zich bevindt in eigen kring. Dat is waar mensen zich zullen moeten herpakken en het verlies ook een plek moeten geven. Tegelijkertijd loopt iedere eigen kring over in een grotere gemeenschap met een verantwoordelijk bestuur. De uitdaging is om sensitief te zijn en een balans te vinden tussen het betuigen van medeleven, het kanaliseren van collectieve rouw en het bieden van steun en troost namens de lokale gemeenschap enerzijds, en het afschermen van getroffen en nabestaanden tegen te veel aandacht, inmenging en andere onnodige publieke bronnen van stress anderzijds. Die sensitiviteit is van belang jegens getroffen en nabestaanden, maar ook omdat de optimale balans zelf afhangt van de context. Iedere getroffene heeft andere behoeften, vermogens, potentiële problemen en verwachtingen. Iedere gemeenschap reageert anders. De hier beschreven principes van psychosociale ondersteuning bieden hiervoor een kader, dat afhankelijk van de situatie anders kan worden ingevuld.



Kerkplein Lommel stroomt vol voor de herdenking <http://pic.twitter.com/JCLooPHj>

Karolien Hoevenaegel @karolienh

3

Een busongeval in Zwitserland met Belgische en Nederlandse schoolkinderen

Vina Wijkhuijs

3.1 Inleiding

Op dinsdagavond 13 maart 2012 vindt rond 21.15 uur in de Zwitserse Alpen een dramatisch busongeval plaats. In een bergtunnel botst een bus met schoolkinderen frontaal op de zijwand van de tunnel. In de bus zaten 46 leerlingen en hun vier begeleiders van twee Belgische basisscholen: de Sint-Lambertusschool in Heverlee en 't Stekske in Lommel. Ze waren op de terugreis van een skivakantie. Bij het ongeluk komen 22 kinderen en zes volwassenen om het leven (onder wie de twee buschauffeurs). De andere 24 kinderen raken gewond, van wie enkele zeer ernstig. Per helikopter of ambulance worden zij naar verschillende ziekenhuizen in Wallis gebracht. Bij het ongeval zijn geen andere voertuigen betrokken; over de toedracht tast men dan ook in het duister.¹⁴

In de Belgische gemeente Lommel, waar de autoriteiten in de loop van woensdagnacht van het busongeval vernemen, vreest men voor het lot van de leerlingen van basisschool 't Stekske. Vrijwel onmiddellijk nadat de ernst van de situatie duidelijk is geworden, besluit burgemeester Vanvelthoven met de ouders naar Zwitserland af te reizen, om kennis te nemen van de situatie en de ouders bij te staan. Op het stadhuis neemt de locoburgemeester zijn taken waar.

In de gecrashte bus zaten niet alleen Belgische, maar ook tien Nederlandse kinderen, van wie er zeven bij het ongeluk omkwamen.

¹⁴ Door de Zwitserse autoriteiten is uiteraard een onderzoek naar de oorzaak van het busongeval ingesteld. Op het moment van schrijven was dit nog niet volledig afgerond.

Burgemeester Van de Vondervoort van de Nederlandse gemeente Bergeijk verneemt woensdag 14 maart via het journaal van het busongeluk en vermoedt dat een van de (naar later blijkt omgekomen) Nederlandse kinderen uit zijn gemeente afkomstig is.

In dit hoofdstuk staat de rol van de twee burgemeesters na het dramatische busongeval centraal. Het dilemma waarvoor zij kwamen te staan was hoe aan de informatievoorziening over het ongeval en de maatschappelijke verwerking ervan invulling te geven en tegelijk zo goed mogelijk recht te doen aan de belangen van de nabestaanden. Na een uiteenzetting van het feitenrelaas worden drie typen burgemeestersrollen onderscheiden die bij een crisis van belang (kunnen) zijn. Vervolgens wordt beschreven op welke wijze de burgemeesters aan deze rollen invulling hebben gegeven. In de afsluitende paragraaf volgt een aantal verschillen in de manier waarop in Nederland en België met dit soort situaties wordt omgegaan.

Het hoofdstuk is mede gebaseerd op een presentatie van burgemeester Vanvelthoven tijdens een congres aan de Politieacademie, een interview dat hij gaf in *Pauw & Witteman*, en een interview met burgemeester Van de Vondervoort in het *Burgemeestersblad*.¹⁵

3.2 Feitenrelaas

In de nacht van dinsdag op woensdag 14 maart wordt burgemeester Vanvelthoven om 03.00 uur wakker gebeld met het bericht dat in het Zwitserse Sierre een ernstig busongeluk heeft plaatsgevonden, waar zeer waarschijnlijk leerlingen van de Lommelse basisschool 't Stekske bij betrokken zijn. Voor de rest is er op dat moment nog geen informatie beschikbaar, ook niet op de websites van Belgische en Zwitserse nieuwsmedia die Vanvelthoven direct na het telefoongesprek raadpleegt. Hij neemt daarom contact op met de Belgische ambassade in Zwitserland en verneemt van een medewerker dat de ambassadeur zojuist vertrokken is naar de plaats van het ongeval. Door de Zwitserse autoriteiten zal om 05.00 uur een persconferentie worden gegeven en afgesproken

¹⁵ Uitzending *Pauw & Witteman* van 16 maart 2013; *Burgemeestersblad*, nr. 65, 2012, p. 6-8.

wordt dat de Belgische ambassadeur daarna met Vanvelthoven contact opneemt.

Aldus krijgt Vanvelthoven op woensdagochtend van de ambassadeur te horen dat er als gevolg van het busongeluk 28 dodelijke slachtoffers te betreuren zijn.¹⁶ De ernst van de situatie dringt dan pas goed tot hem door en hij besluit een crisiscel bijeen te roepen, wat vergelijkbaar is met een gemeentelijk beleidsteam. Hij belt de commissaris van de politie, de brandweercommandant en nog enkele andere personen, onder wie de directrice van de basisschool, en vraagt hen op basisschool 't Stekske bijeen te komen. Vervolgens wordt die ochtend als eerste contact gelegd met de ouders van de kinderen die verwacht werden die dag van skivakantie terug te keren. De ouders worden verzocht om 07.00 uur op de basisschool samen te komen, zodat zij daar nader kunnen worden geïnformeerd. Aan hen kan echter op dat moment nog slechts worden meegedeeld wat de burgemeester van de ambassadeur te weten is gekomen, namelijk dat bij het ongeval 28 dodelijke slachtoffers te betreuren zijn, maar nog niet bekend is wie het zijn.

Nadere informatie over de toestand van de kinderen laat op zich wachten. De Belgische autoriteiten treffen ondertussen voorbereidingen om de ouders van de betreffende leerlingen (van zowel de Lommelse basisschool als de basisschool in Heverlee), alsook de partners van de buschauffeurs en medewerkers van de school naar Zwitserland over te brengen. Gezamenlijk vliegen ze later die dag vanaf vliegbasis Melsbroek (nabij Brussel) naar Genève, om vervolgens per bus naar Sion te worden vervoerd. Vanvelthoven besluit om met hen mee te reizen en hoopt dat voor vertrek over de toestand van de kinderen meer informatie beschikbaar is, maar dat blijkt niet het geval. Op de vliegbasis zijn wel koning Albert en koningin Paola om betrokkenen hun medeleven te betuigen.¹⁷

Ook bij aankomst op het vliegveld in Genève is nog geen informatie over de kinderen beschikbaar. Pas na de busreis van nog eens twee uur naar Sion, waar ze 's avonds rond 18.00 uur aankomen, worden

16 Naar later blijkt, zaten vijftien van de 22 omgekomen kinderen op basisschool 't Stekske; de andere zeven kinderen die bij het ongeluk omkwamen zaten op de Sint-Lambertusschool in Heverlee. Beide basisscholen verloren als gevolg van het busongeval twee personeelsleden.

17 Later die dag zou ook premier Elio Di Rupo, tezamen met de vice-premier, de minister van Defensie en de Vlaamse minister-president naar Zwitserland vertrekken.

eerst de ouders van de kinderen die in een ziekenhuis zijn opgenomen door de Zwitserse autoriteiten ingelicht dat hun kind nog in leven is. De Zwitserse commandant die de leiding over de operatie heeft, legt tijdens een gezamenlijke bijeenkomst in het hotel uit dat dit hun de meest geëigende procedure leek. Bij de ouders die nog geen bericht van de Zwitserse autoriteiten hebben ontvangen, dringt dan door dat hun kind overleden is. Voor de betreffende ouders start nog die avond van 14 maart het identificatieproces, waarbij ze de volgende dag (donderdag 15 maart) hun kind eindelijk kunnen zien. Ook wordt op 15 maart de plaats bezocht waar het ongeval heeft plaatsgevonden. Rond 21.00 uur vertrekken de ouders, de partners van de overleden leerkrachten en burgemeester Vanvelthoven weer naar België. Daar gaf gedurende Vanvelthovens afwezigheid locoburgemeester Verduyck leiding aan de crisiscel.

Burgemeester Van de Vondervoort van gemeente Bergeijk onderhoudt vanaf de eerste dag (woensdag 14 maart) nauw contact met de crisiscel in Lommel. Nadat hij via het journaal van het busongeluk vernomen heeft, blijkt uit informatie op het gemeentehuis dat zeer waarschijnlijk een meisje uit Bergeijk (die in Lommel naar school ging) bij het ongeeluk betrokken is. De ouders van het meisje zijn daarom om 09.30 uur met de anderen naar Zwitserland vertrokken. Aan het begin van de middag schuift Van de Vondervoort in Lommel aan bij de crisiscel. Ook neemt hij deel aan de persconferentie van 17.00 uur waar locoburgemeester Verduyck verslag doet van hetgeen over de slachtoffers bekend is en tot dan toe aan opvang van nabestaanden en verdere verwerking van het drama is voorbereid.

Op vrijdag 16 maart, de dag waarop de stoffelijke overschotten naar België worden overgebracht, wordt bij alle overheidsinstanties en op verschillende andere plaatsen in het land om 11.00 uur een minuut stilte in acht genomen. Ook in Nederland gaan de vlaggen op overheidsgebouwen halfstok. De dagen daarna vinden in Lommel en Heverlee verschillende bijeenkomsten ter herdenking van de slachtoffers plaats. Bij de plechtigheid in Lommel op 21 maart, die door ruim zesduizend mensen wordt bijgewoond, zijn ook de Belgische koning en koningin, prins Willem-Alexander en prinses Maxima en vertegenwoordigers van de Belgische en Nederlandse regering aanwezig.

3.3 Dilemma: welke rol heeft de burgemeester?

De rol van de burgemeester in België verschilt niet zo veel van die van zijn Nederlandse ambtsgenoot. Tijdens een crisissituatie heeft ook in België de burgemeester, wat wij noemen, het ‘opperbevel’: de burgemeester is bestuurlijk verantwoordelijk voor de crisisbeheersing en wordt daarin bijgestaan door een gemeentelijk beleidsteam dat hem informeert en adviseert. Een relevant verschil is wel, dat in België de burgemeester vanuit de gemeenteraad wordt gekozen. In vergelijking met Nederland wordt daardoor in België misschien iets meer belang gehecht aan de rol van ‘vertegenwoordiger van de bevolking’, ten opzichte van de andere rollen die een burgemeester in crisissituaties vervult.

Over het algemeen kunnen bij crises drie rollen voor een burgemeester worden onderscheiden (Jong & Johannink, 2005):

- *Beslissier*. In de hoedanigheid van voorzitter van het beleidsteam dient de burgemeester beslissingen te nemen over de voorgestane (beleidsmatige) aanpak en te sturen op toekomstige ontwikkelingen. De burgemeester draagt onder meer zorg voor de samenstelling van het beleidsteam en voor duidelijkheid over de positie en bevoegdheden van andere overheidsinstanties. Zo nodig kunnen externe partijen, vanwege hun mogelijk toegevoegde waarde, worden uitgenodigd in het beleidsteam plaats te nemen.
- *Burgervader*. Meer dan onder gewone omstandigheden wordt de burgemeester in crisissituaties het boegbeeld van de (lokale) gemeenschap en tegelijkertijd het symbool of de personificatie van die gemeenschap. Op de momenten die ertoe doen moet de burgemeester zichtbaar zijn (NGB, 2013). Als burgervader zal de burgemeester trachten de collectieve emoties van de bevolking in goede banen te leiden, waarbij soms ook een verbindende rol tussen direct betrokkenen of groeperingen moet worden vervuld.
- *Belangenbehartiger*.¹⁸ Ook kan de burgemeester de rol van belangenbehartiger op zich nemen, die zich hard maakt voor de getroffen. Hij komt op voor de belangen van slachtoffers en/of gedupeerden en tracht perspectieven en kansen te creëren voor compensatie van

¹⁸ In navolging van Gerd Leers, voormalig burgemeester van Maastricht, noemen Jong en Johannink dit de rol van ‘strateg’.

hun leed. Een burgemeester die deze rol op zich neemt, kan daarbij veelal steunen op zijn netwerk aan contacten, bijvoorbeeld met hooggeplaatsten in Den Haag of andere sleutelpersonen.

Vaak blijken burgemeesters tijdens crisissituaties bijna ongemerkt tussen deze drie rollen te schakelen (Jong & Johannink, 2005, p. 20). Het ene moment treedt de burgemeester op als beslisser en geeft hij leiding aan het beleidsteam; het andere moment is hij vooral burgervader en verwoordt hij tijdens een persconferentie de gevoelens die in de (lokale) samenleving leven en/of heeft hij oog voor de belangen van nabestaanden. Dit schakelen tussen rollen is onlosmakelijk verbonden met het burgemeestersvak.

Een belangrijk aspect van de rol van een burgemeester is ook de omgang met de media. Bij een lokale crisis is het de burgemeester die aan het publieke vertrouwen in het overheidsoptreden vorm en inhoud moet geven. Een heldere presentatie versterkt het vertrouwen in het optreden van de hulpdiensten, terwijl een weifelend optreden de beeldvorming daarover (ernstig) kan schaden. Het is daarbij niet aan de burgemeester om zich te mengen in de discussie over de schuldvraag, die vaak door de media wordt opgeworpen. Dat zou hem enkel in een lastig pakket kunnen brengen. Eerder zal juist aandacht moeten uitgaan naar het afschermen van slachtoffers (of anderszins betrokkenen) voor journalisten die zich (meestal al vanaf het eerste uur) aan hen opdringen.

Bij de communicatie over een incident is het van belang de situatie te duiden (een betekenis te geven); informatie te verstrekken (nieuwe feiten bevestigen en geruchten ontkrachten) en eventueel aan burgers een handelingsperspectief te bieden.¹⁹

In het nu volgende wordt beschreven hoe de burgemeesters van Lommel en Bergeijk aan deze verschillende rollen invulling hebben gegeven.

19 Zie Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2005, 10 januari). Nieuwsoverzicht: Als het op communiceren aankomt. Op 1 juni 2013 ontleend aan www.burgemeesters.nl/communiceren.

3.4 Analyse

Beslisser en burgervader: een duobaan

Soms maken de omstandigheden het welhaast onmogelijk om aan de verschillende burgermeestersrollen invulling te geven. Toen Vanvelthoven van het drama in Zwitserland vernam, deed hij wat van een burgemeester als 'beslisser' mag worden verwacht. Hij riep een beleidsteam bijeen, met ook de directrice van basisschool 't Stekske. De eerste taak was vervolgens de betreffende ouders in te lichten. Omdat echter het ongeval in het buitenland had plaatsgevonden (en het dus zogezegd een 'ramp op afstand' betrof), kwam Vanvelthoven voor een lastige keuze te staan. Moest hij als voorzitter van het beleidsteam in Lommel blijven of als burgervader de ouders van de betrokken kinderen vergezellen naar Zwitserland? Hij koos voor het laatste, wat hem in eerste instantie op enige kritiek kwam te staan van enkelen die meenden dat de burgemeester toch vooral leiding moest geven aan het beleidsteam. Zijn afweging was echter, zoals de locoburgemeester het tijdens de eerste persconferentie verwoordde, dat de aandacht van het gemeentebestuur in de eerste plaats hoort uit te gaan 'naar zij die het zwaarst getroffen zijn'.

De aanwezigheid van Vanvelthoven tijdens de reis naar Zwitserland is door de ouders zeer op prijs gesteld. Ook kon de burgemeester daardoor in interviews en tijdens de herdenkingsplechtigheid hun gevoel(en) verwoorden.

Informatievoorziening en afschermen getroffen

Gedurende Vanvelthovens afwezigheid nam locoburgemeester Verduyck zijn taken in Lommel waar. Zo leidde Verduyck op woensdag 14 maart om 17.00 uur de eerste persconferentie, waar hij op zeer beheerste wijze verslag deed van het verloop van die dag en hetgeen op dat moment bekend en in voorbereiding was. Naasten van de kinderen en de omgekomen leerkrachten werden opgevangen; door medewerkers van het Belgische Rode Kruis werd psychosociale hulp verleend.

Bij die persconferentie was ook burgemeester Van de Vondervoort aanwezig. Het viel hem op hoe verschillend de Nederlandse en Belgische media met de gebeurtenis omgingen:

‘De Belgische media leken in hun verslaggeving veel ingetogener. Zij handelden met gepaste afstand en respect. Er was begrip voor het feit dat nog veel onduidelijk was. De schuldvraag kwam sowieso niet aan de orde, tot verbazing van de Nederlandse journalisten die bij de persconferentie aanwezig waren.’²⁰

Als plaatsvervanger van Vanvelthoven, met wie hij regelmatig telefonisch contact had, toonde locoburgemeester Verduyckt op meerdere momenten de rol van belangenbehartiger. Tijdens de eerste persconferentie meldde hij bijvoorbeeld ook dat basisschool 't Stekske de volgende dag open zou gaan en verzocht hij de pers met klem om afstand tot de school te bewaren ‘en de kinderen gerust te laten’. Het voor de pers afschermen van getroffenen had duidelijk de prioriteit van het Lommelse gemeentebestuur. Dit bleek ook toen Verduyckt tijdens de persconferentie op donderdag 15 maart aangaf dat in overleg en op verzoek van de ouders de namen van de overleden kinderen niet zouden worden vrijgegeven. ‘De ouders hebben ons dat nadrukkelijk gevraagd, dus dat gaan wij niet doen’, aldus Verduyckt.

Hoewel de getroffenen zoveel mogelijk van de pers werden afgeschermd, publiceerden twee Belgische dagbladen toch de namen en foto's van de getroffen kinderen op hun voorpagina. De Vlaamse minister van Media Ingrid Lieten was daarover zeer ontstemd. Het is in België (alsook in Nederland) namelijk verboden, om zonder uitdrukkelijke toestemming van de ouders, foto's of namen van minderjarige kinderen te publiceren. ‘Het recht op informatie wordt beperkt door een even belangrijk recht op privacy; volledige identificatie en herkenbare beelden van minderjarigen zijn in de regel niet toegestaan’, aldus minister Lieten.²¹ De hoofdredacteur van een van de dagbladen voerde daartegen als verdediging aan dat de foto's al op internet beschikbaar waren (en deel uitmaakten van een ruim twintig pagina's tellende special die werd uitgebracht als eerbetoon aan de slachtoffers).²² Voor de Raad voor de Journalistiek, die door minister Lieten was verzocht de zaak te onderzoeken, was het voorval reden om te komen met een

20 Van de Vondervoort in *Burgemeestersblad*, nr. 65, 2012, p. 6-7.

21 Bron: Nieuws uit (2012, 17 maart). Laatste nieuws: Foto's en namen kinderen busongeval Zwitserland. Op 1 juni 2013 ontleend aan <http://nieuwsuit.com/2012/foto-s-en-namen-kinderen-busongeval-zwitserland/>.

22 Bron: Uitzending *Reyers Laat* (op Canvas) van 15 maart 2012.

nieuwe richtlijn voor het gebruik van informatie en beelden afkomstig van sociale netwerksites en persoonlijke websites.²³

Daarnaast kon niet worden voorkomen dat in de media beelden en foto's van de gecrashte bus verschenen. Op internet verscheen zelfs een video van de Zwitserse politie met beelden afkomstig van een bewakingscamera, waarop de eerste tien minuten na de crash te zien waren. Vooral onder basisschoolkinderen, maar ook bij het bredere publiek en officiële instanties, leidde dit tot grote beroering.

Herdenking en handhaving openbare orde

Omdat burgemeester Vanvelthoven met de ouders was meegereisd, kon hij vrij direct hun gevoelens verwoorden, zowel in interviews als tijdens de herdenkingsplechtigheid op 21 maart. Op burgemeester Van de Vondervoort heeft die bijeenkomst een enorme indruk gemaakt:

'Ik heb niet eerder zo'n emotionele en intense bijeenkomst meegeemaakt als in de Soeverein in Lommel. De ouders en nabestaanden hadden samen met het gemeentebestuur vormgegeven aan de herdenking. De bijeenkomst begon met het binnendragen van de lijkkasten van de leerlingen en hun leerkrachten. Ouders spraken over hun kinderen en de volwassenen. Het was een aaneenschakeling van persoonlijke getuigenissen. Het merendeel van de mensen heeft net als ik vier uur lang met tranen in de ogen gezeten.'

De bijeenkomst was niet alleen in nauwe samenspraak met de ouders en nabestaanden tot stand gekomen, ook waren in het kader van de openbare orde maatregelen getroffen. In Lommel, waar – evenals in Heverlee – in de dagen na het ongeval verschillende herdenkingsbijeenkomsten plaatsvonden, was namelijk een kerkdienst ter nagedachtenis van slachtoffers door orthodoxe christenen verstoord (zij meenden dat het ongeval een straf van God was). Door de Belgische autoriteiten zijn daarom voor de plechtigheid op 21 maart, als ook bij de latere begrafeningen, extra voorzorgsmaatregelen getroffen.

23 Zie: Belgische Raad voor de Journalistiek (2012, 23 april). Nieuws: Code wordt uitgebreid met richtlijn over het gebruik van informatie uit persoonlijke websites. Op 1 juni 2013 ontleend aan <http://www.rvdj.be/nieuws/code-wordt-uitgebreid-met-richtlijn-over-het-gebruik-van-informatie-uit-persoonlijke-websites>.

De Belgische politie heeft tevens aan de autoriteiten in Bergeijk doorgegeven om wie het ging, zodat ook zij er bij de organisatie van de begrafenis van het meisje uit gemeente Bergeijk op voorbereid waren.²⁴ De begrafenisceremonie, die door 700 mensen werd bijgewoond (en ook buiten op een groot scherm te volgen was), vond uiteindelijk ongestoord plaats.

Belangenbehartiger

Voor burgemeester Van de Vondervoort was het minder logisch een beleidsteam bijeen te roepen. Er waren dan wel meerdere Nederlandse kinderen bij het ongeval betrokken, maar sommige woonden in een andere gemeente of feitelijk in België. De rol van beslisser was daardoor voor de burgemeester van Bergeijk in deze casus beperkt. Uiteraard heeft de gemeente Bergeijk wel de familie van het omgekomen meisje waar nodig ondersteund. Toen een dag na het ongeval het reeds gevreesde nieuws kwam dat het meisje uit Bergeijk inderdaad bij het busongeluk was omgekomen, is Van de Vondervoort meteen bij de grootouders langsgedaan waar de drie andere kinderen uit het gezin werden opgevangen (omdat de ouders in Zwitserland waren). ‘Je staat machteloos, maar brengt namens de gemeenschap de condoleances over. Heel Bergeijk was geraakt.’²⁵ Lommel ligt slechts een paar kilometer verderop en de meesten kenden wel iemand die bij het ongeluk betrokken was.

Ook aan de rol van belangenbehartiger heeft Van de Vondervoort invulling kunnen geven door zijn contact met het Lommelse beleidsteam. Daarin zat ook de Nederlandse consul. Toen de familie van een Belgisch slachtoffer aangaf het lichaam in Nederland te willen cremen, heeft Van de Vondervoort voor hen de consul ingeschakeld om, via de korte lijnen, de daarvoor benodigde verklaringen te verkrijgen.

3.5 Afronding

Bij crises is er voor burgemeesters een meerledige rol weggelegd. De burgemeester is beslisser (voorzitter van het beleidsteam), burgervader

24 *Burgemeestersblad*, nr. 65, 2012, p. 8.

25 Van de Vondervoort in *Burgemeestersblad*, nr. 65, 2012, p. 7.

(het boegbeeld van de lokale samenleving) en belangenbehartiger (die zich hard maakt voor de getroffen). Daarnaast heeft een burgemeester nog een vierde rol, namelijk in de communicatie over het incident. Daarbij gaat het om betekenis geven (duiding), informatie verstrekken en het eventueel bieden van een handelingsperspectief. Vaak weten burgemeesters goed tussen deze rollen te schakelen, maar soms brengen ze ook dilemma's met zich mee of is het (door omstandigheden) niet mogelijk om aan elk van deze rollen invulling te geven.

Dat Vanvelthoven met de ouders van de schoolkinderen naar Zwitserland is afgereisd, kan worden beschouwd als een moedige beslissing. Blijkbaar had hij er voldoende vertrouwen in dat wat in Lommel moest gebeuren bij de locoburgemeester in goede handen was. In dit geval was het ook een logische keuze, omdat een groot aantal van de slachtoffers uit zijn gemeente afkomstig was. Door met hen mee naar Zwitserland te gaan, wist hij (eerst via locoburgemeester Verduyck en later zelf op herdenkingsbijeenkomsten en in interviews) de gebeurtenis te duiden. De informatieverstrekking (over doden en gewonden en dergelijke) werd de eerste dagen door locoburgemeester Verduyck verzorgd.

Anders is het, als de slachtoffers van een grootschalig ongeval in het buitenland afkomstig zijn uit verschillende landen of meerdere gemeenten. Dan hebben doorgaans de reisorganisatie en landelijke instanties (het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ministerie van VWS, de ANWB en dergelijke) een centrale rol. Het is dan op lokaal niveau lastiger zicht te houden op de verleende nazorg aan individuele slachtoffers. In een onderzoek onder slachtoffers van de Faro-ramp (een van de weinige onderzoeken die naar de nafase van dit soort gebeurtenissen is gedaan), verwoordde een slachtoffer het gemis aan nazorg als volgt: 'Ik heb de afgelopen jaren sterk het gemis ervaren aan iemand die je de weg wijst, zodat je niet keer op keer je neus stoot en van het kastje naar de muur wordt gestuurd.'²⁶

Deze casus toont ten slotte een aantal verschillen tussen België en Nederland in de manier waarop met noodlottige ongevallen wordt omgegaan. In vergelijking met Nederland wordt in België minder nadruk gelegd op het onderzoek naar de oorzaak van een ongeval of de

‘schuldvraag’. In Nederland speelt de vraag naar hoe het heeft kunnen gebeuren juist een prominente rol. Al tijdens de eerste persconferentie komt die vraag op tafel. Er wordt (ook door het publiek) veel belang aan gehecht dat uitgebreid onderzoek naar de oorzaak plaatsvindt. In België wordt daar anders mee omgegaan. Enerzijds is men nuchterder. Het instorten van enkele tenten op het Pukkelpopfestival in augustus 2011 (waarbij vijf mensen omkwamen) werd bijvoorbeeld daags na het incident al afgedaan als ‘noodweer’ waar niemand schuldig aan kon zijn. Anderzijds lijkt men die vraag, door hem niet te stellen, te ontwijken. Daardoor vindt in België na incidenten in veel mindere mate dan in Nederland evaluatieonderzoek plaats (zie Wijkhuijs & Van Duin, 2012).

Herkenbaar is overigens wel dat voor een aantal nabestaanden van slachtoffers van het busongeval de uitslag van het technisch deelonderzoek (zijnde dat de oorzaak van het ongeval niet kon worden vastgesteld) reden was om aan te dringen op nader onderzoek. Ook na andere incidenten is gebleken dat slachtoffers en nabestaanden soms nog jaren nadien geen vrede vinden in wat de soms vele onderzoeken aan informatie hebben opgebracht.

Een ander opmerkelijk verschil is dat in België op een andere manier aandacht uitgaat naar de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Mogelijk speelt het gekozen burgemeesterschap hierbij een rol, maar eerder lijkt het een algemene houding van de Belgische autoriteiten en maatschappij. Zo kwam niet alleen de herdenkingsplechtigheid op 21 maart in nauwe samenspraak met nabestaanden tot stand. Opmerkelijk was ook dat de herdenking van het ongeval één jaar na dato niet op de dag zelf plaatsvond, maar een dag erna, zodat nabestaanden de bewuste dag (13 maart) in eigen kring konden herdenken.

In plaats van naar de oorzaak van een ongeval gaat in België dus vooral de aandacht uit naar de (belangen van) slachtoffers en nabestaanden. Dat is ook wat burgemeester Van de Vondervoort opviel en hij verwoordde het treffend als volgt:

‘Misschien is dat wel de belangrijkste les die we van onze zuiderburen kunnen leren. Hoe benaderen we het bij crises vanuit de menselijke kant, zonder ons te laten leven door de pers, onze eigen reputatiebelangen en de dreiging van verantwoording achteraf.’²⁷

27 Van de Vondervoort in *Burgemeestersblad*, nr. 65, 2012, p. 8.



Burgemeester van Winschoten die niet wist dat hij met de pyromaan aan het twitteren was. #Winschoten <http://pic.twitter.com/G4SyESrz> #Fact

Hielke Bruining @TX01HB

4

Brandstichtingen in Winschoten

Roy Johannink, Rolie Tromp

4.1 Inleiding

Na brandstichtingen in 't Zandt (2007) en Veendam (2010) vindt in de provincie Groningen vanaf medio april 2012 opnieuw een reeks brandstichtingen plaats. In het centrum van Winschoten worden tot medio oktober van dat jaar diverse panden in brand gestoken. Doelwit zijn leegstaande panden, zowel bedrijfspanden als woningen. De branden zorgen voor veel onrust onder de bewoners van Winschoten. Op dinsdag 2 oktober 2012 kondigt de burgemeester van Oldambt, waar Winschoten onder valt, een noodverordening af voor de binnenstad. Het aantal branden ligt op dat moment al op zestien.

Dit hoofdstuk richt zich op de communicatie tijdens de zoektocht naar de dader(s) van de brandstichtingen. Welke mogelijkheden zijn er qua communicatie in zogenoemde 'seriële gevallen' (een reeks van gelijksoortige incidenten), waarbij vooraf onbekend is of en wanneer er een einde aan komt?²⁸

4.2 Feitenrelaas

De eerste brand (van wat later een reeks brandstichtingen blijkt) vindt plaats op 18 april 2012. Aan de Torenstraat in Winschoten brandt een

²⁸ Voor dit hoofdstuk is dankbaar gebruikgemaakt van informatie die ons schriftelijk en mondeling ter beschikking is gesteld door burgemeester Pieter Smit van de gemeente Oldambt.

leegstaande woning volledig uit. Er wordt rekening gehouden met brandstichting. Vervolgens volgen de branden elkaar in hoog tempo op. Op 15 september 2012 wordt een leegstaand winkelpand aan de Torenstraat volledig door een brand verwoest. Het is inmiddels de twaalfde brandstichting. Voor de gemeente Oldambt is dit reden om een informatiebijeenkomst te organiseren, te meer omdat de onrust onder inwoners van Winschoten groeit. Na deze bijeenkomst communiceert de gemeente met enige regelmaat via informatiebrieven over de gezamenlijke acties van de gemeente, politie en het Openbaar Ministerie (OM). De hulp van het publiek wordt gevraagd om de dader(s) van de brandstichtingen op het spoor te komen. De eerste informatiebrief dateert van 26 september 2012.

Op 2 oktober 2012 volgt een tweede informatiebrief. Reden voor deze brief is een grote brand in twee panden aan het centraal gelegen Marktplein. Het is inmiddels de zestiende brand. In de brief meldt de gemeente de verschillende acties die ze samen met de politie onderneemt om de dader(s) te kunnen aanhouden:

- preventief cameratoezicht;
- intensivering van het politietoezicht, onder meer in de avond;
- instellen noodverordening om in de binnenstad preventief fouilleren mogelijk te maken;
- uitbreiding onderzoeksteam van de politie; en
- verzoeken aan eigenaren van leegstaande panden in de Winschoter binnenstad om maatregelen te treffen ter voorkoming van brandstichting.

De gemeente vraagt inwoners mee te helpen met het zoeken naar de daders. Op het Israëlplein wordt een mobiele locatie van de politie geplaatst waar bewoners 24 uur per dag langs kunnen komen met vragen en tips. De brandweer is daar ook aanwezig om inwoners brandpreventietips te geven en te adviseren over het installeren van rookmelders.

Op 2 oktober 2012 treedt een noodverordening in werking, die cameratoezicht en preventief fouilleren mogelijk maakt. Kort na de inwerkingtreding volgt aan de Kastanjelaan een poging tot brandstichting. Daarmee staat de teller op achttien brandstichtingen. In het *Algemeen Dagblad* wordt het gevoel onder de inwoners verwoord:

'Angst en woede heersen onder de bevolking. In Winschoten is het al dagen het gesprek van de dag. Mensen staan in groepjes op straat te praten over de vele branden van de afgelopen maanden. Ondernemers in het centrum houden hun hart vast. Ondanks een dinsdagavond afgekondigde noodverordening en een speciaal opgerichte politiepост in het centrum, bleek er gisternacht opnieuw brand te zijn gesticht, op twee plaatsen nog wel. Het vuur brak uit bij een supermarkt en in de brievenbus van een leegstaand pand. De brand bij de winkel ging vanzelf uit, de andere is geblust door omstanders.'²⁹

De politie is met extra mensen zichtbaar aanwezig en opereert vanuit de mobiele locatie op het Israëlplein. Met de inzet van Burgernet hoopt de gemeente de inwoners te kunnen mobiliseren als er weer brand uitbreekt. De gemeente vraagt inwoners om de mobiele telefoon 's nachts aan te houden en op gehoorafstand te leggen. Uiteindelijk wordt op 6 oktober 2012 een man aangehouden in verband met een poging tot brandstichting. De politie betrapt Danny F. op heterdaad in het centrum van Winschoten. Hij bekent 17 van de 21 branden te hebben gesticht, waarvan een aantal samen met een vriendin die later wordt aangehouden. Na de arrestatie van de daders wil burgemeester Smit dat in Winschoten zo snel mogelijk de normale situatie terugkeert. De speciale mobiele locatie van de politie wordt uit het centrum verwijderd. De noodverordening wordt ingetrokken, maar de camera's blijven de rest van de maand nog hangen, totdat de huurtermijn ervan is afgelopen. In de loop van oktober worden twee andere verdachten aangehouden die los van elkaar opereerden, voor twee branden die Danny F. niet had gesticht. Een van deze verdachten kon worden aangehouden nadat beelden van hem op YouTube waren verschenen.

4.3 Dilemma: Hoe te communiceren in een periode van onzekerheid?

De brandstichtingen in Winschoten betekenden een lange periode van onzekerheid. Terwijl de politie driftig op zoek was naar de dader(s), nam de onrust onder de bevolking toe. Het bracht de overheid in

29 'Winschoten waakt, toch is het weer raak', *Algemeen Dagblad*, 3 oktober 2012.

een communicatieve spagaat. De overheid kan de onrust trachten te dempen, maar op enig moment zal de bevolking als replek geven dat dezelfde overheid vaart moet maken met een aanhouding. Het feit dat het moeilijk is om daders van brandstichtingen op heterdaad te betrappen, maakte de situatie extra moeilijk.

Bij een reeks incidenten die langere tijd aanhoudt – de zogenoemde seriële incidenten – zijn twee communicatiedoelstellingen leidend (Van Hoek, 2011):

- 1 De communicatieactiviteiten moeten zijn gericht op aanvullende opsporingsinformatie.
- 2 De communicatieactiviteiten moeten trachten gevoelens van onveiligheid en maatschappelijke onrust te verminderen of voorkomen.

Deze doelstellingen kunnen soms met elkaar conflicteren. Meer communiceren over een casus kan de onrust aanwakkeren, maar tegelijkertijd de oplossing naderbij brengen. In situaties van langdurige onzekerheid – zoals bij brandstichtingen – verwachten inwoners van de burgemeester, mede in het kader van zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid, dat hij daarover communiceert. De verantwoordelijkheid voor het strafrechtelijk onderzoek ligt bij de officier van justitie. Dat impliceert dat het OM eindverantwoordelijk is voor de opsporingscommunicatie. In de zogeheten driehoek, het afstemmingsoverleg tussen OM, burgemeester en politie, wordt de crisiscommunicatie van de betrokken partijen op elkaar afgestemd en gekeken in hoeverre de communicatie door de gemeente het strafrechtelijk onderzoek kan verstoren of bespoedigen. De gemeente en het OM dienden met elkaars rollen, taken en bevoegdheden rekening te houden in de communicatie.³⁰

30 In deze analyse is gebruikgemaakt van het Protocol voor de driehoek in de communicatie over ernstige incidenten, 5 december 2011. Naar aanleiding van de vermissing en moord op Milly Boele uit Dordrecht heeft de driehoek van politieregio Zuid-Holland Zuid twee werkgroepen ingesteld die het proces rondom zorgwekkende vermissingen en de communicatie bij incidenten met een grote maatschappelijke impact in kaart hebben gebracht. Het Protocol staat vooral stil bij de sturende rol van een crisisteam. Als handvat voor de communicatie wordt de drieslag opsporingsberichtgeving (instructies/schadebeperking), persvoorlichting (informatievoorziening) en duiding gehanteerd.

4.4 Analyse

Opsporingscommunicatie

In eerste instantie werd de ambitie van het OM om de dader(s) te pakken vertolkt door de gemeente. De gemeente vroeg burgers om goed uit te kijken naar verdachte situaties en deze te melden. Zo stond in een van de bewonersbrieven die de gemeente uitbracht:

‘In het centrum van Winschoten zijn de laatste weken diverse branden geweest, waarbij brandstichting niet wordt uitgesloten. Voor de gemeente, justitie en de politie een reden om u hiervoor te waarschuwen en u te vragen extra alert te zijn. (...) De politie stelt momenteel een onderzoek in naar de dader of daders van deze branden. Ook uw hulp kunnen wij goed gebruiken. (...) Uw melding geeft ons inzicht op welke plekken en op welke tijdstippen de branden worden gesticht. Hierdoor kan de politie gericht onderzoek doen.’

De burgemeester trachtte aanvankelijk in de communicatie naar buiten het woord *pyromaan* te vermijden, om de reeks van incidenten niet meteen toe te schrijven aan één specifieke dader(groep). Zo hield hij rekening met de belangen van het OM. Alles wat aan inwoners werd vermeld, werd afgestemd in de driehoek, zodat leden van de driehoek zich niet verrast voelden. ‘Dit ging zelfs zo ver dat ik de inhoud van mijn Twitterberichten met hen afstemde.’ Maar hij merkte dat vermijden van het woord *pyromaan* op enig moment onhoudbaar werd. ‘Er waren immers al wel vijftien panden in brand gestoken.’ Het betekende dat uiteindelijk werd meebewogen met de perceptie van de buitenwereld. Als die rekening houdt met een *pyromaan*, dan is het verstandig om bij die terminologie aan te sluiten. Zeker als het weinig schade berokkend aan de doelstellingen van het OM.

Noodverordening

De ingestelde noodverordening gaf niet alleen de bevoegdheid aan de politie om preventief te fouilleren, het onderstreepte ook – communicatief – dat het menens was. De overheid trok met het afkondigen van een noodverordening een spreekwoordelijke streep. ‘Tot hier en niet verder.’ Ondernemer Felix Röben liet in het *Algemeen Dagblad* weten dat hij blij was met de maatregel:

‘Als je de foto’s van de branden bekijkt, dat is echt niet het werk van iemand die even een lucifer naar binnen gooit. Het ziet er heel heftig uit. Dit is voor Winschoten een angstige situatie. Het is een goed idee om preventief te fouilleren en cameratoezicht in te stellen. Veiligheid gaat wat mij betreft boven privacy. Voor iemand die er niets mee te maken heeft, hoeft dat immers geen probleem te zijn.’³¹

Copycat-effecten

Uit onderzoek van het COT en de Universiteit van Amsterdam blijkt dat bij brandstichtingen en vandalisme de kans op kopieergedrag, het zogenoemde copycat-fenomeen, groter is dan bij andere incidenten zoals moord of zelfdoding. Er is bij brandstichtingen een gereede kans dat anderen van de situatie gebruikmaken en, geïnspireerd door de brandstichtingen die al in het nieuws zijn geweest, ook branden stichten.

In de communicatie is geen rekening gehouden met het gedrag van copycats. Dit bleek achteraf ook niet nodig. 17 van de 21 branden zijn door één verdachte bekend. De andere branden waren nog in onderzoek bij de politie.

Procesinformatie

In situaties als deze waarbij het lang duurt voordat er een dader is gevonden en vaak helemaal geen dader wordt gevonden, is alleen communiceren bij nieuwe informatie niet de ideale manier. Na de veertiende brand is er vaak niet meer te vertellen dan na de dertiende brand. Daarom gaf de gemeente Winschoten relatief veel *procesinformatie*. Zo werd er gecommuniceerd over de genomen maatregelen en de manieren waarop de overheid de dader(s) probeerde te achterhalen. In het geval van Winschoten bevatten de vijf bewonersbrieven en de e-mail aan de Burgernetdeelnemers vaak procesinformatie. Het volgende citaat is kenmerkend:

‘De gemeente Oldambt, justitie en politie nemen de situatie uiterst serieus. Om de branden een halt toe te roepen, wordt het toezicht in de wijk verhoogd en is bij de politie extra researchcapaciteit ingezet om het onderzoek naar mogelijke daders zorgvuldig te doen.

³¹ ‘Noodverordening uit angst voor pyromaan’, *Algemeen Dagblad*, 2 oktober 2012.

De gemeente neemt diverse maatregelen. Zo worden eigenaren van leegstaande panden in de Winschoter binnenstad gewezen op de branden – en wordt hen met klem gevraagd de noodzakelijke maatregelen te treffen om hun panden af te dichten en passende maatregelen te nemen teneinde brandstichting te voorkomen. Daarnaast worden door de gemeente de mogelijkheden onderzocht om in de binnenstad van Winschoten preventief cameratoezicht toe te passen.'

Door procesinformatie te geven werd begrip gecreëerd voor de lastige positie van het OM, de politie en de burgemeester in deze situatie.

Instructies en brandpreventie

In geval van brandstichtingen is het bieden van een handelingsperspectief aan inwoners belangrijk. In Winschoten konden burgers te rade gaan bij de politiepost voor informatie, preventieve maatregelen en advies over brandpreventie en rookmelders. In de informatie die via bewonersbrieven werd gedeeld werd hier stevast naar verwezen.

Verminderen en/of voorkomen gevoelens van onveiligheid

Door te blijven communiceren trachtte de gemeente de onrust onder inwoners te dempen en het signaal af te geven dat men achter de schermen hard bezig was om de brandstichter(s) te pakken. Dat de branden tot onrust leidden was voor de driehoek van meet af aan duidelijk, mede door eerdere ervaringen in de regio Groningen. Zowel in 't Zandt (2007) als in Veendam (2010) vonden in korte tijd meerdere brandstichtingen plaats. Burgemeester Smit had tijdens en na de brandstichtingen veel contact met zijn collega burgemeesters van deze gemeenten om gebruik te maken van hun ervaringen.

Niet alleen via brieven werd de bevolking geïnformeerd over wat er speelde, de burgemeester ging ook regelmatig de straat op om de inwoners persoonlijk te spreken. Hij praatte met ondernemers en inwoners en organiseerde bijeenkomsten. De burgemeester leefde mee met de bevolking en deelde de hoop dat de dader snel gepakt zou worden. Toen deze uiteindelijk werd opgepakt, was de ontlading in Winschoten groot. Bij bekendmaking van het nieuws tijdens een sportevenement applaudisseerde het publiek spontaan.

4.5 Afronding

Bij de branden in Winschoten hebben het OM, politie en de gemeente nauw samengewerkt. Op basis van het resultaat (aanhouding van de verdachten en het stoppen van de branden) kan geconcludeerd worden dat deze samenwerking goed heeft uitgedaan. De aanpak van de brandstichtingen laat zien dat de gemeente een grote rol in de communicatie op zich heeft genomen. Onder haar verantwoordelijkheid zijn talloze communicatieactiviteiten ingezet in een lange periode van onzekerheid. Van het plaatsen van een mobiele politie-unit en diverse bewonersbrieven tot aan de inzet van Burgernet. Deze lessen van Winschoten vormen daarmee een waardevolle aanvulling op de eerder opgedane lessen uit Veendam en 't Zandt.



Nogmaals: GEEN BOM twitpic.com/948png twitpic.com/948q2p

Arjen Overmaat @Overmaat

5

Een zeemijn in Leeuwarden

Kees Smeltekop

5.1 Inleiding

Terwijl de Jupiler-league-wedstrijd tussen SC Cambuur en PEC Zwolle op het programma staat en het leven in de Leeuwarder binnenstad langzaam op gang komt, wordt op zondag 1 april 2012 in het hartje van het centrum een zeemijn in een stadsgracht aangetroffen.

De hulpdiensten worden gealarmeerd door een passerende schipper die een foto gemaakt heeft van een halve bol met sprieten. Deze foto wordt door de politie gemaaild naar een teamleider explosievenverkenning (TEV) van de politie, die deze na bestudering doorstuurt naar het meldingenbureau van de Explosieven Opruimingsdienst (EOD). Daar oordeelt men het voorwerp serieus te nemen, ook al is het 1 april. Vanaf dat moment wordt snel opgeschaald van GRIP-1 naar GRIP-3.

Op basis van het advies van de EOD besluit het Commando Plaats Incident (CoPI) de omgeving in een straal van 100 meter te ontruimen. Even later wordt deze straal uitgebreid naar 300 meter. Probleem is echter dat de zeemijn in hartje centrum ligt en dat voor ontruiming en afzetting van het gebied een groot aantal politiemensen nodig is. Deels is die politie toevallig beschikbaar in de vorm van een mobiele eenheid die paraat is ten behoeve van de komende voetbalwedstrijd. Daarnaast is het de vraag waar alle mensen uit het centrum naartoe moeten als wordt ontruimd en wat te doen met de theatervoorstelling in de Harmonie die voor die avond gepland staat. Deze vragen worden allemaal gesteld in het licht van het feit dat het die dag 1 april is.

Het dilemma waar de betrokkenen mee worden geconfronteerd is de vraag of deze melding serieus genomen moet worden of niet. Als je de melding serieus neemt, volg je alle protocollen en procedures. Maar wat doe je als je de melding niet serieus neemt? Is er ook een middenweg te kiezen?

5.2 Feitenrelaas

Op 1 april 2012 omstreeks 10.30 uur vaart een boot door de Westersingel in Leeuwarden. De schipper van de boot ziet een object drijven dat op een zeemijn lijkt en maakt er een foto van en stuurt deze naar de politie. Deze foto wordt per e-mail door een politieman doorgestuurd naar een TEV, die de foto op zijn beurt doorstuurt naar de EOD. Bij de EOD wordt geoordeeld dat het onwaarschijnlijk is dat een zeemijn in een stadsgracht drijft, maar dat het niet uit te sluiten is. Het kan zijn dat iemand – misschien als grap – een oude zeemijn te water heeft gelaten en het is mogelijk dat er nog explosieven in het object aanwezig zijn. Verder wordt rekening gehouden met een zelfgemaakt explosief. De EOD neemt in elk geval de melding serieus en besluit ter plaatse te komen.

Iets na 11.00 uur wordt GRIP-1 uitgeroepen, om 11.40 uur volgt opschaling naar GRIP-2. In het CoPI wordt besloten de omgeving in een straal van 100 meter te ontruimen. Later wordt de te ontruimen straal uitgebreid naar 300 meter, omdat de zeemijn gedeeltelijk boven water drijft. Omdat er niet voldoende personeel beschikbaar is om met ontruimen te beginnen, wordt besloten de ontruiming uit te stellen tot de EOD ter plaatse is. Vanuit het CoPI wordt om 13.00 uur gevraagd op te schalen naar GRIP-3 om personeel beschikbaar te krijgen om de ontruiming van de binnenstad te organiseren.

Omstreeks 14.00 uur is de EOD ter plaatse. Om 14.30 uur besluit de Staf Grootschalig Bijzonder Optreden (SGBO) van de politie meer agenten op te roepen, omdat de beschikbare ME'ers moeten worden ingezet bij de voetbalwedstrijd die op het punt staat te beginnen. Er worden twee pelotons ME gealarmeerd. Ook wordt geregeld dat extra Ovd's en mobiele commando-units paraat zijn, om voorbereid te zijn op een eventuele evacuatie of ontruiming van het gebied.

Om 14.30 uur vaart een bootje met mensen van de EOD naar het object. Omstreeks 15.00 uur stuurt de politie auto's de wijk in om mensen te waarschuwen om in verband met explosiegevaar uit de buurt van de ramen te blijven. Om 15.30 uur gaan duikers te water. Om 15.50 uur volgt de ontknoping: loos alarm.

5.3 Dilemma: serieus nemen of niet?

Een zeemijn is een enorm explosief, ontworpen om grote zeeschepen te laten zinken. Een zeemijn is echter, het woord zegt het al, een mijn die op zee wordt gebruikt. De stad Leeuwarden ligt meer dan 30 kilometer van zee, en de kanalen die in verbinding met de zee staan, hebben bruggen en sluizen. Hoe de zeemijn ooit tot het centrum van Leeuwarden is gekomen, is een raadsel. Een exploderende zeemijn kan echter enorme schade veroorzaken in de omgeving. Het effect is te vergelijken met een grote vliegtuigbom.³² Het is bovendien 1 april, dé datum voor grappen en grollen.

De eerste die voor het dilemma wordt gesteld is de TEV van de politie. In zijn verklaring tijdens een interne politie-evaluatie zegt hij 'doorlopend rekening te houden met een 1 aprilgrap'. Dit was ook de teneur bij andere betrokkenen. Eigenlijk dacht iedereen voortdurend aan een 1 aprilgrap.³³

De TEV nam zijn adviserende rol serieus, maar had weinig harde feiten voor een afgewogen analyse om tot een goed advies te komen. Bij een 'normale' bommelding kan hij gebruikmaken van informatie die mogelijk bij het RIK (Regionale Informatieknooppunt) beschikbaar is over bijvoorbeeld eerdere meldingen, gevoeligheden van het object waar de dreiging tegen is gericht et cetera. In dit geval had hij echter niets. Er was geen dreiging en er was geen object waartegen een dreiging was gericht. Hij kon niet anders dan de EOD raadplegen en

32 Op 29 augustus 2012 ging iets mis tijdens het ontmantelen van een vliegtuigbom in München, Duitsland. Bij het gecontroleerd tot ontploffing brengen van een 500 pond vlogen verschillende huizen in brand en sneuvelden tientallen ruiten. Omdat bewoners uit de omgeving waren geëvacueerd, vielen er geen slachtoffers (bron: NOS nieuws, 29 augustus 2012).

33 '1-aprilgrap wordt GRIP-3', *Magazine GRIP4*, nr. 2, 2012, p. 20-23.

stuurde daarom de foto door, ook al beseftte hij terdege dat het 1 april was. Ook dat meldde hij de EOD.

De EOD nam desalniettemin de melding serieus en gaf het CoPI en ROT de nodige adviezen. Op basis hiervan is opgeschaald en werden beslissingen genomen. Toch zegt ook burgemeester Crone van Leeuwarden tijdens een interview in het magazine *GRIP4*: 'Moet je bij iedere bommelding op komen draven?'

5.4 Analyse: een middenweg denkbaar?

De vraag van de burgemeester van Leeuwarden is een interessante. De vraag die daar eigenlijk achter ligt, is of iedere bommelding even serieus moet worden genomen. Bestaat er iets tussen negeren en 100% serieus nemen?

In de praktijk wordt het merendeel van de bommeldingen niet serieus genomen. Maar deze bommelding was anders dan anders; er lag immers iets zichtbaar in het water. De bommelding in Leeuwarden werd mede daarom vanaf het eerste begin serieus genomen. Je weet immers maar nooit, ook al houdt iedereen in het achterhoofd rekening met een 1 aprilgrap. De foto van het object die door een schipper was gemaakt, werd doorgestuurd naar een explosievenverkenners van de politie. De explosievenverkenners herkende het object niet en stuurde de foto door naar de EOD. Bij de EOD oordeelde men dat het object op een zeemijn leek en uiterste voorzichtigheid moest worden betracht. De EOD adviseerde om in een straal van 100 meter alle woningen waarvan de voordeur uitzicht had op het object, te ontruimen.

Op basis van dit advies is in samenspraak tussen mensen ter plaatse en de Meldkamer Noord-Nederland opgeschaald naar *GRIP-2*, omdat coördinatie tijdens een ontruiming nu eenmaal noodzakelijk is. Vanaf dat moment werkten alle betrokkenen in de *GRIP*-structuur en werden de formele procedures gevolgd. In het CoPI werd nagedacht over de wijze waarop de ontruiming van de binnenstad kon worden georganiseerd. Formeel werd niet getwijfeld aan de uitvoering van het advies van de EOD. Het knaagde echter wel, zo bleek tijdens een intern evaluatieoverleg:

‘Op zich was het advies van de EOD niet zo gek als je naar het object kijkt, maar je ziet ook gebeuren dat de facto de EOD het gezag overneemt en je met elkaar terechtkomt in een proces waarbij je “gevangen” raakt in je eigen protocollen, opschaling en grootschaligheid.’

Voorafgaand aan de eerste ROT-vergadering was het CoPI het eerst beslissende gremium. Hier moest uitvoering worden gegeven aan het advies van de EOD. Het advies was om de straal van ontruiming te vergroten van 100 naar 300 meter. Eigenlijk was het advies van de EOD om de gehele binnenstad te ontruimen, maar ook de EOD beschouwde dit als onhaalbaar. De ontruimingsadviezen werden door het CoPI niet direct overgenomen; besloten werd te wachten met ontruimen tot de EOD was gearriveerd. Men kwam tot deze beslissing in overleg met de ter plaatse gekomen teamchef van de politie en burgemeester Crone. De hulpdiensten kregen daardoor wat ‘lucht’; binnen de opschaling werd ruimte gevonden.

Omdat ontruiming van de binnenstad van Leeuwarden ook na het overleg met de burgemeester nog steeds een reële optie was, besloot het ROT op te schalen naar GRIP-3 vanuit de gedachte dat dan eenvoudiger personeel beschikbaar zou komen om het proces van ontruiming voor te bereiden. De burgemeester en de korpschef zijn beiden op advies van het ROT naar het beleidsteam gegaan en wachtten daar het nader onderzoek van de EOD af.

In het CoPI en tijdens overleggen daarbuiten werd nagedacht over alternatieven voor ontruiming van de binnenstad. Besloten werd om nieuwsgierigen en de pers op minimaal 100 meter afstand te houden. Ook werden met geluidswagens de mensen in de binnenstad gesommeerd niet voor de ramen van hun woning te gaan staan. Uit de interne evaluatie van de politie bleek later dat deze oproep een averechts effect heeft gehad (en eerder meer belangstellenden aantrok).

Ondertussen besloten de hulpverleningsdiensten, wachtend op de EOD, om nader onderzoek te doen naar de omstandigheden waaronder deze melding tot stand was gekomen. Er waren geruchten over een bootje dat de nacht tevoren op de Westersingel had gevaren en over lachende kinderen op de kade van dezelfde gracht in de vroege ochtend. Het CoPI gaf opdracht om een buurtonderzoek te doen. Bij de politie kwam dit echter niet van de grond.

Ondanks het feit dat vanuit het beleidsteam geen enkel ontruimingsproces was opgestart en geen enkel huis in de binnenstad was ontruimd, voer op een bepaald moment een bootje met EOD-specialisten naar het object. Daarna gingen duikers te water om de onderzijde van het object te onderzoeken. Kort hierna kwam het verlossende woord. Het was loos alarm.

In een interne evaluatie van de politie werd het volgende opgemerkt:

‘Het idee bestaat dat bij het opschalingsproces te weinig is nagedacht over de vraag het gewone politiewerk te doen en dat daarmee vanaf het begin te weinig contextuele informatie heeft meegewogen in de aanpak (hetgeen mogelijk tot een andere aanpak had kunnen leiden).

- Er was sprake van 1 april.
- Een buurtonderzoek had mogelijk snel meer informatie kunnen opleveren.
- Waarom zijn eventuele grappenmakers niet opgeroepen zich te melden?

Tegelijkertijd is er aan de “onderkant” goed geïmproviseerd en operationeel gewerkt.’

5.5 Afronding

Als het cruciale dilemma van deze casus wordt samengevat, kan de volgende balans worden opgemaakt.

Enerzijds:

- Waarom zou er een zeemijn zijn in hartje Leeuwarden, daar waar geen open verbinding met zee aanwezig is?
- Het is 1 april, dus iemand kan een grap uithalen.
- Hoe realistisch is deze ‘bom’ en zijn eerder vergelijkbare bommen gesignaleerd?
- Als je iets dergelijks serieus neemt, ben je zo de risee van het land.

Anderzijds:

- Natuurlijk is het 1 april, maar dat kan ook reden zijn dat iemand een ‘sick joke’ uithaalt door wel een oude zeemijn in het water te leggen.

- Als je het niet serieus neemt en er ontploft straks daadwerkelijk iets, zal dat niet alleen tot mogelijke doden leiden, maar zeker ook tot vergaand onderzoek (en afrekenen).
- Wie ben je als TEV en regiopolitie Fryslân om dit niet serieus te nemen als de EOD dergelijke adviezen geeft en de situatie blijkbaar wel serieus neemt?

Hoewel velen op hun klompen aanvoelden dat de kans zeer groot was dat hier niets aan de hand was, betekende dat nog niet dat zomaar een heel kleine kans op een groot ongeval geaccepteerd kon worden. Interessant daarbij is dat enerzijds de EOD zeer strikte regels en procedures heeft – de 300 meter bijvoorbeeld – maar in deze casus ook zelf deze niet strikt hanteert. De keuze was niet ‘negeren’ of ‘serieus nemen’, maar er werd ruimte gezocht in de gehanteerde veiligheidsmarges. Minder stringent dan onder normale omstandigheden, maar desondanks wel serieus. Blijkbaar hebben alle betrokkenen enerzijds wel gehandeld vanuit de gedachte dat er iets zou kunnen zijn, maar anderzijds toch ook een zeker pragmatisme betracht. Geen grootschalige ontruiming van de binnenstad. Geen 300 meterzone. Geen extra maatregelen op het moment dat de EOD met het bootje ter plaatse ging. Impliciet is er gezocht naar een gulden middenweg, zonder dat men dat expliciet gerealiseerd heeft.

Zeker is dat de casus ‘een zeemijn in Leeuwarden’ voor alle betrokken partijen een moeilijke is geweest en zeker geen leuke 1 aprilgrap was. Het in de gracht drijvende object was dusdanig goed nagemaakt dat de EOD, experts bij uitstek, niet alleen het advies gaf de binnenstad te ontruimen, maar ook met spoed ter plaatse is gekomen. Dit laatste gaf de hulpverleningsdiensten, met de burgemeester voorop, het gevoel dat er een echte dreiging was. Op basis van die dreiging kon niet anders dan worden opgeschaald.

Toch zochten de betrokken hulpverleners op basis van het feit dat het 1 april was naar een alternatieve aanpak om de effecten van opschaling zo minimaal mogelijk te houden. De beslissing om niet daadwerkelijk massaal over te gaan tot ontruimen, past in deze lijn en lijkt een verstandige. Wel blijft de vraag hoe men had gereageerd als het geen 1 april, maar een willekeurige andere dag was geweest waarop een ‘zeemijn’ in een stadsgracht bij de politie was gemeld.

De belangrijkste beslissing die in dit geval is genomen, staat in geen enkel verslag. Dat was de beslissing om het object te onderzoeken, terwijl er (nog) niet ontruimd was. Dit was de operationele gulden middenweg.



#wereldrecord #paasvuur in #espelo #holten. Zullen ze het halen?
Deze zal wel lekker fikken :-)
<http://pic.twitter.com/tGv8la5D>

Mark Lammertink @marklammertink

6

Paasvuur in Espelo

Wouter Jong, Frank van Boven

6.1 Inleiding

De regio Twente kent een lange historie van paasvuren. De diverse buurtgemeenschappen organiseren daarin jaarlijks een wedstrijd; het hoogste paasvuur krijgt een prijs. Rondom de paasvuren worden ook diverse activiteiten als eettentjes en muziek georganiseerd. De Twentse gemeenten verlenen hieraan hun medewerking via stookontheffingen en evenementenvergunningen.

Een van de buurtschappen, Espelo, richt zich graag op records. In 1987 zette dit buurtschap al eens het wereldrecord paasvuur op zijn naam met een 'boaken' van bijna 28 meter hoog. Ook wereldrecords polonaise lopen en hooivork gooien werden in Espelo verbroken. In 2012 onderneemt de nieuwe generatie paasvuurbouwers een poging het oude record te breken. Het record wordt verbroken, zij het met een bittere nasmaak. Op 8 april 2012 wordt in Espelo het grootste paasvuur ter wereld in brand gestoken. De enorme stapel van takken, pallets en ander hout wordt op zijn plaats gehouden door een aantal kabels. Als een van de kabels losschiet, raakt deze een cameraman van RTV Oost. Ook al is het wereldrecord binnengehaald, het is een domper op de feestvreugde. De cameraman herstelt na een lange revalidatie, maar de schrik zit er bij de organisatie, gemeente Rijssen-Holten en Veiligheidsregio Twente goed in.

6.2 Feitenrelaas

De regio Twente kent net als andere delen van Nederland een eeuwenlange traditie van paasvuren. Vanaf de jaren zeventig werd het paasvuur op tal van plekken gereguleerd, onder meer door in gemeentelijke bepalingen op te nemen dat alleen snoeihout op de paasvuurbult mag worden gelegd. In de jaren daarvoor kwam het regelmatig voor dat afval als bankstellen en autobanden tijdens de paasvuren werd verbrand. In het buurtschap Espelo wordt het paasvuur dit jaar anders dan andere jaren. De lokale bevolking heeft zijn zinnen gezet op het verbreken van het wereldrecord van het hoogste paasvuur. Dat wereldrecord is in handen van een dorp in Slovenië, waar in 2005 een paasvuur met een hoogte van meer dan 43 meter in brand is gestoken. De wereldrecordpoging wordt bloedserieus genomen. Sinds november 2011 wordt al driftig gewerkt aan het bouwen van de paasbult. De traditie stelt dat paasvuren vanaf de eerste 4,5 meter helemaal met de hand moeten worden gebouwd. Kabels worden strakgetrokken en bergen met takken vliegen de lucht in. Het paasvuur groeit gestaag. Gerrit Jan ten Dam (26) is een van de oudsten van het stel en vertelt erover in *Trouw*: ‘Normaal help je vanaf je 15de tot je 25e’, vertelt hij. Officieel is hij dus met ‘pensioen’. Toch is hij er weer bij. Omdat ‘de jongens’ zijn kennis nodig hebben, zegt hij. Maar stiekem wil hij het spektakel niet aan zich voorbij laten gaan. ‘Hier móét je bij geweest zijn.’ Al vanaf november zijn ongeveer 150 vrijwilligers bezig met het verzamelen van hout. Om negen uur ’s ochtends zit de bouwploeg, dertien man sterk, in een avondse keet. Tot elf uur die avond wordt er gewerkt. De jongens genieten van deze jaarlijkse traditie. Ze nemen vakantiedagen op om erbij te zijn, zelfs examens moeten een weekje wachten.³⁴

In eerste instantie gaat de organisatie nog uit van het verbreken van het eigen record, dat in 1987 op 28 meter is gezet. In december 2011 bespreekt de brandweer Rijssen-Holten het initiatief met de plaatselijke paasvuurcommissie. Er wordt gesproken over een paasvuur van 30 meter, waarmee het eigen record wordt verbroken. Begin 2012 stuurt zowel de overkoepelende paasvuurcommissie Holten als de buurtcommissie Espelo een aanvraag voor een evenementenvergunning in. Want het gaat niet alleen om het paasvuur, maar ook om de

34 ‘Espelo wil dit jaar het record gaan breken’, *Trouw*, 31 maart 2012.

festiviteiten rond het paasvuur; van snacktentjes tot livemuziek en het schenken van alcoholische dranken. De gemeente stroomlijnt beide aanvragen in één evenementenvergunning.

Voor het paasvuur zelf wint de brandweer advies in bij kennisinstituut Saxion Hogeschool. Het gaat daarbij met name om de veiligheidsafstanden, gerelateerd aan de warmtestraling bij een bouwhoogte van 30 meter. De voorwaarden worden meegenomen in de stookontheffing ex. art. 10.63 lid 2 Wet milieubeheer, waarin regels zijn opgenomen over de brand, het te gebruiken materiaal en de opruimwerkzaamheden na afloop. Op 28 februari 2012 ontvangen de bouwers de benodigde stookontheffing.

Later in het proces legt de buurtcommissie de lat hoger. De brandweer krijgt te horen dat men in Espelo het wereldrecord kampvuur stoken (42 meter) wil verbreken. De gemeente en de brandweer gaan in overleg want ze willen meer duidelijkheid. De bouwers in Espelo willen eigenlijk zo hoog als ze kunnen, maar omdat het advies van Saxion was gebaseerd op een hoogte van 30 meter maakt de brandweer zich zorgen. Op basis van de eerdere berekeningen van Saxion houdt de brandweer als maatstaf aan dat een veilige afstand tot het publiek minstens tweemaal de hoogte van het paasvuur moet zijn. De paasvuurcommissie Espelo wil tussen de 60 en 80 meter hanteren en zal het brandende paasvuur met hekken afzetten. Het paasvuur wordt maximaal 32 meter hoog met een top van 10 meter in kegelvorm. Daarmee wordt de totale hoogte 42 meter.

Heel Espelo leeft mee met de bouwers van de bult. In *NRC Handelsblad* komt een buurtbewoner aan het woord die vertelt dat de jongens al maanden in de weer zijn. ‘De jongens hebben maanden geen Facebook gezien, niet achter de laptop gezeten. Ze hebben écht contact met elkaar. Dit is enorm belangrijk voor de sociale cohesie.’ Een andere buurtbewoner in hetzelfde artikel: ‘Wij konden vroeger niet ons mobieltje pakken als we een extra wagen nodig hadden. Nu is dat zo geregeld. Maar wij hadden weer niet zo ontzettend veel media-aandacht, een goede muziekbond. Het is professioneler.’³⁵ De kern is echter hetzelfde als

35 ‘Elke generatie in Espelo een eigen paasrecord: alle jongeren hebben maanden gewerkt aan de stapel voor het grootste paasvuur ter wereld’, *NRC Handelsblad*, 10 april 2012.

vijfentwintig jaar daarvoor. Het gaat het buurtschap om het neerzetten van een gezamenlijke prestatie.

Nu men er een wereldrecordpoging van maakt, stelt de organisatie van Espelo ook de verwachtingen bij over het aantal bezoekers. Men rekent inmiddels op zo'n tienduizend toeschouwers. De paasvuurcommissie Espelo wil in verband met de te verwachten drukte meer wegen afsluiten en extra parkeerverboden aanbrengen. Begin april reageert de gemeente per brief op dit verzoek. De organisatie moet verkeersregelaars inzetten die minimaal vier weken voor het evenement door de politie geïnstrueerd moeten worden. Aangezien het evenement een week later plaatsvindt, is dit praktisch niet meer haalbaar. De verkeersregelaars worden wel ingezet.

Om tot de hoogste 'poasboak' ter wereld te komen, heeft de organisatie eerst een centrale mast geplaatst. Daaromheen is snoeihout opgestapeld. Als de bult min of meer klaar is, wordt de tweede mast op de houtstapel gezet om houvast te geven aan de kegel. De centrale mast is gezekeerd met stalen kabels. De brandweer adviseert de staalkabels voor de ontsteking los te maken, om te voorkomen dat de kabels door de hoge temperaturen knappen en wegschieten. Dit wordt herhaald als de brandweer op 4 april weer komt controleren in Espelo. Zondagochtend 8 april voert de brandweer een laatste controleronde uit langs alle paasvuren en wordt de bouwers in Espelo nogmaals op de noodzaak van het ontkoppelen van de staalkabels gewezen.

Om 12.00 uur vraagt de brandweer bij het KNMI de weersgegevens op. Op basis van deze gegevens is er geen belemmering voor het ontsteken van het paasvuur. 's Avonds krijgt burgemeester Hofland van de gemeente Rijssen-Holten de eer om volgens de traditie het enorme paasvuur van Espelo te ontsteken. Circa tienduizend toeschouwers zien hoe de enorme stapel in brand vliegt. De stapel is uiteindelijk hoger dan afgesproken. Espelo heeft het wereldrecord te pakken met een hoogte van 45,98 meter.

Terwijl het vuur brandt bevindt een cameraman RTV Oost zich binnen de veiligheidsafzettingen. De cameraman maakt binnen het afgesloten gebied opnames, als hij wordt geraakt door een van de staalkabels die de centrale mast overeind hield. Hij staat naast een boom waar de staalkabel aan vastzit, als deze onder hoge spanning naar

beneden schiet. De cameraman wordt in zijn rug getroffen en moet naar het ziekenhuis worden afgevoerd.

De eerste melding over de gewonde cameraman wordt per mobiele telefoon via 112 gedaan, een telefoontje dat zoals gebruikelijk binnenkomt op de landelijke meldkamer in Driebergen. Deze melding wordt doorgezet naar de meldkamer Oost-Nederland, waarna een van de beschikbare ambulances uit de regio IJsselland naar Espelo wordt gestuurd. Het is dan 20.58 uur. Kort daarop nemen ook twee politiefunctionarissen van IJsselland die bij het paasvuur aanwezig zijn contact op met hun eigen meldkamer. De ambulance die vanuit IJsselland komt aanrijden, is niet op de hoogte van de speciale calamiteitenroutes die met de meldkamer in Twente waren afgesproken. De ambulance heeft door de drukte en het feit dat veel wegen in de buurt zijn afgesloten de grootste moeite om de locatie te bereiken. De ambulance arriveert om 21.23 uur bij het slachtoffer.

6.3 Analyse

Voor wat betreft de recordpoging is het paasvuur Espelo 2012 goed verlopen. Het ongeval tijdens het paasvuur vormde wel een domper en had eenvoudig voorkomen kunnen worden als de staalkabels vooraf waren ontkoppeld en de cameraman zich niet binnen de afgezette veiligheidszone had begeven. Er lijkt hier niet echt sprake van een groot operationeel of bestuurlijk dilemma. Wel komt het beeld naar voren van een goedwillende, enthousiaste organisatie die niet is toegerust voor het organiseren van een voor haar ongebruikelijk en grootschalig evenement. Men werd gedreven door enthousiasme; de jeugd wilde een poging doen om het record dat hun ouders in 1987 hadden gevestigd aan te scherpen. Daarna deed men er nog een schepje bovenop en kwam ook het record uit Slovenië binnen bereik.

De formele kant van de zaak vertoonde daarbij enkele haken en ogen. Terwijl het vergunningenproces liep, werden bovendien de ambities bijgesteld. De bult werd hoger en hoger, zo was de wens. De brandweer deed een beroep op de expertise van kennisinstituut Saxion Hogeschool. De veiligheidszone die rond de paasbult moest worden aangehouden, werd overeenkomstig groter en groter. De risico's waren op papier ingedekt, maar was dat ook een garantie voor daadwerkelijke

veiligheid? Aan de kant van de vergunningverlening ging ook het een en ander mis. Er werden standaardzinnen overgenomen uit eerdere vergunningen en calamiteitenplannen, die niet zomaar van toepassing waren op dit buitengewone evenement. Er werd expertise ingewonnen op grond van een paasvuur van 30 meter hoog. Dat leidde in het vervolgproces tot onduidelijkheden over de, vanuit veiligheidsoptiek, maximaal toegestane hoogte van het paasvuur: dit werd steeds meer een glijdende schaal, waarbij er op papier geen maximumhoogte was vastgelegd waaraan betrokkenen zich moeten houden

De evaluatiecommissie Paasvuur Espelo concludeerde over dit onderwerp het volgende:

‘[D]e veiligheidsrisico’s bij de recordpoging voorafgaand en tijdens de voorbereidingen, [zijn] door de betrokkenen te laag ingeschat. De indruk is dat de organisatie, de gemeente alsmede de hulpdiensten brandweer en politie de recordpoging Espelo als “gebruikelijk” paasvuur hebben beschouwd. (...) De jarenlange traditie en samenwerking is hier het uitgangspunt geweest, hetgeen leidt tot spanning tussen de professionele afstandelijkheid die nodig is en de harmonie in samenwerking die ambtenaren en bestuurders gewend zijn.’

Het is een herkenbaar spanningsveld. Een gemeentebestuur zal risico’s willen beteugelen, maar ook tegemoet willen komen aan de charmes die lokale tradities als deze met zich meebrengen. Een wereldrecordpoging is bijzonder. De afspraken leken in de haak, er waren afzettingen en er was nagedacht over het verkeer. Bovendien is er in het voortraject een check ingebouwd om enige distantie te creëren; de paasvuurcommissie Holten had bij haar aanvraag een Model calamiteitenplan van de Veiligheidsregio Twente moeten invullen. Van een afstand beschouwd zou het dan toch goed moeten gaan en zou de burgemeester met een gerust hart het paasvuur kunnen ontsteken.

In de evaluatie van Veiligheidsregio Twente wordt echter opgemerkt dat het plan onjuiste informatie bevatte, incorrecte uitgangspunten had en ook de beveiligingsmaatregelen inadequaet waren. Bijvoorbeeld: ‘een relevant scenario als “paniek in menigte” wordt in het model, en in het calamiteitenplan van Espelo bestreden met inzet van beveiligers, terwijl uit de aanvraag van de evenementenvergunning blijkt dat deze er niet zijn.’ Zowel brandweer als politie gaf na afloop ook aan dat zij het

calamiteitenplan niet hadden ingezien en vooral geacteerd hadden op basis van hun jarenlange ervaring. De GHOR en/of Ambulance Oost waren niet bij het proces betrokken. De hulpdiensten hadden wel toegang tot de evenementenkalender waarop het evenement was geplaatst.

Uiteindelijk is het misgegaan door de losgesprongen staalkabel die de bult overeind moest houden. Een kabel die normaal gesproken niet nodig zou zijn bij een paasvuur, maar in dit geval nodig was om de enorme bult overeind te houden. Het Openbaar Ministerie (OM) onderzocht de zaak en stelde vast dat de organisatie niet nalatig was. Het OM stelde dan ook geen vervolging in tegen de organisatie. Er is wel sprake geweest van nalatigheden, maar die waren volgens het OM niet zo ernstig dat sprake was van aanmerkelijke schuld.³⁶ Dat de ambulance erg laat arriveerde, had weinig tot niets met de voorbereiding door de organisatie in Espelo te maken. Het paasvuur vond plaats op een paar honderd meter van de grens tussen de Veiligheidsregio's IJsselland en Twente. Waar het calamiteitenplan met de meldkamer in Twente was doorgesproken, was dat niet gebeurd met IJsselland. De ambulance uit IJsselland nam de reguliere route en reed zich vast in de mensenmassa die op het paasvuur afgekomen was.

6.4 Afronding

De indruk is dat de organisatie, de gemeente, de brandweer en politie de recordpoging Espelo als 'gebruikelijk' paasvuur hebben beschouwd, terwijl het zeker gezien de toenemende media-aandacht, de telkens bijgestelde hoogte van het paasvuur, de verwachte bezoekersaantallen en de daarmee samenhangende bereikbaarheidsafspraken als een evenement met bijzondere risicoclassificatie had moeten worden aangemerkt.

Als een evenement groeit, zullen de veiligheidsmaatregelen gelijke tred moeten zien te houden. De Veiligheidsregio Twente concludeerde dat de controle en het toezicht op het paasvuur scherper en accurater hadden moeten zijn, omdat er bij de wereldrecordpoging geen sprake was van normale omstandigheden. Tegelijkertijd lag de kern van deze

³⁶ 'Geen vervolging voor ongeval bij paasvuur', *Algemeen Dagblad*, 26 juli 2012.

crisis niet primair in de manier waarop de paasbult groeide, maar in een kabel die tegen de afspraken in niet was losgemaakt. Toen het vuur eenmaal brandde, schoot de kabel los en raakte deze de cameraman in zijn rug, waardoor een rugwervel verbrijzelde. In zekere zin lijkt hier vooral sprake te zijn geweest van 'bad luck'. Een cameraman die net op het verkeerde moment op de verkeerde plek stond. Geen plan dat dát had kunnen voorkomen.



[Traumahelicopter ter plaatse #ns #ongeluk - moby.to/dulrtj](#)

Isabel Mosk [@IsabelMosk](#)

7

Treinongeval bij Amsterdam Westerpark

Angélique de Regt, Lilian Weber

7.1 Inleiding

Op zaterdagavond 21 april 2012 botsen rond 18.25 uur ter hoogte van het Amsterdamse Westerpark (gelegen tussen de stations Amsterdam Sloterdijk en Amsterdam Centraal Station) een intercity en een stoptrein frontaal op elkaar. Bij de botsing raken beide machinisten en zeker 190 (van de 425) passagiers gewond, van wie twintig ernstig.

De hulpverleningsdiensten van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland komen massaal in actie en schalen op naar GRIP-2. Ambulances van omliggende regio's verlenen bijstand om slachtoffers naar ziekenhuizen te vervoeren (IVen], 2012).

Het bereiken van de passagiers wordt bemoeilijkt, doordat het spoor (ter hoogte van het ongeval) voor de hulpdiensten lastig begaanbaar is.³⁷ Lichtgewonde slachtoffers worden ter plaatse behandeld of in de opvanglocatie. In eerste instantie is dit een nabijgelegen hotel. Rond 20.30 uur wordt een woonzorgcentrum voor opvang opengesteld. De zwaarder gewonde slachtoffers worden naar verschillende ziekenhuizen gebracht. Eén slachtoffer overlijdt de volgende dag in het ziekenhuis aan haar verwondingen.

In dit hoofdstuk staat het dilemma centraal in hoeverre de slachtofferregistratie volgens de daarvoor opgestelde procedures moet verlopen. Hoe belangrijk is het om na een incident een totaal slachtofferbeeld

³⁷ Zie bijvoorbeeld de beelden op de website NOS op 3, 'Eén dode door treinbotsing Amsterdam', op 1 juni 2013 ontleend aan <http://nos.nl/op3/artikel/364886-een-dode-door-treinbotsing-amsterdam.html>.

te verkrijgen? Mag worden verwacht dat de landelijke slachtoffer-informatie-systematiek (SIS) problemen bij het verkrijgen van een slachtofferbeeld in de toekomst zal voorkomen? Eerst wordt kort stilgestaan bij de drie onderzoeken die naar aanleiding van het incident hebben plaatsgevonden. Vervolgens wordt ingegaan op het dilemma rond de slachtofferregistratie na incidenten. Een beschouwing van dit dilemma vindt plaats aan de hand van vijf verschillende perspectieven waarbij bevindingen uit officiële documenten en interviews zijn betrokken.³⁸

7.2 Feitenrelaas: de bevindingen van inspecties

Op de dag van het treinongeval, 21 april 2012, verschijnt een aantal berichten. Daarin komen naast de aantallen gewonden, ook de mogelijke oorzaak van de botsing aan bod. De daaropvolgende dag houden NS en ProRail een persconferentie waar ook de gemeente Amsterdam, de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland en de hulpdiensten bij aanschuiven. Naar aanleiding van het ongeval worden vervolgens verschillende onderzoeken opgestart; door de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de Inspectie Veiligheid en Justitie.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) onderzoekt of de Spoorwegwet is overtreden. In haar rapport komt de ILT in december 2012 tot de conclusie dat zowel NS als ProRail niet voldoet aan de wettelijke eisen met betrekking tot het borgen en beheersen van veiligheidsrisico's. Beide organisaties laten veiligheidsrisico's onvoldoende meewegen als dienstregelingen worden gemaakt of aangepast (ILT, 2012). Voor de op 21 april 2012 elkaar tegemoet komende treinen, die over hetzelfde spoor reden, is er daardoor te weinig speling gepland. Een rood sein is dan nog het enige vangnet. Naar de mening van de inspectie vertrouwen NS en ProRail ten onrechte op een rood sein als laatste barrière, terwijl bekend is dat jaarlijks meer dan 150 treinen door rood rijden.

³⁸ Dit hoofdstuk is mede gebaseerd op een interview met een betrokken adviseur uit de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland, een directeur Publieke Gezondheid en een senior onderzoeker van Impact.

Bij de aanbidding van het rapport van de inspectie aan de Tweede Kamer (op 11 december 2012) meldt de minister van Infrastructuur en Milieu dat er maatregelen zullen worden getroffen. Onder meer de veiligheidscultuur bij ProRail en NS zal worden versterkt en er wordt geïnvesteerd in een waarschuwingssysteem om machinisten te waarschuwen voor een rood sein.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) richt zich met zijn onderzoek op de precieze gebeurtenissen voorafgaand aan de botsing, de beheersing van een roodseinpassage en de botsveiligheid van reizigerstreinen. De OvV concludeert dat de botsing kon plaatsvinden doordat de machinist van de sprinter door een rood sein reed (OvV, 2012). Dit is echter niet de enige verklaring. De dienstregeling was die dag te krap gepland en er waren werkzaamheden aan het spoor. ProRail houdt onvoldoende rekening met dagelijkse afwijkingen in het rooster die gebruikers zoals NS doorvoeren, aldus de OvV. Bij het naderen of passeren van een rood sein wordt bovendien geen automatische waarschuwing afgegeven. Ook wordt de trein niet automatisch tot stilstand gebracht. Voor wat betreft de botsveiligheid beperkt NS zich tot de minimumeisen. Het verbeteren van de botsveiligheid is langzamer gegaan dan mogelijk is, mede doordat de minister van Infrastructuur en Milieu nieuwe inzichten (de actuele stand van de techniek) nog niet heeft verwerkt in de toelatingseisen van reizigerstreinen.

De Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) doet in samenwerking met de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) onderzoek naar de vraag hoe bij het ongeval de voorbereiding op en de uitvoering van de processen van slachtofferregistratie, triage, gewondenspreiding en bovenregionale ambulancebijstand zijn verlopen. De inspectie concludeert dat er, net als bij eerdere ongevallen, veel mis is bij de registratie van slachtoffers (IVenJ, 2012). Hoewel de hulpverleningsdiensten en gemeente de slachtofferregistratie snel oppakken, worden onderling geen goede afspraken gemaakt en wordt de registratie naar eigen inzicht uitgevoerd. Daarbij wordt door de partijen geen gebruikgemaakt van bestaande procedures en formats. Mede daardoor bestaat volgens de inspectie na de treinbotsing onvoldoende zicht op het totaal aan slachtoffers, hun status en verblijfplaats.

De triage ter plaatse is bemoeilijkt door de chaotische situatie. Er is goed getriaged (inclusief alertheid op hoogenergetisch trauma), maar de triageresultaten zijn beperkt op papier vastgelegd. Dit heeft het verkrijgen van een totaaloverzicht bemoeilijkt, aldus de inspectie. Door het ontbreken van een gewondenspreidingsplan is de taakuitvoering van de coördinator gewondenvervoer bemoeilijkt en was de Meldkamer Ambulance (MKA) niet voorbereid op de spreiding van de gewonden over de ziekenhuizen. Ondanks het ontbreken van een ambulancebijstandsplan zijn al snel ambulances uit andere regio's gearmeerd en toegezegd.

Een algemene constatering van de IVenJ en IGZ is dat de medische hulpverlening bij de treinbotsing op hoofdlijnen goed is verlopen. Er is goed samengewerkt tussen de verschillende hulpverleningsdiensten en ketenpartners. De onderlinge afstemming en werkwijze (op basis van plannen en procedures) behoeven verbetering.

7.3 Slachtofferregistratie: plannen of improvisatie?

In het crisisplan van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (versie december 2011) is het registreren van slachtoffers onderdeel van het proces bevolkingszorg. Doel van dit proces is het – ten tijde en na afloop van een incident – verzamelen, groeperen en verifiëren van informatie over slachtoffers en het verstrekken van informatie aan belanghebbenden over het lot en de eventuele verblijfplaats van mensen uit het crisisgebied. Het begrip ‘slachtoffers’ wordt in het crisisplan niet nader uitgewerkt. Wel wordt aangegeven dat er een relatie is met de deelprocessen acute en preventieve gezondheidszorg van de GHOR.

Bij de treinbotsing nabij Amsterdam Westerpark was de slachtofferregistratie niet goed geregeld, zo concludeerden de IVenJ en IGZ in hun gezamenlijke rapport. De treinbotsing heeft overigens wel laten zien dat de hulpverlenende organisaties en NS en ProRail goed hebben samengewerkt en dat mensen snelle en adequate medische zorg hebben ontvangen. De vraag is dan ook of een incident waarbij sprake is van een behoorlijk aantal gewonden en waarover positief wordt geoordeeld wat betreft de verleende (medische) zorg, nog moet leiden tot aanpassing van plannen, procedures en aanverwante zaken, zoals de

IVenJ en IGZ stellen. Hoe belangrijk is het verkrijgen van een totaal slachtofferbeeld?

Problemen rond de slachtofferregistratie zijn eerder door de inspectie (toen nog IOOV geheten) gesignaleerd, bijvoorbeeld na de Poldercrash in februari 2009 (IOOV & IGZ, 2009) en het drama op Koninginnedag 2009 in Apeldoorn (IOOV, 2009). De terugkerende problematiek rond de slachtofferregistratie was reden te komen tot een landelijke slachtoffer-registratie-systematiek (SIS). Deze zal waarschijnlijk op termijn het centraal registratie- en informatiebureau (CRIB) bij gemeenten vervangen.

Het doel van de SIS is het zo snel mogelijk informeren van verwanten. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de meeste slachtoffers zelf hun verwanten informeren en zich daarnaast bij een landelijke front-office registreren (de ‘zelfregistratie’). Bij slachtoffers die dit niet kunnen, verloopt de registratie via de reguliere instellingen (ziekenhuizen, mortuaria). Uiteindelijk komen alle gegevens terecht bij een landelijke backoffice en kunnen deze voor verschillende doeleinden worden gebruikt (zie figuur 7.1).

Het is voorlopig echter nog de vraag of met de landelijke SIS ‘problemen’ zoals gedeut door de IVenJ en IGZ (onder meer onvoldoende zicht op aantal slachtoffers, hun verblijfplaats en status) in de toekomst voorkomen zullen worden.

Figuur 7.1 Proces van slachtofferregistratie volgens de SIS (bron: Projectgroep SIS, 2011, p. 6)



7.4 Analyse

7.4.1 Bevolkingszorg: zelfredzaamheid en improvisatie

In het voorwoord bij het boek *Kramp na de ramp* (Leferink & Sardemann, 2010) stelt de toenmalige directeur van Slachtofferhulp Nederland, Jaap Smit, dat een belangrijk fundament van de dienstverlening aan slachtoffers de overtuiging is dat slachtoffers in principe veerkrachtig en zelfredzaam zijn. Ook binnen de crisisbeheersing krijgt het onderwerp zelfredzaamheid steeds meer aandacht, terwijl voor de hulpverleningsdiensten veerkracht van de organisatie en haar medewerkers steeds belangrijker wordt. De strategie hiervoor is het bouwen van een robuuste crisisorganisatie met vakbekwame professionals.

Deze ontwikkeling wordt onderschreven door het rapport van de commissie-Bruinooge (2012). Dit rapport richt zich primair op de taken van de gemeente ten tijde van een crisis, de bevolkingszorg. De in het rapport geschetste visie geldt naar onze mening echter ook voor andere hulpdiensten. De visie van de commissie-Bruinooge is gebaseerd op bevindingen uit de praktijk en komt er in het kort op neer dat tijdens een incident de overheid uitgaat van de (zelf)redzaamheid van getroffen³⁹. De zelfredzame burgers moeten worden gefaciliteerd en gestimuleerd hun eigen weg te gaan. De focus moet liggen op het redden van de verminderd zelfredzamen. Daarbij zou zo veel mogelijk gebruik moeten worden gemaakt van spontane hulp van redzamen in de samenleving, in plaats van dat deze wordt buitengesloten. Blijkt bevolkingszorg nodig die niet specifiek is voorbereid, dan dient gebruikgemaakt te worden van de veerkracht en het improvisatievermogen van de organisatie.

39 Onder zelfredzaamheid wordt door de commissie-Bruinooge verstaan: de handelingen die burgers verrichten ter voorbereiding op, tijdens en na acute crises om zichzelf te helpen en de gevolgen te beperken. Als dit handelen niet gericht is op zichzelf maar op anderen wordt het redzaamheid genoemd.

7.4.2 Slachtofferregistratie: de invalshoeken van betrokken partijen

In het nu volgende wordt het belang van slachtofferregistratie voor de vijf bij het treinongeval betrokken partijen (de groep slachtoffers, NS/ProRail, hulpdiensten, bestuur en samenleving) weergegeven.

Slachtoffers

Voor slachtoffers heeft niet de slachtofferregistratie, maar uiteraard het verkrijgen van adequate zorg de hoogste prioriteit. Slachtoffers hebben als grootste belang dat zij goede hulpverlening krijgen. Bij de treinbotsing in Amsterdam is terecht de eerste aandacht naar de medische hulpverlening uitgegaan. Volgens de IVenJ en IGZ is de acute hulpverlening goed verlopen.

Het informeren van verwanten en het produceren van een compleet slachtofferbeeld komen voor slachtoffers op een tweede plaats. Daarbij geldt dat voor slachtoffers die zelf in staat zijn met verwanten contact op te nemen, het informeren van verwanten door de overheid veel minder prioriteit heeft en dit zelfs onnodig kan zijn. Immers, voor al diegenen die na afloop al meteen met familie en bekenden communiceren ('I am OK') is het niet meer zo belangrijk dat zij op een slachtofferlijst staan.

Registratie kan echter voor slachtoffers van belang zijn in verband met bijvoorbeeld de nazorg, een eventueel strafrechtelijk onderzoek (getuigen) of ten behoeve van de schadeafhandeling. Verschillende grote incidenten van de laatste jaren hebben laten zien dat een dergelijke gebeurtenis een lange nasleep kent (zie bijv. Van Duin, Overdijk & Wijkhuijs, 2002). Een goede registratie van slachtoffers kan de nazorg vergemakkelijken. Recent onderzoek onder getroffenen van de Poldercrash heeft dat opnieuw aangetoond (Gouweloos & Ten Brinke, 2013). Uitgaan van reguliere zorgverlening, bijvoorbeeld via een huisarts, lijkt geen zekerheid te bieden dat mensen ook daadwerkelijk de zorg krijgen die ze (soms pas geruime tijd na een incident) nodig hebben. Huisartsen zijn niet altijd voldoende op de hoogte van wat een patiënt heeft meegemaakt om dit te kunnen signaleren. Ook voor dit laatste, het op de hoogte stellen van de eerste lijn, kan registratie dus van belang zijn. Dit betekent overigens niet dat per se op de dag zelf eenieder al geregistreerd moet zijn. Eén of enkele dagen nadien is ook goed mogelijk.

De nazorg aan de slachtoffers van de treinbotsing lijkt geen issue te zijn geweest. Navraag bij reizigersorganisatie Rover leert dat zij hierover geen klachten of andere (negatieve) ervaringen van betrokken reizigers heeft ontvangen. Medio 2013 verschijnen de resultaten van een onderzoek naar de kwaliteit van de geleverde zorg dat in opdracht van de GHOR door Impact onder getroffen en van het treinongeval is uitgevoerd.

Uit het voorgaande blijkt dat er uiteenlopende categorieën slachtoffers zijn. Globaal kunnen twee groepen worden onderscheiden. De meest direct betrokken slachtoffers zijn al diegenen die persoonlijk bij een ongeval betrokken raken. In de onderhavige casus waren dit de personen die in een van de treinen zaten (de niet-gewonde, gewonde en overleden inzittenden). De indirect betrokken slachtoffers zijn de brede groep van omstanders, helpers, verwanten en anderen. Binnen beide groepen kan vanzelfsprekend nog een verdere differentiatie worden gemaakt, hetgeen de vraag oproept voor welk type slachtoffer (welke registratie wenselijk is. In tabel 7.1 worden verschillende potentiële registratiedoelstellingen weergegeven; elk registratiedoel vergt informatie van of over specifieke doelgroepen.

Tabel 7.1 Doelen en doelgroepen van slachtofferregistratie

Doel	Doelgroep
Verwanteninformatie	Slachtoffers en hun verwanten
Psychosociale nazorg	Slachtoffers en indirect betrokkenen
Gezondheidsonderzoek	Slachtoffers en indirect betrokkenen
Strafrechtelijk onderzoek	Slachtoffers en getuigen
Schadeafhandeling	Slachtoffers en nabestaanden
Informereren sociaal netwerk	Huisartsen, scholen, werkgevers

Als er evenwel geen (fysieke, psychische of materiële) schade is geleden, of geen schade wordt verhaald of vergoed is het in dit kader natuurlijk minder belangrijk om op een lijst te staan. Iets vergelijkbaars geldt voor een eventueel strafrechtelijk onderzoek. Wordt het belang van registratie vanuit het oogpunt van de slachtoffers van het treinongeval beschouwd dan kan de volgende analyse worden gemaakt: als iemand in de trein zat, maar na de botsing niets bijzonders merkte en desgewenst het thuisfront heeft geïnformeerd, kan dat reden zijn

weinig belang te hechten aan registratie. Onderzoek leert dat namenlijsten incompleter worden naarmate de betrokkenen het belang ervan minder groot achten.

Direct betrokken partijen: NS en ProRail

De NS kan, op grond van artikelen 80-82 van het Burgerlijk Wetboek, aansprakelijk worden gesteld voor het letsel dat reizigers bij een ongeval oplopen, behalve als het ongeval niet vermeden kon worden. Een ongeval door menselijk handelen of een technisch gebrek is echter geen reden om aansprakelijkheid te kunnen ontlopen. De NS heeft en houdt (ook na een ongeval) een verantwoordelijkheid richting de slachtoffers vanwege haar rol als vervoerder. Een deugdelijke registratie van direct betrokken slachtoffers kan dus ook voor de NS van belang zijn.

Hulpverleningsdiensten

Een primaire rol en verantwoordelijkheid van de hulpdiensten is het verlenen van adequate en passende hulpverlening aan slachtoffers. Die hulpverlening kent meerdere facetten. Allereerst is er de directe medische hulpverlening. Bij de treinbotsing was sprake van een groot aantal gewonden. De ernst van hun verwondingen is snel en zo goed mogelijk vastgesteld, waarna zij zo nodig naar ziekenhuizen zijn vervoerd. Voor de GHOR/ambulancedienst is het van belang zicht te hebben op het aantal slachtoffers en de ernst van hun verwondingen, teneinde het aanbod van ambulances en personeel zowel kwalitatief als kwantitatief daarop te kunnen afstemmen. Ook vanwege andere (nazorg)processen (gezondheidsonderzoeken, psychosociale nazorg) kan goede registratie van belang zijn. Wat, wanneer en door wie geregistreerd moet worden, is echter nog niet altijd even helder in procedures vastgelegd. Ook de afstemming tussen de hulpverleningsdiensten verloopt niet altijd optimaal. Hierdoor kan sprake zijn van doublures of lacunes. Dit schaadt niet per se de hulpverlening aan de slachtoffers, maar wel het imago van de hulpdiensten

Het lokale bestuur

Het ongeval deed zich voor op het grondgebied van de gemeente Amsterdam, die daarmee een verantwoordelijkheid kreeg. Het college van B&W heeft op grond van artikel 2 lid 1 van het Besluit Publieke Gezondheid een verplichting ten aanzien van het bieden

van psychosociale zorg na rampen.⁴⁰ Na het treinongeval zijn zowel de GHOR als de GGD hiervoor ingezet. In het ROT (in Amsterdam-Amstelland wordt dit de Interface genoemd) is steeds aandacht geweest voor de gezondheidstoestand van slachtoffers en de locatie waar ze verbleven. Dit overzicht is ook gecommuniceerd richting de burgemeester.

Voor de gemeente is naast de toestand van de slachtoffers ook de beeldvorming over de aanpak van een incident van belang. 'Een slagvaardige overheid geeft vertrouwen en kan de onzekerheid van betrokkenen en de effecten van maatschappelijke onrust mogelijk beperken.'⁴¹ Terugkijkend op de treinbotsing bij Amsterdam Westerpark is over de aanpak van het incident door de gemeente Amsterdam en de hulpdiensten weinig commotie ontstaan.

Samenleving

Veelal is er in de samenleving behoefte om actief en volledig over incidenten en de daarbij betrokken slachtoffers te worden geïnformeerd. Dit geldt vooral voor diegenen die vermoeden dat een goede of verre bekende bij het incident betrokken is. Onder hen zijn ook de zogenoemde verwanten, waarvoor de SIS primair is bedoeld. Een goede registratie stelt tevens de media in staat over juiste informatie te berichten. De samenleving kan op die manier goed en volledig worden geïnformeerd. Dit geeft zoals al gezegd vertrouwen in het overheids-optreden en kan maatschappelijke onrust wellicht beperken.

7.5 Afronding

Terug naar het dilemma en de vragen die in dit hoofdstuk aan de orde zijn gesteld. Wat is het belang van het snel verkrijgen van een volledig slachtofferbeeld, en biedt invoering van de landelijke SIS een oplossing voor de problemen rondom verwanteninformatie?

Naar onze mening is helder naar voren gekomen dat met het snel verkrijgen van een volledig beeld van slachtoffers tegemoet kan

⁴⁰ Deze bepaling roept de vraag op wanneer deze verplichting van toepassing is. Geldt de verplichting alleen als sprake is van GRIP-3, of is er geen relatie met het GRIP-niveau en is het artikel op alle situaties van toepassing?

⁴¹ Aldus de directeur RDOG Hollands Midden.

worden gekomen aan de vragen die bij de media en het publiek leven. Daarmee kan mede een bijdrage worden geleverd aan de beeldvorming over de kwaliteit van het optreden van het bestuur en de hulpdiensten. Tegelijkertijd mag duidelijk zijn dat er verschillende categorieën slachtoffers zijn te onderscheiden en het niet eenvoudig is de slachtofferregistratie op orde te krijgen. De chaos van het eerste uur leent zich niet altijd voor optimale registratie, ook niet als de werkwijze in strakke plannen of procedures is vastgelegd. Juist vanwege het gebrek aan ervaring en de uniciteit van de gebeurtenis mag en kan ook niet al te veel op dit punt worden verwacht.⁴² Er zal moeten worden vertrouwd op de professionaliteit van de hulpdiensten, hun improvisatievermogen en veerkracht. Procedures vervullen in dergelijke uitzonderlijke situaties slechts een beperkte rol; men kent ze niet en er wordt bij voorkeur routinematig gewerkt zoals men gewend is (Van Duin, 2011). Het is van belang dit vooraf, maar ook ten tijde van een incident, en soms ook achteraf ('als u inzittende was ..., meldt u...') naar alle betrokkenen te communiceren. Onderzoekscommissies en inspecties kunnen hieraan bijdragen door op dit punt de normen die ze (soms impliciet, soms expliciet) hanteren, los te laten.

Het is helder dat uiteindelijk bij het optreden van bestuur en hulpdiensten primair de adequate hulpverlening centraal moet staan. Het snel compleet krijgen van het slachtofferbeeld heeft in die eerste minuten en uren geen prioriteit. Uitgaande van de zelfredzaamheid van de slachtoffers is het bijvoorbeeld onnodig om veel capaciteit aan verwanteninformatie te besteden. De meeste slachtoffers zijn in staat zelf hun verwanten te informeren. De landelijk in te voeren SIS is gelukkig ook op dit principe gebaseerd. Daarbij wordt wel verondersteld dat de zelfredzame slachtoffers zich alsnog zelf melden voor registratie. Het is de vraag of dit ook daadwerkelijk zal gebeuren en of dat altijd wel zo noodzakelijk is. Een zelfredzaam slachtoffer informeert naar alle waarschijnlijkheid zijn verwanten zelf (middels een 'I am OK'-app); de noodzaak voor registratie in het kader van verwanteninformatie is

42 Vergelijk de analyse over de geneeskundige hulpverlening bij het drama in Alphen aan den Rijn, waaruit bleek dat vooral gebrek aan ervaring, onbekendheid met procedures en dergelijke verklaarden waarom een aantal zaken op dit vlak niet goed ging. Ook hier was het gebrek aan routine cruciaal (Van Duin et al., 2012).

dan voor hen gering. Toch kunnen er (ook voor hen!) redenen zijn voor registratie: schadeafwikkeling, gezondheidsonderzoek na mogelijke blootstelling bepaalde stof, ondersteuning en dergelijke. Voor bestuur en hulpdiensten is registratie om die redenen relevant om in beeld te krijgen wie er nu daadwerkelijk direct betrokken bij het ongeval waren.

Het is dus belangrijk oog te hebben voor het doeleinde van registratie. Het is zinvol dat de informatiebehoefte, bijvoorbeeld per doeleinde en/of ramptype, wordt uitgewerkt. Daarbij kan de mogelijkheid worden betrokken de zelfredzame slachtoffers zelf hun registratie (nadien) digitaal te laten uit te voeren (bijvoorbeeld via een registratie-app). Belangrijke aandachtspunten zijn dan nog de wijze waarop betrokkenen tot registratie kunnen worden aangespoord en de mogelijkheid systemen optimaal te koppelen. Slachtoffers hoeven op die manier niet onnodig voor dezelfde informatie meermaals te worden bevraagd.



In ter Apel. Eten brengen. Help met tenten FB Irakezendentenkamp
[twitpic.com/9mcwmu](https://twitter.com/9mcwmu) [twitpic.com/9mdcwt](https://twitter.com/9mdcwt)

Geke Mateboer @gekemateboer



Tentenkamp bij aanmeldcentrum in Ter Apel

Wouter Jong

8.1 Inleiding

Een groep van veertig uitgeprocedeerde Irakezen begint op 8 mei 2012 een tentenkamp voor het Aanmeldcentrum in Ter Apel, gemeente Vlagtwedde. In twee weken tijd groeit het uit tot een tentenkamp van ongeveer 250 tot 300 mensen. Busjes rijden af en aan, vol met voedsel, kleding, medicijnen, dekens, pallets en tenten. Op 23 mei is de situatie volgens de gemeente onhoudbaar geworden en wordt besloten het tentenkamp te beëindigen. Asielzoekers spannen een procedure aan bij de voorzieningenrechter om de ontruiming te voorkomen.⁴³ Die zaak vindt de volgende dag plaats, waarbij de voorzieningenrechter in eerste instantie vaststelt dat de gemeente disproportioneel heeft gehandeld.⁴⁴ De gemeente had volgens de rechter kunnen volstaan met minder vergaande maatregelen. Na het lezen van alle documentatie wordt de gemeente alsnog in het gelijk gesteld.

8.2 Feitenrelaas

Het tentenkamp in mei 2012 is geen unicum. Eerder, in oktober en december 2011, waren bij het Aanmeldcentrum ook tentenkampen opgezet. In beide gevallen zijn de tentenkampen van korte duur en komt

⁴³ De procedure bij de voorzieningenrechter is de bestuursrechtelijke variant van een kort geding, de versnelde procedure voor spoedeisende civiele zaken.

⁴⁴ De gemeente Vlagtwedde heeft zelf in juli 2012 een evaluatie uitgebracht over het tentenkamp. Deze 'Evaluatie tentenkamp Ter Apel' is te downloaden via www.burgemeesters.nl/vlagtwedde.

men via onderhandelingen tussen het ministerie voor Immigratie en Asiel en de asielzoekers vrij snel tot overeenstemming. De asielzoekers krijgen het aanbod dat ze een nieuw asielverzoek kunnen indienen dat zal worden getoetst aan het meest recente beleid. In afwachting van die beslissing krijgen zij tijdelijk onderdak aangeboden door het Rijk.⁴⁵ Omdat niet valt uit te sluiten dat er een derde keer wordt gedemonstreerd, besluit de gemeente Vlagtwedde de openbaar toegankelijke grond naast het Aanmeldcentrum – het zogeheten ‘Populierenveldje’ – in bruikleen te geven aan het COA. Op die manier kan het COA asielzoekers die mogelijk een tentenkamp willen beginnen tegenhouden. Het is de bedoeling om het gebied af te zetten met ‘verboden-toegangbordjes’, zodat voor iedereen duidelijk is dat het COA daar geen demonstraties toestaat en iedereen die daar ongewild bivakkeert kan weigeren. Terwijl de gemeente wacht op de bestelde bordjes, begint een groep Irakese asielzoekers in mei 2012 voor de derde keer een tentenkamp. Om de bruikleenovereenkomst te markeren spoedt een medewerker van de gemeente zich naar de plaatselijke bouwmarkt en wordt het Populierenveldje alsnog afgezet met de alternatieve bordjes. Het leidt tot enige verwarring bij de demonstranten, die her en der opeens de bordjes zien verschijnen. Zij nemen het voor kennisgeving aan.

Ondertussen formeert de gemeente een crisisteam dat zich over het spontane tentenkamp buigt. Onder meer politie, Openbaar Ministerie, COA, IND, de dienst Terugkeer & Vertrek en het Ministerie van Binnenlandse Zaken haken aan en beraden zich met de gemeente over de situatie. Het is voor het crisisteam al snel duidelijk dat er sprake is van een patstelling. Er wordt gesproken over ‘een Haags probleem op Vlagtwedder grondgebied’.⁴⁶ De Irakezen hebben geen haast om uit Ter Apel te vertrekken en kunnen niet zomaar worden gedwongen om terug te gaan naar Irak. Sinds eind 2011 willen de Iraakse autoriteiten alleen mensen toelaten met een geldig Iraaks reisdocument dat de betrokkene zelf heeft aangevraagd bij de ambassade. Als een uitgediende Iraakees in Nederland dat weigert, kan hij niet worden teruggestuurd. De Iraakse autoriteiten accepteren geen reisdocument dat door de Nederlandse overheid is geregeld. En de Irakezen weigeren

45 ‘Somaliërs breken protestkamp bij Ter Apel op’, *Het Parool*, 30 december 2011.

46 ‘Haags probleem op het grondgebied van Vlagtwedde’, *Burgemeestersblad*, nr. 66, 2012.

op hun beurt een paspoort aan te vragen, omdat ze bang zijn terug te (moeten) keren naar Irak.⁴⁷

Het tentenkamp bestaat in eerste instantie uit een groep van 40 Irakezen. Vanuit de groep wordt een woordvoerder naar voren geschoven, met wie de gemeente afspraken maakt over veiligheid, orde en hygiëne. Omdat de voorwaarden worden geaccepteerd, zorgt de gemeente voor afvalbakken en mobiele toiletten. Later regelt de gemeente ook een drinkwatervoorziening. Op de eerste dag van de betoging sluit een groep van 20 Somaliërs zich bij de groep Irakezen aan. Zij zitten in een vergelijkbare situatie als de Irakezen. Uiteindelijk ontstaat een groep van ongeveer driehonderd Irakezen en Somaliërs. Het is voor het crisisteam een hele nieuwe ervaring hoe met zo'n grote groep om te gaan, helemaal als de temperatuur oploopt en hygiënische problemen ontstaan. Op het Aanmeldcentrum overlegt het crisisteam regelmatig met de woordvoerders van het tentenkamp. Door afspraken te maken hoopt de gemeente grip te houden op de betoging. Als onderdeel van de voorwaarden stellen de betogers een eigen ordedienst in, die erop toeziet dat de situatie beheersbaar blijft.

Het tentenkamp blijft in omvang groeien, waarmee ook de landelijke aandacht toeneemt. Cameraploegen en journalisten weten Ter Apel inmiddels te vinden. Ook sympathisanten rijden af en aan, overnachten en brengen oude tenten, dekens en voedsel. In Den Haag wordt demissionair minister Gerd Leers (Immigratie en Asiel) op 16 mei naar de Tweede Kamer geroepen voor een spoeddebat. Hij is van mening dat het kamp niet lang kan blijven, maar legt in het debat de bal bij de burgemeester van Vlagtwedde door het als openbare-ordeprobleem te bestempelen. 'Het lijkt mij niet goed om hier met de Kamer te gaan overleggen wanneer wij wat gaan doen op die plek', aldus de minister.

'Die verantwoordelijkheid ligt overigens ook primair bij de burgemeester in het kader van de openbare orde. (...) De burgemeester heeft tot nu geoordeeld dat het kamp als zodanig geen bedreiging

47 'Tentenkamp blijft groeien; Minister buigt niet voor uitgeprocedeerde Irakezen', *NRC Handelsblad*, 16 mei 2012.

voor de openbare orde vormt. Zodra dat wel het geval is, zal zij ingrijpen; daar ben ik van overtuigd.⁴⁸

De minister laat voorts weten dat hij de groep best tijdelijk opvang wil bieden, maar dat de asielzoekers dan moeten meewerken aan hun terugkeer: 'Uitgeprocedeerd is uitgeprocedeerd.'⁴⁹

Ondanks de woorden van de minister verwacht het crisisteam dat Den Haag met een oplossing komt. De gemeente houdt zich onderwijl verre van de politieke overwegingen en legt de focus op de handhaving van de openbare orde en volksgezondheid. Daarbij is de lijn van gemeente Vlagtwedde helder: de betoging wordt getolereerd, zolang de veiligheid op het tentenkamp niet in gevaar komt. 'Alles verloopt rustig, dus we zien geen reden om het kamp te beëindigen', zo laat een woordvoerder van de gemeente op 19 mei in het *Algemeen Dagblad* optekenen.⁵⁰ De gemeente ziet erop toe dat de Irakezen en Somaliërs op het tentenkamp de orde bewaken en maakt met de woordvoerders nieuwe afspraken. De grenzen van het gebied waar de tenten mogen staan worden besproken. Het Populierenveldje wordt vervolgens met rood-wit lint afgezet om de groei te beperken en de situatie overzichtelijk te houden. Dat leidt echter tot nieuwe – onvoorziene – problemen, omdat op het afgebakende gebied de tenten steeds dichter op elkaar komen te staan en er geen ruimte meer is voor de brandgangen. Er zijn geen afspraken gemaakt over een maximaal aantal toe te laten betogers of een maximum aan te plaatsen tenten. In de praktijk blijkt het ook gecompliceerd om goed zicht te houden op het aantal aanwezige demonstranten, omdat sommigen 's avonds weer naar huis gaan of alleen in het weekend in Ter Apel zijn.

Naarmate de tijd verstrijkt wordt de situatie nijpender. Er ontstaan ruzies en opstootjes en de brandveiligheid en hygiëne worden een punt van zorg, omdat men hutjemutje op het veld staat.⁵¹ Om te anticiperen op een verdere groei van het tentenkamp worden achter de schermen verschillende scenario's uitgewerkt, opdat de partijen weten wat hun

48 Handelingen TK 2011-2012, 83.

49 'Tentenkamp blijft groeien: minister buigt niet voor uitgeprocedeerde Irakezen', *NRC Handelsblad*, 16 mei 2012.

50 'Burgemeester bezoekt tentenkamp in Ter Apel', *Algemeen Dagblad*, 19 mei 2012.

51 'Haags probleem op het grondgebied van Vlagtwedde', *Burgemeestersblad*, nr. 66, 2012.

mogelijk te wachten staat als de situatie escaleert. De politie ontwikkelt een draaiboek voor het geval een wanhopige asielzoeker zichzelf in brand steekt (naar analogie van de man die zich op 6 april 2011 op de Dam in Amsterdam in brand stak). Anderen buigen zich over de vraag wat er moet gebeuren als de aanwas in het tentenkamp tot volksgezondheidsproblemen leidt.

In het weekend van 19 en 20 mei komt een sterke aanwas van nieuwe sympathisanten op gang. De 'ordedienst' – en dan primair de Irakezen van het tentenkamp – geeft aan de zaak niet meer onder controle te hebben. De burgemeester bezoekt gedurende het weekend tweemaal het tentenkamp en ziet dat de situatie snel verslechtert.

Op 22 mei 2012 ontvangt minister Leers de woordvoerders van het tentenkamp en doet hun, in lijn met het aanbod dat de Somaliërs van de eerdere tentenkampen kregen, een aanbod voor tijdelijke opvang. Ook belooft hij contact te zoeken met de Iraakse ambassadeur om een oplossing te zoeken voor de Irakezen die van het opvangalternatief gebruik willen maken. De woordvoerders verwerpen in eerste instantie het aanbod. Na de politieke stemmingen in de Tweede Kamer over moties die waren ingediend tijdens het debat over de situatie in het tentenkamp wordt voor de betogers echter duidelijk hoe de politieke kaarten liggen; er komt geen pardonregeling.⁵² Daarop volgen nieuwe spanningen tussen Irakezen en Somaliërs. De groep Irakezen (250 personen) laat weten alsnog in te gaan op het aanbod van de minister; de later aangeschoven Somaliërs blijven het aanbod weigeren. De woordvoerders van de Somaliërs laten weten dat zij 'niets meer te verliezen hebben' en dat zij het kamp 'zolang zij leven' niet zullen verlaten.⁵³

De spanningen komen bovenop alarmerende inspecties. De brandweer constateert dat er een acuut brandgevaar dreigt in het dichtbevolkte tentenkamp. Er worden vuurtjes gestookt, terwijl het gras droog is. Er zijn geen blusmiddelen en er is vrijwel geen mogelijkheid om het kamp snel te ontvluchten. De GGD constateert bovendien schurft en maakt zich zorgen over de beperkte sanitaire voorzieningen. Het waterleidingbedrijf stelt onhygiënische toestanden vast bij de watervoorziening en de politie krijgt signalen van drugsgebruik en

52 In het kamerdebat komt ook de veiligheid in het tentenkamp aan de orde, waarbij onder meer PvdA-kamerlid Dijkzema vaststelt dat infecties op de loer liggen.

53 Uit 'Evaluatie tentenkamp Ter Apel', gemeente Vlagtwedde, juli 2012.

wapenbezit. Het is voor de burgemeester voldoende aanleiding om de woordvoerders op 22 mei 2012 aan te kondigen dat zij het tentenkamp de volgende dag zal beëindigen.

Op 23 mei 2012 worden 's ochtends twee mannen staande gehouden die jerrycans benzine het kamp op willen brengen. Het onderstreept voor het crisisteam de noodzaak om het tentenkamp te beëindigen. Er wordt een laatste beroep op de 'bewoners' gedaan om vrijwillig te vertrekken. De burgemeester stelt dat zij hun betogingsrecht heeft gerespecteerd, maar dat zij nu van de bewoners verwacht dat zij op hun beurt het besluit van de burgemeester respecteren om het tentenkamp uit veiligheidsoverwegingen te beëindigen. De politie prepareert zich en hanteert als lijn dat escalatie hoe dan ook moet worden voorkomen.

Terwijl de politieactie loopt, vraagt een aantal betogers in allerijl een uitspraak bij de voorzieningenrechter aan. Deze procedure dient in eerste instantie nog diezelfde middag, maar later verplaatst de voorzieningenrechter de voorlopige voorziening naar de ochtend van 24 mei 2012. De advocaat die namens de gemeente optreedt, wordt door de rechtbank gevraagd of de gemeente de beëindiging vrijwillig wil schorsen. Het stelt het crisisteam voor het dilemma om de beëindiging door te zetten, of te wachten op de uitspraak op donderdag 24 mei. Gezien de inspecties van de verschillende diensten (waterleidingbedrijf, brandweer en GGD) en het verhaal van de jerrycans stelt het team vast dat het gevaar dermate acuut is, dat wordt besloten de beëindiging van het tentenkamp door te zetten. De advocaat verzoekt de voorzieningenrechter om direct de voorlopige voorziening plaats te laten vinden en niet tot de volgende ochtend te wachten. Om agendatechnische redenen ziet de rechtbank daarvan af. Daarna geeft de advocaat de rechtbank in overweging om zelf op voorhand te schorsen, hetgeen niet wordt gedaan.

In vier uur tijd veegt de politie het Populierenveldje leeg. Een aantal betogers verschanst zich in de buurt van de aanwezige journalisten. ME-busjes komen aanrijden om de arrestanten af te voeren. De busjes belemmeren de journalisten daarbij het zicht op het tentenkamp. In totaal worden 117 mensen opgepakt. Onder hen bevinden zich twee sympathisanten; de rest zijn Somalische en Iraanse asielzoekers die weigeren hun tenten op te breken.⁵⁴ De demonstranten die niet uit

54 'Tentenkamp Ter Apel ontruimd, 117 mensen opgepakt', *NRC Handelsblad* (online), 23 mei 2012.

zichzelf vertrekken worden door de politie afgevoerd, gebruikmakend van een noodbevel (waarbij mensen ‘op eerste aanwijzing van de politie’ zich uit het gebied moeten verwijderen).⁵⁵

De dag nadat het tentenkamp is ontruimd doet de voorzieningenrechter uitspraak over de vraag of het tentenkamp ontruimd had mogen worden.⁵⁶ De voorzieningenrechter stelt vast dat de ontruiming met een noodbevel ‘disproportioneel’ is geweest. De media concluderen op grond van de uitspraak dat de ontruiming als zodanig disproportioneel is geweest.

8.3 Analyse

De casus van het tentenkamp lijkt op een crisis die op verschillende schakborden wordt gespeeld. Waar een burgemeester vooral aan zet is op het terrein van de openbare orde en veiligheid en het handhaven van de grondrechten op betoging conform de Wet openbare manifestaties, zijn betogers met name geïnteresseerd in oplossingen die vanuit ‘Den Haag’ worden verwacht. Het zijn twee verschillende rollen, van de gemeente Vlagtwedde enerzijds en politiek ‘Den Haag’ anderzijds. Door de buitenwereld worden beide soms als één en dezelfde overheid benaderd en soms tegenover elkaar gezet. Net hoe het uitkomt.

De eerdere tentenkampen in het najaar van 2011 zetten de gemeente Vlagtwedde op het verkeerde been. Het zou zo’n vaart niet lopen. In een interview in *de Volkskrant* zegt burgemeester Kompier daarover:

‘Mijn lijn was: laat het maar gebeuren. Ik ben achteraf verrast door de snelheid waarmee het kamp groeide, naar 300 man die langer dan twee weken bleven. Dat heeft me overvallen. Ik dacht: ze willen rustig hun punt maken en ze gaan weer weg. Achteraf kun je zeggen: dat was misschien naïef. Het is ons overkomen.’⁵⁷

55 Basis: art. 175 Gemeentewet.

56 LJN: BW6584 via rechtspraak.nl.

57 ‘Ik handelde heel zorgvuldig’, *De Volkskrant*, 31 juli 2012.

Het ligt in crisissituaties voor de hand om parallellen te zoeken met eerdere casuïstiek, maar tegelijkertijd schuilt daarin een gevaar. Elke crisis kan immers nét even anders zijn. Zoals de eigen evaluatie van de gemeente stelt: 'Elke situatie zal elke keer op de eigen inhoud en merites moeten worden beoordeeld.' Toch was de gemeente Vlagtwedde niet helemaal overdonderd. Er was geanticipeerd op een nieuwe betoging. De bordjes waren weliswaar nog niet geplaatst, maar het Populierenveldje was al in bruikleen gegeven aan het COA.

Had de gemeente eerder moeten ingrijpen of de betoging van meet af aan niet moeten toestaan? Optreden was juridisch gezien mogelijk, maar het zou waarschijnlijk escalerend hebben gewerkt als de politie zou hebben ingegrepen. De politie beseftte namelijk al snel dat het operationeel gezien lastig zou zijn om 40 personen van de locatie te verwijderen, terwijl zij geen concrete overlast veroorzaakten. Voor de gemeente lag een verbod dus lastig. Het gegeven dat de betoging vooraf niet was aangemeld, deed daar niets aan af.⁵⁸ Het recht op betogen is een grondrecht en daarmee een groot goed. Zelfs als de gemeente had willen ingrijpen, was dat niet mogelijk geweest op basis van het enkele feit dat de betoging niet was aangemeld. Wat juridisch kan is niet altijd wenselijk en omgekeerd.

Juridisch gezien had het COA de sterkste kaarten in handen om de betoging te verbieden, maar ook dan gold in feite hetzelfde probleem. Als de betogers via een civielrechtelijke procedure zouden zijn gesommeerd om elders te demonstreren ('ga van ons Populierenveldje af'), moest dat wel gehandhaafd kunnen worden. Wederom bestond er dan een reëel risico dat de situatie zou escaleren.

Het crisisteam koos er wijselijk voor de betoging toe te staan en de situatie te reguleren, door afspraken te maken met de asielzoekers. In de latere evaluatie constateert het crisisteam dat de afspraken vooral waren gefocust op de regels binnen de grenzen van het tentenkamp, terwijl gaandeweg bleek dat de groep ook buiten het tentenkamp

58 Aanmelden is verplicht conform Artikel 2.1.2.2. APV Vlagtwedde (2009), te downloaden via de website van de gemeente Vlagtwedde, www.vlagtwedde.nl. Artikel 7 Wet openbare manifestaties stelt dat een burgemeester demonstranten de opdracht kan geven om een demonstratie direct te beëindigen en uiteen te gaan, onder meer wanneer de vereiste kennisgeving niet is gedaan. Uit de jurisprudentie blijkt echter dat autoriteiten een betoging niet enkel op grond van het ontbreken van de kennisgeving kunnen verbieden, voor zover de demonstratie een vreedzaam karakter heeft.

overlast veroorzaakte. Zo werd de ‘bedrijfscontinuïteit’ van het Aanmeldcentrum verstoord door de geluidsoverlast en de overlast bij de in- en uitgang van het terrein.

‘Voor de poort van het Aanmeldcentrum was het een komen en gaan van auto’s waarmee demonstranten en sympathisanten naar het tentenkamp kwamen. Dat punt is ondergesneeuwd in de totale belangenafweging en zou in vergelijkbare situaties zwaarder moeten meewegen in de te maken afspraken bij een betoging’, aldus de evaluatie.⁵⁹

Wat de situatie vanuit crisisoptiek compliceerde, was het gegeven dat de asielzoekers weinig te verliezen hadden. Zolang een politieke oplossing uitbleef kon de patstelling in principe eindelijk blijven bestaan. Zij hadden alle tijd van de wereld en alternatieven waren er niet of nauwelijks. Zo stelt Anton van Kalmthout, emeritus hoogleraar straf- en vreemdelingenrecht, in *Trouw*:

‘Het is afgrijselijk dat mensen geen andere uitweg zien dan in een tentje te bivakkeren om zo aandacht te vragen voor hun uitzichtloze situatie. Het is natuurlijk de vraag of het allemaal vergelijkbare schrijnende verhalen zijn. Het kan ook best dat er zich nu mensen aansluiten die denken dat hier iets te winnen valt. Maar goed: deze mensen gaan natuurlijk niet voor hun lol in een tent zitten. (...) Straks wordt de actie te groot en een gevaar voor de openbare orde. Dan wordt het ontruimd en verdwijnen al die mensen weer uit beeld. De minister wil dat deze mensen vrijwillig vertrekken, maar zij vinden de illegaliteit nog minder onaantrekkelijk. Zo krijgen we een groep die ronddoelt, zonder toekomst, zonder inkomsten. Met alle gevolgen van dien. Een pardon voor deze groep is voor de samenleving minder schadelijk dan wat er nu dreigt te gebeuren.’

59 Naar analogie stelt de Wet openbare manifestaties in artikel 9 bijvoorbeeld wel dergelijke eisen voor betogingen in de nabijheid van een gebouw in gebruik bij het Internationaal Gerechtshof, een diplomatieke vertegenwoordiging of een consulaire vertegenwoordiging. Daarbij dienen deelnemers zich te onthouden van gedragingen die het functioneren van de desbetreffende instelling aantasten.

Wouter van Zandwijk, woordvoerder van VluchtelingenWerk Nederland, sluit zich bij hem aan.

‘Het terugkeerbeleid is niet sluitend, dit is volgens ons het topje van de ijsberg. De minister zegt dat uitgeprocedeerde Irakezen en Somaliërs veilig terug kunnen naar hun land, maar die mensen kijken ook nieuws en op internet. Die zien wat anders. Namelijk dat er voor ieder ander een negatief reisadvies voor die landen geldt omdat het er hartstikke onveilig is. Dat is op zijn liefst gezegd toch curieus?’⁶⁰

Waar het gemeentelijke crisisteam wel degelijk waarneemt dat de situatie steeds nijpender wordt, lijkt het voor de buitenwereld alsof de maat voor de gemeente ‘opeens’ vol is en er ‘vanuit het niets’ tot beëindiging wordt overgegaan. Het voedde het standpunt dat de gemeente disproportioneel handelde.

‘De asielzoekers die al twee weken strijden tegen hun uitzetting werden overvallen door de plotselinge actie van de politie. Ze waren net aan het eten begonnen. Rijst met saus, wat olijven en crackers. Lang konden ze niet genieten van de op een campingsetje gekookte maaltijd. Rond een uur of drie in de middag lopen ineens tientallen agenten het terrein op. In de rug gesteund door een kleine afvaardiging van de Mobiele Eenheid. De eenheid is uitgerust met branddekens en blussers om eventuele zelfverbrandingen van wanhopige vluchtelingen snel in de kiem te smoren. Journalisten in het kamp krijgen resoluut te horen dat ze moeten vertrekken. Te gevaarlijk.’⁶¹

Hadden de tolerantiegrenzen en afspraken met de asielzoekers op het tentenkamp dan nadrukkelijker met de buitenwereld moeten worden gedeeld? Was daarmee het beeld voorkomen dat het crisisteam opeens van ‘nul’ naar ‘honderd’ schakelde? Waarschijnlijk wel, al had het nadeel kunnen zijn dat ingrijpen een ‘selffulfilling prophecy’ zou worden. De buitenwereld zou dan zelf hebben kunnen concluderen wanneer de afgesproken grenzen zouden zijn overschreden. Gemeente en politie zullen zelf de afwegingen willen maken en naar bevind van zaken kunnen

60 ‘Irak veilig? Ze weten wel beter’, *Trouw*, 19 mei 2012.

61 ‘ME ontruimt protestkamp’, *Algemeen Dagblad*, 24 mei 2012.

handelen. Dat betekent dat er marges worden aanhouden wanneer een situatie overgaat van ‘toelaatbaar’ naar ‘onhoudbaar’. Dat is een grijs gebied waar het crisisteam zijn positie in bepaalt. Terugblikkend hadden de buitenwereld en betogers op het kamp meer in de dreigende escalatie meegenomen kunnen worden, zonder té concreet te worden. Het had ertoe geleid dat ze minder verrast zouden zijn geweest door de beëindiging.

Het beeld dat ‘opeens’ de maat vol was, werd versterkt door de beelden die tijdens de beëindiging werden gemaakt. In de media kwam bijvoorbeeld een politieagent in vol BraTra (Brand- en Traangaseenheid)-tenue in beeld, wat suggereerde dat de politie met veel aplomb het kamp beëindigde. De politieagenten van de BraTra-unit waren echter aanwezig om mogelijke zelfverbrandingen te voorkomen, terwijl de beëindiging door hun collega’s in vredestenuue werd uitgevoerd. Immers, een aantal Somaliërs had aangegeven niet levend het terrein te willen verlaten. In de media komt ook een arts aan het woord die stelt dat hij ten onrechte van het terrein is verwijderd. In de ogen van de politie is hij op het moment van verwijdering echter niet aanwezig in de hoedanigheid van arts, maar stelt hij zich op als mede-sympathisant. Het scheve beeld zet zich echter vast; een vredelievende sympathisant wordt het terrein af gezet door politie die in vol BraTra-ornaat het tentenkamp ‘bestormt’.

Ook de positie van de verschillende ME-busjes leidt tot ophef onder de aanwezige journalisten, als deze pontificaal tussen hen en de Somaliërs worden geplaatst. Chris Klomp, journalist voor onder meer het *Algemeen Dagblad*, twittert erover: ‘Er staat inmiddels geen tent meer overeind in het kamp. Asielzoekers verdwijnen een voor een in busjes #terapel’⁶² en ‘ME parkeert bewust busjes voor cameramensen om zicht op ontruiming te belemmeren #terapel’.⁶³ In de evaluatie van de gemeente blijft onduidelijk of deze ME-busjes bewust zijn neergezet om de journalisten het zicht op de groep Somaliërs te ontnemen. Volgens de politie was het vooral een praktische overweging, omdat de betogers vanaf die plek het makkelijkst in de busjes waren af te voeren. In de eigen evaluatie stelt het crisisteam vast dat het hoe dan ook niet

62 <http://twitter.com/chrisklomp/status/205304205144104961>.

63 <http://twitter.com/chrisklomp/status/205303084719685632>.

op deze manier had mogen gebeuren, want zoals het recht op betoging doorlopend werd gerespecteerd, had dat evenzo voor het recht op persvrijheid en vrije nieuwsgaring moeten gelden. De journalistieke opwinding daarover werd door de burgemeester later als ‘volkomen terecht’ bestempeld.

De dag nadat het tentenkamp is ontruimd spreekt de voorzieningenrechter zich uit over de ontruiming.⁶⁴ Het leidde onder juristen tot consternatie. In *NRC Handelsblad* komt hoogleraar Barkhuijzen aan het woord:

‘Het is vaste rechtspraak dat de burger een reële kans moet krijgen om dat aan de rechter voor te leggen. De overheid moet dat afwachten. Gebeurt dit niet, dan is ook het respect voor de rechter in het geding. Het argument van de noodsituatie is niet sterk. De situatie in het tentenkamp verslechterde niet plotseling zodanig dat niet nog even gewacht kon worden. Of er sprake was van een noodsituatie is ook maar de vraag.’⁶⁵

De burgemeester licht in *Nieuwsuur* op de avond van 23 mei 2012 haar besluit toe. Ze vindt dat de situatie wel degelijk om maatregelen vroeg. Tijdens het kruisgesprek tussen de studio en de burgemeester is op de achtergrond hevig onweer te horen. Kompier: ‘U ziet op de achtergrond de lichtflitsen. Er komt onweer aan, vanavond. Het zou verschrikkelijk zijn geweest als al die mensen hier achter mij nog in hun tenten hadden gezeten.’⁶⁶

Wat er bij de voorzieningenrechter is gebeurd, blijkt uitermate genuanceerd te liggen. De rechter woog de inspectierapporten van brandweer, waterleidingbedrijf en GGD mee in zijn oordeel. De door de gemeente aangeleverde gespreksverslagen, beveiligingsrapportages en notulen van het crisisteam werden niet in het oordeel meegenomen, omdat de gemeente in de korte tijd die beschikbaar was niet in staat was om deze gegevens te anonimiseren.⁶⁷ Terwijl het deze verslagen

64 LJN: BW6584 via rechtspraak.nl.

65 ‘Gemeente is rechter te snel af. Mag dat?; De uitspraak’, *NRC Handelsblad*, 24 juni 2012.

66 Uitzending *Nieuwsuur* van 23 mei 2012. Op 1 juni 2013 ontleend aan <http://nieuwsuur.nl/uitzending/2012-05-23/>.

67 De gegevens die in allerijl waren aangeleverd bevatten onder meer namen en kentekens van auto’s waarmee nieuwe betogers naar Ter Apel kwamen. Deze gegevens kon en wilde

waren die de urgentie van een beëindiging in de ogen van het crisisteam juist onderstreepten. De rechter stelt in de uitspraak het volgende:

‘[D]at uit de ter beschikking staande stukken [dat is exclusief de gespreksverslagen, beveiligingsrapportages en notulen van het crisisteam, red.] niet is gebleken dat verweerder [de gemeente Vlagtwedde, red.] heeft getracht het brandgevaar weg te nemen door het nemen van andere, minder vergaande maatregelen dan het noodbevel.’

De burgemeester had, met andere woorden, eerst nog moeten kijken of het tentenkamp niet met andere maatregelen in stand had kunnen worden gehouden, door bijvoorbeeld brandblussers te plaatsen. Het noodbevel om het veldje te ontruimen wordt door de rechter als disproportioneel beschouwd, maar tegelijkertijd wordt de gevraagde voorziening afgewezen. Dit betekent dat het bevel van de burgemeester niet met terugwerkende kracht is geschorst of vernietigd, maar qua rechtskracht in stand blijft. Ergo: de beëindiging was niet disproportioneel, wel het feit dat het noodbevel daarvoor werd gebruikt.

Binnen een week vindt een tweede rechtszaak plaats (op 29 mei 2012). Deze zaak gaat over het plaatsen van een hek rond het terrein van het voormalige tentenkamp, waarmee het terrein dat in bruikleen is bij het COA ook kan worden afgezet. In die zaak worden de – inmiddels – geanonimiseerde stukken wel meegewogen.⁶⁸ De gemeente Vlagtwedde wordt in deze zaak in het gelijk gesteld, hetgeen bevestigt dat de beëindiging niet disproportioneel was.

Hoe moet de inzet van het noodbevel in dergelijke cases nu worden beschouwd? De burgemeester beschikt over een breed arsenaal aan bevoegdheden. In deze situatie zijn dat onder meer de lichte bevelsbevoegdheid (art 172 lid 3 Gemeentewet) en de noodbevoegdheden van

de gemeente Vlagtwedde op basis van privacyrichtlijnen niet on-geanonimiseerd met de tegenpartij delen, waarna de voorzieningenrechter besloot deze stukken niet mee te laten wegen in zijn oordeel.

68 Waaronder een verslag van het gesprek van dinsdagavond 22 mei 2012 met de woordvoerders van de Irakezen en Somaliërs, die voor de burgemeester in combinatie met de inspecties de doorslag gaven om op beëindiging aan te sturen.

artikel 175 jo 176 Gemeentewet.⁶⁹ Artikel 172 lid 3 kan worden ingezet in een situatie waarin sprake is van een plotseling actueel opkomend of zich concreet voordoend gevaar voor de openbare orde dan wel in een situatie dat er van een concrete en actuele dreiging sprake is. Als de voorzieningenrechter concludeert dat het noodbevel op basis van de beschikbare stukken disproportioneel was, had dan de bevoegdheid van artikel 172 lid 3 Gemeentewet moeten worden ingezet? Dat blijft een vraag die moeilijk beantwoord kan worden, omdat de feitelijke situatie wel degelijk als ernstig en dreigend werd ingeschat. Dit is ook de feitelijke situatie die ten grondslag lag aan het afkondigen van een noodverordening, die later ook is bekrachtigd door de Vlagtwedder gemeenteraad. De conclusie dat het gebruik van art 175 Gemeentewet (het noodbevel) in deze situatie disproportioneel was, is in de ogen van het crisisteam één-op-één te herleiden tot het feit dat de rechter slechts een deel van de aangedragen stukken in overweging kon meenemen.⁷⁰

8.4 Afronding

Deze casus laat niet alleen het licht schijnen op een humanitaire kwestie, het laat ook de juridische complexiteit zien van dit type 'crises'. In een situatie als deze, waarin grondrechten, de APV, het vreemdelingenrecht, de Wet openbare manifestaties, de Gemeentewet, de Politiewet en Wet veiligheidsregio's samenkomen, lijkt een gedegen juridische ondersteuning in de crisisbeheersing geen sinecure.

Naast de juridische overwegingen werd het vooral een probleem rond de handhaving van de openbare orde. Toen het tentenkamp in omvang begon te groeien, namen van lieverlee ook de problemen toe. Paradoxaal genoeg heeft de aanzuigende werking van het tentenkamp ertoe geleid dat het tentenkamp ontruimd werd, omdat de situatie onbeheersbaar was geworden.

In de eigen evaluatie geeft de gemeente Vlagtwedde aan dat in toekomstige gevallen duidelijke, heldere en meetbare regels nodig zijn om een betoging als deze in goede banen te leiden, onder meer met

69 Gezien het karakter van het tentenkamp (een betoging) zal een samenscholingsverbod conform de APV in dit geval waarschijnlijk niet opgaan.

70 'Evaluatie tentenkamp Ter Apel', gemeente Vlagtwedde, juli 2012.

maatstaven voor de gezondheid, openbare orde en veiligheid. In zijn algemeenheid geldt dat ook voor betogingen die niet zijn aangemeld regels kunnen worden gehanteerd over de omvang, het aantal sympathisanten dat ter plekke mag overnachten, de ordedienst, spandoeken, brandveiligheid, hygiëne et cetera.⁷¹ Terugblikkend constateert het crisisteam dat er te lang is gevaren op de signalen van de woordvoerders van de verschillende groeperingen in het kamp en te weinig is gebaseerd op eigen controles en waarnemingen. De grenzen die bepaalden wat toelaatbaar was en wat niet, waren te weinig concreet. Het bleef bij algemeenheden als ‘de veiligheid mag niet in het geding raken’. Er werden geen regels gesteld over het maximaal aantal personen dat overnachtte, het aantal zieken of anderszins. Door concrete maatstaven te hanteren wordt duidelijker wanneer een grens bereikt wordt. Het is het type maatstaven dat daarna bijvoorbeeld ook bij de Occupy-tentenkampen is gebruikt.

De gewenste helderheid is door de gemeente Vlagtwedde benut bij een nieuw tentenkamp in september 2012. In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen is toen bij het gemeentehuis in Sellingeren een nieuw tentenkamp opgezet. Het was de uitwijklocatie, omdat bij het COA in Ter Apel niet langer gedemonstreerd mocht worden en daar ook op gehandhaafd werd. Op het hoogtepunt bivakkeerden 33 uitgeprocedeerde asielzoekers achter het gemeentehuis. Met de asielzoekers werden duidelijke afspraken gemaakt, onder meer over het feit dat ze op 14 september, twee dagen na de Tweede Kamerverkiezingen, het kamp zouden opbreken. Dat is in goed overleg gebeurd en de demonstratie is rustig verlopen. Eind goed, al goed?

71 Met artikel 5 Wet openbare manifestaties als basis.



Zeer grote brand gemeentehuis Waalre. Brandweer rukt groots uit, maar het ziet er niet goed uit! #ob <http://pic.twitter.com/M3ZZ4kdj>

Rob van Kaathoven @Ropj

9

De brand in Waalre: crisis- en business continuity management

Kees Arts, Menno van Duin, Berry van Son

9.1 Inleiding

In de nacht van dinsdag op woensdag 18 juli 2012 brandt het gemeentehuis van Waalre (gelegen in de buurt van Eindhoven) volledig uit na een opzettelijke brandstichting. Rond drie uur 's nachts rijden twee personenauto's in op het gebouw en vliegen vervolgens in brand. De vlammen slaan in korte tijd uit het dak. De brandweer, die snel ter plaatse is, schaalte op naar zeer grote brand. Rond negen uur 's ochtends kan het sein brand meester worden gegeven. Het tachtig jaar oude, architectuurhistorische monument gaat echter geheel in vlammen op. Een grote rookwolk drijft over Waalre en omgeving.

Vrijwel onmiddellijk is duidelijk dat opzet in het spel is. Er wordt een groot onderzoek gestart en 40 rechercheurs worden op de zaak gezet. Wat betreft de motieven en achtergronden van de brandstichting worden alle opties opengelaten. Het huis van de burgemeester wordt uit voorzorg bewaakt.

Er doen zich natuurlijk wel vaker branden voor, zo nu en dan zelfs een grote brand als deze. Bijzonder is echter dat in dit geval een gemeentehuis onderwerp is van een zo bewuste brandstichting en er sprake is van een strafrechtelijke daad gericht tegen de overheid. Dit wordt nog versterkt door het feit dat in Waalre al langer sprake was van allerlei dreigementen tegen autoriteiten.

De brand betekende ook dat voor de 130 gemeenteambtenaren vervangende huisvesting moest worden gezocht om de gemeentelijke processen doorgang te laten vinden. Elke werkdag komen immers wel

mensen naar het gemeentehuis om een vergunning of paspoort aan te vragen, een geboorte aan te geven of in het huwelijksbootje te stappen. Ook dat maakt deze ingrijpende gebeurtenis bijzonder.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden eerst de belangrijkste feiten van de gebeurtenis op een rijtje gezet. Vervolgens wordt ingezoomd op een specifiek dilemma: de (eventuele) spanning tussen crisis- en het business continuity management. De gemeente had een crisis te managen, zoals dat bij elke grote (aangestoken) brand of andersoortige verstoring het geval zou zijn. Tegelijkertijd betrof het wel het eigen gemeentehuis met alle gevolgen van dien. Die gemeentelijke processen dienden zo snel mogelijk gecontinueerd te worden.

Informatie over deze casus is verkregen via gesprekken met verschillende sleutelfiguren van de gemeente Waalre: de burgemeester, de gemeentesecretaris, de ambtenaar rampenbestrijding en een medewerker (crisis)communicatie. Wij danken hen hartelijk voor hun medewerking en inbreng.

9.2 Feitenrelaas: incidentbestrijding en de eerste uren

In de nacht van woensdag 18 juli 2012 krijgt de meldkamer rond 03.00 uur een melding van een uitslaande brand in het gemeentehuis van Waalre aan de Koningin Julianaweg. De brandweer is snel ter plaatse. Omdat op dat moment de vlammen al uit het dak slaan, wordt opgeschaald naar zeer grote brand. Twintig voertuigen van negen korpsen uit de regio bestrijden de brand. Rond 09.00 uur wordt het sein brand meester gegeven.

Tijdens het opschalen ondervindt de meldkamer veel hinder van een storing in het systeem van de communicator. De oorzaak van de storing wordt die nacht niet direct duidelijk. De centralisten besluiten daarom de gemeentelijke functionarissen uit voorzorg handmatig te bellen, hoewel zij op dat moment formeel nog geen rol hebben. Opschaling naar GRIP-3 vindt even voor 08.00 uur plaats.

Verschillende gemeentelijke functionarissen krijgen dus echter al voordien een melding van de meldkamer over de uitslaande brand in het gemeentehuis. Collega's alarmeren vervolgens elkaar en gaan uit eigen beweging naar de plaats van het incident. Daarmee wordt voor

veel (ook leidinggevende) gemeenteambtenaren duidelijk wat er aan de hand is.

Rond 03.30 uur treffen collega's van de gemeente Waalre elkaar in de buurt van het brandende gemeentehuis. Ze staan perplex bij het zien van de enorme vuurzee, maar beseffen tegelijkertijd dat er gehandeld moet worden. In een commandowagen van een van de hulpdiensten vindt tussen een aantal gemeentelijke sleutelfiguren overleg plaats. Daarbij komt de vraag ter sprake waar de ambtenaren van de gemeente de volgende ochtend opgevangen kunnen worden om hen over de verschrikkelijke situatie te informeren. Er zijn geen draaiboeken voor een dergelijk scenario beschikbaar en voor zover er plannen zijn, liggen die in het brandende gemeentehuis.

De plaatselijke gemeentewerf (die doorgaans dienstdoet als loods van gemeentewerken) wordt aangewezen als een eerste uitvalsbasis voor het gemeentepersoneel. Aan medewerkers van de gemeentewerf en de buitendienst (die rond het brandende gemeentehuis aanwezig zijn) wordt gevraagd om de volgende ochtend rond 08.00 uur op enkele strategische punten medewerkers op te vangen en door te verwijzen naar de gemeentewerf. De gemeentesecretaris zal 's ochtends om 09.00 uur ter plaatse zijn om het personeel in te lichten.

Om 08.00 uur wordt formeel GRIP-3 afgekondigd. In de aanloop naar de eerste vergadering van het beleidsteam is er nog geen duidelijke structuur. Het is vooral improviseren, overleggen en handelen tussen en met een aantal ter plaatse zijnde ambtenaren, de gemeentesecretaris en de locoburgemeester. In onderlinge afstemming wordt afgesproken dat er die ochtend (om 09.00 uur) twee bijeenkomsten zullen plaatsvinden: de eerste formele bijeenkomst van het beleidsteam en een informatiebijeenkomst voor het gemeentelijke personeel.

De eerste bijeenkomst van het beleidsteam, die plaatsvindt in de brandweerkazerne en wordt geleid door de locoburgemeester (omdat de burgemeester van Waalre nog op vakantie is), verloopt wat chaotisch. Dat komt vooral omdat er zoveel zaken te bespreken zijn en er zoveel personen met verschillende achtergronden bij het overleg aanwezig zijn. De vele hoofden van afdelingen, leidinggevend van de hulpdiensten en adviseurs vormen met elkaar een Poolse landdag. Dat maakt het er voor de locoburgemeester niet eenvoudiger op. De vraag die voorligt is: hoe nu verder?

Tijdens de vergadering wordt besloten om voor het vervolg van die dag een tweedeling te maken tussen enerzijds het herstel van de gemeentelijke bedrijfsvoering (dit onder leiding van de gemeente-secretaris) en anderzijds het crisismanagement (vanuit het beleids-team). Tussen beide gremia zal in ieder geval gedurende de eerste dag regelmatig overleg plaatsvinden. De burgemeester van Valkenswaard wordt gevraagd om op de achtergrond te sparren met de locoburgemeester. Dit werkt goed. Ook vindt in driehoeksverband (tussen locoburgemeester, OM en politie) overleg plaats, gezien de impact, omvang en de overduidelijke strafrechtelijke aspecten van het incident.

De hulpverleningsdiensten schalen rond 09.00 uur (na het sein brandmeester) operationeel af. Hoewel GRIP-3 die dag nog tot 15.00 uur van kracht blijft, spelen de adviseurs van de rode en witte kolom daarna nagenoeg geen rol meer in het beleidsteam.

De burgemeester van Waalre komt in de loop van de dag terug van zijn vakantieadres en wordt bijgepraat over de situatie. Onder leiding van de burgemeester wordt 's avonds de doorstart gemaakt naar de na(zorg)fase. Ook neemt hij de verantwoordelijkheid voor de communicatie/woordvoering naar buiten.

Het tachtig jaar oude, architectuurhistorische monument moet als volledig verloren worden beschouwd. Bij het veiligstellen van de brandlocatie wordt asbest gevonden; na onderzoek worden ter plaatse beschermende maatregelen getroffen. In de dagen en weken na het incident vindt nog regelmatig in driehoeksverband overleg plaats.

9.3 Dilemma: crisis en continuïteit

Het unieke van deze casus is de combinatie van klassiek crisismanagement en de noodzaak om als gemeente weer snel volwaardig te kunnen functioneren, terwijl het gemeentelijk onderkomen in vlammen is opgegaan. Deze spanning wordt verwoord in het volgende dilemma: hoe combineert de gemeente enerzijds het crisismanagement (brandbestrijding, handhaven openbare orde en crisiscommunicatie) met anderzijds het *business continuity management* (herstel van de gemeentelijke bedrijfsvoering)?

9.3.1 Continuïteit

Business continuity management (BCM) is een begrip dat de laatste jaren in zwang is geraakt. Het betreft het geheel aan zaken dat erop is gericht om een crisis het hoofd te bieden en weer zo snel mogelijk volgens de normale gang van zaken te kunnen functioneren. Activiteiten dus, gericht op de continuïteit van de organisatie. Deels wordt dat gedaan door vooraf een plan (*business continuity plan*) op te stellen, om ten tijde van een verstoring of (dreigende) crisis gebruik te kunnen maken van datgene wat vooraf is voorbereid. Daarbij gaat het er vooral om vooraf de meest kwetsbare processen in kaart te brengen en maatregelen voor te bereiden om deze processen ongestoord te laten verlopen of, als de nood aan de man is, zo snel als mogelijk van *fall-back* opties gebruik te kunnen maken (bijvoorbeeld een computer-uitwijkcentrum, noodstroomfaciliteiten et cetera). Het bankwezen is een van de sectoren waar BCM al ingang heeft gekregen, maar voor een grote veehouder zal net zo goed het blijven functioneren van de melkmachines bij een verstoring cruciaal zijn. In de publieke sector wordt het begrip BCM nog niet vanzelfsprekend gehanteerd. Bij de uitbraak van de Mexicaanse griep in 2009 werden echter in verschillende landen zowel ziekenhuizen als overheden aangeraden om uit voorzorg een *business continuity plan* op te stellen. Een gemeentelijk rampenplan lijkt misschien vergelijkbaar, maar is dat zeker niet. Immers, dat plan is niet primair gericht op de eigen (reguliere) organisatie (inclusief de eigen huisvesting), maar op de organisatiestructuur en gemeentelijke processen ten tijde van een ramp of crisis (waarschuwen bevolking, evacueren, opvang en verzorgen en dergelijke).

In Waalre kwam er in de eerste uren na de melding van de brand veel op het beleidsteam en de verantwoordelijken af. Enerzijds betrof het de organisatie van de gecoördineerde hulp en wat daarbij allemaal speelde. Er ontstonden geruchten, de media meldden zich massaal en tegelijkertijd was het onderkomen van waaruit de gemeente werkte vernietigd. Aanvankelijk was het zoeken naar een geschikte overleg- en besluitvormingsstructuur. De eerste vergadering van het beleidsteam verliep nog chaotisch, omdat crisismanagement en vraagstukken over de continuïteit van reguliere processen door elkaar liepen. In deze vergadering is echter de belangrijke beslissing genomen de problemen

rond de gemeentelijke continuïteit (inclusief het gemeentelijk onderkomen) te splitsen van het klassieke rampen- en crisismanagement. In de eerste uren bleek dat in de praktijk nog niet helemaal te functioneren en liepen crisis- en business continuity management nog weleens door elkaar. Pas de tweede dag, toen de doorstart was gemaakt naar de nazorg, verliep deze scheiding meer vanzelfsprekend.

Opvallend was dat het sein brand meester voor sommige van de operationele diensten reden was te veronderstellen dat GRIP-3 kon worden opgeheven, terwijl het eigenlijk toen pas goed en wel voor anderen begon. Crisisbeheersing is te beschouwen als een proces, waarin partijen gezamenlijk hun verantwoordelijkheid dragen voor meer dan alleen de repressie. Herstel en nazorg tellen daarin minstens even zwaar. Bij dit incident bleek juist na de acute fase de inzet en betrokkenheid van de regionale crisiscommunicatie (actiecentrum) en daarmee van de communicatiefunctionarissen van groot belang. Dit uiteraard ook vanwege de gevoeligheid van de zaak. Mede daarom werd er externe ondersteuning geregeld.

De eerste paar dagen waren er dagelijks personeelsbijeenkomsten op de gemeentewerf om iedereen bij te praten. De betrokkenheid van medewerkers bleek enorm groot. Steeds opnieuw was men bereid om in ieder geval 'iets' te doen, al bood de situatie niet altijd die mogelijkheid. Daarom werd ook regelmatig bekeken wat mogelijk was en of mensen vanuit huis en/of met eigen middelen wat konden betekenen. Ook de solidariteit onder de plaatselijke bevolking was indrukwekkend. Door bewoners en het Waalrese bedrijfsleven werd hulp van allerlei aard aangeboden. Men kwam zelfs met ladingen papier en pennen. Maar er was zeker ook hulp van naburige gemeenten. Er werd werkruimte aangeboden, meubilair (gemeenten Hardenberg) en dergelijke. Bij de raadsleden leefde eveneens een sterk gevoel van 'wat kunnen wij betekenen'. Met hen is afgesproken om consequent te zijn in de externe communicatie en deze daarom aan de burgemeester over te laten.

Al vrij snel na de fatale brand werd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken met de gemeente Waalre contact opgenomen. Benadrukt werd dat de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) binnen 48 uur weer actief moest zijn en dat de beveiliging van paspoorten eveneens op orde diende te zijn. Ook de provincie deed een duits in het zakje: men

wenste duidelijkheid over het behoud van het archief in het gemeentehuis en wilde dat ook ter plekke komen controleren.

Zowel de solidariteit met de getroffen gemeente als de op dat moment uiterst ongelegen instructies van hogere overheden, benadrukte de ernst van de situatie waarmee de gemeentelijke bedrijfsvoering de eerste uren en dagen na het incident te maken had. Een snelle terugkeer naar de routinematige gang van zaken van alledag en de bedrijfscontinuïteit van de primaire gemeentelijke taken werden speerpunten van de crisisbeheersing.

Onder het motto 'redden wat er te redden valt', was de inzet ten behoeve van het herstel van de gemeentelijke bedrijfsvoering eerst en vooral gericht op de officiële documenten (paspoorten en andere identiteitspapieren) die in het gemeentehuis waren opgeslagen. Het werd aannemelijk geacht dat deze documenten als verloren moesten worden beschouwd, maar doordat de kluis de vuurzee had doorstaan, bleken deze documenten nog intact. Ook bleek het voordelig dat de gemeente zaken als ICT-beheer, back-ups en de documentatievoorziening fysiek buiten het gemeentehuis had ondergebracht. Hierdoor was een snel herstel van de bedrijfsvoering mogelijk.

Daarnaast was men zo alert om de termijn voor het afgeven van een beschikking op te schorten. Op basis van de Algemene wet bestuursrecht kan deze termijn in bijzondere (overmacht)situaties worden opgeschort. Zonder een dergelijke maatregel zouden de lopende vergunningaanvragen automatisch van rechtswege worden verleend.

Wat op basis van een 'slapend' contract met een verzekeringsmaatschappij ook was gedekt, was dat het COT zich als adviseur van de gemeentelijke crisisorganisatie meldde. Het COT bracht structuur in de chaos van de eerste uren. Een van de waardevolle adviezen van het COT was het attenderen van de gemeente op de gevoelens van onrust, verdriet en overbelasting bij medewerkers. Daar had de gemeente in alle hectiek nog niet bij stilgestaan. Vervolgens is er een maatschappelijk werker ingeschakeld waar medewerkers terecht konden.

De brandweerkazerne in Waalre werd aangewezen als het tijdelijk loket burgerzaken, omdat vanuit deze locatie in korte tijd de benodigde digitale verbindingen met de GBA konden worden gelegd. Binnen twee dagen draaide de GBA weer, waarmee aan de wettelijke vereisten werd

voldaan. Ook het dag en nacht doorwerken van vele ambtenaren heeft mede bijgedragen aan dit positieve resultaat.

Tevens bleek het mogelijk binnen afzienbare tijd documenten weer boven tafel te krijgen. Zo konden in samenwerking met de gemeente Veldhoven de nog bij de post aanwezige paspoorten bij de burgers worden afgeleverd. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken was coulant met deze noodoplossing, ondanks dat deze niet aan alle formele (veiligheids)eisen voldeed.

Een bijkomend urgent probleem diende zich nog aan doordat de gemeente ook zorg moest dragen voor de beveiliging van het tijdelijk loket burgerzaken en de nieuwe (tijdelijke) gemeentelijke huisvesting. Enerzijds met het oog op de officiële documentatie, anderzijds met het oog op een mogelijke bedreiging van de veiligheid van de gemeentelijke gebouwen. De vermoedelijke moedwillige opzet van de brandstichting was voor de hoofdofficier van justitie reden om te besluiten tot een grootschalige invulling van het stelsel 'Bewaken en Beveiligen'. Dit bracht de gemeente Waalre in een benarde positie. Aangezien het gemeentehuis opzettelijk (en door geweld) verloren was gegaan, moesten alle openbare gebouwen van de gemeente en de woning van de burgemeester streng worden beveiligd. Dit leek gezien de omstandigheden wenselijk, maar al snel bleek dat dit wettelijk afdwingbaar bevel door de gemeente zelf gefinancierd moest worden. Alleen de kosten voor persoonsbeveiliging werden vergoed; de beveiliging van gebouwen moest volledig door de gemeente zelf worden betaald. Waar normaal in opdracht van de gemeentesecretaris een offerteaanvraag uit zou gaan om de gemeentelijke panden te bewaken en beveiligen, was het nu het OM dat het beleid bepaalde (maar vervolgens niet voor de kosten opdraaide). Deze beveiligingskosten werden niet door een verzekering gedekt.

Het COT werkte in samenwerking met het college van B&W aan een aanpak om de gevolgen van de brand zo goed mogelijk af te handelen. Na de eerste chaotische week besloot het college van B&W op 27 juli 2012 dat het project Nafase nader uitgewerkt moest worden. Dit project had tot doel om de gevolgen van de brand op een adequate manier af te handelen, zodat de reguliere bedrijfsvoering zo snel mogelijk gecontinueerd kon worden en zo min mogelijk hinder zou ondervinden. Verschillende deelprojecten zijn in de weken en maanden na de brand

uitgevoerd, zoals bedrijfsvoering (archief, huisvesting, ICT), financiële en juridische afwikkeling, personeelszorg en dienstverlening.

Ten slotte was ook de sloop van het afgebrande gemeentehuis onderwerp van discussie. Aangezien het deels een monumentaal pand betrof, mocht een eventuele sloop niet alleen met een gemeentelijke vergunning worden gelegitimeerd. De plaatselijke monumentencommissie en de rijkscommissie voor cultureel erfgoed dienden zich ook over de casus te buigen, hetgeen een forse vertraging betekende.

9.3.2 Crisis en duiding

Uiteraard speelde er meer de dagen en weken na de brand. Naast business continuity was het natuurlijk ook een bijzondere casus door de achtergrond van de brand. De acute fase was wel snel voorbij, maar daarmee niet de aandacht. In de media was er veel belangstelling voor deze uitzonderlijke gebeurtenis.

De oorzaak van de brand was direct duidelijk door het beeld dat via de media (o.a. Twitter) werd verspreid. Misdaadverslaggever John van den Heuvel sprak in *De Telegraaf* over 'een ongekende aanslag voor dit land'. Omroep Brabant had een interview met een terrorismedeskundige. De gemeente had echter in haar communicatiestrategie er al direct voor gekozen het woord 'aanslag' niet te gebruiken, maar te spreken van een 'opzettelijke brandstichting'. Voor de oorzaak en de schuldvraag werd verwezen naar het onderzoek en het OM. Vanaf het begin was de insteek dat iedere kolom zijn eigen werk deed en niet diende te speculeren over de achtergronden van de brandstichting. De gemeente wilde vanaf het begin naar het publiek daadkracht en veerkracht uitstralen.

Ook na de afschaling van de crisisorganisatie bleef de burgemeester verantwoordelijk voor de woordvoering en communicatie. Ook in deze fase had hij de beschikking over communicatiedeskundigen uit diverse gemeenten uit de regio; daarnaast was een aantal extern ingehuurd. Zij ondersteunden en adviseerden hem. Media werden gevolgd en analyses werden uitgevoerd. De eerste belangrijke stappen waren vooral gericht op de externe communicatie over wat er was gebeurd. Het beeld in de media was duidelijk: dit was een aanslag. De kernboodschap van de burgemeester was juist dat het een brandstichting was en

dat de oorzaak nog werd onderzocht. Hiermee werd getracht te voorkomen dat steeds werd verwezen naar een bepaalde dadergroep. Dit betekende dat wekenlang steeds maar weer een passende formulering moest worden gezocht en voorkomen moest worden dat door de pers toch andere woorden in de mond werden gelegd. De eerste paar weken was de pers ook heel nadrukkelijk aanwezig op verschillende locaties in de gemeente; vanwege de vakantieperiode was er weinig ander nieuws. Iedereen (ook wethouders en gemeentepersoneel) werd aangesproken en verleid een interview te geven of tenminste een uitspraak te doen.

Bij de persconferenties en in interviews trachtte de burgemeester zich steeds te houden aan de kernboodschap. Al probeerde de pers een bepaald beeld te creëren, de communicatie van de burgemeester was gericht op het voorkomen van een hetze. Hij verwees consequent naar het strafrechtelijk onderzoek.

‘Ik blijf tot in het oneindige herhalen: het is verleidelijk om te denken aan onze woonwagenbewoners, omdat die verbaal nogal gewelddadig en intimiderend gedrag vertonen. Maar ik heb geen enkele aanleiding of aanwijzing om met recht hun kant op te kijken. Ik doe dat dus ook niet.’⁷²

Hoewel de media hardnekkig volhielden, bleek de bewust gehanteerde communicatiestrategie redelijk effectief en heeft deze er waarschijnlijk aan bijgedragen dat (verdergaande) stigmatisering beperkt bleef. De gemeente Waalre en de burgemeester opereerden desalniettemin in een ‘mijnenveld’, waarin het lastig was het goed te doen.

9.4 Afronding

Achteraf kan worden geconstateerd dat het in het kader van continuïteitsmanagement belangrijk is, vooraf te weten welke processen kritisch zijn en voorzieningen of maatregelen te treffen die eraan bijdragen dat deze processen in geval van een incident ongestoord blijven verlopen. Uiteraard kan een gemeente zich onmogelijk geheel op zo’n fataal scenario voorbereiden, maar bepaalde kritische onderdelen of processen

72 Citaat van burgemeester de Wijkerslooth uit een interview in *de Volkskrant*, 28 juli 2012.

kunnen zeker worden geborgd ten behoeve van de bedrijfscontinuïteit. Hierbij valt te denken aan ‘shared services’ of ‘outsourcing’ van gemeentelijke processen.

Als positief kan worden beschouwd dat na de eerste verwarring en chaos al gauw tot een gestructureerde setting is gekomen (eerste bijeenkomst beleidsteam, scheiding in processen, dagelijkse colleges B&W, projectorganisatie en planning). In de eerste vergaderingen van het college konden diverse bestuurlijke besluiten daardoor snel en adequaat worden genomen (tijdelijke herhuisvesting en inrichting, de projectplanning en verder).

De gebeurtenissen in Waalre hebben de gemoederen flink beziggehouden, maar paradoxaal genoeg is de maatschappelijke onrust in Waalre – zoals wij dat op grond van de gesprekken inschatten – beperkt gebleven. Buiten Waalre was er meer gedoe over ‘de aanslag’ dan in het dorp zelf. Ongetwijfeld heeft het communicatiebeleid van de gemeente daaraan bijgedragen. Speculaties werden systematisch vermeden.

Toch zou het niet verbazen als juist het snelle herstel van de reguliere processen – de bijna clichématige paspoorten die worden uitgegeven – meer heeft bijgedragen aan het beperken van de maatschappelijke onrust. Het is een bekend verschijnsel uit de crisisliteratuur dat snel herstel van oude patronen en structuren bijdraagt aan de normalisatie van de situatie. Steden als Parijs en Amsterdam gingen na grootschalige rellen (jaren zestig en zeventig) weer ‘aan het werk’ toen de tram weer door de straat reed en de post werd bezorgd. De situatie normaliseert als de gemeente in staat is weer te voorzien in haar basisfuncties.



Hmm.. hier wordt ik niet echt door gerust gesteld als ik over #MarcoPololaan in #kanaleneiland fiets. #asbest #utrecht <http://pic.twitter.com/ANKowXSY>

Arthur Messelink @arthurmesselink

Menno van Duin

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de asbestzaak in Utrecht centraal. Over de casus zijn eind 2012 twee evaluaties verschenen. Ten eerste een rapport van de commissie Onderzoek asbestvondst Kanaleneiland, die – onder leiding van de heer Jansen (oud CdK Overijssel, hierna: commissie-Jansen) – in opdracht van het college van B&W van de gemeente Utrecht onderzoek naar de asbestzaak deed, en ten tweede een rapport van het COT dat in opdracht van woningbouwcorporatie Mitros is opgesteld (Zannoni et al., 2012). Daarnaast schreef journalist annex ingenieur Remco de Boer een aardige publicatie met de treffende titel *Verloren vertrouwen: lessen uit de asbestzaak*. Deze publicatie verscheen al voordat de twee evaluatierapporten openbaar werden. De genoemde publicaties staan aan de basis van dit hoofdstuk.⁷³

Het hoofdstuk begint met een beschrijving van de aanvang van de casus (de melding, alarmering en opschaling) en van de gebeurtenissen die daarin een rol speelden. Vervolgens wordt ingezoomd op een drietal dilemma's die bij deze casus kunnen worden opgeworpen, maar in de twee evaluaties niet aan de orde zijn gesteld. Vooral de commissie-Jansen was hard in haar oordeel over zowel het crisismanagement als de crisiscommunicatie in Utrecht. Aan de hand van feiten worden in dit hoofdstuk de dilemma's die op deze terreinen speelden in kaart gebracht. Op basis hiervan zou een milder oordeel denkbaar en mijns

73 Over deze casus en het dilemma is door de auteur eerder een artikel geschreven in het *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, februari 2013.

inziens zelfs meer passend zijn geweest. In de afsluitende paragraaf wordt ingegaan op de onderzoeksparadox zoals die uit deze casus naar boven komt.

10.2 Feitenrelaas: de crisis ontrolt zich...

‘Terwijl het peloton voor de laatste etappe van de Tour de France 2012 op weg is naar de Champs-Élysées, vindt er die zondag 22 juli in Utrecht koortsachtig overleg plaats. Woningcorporatie Mitros meldt ’s ochtends aan de gemeente een groot aantal woningen in de wijk Kanaleneiland te willen ontruimen. De reden: asbest. Drie dagen eerder blijken de bewoners van twee woningen aan de Stanleylaan al om dezelfde reden te zijn geëvacueerd (...). Nederland hoort ’s middags voor het eerst van de zaak, om kwart over vier, op Radio 1. Tussen de flitsen van de aanstaande Tour-finish door komt wethouder en locoburgemeester Gilbert Isabella telefonisch in de uitzending. Hij vervangt burgemeester Wolfsen, die op fietsvakantie in Engeland is. Isabella zegt dat in de wijk een te hoge concentratie asbest is aangekomen en dat er inderdaad 43 woningen ontruimd zullen worden om “het zekere voor het onzekere” te nemen. Een ingrijpende maatregel, zo noemt hij het zelf (...). Een belangrijke rol is weggelegd voor RTV Utrecht, dat calamiteitenzender is geworden: “Daar kan iedereen horen wat er aan de hand is en welke stappen er zijn genomen.” Die mededeling wordt op de redactie van datzelfde RTV Utrecht met de nodige verbazing aangehoord. (...) De redactie weet net zo weinig als willekeurig welke Radio 1-luisteraar’ (De Boer, 2012, p. 15-16).

Zo begon de asbestcasus voor het brede publiek; tussen de sport door is een enkele minuut een autoriteit op de radio. Voor de hulpverleners begon de casus eveneens op een wat aparte wijze enkele uren eerder.

Zondagochtend 22 juli wordt de directie van Mitros in kennis gesteld door de behandelend medewerker van Mitros dat bij de renovatie van een flat aan de Stanleylaan flinke hoeveelheden asbest zijn gemeten. Mitros is een woningbouwcorporatie die in februari 2012 is begonnen met een renovatie van een aantal flats in een wijk op Kanaleneiland. Onderdeel van het renovatieproces is een asbestsanering. Aan de

buitenzijde van de flats is indertijd asbesthoudend voegmateriaal gebruikt. Terwijl enkele dagen eerder met de saneringswerkzaamheden aan de buitenzijde van de flats is begonnen, wordt duidelijk dat er ook asbesthoudend materiaal in de woningen zelf aanwezig is. Uit daaropvolgend onderzoek blijkt dat ook rondom de woningen (op balkons en garagedaken) asbest aanwezig is. Inmiddels zijn vijf woningen uit voorzorg ontruimd; de huurders zijn door Mitros ondergebracht in een hotel.

Conform het eigen asbestprotocol, belt Mitros zondagochtend rond 11.00 uur de piketdienst van de afdeling Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van de gemeente Utrecht en doet melding van de situatie. De betreffende gemeentelijk ambtenaar is op dat moment echter telefonisch al in gesprek en kan daardoor niet het telefoonnummer van de piketdienst Openbare orde en veiligheid (OOV) opzoeken. Hij adviseert de medewerker van Mitros de meldkamer te bellen (112) en daar het juiste nummer op te vragen. De betreffende Mitros-medewerker volgt zijn advies op en belt 112:

“Ik zit met een asbestcalamiteit. (...) De gehele omgeving is nu ook al besmet.” Vervolgens vraagt de meldkamer waar het is: “Het is aan de Stanleylaan.” Daarna zegt de melder dat hij doorverbonden wil worden met het piket OOV. De meldkamer vraagt verder door. “Er zijn 48 woningen besmet met asbest.” Achteraf blijkt dit onjuist te zijn. Hierop vraagt de meldkamer wat het acute gevaar is en dan zegt de melder: “Er zijn inmiddels 5 woningen uitgeplaatst en er moeten nog 43 bewoners uitgeplaatst worden.” Het openbare terrein blijkt eveneens te zijn besmet met spuitasbest, “dat nog gevaarlijker is dan ander asbest”. Vervolgens zegt de melder: “Het ligt op balkons, op vensterbanken op struiken en garageboxen en dus in de omgeving.” De meldkamer vraagt of het is uitgewaaid: “Ja inderdaad, het is ook uitgewaaid. We hebben inmiddels uitslagen gekregen en nu blijkt ook de omgeving besmet” (Raadscommissies Mens en Samenleving en Stad en Ruimte d.d. 13 december 2012, p. 18).

Vervolgens gaat het snel. Er wordt opgeschaald naar GRIP-1 en om 13.40 uur komt een Commando Plaats Incident (CoPI) bijeen. Om 13.50 uur wordt op aangegeven van het CoPI een gebied rondom de flat aan de Stanleylaan afgezet, dat later nog eens wordt vergroot. Er heeft

bestuurlijk overleg plaats en ook burgemeester Wolfsen wordt 's middags op zijn vakantieadres geïnformeerd (Commissie-Jansen, 2012, p. 23).

Om 15.16 uur wordt opgeschaald naar GRIP-2 en het eerder met lint afgezette gebied met hekken afgesloten. Het gemeentelijk beleidsteam (GBT) besluit de betreffende flat aan de Stanleylaan, alsook enkele tegenoverliggende woningen te ontruimen. Middels een mondeling noodbevel wordt een aantal straten verboden gebied verklaard (*ibid.*, p. 24). Door brandweermensen in beschermende kleding wordt huis-aan-huis een bewonersbrief afgegeven met de mededeling ramen en deuren te sluiten en niet naar buiten te gaan. Auto's mogen het gebied niet meer in. Om de afzetting van het gebied te bewaken, schakelt de politie de Mobiele Eenheid (ME) in. Bewoners die vanwege de ontruiming of afzetting niet meer naar hun huis terug kunnen, worden op verschillende locaties (in hotels) opgevangen.

Na de eerste melding worden aldus veel activiteiten (afzetten, ontruimen, informatiebrief en verder) in gang gezet om de risico's voor de bewoners zo gering mogelijk te houden. Die zondagmiddag wordt het gebied feitelijk afgesloten. Sommigen zijn het gebied al uit; anderen zitten nog in hun huis. Over de ernst en omvang van de problemen is dan echter nog weinig bekend. Omdat het ramadan is, gaat een voorlichter van de gemeente 's avonds langs verschillende moskeeën om bewoners uit het afgezette gebied over de situatie te informeren, hoewel eigenlijk woningcorporatie Mitros hiervoor verantwoordelijk is, inclusief voor de opvang van de getroffen bewoners. Tijdens een bezoek aan een van de opvanglocaties spreekt de locoburgemeester met bewoners. Zij blijken zeer ontevreden te zijn over het verloop van de gebeurtenissen en met name over de communicatie. Aan het begin van de avond ontstaat er op Kanaleneiland zelfs een grimmige sfeer.

Maandag 23 juli wordt een groot aantal monsters genomen die naar verschillende laboratoria gaan. Een onafhankelijk onderzoeksbureau wordt ingeschakeld om een second opinion te geven over de risico's van het aangetroffen asbest. Het GBT besluit over te gaan tot een verplichte evacuatie (ontruiming) van nog eens twee flats (aan de Stanleylaan en Marco Pololaan) en enkele particuliere woningen. Uit de resultaten van het laboratoriumonderzoek is evenwel gebleken dat de gezondheidsrisico's gering zijn. Het beleidsteam vindt het echter niet verantwoord

de ontruiming te stoppen, nu de dag ervoor deze lijn van ontruimen is ingezet (Commissie-Jansen, 2012, p. 30).

Omdat burgemeester Wolfsen tot dinsdag 24 juli alleen geruststellende geluiden hoort, blijft hij op zijn vakantieadres. Als echter in de loop van dinsdag duidelijk wordt dat het beleidsteam nog niet kan worden opgeheven, keert hij terug naar Nederland. In de media wordt er – zoals vaker rond het optreden van de burgemeester in bijzondere en kritische situaties – kritiek geuit op zijn optreden ('Waarom is hij niet onmiddellijk naar huis gekomen?'). Inmiddels is ook de (Utrechtse) politiek goed wakker en strijden met name de SP en Leefbaar Utrecht om media-aandacht.

De volgende dagen blijft de ontevredenheid bij bewoners groot en maken veel bewoners zich zorgen over een eventuele eerdere blootstelling aan asbest en de mogelijke gevolgen hiervan. In de media is er enige aandacht voor het feit dat bewoners plotseling in een veel betere situatie zijn ondergebracht dan hun woning op Kanaleneiland. De drang om terug te willen, zal hier niet groter door worden. Terwijl wetenschappers en GGD-deskundigen duidelijk proberen te maken dat er sprake is van een zeer lage dosis en de risico's nihil zijn, heeft bij velen een ander beeld postgevat. Met name bewoners vragen om een gezondheidsonderzoek.

Op 26 juli geeft de inmiddels teruggekeerde burgemeester Wolfsen aan dat een onafhankelijk onderzoek zal worden gestart naar het incident. Zondag 29 juli wordt een bewonersorganisatie opgericht die collectief de belangen van de geëvacueerden uit de Stanleylaan zal behartigen. De GG&GD organiseert psychosociale hulp en de eerste bewoners kunnen in de loop van die week weer terug naar hun flats. Vrijdag 3 augustus wordt afgeschaald naar GRIP-0.

10.3 Dilemma's

Begin december kwamen de twee eerder genoemde rapporten uit over de asbestcrisis in Kanaleneiland. Met name de conclusies van de commissie-Jansen waren pittig en luidden:

- 1 De maatregelen die zijn getroffen naar aanleiding van de asbestvondst in Kanaleneiland zijn achteraf disproportioneel.

- 2 De crisisorganisatie heeft onvoldoende gefunctioneerd en de genomen maatregelen waren onnodig belastend voor de bewoners.
- 3 De reactie van de crisisorganisatie op de ontstane onrust bij bewoners was onvoldoende.
- 4 Over de asbestsanering is niet gecommuniceerd, de asbestsanering is onjuist uitgevoerd en het toezicht op de asbestsanering heeft niet gefunctioneerd.
- 5 Asbest roept bij burgers gevoelens op, wat vraagt om op diverse doelgroepen afgestemde informatievoorziening en communicatie.
- 6 Als dit incident een voorbeeld is van de ontwikkelingen in de komende periode met betrekking tot asbestsanering, dan ligt hier een taak voor de rijksoverheid om te beoordelen of de wijze van zelfregulering door de branche met marginaal toezicht vanuit de overheid, voldoet.

Op basis van deze conclusies is een tweetal vragen te formuleren. Ten eerste: Was het mogelijk deze casus 'goed' te doen? Met andere woorden, was de kwalificatie 'disproportioneel, onvoldoende functionerend en onnodig belastend' te voorkomen geweest? En ten tweede: Waarom verliep de communicatie naar de bewoners zo slecht en had dit (veel) beter gekund? Ten slotte kan naar aanleiding van het rapport van de commissie-Jansen nog een derde vraag worden opgeworpen, namelijk: Waren de asbestvondst en de maatregelen die daarop volgden wel een probleem van de gemeente?

10.4 Analyse

10.4.1 *Was deze crisis beter te managen (of waarom is er zoveel kritiek mogelijk op de aanpak gedurende de eerste dagen)?*

De commissie-Jansen constateert dat op basis van onvolledige informatie zondag 22 juli 2012 een evacuatie is gestart die geen spoedeisend karakter had. Hoewel de commissie zich kan voorstellen dat de gemeente het zekere voor het onzekere wilde nemen (voorzorg-principe), is de commissie van mening dat een en ander rustiger en meer gefaseerd had moeten geschieden.

Het is echter de vraag of er – gezien de loop van de gebeurtenissen – veel alternatieven waren. De operationele diensten werden met een acuut probleem geconfronteerd en gingen over tot handelen. Waarschijnlijk zou een adempauze, om niet overhaast te reageren, beter zijn in dergelijke situaties, maar dat is niet de gewone manier van werken van operationele diensten. Als er een probleem is, wordt er gehandeld.

Dit aanvankelijk zich langzaam ontwikkelende incident kwam daardoor in een plotselinge versnelling. De potentieel risicovolle situatie kwam tot uitbarsting door het feit dat het contact met de betreffende ambtenaar niet tot stand kwam en de Mitros-medewerker in plaats daarvan uiteindelijk zijn verhaal bij de meldkamer kwijt kon. Toen eenmaal ‘de geest uit de fles was’, was het niet zo gemakkelijk weer even terug te schakelen naar ‘normaal’. De loop van de gebeurtenissen en relatieve toevalligheden (iemand is in gesprek en adviseert daarom contact op te nemen met de meldkamer) speelden een grote rol.

Het is opmerkelijk dat in de evaluatie van de commissie-Jansen de eerder weergegeven passage over het contact van de Mitros-medewerker met de meldkamer niet is opgenomen, want juist die passage geeft een zeer heldere situatieschets. Er lijkt op dat moment sprake van een fors probleem. Asbest is immers een stof die tot de verbeelding spreekt en al snel ‘alle stoppen doet doorslaan’. Als er al vijf huizen zijn ontruimd en er ook elders asbest is gevonden, kan het haast niet anders dan dat de betrokken diensten actief worden en maatregelen nemen om bewoners in veiligheid te brengen en verdere besmetting zo veel als mogelijk te beperken. Het is volstrekt begrijpelijk dat de meldkamer op basis van dit bericht ‘all out’ gaat, ter plaatse een CoPI wordt ingericht en maatregelen worden genomen. Een helder vastgelegd en vastgesteld asbestbeleid op grond waarvan de meldkamer (als ware het een routinehandeling) had kunnen reageren, was er niet.

Daarmee stuiten wij op een cruciaal dilemma: in hoeverre neem je op basis van beperkte informatie verstrekkende maatregelen (zoals mensen uit huizen halen)? Is het te verdedigen om in deze acute situatie als hulporganisaties (en gemeente) af te wachten tot er meer en betere informatie beschikbaar is, of kan op basis van eerste metingen worden uitgelegd dat er geen reden is tot drastische maatregelen? Natuurlijk is dat laatste mogelijk, maar welke hulpdiensten zullen na dergelijke berichten eerst met de armen over elkaar gaan zitten? Ook

moet niet vergeten worden dat dergelijke meldingen zeer schaars zijn en er nauwelijks precedentes bestaan. De hulpdiensten werken hier vanuit het principe ‘het zekere voor het onzekere nemen’ in plaats van eerst het zekere te willen weten. In dit geval werkte dat niet goed uit, maar in gevallen waar diensten juist lang twijfelen en geen beslissing nemen, is dat vaak ook niet goed.

Bij de eerste en ook een van de meest in het oog springende conclusies van de commissie moet dus tenminste een verhaal worden verteld. De maatregelen die genomen werden – afzetten gebied, ontruimen bepaalde appartementen – zijn logisch en goed verklaarbaar. Feitelijk zijn deze maatregelen ook verdedigbaar. Er was op dat moment nog geen informatie waaruit helder bleek hoeveel en welk type asbest er nu was; hoe schadelijk dat was en dergelijke. Natuurlijk zijn deze maatregelen – met de wijsheid achteraf – overbodig en onzinnig. De aard en ernst van de problemen bleken veel minder groot dan deze zich aanvankelijk lieten aanzien. Maar oordelen hierover zouden niet gebaseerd moeten zijn op kennis achteraf, maar op de situatie waarin men zich op dat moment bevindt.

Uiteraard heeft de commissie-Jansen gelijk dat de maatregelen achteraf disproportioneel waren. Natuurlijk was de basis op grond waarvan de eerste cruciale beslissingen werden genomen te onzeker en zou het veel beter zijn geweest als de betrokkenen minder overhaast gehandeld hadden. Het is echter vrij zeker dat ook in de rest van Nederland op basis van deze loop der gebeurtenissen – en bij ontstentenis van een helder asbestprotocol op de meldkamers – op vergelijkbare wijze zou zijn gehandeld. Dat betekent dat de commissie op dit punt te hard en te contextloos geoordeeld heeft en zich te weinig heeft verplaatst in de onvermijdelijke loop der gebeurtenissen. Als de maatregelen begrijpelijk en verklaarbaar zijn, past het etiket ‘disproportioneel’ niet. Met de rust achteraf kunnen wij dergelijk handelen wel veroordelen; maar gezien de wijze waarop de ‘crisis’ startte en het gebrek aan ervaring en procedures kunnen wij een en ander ook op zijn minst begrijpen.

10.4.2 *Waarom verliep de communicatie naar de bewoners zo slecht en had dat (veel) beter gekund?*

De commissie-Jansen uitte tevens forse kritiek op de informatievoorziening naar de bewoners en de bredere bevolking. Ook De Boer geeft in *Verloren vertrouwen* vele voorbeelden waaruit blijkt dat de publieksinformatie slecht verliep. Dat is in de eerste plaats Mitros te verwijten, die niet in staat bleek de communicatie naar haar huurders goed te organiseren. In de COT-evaluatie die in opdracht van Mitros is opgesteld, staat daarover het volgende:

‘De communicatie met bewoners is niet soepel verlopen. Mitros heeft grote inzet getoond maar er zaten knelpunten in onder meer de afstemming met de gemeente en, later, de eigen inzet in de hotels. Onzekerheden, onduidelijkheden en sterke emoties voedden het wantrouwen richting Mitros. Capaciteitsgebrek en beperkte aansluiting met de eigen organisatie bemoeilijkten het werk van de medewerkers van Mitros die verantwoordelijk waren voor bewonerscommunicatie. De communicatie was niet specifiek genoeg afgestemd op de bewoners’ (Zannoni et al., 2012, p. 18).

Volgens De Boer versterkten de al bestaande slechte relatie met en communicatie naar de bewoners de negatieve gevoelens van de bewoners jegens de woningbouwcorporatie en de gemeente. Echter, niet alleen de constatering dat de communicatie slecht verliep, is belangrijk. Tenminste zo belangrijk is de vraag hoe dit kwam. Waarom waren Mitros en de gemeente niet in staat goede en betrouwbare informatie te geven? Wat maakte dat de bewoners gaandeweg zo ontevreden werden over het optreden van de gemeente? Waarom kwam er niet een op de verschillende doelgroepen toegesneden communicatie op gang? Was dit bij uitstek een Utrechts probleem of zou elders het vergelijkbaar (slecht) zijn gegaan?

Interessant in dit verband is het optreden van de heer Witteman, een asbestactivist van het eerste uur, die gedurende deze casus een van de grootste opruiers bleek.⁷⁴ Witteman is de genius achter het via de media verspreide nieuws dat asbest al maanden in de woningen lag en

74 Zie ook de analyse hierover in De Boer, 2012, p. 35-38.

het asbestprobleem in Kanaleneiland wel eens veel groter zou kunnen zijn dan gemeente en Mitros aangaven.⁷⁵ Het is op zijn minst merkwaardig dat de deskundige op wie verschillende media zich baseren, al decennia lang op gemeentelijk niveau als lid van de SP een prominente rol speelt in het op de kaart zetten en houden van problemen met asbest. Feit is dat in de mediaberichtgeving ten onrechte een koppeling werd gelegd tussen reguliere asbestplaten (die voor geen enkel probleem zorgden!) en het in gevels gebruikte (spuit)asbest. Mede dankzij het optreden van de SP'er Witteman ontstond het suggestieve beeld dat het allemaal veel erger was dan men aannam (De Boer, 2012)

Al op de dag nadat de gemeente van het asbest in en rondom de woningen vernam, werd een onafhankelijk onderzoeksbureau ingehuurd om helderheid te creëren in de wirwar van informatie over de asbestbesmettingen en een contra-expertise te doen. Het eerste rapport dat werd aangeleverd, eindigde – zo traceerde De Boer – met de volgende veelzeggende zin:

‘Door onder asbestcondities (oftewel mannen in beschermende kleding) monsters in de verre omtrek van de flats te laten nemen, is de indruk ontstaan dat sprake was van een groot verspreidingsgebied. De risicoperceptie die hierdoor ontstaat, staat in onze ogen in geen verhouding meer tot het werkelijke risico dat mogelijk aanwezig is geweest’ (De Boer, 2012, p. 25).

In de eerste uren en ook de dagen na de melding op zondagochtend 22 juli 2012 is dus systematisch een beeld gecreëerd dat er sprake was van een (heel) ernstige situatie. Met zwaailichten kwamen de hulpverleners naar de plek van ‘de ramp’. Het gebied werd afgezet en niet veel later werd het afgezette gebied nog eens enorm vergroot. Bewoners werden niet alleen verzocht hun huizen te verlaten, er werd zelfs een noodbevel afgegeven dat niemand meer terug mocht naar de betreffende woningen. Iedereen die ook maar binnen het afgezette gebied kwam, moest zijn voorzien van allerlei beschermende kledij.

75 Zie ‘Asbest lag al maanden in woningen’, *Trouw*, 27 juli 2012; ‘Utrechtse asbest lag al maanden in woningen’, *NRC Handelsblad*, 27 juli 2012 en de uitzending *Nieuwsuur* van vrijdag 27 juli 2012.

Het is lastig zo niet onmogelijk om vanuit het – gezien de situatie dus begrijpelijke – voorzorgsbeginsel (het ‘zekere voor het onzekere’) maatregelen te nemen en tegelijkertijd of kort erna te communiceren dat de situatie niet ernstig is en de gezondheidsrisico’s voor de bewoners zeer gering zijn. Het valt bijna niet uit te leggen dat de brandweer in beschermende kleding brieven bezorgt en maatregelen neemt, het afgezette gebied wordt vergroot om de beveiliging (door nota bene de ME) en uitvoering beter mogelijk te maken en tegelijkertijd naar de bewoners te communiceren dat de problemen gering zijn.

Dat de communicatie naar de bevolking slecht verliep is dus wel begrijpelijk. Het was welhaast een ‘impossible job’ om bewoners eerst vanuit het voorzorgsprincipe te benaderen en vervolgens ervan te overtuigen dat de situatie eigenlijk wel meeviel. Veel bewoners waren terecht onzeker of boos. Ze hadden hun huizen moeten verlaten, hetgeen een zeer ingrijpende gebeurtenis is, en ze werden vervolgens slecht geïnformeerd over de ernst van de situatie. Zou het kind dat veel buiten had gespeeld geen asbest hebben opgenomen? Wat betekende het asbest voor het ongeborn kind? Waarom hoorde men niets van Mitros en waarom was de berichtgeving van de overheid zo onduidelijk?

Opmerkelijk is dat de autoriteiten mede vanwege dit dilemma langer doorgingen met een stringent veiligheidsbeleid (en mensen uit hun huizen haalden), terwijl ze inmiddels wisten dat dit een veel te stevige aanpak was. In concreto betekende het dat er tegelijkertijd gecommuniceerd werd dat het risico nihil was, maar terugkeer naar de woningen sterk werd ontraden.

Het zal weinigen gegeven zijn om dan nog, na een of twee dagen, het roer communicatief volledig om te gooien. Zeker als daarbij bedacht wordt dat in de media juist een sfeer werd neergezet dat de situatie mogelijk ernstiger was dan de betrokken instanties en autoriteiten suggereerden. De angst voor alles wat met asbest te maken heeft, is al groot en daar zou dus ook tegen opgebokst moeten worden.

Het zou betekenen dat er gecommuniceerd had moeten worden dat men een verkeerde start had gemaakt, de situatie niet goed had beoordeeld, bewoners zich onnodig zorgen hadden gemaakt et cetera. Feitelijk zou dat erop neerkomen dat de overheid uitleg had gegeven van het gevoerde beleid en ook over de lastige dilemma’s en keuzes had gecommuniceerd. Communicatie in dezen is al lastig, om dan ook

nog te communiceren dat je zelf gefaald hebt en zaken niet goed hebt aangepakt...

10.4.3 *Wiens probleem was het nu?*

In de media kreeg het rapport dat het COT in opdracht van Mitros heeft opgesteld minder aandacht. Maar wanneer de twee rapporten naast elkaar worden gelegd, rijst de prangende vraag wiens probleem het in de kern nu eigenlijk was. De gemeente ging voortvarend aan de slag; regelde via verschillende kanalen de communicatie richting bewoners en hun opvang. Ook kondigde de locoburgemeester al snel na de constatering van asbest een noodbevel af. Maar was dit niet té voortvarend? Want waarom nam de locoburgemeester dit 'aapje' eigenlijk op de schouder? Was het niet eerst en vooral een probleem van Mitros?

De commissie-Jansen stelt in haar rapport over het gemeentelijke optreden vast dat het in lijn met de impact op de openbare orde logisch was dat de gemeente deze crisis naar zich toetrok. Een belangrijke reden voor de gemeente om de regie op zich te nemen, was dat Mitros niet in staat was de gevolgen van de asbestvondst af te handelen (opvang bewoners, registratie, terugkeer naar de woningen, tijdelijke opvang in wisselwoningen, communicatie, psychosociale hulpverlening, et cetera).

'Op maandag 23 juli wordt in het GBT gesproken over afschaling naar GRIP-1 of zelfs GRIP-0 en de regie volledig over te dragen aan Mitros. Vanwege onvoldoende controle op de situatie, de crisiscommunicatie en onvoldoende afstemming tussen de betrokken actoren, wordt op advies van de Operationeel Leider van het ROT op dinsdag 24 juli besloten niet af te schalen en de regie volledig bij de gemeente te beleggen. Dit besluit geeft de burgemeester aanleiding om terug te keren van vakantie' (Commissie-Jansen, 2012, p. 51).

Toch blijft de vraag waarom de gemeente bij deze afweging niet een knip heeft gemaakt tussen enerzijds 'voor de schermen' en anderzijds 'achter de schermen' opereren. De gemeente had ervoor kunnen kiezen om extern te communiceren dat vooral Mitros de probleemeigenaar was, terwijl achter de schermen deze partij door de gemeente werd

ondersteund in alles wat op haar afkwam. Het lijkt erop dat in de twee evaluaties deze knip evenmin wordt gemaakt en er voetstoots van wordt uitgegaan dat de gemeente bij een GRIP-situatie ook communicatief alle kastanjes uit het vuur mag halen. Of dat altijd nodig of verstandig is, is maar zeer de vraag.⁷⁶

10.5 Afronding

Er is kritiek mogelijk op de rapportage zoals deze door de commissie-Jansen is opgesteld. Het is een kritisch rapport met pittige conclusies over de reactie van de autoriteiten op de asbestvondst. Opvallend is dat in het raadsdebat over het rapport van de commissie-Jansen de raadsleden achter de kritische toon staan, maar tegelijkertijd wel aangeven het goed te kunnen begrijpen dat de gemeente zo handelde.

‘GroenLinks vindt het begrijpelijk dat de locoburgemeester op zondag 22 juli op basis van zeer beperkte informatie besloot het zekere voor het onzekere te nemen’ (Raadscommissies Utrecht, 13 december 2012, p. 3).⁷⁷

Volgens de gemeenteraadsleden had de gemeente echter na een dag moeten ‘terugschalen’, omdat de risico’s minder ernstig waren dan gedacht. Dat lijkt achteraf zo simpel. In de rapportage van de commissie-Jansen, waarop de gemeenteraadsleden zich baseren, wordt te weinig uitgelegd wat de dilemma’s waren en hoe lastig het in die constellatie was de koers 180 graden te wijzigen. Omdat de commissie-Jansen wel scherp oordeelt, maar weinig uitlegt en ook de aanwezige dilemma’s (zoals de drie hierboven) onvoldoende blootlegt, ontstaat een onevenwichtig rapport.

⁷⁶ Zie ook Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2012, 9 december). Archief 2012: Asbest in Utrecht. Wiens probleem? Op 1 juni 2013 ontleend aan <http://www.burgemeesters.nl/asbest>.

⁷⁷ Verslag van de openbare gecombineerde middagvergadering van de raadscommissies Mens en Samenleving en Stad en Ruimte d.d. 13 december 2012, gemeente Utrecht. Op 1 juni 2013 ontleend aan <http://tekstversie.utrecht.nl/CoRa/Griffie/Commissie%20Stad%20&%20Ruimte/2013/Verslag%20gecombineerde%20overgadering%20ocie%20M&S%20oen%20S&R%2013%20december%202012.pdf>.

De Boer richt zijn analyse op het verloren vertrouwen. Mitros had voorafgaand aan de asbestaffaire al het vertrouwen van veel bewoners fors geschaad, omdat de renovatie van de flats niet volgens planning verliep. Toen vervolgens asbest in en rondom de woningen werd aangetroffen, werkte de aanpak van Mitros ook niet mee aan een herstel van het vertrouwen. Te lang werd aangerommeld en bleef de aard en ernst van de besmetting onduidelijk. Ook de latere aanpak van de sanering was tegenstrijdig en onduidelijk.

De gemeente bleek op haar beurt eveneens niet in staat gaandeweg het vertrouwen te herstellen. Onvoldoende transparantie versterkte dat proces. Daarnaast trok de gemeente, aldus De Boer, onvoldoende het boetekleed aan.

De gemeente en Mitros hadden misschien de koers kunnen verleggen, door juist ook aan te geven dat ze aanvankelijk fout zaten. Dat is niet gebeurd. Over de dilemma's waarvoor ze stonden, is te weinig gecommuniceerd. Terwijl in de media de verhalen over de ernst van de besmetting aanzwollen en sommigen (politieke) munt uit de crisis probeerden te slaan, onthield de gemeente zich van commentaar. Eerst moest de onderzoekscommissie haar werk doen. Dat betekent feitelijk dat na de aankondiging van het onderzoek, de gemeente in de weken erna bijna niet heeft gecommuniceerd. Het verloren vertrouwen kon dus feitelijk niet eerder hersteld worden dan na het uitkomen van het onderzoeksrapport. Dat was natuurlijk veel te laat en juist de kritische toon van de rapportage stond op gespannen voet met het herwinnen van het vertrouwen.

'Met de zelfverkozen radiostilte en de verklaring "dat er niet op speculaties wordt ingegaan zolang de onderzoekscommissie aan het werk is" wordt het voor de gemeente en Mitros ook steeds lastiger om aantoonbare onjuistheden te corrigeren zonder inconsequent te lijken met het eigen "persbeleid". Daardoor verliezen beide de controle en worden ze nog kwetsbaarder' (De Boer, 2012, p. 75).

Daardoor ontstaat de paradoxale situatie dat een extern onderzoek, en ook de privacy van de bewoners (een argument dat de gemeente eveneens gaf om bepaalde informatie niet naar buiten te brengen), leidt tot afnemende transparantie. Het kan worden betiteld als 'de onderzoeksparadox'. Waar het bestuur probeert het vertrouwen te herstellen door

onderzoek te laten doen naar wat er fout is gegaan, wordt het herstel van datzelfde vertrouwen vertraagd door de mediastilte gedurende het onderzoek. In deze casus werd dit mechanisme versterkt doordat de gemeente de crisis stevig naar zich had toegetrokken en het spreekwoordelijke aapje van Mitros op de schouder nam. Laat dat, naast alle knulligheden tijdens de crisis, de belangrijkste les van de asbestcasus op Kanaleneiland zijn.



Hoofdtent dickywoodstock door noodweer ingestort. Veel gewonden
Wij zijn in de kleine tent. Hier alles naar omst. goed. <http://pic.twitter.com/aWwwlqcH>

Geert @geerttichelaar

Josine van de Ven, Wouter Jong

11.1 Inleiding

Op zaterdag 4 augustus 2012 vindt op een open terrein in Steenwijkerwold de laatste avond van het jaarlijkse Dicky Woodstockfestival plaats. De 24e editie van het popfestival krijgt een andere afloop dan gepland. Om 21.00 uur treft een hevig noodweer het terrein en de grote festivaltent stort in. Op dat moment zijn er 150 mensen aanwezig in de tent. Elf personen worden overgebracht naar ziekenhuizen in Meppel, Heerenveen en Zwolle. Op één slachtoffer na mag iedereen het ziekenhuis de volgende dag weer verlaten.

Dit is in het kort het verhaal van de onfortuinlijke afloop van het Dicky Woodstockfestival. Na afloop verschijnen niet minder dan drie evaluatierapporten die vanuit verschillende perspectieven ingaan op hetgeen van deze situatie geleerd kan worden. Na een korte beschrijving van het incident richt dit hoofdstuk zich op uitkomsten van de evaluatierapporten.

11.2 Feitenrelaas

Het is zaterdagavond 4 augustus 2012 als Nederland na een warme dag geniet van de avondzon. Rond 20.00 uur arriveren de eerste bezoekers voor het afsluitende programma van de 24e editie van het Dicky Woodstockfestival. Het is een driedaags festival dat een grote populariteit geniet met bezoekers uit heel Noord-Nederland. Om 22.30 uur staat *Rowwen Hèze* op het programma in de grote tent. Tegen die tijd

verwacht de organisator zo'n 3000 gasten op het terrein. Vlak voor 21.00 uur krijgt het weer in de kop van Overijssel een onverwachte wending als noodweer de locatie van het Dicky Woodstockfestival treft. Als de hagelstenen zo groot als pingpongballen naar beneden komen, zijn er tussen de 400 en 500 mensen op het terrein aanwezig. Na de hagel gaat het hard regenen en steekt een stevige wind op. Mensen zoeken beschutting in de drie tenten die op het terrein staan. Een mini-tornado raast over het terrein en de grootste tent gaat om. Mensen die in de tent aanwezig zijn komen letterlijk onder de tent vast te zitten.

Om 21.01 uur komt de eerste melding binnen bij de meldkamer Oost-Nederland (MON), de meldkamer voor de Veiligheidsregio's IJsselland en Noord- en Oost-Gelderland. De hulpverlening komt onmiddellijk daarna op gang. Om 21.02 uur verzoekt de meldkamer Ambulancezorg om GRIP-1 af te kondigen op basis van de informatie die men dan heeft uit de 112-melding. De Officieren van Dienst (OvD) van de geneeskundige zorg en de brandweer zijn binnen 12 minuten ter plaatse in Steenwijkerwold. Om 21.12 uur wordt door de OvD geneeskundige zorg verzocht om op te schalen naar GRIP-2. Dat gebeurt ook direct.

Bij de opschaling naar GRIP-2 moet volgens het Crisisplan 2012-2015 van de Veiligheidsregio IJsselland niet alleen het regionaal operationeel team in stelling worden gebracht, maar ook het kern-beleidsteam. Door problemen met de *communicator* – het alarmerings-systeem van de meldkamer – worden de leden van het kern-beleidsteam echter niet gealarmeerd. Zij zijn dan ook niet op de hoogte van het feit dat er is opgeschaald naar GRIP-2. Burgemeester Van der Tas van Steenwijkerland, waar Steenwijkerwold onder valt, is op het moment van het noodweer aanwezig bij een gondelvaart in het verderop gelegen Dwarsgracht. Zij wordt daar door een fotojournalist op de hoogte gebracht van het instorten van de tent op het festivalterrein. Omdat ze geen oproep van de *communicator* heeft gekregen besluit ze, in plaats van naar het gemeentehuis, naar het festivalterrein te gaan om daar poolshoogte te gaan nemen. Als zij tegen 21.45 uur op het festivalterrein aankomt, zijn de slachtoffers geholpen en is het meeste werk gedaan.

Op het festivalterrein is de hoofdtent in elkaar gezakt. De hulpdiensten hebben met vrijwilligers hard gewerkt om slachtoffers onder de tent vandaan te halen en te verzorgen. Ook is er aandacht voor de opvang van de bezoekers die angstige momenten hebben doorstaan.

In het *Algemeen Dagblad* van 6 augustus 2012 komt een aantal festivalgangers aan het woord die vertellen hoe zij zichzelf en anderen in veiligheid probeerden te brengen.

‘Festivalganger Erik heeft een deken van folie om zijn trillende schouders geslagen. Hij kijkt alsof hij net een spook heeft gezien. Erik is al 23, maar houdt zijn even oude vriend meer dan stevig vast. Alsof ze weer even 5 jaar zijn en heel erg bang. “Wat er is gebeurd? Man, die tent is naar beneden gepleurd. Het kwam vanuit het niets! Ik wil hier weg. We hadden dood kunnen zijn.” Een andere bezoeker, modder in zijn haar en op zijn gezicht, kijkt voortdurend zenuwachtig achterom als hij het terrein verlaat. Alsof het gevaar hem nog steeds op de hielen zit. “De palen in die tent gingen gewoon de lucht in. We doken allemaal op de grond om niet geraakt te worden. Heel heftig”.⁷⁸

Gelukkig neemt de wind snel af, maar het blijft regenen. De burgemeester staat op het festivalterrein de pers te woord en neemt haar rol als ‘burgermoeder’ op. Ze spreekt met bezoekers en steekt hulpverleners en vrijwilligers van de organisatie en het Rode Kruis een hart onder de riem. Hulpdiensten, organisatie en vrijwilligers werken ondertussen door aan het minimaliseren van de verdere risico’s. De burgemeester heeft ter plaatse overleg met het CoPI en neemt deel aan het CoPI-overleg. Vanaf het terrein heeft de burgemeester telefonisch contact met haar communicatieadviseur, de gemeentesecretaris en de ambtenaar openbare orde en veiligheid (AOV’er). Later arriveren de gemeentesecretaris en de voormalige AOV’er van Steenwijkerland. De Ovd Bevolkingszorg komt rond 23.00 uur aan op het terrein.

Omstreeks 00.45 uur overleggen de Operationeel Leider van het ROT en de burgemeester over het afschalen naar GRIP-0 en de overdracht van het incident aan de gemeente die de nazorg op zich neemt. Het ROT heft zichzelf om 01.00 uur op. Medewerkers van de gemeente gaan naar het huis van de gemeentesecretaris, die vlak bij het festivalterrein woont. Daar wordt besproken welke zaken zondagmorgen in gang moeten worden gezet.

78 ‘We hadden wel dood kunnen zijn’, *Algemeen Dagblad*, 6 augustus 2012.

Ongeveer een kwartier later wordt het CoPI opgeheven. Om 02.00 uur sluit de meldkamer het incident officieel af. Van de elf slachtoffers die 's avonds naar het ziekenhuis zijn gebracht mogen er tien de volgende dag weer naar huis.

Op zondagmorgen komt het kern-beleidsteam bijeen op het gemeentehuis in Steenwijkerland. Het nazorgproces wordt opgestart. Daarbij ligt de focus op de slachtoffers en de vrijwilligers van het festival. Er wordt een persconferentie gehouden en het psychosociale traject wordt opgestart. Ook wordt een telefoonnummer opengesteld, waar uiteindelijk weinig gebruik van wordt gemaakt.

Op maandag 6 augustus wordt een projectteam samengesteld om de taken in de nafase te structureren. Het team krijgt drie opdrachten mee: (a) regelen van de nazorg voor de slachtoffers, (b) ervoor zorgen dat de communicatie naar de slachtoffers en pers goed verloopt en (c) ervoor zorgen dat het incident op een goede manier wordt vastgelegd en gearhiveerd.

Het team zet bijeenkomsten op, waar de slachtoffers ervaringen kunnen delen en hulpvragen kunnen stellen. Tegelijkertijd worden ook drie incidentevaluaties in gang gezet. De drie evaluatierapporten komen in april 2013 publiek beschikbaar. Elk team en onderzoeksrapport behandelt een ander aspect:

- 1 *Kenniscentrum Evenementen en Veiligheid* schrijft in opdracht van de gemeente een evaluatierapport waarin de focus ligt op de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij dit evenement.
- 2 *Veiligheidsregio IJsselland* schrijft een evaluatierapport waarin de focus ligt op het optreden van de hulpdiensten en de op- en afschaling.
- 3 De aangrenzende *gemeente Westerveld* schrijft – onder leiding van burgemeester Jager – in opdracht van de gemeente Steenwijkerland een evaluatierapport waarin de focus ligt op de rol van de gemeente tijdens het incident en de nazorg.

11.3 Analyse

De rapporten komen tot de conclusie dat er sprake was van een noodlottig incident dat niet voorkomen had kunnen worden. Het evaluatie-

rapport van het Kenniscentrum Evenementen en Veiligheid (KCVE) is buitengewoon expliciet over de schuldvraag:

‘Er zijn geen aanwijzingen die er op duiden dat het incident tijdens Dicky Woodstock 2012 heeft plaatsgevonden vanwege tekortkomingen in vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het instorten van de grote feesttent door de onverwachte storm was een noodlottig incident.’

Wel wordt in het betreffende rapport geconstateerd dat de alarmering van de hulpdiensten niet goed is verlopen. De *communicator* werkte niet, waardoor gemeentelijke medewerkers niet zijn gealarmeerd om de bevolkingszorg in gang te zetten. Hierdoor was het niet mogelijk om volgens afgesproken protocollen de crisisorganisatie op te schalen. Slachtoffers hebben daar geen hinder van ondervonden, omdat de acute hulpverlening goed verliep. Ambulance, brandweer en politie waren snel ter plaatse. Ook zorgden festivalgangers en een huisarts uit de buurt ervoor dat snel en goed hulp kon worden verleend.

Het evaluatierapport van de Veiligheidsregio IJsselland stelt vast dat er tijdens het incident geen noemenswaardige bestuurlijke dilemma's zijn geweest. Dit past ook bij de mate van opschaling. Er is opgeschaald naar GRIP-2, terwijl als er bestuurlijke vraagstukken zouden hebben gespeeld, opschaling naar GRIP-3 in de lijn der verwachtingen zou hebben gelegen. Gegeven de situatie speelden vooral operationele vragen waarover beslissingen moesten worden genomen. De burgemeester was ter plaatse en liet zich op de incidentlocatie informeren, maar hoefde daar geen (kritieke) beslissingen te nemen. Zij kreeg vooral een bestuurlijke rol in het natraject; de nafase en de verantwoordingsfase rond het uitkomen van de drie evaluaties.

Op het moment dat de evaluaties werden uitgebracht, was de organisatie van het Dicky Woodstockfestival inmiddels bezig om de 25e editie van het festival tot een groot feest te maken. Terwijl de organisatoren zich al op de toekomst konden richten, moest de gemeente terugblikken op het incident van 2012.

Evalueren om te leren?

Om te kunnen leren van evaluaties is het belangrijk dat niet alleen de verantwoording centraal staat. Het straffen van de schuldige is vaak

niet de oplossing om in de toekomst – soortgelijke – situaties te voorkomen. Wil men écht leren van een incident, dan moet de evaluatie ruimte bieden om achterliggende oorzaken te begrijpen. Als positief punt wordt in de evaluatie van het nazorgtraject (uitgevoerd door de gemeente Westerveld) onder meer aangehaald dat er een ‘goede en complete verbinding met ketenpartners en andere, kritieke partners tot stand is gebracht’. Ook is met pragmatisme naar de situatie gekeken. De procedures zijn niet per definitie leidend geweest, maar het eindresultaat stond centraal, zo wordt in het evaluatierapport gesteld. Dat leidt tot verfrissende inzichten:

‘Simpel gezegd maakt het een slachtoffer niet uit of hij/zij onder een ingestorte tent vandaan wordt gehaald door een medewerker van het Rode Kruis of door een brandweerman. Betrokken organisaties hebben in de acute fase als eenheid naar buiten toe opgetreden en geacteerd als zijnde “de hulpverlening”.’

De pers richtte zich bij het uitkomen van de rapporten vooral op de procedurefouten.⁷⁹ Waar de burgemeester normaliter voor overleg met het kern-beleidsteam naar het gemeentehuis zou zijn gegaan, was ze nu – gealarmeerd door het bericht van een journalist – rechtstreeks naar de incidentlocatie gegaan.⁸⁰ ‘Dat heeft de hulpverlening niet beïnvloed, wel de communicatie’, aldus burgemeester Van der Tas in de Stentor. Niet het intuïtieve handelen – zonder alarmering ter plaatse gaan en vervolgens adequaat optreden – werd geroemd, maar het feit dat ze verkeerd was gealarmeerd, bleef in de pers hangen. Ook het feit dat ze met haar handelen de slachtoffers en medewerkers een hart onder de riem stak, lijkt irrelevant. De pers koos daarmee een andere route dan de drie evaluatierapporten. Waar de journalisten concludeerden dat de procedures niet waren gevolgd en er dús fouten zijn gemaakt, waren de evaluatoren genuanceerder. Zij stelden dat het ging om de slachtoffers, en die hebben geen enkele hinder ondervonden van het niet volgen van procedures.

79 ‘Er ging het nodige mis met hulpverlening Dicky Woodstock’, *Steenwijker Courant*, 14 maart 2013.

80 ‘Maatregelen na evaluatie Dicky Woodstock’, *Stentor*, 16 april 2013.

De falende communicator

Een lerende organisatie herstelt niet enkel de gemaakte fouten (enkele lus-leren) maar richt zich ook op de achterliggende oorzaken. Als de *communicator* faalt, kan de aanbeveling worden gedaan dat moet worden voorkomen dat deze in de toekomst faalt. Een lerende organisatie kijkt dieper en stelt de reden vast waarom de *communicator* faalde, in dit geval dat er door de werkdruk te weinig tijd was om regelmatig updates te geven. Dan zijn werkdruk en prioritering het *echte* probleem en is de *communicator* slechts de meest zichtbare schakel in het geheel.

Opvallend genoeg wordt in het evaluatierapport van de Veiligheidsregio IJsselland niet expliciet gemaakt wat de oorzaak van het technisch falen was. Een aantal functionarissen is niet gealarmeerd door het niet goed functioneren van de *communicator*, maar het hoe-en-waarom daarvan wordt in de evaluatie niet helder. Een technisch falen vraagt een andere aanpak en expertise dan verkeerde gegevens of het niet juist bedienen van de *communicator*.

Als niet duidelijk wordt in welke richting een oplossing moet worden gezocht, kan een verantwoordelijke ook geen goede keuze maken – op basis van beschikbare tijd en budget – om het probleem op te lossen. Omdat de *communicator* een belangrijk middel is om een team binnen de gestelde wettelijke tijden op te kunnen laten komen is het vaststellen van de prioriteit zelf geen probleem; de *communicator* moet werken óf er moet een andere manier gevonden worden om piketfunctionarissen op te roepen.

Burgemeester op rampterrein

De burgemeester ging naar het incidentterrein, niet wetende dat er GRIP-2 was afgekondigd. Doorgaans laat een burgemeester zich in de acute fase van een crisis niet op het rampterrein zien. Nu zij er eenmaal was, nam zij op het terrein de rol van burgermoeder op zich. In het interview dat zij gaf in *De veiligheidsregio* van maart 2013 verwoordde zij het als volgt: 'Durf te schakelen in reactie op wat zich voordoet. Wees niet bang dat dingen anders lopen. Vertrouw op de professionaliteit van de kolommen. En zoek vooral communicatie, samenwerking en gezond verstand.' De burgemeester volgde in dezen, mede door het uitblijven van de officiële alarmering, haar hart. Zij had weliswaar het opperbevel over de hulpdiensten, maar was terughoudend in het vervullen van die rol. Open communicatie en vertrouwen tussen de

leider van het aanwezige CoPI en de burgemeester was belangrijk toen de burgemeester op het 'rampterrein' *acte de présence* gaf. Waar een burgemeester betrokkenheid toont kunnen operationele diensten dit uitleggen als bemoeienis; zeker als de burgemeester deelneemt aan het CoPI-overleg. Elkaar scherp houden in de eigen rol en functie vergt moed en tact, zowel van de burgemeester als van de leider CoPI. Afgaande op de evaluatie heeft de aanwezigheid van de burgemeester op het rampterrein niet verstorend gewerkt. Sterker nog, vrijwilligers en slachtoffers hebben haar aanwezigheid als positief ervaren.

Maatschappelijke impact

Voor bezoekers is het instorten van een feesttent tijdens een festival een nachtmerrie. Voor bestuurders was het een incident dat niet tot de standaardrisico's van de gemeente of veiligheidsregio behoorde en waarmee men geen ervaring had. Als er tijdens een piekmoment van een festival iets gebeurt dan wordt het, door de aanwezige mensenmassa, ogenblikkelijk een maatschappelijk incident.

Terwijl de hulpdiensten lokaal het incident bestreden, kon het incident toch een regionaal of nationaal drama worden. In Steenwijkerwold waren er niet alleen bezoekers uit de directe omgeving aanwezig. Bezoekers aan het festival kwamen uit geheel Noord-Nederland. Via de sociale media stortten de media zich op hetgeen was gebeurd op het festival, waarbij de eerdere ervaringen met Pukkelpop extra attentiewaarde gaven. Het was, zogezegd, 'alweer' een tent die instortte door noodweer. In dit geval maakte de organisatie van het festival snel gebruik van het eigen twitteraccount, zodat mensen buiten het festivalterrein goed konden worden geïnformeerd over de stand van zaken:

Dicky Woodstock @dickywoodstock 4 augustus

Onze grote tent is ingestort, 10-15 gewonden, niet ernstig. Naar het ziekenhuis gebracht. Gewonden ter plaatse... <http://fb.me/1larvosbV>

Later op de avond werd doorverwezen naar het twitteraccount van de politie IJsselland:

Dicky Woodstock @dickywoodstock 4 augustus

Bedankt voor al het medeleven. Vanaf nu verloopt alle woordvoering via @politieijs

Noodweer en festivals

Met het drama op Pukkelpop (2011) ‘net’ achter de rug lijkt het alsof calamiteiten op festivals schering en inslag zijn. Het gaat de laatste jaren in Nederland om ongeveer één tent per zomerseizoen:

- Dicky Woodstockfestival in Steenwijkerland, 4 augustus 2012
- Pukkelpop in Hasselt (België), 18 september 2011
- Concert at Sea op de Brouwersdam (voortijdig afgelast wegens naderend noodweer), 18 juni 2011
- Zwarte Cross in Lichtenvoorde (instorten tent tijdens opbouw), 12 juli 2010
- Megapiratenfestijn in Volendam (voor opening stort tent in door windhoos), 3 juli 2009.

Er is geconstateerd dat het incident in Steenwijkerwold een noodlottig incident was (evaluatierapport KCVE) en een typisch voorbeeld van een flitsramp (evaluatierapport gemeente Westerveld). De evaluaties gingen verder niet in algemene zin in op de veiligheid van festivals bij noodweer. Uit de mediaberichtgeving in de dagen na het Dicky Woodstockfestival bleek dat het volgens organisatoren doorgaans het beste is om bij noodweer het festivalterrein te verlaten en niet te schuilen in een grote tent. Beschutting zoeken in gebouwen in de buurt is volgens sommigen het beste. ‘Dat is een vervelende operatie, omdat mensen met noodweer het liefst een snelle schuilplaats zoeken, maar het is wel het veiligst.’⁸¹ Veel festivals vinden echter op open en afgelegen terreinen plaats, waardoor er weinig gebouwen in de omgeving zijn die kunnen dienen als schuilplaats.

11.4 Afronding

Vanuit de context van het ‘noodlottige incident’ – waar niemand schuld aan heeft – kunnen twee sporen worden gevolgd. Enerzijds kan het bij de conclusie blijven dat niemand blaam treft en de overheid en organisator dus kunnen overgaan tot de orde van de dag. Er is immers geen

81 Aldus Arnout de la Houssaye, producent van een muziekfestival op Vlieland, in ‘Een feesttent is een slechte schuilplaats’, *De Volkskrant*, 7 augustus 2012. Zie ook ‘Festivaltent bezwijkt in noodweer’, *Trouw*, 6 augustus 2012.

schuldige die hoeft te worden bestraft. Anderzijds kan de conclusie worden getrokken dat er weliswaar niemand iets te verwijten viel, maar dat desondanks toch nog het nodige kan worden verbeterd.

Alle drie de rapporten kiezen nadrukkelijk het tweede spoor; ook al was het noodweer van het Dicky Woodstockfestival niet te voorkomen, het bood een mooie aanleiding om het crisismanagement, de voorbereiding, vergunningverlening en handhaving door te lichten. Zo deed het nazorgrapport van de commissie-Jager aanbevelingen om de overdracht van de multidisciplinaire fase naar de nafase vloeiender te laten verlopen. Het rapport van KCEV deed de aanbeveling om in de toekomst de vergunningaanvraag grondiger te bestuderen en deze in een multidisciplinaire evenementenwerkgroep te bespreken. Met name die laatste aanbeveling is te zien als een mooie bijvangst. Want met het incident uit 2012 heeft de aanbeveling weinig van doen. Sterker nog: houd een willekeurig goed verlopen festival in Nederland tegen het licht en ook daar zouden vergunningverlening en handhaving waarschijnlijk nog verbeterd kunnen worden. Immers, ook een evenement dat jaar na jaar goed verloopt zal in de loop der tijd het veiligheidsbeleid steeds verder verfijnen. De editie 2013 van de Vierdaagse van Nijmegen is ongetwijfeld weer vele malen veiliger dan de editie 2003. Ook het *Lowlands* festival of *Het Glazen Huis* van 3FM zijn, zonder noemenswaardige incidenten, jaar na jaar steeds veiliger geworden. Het kan met andere woorden nooit kwaad om de koppen bij elkaar te steken, lessen uit andere festivals te incorporeren en de voorbereiding van een evenement jaarlijks multidisciplinair tegen het licht te houden. Daar heb je geen noodweer voor nodig.



Links de fles met ongezuiverd water uit de Ouwerkerkse kreek. Rechts uit het schone gedeelte. moby.to/y65jpa

Mark Rijk @MarkRijk

Yvonne Sprick

12.1 Inleiding

Zomer 2012. Het is eind juli als op Schouwen-Duiveland een hond overlijdt, nadat hij heeft gezwommen in de Ouwerkerkse Kreek. In de maag van de hond wordt een giftige alg aangetroffen (Dinoflagellaat *Alexandrium ostenfeldii*, kortweg dinoflagellaat). De dierenarts slaat daarom alarm bij de provincie. Uit voorzorg worden bij de kreek waarschuwingborden geplaatst om contact met het water door mens en dier te vermijden. Het waterschap Scheldestromen en Rijkswaterstaat onderzoeken de kwaliteit van het water van de kreek, alsook van de Oosterschelde waarin water uit de kreek wordt geloosd en zich mosselpercelen bevinden. Op dinsdag 7 augustus 2012 wordt opgeschaald naar GRIP-3. Vanaf dat moment draagt de burgemeester van Schouwen-Duiveland zorg voor de bestuurlijke coördinatie.

Centrale thema's die bij dit incident spelen, zijn volksgezondheid en voedselveiligheid, de publiekscommunicatie en de economische belangen van de Zeeuwse mosselkwekerij. In dit hoofdstuk wordt het vraagstuk beschouwd wie nu in zo'n geval de leiding heeft: de gemeente, de veiligheidsregio, het waterschap of toch een andere partij? Daarnaast staat het bestuurlijke dilemma centraal hoe de bevolking te informeren, zonder daarmee onnodig onrust te veroorzaken en de Zeeuwse mosselkwekerijen voor het hoofd te stoten. Dit hoofdstuk is voor een belangrijk deel gebaseerd op een onderzoek van het COT dat in opdracht van de Veiligheidsregio Zeeland is uitgevoerd (Bos & Verberne, 2012).

12.2 Feitenrelaas

Naar aanleiding van de melding betreffende het overlijden van de hond onderzoekt het waterschap Scheldestromen op 1 augustus 2012 de kwaliteit van het water van de kreek. In het oostelijke deel van de Ouwkerkse Kreek komt inderdaad dinoflagellaat voor. In een persbericht van het waterschap wordt hier melding van gemaakt.⁸² De alg maakt een gif aan dat het zenuwstelsel aantast en kan na inslikken verlamingsverschijnselen veroorzaken. Het waterschap neemt hierover contact op met Rijkswaterstaat Zeeland en plaatst rondom het oostelijk deel van de kreek waarschuwborden om contact met het water door mens en dier te vermijden.

Omdat het waterschap via een gemaal water uit de kreek in de Oosterschelde loost, waar zich verschillende mosselpercelen bevinden, is de kans aanwezig dat de alg de mosselen besmet. Ook de effecten op de voedselveiligheid moeten daarom worden onderzocht. Het Productschap Vis wordt hierover op 6 augustus geïnformeerd door het RIKILT⁸³ (het instituut dat standaard de monsters van mosselpercelen analyseert), en spreekt vervolgens richting het waterschap en Rijkswaterstaat zijn zorgen uit over het feit dat er water uit de kreek in de Oosterschelde wordt geloosd.

Terwijl de watermonsters in een laboratorium worden onderzocht en de resultaten daarvan worden afgewacht, besluit Rijkswaterstaat een spoedoverleg te beleggen met de burgemeester van Schouwen-Duiveland, vanwege de mogelijke consequenties voor de mosselkwekerij. Het overleg tussen het waterschap en Rijkswaterstaat heeft tot dan toe nog niet tot een eenduidige aanpak geleid. Bij het overleg, dat plaatsvindt op dinsdag 7 augustus, zijn tevens vertegenwoordigers van de Veiligheidsregio Zeeland, de provincie Zeeland, het waterschap, het Productschap Vis en de GGD aanwezig.

Tijdens dit overleg komen verschillende partijen tot de conclusie dat het incident om een multidisciplinaire aanpak vraagt. Op advies van de Veiligheidsregio Zeeland wordt om 12.00 uur besloten op te schalen naar GRIP-3, waarbij de burgemeester van Schouwen-

82 'Waterschap onderzoekt waterkwaliteit Ouwkerkse Kreek', waterschap Scheldestromen, 2 augustus 2012.

83 RIKILT – Instituut voor Voedselveiligheid, onderdeel van Wageningen UR.

Duiveland als voorzitter van het gemeentelijk beleidsteam (GBT) fungeert. Daarbij wordt aangetekend dat eerst overleg tussen de betrokken partijen zal plaatsvinden, alvorens (extern) over de opschaling wordt gecommuniceerd. Tevens wordt besloten het spuien van water naar de Oosterschelde stop te zetten en nader onderzoek naar de alg te doen.

De opschaling leidt echter onmiddellijk tot media-aandacht. Rond half twee 's middags kopt bijvoorbeeld de NOS 'Groot alarm na vondst alg in kreek'. Ook in andere media wordt benadrukt dat de giftige alg tot groot alarm leidt. Een dergelijke maatschappelijke impact was niet voorzien en een persbericht van Veiligheidsregio Zeeland laat op zich wachten, omdat het moet worden afgestemd met de vele betrokken partijen. De media speculeren onderwijl over het hoe-en-waarom van de opschaling.

Rond 16.00 uur verschijnt het eerste gezamenlijke persbericht van het GBT.⁸⁴ Daarin wordt ingegaan op het aantreffen van de dinoflagellaat in de Ouwerkerkse Kreek, het zwemverbod dat is ingesteld en het uit voorzorg stopzetten van het lozen van water in de Oosterschelde. Daarnaast verstuurt gemeente Schouwen-Duiveland een informatiebrief naar bewoners, ondernemers en toeristen in de omgeving van de Ouwerkerkse Kreek. In deze brief worden de maatregelen, vervolgstappen en gezondheidsrisico's toegelicht. Om 18.30 uur geven de burgemeester van Schouwen-Duiveland en vertegenwoordigers van het waterschap, Rijkswaterstaat en GGD Zeeland een persconferentie.

Diezelfde avond heeft de burgemeester van Schouwen-Duiveland telefonisch overleg met de directeur-generaal Volksgezondheid van het ministerie VWS. Besloten wordt om een liaison (c.q. rijksheer) van het ministerie van VWS aan het GBT toe te voegen.

Op woensdag 8 augustus besluit het GBT verdere maatregelen te nemen. Rond de kreek worden dammen geplaatst ter isolering van het probleemgebied, er worden watermonsters genomen ten behoeve van de vaststelling van het verspreidingsgebied en mosselen en andere schelpdieren worden standaard gemonitord. Daarnaast werken het ROT en het waterschap scenario's uit voor het verhelpen van de algenbesmetting in de kreek. Woensdagmiddag stelt het ROT voor om af te

84 Informatie over de situatie Ouwerkerkse Kreek, gemeente Schouwen-Duiveland, 7 augustus 2012.

schalen naar GRIP-2. Het GBT besluit echter GRIP-3 te handhaven, ten bate van de coördinatie van het communicatieproces.

Na de persconferentie van dinsdagavond is namelijk het gerucht ontstaan dat mosselpercelen in de Oosterschelde zijn gesloten, omdat mogelijk de mosselen met de giftige alg zijn besmet. Het sluiten van de mosselpercelen, alsook het verkoopverbod van mosselen uit een deel van de Oosterschelde, betreft echter een preventieve maatregel, die twee dagen later weer wordt opgeheven. Vrijdag 10 augustus is de situatie in de Oosterschelde genormaliseerd en het probleemgebied in de Ouwerkerkse Kreek afgebakend.

Experts werken verschillende scenario's uit om de besmetting van de kreek op te lossen. Op 13 augustus schaalte het GBT af naar GRIP-0. Op 22 augustus injecteert het waterschap de Ouwerkerkse Kreek met waterstofperoxide om de alg te bestrijden.

12.3 Bestuurlijke dilemma's

Anderhalve week zat er tussen het overlijden van de hond die in de kreek gezwommen had en de opschaling naar GRIP-3. Vanwege onduidelijkheid over de precieze soort en de effecten van de alg lag in de tussentijd de focus van het waterschap en Rijkswaterstaat vooral op technische oplossingen voor een technisch probleem; met de eventuele maatschappelijke impact van de situatie werd nog geen rekening gehouden. Tijdens het overleg op 7 augustus werden andere partijen over de stand van zaken rond het onderzoek naar de waterkwaliteit en de aanpak ter bestrijding van de alg geïnformeerd. De betrokkenen waren verrast door de urgentie en ernst van de situatie en besloten, op advies van de veiligheidsregio, op te schalen naar GRIP-3. De burgemeester van Schouwen-Duiveland kreeg daarmee dit incident als het ware 'toegeschoven'. De vraag is in hoeverre dat terecht is; wie heeft nu in een dergelijk geval de leiding?

De media waren vrijwel direct op de hoogte van de opschaling naar GRIP-3. Het leidde onmiddellijk tot speculaties en druk van buitenaf. De betrokken partijen binnen de crisisorganisatie werden hierdoor enigszins verrast. Communicatiemedewerkers werkten voortdurend binnen het spanningsveld van snelheid en zorgvuldigheid. Zij wensten

zo proactief mogelijk met de buitenwereld te communiceren, maar onderzoeksresultaten lieten op zich wachten, waardoor weinig nieuwe informatie naar buiten gebracht kon worden, en persberichten dienden met diverse partijen te worden afgestemd. In situaties waarin de communicatie lang op zich laat wachten, is er veel ruimte voor speculatie door media en publiek. De vraag die voorligt is hoe daarmee om te gaan.

12.4 Analyse

12.4.1 *Wie heeft de leiding?*

Voor verschillende typen incidenten zijn – ter verduidelijking van de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling – zogenoemde bestuurlijke netwerkkaarten (BNK) ontwikkeld (Provincie Noord-Holland et al., 2012). Als deze erbij worden gepakt, blijken bij dit incident ten minste drie netwerkkaarten relevant, te weten die voor:

- oppervlaktewater en waterkering;
- geneeskundige hulpverlening algemeen; en
- voedselveiligheid.

In het nu volgende wordt op elk van deze ingegaan.

Oppervlaktewater en waterkering

De aanleiding van het incident had van doen met waterverontreiniging. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het waterbeheer berust bij de minister van Infrastructuur en Milieu (I&M), de waterschappen en in enkele gevallen bij een gemeente of provincie. Rijkswaterstaat (dat onderdeel is van het Ministerie van I&M) en de waterschappen opereren in beginsel zelfstandig, eventueel in afstemming met andere beheerders en provincies.

De bestuurlijke netwerkkaart gaat niet in op de maatregelen die getroffen kunnen worden ter bestrijding van een waterverontreiniging waarbij bijvoorbeeld een giftige alg de boosdoener is, maar beziet vooral verontreiniging door olie of chemicaliën. Daarbij wordt aangegeven dat er naast de aanpak van effecten (voor bijvoorbeeld de visserij) ‘een scala aan maatregelen’ getroffen kan worden ter bestrijding van

de verontreiniging.⁸⁵ Omdat een waterverontreiniging vaak meerdere sectoren raakt, wordt in de bestuurlijke netwerkkaart aangeraden een overzicht op te stellen van (neven)effecten en knelpunten, waarbij wordt aangegeven waar problemen zijn te verwachten, welke sectoren/ketens getroffen worden en wie in een keten verantwoordelijk is voor het treffen van maatregelen. Daarbij dient ook de rol van het openbaar bestuur (burgemeester of voorzitter veiligheidsregio) te worden bepaald.

De waterschappen en Rijkswaterstaat dragen dus beide verantwoordelijkheid voor schoon en gezond water. Het waterschap Scheldestromen heeft zich achteraf afgevraagd of het waterschap en Rijkswaterstaat de leiding over de crisisbeheersing niet te veel hebben overgedragen aan de burgemeester, door op te schalen naar GRIP-3. Saillant detail hierbij is wel dat beide partijen er samen niet uitkwamen een eenduidige aanpak vast te stellen, hetgeen voor Rijkswaterstaat reden was een overleg met de burgemeester van Schouwen-Duiveland en andere betrokkenen te beleggen. Doordat dus de functionele keten (waterschap en Rijkswaterstaat) niet tot een eenduidige aanpak kwam, is tijdens het overleg op 7 augustus besloten de regie bij de algemene keten (in casu de burgemeester) te beleggen.

Opschaling volgens de GRIP-structuur kan evenwel een prima keuze zijn, omdat het (met name voor traditionele crisispartners) een bekende structuur geeft voor de aanpak van een incident. De klassieke crisispartners zoals brandweer, politie en de GHOR waren daardoor echter wel enigszins dominant in het ROT (en GBT) aanwezig, terwijl Rijkswaterstaat, het waterschap en het Productschap Vis (de functionele keten) een belangrijke rol hadden in de aanpak. Voor hen was het lastig om aan te haken bij de GRIP-structuur, omdat ze hier niet of weinig mee bekend zijn. Een leerpunt uit deze casus is dan ook om flexibel om te gaan met de GRIP-structuur en de bezetting van het ROT en GBT regelmatig te heroverwegen.

85 De Werkgroep oliën- en chemicaliënbestrijding (WOBC) van Rijkswaterstaat heeft deze maatregelen geïnventariseerd in een WOBC-catalogus (een inventarisatie van in Nederland aanwezig bestrijdingsmateriael) en een WOBC-wegwijzer (richtlijnen, informatie en adviezen bij de bestrijding van olie en chemicaliën op water en oevers).

Geneeskundige hulpverlening algemeen

Bij dit incident speelde ook het belang van de volksgezondheid (of preventieve openbare gezondheidszorg). Tijdens crisissituaties vindt de geneeskundige hulpverlening plaats onder het gezag van de burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio. De minister van VWS bewaakt de kwaliteit en doelmatigheid van de dienstverlening.

In voorkomende gevallen is ook hier het opstellen en onderhouden van een chronologisch overzicht van (neven)effecten en knelpunten een bestuurlijk aandachtspunt. Na hoeveel tijd zijn waar problemen te verwachten, wat regelen zorginstellingen zelf en wat is de rol van de directeur publieke gezondheid, de burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio? Met de betrokken zorginstellingen dient te worden afgestemd wie met de media communiceert. Ten aanzien van slachtoffers is directe zichtbaarheid van de burgemeester (of voorzitter van de veiligheidsregio) essentieel.

De geneeskundige hulpverlening bij dit incident was in handen van GGD Zeeland, terwijl de burgemeester van Schouwen-Duiveland de woordvoering deed. Gezondheidsklachten werden voortdurend gemonitord. Mensen die zich zorgen maakten konden bellen naar een informatienummer van de GGD, dat vooral de eerste uren nadat het nummer was opengesteld is geraadpleegd. Er zijn uiteindelijk geen meldingen van gezondheidsklachten binnengekomen.

Voedselveiligheid

Een laatste maar zeker niet minder belangrijk thema dat bij dit incident speelde, betrof de voedselveiligheid. De minister van VWS is daar primair bestuurlijk verantwoordelijk voor. Bij een milieu-incident waarbij dieren (mogelijk) schadelijke stoffen hebben binnengekregen, kan echter de minister van Economische Zaken (EZ, waar sinds 2010 het landbouw- en visserijbeleid onder valt) maatregelen treffen ten aanzien van alle handelingen in de voedselketen. Het reguliere toezicht op de voedselveiligheid is in handen van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

In de bestuurlijke netwerkkaart wordt aangegeven dat als een milieu-incident gevolgen kan hebben voor de voedselketen de rijksheren van de ministeries van EZ, I&M en VWS onmiddellijk op de hoogte moeten worden gesteld. Met hen dient te worden afgestemd wie

welke maatregelen neemt en wie wat in de media naar buiten brengt. Tevens dient de Commissaris van de Koningin over ontwikkelingen te worden geïnformeerd.

Verschillende partijen waren verrast door de intensieve betrokkenheid van departementen bij de afhandeling van dit incident. Anderzijds was er van de kant van het Ministerie van VWS enige verbazing over het feit dat het incident slechts leidde tot een lokale opschaling, terwijl nationale belangen op het terrein van voedselveiligheid in het geding waren. Betrokkenheid van VWS, als eerstverantwoordelijke voor (mogelijke) calamiteiten op het gebied van voedselveiligheid, was logisch en ook noodzakelijk. Door toevoeging van de rijksheer van het Ministerie van VWS aan het GBT kwam uiteindelijk een goede samenwerking tussen lokale en nationale overheid tot stand (Bos & Verberne, 2012).

Ook over de betrokkenheid van het Productschap Vis, dat al bij het eerste spoedoverleg aanwezig was, bestond bij enkele partijen onduidelijkheid. Het productschap is een publieksrechtelijke bedrijfsorganisatie waaraan de overheid bepaalde taken (op het gebied van regelgeving) heeft gedelegeerd. Het Productschap Vis werd echter vooral gezien als belangenbehartiger van de visserijsector. Aanwezigheid van het productschap bij overleggen werd daarom door sommigen minder vanzelfsprekend geacht (Bos & Verberne, 2012).

12.4.2 Communicatie: volksgezondheid versus economische belangen

Ongelukkig aan de opschaling naar GRIP-3 was dat de media door de alarmering direct op de hoogte waren, omdat de melding via het P2000-netwerk te volgen was.⁸⁶ Op dat moment kreeg het incident een acute context. Het duurde lang voordat de communicatie op gang kwam, waardoor de media veel ruimte kregen om te speculeren. Met een 'stille alarmering' hadden wellicht de druk van buitenaf en de directe persaanval voorkomen kunnen worden. De crisisorganisatie had daarmee tijd kunnen winnen om de communicatie naar buiten toe voor te bereiden. Er was in dit geval immers geen sprake van

86 De eerste melding: 12:02:51 07-08-12 GROUP-1 P2 GRIP 3 *** ZONDER COPI *** Gemeente Schouwen-Duiveland.

een acute calamiteit, maar eerder van een ‘sluimerende’ crisis (Bos & Verberne, 2012). Een proactieve communicatie had een deel van de onzekerheid en speculaties kunnen voorkomen. Wanneer bijvoorbeeld vooraf afspraken waren gemaakt over de inzet van sociale media, had er mogelijk adequater ingespeeld kunnen worden op de informatie-behoefte. Als het communicatieaspect explicieter was meegenomen in het strategisch advies over de aanpak, dan had waarschijnlijk ook de impact van de opschaling beter ingeschat kunnen worden (Bos & Verberne, 2012).

Wel is bij dit incident nagedacht over de gevolgen van de uit te dragen boodschap voor de belangen van verschillende partijen: hoe informeren we bewoners en duiden we de risico’s, zonder onnodig angst te zaaien? En hoe communiceren we over het incident, zonder de betrokken sector te schaden? Uiteraard had de volksgezondheid prioriteit, maar ook verschillende andere belangen werden in de communicatiestrategie meegewogen.

Het economische belang van de mosselkwekerij speelde bij de communicatie over het algje een belangrijke rol. De betrokken autoriteiten waren zich er voortdurend van bewust dat Zeeland leeft van vis en schelpdieren. De communicatie over maatregelen werd daarom zorgvuldig beoordeeld op het effect voor deze sector. Burgemeester Rabelink van Schouwen-Duiveland wilde vooral het ‘EHEC-scenario’ voorkomen. (In 2011 dook in Duitsland de EHEC-bacterie op. Behalve dat bijna 4500 mensen geïnfecteerd raakten, betekende de uitbraak ook een schadepost voor de groente- en fruitsector.) Woorden werden daarom zorgvuldig gekozen: uitingen werden beoordeeld op feiten en gebracht op een zakelijke toon, zodat niet de indruk zou worden gewekt dat de overheid de mosselsector in bescherming nam (Bos & Verberne, 2012).

Hoe zorgvuldig de woorden echter ook werden gekozen, de gevoeligheid van de situatie bleek wel toen de mosselsector een aansprakelijkheidsstelling wilde indienen bij Veiligheidsregio Zeeland voor eventuele schade. Na een gesprek tussen de mosselsector, de burgemeester van Schouwen-Duiveland en de voorzitter van Veiligheidsregio Zeeland, waarin uitleg werd gegeven over de keuzes die waren gemaakt, is de claim echter niet doorgezet. Dit voorval kenmerkt evenwel de bijzondere dynamiek van deze crisis: autoriteiten denken recht te doen aan de belangen van de sector, terwijl de specifieke sector het bestuur

aansprakelijk stelt voor eventuele schade (Bos & Verberne, 2012). Deze casus laat zien dat, ook al hebben autoriteiten het idee met alle belangen rekening te houden, de communicatie over een incident door de buitenwereld toch anders kan worden ervaren. De casus toont echter ook dat wanneer betrokken partijen de moeite nemen om met elkaar in gesprek te gaan, zij inzicht krijgen in de achtergrond van keuzes en besluiten.

12.5 Afronding

Dit soort casuïstiek zal ons waarschijnlijk vaker overkomen; het wordt warmer en Nederland zal daardoor vaker met flagellaten worden geconfronteerd. Incidenten waarbij soortgelijke bestuurlijke dilemma's spelen, zijn uitbraken van infectieziekten als Q-koorts. Vragen die bij dit soort situaties spelen zijn: 'Wie moet worden geïnformeerd?', 'Wie heeft de leiding?' en 'Hoe de publiekscommunicatie vorm te geven?'

Wat de laatste vraag betreft, is het zaak om zo feitelijk en neutraal mogelijk de risico's te schetsen, waarbij de communicatiestrategie zich richt op de drie welbekende doelstellingen van crisiscommunicatie: betekenisgeving, schadebeperking en informatievoorziening. Belangrijk daarbij is de afweging tussen zorgvuldigheid en snelheid van informatie. Proactieve communicatie betekent dat er ingespeeld wordt op de informatiebehoefte en bijvoorbeeld wordt aangegeven waarom er is opgeschaald. Wanneer nog weinig informatie bekend is, kan informatie gegeven worden over het proces, door bijvoorbeeld uit te leggen dat onderzoeksresultaten op zich laten wachten.

De bestrijding van het alge betref geen traditionele crisis die door de gemeente of veiligheidsregio zelfstandig kon worden afgedaan. Het voorval raakte meerdere beleidsterreinen en daardoor waren ook andere dan de klassieke partijen bij de afhandeling betrokken. In de aanloopfase verliep dat niet zonder problemen.

Pas nadat het Productschap Vis zijn zorgen had geuit over het feit dat in de Oosterschelde mogelijk besmet water werd geloosd, realiseerden Rijkswaterstaat en het waterschap zich dat de algenbesmetting meer was dan een 'technisch' probleem. Om tot afstemming van maatregelen te komen, werd besloten de GRIP-structuur te volgen die binnen

de veiligheidsregio gebruikelijk is voor de bestrijding van incidenten. Omdat de niet-traditionele crisispartners hiermee echter (nog) weinig bekend waren, bleken traditionele crisispartners relatief dominant in het ROT en GBT aanwezig. Bovendien was men in eerste instantie vergeten ook een rijksheer van het ministerie van VWS te vragen in het GBT plaats te nemen. Hoewel de bezetting van het ROT en GBT dus vooraf beter doordacht had kunnen worden, wist men uiteindelijk wel via de GRIP-structuur tot afstemming van maatregelen te komen.



Niet normaal! Gaat fout straks RT @jelkejongsm: Haha moet je kijken hoe druk [twitpic.com/awyrur](https://twitter.com/awyrur) (fot @JordiHaverdings) #Haren #geenfeest

Bas de Bruijn @b_de_b

13

Facebookrellen in Haren

Jan Bos

13.1 Inleiding

Op 21 september 2012 vindt in het centrum van Haren een ernstige verstoring van de openbare orde plaats. Naar aanleiding van deze ‘Project-X rellen’ of ‘Facebookrellen’ zijn verschillende onderzoeken en analyses uitgevoerd. Meest prominent is het rapport van de commissie-Cohen, dat in drie deelrapporten ingaat op de overheidsreactie op Project X Haren (*Er is geen feest*), de rol van jongeren, sociale media, massamedia en autoriteiten bij de mobilisatie voor Project X Haren (*De weg naar Haren*) en de maatschappelijke facetten van Project X Haren (*Hoe Dionysos in Haren verscheen*). Daarnaast zijn leerzame feitenreconstructies en analyses uitgevoerd door verschillende journalisten en (media)deskundigen.⁸⁷

Omdat over de ‘casus Haren’ al het nodige is gezegd en geschreven wordt in dit hoofdstuk niet specifiek ingegaan op de gebeurtenissen in Haren, maar een tweetal specifieke dilemma’s uitgediept. Het gaat hier om thema’s die te maken hebben met bestuurlijke keuzes. Het betreft allereerst de discussie over de organisatievorm waarin verschillende crises ‘gemanaged’ kunnen worden (GRIP versus driehoek), met name omdat de commissie-Cohen hierover stellig concludeert dat een openbare-ordekwestie in driehoeksverband moet worden opgepakt. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop bestuurders om kunnen gaan met het verantwoordingstraject richting de gemeenteraad en

⁸⁷ Het betreft hier onder andere de reconstructie van de gebeurtenissen in het *Dagblad van het Noorden* en analyses van blogger Ritzo ten Cate van *Fast Moving Targets*.

bevolking in een situatie waarin een groot onderzoek naar de gebeurtenissen plaatsvindt. Het is daarbij de vraag hoe bestuurders om kunnen gaan met het spanningsveld tussen wel of niet ingaan op de gebeurtenissen. In de perceptie kan het immers zo zijn dat een burgemeester die tijdens de looptijd van een onderzoek commentaar geeft, voor zijn beurt spreekt. Aan de andere kant wordt een burgemeester die geen commentaar geeft verweten zich te verschuilen achter de onderzoekscommissie.

13.2 De gebeurtenissen⁸⁸

Op 6 september 2012 maakt de 15-jarige Merthe uit Haren een event ('Feesjeeeee') aan op Facebook. Ze zet de status van dit event op 'public' en stuurt in de ochtend van 6 september haar eerste tweet uit om mensen op het event te wijzen. De tweet van Merthe wordt flink geretweet. Een dag later zijn er 3500 personen die aangeven bij het event aanwezig te zullen zijn. Rond 16.30 uur die middag wordt het event voor het eerst als Project X feest herkend. In de loop van de dag wordt een Project X Haren event aangemaakt op Facebook door ene Jesse Hobson.

Op 8 september gaat de vader van Merthe naar de politie om zijn bezorgdheid te uiten. Merthe verwijdert het feestje van Facebook. Na een week zijn er 2400 aanmeldingen voor het Project X Haren event. In de loop van die week bereiken signalen over het Project X feest de plaatselijke krant, de buurtagent en de burgemeester. Aan het eind van de week spreekt de vader van Merthe met de burgemeester. De burgemeester stelt hem gerust. De vader van Merthe meldt in een brief op 14 september aan zijn bureaus dat de gemeente een duidelijk beeld heeft van de situatie. Op 16 september verschijnt deze brief op de website JOOP.nl.

Op 18 september ontstaat, na een publicatie in *Trouw*, bredere media-aandacht. In reactie hierop tracht de gemeente Haren Project X klein te houden. Door een aantal ongelukkige uitspraken lukt dit

⁸⁸ Deze beknopte samenvatting van de gebeurtenissen is gebaseerd op de reconstructie van het *Dagblad van het Noorden* (d.d. 3 november 2012), het hoofdrapport van de commissie-Cohen en de presentatie van Ritzo ten Cate op het congres *#crisisvandedag* van de Politieacademie d.d. 12 februari 2013.

niet. Het betreft bijvoorbeeld het gebruik van het woord ‘noodverordening’ door een voorlichter (in de context van ‘mogelijke maatregelen’). Met een dreigende noodverordening is media-aandacht ineens gelegitimeerd. Vervolgens helpt het ook niet dat de burgemeester verklaart dat er ‘in beginsel geen feest is’. Deze uitspraak is, door de woorden ‘in beginsel’, voldoende om verder te speculeren over het feestje. Op woensdag 19 september staat het aantal online aanmeldingen voor het feest op 20.000. Dit loopt uiteindelijk op tot boven de 31.000. Haren is *trending* op Twitter, op Facebook verschijnen honderden berichten per uur en er gaan geruchten over optredens van populaire artiesten. De driehoek houdt die woensdag rekening met de komst van een paar honderd mensen.

Op donderdag 20 september komt de gemeente in een lastig parket. Hoe steviger wordt gezegd dat mensen niet naar Haren moeten komen, hoe meer het lijkt alsof er vrijdag in Haren iets te beleven is. Hoe serieuzer de gemeente Project X neemt, hoe serieuzer de pers erop ingaat. Daarnaast groeit in het dorp de onrust. Inwoners vragen zich af of koopavond wel door kan gaan op vrijdag. Aan het eind van de middag worden de fractievoorzitters bijgepraat. Er liggen dan drie scenario’s. Het beste scenario, waarin een paar honderd jongeren naar Haren komen. Het realistische scenario, waarin er vijfhonderd tot duizend bezoekers zullen zijn. Het worst-case scenario is dat er enkele duizenden feestgangers zullen komen. Die avond wordt bewoners van de Stationsweg geadviseerd auto’s en tuinmeubilair binnen te zetten. Op een persconferentie ’s avonds zegt de burgemeester dat er ‘alternatieve opvang’ wordt geregeld op een voetbalveld. Dit voedt het gerucht en gevoel dat er toch een (alternatief) feest in Haren zal zijn.

Op vrijdag 21 september komt de driehoek ’s ochtends bijeen. Hoewel de driehoek de aanpak *low profile* wil houden, wordt besloten op te schalen naar GRIP-3. Belangrijkste argument hierbij is dat opschaling naar GRIP-3 noodzakelijk is om te kunnen beschikken over de regionale pool van crisiscommunicatieadviseurs. In de loop van de ochtend gebeurt er nog weinig in Haren. Dat verandert als zich enkele kleine nieuwswaardige feiten voordoen. Straatnaambordjes van de Stationsweg worden verwijderd en verderop worden lichtmasten geplaatst. Dit voedt de geruchten over het alternatieve feest.

Ondertussen komt 's middags de ene na de andere satellietwagen richting Haren. Veel jongeren laten zich dan nog niet zien.

Na 18.00 uur wordt het langzaam drukker in Haren. Aanvankelijk is de stemming jolig. Wel wordt er flink gedronken door de aanwezige jongeren. Het alcoholverbod wordt niet gehandhaafd en, in tegenstelling tot het verzoek van de burgemeester, gaan winkeliers allesbehalve 'prudent' om met drankverkoop. Grote groepen jongeren komen naar Haren, vaak met tassen vol drank. Kort voor negen uur slaat de stemming definitief om. De politie wordt uitgedaagd en provocerend toegezongen. Vervolgens wordt met stenen gegooid richting de politie. Rellen verplaatsen zich in golven door het dorpscentrum. Twee auto's worden in brand gestoken. De versterkingen voor de politie blijven uit. De ME die achter de hand wordt gehouden, blijkt een lange aanrijtijd te hebben. Na middernacht worden de laatste relschoppers door de politie uit Haren verdreven.

Na deze avond leven er tal van vragen bij inwoners van Haren, de lokale en landelijke politiek, gezagsdragers, media en anderen. Het betreft bijvoorbeeld de vraag of de overheidsreactie op de gebeurtenissen adequaat was, wat de rol van verschillende partijen was in de opbouw naar Project X Haren en wat de maatschappelijke achtergronden zijn bij de gebeurtenissen. De commissie-Cohen heeft in haar rapporten de meeste van deze vragen beantwoord. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal verdiepende dilemma's rond het thema crisismanagement.

13.3 Dilemma 1 – de organisatievorm: GRIP of driehoek?

Op vrijdagochtend 21 september wordt in het driehoeksoverleg besloten om op te schalen naar GRIP-3. De directe aanleiding voor opschaling door de driehoek ligt in het feit dat de voorlichterspool voor crisiscommunicatie conform het crisisplan in Groningen pas vanaf GRIP-3 beschikbaar is. De commissie-Cohen oordeelt in haar rapport dat de opschaling naar GRIP-3 onjuist is geweest en een negatieve invloed heeft gehad op de effectiviteit van het overheidsoptreden. In het rapport constateert de commissie-Cohen hierover:

‘De argumenten voor opschaling waren niet overtuigend. Opschaling van deze aard is nodig als er multidisciplinaire samenwerking nodig is. Dat was hier niet het geval. Het ging niet om een ramp, waar samenspel van gemeente, politie, brandweer en ambulancediensten een vereiste is, het ging om een openbare-ordekwestie. Daar is de driehoek leidend. Vond men de capaciteit van de gemeente te beperkt – en dat is een juist oordeel – dan had het mogelijk moeten zijn dat andere gemeenten – of de veiligheidsregio, ook al had die formeel geen functie – waren bijgesprongen, zonder dat dit tot een andere structuur had geleid. Onze conclusie op dit punt is dat de neiging om evenementen bij voorbaat te benaderen als een ramp of een crisis contraproductief is, een gevoel van schijnveiligheid creëert en nodeloos complicerend is’ (commissie-Cohen, 2013, p. 20).

De directe aanleiding voor opschaling (de beschikbaarheid van de voorlichterspool) is wellicht vanuit bestuurlijk oogpunt niet het meest sterke argument om te kiezen voor GRIP-3. Het zou immers mogelijk moeten zijn om ook over adviseurs uit de voorlichterspool te kunnen beschikken zonder dat daar opschaling naar GRIP-3 voor nodig is. Deze mogelijkheid wordt in het crisisplan van de Veiligheidsregio Groningen echter niet geboden. De commissie-Cohen geeft verder een aantal argumenten waarom opschaling naar GRIP-3 op inhoudelijke gronden niet juist zou zijn. Zo stelt de commissie-Cohen dat er gezien de aard van het incident geen multidisciplinaire samenwerking nodig is. Die conclusie is echter slechts achteraf met zekerheid te trekken. Op de bewuste vrijdagochtend is het verloop van de vrijdagavond nog ongewis. Juist op dat moment bestaat de mogelijkheid dat de crisis zich multidisciplinair ontwikkelt, bijvoorbeeld op het moment dat volksgezondheidsaspecten een rol gaan spelen (als gevolg van wanordelijkheden, maar ook door alcohol- en drugsgebruik) of brandstichtingen plaatsvinden. Daarnaast argumenteert de commissie-Cohen dat ‘opschalen’ een gevoel van schijnveiligheid creëert en nodeloos complicerend is. Even verderop merkt de commissie-Cohen op dat organisatievormen zo rigide kunnen zijn dat ze ‘meer een keurslijf zijn dan een baken’. De commissie-Cohen oordeelt dat het in de casus Haren primair om een openbare-ordekwestie gaat. De driehoek is volgens de commissie in dat geval leidend.

Opschaling conform de GRIP-structuur is echter om verschillende redenen een goede keuze geweest. Los van het feit dat GRIP-3 een vormvereiste was voor het beschikbaar krijgen van de voorlichterspool, zijn er verschillende argumenten om binnen de casus Haren op te schalen in GRIP. Allereerst blijkt uit een aantal vergelijkbare casus die hierna uitgewerkt worden welke voordelen opschaling kan bieden en welke bekende imperfecties dit met zich meebrengt. Vervolgens wordt uitgewerkt welke inhoudelijke thema's in de casus Haren maakten dat een multidisciplinaire aanpak op zijn plaats was. Tot slot wordt aangegeven waarom de inhoud van de casus leidend moet zijn voor de toe te passen organisatiestructuur.

GRIP

Het is niet ongebruikelijk dat bij incidenten met een stevige politieke component opgeschaald wordt conform de GRIP-structuur. Ook bij het schietdrama in Alphen aan den Rijn en de zedenzaken Robert M. (Amsterdam) en Benno L. ('s-Hertogenbosch) is gewerkt conform de structuren van de gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure. De troonswisseling in Amsterdam in april 2013 vond plaats binnen het stramien van GRIP-4. Dit waren steeds bewuste keuzes.

In deze casus speelde evenzeer de discussie of de GRIP-regeling wel bedoeld is voor het type crisis dat voorhanden is. Het gaat immers niet om 'klassieke rampen', maar om incidenten met grote maatschappelijke gevolgen, (mogelijke) openbare-ordevraagstukken en een duidelijke strafrechtelijke component. Toch is er in deze gevallen voor gekozen om (formeel dan wel informeel) conform de GRIP-structuur te werken. Hieraan lag een aantal argumenten ten grondslag, te weten:

- Door op te schalen conform de GRIP-regeling is het voor betrokkenen onmiddellijk duidelijk hoe de organisatie eruitziet en welke werkwijze gehanteerd wordt.
- De driehoek kan binnen de GRIP-regeling blijven functioneren, houdt een eigen positie voor specifieke onderwerpen (de strafrechtelijke en openbare-ordecomponenten) en zorgt voor duidelijkheid in de discussie over wat multidisciplinair is (voor alle betrokkenen) en wat specifiek strafrecht / openbare orde (driehoek).
- Vanwege de mogelijke multidisciplinaire component van de cases (gezien de zorgaspecten of de bredere maatschappelijke impact) is betrokkenheid van gemeentelijke diensten, geneeskundige hulp-

verlening of professionals uit andere (operationele) organisaties gewenst. Buiten de GRIP-regeling is er geen organisatievorm voorhanden waar hier goed invulling aan wordt gegeven. Daarom wordt ervoor gekozen om een bestaande en bekende structuur te benutten voor de aanpak van de crisis.

De commissie-Cohen stelt dat door het omschakelen van ‘driehoek’ naar ‘GRIP’ het zwaartepunt niet meer lag op de openbare orde, maar bij de ramp- en incidentbestrijding. In de voornoemde cases was dat geenszins het geval. In de zedenzaken Robert M. en Benno L. bleven de strafrechtelijke component en de openbare-ordeaspecten (via het monitoren van maatschappelijke onrust) samen met de zorgcomponent de agenda bepalen. Bij het schietdrama in Alphen aan den Rijn is het zelfs zo dat bestuurders binnen de GRIP-structuur, waarin zowel het GBT als de driehoek actief waren, de driehoek een prominentere rol hebben laten spelen dan strikt noodzakelijk was vanuit strafrechtelijk perspectief. In de casus Alphen aan den Rijn betekende het dus niet dat opschaling conform de GRIP-structuur automatisch inhield dat het zwaartepunt werd verlegd van opsporing, openbare orde of strafrecht naar ramp- en incidentbestrijding. Sterker nog, in Alphen aan den Rijn heeft de driehoek uit pragmatische overwegingen (rust van klein gezelschap, onderling vertrouwen, voorbereiding op persconferenties) juist een prominente (of té prominente) rol gehad (Van Duin et al., 2012). Ook naar aanleiding van de strandrellen in Hoek van Holland is geconstateerd dat er – ‘ten behoeve van het snel treffen van (...) bestuurlijke en justitiële maatregelen’ (COT, 2010, p. 175) – opgeschaald had moeten worden. Tijdens de strandrellen is gewerkt in GRIP-1. Achteraf is door het COT geconstateerd dat opschaling naar GRIP-3 plaats had moeten vinden, en dat opschaling tot GRIP-4 ook mogelijk was geweest. Dit laatste ‘in het licht van het gegeven dat de relschoppers en/of gewonden zijn vertrokken vanaf het evenement naar een op dat moment onbekende bestemming’ (COT, 2010, p. 175).

Voor zover er bij de hier genoemde cases knelpunten zijn ervaren in de gehanteerde werkwijze, werden deze niet veroorzaakt door het type crisis. Het zijn slechts de (bekende) imperfecties binnen de GRIP-regeling die kunnen leiden tot (gepercipieerde) complexiteit. Deze imperfecties ontstaan telkens door een te rigide toepassing of interpretatie

van de GRIP-regeling. Zo is de wenselijkheid van een Regionaal Operationeel Team (ROT) en de precieze samenstelling ervan een steeds terugkerend thema van discussie. In veel gevallen wordt geconstateerd dat er achteraf geen behoefte was aan een ROT, maar wel aan een aantal 'projectteams'. Dat kan een SGBO zijn (eventueel aangevuld met liaisons vanuit andere operationele diensten), maar bijvoorbeeld ook een multidisciplinair communicatieteam. Door de GRIP-regeling flexibel toe te passen kan voor een stevige multidisciplinaire aansturing van de crisis door het beleidsteam worden gezorgd. Daaronder kan in een projectstructuur (via een SGBO of ROT) zorg worden gedragen voor een degelijke advisering en ondersteuning van het beleidsteam.

Multidisciplinariteit

Binnen de casus Haren is een groot aantal operationele thema's te onderscheiden. Het betreft bijvoorbeeld de eigen informatiepositie, voorlichting en informatievoorziening aan diverse doelgroepen (als gemeentelijk proces), vervoer- en mobiliteitsaspecten, handhavingsvraagstukken en tolerantiegrenzen (alcoholverbod en dergelijke), geneeskundige aspecten (gewonden), brandweeraspecten (autobranden), de noodzaak tot inzet van diverse gemeentelijke processen buiten voorlichting (zoals schaderegistratie en nazorg/nafase) en crowd control/management. Voor deze operationele thema's geldt dat ze zowel binnen een SGBO, binnen een ROT als binnen een projectorganisatie opgepakt en uitgevoerd kunnen worden. Echter, voor de bestuurlijke afweging van de verschillende vraagstukken is een bestuurlijk gremium met een brede oriëntatie noodzakelijk. Een driehoek met een 'strikte' openbare-ordeopvatting is hiervoor niet toereikend. Juist een beleidsteam, met vertegenwoordiging vanuit OM, politie, brandweer, geneeskundige hulpverlening, gemeentelijke diensten en eventueel andere betrokken organisaties biedt deze brede oriëntatie. De GRIP-regeling is daarmee in een groot aantal situaties een effectieve organisatievorm om dit type crisis aan te pakken. Daar waar er lessen geleerd moeten worden van de organisatorische aanpak van deze crisis bevinden die zich vooral op het vlak van flexibiliteit en improvisatievermogen (Wijkhuijs & Van Duin, 2013). Bestuurlijk is het GRIP-model vaak effectief. Operationeel is het GRIP-model geregeld een knellend harnas. Het is daarom zaak om, afhankelijk van de actuele context, specifiek

vorm en invulling te geven aan de operationele samenwerking binnen de gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure.

Maatwerk

Los van de casus Haren geldt als meer algemeen uitgangspunt dat de organisatiestructuur op de inhoud moet worden aangepast en niet dat de inhoud in een organisatiestructuur moet worden gedwongen. De afgelopen jaren is door verschillende veiligheidsregio's intensief gewerkt aan uniformering van de crisismanagementstructuur. De volgende stap in de professionalisering van het crisismanagement is flexibilisering of 'maatwerktoepassing'. De Inspectie Veiligheid en Justitie merkt in de *Staat van de rampenbestrijding 2013* op dat veiligheidsregio's en gemeenten in toenemende mate maatwerk toepassen binnen de operationele hoofdstructuur (en daarmee afwijken van de voorgeschreven structuur). De Inspectie constateert hierbij dat het inhoudelijk soms wenselijk en noodzakelijk is om maatwerk toe te passen én dat deze veelal leiden tot het door de wetgever gewenste resultaat (IVenJ, 2013). Deze constatering zou veiligheidsregio's moeten motiveren uitwerking te geven aan flexibilisering van de crisismanagementorganisatie, waarbij de specifieke kenmerken van een crisis leidend zijn voor de gekozen organisatievorm.

13.4 Dilemma 2 – verantwoording in de context van een groot onderzoek

Naar aanleiding van de gebeurtenissen op 21 september zijn er bij het publiek, de media en de gemeenteraad vragen gerezen over het verloop van de gebeurtenissen. Door de betrokken autoriteiten zou verantwoording moeten worden afgelegd. Al tijdens de avond en nacht van 21 september is in het GBT gesproken over het onderwerp 'verantwoording'. Het gaat dan bijvoorbeeld om uitleg geven aan bewoners en ondernemers over de gebeurtenissen, het organiseren van informatiebijeenkomsten, en het informeren van de media op de dag na de rellen. Ook het laten uitvoeren van een evaluatieonderzoek was in de nacht van 21 op 22 september onderwerp van overleg in het GBT. Onderwerpen en vragen die op dat moment aan de orde werden gesteld, hadden

betrekking op onder andere de feitelijke gebeurtenissen, de rol van (social) media en de eigen rol van de autoriteiten.

Uiteindelijk heeft de driehoek (gemeente Haren, politie en justitie) opdracht gegeven aan de commissie-Cohen om de gebeurtenissen te onderzoeken. Een overweging die hierbij meespeelde was het gegeven dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid volgens de wettelijke beperkingen van de Rijkswet op de Onderzoeksraad geen openbare-ordesituaties mag onderzoeken. Op 1 oktober 2012 stemde de gemeenteraad van Haren in met de onderzoeksopdracht aan de commissie-Cohen. De gemeente Haren verstreekte hierover na de raadsvergadering het volgende bericht via de gemeentelijke website:⁸⁹

“Volgens mij kunnen we constateren dat de commissie-Cohen zijn opdracht uitvoert in opdracht van de driehoek gemeente-politie-justitie en met brede instemming van de gemeenteraad.” Deze conclusie trok burgemeester Rob Bats na de behandeling van de onderzoeksopdracht aan de commissie-Cohen in de gemeenteraadsvergadering van 1 oktober. Hoewel de gemeenteraad instemde met de onderzoeksopdracht, zijn er nog steeds veel vragen over wat gebeurde op 21 september en de afloop daarvan. Burgemeester Bats verzekerde de raad dat ook het onderwerp “schade” nadrukkelijk de aandacht heeft van het College.

De commissie-Cohen gaat onderzoeken hoe en waarom het “Facebookfeest” zo uit de hand is gelopen. Op maandag 1 oktober spraken de commissieleden niet alleen met burgemeester Rob Bats, politie en justitie, maar ook met alle fractievoorzitters van de partijen in de gemeenteraad. De fracties hebben de commissie onderzoeksvragen meegegeven. Het onderzoek gaat volgens Cohen “zeker een half jaar in beslag nemen”. In het eindrapport hoopt de commissie aanbevelingen te geven wat gemeenten en politie moeten doen als zich weer een situatie voordoet als op 21 september.’

Vervolgens ging de commissie-Cohen aan het werk. De commissie-Cohen deed daarbij de aankondiging dat het onderzoek ‘zeker een half

89 Gemeente Haren (2012, 2 november). Nieuws: Brede steun gemeenteraad voor commissie-Cohen. Op 1 juni 2013 ontleend aan https://www.raadnetharen.nl/raadsnet/nieuws_3991/item/brede-steun-gemeenteraad-voor-commissie-cohen_12827.html.

jaar in beslag' zal nemen. In de tussenliggende periode (vanaf de avond van 21 september tot uiteindelijk het moment van publiceren in maart 2013) bleven aan de autoriteiten als vanzelfsprekend vragen gesteld worden over de gebeurtenissen. De driehoek besloot echter een radiostilte te betrachten gedurende de looptijd van het onderzoek. Dat nam de vragen echter niet weg. Hierdoor ontstond een politiek lastige situatie, omdat pas bij het verschijnen van het rapport (circa zes maanden na de gebeurtenissen) een debat kon worden gevoerd in de gemeenteraad. Een burgemeester die tijdens de looptijd van een onderzoek commentaar geeft, spreekt voor zijn beurt. Een burgemeester die geen commentaar geeft, verschuilt zich achter de onderzoekscommissie. Met name de vragen van verschillende media noodzaakten de gemeente Haren om op enig moment het volgende statement op de website te plaatsen:

'Helaas kunnen de Groningse politie en de gemeente Haren niet reageren op welke mediavraag dan ook. Vanaf het moment dat de commissie-Cohen een brede evaluatie is gestart, is besloten geen reactie te geven op vragen van de media. De commissie moet in alle rust haar onderzoek kunnen doen. De Groningse politie en de gemeente willen het onderzoek door de commissie op geen enkele manier frustreren of beïnvloeden. Daarom is de keus gemaakt niet te reageren op mediavragen. Uiteindelijk zal de commissie-Cohen haar bevindingen met een rapport toelichten en communiceren. De politie en gemeente hebben alle vertrouwen in de commissie.'

Hoewel dit bericht betrekking had op de vragen van de pers, was het evengoed van toepassing op de gemeenteraad. Zolang het onderzoek van de commissie-Cohen gaande was, werd door de autoriteiten geen verantwoording afgelegd over de gebeurtenissen. Een dergelijke situatie brengt een aantal spanningsvelden met zich mee. Deze zijn in een eerder onderzoek, dat in opdracht van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters is uitgevoerd, in kaart gebracht (Van der Varst & Bos, 2009). Het betreft:

- 1 De samenleving, media en gemeenteraad hebben behoefte aan een snel antwoord op dringende vragen, maar onderzoek naar complexe incidenten kost (veel) tijd.
- 2 De behoefte aan snelle antwoorden op dringende kwesties kan leiden tot een te snel en onvolledig onderzoek.

- 3 Naarmate de tijd verstrijkt neemt de actualiteitswaarde van het incident af, waardoor de verantwoording minder aandacht krijgt en de mogelijkheden om te leren van het incident kleiner worden (dit geldt vooral voor relatief 'kleine' incidenten).
- 4 Vaak worden na een incident meerdere onderzoeken uitgevoerd (bijvoorbeeld het gelijktijdig uitvoeren van interne evaluaties door betrokken diensten, onderzoeken van inspecties/toezichthouders en een onderzoek van een onafhankelijke commissie). Dit brengt het risico met zich mee dat onderzoeken niet tegelijkertijd beschikbaar zijn, waardoor op verschillende momenten en op verschillende onderdelen verantwoording moet worden afgelegd.
- 5 Tegelijkertijd kunnen onderzoeken lopen waarover de autoriteiten geen zeggenschap hebben, maar die wel van invloed kunnen zijn op het verantwoordingsproces en het beeld van de crisis (bijvoorbeeld strafrechtelijk onderzoek naar daders).
- 6 Door een lange (of uitgelopen) onderzoeksperiode en andere slepende kwesties uit het incident kan het verantwoordingsproces een onduidelijk eindpunt krijgen.
- 7 Op veel aspecten van het verantwoordingsproces is voorbereiding en sturing mogelijk. Echter, op een aantal elementen rest slechts anticiperen en improviseren. Bijvoorbeeld waar het gaat om de uiteindelijke 'toon' van de conclusies of de beeldvorming rond een onderzoeksrapport.

Er is een aantal interventies mogelijk om op een goede manier met deze spanningsvelden om te gaan. Het is onmogelijk om de verschillende behoeften tegelijkertijd te accommoderen, maar toch is een aantal van deze spanningsvelden te ondervangen. Deze interventies betreffen het opstellen van een feitenrelaas, het betrekken van de gemeenteraad in de opdrachtformulering en het sturen op de vorm van het verantwoordingsproces. Deze interventies zijn niet altijd of in iedere casus één op één toepasbaar, maar geven wel richting aan het omgaan met de spanningsvelden rond verantwoording.

Feitenrelaas

Een hulpmiddel om vlak na een incident aan de informatiebehoefte te voldoen is het opstellen van een eigen feitenrelaas. Een neutraal feitenrelaas biedt inzicht in het feitelijke verloop van de gebeurtenissen,

zonder dat een waardeoordeel aan deze feiten wordt toegekend. Een feitenrelaas kan voor een aantal zaken worden benut. Een feitenrelaas kan de autoriteiten nauwkeurig inzicht verschaffen in de gebeurtenissen, zodat geanticipeerd kan worden op de uitkomsten van een onderzoek. Daarnaast kan een feitenrelaas behulpzaam zijn bij het becomingtariëren van het conceptrapport van een onderzoeksinstantie. Onderzoeksinstanties werken in de meeste gevallen een eigen feitenrelaas uit, dat als basis dient voor de analyse en conclusies. Het kan autoriteiten helpen om deze feiten te controleren en eventueel suggesties te doen voor aanvullingen of correcties. Tot slot kan een feitenrelaas worden benut om eventuele geruchten over de gebeurtenissen te weerleggen. Een feitenrelaas kan hiermee een doeltreffend instrument zijn in reactie op de zich ontwikkelende dynamiek in de buitenwereld. Het biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om prangende vragen te beantwoorden of geruchten te weerleggen. De reconstructie van de gebeurtenissen die in het *Dagblad van het Noorden* is verschenen vervulde feitelijk deze functie.

Rol van de gemeenteraad

Crisis gaan haast onvermijdelijk gepaard met (onafhankelijk) evaluatieonderzoek. De aankondiging van een onderzoek en het daarbij inroepen van deskundigen kan een strategie zijn om moeilijke vragen (tijdelijk) te parkeren tot het onderzoek gereed is. Uit eerder onderzoek (Van der Varst & Bos, 2009) blijkt dat raadsleden over het algemeen vertrouwen hebben in het onafhankelijk onderzoek, maar dat er nog wel eens kritiek is op (onderdelen van) de opdrachtformulering. Door een te beperkte opdrachtformulering kan het gebeuren dat een gemeenteraad niet alle antwoorden krijgt op de vragen die de gemeenteraad over de gebeurtenissen heeft. Dit kan worden ondervangen door het beantwoorden van raadvragen expliciet mee te nemen in de opdrachtformulering. De vragen van de gemeenteraad zijn dan onderdeel van de onderzoeksopdracht. Onder andere in de evaluatie van de strandrellen in Hoek van Holland en de evaluatie van de brand in zorgcentrum De Geinsche Hof was het beantwoorden van vragen van de gemeenteraad expliciet onderdeel van de onderzoeksopdracht.

Sturen op vorm

Het verloop van het verantwoordingsproces is voor een groot deel te sturen. Een proactieve opstelling van bestuurders, die tot uiting komt in een actieve en regelmatige informatievoorziening richting volksvertegenwoordiging, wordt door raadsleden zeer gewaardeerd. Als raadsleden een informatieachterstand percipiëren, dan wekt dit wrevel en achterdocht. Dit geldt eveneens als zij het gevoel krijgen dat bestuurders, om welke redenen dan ook, trachten informatie voor zich te houden. Een reguliere en volledige informatiestroom richting raadsleden maakt de afhandeling van het incident eenvoudiger. Als de bereidheid tot openheid en transparantie ontbreekt, zal de raad zich actiever manifesteren. Een defensieve opstelling en reactief handelen is hierop eveneens van invloed. Hieruit kan worden afgeleid dat de vorm en daarmee het verloop van het verantwoordingsproces in grote mate stuurbaar is.

Lessen

Een vijftal lessen valt te leren uit de analyse van verschillende verantwoordingsprocessen. Een aantal van deze lessen is ook in Haren (succesvol) toegepast. Het betreft:

- 1 Voldoe als burgemeester aan de actieve (wettelijk vastgelegde) informatieverplichting richting de raad. Door raadsleden tijdig en met regelmaat te informeren wordt de perceptie van ‘informatieachterstand van de raad’ geminimaliseerd en wordt wrevel en achterdocht voorkomen.
- 2 Zorg voor een uitstekende eigen informatievoorziening. Dit verkleint de kans op verrassingen en vergroot de beheersbaarheid van het verantwoordingsproces. Maak hierbij onder meer gebruik van mediascans van lokale en regionale media, maar peil tevens de stemming op straat.
- 3 Handel proactief en transparant, ook als er zaken minder goed zijn gegaan. Het is belangrijk om eventueel tijdens de crisis (bestrijding) verloren gegaan vertrouwen weer te herstellen of terug te winnen.
- 4 Creëer vroeg in het traject de betrokkenheid van de raad, door de informatievoorziening snel op gang te brengen. De invloed van het procesaspect op het verantwoordingstraject moet niet worden onderschat.

- 5 Minimaliseer onvoorspelbaarheden door het verantwoordingsproces strak in te richten. Dit betekent in de praktijk dat de vormvereisten in acht worden genomen (informereren, inspraak, ruimte voor debat).

13.5 Afronding

De gebeurtenissen in Haren waren in de specifieke context van dat moment uniek. De discussies achteraf over de gebeurtenissen in Haren zijn minder uniek. De in dit hoofdstuk behandelde punten met betrekking tot de organisatievorm en het verantwoordingsproces zijn punten die vaker aan de orde zijn geweest. De te leren lessen uit Haren zijn daarmee minder uniek dan de (aanloop van de) gebeurtenissen zelf. Dat betekent dat de lessen uit Haren breder toepasbaar moeten worden gemaakt en niet geïnterpreteerd moeten worden als 'Haren-specifiek'. Helaas bieden de verschenen rapporten over Haren weinig houvast, waar het gaat om lessen en te implementeren aanbevelingen. Daarom sluiten we af met twee concrete punten. Ten eerste dient de structuur voor crisismanagement volgend te zijn aan de inhoud van de casus. Benut de structuur flexibel en pragmatisch en laat het doel van de aanpak leidend zijn in discussies over de organisatievorm van de aanpak. Ten tweede: voorzie de gemeenteraad en andere belanghebbenden zo snel en volledig mogelijk van feitelijke informatie, binnen de kaders van wat mogelijk is. Laat de politieke oordeelsvorming niet te lang wachten.



Onze welgemeende excuses voor de
nare gevolgen die u heeft
ondervonden, na het eten van onze
zalm. Wij betreuren dit en hopen dat
het ondertussen weer goed met u
gaat! Vriendelijke groeten Foppen
Paling en Zalm Hordaan b.v.

Toch een mooi gebaar van Foppe Paling en Zalm #bloemetje <http://pic.twitter.com/G39ScYPy>

Andrej Banušić @xesisoj

Vina Wijkhuijs

14.1 Inleiding

Op vrijdag 28 september 2012 gaat het bedrijf Foppen Paling & Zalm, op aanwijzing van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), over tot een zogenoemde *recall* van de door het bedrijf vervaardigde gerookte zalm. De aanleiding hiervoor is dat door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) een toename is geconstateerd van het aantal ziektegevallen dat verband houdt met een salmonellabesmetting. Uit onderzoek is gebleken dat zalmproducten van Foppen daar de oorzaak van zijn. De mogelijk besmette producten van het visverwerkingsbedrijf worden uit de schappen gehaald. Door zowel de NVWA als door Foppen wordt naarstig gezocht naar wat de bron van de salmonellabesmetting kan zijn.

Het komt niet vaak, maar toch met enige regelmaat voor dat vanwege een (mogelijke) voedselinfectie producten van de markt worden gehaald. De impact van zo'n 'terughaalactie' is groot, zowel onder consumenten als voor de betreffende onderneming en marktsector.

Het dilemma waar autoriteiten bij vermoedens van een voedselinfectie voor staan, is dat van snelheid versus zorgvuldigheid. Gezien de gevolgen van de voedselinfectie voor de volksgezondheid is enerzijds snelheid van handelen geboden. Anderzijds dienen autoriteiten zorgvuldig te opereren, opdat de verkoop van producten niet onnodig wordt verstoord. Bij de uitbraak van de EHEC-bacterie in Duitsland (2011) deden autoriteiten te voorbarig de mededeling dat komkommers besmet zouden zijn, wat voor de betreffende sector enorme consequenties had. In dit hoofdstuk vormt die casus het uitgangspunt voor een

analyse van het optreden van het RIVM en de NVWA bij de recall van gerookte zalm in het najaar van 2012. De vraag is wat uit deze casus kan worden geleerd over de afstemming tussen autoriteiten en de betrokken onderneming.

14.2 Feitenrelaas

Eind juli 2012 constateert het RIVM een toename van het aantal ziektegevallen waarbij sprake is van een salmonellabesmetting. Uit onderzoek blijkt dat het bij de meeste gevallen gaat om hetzelfde type salmonella: de *Salmonella* Thompson. De bacterie veroorzaakt een infectie van de darmen en kan leiden tot koorts, diarree, misselijkheid en buikkrampen. Niet iedereen wordt ziek, maar besmetting kan vooral bij jonge kinderen en oudere personen ernstige gevolgen hebben.

Door de toename van het aantal ziektegevallen als gevolg van dit type salmonella is het voor het RIVM duidelijk dat er iets mis is. Na onderzoek door het RIVM en de NVWA blijkt vervolgens dat de salmonellabesmetting veroorzaakt wordt door gerookte zalm van het visverwerkingsbedrijf Foppen uit Harderwijk.

Op vrijdag 28 september 2012 start Foppen op aanwijzing van de NVWA met een recall van zijn gerookte zalm. De NVWA (en later ook het RIVM) plaatst hierover een nieuwsbericht op zijn website,⁹⁰ dat door diverse nieuwssites en in dagbladen (die op zaterdag 29 september verschijnen) wordt overgenomen. Daarbij wordt verwezen naar de website van de NVWA, waar consumenten kunnen nagaan welke producten mogelijk verontreinigd zijn. Het betreft een lijst van (op dat moment) 37 producten.

Foppen levert behalve aan groothandelsbedrijven en vishandelaren ook aan een groot aantal supermarkten (onder andere Albert Heijn, Aldi en Jumbo). De winkels en handelaren worden dringend verzocht de gerookte zalm uit de schappen te halen. Via advertenties in dagbladen van maandag 1 oktober 2012 waarschuwt Foppen daarnaast

90 Zie: NVWA (2012, 28 september). Actueel: Gerookte zalm met salmonellabesmetting niet eten. Op 1 juni 2013 ontleend aan www.vwa.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/2026361.

consumenten de gerookte zalm niet te eten en weg te gooien.⁹¹ Consumenten kunnen hun geld voor reeds aangeschafte producten terugkrijgen door de productcode op de verpakking uit te knippen en naar Foppen op te sturen. Geadviseerd wordt vervolgens wel goed de handen te wassen. Wellicht omdat in die dagen nog andere nieuwswaardige zaken spelen (zoals de nasleep van de rellen in Haren en het DNA-onderzoek in de zaak Marianne Vaatstra), besteedt het *NOS-Journaal* pas op dinsdag 2 oktober aandacht aan de salmonellabesmetting.⁹² Aan het woord komen zowel de kwaliteitsmanager van Foppen als de directeur Infectieziektebestrijding van het RIVM. De laatste meldt dat inmiddels bij 200 mensen besmetting met de *Salmonella Thompson* is vastgesteld.

Op woensdag 3 oktober 2012 blijken ook producten waarin gerookte zalm is verwerkt, mogelijk verontreinigd te zijn. De lijst met mogelijk besmette producten wordt uitgebreid met twaalf producten, voornamelijk (maaltijd)salades.

Hoewel de producten van Foppen niet op grote schaal naar het buitenland worden geëxporteerd,⁹³ zijn begin oktober ook in de VS ruim 100 patiënten ziek geworden als gevolg van hetzelfde type salmonella. Ondanks het feit dat niet vaststaat dat de betreffende besmettingen veroorzaakt zijn door de zalm van Foppen, adviseert het bedrijf zijn afnehmer in de VS de producten van de markt te halen en consumenten in te lichten. Op zijn website plaatst Foppen ook zelf een bericht ten behoeve van Amerikaanse consumenten.

Op 16 oktober 2012 meldt Foppen dat het bedrijf de oorzaak van de besmetting heeft weten te achterhalen. In een vestiging van het bedrijf in Griekenland had de salmonellabacterie zich genesteld in schalen die bij het productieproces werden gebruikt. Rond die tijd, medio oktober, bereikt het aantal nieuwe ziektegevallen in Nederland een piek.

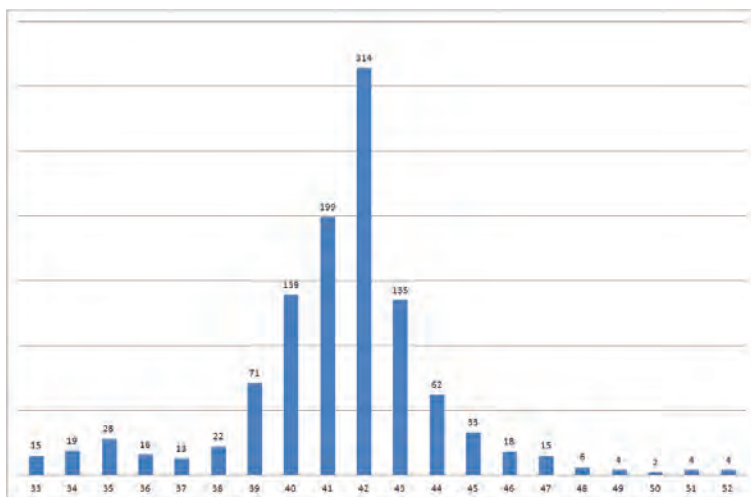
91 Zie: Productwaarschuwing.nl (2012, 28 september). Terughaalactie gerookte zalm en –producten. Op 1 juni 2013 ontleend aan www.productwaarschuwing.nl/2012/september.php?#fpgzrm.

92 Uitzending *NOS-Journaal* van 2 oktober 2012, 'Honderden ziek door gerookte zalm'. Op 1 juni 2013 ontleend aan <http://nos.nl/video/425013-honderden-ziek-door-gerookte-zalm.html>.

93 Naast Nederland wordt de zalm gedistribueerd in België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Zwitserland, Canada, Mexico en de VS.

Na week 42 (met 314 nieuwe ziektegevallen) neemt het aantal binnen enkele weken snel af (zie figuur 14.1).

Figuur 14.1 Aantal nieuwe ziektegevallen in Nederland per week als gevolg van besmetting met Salmonella Thompson (bron: RIVM)⁹⁴



Het visverwerkingsbedrijf Foppen heeft medio oktober inmiddels 300 schadeclaims ontvangen van mensen die menen dat zij door de besmette zalm schade hebben geleden. De slachtoffers willen smartengeld en eisen van de firma een vergoeding voor inkomstenverlies en gemaakte ziektekosten.⁹⁵ Volgens de letselschadeadvocaat die de belangen van de slachtoffers behartigt, gaat het per persoon om een paar honderd tot een paar duizend euro. Het visverwerkingsbedrijf, dat voor dit soort schade verzekerd is, staat hier welwillend tegenover. In een verklaring aan het ANP meldt Foppen dat ‘een vergoeding zal worden verleend aan consumenten van wie (aantoonbaar) vaststaat dat zij ziek zijn geworden als gevolg van de salmonellabesmetting van gerookte zalm-

⁹⁴ RIVM (2013, 7 januari). Onderwerpen: Salmonella-Thompson uitbraak 2012. Op 1 juni 2013 ontleend aan www.rivm.nl/Onderwerpen/Onderwerpen/S/Salmonella_Thompson_uitbraak_2012.

⁹⁵ ‘Slachtoffers eisen geld Foppen’, *De Telegraaf*, 18 oktober 2012.

producten van Foppen.⁹⁶ Over de schaderegeling vindt reeds overleg plaats tussen de letselschadeadvocaat en de verzekeraar van het bedrijf.

Medio oktober wordt tevens duidelijk dat door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) het optreden rond de salmonellabesmetting zal worden geëvalueerd. De OvV wil weten hoe het visverwerkingsbedrijf met het risico van salmonellabesmetting is omgegaan en ook de rol van de overheid bij de aanpak en bestrijding van de besmetting wordt bekeken. Het onderzoek moet leiden tot een advies over hoe in de toekomst met een dergelijke uitbraak moet worden omgegaan.

Eind 2012 wordt bekend dat in Nederland in totaal 1149 personen met de *Salmonella* Thompson besmet zijn geraakt (door het eten van gerookte zalm van Foppen). Het werkelijke aantal besmette personen ligt waarschijnlijk wat hoger, omdat in Nederland voor dit type salmonella-infectie, in tegenstelling tot andere infectieziekten (als tuberculose, mazelen, kinkhoest en EHEC), geen meldingsplicht bestaat en dus niet alle gevallen bij respectievelijk de huisarts en het RIVM gemeld zullen zijn.⁹⁷ Vier mensen, vooral oudere personen, zijn (mede) als gevolg van de besmetting overleden.

14.3 Dilemma: snelheid versus zorgvuldigheid

In deze casus waren niet primair lokale overheden of regionale hulpdiensten betrokken, maar was de crisisbeheersing in handen van het RIVM en de NVWA, beide vallend onder de minister van VWS. Hun zorg was te voorkomen dat meer mensen een salmonellabesmetting zouden oplopen. 'Onze primaire verantwoordelijkheden liggen bij de voedselveiligheid, de volksgezondheid en de bescherming van de consument', aldus de hoofdinspecteur Consument en Veiligheid van de NVWA.⁹⁸

⁹⁶ 'Vergoeding voor slachtoffers besmette zalm', *De Telegraaf*, 21 oktober 2012.

⁹⁷ Dit betekent dat artsen en laboratoria individuele patiënten met een *Salmonella* Thompson-infectie niet bij de GGD hoeven te melden. Ook patiënten hoeven geen melding te maken van een mogelijke infectie. Zie: RIVM (2013, 7 januari). Onderwerpen: *Salmonella-Thompson uitbraak 2012*. Op 1 juni 2013 ontleend aan www.rivm.nl/Onderwerpen/Onderwerpen/S/Salmonella_Thompson_uitbraak_2012.

⁹⁸ De hoofdinspecteur van de divisie Consument & Veiligheid reageert met deze uitspraak op kritiek van Foppen, zie: 'Kritiek op NVWA rond recalls', *VMT*, 15 april 2013.

Daarnaast had uiteraard het bedrijf Foppen een rol, en speelden in deze casus economische belangen. Weliswaar was Foppen tegen dit type schade verzekerd, de reputatie van het bedrijf zou hoe dan ook averij oplopen met een crisis als deze. Maar niet alleen Foppen, ook andere visverkopende ondernemingen werden door de kwestie getroffen. Dit betekende dat er sprake was van een spanningsveld tussen enerzijds de belangen van consumenten en anderzijds die van de visverkopende bedrijven. Vooral in het belang van consumenten was snelheid van handelen gewenst, terwijl van de autoriteiten ook grote zorgvuldigheid werd gevraagd om niet onnodig de verkoop van visproducten te verhinderen. De vraag is hoe de autoriteiten met dit dilemma zijn omgegaan. Daarbij wordt de vergelijking gemaakt met een eerdere voedselinfectie. In 2011 werden op grote schaal groenten uit de handel genomen vanwege een in Duitsland aangetroffen EHEC-bacterie.

14.4 Analyse

De uitbraak van de EHEC-bacterie in mei 2011 zorgde voor grote onrust in Duitsland en andere Europese landen. In deze paragraaf wordt eerst kort het verloop van die uitbraak beschreven (zie kader 14.1). Aansluitend volgt een beschouwing van hoe bij de bestrijding van de salmonellabesmetting, die in de zomer van 2012 in Nederland aan het licht kwam, door betrokken partijen is opgetreden.

Kader 14.1

Uitbraak EHEC-bacterie 2011

In mei 2011 werd bij een opmerkelijk groot aantal mensen in het noorden van Duitsland, vooral in en rond Hamburg, een ernstige nieraandoening vastgesteld, het zogeheten hemolytisch-uremisch syndroom (HUS). Deze aandoening is een bekend verschijnsel van een besmetting met de EHEC-bacterie. Een infectie met deze bacterie kan een dikkedarmontsteking veroorzaken en gepaard gaan met braken, misselijkheid, buikkrampen en bloederige diarree. Bovendien kan de bacterie ernstige schade aan de nieren toebrengen. De EHEC-bacterie komt voor in de darmen van koeien en schapen. Besmetting bij mensen vindt meestal plaats door het eten van onvoldoende verhit rund- of schapenvlees, het drinken van rauwe melk of het eten van rauwe groente die via mest met de bacterie besmet is.

Op 26 mei 2011 meldden de Duitse autoriteiten aan het Europese RASFF (*rapid alertsystem food and feed*)⁹⁹ dat de EHEC-bacterie was aangetroffen op Spaanse komkommers en dat nog een andere partij komkommers verdacht was. Deze zou afkomstig zijn van een Nederlandse of Duitse handelaar. Hoewel de NVWA na deze melding onmiddellijk actie ondernam, door te onderzoeken of in Nederland geteelde of verhandelde komkommers de EHEC-bacterie bevatten, wat niet het geval bleek te zijn, was het leed al geschied. De export van komkommers en tomaten naar Duitsland (en later ook andere landen) kwam volledig stil te liggen; ook was er een vraaguitval voor paprika, sla en aubergine.¹⁰⁰ Volgens de sector betekende de omzetzaling een verlies van ongeveer 40 miljoen euro per week.¹⁰¹

De EHEC-uitbraak – die naar later bleek geen verband hield met komkommers of tomaten, maar tot kiemgroenten kon worden herleid – had niet alleen economische gevolgen voor Nederlandse telers en handelaren, ook de groentesector in andere Europese landen werd geraakt. Nadat Rusland drie dagen eerder groenten uit Duitsland en Spanje in de ban had gedaan, kondigde het op 2 juni 2011 een importverbod af voor groenten uit alle EU-landen.

Gezien de economische consequenties voor de groentesector voerde staatssecretaris Bleker van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in die dagen intensief overleg met zijn Europese collega's en EU-Commissaris Ciolos over een mogelijke compensatieregeling. Op 14 juni 2011 werd een akkoord bereikt over een opkoopregeling (voor niet op de markt gebrachte producten) waarvoor een bedrag van 210 miljoen euro ter beschikking werd gesteld.¹⁰² Daarnaast kwam de staatssecretaris met een nationale garantregeling (op basis waarvan 80 telers één jaar extra tijd kregen om hun lening af te lossen), en bracht hij in allerijl een bezoek aan Rusland voor overleg over het hervatten van de export. Rusland toonde zich bereid daarmee akkoord te gaan, mits uit een Europees certificaat de herkomst van het product en controle op de EHEC-bacterie zou blijken.

Hoewel op 10 juni 2011 de directeur van het Duitse Robert Koch Instituut naar buiten bracht dat kiemgroenten naar alle waarschijnlijkheid de bron van de EHEC-uitbraak waren, werd pas op 9 augustus 2011 door Rusland een Europees certificaat niet langer verplicht gesteld.

99 Het RASFF is een systeem voor waarschuwingen over levensmiddelen en diervoeders. De Europese Commissie en alle 27 EU-lidstaten, alsook IJsland, Liechtenstein en Noorwegen zijn lid van het RASFF. In Nederland komen meldingen van het RASFF binnen bij de NVWA.

100 TK 2010-2011, 32.801, nr. 2.

101 TK 2010-2011, 32.801, nr. 4.

102 TK 2010-2011, 32.801, nr. 5.

Het Robert Koch Instituut had toen reeds (op 26 juli 2011) aangegeven dat de EHEC-uitbraak als afgesloten kon worden beschouwd, omdat sinds 4 juli geen nieuwe patiënten met een EHEC-infectie waren gemeld. Op dat moment was in Duitsland bij 4321 mensen een infectie met de EHEC-bacterie vastgesteld, van wie ongeveer een vijfde ernstige nierproblemen ondervond en 50 mensen als gevolg van de infectie waren overleden. In de rest van de EU zijn 76 mensen met de EHEC-bacterie besmet geraakt (van wie 11 in Nederland geregistreerd) en is (in Zweden) één persoon als gevolg van die infectie overleden.¹⁰³

Onderzoek naar herkomst van salmonellabacterie

In vergelijking met de Duitse autoriteiten die voor de beheersing van de EHEC-uitbraak verantwoordelijk waren, gingen het RIVM en de NVWA nauwkeuriger te werk bij het bepalen van de herkomst van de salmonellabesmetting. Toen eind juli 2012 het aantal nieuwe ziektegevallen waarbij sprake was van een salmonellabesmetting opmerkelijk toenam, wist het RIVM in relatief korte tijd vast te stellen welk type salmonella daarvan de oorzaak was. Van de circa 2500 verschillende typen salmonella komt de Salmonella Thompson in Nederland relatief weinig bij mensen voor (hooguit in vier gevallen per jaar).¹⁰⁴ ‘Dat maakte dat hij opviel en redelijk snel gedetecteerd kon worden’, aldus hoogleraar levensmiddelenbiologie Zwietering.¹⁰⁵ Daarmee was echter nog niet bekend welk voedselproduct met de bacterie besmet was.

Salmonella is een bacterie die veel voorkomt in dieren (vooral pluimvee en varkens)¹⁰⁶ en mede daardoor kan voorkomen in diverse levensmiddelen. De bekendste voorbeelden zijn rauw vlees en rauwe eieren, maar ook rauwe groente en fruit kunnen met salmonella besmet zijn. Niet direct werd dan ook een relatie met vis(producten) gelegd. Het duurde bijna twee maanden (van begin augustus tot eind september 2012) voordat men daarachter was. Daartoe werd door het

103 Zie TK 2010–2011, 32 801, nr. 9.

104 Friesema et al., 2012. Zie ook: RIVM (2012, 14 oktober). Documenten en publicaties: Veelgestelde vragen Salmonella thompson. Op 1 juni 2013 ontleend aan www.rivm.nl/dsr/essource?objectid=rivmp:186640&type=org&disposition=inline&ns_nc=1.

105 Zwietering is verbonden aan de Wageningen Universiteit. Zie: ‘Hoogleraar gepolst over onderzoek Foppen zalm’, VMT, 27 november 2012.

106 De salmonellabacterie is genoemd naar D.E. Salmon, een Amerikaanse bacterioloog die onderzoek deed naar de veroorzaker van varkenspest en in 1885 per toeval de salmonellabacterie ontdekte.

RIVM bij patiënten bij wie de besmetting met Salmonella Thompson was vastgesteld een vragenlijst afgenomen over onder meer hun consumptiegedrag in de week voordat de ziektesymptomen optraden en de winkels waar zij etenswaren hadden gekocht (zie Friesema et al., 2012). Uit analyse van deze enquête bleek dat zij vaker gerookte vis, en in het bijzonder gerookte zalm, hadden gegeten dan een controlegroep. Ook werden bepaalde supermarkten vaker genoemd.

Op basis van nog voorlopige uitslagen van de enquête onderzocht de NVWA de herkomst van de gerookte zalm die de patiënten hadden geconsumeerd (zie Friesema et al., 2012). De supermarkten waar de patiënten de gerookte zalm hadden gekocht, bleken hun producten bij eenzelfde bedrijf in te kopen, te weten Foppen Paling en Zalm uit Harderwijk. Op 26 september 2012 heeft de NVWA ter plaatse het productieproces geïnspecteerd en van verschillende (ook in Griekenland verwerkte) partijen samples genomen. Omdat vier van de negen samples met Salmonella Thompson besmet bleken, werden vanaf 28 september op aandringen van de NVWA de gerookte zalmproducten van Foppen uit de handel genomen.

Economische consequenties

In eerste instantie werd evenwel vermoed dat vlees de drager van de bacterie zou zijn. Volgens microbioloog Hazeleger van de Wageningen Universiteit, die wekelijks van het RIVM een overzicht met meldingen van infectieziekten ontvangt, werd in het wekelijks overzicht destijds gesproken van een mogelijke connectie met gehakt. ‘Maar dat werd wel heel voorzichtig gezegd, met veel slagen om de arm. Als dit van de daken was geschreeuwd had dit tot economische schade voor de vleessector kunnen leiden.’¹⁰⁷

Echter, niet de vleessector, maar de vissector bleek in dit geval de bron van de salmonellabesmetting te zijn en de klappen daarvan op te (moeten) vangen. Al waren begin oktober zo ongeveer alle mogelijk besmette visproducten van Foppen uit de schappen gehaald,¹⁰⁸ na de

107 ‘WUR-microbioloog: koppelen zalm aan salmonella duurde lang’, *VMT*, 17 oktober 2012.

108 De dringende oproep aan vishandelaren en winkelbedrijven om geen gerookte zalm van Foppen meer te verkopen, betekende niet dat daar in alle gevallen gehoor aan werd gegeven. Uit controles van de NVWA bleek dat sommige bedrijven toch nog deze zalm verkochten. Zie: ‘Elf boetes voor besmette Foppen zalm’, *VMT*, 11 oktober 2012.

terughaalactie daalde de verkoop van zalm met 20 procent.¹⁰⁹ De verkoop herstelde weer, nadat het bedrijf medio oktober 2012 de oorzaak van de besmetting had achterhaald, maar ook nadien kochten consumenten nog veel minder vis en visproducten. Zelfs kramen die verse vis verkochten, werden gedupeerd.

‘Viskramen hebben last van de berichtgeving rond de met salmonella besmette gerookte zalm van visfabrikant Foppen. Dat stelt de Centrale Vereniging voor de Ambulante Handel. “Niet alleen gerookte zalm wordt minder gekocht, ook andere zalmvarianten gaan minder over de toonbank.” De belangenbehartiger wil consumenten erop wijzen dat er alleen problemen waren met voorverpakte gerookte zalm van een fabrikant. “Er is niets mis met verse zalm, die je koopt en thuis bakt of in de oven klaarmaakt” (NRC Handelsblad, 20 oktober 2012).

Volgens onderzoeksbureau Nielsen heeft de salmonellabesmetting de supermarkten 10 miljoen euro aan omzet gekost.¹¹⁰ In vergelijking met de economische consequenties van de uitbraak van de EHEC-bacterie in 2011 voor de Nederlandse groentesector, zijn daarmee de gevolgen van de salmonellabesmetting voor winkelbedrijven nog beperkt gebleven.

Afstemming tussen betrokken partijen

Uit de beschrijving van de EHEC-uitbraak in 2011 blijkt dat de Nederlandse autoriteiten er destijds alles aan hebben gedaan om de economische consequenties van de uitbraak voor de groentesector enigszins te verzachten. Door staatssecretaris Bleker (en zijn Europese collega's uit onder andere België, Denemarken, Frankrijk, Spanje en Zweden) werd er op Europees niveau op aangedrongen bijzondere maatregelen te treffen ter ondersteuning van de groentesector. ‘Deze [was] immers geheel buiten haar schuld geconfronteerd met vraag-

¹⁰⁹ Zie: RTL nieuws (2012, 17 oktober). Nieuws Binnenland: Zalm blijft liggen door ‘salmonellakwestie’. Op 1 juni 2013 ontleend aan www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/zalm-blijft-liggen-door-salmonellakwestie.

¹¹⁰ Distrifood (2013, 26 april). Fabrikanten: Besmette zalm kost supers €10 mln omzet. Op 1 juni 2013 ontleend aan www.distrifood.nl/Fabrikanten/Algemeen/2013/4/Besmette-zalm-kost-supers-10-mln-omzet-1241785W/.

uitval, die grote economische schade met zich [meebracht]', aldus de staatssecretaris.¹¹¹

Bij de salmonellabesmetting in 2012 lagen de verhoudingen anders en verliep de afstemming tussen de autoriteiten en het bedrijf Foppen minder soepel. In dit geval werden het bedrijf en de betreffende sector niet slechts gedupeerd door de salmonellabesmetting, maar had Foppen ook zelf daarin een rol. Foppen meende evenwel dat door de trage reactie van de overheid de onrust rond de besmette zalm veel langer heeft geduurd dan nodig was. Het bedrijf gaf in *NRC Handelsblad* te kennen dat het door de NVWA nauwelijks betrokken werd bij het onderzoek naar de oorzaak van de besmetting. Al vrij snel vermoedde het bedrijf dat de oorzaak in de Griekse vestiging moest worden gezocht. Uit eigen testgegevens was gebleken dat er alleen salmonella-besmettingen waren opgetreden bij de productie in Griekenland. Toch hield de NVWA de mogelijkheid open dat de besmetting in Nederland had plaatsgevonden en moest ook de in Nederland geproduceerde zalm worden teruggeroepen.¹¹² Daardoor werden er onnodig maaltijdsalades teruggehaald en hield de onrust onder consumenten aan, aldus directeur Jan Foppen.¹¹³

De NVWA meende echter op zijn beurt dat Foppen eerder had kunnen aangeven dat mogelijk besmette zalm ook in salades werd verwerkt. De NVWA vernam dit pas op 1 oktober, terwijl het bedrijf bijna een week eerder was opgedragen alle gerookte zalmproducten uit de handel te halen. Vervolgens moesten opnieuw de consumenten worden ingelicht. Het voortduren van de onrust zou dus ook Foppen te verwijten kunnen zijn. In dit geval was immers het bedrijf verantwoordelijk voor de salmonellabesmetting en daarmee voor een zo spoedig mogelijk herstel van het consumentenvertrouwen in de betrouwbaarheid van visproducten.

Over de wijze van communicatie (wanneer en waarover informeren we elkaar) waren blijkbaar geen duidelijke afspraken gemaakt. Zo was Foppen ook kritisch over het optreden van het RIVM.¹¹⁴ Volgens Foppen is het bedrijf niet door het RIVM geïnformeerd welke mensen

111 TK 2010–2011, 32 801, nr. 4, p. 2.

112 'Kritiek op NVWA rond recalls', *VMT*, 15 april 2013.

113 'Het kan een mug zijn geweest', *NRC Handelsblad*, 17 november 2012.

114 Zie: 'Het kan een mug zijn geweest', *NRC Handelsblad*, 17 november 2012.

als gevolg van de salmonellabesmetting ziek waren geworden en dat enkelen zelfs waren overleden. Foppen heeft dit, naar eigen zeggen, via de media moeten vernemen. Afgezien van personen die zich via de website hadden gemeld, wist het bedrijf dus niet wie de slachtoffers waren, terwijl het bedrijf aan hen graag zijn medeleven had willen tonen.¹¹⁵

De kritiek van Foppen richtte zich daarnaast op het feit dat het RIVM er medio oktober 2012 nog van uitging dat in Nederland mogelijk 10.000 mensen met de salmonellabacterie besmet zouden worden en uiteindelijk 17 mensen aan de besmetting zouden kunnen overlijden.¹¹⁶ Die veronderstelling werd geenszins bewaarheid. Eind 2012 bleken in totaal 1149 (of mogelijk iets meer) personen besmet te zijn geraakt. Op het moment dat het RIVM zijn uitspraak deed, was evenwel nog sprake van een enorme toename van het aantal nieuwe ziektegevallen (met 314 in week 42). Bovendien gaf de directeur Infectieziektebestrijding van het RIVM in interviews met de media steeds duidelijk aan dat bij de meeste mensen de klachten als gevolg van infectie gewoon over zouden gaan en de bacterie slechts bij een beperkte groep tot complicaties zou kunnen leiden.

14.5 Afronding

De berichtgeving over de besmette zalm van Foppen ging als een wervelwind over Nederland. De eerste berichten dateerden van eind september 2012, toen Foppen met de terughaalactie begon, en de berichtgeving verstomde krap een maand later, nadat een schaderegeling voor slachtoffers zo goed als rond leek. Daarna viel het stil, al is het laatste woord over deze casus nog niet gezegd. Zo zal nog het rapport van de OvV verschijnen, zodat meer (dan deze korte beschouwing) over deze casus kan worden vernomen. Eigenlijk kan in dat opzicht worden afgevraagd hoe lang deze casus zou beklijven als de OvV niet besloten had onderzoek naar het optreden van Foppen en de overheid in dezen te doen. De thans beschikbare informatie over de bestrijding van de

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Zie uitzending Omroep Gelderland van 15 oktober 2012, 'Zalmproducten te laat uit de winkels'. Op 1 juni 2013 ontleend aan http://www.omroep gelderland.nl/web/dossiers-2/salmonella-in-zalm-foppen/1839401/zalmproducten-te-laat-uit-de-winkels.htm#UbUKH_m57pU.

salmonellabesmetting toont slechts ten dele hoe bepaalde processen (zoals de afstemming tussen autoriteiten en het verantwoordelijke bedrijf, of die richting slachtoffers) zijn verlopen. Er is daarover vooralsnog weinig informatie bekend (behalve dat de NVWA naar aanleiding van een interne evaluatie de communicatiestructuur bij incidenten heeft aangepast).¹¹⁷ Er zijn in de media geen uitgebreide interviews met slachtoffers van de salmonellabesmetting afgenomen, er is geen reconstructie van (de nasleep van) deze crisis gemaakt. Dat is op zich opvallend in een tijdperk waarin media bij voorkeur 'het leed' opzoeken. Spreekt een voedselinfectie nog onvoldoende tot de verbeelding of zit 'de kurk nog op de fles'?

Het visverwerkingsbedrijf Foppen zal publiciteit over de salmonellabesmetting zoveel mogelijk willen vermijden, omdat het bedrijf daarmee mogelijk in een negatief daglicht komt te staan. Op de website van het bedrijf is ook nauwelijks meer iets over de kwestie te vinden.¹¹⁸ In tegenstelling tot de fraude met paardenvlees, was in dit geval echter geen sprake van opzet, maar mogelijk wel van nalatigheid. Mede op aandringen van de letselschadeadvocaat die de belangen van (inmiddels 500) slachtoffers behartigt, is het Openbaar Ministerie samen met de Inlichtingen- en Opsporingsdienst een strafrechtelijk onderzoek gestart.¹¹⁹ Of het tot een strafzaak komt, zal moeten worden afgewacht. Foppen was enerzijds verantwoordelijk, maar zag anderzijds de bedrijfsomzet dalen, en had er daarom alle belang bij om zo snel mogelijk duidelijkheid te hebben over de oorzaak van de salmonellabesmetting. Ook wenste het bedrijf zijn medeleven richting slachtoffers te tonen, hetgeen deels tot uiting kwam in een schaderegeling. Deze casus biedt daarmee twee uitgangspunten om bij voedselinfecties de communicatie tussen autoriteiten en de betrokken onderneming(en) vorm te geven. Zowel over het onderzoek naar de oorzaak van de besmetting, als over de nazorg aan slachtoffers zullen betrokken partijen met elkaar in overleg moeten treden.

¹¹⁷ Zie het antwoord van minister Schippers (VWS) op vragen van het lid Van Gerven (SP), Aanhangsel van de Handelingen TK 2012-2013, nr. 2246.

¹¹⁸ Op de website staat alleen nog een link naar een item ('Haalt de zalm de kerst?') uit een uitzending van *Editie NL* van 14 december 2012, waarin het herstel van de verkoop van zalm centraal staat.

¹¹⁹ Aanhangsel van de Handelingen TK 2012-2013, nr. 2246.



In Schalkwijk gaat het onderzoek naar het gezinsdrama nog steeds door. Politie is druk bezig op het terrein #hvnl <http://pic.twitter.com/wg6Izbl2>

Erik Bunte @ErikHVNL

Martine de Bas, Ger Huijjer

15.1 Inleiding

Met enige regelmaat verschijnen nieuwsberichten over ouders die hun kinderen ombrengen en daarna zichzelf van het leven beroven. De maatschappelijke impact van dit soort gezinsdrama's is doorgaans groot: een compleet gezin verdwijnt opeens uit de lokale samenleving. Voor de veelgehoorde verzuchting dat 'het steeds vaker gebeurt', is overigens geen bewijs (Verheugt, 2007).¹²⁰ Wel is de afgelopen jaren, mede door de opkomst van sociale media, de aandacht in de media voor dit soort moorden vergroot. Daarnaast is ook collectief rouwbeklag een opkomend fenomeen.

In dit hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van een gezinsdrama dat in oktober 2012 plaatsvond in Schalkwijk; een dorp dat gelegen is in de gemeente Houten en een kleine 2000 inwoners telt. Bezien wordt met welke dilemma's de gemeente Houten te maken kreeg en welke lessen hieruit te trekken zijn. Dilemma's die aan bod komen hebben betrekking op het strafrechtelijk onderzoek en het contact met de nabestaanden. Hiervoor zijn interviews gehouden met Cor Lamers, oud-burgemeester van de gemeente Houten (tegenwoordig burgemeester van Schiedam) en de adviseur crisisbeheersing van de gemeente Houten.

¹²⁰ Zie ook: Kennislink.nl (2010, 28 oktober). Publicaties: Gezinsdrama meestal bij verrassing. Op 1 juni 2013 ontleend aan <http://www.kennislink.nl/publicaties/gezinsdrama-meestal-bij-verrassing>.

15.2 Feitenrelaas

Op zondagochtend 21 oktober 2012 ontdekt een vrouw brand in een woning in Schalkwijk. Het betreft de woning van haar burens, zo'n 200 meter van haar woning vandaan. Zij waarschuwt kort voor 08.30 uur de brandweer. Gealarmeerde brandweermensen constateren bij aankomst inderdaad een kleine woningbrand, maar doen bij het binnentreden van de woning een gruwelijke ontdekking. Zij treffen in een van de vertrekken in het huis een overleden vrouw aan en na een korte inspectie van de woning, ook twee overleden kinderen. In de kamer waar de brand woedt, treffen zij nog een levenloos lichaam aan, dat door de brand onherkenbaar is geraakt. De bevelvoerder van de brandweer kiest ervoor om zoveel mogelijk sporen intact te houden en niet méér bluswerkzaamheden te verrichten dan strikt noodzakelijk is.

Binnen 45 minuten na de melding informeert een brandweercentralist van de meldkamer in Utrecht burgemeester Lamers over de woningbrand in een monumentale boerderij in Schalkwijk, waar bij vermoedelijk slachtoffers te betreuren zijn. Zijn aanwezigheid is volgens de centralist gewenst. Op weg naar Schalkwijk ziet hij dat de tankautospuiter alweer retour gaat richting kazerne. Hij vermoedt dat de brand uiteindelijk zal zijn meegevallen. Kort daarop volgt een telefoontje van de meldkamer, dat deze hoop wegneemt: er blijken wel degelijk dodelijke slachtoffers te zijn die vermoedelijk door een misdrijf om het leven zijn gekomen.

Bij de toegangsweg naar de boerderij staat een aantal journalisten op een kluitje bij de politieafzetting. Zij trachten vanaf grote afstand de plaats van het incident in beeld te krijgen. Na tussenkomst van de Officier van Dienst van de politie wordt de burgemeester toegelaten tot de woning. De brand in de woning is van korte duur geweest. Er zijn vier doden aangetroffen, waarvan de politie vermoedt dat het in ieder geval om de vrouwelijke bewoonster en haar twee dochters gaat. Ook is een mannelijk slachtoffer aangetroffen. Zijn identiteit is op dat moment nog onbekend. Omdat alles op een misdrijf wijst, verandert de woning van 'plaats incident' in een 'plaats delict'. De geüniformeerde politiemedewerkers maken plaats voor rechercheurs.

De burgemeester gaat vervolgens langs bij de buurvrouw, die de brand had gemeld. In overleg met de rechercheleiding wordt hij bij dit bezoek vergezeld door een rechercheur. De buurvrouw is nu immers getuige in een opsporingszaak en in die hoedanigheid nog niet door de politie gehoord. Bovendien wordt op deze manier voorkomen dat de burgemeester bij terugkomst gehoord zou moeten worden over hetgeen hij van de buurvrouw verneemt. Het gezamenlijke bezoek blijkt zeer waardevol. De meldster blijkt de vorige eigenaar te zijn van de stallen bij de boerderij. Zij heeft een goed contact met de familie en kan een gedetailleerde beschrijving geven van de inrichting van de boerderij en haar bewoners. De familie bestaat uit een echtpaar met drie kinderen waarvan de twee oudste kinderen uit een eerder huwelijk van de vrouw afkomstig zijn. Het gezin is pas enkele maanden daarvoor in de boerderij komen wonen. Daarnaast weet zij te melden dat de moeder bij de gemeente Houten werkt. De buurvrouw had de dag ervoor nog contact gehad met de vader, die de huur van de stallen wilde opzeggen. De informatie die de buurvrouw geeft, is belangrijk voor het recherche-onderzoeksteam.

Onderweg naar huis heeft de burgemeester contact met de gemeentesecretaris. Zij bespreken onder meer het feit dat een van de slachtoffers naar alle waarschijnlijkheid een medewerkster van de gemeente is. Op voorstel van de gemeentesecretaris komt die zondag om 15.00 uur een gemeentelijk kernteam bij elkaar, aangevuld met een vertegenwoordiger van de lokale politie. In dat overleg blijkt dat al kort na de brandmelding via sociale media wordt gespeculeerd over de bewoners en de mogelijke toedracht. In de onlinemediā circuleren ook al de namen van de betrokken gezinsleden. Het beeld van het samengestelde gezin wordt steeds completer. Het lijkt te gaan om een vader (43), een moeder (46), twee dochters van respectievelijk 15 en 11 jaar en een zoon van 20 jaar. Omdat een van de aangetroffen slachtoffers door de brand niet direct kan worden geïdentificeerd, is nog de vraag óf het een gezinslid betreft en zo ja, welk gezinslid. Er wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat het vijfde gezinslid verantwoordelijk is voor de moorden en voortvluchtig is. De zoon van het gezin wordt uiteindelijk bij zijn vader in Breda getraceerd. Nadat met hem is gesproken stelt de politie vast dat hij geen verdachte in de zaak is. Daarmee is de puzzel nagenoeg compleet.

Hoewel nagenoeg zeker is wie de slachtoffers zijn, ziet het Openbaar Ministerie (OM) op dat moment geen reden om over de identiteit van de slachtoffers te berichten. Het OM stelt zich op het standpunt dat eerst het onderzoek, en daarmee ook de officiële identificatie, moet worden afgerond. Omdat het OM de persoonsgegevens niet vrijgeeft, tast de gemeente in het duister over de stappen die zij in het kader van het najaarstraject kan nemen. De gemeentelijke organisatie kan immers nog niet met het nazorgtraject starten, zolang de identiteit van de slachtoffers niet officieel bevestigd is. Nadat de druk op de districtsofficier van justitie is opgevoerd om de informatie zo spoedig mogelijk vrij te geven, komt zondagavond laat een persbericht naar buiten, waarin de identiteit van de slachtoffers bekend wordt gemaakt. Het gaat inderdaad om de personen die het kernteam en ook de scholen al vermoedden. De scholen van de dochters worden hierover geïnformeerd; niet alleen hun huidige school, maar ook de oude basisschool in Houten waar de dochters voor hun verhuizing naar de boerderij op zaten. Ook daar is de impact van het drama groot.

Het kernteam komt de volgende ochtend (maandag 22 oktober) opnieuw bijeen om verdere afspraken te maken. 'Terughoudendheid' is het adagium. Een stille tocht wordt in deze situatie niet passend geacht. In de communicatie wordt ervoor gekozen om een persbericht uit te brengen en geen persconferentie te houden. De scholen kunnen een beroep doen op de gemeente, maar in de praktijk wordt de nazorg en de begeleiding bij de rouwverwerking vooral gerealiseerd door de scholen zelf. Wel zorgt het gemeentelijk kernteam ervoor dat er bij de GGZ psychologen worden vrijgemaakt om de scholen professioneel te ondersteunen en het rouwproces te bewaken. De gemeente biedt ook haar ondersteuning aan bij de verschillende verenigingen waar familieleden actief waren, zoals de voetbalvereniging en de manege.

Op het gemeentehuis staan de collega's van de moeder op maandagochtend stil bij de gezinsmoord. De eerste aandacht gaat uit naar haar directe collega's van het team waarbinnen zij werkte. Er wordt voor gekozen om het gehele team tegelijk op de hoogte te brengen. Het verdriet en onbegrip bij de naaste collega's is groot. Het werk van het secretariaat van het team wordt overgenomen door collega's elders uit de organisatie om hen de tijd te gunnen het nieuws te verwerken. Vervolgens wordt de afdeling waaronder het team van de moeder valt geïnformeerd. Om 12.00 uur informeren de gemeentesecretaris en de

burgemeester in de raadszaal ten slotte het overige personeel over het lot van hun collega en haar gezin.

Het kernteam krijgt pas laat de collega's van de vader in beeld; vijf dagen na het incident heeft de gemeente voor het eerst contact met zijn werkgever.

Er ontstaan binnen de gemeente inmiddels vermoedens dat de gemeentelijke integriteit mogelijk ter discussie staat. Het Schalkwijkse gezin heeft namelijk al geruime tijd een vergunningaanvraag voor de exploitatie van een Bed & Breakfast bij de gemeente lopen. De afronding van de aanvraag wordt enkele malen uitgesteld, omdat de aanvragers de financiering niet rond krijgen. Het gaat daarbij om een aanzienlijk geldbedrag. Ongeveer twee weken voor de gezinsmoord krijgt de gemeente van de aanvrager te horen dat de financiering rond is, wat 'groen licht' betekent voor de afhandeling van de vergunningaanvraag en dus vrij baan voor de Bed & Breakfast. Uit gesprekken die na het incident met familie, vrienden en buurtbewoners worden gevoerd komt echter een heel ander beeld naar voren. Gesproken wordt over een gezin dat te maken had met financiële tegenvallers en geldzorgen had. Hoe kan het dan dat er enkele weken voor het drama wél geld zou zijn? Waar kwam dat geld vandaan? Was de vergunningverlening wel volgens de geldende regels verlopen en waarom was er geen BIBOB-onderzoek¹²¹ gedaan? De burgemeester verzoekt het OM deze vragen mee te nemen in het politieonderzoek. Voor de werkgever van de vader is het incident reden om de financiële boekhouding te laten doorlichten op mogelijke malversaties. Uiteindelijk worden er geen onregelmatigheden geconstateerd.

Door de gemeente wordt ook contact onderhouden met de familie van moederskant. In de gesprekken komen verschillende onderwerpen aan bod. Zo willen familieleden weten wat zich op 21 oktober in de woning heeft afgespeeld. Ook willen zij zich voorbereiden op de rouwdienst en begrafenis en vragen daar hulp bij van de gemeente. Op advies van burgemeester Lamers vindt de uitvaartplechtigheid van de moeder en haar kinderen gescheiden plaats van de uitvaartplechtigheid van de vader.

121 Een onderzoek in het kader van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB).

Dit tot ongenoegen van de familie van de vader, waar later contact mee volgt. Er komt uiteindelijk een herdenkingsbijeenkomst voor de moeder en de kinderen in Houten; het lichaam van de vader wordt in Breda gecremeerd.

De herdenkingsbijeenkomst in Houten vindt op woensdag 31 oktober plaats. De organisatie is in handen van uitvaartorganisatie Monuta. De bijeenkomst is strak georganiseerd en wordt door betrokkenen als zeer indrukwekkend ervaren. Met de pers worden duidelijke afspraken gemaakt. In de kerk wordt niet gefilmd en de familie wordt tijdens de uitvaart niet in beeld gebracht. De burgemeester is aanwezig als buiten de kisten aankomen, om deze naar binnen te begeleiden. Ook spreekt hij tijdens de bijeenkomst

15.3 Analyse

15.3.1 *Het strafrechtelijk onderzoek en nazorgtraject*

Bij de brand in Schalkwijk werd het de hulpdiensten al snel duidelijk dat het geen reguliere woningbrand betrof. Bij de bluswerkzaamheden werd al rekening gehouden met het sporenonderzoek; de forensische onderzoekers van de politie zouden zich later ontfemen over de plaats delict. Zij trachtten in kaart te brengen wat er voorafgaande aan de brand was gebeurd.

Burgemeester Lamers besloot, in zijn rol als burgervader, bij de buurvrouw langs te gaan. Daar vernam hij, samen met de rechercheur die hem vergezelde, belangrijke informatie die meer inzicht bood in de achtergronden van het gezin. Hiermee ontstond de paradoxale situatie dat het gemeentelijke kernteam al min of meer wist om wie het ging, terwijl de officiële identificatie nog op zich liet wachten. Het kernteam had het liefst allerlei zaken in gang willen zetten, zoals een herdenking op het gemeentehuis, en de rouwverwerking willen afstemmen met de scholen en de sportverenigingen. Op één school kwam die zondag al een soort crisisstaf bijeen.

Het kernteam had de indruk dat het OM op de rem stond, omdat zorgvuldigheid werd betracht in het identificatieproces. Volgens Lamers was de verwachting dat de officiële identificatie door het Nederlands

Forensisch Instituut (NFI) enkele dagen in beslag zou nemen. Volgens de interne richtlijnen van het OM mag een hoofdofficier van justitie echter met een beroep op de maatschappelijke impact een beroep doen op het NFI om secties met voorrang uit te voeren. Uiteindelijk is door deze interventie het identificatieproces ook daadwerkelijk versneld, waardoor het nazorgtraject in Schalkwijk kon worden vlot getrokken.

De relatie met het OM speelde ook op een ander vlak een cruciale rol. Wettelijk gezien vindt geen strafvervolging meer plaats zodra de dader van een strafbaar feit is overleden. In de praktijk betekent dit dat het OM en de politie hun onderzoek vrij snel afbouwen of direct stoppen. In dit geval had burgemeester Lamers echter een gegronde reden om wel om een onderzoek te vragen: hij had immers aanwijzingen dat de gemeentelijke integriteit mogelijk ter discussie kon komen te staan. De vergunningaanvraag voor de Bed & Breakfast was maandenlang afgewezen, maar twee weken voor het drama alsnog toegekend. Daarnaast speelde mee dat een antwoord op vragen van nabestaanden hen zou kunnen helpen bij het verwerkingsproces. Door het politieonderzoek niet af te breken zou mogelijk een verklaring gegeven kunnen worden voor het gedrag van de dader.* De burgemeester liep daarin soms ook vooruit op het politieonderzoek. ‘De families wilden graag weten wat zich op 21 oktober in de woning heeft afgespeeld. Ik koos er bewust voor om de familie te informeren voor zover mijn kennis reikte.’ Hij realiseerde zich dat dit een taak is die niet expliciet onder de verantwoordelijkheid van een burgemeester valt. Toch heeft hij gemeend die vraag van de families te beantwoorden. ‘Ik hoopte dat zij door deze informatie op enig vlak beter in staat zouden zijn om de rouwdienst en begrafenis te doorstaan. Alle aandacht die zij zouden krijgen van belangstellenden en de media zou hen ook al zwaar belasten.’

15.3.2 *Contact met nabestaanden*

In de contacten met de omgeving lag de focus van het kernteam op de eigen organisatie en de scholen van de dochters. Dit veranderde toen een betrokken raadslid het kernteam vertelde dat ook de buurtbewoners uit

de oude wijk zeer geraakt waren door de gezinsmoord. Burgemeester Lamers:

‘Er is in die buurt in Houten een sterke onderlinge verbondenheid en dat is niet direct verdwenen als een gezin naar Schalkwijk verhuist. Bovendien was het gezin altijd zeer betrokken geweest bij hun woonomgeving. Niet vreemd dus dat men ook in deze buurt stilstaat bij het gebeurde. Ik heb in overleg met het betreffende raadslid een bezoek gebracht aan de buurt. Geen officieel gedoe, gewoon mijn betrokkenheid tonen als burgervader. Ondanks dat het een onaangekondigd bezoek was, stonden daar tientallen wijkbewoners. Ik heb ze kort toegesproken en heb even stil gestaan bij een monument dat zij hadden gemaakt voor de familie.’

Het is consistent met de eerder uitgezette communicatielijn van de gemeente, om terughoudend op te treden in de media en de focus op de eigen bevolking te leggen.

Het contact met de werkgever van de vader volgde pas in de loop van de week. Burgemeester Lamers:

‘Het bedrijf zat in feite met een dilemma. Het slachtoffer was een naaste collega van veel medewerkers, maar hij was ook de mogelijke dader van een verschrikkelijk familiedrama. Gelukkig heeft het bedrijf wel de ruimte geboden aan zijn collega’s om het plotselinge verlies van hun collega een plek te geven.’

In de dagen voorafgaand aan de begrafenis werd de burgemeester zelf geconfronteerd met een delicaat probleem. De familie van de moeder vroeg hem of de rouwdienst van de vader gelijktijdig zou moeten plaatsvinden met die van de moeder en haar kinderen. Vanuit het belang van openbare orde en veiligheid antwoordde Lamers dat hij er de voorkeur aan gaf om beide diensten gescheiden te houden.

‘Ik sluit niet uit dat er onrust was ontstaan als zowel dader als slachtoffers tegelijkertijd een afscheidsdienst krijgen. Je krijgt dan vermenging van emoties die tot onwaardige taferelen kunnen leiden. Daarom adviseerde ik hen de ceremonies apart te houden.’

Het advies is door de familie overgenomen. Uit het contact met de familie werd tevens duidelijk dat zij geen idee hadden waar zij bij de organisatie van de rouwdienst en de begrafenis rekening mee moesten houden. De gemeente deed daarom een beroep op uitvaartorganisatie Monuta, waarmee de Veiligheidsregio Utrecht (waaronder Houten valt) een convenant heeft.¹²² In gezamenlijkheid met de uitvaartverzorger die door de familie was ingeschakeld, zijn de voorbereidingen op de herdenkingsdienst en uitvaarten opgepakt.

‘Al snel werd duidelijk dat de verzekeringspolis [van de familie, red.] onvoldoende dekking zou bieden voor de verwachte massale toestroom van belangstellenden en de pers. Dit bracht de familie in een lastig parket, het gaat dan toch om veel geld. Als gemeente hebben wij ons toen garant gesteld voor de excessieve meerkosten die zouden ontstaan als gevolg van de te nemen veiligheidsmaatregelen en het bewaken van de openbare orde. Voor de duidelijkheid: de begrafenis kosten zelf hebben wij dus niet overgenomen, alleen de kosten die voortvloeiden uit alle beveiligingsmaatregelen om de openbare orde te waarborgen. Ik heb dit afgestemd met de fractievoorzitters van de gemeenteraad en het college. Het gaat natuurlijk wel om gemeentelijke gelden waarbij de gemeenteraad het laatste woord heeft.’

Zowel het college van B&W als de fractievoorzitters van de politieke partijen in de gemeenteraad stemden in met de voorgestelde aanpak van Lamers. ‘Voor hen was dit geen discussiepunt, als we maar goede afspraken zouden maken.’ Omdat openbare orde een belangrijke rol speelde bij de herdenkingsbijeenkomst, heeft de gemeente zich intensief bemoeid met de voorbereidingen van de bijeenkomst. De feitelijke organisatie was in handen van de uitvaartverzorgers, waarbij de lokale uitvaartverzorger samenwerkte met de expert die door de gemeente was ingeschakeld.

122 Monuta is een landelijke organisatie die ondersteuning verleent bij de voorbereidingen en organisatie van grootschalige herdenkingsplechtigheden. Op grond van het convenant kunnen gemeenten binnen de Veiligheidsregio Utrecht een beroep op deze uitvaartorganisatie doen.

Het advies van Lamers om de uitvaartplechtigheden van de moeder en haar kinderen te scheiden van de plechtigheid van de vader, viel niet in goede aarde bij diens familie. Zij wilden het liefst afscheid nemen van het hele gezin, maar op advies van Lamers gebeurde dit niet. De vader is een dag later in Breda gecremeerd. Enkele weken na de uitvaart ontving Lamers een brief van de nabestaanden, waarin zij hun onbegrip uitten over de gang van zaken. 'Ik realiseer me dat ook deze mensen verdriet hebben en slachtoffer zijn van de situatie. Toch zou ik vandaag hetzelfde advies gegeven hebben.' Uit de brief werd Lamers ook duidelijk dat deze familie geen nazorg was aangeboden.

'Ik heb daarom contact gezocht met mijn collega Peter van der Velden, burgemeester van Breda. Die wist wel van het drama, maar wist tot op dat moment niet dat er een relatie was met inwoners van Breda. Hij heeft zich op mijn verzoek gericht op de nazorg aan de familie van vaderskant.'

Enkele weken na het gezinsdrama heeft de gemeente een bijeenkomst georganiseerd, waarbij de familie diverse condoleanceregisters overhandigd kreeg. Zij kregen dit van vertegenwoordigers van scholen, sportverenigingen en anderen die het initiatief hadden genomen om een condoleanceplek in te richten. 'Dit was een informele bijeenkomst waarbij ook ruimte was voor herinneringen en napraten. Ik heb het als een heel prettig en als een natuurlijk afsluitingsmoment ervaren', aldus Lamers.

Terugkijkend was Lamers zich bewust van het belang van collectieve rouwverwerking en het begeleiden daarvan.

'De herdenkingsdienst, tien dagen na het incident, was een passende afsluiting van een periode van collectieve rouwverwerking. Als burgemeester kun je in deze periode een rol van betekenis hebben door er te zijn voor mensen. De dingen die je doet in de rol van burgervader hebben een hoog symbolisch karakter, maar dat is op dat moment nodig. Om dat goed te kunnen doen moet je alert zijn op je omgeving en niet alleen rationele overwegingen maken, maar vooral ook je intuïtie volgen. En eerlijk is eerlijk, enige ervaring helpt ook.'

In de aanloop naar de herdenkingsbijeenkomst is de burgemeester gevraagd om bij aanvang het woord te nemen. ‘In overleg met mijn voorlichter heb ik er juist voor gekozen om een afsluitend woord te spreken. Daarmee kon ik alle voorgaande verhalen verbinden. Dat is immers de rol van de burgemeester: verbinden’, aldus Lamers.

15.4 Afronding

Bij sociale drama’s als die in Schalkwijk kan de burgemeester in zijn communicatiestrategie het accent leggen op twee facetten, die van boegbeeld (‘het gezicht naar buiten’) of juist kiezen voor de burgervader, waarbij de focus meer op de direct betrokkenen is gericht. In dit geval werd het accent gelegd op die burgervaderrol. Er zijn in de betrokken gemeenschap veel gesprekken gevoerd en bezoeken gebracht buiten het zicht van de camera’s. Dit laat zien dat een betrokken burgervader niet per definitie synoniem staat aan zichtbaarheid in de media. De casus laat daarmee ook zien dat het verbinden en ondersteunen van de lokale samenleving grotendeels in de luwte kan gebeuren. Hetgeen overigens niet betekent dat communicatie vanuit de gemeente van ondergeschikt belang was. De media werden goed bediend door de gemeente, maar de burgemeester leverde hieraan – vanwege de keuze voorrang te geven aan de burgervaderrol – slechts een bescheiden bijdrage.

Het betekent dat een burgemeester soms best tegengas kan geven aan de druk van buitenaf. Lamers:

‘De sociale media zijn erg dwingend geworden, of je dat nu leuk vindt of niet. Maar je moet je ook niet laten opjagen. Enige weerstand bieden aan die hijgerigheid van veel nieuwsgagers is ook belangrijk, zodat nabestaanden ook de ruimte krijgen om het gebeuren op zich in te laten werken.’

Het is consistent met de keuze om terughoudend te communiceren, om langs die weg weer enige rust terug te brengen in de crisis. Geen persconferentie, alleen een statement. En geen stille tocht als daar geen behoefte aan is.

De gemeente heeft tijdens crises met een maatschappelijke impact eigenlijk altijd een rol. Soms is die rol beperkt, maar in andere gevallen kan – afhankelijk van de omstandigheden – deze rol onder meer bestaan uit het coördineren van de organisatie van een herdenking en het begeleiden van het proces van collectieve rouwverwerking. Een crisis met een lokale impact vraagt oog voor de effecten van verschillende scenario's. De dilemma's die daaruit voortkomen, vragen een zorgvuldige (bestuurlijke) belangenafweging.

De nazorg heeft in deze casus een duidelijke kop en staart gekregen. De herdenkingsdienst was een markeerpunt voor de afsluiting van de collectieve rouwverwerking, de bijeenkomst met de familie enkele weken na het gezinsdrama vormde de afsluiting van de directe nazorg aan de familie. Hoewel daarmee officieel de nazorg is afgesloten, blijft het zinvol een aanspreekpunt te houden binnen de gemeente om het 'na-ijlen' van de nazorg te beheersen. Nazorg is daarmee meer een proces geworden dat ervoor zorgt dat de crisissituatie gefaseerd, zonder abrupte overgang, teruggaat naar normaal. Ook burgemeester Lamers speelt daarin nog een beperkte rol. Ook na zijn vertrek bij gemeente Houten (Lamers vertrok enkele weken na het gezinsdrama naar de gemeente Schiedam) bleef hij nog betrokken bij de nazorg. 'Ik heb mijn opvolger uiteraard wel alle informatie meegegeven, maar ik heb ook tegen de familie gezegd dat ik voor hen nog altijd aanspreekbaar ben als zij die behoefte voelen.' Tot slot is het ook belangrijk oog te hebben voor het welzijn van minder voor de hand liggende doelgroepen binnen de nazorg, zoals de familie en collega's van de dader of het eigen gemeentelijke personeel dat de hele casus van nabij heeft meegemaakt.

* Naschrift: Op 19 maart 2013 bracht het Openbaar Ministerie het volgende persbericht naar buiten. 'Het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) heeft in opdracht van het Openbaar Ministerie onderzoek gedaan naar de persoon van de man. De vraag hierbij was of er bij hem voorafgaand en ten tijde van het delict sprake was van psychische problematiek en als dit het geval was, of dit het handelen van de man heeft bepaald. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat de man aan verschillende stoornissen leed waardoor hij onder grote spanning leefde. Deze spanningen werden mede veroorzaakt en verergerd door de aankoop van de boerderij en de door de man ervaren mislukking van de plannen die hij daarmee had. Deze spanningen kon hij niet de baas. Dit heeft

zijn gedragskeuzes en zijn gedragingen ten tijde van het incident beïnvloed. Het onderzoek heeft echter onvoldoende duidelijkheid kunnen geven of de psychische problematiek van de man van invloed was op zijn gedrag kort voorafgaand of ten tijde van het delict. Over zijn overwegingen om zijn gezin en zichzelf van het leven te beroven kan dan ook geen eenduidige uitspraak worden gedaan.'



Live vanuit Tilligte #HvNL @SPS_Media @Frans_Strikker twitpic.com/bawods

Gijs Huiskes @GijsHuiskes

Roy Johannink, Annet Ponjee

16.1 Inleiding

Op 5 november 2012 plaatst de *Twentsche Courant Tubantia* de enige en algemene kennisgeving van het overlijden van Tim Ribberink. Uit de rouwadvertentie blijkt dat Tim zichzelf van het leven heeft beroofd, omdat hij slachtoffer was van pestgedrag. In eerste instantie lijkt deze trieste gebeurtenis een persoonlijke aangelegenheid te zijn van de ouders, familie en naasten van Tim. Echter, de vermoedelijke aanleiding van Tims overlijden veroorzaakt de nodige beroering in de samenleving.

In deze bijdrage staat de vraag centraal welke rol een gemeente bij gebeurtenissen als deze heeft; gebeurtenissen met een vrijwel uitsluitend persoonlijk karakter, die een maatschappelijke impact op de (lokale) samenleving blijken te hebben. Heeft de gemeente in dezen überhaupt een rol? En zo ja, wat is dan die rol? Wat doe je als gemeente wel en wat doe je niet?¹²³

16.2 Feitenrelaas

Maandag 5 november 2012 verschijnt in de *Twentsche Courant Tubantia* het overlijdensbericht van de 20-jarige Tim Ribberink die vier dagen

¹²³ Voor dit hoofdstuk is dankbaar gebruikgemaakt van informatie die ons ter beschikking is gesteld door de woordvoerder en communicatieadviseur van de familie en door burgemeester Cazemier van gemeente Dinkelland.

eerder zelfmoord heeft gepleegd. De ouders van Tim nemen in het overlijdensbericht enkele regels op van de afscheidstekst die hij hen achterliet.

*Lieve pap en mam,
Ik ben mijn hele leven bespot, getreiterd, gepest en buitengesloten.
Jullie zijn fantastisch.
Ik hoop dat jullie niet boos zijn.
Tot weerziens, Tim*

Het overlijdensbericht heeft een grote maatschappelijke impact, ook buiten Tilligte, het dorp in de gemeente Dinkelland waar Tim woonde. Landelijke media reageren direct op het overlijdensbericht. *Hart van Nederland* en *Shownieuws* besteden nog diezelfde dag aandacht aan het overlijden van Tim en de aanleiding daarvan. De berichtgeving kent meerdere invalshoeken. De directeur van de middelbare school waar Tim op zat, vertelt dat er verslagenheid en afschuw heerst op de school. Ook zegt hij dat bij de school geen signalen over pestgedrag bekend zijn. Het pesten heeft volgens hem op een andere school plaatsgevonden. Daarnaast komen andere slachtoffers van pesten aan het woord. Zij vertellen dat pestgedrag ook hun leven in negatieve zin heeft beïnvloed. Voor sommigen is het herkenbaar dat zelfmoord een reële overweging is als het pesten als zo heftig wordt ervaren. De impact van pestgedrag wordt volgens hen onderschat. Bob van der Meer, psycholoog en oprichter van www.pestten.net, vindt het om die reden 'voortreffelijk dat de ouders dit afscheidsbriefje hebben gepubliceerd'. Hij hoopt dat deze advertentie een aanleiding is om pesten de aandacht te geven die het verdient.

De bewondering voor de keuze van de ouders om het afscheidsbriefje te publiceren, is een breder gedeeld gevoel. De ouders van Tim blijken van alle media-aandacht 'geschrokken' te zijn, zo geven zij via hun woordvoerder aan. Deze meldt ook dat de ouders de volgende dag tijdens een persconferentie een toelichting zullen geven bij hun keuze voor het plaatsen van de rouwadvertentie.

Op 6 november 2012 om 16.30 uur vindt op het gemeentehuis van Dinkelland de persconferentie plaats. De woordvoerder die door de familie is ingeschakeld, wijst bij aanvang de aanwezigen op een aantal

zaken voor een ordentelijk verloop van de persbijeekomst. Daarna komt rouwbegeleider en pastor Marinus van den Berg, die de ouders in het rouwproces begeleidt, aan het woord. Hij leest namens de ouders van Tim een korte verklaring voor. Uit die verklaring blijkt dat de ouders van Tim, die enig kind was, bewust en weloverwogen de afscheidstekst van Tim in zijn overlijdensbericht hebben opgenomen. Ook gaat hij in op de keuze van de ouders voor een dergelijke rouwadvertentie:

‘De ouders willen eer betonen aan hun zoon. Niet heimelijk de doodsoorzaak wegstoppen, maar open en met een duidelijke boodschap. (...) De ouders hopen dat er een discussie op gang komt, die helpt voorkomen dat nog meer kinderen en jongeren het slachtoffer zullen worden van pesten.’

’s Avonds vindt in de rooms-katholieke kerk een avondwake voor Tim plaats; een afscheidsdienst op de avond voorafgaand aan de begrafenis die bedoeld is om de overledene de laatste eer te bewijzen. De avondwake wordt door ruim duizend mensen bijgewoond; de kerk is tot de laatste stoel bezet.¹²⁴

In diverse nieuwsuitzendingen wordt die avond verslag gedaan van de afscheidsdienst. In *Hart van Nederland* vertelt de eigenaar van de ijssalon waar Tim een bijbaan had, dat ook hij het overlijden van Tim niet heeft zien aankomen en een grote impact op de lokale gemeenschap ervaart. Tevens doet hij uit de doeken dat onder de naam van Tim ‘schunnige’ berichten op internet zijn geplaatst. De ouders van Tim hebben dat aan de politie gemeld, maar daarvan geen aangifte gedaan. De politie gaat daarom niet over tot vervolgen.

In januari 2013 laait de aandacht in de media voor deze zaak nog een keer op. Een VARA-verslaggever maakt een documentaire over de zelfmoord van Tim. Hij reconstrueert de zaak en beweert onder andere dat er helemaal geen afscheidsbrief is geweest. Hij suggereert dat niet het pesten, maar een depressie, de oorzaak is geweest voor Tims keuze. Deze beweringen kwetsen de familie diep. De ouders brengen daarom

124 Zie: Twente@actueel (2012, 8 november), Indrukwekkende avondwake voor Tim Ribberink. Op 1 juni 2013 ontleend aan http://mobiel.twenteactueel.nl/index.php?rubriek=algemeen&artikel_ID=6502.

het screenshot van de telefoon van Tim, met daarop de afscheidstekst die hij schreef (inclusief datum en tijdstip), naar buiten. De maker van de documentaire, Bert Molenaar, is er daarna van overtuigt dat de afscheidsboodschap echt is. De VARA biedt de ouders een paar dagen later haar excuses aan.

16.3 Bevolkingszorg, hoe ver reikt dat?

In het rapport ‘Bevolkingszorg op orde’ stelt de commissie-Bruinooge dat gemeenten een algemene zorgplicht hebben voor hun bevolking. ‘In het bijzonder hebben zij dat tijdens rampen en crises’, aldus de commissie-Bruinooge (2012, p. 9). Maar wat betekent deze zorgplicht nu precies? Wat wordt er van een gemeente in het kader van bevolkingszorg verwacht bij een persoonlijke gebeurtenis die landelijk zoveel aandacht krijgt?

Naast de zorg die parate hulpverleningsdiensten bieden, de brandweertzorg, politiezorg en geneeskundige zorg (GHOR), hebben gemeenten bij rampen en crises de verantwoordelijkheid de overige zorgtaken te organiseren. Deze zorgtaken zijn onder meer uitgewerkt in het Besluit veiligheidsregio’s (art. 2.3.1). Praktisch gezien, zijn gemeenten vaak vanaf het eerste moment na een crisis uitvoerend betrokken, bijvoorbeeld als het gaat om het informeren van verwanten en het opvangen van betrokkenen. Als de hulpverleningsdiensten klaar zijn met hun werkzaamheden, liggen er voor de gemeente vaak nog taken in het verschiet, zoals het (laten) organiseren van een stille tocht of herdenkingsbijeenkomst, het begeleiden van interne/externe onderzoeken of het afhandelen van de schade (zie commissie-Bruinooge, 2012, p. 9). Maar geldt dat ook in het geval van een zelfmoord van een scholier? In welke mate dient de gemeente dan een rol op te pakken?

Voor de aard en omvang van (de organisatie van) bevolkingszorg bestaan geen wettelijke richtlijnen; gemeenten dienen daar zelf invulling aan te geven. Onduidelijk is echter wat onder adequate bevolkingszorg moet worden verstaan, zo geeft de commissie-Bruinooge aan. Dat is de reden geweest waarom de commissie, in opdracht van het Veiligheidsberaad, in haar rapport richtinggevende prestatie-eisen heeft benoemd, die duidelijk moeten maken wat (minimaal) wordt verstaan onder adequate bevolkingszorg. In dit hoofdstuk wordt aan de

hand van die prestatie-eisen gekeken welke rol er in deze casus voor de gemeente is weggelegd.

16.4 Analyse

Hoewel het overlijden van Tim door de betrokken autoriteiten niet als ‘crisis’ is getypeerd, had de gebeurtenis uiteraard wel een impact op de lokale gemeenschap. Op de ochtend van Tims overlijden werd burgemeester Cazemier gebeld door de politie met de mededeling dat er een suïcidegeval was in Tilligte.

‘Naast het feit dat het overlijden van een jong iemand altijd al een schok teweegbrengt, zorgde ook het aanvliegen van een traumahelikopter voor beroering. Op dat moment heb je als burgemeester een rol als burgervader’, aldus burgemeester Cazemier.

Op maandag 5 november 2012 veranderde echter de context van de situatie. Waar eerst sprake was van een lokale impact door de suïcide van een 20-jarige dorpsgenoot, zorgde de rouwadvertentie ervoor dat de regio geschokt reageerde op het gebeurde. De rouwadvertentie bracht via de (sociale) media ook de rest van het land in beweging. Tijdens een regionaal college werd burgemeester Cazemier er door een collega op gewezen dat er volop getwitterd werd over Tim Ribberink. Het was zelfs al een trending topic. Door die veranderde context rijst de vraag: Heeft de gemeente in dezen een rol en zo ja, op welke wijze geeft ze daar invulling aan?

In de visie van de commissie-Bruinooge gaat adequate bevolkingszorg uit van vier elementen:¹²⁵

- 1 De overheid rekent erop dat de samenleving haar verantwoordelijkheid (ook) tijdens en na een crisis neemt.
- 2 De overheid stemt haar bevolkingszorg af op de zelfredzaamheid van de samenleving.
- 3 De overheid houdt rekening met en maakt gebruik van de spontane hulp uit de samenleving.

¹²⁵ Binnen deze vier elementen vallen de taken: voorlichting geven, voorzien in opvang en verzorging, verzorgen van nazorg en het registreren van slachtoffers en schadegevallen.

- 4 De overheid bereidt zich daar waar het om verminderd zelfredzaam gaat voor tot een vastgesteld zorgniveau, aangeduid als 'voorbereide bevolkingszorg'. De 'restzorg' levert zij op basis van veerkracht en improvisatie, wat wordt aangeduid als 'geïmproviseerde zorg'.

Het *eerste* en *tweede element van adequate bevolkingszorg* liggen in elkaars verlengde. Burgers, bedrijven en instellingen zijn verantwoordelijk voor het eigen welbevinden en die verantwoordelijkheid hebben zij ook ten tijde van crises. De rol van de overheid is daarop afgestemd; zij gaat uit van de zelfredzaamheid van de bevolking. De zelfredzaamheid van de bevolking is in essentie een spontaan fenomeen, dat door de overheid kan worden ondersteund (gefaciliteerd en/of gestimuleerd).

Er is geen reden te veronderstellen waarom deze twee elementen niet van toepassing zouden zijn in een geval als de onderhavige casus. Het is in zo'n geval misschien zelfs eenvoudiger om de mate van zelfredzaamheid te bepalen. De zelfredzaamheid van de samenleving kan immers bij een crisis met vele verschillende betrokkenen moeilijker eenduidig te definiëren zijn. In dit geval was duidelijk dat de direct betrokkenen de familie en naasten van Tim waren. Richtinggevend voor de mate waarin de gemeente een rol zou kunnen of moeten vervullen, was hun zelfredzaamheid en behoefte aan ondersteuning.

Burgemeester Cazemier besloot, nadat hij zich had geïnformeerd over de belangstelling in de (sociale) media voor het overlijden van Tim, contact te zoeken met de familie. Na het overbrengen van de condoleances heeft hij gevraagd wat zijn ondersteunende rol of die van de gemeente richting de familie kon zijn. De familie had op dat moment zelf al een woordvoerder aangesteld, hetgeen een gouden greep bleek te zijn; zij ving veel mediadruk af voor de familie. Als zij er niet was geweest en de familie had behoefte gehad aan ondersteuning op dit vlak dan zou de gemeente daarvoor hebben gezorgd, aldus burgemeester Cazemier: 'Als wij als gemeentelijke overheid wel een psycholoog inschakelen voor de nazorg na een incident, waarom zouden we dan ook niet een communicatieadviseur aanbieden als de pers opdringerig wordt naar nabestaanden?' Ook is op dat moment de rouwbegeleider al in beeld bij de familie.

In dit geval was er daarom geen rol voor de burgemeester of de gemeente weggelegd, voor wat betreft voorlichting, opvang en verzor-

ging of nazorg. De familie was daarin zelfvoorzienend en dus, met andere woorden, zeer zelfredzaam. Dat betekende voor de burgemeester overigens ook dat hij zich richting de pers stilhield. ‘Geen commentaar in de media. De verleiding was soms groot, maar ik heb alle vragen afgehouden. Ook voor mijn oude werkgever Omrop Fryslân niet, en zelfs in en op de lokale media niet.’ Ook naar aanleiding van de berichtgeving in januari 2013, waarin het bestaan van de afscheidsbrief van Tim ter discussie werd gesteld, communiceerde de burgemeester niet. ‘Het hele verhaal van de VARA is te verschrikkelijk voor woorden. De media zijn hier over de schreef gegaan. Vanwege mijn afspraak tot afwezigheid in de media, heb ik mij dus ook niet gemeld in het debat van de familie Ribberink.’

Het *derde element van adequate bevolkingszorg* is dat de overheid rekening houdt met, en gebruikmaakt van spontane hulp uit de samenleving. Ook dit element was in deze casus aan de orde. Naast ongetwijfeld andere gevallen van spontane hulp, stelden twee cafés en een winkelier hun locaties beschikbaar voor het geval bij de afscheidsdienst in de kerk sprake zou zijn van ruimtegebrek. Alles was klaar voor een eventuele televisieverbinding naar de locaties. Uiteindelijk bleek dit niet nodig te zijn.

Het *vierde element van adequate bevolkingszorg* gaat over de voorbereiding op de zorg aan verminderd zelfredzamen (zgn. voorbereide bevolkingszorg). Daarnaast levert de overheid niet-voorbereide bevolkingszorg (of ‘restzorg’) op basis van veerkracht en improvisatie. Dit wordt daarom ook wel aangeduid als ‘geïmproviseerde zorg’. Daarbij geldt dat deze zorg in verhouding staat tot de omvang van de crisis en past bij de situatie.

In de onderhavige casus lijkt dit vierde element van ondergeschikt belang, aangezien de direct betrokkenen (ouders en familie van Tim) zeer zelfredzaam bleken te zijn. De rol die de gemeente Dinkelland vervulde, vertoonde evenwel kenmerken van ‘niet-voorbereide’ bevolkingszorg, afgestemd op de behoeften van de betrokkenen. Op dinsdagochtend 6 november 2012, voorafgaand aan de persconferentie en de avondwake die later die dag zouden plaatsvinden, vond op het gemeentehuis een overleg plaats. Aanwezig waren onder andere de burgemeester, de gemeentesecretaris, een communicatieadviseur

van de gemeente en de woordvoerder van de familie. Onderwerp van gesprek was of er – gelet op een mogelijke massale belangstelling voor de afscheidsdienst van Tim – scenario's te bedenken waren die om een bijdrage van de gemeente en/of een andere overheidspartner zouden vragen. Vanwege de grote belangstelling voor (de reden van) Tims overlijden was het voor geen van de aanwezigen bij het overleg op voorhand duidelijk hoeveel mensen naar de afscheidsdienst zouden komen. Daarom is ervoor gekozen om het optimale aan voorbereiding te doen.

'Het was net na de Facebookrellen in Haren, dus je gaat toch meer nadenken over: wat kan er allemaal gebeuren?', aldus burgemeester Cazemier. 'Niet dat we rellen verwachtten, maar wel verkeersperikelen of mogelijk andere situaties. In Tilligte kennen ze nog het "noaberschap" dat betekent dat bij de begrafenis de noabers (buren) alles regelen. Zij dragen de kist. Zij verzorgen de parkeerbegeleiding. Vanuit de gemeente hebben we nagedacht welke maatregelen wij konden nemen om ze te ondersteunen. Dit betekende bijvoorbeeld Tilligte afsluiten, waarbij het een groot voordeel was dat dit dorp tussen twee rotondes ligt.'

Tijdens het overleg is ook overeengekomen dat de gemeente, naast ondersteuning bij de afscheidsdienst, ook een faciliterende rol zou vervullen bij de persconferentie van 16.30 uur. De gemeente stelde het gemeentehuis ter beschikking, omdat de raadszaal de nodige faciliteiten bood voor een treffen met de media (spreekgestoelte, wifi en dergelijke). De gemeente heeft op de persconferentie geen inhoudelijke rol vervuld. De burgemeester was wel aanwezig, maar sprak niet met de pers. De pers liet hem (opvallend genoeg) ook met rust.

De rol van de gemeente kende daarnaast een element dat door de commissie-Bruinooge niet aan de orde is gesteld en verband houdt met het gegeven dat de bevolking soms verwacht dat de burgemeester bij de rouwverwerking een rol heeft. In Tilligte betrof dit bijvoorbeeld de aanwezigheid van de burgemeester bij de afscheidsdienst en de begrafenis.

'In een plattelandsgemeente wil de gemeenschap de burgemeester zien. Daar ben ik bij. Niemand hoeft dit te vragen. In deze omgeving wordt gewoon van je verwacht dat je er bent. Een burgemeester moet

meeleven met de familie. Dat voel ik ook zo. Ik voel mij persoonlijk betrokken, maar ga daar niet het woord voeren. Het is de verwachting van de maatschappij die legitimeert dat ik daar aanwezig ben.'

De betrokkenheid van de gemeente bij dit incident zou ten slotte in een ander daglicht zijn komen te staan, als ze op de een of andere manier weet zou hebben van het pesten. Na het overlijden van Tim was niet direct duidelijk of de gemeente een rol had in de situatie die tot de zelfmoord had geleid. Het scenario van de beschuldigende vinger richting de gemeente is wel ter tafel gekomen, aldus de burgemeester. 'Als er problemen bij ons bekend waren, dan verandert ook je rol in deze situatie.' Op het gemeentehuis zijn daarom de feiten langsgelopen. 'Waar zat Tim op school? Op welke basisschool had hij gezeten?' Het bleken allebei openbare scholen te zijn en bij de gemeente waren geen problemen rond pesten bekend.

16.5 Afronding

De vraag die in dit hoofdstuk centraal stond was hoever de zorgplicht van een gemeente reikt als er niet direct sprake is van een crisissituatie. Wanneer ondersteunt een gemeente bij een afscheidsdienst of een begrafenis, en wanneer niet? Wanneer biedt de gemeente een communicatieadviseur aan, en wanneer niet? Wij denken dat het per situatie verschilt of de gemeente een rol heeft en op welke wijze zij deze invult. Soms is die rol evident; soms minder.

De gemeente Dinkelland heeft vanuit haar algemene zorgplicht jegens haar inwoners bewust voor een ondersteunende rol richting de nabestaanden gekozen. Daarmee werd aangesloten bij het feit dat vaak de samenleving in het algemeen, maar ook de direct betrokkenen zelf 'veerkracht' tonen om een crisis te boven te komen. Deze veerkracht is voor de gemeente leidend om haar eventuele ondersteunende of faciliterende rol te bepalen. De vier elementen uit het rapport van de commissie-Bruinooge kunnen helpen om ook bij kleinere incidenten die in meer of mindere mate een maatschappelijke impact hebben de bevolkingszorg nader in te vullen. In deze casus werd door de gemeente een bijdrage geleverd op de momenten waarop en in de mate waarin daar behoefte aan was. Het sleutelwoord was 'maatwerk'.



Onze vlag voor #vaartstra <http://pic.twitter.com/JmTkwhah>

andries #teamgabber @_sappie_

Wouter Jong

17.1 Inleiding

In de nacht na Koninginnedag 1999 wordt de 16-jarige Marianne Vaatstra verkracht en vermoord. De volgende ochtend wordt haar lichaam in een weiland in Veenklooster aangetroffen. Nadat de politie jarenlang vergeefs naar de dader van de moord heeft gezocht, wordt op 18 november 2012 de 44-jarige Jasper S. aangehouden. Hij bekent de moord kort na zijn arrestatie.

Het onderzoek naar de moord is in een stroomversnelling gekomen door een grootschalig DNA-verwantschapsonderzoek dat de politie in de wijde omgeving rond Veenklooster organiseert. Aan het DNA-verwantschapsonderzoek ging een intensief wetgevingstraject vooraf, waarin onder meer het spanningsveld tussen maatschappelijke druk en de eigen afweging om al dan niet mee te werken aan bod kwam. Uiteindelijk doet 89 procent van de mannen uit het gebied mee aan het onderzoek, waardoor de dader uiteindelijk aan het licht komt. Waar vlak na de moord de vinger naar het asielzoekerscentrum in Kollum werd gewezen, blijkt de moordenaar uiteindelijk uit de eigen kring te komen. Een 44-jarige Fries, geboren en getogen in het gebied, heeft de moord die zoveel losmaakte op zijn geweten. Hij wordt op 19 april 2013 veroordeeld tot 18 jaar cel.

17.2 Feitenrelaas

De moord op Marianne Vaatstra in 1999 heeft veel impact op de directe omgeving. Een week na de moord nemen 20.000 mensen deel aan een stille tocht in Zwaagwesteinde, het dorp waar Marianne vandaan komt. Op dat moment vermoeden inwoners uit het gebied dat de dader onder de asielzoekers uit een nabijgelegen tijdelijk asielzoekerscentrum moet worden gezocht. ‘Iemand uit Zwaagwesteinde moordt niet zo’, citeren kranten dorpsbewoners, verwijzend naar de doorgesneden keel.¹²⁶ Op een voorlichtingsbijeenkomst over het asielzoekerscentrum loopt de spanning verder op. Het mondt uit in demonstranten die het college van burgemeesters en wethouders van de gemeente Kollum met eieren bekogelen.

Dertien jaar lang lopen alle onderzoeken op niets uit. Het op de plaats delict aangetroffen DNA blijkt niet te matchen met diverse opgepakte verdachten. Zo gaan een Afghaan en Irakees van het asielzoekerscentrum vrijuit. Het moordonderzoek wordt, mede gezien de publieke commotie, een van de meest omvangrijke onderzoeken van de afgelopen decennia. Ook misdaadverslaggever Peter R. de Vries bijt zich vast in het onderzoek. Hij trekt vanaf het begin nauw op met Bauke Vaatstra, de vader van Marianne. In 2003 poogt hij met een kort geding de staat te bewegen om een vrijwillig DNA-onderzoek onder mannen in de buurt te organiseren. Het richt zich dan op alle mannen tussen de 20 en 45 jaar die woonachtig zijn (geweest) binnen een straal van 15 kilometer rond de plaats van het delict. Bij een dergelijk grootschalig onderzoek zou het gaan om ongeveer 20.000 mannen. Het verzoek wordt afgewezen.¹²⁷

Vanaf 2007 houdt de politie de *coldcase* opnieuw tegen het licht, mede op basis van voortschrijdende DNA-technieken. De opmaat naar een doorbraak komt in april 2012, wanneer een wetswijziging wordt aangenomen die DNA-verwantschapsonderzoek mogelijk maakt.

In het DNA-verwantschapsonderzoek wordt gekeken of bij de onderzochte personen het Y-chromosoom overeenkomt met het Y-chromosoom dat op de plaats delict is aangetroffen. Het Y-chromosoom gaat

126 ‘Een litteken dat pijn blijft doen’, *Trouw*, 24 november 2012.

127 Vonnis in de zaak LJN: AA8273, rechtbank Leeuwarden (10/11/2000).

over van vader op zoon. Dat betekent dat vaders en zoons over identieke Y-chromosomen beschikken, maar ook broers en ooms en neven aan vaderszijde. Door van een grote groep mannen een DNA-profiel te maken, kan worden nagegaan in welke mannelijke lijn de dader zich hoogstwaarschijnlijk moet bevinden. Het impliceert dat de politie daarmee op het spoor van de dader komt, ook wanneer deze zelf niet meedoet aan het onderzoek. Immers, als een broer, vader, zoon of (achter)neef meewerkt aan het onderzoek, kan de politie op basis van aanvullend onderzoek alsnog bij hem uitkomen.

Op zaterdag 29 september 2012 start het grootschalig DNA-verwantschapsonderzoek dat door het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) wordt uitgevoerd. In totaal worden 8080 mannen uit de omgeving van Veenklooster gevraagd vrijwillig DNA af te staan. Zij krijgen vooraf een folder waarin de procedure wordt uitgelegd. Uiteindelijk bereikt het onderzoeksteam een opkomstpercentage van 89 procent. Van de opgeroepen mannen uit Zwaagwesteinde (het geboortedorp van Marianne) neemt maar liefst 96 procent deel aan het onderzoek.

Ook melkveehouder Jasper S. uit Oudwoude doet mee aan het onderzoek. Nadat er een match is gevonden tussen zijn DNA en het DNA dat in 1999 is achtergelaten op de plaats delict, wordt hij op zondagavond 18 november 2012 gearresteerd. Zijn boerderij ligt een kleine drie kilometer van de plek waar Marianne Vaatstra in 1999 werd gevonden. Peter R. de Vries is de eerste die het nieuws – via Twitter – midden in de nacht wereldkundig maakt.¹²⁸

Peter R. de Vries @PeterRdeV 18 november

BREAKING NEWS: 100 PROCENT DNA-MATCH IN MOORDZAAK MARIANNE #VAATSTRA!!!!

De volgende morgen licht Bauke Vaatstra, de vader van Marianne, de arrestatie op Radio 1 toe: ‘Je schrikt je rot, al had je het wel verwacht. Ik ben blij dat we hem hebben. Onvoorstelbaar wat er door je heengaat. Je denkt: dit kan niet want het is al dertien jaar geleden, nooit kwam er iets.’¹²⁹

¹²⁸ <https://twitter.com/PeterRdeV/status/270377469515808768>.

¹²⁹ Radio 1 journaal, 19 november 2012.

De schok in het gebied is groot. De gemeenten Dantumadeel en Kollumerland c.a. organiseren bewonersbijeenkomsten in Zwaagwesteinde en Oudwoude over de aanhouding. Op de bijeenkomsten zijn ook het Openbaar Ministerie en de politie aanwezig om vragen van bewoners te beantwoorden.

Twee weken later, op 6 december 2012, bekent de gearresteerde Jasper S. dat hij de moordenaar van Marianne Vaatstra is. Zijn advocaat, Jan Vlugs, maakt dit diezelfde avond bekend in een uitzending van *Nieuwsuur*.¹³⁰ Op 28 maart 2013 start onder grote belangstelling de rechtszaak bij de rechtbank in Leeuwarden. Naast de zittingszaal zijn nog twee zalen beschikbaar gesteld, zodat media en belangstellenden de zitting via een videoverbinding kunnen volgen. In de strafzaak verklaart Jasper S. dat hij Marianne niet kende en haar toevallig die nacht was tegengekomen. Hij heeft Marianne onder bedreiging van een mes het weiland in gedwongen. Op 19 april 2013 veroordeelt de rechtbank hem tot achttien jaar cel voor de moord en verkrachting op Marianne Vaatstra.

17.3 Analyse

Maatschappelijke impact

Met de bekentenis van Jasper S. werd de moord op Marianne Vaatstra na 13 jaar opgelost. In de eerste jaren richtte de verdenking zich nog op bewoners van het asielzoekerscentrum. Het asielzoekerscentrum lag op ongeveer een kilometer van de plaats delict. In 2010 wees nieuw onderzoek uit dat de dader, zowel via de vaderlijke lijn als die van de moeder, van West-Europese afkomst moest zijn. Toch bleven volgens Mathijs Euwema, van 1995 tot 2000 coördinator Vluchtelingenwerk in Zwaagwesteinde en omgeving, velen ervan overtuigd dat de dader een asielzoeker zou zijn. ‘Zelfs nadat er al langer nadrukkelijke DNA-aanwijzingen waren dat de dader wel een westerse man moest zijn, waren er veel mensen in Zwaagwesteinde en omstreken die ervan overtuigd bleven dat de moordenaar een “bütendlänner” was.’¹³¹ Hij stelt dat het na de opluchting over de arrestatie tijd zou worden dat

¹³⁰ Uitzending *Nieuwsuur* van donderdag 6 december 2012.

¹³¹ ‘Dader was geen “bütendlänner”, dat vraagt bezinning’, *Trouw*, 8 december 2012.

de gemeenschap in Zwaagwesteinde en Dantumadeel zou overgaan tot serieuze zelfreflectie over wat er verder in die tijd is gebeurd.

Toen het DNA-verwantschapsonderzoek startte sprak burgemeester Aalberts van Zwaagwesteinde zich daarover positief uit. Hij zag het als goed nieuws dat de wet deze nieuwe mogelijkheid bood. Volgens hem werd de moord door het DNA-onderzoek misschien opgerakeld, maar de moord op Marianne Vaatstra was eigenlijk nooit uit de gedachten van de plaatselijke bevolking geweest. Dat werd beaamd door collega-burgemeester Bilker van Kollumerland c.a., die in *Trouw* drie verklaringen gaf voor de grote impact die de moord van dertien jaar daarvoor heeft achtergelaten:

‘Ten eerste: het meisje was vrij bekend. Populair, zo je wilt. Twee: we hadden hier een asielzoekerscentrum met veel spanningen. Kijk, Amsterdam heeft veel buitenlanders. Maar dit was hier nieuw. Zo van, o, o, wat gebeurt hier. En natuurlijk de familie Vaatstra zelf. De vader. Die heeft eraan getrokken en geduwd. Op de bekende Wäldenmanier. Dus bleef het leven.’¹³²

Toen het in november 2012 tot een arrestatie kwam, gingen in Zwaagwesteinde letterlijk de vlaggen uit. Er heerste in het dorp van de Vaatstra's vooral eens sfeer van opluchting, nu er na al die jaren eindelijk een DNA-match was. Een paar kilometer verderop, in Oudwoude, waar Jasper S. zijn boerderij had, werd de match anders beleefd. Enerzijds werd ook daar gedeeld in de opluchting, maar tegelijkertijd heerste er ook verslagenheid omdat het ‘één van ons’ was. Na de arrestatie werden in zowel Oudwoude als Zwaagwesteinde bijeenkomsten georganiseerd, waarin bewoners konden samenkomen om het nieuws te bespreken. Burgemeester Bilker gaf na afloop een korte terugkoppeling op de bijeenkomst in zijn dorp. In de media vertelde hij dat hij vooral was getroffen door het gevoel van saamhorigheid, omdat het dorp had aangegeven om de familie van de verdachte heen te willen gaan staan.¹³³

132 ‘Een litteken dat pijn blijft doen’, *Trouw*, 24 november 2012.

133 Uitzending *Nieuwsuur* van dinsdag 20 november 2012.

DNA-verwantschapsonderzoek

Het verwantschapsonderzoek kende een hoge opkomst, terwijl er vooraf enige scepsis over het nieuwe instrument was. Zo stelden onderzoekers Van Kempen en Van der Staak dat 'het verzet mee te werken wellicht nog groter (zal) zijn, nu het niet alleen om eigen belangen gaat (die men goed kan afwegen omdat men weet of men de dader is en of er andere redenen zijn om te weigeren), maar ook om die van verwanten' (Van Kempen & Van der Staak, 2013). Het opkomstpercentage van 89 procent zal ook hen hebben verrast.

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voor DNA-verwantschapsonderzoek hield ook het parlement rekening met de (mogelijke) verstreckende gevolgen alvorens het besloot met de nieuwe wet in te stemmen. Zo stelde de minister van Veiligheid en Justitie in de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer:

'Het element van vrijwilligheid behoeft grote nadruk, te meer daar "vrijwilligheid" onder druk van grote maatschappelijke onrust eventueel afgedwongen kan worden, zo menen deze leden. (...) Met de leden van de PvdA-fractie onderschrijf ik dat de derde in alle vrijheid moet kunnen afwegen of hij wel of niet wil meewerken (...). Van belang is dat voorkomen wordt dat de derde door grote maatschappelijke druk zich gedwongen voelt om mee te werken en om die reden zijn toestemming verleent. Een dergelijke toestemming is ook niet in het belang van de strafzaak, want een toestemming is niet rechtsgeldig als de derde onder druk van de omstandigheden waarin hij verkeerde, zijn toestemming aan het DNA-onderzoek heeft verleend en zijn celmateriaal heeft afgestaan.'

De minister gaf in dezelfde Memorie van Antwoord aan dat het belangrijk is om de personen om wie het gaat goed te informeren.

'*Informed consent* is een duidelijke eis van de Wet bescherming persoonsgegevens die ook geldt ten aanzien van het verlenen van vrijwillige medewerking aan een DNA-verwantschapsonderzoek, in die zin dat men voorafgaand aan de beslissing al dan niet mee te werken, geïnformeerd moet worden, ook over de mogelijkheid te weigeren. Noch in de memorie van toelichting noch tijdens de parlementaire behandeling tot nu toe, is volgens de leden van de fracties van de

SP, PvdA en GroenLinks duidelijk geworden hoe de regering dit gaat aanpakken. Algemene voorlichting is naar de mening van deze leden onvoldoende. Ook mondelinge voorlichting in een concreet geval is naar de ervaring van de genoemde leden lang niet altijd voldoende: mensen moeten de mogelijkheid hebben wat gezegd is nog eens na te lezen en met anderen te bespreken. Het betreft immers een zeer beladen beslissing. Emoties verhinderen vaak dat betrokkenen in staat zijn alle aspecten van wat ze verteld is, goed tot zich door te laten dringen. De leden van de fracties van de SP, PvdA en GroenLinks vragen dan ook hoe de regering dit van plan is te gaan organiseren. Specifiek vragen zij of er een folder komt.¹³⁴

Uiteindelijk kwam de minister van Veiligheid en Justitie, op verzoek van leden van de fracties van SP, PvdA en GroenLinks, met de toezegging een folder te ontwerpen. Onder meer SP-senator mevrouw Quik-Schuijt was hem hier erkentelijk voor. ‘Ik dank de minister ook nog – ik wil het hier zeggen voor de geschiedschrijving – voor de toezegging dat er een folder zal komen over het *informed consent*. Ik denk dat het goed is om het thuis in alle rust nog eens te kunnen nalezen.’¹³⁵

De brochure die de politie en het Openbaar Ministerie ontwierpen werd toegestuurd aan de 8080 personen die werden gevraagd om in het DNA-verwantschapsonderzoek te participeren.¹³⁶ Op de voorpagina van de brochure stond: ‘DNA-verwantschapsonderzoek kan de moord op Marianne Vaatstra oplossen.’ De folder was te beschouwen als de concrete uitwerking van het verzoek van de Eerste Kamer dat sprake moet zijn van *informed consent*. Met andere woorden: de mannen die in het onderzoek werden aangeschreven, behoorden de informatie te krijgen die zij ‘redelijkerwijs’ nodig hadden om hun beslissing in vrijheid te kunnen nemen.

Vanuit deze context is het opvallend dat in de brochure een aantal vrouwen aan het woord komt. Zij benadrukken het nut en de noodzaak om mee te doen aan het onderzoek. Aangezien vrouwen zelf geen deel uitmaakten van de onderzoekspopulatie is dat op zijn minst een ruime

¹³⁴ TK 2011-2012, 32 168, nr. C.

¹³⁵ Handelingen EK 2011-2012, 32 168, nr. 7.

¹³⁶ <http://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/documenten-algemeen/documenten-onderzoek-vaatstra/brochure-dnaverwantschapsonderzoek.pdf>.

invulling van het begrip *informed consent*. In de folder komt bijvoorbeeld Emmie (getrouwd met Jan) aan het woord. Zij lijkt bij voorbaat uit te sluiten dat haar eigen man de dader is en legt de focus op een soort ‘burgerplicht’ om de familie van Marianne te ondersteunen. Zij stelt:

‘De onderste steen moet bovenkomen. Ook voor de familie van Marianne die al die jaren in onzekerheid leeft. Het moet fijn voor hen zijn om te zien dat de bevolking meeleeft door mee te werken aan dit onderzoek. Daarom vind ik dat Jan mee moet doen. Zelfs als dat het risico meebrengt dat er misschien een ver familielid uitkomt als dader.’

De folder zet niet in op persuasieve communicatie en laat ook de keerzijde van medewerking zien. Toch is de vraag gerechtvaardigd of de maatschappelijke druk niet alsnog een stem heeft gekregen via dergelijke opmerkingen van vrouwen. Zij stonden zelf immers niet voor de – soms lastige – afweging om mee te doen aan het onderzoek, terwijl door het parlement juist nadrukkelijk aandacht was gevraagd om de beslissing vrij van maatschappelijke druk te kunnen nemen. De betrokkenheid van de vrouwen in het gebied moet niet worden miskend. Maar het is wel de vraag of het passend is geweest om die insteek in de folder door te laten klinken. Indachtig de discussie in de senaat zijn dit lessen om voor een volgende keer dat een DNA-verwantschaps-onderzoek wordt gestart mee te nemen. Het is het resultaat dat telt, maar de manier waarop het resultaat wordt bereikt verdient juist in dit type onderzoek grote zorgvuldigheid.

Zonder het DNA-verwantschapsonderzoek zou de moord hoogstwaarschijnlijk onopgelost zijn gebleven. In diverse media leidt dit na de arrestatie ook tot de vraag of het de dader niet verweten kon worden dat hij zich dertien jaar lang heeft stilgehouden. De rechtbank was daar echter klip en klaar over in haar vonnis:

‘Anders dan het Openbaar Ministerie is de rechtbank van oordeel dat het feit dat verdachte zich in de afgelopen dertien jaar niet bij de politie heeft gemeld, niet strafverhogend mag werken. Verdachte had weliswaar door zijn stilzwijgen te verbreken een einde kunnen maken aan de jarenlange onzekerheid waarin de familie van Marianne heeft

verkeerd, maar van het nalaten daarvan kan verdachte geen strafrechtelijk relevant verwijt worden gemaakt. Het is immers een van de beginselen van ons strafrecht dat niemand verplicht kan worden aan zijn eigen veroordeling mee te werken; het nemo tenetur-beginsel.¹³⁷

17.4 Afronding

De moord op Marianne Vaatstra heeft dertien jaar lang op veel media-aandacht kunnen rekenen. Niet in de laatste plaats door Peter R. de Vries, die vasthoudend was in zijn onderzoek en jarenlang bij het Openbaar Ministerie bleef aandringen om nieuwe onderzoekswegen in te slaan. Toen Jasper S. op 18 november 2012 werd gearresteerd, beheerste het nieuws de hele dag de media. Journalisten spoedden zich naar Zwaagwesteinde en Oudwoude, om daar de meningen en indrukken te peilen. Het werd de bewoners soms te veel. Zoals een inwoner van Oudwoude in *NRC Handelsblad* verzuchtte: ‘De media hebben bezit van Oudwoude genomen.’ Bij het verlaten van de kerk veegde ze de tranen uit haar ogen. ‘Dat doet vreselijk pijn.’¹³⁸ Het is de paradox van de media. Enerzijds waren de media hard nodig om de zaak in de belangstelling te houden, anderzijds ervaren betrokkenen bij de ontknoping pas goed hoe intimiderend diezelfde media soms kunnen zijn.

Waar in Zwaagwesteinde de vlaggen uitgingen omdat de zaak was opgelost, kwamen in Oudwoude de dorpelingen bijeen in een dubbel gevoel van verslagenheid en opluchting. Ook daar een paradox. Maar uiteindelijk overwon het saamhorigheidsgevoel. Tijdens bijeenkomsten in de plaatselijke kerk toonden bewoners hun medeleven met de familie van de verdachte. Het is tekenend voor de kracht van deze lokale gemeenschap dat deze de familie van Jasper S. in de armen sloot. De gezinsleden worden opgevangen door de veerkracht van het collectief.

¹³⁷ Vonnis in de zaak LJN: BZ7928, rechtbank Leeuwarden (19/4/2013).

¹³⁸ ‘Een geheim kun je hier niet lang bewaren’, *NRC Handelsblad*, 24 november 2012.



Vlag halfstok bij de KNVB. Nu wachten hoe ze besluiten dit weekend stil te staan bij de dood van de grensrechter <http://pic.twitter.com/DT9o92xQ>

Jeroen Wollaars @wol

Menno van Duin

18.1 Inleiding

Op 3 december 2012 overlijdt Richard Nieuwenhuizen, grensrechter bij de Almeerse voetbalvereniging Buitenboys, nadat hij een dag eerder na een wedstrijd was toegenakeld door spelers van het bezoekende voetbalteam. De dagen na het incident is er veel aandacht voor de gebeurtenis in Almere. Hoewel daarbij geen sprake is van een bestuurlijk dilemma, is het interessant te bezien hoeveel verschillende invalshoeken in de media te berde werden gebracht. Al deze verschillende invalshoeken zeggen niet alleen iets over de aandacht voor, en de impact van de gebeurtenis, maar ook iets over de gebeurtenis zelf. Kennelijk is het een gebeurtenis die – zoals dat vaker met echte crises het geval is – relaties heeft met of (al dan niet terecht) gekoppeld wordt aan verschillende beleidsterreinen en thema's. Door vertegenwoordigers van een groot aantal organisaties en instanties zijn uiteenlopende meningen en standpunten geventileerd, die steeds weer een andere kijk op de gebeurtenis geven en die relaties leggen met verschillende maatschappelijke problemen. Anders geformuleerd, er kan ook gesteld worden dat de dood van de grensrechter bij uitstek voor velen het momentum bood om datgene te zeggen wat men al langer wilde zeggen of soms al tientallen keren had gezegd. De gebeurtenis bood mogelijkheden: de crisis gaf kansen om bepaalde gedachten te expliciteren en ventileren.

In tegenstelling tot de meeste andere hoofdstukken is in het kader van dit hoofdstuk niet gesproken met betrokkenen (bijvoorbeeld de burgemeester van Almere). Het hoofdstuk geeft een 'tour de horizon' van datgene wat de eerste paar weken allemaal over deze casus in met name kranten te berde werd gebracht.

18.2 Feitenrelaas

Op zondag 2 december 2012 speelt het B1-team van de Amsterdamse voetbalvereniging Nieuw Sloten in Almere tegen Buitenboys B3. Na de wedstrijd volgt een ‘opstootje’ tussen enkele spelers van het bezoekende team en de grensrechter van de Almeerse voetbalvereniging. De grensrechter wordt daarbij hard geslagen en geschopt, tegen de grond gewerkt en getrapt. Anderen proberen in te grijpen, maar ‘tegen de tijd dat ze de jongens van hem afhaalden, had hij al vijf klappen en schoppen te pakken’.¹³⁹ De grensrechter vervolgt daarna aanvankelijk zijn dag; hij blijft op de club en kijkt naar een andere wedstrijd. Een paar uur na het incident wordt hij echter onwel en zakt in elkaar. In kriebetoeestand wordt hij per ambulance naar het ziekenhuis gebracht. De situatie is zorgwekkend; in het ziekenhuis wordt hij kunstmatig in coma gehouden.

De volgende dag, maandag 3 december om 17.30 uur, overlijdt de 41-jarige Richard Nieuwenhuizen in het Flevolandziekenhuis te Almere. Het nieuws wordt via Twitter naar buiten gebracht door de club: ‘Onze grensrechter Richard overleed om 17.30 uur in bijzijn van zijn familie. Dit geweld op de velden moet stoppen!’¹⁴⁰ Het Nederlands Forensisch Instituut zal enkele weken later vaststellen dat letsel aan hoofd en nek hem uiteindelijk fataal geworden zijn. Nog diezelfde avond worden drie jongens in de leeftijd van 15 en 16 jaar door de politie aangehouden op verdenking van doodslag, mishandeling en openlijke geweldpleging. In de loop van de week zouden nog enkele aanhoudingen volgen.

Vrijwel direct na hun aanhouding royeert het bestuur van voetbalvereniging Nieuw Sloten de drie verdachten; tevens wordt het B1-team uit de competitie gehaald. De KNVB komt die maandagavond met een verklaring, waarin de bond stelt diep geschokt te zijn. Ook anderen, waaronder minister Schippers van VWS, uiten hun ontsteltenis. Zij stelt dat ‘eenieder had staan kijken langs de kant, en niemand ingreep’, woorden waar zij later op terugkomt. ’s Avonds is de voorzitter van de Almeerse voetbalvereniging Buitenboys te gast in een uitzending van *Pauw & Witteman*. Hij uit daar zijn ongenoegen over de reactie van de

139 Aldus de clubsecretaris van Buitenboys in *Elsevier*, 4 december 2012.

140 <https://twitter.com/Buitenboys/status/275642382396047360>.

KNVB; hij had na het incident van de bond wel wat meer ondersteuning verwacht.

Op dinsdag 4 december besluit de KNVB de amateurwedstrijden die voor het komende weekend gepland staan, af te gelasten. Voorafgaand aan de wedstrijden in het betaald voetbal, die wel gewoon door zullen gaan, zal een minuut stilte worden gehouden. De KNVB wil daarmee aandacht vragen voor het geweld binnen het amateurvoetbal, wat volgens de voetbalbond als ‘een maatschappelijk probleem’ moet worden beschouwd. Fractievoorzitter Wilders van de PVV twittert een dag later dat geen sprake is van een voetbalprobleem, maar (gezien de afkomst van de verdachten) van ‘een Marokkanenprobleem’.

Op vrijdag 7 december geeft minister-president Rutte tijdens zijn wekelijkse persconferentie voor het eerst zijn standpunt over het incident. Hij stelt:¹⁴¹

‘Het slechtste wat we nu kunnen doen is een heel pakket maatregelen aankondigen. Daarmee zou ik zeggen dat de overheid het probleem kan oplossen. Dat is niet het signaal dat we moeten afgeven. (...) Ik verwacht van ouders dat ze hun kinderen opvoeden, ik verwacht dat de KNVB dit oppakt, en dat gebeurt ook middels een voetbalvrij weekend. En ik verwacht van scholen dat ze de discussie openen. Dit is geen zaak van de overheid. Wij kunnen partijen bij elkaar brengen, maar we kunnen de zaak niet oplossen.’

Eerder die dag heeft Frank de Boer, oud-international en trainer van Ajax, via Twitter bekend gemaakt dat de Vereniging Ex-Internationals in het voorjaar van 2013 een benefietwedstrijd zal organiseren. De opbrengst ervan is bestemd voor de nabestaanden van de grensrechter.

Op zondag 9 december vindt in Almere een stille tocht plaats, wat de laatste jaren na een dergelijke situatie gebruikelijk is geworden. Verwacht wordt dat zo’n 20.000 mensen aan de tocht deel zullen nemen. Om te voorkomen dat de tocht uit de hand zal lopen, benadrukt burgemeester Jorritsma de dag voorafgaand, dat de tocht alleen bedoeld is

141 ‘Rutte: geweld op het sportveld kan niet worden getolereerd’, *NRC Handelsblad*, 7 december 2012.

voor mensen uit Almere; mensen uit de rest van Nederland wordt mede op verzoek van de familie gevraagd om niet naar Almere te komen. De gemeente zet gratis bussen in voor mensen die de stille tocht willen bijwonen. Ondanks het slechte weer nemen 10.000 tot 12.000 mensen deel aan de stille tocht. Michael van Praag, voorzitter van de KNVB, loopt ook mee in de stille tocht. Familie en spelers leggen samen 4200 rozen op het voetbalveld. Verder zijn er diverse emotionele toespraken, onder meer van Alain Nieuwenhuizen, de zoon van de overleden grensrechter, die een oproep doet een einde te maken aan zinloos geweld.

Tijdens de stille tocht hangen mensen in het hele land krantenadvertenties voor het raam met de leus 'Zonder respect geen voetbal'. 'Respect is meer dan een woord! Laat zien dat jij ook vóór sportiviteit en tégen geweld bent en hang deze poster achter het raam, thuis of bij je vereniging', staat er op de poster die door de KNVB in diverse dagbladen is geplaatst.

Later die week vindt naar aanleiding van het incident een bestuurlijk topeverleg plaats. Aanwezig zijn onder andere de ministers van VWS, Onderwijs en Veiligheid & Justitie en bestuurders van de KNVB en NOC/NSF. Uitkomst van het overleg is dat er geen nieuwe regels nodig zijn, maar de huidige normen en waarden moeten worden nageleefd en gehandhaafd.

Op 21 december komt de KNVB, op aandringen van de coalitiepartijen VVD en PvdA, toch met een strengere regel voor het betaald voetbal: op protest tegen een beslissing van de scheidsrechter zal direct een gele kaart volgen. Een week later wordt op initiatief van ouders, KNVB-leden en scheidsrechters het Meldpunt Voetbalgeweld opgericht. De initiatiefnemers menen dat de KNVB de afgelopen jaren te weinig heeft gedaan om geweld op en rond voetbalvelden aan te pakken en willen via het meldpunt (www.meldpuntvoetbalgeweld.nl) de mate waarin geweld zich voordoet meer inzichtelijk maken. De meldingen van voetbalgeweld zullen zowel aan de KNVB als aan het Openbaar Ministerie worden doorgegeven.

18.3 Analyse van betrokken (f)actoren

Voor velen en in het bijzonder voor columnisten en commentatoren was het incident een aanleiding om bepaalde gedachten te ontvouwen. Dat is ook goed verklaarbaar. Vele columnisten zijn, zoals ook ettelijke miljoenen Nederlanders, zelf ervaringsdeskundige. Velen hebben gevoetbald of voetballen nog, en wie heeft er niet eens (of vaker) langs de lijn gestaan. Met ieder weekend 1,2 miljoen voetballers en vele honderdduizenden ouders paraat, is de ervaring groot. Wie niet langs een voetbalveld heeft gestaan, heeft die ervaringen waarschijnlijk wel langs het hockeyveld of bij een andere sport opgedaan.

Als het brede scala aan commentaren en analyses wordt langsgedaan, kan een serie aan 'oorzaken/(f)actoren' worden gedestilleerd. Uiteraard betekent dit niet dat die (f)actoren 'schuldig' zijn. Schuldig zijn slechts diegenen die uiteindelijk naar het oordeel van de rechter de grensrechter zo hebben toegetakeld dat hij de volgende dag overleed. Daarover mag geen misverstand bestaan. Integendeel zelfs: we moeten er voor waken anderen 'schuldig' te maken. De politie was niet de schuldige in Haren of Hoek van Holland, de brandweer niet in Moerdijk; niettegenstaande de fouten die indertijd zijn gemaakt. Onderstaande aspecten zijn (volgens sommigen) wel aspecten die meespelen in deze casus.

Een Marokkanenprobleem

Waarschijnlijk de meest genoemde factor betreft de etnische achtergrond van de gearresteerde jongeren. In de media is er veel aandacht voor het feit dat er drie Marokkanen en een Antilliaan bij de gebeurtenis betrokken waren. Drie voetballers en een vader van een van de spelers. Voor sommigen was dit een reden om te suggereren dat de grensrechter mogelijk of waarschijnlijk discriminerende taal zou hebben geuit. Tegelijkertijd werd er dan steeds bij gezegd dat dat natuurlijk geen vrijbrief kan zijn voor dergelijk gedrag.

Wilders was een van de eersten die de gebeurtenis in Almere typeerde als een typisch voorbeeld van het zogeheten Marokkanenprobleem. Daarmee wordt bedoeld op het feit dat Marokkaanse jongeren bij uitstek veel voorkomen op de verkeerde lijstjes. Zij zijn onevenredig veel betrokken bij allerlei soorten criminaliteit, overlast en misstanden. In vele publicaties is inmiddels ingegaan op typerende kenmerken en

problemen van deze jongens, waarbij de thuissituatie en het gebrek aan gezag van de ouders en de extreem ‘korte lontjes’ genoemd worden als verklaring voor hun gedrag. Maar ook het feit dat veel van deze jongeren in achterstandswijken wonen en in een situatie zitten waarin de combinatie van onmacht en onwil ertoe leidt dat veel misgaat.¹⁴²

Ook het zelfbeeld van de Marokkaanse jongeren speelt hierbij een rol. Het wijd verbreide begrip ‘kut-Marokkaan’ is enerzijds een soort van geuzennaam voor de jongeren geworden, maar is anderzijds dermate stigmatiserend dat zij mede daarom het gevoel hebben alleen nog maar in eigen kring ‘de broodnodige erkenning te krijgen’.¹⁴³ Ze vinden ons toch kut-Marokkanen; dan kunnen we ons er net zo goed naar gedragen. De buitenwereld is per definitie vijandig en daarop wordt gereageerd en geanticipeerd.

In artikelen kwam veel van deze thematiek ter sprake. Premier Rutte nam de vrijdag na het betreffende weekend duidelijk afstand van de uitlatingen van Wilders. De afkomst van de jongeren is niet de kern van de zaak, aldus Rutte. Sommige kranten, waaronder *de Volkskrant*, worstelden met het feit dat Marokkaanse jongens betrokken waren. Het weekend erna schreef de Ombudsman van *de Volkskrant* helder over dit dilemma.¹⁴⁴ Aanvankelijk was de achtergrond van de jongens onduidelijk; later werd dat duidelijk en toen de politiek zich ermee ging bemoeien werd het een gegeven waar de krant niet meer omheen kon en dus wel over moest schrijven.

Straatcultuur

Niet zozeer de Marokkaanse achtergrond als wel de straatcultuur – die typerend is voor veel jongeren van (niet uitsluitend!) Marokkaanse afkomst – zou volgens sommigen in belangrijke mate datgene verklaren wat zich voordeed in Almere. Veel jongeren voeden elkaar (op straat) op. Typerend hiervoor is een sterke groepsdruk. In de groep ‘dragen zij excuses aan voor hun excessieve wangedrag door te wijzen

142 Jan Dirk de Jong, ‘Hebben de Marokkanen het nou weer gedaan?’ in *de Volkskrant*, 8 december 2012; Hans Werdmolder, ‘Marokkaanse macho’s accepteren geen autoriteit van “vreemden”’ in *de Volkskrant*, 7 december 2012.

143 Jan Dirk de Jong, ‘Hebben de Marokkanen het nou weer gedaan?’ in *de Volkskrant*, 8 december 2012.

144 ‘Clubs zelf gaan ook niet vrijuit bij voetbalgeweld’, *de Volkskrant*, 8 december 2012.

op vermeend racisme en creëren zij een geuzenidentiteit als de stoere “gangsters” van Nederland. Zij motten ons niet, dus wij kunnen het krijgen’.¹⁴⁵

Telkens tekent zich hetzelfde probleem af: straatjeugd met macho-waarden, een delinquente gewelds- en eercultuur en escalerende problemen met autoriteiten buiten de ‘stamhoofden’ van de eigen-gemeenschap.¹⁴⁶ De beeldvorming van de buitenwereld over deze jongeren leidt paradoxaal genoeg alleen maar tot versterking van de straatcultuur en groepsdruk. Criminaliteit wordt dan al snel de uitweg naar succes en velen kennen ook van nabij ‘succesvolle’ voorbeelden.

Problemen werden echter niet alleen gezocht bij de Marokkaanse jongeren en de straatcultuur. Het (betaald) voetbal laat immers zelf al vele jaren allerlei excessen zien.

De profs

Geweld op en rond het voetbalveld is al jaren een bekend verschijnsel en sommigen zagen een verklaring in imitatiegedrag. Jonge voetballers spiegelen zich aan de profs en hun gedrag, zoals ze dat wekelijks op televisie zien. Dat betekent niet alleen hun bewegingen, goals en positiespel, maar ook hun overtredingen, uitingen richting scheids- en grensrechters, onsportief gedrag en de ‘over mijn lijk’-mentaliteit, waarbij winnen boven alles gaat. Als je week in week uit niets anders ziet dan allerlei fout gedrag bij de duurbetaalde profs en hun trainers (tijdens de wedstrijd, maar ook erna in hun commentaren), dan is het niet verrassend dat amateurs van jongs af aan deze voorbeelden volgen.

‘Amateurs doen de profs na. Het scala van maniertjes – van de wijze waarop ze juichen tot de schwalbes – sijpelt door van de eredivisie tot de onderbond. Reken maar dat een trainer die op televisie een official ongestraft mag toe snauwen de volgende zaterdag navolging krijgt van honderden amateurtrainers. Want kennelijk hoort het zo. Je ongenoegen kenbaar maken, de scheidsrechter proberen

¹⁴⁵ Jan Dirk de Jong, ‘Hebben de Marokkanen het nou weer gedaan?’ in *de Volkskrant*, 8 december 2012

¹⁴⁶ *Ibid.*

te beïnvloeden met al dan niet oprechte verontwaardiging: het is er allemaal bij gaan horen.¹⁴⁷

‘Ik verbaas me al jaren over het feit dat profs ongestraft tegen dingen mogen trappen. Camera’s, microfoons, reclameborden, doelpalen en cornervlaggen krijgen karatetrappen. Nog nooit een kaart voor getrokken. Dan schuift de grens vanzelf op.’¹⁴⁸

‘Ik vrees dat om dezelfde reden het betaald voetbal gewoon doorgaat, die parade aan wedstrijden waarin de spelers elke beslissing van de scheidsrechter en grensrechter in twijfel trekken en ze om de haverklap verrot schelden.’¹⁴⁹

Het spel is verdwenen

In een mooie beschouwing in *NRC Handelsblad* gaf filosoof Coen Simon aan dat de laatste decennia het voetbalspel kapot is gemaakt. Het is louter en alleen nog maar ‘big business’, waarbij sponsors, de FIFA en anderen de dienst uitmaken. De sportliefhebber is gedevalueerd tot amateursporter. Het spelletje is letterlijk kapotgemaakt; de winst wordt op de beurs bepaald. De trainer is nooit meer in trainingspak, maar in een strak zittend maatpak te bewonderen langs de lijn. Het zinloze en fatale geweld is een van de trieste gevolgen van een samenleving waarin de rol van het ludieke, aldus Simon, is uitgespeeld ten bate van het grote geld. Johan Huizinga kondigde het in 1938 al aan in zijn *Homo Ludens*:

‘In de sport hadden we te doen met een activiteit, die bewust en erkend is als spel, die evenwel is opgevoerd tot zulk een graad van technische organisatie, materiële uitrusting en wetenschappelijke doordachtheid, dat in haar collectieve en publieke uitoefening de eigenlijke stemming van het spel dreigt teloor te gaan.’¹⁵⁰

147 Auke Kok, ‘Samen douchen tegen geweld’ in *NRC Handelsblad*, 8 december 2012.

148 Wilfried de Jong, ‘Stilte’ in *NRC Handelsblad*, 10 december 2012.

149 Paul Onkenhout, ‘Een grove belediging voor bijna iedereen’ in *de Volkskrant*, 8 december 2012.

150 Coen Simon, ‘Geweld op het veld: spel is geen deel meer van de cultuur’ in *NRC Handelsblad*, 8 december 2012.

Om het spel weer terug te krijgen in het hart van de samenleving moeten we aldus Simon oefenen en niet luisteren naar analisten ('de terreur van de voetbalanalyses van Jan van Halst'), en zeker niet alleen naar voetbal kijken, maar naar sport en spel in de volle breedte.

'Winnen willen ze, winnaars willen ze zijn. Titels, medailles, bekens, foto's en triomfstukken in de krant, huldigingen, omringd door uitgelaten supporters die bewonderend de winnaars toezingen. Wij zijn de besten van de wereld. Waarom zou een junior dan bedenken dat voetbal maar een spelletje is?'¹⁵¹

De kritiek kwam ook op andere plaatsen terug. Zo was er op sociale media commentaar op het gegeven dat de wedstrijden in de eredivisie en Jupiler League wel doorgingen, terwijl uit respect de wedstrijden in het amateurvoetbal een weekend werden geschorst. Ook het feit dat de KNVB de schorsing en het medeleven met de familie van Nieuwenhuizen toelichtte op een persconferentie waarbij een reclamebord van de grootste sponsors in beeld was, zette bij menigeen kwaad bloed. Zo twitterde VPRO-eindredacteur Willem van Zeeland: 'KNVB-persconferentie over moord op grensrechter voor een reclamebord vol sponsors. Niet te geloven zo smakeloos.'¹⁵²

De thuisfluiters

In verschillende stukken werd tenminste de suggestie gewekt dat vooral thuisfluiters een deel van het probleem zijn. Bij veel amateurwedstrijden – zeker in de lagere klassen – worden wedstrijden geleid door scheids- en grensrechters van de eigen vereniging.

'Gooi de discussie op tafel hoe het met de partijdigheid staat. Je hoort zo vaak: een goede grensrechter pakt vijf punten per jaar. Bij de jeugd zie je het al. Ook de clubscheidsrechters en grensrechters moeten zich aan de regels houden.'¹⁵³

151 Guus van Holland, 'Voor een junior is het geen spelletje' in *NRC Handelsblad*, 10 december 2012.

152 <https://twitter.com/WillemvZeeland/status/276040339159142401>.

153 Guus van Holland, 'Voor een junior is het geen spelletje' in *NRC Handelsblad*, 10 december 2012.

Gelukkig werd daartegenover ook de stelling in genomen dat het nog steeds bijzonder is dat ieder weekend tienduizenden personen hun vrije tijd ter beschikking stellen om belangeloos een wedstrijd te fluiten of te ‘vlaggen’. Zoals een grensrechter het verwoordde:

‘Ik neem mijn pet echt af voor de scheids- en grensrechters in de derde klasse en lager (...). Die mensen moeten het echt allemaal alleen doen. Je moet de scheldwoorden zo snel mogelijk vergeten, want anders is je wedstrijd weg. Ik heb boter op mijn rug gekregen, alles glijdt eraf.’¹⁵⁴

Niet alleen hebben deze officials te maken met 22 spelers op het veld, ook voelen ze vaak de gehele wedstrijd de priemende ogen van al die ouders en andere supporters die het altijd beter weten en vaak hun commentaren juist zo hard melden dat de grensrechter het hoort.

De ouders

Cabaretier Thomas Acda (77.000 volgers) twitterde naar aanleiding van de gebeurtenis ‘Moeders – Voed uw kinderen op G@dverd@mme’. Terecht reageerde Margriet Oostveen uiterst kritisch op dit volstrekt onzinnige bericht.¹⁵⁵ Alsof bijvoorbeeld de vaders geen rol spelen? Vaak werd wel de koppeling met de opvoeding gelegd.

‘Toen ik voetbalde hadden wij respect voor trainers en scheidsrechters. Dat was vanzelfsprekend. Ik keek op tegen alle volwassenen. Nu ervaren ze dat scheidsrechters en trainers dat respect van jongeren moeten verdienen.’¹⁵⁶

De betrokkenheid van ouders kan ook beter. Dat geldt voor de Marokkaanse ouders maar evenzogoed voor vele andere ouders. Veel ouders vinden het maar wat gemakkelijk als zaterdagochtend hun kind(eren) naar de sportvereniging gaan en zij zelf vervolgens uren hun gang kunnen gaan. Met een paar euro wordt uren rust gekocht. Hopelijk houden

154 ‘Voetbalgeweld: Trainer, grensrechter en twee bestuurders over geweld op het veld’, *NRC Handelsblad*, 8 december 2012.

155 Zie Margriet Oostveen, ‘Niet schoppen’ in *NRC Handelsblad*, 5 december 2012.

156 Uit interview met Boukarfi, bestuurder van SV Nieuw West, in *NRC Handelsblad*, 8 december 2012.

ze op de vereniging ook nog een oogje in het zeil. Als de ouders er wel zijn, is het vaak ook niet goed. Ouders zijn te fanatiek en stellen te hoge eisen aan hun kinderen. Niet voor niets was dit ook een van de onderwerpen van de recente SIRE-campagne 'Geef kinderen hun spel terug'.

De KNVB

Uiteraard zijn er vele actoren bij deze casus betrokken; gemeenten, de voetbalverenigingen, het OM, de politie en anderen. Een sleutelrol was er natuurlijk voor de KNVB, de organiserende voetbalbond. De KNVB heeft de laatste jaren wel degelijk aandacht geschonken aan het thema van geweld op en rond het voetbalveld. De ene na de andere campagne volgde elkaar in snel tempo op, met steeds nieuwe namen en leuzen. Het begon met commissies Normen en Waarden die later bij alle clubs werden omgedoopt in commissies Sportiviteit en Respect, waarna het Project Veilig Sportklimaat startte met het certificaat Sportiviteit en Respect dat verenigingen kunnen verdienen.¹⁵⁷

Hoewel de KNVB het thema kennelijk serieus aanpakt, was er de nodige kritiek op de wat late reactie van de voetbalbond. Terwijl op zondag de wedstrijd en het geweld plaatsvond en de grensrechter een dag later overleed, duurde het tot maandagavond alvorens de eerste reactie van de KNVB kwam. Dit terwijl de grensrechter natuurlijk werkte als een KNVB-official. De KNVB had al zoveel activiteiten ontplooid en er waren juist indicaties dat het op en rond de velden beter ging. De voorzitter van het KNVB-amateurvoetbal zat met zijn handen in het haar, terwijl in de media en de politiek sommigen juist riepen om hardere maatregelen. Maar wat kan de bond? Primair liggen de verantwoordelijkheden bij de spelers, de clubs, de ouders. Bas Heijne gaf er in *NRC Handelsblad* een mooi commentaar op:

'Die openbare vertwijfeling van de voetbalbestuurder – alles geprobeerd, nauwelijks verbetering – vond ik gek genoeg, hoopvol. Het laat het begin van een kentering zien. Lang ging het om falen van autoriteit. Bestuurders en overheid waren te laks, niet streng genoeg, te weinig efficiënt ook. Iedereen wist wat er gebeuren moest. Handhaven, aanpakken, afrekenen! Nu wordt steeds vaker de bal teruggespeeld: meer regels helpen niet wanneer moreel besef bij

157 Margriet Oostveen, 'Niet schoppen' in *NRC Handelsblad*, 5 december 2012.

burgers ontbreekt (...). Winst is alvast het besef dat nog meer regels, nog meer strenge straffen, nog hardere sancties geen begin van een antwoord zijn.¹⁵⁸

Zelfstandig of onder druk (verschillende afdelingen hadden al een week zonder voetbal aangekondigd) besloot de KNVB het weekend na het drama de clubs op te roepen tot een weekend van bezinning. De profs speelden wel – wat al het nodige gedoe opleverde – en dat weekend probeerden spelers, trainers en anderen het goede voorbeeld te geven. Het lukte aardig, maar niet verrassend verviel eenieder enkele weken later al weer in oude gewoontes en was het ‘incident’ al weer uit vrijwel ieders aandacht verdwenen.

De spelregels

Voetbal is meer dan menig andere sport een sport met een lange historie en sprekende folklore. Het is zonder meer kijksport nummer 1. In stadions, langs het veld of op de buis; er wordt massaal voetbal gekeken. Waarschijnlijk vanwege die rijke historie is het ook een opvallend conservatieve sport. Veranderingen geschieden mondjesmaat en er gaat vaak decennia lang discussie aan vooraf. Over de camera’s op de doellijn (bal achter de lijn?) wordt al jaren gediscussieerd.

Sporten als rugby en hockey evolueren sterk. Ieder jaar worden er wel regels gewijzigd om het spelletje aantrekkelijker te maken en het aantal dode momenten zoveel als mogelijk te beperken. Zo mag bij beide sporten het equivalent van een vrije schop onmiddellijk nadat deze gegeven is, genomen worden. Dat houdt de snelheid hoog, is aantrekkelijker voor het publiek en leidt ertoe dat er geen tijd genomen kan worden om een stevige discussie met de scheidsrechter te entameren. Het kan wel, maar onderwijl speelt de tegenstander gewoon door, met alle gevolgen van dien. Bij rugby is discussie met de refree sowieso ‘strafbaar’. In verschillende televisieprogramma’s kwamen in de dagen erna mensen uitleggen dat voetbal in vergelijking met vele andere sporten achterloopt. Aanpassing van regelgeving had dit incident echter niet kunnen voorkomen, maar de onnodige discussies met grens- en scheidsrechters mogelijk wel.

De clubs

Ook de clubs zelf gaan lang niet altijd vrijuit, zo beweerde bijvoorbeeld René Appel, schrijver en ook zelf clubscheidsrechter.¹⁵⁹ Agressieve spelers worden veel te weinig vaak door hun eigen vereniging tot de orde geroepen. In vrijwel elk elftal zitten wel één of twee heethoofden. Als deze tot de betere in het team behoren, laten clubs ook gemakkelijk een steekje vallen en wordt opvallend veel getolereerd. Dat gevoegd bij de elftalleiding die ook bepaald niet altijd de juiste maatvoering weet, maakt het rijtje van betrokken actoren zo ongeveer wel compleet.

18.4 Afronding

Een gebeurtenis als deze met zoveel aandacht, aspecten en belangen brengt gemakkelijk allerlei randverschijnselen die autoriteiten en anderen voor potentieel nieuwe problemen plaatsen. Naar aanleiding van enkele tweets van vrienden/medeleerlingen van een van de verdachten, kwam er een run op hun school en kregen enkele (Marokkaanse) jongeren de gelegenheid voor de camera (van onder andere PowNed) nog eens net de ‘verkeerde’ dingen te zeggen. De directie van het Huygens College was genoodzaakt in te grijpen (‘Veel jongeren beseffen niet wat de impact is van stoer gedrag op camerabeelden’), maar de toon was gezet.

Na het overlijden van de grensrechter passeerden vele verklaringen voor het incident en (f)actoren de revue. Elk afzonderlijk issue gaf wel enige herkenning, hetgeen iets zegt over de complexiteit van de gebeurtenis. Ja, het waren Marokkaanse jongeren en de straatcultuur (veelal sterk aanwezig bij deze groep) speelde absoluut een rol. Tegelijkertijd zijn sommige voetbalregels *outdated*. Iedereen weet van de misstanden op en rond het veld; de toestanden die zich juist bij voetbal manifesteren (en zeker niet alleen bij voetballers van Marokkaanse komaf). Wekelijks worden wij op televisie geconfronteerd met zich misdragende spelers en trainers. Ouders, clubs, de KNVB; ze spelen allen een rol. In het hedendaagse voetbal is de spelvreugd, met al die analisten

¹⁵⁹ René Appel, ‘Clubs zelf gaan ook niet vrijuit bij voetbalgeweld’ in *de Volkskrant*, 5 december 2012.

en wauwelaars over al die tactische concepten, wel verdwenen. En dat gebeurt allemaal onder de stringente tucht van de commercie.

Deze mix aan factoren maakt het niet gemakkelijk voor bestuurlijke autoriteiten die met een casus als deze worden geconfronteerd. Voor je het weet, wordt één reden zo dominant – in dit geval bijvoorbeeld het Marokkanenprobleem – dat je voorzichtig moet gaan manoeuvreren. Voordat je het weet, zit je in een kamp of wordt je een uitspraak ontlokt. Rutte pareerde het, maar minister Schippers verkondigde veel te gemakkelijk dat ‘eenieder had staan kijken langs de kant, en niemand ingreep’; een uitspraak waar ze later weliswaar van terugkwam.

Daarmee onderscheidt deze gebeurtenis zich wel degelijk van de meeste andere (mini-)crises van 2012. Niet vaak zullen in zo’n korte tijd zoveel hun licht op een casus doen schijnen. In een week tijd werden er tientallen pagina’s ‘duiding’ gepresenteerd. Op de televisie had iedereen zijn mening; een typisch voorbeeld dat bij het voetbal hoort. Iedere Nederlander heeft er verstand van, wij hebben miljoenen bondscoaches als een EK of WK begint, maar zeker ook wanneer het een keer (echt) slecht afloopt.



Diverse KNRM stations onderweg RT @KNRM_HvH: Onderweg naar buiten om te assisteren met #zoekactie #Noordzee <http://pic.twitter.com/Re687do7>

KNRM @KNRM

19

Scheepsongeval op sinterklaasavond

Yvonne Sprick, Ruud van Eeden, Jack Thiessen

19.1 Inleiding

Het is woensdagavond 5 december 2012. Buiten stormt het, de regen slaat tegen de ramen. Nederland viert pakjesavond, terwijl op de Noordzee, een van de drukste zeeroutes ter wereld, een ernstig scheepsongeval plaatsvindt. Op circa 65 kilometer van de kust ten westen van het Zuid-Hollandse eiland Goeree-Overflakkee komt rond 19.15 uur het vrachtschip *Baltic Ace* uit de Bahama's in aanvaring met het containerschip *Corvus J.* uit Cyprus. De *Baltic Ace* zinkt binnen een kwartier, de 24 bemanningsleden verkeren in nood. De Nederlandse kustwacht start een massale reddingsoperatie, de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond schaaft op naar GRIP-2. Dertien bemanningsleden kunnen worden gered; elf overleefden het niet.

Opmerkelijk aan deze casus is dat het scheepsongeval waarbij elf mensen omkwamen, velen niet is bijgebleven. Er was in dezen ook geen sprake van een bestuurlijk dilemma. Toch blijkt ook uit deze casus hoe lastig het is tot afstemming te komen als meerdere organisaties bij de afhandeling van een incident betrokken zijn. Het aantal overledenen, noch de strubbelingen die zich bij de reddingsoperatie voordeden, gaven echter aanleiding voor ophef. De vraag is hoe dat komt.

In het nu volgende wordt eerst beschreven wat er precies is gebeurd. Aansluitend wordt kort toegelicht wie bij een scheepcramp op de Noordzee formeel de leiding heeft. Aan de hand van enkele thema's wordt vervolgens het eigene van deze casus nader bezien. Daarbij wordt ook ingegaan op de vraag waarom dit incident in korte tijd in de

vergetelheid is geraakt. Dit hoofdstuk is gebaseerd op een viertal interviews, persberichten en een artikel in *Blauw*.¹⁶⁰

19.2 Feitenrelaas

Wat is er gebeurd?

Sneeuw- en hagelbuien wisselen elkaar af; het is stormachtig weer. Er staat windkracht 7-8 en de golven op zee zijn zeker vier tot zes meter hoog. Bij het Kustwachtcentrum in Den Helder komt om 19.20 uur een noodmelding binnen. De melding bevat alleen de positie van het schip en een uniek nummer, waarmee de identiteit van het schip kan worden achterhaald. Blijkbaar heeft de gezagvoerder van het schip de noodknop ingedrukt om snel alarm te slaan. Verder contact komt namelijk niet tot stand, waardoor onduidelijk is wat er precies aan de hand is. Naar later blijkt, gaat het om de *Baltic Ace*, een autovrachtschip uit de Bahama's, dat op weg is van België naar Finland. Het schip bevindt zich op 65 kilometer uit de kust van het Zuid-Hollandse eiland Goeree-Overflakkee.

Terwijl getracht wordt met het schip contact te leggen, meldt zich een ander schip bij het Kustwachtcentrum: de *Corvus J.*, een containerschip dat vaart onder de Cypriotische vlag en op weg is naar Antwerpen. De gezagvoerder geeft aan dat het schip net een aanvaring heeft gehad en daarbij forse schade heeft opgelopen, maar niet in nood verkeert. De link tussen beide meldingen wordt direct gelegd.

Na ongeveer tien minuten lukt het de Kustwacht contact te krijgen met de *Baltic Ace*. De informatie is hoogst alarmerend: op het schip bestaat grote onrust en de kapitein geeft aan dat zijn schip met 40 graden slagzij zinkende is. De Kustwacht start direct een opsporings- en reddingsactie (*search and rescue*). Er worden twee reddingshelikopters ingezet en ook de Koninklijke Nederlandse Reddingsmaatschappij (KNRM) wordt gealarmeerd. Deze gaat met drie reddingsboten (vanaf de stations Neeltje Jans, Stellendam en Breskens) de Noordzee op, richting het schip dat zich op 65 kilometer uit de kust bevindt. Door de

¹⁶⁰ Gesproken is met een leider en informatiemanager van het OT Kustwacht en de leider en informatiemanager van het ROT Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Het artikel is van E. van der Veen, *Scheepsramp op de Noordzee*, *Blauw*, 2013, nr. 4, p. 26-29.

hoge golven en het onstuimige weer duurt het twee uur voordat ze ter plaatse komen. Omdat ook bij de Belgische kustwacht de noodoproep is binnengekomen, heeft deze eveneens een reddingshelikopter ingezet.

Door het Kustwachtcentrum zijn tevens schepen in de nabijheid van de *Baltic Ace* verzocht assistentie te verlenen. Verschillende schepen, waaronder twee marineschepen,¹⁶¹ zijn in de buurt en melden zich, maar de tijd is te kort: binnen 15 minuten gaat de *Baltic Ace* ten onder in de golven. Een schipper van een vissersboot, die in de nabijheid is van de plaats waar de *Baltic Ace* gezonken is, doet in de uitzending van *Pauw & Witteman* een kort live-verslag. Op de vraag wat hij op dat moment kan doen, antwoordt hij:

‘Wij zijn op de plaats waar het schip gezonken is. Wij varen constant heen en weer en staan met alle mensen op de brug, op de uitkijk en met zoeklichten te zoeken. Alle objecten die we zien drijven, daar gaan we op af, om te kijken wat het is, slachtoffers of reddingsboten of wat dan ook.’

Wanneer de Belgische en Nederlandse reddingshelikopters arriveren, drijven wrakstukken en reddingsvesten in het water. Een vissersboot en de *Corvus J.* weten beide een drenkeling aan boord te nemen. Vanuit de helikopters worden vier reddingsvlotten gesignaleerd. De Belgische helikopterbemanning weet zeven personen van de vlotten te redden; de Nederlandse helikopter slaagt erin vier opvarenden veilig aan wal te brengen. Alle slachtoffers zijn ernstig onderkoeld.

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond is door het Kustwachtcentrum over de aanvaring geïnformeerd en gevraagd de opvang te verzorgen van opvarenden die aan land worden gebracht. Omdat op basis van die informatie rekening wordt gehouden met een fors aantal slachtoffers, wordt om 22.00 uur opgeschaald naar GRIP-2 en een regionaal operationeel team (ROT) gealarmeerd. Het ROT vraagt Rotterdam-The Hague Airport om zich als primaire landingsplaats in te richten voor de opvang van de slachtoffers die met helikopters aan land zullen worden gezet. Bijstand aan land blijkt echter niet nodig,

¹⁶¹ Bij de reddingsactie waren de marineschepen Hr. Ms. Friesland en Hr. Ms. Groningen betrokken.

omdat de Belgische helikopter (met zeven opvarenden) naar Koksijde (België) vliegt en de Kustwacht, vanwege de geringe overlevingskansen, rond twee uur 's nachts het zoeken staakt. Er zijn dan dertien mensen gered en vier lichamen geborgen.¹⁶²

De volgende ochtend wordt de zoektocht naar de zeven vermiste opvarenden voortgezet met twee boten van de KNRM, twee helikopters en een vliegtuig. De kans dat in het ijskoude zeewater overlevenden worden gevonden is nihil; door de Belgische helikopterbemanning wordt één lichaam gevonden. Aan het einde van de middag wordt de zoektocht beëindigd. Van de elf opvarenden die het ongeval niet hebben overleefd, zijn er zes niet gevonden.

Op 19 december vindt een Nederlandse kotter in de Noordzee een lichaam, dat (na onderzoek) van de eerste stuurman van de *Baltic Ace* blijkt te zijn.¹⁶³ Daarmee wordt het aantal slachtoffers dat wordt vermist, teruggebracht tot vijf. Nadien volgt nog een gerichte zoekactie naar vermiste bemanningsleden door duikers van de marine. Zij doorzoeken in januari 2013 tevergeefs het wrak van de *Baltic Ace*. Twee maanden later, op 6 maart 2013, vindt een kotter (ditmaal bij Stellendam) een lichaam dat mogelijk van een van de vijf nog vermiste bemanningsleden zou kunnen zijn.

Hoe heeft het kunnen gebeuren?

Volgens het Kustwachtcentrum komt het zelden voor dat twee van zulke enorme schepen een aanvaring hebben en dat dan ook nog een schip zinkt. De *Corvus J.* heeft echter onderop een bulbstevan die ver vooruitsteekt, en als het ware de *Baltic Ace* heeft doorboord. Door de grote open ruimten in het autovrachtschip kon veel water naar binnen stromen en heeft de *Baltic Ace* slagzij gemaakt. De bemanningsleden hebben daardoor nauwelijks de tijd gehad om zichzelf in veiligheid te brengen.

162 Zie Nederlandse Kustwacht, persberichten december 2012. Op 1 juni 2013 ontleend aan <http://www.kustwacht.nl/nl/persdecember2012.html>.

163 'In Noordzee gevonden man was stuurman *Baltic Ace*', *NRC Handelsblad*, 15 januari 2013.

19.3 Wie gaat er eigenlijk over?

Een reddingsoperatie op de Noordzee vereist nauwe (internationale) samenwerking tussen hulp- en reddingsdiensten, zowel op zee, als op land. Over wie bij een incident op de Noordzee de leiding heeft, is in internationale verdragen en nationale regelgeving het een en ander vastgelegd. Daarmee heeft deze casus een bijzondere juridische component.¹⁶⁴

Afstand incident tot de kust

Wie bij een incident op de Noordzee de leiding heeft, is afhankelijk van de afstand van het incident tot de kust. Er zijn grofweg drie bestuurlijke/juridische zones te onderscheiden.

Het gebied tot één kilometer van de kust wordt gerekend tot gemeentelijk grondgebied. Doet zich daarbinnen een incident voor dan ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de reddingsoperatie bij de burgemeester of, wanneer het gebied zich uitstrekt over meerdere gemeenten, bij de coördinerend bestuurder van de veiligheidsregio. Echter, onder bepaalde omstandigheden kan de minister van Infrastructuur en Milieu (I&M) de afhandeling van het incident onder de werking van de ‘Wet bestrijding ongevallen Noordzee’ (Wet BON) plaatsen; dan heeft de minister het bevoegd gezag.

Vindt het incident verder dan één kilometer van de kust plaats dan is op grond van de Wet BON de minister van I&M bestuurlijk verantwoordelijk en is, namens deze, de hoofdingenieur-directeur van Rijkswaterstaat het aanspreekpunt. Hoewel de Wet BON primair van toepassing is bij incidenten op de Nederlandse territoriale zee (die reikt tot ruim 22 kilometer van de kust), voorziet de wet ook in de mogelijkheid tot optreden daarbuiten, in de zogenoemde Exclusief Economische Zone (EEZ)¹⁶⁵ en volle zee.

Het Nederlandse deel van de Noordzee wordt uiteindelijk begrensd door de territoriale zeeën van andere kuststaten (België, Duitsland en Groot-Brittannië); daar hebben de andere kuststaten primair

¹⁶⁴ Zie ook de bestuurlijke netwerkkaart Noordzee en zeescheepvaart in Provincie Noord-Holland et al., 2012.

¹⁶⁵ De EEZ is een gebied voorbij de territoriale zee tot een afstand van maximaal 200 kilometer uit de kust of tot de grens van naburige Exclusieve Economische Zones (van bijv. België, Duitsland of Groot-Brittannië).

zeggenschap over een hulpoperatie en kan Nederland op verzoek assistentie verlenen.¹⁶⁶

Incidentbestrijdingsplan Noordzee

Bij de bestrijding van incidenten binnen het Nederlandse deel van de Noordzee heeft – ongeacht de afstand tot de kust – de Kustwacht de operationele leiding,¹⁶⁷ dus ook als het incident zich binnen één kilometer van de kust voordoet. In het laatste geval heeft evenwel de burgemeester (of coördinerend bestuurder) het gezag over het Kustwachtcentrum, mits niet de minister van I&M (op grond van de Wet BON) verantwoordelijk is voor de afhandeling van het incident.

De procedure voor opsporings- en reddingsacties wordt beschreven in het Incidentbestrijdingsplan Noordzee. Bij dergelijke acties wordt – bij voorkeur op een schip dat de situatie ter plaatse goed kan overzien – een *on-scene-coördinator* (OSC) aangewezen die het Kustwachtcentrum over de stand van zaken informeert.

De Kustwacht kan in voorkomende gevallen besluiten de organisatie van de hulpdiensten op zee op te schalen; er wordt dan een Operationeel Team Kustwacht (coördinatiefase 2) en zo nodig een Regionaal Beheersteam Noordzeerampen (coördinatiefase 3) ingesteld. Als ook de inzet van hulpdiensten op land nodig is, verzoekt het Kustwachtcentrum (afhankelijk van de locatie waar het incident plaatsheeft of slachtoffers aan wal worden gebracht) de betreffende veiligheidsregio daartoe. De hulpdiensten op land bepalen welk niveau van opschaling volgens de GRIP het beste bij de situatie past. De opschaling op land hoeft dus niet gelijk te lopen met de opschaling op zee.

19.4 Analyse van de gebeurtenis

Hoewel op papier de verantwoordelijkheden duidelijk lijken, is het de vraag hoe de coördinatie tussen de verschillende hulpdiensten in een concreet geval verloopt. Immers, ook als zaken in regels en procedures

¹⁶⁶ Zie de Noordzeeatlas voor meer achtergronden (www.noordzeeatlas.nl).

¹⁶⁷ Het Kustwachtcentrum in Den Helder is een samenwerkingsverband van vijf ministeries: Infrastructuur en Milieu, Defensie, Veiligheid en Justitie, Financiën en Economische Zaken.

zijn vastgelegd, kunnen zich in de uitvoering problemen of onduidelijkheden voordoen. Als de uitvoering anders verloopt dan gedacht of een noodlottige afloop niet kon worden voorkomen, zou of mag je tegenwoordig verwachten dat dit aanleiding geeft tot media-aandacht en publiek of zelfs politiek debat.

In deze paragraaf wordt eerst, aan de hand van enkele thema's die bij reddingsoperaties een rol spelen, in meer detail gezien hoe op 5 en 6 december 2012 de reddingsactie is verlopen. Hoewel de uitvoering niet geheel verliep zoals men had gedacht, gaf het scheepsongeval op de Noordzee geen aanleiding tot beroering. De paragraaf sluit af met een verklaring voor hoe dit komt.

19.4.1 *Het incident nader bezien*

Search and rescue

Toen bij het Kustwachtcentrum de noodmelding binnenkwam, waaruit enkel de positie en identiteit van het schip konden worden afgeleid, is door de dienstdoende officier eerst nagegaan of de verantwoordelijkheid voor een opsporings- en reddingsactie wel bij de Nederlandse kustwacht lag. 'We hebben eerst gekeken of de positie binnen ons werkgebied lag.'¹⁶⁸ Zou dit niet het geval zijn, dan zou het Kustwachtcentrum hebben afgewacht of door (in dit geval) de Belgische kustwacht om assistentie zou worden gevraagd. De locatie waar het schip in nood zich bevond, bleek echter nog net binnen het werkgebied van de Nederlandse Kustwacht te vallen.

Ten behoeve van de opsporing- en reddingsactie heeft het Kustwachtcentrum vervolgens eenheden op zee en in de lucht gealarmeerd. Bij toeval was een Nederlands marineschip nabij dat als *on-scene*-coördinator kon worden ingericht.¹⁶⁹ Door de reddingshelikopters kon een aantal bemanningsleden van reddingsvlotten worden opgepikt en aan land worden gebracht. Nadat rond 02.00 uur een aannemelijke overlevingstijd was verstreken, is de zoekactie afgebroken en de volgende

¹⁶⁸ Aldus de *duty officer* van het Kustwachtcentrum in Van der Veen, 2013.

¹⁶⁹ Van de twee marineschepen die bij de actie betrokken waren, werd Hr. Ms. Friesland aangewezen als *on-scene*-coördinator.

morgen bij daglicht voortgezet, totdat in de middag van 6 december is besloten het zoeken te staken.

Opvang en verzorging

Door het Kustwachtcentrum zijn ook de hulpdiensten op land gealarmeerd. In dit geval werd de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond ingeschakeld voor het proces 'opvang en verzorging'. Daarbij werd ervan uitgegaan dat 24 personen aan land zouden worden gebracht. Op basis van de weersomstandigheden en de *on-scene* informatie hield men rekening met onderkoelde en overleden slachtoffers. De veiligheidsregio heeft daarom Rotterdam-The Hague Airport gevraagd de mortuariumfaciliteit te prepareren.

Op basis van de informatie van het Kustwachtcentrum werd door de leider CoPI om 22.00 uur opgeschaald naar GRIP-2 en is een ROT gealarmeerd. De leider ROT had voordien al via teletekst van de aanvaring op de Noordzee kennisgenomen. Omdat in het teletekstbericht de Zeeuwse kust als locatie van het incident werd genoemd, had hij niet direct verwacht dat de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond bij de afhandeling betrokken zou worden. Op het moment dat de leider ROT werd gealarmeerd, waren al vier opvarenden door de Nederlandse reddingshelikopter in Rotterdam aan land gebracht en naar het Erasmus Medisch Centrum overgebracht.

Het eerste ROT-overleg vond plaats om 22.53 uur. Omdat het Kustwachtcentrum de leiding had, zou idealiter een liaison van het ROT zich bij het overleg op het Kustwachtcentrum gevoegd hebben, maar gezien de reistijd naar Den Helder is daarvan afgezien en via situatierapporten (sitrap) contact onderhouden. Het Kustwachtcentrum meldde aan het ROT dat nog zo'n twintig slachtoffers werden verwacht. Op basis daarvan organiseerden de hulpdiensten de opvang: op Rotterdam-The Hague Airport werd een SIGMA-team (Snel Inzetbare Groep ter Medische Assistentie) ingezet; er werden ambulances ingezet, en ook het mortuarium werd voorbereid. Gemeenten waar mogelijk slachtoffers aan wal zouden komen, werden op de hoogte gesteld (de burgemeesters van de gemeenten Vlissingen, Veere en Sluis zijn bijvoorbeeld geïnformeerd).¹⁷⁰

¹⁷⁰ Dit zijn overigens gemeenten die buiten het werkgebied van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond vallen en deel uitmaken van de Veiligheidsregio Zeeland.

Ondanks de geplande aanlanding op Rotterdam-The Hague Airport, bleek de opvang van slachtoffers in de praktijk anders te lopen. De Belgische helikopterpiloten besloten namelijk, vanwege de nog beschikbare brandstof en afstand tot de kust, de slachtoffers in Koksijde (België) aan land te brengen, waarna ze naar ziekenhuizen in Veurne en Oostende zijn overgebracht. De hulpdiensten in Rotterdam vroegen zich ondertussen af waar de slachtoffers bleven, 'maar na een tijdje was de puzzel gelegd', aldus de informatiemanager van het ROT. Om 01.30 uur besloot het ROT af te schalen.

Identificatie slachtoffers

De slachtoffers hadden diverse nationaliteiten; onder hen bevonden zich Bulgaren, Polen, Filipijnen en Oekraïners. Om de slachtofferlijst compleet te maken, heeft de GHOR-vertegenwoordiger in het ROT contact opgenomen met de Belgische autoriteiten. De bemanningslijst van de *Baltic Ace*, die via de Belgische grensbewaking snel beschikbaar kwam, bleek een dankbaar hulpmiddel bij de vaststelling van de identiteit en nationaliteit van de opvarenden. Vervolgens heeft het Maritiem Informatie Knooppunt (MIK) van het Kustwachtcentrum in Den Helder, in overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, contact gelegd met de ambassades van de landen waarvan de slachtoffers de nationaliteit dragen. Voor de slachtoffers die in België werden opgevangen, hebben de Belgische autoriteiten contact opgenomen met de ambassades van de betreffende landen.

Media-aandacht

Via *media-watching* hield het ROT in de gaten hoe de media op het incident reageerden. Het was 's avonds laat, Nederland vierde sinterklaasavond, en de media-aandacht leek daardoor mee te vallen. De persvoorlichter van het Kustwachtcentrum werd echter continu gebeld. Omdat de Noordzee een drukke zeeroute is en de bemanningsleden uit diverse landen kwamen, was er veel aandacht van vooral buitenlandse media. De Kustwacht ontving meer dan 200 telefoontjes, onder andere van internationale zenders als CNN, BBC en Duitse, Belgische en Poolse televisiestations. In overleg met het departementaal

coördinatiecentrum (DCC) van het Ministerie van Buitenlandse zaken droeg de Kustwacht zorg voor de communicatie over het incident.¹⁷¹

In Nederland was echter de aandacht voor het incident beperkt. Naast het eerder beschreven interview in *Pauw & Witteman* betrof een van de weinige items over het incident een kort, maar weliswaar aangrijpend, fragment in het NOS Journaal van de volgende dag.¹⁷² De scheepsramp op de Noordzee met elf dodelijke slachtoffers heeft daarmee in de Nederlandse media relatief weinig publieke aandacht gekregen. Dat is opvallend, maar tegelijkertijd ook niet. Een verklaring hiervoor biedt de zogeheten Wet van Pleuris (zie hierna).

19.4.2 De Wet van Pleuris

Aan de hand van een vergelijking tussen de Herculesramp en de Dakotaramp (die beide plaatsvonden in 1996) construeerden studenten van de derde leergang van de Master of Crisis and Disaster Management (MCDM), in nauwe samenwerking met hun begeleider, de sociaalpsycholoog Hans van de Sande, de Wet van Pleuris (De Vries et al., 2002). De vraag die zij zich stelden was: Wanneer en waarom breekt in sommige gevallen wel en in andere gevallen niet de pleuris uit als zich een calamiteit voordoet. Tijdens en na de Herculesramp brak volop ‘de pleuris’ uit. Maandenlang was er enorme aandacht en jaren later verscheen nog het ene na het andere rapport. De Dakotaramp daarentegen, die eenzelfde aantal doden kende, raakte zeer snel in de vergetelheid. Op 25 september 1996 stortte een Dakota neer in de Waddenzee. Alle inzittenden en bemanningsleden (32 in totaal) kwamen om het leven. Er verscheen een rapport van wat toen nog de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding heette, dat zeer kritisch was over het algehele gebrek aan afstemming en coördinatie tussen activiteiten op zee en op

171 Zie bijvoorbeeld Nederlandse Kustwacht, persberichten december 2012 (op 1 juni 2013 ontleend aan <http://www.kustwacht.nl/nl/persdecember2012.html>) en het fragment ‘Vier stoffelijke overschotten geborgen’ uit het *NOS Journaal* van 6 december 2012 (op 1 juni 2013 ontleend aan <http://nos.nl/video/448355-vier-stoffelijke-overschotten-geborgen.html>).

172 Zie het fragment ‘Zoeken en hopen dat je wat tegenkomt’ in het *NOS Journaal* van 6 december 2012. Op 1 juni 2013 ontleend aan <http://nos.nl/video/448415-zoeken-en-hopen-dat-je-wat-tegenkomt.html>.

land. Urenlang stonden er op enkele plaatsen ambulances klaar, maar uiteindelijk kwamen de dode lichamen elders aan wal. Toch zijn velen deze calamiteit vergeten.

Of na een incident al dan niet ‘de pleuris’ uitbreekt, is afhankelijk van een drietal elementen: verwijtbaarheid, relevantie en mediageniekheid. Verwijtbaarheid gaat om de subjectieve verwijtbaarheid (beelden, gevoelens en emoties). Relevantie betekent dat de gebeurtenis betekenis moet hebben, moet landen bij anderen (iets dat dichterbij gebeurt landt bijvoorbeeld meer dan iets dat ver van je bed geschiedt). Mediageniekheid heeft te maken met beelden en indringende plaatjes, maar draagt ook wat verder (de ‘beklijvingsfactor’). Bij elkaar leidt dit tot de volgende formule:

$$P = V \times R \times M^2$$

Pleuris is dus een combinatie van verwijtbaarheid, relevantie en mediageniekheid in het kwadraat. Voor de *Baltic Ace* gold wat dat betreft in feite hetzelfde als voor de Dakotaramp. De verwijtbaarheid is of lijkt vrij gering; er is niet echt een schuldige, laat staan een schurk aan te wijzen. Ook de relevantie is niet zo groot. De scheepsvaart is een heel specifieke sector, waar velen weinig gevoel bij hebben. Weinig mensen zullen meteen denken: ‘Ik had ook op die boot kunnen zitten’. Ook de mediageniekheid was zeer gering. Het gebeurde op sinterklaasavond, op aanzienlijke afstand van de kust; het was donker en er was nauwelijks iemand die het vastlegde. Na afloop waren er dan ook nauwelijks beelden en indrukken. Daarenboven waren er ook geen Nederlanders direct bij het incident betrokken. Geen nabestaande of overlevende die op de televisie een hartverscheurend verhaal kon geven. Al met al was dit bij uitstek een casus waar nu eens niet ‘de pleuris’ over uitbrak.

Wanneer het incident zich dichterbij de kust had voorgedaan, in het zicht van het publiek, dan was de impact van het incident mogelijk groter geweest. Vier dagen na de scheepsramp, op 9 december 2012, raakte voor de kust van Zandvoort de *Ocean Victory* op drift. Het 170 meter lange vrachtschip, dat nog maar net uit IJmuiden vertrokken was, voer over een boei, waardoor in de schroef een ketting vast kwam te zitten. Het schip ondervond daardoor problemen met de aandrijving en sturing en door de stevige noordwestenwind dreef het richting de

kust van Zandvoort, waar het uiteindelijk, op ongeveer drie kilometer van de kust, voor anker ging.

Aanvankelijk vormde het incident voor de autoriteiten aan land geen probleem. Doordat echter – mede vanwege de aanhoudende stevige wind – meerdere pogingen om het schip zeewaarts te trekken mislukten, werd het publiek via de media uitgebreid over het incident geïnformeerd. Weldra spoedden drommen mensen zich naar Zandvoort, om een glimp van het schip en de verwoede sleep pogingen te zien. Dit incident zal daarom meer mensen zijn bijgebleven dan het scheepsongeval op 5 december.

19.5 Afronding

Het scheepsongeval op de Noordzee op 5 december 2012 is als een zeer grote *search and rescue*-actie door de Kustwacht opgepakt. De actie heeft aangetoond dat de inspanningen op het gebied van preparatie hun nut hebben. Door samenwerking van veel verschillende partijen is op 5 en 6 december 2012 het hoogst haalbare gerealiseerd. Zowel de hulpdiensten op zee en in de lucht, als die op land waren op hun taken voorbereid en hebben deze naar verwachting uitgevoerd. Vanuit bestuurlijk oogpunt hebben zich in deze casus geen lastige dilemma's voorgedaan. Wel bleek opnieuw dat procedures en uitvoering bijna altijd van elkaar verschillen. Meest opmerkelijk aan deze casus is evenwel dat weinig mensen het incident is bijgebleven.



Mooie foto: de bultrug op de Razende Bol bij Texel rond 11 uur vanochtend vanuit de lucht. #ecomare <http://pic.twitter.com/baxcthUJ>

Smallenbroek @Smallenbroek

Wouter Jong

20.1 Inleiding

Op woensdag 12 december 2012 strandt een 12 meter lange bultrug op het onbewoonde eilandje Razende Bol tussen Texel en Den Helder. Als het dier strandt leeft het nog. Er worden twee pogingen gedaan om de bultrug te redden, waarna de autoriteiten besluiten om het dier in te laten slapen. Het leidt tot consternatie onder belangengroepen, die van mening zijn dat het dier aan zijn lot is overgelaten. Voor- en tegenstanders laten zich in de media horen. Als de bultrug eenmaal overlijdt komt het in Den Helder zelfs tot een stille tocht van 50 mensen. In de media lijkt het op dat moment al niet meer om de bultrug zelf te gaan, maar om de ‘deskundigen’ die met grote stelligheid het gelijk aan hun kant proberen te krijgen. De inhoud van dit hoofdstuk is mede gebaseerd op een interview met burgemeester Giskes van Texel.

20.2 Feitenrelaas

De bultrug wordt na de stranding op de Razende Bol voor het eerst gespot door de luchtbegeleider van een groep kitesurfers, waarna Ecomare wordt gealarmeerd.¹⁷³ Ook de KNRM krijgt een oproep en informeert burgemeester Giskes van Texel, die inmiddels ook al op de hoogte is gesteld door de hulpstrandvonder. Zowel vanwege het gegeven dat het dier binnen de gemeentegrens van Texel ligt, alsook omdat zij voorzitter is van de lokale KNRM-afdeling. Door de hevige

¹⁷³ Ecomare is het kenniscentrum voor de Wadden en de Noordzee en gevestigd op Texel.

stroming, de vele zandbanken en de hoge ligging van de Razende Bol kunnen boten er niet dichtbij komen. Een eventuele reddingspoging zal dus lastig worden. Als de bultrug bij hoog water loskomt haalt iedereen dan ook opgelucht adem, totdat de walvis iets verderop opnieuw strandt. De ‘omstanders’ twijfelen wat te doen. Er zijn theorieën die stellen dat een zeezoogdier dat twee keer is gestrand als verloren moet worden beschouwd en geen normaal leven in zee meer kan hebben. Het wordt laag water en een redding zal nachtwerk worden. De medewerkers van Ecomare kennen de protocollen voor walvisstrandingen uit Nieuw-Zeeland en Verenigde Staten die stellen dat, indien het niet lukt om een grote walvisachtigen als de bultrug binnen twaalf uur terug naar zee te krijgen, de dood het onvermijdelijke gevolg is van de stranding. De tijd dringt en de redders van de Texelse KNRM besluiten om de volgende dag een nieuwe poging te wagen. Als de redders op donderdag terugkomen op de zandbank is duidelijk dat het dier nog leeft. De tweede reddingspoging is niet zonder gevaar. Wanneer de bultrug met zijn staart zwiept, zit daar een enorme kracht achter. Ook de tweede poging mislukt. Het net waarmee het dier naar zee moet worden gesleept, knapt.

Inmiddels is de stranding van de bultrug opgepikt door de landelijke media en politici. Ook via de sociale media wordt er volop gesproken over de bultrug. ‘De bultrug traant en lijkt de moed op te geven’, tweetert Marianne Thieme van de Partij voor de Dieren op donderdag.¹⁷⁴ Gezien de grote publieke belangstelling voor de stervende bultrug en de rol die het Ministerie van Economische Zaken (EZ) wil kunnen vervullen, wordt op vrijdag besloten om in het belang van rust voor het dier de toegang tot de Razende Bol met een noodverordening te verbieden.¹⁷⁵ De minister van EZ is betrokken vanwege zijn natuurportefeuille en het feit dat de bultrug een bedreigde diersoort is. Met de noodverordening tracht de gemeente ook te voorkomen dat mensen op eigen initiatief een derde reddingspoging gaan ondernemen. Die dreiging lijkt reëel, want verschillende deskundigen mengen zich inmiddels in de publieke discussie. Onder deze ‘redders’ bevinden zich

¹⁷⁴ <https://twitter.com/mariannethieme/status/279166724169940993>.

¹⁷⁵ De noodverordening is terug te vinden op www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/noodverordening.

onder meer Lenie 't Hart en verschillende Friese bergers die samen het dier nog willen komen redden.

De afgekondigde noodverordening wordt door de Waterpolitie van het KLPD gehandhaafd. Zeven particuliere 'redders' die naar de Razende Bol komen, krijgen van de Waterpolitie een proces-verbaal. Ondertussen heeft de gemeente Texel ook contact met het Ministerie van EZ. Dierenartsen die de bultrug in opdracht van het Ministerie van EZ onderzoeken, geven aan dat het dier niet meer te redden is. Verdere reddingspogingen zouden het lijden zelfs verergeren. Op basis van adviezen van het EZ-crisisteam op Texel wordt toestemming verleend om te proberen het dier te verdoven en vervolgens in te laten slapen met de daarvoor geëigende middelen.

Terwijl deze bestuurlijke besluitvorming op de achtergrond loopt, wordt het voor de gemeente duidelijk dat het op dat moment niet meer alleen om het lot van de bultrug gaat. Op Radio 1 zegt Giskes later dat ze het idee kreeg dat er hele vetes werden uitgevochten die weinig tot niets van doen hadden met de onfortuinlijke walvis. Als het Ministerie van EZ toestemming geeft om het dier te laten sterven, krijgt de burgemeester opnieuw het nodige over zich heen. 'Lenie 't Hart van de zeehondencreche in Pieterburen sprak erover alsof ik 'm eigenhandig wilde vermoorden. Met een ondertoon van "het is ze gelukt"', aldus Giskes.

Om het dier in te laten slapen dient een dierenarts de bultrug op vrijdag een slaapmiddel toe. De bultrug is in twee dagen tijd inmiddels uitgegroeid tot een ware mediahype waarbij ook diverse politici een duit in het zakje doen. Marianne Thieme (Partij voor de Dieren) schrijft op de website van de Partij voor de Dieren:

'Wanneer een in het wild levend dier echter in ernstige nood raakt in omstandigheden waar tussenkomst van de mens redding of verlichting kan brengen, bepleit de Partij voor de Dieren ingrijpen vanuit de wettelijke zorgplicht en uit oogpunt van mededogen. De woensdag op het zandeiland de Razende Bol gestrande bultrug kon onmogelijk op eigen kracht terugkeren naar zee, en om die reden was redding noodzakelijk. Het is triest en zorgelijk dat de reddingspogingen zo gefrustreerd zijn.'

Op vrijdagavond vermengen de twitterdiscussies over The Voice Of Holland en de bultrug zich. Op enig moment krijgt de bultrug de naam 'Johannes', vernoemd naar TVOH-deelnemer Johannes Rypma.

Op zaterdagochtend gaat Giskes met de KNRM mee naar de Razende Bol, om te kijken hoe het met de bultrug gaat. Bij aankomst blijkt het dier nog in leven te zijn. Een cameraman die voor RTL en NOS werkt, is met hen meegevaren. De burgemeester spreekt met hem af dat zij eerst met hem wil overleggen voordat de gemaakte beelden worden uitgezonden. Zij doet dit met de intentie om te voorkomen dat mensen na het zien van de beelden alsnog naar de Razende Bol komen. Het is haar met name te doen om beelden waar groepjes mensen op staan, omdat die beelden zouden kunnen suggereren dat de Razende Bol nog vrij toegankelijk is. Ook wilde zij geen olie op het mediavuur laten gooien. Bij terugkomst op Texel blijken de verslaggevers van RTL en NOS niet van de overeengekomen regeling op de hoogte te zijn. Zij zijn verbaasd als de burgemeester de beelden eerst met de cameraman wil bekijken. Het is dan een uur voor de deadline van beide zenders. De verslaggevers hebben haast en besluiten niet te wachten op het akkoord van de burgemeester. Zij starten alvast zelf met hun eigen montages die uiteindelijk ook worden uitgezonden.¹⁷⁶

Uiteindelijk overlijdt het dier op zondag 16 december. In Den Helder komt het op zondagavond tot een stille tocht van vijftig mensen die 'het dier een stem willen geven'. Of een stille tocht voor een dier niet wat te gek is? 'Welnee. Dat beestje had nog kunnen leven als ze het goed gedaan hadden. Mogen we dan boos zijn?', aldus een deelnemster in het *Noord-Hollands Dagblad*. Een andere deelnemster: 'Ik ben hier voor de bultrug. Het is mijn vriend geworden, die Johannes.' De deelnemers aan de tocht weigeren te geloven dat het dier reddeloos verloren was. Volgens hen hebben de autoriteiten het beest bewust laten creperen omdat het skelet aan museum Naturalis was beloofd. Het complot wordt gevoed door het feit dat 'Naturalis nog niet over een skelet van een bultrug beschikt', zo zegt een van de deelnemers.

Terwijl Nederland in de ban is van de gebeurtenissen rond 'Johannes', spoelt even verderop een dode potvis aan, die twee keer zo groot is als de bultrug, maar al is overleden op het moment dat hij

176 NOS *Achtuurjournaal* van 15 december 2012. Op 1 juni 2013 ontleend aan <http://nos.nl/uitzendingen/6052-20121215-200000-nos-journaal-2000-uur.html>.

aanspoelt. De bultrug en de potvis worden beide door Rijkswaterstaat naar de haven van het NIOZ (het Koninklijk Nederlands Instituut voor Onderzoek der Zee) op Texel gebracht om te prepareren. Op de Razende Bol is een preparatie en sectie onmogelijk, door de lastige toegankelijkheid. Medewerkers van Naturalis en anderen ontleden op Texel in twee dagen tijd de beide dieren.¹⁷⁷ Bij de ontleding blijkt dat ‘Johannes’ een vrouwtjesbultrug was en dus eigenlijk ‘Johanna’ had moeten heten.

De sectie van de bultrug wordt uitgevoerd door de faculteit voor Diergeneeskunde Utrecht en vindt pas enkele dagen na het overlijden plaats. Dit vanwege het verplaatsen en vervoeren van het dier van de zandplaat, via Texel, naar Utrecht. Het dier verkeert dan al in een zodanige staat van ontbinding dat weinig meer met zekerheid valt te zeggen over de oorzaak van het stranden van deze bultrug. Wel bestaat het sterke vermoeden dat de bultrug uiteindelijk is gestorven aan de gevolgen van acute spierschade. Volgens Naturalis is die schade ontstaan tussen een en zes dagen voor het overlijden van de bultrug. Het is niet te zeggen of de spieren al beschadigd waren toen het dier strandde. ‘Het is wel zo dat de spieren van zo’n zwaar zeezoogdier al snel beschadigen door de grote druk die ontstaat als hij op het land ligt’, aldus Jooske IJzer, dierenarts-patholoog van Universiteit Utrecht die het onderzoek uitvoerde. De spierschade was zo groot, dat de bultrug niet meer kon zwemmen.¹⁷⁸

Na afloop hebben gemeente, Waterpolitie, Rijkswaterstaat, Ecomare, onderzoeksinstituut Imares, KNRM en Rijkswaterstaat de samenwerking rond de stranding van de bultrug geëvalueerd. Daaruit blijkt dat het voor de betrokken partijen zoeken was naar verantwoordelijkheden en rollen. Marianne Thieme van de Partij voor de Dieren koerst aan op duidelijkheid en bepleit een ‘protocol voor gestrande zeedieren’.¹⁷⁹ De Partij voor de Dieren wil in een dergelijk overheidsprotocol ook vastleggen dat ‘het karkas van dode zeezoogdieren in beginsel niet uit de natuur gehaald wordt maar als voedsel dient voor andere zeefauna’ en dat ‘belanghebbenden zoals Naturalis en het Dolfinarium geen actieve

¹⁷⁷ Naturalis is in Nederland de partij die daartoe is aangewezen conform internationale regelgeving.

¹⁷⁸ ‘Gestrande bultrug was niet meer te redden, blijkt uit sectie’, *Trouw*, 5 februari 2013.

¹⁷⁹ ‘Johannes split het land’, *Algemeen Dagblad*, 17 december 2012.

rol meer krijgen in de besluitvorming rond gestrande zeezoogdieren'. Een protocol wordt later door minister Kamp ook daadwerkelijk aan de Tweede Kamer toegezegd. Want, zo stelt de minister, de afspraken rond dode aangespoelde dieren blijken helder, maar als de zeezoogdieren nog leven bestaat er veel onduidelijkheid.¹⁸⁰ De minister verwijst naar een bestaand protocol in Amerika en de ontwikkelde protocollen voor orka's en voor bruinvissen.

De minister staat tijdens het mondelinge vragenuur stil bij het protocol:

'De volgende keer als zich zoiets voordoet, kunnen we dan volgens dat protocol handelen om de kansen voor deze unieke dieren, waarvoor wij allemaal een warm gevoel hebben, zo groot mogelijk te laten zijn.'¹⁸¹

Staatssecretaris Dijkema geeft in een latere brief aan de Tweede Kamer aan dat het protocol zich niet beperkt tot de levende grote baleinwalvisen, maar men ook reeds vigerende werkwijzen en protocollen voor levende en dode zeezoogdieren in dat protocol zal integreren.¹⁸² Bij het opstellen van het protocol zullen alle stakeholders worden betrokken, zoals de kustgemeenten, Rijkswaterstaat, hulpverleners en onderzoekers. Dat geldt dus ook voor Zeehondencreche Lenie 't Hart, Rederij Noordgat en de organisatie Sea Shepherd, die de grootste kritiek hadden op de uitvoering van de reddingspogingen van de bultrug.

20.3 Analyse

Uit de casus komt allereerst het probleem van de bevoegdheden van de betrokken instanties naar voren. Het was bij de start onduidelijk wie exact over de reddingspogingen ging. Burgemeester Giskes:

¹⁸⁰ 'Rijk krijgt regie bij strandingen', *Trouw*, 17 december 2012.

¹⁸¹ Naar aanleiding van vragen van het lid Graus aan de minister van Economische Zaken over de onnodige, dagenlange martelgang van bultrug Johannes, het reeds voor zijn dood 'verhandelen' van het karkas aan Naturalis en het weigeren van geboden noodhulp door een eerstehulpteam voor zeezoogdieren door de overheid d.d. 18 december 2012.

¹⁸² TK 2012-2013, 28 286, nr. 623.

‘De KNRM heeft als taak om op zee mens en dier te redden en handelde daarna. Pas later bleek dat Rijkswaterstaat hier een verantwoordelijkheid in heeft als het om zulke grote dieren gaat. Normaal gesproken ontfermt Rijkswaterstaat zich over het verwijderen van dode gestrande walvissen, omdat ontbindende kadavers een gevaar kunnen opleveren voor de volksgezondheid en de veiligheid. Dat ze ook verantwoordelijkheid hebben voor levende exemplaren had op dat moment niemand, ook Rijkswaterstaat niet, scherp op het netvlies.’¹⁸³

Rijkswaterstaat kwam dus pas na afloop tot de ontdekking dat het in deze casus een rol had moeten spelen. Om tijdens een crisis nog de vraag ‘wie gaat erover’ te beantwoorden blijkt niet eenvoudig. Het is juist het atypische geval dat hier tot verwarring leidde; een stranding van een levende bultrug op een verlaten zandbank in het gemeentelijk ingedeelde gebied van de Noordzee, waarbij de minister beslissingsbevoegd is, omdat het om een bedreigde diersoort gaat. Een protocol voor de strandingen van zeezoogdieren moet in de toekomst uitkomst bieden.

Ook speelde de rol van de deskundigen mee en de inschattingen die zij maakten over de overlevingskansen van de bultrug. Normaal gesproken verblijven bultrugwalvissen in het noordelijke deel van de Atlantische Oceaan en komen ze alleen in de Noordzee als ze gedesorienteerd zijn. Dat een levende bultrug aanspoelt is vrij uniek en komt in Nederland slechts een aantal keer per eeuw voor. Eenmaal aan land komen walvisachtigen vrij snel in de problemen, omdat de spieren verslappen zodra de druk van het water wegvalt. Ook warmt een bultrug op, omdat het de eigen lichaamswarmte niet goed kan afstaan aan de lucht. Daarnaast drukt het eigen gewicht op de ingewanden en raakt het dier uitgeput. Als een reddingspoging te veel tijd in beslag neemt, bestaat er een grote kans dat het dier door inwendige verwondingen alsnog verdrinkt, zo is de algemene opinie. Maar diverse partijen stelden in de media de deskundigheid van hun conculega’s openlijk ter discussie en wilden soms graag zelf een bijdrage leveren. ‘Die reddingswerkers hebben maar wat aangeklooid. Ze hadden er ervaren walvisredders bij

183 ‘Bultrug Johanna groeide uit tot landelijk nieuws’, *Burgemeestersblad*, nr. 68, 2013.

moeten halen', aldus een woeste Lenie 't Hart in *Het Parool*.¹⁸⁴ Bovendien bleken er de nodige particuliere belangen te spelen, bijvoorbeeld van de commerciële bergers die de gratis opererende KNRM wilden aftroeven waarmee ze het regelmatig aan de stok hebben. Het droeg bij aan de kritiek op de gang van zaken, omdat men zich op Texel in de ogen van de niet-betrokken 'deskundigen' door de verkeerde mensen heeft laten adviseren.

Het bracht de burgemeester tot de conclusie dat het op enig moment niet meer om de bultrug ging, maar om hele andere belangen.

'Er speelt in het Waddengebied een jarenlange controverse tussen Ecomare en Lenie 't Hart, de voormalig directrice van de zeehondencreche in Pieterburen, over de manier waarop je met zieke zeehonden moet omgaan. Dat gaat om de vraag in hoeverre je zieke zeehonden nog moet oplappen. Daarnaast speelt op een ander bord een vete tussen beroepsbergers die tegen betaling willen helpen versus de KNRM die dat al twee eeuwen gratis doet. Die twee onderwerpen kwamen hier samen. Ik heb ervoor gekozen om de lijn te volgen van de deskundigen van Ecomare, het Ministerie van EZ en de door EZ ingeschakelde dierenartsen, die na de mislukte reddingspogingen samen het beleid bepaalden.'¹⁸⁵

Dat laat onverlet dat de druk op de betrokken partijen behoorlijk hoog kon worden. Giskes:

'Het is vervelend als de buitenwereld zo op je gemoed speelt. Dat gaat behoorlijk ver. Tot en met telefoontjes rond middernacht op mijn huisnummer aan toe. Voor alle direct betrokkenen was het duidelijk dat er geen alternatief meer was. In de storm van kritiek bleven we bij ons besluit. Daarin voelde ik mij gesteund door de gemeenteraad, die daags na het gebeuren unaniem een motie van goedkeuring aannam.'¹⁸⁶

184 'Golven emoties om dode walvis', *Het Parool*, 17 december 2012.

185 'Bultrug Johanna groeide uit tot landelijk nieuws', *Burgemeestersblad*, nr. 68, 2013.

186 Ibid.

Lenie 't Hart liet op haar beurt haar woede op Twitter doorklinken. Zij plaatste onder meer een tweet met de tekst '#bultrug wordt nu doodgespoten door dierenartsen #dolfinarium. We zijn verslagen dat dit mogelijk is... In wat voor wereld leven we. #fb'.¹⁸⁷ In de controverser werd ook de deskundigheid van Ecomare betwist. Volgens directeur Martin Fröhberg stond in de tweets die het onderzoeksinstituut kreeg onder meer te lezen dat 'ze bij Ecomare zelf maar een spuitje moesten krijgen'. De directeur zag dat als een oproep tot onwettelijke actie. 'Ik lees het als: die mensen moeten maar dood', aldus Fröhberg in een reactie bij RTV Noord-Holland. Ook de vrijwillige redders van de KNRM kregen het te verduren. 'De vrijwilligers van de KNRM, die letterlijk oog in oog hebben gestaan met de bultrug en weten dat zij al het mogelijke hebben geprobeerd om hem nog te redden, voelen zich diep gekwetst', zo laat de KNRM in een reactie weten.¹⁸⁸

Een heel ander type dilemma dat in deze casus naar voren komt, was het verschil van mening tussen de burgemeester, de cameraman en de verslaggever van NOS over de te schieten beelden op de Razende Bol. 'RTL en NOS hadden hem [de cameraman, red.] op pad gestuurd voor actuele beelden van de bultrug. Bij terugkomst was het in onze ogen *her way, or the high way*', zo stelde Jeroen Wollaars, verslaggever van de NOS. In een Radio 1-debat betichtte hij de burgemeester van censuur en sprak hij over 'Noord-Koreaanse toestanden'.

'De cameraman is weliswaar "embedded" meegegaan, maar hij had feitelijk geen keuze. Als hij op de Razende Bol beelden wilde draaien, kon dat op dát moment enkel onder de voorwaarden van de burgemeester. Er gold immers een noodverordening waarin het verboden was om op eigen houtje naar de zandplaat te gaan. Dus het was voor hem de enige manier om daar te komen, want je mocht de gestrande bultrug ook niet via het water proberen te bereiken', aldus Wollaars.

Volgens de verslaggever had de burgemeester zich blijkbaar onvoldoende gerealiseerd dat journalisten ook bij een noodverordening vrij

¹⁸⁷ https://twitter.com/Lenie_t_hart/status/279652921526845440.

¹⁸⁸ 'KNRM woedend na kritiek op reddingsactie bultrug', *Algemeen Dagblad*, 15 december 2012.

toegang moeten krijgen om hun fundamentele recht op persvrijheid en vrije nieuwsgaring uit te oefenen. Wollaars: ‘Die rechten kunnen ook onder crisismoments niet zomaar worden ingeperkt. Daar is de burgemeester veel te makkelijk overheen gestapt.’ Terugblikkend geeft Giskes aan dat het wellicht verstandiger was geweest om er terughoudender mee om te gaan.

‘Misschien had ik de keuze aan hen moeten laten, met daarbij de opmerking dat ik het op prijs zou stellen als ze rekening hielden met de openbare-ordebelangen.¹⁸⁹ Maar vandaag de dag ontbreekt bij mij het vertrouwen dat de gewone media die terughoudendheid uit zichzelf in acht nemen. Vergeet niet dat dit een onderwerp was dat dierenactivisten op de been brengt.’¹⁹⁰

20.4 Afronding

De stranding van de bultrug op de Razende Bol doet bijna letterlijk denken aan de uitdrukking ‘de beste stuurlui staan aan wal’. Een trits aan onderzoeksinstituten, dierenartsen en walvisdeskundigen ontfermde zich over het dier, maar toch barstte de kritiek over de reddingspogingen los. Deskundigen die niet betrokken waren, bemoeiden zich met de stranding en lieten zich horen in de media. Zelfbenoemde deskundigen stookten het vuurtje verder op. Het dier kreeg in de media ook een naam. Door het dier een naam te geven, kreeg het persoonlijkheid en werd het geplaatst in de traditie van ijsbeer Knut en orka Morgan. Het voedde de landelijke emoties en zette de redders in het defensief.

Of de bultrug gered had kunnen worden, daarover blijven de meningen verdeeld. Ook de milieuorganisaties zijn het onderling niet eens. Greenpeace en Ecomare stelden vast dat het dier niet te redden was. Sea Shepherd Nederland, de Partij voor de Dieren en Lenie 't Hart bleven de media opzoeken met het verhaal dat de bultrug wel degelijk gered had kunnen worden. Het was, met andere woorden, een strijd van deskundigen die over het hoofd van de onfortuinlijk gestrande bultrug werd uitgevochten.

189 ‘Bultrug Johanna groeide uit tot landelijk nieuws’, *Burgemeestersblad*, nr. 68, 2013.

190 Aanvullend interview met burgemeester Giskes, april 2013.

De Rijksoverheid komt voor toekomstige gevallen met een protocol voor gestrande zeezoogdieren. Een protocol voor het redden van zeezoogdieren wordt een verfijning van de bestaande bestuurlijke netwerkkaart, die ook op dit vlak niet volledige helderheid geeft. Het lijkt een overtrokken reactie om na elke crisis met een nieuw pakket maatregelen te komen. Maar in de nasleep van deze casus lijkt het een verstandige zet. Door vooraf met allerlei partijen tot afspraken te komen, kan de overheid mogelijk voorkomen dat in de toekomst emoties de overhand krijgen. Bij een volgende stranding snoert het betweters van de wal de mond, door te verwijzen naar het protocol dat met het veld is ontwikkeld. Als daarmee het belang van het dier weer centraal wordt gesteld, is dat pure winst.

Literatuur

- Bisson et al. (2010). TENTS guidelines: Development of post-disaster psychosocial care guidelines through a Delphi process. *British Journal of Psychiatry*, 196, 69-74.
- Boer, R. de (2012). *Verloren vertrouwen: lessen uit de asbestzaak*. Diemen: Veen Media.
- Bos, J.G.H., Es, A.M.D. van & Vasterman, P. (2011). *Copycat: een fenomeenonderzoek*. Den Haag/Amsterdam: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement/Universiteit van Amsterdam.
- Bos, J.G.H. & Verberne, E.M.J. (2012). *GRIP 3 Ouwkerkse Kreek. Lessen uit de aanpak*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- Brake, J.H.M. te & Dückers, M.L.A. (2013). Early psychosocial interventions after disasters, terrorism and other shocking events: Is there a gap between norms and practice in Europe? *European Journal of Psychotraumatology*, 4, 19093.
- Brake, J.H.M. te et al. (2011). De menselijke maat: richtlijnen voor het leveren van psychosociale zorg die aansluit op de behoeften van getroffen. *De Psycholoog*, 1, 42-50.
- Commissie-Bruinooge (2012). *Bevolkingszorg op orde: de vrijblijvendheid voorbij*. Arnhem: Veiligheidsberaad.
- Commissie-Cohen (2013). *Twee werelden: You only live once*. Hoofdrapport van de commissie project X Haren.
- Commissie-Jansen (2012). *Onderzoek asbestvondst Kanaleneiland*. Utrecht: Commissie onderzoek asbestvondst Kanaleneiland.
- COT (1995). *Evacuaties bij hoog water: zelfredzaamheid en overheidszorg*. Rotterdam/Leiden: COT.
- COT (2010). *Strandrellen in Hoek van Holland: Dancefestival Veronica Sunset Grooves, 22 augustus 2009*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Dücker, M.L.A. & Pröpper, I.M.A.M. (2011). Zelfredzaamheid in crisistijd. *Openbaar Bestuur, Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek*, 10, 24-28.

- Duin, M. van, Overdijk, W. & Wijkhuijs, V. (1998). *De Faro-ramp: overlevenden en nabestaanden aan het woord*. Den Haag: COT.
- Duin, M. van, Overdijk, W. & Wijkhuijs, V. (2002). Faro-enquêtes: overlevenden en nabestaanden aan het woord. In C. ten Hove, *Faro, de ramp na de ramp* (pp. 271-309). Den Haag: Elsevier overheid.
- Duin, M. van, Tops, P., Wijkhuijs, V., Adang, O. & Kop, N. (2012). *Lessen in crisisbeheersing: dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M. van (2011). *Veerkrachtige crisisbeheersing: nuchter over het bijzondere* (lectorale rede). Apeldoorn/Arnhem: Politieacademie/NIFV.
- Duin, M.J. van (2012). Evaluatie RBT hoogwater Groningen, onderdeel van de regionale evaluatie *De dijk staat op springen*. Groningen: Veiligheidsregio Groningen.
- Friesema, I.H. et al. (2012). Outbreak of Salmonella Thompson in the Netherlands since July 2012. *Euro Surveill*, 43.
- Gouweloos, J. & Brinke, J. ten (2013). *Bevindingen getroffen en Poldercrash. Resultaten van drie belrondes onder getroffen van het vliegtuigongeluk met de TK 1951 op 25 februari 2009*. Diemen: Impact.
- Helsloot, I. et al. (2008). *Evacuatie: een overzicht van inzichten in theorie en praktijk van grootschalige evacuaties*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Hobfoll, S.E. et al. (2007). Five essential elements of immediate and mid-term mass trauma intervention: Empirical evidence. *Psychiatry*, 4, 283-315.
- Hoek, A.J.E. van (2011). *Balanceren tussen alert maken en onrust voorkomen. Publiekscommunicatie over seriële schokkende incidenten (casestudy Lelystad)*. Reeks Politiekunde nr. 36. Apeldoorn/Amsterdam: Politie & Wetenschap/DSP-groep.
- Holsappel, J.C. (2012). *Herdenken: aandachtspunten bij het organiseren van een herdenking kort na schokkende gebeurtenissen, rampen en calamiteiten*. Diemen: Impact.
- ILT (2012). *Frontale botsing tussen twee reizigerstreinen bij Amsterdam Westerpark. Onderzoek naar overtredingen van de Spoorwegwet bij de botsing op 21 april 2012*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Incident Bestrijdingsplan Noordzee* (versie april 2012), opgesteld in opdracht van Rijkswaterstaat Noordzee. Deventer: Save

- (te downloaden via http://www.noordzeeloket.nl/Images/Incidentbestrijdingsplan%20Noordzee_tcm14-5110.pdf).
- IOOV en IGZ (2009). *Poldercrash 25 februari 2009*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.
- IOOV (2009). *Koninginnedag 2009*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.
- IVenJ (2012). *Treinbotsing Amsterdam op 21 april 2012. Een onderzoek naar de slachtofferregistratie en de grootschalige geneeskundige hulpverlening*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- IVenJ (2013). *Staat van de rampenbestrijding 2013. Onderzoek Rampenbestrijding op Orde, periode maart 2010 – oktober 2012 (deel A en B)*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie
- Jong W. & Johannink R. (2005). *Als dat maar goed gaat: bestuurlijke ervaringen met crises*. Enschede: Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing.
- Jong W. (2012). In België staan mensen voorop, bij ons de regels. *Burgemeestersblad*, 65, 6-8.
- Kempfen, P.H.P.H.M.C. van & Staak, M.G.J.M. van der (2013). *Een meewerkverplichting bij grootschalig DNA-onderzoek in strafzaken?* Den Haag: WODC.
- Leferink, S. & Sardemann, R. (2010). *Kramp na de ramp: een kritische beschouwing op de hulpverlening na rampen*. Utrecht: Slachtofferhulp Nederland.
- NGB (2013). *Handreiking Bestuurlijke aandachtspunten bij crises*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- NVWA (2012). *Jaarverslag 2011 Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.
- OvV (2012). *Treinbotsing Amsterdam Westerpark*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Projectgroep SIS (2011). *De slachtofferinformatiesystematiek (SIS), Systematiek om verwanten na grootschalige incidenten adequaat te informeren*. Arnhem: Veiligheidsberaad.
- Provincie Noord-Holland et al. (2012). *Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing (4e druk)* (te downloaden via <http://www.infopuntveiligheid.nl/Publicatie/DossierItem/39/856/bestuurlijke-netwerkkarten-crisisbeheersing.html>).

- Stayen, I., Huizinga, T. & Smit, T (red.) (2012). *Tilproat Woltersum, extra watersnoodeditie januari 2012*. Woltersum: Vereniging voor Dorpsbelangen Woltersum e.o.
- Varst, L.P. van der & Bos, J.G.H. (2009). *Verantwoording in woord en daad: quick scan naar het verloop van het verantwoordingsproces na het verschijnen van incidentevaluaties*. Den Haag: COT.
- Veen, E. van der (2013). Scheepsramp op de Noordzee. *Blauw*, 4, 26-29.
- Velden, P.G., Loon, P. van der, Kleber, R.J., Uhlenbroek, S. & Smit, J. (2009). Naar een brede visie op psychosociale interventies na schokkende gebeurtenissen: suggesties voor een herziening van richtlijnen. *De Psycholoog*, 11, 568-575.
- Verheugt, A.J. (2007). *Moordouders: een klinisch en forensisch psychologische studie naar de persoon van de kinderdoder*. Assen: Van Gorcum.
- VRG (2012). *De dijk staat op springen: hoog water in de Veiligheidsregio Groningen: het incident en de bestrijding* (te downloaden via <http://www.burgemeesters.nl/evaluaties>).
- Vries, D. de, Hoogenboom, G., Verhallen, P., Klaassens, S. & Wold, T. (2002). Van gebeurtenis tot crisis: wanneer breekt de pleuris uit? *MCDM-reeks*, 2, 16-51.
- Werkgroep Zorgwekkende Vermissingen (2011). *Protocol voor driehoek in de communicatie over ernstige incidenten, opgesteld in opdracht van de beheersdriehoek van politieregio Zuid-Holland-Zuid*.
- Wijkhuijs, V. & Duin, M. van (2012). *Crisisbeheersing in Europa*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Wijkhuijs, V. & Duin, M. van (2013). Het dilemma rond GRIP: een reactie op het rapport van de commissie-Cohen. *Tijdschrift voor de Politie*, 3, 6-10.
- Zannoni, M. et al. (2012). *Impact*. Evaluatie van de rol van woningbouwcorporatie Mitros bij de asbestcalamiteit in Utrecht. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en crisismangement

Over de auteurs

Kees Arts, beleidsadviseur GHOR-bureau, Veiligheidsregio Brabant-Noord

Martine de Bas, adviseur crisisbeheersing en veiligheid

Jan Bos, senior onderzoeker-adviseur, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

Frank van Boven, beleidsmedewerker rampenbestrijding, gemeente Capelle aan den IJssel

Michel Dückers, programmacoördinator, Impact – landelijk kennis- en adviescentrum voor psychosociale zorg en veiligheid bij schokkende gebeurtenissen

Menno van Duin, lector Crisisbeheersing (Instituut Fysieke Veiligheid/Politieacademie) en bijzonder lector Regie van Veiligheid (Hogeschool Utrecht i.s.m. de Veiligheidsregio Utrecht)

Ruud van Eeden, senior projectleider ontwikkeling en realisatie, Instituut Fysieke Veiligheid

Jorien Holsappel, beleidsadviseur, Impact – landelijk kennis- en adviescentrum voor psychosociale zorg en veiligheid bij schokkende gebeurtenissen

Ger Huijjer, plv. districtschef, politie-eenheid Midden-Nederland

Roy Johannink, senior adviseur beleid en onderzoek (VDMMP) en adviseur crisisbeheersing (Nederlands Genootschap van Burgemeesters)

Wouter Jong, adviseur crisisbeheersing, Nederlands Genootschap van Burgemeesters

Rolf Kleber, hoogleraar psychotraumatologie Universiteit Utrecht en verbonden aan de Arq Psychotrauma Expertgroep

Annet Ponjee, beleidsadviseur, politie-eenheid Den Haag

Angélique de Regt, beleidsadviseur, team Beleid & Strategie concernstaf Veiligheidsbureau Hollands Midden en Brandweer Hollands Midden

Kees Smeltekop, coördinator calamiteitenzorg (Wetterskip Fryslân) en tactisch leidinggevende (politie Fryslân)

Berry van Son, senior adviseur beleid en bestuur GHOR-bureau, Veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid

Yvonne Sprick, adviseur (Sprick Communicatie) en programmamedewerker Veilige Stad (Digitale Steden Agenda)

Jack Thiessen, hoofdofficier van dienst regionale brandweer, Veiligheidsregio Limburg Noord, district Roermond

Rolie Tromp, adviseur (Scherp in Veiligheid) en senior adviseur/docent (V&R Academie en V&R Consult)

Josine van de Ven, projectleider/consultant netcentrisch werken, TNO

Lilian Weber, hoofd afdeling Planvorming, Veiligheidsregio Hollands Midden

Vina Wijkhuijs, senior onderzoeker lectoraat Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid/Politieacademie



NEDERLANDS INSTITUUT
FYSIEKE VEILIGHEID NIFV



Nederlands
Genootschap
van Burgemeesters

Rampen en crises leveren altijd veel stof tot leren op. In deze publicatie worden twintig bijzondere gebeurtenissen uit 2012 beschreven, waaronder de wateroverlast in het Noorden, de asbestzaak in Utrecht en de Facebookrellen in Haren. Ook komt een aantal 'mini-crisis' aan bod zoals een zeemijn in een gracht in Leeuwarden. De verschillende gebeurtenissen hebben gemeen dat vaak de burgemeesters, maar soms ook nationale autoriteiten, met hulpdiensten en andere partijen een rol hebben. Hoe hebben zij daar invulling aan gegeven? Voor welke dilemma's kwamen zij te staan?

Lessen uit crises en mini-crisis 2012 is geschreven voor bestuurders en professionals werkzaam in de veiligheidsketen. Centrale thema's zijn: hoe om te gaan met maatschappelijke onrust; communiceren in situaties van onzekerheid; verantwoordelijkheid dragen of nemen; opschaling, samenwerking en de GRIP-structuur, en ondersteuning en nazorg aan slachtoffers en nabestaanden.

De auteurs zijn vrijwel allen werkzaam op het terrein van het veiligheids- en crisismanagement. De redactie werd gevoerd door Menno van Duin, Vina Wijkhuijs en Wouter Jong. Elke casus wordt geïllustreerd met een foto die destijds op sociale media verscheen. Deze bundel onderstreept daarmee hoe nauw verweven (mini-)crisis en sociale media zijn.



ISBN 978-94-6236-011-2



9 789462 360112



« waakzaam en dienstbaar »