

# Lessen uit crises en mini-crisis 2016



In deze vijfde editie in de reeks *Lessen uit crises en mini-crisis* van het lectoraat Crisisbeheersing worden vijftien bijzondere gebeurtenissen uit het jaar 2016 beschreven en beschouwd. De aandacht gaat uit naar verschillende gezondheidsclusus, waaronder de ophef over het rubbergranulaat op kunstgrasvelden en de uitstoot van DuPont/Chemours. Maar ook de onrust vanwege de Zaanse straatvlogger, de hagelstorm in Zuidoost-Brabant, de branden in Krabbendijke en Someren, de treinongevallen in Dalfsen en Winsum en het stuwincident bij Grave komen aan bod. Daarnaast is er aandacht voor de aanslagen in Brussel en de terreurdreiging rond Schiphol. In elk hoofdstuk wordt getracht een dilemma of thema bloot te leggen dat ook in toekomstige situaties een rol kunnen spelen. Bestuurders en professionals werkzaam op het terrein van crisisbeheersing en veiligheidsmanagement kunnen hier hun voordeel mee doen. In het inleidende hoofdstuk worden de rode draden uit de casus belicht. Centrale thema's zijn: omgaan met onzekerheid en met maatschappelijke en politieke onrust, de rol van veiligheidsregio's, ketenpartners en burgers, de juridische en financiële verwickelingen die na (mini-)crisis volgen en het belang van continuïteit.



ISBN 978-94-6236-800-2



9 789462 368002 >

## Lessen uit crises en mini-crisis 2016



# Lessen uit crises en mini-crisis 2016

*Redactie*

Menno van Duin

Vina Wijkhuijs

Boom bestuurskunde

Den Haag

2017

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2017 Menno van Duin & Vina Wijkhuijs | Boom bestuurskunde

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voor zover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-pro.nl](http://www.stichting-pro.nl)).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-94-6236-800-2  
ISBN 978-94-6274-783-8 (e-book)  
NUR 741

[www.boombestuurskunde.nl](http://www.boombestuurskunde.nl)

## Inhoud

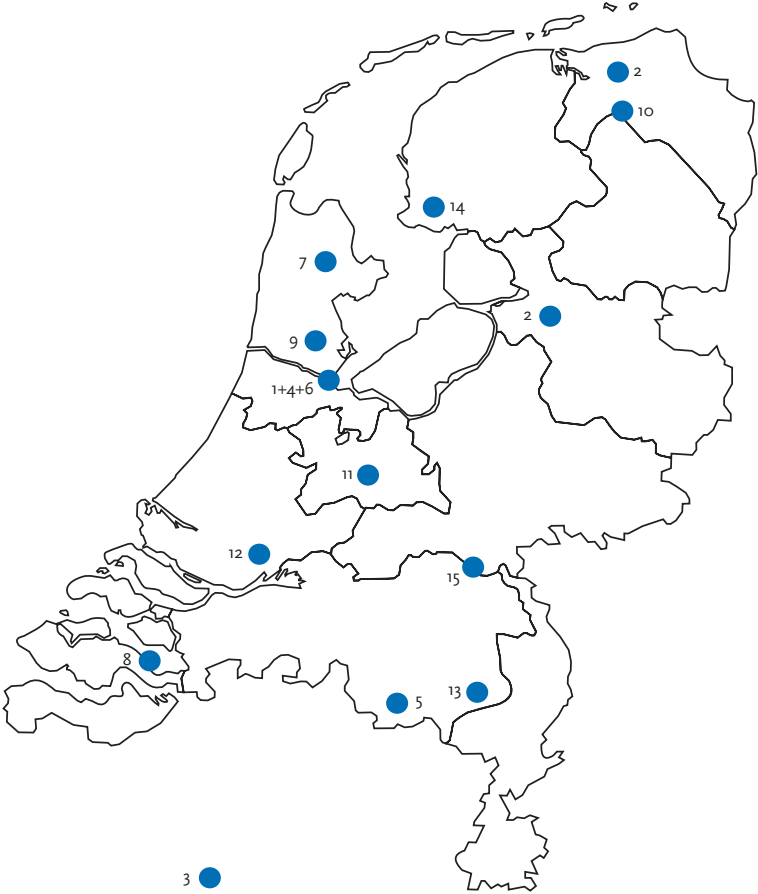
|   |            |
|---|------------|
| <b>Wat kunnen we leren van de casus uit 2016?</b>                                   | <b>9</b>   |
| <i>Vina Wijkhuijs, Menno van Duin</i>   |            |
| <b>1 De ondergang van iconisch V&amp;D; over de retailtransitie</b>                 | <b>47</b>  |
| <i>Henk Gianotten, Menno van Duin</i>   |            |
| <b>2 Treinongevallen in Dalfsen en Winsum</b>                                       | <b>61</b>  |
| <i>Roelf Knoop, Menno van Duin</i>  |            |
| <b>3 Terroristische aanslagen in Brussel</b>  | <b>75</b>  |
| <i>Elga Sikkens</i>   |            |
| <b>4 Hondsdolheid in de Gaasperplas?</b>  | <b>97</b>  |
| <i>Fred de Klerk</i>  |            |
| <b>5 Als hagel geen hagel meer blijkt te zijn:<br/>noodweer in Zuidoost-Brabant</b> | <b>111</b> |
| <i>Vina Wijkhuijs, Menno van Duin, Elga Sikkens</i>                                 |            |
| <b>6 Terrorismedreiging luchthaven Schiphol</b>                                     | <b>125</b> |
| <i>Oscar Koebrugge, Menno van Duin, Martina Duyvis</i>                              |            |
| <b>7 Salmonella op Poolse eieren</b>  | <b>139</b> |
| <i>Fred de Klerk</i>  |            |
| <b>8 Brand in het verzorgingshuis te Krabbendijke</b>                               | <b>155</b> |
| <i>Vina Wijkhuijs</i>   |            |
| <b>9 Zaanse vlogger: mediastorm over een 'straatterrorist'</b>                      | <b>171</b> |
| <i>Teun Eikenaar, Vina Wijkhuijs, Menno van Duin</i>                                |            |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| <b>10</b> | <b>Een reeks van incidenten bij Vindicat Atque Polit</b>   | <b>187</b> |
|           | <i>Wouter Jong</i>   |            |
| <b>11</b> | <b>Maatschappelijke discussie over kunstgrasvelden: wie pakt de bal op en binnen welk speelveld?</b> | <b>201</b> |
|           | <i>Marleen Kraaij-Dirkzwager, Jeroen Devilee, Sanne van Wijk, Fred Woudenberg</i>                    |            |
| <b>12</b> | <b>Gif langs de Merwede: de casus DuPont/Chemours</b>  | <b>219</b> |
|           | <i>Joris IJzermans, Henk Klapwijk, Michel Dückers</i>  |            |
| <b>13</b> | <b>Bandenbrand in Someren; na dagenlange inzet aan banden gelegd</b>                                 | <b>235</b> |
|           | <i>Menno van Duin, Hans Zuidijk</i>  |            |
| <b>14</b> | <b>Onrust door criminaliteit onder asielzoekers</b>  | <b>249</b> |
|           | <i>Edith Leentvaar</i>   |            |
| <b>15</b> | <b>Binnenvaartschip ramt stuwdam bij Grave</b>   | <b>263</b> |
|           | <i>Menno van Duin, Vina Wijkhuijs, Nils Rosmuller</i>  |            |
|           | <b>Literatuur</b>  | <b>279</b> |
|           | <b>Afkortingen</b>   | <b>285</b> |
|           | <b>Over de auteurs</b>   | <b>287</b> |





Locaties casus 2016



## Wat kunnen we leren van de casus uit 2016?

*Vina Wijkhuijs, Menno van Duin*

### Inleiding

Vijf jaar geleden begonnen wij deze reeks *Lessen uit crises en mini-crisis* om te kijken wat we uit verschillende typen crisissituaties kunnen opmaken over – wat wel wordt genoemd – ‘de staat van de crisis-beheersing’ in Nederland. Het ging en gaat ons daarbij niet alleen om die grote gebeurtenissen, zoals de ‘ramp’ met de MH17 (2014) of de vluchtelingencrisis (2015), maar vooral ook om de wat kleinere incidenten en calamiteiten die zich, in zekere zin, vrijwel dagelijks ergens in Nederland (kunnen) voordoen: een stroomstoring, een grote brand, een ernstig verkeersongeval, een infectieziekte, een familiedrama of een uit de hand gelopen demonstratie.

Het zijn dus crises en mini-crisis die in deze reeks – en zo ook in deze publicatie – centraal staan. Het verschil tussen beide is dat bij crises de schaal waarop de consequenties van de gebeurtenis zich voordoen, vele malen groter is. Crises hebben brede, vaak ook politieke, consequenties die zich over een langere periode uitstrekken en vaak in grote delen van het land, en soms zelfs in meerdere landen, worden gevoeld. De aanslagen in Brussel van 22 maart 2016 – waaraan in deze publicatie een hoofdstuk is gewijd – zijn daarvan een duidelijk voorbeeld. De dodelijke slachtoffers van de aanslagen in Brussel kwamen uit verschillende landen; onder hen waren ook drie Nederlanders. Dat alleen al maakte dat het leed van de aanslagen in meerdere landen werd beleefd en autoriteiten van verschillende landen betrokken raakten. In Nederland werden direct na de aanslagen de veiligheidsmaatregelen op Schiphol verhoogd en kwam de ministerraad voor een spoedoverleg bijeen. Ook volgden er die dag allerlei (loze) meldingen van ‘verdachte

pakketjes'. Bovendien raakte op de dag van de aanslagen het hele Europese vliegverkeer ontregeld; het duurde ruim twee maanden voordat de luchthaven in Zaventem weer volledig operationeel was. De extra veiligheidsmaatregelen die nog tot november 2016 zouden duren, betekenden uiteraard langere wachttijden. Een jaar na dato vond er in Brussel een herdenking plaats, maar er was op dat moment nog steeds onzekerheid of de schade die slachtoffers hadden geleden door verzekeraars zou worden vergoed.<sup>1</sup>

In vergelijking met zulke grote gebeurtenissen zijn mini- crises in feite 'kleine' crises. Dat geldt zowel in termen van omvang, plaats en tijdsduur, alsook in termen van complexiteit en impact. De processen die bij crises en mini- crises plaatsvinden, vertonen echter duidelijke overeenkomsten: er komt een overlegstructuur tot stand, de publiekscommunicatie wordt in gang gezet, er zijn juridische en/of financiële verwickelingen. Dit maakt dat ook van mini- crises veel kan worden geleerd, ook voor het geval het 'echt' misgaat.

In dit jaarboek worden in totaal vijftien bijzondere gebeurtenissen uit het jaar 2016 beschreven en beschouwd. In de hoofdstukken wordt telkens getracht een dilemma of centraal thema bloot te leggen dat ook in andere, toekomstige, situaties een rol kan spelen. Voordat we echter op de casus ingaan, volgt in dit hoofdstuk eerst een korte typering van het jaar 2016 en lichten we de rode draden uit de casus toe.

## Het jaar 2016

Het jaar 2016 begon onrustig. In de eerste week van januari bereikte ons het nieuws dat zich tijdens de jaarwisseling in Keulen ernstige ongeregelde heden hadden voorgedaan. In de drukte van het publiek dat zich in de binnenstad had verzameld, werden – naar later bleek – bijna vijfhonderd vrouwen onhebbelijk betast, beroofd, aangerand of in

<sup>1</sup> *De Volkskrant*, 20 maart 2017. Nieuws buitenland: Belgische terreurslachtoffers naar de rechter om trage uitbetalingen verzekeraar. Op 31 juli 2017 ontleend aan <https://www.volkskrant.nl/buitenland/belgische-terreurslachtoffers-naar-de-rechter-om-trage-uitbetalingen-verzekeraar-a4476798/>.

sommige gevallen verkracht.<sup>2</sup> Aanvankelijk werd gedacht dat de daders – die in groepen opereerden – uit Syrië kwamen en dus recent als vluchteling naar Duitsland waren gekomen. Uit de aangiftes en getuigenverklaringen werd echter langzamerhand duidelijk dat de daders van deze misdrijven ‘van een volledig nieuwe dimensie’, zoals de politiechef van Keulen het noemde,<sup>3</sup> uit Algerije en Marokko afkomstig waren en als asielzoeker in Duitsland verbleven, maar weinig kans maakten op een verblijfsvergunning. De publieke opinie over de gebeurtenissen in Keulen had zich echter al gevormd: de Syrische vluchtelingen, die in 2015 in groten getale naar Duitsland en ook Nederland waren gekomen, zouden zich niet kunnen conformeren aan de westerse waarden.

De gebeurtenissen in Keulen hadden zo hun weerslag op de gemoederen in ons land. Gemeenten die voornemens waren om in de gemeente een asielzoekerscentrum (AZC) te vestigen, kregen plots met grote weerstand van de lokale bevolking van doen. Op 13 januari hing er in Heesch, op de plaats waar mogelijk een AZC zou komen, een dood varken aan een boom. Een dag later werd bij de burgemeester het tuinhok vernield en voor haar woning een kuub zand gestort. De toon was daarmee gezet. Op 18 januari volgde een demonstratie voor het gemeentehuis tegen de komst van een AZC, hetgeen zou uitmonden in een strijd met de politie (zie Wijkhuijs & Van Duin, 2017). Voor bestuurders zou het gedurende het verdere jaar een ware opgave blijven om genuanceerd over de asielzoekersproblematiek te spreken. Naast diegenen die terecht een beroep doen op opvang, is er ook (altijd) een kleine minderheid die (soms om logische redenen) misbruik maakt van de asielprocedure. In deze bundel is daar een hoofdstuk aan gewijd.

In maart 2016 kwamen de Europese Unie (EU) en Turkije tot een akkoord over de wijze waarop vluchtelingen toegang tot de EU zou worden geboden. Daarmee kwam – althans voor Nederland – een einde aan de vluchtelingen crisis. Werden in de laatste maanden van 2015 nog forse inspanningen gepleegd om nieuwe opvanglocaties voor asielzoekers te realiseren, in de loop van 2016 zag het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) zich genoodzaakt verschillende locaties te

2 ‘Honderd dagen na het nieuws in Keulen’, *de Correspondent*, 2016. Op 31 juli 2017 ontleend aan <https://decorrespondent.nl/4322/honderd-dagen-na-het-nieuws-over-keulen-de-feiten/1054424699768-5d66b558>.

3 Idem.

sluiten en de nieuwbouw van opvanglocaties af te blazen. Dat leverde vervolgens forse kritiek op van gemeenten die soms na lang intern beraad hadden ingestemd met de vestiging van een opvanglocatie. Nu kwam er niemand en was alle moeite voor niets geweest.

Met de vluchtelingendeal met Turkije leken binnen de EU de gemoeieren weer enigszins tot bedaren te komen, maar door verschillende aanslagen in Europese steden bleef het een onrustig jaar. Op 22 maart vonden in Brussel twee terroristische aanslagen plaats. Rond 08.00 uur die ochtend ontploften op luchthaven Zaventem twee bommen die verborgen zaten in koffers; om onduidelijke redenen ging een derde ‘bomkoffer’ niet af. Wel werd ruim een uur later een bom tot ontploffing gebracht in de metro die op het punt stond te vertrekken van station Maalbeek. Als gevolg van deze aanslagen kwamen in totaal 32 mensen om het leven en raakten 340 mensen (deels ernstig) gewond.

De Belgische hoofdstad was diep geraakt en uiteraard werd in Nederland met ons buurland meegeleefd. Maar er volgde ook kritiek, met name op minister Van der Steur van Veiligheid en Justitie, omdat een van de daders zo’n acht maanden voordien in Nederland was geweest. In juli 2016 was hij, nadat hij door Turkije was uitgezet, op Schiphol geland. Volgens de Turkse premier Erdogan was Nederland (en ook België) ervan op de hoogte dat de persoon in kwestie een jihadist was, maar bij de Nederlandse (en Belgische) autoriteiten was dit niet bekend. Kennelijk hadden de veiligheidsdiensten hier langs elkaar heen gewerkt.

Op 14 juli was vervolgens Frankrijk opnieuw het toneel van een forse aanslag. In Nice werd met een vrachtwagen ingereden op een menigte die net, ter gelegenheid van de Franse nationale feestdag, een vuurwerkshow had aanschouwd. Als gevolg van deze aanslag kwamen maar liefst 86 mensen om het leven en raakten ruim vierhonderd mensen gewond. Bij een aanslag op de Berlijnse kerstmarkt op 19 december, die twaalf doden en zo’n vijftig gewonden tot gevolg had, werd eenzelfde methodiek toegepast.

Naast alle commotie rond vluchtelingen en terrorisme kende 2016 ook enkele politieke ‘aardverschuivingen’. Op 24 juni werd de uitslag van het Brexit-referendum bekend. Daaruit volgde dat – met een meerderheid van 51,9 procent van de stemmen – het Verenigd Koninkrijk geen

deel meer wenste uit te maken van de EU. De uitslag zou een lange periode van onderhandelingen betekenen; een jaar later (medio juni 2017) gingen de onderhandelingen officieel van start.

Natuurlijk waren verder in 2016 alle ogen gericht op het verloop van de Amerikaanse presidentsverkiezingen. Wat velen – ook in de Verenigde Staten – niet voor mogelijk hielden (en vaak ook vreesden), was dat Donald Trump de verkiezingen zou winnen. Maar tegen alle verwachtingen in, en ondanks de tegenstand die Hillary Clinton leverde, werd hij de nieuwe Amerikaanse president.

Ook in Nederland stond 2016 in het teken van ‘verkiezingen’. Op 6 april vond er een raadgevend referendum plaats over goedkeuring van het Associatieverdrag tussen de EU en Oekraïne. Jan Roos werd met het initiatief een nationale bekendheid;<sup>4</sup> de hele organisatie van het zogenoemde Oekraïne-referendum kostte de Staat wel (met subsidies voor campagnes, bemensing van stembureaus) een tiental miljoenen. Desondanks was de opkomst laag (32,2 procent), al lag deze wel net boven de kiesdrempel (30 procent) die voor de geldigheid van de uitslag als voorwaarde geldt. Van degenen die hun stem uitbrachten, stemde 61 procent tegen het verdrag. Met die boodschap ging premier Rutte richting Brussel, maar het had weinig resultaat.

Vervolgens maakten halverwege het jaar met name de twee regeringspartijen zich op voor de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2017. Terwijl er binnen de PvdA discussie was over het al dan niet deelnemen van Asscher en Aboutaleb aan de strijd om het lijsttrekkerschap, verscheen premier Rutte in het tv-programma *Zomergasten*. Het bleek een gouden zet. Terwijl bij de verkiezingen de PvdA decimeerde, bleef de VVD een nederlaag bespaard. Onderwijl kreeg voormalig tv-presentatrice Sylvana Simons het op sociale media, maar ook in discussieprogramma's, zwaar te verduren, nadat zij zich eerst had aangesloten bij splinterpartij Denk en daar later weer vertrok om haar eigen partij 'Artikel 1' op te richten. PVV-leider Geert Wilders was in 2016 vooral in het nieuws vanwege de rechtszaak tegen zijn 'minder-uitspraak' (van maart 2014). Hij werd in december door de rechtbank schuldig bevonden voor groepsbelediging en het aanzetten tot discriminatie (maar

4 Overigens leidde dat voor hem bij de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2017 niet tot een zetel.

niet voor het aanzetten tot haat). Wilders zelf noemde de uitspraak ‘knettergek’ en ging in hoger beroep.

Verder waren er in 2016 problemen rond de invoering van het persoonsgebonden budget (pgb) voor het inkopen van zorg, iets wat wel ‘het grootste fiasco van het kabinet-Rutte II’ is genoemd,<sup>5</sup> maar staatssecretaris Van Rijn overleefde een motie van wantrouwen. Ook crashten computers bij het UWV en leidde de coulante vertrekregeling bij de Belastingdienst tot Kamervragen. De jongeren (en ook wat ouderen) onder ons waren waarschijnlijk meer in de ban van de Pokemon-rage.

Naast al deze ontwikkelingen deden zich in ons land nog allerlei andere min of meer kritieke situaties voor die wij niet allemaal in dit jaarboek hebben kunnen opnemen. Gebeurtenissen die zeker de moeite waard zijn om eens nader te beschouwen, maar in deze publicatie ontbreken, zijn bijvoorbeeld:

- de enkele dagen durende gladheid in het noorden van het land als gevolg van ijzel;
- de strijd van de gemeente Amsterdam tegen de uitwassen van Airbnb;
- de betogingen in Rotterdam naar aanleiding van de (mislukte) coupoging in Turkije (15 juli 2016);
- de zoutlekkages in Twente uit pijpleidingen van AkzoNobel;
- (het verbod op) demonstraties tijdens de Sinterklaasintocht;
- de langdurige ophokplicht van kippen, die naar aanleiding van een nieuwe uitbraak van vogelgriep in november 2016 werd ingesteld; en
- de afsluiting van de Merwedeburg in de maanden oktober-december (al gaan wij hier later in dit hoofdstuk kort op in).

Omdat het Nederlandse elftal zich niet had geplaatst, was het EK-voetbal in Frankrijk voor velen veel minder interessant om te volgen. Dit jaar géén met oranje vlaggetjes versierde straten. Maar gelukkig was 2016 ook het jaar van de Olympische Spelen in Rio de Janeiro, en daar viel veel te beleven. Epke Zonderland wist helaas zijn prestatie van vier jaar eerder niet te evenaren. Hij viel van de rekstok en daarmee was zijn kans op een medaille verkeken. Ook Daphne Schippers wist,

5 ‘De 10 pgb-missers van staatssecretaris Van Rijn’, *NRC Handelsblad*, 17 februari 2017.



vanwege een blessure, de hooggespannen verwachtingen niet geheel waarmaken. Op de 100 meter ging een medaille aan haar voorbij en op de 200 meter verloor ze de strijd en werd ze tweede. Teleurstellend was vooral de escapade van Yuri van Gelder na zijn kwalificatie voor de finale ringen. Hij werd de volgende dag terstond, en volgens de rechter (die er later over oordeelde) terecht, uit de olympische ploeg gezet. Betere prestaties werden geleverd door onder andere Ferry Weertman en Sharon van Rouwendaal, die allebei na tien kilometer zwemmen in open water als eerste aantikten; door zeilster Marit Bouwmeester die – na vier jaar geleden zilver te hebben gewonnen – deze keer het goud won, en door surfer Dorian van Rijsselberghe, die voor de tweede achtereenvolgende keer olympisch kampioen werd. Turnster Suzanne Weevers werd de Nederlandse ster van het hele toernooi. Zij won goud met haar oefening op de balk en werd later verkozen tot sportvrouw van het jaar. Bij de mannen ging die eer naar Max Verstappen, de jonge Formule 1-coureur die met zijn gewaagde manoeuvres op het circuit niet alleen de Grand Prix van Spanje, maar ook een grote schare fans voor zich wist te winnen.

Ten slotte was 2016 het jaar dat Nederland afscheid nam van een van de grootste voetballers ter wereld: Johan Cruyff. Uit de beelden die dagenlang werden vertoond, bleek niet alleen voor de oudere maar ook voor de jongere generatie, die hem nooit heeft zien voetballen, hoe goed hij ooit op het veld was geweest. Ook zijn vele van zijn uitspraken nationaal bezit geworden.

## De casus van 2016

### *Financieel-economische bedreiging*

Het jaar 2016 betekende ten eerste het definitieve einde van V&D. Hoewel wij in deze reeks niet eerder zijn ingaan op een casus met een zo duidelijke economische oorsprong, geldt natuurlijk wel dat dit soort situaties van groot belang kan zijn voor de continuïteit van onze samenleving. Niet voor niets behoort ‘economische veiligheid’ tot de vijf nationale veiligheidsbelangen en is er in het Nationaal Veiligheidsprofiel 2016 een heel hoofdstuk aan ‘financieel-economische bedreigingen’ gewijd. Met het faillissement van V&D verloren duizenden werknemers hun baan en moesten vele scholieren opeens op zoek naar

een nieuwe stageplaats om hun studie te kunnen afronden. Ook zagen leveranciers hun afzet (c.q. omzet) soms drastisch dalen en werd het straatbeeld in vele steden ontsierd door leegstaande V&D-panden. De ‘iconische’ warenhuizen kenden een lange historie. De vraag die echter opdoemt, is of de ondergang van V&D al niet lange tijd kon worden voorzien. Het warenhuis had de laatste jaren immers al behoorlijk aan aanzien ingeboet en uiteindelijk kon V&D de langzame teloorgang van het klassieke grootwinkelbedrijf niet tegengaan. Het hoofdstuk, dat mede door Henk Gianotten is geschreven, toont aan dat het faillissement van V&D vanuit bedrijfseconomisch gezichtspunt welhaast een onvermijdelijke en ook noodzakelijke correctie was die plaats diende te vinden.

### *Terrorisme*

Na de aanslagen in Frankrijk in 2015 bleek met de aanslagen op 22 maart in Brussel aan de reeks terroristische aanslagen in Europese steden geen einde te komen. In de beleving kwam het thema voor Nederland nu wel heel erg dichtbij. In de weken en maanden nadien zouden diverse betrokkenen en deskundigen uit België ook in Nederland hun verhaal doen. In de medische wereld was er bijvoorbeeld aandacht voor de constatering dat er – vanwege de aard en de ernst van de verwondingen – feitelijk gesproken moest worden van oorlogsslachtoffers (in plaats van ‘reguliere’ rampslachtoffers) en dat dit een heel andere voorbereiding en traumazorg vereist. In politiekringen ging het over de juiste aanpak, ‘veiligheidsringen’ en de eigen veiligheid. Elga Sikkens gaat expliciet op dit laatste thema in. Door sommigen wordt wel – ten onrechte, zo concludeert Sikkens – verondersteld dat hulpverleners het doelwit zijn van een zogenoemde vervolgaanslag (de ‘tweede bom’). Dit laat onverlet dat in Brussel de hulpverleners aan een groot gevaar werden blootgesteld, terwijl zij trachtten slachtoffers te redden. Een tweede vraag die in het hoofdstuk aan de orde komt, is of een *lockdown* (het stil leggen van grote delen van de stad) een optie zou zijn geweest of dat daarmee de terroristen juist in de kaart zou zijn gespeeld.

In een ander hoofdstuk, dat in samenwerking met Oscar Koebrugge en Martina Duyvis tot stand kwam, staat de 'dreigende situatie' op Schiphol in de zomer van 2016 centraal. Terwijl voor de luchthaven de drukste periode van het jaar aanbrak, moesten er vanwege signalen extra veiligheidsmaatregelen op en rond de luchthaven worden genomen. Natuurlijk vormden die maatregelen op zich geen probleem, maar wel de communicatie hierover. Wat kon er wel en niet over de dreigende situatie worden gezegd? De dreiging was niet goed duidelijk, waardoor er slechts in omfloerste termen over gesproken kon worden. Natuurlijk is het lastig communiceren over een wat onduidelijke en vage situatie, ook wat betreft het handelingsperspectief. De casus is leerzaam voor alle burgemeesters en hun adviseurs, omdat die inzicht geeft hoe bij een (dreigende) aanslag nu de verhoudingen tussen gemeente en het Rijk gestalte krijgen. Bij velen bestaan daarover misverstanden. Vaak wordt gedacht dat 'de minister' het dan overneemt, terwijl juist de burgemeester een belangrijke rol heeft (zie Van Duin & Eysink Smeets, 2017).

### **Vijf mythen over terrorisme**

Aangezien terrorisme een van de meest besproken en bedreigende thema's van deze tijd is, wordt ook door het lectoraat Crisisbeheersing van het IFV aandacht aan dit thema besteed. Zo kwam in 2017, in samenwerking met het lectoraat Publiek Vertrouwen in Veiligheid van de Hogeschool InHolland, de publicatie *Veerkrachtig omgaan met aanslagen: een advies voor bestuurders* tot stand. Mede op basis van het onderzoek dat in het kader van die publicatie is verricht, ontcrachten wij hier een aantal mythen over terrorisme.

#### **1. Het gaat terroristen vooral om 'hoe groter hoe beter' (de 'mega-crisis')**

Het beeld is vaak dat terroristen alles in het werk stellen om steeds grotere aanslagen te plegen, vooral om elkaar daarmee onderling te overtreffen. Natuurlijk staan bij ons de grote aanslagen op het netvlies, maar daarnaast zijn er de afgelopen jaren alleen al in de ons omringende landen vele tientallen kleinere aanslagen gepleegd, waarbij vaak niemand omkwam. Toch wordt terrorisme vooral geassocieerd met aanslagen als die in Parijs (*Charlie Hebdo* en Bataclan), Brussel, Berlijn en Manchester. In de voorbereiding op een eventuele aanslag vormen dergelijke gebeurtenissen steeds meer het referentiekader (zie ook mythe 4).

## **2. Terroristische aanslagen kennen geen duidelijke patronen**

Omdat het aantal varianten in aanslagen in principe onbepikt is, is het lastig aanslagen te voorspellen c.q. te voorkomen. Toch zijn er wel wat regelmatigheden te constateren. Vaak trachten terroristen een bepaalde vorm van aanslag te herhalen, totdat steeds effectievere veiligheidsmaatregelen maken dat er weer naar een andere manier moet worden gezocht. Na 9/11 werden pogingen om vliegtuigen te kapen en te laten neerstorten steeds moeilijker en werden vooral steden (Madrid, Londen, Parijs) doelwit van grote aanslagen.

Zowel de aanslagen met vliegtuigen als meervoudige aanslagen in steden zijn behoorlijk complex en moeilijk te realiseren; ze vergen veel voorbereiding. Eenvoudiger te organiseren zijn aanslagen zoals die in Nice en Berlijn, waar met een vrachtauto op uitgaanspubliek werd ingereeden. Daarnaast worden ook wel aanslagen gepleegd die mede zijn ingegeven door de omstandigheden, overeenkomstig de criminologische theorie van 'de gelegenheidsstructuur': wat kan er nog relatief gemakkelijk en ook snel worden gedaan 'voordat de politie ons heeft achterhaald'. Zo is het de vraag of de aanslagen in Brussel wel bedoeld waren daar plaats te vinden of eigenlijk een paar maanden later tijdens het EK-voetbal in Frankrijk.

## **3. Na een grote aanslag komt de hulpverlening georganiseerd op gang**

Het is bijna een illusie te veronderstellen dat er na een aanslag geen sprake is van chaos. Dit betekent dat de eerste hulpverlening na een aanslag met een zekere mate van improvisatie plaatsvindt. Na een plotselinge rampsituatie worden professionele hulpverleners doorgaans ondersteund door zelfredzame mensen die zichzelf en anderen proberen te helpen; bij een terroristische aanslag is (en zal) dat niet veel anders (zijn). Er is in dit soort situaties, zeker gedurende de eerste uren, wel vaak sprake van onduidelijkheid: was het een aanslag of is de situatie het gevolg van een andere oorzaak? Dit betekent dat er ook bij de hulpdiensten in eerste instantie veel vragen leven en er vaak enige tijd sprake is van grote onzekerheid ('is er het risico dat er nog ergens een bom afgaat?').

## **4. Hulpverleners zijn een belangrijk doelwit van terroristische aanslagen**

Er wordt nog wel eens verondersteld dat juist hulpverleners het doelwit van een (vervolg)aanslag zijn. Terwijl zij slachtoffers van een aanslag proberen te redden, zou er een 'tweede bom' kunnen afgaan. Uit onderzoek blijkt echter dat deze vrees niet door eerdere gebeurtenissen wordt gestaafd (zie ook hoofdstuk 3 van deze publicatie). De veronderstelling gaat bovendien uit van specifiek bomaanslagen, terwijl terroristische aanslagen de laatste jaren geregeld op andere manieren plaatsvinden (door bijvoorbeeld met een busje of vrachtwagen op een menigte in te rijden). Het idee dat terroristen erop uit zijn om juist hulpverleners te treffen, kan dus worden gerelativeerd. Wel komt het in conflictgebieden voor dat militairen die zich naar de plaats van een aanslag spoeden als militair doelwit worden gebruikt. Dat lot overkwam ook een Franse politiemann die voor de redactie van *Charlie Hebdo* werd doodgeschoten.

### 5. Een aanslag ontwricht langdurig de samenleving

Natuurlijk is een grote aanslag een schokkende ervaring die een enorme impact op de samenleving heeft. Er zal sprake zijn van angst en bepaalde zekerheden zullen wegvallen. Toch leert onderzoek dat individuen en gemeenschappen die eenmalig door een aanslag getroffen zijn,<sup>6</sup> vaak opvallend snel weer herstellen. De maatschappelijke ontwrichting duurt hooguit enkele dagen en het is keer op keer indrukwekkend en daarmee ook hoopgevend te zien dat een dergelijke gebeurtenis weer overwonnen wordt: dat het dagelijkse leven weer doorgang vindt en de meeste mensen de draad weer kunnen oppakken. We weten dat het terroristen vooral te doen is om verdeeldheid en chaos te zaaien. Reacties die ertoe strekken deze verdeeldheid te beperken, dragen daarom bij aan (een spoedig) herstel.

### *Volksgezondheid*

Een thema dat eveneens in verschillende hoofdstukken aan de orde komt, is de volksgezondheid. Ten eerste is er een hoofdstuk – geschreven door Fred de Klerk – waarin het gaat over een jonge vos die mogelijk leed aan hondsdolheid, een voor mens en dier dodelijke infectieziekte. Nadat op 6 mei een wandelaar in recreatiepark de Gaasperplas de jonge vos had opgemerkt en de dierenambulance had gebeld, kwamen medewerkers van deze dienst in actie. Zij vingden de vos en brachten het dier naar de lokale dierenkliniek waar het werd geëuthanaseerd. Enkele dagen later volgde uit onderzoek door het Centraal Veterinair Instituut dat het vosje inderdaad aan hondsdolheid (*rabiës*) leed. Omdat in Nederland al geruime tijd geen hondsdolheid meer voorkomt, kwam deze uitslag onverwacht en vonden er verdere testen plaats. Ondertussen werden acties ondernomen om in beeld te brengen met welke personen en dieren de vos in aanraking zou kunnen zijn geweest. Daarnaast werd overwogen welke andere trajecten nog in gang zouden moeten worden gezet. Was bijvoorbeeld de (voorlopige) uitslag van het onderzoek reden om met een bericht naar buiten te komen en mensen die in het gebied hun hond uitlaten, te waarschuwen of kon daarmee nog worden gewacht? Ook bleek dat niet helemaal duidelijk was wie nu welke maatregelen zou moeten nemen. Bijvoorbeeld: wie is bevoegd

6 Bewust is hier het woord ‘eenmalig’ toegevoegd, omdat in samenlevingen waarin een permanente dreiging van terrorisme is (Noord-Ierland in het verleden bijvoorbeeld) sprake is van een totaal andere situatie.

te verplichten dat honden en katten die in het recreatiegebied komen, zijn gevaccineerd? De casus is een voorbeeld van een bijzonder soort van dreigende crisis, die zeker de moeite waard is voor een oefening van het crisisteam.

In een tweede hoofdstuk van de hand van Fred de Klerk wordt ingegaan op een melding van een Salmonella-infectie, iets waar in Nederland jaarlijks zo'n vijftieng honderd mensen aan overlijden. In *Lessen uit crises en mini-crisis 2012* hebben wij eerder aandacht aan deze bacterie besteed. Toen ging het om Salmonella in gerookte zalm (zie Wijkhuijs, 2013); deze keer werd de bacterie aangetroffen op en in eieren die afkomstig bleken te zijn uit Polen. In het hoofdstuk wordt uitvoerig geschetst hoe lastig het is om de bron van de besmetting te detecteren. Het zal zeker niet de laatste keer zijn dat de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) alles uit de kast moet halen om het 'tracking-and-tracing' in een zo kort mogelijke tijd te organiseren. Het blijft leerzaam te zien hoe dergelijke processen in de praktijk verlopen.

Een andere crisis die zich in 2016 op het terrein van volksgezondheid voordeed, was die van het rubbergranulaat op kunstgrasvelden. Op 5 oktober werd met een uitzending van *Zembla* opeens heel sportend Nederland met de mogelijke risico's hiervan geconfronteerd. Vooral voor kinderen zou rubbergranulaat een groot risico vormen. Er ontstond een brede discussie of er nog wel op kunstgrasvelden kon worden gevoetbald of gehockeyd. Sommige verenigingen deden de kunstgrasvelden in de ban of lieten de jeugdteams er niet meer op spelen. Wedstrijden werden afgelast en er werd dispensatie verleend aan verenigingen die uitsluitend dergelijke velden hadden. Enkele gemeenten opteerden voor een ander soort ondergrond. Minister Schippers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) droeg het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) op de risico's van kunstgrasvelden en de blootstelling aan rubbergranulaat te onderzoeken. Met stoom en kokend water ging een groot aantal onderzoekers bij het RIVM aan de slag. Marleen Kraaij-Dirkzwager, Jeroen Devilee, Sanne van Wijk en Fred Woudenberg beschrijven wat daar allemaal bij kwam kijken. Hoewel het risico van blootstelling aan rubbergranulaat uiteindelijk verwaarloosbaar was, bleek het moeilijk voor een organisatie als het RIVM om gezaghebbend over de veiligheidsrisico's te communiceren. Sommigen hebben daarover nu eenmaal al hun oordeel gevormd: het spul is gevaarlijk en de overheid is in dit soort zaken niet te vertrouwen.

In het hoofdstuk worden verschillende bouwstenen aangedragen hoe in een dergelijke situatie als overheid toch vertrouwenwekkend te opereren en te communiceren. Daarmee is niet gezegd dat deze crisis inmiddels al voorbij is. Ook in 2017 bracht deze casus voor het RIVM een behoorlijke werklast met zich mee.

Een vierde hoofdstuk waarin volksgezondheid als thema aan de orde komt, is de 'slepende' (*creeping*) crisis rond de fabriek DuPont/Chemours in Dordrecht. Een crisis die, gezien de opeenvolgende berichten in ook het jaar 2017, nog wel even zal voortduren. Uit de casus blijkt dat de gezondheidsrisico's van de uitgestoten chemische stoffen voor werknemers, alsook voor inwoners van Dordrecht en omliggende gemeenten, jarenlang onvoldoende zijn onderkend. Er was in de afgelopen jaren bij de betreffende fabriek niet sprake van één, maar van een reeks van incidenten van lozingen en onduidelijke ontsnappingen van zorgwekkende en soms kankerverwekkende stoffen. Nadat op 10 oktober 2016 een onbedoelde gaslozing had plaatsgevonden vond de provincie Zuid-Holland het genoeg en drong erop aan om in een van de fabrieken van DuPont in Dordrecht twee productielijnen stil te leggen. In het betreffende hoofdstuk geven Joris IJzermans, Henk Klapwijk en Michel Dücker aan dat het maar wat lastig is goed vast te stellen aan welke stoffen werknemers en omwonenden nu precies zijn blootgesteld en in welke mate. Zelfs als daar al zicht op is, blijft het lastig de effecten van die blootstelling goed in te schatten. Vaak uiten gezondheidsproblemen zich immers pas na langere tijd, soms pas na jaren. En als klachten zich eenmaal voordoen, is nog niet zomaar het effect van de (langdurige) blootstelling op de lichamelijke gesteldheid vast te stellen. Dat roept de vraag op wanneer er door welke overheidsinstantie ingegrepen zou kunnen of moeten worden en wat nu de betekenis is van gezondheidsonderzoek in een dergelijke casus. Is meten ook altijd weten, of ligt dat niet zo eenvoudig?

### *Maatschappelijke onrust*

Het gebruik van sociale media biedt allerlei nieuwe mogelijkheden, maar het plaatst soms ook personen en (overheids)instellingen voor nieuwe problemen. Zeker als uitingen op sociale media door reguliere media of politici worden opgepikt. Zo werd in de zomer van 2016 een jongen uit de Zaanse wijk Poelenburg in korte tijd een bekend persoon omdat zijn *vlogs* (videodagboeken) veel belangstelling genoten.

Toen eenmaal de reguliere media erop doken en premier Rutte sprak van ‘tuig van de richel’ was de zomercrisis van 2016 geboren. Voor de politie was het zoeken naar een passende reactie. Terwijl de aanpak van de Nederlandse wijkpolitie (‘het gesprek aangaan’) alom wordt geroemd en ook als zoveel effectiever wordt beschouwd dan de wapenstok, leidden de (deels gemanipuleerde) beelden van de vlogger tot een ongemakkelijke situatie. Agenten werden wat gepiepeld; hun wijze van opereren werd als te soft beschouwd. In korte tijd had iedereen er wel een mening over; *Pauw* wist er drie uitzendingen aan te wijden. Aanvankelijk wilden de burgemeester en de politie de zaak nog aanzien, maar enkele incidenten leidden tot de noodzaak van steviger optreden en aanvullende maatregelen (een samenscholingsverbod en beveiligingscamera’s). De vraag die centraal staat in het hoofdstuk dat voor een belangrijk deel door Teun Eikenaar is geschreven, is hoe de situatie te beoordelen. Was hier sprake van hinderlijke overlast? Of was hier vooral het imago van de politie in het geding? Zo snel als de casus opkwam, verdween deze overigens ook weer. De vlogger rehabiliteerde zich door van zijn hobby zijn beroep te maken.

Rond dezelfde tijd waarin de casus van de Zaanse vlogger speelde, was er onrust rond de Groningse studentenvereniging *Vindicat*. In het najaar van 2016 raakte deze studentenvereniging in opspraak vanwege een reeks van incidenten, waaronder het publiekelijk bekend worden van een zogenoemde ‘bangalijst’ en een ernstig voorval tijdens de ontgroening. Zolang er studentenverenigingen zijn, zijn er inwijdingsriten en allerlei vormen van ontgroening om de groepsbinding te versterken. Of dat werkelijk zo werkt, is echter maar de vraag. Uit een studie uit 1994 onder ruim tweehonderd vrouwelijke studenten bleek dat de ‘extremiteit-attractiviteitshypothese’, die stelt dat hoe vervelender de ervaringen tijdens de ontgroening zijn des te aantrekkelijker de groep wordt, niet opgaat. Vervelende ervaringen bleken nauwelijks bij te dragen aan de groepsbinding en voor zover dat wel zo was, was dat – in tegenstelling tot de hypothese – juist in negatieve zin (Lodewijkx & Akkersdijk, 1994). Wouter Jong, die vroeger zelf aan de Groningse universiteit heeft gestudeerd, gaat in zijn hoofdstuk in op de gebeurtenissen en stelt daarbij de vraag wie nu in deze situatie het voortouw had moeten nemen. Uiteraard ligt de verantwoordelijkheid bij individuele personen en bij de studentenvereniging, maar hadden niet ook



de universiteit en de hogeschool een rol? Of was dit een zaak voor de gemeente en had de burgemeester van Groningen zich ermee moeten bemoeien? In dit geval speelde immers mee dat niet alleen de naam van Vindicat werd aangetast, maar ook die van de gezellige Groningse studentenstad, waar ‘niets boven gaat’.

In 2016 leidde ook de overlast en criminaliteit die asielzoekers zouden veroorzaken tot de nodige maatschappelijke onrust. Toen vanaf medio 2015 de aantallen vluchtelingen die naar Nederland kwamen in rap tempo toenamen, werd de ervaren overlast van asielzoekers een actueel en vooral ook mediagevoelig thema. Inmiddels is wel duidelijk dat de overlast en criminaliteit waarover gesproken wordt, feitelijk veroorzaakt wordt door een kleine groep ‘asielzoekers’ uit landen als Albanië en Marokko. In veel gevallen heeft hun komst naar ons land weinig met vluchtelingschap van doen, maar biedt de asielprocedure hun de mogelijkheid tot tijdelijk verblijf in asielzoekerscentra. Vaak waren deze overwegend alleenstaande mannen ook al eerder in andere West-Europese landen, waar zij allerlei strafbare feiten pleegden, en doen zij dat vervolgens ook in Nederland. Edith Leentvaar kijkt naar de situatie in het noorden van ons land waar gemeenten als Balk in 2016 geconfronteerd werden met criminele ‘asielzoekers’. Het betrof een kleine groep personen die feitelijk nauwelijks kans maakte op een verblijfstatus en veeleer de asielprocedure misbruikte om in bestaansonderhoud te voorzien. Lastig in zo’n geval is hoe met deze negatieve uitwassen om te gaan, zonder gelijk het draagvlak voor de opvang van asielzoekers te schaden. Een al langer bekend risico in relatie tot asielzoekers is hun grote kwetsbaarheid voor ronselpraktijken door criminele groepen. Vooral alleenstaande minderjarige asielzoekers zijn een kwetsbare groep om in handen van deze groepen te vallen om te worden uitgebuit voor mensenhandel (waaronder prostitutie). Ook waren in het verleden Vietnamezen en Joegoslaven die hun land waren ontvlucht, kwetsbaar om de criminaliteit te worden ingezogen, mede door de uitzichtloosheid van hun situatie. In Balk gingen de politie en het OM op zoek naar een passende aanpak voor de criminele en overlast gevende groep asielzoekers: toepassing van het snelrecht en een versnelde behandeling van de asielaanvraag. Leentvaar beschouwt deze aanpak in relatie tot juridische thema’s als het gelijkheidsbeginsel.

### *Branden*

Een thema waar we in elk jaarboek wel aandacht aan besteden zijn branden. Op 28 augustus was er brand in een verzorgingshuis in het Zeeuwse dorp Krabbendijke. Als gevolg van de brand kwamen drie bewoners om het leven. Ondanks dit trieste feit verliep de evacuatie van bewoners voorspoedig, mede omdat omwonenden die waren toegesneld hun hulp aanboden; iets wat overigens niet altijd zonder risico is. Wel duurde het enkele uren voordat duidelijk was of bewoners nog die avond naar hun appartement zouden kunnen terugkeren. Voor een aantal bewoners bleek dat niet mogelijk; zij moesten in korte tijd ergens anders worden ondergebracht. Daarmee raakt het hoofdstuk aan het thema van continuïteit van zorg. In het hoofdstuk wordt echter vooral ingegaan op de vraag of het nu verstandig is om ter plaatse te gaan of juist op afstand te blijven.

In november 2016 woedde er een grote brand in een bandenopslag in Someren. Hoewel de brand geen slachtoffers tot gevolg had, was de impact groot. De brand veroorzaakte enkele dagen een enorme rook- en stankoverlast. Het lastige van dergelijke bandenbranden is dat ze eigenlijk niet te blussen zijn. In principe laat de brandweer daarom zo'n brand gecontroleerd uitbranden. In dit geval zou dat echter mogelijk enkele weken kunnen duren en dat zou een enorme belasting voor omwonenden betekenen. Er moesten dus andere methoden worden gevonden om de overlast zoveel mogelijk te beperken. Gaandeweg en met 'trial and error' vond de brandweer een combinatie van bestrijdingstechnieken die uiteindelijk succesvol bleek. In het hoofdstuk dat met medewerking van Hans Zuidijk is geschreven, staat die zoektocht centraal.

### *Extreem weer*

Enkele maanden voor de brand in Someren, op 23 juni, trok er over Someren en een aantal andere gemeenten in Zuidoost-Brabant een ongekende hagelstorm. Terwijl alle ogen waren gericht op het Verenigd Koninkrijk vanwege het referendum over de Brexit werd het gebied onder Eindhoven getroffen door hagelkorrels met de grootte van tennisballen. Hoewel het woord hagelstorm meteorologisch onjuist is, is het extreme noodweer van die avond in de volksmond wel zo gaan heten. Het noodweer bracht in enkele minuten tijd een enorm schade toe aan woningen en bedrijfspanden. Van honderden daken sneuvelden

vele tot soms zelfs alle dakpannen. Kassen in het getroffen gebied werden doorboord en ook oude(re) dakplaten van schuren – waaronder die met asbest – konden de enorme kogels niet weerstaan. In totaal zou de schade ruim een half miljard euro bedragen. Pogingen werden ondernomen om de gebeurtenis onder de WTS (Wet tegemoetkoming schade bij rampen) te laten vallen, maar daar wilde het kabinet niet aan. Hoewel de gemeenten afzonderlijk aan de slag gingen, bleek na een aantal dagen dat de gevolgen toch wat groter waren dan het aanvankelijk liet aanzien. Het herstel zou nog vele maanden duren, zij het alleen al omdat er onvoldoende dakpannen in voorraad waren en er ook een tekort was aan bedrijven die het herstel in korte tijd konden doen. Ook werden betrokkenen voor allerlei problemen gesteld door de (grote hoeveelheid) kapotte asbesthoudende dakplaten. Wat bijvoorbeeld te doen met de mest waarin asbest terecht was gekomen? En was het asbest schadelijk voor de dieren die op stal stonden? De casus is bij uitstek een voorbeeld die duidelijk maakt dat ‘de ramp na de ramp’ vaak veel lastiger is dan de ramp zelf. Na ruim een week nam Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost (alsnog) de regie en werd een flink aantal projecten uitgerold.

### *Verkeersongevallen*

Deze publicatie bevat ten slotte ook twee hoofdstukken over verkeersongevallen die bepaalde vragen oproepen. Ten eerste zijn dat twee treinongevallen. Het eerste ongeval deed zich voor op 23 februari in het Overijsselse Dalfsen. Het tweede ongeval vond plaats op 18 november in Winsum (nabij Groningen). Een opvallende overeenkomst tussen beide ongevallen is dat ze plaatsvonden op een spoorwegovergang. Met name de aanrijding op de overweg in Winsum was navrant, omdat daar twee jaar eerder ook al twee ernstige ongevallen hadden plaatsgevonden. Dat gegeven gaf een extra dimensie aan het ongeval en ontlokte ProRail en de burgemeester tot wat voorbarige informatie op een eerste persconferentie over een boer die weinig medewerking zou verlenen aan de verkoop van zijn grond. Dat bleek echter een onterecht verhaal. In de wetenschap dat er in Nederland vele honderden spoorwegovergangen zijn en er al decennia lang over de risico's van deze overgangen wordt gesproken – terwijl er jaarlijks nog steeds een tiental mensen bij dergelijke overgangen om het leven komt – roept dat op zijn minst de vraag op waarom de risico's inmiddels nog niet zijn uitgebannen.

Worden wel de juiste keuzes gemaakt? In het hoofdstuk dat samen met Roelf Knoop is geschreven, wordt die vraag belicht.

Aan het einde van 2016 deed zich nog een vrij onverwacht ongeval voor op de Maas. In de avond van 29 december voer een binnenvaartschip geladen met benzeen in dichte mist dwars door de stuw bij Grave. Het schip stortte aan de andere kant van de stuw drie meter lager het water in. Nu is benzeen een buitengewoon gevaarlijke stof en een ontsnapping van benzeen zou grote gevolgen hebben gehad. Al raakte het dek van het schip zwaar beschadigd, gelukkig bleef ons – waarschijnlijk vanwege de dubbelwandigheid van het schip – een chemisch ongeval gespaard. Wel duurde het mede vanwege de dichte mist lang alvorens het schip gelokaliseerd was en er een indruk ontstond van de situatie. Terwijl de acute gevolgen relatief beperkt bleven, waren de zogenoemde cascade-effecten groot. Door de enorme schade aan de sluis daalde de waterstand in de Maas enkele meters. Woonboten aan de Maaskade kwamen scheef te liggen en de scheepvaart werd voor bijna een maand gestremd, wat zo zijn consequenties had voor bedrijven die van het vrachtvervoer over de Maas afhankelijk zijn. Wat de acute situatie gecompliceerd maakte, was dat het incident zich voordeed op de grens van twee veiligheidsregio's, een derde veiligheidsregio betrokken raakte vanwege de lage waterstand, en ook verschillende provincies, politie-eenheden, waterschappen en districten van Rijkswaterstaat een rol hadden. In het betreffende hoofdstuk, dat met medewerking van Nils Rosmuller tot stand kwam, gaan we vanzelfsprekend in op de vraag hoe nu in zo'n situatie de aansturing te organiseren.

### Rode draden uit de casus

*Burgemeesters, veiligheidsregio's en functionele ketens:  
wie heeft de leiding?*

Soms zijn geïnteresseerden in deze jaarboeken in de veronderstelling dat in deze reeks alleen gebeurtenissen worden beschreven waarin de burgemeester of veiligheidsregio een centrale rol heeft. Maar dat is – zeker in dit jaarboek – niet het geval. De verzameling is breder. Bij de selectie van casus uit een bepaald jaar streven wij altijd naar enige diversiteit. Zodoende komen deze keer zowel branden, verkeers-

ongevallen en een situatie van extreem weer aan bod, waarbij primair actoren uit de keten van de algemene crisisbeheersing (gemeente, brandweer, politie, GGD/GHOR) een rol hadden. Maar daarnaast is er ook aandacht voor andersoortige gebeurtenissen, waarbij andere partijen aan zet waren. De casus verschillen dus voor wat betreft diegenen die direct betrokken en/of bestuurlijk verantwoordelijk waren. Ze vertonen echter ook overeenkomsten, bijvoorbeeld als het gaat om de vraag wie nu de leiding had.

Een gebeurtenis waar deze vraag geen rol heeft gespeeld – om maar met een positief voorbeeld te beginnen – is de brand in Krabbendijke. De burgemeester en de directeur van de zorginstelling, die primair voor de opvang van de bewoners verantwoordelijk was, trokken van begin tot eind samen op, zowel in het contact met bewoners en de nabestaanden (van de drie mensen die als gevolg van de brand overleden waren) als richting de media. Ook bij de dreigende situatie op Schiphol was er sprake van een goede afstemming en informatie-uitwisseling tussen betrokken partijen. De lokale driehoek van Haarlemmermeer werd door de NCTV geïnformeerd, vervolgens vond er overleg plaats met luchthaven Schiphol en de KLM. De leiding lag weliswaar bij de burgemeester en de officier van justitie, maar binnen de driehoek was de heldere afspraak gemaakt dat degene die bepaalde maatregelen nam – bijvoorbeeld de KMar – daarover zou communiceren. Om discrepanties in de communicatie te voorkomen, stemden de voorlichters van de betrokken organisaties vanaf de eerste dag de persberichten onderling af.

Bij het stuwincident bij Grave verliep de afstemming tussen betrokken partijen minder gestructureerd. De vraag wie de leiding had of de regie zou moeten voeren, heeft in deze casus ook zelfs feitelijk gespeeld. Rijkswaterstaat vernam via de sluiswachter als eerste dat er bij Grave een aanvaring had plaatsgevonden. Binnen de eigen organisatie werd opgeschaald en een regionaal crisisteam gevormd. Korte tijd later alarmeerde Rijkswaterstaat de politie die verzocht werd om uit veiligheidsoverwegingen de Thomsonbrug voor alle verkeer af te sluiten. Naar aanleiding van deze melding raakte ook de brandweer van Veiligheidsregio Brabant-Noord op de hoogte. Door Veiligheidsregio Brabant-Noord is vervolgens Veiligheidsregio Gelderland-Zuid

geïnformeerd en nog weer later raakte ook Veiligheidsregio Limburg-Noord op de hoogte. Zo ging het nieuws als een lopend vuurtje, maar nergens ontmoetten de verschillende partijen elkaar. Twee veiligheidsregio's schaalden onafhankelijk van elkaar op naar GRIP-2, terwijl in dit geval misschien GRIP-5 wel meest passend was geweest om het overleg tussen de veiligheidsregio's – en zo ook tussen de gemeenten aan weerszijden van de rivier – te stimuleren (zie hierna). Gezien de aard van het ongeval (te water) en de consequenties ervan (dalend waterpeil, beperkingen scheepvaartverkeer enz.) voerde Rijkswaterstaat al bij aanvang de regie, maar was van volwaardige informatiedeling onvoldoende sprake. De casus is een pregnant voorbeeld van verschillende ketens – van in dit geval enerzijds het waterbeheer en de binnenvaart en anderzijds de algemene crisisbeheersing – die elkaar wel weten te vinden, maar vervolgens onvoldoende gezamenlijk optrekken.

In de casus over de jonge vos die mogelijk hondsdom was, verliep de regievoering over het algemeen voorspoedig. De NVWA, de gemeentelijke gezondheidsdiensten van Amsterdam en Utrecht en onderzoeksinstituten werkten in vlot tempo nauw samen. Men stuitte hier echter op het probleem dat onduidelijk was wie de bevoegdheid had bepaalde maatregelen te nemen. Dat bleek een juridische studie op zich, die na de acute fase werd voltooid voor mocht zich in de toekomst nog eens een dergelijke casus voordoen.

Bij andere casus op het terrein van volksgezondheid was het veel lastiger 'de regie' te voeren. De maatschappelijke onrust over de eventuele schadelijke gevolgen van rubbergranulaat bleek, ondanks onderzoek van het RIVM en een uitgebreide informatievoorziening aan het publiek, maar niet te stillen. Er waren zoveel actoren betrokken (van verschillende onderdelen van het ministerie van VWS en het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), de KNVB tot kleine sportclubs en verenigingen, gemeenten, de bedrijfstakorganisatie van de bandenbranche en de uitvoeringsorganisatie voor de recycling van autobanden) dat je door de bomen het bos niet meer zou zien. De afwezigheid van een overtuigend geluid van de verantwoordelijk minister over het feitelijke risico van rubbergranulaat lijkt het voortduren van deze casus in de kaart te hebben gespeeld. Minister Schippers communiceerde vooral via Tweede Kamerbrieven, maar verscheen nauwelijks op tv.

De maatschappelijke onrust in Dordrecht en omgeving over de chemische stoffen die de afgelopen jaren door de teflonfabriek DuPont/Chemours zijn geloosd, was (en is) van een geheel andere orde: de gezondheidsrisico's zijn in dit geval reëel, aldus onderzoek van het RIVM. Desalniettemin is ook in deze casus onduidelijk wie nu de regie heeft of zou moeten voeren: de gemeenten (die elk zo hun eigen belangen hebben), de GGD Zuid-Holland Zuid (waar eventuele gezondheidsklachten worden gemeld), de provincie Zuid-Holland (die toezichthouder is) of misschien de veiligheidsregio? Zonder afbreuk te willen doen aan de ernst van de gevolgen van de aardgasbevingen in Groningen lijkt deze casus welhaast vergelijkbare proporties aan te nemen.

Van een gemis aan bestuurlijke regie was ook sprake bij de reeks van incidenten rond Vindicat. In het betreffende hoofdstuk constateert Wouter Jong dat de formele verantwoordelijkheid soms tekortschiet. Nu kwam de last voor een groot deel op de schouders van de 22-jarige voorzitter van de studentenvereniging, terwijl een reactie van de Rijksuniversiteit Groningen, de Hanzehogeschool en ook de gemeente Groningen op zijn plaats was geweest. In bepaalde gevallen is de overheid nu eenmaal ook verantwoordelijk voor crises die bij anderen gebeuren. Sociologen zouden hier het begrip 'ascribed role' hanteren: daar waar gezagvolle anderen vinden dat jij een rol hebt, moet je wel van zeer sterke huize komen om dat te ontkennen en geen actie te ondernemen. Terwijl in de Vindicat-casus minister Bussemaker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W), tevens verantwoordelijk voor emancipatie, zich terecht mengde in de discussie om de Rijksuniversiteit Groningen aan te sporen tot een reactie, was de inmenging van premier Rutte in de Vlogger-casus op zijn minst opmerkelijk te noemen. Het ging hier immers bij uitstek om een lokale kwestie: overlast van jongeren in een achterstandswijk. De problemen hadden de aandacht van het gemeentebestuur. Nu werd met het standpunt van de premier welhaast de regie uit handen van de burgemeester genomen en nam de druk op de lokale autoriteiten enorm toe.

Hoewel dus zeker niet in alle casus die in dit jaarboek worden beschreven, de hulpdiensten in actie hoefden te komen, hadden burgemeesters bij de meeste casus wel op de een of andere manier een rol. Bij

sommige casus waren zelfs meerdere burgemeesters betrokken, zoals bij de onrust over kunstgraskorrels en de uitstoot van DuPont/Chemours, maar ook bij de sluiting van V&D-winkels, de hagelstorm in Zuidoost-Brabant en de kwestie rond criminele ‘asielzoekers’ die in verschillende gemeenten overlast veroorzaakten. Daarmee tonen de casus in dit jaarboek opnieuw dat burgemeesters bij uiteenlopende soorten van (dreigende) crisissituaties – dus ook wanneer er niet of nauwelijks een beroep op hulpdiensten wordt gedaan – een rol hebben te vervullen.

### *De organisatie van de crisisbeheersing: bestuurlijke en operationele opschaling*

In crisissituaties is afstemming en informatie-uitwisseling tussen betrokken actoren essentieel. Bij grote rampen en crises zijn vaak veel (en soms zelfs heel erg veel) verschillende organisaties en instellingen betrokken. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de MH17 en de vluchtelingencrisis, waarbij zich zowel op internationaal als op nationaal niveau verschillende ontwikkelingen voordeden. Ook de aanslagen in Brussel zijn hiervan een voorbeeld. Alleen al vanwege het feit dat Brussel meerdere bestuurslagen kent, maakte het managen van deze crisis lastig. Bij de mini-crisis die in deze bundel besproken worden, is het aantal betrokken actoren natuurlijk veel kleiner. Toch heeft zelfs bij kleinere incidenten vaak nog een opvallend groot aantal actoren een rol. De vraag is nu hoe de afstemming en informatie-uitwisseling tussen hen zijn verlopen.

Zoals wij in eerdere jaarboeken constateerden, blijkt ook uit de casus in deze bundel dat de meer klassieke ongevallen over het algemeen behoorlijk tot goed gemanaged worden. Voorbeelden hiervan zijn de treinongevallen in het noorden en ook de branden in Krabbendijke en Someren. Naarmate echter een gebeurtenis afwijkt van de ‘standaard’ en er meer actoren betrokken raken dan de drie reguliere hulpdiensten (brandweer, politie en ambulancevoorziening/GHOR), doen zich al snel problemen voor in de onderlinge informatie-uitwisseling en afstemming. Dat gold zowel na de hagelstorm in Zuidoost-Brabant als na de aanvaring van de stuw bij Grave. Na de hagelstorm duurde het lang



voordat werd gekozen voor een geïntegreerde aanpak van de problemen die zich aandienen. Wat bijvoorbeeld te doen met al die stukgeslagen asbesthoudende dakplaten? Pas na een week werd er opgeschaald naar GRIP-4, terwijl dat ook dagen eerder had gekund (of eigenlijk had moeten gebeuren). Te lang trokken de gemeenten onafhankelijk van elkaar op en was er onvoldoende zicht op de ernst en omvang van de gevolgen van het extreme noodweer. Het feit dat de zelfredzaamheid van de bevolking groot was en menig getroffene de volgende ochtend op het dak stond om de eerste schade te herstellen, betekende niet dat in de dagen na de hagelstorm iedereen weer kon overgaan tot de orde van de dag. Een vergelijkbare conclusie kan getrokken worden, en werd ook min of meer getrokken in het door Berenschot opgestelde onderzoeksrapport (zie Van Zanten et al., 2017), ten aanzien van de gebeurtenissen bij Grave. Wij denken dat opschaling naar GRIP-5, of ten minste GRIP-4 met een goede afstemming tussen buurregio's, in deze casus tot een beter overzicht van de situatie en een meer gecoördineerde aanpak zou hebben geleid. Er was in dit geval onvoldoende afstemming tussen de vele betrokken partijen, hetgeen er mede toe leidde dat die eerste avond lange tijd geen totaalbeeld beschikbaar was.

De twee hiervoor genoemde casus waren allebei gemeentegrensoverschrijdende gebeurtenissen, waarbij verschillende ketens betrokken raakten. Naast gemeenten en veiligheidsregio's hadden ook organisaties uit een functionele keten (als waterschappen, Rijkswaterstaat en omgevingsdiensten) een rol en verantwoordelijkheid. Het managen van dit soort situaties blijkt betrokkenen minder eenvoudig af te gaan. Ook de Inspectie VenJ kwam tot die conclusie naar aanleiding van een grote stroomstoring in Diemen (Inspectie VenJ & Agentschap Telecom, 2016), maar met alleen de aanbeveling dat 'men dat zou moeten verbeteren' komen we er nog niet. De problemen hebben ook te maken met de manier waarop de begrippen 'rampenbestrijding' en 'crisisbeheersing' door betrokkenen worden geïnterpreteerd. Geregeld worden deze termen enkel geassocieerd met een uitruk van brandweerauto's en ambulances; met een dominante rol voor de zwaailichtensector dus. Bij de hagelstorm (maar ook bij het stuwincident bij Grave en de stroomstoring in Diemen) ging het echter om geheel andere zaken. Natuurlijk moesten op de avond van het noodweer ondergelopen kelders worden leeggepompt en afgewaaiide takken worden verwijderd, maar de kern-

processen waren nadien vooral het managen van de verwachtingen, een goede crisiscommunicatie (over bijvoorbeeld de verwijdering van asbest, het verhalen van schade enz.). Omdat meerdere gemeenten getroffen waren, vergde dat afstemming en uitwisseling van informatie tussen betrokken organisaties en diensten; een gecoördineerde aanpak van de nafase.

Als de organisatie van de crisisbeheersing ter sprake komt, gaat het al snel over begrippen als GRIP en LCMS;<sup>7</sup> de opschalingsprocedure en het informatiesysteem die bedoeld zijn om afstemming tussen betrokken partijen te bevorderen. Soms lijkt het echter wel alsof GRIP-3 en hoger hebben afgedaan, omdat een dergelijk ‘hoog’ opschalingsniveau bij de media al snel beelden oproept van ‘mega-rampen’. Men wordt om die reden steeds terughoudender om naar hogere GRIP-niveaus op te schalen. Daarmee wordt voorbijgegaan aan het feit dat opschaling ook bepaalde voordelen biedt, zoals een heldere overlegstructuur, verslaglegging, een gecoördineerde afstemming en de mogelijkheid om vanuit verschillende disciplines scenario’s te beschouwen. Bij meer klassieke rampspoed als een brand, zoals die in Someren, waarbij een soort van planningsstaf (c.q. ROT) enkele dagen mogelijke scenario’s uitdacht, lukt dat wel. Bij andersoortige gebeurtenissen is het vaak ‘een stap te ver’. Er doet zich in feite een paradoxale situatie voor: doordat bijna nooit meer naar GRIP-3 of hoger wordt opgeschaald, mede omdat men dan een overdaad aan media-aandacht verwacht, neemt de ervaringskennis met deze GRIP-niveaus eerder af dan toe.

Tabel 1      Casus 2016 met opschaling naar GRIP-niveau

| Casus                     | GRIP-niveau   |
|---------------------------|---|
| Treinongevallen           | GRIP-2, zowel na het ongeval in Dalftsen als na het ongeval in Winsum                   |
| Stuwincident Grave        | GRIP-2, zowel in Veiligheidsregio Brabant-Noord als in Veiligheidsregio Gelderland-Zuid |
| Brand Krabbendijke        | GRIP-2  |
| Brand Someren             | GRIP-3  |
| Noodweer Zuidoost-Brabant | GRIP-4 (tijdens nafase)   |

7 De afkortingen staan voor respectievelijk ‘gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure’ en ‘landelijk crisismanagementsysteem’.

## Rol burgers

In het jaarboek 2015 hebben wij uitgebreid aandacht besteed aan de reactie van de bevolking op de komst van grote aantallen vluchtelingen. Het merendeel van de vluchtelingen kwam uit Syrië en had via Turkije en Griekenland een barre reis naar Nederland afgelegd. In een aantal gemeenten was er protest, maar er werden in het hele land ook allerlei initiatieven ontplooid om de vluchtelingen wegwijs te maken in de Nederlandse samenleving. In 2016 nam de instroom van vluchtelingen sterk af, maar de opvang van asielzoekers bleef een thema omdat in verschillende gemeenten een kleine groep asielzoekers veel overlast veroorzaakte. Voor burgemeester Heijmans van Weert was dit reden om de betreffende asielzoekers tijdens de kerstdagen en de jaarwisseling een huisarrest op te leggen. Hij hoopte op die manier ‘Keulse’ toestanden (zoals die zich – begin 2016 – in Keulen hadden voorgedaan) te voorkomen. In het Friese Balk werd eenzelfde maatregel ingezet, en richtte een aantal inwoners, tegen het advies van de burgemeester in, een burgerwacht op ten behoeve van de veiligheid in het dorp. Ook al doen inmiddels in een groot aantal steden buurtpreventieteams ’s avonds hun ronde en is een vorm van burgerwacht dus niet vreemd, dit initiatief leek – in ieder geval in de suggestie – vooral te zijn ingegeven door de komst van het asielzoekerscentrum. Het initiatief wekte daarom de indruk dat burgers het recht in eigen handen zouden nemen.

Neigingen tot eigenrichting komen de laatste jaren wel vaker voor, waarbij geregeld het vuurtje wordt opgestookt door zenders als PowNed. In 2013 was er bijvoorbeeld de casus over ‘de kopschoppers van Eindhoven’ waarin, nadat in het programma *Opsporing Verzocht* beelden waren getoond, een heuse ‘jacht’ op de daders werd ingezet (zie Wijkhuijs & De Vries, 2014). Met de oproep op Facebook om in de Zaanse wijk Poelenburg ‘orde op zaken’ te stellen, zouden – als daar werkelijk gehoor aan was gegeven – eveneens grenzen zijn overschreden. De lokale autoriteiten besloten daarom uit voorzorg tot extra politieursurveillance en een samenscholingsverbod. Tot een confrontatie tussen bevolkingsgroepen is het (gelukkig) niet gekomen.

Het is niet dit soort reacties van burgers dat het predicaat ‘burgerhulp’ verdient. Bij burgerhulp gaat het er juist om andere burgers een helpende hand toe te steken. Verschillende casus die in dit jaarboek

zijn opgenomen, kenden daarvan mooie voorbeelden. Zo verleenden bij de brand in het verzorgingshuis in Krabbendijke omwonenden assistentie bij de evacuatie van bewoners, en na het treinongeval bij Winsum werd hulp geboden aan slachtoffers door mensen die zelf bij het ongeval betrokken waren, terwijl een omwonende zijn boerderij als opvanglocatie beschikbaar stelde. Na de aanslagen in Brussel waren er vergelijkbare taferelen van burgers die slachtoffers uit benarde situaties probeerden te redden, hen verzorgden of onderdak aanboden. Opmerkelijk was bovendien dat Telenet die bewuste dag zijn hotspotnetwerk gratis beschikbaar stelde voor alle sociale media-activiteiten, zodat mensen elkaar op de hoogte konden brengen hoe het met ze gesteld was zonder dat het telefoonnetwerk (steeds) overbelast zou raken.

#### *Zelfredzaamheid en bevolkingszorg*

Bijzonder was ook de burgerhulp na de hagelstorm in Zuidoost-Brabant. In de gemeenten Asten, Bergeijk, Heeze-Leende en Someren hielpen inwoners elkaar om de schade die het noodweer had aangericht op te ruimen en (al dan niet provisorisch) te herstellen. Meters zeil werden gespannen op honderden daken, waarvan de dakpannen door de hagelstenen kapot waren geslagen. Het glas van vernielde tuinkassen werd opgeruimd, net als de brokstukken asbesthoudende dakplaten die van tuinschuurtjes en stallen naar beneden waren gevallen. De zelfredzaamheid van de bevolking was uitzonderlijk groot, hetgeen echter niet wil zeggen dat er geen behoefte was aan bevolkingszorg. Het was deze keer alleen niet in de vorm van ‘opvang en verzorging’ of ‘het informeren van verwanten’. Het ging vooral om communicatie over hoe bijvoorbeeld het asbest op te ruimen en schade te verhalen (en wat daarin al dan niet van de gemeente kon worden verwacht). Ook een versnelde afhandeling van (bouw)vergunningen was van belang, zodat ondernemers weer zo snel mogelijk hun bedrijfsactiviteiten konden voortzetten. De nafase van het noodweer dat op 23 juni plaatsvond, duurde zeker drie maanden (tot medio september).

#### *Burgerprotest*

In voorgaande jaarboeken hebben we geregeld aandacht besteed aan allerlei demonstraties en uitingen van protest, zoals bij het tentenkamp in Ter Apel, de huisvesting van Benno L., de intocht van Sinterklaas in Gouda, het overlijden van Mitch H. en de vluchtelingencrisis. Met dit

jaarboek kan aan het rijtje een casus worden toegevoegd. De opeenstapeling van incidenten bij DuPont/Chemours en een rapport van het RIVM over de schadelijke gevolgen van de uitgestoten stoffen, waren voor inwoners van Dordrecht en omliggende gemeenten reden hun stem te laten horen. De kwestie is echter nog niet beslecht, ook zolang nog onduidelijk is door welke partij hun stem wordt gehoord. Mogelijk dat dit uiteindelijk de rechter is.

#### *Naast kritiek ook waardering voor het optreden*

Bij de bandenbrand in Someren toonden burgers zich van nog weer een andere kant. Er waren uiteraard klachten over de enorme rook die met de brand gepaard ging en de gevolgen daarvan, ook op de langere termijn. Maar omwonenden uitten ook begrip voor de situatie en waardering voor het feit dat de brandweer er alles aan had gedaan om de brand zo snel mogelijk te blussen, ook al duurde dat enkele dagen. Mogelijk heeft hierbij een rol gespeeld dat de gemeente verschillende informatiebijeenkomsten organiseerde waar omwonenden overigens kritische geluiden over het optreden van de gemeente ventileerden. Een overduidelijk positief beeld van het optreden van de overheid was er ten tijde van de veiligheidsmaatregelen die op Schiphol werden genomen vanwege een mogelijke terreurdreiging. Met de aanslagen op de luchthavens van Brussel (22 maart) en Istanbul (28 juni) nog vers in het geheugen hadden reizigers over het algemeen begrip voor de extra maatregelen en de vertraging die deze met zich mee brachten.

#### *De (sociale) media*

Media spelen in crisissituaties een grote rol, zoveel is inmiddels wel bekend. Goed mediamanagement is daarom van grote betekenis, voor zover dat natuurlijk mogelijk is. Media – en zeker sociale media – laten zich immers slecht ‘managen’. Als voorbeeld van goed mediamanagement wordt vaak verwezen naar de wijze waarop Jan Mans ten tijde van de vuurwerkcramp in Enschede (2000) en meer recent Bas Eenhoorn, na het schietdrama in Alphen aan den Rijn (2011), de media benaderden. In beide gevallen was de gebeurtenis aanleiding tot grote media-aandacht. Bij een aantal casus in dit jaarboek was juist sprake van een omgekeerde situatie.

In 2016 waren sommige gebeurtenissen vooral een *gevolg* van (overmatige) media-aandacht. De casus van de Zaanse vlogger zou bijvoorbeeld zonder al die media-aandacht nauwelijks iets betekend hebben. Een groepje wat overlastgevende hangjongeren is immers op zichzelf niets bijzonders; zo zijn er wel meer in ons land. Het was dat de filmpjes van de Zaanse vlogger via regionale media door landelijke media als *De Telegraaf* en tv-programma's als *Hart van Nederland* en *Pauw* werden opgepikt. De zware termen die *De Telegraaf* hanteerde ('straatterroristen', 'wurggreep') en de wat uitgelokte verontwaardiging van Jeroen Pauw maakten, in combinatie met de woorden van premier Rutte tijdens zijn wekelijkse persconferentie ('tuig van de richel'), dat een crisis was geboren. De hangjongeren waren 'een groot probleem' waar iets aan moest worden gedaan.

Op min of meer vergelijkbare wijze ontspon zich een discussie over de mores van het Groningse studentencorps Vindicat. Nadat het Groningse weblog Sikkom via een anonieme tip op de hoogte was geraakt van het bestaan van de 'Oprechte Almanak 2016', een zogenoemde bangalijs van 22 studentes, werd dit nieuwsbericht opgepikt door RTV Noord en vervolgens door landelijke media. Omdat onder andere minister Jet Bussemaker van Onderwijs zich in de discussie mengde en er kort nadien nog enkele andere incidenten volgden, werden de universiteit en hogeschool Groningen welhaast gedwongen stelling te nemen.

Een ander voorbeeld van een crisis die door de media werd gecreëerd, is de casus over kunstgrasvelden. Een uitzending van *Zembla* over een mogelijk verband tussen rubbergranulaat en leukemie vormde input voor uitgebreide artikelen in gerenommeerde dagbladen. Heel sportend Nederland stond ineens op zijn kop. De Facebookpagina 'Kom van dat gras af' bood een forum voor kritische geluiden, maar feitelijk was hier niet veel aan de hand. Uit onderzoek was bekend en dat werd nogmaals (ook in een grootschalig Europees onderzoek) bevestigd, dat de risico's van rubbergranulaat voor de gezondheid verwaarloosbaar zijn. Het onderzoek van het RIVM deed echter weinig af aan de vele vragen en geruchten. Het ging hier immers wel om 'de gezondheid van onze kinderen'.

Natuurlijk is de aanjagende rol van de media geen nieuw verschijnsel. We weten al langer dat een situatie zonder media-aandacht niet uitgroeit tot een echte crisis en dat een interview, een reportage of enkele beelden vaak juist de basis kunnen vormen voor een hoop gedoe. Bij gebrek aan echt groot nieuws wordt iets kleins gemakkelijk iets groots. Toeval speelt daarbij zeker een rol. De enorme aandacht voor de uitslag van het Brexit-referendum was mede debet aan de schamele aandacht voor (de gevolgen van) het noodweer in Zuidoost-Brabant. Media-aandacht kan een crisis creëren, maar een gebrek aan media-aandacht kan ertoe leiden dat een crisis geen ‘crisis’ wordt.

Na de aanslagen in Brussel was de media-aandacht uiteraard enorm. Opmerkelijk was dat de Belgische politie uit veiligheidsoverwegingen mensen opriep om van de gebeurtenissen in Brussel geen informatie en foto’s te delen. Het twitterend publiek gaf daar massaal gehoor aan: in plaats van foto’s van de getroffen locaties werden op Twitter allerlei, veelal humoristische, afbeeldingen van katten gedeeld. Maar natuurlijk verschenen er ook foto’s van de ravage die op de luchthaven en het metrostation was aangericht. Op luchthaven Zaventem was bijvoorbeeld ook een Georgische journaliste (Ketevan Kardavan) die voor haar werk naar Geneve zou afreizen. Hoewel ze na de eerste explosie in shock was, beseftte ze na de tweede explosie wat er was gebeurd. Ingegeven door haar professeie maakte ze een reeks foto’s, waaronder die van de twee gehavende vrouwen zittend op een bankje, die de hele wereld is overgegaan.<sup>8</sup>

### *Financiële en juridische verwickelingen*

Crisissituaties kennen niet alleen acute kwesties, vaak kennen ze ook juridische en financiële verwickelingen die soms maken dat (mini-)crises nog lange tijd doorspelen. Wij spreken dan van ‘lange schaduwen’. Na de aanvaring van de stuw op de Maas had bijvoorbeeld het lokaliseren van het schip – wat in de dichte mist niet eenvoudig was – en het onderzoek naar een eventuele lekkage van benzeen de

8 ‘Een maand na 22/3: kroongetuigen vertellen hun verhaal’, *De Standaard*, 22 april 2016. Op 31 juli 2017 ontleend aan [http://www.standaard.be/cnt/dmf20160422\\_02251810](http://www.standaard.be/cnt/dmf20160422_02251810).

hoogste prioriteit. Pas in tweede instantie ging de aandacht uit naar de consequenties van het incident voor de binnenscheepvaart en de woonboten en bedrijven die aan de Maas gelegen zijn. Binnenvaartschepen moesten gedurende ruim drie weken een langere omweg varen en al die tijd waren sommige bedrijven onbereikbaar. Deze zagen zich daardoor gedwongen hun grondstoffen en producten, voor zover dat mogelijk was, met grote aantallen vrachtwagens over de weg te vervoeren. Ook kwamen woonboten aan de Maas zo scheef te liggen dat leidningen braken. Voor het verhalen van de schade kon een beroep worden gedaan op de rederij van het schip, maar deze was slechts aansprakelijk voor een bedrag dat bij lange na niet voldeed om alle gedupeerden schadeloos te stellen.<sup>9</sup> Hoewel minister Schultz van Haegen zei na te denken over een vorm van compensatie, is het hoogst waarschijnlijk in veel gevallen een verzekeringskwestie geworden en had het incident daarmee voor de gedupeerden een lange doorwerking.

Een vergelijkbare situatie deed zich voor na de hagelstorm in Zuidoost-Brabant. Hoewel ernstig lichamelijk letsel uitbleef, brachten de enorme hagelstenen forse materiële schade toe. De gevolgen van de hagelstorm waren groot: zowel voor tuinders, veehouders en andere ondernemers, alsook voor een aanzienlijk aantal particulieren (vanwege schade aan auto's en woningen). Ondernemers in de glastuinbouw waren overwegend goed verzekerd, omdat dit een voorwaarde is die banken stellen bij de verstrekking van leningen. Voor andere gedupeerden waren de financiële consequenties soms niet te overzien. Mede omdat de regio diezelfde maand ook te maken had gehad met hevig regenval, waardoor grote delen landbouwgrond ondergelopen waren geraakt, drongen verschillende partijen (belangenorganisaties, gemeenten, provincies en Tweede Kamerfracties) er bij het kabinet en de Tweede Kamer op aan om de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) van toepassing te verklaren. Maar het kabinet en ook het parlement wilden daar niet aan; gedupeerden waren aangewezen op hun verzekeraar (zie kader).

9 In de binnenvaart geldt op basis van een internationaal verdrag een beperkte aansprakelijkheid voor schade, omdat anders het varen financieel te risicovol zou worden. De verantwoordelijke van een scheepvaartincident kan de rechter verzoeken een maximaal te claimen schadebedrag vast te stellen. In het scheepsrecht heet dit het stellen van een fonds. Na het stuwincident bij Grave heeft de maritieme kamer van de Rechtbank Rotterdam een schadefonds vastgesteld van 912.000 euro.



### Discussie over de Wts na de hagelstorm in Zuidoost-Brabant

Niet elke situatie waarin sprake is van rampspoed komt in aanmerking voor de Wts. Er geldt een aantal voorwaarden. Ten eerste is de wet specifiek bedoeld voor bepaalde typen rampen van een bepaalde omvang: zoetwateroverstromingen, aardbevingen van een bepaalde kracht en rampen van ten minste een vergelijkbare orde. Staatssecretaris Van Dam van Economische Zaken zei hierover in de Tweede Kamer het volgende:<sup>10</sup>

‘In de Wet tegemoetkoming schade bij rampen is heel helder gedefinieerd wanneer hij kan worden ingezet. De wet kan alleen worden toegepast bij een nationale ramp, waarvan sprake is bij een groot-schalige overstroming, een aardbeving of een ramp van soortgelijke omvang die voldoet aan de definitie van artikel 1 van de Wet veiligheidsregio’s. Dat is hier niet het geval. Deze situatie voldoet aan geen van deze drie criteria.’

Volgens het kabinet kon de Wts dus niet van toepassing worden verklaard, mede omdat de hagelstorm niet zou voldoen aan artikel 1 van de Wvr. In het betreffende wetsartikel wordt uitgegaan van de aloude definitie van het begrip ramp, die enerzijds kenmerken van de gebeurtenis omschrijft (doden en gewonden, veel schade) en anderzijds een gecoördineerde inzet van diensten veronderstelt. In artikel 1 van de Wvr wordt een ‘ramp’ als volgt gedefinieerd:

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

Uitgaande van bovenstaande definitie is tegen de argumentatie van het kabinet wel wat in te brengen. De hagelstorm leidde weliswaar niet tot doden of gewonden, maar in het getroffen gebied waren wel forse materiële belangen geschaad en werd bijvoorbeeld het voortbestaan van enkele ondernemingen bedreigd. De totale schade werd geschat op ten minste 500 miljoen euro. Verder was er sprake van een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties, al kwam deze wat laat tot stand (zie Van Duin, Sikkens & Wijkhuijs, 2017). Maar de definitie veronderstelt niet dat alleen tijdens de acute fase van een gecoördineerde inzet sprake kan of zou moeten zijn. Soms kan ook tijdens de nafase een gecoördineerde inzet nodig zijn om ‘de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken’.

10 Verslag van het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Economische Zaken en de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie met de staatssecretaris van Economische Zaken d.d. 7 juli 2016; TK 2015-2016, 31 710, nr. 63, p. 18.

Om de Wts van toepassing te verklaren, dient echter aan nog een aantal voorwaarden te worden voldaan. Zo moet er een causale relatie bestaan tussen de geleden schade en de ramp en mag er geen sprake zijn van eigen schuld. Een andere voorwaarde is dat alle schade die redelijkerwijs verzekeraar is, uitgesloten is van vergoeding. Vooral deze laatste voorwaarde lijkt cruciaal te zijn geweest in de afweging van het kabinet om de Wts niet van toepassing te verklaren. 'Een tegemoetkoming op grond van de Wts in de geleden schade is (...) door de verzekeraar van die schade niet aan de orde', aldus de staatssecretaris.<sup>11</sup>

Omdat gedupeerden zich dus in principe tegen de schade hadden kunnen verzekeren, was de Wts niet aan de orde. Zou de Wts wel van toepassing zijn verklaard dan had dit uiteraard een negatief effect voor diegenen die wel goed verzekerd waren: zij hadden dan kennelijk voor niets (jarenlang) premie betaald. Voor het standpunt van het kabinet valt dus ook wel iets te zeggen. Het betekende wel dat er een aantal 'schrijnende gevallen' waren. Een melkveehouder uit Someren bijvoorbeeld spande tegen zijn verzekeraar een rechtszaak aan om de door hem geleden schade (van 180.000 euro) als gevolg van de hagelstorm vergoed te krijgen. De rechter oordeelde echter dat de verzekeraar de schade niet hoefde te vergoeden, omdat 'hagel' niet viel onder de polisvoorwaarden van de stormverzekering die de veehouder had afgesloten.<sup>12</sup>

De schadeafwikkeling na de hagelstorm werd aldus een verzekeringskwestie. Daarbij bleek een groot verschil tussen polissen te bestaan en omdat de verzekeringsmaatschappijen de vele schadeclaims niet allemaal tegelijk in behandeling konden nemen, was voor veel gedupeerden lange tijd onduidelijk of hun schade wel zou worden vergoed. Sommige agrariërs verkeerden in grote onzekerheid of hun bedrijf de klap wel te boven zou komen. Een aantal van hen zag zijn langverwachte pensioenvoorziening in rook opgaan.

Zo vormde de schadeafwikkeling na verschillende calamiteiten voor gedupeerden een stressvolle ervaring op zich. Ook voor slachtoffers van de aanslagen in Brussel bleek de schadeafwikkeling een traag proces. De verzekeraars hadden voor de schadevergoedingen in totaal 136 miljoen euro gereserveerd; een jaar na dato was pas 16,5 miljoen euro uitgekeerd.<sup>13</sup>

11 TK 2015-2016, 31 710, nr. 51, p. 3.

12 Uitspraak Rechtbank Gelderland d.d. 2 augustus 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:4040.

13 RTL Nieuws, 8 maart 2017. Nieuws buitenland: Slachtoffers aanslag Brussel wachten nog op vergoeding: 'Voor tweede keer slachtoffer'. Op 31 juli 2017 ontleend aan <https://www.rtlnieuws.nl/buitenland/slachtoffers-aanslag-brussel-wachten-nog-op-vergoeding-voor-tweede-keer-slachtoffer>.

De juridisering na ongevallen en rampen is in Nederland – in vergelijking met bijvoorbeeld de Verenigde Staten – gelukkig nog te overzien. Toch zullen er ongetwijfeld ook in Nederland de komende periode verschillende procedures starten tegen Dupont/Chemours, vanwege de stoffen die het bedrijf de afgelopen jaren heeft geloosd (PFOA, DMAc, GenX). Maar situaties zoals in de Verenigde Staten zullen hier voorlopig nog wel niet aan de orde zijn. Daar lopen duizenden rechtszaken van oud-werknemers en omwonenden van een DuPont-fabriek in West-Virginia, die zeggen ziek te zijn geworden van de chemicaliën die de fabriek uitstootte of in de rivier heeft geloosd. Een bekende casus is die van de met één neusgat en een misvormd oog geboren Bucky Bailey, wiens moeder tijdens haar zwangerschap begin jaren tachtig in de teflonfabriek van DuPont had gewerkt.<sup>14</sup> In Nederland is het OM een onderzoek gestart naar de Dordtse fabriek waarvan zeker 33 vrouwelijke werknemers doodgeboren baby's, miskramen of kinderen met afwijkingen kregen dan wel baarmoederhalskanker kregen. Inmiddels hebben vijfhonderd omwonenden gezamenlijk een claim van 50 miljoen euro tegen de fabriek ingediend.<sup>15</sup> Ook het Zuid-Hollandse drinkwaterbedrijf Oasen, dat voor 750.000 mensen in de regio drinkwater verzorgt, heeft tegen het chemiebedrijf een rechtszaak aangespannen.<sup>16</sup>

Begrijpelijk is dan ook dat de gemeente Someren, na de brand bij de bandenopslag, tegen elke prijs wilde voorkomen dat het bedrijf opnieuw zou starten met de opslag van grote hoeveelheden banden. De gemeente kocht de eigenaar van het bedrijf uit. De 890.000 euro die voor het stuk grond werd betaald, werd in de media wel beschouwd als 'een beloning na slecht gedrag'. Eerst was er veel overlast en een brand die risicovol was voor de volksgezondheid en het milieu, en vervolgens kreeg het bedrijf van de gemeente geld toe om zich ergens anders te vestigen.

14 *De Volkskrant*, 11 mei 2017. Nieuws: Economie: Nog steeds veel gif in bloed van omwonenden DuPont in Dordrecht. Op 31 juli 2017 ontleend aan <https://www.volkskrant.nl/economie/nog-steeds-veel-gif-in-bloed-van-omwonenden-dupont-in-dordrecht-a4494154/>.

15 *Idem*.

16 *Het Financieele Dagblad*, 11 mei 2017. Economie & Politiek: Drinkwaterbedrijf sleept chemiebedrijf en provincie voor de rechter. Op 31 juli 2017 ontleend aan <https://fd.nl/economie-politiek/1201338/oasen-daagt-chemiebedrijf-en-provincie-zuid-holland-voor-rechter>.

### *Continuïteit*

In 2016 was bij verschillende gebeurtenissen de continuïteit van dagelijkse processen in het geding. Zo besloot Rijkswaterstaat begin oktober vrij onverwacht de Merwedeburg af te sluiten voor al het vrachtverkeer. Metingen toonden aan dat (haar)scheurtjes in bruggdelen door het constante zware vrachtverkeer mogelijk snel groter konden worden. Om verdere risico's te beperken werd besloten de brug te sluiten voor vrachtverkeer zwaarder dan 3,5 ton. De gevolgen voor transport-Nederland waren groot. Normaal rijden enkele duizenden vrachtauto's dagelijks over de Merwedeburg en nu moesten de chauffeurs een andere route kiezen, die uiteraard in kilometers langer was. Uiteindelijk duurde deze situatie zo'n twee maanden. Juist vanwege het continuïteitsbelang deed Rijkswaterstaat er alles aan de verstoring van het hoofdwegennet zo kort mogelijk te laten duren. Hetzelfde gold na de aanvaring van de stuw bij Grave. Hierdoor werd een belangrijke vaarweg ontoegankelijk voor de binnenvaart. Dit betekende onder meer dat zand- en grindbedrijven gelegen aan het Maas-Waalkanaal niet konden leveren aan de bouw. Rijkswaterstaat speelde het klaar om al na enkele weken de Maas en het Maas-Waalkanaal weer bevaarbaar te maken. Diegenen die door de stremming van de Merwedeburg een onevenredige schade opliepen, konden een beroep doen op een regeling; na het stuwincident bij Grave konden de gedupeerden een claim indienen bij de rederij van het schip. Omdat in het laatste geval de kans op compensatie gering was, waren zij vooral aangewezen op hun eigen verzekeraar.

Evenzo was continuïteit een thema na de hagelstorm in Zuid-oost-Brabant. Ondernemers in de agrarische sector hadden soms grote schade geleden, terwijl onduidelijk was of en in welke mate deze door polissen werd gedekt. En ook voor particulieren, die soms maanden moesten wachten alvorens de echte herstelwerkzaamheden konden worden uitgevoerd, betekende het noodweer een ontwrichting van hun dagelijkse leven. Juist de onzekerheid bij verschillende groepen getroffen en was voor de betrokken gemeenten een belangrijke reden na ruim een week toch te kiezen voor een meer geïntegreerde aanpak waarmee thema's als asbest en psychosociale gevolgen gericht aandacht kregen.

Het duidelijkst was continuïteit een punt van aandacht na de aanslagen in Brussel. De Belgische autoriteiten en de luchthaven Zaventem was er veel aangelegen weer zo snel mogelijk 'in de lucht' te zijn. Een nationale luchthaven vervult een economische spilfunctie voor een land en het risico bestond dat andere luchthavens, niet alleen in de weken van het herstel maar ook meer permanent, een deel van het vliegverkeer op Zaventem zouden overnemen. Mede om die reden is men op Schiphol meer beducht voor een grote brand in een vertrekhal dan voor het neerstorten van een vliegtuig. Na een vliegtuigcrash zal Schiphol waarschijnlijk binnen enkele dagen wel weer volledig operationeel zijn, maar als een fikse brand een vertrekhal vernietigt, is dat nog maar afwachten. Bij de terroristische dreiging rond Schiphol in de zomer van 2016 was continuïteit dan ook een cruciaal thema. De situatie werd serieus genomen en er werden extra beveiligingsmaatregelen genomen, maar tegelijkertijd moesten reizigers wel zonder al te veel hinder c.q. vertraging hun vliegtuig kunnen nemen. Er werd steeds gezocht naar een goede balans tussen veiligheid en voortgang van het vliegverkeer.

Na de aanslagen in Brussel was overigens niet alleen het vliegverkeer ontregeld, de gebeurtenissen hadden ook hun weerslag op de horeca- en toeristenbranche. Veel mensen meden Brussel en bezochten daardoor ook andere Belgische steden als Brugge en Gent niet. Veel evenementen en vrijetijdsactiviteiten kenden lagere bezoekersaantallen (Roosens, 2016).

Op vergelijkbare wijze had de ondergang van V&D zo zijn cascade-effecten. Het faillissement betekende onder meer dat de ruim 10.000 werknemers opeens geen baan meer hadden. Een jaar na dato was echter een meerderheid van hen (72 procent) weer aan het werk, waarvan een groot deel in de detailhandel of de horeca (Hilbers, 2017).

Eigenlijk speelde bij de meeste casus die in dit jaarboek besproken worden het aspect van continuïteit wel een rol. Of het nu gaat om de continuïteit van voetbalcompetities (rubbergranulaat), het openbaar vervoer (treinongevallen), de voedselketen (Salmonella op Poolse eieren), de zorg aan minder zelfredzamen (Krabbendijke) of de hierboven aangehaalde casus, telkens is het de vraag hoe de gevolgen van de verstoring zo goed mogelijk op te vangen. De complexiteit van onze samenleving

is door de verwevenheid van processen zo groot, dat een kleine verstoring van één of enkele ‘radartjes’ al snel aanzienlijke gevolgen kan hebben. Een snel herstel naar ‘normaal’ is daarom van groot belang. Crisismanagement is dan ook in feite continuïteitsmanagement.

### Tot slot

Net als in eerdere jaarboeken is in deze publicatie een kaartje opgenomen met de locaties van de casus die besproken worden. Hoewel zo’n kaartje een mooi overzicht geeft van de spreiding van gebeurtenissen over Nederland, stuiten wij daarbij elk jaar op het probleem dat sommige casus lastig te ‘lokaliseren’ zijn. Bij een brand of een treinongeval is de plaats natuurlijk duidelijk aan te geven, maar wat was nu de locatie van bijvoorbeeld het stuwincident? De aanvaring vond plaats bij Grave, maar de gevolgen ervan (vaak wel aangeduid als ‘het effectgebied’) waren veel breder. Hetzelfde geldt voor de hagelstorm die over Zuidoost-Brabant trok, de Salmonella op Poolse eieren, de uitstoot van DuPont/Chemours en de eventuele gevolgen van het mogelijk hondsdolle vosje dat in recreatiegebied de Gaasperplas werd aangetroffen. Bij casus als die over het rubbergranulaat op kunstgrasvelden of de ondergang van V&D is de locatie zelfs nog lastiger aan te geven. Wij spreken daarom wel van ‘plaats-ontbonden’ (mini-)crises (Van Duin & Wijkhuijs, 2016, p. 40-41). Terwijl bij een deel van de casus het domein van de gebeurtenis beperkt blijft tot een gemeente, is er bij andere casus wel enige relatie met het lokale, maar zijn er (soms vooral) ook andere overheden en organisaties betrokken.

In de nu volgende hoofdstukken worden de casus uitgebreid beschreven en beschouwd. Elk hoofdstuk begint met een feitenrelaas, daarna volgt een analyse van de casus aan de hand van één of twee centrale thema’s.

Wij willen alle auteurs en ook alle respondenten bedanken voor hun medewerking aan dit jaarboek; zonder hun inbreng was deze publicatie niet mogelijk geweest.





*Allerlaatste V&D van Nederland heeft om 12.30 uur de deuren gesloten  
@GemeenteHsum reportage maken @RTVNH*

Rogier Dankerlui @RogierDankerlui



# 1

## De ondergang van iconisch V&D; over de retailtransitie

*Henk Gianotten, Menno van Duin*

### 1.1 Inleiding

Na een lange voorgeschiedenis sloot het warenhuis V&D begin 2016 definitief zijn deuren. Daarmee kwam een einde aan een bedrijf dat vele decennia een toonaangevende rol had in de retailsector. Met het sluiten van de deuren werden ruim tienduizend werknemers werkloos en kwamen tientallen grote panden op mooie en centraal gelegen locaties in binnensteden leeg te staan. Velen hielden hun hart vast. Zouden al die medewerkers nog wel een baan vinden in een sector die de laatste jaren toch al zo duidelijk slinkende was?

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe de ondergang van V&D is te duiden en te beoordelen. Was hier sprake van een crisis of een einde van een onvermijdelijk proces? Met het faillissement van V&D verdween een van de iconen uit ons land. Een winkel met een lange historie waaraan iedereen – en zeker de wat ouderen onder ons – (vaak goede) herinneringen heeft. Toch was het misschien gewoon het gevolg van economische wetten en regelmatigheden waardoor dit icoon verdween. Bedrijven komen en gaan. Stilstand – het onvoldoende meegaan met de tijd – is achteruitgang. Was het niet gewoon passend en welhaast goed dat V&D uiteindelijk de deuren sloot?

Eerst worden de belangrijkste feiten rond het bestaan van V&D en het (dreigende) faillissement op een rijtje gezet. Vervolgens schetsen wij de maatschappelijke gevolgen van het faillissement: wat verdween er met V&D en welke gevolgen had een en ander? Aansluitend wordt vanuit een (bedrijfs)economische benadering gekeken naar de crisis die zich langzamerhand voltrok en met het faillissement definitief

werd beslecht. Wij laten zien dat het misschien maar beter is dat wij van deze mammoet afscheid hebben genomen.

## 1.2 Feitenrelaas

V&D werd wel gezien als het eerste warenhuis van Nederland. Al in 1887 sloegen de heren Willem Vroom en Anton Dreesmann de handen ineen om gezamenlijk verder te komen. In 1912 leidde dit tot de vestiging van het eerste warenhuis van Vroom en Dreesmann (V&D) aan de Kalverstraat in Amsterdam. Korte tijd later kwam in Amsterdam ook de Bijenkorf. Voor het eerst waren er winkels waar veel verschillende soorten artikelen werden verkocht. Een lifthal voor de verschillende etages, een grote klok en opvallende etalages (met elektrische verlichting!) typeerden de inrichting van het warenhuis. Later kwamen er ook vestigingen in Rotterdam en Den Haag en, vanaf de jaren vijftig, in de rest van Nederland. V&D werd een begrip en met de groeiende koopkracht namen de winkels een vlucht naar voren. De concurrentie was nog beperkt. Ketens op het gebied van elektronica en huishoudelijke artikelen, zoals Marskramer en Blokker, waren er nog weinig of begonnen maar net.

Met een nieuwe erudiete Dreesmann (prof. dr. Anton Dreesmann, kleinzoon van de oprichter) aan het hoofd, werd met het inmiddels opgerichte Vendex een machtig concern neergezet dat naast de warenhuizen een conglomeraat van andere winkels overnam en deelnemingen had in veel andere bedrijven. Eind jaren zeventig bestond het Vendex-concern uit zo'n tachtig bedrijven en had het een omzet van zo'n 18 miljard gulden. Dreesmann haalde de vooraanstaande Rotterdamse econoom professor Arie van der Zwan binnen als tweede man en beoogd opvolger van het steeds internationaler opererende Vendex-concern. Onder de families – die al vanaf het begin een sleutelrol vervulden in alle warenhuizen – zag Dreesmann geen potentieel geschikte kandidaat.

In de tweede helft van de jaren tachtig keerde het tij. De concurrentie werd heviger en de zo succesvolle formule raakte meer en meer sleets. Successen (zoals de Schoolcampus – bij aanvang van het nieuwe schooljaar een begrip voor vele scholieren) werden gekopieerd en de

financieel-economische situatie werd mede door een groeiende concurrentie van gespecialiseerde zaken nijpender. Terwijl Dreesmann herstelde van een hersenbloeding probeerde Van der Zwan, in overleg met de ondernemingsraad, een reddingsplan op te stellen. Zo'n 1400 personeelsleden zouden hun baan verliezen, maar dat leek nodig om economisch rendabel te blijven. Een langzaam herstellende Dreesmann stak hier echter een stokje voor. De plannen werden teruggedraaid en de 'kroonprins' moest het (toen al wat zinkende) schip verlaten.

Eigenlijk is het daarna nooit meer echt goed gekomen met Vendex-KBB en het vlaggenschip V&D. In de loop der jaren werd een (fors) deel van de bedrijfsonderdelen van de hand gedaan, mede om het hoofd boven water te houden. In 2004 kwam het concern voor een bedrag van 1,4 miljard euro (plus 1 miljard euro aan uitstaande schuld) in handen van een consortium onder leiding van KRR. Vendex-KBB ging vanaf dat jaar verder onder de naam Maxeda. De laatste actie was tot op zekere hoogte een herhaling van de strijd die ook eind jaren tachtig werd gevoerd om de warenhuizen in leven te houden. Door de verkoop van het vastgoed, de HEMA, de elektronikawinkels van IT's, Prijs-Topper, Modern en Dixons en Dynabite had het consortium enorm in omvang ingeboet.

#### *De laatste stuiptrekkingen*

In de loop van 2015 lijkt een faillissement onafwendbaar te worden. Op Oudejaarsdag 2015 horen de meer dan tienduizend medewerkers (velen via de media) dat V&D nu echt failliet dreigt te gaan. Eigenaar Sun Capital, een durfinvesteerder uit Florida, heeft enkele dagen ervoor uitstel van betaling aangevraagd. Na vijf jaar ziet ook Sun Capital blijkbaar geen uitweg meer in een al langer lopende strijd om V&D van de ondergang te redden. Twee curatoren worden aangesteld en een leger advocaten gaat aan het werk. In de eerste weken van 2016 passeren allerlei namen van mogelijk nieuwe investeerders de revue. De interesse in een overname zou groot zijn, maar feitelijk was deze vooral gericht op de succesvolle restaurantformule van La Place. Niemand kocht zo langzamerhand meer bij V&D, maar iedereen kende La Place. Eind januari wordt bekend dat het Jumbo-concern 60 van de 150 La Place-restaurants (en daarmee 1500 banen) overneemt. Er blijven nog twee investeerders over die V&D zouden willen overnemen: de Britse

durfinvesteerder OpCapita en Coolcat-baas Kahn. V&D-topman Van der Ent spreekt begin februari over vergevorderde gesprekken met een Nederlandse kandidaat-koper. In deze periode komt ook het Canadese bedrijf Hudson's Bay in beeld dat zestig winkels onder eigen vlag zou willen openen. Maar uiteindelijk lukt dat niet en wordt er geen overeenstemming bereikt over het overnamebedrag.

'Het is kiezen tussen het missen van vele maanden huur, maar wel de zekerheid van een vermaard en rijk internationaal conglomeraat (Hudson's) of een minder kapitaalkrachtige partij (Kahn) die daarentegen wel direct zijn huur wil betalen.' (*de Volkskrant*, 20 februari 2016, p. 9)

Veel partijen praten mee of laten hun stem horen (de banken, de politiek, de ondernemingsraad, vakbonden, leveranciers). Toch komt men er niet uit en is er een (te groot) financieel gat waarin ook banken nauwelijks tot geen rol willen spelen.

#### *De Haagse politiek*

Het faillissement van V&D bleef ook in politiek Den Haag natuurlijk niet onopgemerkt. Er komen nu ook weer niet dagelijks in één keer duizenden werknemers op straat of in één klap zoveel grote panden leeg te staan. PvdA-kamerleden stellen in januari 2016 de ministers van Sociale Zaken en van Financiën een aantal vragen over Sun Capital, dat eerder zijn toezegging om te investeren niet was nagekomen en ook nu weer mogelijk een van de partijen was die betrokken was bij een eventuele doorstart.<sup>17</sup> De investeerder zou daarmee mogelijk op goedkope wijze afscheid hebben willen nemen van slechtlopende vestigingen en boventallig personeel. De ChristenUnie stelt twee maanden later de minister van Economische Zaken vijftien vragen over met name de positie van de leveranciers die bij het faillissement van V&D betrokken waren.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Aanhangsel van de Handelingen TK 2016-2017, nr. 1235.

<sup>18</sup> Aanhangsel van de Handelingen TK 2016-2017, nr. 2129.

Kort en goed komen alle antwoorden op hetzelfde neer: ja, de situatie is natuurlijk vervelend, maar de regering is niet bij uitstek de partij die vooraan moet staan. Er bestaan in Nederland rond faillissementen zorgvuldige procedures: de rechter bekijkt de rechtmatigheid, curatoren zijn belast met een mogelijke al dan niet gedeeltelijke doorstart en de rechter-commissaris ziet daarop toe. De overheid heeft daarin slechts een geringe rol.

Naar aanleiding van vragen tijdens het Algemeen Overleg Bedrijfslevenbeleid van 11 februari 2016 zet minister Kamp van Economische Zaken in een brief het afwegingskader van het ministerie uiteen om bij dit soort kwesties al dan niet te handelen.<sup>19</sup> Uit de brief spreekt eenzelfde afstandelijkheid. Natuurlijk is er sprake van enige actieve betrokkenheid gericht op het behoud of de doorstart van levensvatbare activiteiten, maar alleen in bijzondere gevallen kan het kabinet extra (niet marktverstorend!) inspanningen overwegen. Het volgende citaat zegt veel over de situatie bij V&D:<sup>20</sup>

‘Tot slot is het goed om te beseffen dat een krimp door faillissement van bedrijven – hoe pijnlijk ook voor de betrokken ondernemers, werknemers en andere stakeholders (zoals toeleveranciers) – ook onderdeel is van een gezonde dynamiek en “creatieve destructie” in de economie. Een dergelijke shake-out zorgt ervoor dat inefficiënte activiteiten worden beëindigd, overcapaciteit verdwijnt en nieuwe producten, diensten en/of productiemethoden en werkgelegenheid een kans krijgen.’

### 1.3 Afscheid van een icoon

In 2016 namen wij afscheid van iconen als Johan Cruijff, David Bowie en Prince. Maar ook de warenhuizen van V&D hadden in de loop der jaren een iconische status verworven. Wie kwam er niet als kind in een van de warenhuizen om een agenda, een lp of betaalbare kleding te kopen, een saucijzenbroodje te eten of om gewoon even wat rond te kijken? De laatste decennia was er natuurlijk wel flink de klad in gekomen

<sup>19</sup> Handelingen TK 2015-2016, 32 637, nr. 234.

<sup>20</sup> Handelingen TK 2015-2016, 32 637, nr. 234, p. 2.

en was ‘de beleving’ verdwenen. Het Prijzencircus kon niet tippen aan de Drie Dwaze Dagen. Alleen La Place was uitgegroeid tot een groot succes en daarmee ook steeds meer de kurk geworden waarop V&D dreef.

Overigens was V&D niet de enige winkelketen die het moeilijk had en uiteindelijk failliet ging. In betrekkelijk korte tijd verdwenen meer bekende winkelketens in uiteenlopende sectoren. Kledingwinkels als Mexx en Miss Etam, schoenenwinkels van onder andere Manfield, Dolcis en Scapino en ook de sportzaken Perry- en Aktiesport, de grote drogisterijketen DA en zaken van Halfords, Foto Klein en Dixon sloten hun deuren. Bij elkaar betrof dat vele honderden winkels. Met al die winkelsluitingen kwamen vele duizenden mensen op straat te staan. Omdat veel medewerkers al vele jaren bij V&D in dienst waren, was een groot deel van hen niet zo gemakkelijk herplaatsbaar. Een snel teruglopende sector en veel werknemers die nooit iets anders hadden gedaan.

Maar er was niet alleen een werkloosheidsprobleem, er was tevens sprake van een crisis in onze binnensteden. Winkelketen na winkelketen ging failliet en daarmee dreigde ook een steeds grotere leegstand in de stadscentra. Er stonden al veel winkelruimten leeg en dus zou de sluiting van dit icoon het aanzien van de stad geen goed doen. Bij gemeenten bestond de vrees dat met de leegstand van al die grote panden ook de middenstand het zwaar zou krijgen. Het winkelend publiek zou de binnensteden kunnen gaan mijden en mensen kochten ook meer en meer online. De verhuurders en eigenaren van kleine lege winkelpanden (van al die andere ketens) konden soms nog wel een nieuwe (tijdelijke) huurder vinden. Maar voor de vaak grote – uit meerdere verdiepingen bestaande – panden waarin de V&D-winkels hadden gezeten, was dat veel lastiger. Aangezien veel V&D-winkels op de beste locaties in de stad zaten, was leegstand des te vervelender. ‘Als de winkelhartes van onze binnensteden een gebit vormen, dan was V&D decennialang een van de centrale snijstanden’ (*de Volkskrant*, 30 december 2015).

Daarnaast betekende de ondergang van V&D ook het nodige voor een groot aantal bedrijven en organisaties eromheen. Er was zo te zeggen sprake van een stevige ‘collateral damage’. Zo hadden sommige bedrijven (als leveranciers van het V&D-huismerk) vaak een groot probleem. Voor hen was V&D de enige of een van de weinige afnemer(s).

Met het verdwijnen van V&D verdween in één keer een fors deel van hun markt. Sommige spullen (met V&D-logo) waren waardeloos geworden. Het faillissement van V&D reikte daarmee veel verder dan de winkelketen zelf.

#### 1.4 Een bedrijfseconomische benadering: retail in transitie

De opkomst en ondergang van V&D heeft alles te maken met de economische en maatschappelijke ontwikkeling van de retailsector in de afgelopen 150 jaar. In die periode hebben zich in de retail drie grote revoluties voorgedaan die de structuur van de sector en het consumentengedrag ingrijpend hebben gewijzigd. Die veranderingen werden gedreven door technologische innovaties die een nieuwe infrastructuur mogelijk maakten: de komst van de spoorwegen rond 1850; de groei van de automobilititeit na de Tweede Wereldoorlog; en de doorbraak van het internet aan het einde van de 20e eeuw. Die eerste revolutie leidde tot de introductie van het warenhuis als nieuw winkelconcept, de tweede revolutie tot de komst van zelfbediening en de derde tot de komst van webwinkels.

Met de Bijenkorf (opgericht in 1914) behoorde V&D (1912) tot de eerste moderne warenhuizen van ons land. Daarvoor was het Harry Selfridge geweest die in 1909 in Londen het eerste filiaal van Selfridges opende. Daarmee introduceerde Selfridge als eerste in Europa het idee van een warenhuis. De geschiedenis van het warenhuis begint echter in de Verenigde Staten. Proctor & Gamble opende in 1834 het eerste moderne warenhuis in Cincinnati en in 1846 opende A.T. Stewart in New York. Daarna volgden meer warenhuizen in de VS. Macy's opende in 1878 in New York, Marshall Fields in 1881 in Chicago, Sears in 1886 in North Redwood Carolina en Nordstrom's in 1901 in Seattle.

Het concept van het warenhuis was een enorme innovatie van de detailhandel en wordt ook wel de *eerste revolutie* in de retail genoemd (Bunt, Dreesmann & Goud 1989). Tot aan de industriële revolutie bestond de detailhandel vrijwel uitsluitend uit winkels van lokale, zelfstandige en gespecialiseerde ondernemers. Die winkels stonden vol met voorraden. Er werd vaak op krediet gekocht en de winkelier functioneerde als adviseur van zijn klanten. De warenhuizen deden

het anders. Zij brachten een groot assortiment goederen op één locatie samen: alles onder één dak.

Door grote hoeveelheden producten in te kopen behaalden de warenhuizen forse inkoopvoordelen waardoor zij aanmerkelijk goedkoper konden leveren dan de traditionele winkels. De warenhuizen konden vooral ontstaan door de aanleg van de spoorwegen. Zo konden grote hoeveelheden producten vanuit het gehele land worden betrokken; de afhankelijkheid van de lokale marktvoorziening verdween. Het warenhuis bracht ook een volstrekt nieuw idee naar voren, namelijk ‘winkelen voor het plezier’ in plaats van uitsluitend ‘winkelen omdat het moet’. In alles waren warenhuizen anders. Niet alleen boden zij een compleet pakket van producten tegen lagere prijzen, maar ook boden zij een heel andere sfeer met restaurants en bars, huismerken en een ander bedieningsmodel op een lager serviceniveau. Voor consumenten boden de warenhuizen heel veel voordelen, niet alleen in sociaal-maatschappelijke zin, maar ook in economische zin. De opkomst van warenhuizen had echter ook een keerzijde. Er verdwenen duizenden winkels van traditionele winkeliers. Die konden niet mee in de nieuwe concurrentie en verloren de efficiëncyslag. Het model van het warenhuis was een radicale innovatie van de wijze waarop de traditionele detailhandel werd bedreven.

Na deze eerste revolutie volgde in de jaren vijftig van de vorige eeuw een *tweede revolutie* die het gevolg was van de introductie van het zelfbedieningsconcept en van de supermarkt. Waar de spoorwegen rond 1900 als infrastructurele voorziening de warenhuizen mogelijk hadden gemaakt, was het na de Tweede Wereldoorlog de automobilititeit die ervoor zorgde dat in de Westerse wereld de marktstructuur van de retail radicaal veranderde. In ons land leidde dit ertoe dat tussen 1960 en 1970 meer dan 30.000 arbeidsintensieve bedieningswinkels van de markt verdwenen. Dankzij de gemiddelde reële stijging van de detailhandelsomzet van bijna 6 procent per jaar kwamen er veel nieuwe banen bij, maar per saldo daalde de werkgelegenheid in de detailhandel tussen 1960 en 1970 met 45.000 arbeidsjaren. De reële arbeidsproductiviteit van de detailhandel nam in die periode fenomenaal toe: van 55.000 euro per arbeidsjaar in 1960 tot 96.000 euro in 1970. Dit komt neer op een stijging van 75 procent. Zonder de uitvinding van de zelfbediening had deze enorme productiviteitsstijging



nooit kunnen plaatsvinden. Net als de eerste revolutie leidde ook de tweede revolutie tot forse productiviteitswinsten, schaalvergroting en een toenemende marktmacht van de detailhandel ten opzichte van de leveranciers. Ook door de zelfbedieningswinkels – zoals supermarkten – werden de voordelen daarvan doorgegeven aan consumenten in de vorm van lagere prijzen. Maatschappelijk en economisch gezien zijn deze ontwikkelingen uitstekend geweest. De gevolgen waren namelijk een toenemende koopkracht van consumenten en economische groei. Zonder deze ontwikkelingen zouden consumenten een veelvoud van de huidige prijzen hebben betaald voor hun dagelijkse boodschappen en andere producten.

De *derde revolutie* in de retail zette zich in aan het einde van de 20e eeuw. Opnieuw was het een nieuwe infrastructuur die deze revolutie in gang zette, namelijk de komst van het internet en daarmee van vele webwinkels. Na 2000 heeft het webwinkelen een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt (Gianotten, 2016). In vijftien jaar tijd groeiden de online bestedingen aan producten in het detailhandelsassortiment naar zo'n 10 miljard euro in 2016. Met een totale omzet van 103 miljard euro in 2016 bedraagt het aandeel van internet in de detailhandelsomzet inmiddels bijna 10 procent. Er verdwenen in die tijd duizenden fysieke winkels, maar er kwamen wel tienduizenden webshops bij. Daaronder ook de webwarenhuizen van Coolblue, Fonq, Wehkamp en Bol. Maar ook die van Amazon en Alibaba. In 2016 telde ons land 96.000 fysieke winkels en 32.000 webwinkels. Vooralsnog zijn de gevolgen van deze derde revolutie deels vergelijkbaar met die van eerdere revoluties, maar voor een deel ook niet. Vergelijkbaar is, dat er opnieuw duizenden fysieke winkels zijn verdwenen en de productiviteit enorm is toegenomen, althans in de Verenigde Staten (VS). Daar nam van 2000 tot 2016 de reële arbeidsproductiviteit van de gehele retail toe met bijna 70 procent. In Nederland daalde die over deze periode met 2 procent. In de VS is de productiviteit van de online retailers ruim 900.000 euro per jaar, per fte. In Nederland niet meer dan 150.000 euro.<sup>21</sup> Een van de redenen van de relatief lage

21 Natuurlijk zijn er bedrijven die het beter doen. Volgens de informatie op de websites behaalde Coolblue in 2015 een omzet per jaar van 370.000 euro per medewerker, Bol.com van 800.000 euro per medewerker en RFS (onder meer Wehkamp en Fonq) van 550.000 euro per medewerker.

productiviteit van de Nederlandse online sector is de kleinschaligheid. De schaal van de webshops in de VS is aanmerkelijk groter dan die in ons land.<sup>22</sup> Natuurlijk bedienen de winkels in de VS een aanmerkelijk grotere thuismarkt. Daar komt nog eens bij dat Amerikaanse webshops Engelstalig zijn en daarmee een wereldwijd bereik hebben. Nederlandse webshops hebben dit voordeel niet en richten zich voorlopig nog voornamelijk op de Nederlandstalige markt. Met alle risico's van dien, want in tegenstelling tot het fysieke winkelen is webwinkelen een internationale business.

Wat al deze revoluties gemeen hebben, is dat de kennis, gedragsregels en methodieken in de retailsector veranderen. En dat leidt tot nieuwe manieren om ondernemingen (inclusief de bedrijfssystemen en -processen) te organiseren en te managen. Anders dan in een situatie van 'going concern' dwingen radicale innovaties in tijden van transitie alle retailers tot een heroriëntatie op de strategie van de onderneming. Dit gaat veel verder dan een upgrade van de winkels, een nieuwe communicatiestrategie of de keuze voor een ander adviesbureau. De nieuwe toetreders hebben een heel ander verdienmodel dan de gevestigde ondernemingen. Dat heeft alles te maken met de onzekerheden waar alle retailers mee te maken hebben.<sup>23</sup> Online retailers weten die risico's te beperken door het verkleinen van voorraadrisico's (via dropshipping, waarbij de voorraadrisico's naar de leverancier worden geschoven), door het gebruik van big data, waardoor het consumentengedrag veel beter kan worden gevolgd en voorspeld, door het gebruik van nieuwe managementtechnieken als scrumming,<sup>24</sup> door concentratie van het klantcontact en door samenwerking met partners en affiliaties. De gevestigde

22 Ter vergelijking: Amazon had in 2016 een omzet van 160 miljard dollar. De grootste Nederlandse webwinkel, Bol.com, had in 2015 een omzet van 760 miljoen euro.

23 De belangrijkste risico's van retailers vloeien voort uit (1) de onmogelijkheid om diensten op voorraad te produceren, (2) de integratie van marketing, human capital management en operationeel management op de verkoopplek en (3) de onzekerheid over het consumentengedrag.

24 Scrumming is een managementmethodiek die erop is gericht om de snelheid en wendbaarheid van ontwerpprocessen te verbeteren. Met scrumteams wordt gezamenlijk gewerkt aan bijvoorbeeld de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten. Het is een 'lerend proces' waarin voortdurend wordt bijgestuurd. Daarmee wordt voorkomen dat ontwerpprocessen altijd te lang duren, meer kosten dan werd verwacht en een product of dienst opleveren dat/die uiteindelijk niet aan de verwachtingen voldoet.

retailers hebben vervolgens te maken met een structurele druk op de marges. Alle retailers zijn daarom gedwongen hun kosten te verlagen om concurrerend te blijven. Het is duidelijk dat dit voor een onderneming als V&D – met hoge huurlasten en langlopende huurcontracten en relatief duur personeel met contracten voor onbepaalde tijd – een bijna onmogelijke opgave is geweest. Uiteindelijk bleek het snijden in de personeelskosten (door mensen te ontslaan) en het openbreken van de huurcontracten onvoldoende soelaas te bieden om te kunnen overleven. Daarnaast waren er niet alleen managementproblemen – met wisselende directies die steeds weer van strategie veranderden wat veel onduidelijkheid creëerde naar medewerkers en klanten – maar vooral ook aanpassingsproblemen gegeven de gewijzigde marktomstandigheden. Warenhuizen zijn complexe ondernemingen die hoge kosten hebben vanwege de honderdduizenden artikelen die zij verkopen, de enorme voorraadrisico's, de grote winkeloppervlakten, de complexiteit van de logistieke en commerciële processen en de continue drang om te moeten investeren in product- en procesvernieuwing. Bovendien verkopen de traditionele warenhuizen veelal andermans producten en merken, waardoor zij van allerlei kanten concurrentie ervaren. Het blijft dan voortdurend een uitdaging om onderscheidend en 'the best in the market' te zijn. Het is niet voor niets dat de HEMA, die uitsluitend unieke huismerken verkoopt, ook buitenlandse vestigingen heeft kunnen openen.

Door het gebrek aan differentiatie en persoonlijkheid is de marktpositie van traditionele warenhuizen steeds meer uitgehold. Uit onderzoek van Experian (2015) bleek dat V&D slechts bij één consumentengroep sterk vertegenwoordigd was, namelijk bij werkende ouders, met een relatief hoog inkomen, meerdere jonge kinderen, die veelal in Vinex-wijken wonen en veel tijd besteden aan gezinsactiviteiten. Deze groep vertegenwoordigt minder dan 8 procent van de Nederlandse huishoudens. In vergelijking met de Bijenkorf, Bol.com, de HEMA en Wehkamp bleek V&D geen onderscheidende positie in te nemen. Ook bleek V&D in tegenstelling tot de Bijenkorf en de webwarenhuizen veel minder sterk in online activiteiten, waardoor geen nieuwe klantgroepen werden aangeboord.

Is V&D het enige warenhuis in de problemen? Allesbehalve. In heel de Westerse wereld sluiten warenhuizen hun deuren of stoten zij winkels af. Het hoort bij een dynamische sector als de retail waarin winkels komen en gaan. Door de sluiting van 62 winkels van V&D kwam in de winkelstraten in totaal 350.000 m<sup>2</sup> vloeroppervlakte leeg te staan.<sup>25</sup> Inmiddels zijn de leegstaande V&D-panden grotendeels weer gevuld door winkels van Hudson's Bay, Saks off Fifth, Jumbo en La Place, Primark, Zara, Decathlon, Big Bazar, H&M, Maxx en WoonworldXL. In de winkelstraat is weer plek voor zelfstandige ondernemers met een nieuw concept of met een webwinkel. En consumenten kunnen veel meer dan vroeger kiezen hoe zij hun inkopen willen doen. Uiteindelijk worden zij er beter van.

## 1.5 Afronding

Terwijl gemeenten, landelijke politici en vele anderen zich zorgen maakten over de ondergang van een icoon, is inmiddels duidelijk geworden dat het faillissement van V&D feitelijk het einde markeerde van een onontkoombaar proces. Na zeer succesvolle jaren was de formule sleets geraakt en waren de warenhuizen onvoldoende meegegaan met hun tijd. De derde revolutionaire golf had men gemist. Waarschijnlijk waren uiteindelijk de gevolgen voor de samenleving (een grote groep werklozen erbij, lege panden, een icoon ter ziele) minder groot dan het zich aanvankelijk liet aanzien.

Inmiddels wordt al gespeculeerd of en wanneer de retail de vierde golf kan verwachten en hoe deze zich gaat manifesteren. Wat staat ons nog te wachten? Is de continuïteit van de Bijenkorf, de HEMA, John Lewis en Hudson's Bay verzekerd? Verre van. Ook deze warenhuizen zullen voortdurend 'on spot' moeten blijven. En wat betreft de technologische ontwikkeling geldt 'we ain't seen nothing yet': van 3D-printing, big data, kunstmatige intelligentie tot het internet of things, robotisering en augmented reality. Er is nog wel het een en ander te verwachten.

25 *Twinkel*, 12 juli 2016. Nieuws: 'Locatus: "Minder winkelpanden leeg"'. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://twinklemagazine.nl/2016/07/locatus-minder-winkelpanden-leeg/index.xml>.





*Dramatisch ongeval #dalfsen #traincrash #treinongeval #trein*

Marten Bakker @RekkabNetram



*De rechter houdt hier bij spoor in Winsum zitting voor een kort geding. Aanleiding is ongeluk met trein en melkwagen op 18 november. #hvn1*

Joost Dijkman @JoostHVNL

## 2 **Treinongevallen in Dalfsen en Winsum**

*Roelf Knoop, Menno van Duin*

### 2.1 **Inleiding**

Op 23 februari 2016 botst op een beveiligde overweg in de Overijsselse gemeente Dalfsen een reizigerstrein op een overstekende hoogwerker. De machinist van de trein komt bij de botsing om het leven, twee personen in de trein raken lichtgewond. De bediener van de hoogwerker is net voor de botsing met de trein van de hoogwerker gesprongen en raakt lichtgewond. Doordat de trein ontspoot, wordt de bovenleiding vernield. De hulpverlening komt snel en massaal op gang. Na enkele uren is voor hen het werk gedaan. Het opruimen van de treinstellen en het herstel van de spoorbaan en de bovenleiding vraagt vanzelfsprekend meer tijd.

Naar aanleiding van dit incident stelt de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) een onderzoek in waarvan de resultaten in december 2016 beschikbaar komen. Net voordien – op 18 november 2016 – botst in de Groningse gemeente Winsum, dit keer op een onbeveiligde overweg, een reizigerstrein op een melktankwagen. Bij dit incident raken achttien mensen (licht) gewond; elf personen worden per ambulance naar het ziekenhuis vervoerd. Ook nu komt de hulpverlening binnen enkele minuten massaal op gang en is het incident in korte tijd onder controle. Omdat op dezelfde spoorwegovergang al eerder (in 2014) twee ernstige incidenten hebben plaatsgevonden, start nog tijdens de hulpverleningsfase een discussie over de vraag waarom de onbeveiligde spoorwegovergang ‘nog steeds niet beveiligd is’ en of dit incident voorkomen had kunnen worden. Ook in de media richt de aandacht zich al snel op de schuld- en verantwoordingsvraag.

Terwijl wij dit hoofdstuk schrijven, doet zich op 27 maart 2017 opnieuw een ongeluk voor waarbij een auto in botsing komt met een trein. Dit keer geschiedt dat in Harlingen bij een overweg op particulier grondgebied met louter signalering van knipperende lichten als er een trein nadert. De bestuurder van de auto en zijn driejarige zoonnetje komen om het leven.

Omdat dit soort ongevallen op het spoor zich al vele decennia voordoen en een oplossing voor het probleem (hele slagbomen bij alle gelijkvloerse spoorwegovergangen) nu ook weer niet zo ingewikkeld lijkt, stellen wij in dit hoofdstuk de vraag waarom deze ongevallen – waarbij gemiddeld toch zo'n tien mensen per jaar om het leven komen – inmiddels niet uit de wereld zijn geholpen. Is het enkel en alleen een kwestie van geld? Of is dat te simpel gesteld en moeten wij gewoon accepteren dat dergelijke ongevallen zich zo nu en dan zullen blijven voordoen?

Ten behoeve van dit hoofdstuk is gesproken met de twee betrokken Operationeel Leaders en de burgemeester van Winsum. Verder is gebruikgemaakt van de evaluatieverslagen van de veiligheidsregio's IJsselland en Groningen en van openbare bronnen, waaronder het rapport van de OvV.

## 2.2 Feitenrelaas

### *Dalfsen*

Op dinsdagochtend 23 februari 2016 nadert iets voor negen uur de trein van Arriva vanuit Zwolle met een snelheid van 140 km/uur de spoorwegovergang Het Lage Veld in de gemeente Dalfsen (Overijssel). Dit baanvak is enkelsporig, geëlektrificeerd en is onderdeel van het traject Zwolle-Coevorden-Emmen. Op dit baanvak rijden normaal vier treinen per uur; op werkdagen tijdens de ochtend- en avondspits rijden er echter acht treinen per uur. De overweg – gelegen in een deel van het spoorwegtraject dat licht gebogen verloopt – is beveiligd met automatische halve overwegbomen (mini-AHOB) die ongeveer 27 seconden voordat de trein de overweg bereikt in werking treden. Het Lage Veld is een grotendeels onverharde weg waaraan zich een boerderij, een camping en een woonhuis bevinden.



Op 23 februari rijdt een hoogwerker (rupsuitvoering, maximale werkhoopte 27 meter met een totale massa van ca. 20 ton) over de spoorwegovergang. De hoogwerker is door een hoveniersbedrijf gebruikt om bomen te snoeien en omdat de dieplader waarop de hoogwerker wordt vervoerd niet op locatie kan komen is ervoor gekozen het traject naar de verharde weg rijdend af te leggen. De bedienaar van de hoogwerker wacht met oversteken totdat een trein in de richting van Zwolle is gepasseerd en draait daarna stapvoets (zo'n 1 km/uur) de overgang op. Op het moment dat hij op de overweg rijdt, ziet hij uit de richting Zwolle een trein aankomen. De overweginstallatie is op dat moment nog niet geactiveerd. Hij probeert de overweg tijdig vrij te maken door verder te rijden en tegelijkertijd probeert hij de machinist van de naderende trein te waarschuwen door armbewegingen te maken. Door de boog in het baanvak ziet de 49-jarige machinist de hoogwerker pas enige seconden later en hij zet op dat moment een nood-remming in. De snelheid van de trein neemt daardoor nog af tot zo'n 130 km/uur maar een aanrijding is niet te voorkomen. De bedienaar van de hoogwerker springt net voor de botsing uit de werkbak en raakt lichtgewond. De machinist van de trein komt bij de botsing om het leven. De trein ontspoord en van de zes passagiers raken er twee gewond. Na de botsing rijdt de trein nog zo'n 150 meter verder en raakt daarbij een bovenleidingmast waardoor de bovenleiding bezwijkt. Vlak voordat de trein zijn eindpositie bereikt kantelt deze en komt op zijn linkerkant in een weiland te liggen.

Om 8.49 uur en in de daarop volgende minuten ontvangt de Meldkamer Oost-Nederland meerdere meldingen van de aanrijding tussen de trein en de hoogwerker. De meldkamer schaalst snel en groot op. Diverse brandweereenheden, politie-eenheden, tien ambulances en een traumahelikopter worden binnen enkele minuten gealarmeerd. Ook de opschaling naar GRIP-1 (08.51 uur) en GRIP-2 (9.03 uur) vindt binnen enkele minuten plaats. Nadat de bovenleiding is uitgeschakeld en de gewonden zijn opgevangen is het incident eigenlijk onder controle. Hulpverleners constateren dat de machinist is overleden. Vanaf dat moment krijgen het verrichten van onderzoek, het bergen van de machinist en later het bergen van de trein prioriteit waarna het herstel van het baanvak begint. Op zondag 28 februari wordt de treinenloop hervat.

*Winsum*

Op 16 november 2016 vindt er wederom een ongeval plaats met een Arriva-trein. Deze keer op het traject Winsum-Groningen. Om 12.01 uur krijgt de Meldkamer Noord-Nederland een melding van een aanrijding tussen een tankwagen en een trein op de onbewaakte overweg aan de Voslaan in Winsum. De trein met daarin zo'n vijftig passagiers, botst met een snelheid van zo'n 75 km/uur op een gevulde melkwagen van Friesland Campina. Kort ervoor is bij een van de twee bedrijven die aan een doodlopende weg 'achter' de spoorwegovergang gelegen is, melk opgehaald. De trein ontspoord en blijft enigszins onstabiel hangen op de spoordijk, naast een diepe sloot. Ook bij dit incident komt de hulpverlening massaal en zeer snel op gang. Diverse brandweer-, politie- en geneeskundige eenheden rukken uit en de calamiteitencoördinator op de meldkamer maakt drie minuten na de melding GRIP-1 en tien minuten later GRIP-2. Lichtgewonden verlaten met hulp van andere passagiers de trein; een aantal gewonden wordt door de brandweer uit de trein gehaald. Eerste opvang vindt plaats bij een nabijgelegen boerderij; later wordt een opvanglocatie ingericht in de nabijgelegen brandweerkazerne in Winsum. Evenals in Dalfsen is het incident in korte tijd onder controle en begint de fase van bergen en herstel van de spoorbaan.

**Hulpverlening na spoorwegongevallen**

Terwijl decennia geleden spoorwegongevallen nog de nodige problemen veroorzaakten voor de hulpdiensten, is hier de laatste jaren zeker een aantal zaken veranderd en is de professionaliteit duidelijk toegenomen. In het verleden waren er vaak problemen met het veilig stellen van het baanvak (stroom van de bovenleidingen halen) waardoor het soms lang kon duren voordat de redding en hulpverlening goed op gang konden komen (Van Duin, 1992). De twee casus die in dit hoofdstuk zijn beschreven laten goed zien hoe soepel de hulpverlening bij dergelijke incidenten inmiddels verloopt. Binnen enkele minuten vangt de redding in de treinen al aan. De GRIP-opstapeling heeft snel plaats en er wordt desgewenst snel een opvanglocatie ingericht. Dergelijke incidenten verrassen de hulpdiensten niet meer zo snel. Inspanningen op het gebied van operationele voorbereiding – zowel mono- als multidisciplinair – betalen zich uit. Overigens is een dergelijke calamiteit in de ochtend- of avondspits, als vele tientallen mensen zich in de trein bevinden, met een fors aantal slachtoffers wel duidelijk lastiger te managen.

Nog voordat alle gewonden zijn afgevoerd naar omliggende ziekenhuizen krijgt het incident in Winsum een andere invalshoek. Twee jaar eerder hebben er op dezelfde onbewaakte spoorwegovergang namelijk ook al twee ernstige ongevallen plaatsgevonden. Op 2 april 2014 kwam een trein in botsing met een personenauto, waarbij de 67-jarige automobilist om het leven kwam. Een half jaar later, 14 oktober 2014, werd de auto van een 24-jarige man geschept door een trein. Ook deze automobilist overleefde de botsing niet.

Al na het eerste ongeval van april 2014 kwam een discussie op gang over de veiligheid van deze en andere onbewaakte overgangen in de gemeente Winsum. Winsum kent maar liefst 23 van dergelijke overgangen. Er is nadien met vele partijen een omvangrijk overleg- en afstemmingsproces gestart over het aanpassen of laten verdwijnen van deze spoorwegovergang.<sup>26</sup> De gemeente Winsum heeft, samen met ProRail, een plan opgesteld om de onbewaakte spoorwegovergangen in haar gemeente zodanig te verbeteren dat dit soort ongevallen afnemen en de kans op (dodelijke) slachtoffers wordt geminimaliseerd. De spoorwegovergang aan de Voslaan heeft daarbij hoge prioriteit. Effectivering van de voorgestelde maatregelen heeft echter, ruim twee jaar later, nog niet plaats gevonden. Uiteraard is deze voorgeschiedenis aanleiding voor de media, omwonenden en direct betrokkenen (onder wie de familieleden van de eerder omgekomen slachtoffers) om kritische vragen te stellen over de voortgang. De persconferentie na het ongeval op 16 november, waar de burgemeester van Winsum, ProRail, Arriva en de Operationeel Leider uitleg denken te geven over (de afwikkeling van) het ongeval, krijgt daardoor een ander verloop. Centraal staat niet de aanpak van het ongeval, maar de vraag waarom de spoorwegovergang nog niet 'is aangepakt' en of dit incident niet voorkomen had kunnen worden. Een van de redenen dat de overweg nog niet is aangepakt, zo laten de burgemeester en ProRail blijken, is het feit dat de grond die benodigd is voor het aanleggen van een tijdelijke weg (waardoor de spoorwegovergang buiten gebruik kan worden genomen) – vanwege de stroeve medewerking van de grondeigenaar – nog niet is verkregen. In de media ontstaat het beeld dat de boer van wie die grond is 'schuldig

26 Zie hiervoor 'Feitenrelaas verbetering veiligheid spoorwegovergang Voslaan' zoals dat gepubliceerd is op de website van de gemeente Winsum (raadsvergadering 24 januari 2017).

is' aan het ongeval. Een voor alle partijen onplezierige – en naar later blijkt ook onjuiste – weergave van de feitelijke situatie.

Op maandag 19 november rijden de eerste treinen weer over het baanvak. In de daarop volgende dagen komt er meer duidelijkheid over de werkelijke situatie met betrekking tot de grondverwerving. De vertraging was zeker niet het gevolg van de stroeve houding van de betreffende eigenaar van de grond. Nadat zowel de directeur van ProRail als de burgemeester van Winsum openlijk excuses hebben aangeboden aan de desbetreffende grondeigenaar keert de rust terug in de gemeente Winsum. Enkele weken later wordt de noodweg gerealiseerd en wordt de onbewaakte spoorwegovergang afgesloten voor het verkeer.

### 2.3 De veiligheid van spoorwegovergangen

Waarom doen zich anno 2017 nog steeds ongevallen voor bij spoorwegovergangen waarbij voertuigen in botsing komen met een trein, terwijl wij ons al decennialang bewust zijn van dit risico en er ook al decennialang een oplossing (hele slagbomen) voor bestaat? Juist een spoorwegovergang met elkaar kruisende verkeersstromen draagt het risico in zich dat er aanrijdingen kunnen plaatsvinden. In hoeverre vinden we dat risico acceptabel? Natuurlijk kunnen we een deel van het antwoord al raden, namelijk dat het verbeteren van de veiligheid van een enorm groot aantal onveilige overgangen behoorlijk wat geld kost. In Nederland is van oudsher de ligging van spoorwegen en autowegen maar in beperkte mate van elkaar gescheiden. Alleen bij snelwegen (van auto maar ook van trein – HSL) is dat wel gedaan. Toch willen wij eens nagaan of er naast deze voor de hand liggende factor ook nog andere zaken meespelen die mede het voortslepen van dit dossier bepalen. Wij starten de analyse van dit dilemma met een terugblik op ontwikkelingen die zich in de vorige eeuw voordeden. Daarna zoomen we meer specifiek in op de ongevallen uit 2016.

#### 2.3.1 Spoorwegveiligheid

Zolang er (stoom)treinen rijden zijn er ongelukken. Wat begon met een botsing tussen een trein en een paard en wagen leidde later tot grote

en dramatische treinongevallen in binnen- en buitenland. Zo leidde een ongeluk op kerstavond 1913 bij Hooghalen, waarbij onder andere de zoon van toenmalig minister-president Cort van der Linden om het leven kwam, tot aanvulling van de Spoorwegwet in 1915. Met deze aanvulling werd de mogelijkheid geschapen naar aanleiding van een ongeluk een onderzoek in te stellen. Vele jaren later, in 1956, werd de Spoorwegongevallenraad ingesteld,<sup>27</sup> die uiteindelijk (via de Transportongevallenraad) onderdeel werd van de OvV (Van Duin, 1992).

Het grootste spoorwegongeval in eigen land deed zich voor in 1962 bij Harmelen (93 doden). Op een mistige maandagochtend kwamen daar twee passagierstreinen met hoge snelheid vrijwel frontaal in botsing (Van Duin, 1992). Dit ongeval was de directe aanleiding voor de invoering van ‘automatische treinbeïnvloeding’ (ATB). Vanaf de tweede helft van de jaren zestig werd deze (uiterst) langzaam ingebouwd in het spoorwegennet. ATB corrigeert automatisch een eventuele fout van een genegeerd sein; er wordt alsnog een remming ingezet. Aanvankelijk was het idee de invoering van ATB binnen tien jaar te realiseren. Uiteindelijk duurde het ruim twintig jaar. Latere ongevallen (bijvoorbeeld Schiedam 1976, 24 doden) zouden zijn voorkomen als op dit traject inmiddels ATB zou zijn geïnstalleerd.

### Treinongeval bij Winsum in 1980

Op de plaats waar zich in 2016 het treinongeval bij Winsum voordeed, vond ook in 1980 een groot treinongeval plaats. Op het enkelsporige traject tussen Sauwerd en Roodeschool vertrok in de vroege ochtend van 25 juli een volle forensentrein uit Winsum richting Groningen. De verkeersleiding had de machinist niet te kennen gegeven dat hij moest wachten op een tegemoetkomende trein die met enkele minuten vertraging uit Sauwerd was vertrokken. Ter hoogte van de Voslaan zag de machinist, mede vanwege de dichte mist, pas op het laatste moment de tegemoetkomende trein opdoemen en toen was het al te laat. De twee treinen botsten (elk rijdend met 80 km per uur) frontaal op elkaar. Bij het ongeval kwamen negen mensen om het leven en raakten 21 passagiers gewond. Eind 2007 is het betreffende traject voorzien van ATB.

27 Mede in reactie op een serie ongevallen in 1953, 1954 en 1955.

In de jaren tachtig en negentig nam het aantal ongevallen op het spoor als gevolg van 'het negeren van een rood sein' af, nadat op bijna het gehele spoorwegennet de ATB was geïnstalleerd. Toch verdween daarmee de spoorwegveiligheid niet geheel van de agenda. Jaarlijks deden zich meer dan honderd aanrijdingen voor op overwegen tussen treinen en overig verkeer (voetgangers, fietsers, auto's en verder), hetgeen leidde tot meer dan 50 doden (Van Poortvliet, 1999, p. 90). Hoewel het aantal ontsporingen als gevolg van deze aanrijdingen beperkt bleef, werd met de komst van de dubbeldekkers wel gevreesd voor een forse calamiteit. De NS legde dit probleem primair bij het ministerie. Ten slotte, zo stelde men, 'botsten treinen niet met auto's, maar botsten auto's met treinen!' Het was primair aan gemeenten en provincies (voor de lokale en provinciale wegen) en de rijksoverheid om de spoorwegovergangen veiliger te maken. De NS legde de prioriteit duidelijk bij andere zaken.

Reeds in 1991 werd geschat dat zo'n 1,7 miljard (in euro's) nodig zou zijn om alle spoorwegovergangen veilig te maken. Daartegenover stond wel dat de verhoogde snelheden van de treinen, de komst van dubbeldekkers en de intensivering van het treinverkeer zonder de overwegen extra te beveiligen, zouden kunnen leiden tot gemiddeld zo'n 36 doden per jaar in de 21<sup>e</sup> eeuw (Van Poortvliet, 1999, p. 91).

Na een ongeval in Zaandam (1993), waarbij een trein ontspoorde na een botsing met een auto, concludeerde de Transportongevallenraad dat dit ongeval geen incident was maar het gevolg van een structureel probleem: de onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de aanpak van de overwegen (Van Poortvliet, 1999, p. 92). Vanaf 1995 werd jaarlijks zo'n 23 miljoen euro vrijgemaakt om onbewaakte overwegen aan te passen (idem). Toch verlegde de NS enkele jaren later al weer het accent, nadat was gebleken dat er jaarlijks meer doden en gewonden waren te betreuren bij het in- en uitstappen en zich enkele drama's hadden voorgedaan met personen die soms tot enkele honderden meters waren meegesleurd.

Terwijl men dus in de jaren zeventig en tachtig vooral gericht was op de invoering van ATB – waar ruim een miljard euro mee gemoeid was – kwam er in de jaren negentig meer discussie over de gevaarlijke overwegen en kwam daar (wat) geld voor beschikbaar. Voor de NS had het thema echter ook in de 21<sup>e</sup> eeuw weinig prioriteit. Waar vanaf de jaren

zestig van de vorige eeuw de nadruk op fysieke veiligheid lag, vroeg enkele decennia later ook sociale onveiligheid steeds meer aandacht. Geweld en vernielingen in treinen, agressieve bejegening van conducteurs (zwart rijden) en de negatieve gevolgen van dronken jongeren kregen ook in de media volop aandacht. In 1991 werd een conducteur doodgestoken door een 21-jarige jongen zonder geldig vervoersbewijs. Honderden collega's waren aanwezig bij zijn begrafenis en treinen stonden die dag minutenlang stil. In de jaren na dit voorval en verschillende andere incidenten was binnen de NS logischerwijs (mede onder druk van het eigen personeel en zijn bonden) veel aandacht voor deze thematiek. Een van de belangrijkste argumenten voor de invoering van toegangspoortjes op stations had direct met dit thema van sociale onveiligheid te maken. Natuurlijk was er zicht op de gevaren van onbevaakte overwegen, maar er waren – begin jaren negentig – zeker ook andere veiligheidsvraagstukken rond het spoor die aandacht vroegen en daarmee concurreerden om de besteding van (schaars) geld.

### 2.3.2 *De casus Dalfsen en Winsum*

Naast dit algemene verhaal is er ook een specifiek verhaal voor treinongevallen als in Dalfsen en Winsum. Naar aanleiding van het ongeval in Dalfsen stelde de OvV een analyse op over de veiligheidssituatie van spoorwegovergangen.<sup>28</sup> Uit het rapport van de OvV blijkt dat het bij overwegbotsingen die leiden tot letsel onder de inzittenden van de trein meestal gaat om treinen met hoge snelheden, die pas kort voor de botsing worden afgeremd en die in botsing zijn gekomen met een zwaar wegvoertuig. Met die factoren wordt bij de risicobeoordeling van overwegen geen rekening gehouden. Voor het opstellen van een risicobeoordeling maakt ProRail gebruik van een overwegenregister waarin een aantal factoren wordt bijgehouden op basis waarvan een risicoscore wordt toegekend. Aan de hand hiervan worden relatief onveilige overwegen gedetecteerd en dat wordt weer gebruikt als input voor het

28 Op de website van de Onderzoeksraad voor Veiligheid staat naast het onderzoeksrapport ook een zeer verhelderend filmpje waarin het verloop van het incident en de belangrijkste conclusies van het onderzoek worden gepresenteerd. Zie: <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/2207/botsing-tussen-een-reizigerstrein-en-een-hoogwerker-te-dalfsen>.

Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (IenM, 2014a). Opmerkelijk is dat de factoren die worden gebruikt in het overwegenregister vooral te maken hebben met *de kans* van optreden en nauwelijks met *de impact*; de ernst van de eventuele gevolgen, zoals de snelheid van de trein. De OvV doet daarom onder andere de aanbeveling om te komen tot een verbetering van de risicobeoordeling.

Om de aanwezigheid van de grote aantallen (voorheen) onbewaakte overwegen op sommige trajecten te begrijpen, moeten we terug naar de oorsprong van de spoorwegen. De hoofdspoorwegen kenden bewaakte overgangen en omdat dat vroeger veel menskracht kostte (er moesten overwegwachters worden aangesteld), waren er relatief weinig overwegen op dit soort trajecten. Op de lokaalspoorwegen mochten onbewaakte overgangen worden toegepast, mede omdat op dit soort trajecten de snelheid beperkt was. Gaandeweg zijn trajecten met een lage maximumsnelheid 'opgewaarderd' tot hoofdspoorweg waar 100 km/uur mag worden gereden. Door verdere modernisering, elektrificering van trajecten en het toepassen van nieuwe beveiligings-systemen is de maximaal toegestane snelheid in de jaren tachtig verder verhoogd naar 140 km/uur. Bij de vernieuwingen van dit soort spoorlijnen zijn diverse overwegen opgeheven, maar er zijn er ook nog veel overgebleven. Dat verklaart waarom er in de spoorlijnen die van oorsprong zijn aangelegd als lokaalspoorweg nog steeds circa twee keer zoveel (deels onbewaakte) overwegen voorkomen als op de van oorsprong hoofdspoorwegen.

Door het beter beveiligen van overgangen, door het opheffen van overwegen en door betere voorlichting en handhaving is het aantal ongevallen en daarmee het aantal dodelijke slachtoffers steeds verder gedaald en schommelt het sinds 2004 tussen de tien en twintig per jaar. Het aantal overwegen is sinds eind jaren negentig teruggebracht van ongeveer 3100 naar circa 2500. Beleidsdoelstelling van het ministerie van Infrastructuur en Milieu is om de overwegveiligheid verder te verbeteren. ProRail heeft de ambitie om elk jaar minimaal twintig overwegen op te heffen. Prioriteit daarbij hebben die overwegen waarop zowel het treinverkeer als het wegverkeer zeer intensief is. De overweg in Dalfsen behoorde niet tot die categorie.



Ook de overweg in Winsum voldeed in eerste instantie niet aan de criteria om met prioriteit te worden aangepakt. Na het ongeval in 2014 realiseerden onder andere ProRail en de gemeente Winsum zich (versterkt door signalen uit de bevolking) dat er maatregelen gewenst waren ter voorkoming van nieuwe incidenten. Uiteindelijk leidde dit tot een notitie ‘Verbetering overwegveiligheid gemeente Winsum’ (ProRail en gemeente Winsum, 2016), waarin voorstellen werden gedaan om de veiligheid van een aantal overwegen te vergroten en het aantal overwegen te verminderen.<sup>29</sup> Met betrekking tot de overweg aan de Voslaan is voorgesteld deze op te heffen en de bereikbaarheid van de achter de overweg gelegen woningen (het betreft een doodlopende weg) te realiseren door de aanleg van een alternatieve weg die aansluit op andere wegen. Ten tijde van het ongeval op 18 november 2016 werden gesprekken gevoerd met grondeigenaren om de grondverwerving te realiseren die noodzakelijk was voor de aanleg van de alternatieve weg.

## 2.4 Afronding

Ook de komende jaren zullen dit soort incidenten op overwegen zich dus blijven voordoen. De huidige situatie is niet in één of enkele jaren ontstaan, zo leert de geschiedenis, en ook het wegnemen van de risico’s zal dus wel een proces van een (hele) lange adem worden. Daarbij is het logisch dat in de prioritering van de aanpak van de onveilige overwegen voldoende rekening wordt gehouden met zowel de kans als de impact van ongevallen.

Wanneer dit specifieke risico van ongevallen op onveilige spoorwegovergangen afzonderlijk wordt beschouwd, kan terecht de vraag gesteld worden waarom dit risico nog niet de wereld uit is. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat het verdwijnen van het oude onderscheid tussen hoofd- en lokaal spoor een van de verklaringen is voor het huidige probleem. Als breder wordt gekeken, wordt duidelijk dat een euro voor veiligheid op het spoor op verschillende manieren besteed kan worden en in het verleden ook is besteed. Aanvankelijk waren botsingen het

<sup>29</sup> Het budget hiervoor is beschikbaar gekomen door toezeggingen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (3,25 miljoen euro) en van de provincie Groningen en de gemeente Winsum (ook voor 3,25 miljoen euro).

grote probleem (invoering ATB), maar toen dat probleem voldoende getackeld was, kregen de onbewaakte overwegen grote(re) prioriteit. Gaandeweg kwam echter ook sociale onveiligheid op als thema waar de NS – juist ook omdat het vanuit de eigen werknemers werd aangedragen – niet omheen kon.





*Notre metro bien connu... Image choquante de #maelbeek ...*

Alxdm @alxdm



*22 maart 2016 #Zaventem en #Maalbeek*

KV Tervuren-Duisburg @kvt\_d

# 3

## Terroristische aanslagen in Brussel

*Elga Sikkens*

### 3.1 Inleiding

Op 22 maart 2016 vinden in Brussel twee terroristische aanslagen plaats. Op de Brusselse luchthaven Zaventem en op het metrostation Maalbeek brengen zelfmoordterroristen hun bagage tot ontploffing wat leidt tot de dood van 32 mensen en 340 gewonden. ‘Wat we vreesden, is gebeurd’, zegt de Belgische premier Charles Michel tijdens de eerste persconferentie na de aanslagen. Uit vrees voor vervolgaanslagen wordt op dat moment al het openbaar vervoer in de Belgische hoofdstad stilgelegd en worden inwoners opgeroepen om binnen te blijven. Deze maatregelen hebben een grote impact op de samenleving en het roept de vraag op of terroristen daarmee niet juist in de kaart worden gespeeld. Een ander dilemma dat we terugzien in deze casus is de invloed van de vrees voor vervolgaanslagen op de eerste hulpverlening. In dit hoofdstuk zetten we beide dilemma’s uiteen.<sup>30</sup> Het hoofdstuk is gebaseerd op een uitgebreide reportage in *De Standaard* met interviews met bestuurders, hulpverleners en slachtoffers, en ook op andere Belgische en Nederlandse nieuwsberichten.

### 3.2 Feitenrelaas

Na de aanslagen in Parijs op vrijdag 13 november 2015 begint er een klopjacht op mogelijke betrokkenen. Een aantal medeplichtigen zou

<sup>30</sup> Met dank aan Menno van Duin en Vina Wijkhuijs voor hun suggesties en feedback op eerdere conceptversies.

zich ophouden in zogenoemde *safe houses* in Brussel. Tussen 21 en 25 november 2015 gaat Brussel daarom in *lockdown*: scholen en winkels blijven dicht en het openbaar vervoer wordt stilgelegd.<sup>31</sup> Tijdens een grootschalige antiterreuractie op 18 maart 2016 worden vijf verdachten van de aanslagen in Parijs gearresteerd in de Brusselse wijk Molenbeek. Naar later zal blijken heeft dit een andere groep terroristen nerveus gemaakt. Deze groep kiest ervoor hun plannen sneller en elders dan aanvankelijk de bedoeling was, uit te voeren.<sup>32</sup>

#### *Aanslag internationale luchthaven Zaventem*

Op 22 maart 2016 om 7.30 uur stopt er een taxi voor de deur van een appartement in de Brusselse wijk Schaarbeek. Drie mannen komen naar beneden met vijf zware reistassen. Twee tassen passen niet in de kofferbak. De taxichauffeur weigert daarom de tassen mee te nemen en de koffers blijven achter in het appartement. Later zal blijken dat ook deze gevuld waren met explosieven.

Bij de luchthaven aangekomen laden de drie mannen hun koffers op drie bagagewagentjes. Eenmaal in de vertrekhal komt om 7.58 uur de eerste bom tot ontploffing. Amper 15 seconden later ontploft ook de tweede bom. De derde en zwaarste bom gaat om onbekende reden niet af. Twee terroristen komen bij de aanslag om het leven. De derde persoon laat zijn koffer achter en slaat op de vlucht. De twee explosies in de vertrekhal van Zaventem kosten aan zestien mensen het leven.

Het eerste halfuur na de aanslag krijgt de meldkamer honderden oproepen binnen van mensen die zich hebben verstopt in kantoren, op toiletten en achter incheckbalies. Ondertussen alarmeert de meldkamer de brandweerkorpsen van Zaventem, Vilvoorde en Brussel om uit te rukken naar de luchthaven. Een brandweerteam dat vanwege een automatisch brandalarm onderweg is naar een ander gebouw

31 *The Guardian*, 9 januari 2016. World: Europe: Belgium: Safe to talk? Brussels invites foreigners to call city and chat to locals. Op 31 juli 2017 ontleend aan <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/09/call-brussels-foreigners-invited-to-speak-to-locals-safety-fears-terrorism-belgium>.

32 Oorspronkelijk zouden zij een aanslag willen plegen tijdens het EK in Frankrijk of op Schiphol, zogaan de geruchten. Bron: *AD*, 25 augustus 2015. Nieuws: Buitenland: Terroristen Zaventem wilden aanslag plegen op Schiphol. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://www.ad.nl/buitenland/terroristen-zaventem-wilden-aanslag-plegen-op-schiphol-39902e5e/>.

ziet boven de terminal een rookpluim en is als eerste ter plaatse. Een ander korps krijgt rond 08.00 uur een oproep dat er op de luchthaven een explosie heeft plaatsgevonden; onderweg horen ze dat het om een aanslag gaat. Ondertussen zijn er ook drie ambulances en twee artsen onderweg. De eerste ambulances zijn om 08.30 uur ter plaatse.

Op de luchthaven wordt een crisiscentrum ingericht en het bevel klinkt om te evacueren. Op dat moment moet worden beslist waar de slachtoffers naartoe te brengen. Na kort overleg wordt besloten om de bestaande procedures te volgen en de slachtoffers naar een vooruitgeschoven medische post in de brandweerkazerne op de luchthaven te brengen. Om 8.06 uur vraagt de luchthaven aan de luchtverkeersleiding Belgocontrol om de vertrekkende vliegtuigen op de grond te houden en de aankomende toestellen rondjes te laten vliegen. Om 8.36 uur besluit de directeur van de luchthaven om de luchthaven te sluiten.

#### *Vrees voor meer aanslagen*

Om 8.29 uur roept de burgemeester van Zaventem het provinciaal crisiscomité samen. Daarnaast wordt het federaal crisiscentrum in stelling gebracht. Via videoconference staan beide crisisteams de hele dag met elkaar in contact. De minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Rudi Vervoort, kondigt om 8.27 uur het rampenplan af. Men vreest op dat moment nog meer aanslagen. Het kabinet van de Brusselse minister-president vraagt rond 08.30 uur aan het crisiscentrum of de Brusselse metro moet sluiten. Om 8.45 uur bevestigt het crisiscentrum dat sluiting van de metrolijnen het beste is. De minister-president krijgt dat te horen om 8.57 uur. Er wordt dan besloten dat de metro dichtgaat om geen risico te lopen, maar het is te laat. Een kwartier later blaast een zelfmoordterrorist zich op in een metrostel op station Maalbeek.

#### *Aanslag metrostation Maalbeek*

Eerder diezelfde ochtend gingen twee mannen op weg richting metrostation Petillon. Beiden dragen een rugzak waarvan er één in ieder geval vol zit met explosieven. Bij de kaartautomaat gaan zij uiteen. Een van hen stapt op metrolijn 5 en laat zich om 9.11 uur, bij het weggrijden vanaf metrostation Maalbeek, ontploffen in het metrostel. Bij de aanslag op station Maalbeek komen 15 mensen om het leven.

Om 9.12 uur beginnen alle telefoons in het crisiscentrum van de federale overheid te rinkelen. De directeur van de Brusselse metro belt en snel wordt er een aantal beslissingen genomen: het metronet wordt stilgelegd, de reizigers en het personeel geëvacueerd en de voertuigen in veiligheid gebracht. In 35 minuten is de evacuatie voltooid en om 9.51 uur sluiten alle metrostations. In het crisiscentrum wordt besloten om het treinverkeer buiten Brussel niet stil te leggen. Wel worden mensen geadviseerd om binnen te blijven: het openbaar vervoer ligt op dat moment plat, dus als iedereen naar huis zou gaan, zou dat voor een enorme verkeerschaos zorgen. Om 10.35 uur tweet premier Michel daarom: ‘Wij vragen aan de bevolking om op hun bestemming te blijven.’

### *Geen lockdown*

Na de aanslagen in Parijs, in november 2015, hadden de ouders zich verschanst in de Belgische hoofdstad. De Belgische nationale veiligheidsraad wist zich toen niet goed raad met de situatie en daarom werd de hele stad afgesloten. Dit had grote gevolgen voor het openbare leven in Brussel en dat mocht niet nogmaals gebeuren. De federale regering besluit daarom dat scholen en kinderdagverblijven gewoon open blijven. Wel gaan de schooldeuren uit voorzorg op slot. Ambtenaren worden binnen geroepen, maar de stadsdiensten blijven open. Ook zullen evenementen gewoon doorgaan en blijven winkelcentra open. Voor de ziekenhuizen en scholen geldt wel een verhoogde waakzaamheid.

### *Na de aanslagen*

Diezelfde avond komen op het Beursplein in Brussel mensen bijeen om samen te rouwen en het verdriet te verwerken. Mensen tekenen er met krijt boodschappen op de grond.<sup>33</sup> Koning Filip richt zich om 19.00 uur via de televisie tot de bevolking. Hij spreekt een korte kernboodschap: ‘We moeten het vertrouwen in onszelf behouden, vertrouwen is onze kracht.’ Ook de regering geeft de boodschap dat terroristen het land niet mogen verlammen. Zij zetten alles op alles om 23 maart zo normaal mogelijk te laten verlopen, en dat lukt.

33 *Belga*, 13 september 2016. Half jaar na de aanslagen in Brussel: wat weten we, wie zit vast en wat moet nog gebeuren? Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://www.demorgen.be/binnenland/half-jaar-na-de-aanslagen-in-brussel-wat-weten-we-wie-zit-vast-en-wat-moet-nog-gebeuren-b64bef51/>.



### 3.3 Eigen veiligheid eerst?

Op het moment dat de eerste hulpverleners onderweg zijn naar het vliegveld waar zojuist twee explosies hebben plaatsgevonden, horen zij dat het om een aanslag gaat. Twee bommen zijn kort na elkaar afgegaan en er liggen meerdere slachtoffers zwaargewond in de vertrekhal. Er bestaat twijfel of zij de vertrekhal veilig binnen kunnen gaan of dat er nog meer aanslagen zullen volgen. In de afgelopen jaren vonden in West-Europa immers vaker aanslagen plaats waarbij van vervolgaanslagen sprake was, zoals in Madrid (2004), London (2005) en Parijs (2015). Deze aanslagen hadden een meervoudig karakter: meerdere daders pleegden gelijktijdig of kort na elkaar aanslagen op diverse plaatsen in de stad. Dit heeft tot gevolg dat we nu altijd bedacht zijn op vervolgaanslagen. Een dilemma waar hulpverleners dan ook mee worstelen, is of zij veilig ter plaatse kunnen gaan of moeten vrezen voor vervolgaanslagen. En wat weegt in deze kwestie zwaarder: de hulpverlening aan slachtoffers of de eigen veiligheid? Kunnen zij, zonder gevaar voor eigen leven, hulp verlenen aan de slachtoffers?

Het dilemma 'eigen veiligheid' is niet uniek voor een terroristische dreiging of aanslag; ook in andere situaties voelen hulpverleners zich soms bedreigd en kan hun veiligheid in het geding zijn. Zo worden rond de jaarwisseling politiemensen, brandweermensen en ambulancepersoneel regelmatig bekogeld met vuurwerk.<sup>34</sup> En ook in extremere situaties, zoals bij het schietdrama in het winkelcentrum in Alphen aan den Rijn, moesten hulpverleners een afweging maken tussen snel handelen om slachtoffers te helpen en de eigen veiligheid (zie Van Duin et al., 2012). De eigen veiligheid versus het helpen van slachtoffers is dus een vaker voorkomend thema. Toch lijkt de dreiging bij terrorisme veel onzichtbaarder. Elke achtergebleven tas of koffer kan immers explosieven bevatten. En laat je als hulpverlener een slachtoffer in levensgevaar achter als het gerucht gaat dat er nog een bom is? De analyse die volgt, brengt het dilemma in kaart zonder te pretenderen dat er daadwerkelijk een oplossing bestaat voor een dergelijke tweestrijd.

34 Rijksoverheid, 17 januari 2017. Nieuws: Geweld tegen hulpverleners tijdens jaarwisseling onacceptabel. Op 31 juli 2017 ontleend aan <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/01/17/geweld-tegen-hulpverleners-tijdens-jaarwisseling-onacceptabel>.

*Vrees voor vervolgaanslagen*

In de eerste uren nadat er twee bommen op Zaventem en een bom in Maalbeek waren afgegaan, werd er gevreesd dat er nog ergens een bom zou afgaan, net als bij de aanslagen in Madrid in 2004. Een ander scenario waarmee rekening werd gehouden, was dat een volgende terrorist zou toeslaan zodra hulpdiensten waren toegesnel. Een arts die betrokken was bij de hulpverlening op Zaventem zei hierover:

‘Het leek een boze droom, alsof er overal bommen konden afgaan. We voelden ons in gevaar, dachten dat er zich misschien nog een bom in de luchthaven bevond om de hulpteams te treffen.’<sup>35</sup>

De vrees voor een dergelijk scenario bleek niet geheel onterecht: in de vertrekhal van Brussels Airport lag nog een derde, veel zwaardere bom, die niet was afgegaan. De locatie van deze bom werd pas uren later achterhaald. En de persoon die deze bom op het vliegveld had achtergelaten, ook wel bekend als ‘de man met het hoedje’, was tot op dat moment spoorloos. De schade die deze bom had kunnen aanrichten, zo bleek later, zou bovendien veel groter zijn geweest dan die van de andere twee bommen samen.<sup>36</sup>

De gebeurtenissen op het vliegveld en het metrostation raakten de hulpverleners diep, aangezien het hun taak is om mensen te redden. Het frustreerde hen dan ook dat zij moesten wegvlugten om zichzelf in veiligheid te brengen en daarbij slachtoffers achter moesten laten. Sommige slachtoffers voelden zich in de steek gelaten; zij hadden het gevoel dat hun leven minder waard was dan dat van de hulpverleners ter plaatse. Er waren ook slachtoffers die begrip toonden, aldus een brandweerman die ter plaatse was:

‘Je kunt maar één slachtoffer tegelijk buiten dragen. Degenen die moesten achterblijven, toonden daar begrip voor. Dat waren voor mij de echte helden.’<sup>37</sup>

35 *De Standaard*, 22 april 2016. Een maand na 22/3: kroongetuigen vertellen hun verhaal. Op 31 juli 2017 ontleend aan [http://www.standaard.be/cnt/dmf20160422\\_02251810](http://www.standaard.be/cnt/dmf20160422_02251810).

36 *Idem*.

37 *Idem*.

Er was veel dankbaarheid voor de hulp die politie, brandweer en verplegend personeel boden. Waar velen een stap terug zouden doen, deden deze mensen juist een stap naar voren. Twee maanden na de aanslagen bedankte premier Michel alle hulpverleners dan ook tijdens een herdenkingsplechtigheid:<sup>38</sup>

‘We zijn ook alle mensen die levens gered hebben dankbaar: de hulpverleners die ter plaatse gingen, snel en onbaatzuchtig. Deze mannen en vrouwen leveren het bewijs dat er in velen van ons moed schuilgaat. Ook dat geeft ons hoop voor de toekomst.’

### **Bomdreiging op Brussels Airport**

Om 7.58 uur ontplofte de eerste bom in de vertrekhal van Brussels Airport. Amper 15 seconden later ontplofte er een tweede bom. Brandweereenheden van Zaventem, Vilvoorde en Brussel rukten uit: onderweg hoorden zij dat het om een aanslag ging. Ondertussen waren er ook drie ambulances en twee artsen onderweg. De eerste ambulances waren om 08.30 uur ter plaatse. De toegesnelde brandweermensen begonnen meteen gewonden te evacueren uit de vertrekhal, maar lang duurde dat niet. Om 8.37 uur ging plots het gerucht dat er op de luchthaven nog meer bommen waren en de toegesnelde hulpverleners vluchtten de vertrekhal uit. De gewonde slachtoffers bleven achter.

‘Iemand riep: “Buiten! Buiten! Er zijn nog bommen!” Dus hebben we het op een lopen gezet. Voor een brandweerman zijn er op zo’n moment twee “modi”: fight or flight. We hebben de evacuatie op automatische piloot gedaan, maar toen ons eigen leven in gevaar kwam, moesten we wel vluchten. Je kunt op zo’n moment niet iedereen meenemen. Dat we mensen hebben moeten achterlaten, ligt tot op de dag van vandaag gevoelig.’<sup>39</sup> (Brandweerman)

Door het gevoel van dreiging werd besloten om alle gewonden te verplaatsen naar een vooruitgeschoven medische post die werd ingericht bij de brandweerkazerne op de luchthaven. Ook hier leken hulpverleners en slachtoffers niet veilig te zijn, want korte tijd later, rond 9.30 uur, brak ook hier paniek uit omdat er vermoedens waren van nieuwe aanslagen, mogelijk met een vuile bom van gistend dierlijk afval. Daarom werd de zojuist ingerichte hulpverlening bij het vliegveld weer geëvacueerd.

38 *Belga*, 22 mei 2016. Emotionele hulde aan slachtoffers terreuraanslagen. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://www.hln.be/hln/nl/36484/Aanslagen-Brussel/article/detail/2711220/2016/05/22/Emotionele-hulde-aan-slachtoffers-terreuraanslagen.dhtml>.

39 *Idem*.

'Er was opnieuw paniek. Een schutter? Een bomauto? Veel onduidelijke berichten. Omstreeks halftien moet dat geweest zijn. Ik heb mensen over betonnen omheiningen zien springen. Ook mensen die een voet verloren hadden, gingen op de loop. Surreële beelden.'<sup>40</sup> (Brandweerman)

Een groep politieagenten en brandweermensen liep weg van de terminal; agenten trokken hun dienstwapens. Maar niet iedereen had de mogelijkheid om weg te vluchten. Sommige slachtoffers konden worden verplaatst; anderen zochten dekking naast het brandweergebouw achter vuilniscontainers. Slachtoffers die niet weg konden komen, voelden zich verlaten:

'Op een bepaald ogenblik werden we alleen achtergelaten, ik heb geen benul waarom. In feite werden alle dokters en spoedartsen geëvacueerd, omdat er nog een bom was gevonden bij de broodjeszaak *Délifrance*. Kennelijk schrijft de procedure voor dat wij rustig mogen creperen als de bom ontploft, maar dat verzorgers beschermd moeten worden...'<sup>41</sup> (Slachtoffer aanslag Zaventem)

De reden van de plotse commotie bleef onduidelijk. Uiteindelijk duurde het tot na het middaguur voordat duidelijk werd dat er nog een derde bom in de vertrekhal lag. Deze laatste bom werd gecontroleerd tot ontploffing gebracht, nadat iedereen was geëvacueerd.

### Bomdreiging op metrostation Maalbeek

Bij het metrostation Maalbeek waren hulpverleners snel ter plaatse: de noodprocedure was al opgestart door de gebeurtenissen op Brussels Airport en hulpverleners waren daardoor extra alert en stonden paraat. Een medische voorpost kon onmiddellijk worden opgezet.<sup>42</sup> De gewonden werden eerst op straat behandeld, maar omdat de vrees bestond dat de aanslagen nog niet voorbij waren, werden er in het hoofdkantoor van de politieke partij CD&V en in een hotellobby gewondennesten ingericht voor ongeveer tachtig slachtoffers met zware of lichte verwondingen. Ook in Maalbeek werd lange tijd gevreesd voor een vervolgaanslag.

40 *De Standaard*, 22 april 2016. Een maand na 22/3: kroongetuigen vertellen hun verhaal. Op 31 juli 2017 ontleend aan [http://www.standaard.be/cnt/dmf20160422\\_02251810](http://www.standaard.be/cnt/dmf20160422_02251810).

41 *Idem*.

42 Uit: Dreiging en terrorismegevolgbestrijding voor de witte kolom: en wat doen wij?, verslag van de werkconferentie 29 juni 2016, p. 17. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20160629-GHOR-Dreiging-en-terrorismegevolgbestrijding-in-de-witte-kolom.pdf>.

Om die reden werd besloten tot evacuatie van hulpverleners en medewerkers van omliggende overheidsgebouwen. Ook kwam de hulpverlening in het metrostation stil te liggen toen er een verdacht pakketje in het station werd aangetroffen:

‘Op een gegeven moment begonnen alle brandweerwagens te toeteren. Dat gebeurde nadat in de metro een tweede verdacht pakket was gevonden. Zij meldden dat intern, waarna alle brandweerwagens in de buurt begonnen te toeteren, minutenlang. Iedereen weet dan dat hij zich uit de voeten moet maken. Ook de ambulanciers moesten weg, zij moesten iemand achterlaten met wie ze bezig waren. Dat lijkt vreemd, maar je moet altijd eerst kijken naar de eigen veiligheid. Als hulpverleners gewond raken, kunnen ze een slachtoffer ook niet helpen. Het bleek vals alarm, maar de ontmijningsdienst werd er toch bijgehaald. Alles bijeen duurde dat een twintigtal minuten. Toen die ambulanciers weer bij hun slachtoffer kwamen, was die persoon overleden.’<sup>43</sup> (Agent)

Het vermoeden van een tweede bom in het metrostel, foutieve informatie dat er ergens geschoten zou worden en een eventuele derde aanslag compliceerde het werk van de hulpverleners en zorgde ervoor dat voor sommige slachtoffers de hulp te laat kwam.<sup>44</sup> Sommige hulpverleners worstelen daar nog altijd mee; anderen hadden het gevoel dat zij er alles aan hebben gedaan om de slachtoffers te helpen:

‘Veel collega’s blijven achter met een wrang gevoel. We hebben in elk geval alles gedaan wat we konden, en méér.’<sup>45</sup> (Brandweerman)

### AMOK-aanpak

Uit bovenstaande blijkt dat hulpverleners zich onveilig voelden op het moment dat zij slachtoffers probeerden te helpen. Er was veel onduidelijkheid en er werd gevreesd dat er mogelijk nog een aanslag zou volgen. Eigenlijk verschilt een dergelijke situatie niet veel van een zogenoemde AMOK-situatie waarbij hulpverleners te maken hebben met een *active shooter* en, net als bij een terroristische dreiging, op het gevaar af moeten om slachtoffers te helpen.

43 *De Standaard*, 22 april 2016. Een maand na 22/3; kroongetuigen vertellen hun verhaal. Op 31 juli 2017 ontleend aan [http://www.standaard.be/cnt/dmf20160422\\_02252055](http://www.standaard.be/cnt/dmf20160422_02252055).

44 Uit: Dreiging en terrorismegevolgbestrijding voor de witte kolom: en wat doen wij?, verslag van de werkconferentie 29 juni 2016, p. 17. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20160629-GHOR-Dreiging-en-terrorismegevolgbestrijding-in-de-witte-kolom.pdf>.

45 *De Standaard*, 22 april 2016. Een maand na 22/3; kroongetuigen vertellen hun verhaal. Op 31 juli 2017 ontleend aan [http://www.standaard.be/cnt/dmf20160422\\_02251810](http://www.standaard.be/cnt/dmf20160422_02251810).

Naar aanleiding van een reeks schietincidenten wereldwijd in winkelcentra en scholen is in 2010 in Nederland de AMOK-procedure vastgesteld. Deze procedure is erop gericht dat politiemensen zo snel mogelijk een gewapend persoon uitschakelen om zo (meer) slachtoffers te voorkomen. Voordat de AMOK-procedure bestond, werd er bij ernstige schietincidenten meestal gelijk gehandeld als bij een gijzelings situatie: de omgeving werd afgezet, de plaats-incident omsingeld, de confrontatie werd niet direct aangaan, maar er werd eerst informatie verzameld en gewacht op specialistische eenheden (zoals onderhandelaars en arrestatieteams) (zie Van Duin et al., 2012, p. 25-38). Maar een schutter zoals die op Columbine High School of in het winkelcentrum in Alphen aan den Rijn, heeft meestal als doel om zo veel mogelijk slachtoffers te maken; afwachten is daarom niet wenselijk. De AMOK-benadering houdt daarom in dat politiemensen in dergelijke situaties juist op het gevaar afgaan en proberen de dader uit te schakelen.

Verschilt nu een AMOK-situatie van een terroristische aanslag of is een terroristische aanslag, waarbij er een kans op vervolgaanslagen bestaat, eigenlijk een AMOK-situatie? En moeten politiemensen daarom op eenzelfde wijze getraind worden? In hoeverre verschilt de aanpak voor politiemensen als er sprake is van een terroristische dader of een zogenoemde *active shooter* met psychopathologische problemen? Volgens politiedocumentatie moeten toegesnelde politieagenten in een AMOK-situatie rekening houden met de volgende zaken (Van Duin et al., 2012, p. 30):

- confrontatie met een individu dat bereid is tot vuurwapengebruik, zich onvoorspelbaar gedraagt, hoogstwaarschijnlijk geestelijk gestoord is, hoogstwaarschijnlijk suïcidaal is en geen ontsnapingsplan heeft;
- de waarschijnlijkheid dat de agenten zelf gebruik zullen moeten maken van hun vuurwapen;
- het aantreffen van vele gewonde of dode slachtoffers;
- het moeten voorbijgaan aan (om hulp vragende) ernstig gewonde personen om op zoek te gaan naar de *active shooter*;
- een chaotische en onduidelijke situatie vol rennende en schreeuwende mensen, mensen in paniek, mensen die bevriezen, mensen die willen helpen en om hulp vragen.

Veel van bovenstaande punten zullen ook gelden bij een terroristische aanslag: er zullen veel slachtoffers zijn, er zal een zekere chaos bestaan en er is sprake van een dader die bereid is te sterven voor zijn of haar idealen. Een belangrijk verschil is echter dat de meeste *active shooters* zelfstandig te werk gaan, terwijl er bij aanslagen zoals die in Brussel en Parijs meerdere daders waren die op meerdere plaatsen toesloegen. Bovendien, zo lijkt het, hebben *active shooters* meestal geen hulpverleners als doelwit, terwijl het gerucht bestaat dat vervolgaanslagen zich specifiek op toegesnelde hulpverleners zouden richten. Ook maken terroristen vaak gebruik van explosieven die andere verwondingen tot gevolg hebben en daarom een ander soort hulpverlening vragen. En waar bij een *active shooter* de directe dreiging van een schutter uitgaat, kan bij een terroristische aanslag elke achtergelaten koffer of rugzak een mogelijke bom zijn. Het is voor hulpverleners daardoor moeilijker inschatten of de kust veilig is.<sup>46</sup>

Toen er een aanslag plaatsvond op de redactie van *Charlie Hebdo* kreeg de Parijse politie het bericht dat er werd geschoten. Verschillende eenheden gingen er direct op af, onder wie twee bikers die reeds in de buurt waren. Op videobeelden van een toevallige getuige is te zien hoe deze agenten recht op de aanslagplegers affietsten. Een van de terroristen begon te schieten en het lukte de bikers ternauwernood om dekking te vinden. De twee agenten gingen af op een melding dat er werd geschoten; dat het een terroristische aanslag met volautomatische geweren betrof, kwam (toen nog) als een verrassing. Zij mogen dan ook van geluk spreken dat zij de situatie overleefden. Een snelle reactie is meestal essentieel om de daders uit te schakelen en (meer) slachtoffers te voorkomen, maar daar staat tegenover dat hulpverleners over voldoende informatie moeten beschikken voordat zij ergens op afgaan en hun leven in de waagschaal stellen. Het dilemma daarbij is: wanneer weet je zeker dat het om een aanslag gaat? Kost het niet te veel tijd om deze informatie eerst in te winnen? En zijn we dan niet eigenlijk terug bij af – pre-AMOK-procedure – als agenten eerst informatie moeten

46 Uiteraard wordt er nagedacht hoe hiermee om te gaan. Zo is er een zogenoemd 'ringen-model' ontwikkeld waarbij het debat wordt gevoerd of brandweer- en ambulancepersoneel direct optreedt in de binnenste ring (de *hotzone*) of wacht totdat het sein veilig wordt gegeven door politiediensten.

verzamelen, niet direct de confrontatie mogen aangaan en moeten afwachten tot de specialisten (in dit geval de DSI)<sup>47</sup> ter plaatse zijn?

*Zijn hulpverleners wel een doelwit?*

Kort na terroristische aanslagen volgen er vaak geruchten en speculaties dat er nog meer aanslagen op handen zijn. Hoewel voor hulpverleners een volledig veilige (werk)omgeving niet te garanderen is en zij tijdens hun werkzaamheden wel vaker geconfronteerd worden met risico's, bemoeilijken dergelijke geruchten wel hun werk. Bovendien kunnen hulpverleners het gevoel hebben dat zij bij terroristische aanslagen extra gevaar lopen omdat zij 'een doelwit' zijn geworden, aldus een Belgische brandweerman. Trainingen voor hulpverleners op het gebied van terrorismegevolgbestrijding richten zich dan ook op de directe dreiging van nog aanwezige terroristen en mogelijke vervolgaanlagen. Uit onderzoek blijkt echter dat hulpverleners eerder slachtoffer werden van indirecte omgevingsfactoren, zoals het instorten van een gebouw na een aanslag, dan door gerichte aanvallen van terroristen (Thompson et al., 2014). Volgens Amerikaanse onderzoekers moet het idee dat terroristen erop uit zijn om hulpverleners te treffen, sterk gereduceerd worden. Hoewel er grote zorgen bestaan onder hulpverleners dat zij doelwit kunnen zijn, is dit uit eerdere aanslagen niet gebleken. Alleen in conflictgebieden komt het voor dat militairen die afkomen op een aanslag als (militair) doelwit worden gebruikt. Daarnaast wordt vaak verwezen naar de aanslagen in Madrid in 2004 waar vier van de veertien bommen niet afgingen. Er werd gedacht dat deze bommen bedoeld waren voor toegesnelde hulpverleners, maar onderzoek wees uit dat de vier aangehechte timers (in de vorm van mobiele telefoons) op precies dezelfde tijdstippen waren gezet als de andere bommen, maar dat de mobiele telefoons exact 12 uur achterliepen. Ook bij de aanslagen op Bali in 2002 deed het verhaal de ronde dat het busje dat ontplofte op de stoep van de discotheek, waar vlak daarvoor een zelfmoordterrorist zich opblies, bedoeld was voor toegesnelde hulpverleners en vluchtende bezoekers. Maar veel tijd zat er niet tussen de explosies, mogelijk slechts seconden (Thompson et al., 2014).

47 De DSI is een bijzondere bijstandseenheid die in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde als taak heeft alle vormen van ernstig geweld dan wel terrorisme over het gehele geweldsspectrum te bestrijden.



Kunnen we er daarmee van uitgaan dat hulpverleners kort na een aanslag veilig ter plaatse kunnen gaan? Eens kan natuurlijk de eerste keer zijn dat een terrorist het op toegesnelde hulpverleners heeft gemunt. Het onvoorspelbare karakter van terrorisme en de angst die het meebrengt, is ook direct zijn kracht. En tijdens de aanslagen in Mumbai in 2008 werden er op meerdere plekken in de stad gelijktijdig aanslagen gepleegd. Het duurde nog drie dagen voordat de terroristische aanvallen werden afgeslagen: het betrof hier eigenlijk een lange keten van vervolgaanslagen. Geen van de aanslagen was gericht op brandweer- of medisch personeel, maar er kwamen wel meerdere politiemensen om die op de situatie afgingen (Thompson et al., 2014). Mogelijk lopen politiemensen meer risico bij (vervolg)aanslagen dan andere hulpverleners door de aard van hun werkzaamheden.

#### *Beschermen van hulpverleners*

Ook al zijn risico's inherent aan het werk van hulpverleners, de eigen veiligheid van alle hulpverleners moet wel zo goed als mogelijk worden gewaarborgd. Afwachten is geen optie omdat slachtoffers direct hulp nodig kunnen hebben. Omdat bij een terroristische dreiging het sein 'veilig' moeilijk te geven is, moeten hulpverleners zelf inschatten of de situatie veilig genoeg is om slachtoffers te helpen. Als zij ter plaatse geconfronteerd worden met een schutter, bom of explosie dan is vluchten natuurlijk geaccepteerd, hoewel het natuurlijk hun kerntaak is om hulp te verlenen. Een hulpverlener heeft echter pas vanuit een veilige positie een meerwaarde. Die veilige positie kan wellicht worden vergroot door (het wachten op) specialistische hulp vanuit de goed uitgeruste DSI en het beter outilleren en trainen van hulpverleners voor optreden tijdens geweldincidenten in het algemeen. De kans dat een hulpverlener daadwerkelijk geconfronteerd wordt met een terroristische aanslag is (gelukkig) nog altijd klein.

### **3.4 Wel of geen lockdown?**

Het lectoraat Crisisbeheersing van het IFV en het lectoraat Publiek Vertrouwen in Veiligheid van Hogeschool InHolland hebben gezamenlijk onderzoek verricht naar de impact van terroristische aanslagen op een samenleving (Van Duin & Eysink Smeets, 2017). In dat onderzoek is

ook aandacht besteed aan het dilemma waarmee samenlevingen lijken te worstelen nadat een aanslag heeft plaatsgevonden. Aan de ene kant wil de overheid haar burgers beschermen door maatregelen te treffen die de kans op een vervolgaanslag verkleinen (het stilleggen van openbaar vervoer, sluiten van winkelcentra en afgelasten van evenementen). Aan de andere kant wil een samenleving zich veerkrachtig tonen en laten zien dat een aanslag geen effect heeft op het openbare leven.

De impact van een terroristische aanslag is vaak groot, mede door de intentie die erachter zit. En daar gaat het terroristen nu juist om: het is niet hun doel om zo veel mogelijk slachtoffers te maken, maar het gaat hen om de politieke en maatschappelijke gevolgen die een aanslag teweegbrengt (Bakker, 2012). Ze willen angst creëren en solidariteit ondermijnen.<sup>48</sup> Om de terroristen niet in de kaart te spelen zou de reactie van een samenleving op een aanslag eigenlijk minimaal moeten zijn. Toch veranderen burgers hun normale gedrag door die plekken te mijden waar veel mensen samenkomen.

In deze paragraaf zal gekeken worden wat de impact was van de aanslagen in Brussel op de samenleving. Daarbij gaat de analyse in op het dilemma of het openbare leven moet worden stilgelegd na een aanslag (een zogenaemde *lockdown*) om burgers te beschermen of dat terroristen daarmee juist hun doel bereiken.

#### *De psychische impact van de aanslagen in Brussel*

Getuigen van de aanslagen in Brussel hadden moeite om te verwerken wat ze gezien hadden en konden de gebeurtenissen van 22 maart in de dagen en weken erna maar moeilijk loslaten. Velen kampten een maand na de aanslagen met slaapproblemen, gebrek aan eetlust en angst voor grote massa's. Angst ingegeven door terrorisme kan ervoor zorgen dat mensen hun gedrag veranderen: bijvoorbeeld dat ze minder vaak van huis gaan, minder vliegen of niet meer naar grote sociale evenementen gaan (Maguen, Papa & Litz, 2008).

48 The Christian Science Monitor, 23 maart 2016. Belgium bombings: Europeans show resilience to terrorism's 'new normal'. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://www.csmonitor.com/World/Europe/2016/0323/Belgium-bombings-Europeans-show-resilience-to-terrorism-s-new-normal-video>.

‘Op de metro of ander openbaar vervoer durven we niet meer. Dus doen we alles met de wagen, wat niet evident is in Brussel. Ook naar een restaurant gaan, of naar een winkelcentrum, valt ons zwaar. Je bent constant op je hoede.’<sup>49</sup> (Slachtoffer aanslag Zaventem)

In november 2015, na de aanslagen in Parijs maar nog voor de aanslagen in Brussel, vond een onderzoek plaats onder 805 Belgen om hun reactie op de terroristische dreiging in hun land te peilen. Van de respondenten gaf 43 procent aan dat zij alerter waren geworden in openbare ruimtes en op openbare plekken; 38 procent gaf aan dat zij grootschalige evenementen vermeden, 25 procent liet zijn kinderen niet langer deelnemen aan buitenschoolse activiteiten en ruim 21 procent reisde niet meer met het openbaar vervoer. Daar stond tegenover dat 62 procent van de respondenten weigerde om het openbaar vervoer te vermijden vanwege de terroristische dreiging (Crijns, Cauberghe & Hudders, 2016).

#### *De economische impact van de aanslagen in Brussel*

Een verandering in gedrag, ingegeven door angst voor aanslagen, kan haar weerslag hebben op bijvoorbeeld de economie. Zo was de impact van de aanslagen in Brussel op de Belgische economie enorm: vooral de horeca en het toerisme werden zwaar getroffen. In de maanden na de aanslagen werden in Brussel en Vlaanderen 1 miljoen minder hotelovernachtingen geboekt en daalden de inkomsten van de horecabranche met zo'n 25 procent (Crijns, Cauberghe & Hudders, 2016). Het aantal passagiers dat via het vliegveld in Zaventem vloog, daalde met 3,9 procent en ook reisden aanzienlijk minder mensen met de metro.

#### *Moet het openbare leven stoppen of doorgaan?*

Bovenstaande laat zien dat burgers hun gedrag na een aanslag aanpassen door bijvoorbeeld die plekken te mijden waar veel mensen samenkomen. Daarnaast hebben burgers een grote behoefte aan ‘betrouwbaar leiderschap’ (Heldring, 2004): ze willen weten of winkels en scholen open blijven en vragen zich af of ze veilig naar de bioscoop kunnen gaan of evenementen worden afgelast. Na de aanslagen

49 *De Standaard*, 22 april 2016. Een maand na 22/3; kroongetuigen vertellen hun verhaal. Op 31 juli 2017 ontleend aan [http://www.standaard.be/cnt/dmf20160422\\_02251810](http://www.standaard.be/cnt/dmf20160422_02251810).

in Brussel adviseerde het nationale crisiscentrum mensen om binnen te blijven en werd het openbaar vervoer stilgelegd. Er werd besloten om de scholen niet te sluiten, maar buitenschoolse activiteiten werden wel afgelast en de schooldeuren gingen op slot.

Het geeft rust om te weten wat er moet gebeuren als een aanslag plaatsvindt. Bovendien zou het tijdelijk de veiligheid voor burgers kunnen vergroten. Want had, als in Brussel direct al het openbaar vervoer was stilgelegd, de aanslag op metrostation Maalbeek misschien voorkomen kunnen worden? Een antwoord op die vraag zoeken we hier niet. Hieronder wordt wel een aantal voor- en nadelen schetst van een zogenoemde *lockdown* na een aanslag.

*Voordelen lockdown* Een voordeel van een *lockdown* is dat die kan worden voorbereid. In plannen kan worden vastgelegd wat er moet gebeuren als er een aanslag plaatsvindt. Hierdoor kan er snel(ler) worden gehandeld. Een *lockdown* kan burgers dan het gevoel geven dat de overheid de situatie onder controle heeft. Uit onderzoek blijkt dat de impact van aanslagen kleiner is en burgers veerkrachtiger reageren als zij het gevoel hebben dat de overheid goed is voorbereid op aanslagen (Heldering, 2004). Een ander voordeel van een *lockdown* is dat mogelijk meer slachtoffers kunnen worden voorkomen doordat plekken met veel publiek worden gesloten. Als bijvoorbeeld de metro in Brussel eerder was stilgelegd (en deze was al snel afgesloten gezien de enorme operatie die het behelst), dan had hier geen vervolgaanslag kunnen plaatsvinden. Aan de andere kant zullen aanslagplegers hun plannen gemakkelijk kunnen bijstellen. De aanslagplegers in Brussel hadden het eigenlijk voorzien op het EK in Frankrijk. Maar toen zij het gevoel kregen dat ze ieder moment opgepakt konden worden, weken ze uit naar een ander doelwit. Een praktisch voordeel van een *lockdown* ten slotte is dat eventuele slachtoffers gemakkelijker vervoerd kunnen worden als het (stads)leven is stilgelegd. Na de aanslagen op het vliegveld en het metrostation werden alle inwoners van Brussel gevraagd om op hun plek te blijven. Als iedereen massaal naar huis was gegaan, had dit voor een verkeersinfarct kunnen zorgen waardoor ambulances geen vrij baan meer hadden.

‘Na de ontploffing in Maalbeek lag de metro stil. Het openbaar vervoer reed nauwelijks en het spitsuur was nog bezig. Op dat moment

was onze voornaamste bekommernis de ambulances vrije baan te geven. Als we iedereen zouden vragen naar huis te gaan, riskeerden we de verkeerschaos te vergroten. We hadden toen ook nog geen zicht op andere daders of locaties waar ze zouden kunnen toeslaan. [Er is toen] definitief uitgemaakt dat we [mensen] zouden vragen binnen te blijven.<sup>50</sup> (Leider commandocentrum)

*Nadelen lockdown* Waar een *lockdown* burgers het gevoel kan geven dat de overheid de situatie onder controle heeft, kan deze ook gevoelens van angst oproepen. Toen in november 2015 de stad Brussel vijf dagen afgesloten werd, patrouilleerden politie en militairen – veelal gemaskerd en zwaarbewapend – door de straten.<sup>51</sup> Veel inwoners vonden dit beangstigend en hadden het gevoel dat zij in een oorlogsgebied leefden. Ook na de aanslagen in Brussel zelf heerste er veel ongerustheid, mede omdat mensen moesten blijven waar zij op dat moment waren. De burgemeester van de Brusselse gemeente Molenbeek sprak daarover:<sup>52</sup>

‘Mensen waren in schok, in paniek. Ouders waren ongerust, mensen konden hun familie niet bereiken door de problemen met het telefoonnetwerk, ze wisten niet hoe ze zich moesten verplaatsen zonder openbaar vervoer.’

Daarnaast kan een *lockdown* financiële gevolgen hebben doordat het hele openbare leven wordt stilgelegd. Mensen kunnen niet naar hun werk, winkels en horecagelegenheden blijven gesloten. De *lockdown* van november 2015 zou de Belgische samenleving naar schatting 350 miljoen euro hebben gekost.<sup>53</sup> Een ander groot nadeel is dat het terroristen eigenlijk in de kaart speelt. Het is immers het doel van een terrorist om de maatschappij te ontwrichten en een *lockdown* betekent dat

50 *De Standaard*, 22 april 2016. Een maand na 22/3: kroongetuigen vertellen hun verhaal. Op 31 juli 2017 ontleend aan [http://www.standaard.be/cnt/dmf20160422\\_02251810](http://www.standaard.be/cnt/dmf20160422_02251810).

51 *De Volkskrant*, 26 november 2015. Nieuws: Buitenland: Dreigingsniveau Brussel onverwacht verlaagd. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://www.volkskrant.nl/buitenland/dreigingsniveau-brussel-onverwacht-verlaagd-a4195740/>.

52 *De Standaard*, 22 april 2016. Een maand na 22/3: kroongetuigen vertellen hun verhaal. Op 31 juli 2017 ontleend aan [http://www.standaard.be/cnt/dmf20160422\\_02251810](http://www.standaard.be/cnt/dmf20160422_02251810).

53 Trends, 7 januari 2016. Economie: Terreurdreiging: Lockdown van Brussel kost 350 miljoen euro. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://trends.knack.be/economie/finance/terreurdreiging-lockdown-van-brussel-kost-350-miljoen-euro/article-normal-642915.html>.

het gehele openbare leven wordt stilgelegd. Als er dus met een *lockdown* wordt gereageerd op een aanslag, dan heeft een klein aantal terroristen een enorme impact op de samenleving. Bovendien weten we uit ervaring dat de meeste aanslagen 1 à 2 uur na aanvang voorbij zijn. Heeft het dan nog zin om winkelcentra te sluiten? Of moeten we juist zo snel mogelijk weer terug naar ‘normaal’, zodat de impact beperkt blijft?

### *Terug naar normaal*

Tijdens een persconferentie op dinsdagavond 22 maart 2016 onderstreepte premier Michel dat het ‘zeer belangrijk’ was om zo snel mogelijk het normale leven weer op te pakken.<sup>54</sup> Zo werd diezelfde middag door de burgemeesters van alle Brusselse deelgemeenten en de Brusselse minister-president afgesproken dat evenementen niet werden geannuleerd en dat scholen en winkelcentra niet gesloten werden. Bovendien gaven minister-president Vervoort en minister van Mobiliteit Smet tijdens een Brusselse regionale veiligheidsraad aan dat zij de metro zo snel mogelijk weer wilden laten rijden. Rond 16.00 uur ’s middags reden er alweer elf buslijnen en twee tramlijnen zodat mensen thuis konden komen. Door het openbaar vervoer weer te laten rijden, wilde de overheid ook tonen dat zij zich niet liet intimideren door terroristen.

‘We reageerden sneller en efficiënter dan na de aanslagen in Parijs, want we hadden al ervaring. Na Parijs wist de Nationale Veiligheidsraad niet wat te doen met de situatie – zeker tijdens de *lockdown* in december. Toen ging alles gewoon dicht, met grote gevolgen voor Brussel. Nu kregen het federaal en het regionaal niveau de zaken beter beheerd.’<sup>55</sup> (Burgemeester Molenbeek)

Ook in de maanden die volgden, was te zien dat mensen in Brussel het normale leven weer oppakten. Hoewel het aantal metroreizigers in de stad na de aanslagen aanzienlijk daalde, was het aantal metroreizigers eind juni (dus zo’n drie maanden na de aanslag) alweer terug op het

54 *De Volkskrant*, 22 maart 2016. Nieuws buitenland: Honderden mensen delen verdriet op Beursplein Brussel. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://www.volkskrant.nl/buitenland/honderden-mensen-delen-verdriet-op-beursplein-brussel-a4267875/>.

55 *De Standaard*, 22 april 2016. Een maand na 22/3: kroongetuigen vertellen hun verhaal. Op 31 juli 2017 ontleend aan [http://www.standaard.be/cnt/dmf20160422\\_02251810](http://www.standaard.be/cnt/dmf20160422_02251810).

oude niveau. Op 1 mei werd de vertrekhal van het vliegveld in Zaventem heropend.<sup>56</sup> Hoewel hieruit de veerkracht van de samenleving bleek, werden er wel zeer strenge veiligheidsmaatregelen getroffen die voor veel vertragingen zorgden.

#### *Hoe verder na een aanslag?*

De *lockdown* zoals die in Brussel in november 2015 werd afgekondigd toen vermoed werd dat de Parijse aanslagplegers zich mogelijk in de Belgische hoofdstad ophielden, was tijdelijk aanvaardbaar. Maar het was ongewenst om het openbare leven voor langere tijd stil te leggen.<sup>57</sup> Mensen konden niet naar hun werk, kinderen konden niet naar school en toeristen meden de stad. Als een dergelijke situatie te lang voortduurt, heeft een klein aantal terroristen een enorme impact op de samenleving. Het stilleggen van het openbare leven speelt terroristen in de kaart, aangezien het hun doel is om de maatschappij te ontregelen. Inderdaad, aanslagen ontregelen een samenleving op de korte termijn, maar terroristen winnen alleen als de samenleving ook op de lange termijn ontregeld raakt, bijvoorbeeld door een langdurige noodverordening zoals die bestond in Frankrijk. Dergelijke noodverordeningen en *lockdowns* zouden op die manier onze eigen regels ten aanzien van vrijheid in onze rechtsstaat kunnen schenden.<sup>58</sup> Daarmee bepaalt eigenlijk niet de terrorist, maar de samenleving zelf hoe groot de impact van een aanslag uiteindelijk is.<sup>59</sup>

### 3.5 Afronding

Terroristische aanslagen hebben een grote impact op een samenleving: de aanslagen zelf hebben een grote impact maar ook de dreiging die uitgaat van mogelijke aanslagen heeft invloed op een samenleving daar

56 Trends, 21 april 2016. Economie: Bedrijven: Een maand na de aanslagen: hoe België economisch probeert overeind te krabbelen. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://trends.knack.be/economie/bedrijven/een-maand-na-de-aanslagen-hoe-belgie-economisch-probeert-overeind-te-krabbelen/article-longread-694231.html>.

57 Trouw, 24 november 2015. Brussel toont hoe terreur ontregelt, maar de rechtsstaat is veerkrachtig. Op 31 juli 2017 ontleend aan <https://www.trouw.nl/home/brussel-toont-hoe-terreur-ontregelt-maar-de-rechtsstaat-is-veerkrachtig-a89e5d28/>.

58 Idem.

59 Idem.

deze kan leiden tot angst bij burgers, bestuurders en hulpverleners. Het is belangrijk om te beseffen dat niet alle aanslagen voorkomen kunnen worden, maar dat een samenleving wel invloed heeft op hoe er met een aanslag wordt omgegaan en wat de impact van een aanslag is. De casus in Brussel leert ons dat een *lockdown* als reactie op een aanslag op de korte termijn een gunstig effect kan hebben. Denk hierbij aan het mogelijk voorkomen van vervolgaanslagen doordat mensen thuis blijven of het gevoel geven aan burgers dat de situatie onder controle is. Echter, op langere termijn, eigenlijk buiten het gouden uur, werkt een *lockdown* averechts. Het langdurig stilleggen van het openbare leven is precies wat terroristen graag willen en speelt hen in de kaart. Bovendien wordt het effect van een aanslag vele malen vergroot als een samenleving wordt stilgelegd en niemand meer naar buiten durft of mag. Vandaar dat in Brussel ook alles op alles werd gezet om zo snel mogelijk terug te gaan naar het normale.

Een andere belangrijke les die deze casus ons leert, is dat een terroristische aanslag niet veel verschilt van AMOK-situaties als het de eigen veiligheid van hulpverleners betreft. Adang (2012) stelde al eens voor om een meer algemene geweldstraining te ontwikkelen om agenten voor te bereiden op allerlei potentieel gevaarlijke situaties die zij in de dagelijkse praktijk tegenkomen. Als agenten deze training op regelmatige basis kunnen inzetten in de praktijk, zouden ze ook beter zijn voorbereid op zeldzamere geweldsituaties zoals een *active shooter* of een terroristische aanslag. Brandweer- en ambulancepersoneel dat in de dagelijkse praktijk helaas ook met geweld geconfronteerd wordt, zou op vergelijkbare wijze voorbereid kunnen worden op zowel dagelijkse agressie als uitzonderlijk geweld. Terroristische aanslagen blijven helaas onvoorspelbaar en feitelijk bereiden we ons altijd voor op de aanslagen van gisteren. Met het trainen van meer algemene basisprincipes voor de aanpak van gevaarlijke situaties krijgen hulpverleners hopelijk het vertrouwen om, met behoud van eigen veiligheid, ook in extreme geweldsituaties zoals een terroristische aanslag hun taken uit te voeren.







*Jonge vos in de Amsterdamse binnenstad: Het was een vreemd beeld in de Kleine Leliestraat in de Amsterdamse Jordaan*

Dieren @dieren

# 4

## Hondsdolheid in de Gaasperplas?

*Fred de Klerk*

### 4.1 Inleiding

De Gaasperplas is een druk bezocht, gratis toegankelijk recreatiegebied van zo'n 166 ha, gelegen aan de zuidrand van Amsterdam-Zuidoost. In 1982 vond de Floriade er plaats. Het gebied maakt deel uit van het Groengebied Amstelland en heeft veel wandel-, fiets- en ruiterspaden. Ook is er een grote camping, die regelmatig bezocht wordt door buitenlandse bezoekers, en er zijn volop speel- en ligweiden. Honden zijn, mits aangeliend, toegestaan. Op bepaalde plaatsen mogen honden ook loslopen.

De natuur rond de Gaasperplas is zeer gevarieerd. Naast veel soorten bomen, planten, vogels en vissen zijn er meerdere vossenburchten. Op 6 mei 2016 wordt in het gebied een jonge vos aangetroffen met verschijnselen die zouden kunnen wijzen op een besmetting met hondsdolheid (rabiës). Dit is een dodelijke infectieziekte die wordt veroorzaakt door een virus waarmee zowel dieren als mensen besmet kunnen raken (zie onderstaand kader). De instanties die toezien op de volksgezondheid en de diergezondheid treffen daarom verschillende maatregelen, al bestaat er na het eerste laboratoriumonderzoek twijfel of de positieve uitslag van de zogenoemde immunofluorescentietest (IFT) wel past bij het epidemiologische beeld. Nederland en omliggende landen zijn namelijk al jaren officieel vrij van hondsdolheid, dus waar komt de ziekte dan nu opeens vandaan? Terwijl op bevestiging van de IFT-uitslag wordt gewacht en maatregelen in gang worden gezet, rijst de vraag wat de juridische basis is voor de maatregelen die nodig worden geacht.

Na een beschrijving van het feitenrelaas wordt in dit hoofdstuk meer uitgebreid op deze twee vragen ingegaan. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paar algemene conclusies.

### Hondsdolheid (rabiës)

Hondsdolheid of rabiës is een dodelijke infectieziekte die wordt veroorzaakt door een virus. Dieren die besmet zijn met het rabiësvirus vertonen meestal agressief gedrag.<sup>60</sup> De mens kan door een besmet dier geïnfecteerd raken door een beet, krab of lik op beschadigde huid of slijmvliezen. De ziekte begint weinig specifiek en gaat meestal over in hyperactiviteit, nekstijfheid, spierkrampen en verlamming. Zonder behandeling is de ziekte dodelijk.<sup>61</sup> Wereldwijd sterven er jaarlijks 59.000 mensen aan de infectieziekte.<sup>62</sup> Om te voorkomen dat de ziekte tot de dood leidt, moet de behandeling zo snel mogelijk (bij voorkeur binnen 48 uur) starten. De behandeling bestaat uit een actieve immunisatie (vaccinatie) en een passieve immunisatie met menselijk anti-rabiës immuunglobuline.<sup>63</sup>

Nederland is officieel vrij van hondsdolheid. Op 15 februari 2012 werd de ziekte voor het laatst geconstateerd bij een geïmporteerde pup uit Marokko (De Rosa et al., 2012b); voordien was rabiës voor het laatst vastgesteld in 1988 (De Rosa et al., 2012a). In de afgelopen 40 jaar zijn er in Nederland vijf mensen – die in het buitenland besmet waren geraakt – aan rabiës overleden.<sup>64</sup> De invoer van zwerfhonden en -katten uit Noord-Afrika en/of Oost-Europa vormt voor Nederland het grootste risico op de insleep van de infectieziekte. Wanneer een dier verschijnselen van rabiës vertoont, moet dit – overeenkomstig de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWVD) – worden gemeld bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Rabiës is daarmee een aangifteplichtige dierziekte.

60 Rabiës kent twee verschijningsvormen: *rabiës furiosa*, bestaande uit vijandig en bijterig gedrag, verhoogde speekselproductie, seksuele opwinding, gebrul en uiteindelijk sterfte en *rabiës paralytica*, wat zich uit in het doorzakken en zwaaien van het achterste, schuw gedrag, kwijlen, verlamming, vallen en sterfte. Bron: NVWA (<https://www.nvwa.nl/onderwerpen/dierziekten/inhoud/rabies/ziekteverschijnselen>).

61 Bron: RIVM (<http://www.rivm.nl/Onderwerpen/R/Rabies>).

62 Bron: GARC (<https://rabiesalliance.org/about/our-story/rabies>).

63 Bron: RIVM.

64 Bron: RIVM.

## 4.2 Feitenrelaas

Vrijdagmiddag 6 mei 2016 belt een wandelaar de dierenambulance in verband met een gevonden ziek vosje. Twee medewerkers van de dierenambulance vangen in recreatiegebied de Gaasperplas de zieke jonge vos van ongeveer zeven weken oud. Daarbij wordt een van de ambulancemedewerkers, tot bloedens toe, in zijn hand gebeten. De vos heeft geelzucht en vertoont neurologische verschijnselen. De jonge vos wordt daarom naar een lokale dierenkliniek gebracht en daar geëuthanaseerd. Omdat in eerste instantie wordt gedacht dat de vos de ziekte van Weil heeft, wordt het dode dier voor nader onderzoek overgebracht naar het *Dutch Wildlife Health Centre* (DWHC) te Utrecht.

Op maandag 9 mei verricht het DWHC sectie op de vos. Tijdens de sectie wordt vastgesteld dat het kadaver van de jonge vrouwelijke vos verschijnselen van geelzucht vertoont. Gelet op de klinische verschijnselen die mogelijk duiden op hondsdolheid besluit het DWHC op 10 mei de hersenen van de vos voor nader onderzoek door te sturen naar het Centraal Veterinair Instituut (CVI, tegenwoordig: Wageningen BioVeterinary Research - WBVR).

Het CVI ontvangt verdenkingen van hondsdolheid normaliter direct van de NVWA. Omdat dit nu niet zo is, neemt het CVI eerst contact op met de NVWA om te verifiëren of de NVWA bekend is met deze verdenking van hondsdolheid bij de vos. Dit blijkt niet het geval. Na dit telefonisch contact onderzoekt het CVI direct de ingestuurde hersenen. Terwijl het onderzoek plaatsvindt, worden de Landelijke Coördinatie Infectieziektenbestrijding (LCI), de GGD Amsterdam en de GGD Utrecht geïnformeerd en start de NVWA een zogenoemd contactonderzoek waarbij wordt vastgelegd welke mensen en dieren met de betreffende vos in contact zijn geweest. Dit onderzoek wordt à la minute opgestart vanwege het potentieel grote volksgezondheidsrisico. Het blijkt dat twee medewerkers van de dierenambulance, de wandelaar, vier medewerkers van de dierenkliniek, drie pathologen, twee medewerkers van het Veterinair Microbiologisch Diagnostisch Centrum (VMDC, van de faculteit Diergeneeskunde, Universiteit Utrecht) en een koerier contact hebben gehad met de betreffende vos. Zo'n vier

uur later meldt het CVI dat het onderzoek op de hersenen, met de IFT,<sup>65</sup> positief is op rabiës.

Deze uitslag is bijzonder en komt onverwacht. Nederland was tot nu toe immers al geruime tijd vrij van rabiës. De NVWA informeert direct na het bekend worden van de IFT-uitslag de LCI, de GGD Amsterdam, de GGD Utrecht, de medewerkers van de dierenambulance, de medewerkers van de dierenkliniek en het VMDC. De GGD'en zorgen ervoor dat de contactpersonen die onvoldoende beschermd zijn tegen hondsdoelheid (elf personen) in het AMC Ziekenhuis te Amsterdam of het UMC Utrecht preventief behandeld worden. De koerier, die de vos van de dierenkliniek naar het DWHC heeft gebracht, bleek de vos goed beschermd vervoerd te hebben en was niet met de vos in aanraking gekomen (GGD Amsterdam, 2016, p. 11). Met uitgebreide publieksinformatie wordt nog even gewacht totdat meer bekend is uit verder onderzoek. Om de onverwachte (en epidemiologisch ook onwaarschijnlijke) uitslag te bevestigen worden de volgende dag eerst meerdere PCR-testen uitgevoerd.<sup>66</sup>

De volgende ochtend (11 mei) start de NVWA rond de Gaasperplas een traceringsonderzoek. Dit onderzoek moet antwoord geven op twee belangrijke vragen. De eerste vraag is: waar komt deze besmetting mogelijkwijs vandaan, oftewel wat is de bron van de infectie? Een minstens zo belangrijke vraag is: wie kunnen er allemaal (naast de elf personen die inmiddels preventief worden behandeld) mogelijk nog meer besmet zijn geraakt?

Samen met de natuurbeheerder van de Gaasperplas en de arts Infectieziektebestrijding van de GGD Amsterdam worden de vindplaats van de vos en de bekende vossenburchten in het gebied bezocht. In de buurt van de vossenburcht waar de zieke vos waarschijnlijk leefde, ziet de NVWA-medewerkster gezond ogende nestgenoten van de vos rondlopen. Ook wordt een bezoek gebracht aan de betreffende dierenkliniek, een nabij gelegen opvangcentrum voor wilde dieren en

65 Met de immunofluorescentietest (IFT) worden antigenen aangetoond door deze te binden aan een fluorescerende stof. Bij het beoordelen van het preparaat is de eventuele fluorescentie duidelijk zichtbaar als een 'sterrenhemel'.

66 Er bestaan meerdere rabiësstammen. Om zeker te zijn dat geen van deze stammen aanwezig is, worden er meerdere PCR-testen ingezet. Met de PCR-test wordt het RNA (het erfelijk materiaal) van het virus aangetoond.

de camping. Ondertussen wordt op het hoofdkantoor van de NVWA besproken welke maatregelen er, naast het traceren van de contacten, genomen moeten worden als uit de verdere testen definitief een positieve uitslag volgt. Tijdens deze bespreking wordt gebruikgemaakt van het 'Vondelpark-scenario' (zie kader) en van eerdere ervaringen in Frankrijk.<sup>67</sup> De door de NVWA noodzakelijk geachte maatregelen in en rond de Gaasperplas zijn:

- contact met de in het wild levende dieren vermijden;
- loslopende en zwervhonden en -katten vangen, vaccineren tegen hondsdolheid en zes maanden in quarantaine plaatsen;
- honden aanlijnen en muilkorven;
- katten bij voorkeur binnenhouden;
- honden en katten die buiten komen vaccineren tegen hondsdolheid;
- honden die het gebied betreden, moeten tegen hondsdolheid gevaccineerd zijn;
- het sluiten van het hondenstrand;
- campinggasten informeren; en
- traceren van campinggasten, bezoekers enz. die gedurende een periode van drie tot vier weken voorafgaand aan de vondst van de vos in het recreatiegebied waren.

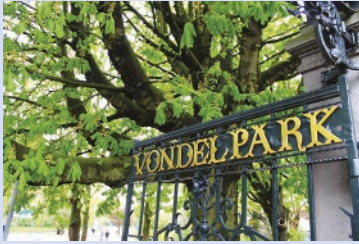
De afdelingen communicatie van de NVWA en de GGD Amsterdam bereiden gezamenlijk een persbericht voor. Dit persbericht wordt ook afgestemd met de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD) en het DWHC. Onderwijl voert het CVI in de ochtend van 11 mei de PCR-testen uit. Om 14.30 uur blijken deze testen negatief. Daarmee blijkt de eerdere IFT-uitslag onjuist oftewel 'fout-positief' te zijn geweest. Alle betrokken partijen worden geïnformeerd over deze meer geruststellende en epidemiologisch beter te verklaren uitslag.

Op 1 juni 2016 verneemt de NVWA van het DWHC de uitslag van de sectie: de zieke vos leed aan een *Toxoplasma gondii*-infectie.

67 Frankrijk had op 31 oktober 2013 een uitbraak van rabiës bij een twee maanden oude zwervkat in Argenteuil, in de buurt van Parijs. Deze uitbraak is besproken tijdens de *Standing Committees on Plant, Animals, Food and Feed* (SCoPAFF) van 7 en 8 november 2013 en van 13 en 14 januari 2014.

## Het Vondelpark-scenario

Naar aanleiding van een voorval in 2012 met een met rabiës besmette pup uit Marokko is binnen de NVWA nagedacht welke maatregelen er getroffen zouden moeten worden wanneer een rabiës-positief dier mogelijkveel veel onbekende contacten heeft gehad. Deze maatregelen zijn beschreven in het zogenoemde (en denkbeeldige) Vondelpark-scenario.



Het scenario is als volgt: Een recent geïmporteerde/illegale hond uit een rabiës-endemisch gebied is regelmatig onaangekondigd in het Vondelpark uitgelaten en heeft daar met andere honden gespeeld en contact gehad met hun eigenaren. Na twee weken vertoont deze hond verschijnselen van rabiës en bij

zijn eigenaar. Het dier wordt geëuthanaseerd en bij het CVI onderzocht op rabiës. Het CVI stelt rabiës vast.

In het scenario is vervolgens uitgewerkt welke partijen geïnformeerd moeten worden en welke maatregelen getroffen moeten worden. Algemene maatregelen zijn onder andere het uitbrengen van een publiekswaarschuwing, het plaatsen van waarschuwingsborden, het treffen van maatregelen jegens zwerfdieren in het gebied en het treffen van maatregelen voor bevattelijke maar nog niet verdachte dieren. Bij dit laatste kan gedacht worden aan een vaccinatieverplichting tegen rabiës.

### 4.3 Twee dilemma's

Deze casus draait in de eerste plaats om de voorlopige uitslag van het laboratoriumonderzoek, die later 'fout-positief' bleek. Geen enkele laboratoriumtest heeft een specificiteit of sensitiviteit van 100 procent.<sup>68</sup> Dit betekent dat er altijd fout-positieve en ook fout-negatieve uitslagen zullen voorkomen, hoe vervelend dat ook is. Een voorlopige uitslag van een laboratoriumonderzoek, waarvan over de juistheid twijfel bestaat, biedt een wankel basis voor te nemen maatregelen. Dat brengt uiteraard het

68 De *specificiteit* van een laboratoriumtest zegt iets over het aantal terecht negatieve uitslagen. Hoe hoger de specificiteit van een test is, des te kleiner is de kans op fout-positieve uitslagen. De *sensitiviteit* van een laboratoriumtest zegt iets over het aantal terecht positieve uitslagen. Hoe hoger de sensitiviteit van een test is, des te kleiner is de kans op fout-negatieve uitslagen.



dilemma met zich mee welke maatregelen wel of (nog) niet te nemen zolang op de definitieve uitslag van het laboratoriumonderzoek wordt gewacht.

Daarnaast is deze casus interessant omdat bleek – op het moment dat het ertoe deed – dat de voorbereidingen op een dergelijk voorval in zekere zin tekortschoten. Het ‘Vondelpark-scenario’ bleek onvoldoende uitgewerkt; de juridische grondslag van de te nemen maatregelen was niet uitputtend genoeg doordacht. Al vrij snel waren de deskundigen op basis van het Vondelpark-scenario en de Franse ervaringen het met elkaar eens over de te treffen maatregelen. De volgende stap bleek echter ingewikkelder. Het was niet duidelijk op basis van welke wet- en regelgeving de verschillende maatregelen genomen konden worden en welke instantie bevoegd was die maatregelen af te kondigen.

## 4.4 Analyse

### 4.4.1 *Welke maatregelen wel en (nog) niet te nemen?*

Het CVI is het nationaal referentielaboratorium voor diergezondheid in Nederland en daarmee verantwoordelijk voor de laboratoriumdiagnostiek bij aangifteplichtige dierziekten. De eerste test die gebruikt wordt voor het onderzoek op rabiës is de IFT.<sup>69</sup> De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en de Wereldorganisatie voor diergezondheid (OIE) hanteren deze test als de gouden standaard. Het grote voordeel van de IFT is de snelheid en de betrouwbaarheid. In de afgelopen tien jaar heeft het CVI de IFT op rabiës ruim 1.200 keer uitgevoerd en het komt daarmee tot een specificiteit van 99,7 procent en een sensitiviteit van 98,8 procent.<sup>70</sup> Bij het CVI wordt de IFT door twee verschillende personen, onafhankelijk van elkaar, beoordeeld. De duidelijke fluorescentie was reden om de test positief uit te geven.

69 Binnen het CVI is de IFT ISO 17025 geaccrediteerd.

70 Ook neemt het CVI deel aan de ringtest voor de IFT op rabiës die sinds 2009 door het Europese referentielaboratorium wordt georganiseerd. De ringtest is een kwaliteitsprogramma waarbij identieke monsters door verschillende laboratoria worden geanalyseerd. De laboratoria gebruiken de resultaten van deze analyses om de kwaliteit van de werkzaamheden te beoordelen en te borgen.

Voor elke laboratoriumuitslag, positief of negatief, geldt dat de uitslag moet passen bij het klinische beeld en bij de epidemiologische situatie. In dit geval was er reden voor twijfel. Deze twijfel werd ingegeven door de rabiësvrij status van (het wild in) Nederland en omringende buurlanden. Ondanks deze gerede twijfel kon er, mede gelet op de tijd die sinds het bijtincident was verstreken (zo'n vier dagen), niet langer worden gewacht met het nemen van de meest urgente maatregelen. Het ging hierbij om de behandeling van de personen die met de positieve vos in aanraking waren gekomen en onvoldoende beschermd waren tegen hondsdolheid. Elf personen hebben daarom direct een zogenoemde post-expositieprofylaxe ontvangen. De minder urgente maatregelen zijn uitgesteld tot na de eventuele bevestiging door PCR-testen die de volgende dag zouden plaatsvinden.

Na de verschillende mogelijke bronnen en de daarbij behorende scenario's de revue te hebben laten passeren, is er uiteindelijk voor gekozen om de informatievoorziening en de te nemen maatregelen op te delen in twee fasen. Alle direct betrokkenen zijn meteen geïnformeerd over de lopende verdenking en de positieve IFT-uitslag. Deze personen liepen immers het meeste risico op een mogelijke besmetting met het hondsdolheidvirus. Met het informeren van de buurtgenoten, de bezoekers van het recreatiegebied, het publiek en het nemen van overige maatregelen is gewacht tot de definitieve uitslag bekend was. Reden daarvoor was de epidemiologische onwaarschijnlijkheid van de aanwezigheid van hondsdolheid in ons land. Het vroegtijdig opstarten van publieksinformatie zou mogelijk onnodig onrust veroorzaken. Achteraf gezien bleek dit een goed besluit.

#### 4.4.2 *Wie neemt welke maatregelen?*

Nadat eenmaal op basis van het 'Vondelpark-scenario' en de Franse gebeurtenis de te nemen maatregelen waren vastgesteld, rees de vraag hoe en wie deze maatregelen zou moeten nemen. Achteraf is tijdens een interne evaluatie van de casus een matrix opgesteld, waarin zowel de verschillende scenario's als alle mogelijke maatregelen zijn weergegeven. Zo is inzichtelijk gemaakt welke maatregelen bij welke situatie noodzakelijk zijn. Per maatregel moest vervolgens nog wel worden aangegeven wie de maatregel dient te nemen en wie de toezichthouder is.

Normaliter worden bij de bestrijding van dierziekten de maatregelen genomen op basis van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD). Hoewel formeel de minister van Economische Zaken deze maatregelen neemt, zijn het in de dagelijkse praktijk bepaalde medewerkers van de NVWA die namens de minister de maatregelen nemen. Omdat de GWWD uitgaat van besmette en/of van besmetting verdachte dieren en bedrijven kunnen de maatregelen die in de wet zijn opgenomen enkel aan verdachte en besmette dieren en bedrijven worden opgelegd. In deze casus betekende dit dat de wet slechts een juridische basis bood voor maatregelen gericht op eventuele contactdieren en zwerfdieren (in quarantaine plaatsen of uit voorzorg doden). Het was echter ook de bedoeling om aan een andere ‘doelgroep’ maatregelen (ter bescherming van mens en dier) op te leggen, namelijk de ‘bevattelijke maar nog niet verdachte’ dieren. De GWWD bleek daarvoor onvoldoende juridische ruimte te bieden.

Daar waar dierziekten de volksgezondheid kunnen schaden, geldt de Wet publieke gezondheid (Wpg). Deze wet geeft de burgemeester, dan wel de voorzitter van de Veiligheidsregio, bevoegdheden om vanuit het oogpunt van de volksgezondheid bepaalde zaken te regelen. De bestrijding van een infectieziekte vindt primair lokaal dan wel regionaal plaats. Artikel 47 van de Wpg geeft de burgemeester (of voorzitter van de veiligheidsregio) de bevoegdheid om terreinen of delen daarvan te sluiten. De Wpg biedt echter geen ruimte om maatregelen jegens dieren te nemen. Deze maatregelen moeten via een algemene plaatselijke verordening (APV) geregeld worden.

Maatregelen voor specifiek de Gaasperplas kunnen worden ingesteld op grond van de ‘Algemene Verordening Groengebied Amstelland’, oftewel de APV van het recreatieschap Groengebied Amstelland.<sup>71</sup> De regels die in deze verordening staan, hebben betrekking op onderwerpen die het recreatieschap aangaan, anders vallen eventuele

71 In het Groengebied Amstelland participeren de provincie Noord-Holland en de gemeenten Amsterdam, Diemen, Ouder Amstel en Amstelveen. Deze hebben in een zogenoemde gemeenschappelijke regeling hun bevoegdheid tot het vaststellen van een verordening voor dit gebied overgedragen aan het algemeen bestuur van Groengebied Amstelland. De Algemene Verordening Groengebied Amstelland is te raadplegen via [http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Groengebied%20Amstelland/CVDR414104/CVDR414104\\_1.html](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Groengebied%20Amstelland/CVDR414104/CVDR414104_1.html).

maatregelen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente (i.c. de gemeente Amsterdam). Het recreatieschap heeft op grond van de APV de mogelijkheid om een gebied af te sluiten of de toegankelijkheid te beperken. De APV bevat daarnaast specifieke bepalingen voor honden. Daarmee zou de APV van het recreatieschap Groengebied Amstelland – als het werkelijk nodig zou zijn geweest – de mogelijkheid bieden om die maatregelen te treffen die de NVWA in deze casus noodzakelijk achtte, zoals het vermijden van contact met in het wild levende dieren, honden laten aanlijnen en muilkorven, het sluiten van het hondenstrand en het plaatsen van waarschuwingborden. Op de naleving van deze maatregelen dient uiteraard te worden toegezien en bij overtreding dient te worden opgetreden. Dit kan op twee manieren, bestuursrechtelijk (o.a. door het toepassen van bestuursdwang) en strafrechtelijk. Volgens artikel 5.2 van de APV wordt het toezicht op de naleving van de bepalingen uit de verordening uitgevoerd door algemene opsporingsambtenaren en buitengewone opsporingsambtenaren. Dit zijn toezichthouders bij recreatieschappen die op grond van een BOA-akte ook opsporingsbevoegdheden hebben.

Hoewel met deze exercitie een aantal zaken duidelijk werd, bleek voor de volgende maatregelen een juridische basis te ontbreken: katten zo veel mogelijk binnenhouden en de verplichting honden en katten die buiten komen tegen hondsdolheid te vaccineren. Door de wetgevingsafdeling van het ministerie van Economische Zaken (EZ) wordt daarom onderzocht of het mogelijk is deze aanvullende maatregelen in een wettelijke modelregeling onder te brengen, zodat deze (naast de regels van een APV van een recreatieschap) nationaal ingezet kunnen worden.

#### 4.5 Afronding

Het allerbelangrijkste bij een verdenking van hondsdolheid, waarbij mogelijk één of meer personen aan het virus zijn blootgesteld, is snelheid. Hoe eerder de verdenking wordt gemeld, hoe eerder het mogelijk besmette dier kan worden onderzocht en hoe eerder duidelijk is of er werkelijk sprake is van een besmetting. Het uiterste moment wordt hier bepaald door het tijdsbestek waarbinnen contactpersonen behandeld moeten worden, te weten: 48 uur. De termijn van 48 uur is bij deze

casus niet gehaald. In dit geval zaten er vier dagen tussen de vossenbeet en het rabiësonderzoek, met alle risico's van dien. Wanneer de periode van 48 uur dreigt te verlopen, zal het voorzorgsprincipe gehanteerd moeten worden. Het voorzorgsprincipe is erop gericht om elk risico te voorkomen. Juridisch betekent dit dat in de besluitvorming over risico's alle belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen en in overeenstemming moeten zijn met de beginselen van behoorlijk bestuur. Dit betekent in dit geval dat als de periode van 48 uur dreigt te verlopen, de behandeling van contactpersonen zal moeten starten, dus nog voordat de definitieve uitslag van het onderzoek bekend is.

De NVWA heeft uitgebreid met het CVI gesproken over de fout-positieve uitslag. De wijze van beoordelen (door twee verschillende personen) en de eerder behaalde testresultaten kwamen overeen met wat in de literatuur wordt beschreven en wat haalbaar wordt geacht (Robardet et al., 2011). Desalniettemin heeft het CVI de rabiëprocedure binnen het laboratorium verder aangescherpt. Om het percentage fout-positieve uitslagen nog verder te reduceren zal voortaan een IFT met een positieve uitslag direct herhaald worden. Hiermee neemt de specificiteit toe (van ruim 99 procent naar ruim 99,99 procent). Dit betekent echter een vertraging van een aantal uren alvorens de uitslag beschikbaar komt.

Deze casus was een belangrijke wake-upcall en heeft er in ieder geval voor gezorgd dat het draaiboek rabiës van de NVWA verder is uitgebreid met een overzichtelijke matrix met daarin de scenario's en de mogelijke maatregelen. Van een groot aantal maatregelen is de juridische basis bekend en worden de conceptteksten geschreven. De laatste juridische zoektochten lopen nog. Bij het schrijven van het conceptcommunicatiebericht werd duidelijk dat het erg belangrijk is om een goede beschrijving te geven van het met rabiës besmette dier. Een foto is daarbij van grote toegevoegde waarde. Om nu te voorkomen dat dit een foto van de sectietafel wordt, heeft de NVWA in de instructie opgenomen dat van alle van rabiës verdachte honden en katten een foto wordt gemaakt alvorens ze geëuthanaseerd worden.

Deze unieke casus, die treffend een aantal witte vlekken in de voorbereiding heeft blootgelegd, zal nog regelmatig gebruikt worden tijdens opleidingsdagen en bij het opstellen van draaiboeken. Het is een

goede gelegenheid gebleken om weer eens de taken en verantwoordelijkheden tussen de veterinaire (NVWA) en humane kolom (RIVM/ GGD'en) door te spreken en opnieuw te bekrachtigen. Ook werd duidelijk dat in een dergelijk geval meerdere organisaties juridische maatregelen zullen moeten nemen. Voor een goed en optimaal werkend pakket aan maatregelen is zorgvuldige afstemming en samenwerking tussen de verschillende organisaties van groot belang. Door van tevoren de conceptteksten van de APV en nationale regelingen uit te werken, kan op kritieke momenten cruciale tijd gewonnen worden. Het zou daarom goed zijn wanneer de geldende (concept)bepalingen van algemene plaatselijke verordeningen en een eventuele toekomstige modelregeling vanuit het ministerie van EZ getoetst worden op bruikbaarheid voor de verschillende crisisorganisaties. Deze keer was er een recreatieschap bij betrokken, de volgende keer is dit wellicht een stadspark, een terrein van een Hoogheemraadschap, een terrein van Staatsbosbeheer of een ander (natuur)terrein. Ook dan is het zaak dat de regelgeving op elkaar is afgestemd.





*Zwaar onweer in #Asten hagelstenen zo groot als tennisballen enorme schade dakpannen / autoramen /deuken en lekkages*

Antoon Driessen @antoondriessen



# 5

## **Als hagel geen hagel meer blijkt te zijn: noodweer in Zuidoost-Brabant**

*Vina Wijkhuijs, Menno van Duin, Elga Sikkens*

### **5.1 Inleiding**

Donderdagavond 23 juni 2016 trekt over Zuidoost-Brabant een ongekend zware hagelstorm. Hagelstenen met een doorsnede van vier tot soms wel tien centimeter brengen enorme schade toe aan land- en tuinbouwbedrijven en aan publieke en particuliere eigendommen (auto's, daken van woningen en gebouwen). Vooral de gemeenten Asten, Bergeijk, Heeze-Leende en Someren worden zwaar getroffen. Gedurende de eerste uren na het noodweer spannen hulpdiensten en de gemeenten zich in om de eerste nood te lenigen en de gevolgschade te beperken, maar pas in de loop van de dagen erna wordt duidelijk tot welke gevolgen het noodweer heeft geleid.

De impact van de hagelstorm lijkt de rest van Nederland vrijwel geheel te zijn ontgaan. Mogelijk omdat er die dag ook op andere plaatsen extreme weersomstandigheden waren: bomen aan het Amsterdam-Rijnkanaal werden door een zogenoemde valwind als luciferhoutjes doormidden gehakt en in de Randstad stonden straten en tunnels blank door hevige regenval. Bovendien ging in de media die avond en de dagen erna de aandacht vooral uit naar de uitslag van het Brexit-referendum. In het zuidoosten van Brabant hebben echter de gevolgen van de hagelstorm de gemoederen nog lange tijd beziggehouden. Een dilemma dat daarbij speelde, was de vraag of het zinvol was om op te schalen naar een bepaald GRIP-niveau. In dit hoofdstuk zullen wij op die vraag ingaan.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op een evaluatie die wij in opdracht van Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost hebben verricht naar de bestuurlijke en operationele samenwerking naar aanleiding van de hagelstorm (Van Duin, Sikkens & Wijkhuijs, 2017). In het kader van die evaluatie is met ruim dertig direct betrokkenen gesproken, onder wie de burgemeesters van Asten, Bergeijk, Heeze-Leende en Someren, de commissaris van de Koning van Noord-Brabant, de algemeen directeur van de Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO) en de directeur van Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost.

## 5.2 Feitenrelaas

Het is donderdag 23 juni 2016, een broeierige zomerdag met temperaturen rond de 30 graden. Het KNMI heeft echter een waarschuwing afgegeven voor de nadering van ‘onstabiele lucht’. Tijdens het Achtuurjournaal meldt Marco Verhoef dat vooral de provincies Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht en Limburg rekening moeten houden met naderend noodweer.<sup>72</sup> De brandweer van Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost heeft zich daarop voorbereid: alle 36 brandweerauto’s staan gereed om bij eventuele meldingen uit te rukken.

Rond 20.50 uur trekken hevige hagelbuien vanuit België over het zuidoosten van Brabant. Bij de meldkamer van Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost komen vanaf dat moment de eerste meldingen binnen vanuit Luyksgestel, daarna volgen meer meldingen. De hagelstenen zijn soms ‘zo groot als tennisballen’. Deze zijn ontstaan in een zogenoemde supercel (zie kader).

Na het zeldzame natuurgeweld trekken de buien langzaam naar het noorden weg. In de gemeenten Asten, Bergeijk, Heeze-Leende en Someren zijn mensen nog wel de hele nacht in touw. De brandweer heeft het druk met het leegpompen van kelders en het verwijderen van takken en omgewaaide bomen. De ambulancediensten hoeven echter niet in actie te komen. Ondanks de omvang van de hagelstenen zijn er geen gewonden gevallen.

72 Uitzending NOS Achtuurjournaal van 22 juni 2016. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://nos.nl/uitzending/16374-nos-journaal.html>.

### Supercel

In een supercel wordt warme lucht met een zeer hoge snelheid een onweersbui ingezogen. In die bui bewegen de hagelsteen daardoor op en neer en worden ze steeds groter totdat ze – als ze heel groot en zwaar geworden zijn – met grote snelheid uit de supercel naar beneden vallen. Dit kan met snelheden van wel honderd kilometer per uur gaan. Op veel plaatsen in het zuidoosten van Brabant vielen hagelstenen met een doorsnede van 4-6 centimeter. Lokaal zijn zelfs stenen gevallen met een doorsnede van 7-10 centimeter.<sup>73</sup> Daarmee waren deze hagelstenen de grootste die de afgelopen 25 jaar in Nederland gevallen zijn.<sup>74</sup>

De volgende ochtend, vrijdag 24 juni, schijnt de zon weer en zijn de inwoners van de getroffen dorpen bezig met puinruimen en het herstellen van de schade. Buren helpen elkaar bij het spannen van dekzeilen op kapotte daken. In Luyksgestel (gemeente Bergeijk) zijn de daken van 800 van de in totaal 1100 woningen zwaar beschadigd geraakt. De basisschool in Bergeijk moet vanwege enorme waterschade tijdelijk haar deuren sluiten. De kinderen zullen na het weekend op scholen in andere dorpen worden ondergebracht. Ook boeren in de regio zijn zwaar getroffen. Tuinkassen en schuren zijn door de hagelstenen kapotgeslagen en duizenden hectares land- en tuinbouwgewassen moeten als verloren worden beschouwd.

In het weekend wordt er vooral opgeruimd. Een complicerende factor daarbij is dat veel (tuin)schuren en stallen uit asbesthoudende platen bestaan die door de hagelstenen kapot zijn geslagen. De stukken asbest liggen in tuinen, maar ook in voederbakken en mestkelders. De agrariërs zien zich voor lastige vragen gesteld, want wat te doen met de mest waarin asbest terecht is gekomen? Kan de mest gewoon worden uitgereden, zonder risico's voor de volksgezondheid?

73 Het is uiteraard de vraag of dit formaat ijsballen nog wel 'hagel' kan worden genoemd.

74 KNMI, 24 juni 2016. Kennis- en datacentrum: Achtergrond: Zware onweersbuien op 22 en 23 juni vol extremen. Op 31 juli 2017 ontleend aan <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/zware-onweersbuien-op-22-en-23-juni-vol-extremen>.

In de week na het noodweer wordt langzamerhand duidelijk dat meerdere gemeenten in de regio zwaar getroffen zijn. De totale schade wordt geschat op 500 miljoen tot 1 miljard euro.<sup>75</sup> Op woensdag 29 juni treffen de burgemeesters van de vier zwaarst getroffen gemeenten elkaar voorafgaand aan een vergadering van de Metropoolregio Eindhoven. Burgemeester Van Gijzel van Eindhoven, die tevens voorzitter van Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost is, bespreekt met hen of bestuurlijke opschaling nodig is. Het overleg resulteert echter niet in een besluit tot opschaling. Wel wordt overeengekomen dat de burgemeester van Someren in de afhandeling van het noodweer een coördinerende rol op zich zal nemen.

Ondertussen brengt staatssecretaris Van Dam van Economische Zaken diezelfde woensdag op verzoek van de Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO) een bezoek aan het getroffen gebied om de schade bij agrariërs te aanschouwen. Hij is die dag toevallig toch in de buurt, omdat hij zich in Limburg op de hoogte zou stellen van de waterschade die eerder in de maand juni is ontstaan als gevolg van hevige regenval. Ook sturen de ZLTO en het Land- en tuinbouwverbond (LLTB) de volgende dag nog een brief aan premier Rutte, waarin aandacht wordt gevraagd voor de schade die het extreme weer in de maand juni heeft aangericht. De brief is mede ondertekend door de commissarissen van de Koning van Noord-Brabant en Limburg en twaalf Brabantse en dertien Limburgse gemeenten.

Het kabinet toont zich echter weinig bereid tegemoet te komen in de schade. De Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) wordt niet van toepassing verklaard omdat de schade verzekeraar zou zijn.<sup>76</sup> Zowel voor de agrariërs, als voor andere ondernemers en de inwoners van de getroffen gemeenten is dat een enorme teleurstelling. De schadeafwikkeling roept namelijk veel vragen op. Door het grote aantal schadeclaims duurt het soms lang voordat mensen iets van hun verzekeringsmaatschappij vernemen en er blijkt een grote diversiteit in verzekeringspolissen te bestaan. Particulieren weten niet of hun schade wordt vergoed en agrariërs verkeren in grote onzekerheid of hun bedrijf deze financiële strop te boven zal komen. Onder de bevolking ontstaat

75 Dit betreft acute schade (aan kassen, woningen, auto's enz.) en uitgestelde schade voor bedrijven die bijvoorbeeld hun oogst als verloren moesten beschouwen.

76 TK 2015-2016, 31 710, nr. 51.

een gevoel van ontredde; de mensen hebben de indruk dat de overheid hen in de steek laat. Ook het herstel verloopt langzaam omdat er onvoldoende menskracht en materieel (dakpannen bijvoorbeeld) is voor het vele werk dat moet worden gedaan.

Op maandag 4 juli vindt op het gemeentehuis in Someren een bestuurlijk overleg plaats tussen de gemeenten Asten, Bergeijk, Heeze-Leende en Someren, Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost, provincie Noord-Brabant, de ZLTO, de omgevingsdienst, woningbouwvereniging woCom en de GGD. Tijdens die bijeenkomst komt naar voren dat de gemeenten niet goed weten hoe de gevolgen van het noodweer aan te pakken. De directeur van Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost stelt voor om te doen 'alsof er sprake is van een GRIP-4-situatie' en de daarbij behorende structuur te gebruiken. Met dit voorstel wordt ingestemd en er wordt een regionaal operationeel team (ROT) bijeengeroepen om in kaart te brengen op welke terreinen de getroffen gemeenten behoefte hebben aan ondersteuning.

De volgende dag komt het ROT met een inventarisatie van aandachtsgebieden. De dienstdoende Algemeen Commandant Bevolkingszorg (de gemeentesecretaris van Valkenswaard) wordt gevraagd de coördinatie van de nafase op zich te nemen. Onder zijn leiding worden vijf ambtelijke werkgroepen in het leven geroepen die zich elk op een thema zullen richten. Het betreft de thema's asbest, volksgezondheid (waaronder psychosociale hulpverlening), communicatie, fysieke veiligheid en financiën.

In de maanden juli en augustus vindt binnen die structuur afstemming plaats tussen betrokken gemeenten en diensten. Tussentijds wordt er verslag uitgebracht aan het zogeheten 'bestuurlijk overleg'. In september gaat de projectstructuur over in het reguliere proces. Toch blijft men ook nadien nauw in de gaten houden of problemen de kop opsteken. Bij verschillende partijen bestaat het vermoeden dat de gevolgen van de hagelstorm nog niet voorbij zijn; eerst zou moeten blijken dat particulieren en ondernemers de schade te boven (zullen) komen.

Drie maanden na het noodweer zijn in de regio nog altijd veel auto's niet gerepareerd omdat autoherstelbedrijven het werk niet aankunnen. Ook zijn in het getroffen gebied ruim een half jaar na de hagelstorm nog steeds veel daken van huizen en schuren met (oranje) zeil afgedekt.

### 5.3 Wel of niet opschalen?

Bij kleine en grotere crises speelt vaak de vraag of er moet worden opgeschaald en zo ja, welk GRIP-niveau dan het meest passend is om de ‘crisis’ te beslechten. Ook in deze casus heeft op verschillende momenten die vraag gespeeld. Toch is er opmerkelijk genoeg op geen enkel moment formeel opgeschaald naar een bepaald GRIP-niveau. Wel kwamen de betrokken partijen ruim een week na het noodweer overeen om bij de aanpak van de gevolgen van de hagelstorm binnen een GRIP-4-achtige setting samen te werken. Niet de voorzitter van de veiligheidsregio, maar één van de burgemeesters, nam een coördinerende rol op zich en onder leiding van de coördinerend gemeentesecretaris werd een projectstructuur ingericht. Hieruit kan worden opgemaakt dat er weldegelijk een behoefte of zekere noodzaak tot samenwerking bestond. De vraag is waarom daar dan niet al een aantal dagen eerder toe is overgegaan? Wat maakte dat de vier gemeenten en andere betrokken organisaties wel op 4 juli, maar niet eerder, tot samenwerking kwamen?

Achteraf gezien zijn in deze casus drie momenten te onderscheiden waarop opschaling in de rede lag ten behoeve van de aanpak van de gevolgen van de hagelstorm. In de volgende paragraaf staan wij bij deze drie momenten stil. Bij elk moment proberen we aan te geven welke overwegingen zijn ingebracht dan wel in te brengen zijn om wel of niet op te schalen.

### 5.4 Analyse

#### 5.4.1 *Het eerste moment*

Het eerste moment waarop van opschaling sprake had kunnen zijn, was natuurlijk op de avond van 23 juni, toen in verschillende Brabantse gemeenten het noodweer toesloeg. In enkele van de getroffen gemeenten is die avond ook de vraag gesteld of opschaling naar bijvoorbeeld GRIP-3 niet op zijn plaats was, soms door de burgemeester zelf. Toch is die avond in geen van de gemeenten besloten om op te schalen. Er werden van de burgemeesters geen bijzondere (nood)bevoegdheden verwacht, en ook leek er geen aanleiding om een multidisciplinair team

bijeen te roepen, omdat het op dat moment vooral een aangelegenheid van de brandweer betrof. De verschillende brandweerposten in de regio konden – keihard werkend – de situatie aan. Er is die avond nog wel een kernbezetting van het operationeel team bijeen geweest om af te stemmen of er een noodzaak bestond voor opschaling, maar daartoe werd niet besloten. Noch schaarste aan capaciteit of een betere verdeling van de inzet, noch de afstemming met andere diensten noopte hiertoe, zo was de conclusie. Er was zowel operationeel als bestuurlijk geen dringende behoefte aan opschaling.

Het is gezien de situatie begrijpelijk dat er in de nacht van 23 juni niet tot opschaling is overgegaan. Toch valt hier ook wel wat tegenin te brengen. Uit de meldingen die bij de meldkamer van de veiligheidsregio binnenkwamen, had kunnen worden opgemaakt dat de hagelstorm toch wel een heel uitzonderlijke situatie was, die in meerdere gemeenten tot forse schade had geleid. Mensen namen met angst en beven contact op met de meldkamer, maar ook (via onder andere Twitter) met gezinsleden en vrienden, omdat ‘hagelstenen zo groot als tennisballen’ naar beneden kwamen. Daken en tuinmeubilair werden aan gort geslagen; ‘het leek wel oorlog’. Uit de meldingen die bij de meldkamer binnenkwamen, viel in feite ook op te maken hoe de hagelstorm over de regio was getrokken en dat deze in meerdere gemeenten tot forse schade had geleid. Op zijn minst was het goed geweest als er (bijvoorbeeld door een ROT) een eerste inventarisatie van problemen was gemaakt en eventueel enkele scenario’s waren uitgewerkt.

#### 5.4.2 *Het tweede moment*

Het tweede moment waarop tot opschaling besloten had kunnen worden, was de volgende ochtend, vrijdag 24 juni, of eventueel één of enkele dagen nadien. Nadat donderdagavond de storm was overgetrokken, kon op vrijdag een eerste balans worden opgemaakt. Eén of twee dagen later zou men zich dan een redelijk beeld kunnen hebben gevormd van de ernst en omvang van de situatie. Terwijl de getroffen gemeenten ook inderdaad – ieder voor zich – trachtten een overzicht te genereren, had de ZLTO al vrij snel een eerste inschatting van de situatie gemaakt voor wat betreft de schade in de land- en tuinbouw. Omdat het betreffende gebied diezelfde maand al eerder te maken had gehad

met wateroverlast en ondergelopen gebieden, was de ZLTO zeer alert op ontwikkelingen in de agrarische sector. Al op vrijdag 24 juni vond er op initiatief van de ZLTO, in samenwerking met de Rabobank, een informatiebijeenkomst voor agrariërs plaats. De proactieve opstelling van de ZLTO maakte ook dat staatssecretaris Van Dam van Economische Zaken op woensdag 29 juni het getroffen gebied bezocht om de schade te aanschouwen. Keerzijde was wel dat met de trekkersrol van de ZLTO de aandacht vooral uitging naar de agrarische sector en veel minder naar de schade die particulieren en andere bedrijven hadden.

Achteraf gezien waren vrijwel alle direct betrokkenen (zowel bestuurders als ambtelijke staf) van mening dat het goed zou zijn geweest als er ergens tussen vrijdag 24 en maandag 26 juni was opgeschaald; hetzij naar GRIP-4, hetzij naar GRIP-2 om eerst een grondige verkenning te verrichten. Bij opschaling gaat het immers niet zozeer om het GRIP-niveau, maar om het feit dat partijen bij elkaar komen en er een heldere structuur wordt gehanteerd met verslaglegging, afsprakenlijstjes, informatiemanagers, aandacht voor mogelijke scenario's en dergelijke. De betrokken organisaties kunnen zich dan beter voorbereiden op datgene wat hun mogelijk te wachten staat. Vanaf het moment van opschaling zou ook de externe communicatiestructuur in gang zijn gezet en meer eenduidigheid in de gemeentelijke aanpak zijn gekomen.

Enkele vertegenwoordigers van de brandweer gaven echter aan dat zij opschaling in deze casus niet zo logisch vonden. Er bestond volgens hen – zeker na de eerste hulpverlening – geen noodzaak tot multidisciplinaire afstemming. Zij waren van mening dat er alleen afstemming nodig was van gemeentelijke (en dus 'monodisciplinaire') taken en dat het instrumentarium van GRIP daarvoor niet is bedoeld.<sup>77</sup>

Dit standpunt is tot op zekere hoogte wel begrijpelijk. Indertijd (eind jaren negentig) is GRIP primair in het leven geroepen om de afstemming tussen de operationele diensten (brandweer, politie, ambulancevervoer) en ook de eventueel betrokken lokale overheid te bevorderen. De laatste jaren heeft GRIP echter een verdere ontwikkeling doorge-

77 Ten onrechte wordt daarmee over het hoofd gezien dat de onderlinge afstemming tussen gemeenten een andersoortig proces is dan monodisciplinaire afstemming binnen hulpdiensten als politie, brandweer, geneeskundige zorg die bovenlokaal georganiseerd zijn. Er was bovendien in dit geval ook afstemming gewenst met organisaties als de omgevingsdienst, ZLTO, waterschappen e.a.



maakt en wordt de procedure meer flexibel toegepast (zie Van Duin & Wijkhuijs, 2015). Wanneer GRIP wordt gezien als een geschikt ‘vehikel’ om partijen bij elkaar te krijgen en afstemming te organiseren tussen organisaties en diensten (in dit geval tussen verschillende gemeenten en hun aanpak) dan kunnen er ook andere redenen zijn om GRIP toe te passen of ten minste op te schalen (het label ‘GRIP’ hoeft er niet per se op). Bij opschaling kan het gaan om afstemming tussen operationele diensten, maar dat hoeft niet de enige reden te zijn. GRIP voorziet ook in bestuurlijke afstemming tussen gemeenten en andere overheden. Vertegenwoordigers van de vier gemeenten en andere direct betrokken partijen (waaronder de GGD, de omgevingsdienst en de provincie Noord-Brabant) waren het achteraf dan ook eens dat er binnen één of enkele dagen na het noodweer voldoende redenen waren om zaken af te stemmen en daarvoor een structuur te organiseren. Redenen die daarvoor zoal werden genoemd, zijn:

- het in kaart brengen van de aard, ernst en omvang van de schade en overige gevolgen van de hagelstorm;
- het afstemmen van de ‘bovengemeentelijke’ aanpak; de afzonderlijke gemeenten waren nu allemaal zelf ‘aan het pionieren’;
- eenduidigheid in de communicatie naar inwoners van de verschillende gemeenten; nu ontvingen inwoners van de ene gemeente in de beginfase meer of andere informatie dan inwoners van een andere gemeente;
- adviezen en een algemeen handelingsperspectief ten aanzien van wat (met het oog op de eigen veiligheid) wel en niet zelf kon worden aangepakt; vooral wat betreft het opruimen van asbesthoudend materiaal;
- een gezamenlijke belangenbehartiging richting het Rijk ten aanzien van de toepassing van de Wts.

Gezien deze argumenten is het opmerkelijk dat er niet na een aantal dagen alsnog is opgeschaald. Wij komen tot de volgende verklaring waarom dat niet is gebeurd (zie kader).

### Waarom is er niet na een aantal dagen alsnog opgeschaald?

De eerste – en waarschijnlijk belangrijkste – reden waarom niet al na een aantal dagen is opgeschaald, is omdat op dat moment de belangrijkste betrokkenen (i.c. de vier gemeenten en de veiligheidsregio) niet overtuigd waren van het nut en de noodzaak tot opschaling. De eerste signalen duiden op een zelfredzame en enorm saamhorige gemeenschap, die uitstekend in staat was ‘de eigen boontjes te doppen’. Er waren, afgezien van de forse schade, weinig redenen die vrij eenduidig voor opschaling pleitten. Feitelijk was het gebrek aan inzicht in de ernst, schaal en omvang van de problemen en de activiteiten die daarvoor dienden te worden ontplooid, het echte probleem. Mede vanwege het ontbreken van goede informatie is de ernst van de situatie en datgene wat er nog op de betrokken gemeenten af zou komen, onderschat. Omdat de bevolkingszorgprocessen werden beschouwd als primair een gemeentelijke aangelegenheid, zijn na die bewuste avond van de hagelstorm noch van de zijde van de veiligheidsregio noch door anderen (met uitzondering van de ZLTO) activiteiten ontplooid om in breder verband potentiële problemen in kaart te brengen en daarvoor verschillende scenario's te ontwikkelen. Dat er veel te doen was, bleek pas later. Pas na een aantal dagen werd duidelijk dat er niet alleen forse schade was, maar dat er meer aan de hand was. Zo was er een groot asbestprobleem ontstaan en raakten agrariërs door de schade in financiële problemen.

Daarnaast heeft waarschijnlijk een rol gespeeld dat binnen Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost de GRIP-procedure vooral iets is van de operationele diensten. Als die niet veel met elkaar hoeven af te stemmen, is er ook geen reden om (in een operationeel team) bij elkaar te komen, zo is de heersende gedachte. Opschaling is nodig als er multidisciplinair moet worden gehandeld. Nu waren van de vier partners alleen de gemeenten in beeld (en geen rood, wit of blauw). Dat ‘multi’ ook kan betekenen dat afstemming met andersoortige partijen (waterschappen, omgevingsdienst, de NVWA e.a.) nuttig kan zijn, paste niet in de gehanteerde probleemdefinitie. Daarbij speelde ook mee dat noch het bestuur noch de operationele leiding van de veiligheidsregio op dit punt zelf initieënd was. Er was binnen de veiligheidsregio weinig kennis – ‘uitstijgende boven de afzonderlijke kleuren’ – om met een ‘ontkleurde’ crisisbril zelfstandig risico's en veiligheidsontwikkelingen in kaart te brengen en deze ten tijde van een incident te monitoren. Het gaat hierbij dus niet over het noodweer an sich maar meer over het mogelijke risico van maatschappelijke ontwrichting. Niet zozeer het incident, maar de impact staat dan centraal. Er waren al met al onvoldoende push-factoren om de ontstane situatie en wat men kon verwachten aan de hand van scenario's in kaart te brengen.

Ten slotte hebben allerlei min of meer toevallige factoren bijgedragen aan het feit dat niet werd opgeschaald. De eerste dagen na 23 juni was de uitslag van het Brexit-referendum het thema waarover veel werd gesproken. Dit droeg ertoe bij dat in de nationale media de aandacht voor de gebeurtenissen in Zuidoost-Brabant zeer beperkt bleef en daarmee ook de gevolgen van de hagelstorm niet goed duidelijk werden. Het noodweer en de gevolgen ervan leverden weinig dynamisch beeldmateriaal op: geen zwaailichten, geen ambulances, geen gewonden. De volgende dag was het stralend weer en paktten de meeste getroffen en de draad weer op. Daarmee leken (aanvankelijk) de ernst en omvang van de situatie beperkt.

### 5.4.3 *Het derde moment*

Het derde moment waarop van opschaling sprake had kunnen zijn, was ruim een week na het noodweer. Verschillende respondenten – onder wie de commissaris van de Koning – gaven aan dat zij een dag of acht na de hagelstorm bij de bevolking niet alleen een soort van vermoeidheid, maar ook verslagenheid en verlamming zagen. Er rees bij een fors aantal agrariërs en inwoners een gevoel van onmacht en onzekerheid omdat er na ruim een week nog zoveel te doen was en er veel onduidelijkheid bestond over bijvoorbeeld de aanpak van het asbest en de financiële afwikkeling. Mensen hadden het gevoel dat ‘het Rijk niets deed en gemeenten ook niet goed wisten wat te doen’ en dreigden het vertrouwen in de overheid te verliezen. Op vrijdag 1 juli gaf het kabinet aan dat van een rijksbijdrage in de schade op grond van de Wts geen sprake kon zijn. Tijdens een ingelaste bestuurlijke bijeenkomst op maandag 4 juli, waarbij de burgemeesters van de vier gemeenten en personen van andere betrokken organisaties en diensten aanwezig waren, bleek dat een meer gestructureerde en gezamenlijke aanpak wenselijk was. Alsnog vond er – zij het niet formeel – opschaling plaats en kwam er een projectstructuur tot stand voor de aanpak van ‘de nafase’. Achteraf werd door alle partijen geconstateerd dat deze opschaling nuttig is geweest.

## 5.5 Afronding

De hagelstorm die op 23 juni 2016 over Zuidoost-Brabant trok, heeft op inwoners van het getroffen gebied veel indruk gemaakt. Het was een zomerse avond, vlak voordat de vakantieperiode zou beginnen en opeens waren daar die enorme hagelstenen. Hoewel de zelfredzaamheid onder de bevolking groot was, stonden sommige mensen (met bijvoorbeeld een partner die ziek was of op het punt stond te bevallen) er toch echt alleen voor.

Volgens het KNMI behoorden de hagelstenen tot de grootste die in de voorafgaande 25 jaar in Nederland waren waargenomen.<sup>78</sup> Nu hebben weerkundigen al eerder gewaarschuwd dat als gevolg van de klimaatverandering weersextremen geen uitzondering meer zullen zijn. Op zich geeft dat voldoende reden om dit soort situaties te beschouwen op consequenties voor het operationeel en bestuurlijk optreden.

In deze casus volgde pas laat het besef dat een bovenlokale aanpak van de gevolgen van de hagelstorm op zijn plaats was. Eerder opschalen zou waarschijnlijk beter zijn geweest. Tegelijkertijd geldt ook: beter laat dan nooit. Vrijwel alle direct betrokkenen oordeelden behoorlijk positief over de coördinatie en de aanpak die vanaf 4 juli werd ingezet. Ook al hadden sommige gemeenten bepaalde zaken al in gang gezet en had men daardoor aanvankelijk het idee dat er nauwelijks vooruitgang werd geboekt, gaandeweg werd duidelijk dat een gecoördineerde aanpak zo zijn voordelen had. Daarmee toont deze casus de mogelijkheden die opschaling biedt, maar tegelijkertijd ook de onbekendheid met de opschalingsprocedure (waar aanvankelijk sprake van was), en de beperkte rol die de veiligheidsregio zichzelf toedichtte. Volgens een aantal van degenen die wij spraken, zou het bestaansrecht van de veiligheidsregio vooral gelegen zijn in de incidentbestrijding. De nafase die daarop volgt, zou bij uitstek iets 'des gemeentes' zijn. In dit geval bleek echter dat de veiligheidsregio ook tijdens de nafase een coördinerende rol kan vervullen.

<sup>78</sup> KNMI, 24 juni 2016. Kennis & datacentrum: Achtergrond: Zware onweersbuien op 22 en 23 juni vol extremen. Op 31 juli 2017 ontleend aan <https://www.knmi.nl/kennis-datacentrum/achtergrond/zware-onweersbuien-op-22-en-23-juni-vol-extremen>.





*BREAKINGNEWS* Strenge controles wegens terreurdreiging

DJ Elroy [Radio 108] @elroyheesbeen

# 6

## Terrorismedreiging luchthaven Schiphol

*Oscar Koebrugge, Menno van Duin, Martina Duyvis*

### 6.1 Inleiding

Na de aanslagen op de luchthavens in Brussel (22 maart) en Istanbul (28 juni) is er in de zomer van 2016 sprake van een terroristische dreiging voor luchthavens in Nederland, met name voor de luchthaven Schiphol. Op zaterdag 30 juli 2016 verschijnt er een persbericht van de lokale driehoek van Haarlemmermeer en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) dat er besloten is om op en rondom Schiphol 'extra maatregelen te treffen'. Aanleiding voor deze maatregelen is 'een signaal' dat betrekking heeft op de luchthaven. Het signaal past binnen het landelijke dreigingsbeeld, dat al sinds 2013 substantieel is.

Al decennialang is de luchtvaart een geliefd doelwit voor terroristen. Bomaanslagen (Lockerbie, 1988), kapingen en de twee vliegtuigen die neerstortten in het WTC van New York (11 september 2001) staan bij velen nog op het netvlies gegrift. Met de bomaanslag op de Brusselse luchthaven Zaventem veranderde er echter iets fundamenteel. Waar vroeger alle aandacht gericht was op de airside (het gecontroleerde gebied op de luchthaven achter de douane) – wat de reden is dat wij inmiddels, in verband met veiligheidsmaatregelen, al twee of drie uur voor vertrek op de luchthaven aanwezig moeten zijn – was nu de landside (het openbare gebied op de luchthaven voor de douane, waar iedereen gewoon naar binnenloopt) het probleem.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe als bevoegd gezag te beslissen in onzekerheid. Hoe – met andere woorden – om te gaan met een al dan niet terroristische dreiging in relatie tot luchthaven Schiphol? Wat kan in zo'n situatie de 'juiste' aanpak zijn? Ten behoeve van dit

hoofdstuk is gesproken met leden van de driehoek van Haarlemmermeer en de NCTV. Vanzelfsprekend konden zij ons geen vertrouwelijke informatie geven aangaande de aard van de dreiging, maar zij hebben overige informatie – voor zover mogelijk – met ons gedeeld.

## 6.2 Feitenrelaas

Op vrijdag 22 juli 2016 komt op verzoek van de NCTV de driehoek van Haarlemmermeer bijeen, bestaande uit de burgemeester, de hoofdofficier van justitie, de coördinator van de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de districtchef van de politie. De NCTV informeert de aanwezigen over een signaal dat – passend binnen het landelijke dreigingsbeeld – specifiek betrekking heeft op luchthaven Schiphol. Tijdens het overleg, dat wordt voorgezeten door burgemeester Weterings, vindt een eerste weging plaats: Wat doen we met deze informatie? Wat is nu echt de dreiging en welke maatregelen treffen we? In overleg met de NCTV besluit de driehoek om de aanbevelingen uit de quickscan van de beveiliging van de luchthaven, waarmee naar aanleiding van de aanslag op Zaventem (in maart 2016) was gestart, versneld uit te voeren. Ook wordt een aantal maatregelen getroffen die voor het publiek niet zichtbaar zijn.

Een paar dagen later, op woensdag 27 juli, komen de driehoek en de NCTV weer bijeen. Bij dit overleg is ook een vertegenwoordiger van luchthaven Schiphol aanwezig. In de daaropvolgende driehoek, op vrijdag 29 juli, schuift ook een vertegenwoordiger van de KLM aan. Op basis van nieuwe informatie wordt op 29 juli besloten extra, zowel zichtbare als niet-zichtbare, veiligheidsmaatregelen op en rond Schiphol te treffen. De coördinator van de KMar verlaat de driehoek vroegtijdig om met zijn mensen operationele informatie te delen en de nodige maatregelen tijdig in gang te zetten.

De volgende dag, zaterdag 30 juli, brengen de driehoek en de NCTV het besluit tot extra veiligheidsmaatregelen rondom Schiphol naar buiten via een gezamenlijk persbericht. Voordat echter het persbericht goed en wel is gepubliceerd, is de KMar al volop bezig met het treffen van veiligheidsmaatregelen. Vanwege het vertrek van de Olympische sporters naar de Spelen in Rio de Janeiro zijn juist die ochtend de media in



groten getale op de luchthaven aanwezig. Beelden en berichten over de extra veiligheidsmaatregelen komen daardoor al voor publicatie van het persbericht in het nieuws.

Die zaterdag is het op Schiphol een van de drukste dagen van het jaar; veel mensen gaan op vakantie. Schiphol adviseert daarom reizigers en mensen die anderen van de luchthaven komen ophalen, op tijd richting Schiphol te vertrekken in verband met de extra veiligheidscontroles en de daardoor verwachte vertraging. De voor het publiek zichtbare en ook merkbare veiligheidsmaatregelen omvatten onder andere een intensivering van de aanwezigheid van de beveiliging en controles door de KMar op en rond de wegen naar Schiphol. Ook op het NS-station Schiphol vinden extra controles plaats. Op het hele terrein van Schiphol houden marechaussees extra patrouilles en op de wegen rond Schiphol worden steekproefsgewijs voertuigen gecontroleerd. Daarnaast worden er veiligheidsmaatregelen getroffen die voor het publiek niet zichtbaar zijn.

De controles op de toegangswegen leiden die dag tot files. Sommige mensen stappen uit en gaan lopend over de (snel)weg verder, vermoedelijk om te voorkomen dat ze hun vlucht missen. Rond het middaguur zijn de meeste files weer opgelost. Het trein- en vliegverkeer ondervindt geen extra vertraging. In de loop van de middag wordt duidelijk dat de extra controles rondom Schiphol ook de volgende dagen zullen blijven plaatsvinden. Uitgangspunt van de lokale driehoek blijft dat de mogelijke risico's voor reizigers en medewerkers van Schiphol op verantwoorde wijze worden beheerst en de activiteiten op Schiphol zo veel mogelijk kunnen doorgaan.

Op maandag 1 augustus wordt in de pers gemeld dat de KMar enorme moeite heeft de controles te blijven uitvoeren. Ruim een derde van de marechaussees in Nederland werkt aan de bewaking van Schiphol. Toch is dat nog niet voldoende en 'de controles gaan ten koste van beveiligingstaken elders', aldus de voorzitter van de Marechausseevereniging in *Elsevier*.<sup>79</sup>

79 *Elsevier*, 1 augustus 2016. Nieuws: Schiphol-controle verlengd ondanks "zwoegende marechaussees". Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://www.elsevierweekblad.nl/nederland/achtergrond/2016/08/schiphol-controle-verlengd-ondanks-zwoegende-marechaussees-334201>.

Aangezien de politie geen (verdere) extra bijstand kan leveren, besluit de driehoek op vrijdag 12 augustus – met medeweten van het kabinet – de Landmacht in te zetten voor beveiligingstaken ter aflossing van de overbelaste KMar. In het persbericht van 12 augustus wordt overigens niet expliciet aan de inzet van de Landmacht gememoreerd:

‘Ook de komende tijd blijven extra veiligheidsmaatregelen op en rondom luchthaven Schiphol van kracht (...). De KMar zal worden ondersteund door andere eenheden van defensie.’ Locoburgemeester van de gemeente Haarlemmermeer, Adam Elzakalai: ‘We kunnen nog steeds niet ingaan op de aard van de informatie die wij hebben (het signaal). Dit doen we om onze bronnen te beschermen en om onze informatiepositie veilig te stellen. We begrijpen dat dit lastig is voor een buitenstaander, omdat mensen graag willen weten waarom het gebeurt. Dit snappen wij heel goed. Voor de driehoek is het belangrijk dat de veiligheid van reizigers en mensen op Schiphol voorop staat (...).’

Naast de reëel veronderstelde dreiging voor Schiphol vraagt in diezelfde periode het handelen van enkele verwarde personen die (mogelijk als reactie op de extra veiligheidsmaatregelen) bommeldingen doen, extra inzet van de KMar en de politie. Ook dreigen er stakingen van het grondpersoneel van de KLM en is er negen dagen geen treinverkeer mogelijk op het traject Duivendrecht-Schiphol als gevolg van het aansluiten van nieuwe sporen door ProRail. Ook is er op Schiphol een technische storing van het bagagesysteem dat problemen veroorzaakt.

Op donderdag 18 augustus worden de veiligheidsmaatregelen bijgesteld. Via een persbericht brengt de driehoek van Haarlemmermeer die dag naar buiten dat nader onderzoek naar ‘het signaal’ heeft geleid tot de conclusie dat een deel van de verhoogde inzet niet langer noodzakelijk is; de extra inzet van defensie is niet langer nodig.

### 6.3 Beslissen en handelen in onzekerheid

Op en rond Schiphol zijn gedurende een aantal weken allerlei extra veiligheidsmaatregelen van kracht geweest. Aan de basis van deze maatregelen lag informatie over een mogelijke dreiging. ‘Dreiging is

het lastigste wat er is', aldus een van de betrokkenen die wij over deze casus spraken. De centrale opgave waarvoor de driehoek van Haarlemmermeer zich gesteld zag, was te beslissen in (en over) onzekerheid. Hoewel die opgave in principe de kern van crisisbeheersing is, is het min of meer duidelijk wat er gedaan moet worden als een incident werkelijk heeft plaatsgevonden of een aanslag is gepleegd. Bij een dreiging daarentegen moet over de aanpak worden besloten 'op basis van nooit zeker weten wat er gaat gebeuren'. Die onzekerheid geeft een extra dimensie aan de vraagstukken die bij een crisis spelen: Hoe hard is de informatie? Welke risico's zijn er? Welke maatregelen passen daarbij? Welke gevolgen en neveneffecten kunnen die maatregelen hebben? Welke informatie kunnen we delen met de mensen die de maatregelen moeten uitvoeren? Wanneer starten met maatregelen en wanneer afschalen? Wat mededelen aan het publiek, wie communiceert, en hoe?

De driehoek van Haarlemmermeer is overigens feitelijk een vierhoek: naast de burgemeester, de hoofdofficier van justitie en de districtschef van de politie maakt ook de coördinator van de KMar standaard deel uit van het overleg. Dit is omdat de KMar op de luchthaven Schiphol belast is met de uitvoering van de politietaak, alsmede met de beveiliging van de burgerluchtvaart. Buiten het terrein van Schiphol worden de politietaken uitgevoerd door de Nationale Politie, in casu de regionale eenheid Noord-Holland. Politie en KMar stemmen met betrekking tot Schiphol en omstreken onderling af. Bij 'verontrustende signalen', zoals een terroristische dreiging ten aanzien van Schiphol, schuift ook de NCTV – als adviseur – bij het driehoeksoverleg aan.

Op grond van de ernst en ook de waarschijnlijkheid van de dreiging wordt in gezamenlijkheid besloten of het nodig is om beveiligingsmaatregelen te treffen en zo ja, welke. Hoe hoger de ernst en waarschijnlijkheid van de dreiging, hoe zwaarder het maatregelenpakket zal zijn. Wanneer de NCTV een advies over te nemen maatregelen verstrekt, volgt de driehoek dit advies meestal op. In de driehoek van Haarlemmermeer is de afspraak gemaakt dat de betrokken autoriteiten en de NCTV gezamenlijk besluiten nemen en daarvoor gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen.

In deze casus lag aan de overwegingen en keuzes van de driehoek een aantal uitgangspunten ten grondslag:

- we moeten weerstand bieden aan dreigingen;
- de maatregelen moeten proportioneel zijn;
- het proces van de luchthaven moet door kunnen gaan;
- de maatschappelijke rust moet bewaard blijven.

Deze uitgangspunten gaven richting aan de besluitvorming, maar legden ook dilemma's bloot. De veiligheid van passagiers, bezoekers en werknemers van Schiphol stond voorop. Het sluiten van de luchthaven, wat daarvoor de maximale garantie zou bieden, was echter geen reële optie. Maar wat zijn dan proportionele maatregelen? En hoe kun je maatregelen treffen zonder de maatschappelijke rust – al te zeer – te verstoren?

## 6.4 Analyse

Aan professioneel betrokkenen en hulpverlenings- en veiligheidsdiensten hoeft niet te worden uitgelegd wat zij moeten doen als er een vliegtuig is neergestort, een aanslag heeft plaatsgevonden of feitelijk dreigt plaats te vinden. Veel lastiger wordt het hen – maar ook het publiek en de media – te informeren en activeren, als er signalen zijn dat zich mogelijk problemen zullen voordoen maar niet duidelijk is hoe, waar en wanneer deze problemen manifest kunnen worden. Is crisismanagement per definitie al lastig, des te moeilijker is het als niet een gebeurtenis, maar een *mogelijke* gebeurtenis de basis vormt voor besluitvorming. In verband met een mogelijke dreiging maatregelen nemen en daarover ook nog eens goed communiceren, is een kunst op zich. Er kan niet te veel worden gezegd – men wil kwaadwillenden niet in de kaart spelen – maar te weinig zeggen werkt ook niet. De boodschap moet wel goed worden neergezet en begrepen.

Het dilemma dat hier centraal staat, is hoe te beslissen, handelen en communiceren in een situatie van forse en aanhoudende onzekerheid. Welke informatie kan je met wie delen? Hoe kan de situatie het beste worden uitgelegd? Welke maatregelen zijn gezien de risico's passend en hoe groot zijn deze dan? Hoe laveer je tussen symbolisch en

daadwerkelijk effectief beleid? Hoe kan je tegelijkertijd verschillende ballen in de lucht houden: waakzaamheid en voldoende veiligheid voor de reizigers en het personeel, maar ook de continuering van de relevante processen ('er moet wel gevlogen kunnen worden'). Wanneer begin je en wanneer is de situatie weer voldoende veilig en zijn extra veiligheidsmaatregelen niet langer nodig?

#### 6.4.1 *Omgaan met informatie*

Op verzoek van de NCTV kwam op vrijdag 22 juli 2016 de lokale driehoek (inclusief de KMar) van Haarlemmermeer bijeen. De NCTV informeerde hen over de bestaande situatie. Deze 'zachte' informatie werd besproken en vormde geen aanleiding om zichtbare maatregelen te nemen. Wel vormde de informatie voldoende aanleiding om enkele niet-zichtbare maatregelen te treffen en een versnelling aan te brengen in de uitvoering van aanbevelingen uit de quickscan. Een paar dagen later was de driehoek weer bij elkaar; deze keer was aanvullende informatie van de NCTV aanleiding om extra, ook zichtbare, veiligheidsmaatregelen te nemen. De KMar ging – ook voor het publiekelijk zichtbaar – aan de slag.

Rond vertrouwelijke informatie speelt altijd de discussie in hoeverre deze al dan niet te delen. In dit geval werd in de driehoek alle informatie gedeeld. Maar ook als informatie wordt gedeeld, blijft het lastig wat er vervolgens – juist vanwege die vertrouwelijkheid – mee kan worden gedaan. Een burgemeester kan weinig met informatie van bijvoorbeeld het OM als hij of zij deze informatie niet intern kan delen en er dus geen enkel handelingsperspectief aan gekoppeld kan worden.

Bijzonder in dit geval was dat aan de informatie onzekerheid kleefde. Het betrof een weging van data en informatie afkomstig van verschillende bronnen. De informatie kwam van anderen, en over het algemeen zullen die anderen slechts gedeeltelijk informatie verstrekken. Het duiden van informatie is altijd ingewikkeld. Ook in deze casus was het voor de driehoek en de NCTV lastig de informatie te duiden.

Wat de informatie ook is, er is nooit volledige zekerheid. De informatie zelf kan onvolledig of onjuist zijn of de dreiging kan manifest worden, maar ook niet. Dat betekent dat per definitie op onvolledige

en deels onzekere informatie maatregelen (of niet) genomen moeten worden. Het is altijd lastig de ‘early warning signals’ te wegen. Een bekende theorie uit de informatie- en crisisliteratuur is bijvoorbeeld het ‘cry wolf syndroom’. Er wordt gewaarschuwd voor een bepaalde dreiging, er worden aanvankelijk ook maatregelen genomen, maar de dreiging wordt niet geëffectueerd. Met andere woorden: De wolf huult dan misschien wel, maar komt uiteindelijk niet naar Roodkapje in het bos. Bij herhaalde waarschuwingen (‘nu komt de wolf echt’) die later loos alarm blijken, neemt de kans toe dat een nieuwe waarschuwing door het publiek wordt gebagatelliseerd of zelfs genegeerd (‘vorige keren gebeurde er ook niets ...’).

Het spreekt voor zich dat het eenvoudiger is om op basis van meer informatie te handelen dan op basis van weinig informatie. Wat is dan de dreiging en hoe acuut is deze? Waar doet zich die dreiging dan mogelijk voor? Als er geen informatie is over de factor tijd, roept dat de vraag op wanneer te beginnen met maatregelen en hoe lang deze te continueren. In dit geval werd er bijvoorbeeld zoveel van de KMar gevraagd dat men de extra inzet niet vele dagen achtereen kon volhouden.

Al deze vragen hadden natuurlijk ook een communicatieaspect. Wie zegt wat, hoe, wanneer en aan wie? Binnen de driehoek werd de informatie over de mogelijke dreiging gedeeld, maar met wie kon en moest nog meer over deze informatie worden gecommuniceerd en wat werd het (reizende) publiek, medewerkers van de luchthaven en de media verteld? In de driehoek werd afgesproken dat naar buiten toe, alsook naar de eigen medewerkers (politie, OM, marechaussees, gemeentebtenaren), uiteraard gecommuniceerd zou (moeten) worden, maar wel met voorzichtigheid en beleid. Om het risico van ‘lekken’ te voorkomen, werd ook aan eigen medewerkers (bij elkaar vele honderden personen) relatief weinig informatie verstrekt. Zo zou niet worden gesproken over dreiging, laat staan over een dreigende aanslag, maar slechts over ‘signalen’. Dit is een evident vager begrip.

Omdat op 30 juli in deze termen werd gecommuniceerd, werd in vrijwel alle persuitingen het woord ‘signalen’ gebruikt. Maar de maatregelen (waarmee de KMar op 29 juli was gestart) bleven niet onopgemerkt. Met het vertrek van de olympische ploeg naar de Olympische Spelen in Rio de Janeiro kwamen de media de ongewone situatie al

snel op het spoor. Aangezien de maatregelen extra controles rond de luchthaven betekenden, leverde dat vertraging voor reizigers op. De eerste dag ontstonden extra files, vooral bij de opritten van de snelweg. Reizigers werd geadviseerd om extra tijd te nemen en eerder van huis te gaan, aangezien rekening moest worden gehouden met een langere reistijd naar het vliegveld.<sup>80</sup>

Er moest dus zowel worden gecommuniceerd over de situatie op en rond Schiphol, als over de maatregelen die genomen werden en wat dat voor reizigers en anderen betekende (hun handelingsperspectief). Vanaf het begin hanteerde de driehoek daarbij de lijn dat degene die de maatregelen nam – de KMar – erover zou communiceren. Om discrepanties in de communicatie te voorkomen, stemden de voorlichters van de betrokken actoren (gemeente, OM, politie, KMar en NCTV) vanaf de eerste dag hun boodschappen op elkaar af. De driehoek had afspraken gemaakt over eenduidige communicatie en wie welke informatie naar buiten bracht.

#### 6.4.2 *Proportionaliteit?*

In deze casus speelde daarnaast constant de vraag over de proportionaliteit van de maatregelen en van de publiekscommunicatie en dergelijke in relatie tot het dreigingssignaal. Het uitgangspunt was dat het vliegverkeer gewoon moest doorgaan en de rust bewaard moest blijven (er moest niet de indruk ontstaan dat Nederland werd bedreigd). Maar tegelijkertijd moest ook voldoende weerstand worden geboden aan de dreigingen. Ja, er was wat aan de hand, want er werden niet voor niets extra veiligheidsmaatregelen genomen. Maar nee, de situatie was ook weer niet zo onveilig dat er niet of minder gevlogen kon worden. Een lastige balans, vanwege dit dubbele signaal: maatregelen nemen maar de situatie toch voldoende veilig achten. Daarnaast was er het ‘waterbed’-dilemma. Als er op Schiphol verhoogde waakzaamheid was, zou dat voor de ‘tegenstander’ aanleiding kunnen zijn om af te zien van zijn voornemens of een ander ‘target’ te kiezen. Toen de ernst en

<sup>80</sup> NOS, 30 juli 2016. Nieuws binnenland: ‘Vandaag vliegen via Schiphol? Vertrek op tijd’. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/2122350-vandaag-vliegen-via-schiphol-vertrek-op-tijd.html>.

waarschijnlijkheid van de dreiging na enkele weken afnamen, zwakte men de maatregelen af.

Teneinde de KMar te ondersteunen werden militairen van de Landmacht ingezet die – zichtbaar bewapend – patrouilleerden op het terrein van de luchthaven. Nu wordt in het kader van de civiel-militaire samenwerking wel vaker een beroep op Defensie gedaan, maar dan gaat het om de inzet van ongewapende militairen om ‘extra handen’ te leveren bij bijvoorbeeld bosbranden of overstromingen. Deze keer daarentegen was het stelsel bewaken en beveiligen (in relatie tot de luchthaven) aan de orde. Omdat Defensie nooit eerder vanuit dat oogmerk – zichtbaar bewapend – was ingezet, is zelfs in de ministerraad over de inzet van Defensie gesproken. Nu zal het publiek het eerder genoemde onderscheid – inzet vanwege civiel-militaire samenwerking of ten behoeve van het beveiligen en bewaken van personen en/of objecten – niet snel maken en aangezien er bij het publiek ook geen onrust ontstond bij het zien van bewapende militairen, zal Defensie waarschijnlijk een volgende keer gemakkelijker – en sneller – voor een dergelijke taak worden ingezet.

Om inzicht te krijgen in de passendheid van de maatregelen dient er ten slotte enig inzicht te bestaan in wat zich in verschillende situaties zou kunnen voordoen. De politie en de KMar hebben om die reden in opdracht van de driehoek enkele scenario’s opgesteld en uitgewerkt. Hierbij werden ook de veiligheidsregio Kennemerland, de NS en ProRail betrokken. Er is bijvoorbeeld gekeken of het mogelijk was dat iedereen die naar de luchthaven kwam, al vooraf werd gecontroleerd en wat dat zou betekenen. De logistieke en economische negatieve consequenties van een 100 procent persoonscontrole zouden te groot zijn. Alleen in geval van een aanslag zouden sluiting van de luchthaven en een 100 procent persoonscontrole reële opties zijn.

### 6.4.3 *Goed gegaan of goed gedaan?*

Na een aantal weken werd de situatie met betrekking tot de dreiging – op grond van de nieuwe informatie – weer voldoende veilig bevonden en konden maatregelen worden afgebouwd. Ook daarbij speelde



voor de driehoek weer de vraag hoe de nieuwe informatie te duiden en hoe hierover te communiceren. Bepaalde signalen waren verdwenen, maar dat publiekelijk duidelijk maken, zonder te veel informatie prijs te geven, was natuurlijk nog wel lastig.

Dat roept (tijdens een dreiging maar ook zeker) achteraf bij direct betrokkenen (de driehoek, maar ook al die mensen die op en rond de luchthaven werken) de vraag op of men het nu goed heeft gedaan. Hebben de maatregelen ertoe bijgedragen dat de dreiging zich niet heeft gemanifesteerd of is de aanpak niet of nauwelijks van betekenis geweest? Was er feitelijk sprake van ‘loos alarm’? Had de ‘wolf’ zich bedacht of was er helemaal geen wolf geweest? Dit vraagstuk is onlosmakelijk verbonden met vertrouwelijke informatie binnen de veiligheidsketen.

Het is voor buitenstaanders – maar ook voor direct betrokkenen – lastig om een goed gefundeerd oordeel te kunnen vellen over deze vraag, maar duidelijk is in ieder geval dat het publiek (de reizigers) achteraf een positief beeld had over het handelen van de overheid. Uit een in opdracht van de NCTV gehouden Ipsos-enquête bleek dat meer dan 80 procent van de respondenten de extra maatregelen en inzet van de KMar positief waardeerde. Ruim 40 procent van de bevroegden voelde zich veiliger, 8 procent voelde zich door de inzet van de KMar en de politie met zwaardere wapens minder veilig (Ipsos, 2016, p. 14-15). Volgens leden van de driehoek viel de reactie van het publiek op de maatregelen en de bijkomende overlast mee. Passagiers hadden over het algemeen begrip voor de situatie, accepteerden de maatregelen en er waren weinig klachten. In *De Telegraaf* lezen wij ook dat ‘vrijwel alle reizigers, met de aanslagen van Parijs, Brussel en Nice nog vers in het geheugen, begrip toonden voor de verscherpte maatregelen. ‘Wat mij betreft mag het zelfs nog wel iets strenger’ meldde een reiziger.<sup>81</sup>

81 *De Telegraaf*, 1 augustus 2016. Vrij: Reizen: Controles Schiphol gaan voorlopig door. Op 31 juli 2017 ontleend aan [http://www.telegraaf.nl/vrij/reizen/26323721/%2520\\_Controles\\_Schiphol\\_Gaan\\_Voorlopig\\_Door\\_.html](http://www.telegraaf.nl/vrij/reizen/26323721/%2520_Controles_Schiphol_Gaan_Voorlopig_Door_.html).

## 6.5 Afronding

Er is sprake van een lastig dilemma bij het beslissen in onzekerheid en de communicatie daarover. Onze nationale luchthaven kent recentelijk ongekende groeicijfers en is anno 2016 niet alleen de derde grootste en drukste luchthaven van Europa, ze vervult ook een belangrijke rol als internationaal luchtvaartknooppunt. Vele reizigers uit Amerika gebruiken de luchthaven als overstapplaats. Een mogelijke terroristische dreiging van onze luchthaven is daarmee een potentieel risico dat vele facetten kent. Een aanslag als in Brussel zou om allerlei redenen, waaronder zeker ook financieel-economisch, grote gevolgen hebben. Dat maakt het lastig hier op gepaste wijze op te reageren. Enerzijds zijn – extra – veiligheidsmaatregelen nodig, maar welke maatregelen zijn passend, wanneer starten we en voor hoe lang? Anderzijds willen wij ook dat de afhandeling van passagiers en goederen veilig, snel en efficiënt geschiedt. Daarbij willen we voorkomen dat het publiek de luchthaven gaat mijden en door de – zichtbare – maatregelen een gevoel van onveiligheid krijgt. Het was mede daarom van belang voor de driehoek om een ‘ordentelijk’ besluitvormingsproces te volgen. Besluiten over maatregelen en communicatie werden genomen op basis van feiten en uitgangspunten en vervolgens werd bepaald wat, door wie en wanneer gecommuniceerd werd.





*Door het eten van onvoldoende verhitte eieren of gevogelte kun je salmonella oplopen. Hier zie je salmonella: (1/2)*

Daan Frijters @Daan Frijters

# 7 Salmonella op Poolse eieren

*Fred de Klerk*

## 7.1 Inleiding

Het voedsel in Nederland heeft een hoge veiligheidsgraad, maar dit betekent niet dat er nooit voedselinfecties (zullen) voorkomen. Zo nu en dan doen zich in Nederland uitbraken van voedselinfecties voor. Het is dan zaak zo snel mogelijk de bron te achterhalen en deze te elimineren.

Een regelmatig voorkomende verwekker van voedselinfecties is de salmonellabacterie. Salmonella-infecties (ofwel *salmonellose*) worden in zo'n 80 procent van de gevallen veroorzaakt door het eten van besmet voedsel. De grootste risico's zitten in het eten van onvoldoende verhitte eieren, rauwe vleesproducten en – af en toe – in (voorgesneden) rauwe groenten en fruit (RIVM, 2016). Lange tijd waren eieren de belangrijkste bron van infecties, maar de laatste jaren is het aantal salmonella-infecties veroorzaakt door eieren flink gedaald. In 2014 en 2015 bestond de top drie van bronnen van salmonella-infecties uit: varkensvlees (40 procent), eieren (20 procent) en kip (9 procent). In Nederland worden jaarlijks zo'n 27.000 maagdarminfecties veroorzaakt door salmonellose (Van Pelt et al., 2016).<sup>82</sup>

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is toezichhouder op het gebied van voedselveiligheid. De NVWA heeft daarmee, samen met de gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD'en) en het

<sup>82</sup> Slechts zo'n 16 procent van de 27.000 personen die jaarlijks een voedselinfectie als gevolg van salmonellose oplopen, brengt een bezoek aan de huisarts. Een kwart van de huisartsbezoekers belandt vanwege deze voedselinfectie in het ziekenhuis (bron: RIVM, 2016).

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), een belangrijke taak in het opsporen en het van de markt halen van infectieuze bronnen. Dit hoofdstuk beschrijft de zoektocht naar de bron van een grote, internationale salmonella-infectie.

### Salmonellose<sup>83</sup>

Salmonellose is een besmettelijke darmziekte die wordt veroorzaakt door een salmonellabacterie. Veel voorkomende klachten zijn: buikkrampen, misselijkheid, diarree en lichte koorts. Hoofdpijn en spierpijn kunnen ook voorkomen. De eerste klachten kunnen 24 tot 48 uur na het eten van besmet voedsel optreden. De klachten houden meestal zo'n drie tot zeven dagen aan, waarna de patiënt herstelt. Bij heftige diarree bestaat echter de kans op uitdroging. Als een vochttekort ontstaat en de nierfunctie stopt, kan een besmetting met salmonella (zonder medische begeleiding) dodelijk zijn. Jaarlijks sterven er zo'n 25 personen aan een salmonella-infectie. Risicogroepen zijn kinderen tot vijf jaar, zwangere vrouwen, bejaarden en mensen met verminderde weerstand. Bij een eerdere salmonella-uitbraak, in 2012, overleden vier oudere personen (mede) als gevolg van het eten van met *salmonella thompson* besmette zalm (zie Wijkhuijs, 2013).

Wanneer twee of meer personen onafhankelijk van elkaar besmet zijn met salmonellose en er een mogelijke relatie met verdacht of besmet voedsel bestaat, moeten deze ziektegevallen door artsen en laboratoria gemeld worden bij de GGD. De GGD meldt deze ziektegevallen anoniem (conform de Wet publieke gezondheid) bij het centrum Epidemiologie en Surveillance van Infectieziekten (EPI) van het RIVM.

## 7.2 Feitenrelaas

Op 25 augustus 2016 krijgt de NVWA een melding van de GGD Hollands Noorden dat drie patiënten besmet zijn met een *salmonella enteritidis*-infectie.<sup>84</sup> De patiënten hebben allen, onafhankelijk van elkaar, een maaltijd genuttigd bij een Chinees-Indisch restaurant in Noord-Holland (hierna: restaurant A). De NVWA besluit onderzoek te doen naar de oorzaak van deze infectie en voert een inspectie uit bij

83 Bron: <http://www.rivm.nl/Onderwerpen/S/Salmonellose>.

84 De drie patiënten hebben een *salmonella enteritidis*-besmetting waarbij de bacteriën eenzelfde specifiek genetisch patroon hebben. Dit specifieke patroon maakt het mogelijk om verschillende *salmonella enteritidis*-uitbraken van elkaar te onderscheiden en zo te clusteren.

het betreffende restaurant. Er wordt onder meer gekeken naar de algemene hygiëne, de wijze waarop het voedsel wordt bereid en of er indicaties zijn voor een mogelijke kruisbesmetting.<sup>85</sup> Tijdens deze inspectie worden geen afwijkingen waargenomen. Daarnaast worden de kip- en eiprodukten bemonsterd, maar ook in de genomen monsters wordt geen salmonella aangetoond.

Binnen enkele dagen neemt het aantal patiënten in Nederland met een *salmonella enteritidis*-infectie toe. Uit onderzoek blijkt dat *salmonella enteritidis* veel voorkomt op kip- en eiprodukten. Ondanks de negatieve analyseresultaten van de monsters die genomen zijn in restaurant A, wordt besloten de herkomst van de kip- en eiprodukten in kaart te brengen. In de tracering worden ook de Nederlandse pluimveebedrijven betrokken waarvan bekend is dat er in het afgelopen jaar een *salmonella enteritidis*-besmetting heeft gespeeld. Op basis van het specifieke patroon van de salmonellabacterie wordt getracht een link te leggen tussen deze Nederlandse pluimveebedrijven en de ziektegevallen, maar dat blijkt niet mogelijk. Daarmee vallen de Nederlandse pluimveebedrijven als mogelijke infectiebron af.

Op 1 september 2016 start het RIVM samen met verschillende GGD'en een *case-control study*.<sup>86</sup> Een eerste voorlopige conclusie hiervan is dat de uitbraak restaurantgerelateerd lijkt te zijn: 77 procent van de patiënten heeft in de voorafgaande periode in een (fastfood/afhaal) restaurant gegeten ten opzichte van 47 procent van de controlegroep. Een specifiek voedselproduct komt uit de studie niet naar voren, maar uit de vragenlijsten van de patiënten volgt wel een achttal restaurants (Pijnacker et al., 2017). De NVWA inspecteert ook deze restaurants met als doel gemeenschappelijke voedselcomponenten (ingrediënten) en de herkomst van de mogelijk besmette ingrediënten in kaart te brengen. Restaurant A, waar al eerder een inspectie had plaatsgevonden, heeft de eieren gekocht bij groothandel B in Gelderland. Een van de andere

85 Bij een kruisbesmetting brengt de voedselbereider, door een onjuiste handelswijze tijdens het bereiden, schadelijke bacteriën over van het besmette product naar andere (onbesmette en hierna ook besmette) producten.

86 Een onderzoek waarbij een even grote of grotere gelijkwaardige controlegroep gebruikt wordt. Voor elke patiënt die deelnam aan deze studie werd de vragenlijst ook verstuurd naar vier willekeurig geselecteerde controlepersonen met een vergelijkbare leeftijd, hetzelfde geslacht en dezelfde woonplaats.

restaurants, restaurant C in Zuid-Holland, betreft eieren van dezelfde groothandel. Deze groothandel neemt zijn eieren af bij pakstation D in Gelderland, dat op zijn beurt eieren afneemt bij een Poolse pakstation en drie Nederlandse legpluimveebedrijven.

Enkele dagen later, op 5 september 2016, publiceert het *European Centre for Disease Prevention and Control* (ECDC) een 'rapid risk assessment' over een uitbraak van *salmonella enteritidis* in meerdere landen (ECDC, 2016), te weten in België, Denemarken, Nederland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Sinds mei 2016 zijn in deze landen 148 patiënten gemeld die aan deze uitbraak gerelateerd kunnen worden, onder wie 64 uit Nederland. Het ECDC adviseert de betrokken landen om bij de bronopsporing gebruik te maken van een standaardvragenlijst en dringt erop aan beschikbare informatie te delen. Op basis van de beschikbare gegevens lijkt het erop dat de betreffende 'salmonellabron' al sinds juli 2015 actief is.

Wanneer begin oktober de informatie van de verschillende lidstaten bij elkaar wordt gelegd, tekent zich een mogelijke bron af. De tracering wijst in de richting van een Poolse pakstation. Op 12 oktober treft de Nederlandse Controle Autoriteit Eieren (NCAE) bij pakstation D een partij aan van 140.000 eieren afkomstig van het Poolse pakstation (hierna: pakstation E). De betreffende partij wordt in beslag genomen en bemonsterd: 5.000 eieren worden (per 10) aan de buitenkant en aan de binnenkant onderzocht in het NVWA-laboratorium.

De volgende dag vindt er een teleconferentie plaats tussen het directoraat-generaal Gezondheid en Voedselkwaliteit van de Europese Commissie, het ECDC en de lidstaten België, Nederland, Noorwegen, Schotland en Zweden. De Poolse bron wordt op basis van epidemiologische en traceringsaanwijzingen waarschijnlijk geacht. Er wordt afgesproken dat Nederland (dat als enige lidstaat een *case-control study* heeft uitgevoerd) de informatie met betrekking tot de mogelijke bron deelt met de andere lidstaten via het RASFF-systeem.<sup>87</sup>

87 RASFF-News 2016-824 d.d. 14 oktober 2016. Via het RASFF-systeem worden snelle waarschuwingen over de veiligheid van levensmiddelen en diervoeders uitgewisseld tussen lidstaten. De categorie 'News' betreft informatie die van belang is voor de nationale inspectiediensten, maar die nog niet volledig genoeg is om een informatieve melding (*information*) of waarschuwing (*alert*) te doen uitgaan.



Nu start de uitdaging om zowel via neerwaarts traceren (vanuit het pakstation), als via opwaarts traceren (vanuit de patiënten) de verspreiding van de mogelijk besmette eieren in kaart te brengen en uit de handel te laten halen. In Nederland is één pakstation verantwoordelijk voor de distributie van deze Poolse eieren, het pakstation D. De getraceerde eieren moeten worden vernietigd of worden geretourneerd naar het pakstation. Industrieel verwerken van de eieren, waarbij de eieren een hittebehandeling ondergaan die de salmonellabacteriën niet overleven, is toegestaan.

Op 17 oktober zijn de eerste analyseresultaten van de bemonsterde Poolse eieren gereed. Deze blijken positief op *salmonella enteritidis*. De NVWA meldt dezelfde dag de analyseresultaten aan de andere EU-lidstaten via een RASFF-Alert.<sup>88</sup>

De uitslag van de specifieke typering komt op 21 oktober. Het blijkt dat de typering van de *salmonella enteritidis* in de bemonsterde Poolse eieren identiek is aan de typering van de uitbraakstam bij de patiënten. Uiteindelijk zijn van de 500 monsters er 66 positief voor *salmonella enteritidis* op de eierschaal en 2 positief op de inhoud. Bij deze laatste twee uitslagen waren ook de corresponderende monsters op de eierschaal positief, daarom is een kruisbesmetting bij onderzoek niet geheel uit te sluiten. De NVWA verklaart op basis van deze uitslag alle eieren van het Poolse pakstation als onveilig voor menselijke consumptie. Dit betekent dat alle eieren die vanaf 1 mei 2016 door dit pakstation zijn uitgeleverd (het moment dat het aantal patiënten in Nederland begon toe te nemen), getraceerd en teruggedroepen moeten worden. De Vereniging van eierhandelaren en eiproduktfabrikanten (ANEVEI) heeft op dat moment al, op verzoek van de NVWA, haar leden geïnformeerd en gevraagd om met de NVWA contact op te nemen als zij eieren hebben ontvangen van het besmette Poolse pakstation E.

Op 20 oktober reageert Polen voor het eerst via het RASFF-systeem op het gebeuren. De eerste maatregel van de Poolse autoriteiten is de afzet van tafeleieren die afkomstig zijn van pakstation E te verbieden. Dit pakstation ontvangt van een aantal grote tot zeer grote

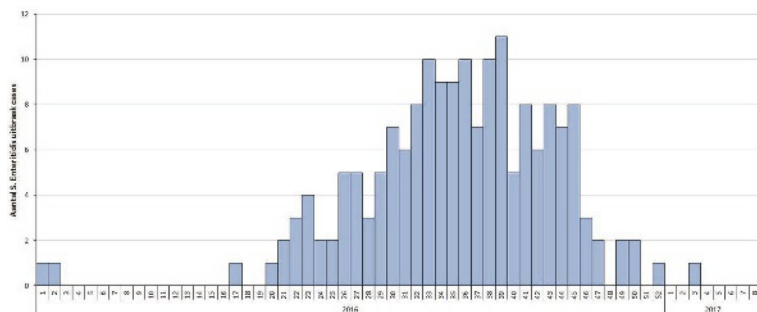
88 RASFF-Alert 2016-1437 d.d. 19 oktober 2016. 'Alert' geeft aan dat een levensmiddel of diervoeder een ernstig gezondheidsrisico vormt en dat er snel actie ondernomen moet worden.

legpluimveebedrijven de eieren. De Poolse autoriteiten hebben echter moeite met het geven van heldere en duidelijke distributieoverzichten. Met regelmaat worden er via het RASFF-systeem nieuwe besmette legpluimveebedrijven (via erkenningsnummers) gecommuniceerd, waarna de eieren van de betreffende bedrijven door Polen worden teruggeroepen.

Uit de Nederlandse tracerings blijkt ondertussen dat er relatief veel eieren in Nederland zijn afgezet bij de Aziatische horeca. Om die reden neemt de NVWA op 21 oktober contact op met de Vereniging Chinese Horeca Ondernemers. De terugroepactie van de eieren wordt in het Chinees onder de aandacht van de restauranthouders gebracht. Aan hen wordt als handelingsperspectief gecommuniceerd de eieren terug te sturen naar de leveranciers.

Uit de tracerings blijkt verder dat mogelijk een klein deel van de eieren bij de consument terecht is gekomen. Daarom brengt de NVWA op 24 oktober 2016 een publiekswaarschuwing uit.<sup>89</sup> Consumenten wordt geadviseerd om eieren met het stempel 3-PL-30221... (de code van het Poolse legpluimveebedrijf) niet te eten. Omdat bij het laboratoriumonderzoek is vastgesteld dat de salmonellabacterie vooral op de buitenkant van de eierschaal aanwezig is, wordt tevens geadviseerd om na aanraking van de eieren de handen te wassen.

Figuur 7.1 Het aantal nieuw bevestigde patiënten per week (bron: RIVM)



<sup>89</sup> NVWA, 24 oktober 2016. Nieuws: Salmonella aangetroffen in eieren van een Pools bedrijf. Op 31 juli 2017 ontleend aan <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/salmonella/nieuws/2016/10/24/salmonella-aangetroffen-in-eieren-van-een-pools-bedrijf>.

Na het elimineren van de bron zou het aantal nieuw besmette patiënten na drie tot vier weken moeten stoppen; in dit geval dus vanaf week 46. Dat blijkt niet zo te zijn (zie figuur 7.1). De reden dat er geen directe afname te zien is, wordt veroorzaakt door de incubatietijd, het doktersbezoek en de tijd die nodig is voor diagnostiek.

Ondanks alle maatregelen die zijn genomen, worden er in Nederland nog steeds nieuwe patiënten gemeld. Het lijkt erop dat 'de kraan' in Polen nog niet volledig dicht is. In Polen blijft het aantal besmette legpluimveebedrijven groeien. De communicatie met de Poolse autoriteiten verloopt moeizaam. Wanneer de Poolse Veterinaire Dienst de NVWA op 6 december uitnodigt voor een vergadering in Polen, wordt die uitnodiging met beide handen aangegrepen, in de hoop dat rechtstreeks contact de oplossing van het probleem zal bespoedigen. Op 9 december brengen medewerkers van de NVWA een bezoek aan de Poolse Veterinaire Dienst. Tijdens dit bezoek geven de Poolse autoriteiten een helder overzicht van de situatie en de genomen maatregelen. Daarmee ontstaat eindelijk de gewenste duidelijkheid. De bron, het besmette bedrijf in Polen, bestaat uit een consortium van 21 legpluimveebedrijven en drie pakstations met in totaal tien miljoen hennen die per dag goed zijn voor ongeveer zeven miljoen eieren. De Poolse autoriteiten hebben uiteindelijk op achttien bedrijven de *salmonella enteritidis*-bacterie aangetroffen. Alle eieren afkomstig van deze bedrijven zijn teruggedroepen; de leghennen van de besmette stallen (ruim drie miljoen vogels) zijn vervroegd geslacht en de lege stallen zijn gereinigd en ontsmet. Verder heeft Polen de identificatie van de eieren aangescherpt. De eieren zullen op stalniveau gemerkt worden. Dit betekent dat aan het erkenningsnummer een letter/cijfercombinatie wordt toegevoegd. Indien de eieren afkomstig zijn van een *salmonella enteritidis*-positieve stal, worden de eieren tevens gemerkt met een 'B'. De Poolse autoriteit vraagt de NVWA haar te informeren als tijdens inspecties blijkt dat niet aan alle voorwaarden is voldaan.

Nadat op 9 januari 2017 duidelijk is geworden dat er gedurende de drie voorafgaande weken slechts één nieuwe patiënt was gemeld, die voor 21 december 2016 ziek was geworden, heeft de NVWA dit incident afgeschaald en de totaalsom van deze salmonellabesmetting opgemaakt. In ruim vijf maanden tijd waren via pakstation D bijna 15 miljoen

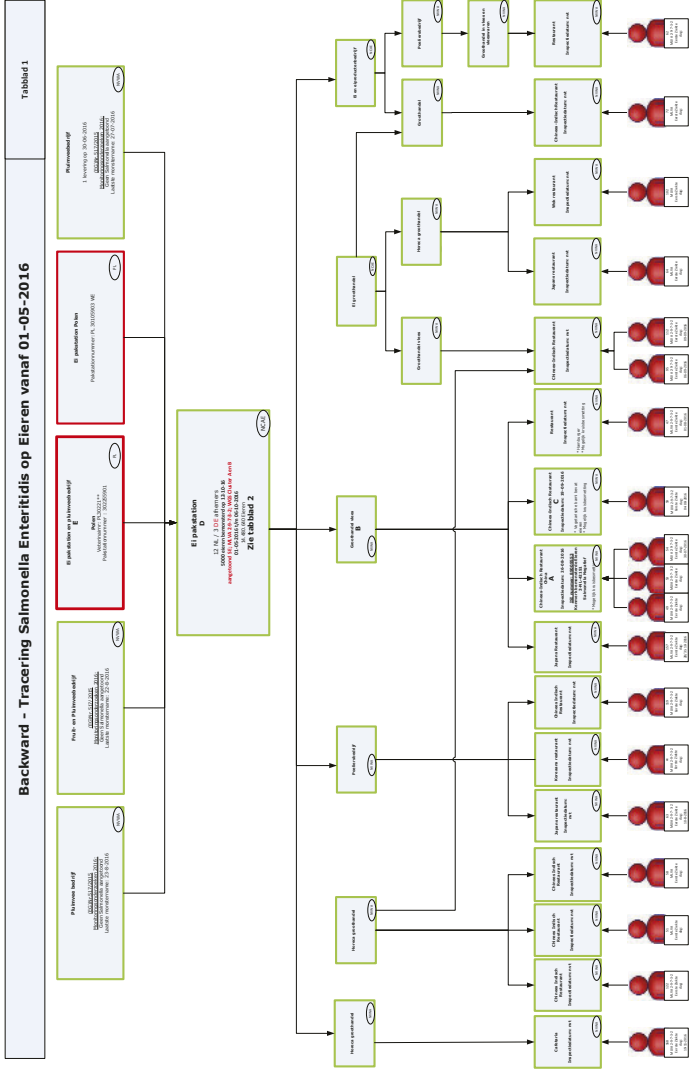
Poolse eieren verhandeld en terechtgekomen bij 2.062 restaurants, twaalf (grotendeels Poolse) supermarkten en vijftien toko's (zie figuur 7.2). Daarnaast waren besmette eieren geleverd aan 555 buitenlandse bedrijven in zestien verschillende landen. De NVWA heeft in de betreffende periode tien waarschuwingen uitgedeeld en vijf boeterapporten opgemaakt, waarvan het merendeel betrekking had op het niet melden van het in bezit hebben van onveilige levensmiddelen. Daarnaast zijn maatregelen opgelegd voor het niet uit de handel nemen van onveilige levensmiddelen. De NCAE startte tuchtmaatregelen gericht tegen het Nederlandse pakstation voor het ontvangen van ongestempelde eieren uit Polen en voor het zelf stempelen van ongestempelde eieren.

Als gevolg van deze salmonellabesmetting zijn er in totaal 565 patiënten geregistreerd in veertien Europese landen.<sup>90</sup> In Nederland betrof het in totaal 202 patiënten, van wie 21 patiënten zijn opgenomen in het ziekenhuis (Pijnacker et al., 2017). Zowel in Kroatië als in Hongarije is een patiënt ten gevolge van deze specifieke *salmonella enteritidis*-infectie overleden (ECDC & EFSA, 2017).

90 Te weten: België, Denemarken, Italië, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Kroatië, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Slovenië, Verenigd Koninkrijk en Zweden. Dat Polen hier ontbreekt, is vanwege het feit dat Polen geen monitoringssysteem heeft voor patiënten met salmonella-infecties (geen registratie en geen typering).



Figuur 7.3 Negentien (van de in totaal 21) Nederlandse patiënten met ziekenhuisopname konden via zestien restaurants aan de Poolse eieren gerelateerd worden (bron: NVWA)



Salmonella op eieren  
Wap 3-100  
15-05-2017

### 7.3 Welk pluimveebedrijf is de bron van de besmetting?

Het opsporen van de bronnen (ofwel de oorzaken) van voedselinfecties gebeurt in nauwe samenwerking tussen de GGD'en, het RIVM en de NVWA. De GGD'en interviewen patiënten (en een controlegroep) aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst om zo gemeenschappelijke voedselpatronen te achterhalen. Dit betreft de zogenoemde *case-control study*. Het is vervolgens aan de NVWA om de mogelijke voedselbronnen te onderzoeken en zo nodig te traceren en te elimineren. Pas wanneer de bacterie zowel bij de patiënt als in het voedsel is vastgesteld, is aangetoond dat het betreffende voedsel ook daadwerkelijk de veroorzaker van de voedselinfectie is.

Bij de hier beschreven salmonellabesmetting werd de ziekte drie à vier weken na het eten van de besmette gerechten vastgesteld. Dit betekent dat na het uitschakelen van de besmettingsbron het aantal patiënten zo'n vier weken nadien zou moeten stoppen. Het heeft in dit geval even geduurd voordat duidelijk was waardoor de voedselinfectie werd veroorzaakt en toen de besmettingsbron duidelijk was, duurde het langer dan de veronderstelde drie à vier weken voordat het aantal nieuwe patiënten stopte. Kennelijk was de bron nog niet volledig uitgeschakeld. Zolang niet duidelijk is wat de bron van de voedselinfectie is, is het lastig om bedrijven en/of consumenten te informeren. Het is dan immers ook niet duidelijk welke waarschuwing af te geven en welk handelingsperspectief aan bedrijven en consumenten te bieden.

In de volgende paragraaf gaan we op zoek naar de factoren die een rol speelden bij het snel lokaliseren van de bron, het traceren van de afgezette eieren en het elimineren van de bron.

### 7.4 Analyse

In deze casus bleek het lastig om de bron van de uitbraak via de *case-control study* te achterhalen. De eerste uitkomst was dat de uitbraak 'restaurant'-gerelateerd was, maar het bleek niet mogelijk om bepaalde ingrediënten aan te wijzen als mogelijke infectiebron. De salmonellabesmetting van de eieren was aan de buitenkant gelokaliseerd en dat houdt in dat de mensen voornamelijk via kruiscontaminatie besmet zijn geraakt. De voedselbereider brengt dan onbedoeld, bijvoorbeeld via

de handen of een snijplank, de bacteriën van de eischaal over naar een ander product (bijvoorbeeld een salade). De consument wordt dan ziek na het eten van de salade zonder dat hij of zij een eiergerecht gegeten heeft. Dit maakt de bronopsporing lastig en tijdrovend.<sup>91</sup>

Toen de bron eenmaal gevonden was, was de NVWA afhankelijk van informatie van de Poolse autoriteiten i.c. de Poolse Veterinaire Dienst. De informatie-uitwisseling via het Europese RASFF-systeem verliep aanvankelijk niet snel en zeker niet soepel. Het bleef een geruime tijd onduidelijk hoe de situatie in Polen nu precies in elkaar stak. Het aantal 'erkenningnummers' van besmette bedrijven groeide zo ongeveer met de dag, terwijl een totaaloverzicht ontbrak. Wat in dit geval uitkomst bood, was rechtstreeks contact op te nemen met de Poolse autoriteiten en het daaropvolgende bezoek aan Polen. Ter plekke werd een goed overzicht van de Poolse situatie gegeven, inclusief de corrigerende maatregelen.

Wat de situatie in Polen extra complex maakte, was dat op één bedrijf meerdere pluimveestallen aanwezig waren en de beperkende maatregelen alleen van toepassing waren op die stallen waar de salmonellabesmetting was aangetroffen. Met één erkenningnummer per bedrijf zijn dan maatregelen ter voorkoming van de distributie van besmette eieren uit een specifieke stal lastig uitvoerbaar en deze maatregelen zijn zeker niet handhaafbaar. Door de eieren op stalniveau te merken en daarbij de eieren van besmette stallen te merken met een 'B', werd dit proces goed beheersbaar.

Verder deden zich problemen voor bij het traceren van de eieren bij het Nederlandse pakstation D, waar ongestempelde eieren werden aangetroffen; iets wat niet is toegestaan.<sup>92</sup> Dat maakte het traceren van besmette eieren welhaast onmogelijk. Door zaken schematisch en visueel in beeld te brengen, wist men dit vraagstuk te doorgronden. De NVWA heeft met behulp van stroomschema's de tracering (neer-

91 RIVM, 16 januari 2017. Documenten en publicaties: Internationale salmonella-uitbraak lijkt opgelost. Op 31 juli ontleend aan [http://www.rivm.nl/Documenten\\_en\\_publicaties/Algemeen\\_Actueel/Nieuwsberichten/2017/Internationale\\_Salmonella\\_uitbraak\\_lijkt\\_opgelost](http://www.rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Algemeen_Actueel/Nieuwsberichten/2017/Internationale_Salmonella_uitbraak_lijkt_opgelost).

92 De Europese regelgeving biedt de Poolse autoriteiten de ruimte om een ontheffing af te geven om ongestempelde Poolse eieren af te leveren bij Nederlandse verwerkende bedrijven. Deze ongestempelde eieren mogen echter nooit bij pakstations aankomen.



waarts: vanuit het pakstation, via de groothandel naar de restaurants en opwaarts: van patiënten via de restaurants naar het pakstation) in beeld gebracht, zie figuur 7.2 en 7.3. Bij het in kaart brengen van de distributie van de eieren, waarbij de gegevens van de leveranciers met die van de ontvangers vergeleken werden, bleek dat de administratie van sommige bedrijven in deze tekortschoot. Dit was voornamelijk het geval aan het eind van de keten (bij de handelaren en de horecagelegenheden).

Ook bleek tijdens het traceringsonderzoek dat eieren waarvan de uiterste houdbaarheidsdatum al verstreken was,<sup>93</sup> toch nog gebruikt werden. Dit leidde ertoe dat ook drie à vier weken nadat maatregelen ter voorkoming van de distributie van besmette eieren genomen waren, nog nieuwe patiënten met een salmonellabesmetting geregistreerd werden. Door in te zoomen op een onverklaarbare piek 'nieuwe patiënten' rond 19 december, werd duidelijk dat er nog eieren gebruikt werden waarvan de houdbaarheidsdatum was verstreken.

Toen eenmaal de bron van de salmonellabesmetting bekend was, is richting beide zijden van de keten (zijnde de leveranciers en de gebruikers van de eieren) via de brancheorganisaties, respectievelijk ANEVEI en Koninklijke Horeca Nederland, hierover gecommuniceerd om ervoor te zorgen dat de besmette eieren zo snel mogelijk uit de handel werden gehaald. Omdat niet kon worden uitgesloten dat besmette eieren ook direct bij de consument terecht waren gekomen, heeft de NVWA ook nog een persbericht uitgebracht.

Het overgrote deel van de besmette eieren bleek te zijn afgeleverd aan Aziatische restaurants. Bij deze groep horecaondernemers werd een mogelijke taalbarrière vermoed. Door in contact te treden met de Vereniging Chinese Horeca Ondernemers kon de waarschuwing in het Chinees worden vertaald en is deze opgenomen in de nieuwsbrief van de vereniging. Voor de communicatie met de Poolse supermarkten, die de eieren soms rechtstreeks uit Polen hadden ontvangen, is gebruik gemaakt van een Poolse krant. Zo kon ook deze doelgroep in de eigen taal geïnformeerd worden. In beide gevallen was het van belang om

93 De minimale houdbaarheid voor eieren wordt op maximaal 28 dagen na de legdatum vastgesteld, artikel 13 Verordening (EG) nr. 589/2008.

niet alleen een waarschuwing af te geven, maar ook duidelijk te maken wat er met de eieren moest gebeuren, het handelingsperspectief.

## 7.5 Afronding

Door een intensieve samenwerking op nationaal en internationaal niveau is het gelukt om al acht weken nadat het eerste onderzoek bij Chinees-Indisch restaurant A had plaatsgevonden, de bron van deze uitbraak te identificeren. Voor het opsporen van een voedselinfectie is dat een snel en goed resultaat.

Het is binnen de Europese Unie vrij eenvoudig om voedselproducten die aan de EU-verplichtingen voldoen, te verhandelen. Dit vraagt in tijden van incidenten om een soepele, snelle en slagvaardige communicatie tussen de verschillende nationale autoriteiten. Om deze communicatie te faciliteren zijn Europese en internationale systemen en databases gecreëerd. Toch geldt ook hier dat een direct contact tussen betrokken autoriteiten een toegevoegde waarde heeft.

De ervaringen die bij deze uitbraak zijn opgedaan, zullen met de sector besproken worden. Ook zullen deze ervaringen op Europees niveau worden gebruikt om de huidige Europese wetgeving te evalueren. De huidige mogelijkheid om een ontheffing te verlenen voor het afleveren van ongestempelde eieren aan eiproduktbedrijven zal zeker een van gespreksonderwerpen zijn.

Dat salmonellose een regelmatig voorkomende voedselinfectie is, blijkt wel uit het feit dat tijdens het schrijven van dit hoofdstuk de volgende salmonella-uitbraak zich alweer aandient. Deze keer betreft het een uitbraak van *salmonella bovismorbificans*, waarbij in het laatste kwartaal van 2016 en het eerste kwartaal van 2017 al 56 patiënten zijn gemeld (tegen normaal drie tot vijftien patiënten per jaar). Een landelijk onderzoek naar de mogelijke bron is gestart en wijst in dit geval in de richting van een varkensvleesproduct uit België.





*Afschuwelijk brand krabbendijke terweel. 1 dode al.*

Janina Peters @nisarope



## Brand in het verzorgingshuis te Krabbendijke

*Vina Wijkhuijs*

### 8.1 Inleiding

Op zondagmiddag 28 augustus 2016 breekt er in verzorgingshuis Nieulande te Krabbendijke brand uit. Hoewel de omvang van de brand beperkt blijft, komen er als gevolg van de brand drie bewoners om het leven. De ontsteltenis in het Zeeuwse dorp, een kleine en ook hechte gemeenschap van 4400 inwoners, is groot. Medewerkers van de zorginstelling zijn die middag en avond volop in touw om de gevolgen van de brand voor de bewoners te verzachten. Zij kunnen daarbij rekenen op steun van de lokale bevolking, de gemeente en de veiligheidsregio.

In dit hoofdstuk wordt de brand in Krabbendijke beschouwd aan de hand van het volgende dilemma: Blijf je op afstand of ga je ernaartoe? In bepaalde gevallen kunnen mensen (of het nu professionele hulpverleners, omstanders of bestuurders zijn) heel spontaan tot actie overgaan, maar soms is het verstandig dat juist niet te doen. In calamiteitenplannen en protocollen is vastgelegd hoe in dit soort situaties te handelen en ook wat van de bestuurlijk verantwoordelijken wordt verwacht. Toch vraagt het in een concrete situatie telkens weer een afweging of het beter is de procedure te volgen of niet.

Ten behoeve van dit hoofdstuk is gesproken met respectievelijk de directeur en de crisiscoördinator van Zorggroep Ter Weel (de organisatie die het betreffende verzorgingshuis beheert) en met de waarnemend burgemeester van Reimerswaal, waar Krabbendijke onder valt. Daarnaast is gebruikgemaakt van evaluatierapporten van Veiligheidsregio Zeeland en van een speciale uitgave van *'t Klinket*, het bewonersblad van de zorginstelling, waarin de ervaringen van verschillende direct betrokkenen zijn samengebracht.

## 8.2 Feitenrelaas

Het is zondag 28 augustus 2016. Veel mensen genieten van het bijzonder mooie nazomerweer. Aan het einde van de middag, om 16.26 uur, komt er bij de meldkamer van Veiligheidsregio Zeeland een automatische melding binnen van een brand die zou woeden in verzorgingshuis Nieulande te Krabbendijke. Volgens de procedure die voor automatische brandmeldingen geldt, neemt de centralist van de meldkamer contact op met de dienstdoende leidinggevende in het verzorgingshuis, het Verpleegkundig Hoofd Onregelmatige Dienst (hierna: de VHOD). Deze heeft net voordien op haar telefoon tweemaal achter elkaar een brandalarm ontvangen, afkomstig van kamer 280, gelegen op de tweede en tevens bovenste verdieping van het verzorgingshuis. Net op het moment dat zij naar de brandmeldcentrale wil lopen, wordt ze door de centralist van de meldkamer gebeld. De VHOD beseft dan dat het een serieuze brandmelding is en terwijl ze de telefoon opneemt, maant ze haar collega's hun BHV-hesjes aan te doen en naar boven te gaan om te kijken wat er precies aan de hand is. Wanneer kort daarna vier medewerkers op de bovenste verdieping van het verzorgingshuis arriveren, stuiten ze op een gesloten compartimentsdeur die toegang biedt tot een vleugel van het gebouw met negen appartementen. Op de gang achter de deur hangt inmiddels een dikke laag zwarte rook.

Uit het telefoongesprek met de VHOD weet de centralist genoeg op te maken om de brandweer van Veiligheidsregio Zeeland te alarmeren. De brandweerpost in Krabbendijke ligt op slechts 650 meter van het verzorgingshuis en deze blusgroep is dan ook als eerste (om 16.33 uur) ter plaatse. Zes minuten later arriveert een tweede blusgroep uit Yerseke en niet veel later volgt nog een ladderwagen uit Goes. Om 16.37 uur wordt er opgeschaald naar GRIP-1 en er volgt om het kwartier overleg tussen de hulpdiensten. Bij deze overleggen is ook een vertegenwoordiger van de zorginstelling aanwezig.

### *Evacuatie*

Onder leiding van de VHOD, tevens zijnde de dienstdoende bedrijfshulpverlener (BHV'er), is onderwijl met de evacuatie van de bewoners van het verzorgingshuis gestart. Omdat het beter is dat de compartimentsdeur waarachter zware rook hangt, gesloten blijft totdat de

brandweer de brand heeft geblust, brengen de BHV'ers en andere medewerkers van het verzorgingshuis eerst de bewoners van de naastgelegen vleugel in veiligheid. Zij worden daarbij al na enkele minuten bijgestaan door toegesnelde buurtbewoners die hebben opgemerkt dat er rook uit het verzorgingshuis komt. Ook enkele bewoners zien de rook. De 94-jarige heer Schrijver die in de tegenoverliggend vleugel woont, wordt er door zijn buurvrouw op geattendeerd:<sup>94</sup>

'Mijn buurvrouw kwam mij zeggen dat er rook uit het raam aan de overkant kwam. Toen klapte de ruit en sloegen de vlammen naar buiten. Wij moesten meteen onze kamer uit, naar beneden.'

In koppels van vier tillen omwonenden de bewoners – geplaatst in een rolstoel – de trappen af naar de benedenverdieping; de lift kan op dat moment niet meer worden gebruikt. Op de benedenverdieping worden ze opgevangen in het restaurant. Vervolgens worden op vergelijkbare wijze de bewoners van de eerste verdieping geëvacueerd. Binnen twintig minuten (zo tegen 17.00 uur) zijn, met uitzondering van de vleugel waar de brand woedt, alle appartementen ontruimd. In het restaurant wachten zo'n 75 bewoners op wat er verder gaat gebeuren.

#### *Inzet hulpdiensten*

Na aankomst van de brandweereenheden zijn op aangegeven van de bevelvoerder de taken verdeeld. Om de brand op de tweede etage te blussen en de bewoners van de betreffende vleugel in veiligheid te brengen, wordt er zowel van binnenuit als van buitenaf een inzet gepleegd. De brandweermensen die naar binnengaan, constateren bij aankomst op de tweede verdieping dat de gang gevuld is met zwarte rook. Ze zien letterlijk geen hand voor ogen. Met behulp van warmtebeeldcamera's weten ze op de gang twee personen te lokaliseren die duidelijk buiten bewustzijn zijn. Korte tijd later wordt nog een derde slachtoffer aangetroffen. Het blijken bewoners die hun deur van het appartement open hadden gedaan en door de rook en hitte bevangen zijn geraakt. Bewoners van de betreffende vleugel die nog op hun kamer zijn (achter een gesloten en brandwerende deur), zijn daar relatief veilig, want afgeschermd van de rook. Brandweermensen maken hun duidelijk

94 'Nachtmerrie voor elk verzorgingshuis', PZC, 30 augustus 2016.

dat zij vooral op hun kamer moeten blijven, totdat ze zullen worden opgehaald. De brandweermensen ontfermen zich eerst over de drie slachtoffers; zij worden naar het dak van het gebouw gebracht, waar een poging wordt gedaan ze te reanimeren. Voor één van hen, een man van 96 jaar, is dat te laat.

Rond 17.00 uur, wanneer de brand onder controle is en de bewuste gang wat is doorgelucht, worden de andere bewoners van de getroffen vleugel geëvacueerd. 'Ik moest een theedoek voor mijn gezicht houden, mijn man gebruikte zijn zakdoek', vertelt een bewoonster later in een interview.<sup>95</sup> Om 18.19 uur volgt het sein 'brand meester' en is het gevaar geweken. Vier bewoners zijn dan per ambulance naar het ziekenhuis gebracht. Een 92-jarige vrouw en een vrouw van 101 jaar overlijden aldaar als gevolg van ernstig rooktrauma. Het appartement waar de brand heeft gewoed, is volledig uitgebrand. De stank van de rook hangt nog dagen in het gebouw.

#### *De nafase: continuïteit van zorg*

Op aangeven van de Officier van Dienst Gezondheidszorg is er om 17.02 uur opgeschaald naar GRIP-2. Ook al is de zorginstelling primair verantwoordelijk voor de opvang van de bewoners, mogelijk is ondersteuning vanuit de veiligheidsregio daarbij nodig of gewenst bijvoorbeeld als zou blijken dat vanwege de rook die in het gebouw hangt, alle bewoners van het verzorgingshuis naar een andere locatie zouden moeten worden geëvacueerd. In Middelburg komt daarom een regionaal operationeel team (ROT) bijeen om voorbereidingen te treffen voor de fase die komen gaat. Het Noodhospitaal in Utrecht wordt verzocht om opvangplaatsen gereed te maken, maar uiteindelijk hoeft hiervan geen gebruik te worden gemaakt. Wel duurt het nog enkele uren (tot uiteindelijk 23.00 uur), voordat duidelijk is dat het merendeel van de bewoners weer naar het eigen appartement kan terugkeren. Alleen de bewoners van de bovenste verdieping zullen tijdelijk elders moeten worden ondergebracht. Twaalf bewoners (van de 36 in totaal) kunnen voor zolang bij familie (die in de nabije omgeving woont) terecht; voor de overige 24 bewoners heeft de zorginstelling woonruimte beschikbaar in een ander verzorgingshuis.



Op vrijdag 2 september vindt in verzorgingshuis Nieulande een gedenkdienst plaats waar alle vier de kerkgenootschappen die het dorp rijk is hun medewerking aan verlenen, hetgeen op zich bijzonder is. Bij de gedenkdienst zijn ruim tweehonderd mensen aanwezig.

### 8.3 Blijf je op afstand of ga je ernaar toe?

Na de brand heeft uiteraard de vraag gespeeld hoe de brand heeft kunnen ontstaan. De technische recherche heeft achteraf vastgesteld dat een stekkerdoos waarop (waarschijnlijk vanwege het warme weer) een ventilator was aangesloten, daaraan debet is geweest. Deze vormde een smeulende bron die veel rookontwikkeling teweegbracht en uiteindelijk leidde tot de brand. Een andere vraag die na incidenten vaak wordt gesteld, is of alle procedures wel zijn gevolgd. Heeft eenieder zich aan de daarvoor opgestelde protocollen en plannen gehouden? Het antwoord daarop kan simpel gezegd zijn: ‘ja’ of ‘nee’. Maar wat houdt de afweging om al dan niet volgens de procedure te werken nu eigenlijk in? Is het altijd een bewuste keuze of gaat het spontaan? En als van de procedure wordt afgeweken, welke consequenties brengt dat dan met zich mee? Is het volgen van de procedure altijd beter dan ervan af te wijken?

In het nu volgende wordt op deze vragen ingegaan aan de hand van het dilemma: ‘blijf je op afstand of ga je ernaar toe?’ Bij diegenen die bij de hulpverlening en de nafase van de brand betrokken waren, heeft dit dilemma impliciet maar soms ook expliciet gespeeld.

### 8.4 Analyse

#### 8.4.1 Eerste hulpverlening

De vier medewerkers van het verzorgingshuis die (op aangeven van de VHOD) naar de bovenste verdieping waren gesnelde omdat daar mogelijk brand zou zijn, stuitten bij aankomst op een gesloten compartimentsdeur. Deze deuren sluiten automatisch wanneer rookmelders zijn afgegaan en zijn bedoeld om – in ieder geval voor enige tijd – te voorkomen dat vuur en rook zich naar andere delen van het gebouw

uitbreiden. En dus stonden de medewerkers daar voor een gesloten deur, die toegang bood tot negen appartementen. Toen de VHOD, die op dat moment nog op de benedenverdieping met de centralist van de meldkamer in gesprek was, hoorde dat de deur gesloten was, gaf zij direct aan dat deze gesloten moest blijven. Voor de medewerkers was dat niet zomaar vanzelfsprekend. Het was dan wel de procedure die voorschreef dat een gesloten compartimentsdeur niet geopend mag worden, maar achter de deur bevonden zich wel de appartementen van bewoners aan wie zij dagelijks zorg boden. De initiële reactie was dan ook om naar binnen te gaan. Maar dat zou de situatie geen goed doen; niet voor andere bewoners en zeker niet voor henzelf. De rookontwikkeling was inmiddels zo sterk dat ze erdoor bevangen zouden raken en ook zou de rook zich verder door het gebouw hebben verspreid, aldus de brandweercommandant. Het liet hun in feite geen andere keuze dan op afstand te blijven. ‘Dat was natuurlijk een heftig moment. Zeker voor de medewerkers die wisten dat er achter de deur nog cliënten aanwezig waren’, aldus de VHOD.<sup>96</sup> De beslissing viel hun zwaar. Zowel de brandweer als de leiding van de zorginstelling heeft hun nadien op het hart gedrukt dat zij – met de evacuatie van de andere bewoners – alles hebben gedaan wat ze konden doen. Aan de betrokken medewerkers is direct na afloop psychische hulp geboden ten behoeve van het verwerkingsproces.

Voor inwoners van Krabbendijke die in de buurt van het verzorgingshuis woonden, was het een ander verhaal. Zodra zij bemerkten dat er rook uit het verzorgingshuis kwam, spoedden zij zich naar de hoofdingang om te helpen. Er bestond bij hen geen enkele twijfel. Een omwonende die rond het tijdstip van de brand thuiskwam, vertelde later het volgende:<sup>97</sup>

‘Toen ik de oprit opdraaide en de auto uitstapte, zag ik rook uit een van de vleugels van Nieulande komen. Ik bedacht me geen moment. Samen met andere buurtbewoners ben ik naar de tweede verdieping gerend, waar toen al veel rookontwikkeling was.’

96 Interview met het Verpleegkundig Hoofd Onregelmatige Dienst in speciale uitgave van *’t Klinket*, oktober 2016, p. 21.

97 Interview met buurtbewoner in speciale uitgave van *’t Klinket*, oktober 2016, p. 23.

De evacuatie van bewoners van het verzorgingshuis in Krabbendijke verliep voorspoedig en in goede harmonie. Er was totaal geen sprake van paniek. Binnen twintig minuten waren beide verdiepingen van het verzorgingshuis ontruimd en zaten 75 bewoners veilig in het restaurant. ‘Vanuit alle hoeken en gaten kwam hulp en bijstand, van medewerkers die geen dienst hadden, van familieleden en van dorpsbewoners,’ aldus directeur Traas in een interview in de *PZC*.<sup>98</sup> Hoewel het natuurlijk de vraag is of het wel verstandig was dat omwonenden zich in een pand begaven waar brand uitgebroken was, was de burgerhulp die geboden werd waardevol te noemen. Bij de brand in zorgcentrum De Geinsche Hof bleek de spontaan aangeboden hulp echter niet zonder risico’s (zie kader).

#### **Brand in zorgcentrum De Geinsche Hof (2011)**

In de ochtend van 27 juni 2011 brak er in het zorgcentrum De Geinsche Hof te Nieuwegein een zeer grote brand uit. Vanwege de hevige brand en de daarmee gepaard gaande rookontwikkeling werd het gehele zorgcentrum ontruimd en werden alle 138 bewoners in veiligheid gebracht. De ontruiming die werd uitgevoerd door zorgpersoneel, professionele hulpverleners en omstanders, is nadien geëvalueerd door het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement. In het betreffende rapport wordt geconcludeerd dat de ontruiming onder achteraf gezien ‘soms levensbedreigende omstandigheden plaatsvond’ (Bos et al., 2012, p. 37). Vooral de onbekendheid met de indeling van het complexe gebouw en de hevige rookontwikkeling bemoeilijken de ontruiming. Hoewel er als gevolg van de brand geen dodelijke slachtoffers vielen, had een aantal personen, onder wie bewoners maar ook andere betrokkenen, lichamelijk letsel opgelopen door het inademen van rook.

De vleugel waar de brand woedde, werd ondertussen door de brandweer benaderd, zowel van binnenuit als van buitenaf. Op afstand blijven en de brand gecontroleerd laten uitbranden, zoals dat in andere gevallen wel gebeurt, was in dit geval geen optie. In warmtewerende kleding, met adempluchtflessen en met gebruik van warmtebeeldcamera’s wisten de brandweermensen drie slachtoffers te lokaliseren en die naar het dak van het gebouw te verplaatsen om daar een poging

98 ‘Nachtmerrie voor elk verzorgingshuis’, *PZC*, 30 augustus 2016.

te doen tot reanimeren. Helaas had dat voor één van hen geen nut meer en overleden ook de twee andere slachtoffers later in het ziekenhuis.<sup>99</sup>

Gelukkig waren andere bewoners van de betreffende vleugel, zoals dat in het geval van brand ‘hoort’, op hun kamer gebleven. Zo ook de bejaarde zussen Jo en Rina Goeree. Nadat zij op de gang stemmen hadden gehoord, hadden ze wel even de deur van hun appartement opengedaan: ‘Ik dacht: wat hoor ik toch voor een leven? Dus ik deed die deur open en voem, kwam al die rook naar binnen.’<sup>100</sup> Daarna hadden zij gauw de deur van het appartement weer dichtgedaan en dat heeft hun leven gered. Een andere bewoonster heeft waarschijnlijk, nadat haar overbuurvrouw van kamer 208 alarm had geslagen, de deur van haar appartement iets te lang opengehouden, waardoor te veel rook haar appartement binnenkwam. Zij overleed nog diezelfde avond in het ziekenhuis.

#### 8.4.2 *Opvang en nazorg*

De vraag ‘blijf je op afstand of ga je ernaartoe?’ speelde niet alleen bij de eerste hulpverlening. Aan de hand van dezelfde vraag kan ook de reactie van respectievelijk de crisiscoördinator en de directeur van de zorginstelling en van de burgemeester van Reimerswaal worden beschouwd. Hoe pakten zij hun rol op bij de opvang van bewoners en de verdere nazorg? Die zondagmiddag waren zij alle drie rond 16.30 uur bezig met de voorbereidingen van het avondeten. Het was een warme nazomerdag en de crisiscoördinator vierde de verjaardag van zijn vrouw. Hij had net voor familie en vrienden de barbecue gereedgemaakt, toen hij door de dienstdoende BHV’er (i.c. de VHOD) werd gebeld: ‘Er is brand, je moet nu komen!’ Ook de directeur van de zorginstelling wilde gaan barbecueën met haar kinderen, maar door het bericht dat er in Krabbendijke brand was, werd dat plan abrupt

99 In zijn toespraak bij de uitreiking van koninklijke onderscheidingen, die op 23 september zou plaatsvinden en waar ook enkele brandweermensen zouden worden gedecoreerd, refererde burgemeester Zoon aan een brief van een kleindochter van een van de overledenen, waarin zij ‘alle lof voor de brandweermensen’ toekent.

100 Omroep Zeeland, 31 augustus 2016. Nieuws: Bejaarde zussen aan de dood ontsnapt. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://www.omroepzeeland.nl/nieuws/92994/Bejaarde-zussen-aan-de-dood-ontsnapt-video>.

verstoord. Burgemeester Zoon verbleef op het moment dat hij van de brand hoorde op zijn thuisadres in Moerkapelle. Hij bereidde het avondeten voor en zou de volgende morgen naar ‘zijn Zeeuwse gemeente’ (waar hij waarnemend burgemeester was) vertrekken; zijn koffer stond al gepakt. Zonder een moment te twijfelen spoedden zij zich alle drie naar Krabbendijke.

De crisiscoördinator arriveerde vanuit Goes rond 16,50 uur. Onderweg had hij twee collega’s – managers Zorg en Welzijn – gebeld met de mededeling: ‘Het klinkt niet goed; komen jullie ook maar.’ Bij aankomst in Krabbendijke was de evacuatie van bewoners al in volle gang; bij het verzorgingshuis stonden meerdere ambulances en een traumahelikopter gereed. Alles leek soepel te verlopen. In het restaurant waar de bewoners werden opgevangen, heerste een ontspannen sfeer. De crisiscoördinator nam daarom even de tijd om te zien waar zijn aanwezigheid meerwaarde zou hebben. Maar het duurde niet lang totdat de VHOD hem vroeg haar coördinerende rol over te nemen, zodat zij aan de CoPI-overleggen kon deelnemen. En dus nam de crisiscoördinator de rol van de VHOD over en wisselden zij na elk CoPI-overleg onderling informatie uit.

Enige tijd later arriveerde de directeur van Zorggroep Ter Weel die vanuit ’s-Gravenpolder met een sneltreinvaart naar Krabbendijke was gebracht. Onderweg had zij op afstand een traumahelikopter zien rondcirkelen en bij aankomst in het dorp stonden ambulances gereed. Het terrein rond het verzorgingshuis was door de politie afgezet. ‘Mijn hart bonkt[e] in mijn keel, hoe ernstig is het wel niet?’<sup>101</sup> Zij richtte (als een burgermoeder van de bewoners van het verzorgingshuis) haar aandacht op de pers en de buitenwacht. Toen eenmaal bekend was geworden dat een bewoner was overleden, ving de directeur de dochter van het overleden slachtoffer op die zich op eigen initiatief bij het verzorgingshuis had gemeld en graag duidelijkheid wenste. Ook informeerde zij de bewoners die in het restaurant zaten te wachten, omdat er onduidelijkheid heerste over wie het slachtoffer was.<sup>102</sup>

101 Uit: Verslag van Coby Traas in speciale uitgave van *’t Klinket*, oktober 2016, p. 6.

102 Idem.

Tegen die tijd was ook burgemeester Zoon bij het verzorgingshuis gearriveerd. Hij had onderweg in de auto via Omroep Zeeland het nieuws over de brand gevolgd. Ook had hij telefonisch contact gehad met de locoburgemeester en de ambtenaar openbare veiligheid, die beiden ter plaatse waren. Na aankomst meldde de burgemeester zich bij de CoPI-bak om zich verder te laten informeren.

Van de burgemeester zou later die avond, afhankelijk van het advies van de gezondheidkundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS), een beslissing worden verwacht over het al dan niet weer vrijgeven van de ontruimde appartementen.<sup>103</sup> Vermoed werd dat bij de brand aldehyde was vrijgekomen; een met name voor ouderen schadelijke stof, waarvan de aanwezigheid of concentratie niet door de brandweer kon worden vastgesteld. Om over de feitelijke aanwezigheid zekerheid te verkrijgen, zou het RIVM een luchtmonster moeten afnemen en onderzoeken. Omdat deze procedure meestal 24 uur duurt, zou dat betekenen dat niet alleen de bewoners van de tweede verdieping, maar alle bewoners van het verzorgingshuis op een andere locatie zouden moeten worden ondergebracht. De vraag was daarom hoe groot de kans was op aanwezigheid van schadelijke concentraties. Na goed doorlichten van de kamers en gangen werd de aanwezigheid van de stof gering geacht; de bewoners van de eerste verdieping konden om 23.00 uur naar hun appartement terugkeren.

Dat de 36 bewoners van de tweede verdieping voorlopig niet naar hun appartement terugkonden, was al eerder op de avond duidelijk. Met inzet van medewerkers en vrijwilligers werden vanaf 21.00 uur 24 bewoners in rolstoelbussen naar andere locaties van de zorginstelling gebracht. Twaalf bewoners konden zoals gezegd bij familie terecht. De VHOD hield een registratie bij wie tijdelijk op welk adres verbleef.

Zo hectisch als het eerste uur voor de brandweer was geweest, zo hectisch was het verdere verloop van de avond voor de crisiscoördinator, de directeur en de burgemeester. Nadat zij het bericht hadden vernomen dat er brand was in het verzorgingshuis, gingen zij alle drie met spoed ter plaatse. Misschien was het voor de leidinggevendenden van de hulpdiensten wat merkwaardig dat de burgemeester direct aanschoof bij

103 Feitelijk wordt deze beslissing genomen door de Leider CoPI dan wel de Operationeel Leider, maar de burgemeester is bestuurlijk verantwoordelijk.

het CoPI-overleg, want zo vaak gebeurt dat niet.<sup>104</sup> In de meeste gevallen blijft een burgemeester bij GRIP-1 of GRIP-2 wat meer ‘op afstand’ en laat hij zich over het verloop van de hulpverlening informeren door de Leider CoPI of de Operationeel Leider. Burgemeester Zoon wenste echter in dit geval uit eerste hand te vernemen hoe alles verliep en om aan getroffen en medeleven te tonen:<sup>105</sup>

‘Ik heb die avond geprobeerd met alle ouderen contact te hebben en ze, waar nodig, bemoedigende woorden toegesproken. Dat is dan mijn rol als burgemeester. Er voor de mensen zijn als burgervader.’

Zowel de aanwezigheid van de burgemeester als die van de directeur van de zorginstelling werd door bewoners en hun familieleden zeer gewaardeerd. Volgens het calamiteitenplan had het crisisteam (bestaande uit de directeur, de crisiscoördinator en MT-leden van de zorginstelling) echter in Goes bijeen moeten komen en niet – zoals nu het geval was – op de locatie zelf. Aanvankelijk werd onbedoeld van het calamiteitenplan afgeweken.

De directeur en de crisiscoördinator (en ook andere MT-leden) gingen die middag op intuïtie naar Krabbendijke om ter plaatse een rol te vervullen. Terwijl de manager Zorg en Welzijn zich, samen met de VHOD, concentreerde op de opvang van de bewoners (en dan met name van diegenen die niet naar hun appartement konden terugkeren), richtte de directeur zich tot de pers en de ‘buitenwacht’. Natuurlijk had ook de burgemeester van Reimerswaal hierin een rol; de directeur van de zorginstelling en de burgemeester trokken in feite samen op. Zo memoreerde burgemeester Zoon nadien het volgende:

‘Coby Traas vroeg me of ik mee wilde komen om de familie van de enige overledene van dat moment te spreken. Dan moet je vanuit de hectiek en de adrenaline van het moment de rust vinden om even je arm om die persoon zijn schouders te leggen.’<sup>106</sup>

104 In Zeeland gebeurt het echter wel vaker dat de burgemeester aanschuift bij het CoPI-overleg.

105 Uit: Verslag van waarnemend burgemeester Zoon van Reimerswaal in speciale uitgave van *t Klinket*, oktober 2016, p. 5.

106 Idem.

Vanaf het eerste moment stemden beiden hun verrichtingen op elkaar af, zoals de permomenten en ook wie naar welke begrafenis zou gaan. Ondertussen lette de crisiscoördinator op de gang van zaken opdat alles zo goed mogelijk zou verlopen.

Die avond stapte directeur Traas om 23.30 haar huis binnen, maar daarmee was de dag nog niet voorbij. Tien minuten later belde de crisiscoördinator dat er nog een bewoner was overleden:<sup>107</sup>

‘Op dat moment ben ik even heel verdrietig over wat ons overkomen is. Ik stuur een e-mail aan alle leden van het managementteam en de crisiscoördinator dat we om 08.30 uur in Krabbendijke ons crisioverleg voortzetten en ik bel de voorzitter van de Raad van Toezicht over het overlijden van de tweede bewoner.’

Na alle hectiek van de dag werd er bewust voor gekozen om ook de volgende dag (en de rest van de week) op de locatie bijeen te komen voor overleg. Thema’s die speelden, waren onder meer de vele mediaverzoeken (van zowel nationale als regionale dagbladen en omroepen), het organiseren van een gedenkdienst en natuurlijk de nazorg aan bewoners, nabestaanden en eigen personeel. De zichtbare aanwezigheid van het crisisteam op de locatie droeg daaraan bij; ‘ze zijn er voor ons en leven mee’. Dat vond bijvoorbeeld ook de VHOD:<sup>108</sup>

‘Natuurlijk heb ook ik tijd nodig gehad om het een plekje te geven, maar we hebben als bedrijfshulpverleners ervaren dat er heel veel medeleven is van directie, collega’s en familie. Dat heeft ons enorm goed gedaan.’

## 8.5 Afronding

De brand op 28 augustus 2016 in verzorgingshuis Nieulande zullen direct betrokkenen niet zomaar vergeten. Het was een gebeurtenis die veel indruk op hen heeft gemaakt. Hoewel het vanwege het overlijden

<sup>107</sup> Uit: Verslag van Coby Traas in speciale uitgave van *'t Klinket*, oktober 2016, p. 7.

<sup>108</sup> Interview met het Verpleegkundig Hoofd Onregelmatige Dienst in speciale uitgave van *'t Klinket*, oktober 2016, p. 21.



van drie bewoners een triest voorval was, bracht de gebeurtenis ook enkele positieve aspecten aan het licht. De spontane hulp die door omwonenden geboden werd en de ondersteuning vanuit Veiligheidsregio Zeeland en de gemeente Reimerswaal aan de zorginstelling maken deze casus bij uitstek een voorbeeld van gemeenschapszin. Velen voelden zich nauw betrokken bij het lot van de bewoners. Het viel de BHV'ers die als eersten op de tweede verdieping waren daarom zwaar om de compartimentsdeur gesloten te houden; zij konden niet anders dan op afstand blijven, anders zouden de consequenties van de brand alleen maar groter zijn geweest. Voor het ROT was het veel meer vanzelfsprekend om enige afstand te houden. Na opschaling naar GRIP-2 betrof het ROT zoals afgesproken de overlegruimte in het gebouw van de veiligheidsregio. Op afstand werden voorbereidingen getroffen om – als nodig – de zorginstelling te ondersteunen bij de evacuatie van bewoners. De zorginstelling was daarin primair aan zet. In beide gevallen was de procedure leidend, maar de beleving ervan verschilde uiteraard enorm.

Voor eerstehulpverleners en leden van het CoPI is het uiteraard gebruikelijk om ter plaatse te gaan, maar dat de directeur, leidinggevend en ook medewerkers van de zorginstelling die geen dienst hadden naar Krabbendijke kwamen, was niet voorzien. Daardoor kon echter wel goed worden ingespeeld op de lokale situatie en de vragen die zich voordeden.

In deze casus werd in feite de 'continuïteit van zorg' oftewel de bedrijfscontinuïteit van de zorginstelling op de proef gesteld. Twee jaar voordat de brand plaatsvond, had Veiligheidsregio Zeeland juist rond dit thema een overleg (platformbijeenkomsten) geïnitieerd om de Zeeuwse instellingen voor ouderenzorg aan te sporen een continuïteitsplan op te stellen. In de afgelopen twee jaar was daaraan gewerkt: het bedrijfscontinuïteitsplan van Zorggroep Ter Weel was net gereed. Dit maakte dat niet 'een plan uit de kast' hoefde te worden gepakt, maar dat de procedures die waren uitgedacht, zoals de taakverdeling en het opzetten van een registratie, nog 'vers in het hoofd' zaten. Zorggroep Ter Weel bleek bij deze brand in staat om de bewoners die geëvacueerd moesten worden, een alternatief te bieden. Hadden meer (of bijvoorbeeld alle) bewoners niet naar hun appartement kunnen terugkeren dan was dit waarschijnlijk niet zomaar gelukt. Mocht het

echter zover gekomen zijn, dan had de zorginstelling gebruik kunnen maken van de opvangplaatsen die bij het Noodhospitaal in Utrecht in gereedheid waren gebracht. Pas laat op de avond werd duidelijk dat deze 'back-up' niet nodig was. Nadien is wel de vraag gesteld of vanuit de veiligheidsregio (i.c. de GHOR) niet een te groot beroep is gedaan op middelen (als ambulances en een traumahelikopter) die eventueel ook voor andere gevallen hadden kunnen worden ingezet. Bij de respons op calamiteiten gaat het – naast plannen en procedures – ook altijd om een afweging van belangen, zowel van het incident ten opzichte van eventuele andere calamiteiten als de urgentie om ter plaatse te gaan of op afstand te blijven.





*Wat "chique" zijn betreft, kan ik natuurlijk niet tippen aan.....  
#treitervlogger*

Christo Ruijs @christoruijs

# 9

## Zaanse vlogger: mediastorm over een 'straatterrorist'

*Teun Eikenaar, Vina Wijkhuijs, Menno van Duin*

### 9.1 Inleiding

Vlogs zijn videodagboeken op internet, meestal geplaatst op YouTube. Vaak zijn ze onschuldig en hebben ze weinig nieuwswaarde, maar sommige van deze filmpjes zijn erg populair. Sommige vloggers hebben dankzij de advertentie-inkomsten inmiddels hun beroep gemaakt van het maken van dit soort filmpjes.

Aan het einde van de zomer van 2016 is Nederland korte tijd in de ban van dit fenomeen. De reden is een serie vlogs van Ismail Ilgun, een jonge Turkse Nederlander uit Zaandam. Deze 'hoodvlogs', zoals hij ze zelf noemt, zijn videodagboeken van zijn leven op straat in de Zaanse wijk Poelenburg. Een aantal fragmenten uit die vlogs ligt in september aan de basis van een korte, maar hevige crisis. De fragmenten vertonen een aantal incidenten die een stuk minder onschuldig ogen dan de gemiddelde 'make-upinstructie' of 'gamerecensie' waar de vlogs van anderen meestal over gaan. De consternatie die volgt, maakt van deze jongen in korte tijd een bekende Nederlander. Wat begint met een aantal artikelen in lokale media, wordt opgepikt door alle grote Nederlandse kranten. De meeste daarvan besteden in meerdere artikelen uitgebreid aandacht aan de Zaanse jongen en zijn vrienden. Ook verschillende televisiezenders pakken het item op. *Pauw* besteedt er maar liefst drie uitzendingen aan en cameraploegen van *RTL Nieuws*, *Hart van Nederland* en *PowNews* bezoeken (soms meermaals) de wijk.

In dit hoofdstuk bespreken we hoe dit heeft kunnen gebeuren: waarom werd een lokale groep jongeren uit Zaandam in korte tijd het middelpunt van een mediastorm? Uit de grote hoeveelheid berichten

destilleren we wat hier nu precies aan de hand was en wat voor de lokale autoriteiten de grootste uitdagingen waren. Daarvoor zijn krantenartikelen en beeldmateriaal (tv-uitzendingen en vlogs) bekeken en is gesproken met de toenmalig burgemeester, een betrokken wethouder, een politiechef en een tweetal ambtenaren van de gemeente Zaanstad.

## 9.2 Feitenrelaas

In juli 2016 plaatst Ismail Ilgun, een 19-jarige jongen uit Zaandam met een Turkse achtergrond, zijn eerst vlogs op YouTube. Deze filmpjes geven een indruk van hoe hij zijn vrije tijd met vrienden beleeft. Ze hangen rond bij de Vomar, de supermarkt in zijn woonwijk Poelenburg, luisteren in de auto of op hun scooter naar muziek. De jongens praten in straattaal tegen Ilguns camera, betuigen respect aan hun vrienden en geven in stoere taal af op anderen. Ook komen soms rappers op bezoek. In enkele filmpjes is te zien hoe ze de politie lijken te provoceren, bijvoorbeeld door hen continu te filmen of door achter hun rug gekke bekken te trekken. Enkele fragmenten tonen incidenten: een man op een fiets krijgt een klap en in één filmpje dreigen jongens met een stroomstootwapen en een boksbeugel.

De vlogs trekken veel aandacht: op internet stijgt het aantal *views* al snel naar meer dan honderdduizend. In Poelenburg zelf komen veel jongeren en kinderen af op Ismail Ilgun en zijn vrienden. De groep voor de Vomar groeit in augustus uit tot ongeveer vijftig jongeren en kinderen in verschillende leeftijdscategorieën en uit verschillende delen van de stad en de omgeving. Volgens een groep wijkbewoners – verenigd in Klankbordgroep Poelenburg – leidt dat tot onrust en een toename van overlast. Ze sturen eind augustus een brief aan het college van B&W: er moet wat aan de overlast worden gedaan.

De situatie rondom de Zaanse vlogger en zijn vrienden groeit echter pas uit tot een echte crisis wanneer in korte tijd enorm veel media over hen berichten. Het *Noordhollands Dagblad* pikt de brief van Klankbordgroep Poelenburg op en bericht in een serie artikelen vanaf 6 september dat bewoners rust willen en daadkrachtiger optreden van de politie verlangen. Ook medewerkers van de Vomar zouden zich volgens het hoofdkantoor van die supermarkt bedreigd voelen. Op donderdag

8 september volgen verschillende landelijke media. Als eerste *De Telegraaf*. In de haar kenmerkende bewoordingen zet deze krant een aantal fragmenten uit de vlogs op haar site en bericht over 'machteloze politie' tegenover 'straatterroristen' en 'tuig' dat de Zaanse wijk in een 'wurg-greep' houdt. Diezelfde dag wil een cameraploeg van het programma *Hart van Nederland* een reportage maken in de wijk, maar een aantal jongeren geeft de cameramensen te kennen dat ze niet welkom zijn. 's Avonds volgt een uitzending van *Pauw* over de problemen in de wijk. Aan tafel zitten vlogger Ilgun en gemeenteraadslid Juliëtte Rot, die zich opwerpt als belangenbehartiger van de wijkbewoners. In de studio is ook een aantal van Ilguns vrienden aanwezig van wie enkelen – tot ergernis van gastheer Jeroen Pauw – met een zwarte zonnebril. Tijdens de uitzending wordt een korte compilatie van de meest dreigende beelden uit Ilguns vlogs vertoond; het beeld van de man die geslagen wordt, evenals een filmpje van een dansende jongen op het dak van een politieauto.<sup>109</sup> Dat zet kwaad bloed bij de jongeren en ze reageren balsturig op de compilatie en de vragen van Pauw. De uitzending roept veel reacties op.

De volgende dag, vrijdag 9 september, is de aandacht voor de problemen in de Zaanse wijk compleet. In zijn wekelijkse persconferentie die ochtend besteedt premier Rutte aandacht aan de kwestie. Rutte stelt dat hij zich twee dagen 'kapot heeft zitten ergeren' en dat het hier gaat om 'gewoon tuig van de richel'.<sup>110</sup> Minister Van der Steur van Veiligheid en Justitie laat weten dat 'dit gedrag (...) echt niet kan. Het moet ophouden.' Burgemeester Faber bezoekt die middag de wijk en spreekt met de filiaalmanager van de Vomarsupermarkt.<sup>111</sup> Zij verklaart aan de verzamelde pers dat het gedrag van de jongeren daar 'onacceptabel' is. 's Avonds volgt opnieuw een uitzending van het programma *Pauw*. Hierin vertelt een oud-vrijwilligster uit de wijk, in reactie op de vraag van de jongeren om een nieuw buurthuis, dat eerdere voorzieningen

109 Later blijkt dat dit fragment maanden eerder en niet in Poelenburg is opgenomen en in een nieuw filmpje is gemonteerd.

110 Diezelfde dag reageert Ilgun zelf ook in een vlog op alle (negatieve) media-aandacht, onder andere op de term 'straatterrorist': 'Straks zijn we ISIS! [...] We zijn hier al jaren, maar nu [...] krijgen we een beetje bekendheid en zijn we opeens terroristen.' (*Algemeen Dagblad*, 9 september 2016).

111 Overigens relativeerde deze manager de eerdere uitspraken van de directie van de Vomar: de overlast van de jongeren voor zijn filiaal zou volgens hem erg meevallen.

door de jongeren zelf zijn vernield. Alle gasten aan tafel laken de ‘slappe’ houding van de politie en het uitblijven van een reactie van de burgemeester.

Ilgun en zijn vrienden stoken zondag 11 september het vuur nog wat hoger op wanneer ze een interviewopname van NH Nieuws met raadslid Juliëtte Rot op intimiderende wijze onderbreken. Rot doet later aangifte van bedreiging. Ook volgen er reacties van anderen. In de nacht van zaterdag op zondag 11 september wordt de Vomar beklad met een hakenkruis en een tekst gericht tegen de jongeren: ‘Wat jullie weik? Ons land.’ Later wordt er ook op Facebook een oproep gedaan om ‘orde op zaken te gaan stellen’ in Zaandam en om ‘ratten te gaan vangen’.

Op 12 september, de maandag na dit verhitte weekend, volgen aanvullende maatregelen van gemeente, politie en OM: extra cameratoezicht, meer surveillance en een samenscholingsverbod. Die avond wordt er meteen fors meer politie ingezet op het plein voor de Poelenburgse Vomar. Bij die actie wordt een aantal mensen aangehouden, onder andere voor het schenden van het samenscholingsverbod, voor het beledigen van een agent, het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs, en het rijden zonder rijbewijs. Vier krijgen een dagvaarding, waarvan één voor de eerdere mishandeling van de man op de fiets en belediging van een agent. ’s Avonds volgt voor de derde keer een uitzending van *Pauw* met aandacht voor deze casus. Dit keer zitten burgemeester Faber, de plaatsvervangend politiechef van Noord-Holland en een hoofdagent aan tafel. Ze leggen de (nieuwe) aanpak uit en spreken over de vermeend softe benadering van de politie.

Op de ochtend van dinsdag 13 september wordt ook Ismail Ilgun zelf thuis aangehouden op verdenking van opruiing en aanzetten tot geweld.<sup>112</sup> Hij wordt vier dagen vastgezet. Die avond volgt een overleg tussen wethouder, politie en sociaal wijkteam over de overlast. Toch blijft de sfeer in de wijk gespannen. Dat merkt ook een andere cameraploeg, dit keer van *PowNews*, als ze donderdag 15 september een

112 Het gaat daarbij vooral om het filmpje waarin jongens dreigen met een boksbeugel en een stroomstootwapen. Op 24 juli 2017 liet het OM weten Ilgun daarvoor niet te vervolgen, maar wel een excuusvlog en een aantal gesprekken met buurtbewoners en de politie te verlangen.



reportage wil maken. Nadat dit team wordt bekogeld vanaf een balkon volgt op straat een opstootje tussen toegestroomde jongeren en agenten. Opnieuw worden meerdere jongens aangehouden. Dezelfde avond vindt er een raadsvergadering plaats. Tegen burgemeester Faber wordt een motie van wantrouwen ingediend, maar deze wordt met een ruime meerderheid verworpen.

In de dagen die volgen, lijkt in Poelenburg de rust terug te keren. Op vrijdag 16 september komt Ismail Ilgun vrij met een gebiedsverbod en verplichte begeleiding door de reclassering. Ook de media-aandacht neemt af. Op donderdag 22 september biedt Ilgun nog wel zijn excuses aan op Facebook. Hierna komt hij overwegend positief in het landelijke nieuws. Zo wordt hij samen met een aantal vrienden omarmd door Kees de Koning van platenlabel *Topnotch*. Ze verschijnen op 30 september samen in het tv-programma *De Wereld Draait Door*, waar ze reageren op de consternatie, onder andere die tijdens en na de eerste uitzending van *Pauw*. Op 28 oktober tekent Ilgun een contract bij *Topnotch* en de dag erna wordt bekend dat hij voor AD.nl een serie documentaires gaat maken over achterstandswijken waarbij hij 'op een positieve manier de wijk in gaat'. De eerste afleveringen verschijnen in het voorjaar van 2017.

### 9.3 Beeldvorming en beheersing: twee dilemma's

Bij de gebeurtenissen rondom de Zaanse wijk Poelenburg vallen twee vraagstukken op. Ten eerste is deze casus een typische 'mediacrisis'. Verschillende kranten, online kanalen, programmamakers, tv-ploegen en een grote hoeveelheid sociale mediagebruikers hadden in september 2016 een mening over deze gebeurtenissen. Dat roept op zijn minst de vraag op wat nu precies het probleem was in Poelenburg en (vooral) wie daar het juiste beeld van had. Het eerste vraagstuk speelt zich daarmee op de voorgrond af – 'frontstage' dus: wie 'vertelt' het beste verhaal en wie weet het beste wat er aan de hand is in Poelenburg? Het tweede dat opvalt, is dat het lokaal gezag en de politie moeite hadden om het probleem beheersbaar te houden. Wat een bescheiden lokaal probleem leek, groeide snel uit tot een incident waar verschillende landelijke media en landelijke bestuurders zich mee bemoeiden, tot aan

de minister-president toe. Deze tweede observatie roept de vraag op wat lokale bestuurders en professionals zouden kunnen doen in een dergelijk geval. Dit is een vraagstuk dat zich voor een belangrijk deel buiten het zicht van camera's afspeelt – 'backstage' dus: hoe een incident van beperkte omvang klein te houden en hoe te reageren op een overdaad aan (media-)aandacht? Deze twee dilemma's vormen de basis voor de analyse in dit hoofdstuk.

## 9.4 Analyse

### 9.4.1 *Frontstage: een goed verhaal*

'Of je doet je zonnebril af, of je houdt je mond', zei Jeroen Pauw in de uitzending *Pauw* van 8 september. Het was een van de opvallendste confrontaties uit deze casus. Tijdens deze eerste uitzending van *Pauw* over de problemen in de Zaanse wijk Poelenburg zette gastheer Jeroen Pauw een van de jongens in de studio autoritair op zijn plaats. Het was een confrontatie die symbool staat voor een spanning die door deze hele casus heen loopt.

Evident was hier de botsing tussen twee mores; die van de oudere, geërgerde Pauw die zich opwierp als hoeder van het goede fatsoen, en de jongere, halsstarrige Turkse Nederlanders in de studio, die weigerden zich te plooiën naar de gebruiken van het praatprogramma. Ze zaten onderuit gezakt, gniffelden en hielden hun zonnebril op. Pauws moraliserende toon en retorische vragen zetten de confrontatie nog scherper aan: 'Of vind jij het heel normaal om op iemands auto te gaan dansen?' vroeg hij een van hen. Op zijn minst riep het ook de vraag op of Jeroen Pauw niet uiterst gelukkig was met deze zonnebril dragende jongens.

Maar het was meer dan dat. Het was ook een confrontatie over beeldvorming. De reden dat de aanwezige jongens zich zo gedroegen, had namelijk ook te maken met het beeld dat van hen geschetst werd als 'tuig van de richel' of zelfs 'straatterroristen'. De reactie van een van de jongens – Haki – op de getoonde compilatie was daarom veelzeggend, evenals Pauws cynische antwoord daarop:

Haki: U doet precies hetzelfde als wat al die anderen, SBS6, RTL en zo, ook doen. U heeft een compilatie gemaakt van beelden en u zet er ook een bepaald liedje bij. Heel sensationeel. Maar dit is niet wat er constant gebeurt. Er zijn dertig vlogs en dit is het enige wat jullie er uit hebben gehaald.

Ismail Ilgun: Je hebt ook positieve beelden.

Pauw: Die heb ik niet gezien. Zijn dat beelden dat je oude vrouwtjes helpt met oversteken?

Ook op andere momenten kwam dit soort confrontaties terug. Het conflict tussen de gevestigde media en de nieuwe media (vlogs) van de Poelenburgse jongens werd daarmee soms een letterlijke strijd. Ilgun joeg de cameraploeg van *Hart van Nederland* bijvoorbeeld weg met de woorden: 'Kunnen jullie eindelijk weggaan en niet al die negatieve shit erop zetten (...) het is onze wijk, vriend.' Ook tijdens de confrontaties met journalisten van *PowNews* ging het over beeldvorming. Te zien was hoe jongeren agressief en afwerend reageerden op de aanwezigheid van het camerateam. Toen Ismail Ilgun het interview met raadslid Juliëtte Rot ruw verstoorde en de cameraman van NH Nieuws opdroeg te stoppen met filmen – nota bene terwijl Ilgun zelf zijn camera liet draaien – ontspon zich een felle discussie over negatieve beeldvorming en wie daarvoor verantwoordelijk was.

Het conflict werd nog scherper aangezet door de verschillende belangen die betrokkenen hadden bij het maken van hun 'eigen' verhaal. Zo was Ilgun er zelf bij gebaat om zo veel mogelijk *views* te genereren voor zijn filmpjes. Immers, via de advertentie-inkomsten van YouTube leverde hem dat geld op. Hij wist dat goed gemonteerde, sensationele filmpjes waarin agenten geprovoceerd worden meer *clicks* zouden genereren. Dat YouTube op 9 september de filmpjes van Ilgun aanmerkte als gewelddadig en daarmee advertenties blokkeerde, leek dan ook pijnlijker voor hem dan de terechthwijzingen in de media.<sup>113</sup> Maar ook de gevestigde media waren in deze casus gebaat bij een 'goed verhaal'. Een wijk die 'geterroriseerd' werd door 'straattuig', met

113 Overigens geven verscheidene respondenten aan dat het om deze reden moeilijk was om grip te krijgen op Ilgun: van eerder gemaakte afspraken trok hij zich weinig aan, mede vanwege de inkomsten die hij genereerde met zijn vlogs.

bewoners als ‘slachtoffer’ (en een raadslid als held – zie de uitzending van *Pauw* van 8 september) was zo’n verhaal.

Deze confrontaties over beeldvorming tekenen de commotie rondom de Zaanse vlogger. Wie hier de werkelijkheid voor de Zaanse supermarkt het best verbeeldde, is daarom moeilijk te zeggen: dat was nu juist inzet van de confrontatie. Er is een aantal incidenten aanwijsbaar en de klachten van bewoners zijn duidelijk. Toch waren de gedragingen van de jongens maar tot op zeer beperkte hoogte strafbaar. Bovendien leek hier de beleving een grote rol te spelen: voor sommige bewoners zal de groep voor de Vomar storender zijn geweest dan voor anderen.

Veel media zagen die dimensie van beeldvorming moedwillig over het hoofd. Al speelden de Poelenburgse jongens de vermoorde onschuld, het getuigde van koppigheid dat cameraploegen een item wilden maken voor de Vomar. Sterker nog, door willens en wetens op confrontaties aan te sturen met jongens die de manier waarop ze verbeeld werden niet accepteerden, waren het sommige media die mede aan de basis stonden van deze crisis en haar in korte tijd verder aanwakkerden. Oorzaak en gevolg liepen zodoende door elkaar. Alles voor een goed verhaal.

### **Mediahypes en jongeren op straat: een vergelijking met de Diamantbuurt, Amsterdam**

Het verhaal van de Zaanse vlogger doet denken aan een aantal andere gevallen waarin jongeren op straat veel (negatieve) media-aandacht kregen. Een bekend voorbeeld is de consternatie in 2004 rondom de Amsterdamse Diamantbuurt. In deze wijk leidde een conflict tussen Marokkaans-Nederlandse jongeren en een autochtoon Nederlands stel – bekend onder het pseudoniem ‘Bert en Marja’ – tot een vergelijkbare mediahype en aandacht van landelijke politici en bestuurders. In dit geval werd die consternatie in eerste instantie aangezwengeld door *de Volkskrant* met een serie artikelen over de lotgevallen van het Nederlandse stel. De aanleiding van die (media)crisis week af van deze Zaanse casus, maar komt sterk overeen waar het de rol van media als scherprechter betreft. In een tweetal artikelen laat antropologe Anouk de Koning zien hoe dat in het geval van de Diamantbuurt in zijn werk ging en wat daar de gevolgen van waren (De Koning, 2013 en 2015).

Bij de aandacht voor de Diamantbuurt waren het eveneens de jongeren die al snel als de ultieme overlastgevers werden gezien; zij verstoorde de rust voor andere wijkbewoners en zouden uiteindelijk zelfs het Nederlandse, autochtone stel 'Bert en Marja' weggepest hebben. Ook speelde de dimensie van etniciteit in die casus een belangrijke rol. In een constante stroom berichtgeving lag de nadruk op het gegeven dat het hier om *Marokkaanse* Nederlanders ging (De Koning, 2013 en 2015). Deze dimensie speelt ontegenzeggelijk ook in het Zaanse geval – zij het dat het hier Turks-Nederlandse jongens betrof. Een serie incidenten in de Diamantbuurt leidde er volgens De Koning toe dat deze wijk als iconische achterbuurt symbool kwam te staan voor het primaire conflict tussen de hardwerkende, autochtone Nederlander en een anonieme groep asociale Marokkaanse jongeren op straat. De term 'straatterrorist' voor de groep jongens voor de Vomar in Poelenburg lijkt zelfs afkomstig uit de hype rondom de Diamantbuurt; fractieleider Geert Wilders van de PVV muntte die term naar aanleiding van dat conflict. Poelenburg is niet de Diamantbuurt – zeker niet naar reputatie – maar opmerkelijk is wel dat ook hier sommige media (vooral *De Telegraaf*) lang nadat de storm was geluwd opnieuw de naam Poelenburg gebruikten als typische probleemwijk met dito issues rondom Turkse jongens.

In beide gevallen wordt bovendien een specifieke groep jonge mannen op basis van enkele incidenten vaandeldrager van het falen van het 'softe' integratiebeleid en van de multiculturele samenleving als zodanig. Daarbij spelen noties van in- en uitsluiting een grote rol. In de oppositie tussen deze jongeren als 'tuig van de richel' of 'straatterroristen' tegenover de 'hardwerkende Nederlanders' en de 'Bert en Marja's' wordt er een duidelijke grens afgebakend: deze jongens plaatsen zichzelf buiten de Nederlandse fatsoensnormen en daarmee buiten de Nederlandse samenleving. Ze zijn de 'ultieme ander', in de woorden van De Koning (2015). Zoals gezegd, net als in de Amsterdamse Diamantbuurt bestond de consternatie rondom Ismail Ilgun in Zaandam vooral uit dit soort morele verontwaardiging, en werd de discussie over beeldvorming niet of amper gevoerd, waardoor iedere nuance al gauw verdween. De casus Diamantbuurt laat bovendien op indringende wijze zien hoe die morele verontwaardiging op den duur bepalend kan zijn voor stedelijk beleid. Daarmee blijkt het voor bestuurders dus niet alleen op de korte termijn een uitdaging om niet in symboolpolitieke besluiten van harde handhaving en *zero tolerance* te vervallen; ook op de langere termijn kan dit soort gemediatiseerde gebeurtenissen een onuitwisbare impact hebben.

#### 9.4.2 *Backstage: in het oog van een mediastorm*

'Dit is zo wezenlijk, ik heb me hier twee dagen kapot aan lopen ergeren. Dat goedwillende, hardwerkende mensen zich bedreigd voelen door dit tuig van de richel en het gevoel dat ze niet de bescherming

van de rechtstaat kunnen genieten. Dus ik ben heel blij dat daar nu hard tegen opgetreden wordt.’ (premier Mark Rutte tijdens zijn wekelijkse persconferentie van 9 september 2016)

Poelenburg is sinds 2007 een Vogelaarwijk, de bekende benaming voor aandachtswijken met een combinatie van problemen. Zoals in meer Vogelaarwijken zijn er ook in Poelenburg soms spanningen tussen bewoners en groepen jongeren op straat. De klachten over de jongens op straat waren dan ook geen nieuws in Zaandam. Een groep bewoners gaf al langer aan overlast te ondervinden en in december 2015 maakte het college van B&W via een raadsinformatiebrief duidelijk wat er gedaan was en nog gedaan zou worden om de overlast beheersbaar te houden. Drie van die groepen bevonden zich in Poelenburg en waren in beeld bij gemeente en politie. Van deze groepen zorgden de twee groepen aan de rand van de wijk voor de meeste overlast; ze waren tot 2016 geclassificeerd als ‘overlast gevend’ en ‘hinderlijk’.<sup>114</sup> Ook de groep voor de Vomar stond al langer bekend als overlast gevend.<sup>115</sup> In 2016 waren alle drie de groepen in kaart gebracht met behulp van een ‘Plus-min-mee’-methodiek.<sup>116</sup> De gemeente had daarmee binnen de jeugdgroepen aangemerkt wie de ‘positieve’ en de ‘negatieve kopstukken’ waren en wie de ‘meelopers’.

In de zomer van 2016 had de gemeente ook vóór alle media-aandacht al in de gaten dat de groep voor de Vomar voor enige nieuwe consternatie zorgde; de vlogs bleven niet onopgemerkt, evenmin als de nieuwe klachten van bewoners. Zo had de wijkwethouder op donderdag 8 september – de dag waarop *De Telegraaf* voor het eerst over de Zaanse ‘straatterroristen’ berichtte – al een overleg gepland staan met de Poelenburgse klankbordgroep. Bovendien was de woensdag daarvoor in het reguliere driehoeksoverleg besloten meer te gaan sur-

114 Deze indeling is afkomstig uit de zogeheten Beke-methodiek, maar wordt sinds 2016 niet meer gebruikt in Zaanstad. Zie: Zaanstad, *Uitvoeringsprogramma Integrale Veiligheid*, 2017.

115 Dat klinkt voor buitenstaanders misschien bedreigend, maar in 2016 kende Nederland honderden van deze groepen. Bovendien bezorgen groepen die aangemerkt zijn als ‘crimineel’ politie en gemeenten feitelijk veel meer (of ernstiger) problemen.

116 Een omschrijving van deze methodiek is te vinden op de website *Wegwijzer Jeugd en Veiligheid*: <http://www.wegwijzerjeugdenveiligheid.nl/instrumenten/database-aanpakken-jeugdgroepen-en-groepsgedrag/details/plus-min-mee-project/>.

veilleren in Poelenburg, mede omdat wijkbewoners om meer zichtbare aandacht voor het probleem hadden verzocht.

Voor de gemeente Zaanstad en de Zaanse politie bleek de uitdaging van deze crisis dan ook niet te schuilen in de jeugdgroep zelf, maar in de plotselinge druk vanuit Den Haag en de media om tot actie over te gaan. Ze werden daar simpelweg door overvallen. Op vrijdag 9 september bereikte die druk een hoogtepunt. Die dag stond de pers op het Binnenhof in Den Haag om de reacties van landelijke bestuurders te peilen na de uitzendingen van *Pauw* en *Hart van Nederland*. Ontegenzeggelijk speelde ook premier Rutte's stellingname jegens Turkse Nederlanders hier een duidelijke rol. Een week daarvoor (op 4 september) deed de premier in het programma *Zomergasten* al een opvallende uitspraak over Turks-Nederlandse jongeren in Rotterdam. 'Pleurt op,' beet hij die jongeren toe nadat in die stad een camerateam was belaagd. Deze daadkrachtige taal zong nog rond toen de Zaanse jongens in beeld kwamen. Het lijkt erop dat politicus Rutte (de verkiezingsstrijd was met deze uitspraken al begonnen) hun acties zag als een nieuwe aantasting van het gezag en het (destijds kwetsbare) imago van de politie. Zo bekeken was de Zaanse casus de gelegenheid om de daad bij het woord te voegen. Hij voerde volgens sommigen de druk op minister Van der Steur op – niet toevallig ook een VVD-bestuurder – om op zijn beurt het Zaanse bestuur te bewegen tot steviger ingrijpen.

Zoveel aandacht was voor de lokale autoriteiten nieuw. Hoe om te gaan met deze (negatieve) aandacht? Was het verstandig ook aan te schuiven bij *Pauw*? Zouden de Zaanse autoriteiten daarmee de hype bevestigen of konden ze dan juist de angel uit de opgefokte berichtgeving halen? Dat gold ook voor de roep om meer en harder optreden. Door daaraan toe te geven kon een duidelijke grens gesteld worden, maar het kon ook gezien worden als een bewijs dat de eerdere aanpak mislukt was en gemeente en politie hadden verzaakt.

Ondertussen leidde alle aandacht tot nieuwe dreigingen uit andere delen van het land. Op Facebook werd tot twee keer toe een oproep geplaatst om in Zaandam orde op zaken te gaan stellen en ook de bekladding van de Vomar met een hakenkruis kan in lijn daarmee geïnterpreteerd worden. Saillant detail is dan ook dat burgemeester Faber vanwege die dreiging een noodbevel had klaarliggen en er tweemaal een ME-peloton gereedstond.

Die landelijke druk ervoer ook de Zaanse politie. Vanuit het directoraat-generaal Politie van het ministerie van Veiligheid en Justitie kwam de boodschap dat de vlogs schadelijk waren voor het imago van de politie. Ook de Zaanse politie werd dus gevraagd om extra inzet te plegen en meer repressief op te treden. Er was in de media veel verontwaardiging over het ‘lacherige’ en ‘kameraadschappelijke’ gedrag van agenten. Agenten zouden te veel tolereren en niet hard genoeg optreden. Daarmee werd genegeerd dat dit zogezegd vriendschappelijke gedrag een beproefde manier is om contact te houden met jongeren, zoals ook de agenten in *Pauw* en in een column in het *Noordhollands Dagblad* uitlegden. Daarnaast was de dansende jongen op de politieauto helemaal niet gefilmd in de wijk Poelenburg. De Zaanse politie had tot dan toe bewust van een hardere lijn afgezien. Meer arrestaties en meer gebruik van geweldsmiddelen zouden naar alle waarschijnlijkheid disproportioneel zijn geweest, meer kwaad bloed hebben gezet bij de Zaanse jongeren en de eerder opgebouwde relatie jarenlang hebben beschadigd.

Opnieuw bestond het dilemma niet zozeer uit de ernst van de incidenten, maar uit het feit dat agenten ogenschijnlijk gekoeioneerd werden en dat van hen verwacht werd daarop met meer gezag te reageren. Daarbij had de politie te maken met een fenomeen dat voor hen feitelijk helemaal nieuw was: vloggende jongeren. Moet je als agent optreden als je gefilmd wordt of niet? Is het zinvol dan je gedrag te wijzigen? Deze jongeren zetten een aantal keer met opzet juist die filmpjes online waarin ze agenten belachelijk maakten. Daardoor ontstond al snel het beeld van ‘softe’ agenten die niet durfden op te treden en ‘gepiepeld’ werden. De populariteit van die vlogs en de (landelijke) reactie daarop overviel ook hen. De Zaanse politie kende de filmpjes al twee weken voordat de crisis uitbrak, maar had eenvoudigweg niet bedacht dat het zo mis zou kunnen gaan. Wrang is dat het Zaanse team wel informatie zocht bij andere teams met meer ervaring met vlogs, maar dat die informatie te laat kwam.

## 9.5 Tot besluit

Al met al duurde de consternatie rondom Poelenburg niet meer dan een ruime week. Zo snel als de crisis opkwam, zo snel verdween zij ook weer. En er was, op de keper beschouwd, eigenlijk weinig bijzonders



gebeurd. Er kwam nog wel veel pers af op de raadsvergadering waarin de motie van wantrouwen tegen de burgemeester op de agenda stond: drie cameraploegen en ook schrijvende pers. Er viel tijdens die raadsvergadering echter weinig te beleven – de motie werd kansloos weggestemd en media verloren al gauw hun interesse, zelfs die avond al. Ook in Poelenburg was de rust weergekeerd. Waarschijnlijk niet door repressief optreden van de politie, maar doordat voor een groepje van ongeveer tien jongens uit die wijk een individueel begeleidingstraject werd uitgestippeld. Daarbij had het er alle schijn van dat ook zichzelf, evenals hun familie en buurtgenoten, alle aandacht meer dan zat waren. Ook het optreden van de burgemeester en politiechef bij *Pauw* en het meer bewuste imagomanagement van het Zaanse gezag had mogelijk meer effect dan het handjevol aanhoudingen in Poelenburg.<sup>117</sup>

Deze casus draait daarom voor een belangrijk deel om imago's, de pogingen die betrokkenen doen om hun imago's te behouden (politie, gemeentebestuur) of te versterken (de jongens voor de Vomar, Haagse politici, media) en de botsingen die daarvan het gevolg zijn. Zo ontstond de crisis voornamelijk omdat verschillende betrokkenen zich wilden profileren ten opzichte van elkaar. Een vlogger met deels tendentieuze filmpjes, gevestigde media met een spannend verhaal, landelijke bestuurders ten overstaan van ogenschijnlijk flagrante aantastingen van het gezag, nota bene aan het begin van de campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen. Te midden van die storm stonden de Zaanse gemeente en politie. Aan hen was de uitdaging om dit probleem weer tot lokale proporties terug te brengen. Bestuurders leken het maar moeilijk goed te kunnen doen: door niet ingrijpen zou uitgevent worden dat ze slap waren, wel ingrijpen zou alle aandacht erkennen en eerder inspanningen in een kwaad daglicht stellen. Mogelijk hadden zij eerder moeten ingrijpen, eerder moeten voorzien wat de effecten van de vlogs zouden zijn, maar voor hen was dit allemaal nieuw; de vlogs zelf, de populariteit en de reacties erop. Er was in Zaanstad – maar ook in de rest van ons land – nog maar weinig ervaring opgedaan met dit soort filmpjes en hoe daarop te reageren.

117 Waarbij overigens grotendeels jongeren werden aangehouden die niet in Poelenburg woonden. Saillant is ook dat een aantal bewoners na deze crisis de gemeente en de politie juist verwijten maakte over hun harde optreden: de sfeer in de wijk werd er agressief van.

Als er voor nu één les getrokken kan worden uit deze casus, dan is dat wel dat vroege signalen uit sociale media buitengewoon serieus moeten worden genomen aangezien het kleinste incident al grote gevolgen kan hebben. Vlogs als in deze casus moeten niet afgedaan worden als oninteressant stoer gedrag. Integendeel, ze bieden óók de gelegenheid om iets te begrijpen van de leefwereld van jongeren, hun aspiraties, wensen en frustraties. Bovendien biedt het tijdig oppikken van signalen de gelegenheid om een gepast antwoord te formuleren, te erkennen waaruit consternatie op sociale media (en daarbuiten) bestaat en de controle te behouden alvorens anderen (lees: landelijke media en bestuurders) ermee op de loop gaan. Tegelijkertijd is de mate van beheersing van dergelijke crises beperkt: het is nu eenmaal moeilijk tegenwicht te bieden aan de sterke opvattingen van landelijke media en landelijke politici. Zonder dat je het kan bevroeden ontploft zo'n casus 'waar je bij staat'. Daar hoort ook meer bewust imago management bij, hoe zeer dat sommigen ook tegen de borst mag stuiten. Niet voor niets was deze casus aanleiding voor de nationale politie om een nieuwe richtlijn 'omgaan met vloggers' op te stellen.





*Hoe alert is RUG op misstanden studentencorps? Interne controlecommissie (ACI) rapporteert pas in oktober/november!*

Hilly Mast @hillymast

Wouter Jong

### 10.1 Inleiding

In het najaar van 2016 komt het Groningse studentencorps *Vindicat Atque Polit* (wat staat voor 'Handhaaft en Beschaaft') in opspraak. Diverse incidenten volgen elkaar in korte tijd op. Het start eind september met een zogenoemde Bangalijst die onder Vindicaters wordt verspreid. Het is een lijst met foto's, telefoonnummers en adressen van 22 studentes. 'Hoe meer sterren, hoe "beter" in bed', aldus RTV Noord.<sup>118</sup> Kort daarop komt het nieuws naar buiten dat een aspirant-lid van Vindicat tijdens de jaarlijkse ontgroening hoofdletsel heeft opgelopen. Het leidt uiteindelijk tot een aangifte van zware mishandeling door het bestuur van het corps, ook wel de Senaat geheten. Daarmee houdt de stroom aan incidenten echter niet op. In oktober volgt het nieuws dat een 20-jarige student is gearresteerd op verdenking van het beschieten van een Vindicathuis.<sup>119</sup> De voorvallen leiden ertoe dat het Centrum voor Volkscultuur en Immaterieel Erfgoed terugkomt op zijn voornemen om de Nederlandse studentenverenigingen op de lijst van cultureel erfgoed te zetten.<sup>120</sup> Later die week blijkt dat ook een brandbom naar een Vindicathuis is gegooid.<sup>121</sup> Terwijl de Senaat probeert de reeks aan incidenten onder controle te krijgen, wordt de studentenvereniging geconfronteerd met een nieuwe crisissituatie. Een jongen die nog maar een paar maanden lid is van Vindicat raakt vermist na

118 RTV Noord, 22 september 2016. Nieuws: Studentes te kijk gezet op internet. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://www.rtvnoord.nl/nieuws/168062/Studentes-te-kijk-gezet-op-internet>.

119 'Student schoot met luchtbuks', *Algemeen Dagblad*, 8 oktober 2016.

120 'OM onderzoekt geweldsincident Vindicat', *ANP*, 4 oktober 2016.

121 'Vindicat waakzaam na brandstichting', *Dagblad van het Noorden*, 8 oktober 2016.

een avondje stappen. Na vier dagen en een zoektocht waar driehonderd Vindicatleden aan meedoen, wordt zijn lichaam in een van de grachten teruggevonden.<sup>122</sup>

Dit hoofdstuk blikt terug op de reeks van incidenten bij de Groningse studentenvereniging Vindicat. Het staat stil bij de manier waarop Vindicat en betrokken organisaties omgingen met hun verantwoordelijkheid. Daarbij wordt stilgestaan bij de vraag ‘Van wie is deze crisis?’ Want niet alleen Vindicat is betrokken. Ook andere partijen hebben baat bij een goede aanpak van de gebeurtenissen, zoals de Rijksuniversiteit Groningen, de Hanzehogeschool Groningen, de gemeente Groningen, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en oud-leden van het studentencorps. Soms schieten zij formeel, maar soms ook informeel te hulp. De basis voor deze terugblik is een analyse van de berichtgeving in de media.

## 10.2 Feitenrelaas

Is het studentikoze humor, of vrouwonvriendelijkheid van het alleraagste niveau? Het blijft onduidelijk wat de makers van ‘De Oprechte Almanak 2016’ beogen. Maar het effect is groot. Hun overzicht van 22 studentes van *Vindicat Atque Polit*, inclusief foto’s, telefoonnummers, studentenhuizen en bedprestaties is waarschijnlijk als interne grap bedoeld, maar belandt al gauw op straat.<sup>123</sup> Een rel is geboren als de ‘bangalijst’ door onbekenden op de Groninger stadsblog *Sikkom* wordt gezet. Het studentencorps schorst de dertien leden die bij het opstellen van de lijst zijn betrokken. In een verklaring geeft het bestuur van de studentenvereniging aan ‘zich te distantiëren van de lijst en de gang van zaken te betreuren’.<sup>124</sup> Voor de nieuwbakken voorzitter van de studentenvereniging, de 22-jarige Stijn Derksen, krijgen de studentes op dat moment prioriteit. In een persbericht verklaart hij:<sup>125</sup>

122 ‘Dode in Groningen is Vindicat-student’, *De Stentor*, 11 oktober 2016.

123 ‘Studentencorps Vindicat schorst makers bangalijst’, *Trouw*, 24 september 2016.

124 Vindicat, 23 september 2016. Nieuws: ‘Persbericht: Vindicat schorst leden om lijst studentes’. Op 31 juli 2017 ontleend aan <https://www.vindicat.nl/nieuws/persbericht-vindicat-schorst-leden-om-lijst-met-studentes>.

125 Idem.

‘Het bestuur van Vindicat staat volledig achter deze leden en hun families. Dit gaat de grenzen van de studentengrap ver te buiten. Ik wil benadrukken dat deze actie haaks staat op de normen en waarden van Vindicat en hoe wij onze vrouwelijke leden zien. Zij vormen een onmisbaar en waardevol onderdeel van onze vereniging. Ik wil iedereen oproepen om de lijst niet verder te verspreiden.’

De Rijksuniversiteit Groningen laat bij monde van een woordvoerder weten dat ‘De Oprechte Almanak’ een zaak is van de vereniging en dat de universiteit zich er niet mee bemoeit. In de media wordt echter de vergelijking gemaakt met de Vrije Universiteit in Amsterdam die in 2015 wel actief maatregelen nam en slachtoffers opriep om aangifte te doen, toen daar een vergelijkbare lijst circuleerde.

Nog geen week later komt Vindicat opnieuw in het nieuws, als blijkt dat tijdens de introductieweken een aspirant-lid dusdanig hard is aangepakt, dat hij met hoofdletsel in het ziekenhuis moet worden opgenomen. Rector Stijn Derksen van Vindicat betreurt het incident en zegt dat de Rijksuniversiteit Groningen erover is geïnformeerd.<sup>126</sup> De studentenvereniging start met een intern feitenonderzoek naar de toedracht. De uitkomsten laten op zich wachten omdat Vindicat geen inzage krijgt in het medisch rapport. In Groningen gaat het verhaal rond dat de eerstejaarsstudent zo hard op zijn hoofd is geslagen dat hij een hersenoedeem opliep, een gevaarlijke zwelling die ontstaat door vochtophoping in de hersenen.

In afwachting van de uitkomsten van het onderzoek blijkt een aantal ouderejaars studenten al kort na het voorval te zijn geschorst. Vindicat laat desgevraagd weten dat het via een intern rechtssysteem zal vaststellen of zij moeten worden geroyeerd als lid van de vereniging. Daarvoor is eerst meer duidelijkheid nodig over hun directe betrokkenheid. De Rijksuniversiteit Groningen is wederom terughoudend in het commentaar. Een woordvoerder laat weten dat het weliswaar een uitzonderlijk incident is, maar dat het eerst en vooral een ‘interne kwestie’ van Vindicat is. De universiteit ziet geen reden om aangifte te doen; die keuze ligt volgens de woordvoerder primair bij de betrokken student.

<sup>126</sup> ‘Hoofdletsel Groningse student bij ontgroening’, *NRC Handelsblad*, 28 september 2016.

In lijn met het eerdere verhaal over de banglijst trekken media wederom een vergelijking met eerdere voorvallen in andere studentensteden. Er wordt gerefereerd aan de Universiteit Utrecht, die in 2002 de banden met een studentenvereniging voor twee jaar verbrak toen bleek dat de aspirant-leden tijdens de introductie poep in hun haar kregen gesmeerd.<sup>127</sup> Minister Jet Bussemaker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zegt dat zij de reactie van de universiteit ‘volstrekt onvoldoende’ vindt.<sup>128</sup> Zij roept de Rijksuniversiteit Groningen op zich te beraden op stappen tegen de studentenvereniging.

Waar de Rijksuniversiteit Groningen nog op afstand blijft, zet de Hanzehogeschool een ferme stap naar voren. Collegevoorzitter Henk Pijlman noemt de schorsing van de ouderejaars ‘ronduit schandalig en buitengewoon zwakjes’.<sup>129</sup> Hij laat de media weten dat de Hanzehogeschool het bestuur ter verantwoording zal roepen. Pijlman stelt daarnaast dat de Senaat aangifte moet doen, ook als de student dat zelf niet wil doen.

Oud-Vindicater en advocate Bénédicte Ficq sluit zich aan bij het standpunt van Pijlman.

‘Ik vind het nogal zwak dat het bestuur zegt dat de kous af is omdat deze jongen geen aangifte wil doen. Dat er een intern systeem is met regels waar leden zich aan moeten houden, is niet vreemd, maar die moeten nooit in de plaats komen van ons eigen rechtssysteem’, aldus Ficq.<sup>130</sup>

Burgemeester Den Oudsten mengt zich eveneens in de discussie en onderstreept dat de studentenvereniging zich niet aan het recht kan onttrekken.<sup>131</sup>

Als naar buiten komt dat er een ‘zwijgcontract’ bestaat, waarin aspirant-leden op straffe van 25.000 euro beloofden te zwijgen over wat er tijdens ontgroeningen gebeurt, is ook voor de Rijksuniversiteit Groningen de maat vol. Samen met de gemeente Groningen en de Hanzehogeschool keurt de universiteit de uitwassen bij studenten-

127 ‘Groningse student in ziekenhuis na ontgroening’, *NRC Next*, 28 september 2016.

128 ‘Minister laakt RUG na geweldsincident’, *ANP*, 28 september 2016.

129 ‘Nog meer hommeles bij Vindicat’, *Trouw*, 29 september 2016.

130 ‘Groningen wil na incidenten af van de ontgroeningen’, *Het Parool*, 29 september 2016.

131 ‘Rechtspraak van Vindicat onvoldoende’, *Dagblad van het Noorden*, 29 september 2016.



vereniging Vindicat af en dringt aan op een cultuurverandering.<sup>132</sup> Er vindt overleg plaats met Vindicat. Gezamenlijk besluiten de partijen dat een externe commissie in het leven zal worden geroepen, die toeziet op de beoogde cultuurverandering en herijking van de introductietijd.

Op 4 oktober 2016 maakt Vindicat bekend dat het meewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek dat het OM is gestart naar het hoofdletsel van het aspirant-lid.<sup>133</sup> De leden die verdacht worden van betrokkenheid bij het incident blijven geschorst. In hetzelfde bericht maakt de Senaat ook melding van een ander incident. ‘Mogelijk heeft een lid van Vindicat met een luchtbuik op een Vindicathuis geschoten’, zo stelt de vereniging.<sup>134</sup> Betrokkenen krijgen het advies om aangifte te doen bij de politie. Vier dagen later volgt de arrestatie van een student, die inderdaad lid blijkt te zijn van Vindicat.<sup>135</sup> Bij de arrestatie licht de politie toe dat de student verhaal wilde halen en het voorval los staat van de andere incidenten.<sup>136</sup>

In diezelfde week vindt bij een ander Vindicatpand een poging tot brandstichting plaats.<sup>137</sup> In een reactie stelt rector Stijn Derksen dat ook dit incident op zichzelf staat. Wel roept hij Vindicaters op om alert te zijn op de brandveiligheid. ‘Wij zijn extra alert, en met ons de autoriteiten’, aldus Derksen.

Op 7 oktober 2016 komt een eerstejaars student en lid van Vindicat niet thuis na een avond stappen.<sup>138</sup> Een Facebookbericht van zijn huisgenoten wordt ruim 23.000 keer gedeeld en de volgende dag helpen 300 Vindicaters mee met zoeken. Na enkele dagen wordt het lichaam van de student gevonden in een van de grachten. De dood maakt diepe indruk in Groningen en de studentenvereniging gaat een week in rouw. De impact van het ongeluk is ook een maand later nog voelbaar, als Derksen in het *Dagblad van het Noorden* zegt:<sup>139</sup>

132 ‘Groningen wil na incidenten af van de ontgroeningen’, *Het Parool*, 29 september 2016.

133 ‘OM onderzoekt geweldsincident Vindicat’, *ANP*, 4 oktober 2016.

134 ‘OM onderzoekt ernstig geweldsincident bij Vindicat’, *Leidsch Dagblad*, 5 oktober 2016.

135 ‘Student schoot met luchtbuik’, *Algemeen Dagblad*, 8 oktober 2016.

136 ‘Vindicater gearresteerd voor luchtbuik-incident’, *BN De Stem*, 8 oktober 2016.

137 ‘Vindicat waakzaam na brandstichting’, *Dagblad van het Noorden*, 8 oktober 2016.

138 ‘Je merkte het meteen als Wytze er niet was’, *NRC Next*, 5 november 2016.

139 ‘Vindicat viert feest met handrem erop’, *Dagblad van het Noorden*, 24 november 2016.

‘Vooral de dood van Wytze maakt dat Vindicaters nu meer dan ooit op elkaar letten. Als iemand te veel gedronken heeft, zeggen mensen al snel: ik loop met je mee, ik haal je even op of ik zet je in een taxi. Iedereen is een beetje aangeslagen.’

Na de vermissing keert de rust bij Vindicat langzaam terug. In november wordt de eerdergenoemde commissie in het leven geroepen die zal toezien op de afspraken tussen de Rijksuniversiteit, de Hanzehogeschool, de gemeente en de Groninger studentenverenigingen.<sup>140</sup> Studentenverenigingen die zich schuldig maken aan geestelijk of lichamelijk geweld verspelen hun recht op de bestuursbeurzen. Een accreditatiecommissie, bestaande uit onder meer oud-politiekorpschef Martin Sitalsing en twee oud-Vindicatleden, zal gaan beoordelen of de doorgevoerde maatregelen afdoende zijn om bij de eerstvolgende introductie nieuwe excessen te voorkomen. Terwijl de accreditatiecommissie haar werk doet, komt *NRC Handelsblad* in mei 2017 met nieuws over de interne Commissie tot Overdracht Corps Kennis (COCK). Deze commissie, die bij Vindicat de jaarlijkse leiding heeft over het introductieprogramma, zou vanwege excessen in het verleden al eerder door de Rijksuniversiteit en Hanzehogeschool op de vingers zijn getikt.<sup>141</sup>

Op 15 mei 2017 maakt het Openbaar Ministerie bekend dat de 24-jarige verdachte wordt vervolgd voor zware mishandeling.<sup>142</sup>

### 10.3 Verantwoordelijk zijn of verantwoordelijkheid nemen?

In crisissituaties is normaliter de verantwoordelijkheid leidend voor de beslissing of een autoriteit zich in een crisis mengt. De Bestuurlijke Netwerkkarten, waarin verantwoordelijkheden van verschillende partijen zijn uitgeschreven en wordt toegelicht wanneer welke partij ‘aan zet’ is, zijn bij uitstek een voorbeeld van een planmatige aanpak. Toch is de werkelijkheid weerbarstiger. Zo lieten de *Lessen uit crises en mini-crisis 2012* al zien dat in de praktijk nog wel eens verschil van

140 ‘Groningse studentenverenigingen aan banden na incidenten Vindicat’, *NRC Handelsblad*, 1 november 2016.

141 ‘Vindicat werd al eerder op de vingers getikt’, *NRC Handelsblad*, 19 mei 2017.

142 ‘Strafvervolgning in mishandelingszaak Vindicat’, persbericht Openbaar Ministerie, 15 mei 2017.

inzicht bestaat over de vraag wie nu eigenlijk de probleemeigenaar is. Populair gezegd: ‘Wie neemt of krijgt het aapje op de schouder?’

De casus over Vindicat bevestigt dat het soms uitermate *fuzzy* is wanneer een partij geacht wordt om de zaak naar zich toe te trekken. Het is geen dichotome kwestie van verantwoordelijk of niet-verantwoordelijk zijn. Ook zagen we dat organisaties onderling verdeeld kunnen zijn over de mate waarin zij verantwoordelijk zijn voor een ‘crisis bij de burens’. Waar de Rijksuniversiteit Groningen in een eerste reactie afhoudend reageerde op ‘De Oprechte Almanak’ en de bangaliëst afdeling als een interne kwestie, vond de minister van Onderwijs dat het wel degelijk aan de Rijksuniversiteit was om in te grijpen. Ook al had de Rijksuniversiteit Groningen geen formele rol, haar werd door anderen, onder wie de minister, wel een rol toegedicht. Het dilemma dat deze casus blootlegt, is dan ook de vraag wanneer het gepast is om verantwoordelijkheid in een crisis te pakken, ook als de formele verantwoordelijkheden daar niet direct aanleiding toe geven.

#### 10.4 Beschouwing

De verantwoordelijkheid die organisaties bij crises hebben, is niet in beton gegoten. Een organisatie kan zich verantwoordelijk *voelen* en daar naar handelen, ongeacht de formele verantwoordelijkheden. De gemeente Utrecht ontfermde zich in 2012 over de flatbewoners van een flat op Kanaleneiland toen daar asbest was aangetroffen. De gemeente voelde zich zogezegd verantwoordelijk, ook al was de flat eigendom van een woningcorporatie. Een paar jaar later, tijdens een grote gasexplosie in de Moddermanstraat in Rotterdam, legde de gemeente de verantwoordelijkheid nadrukkelijker bij woningcorporatie Havensteder (zie Van Duin & Radstake, 2016). De gemeente meende alleen verantwoordelijk te zijn voor de opvang in de eerste uren na de klap en wilde de zaak, in tegenstelling tot de situatie in Utrecht, weer snel bij de eindverantwoordelijke woningcorporatie terugleggen. Later moest de gemeente in een evaluatie aangeven dat zij daar te makkelijk over had gedacht. ‘De gemeente houdt een regieverantwoordelijkheid om de betrokken actoren beter de gelegenheid te geven goed de eigen rollen in dit proces op te pakken en de overdracht van de crisis naar nazorgfase soepel te laten verlopen’, aldus de schriftelijke evaluatie. Waaruit nog

maar eens blijkt dat ook de timing van de overdracht van verantwoordelijkheden een dilemma op zich is.

In de casus Vindicat voelde de Senaat zich primair verantwoordelijk voor het verschijnen van de ‘bangalijs’ en het feit dat tijdens de introductieweken hoofdletsel was toegebracht aan een eerstejaars student. Het waren beide zaken die zich in de sfeer van de vereniging voordeden en waar de Senaat verantwoordelijk voor kon worden gehouden. Meer afstand werd genomen tot de incidenten bij en rond de Vindicathuizen. Daar werd de primaire verantwoordelijkheid bij de Vindicathuizen en ook de politie gelegd om tot een oplossing te komen.

Bij het hoofdletsel lijkt sprake te zijn geweest van een inschattingsfout van Vindicat. In de beoordeling van het letsel heeft de studentenvereniging lang vastgehouden aan het interne rechtssysteem, totdat ze moest erkennen dat dit in de gegeven situatie geen oplossing bood. Omdat het medisch dossier over het hoofdletsel niet kon worden ingezien, kon Vindicat bovendien niet tot een oordeel komen over de ernst van de situatie. Toen uiteindelijk werd besloten om mee te werken aan het onderzoek van het Openbaar Ministerie ontstond het beeld dat de studentenvereniging alsnog, met hangende pootjes, moest erkennen dat zij inderdaad niet boven de wet stond. Men dacht het onder de eigen verantwoordelijkheid af te kunnen handelen, maar bleek dat niet waar te kunnen maken. Weliswaar was Vindicat zelf verantwoordelijk voor het verloop van de ontgroening, maar de studentenvereniging besepte te laat dat de verdenking te zwaar was om met intern tuchtrecht af te doen.

De gelaagdheid in verantwoordelijkheid zien we ook terug bij de rol die derden in deze casus speelden. De Rijksuniversiteit Groningen, de Hanzehogeschool, de gemeente en oud-Vindicatleden volgden de studentenvereniging in de lijn dat het luchtbuksincident en de poging tot brandstichting weliswaar over de schreef gingen, maar dat de vereniging de huizen niet aan een touwtje had. Wel bemoeiden zij zich met de gebeurtenissen die nadrukkelijker aan de verantwoordelijkheid van Vindicat raakten. De Rijksuniversiteit schatte in eerste instantie in dat de studentenvereniging ook daarin geen rol had, maar boog toen anderen Vindicat wel degelijk een rol toedichtten. Nadat minister Bussemaker de druk opvoerde en aangaf dat ze de reactie van de

Rijksuniversiteit Groningen vooralsnog ‘volstrekt onvoldoende’ vond, werden ook de uitlatingen vanuit de universiteit steviger. De minister zag voor de Rijksuniversiteit Groningen geen feitelijke, maar wel een morele verantwoordelijkheid om normen te stellen en te handhaven, hetgeen zij bevestigde in de beantwoording van vragen uit de Tweede Kamer:<sup>143</sup>

Hoe beoordeelt u de opstelling van het bestuur van de Rijksuniversiteit van Groningen die de bangalijsst een interne verenigingszaak noemt? Heeft u het gevoel dat het universiteitsbestuur voldoende opgekomen is voor de belangen van de 22 slachtoffers?

‘De eerste reactie van een woordvoerder van de Rijksuniversiteit Groningen was onvoldoende. Ik heb dit ook kenbaar gemaakt aan het college van bestuur. De collegevoorzitter heeft zich terecht een stuk steviger uitgelaten over dit incident, evenals het incident rondom de ontgroening. De collegevoorzitter heeft eveneens aangegeven het volstrekt onacceptabel te vinden wat er is gebeurd.’

Deelt u de mening dat van het universiteitsbestuur, als orgaan dat midden in de samenleving en academische wereld staat, een meer normerende uitspraak mag worden verwacht?

‘Ja. Een universiteit kan dit verwerpelijke gedrag tegenover vrouwen niet accepteren. Daarom heb ik ook opheldering gevraagd bij de Rijksuniversiteit Groningen en het college van bestuur gevraagd zich te beraden op stappen tegen de studentenvereniging.’

Ook voerde minister Bussemaker de druk op bij alumni van Vindicat, om ook daar vanuit een morele verantwoordelijkheid nadrukkelijker afstand te nemen van de vereniging.<sup>144</sup> Zo deed zij een beroep op oud-Vindicater en CDA-partijleider Buma:

<sup>143</sup> Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer 2016/17, 277.

<sup>144</sup> Nu.nl, 30 september 2016. Politiek: Bussemaker wil dat Buma afstand neemt van studentencorps Vindicat. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://www.nu.nl/politiek/4329327/bussemaker-wil-buma-afstand-neemt-van-studentencorps-vindicat.html>.

‘De partijleider van de partij van normen en waarden riep onlangs nog moslims op om afstand te nemen van aanslagen die in de naam van de islam werden gepleegd. Neem hier afstand van en geef aan dat dit absoluut niet kan’, aldus Bussemaker.

Mede onder druk van de minister begonnen de Rijksuniversiteit en de Hanzehogeschool zich in de kwestie van de ‘bangalijst’ en het ontgroeningsincident te roeren. De casus laat daarmee zien dat partijen zich bij het ontbreken van een formele verantwoordelijkheid soms toch genoodzaakt zien om hun invloed aan te wenden. De minister deed dit getrap, via de hogeschool, de universiteit en de alumni. Onder de druk vanuit Den Haag voelden de hogeschool en universiteit zich genoodzaakt om alsnog stappen te zetten richting Vindicat. Daarbij hadden zij een machtig ‘wapen’ in handen. Omdat de Hanzehogeschool en de Rijksuniversiteit Groningen samen een compensatie betalen voor het bestuurswerk van de bestuursleden van Vindicat, konden zij dreigen met het stopzetten van deze beurzen als de Senaat zich niet aan de wensen van de onderwijsinstellingen zou conformeren.

Door de pressie op te voeren werd de aap van Vindicat niet overgenomen, maar werd wel een beweging in gang gezet die moest leiden tot een structurele oplossing. In dit geval was Collegevoorzitter Pijlman van de Hanzehogeschool het meest expliciet in zijn pressie. Als een ‘Rijdende rechter’ had hij een oordeel klaar en ging hij op de stoel van Vindicat zitten. Hij riep op om de studenten die betrokken waren bij de bangalijst en het letselincident te royeren en aangifte te doen. De Rijksuniversiteit Groningen opereerde terughoudender en legde de bal, waar mogelijk, terug bij Vindicat. Zo gaf Elmer Sterken, de rector magnificus van de Rijksuniversiteit Groningen, aan dat het in de rede had gelegen als Vindicat hulp had gevraagd:<sup>145</sup> ‘Als vereniging moet je van tevoren weten hoe je met zo’n incident omgaat. Het is belangrijk om dan meteen hulp te zoeken bij de openbare orde.’ Hij legde de oorzaak van de escalatie bij het gesloten karakter van Vindicat, niet bij een gebrek aan hulp en ondersteuning van ‘buitenaf’.

145 NOS, 31 oktober 2016. Nieuwsuur: Artikel: ‘Rector RUG: cultuur van ontgroenen is verleden tijd’. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2140676-rector-rug-cultuur-van-ontgroenen-is-verleden-tijd.html>.

Waar Pijlman hard van leer trok, speelden advocate Ficq en burgemeester Den Oudsten het spel subtieler toen zij het interne rechtssysteem ter discussie stelden. Zij positioneerden zich meer als dorpsoudsten, die de pas aangetreden Senaat van Vindicat van advies voorzagen om tot een duurzame oplossing te komen. Zoals Den Oudsten in de *Leeuwarder Courant* liet optekenen: ‘De doofpotcultuur moet dus plaatsmaken voor transparantie. Het is dan nergens voor nodig om de traditionele ontgroeningsrituelen, hoe flauw die misschien ook zijn, in te wisselen voor een brave introductie.’<sup>146</sup>

Media leken te smullen van de problemen bij Vindicat, omdat er steeds nieuwe incidenten opdoken die met tal van invalshoeken konden worden gebracht. Het idee dat er bij een corps, de afspiegeling van de elite, zaken gebeurden die het daglicht niet konden verdragen, was een nieuwswaardig beeld. Nadat RTV Noord over de Bangalijst berichtte, namen andere media het nieuws dan ook snel over. Er ontstond een mediahype, die verder aan kracht won toen de zaak over het hoofdletsel naar buiten kwam. In een avonduitzending van *Pauw* (29 september 2016) ging minister Bussemaker in debat met oud-studenten van Vindicat, waarin zij duidelijk stelling nam tegen de elitaire corpora. Ze maakte de vergelijking met treitervloggers, die ook hard werden aangepakt. Zij nam duidelijk stelling en bevestigde dat de studentenverenigingen niet boven de wet stonden.

Mede doordat het hele netwerk rond Vindicat werd gemobiliseerd kregen de media volop kans om bij deze en gene nieuwe invalshoeken en opvattingen op te tekenen. Daarnaast speelde ook mee dat de toegenomen media-aandacht zijn weerslag begon te krijgen op het beeld van ‘Groningen als gezellige studentenstad’. De reeks van incidenten werd simpelweg te groot om af te doen als een akkefietje binnen een studentenvereniging; zonder interventies van de Hanzehogeschool, Rijksuniversiteit Groningen en gemeente Groningen liep de stad inmiddels een reële kans op reputatieschade. Daarmee hadden deze partijen ook een gezamenlijk belang om het beeld, waar mogelijk, bij te sturen. Waar de crises begonnen met een enigszins vrijblijvende, morele verantwoordelijkheid, ontstond naarmate de incidenten aanhielden ook een harde verantwoordelijkheid om de eigen reputaties te beschermen.

<sup>146</sup> ‘Groningen draaft door’, *Leeuwarder Courant*, 30 september 2016.

Tot aan de vermissingszaak bleven de media verslag doen van de incidenten die elkaar in hoog tempo opvolgden. De vermissingszaak zorgde er uiteindelijk voor dat de mediadruk net zo snel verdween als deze was gekomen. Doordat Vindicat in rouw ging en een week lang alle activiteiten stillegde, leek het alsof de buitenwereld het ongepast vond om Vindicat nog aan te vallen op de misstappen van daarvoor. De ophef over de gebeurtenissen die de weken ervoor de media domineerden, ging na de vermissingszaak als een nachtkaaers uit.

### 10.5 Conclusie

Al met al gaven de incidenten bij Vindicat een bijzonder inkijkje in de laagheid van crises. Crisissituaties doen zich per definitie voor in een krachtenveld van organisaties, die met sterke en zwakke verbanden aan elkaar verbonden zijn. Een crisis is als een steen in de vijver, waarna de partijen in het krachtenveld zich moeten herschikken. Soms uit verantwoordelijkheid, soms uit betrokkenheid en verantwoordelijkheidsgevoel. Daarbij is de rol van de overheid altijd een bijzondere. Waar een fabrikant primair verantwoordelijk is voor de eigen crises, is de overheid soms ook verantwoordelijk voor crises die bij anderen gebeuren. De overheid was ook hier het vangnet, doordat zij te maken kreeg met een toegedichte verantwoordelijkheid en 'iets moest' met de effecten. In dit geval hadden de Rijksuniversiteit Groningen, de Hanze Hogeschool en de gemeente Groningen part nog deel aan het ontstaan van de bangelijst, het incident tijdens de ontgroening, het schietincident en de brandstichting. Toch raakten al deze incidenten de naam en faam van Groningen als studentenstad, een belang dat deze partijen gedurende het proces steeds nadrukkelijker verbond.

In die zin geeft de casus Vindicat inzicht in het gegeven dat het bij crises niet alleen gaat om wie formeel verantwoordelijk *is*, maar ook om wie zich verantwoordelijk *voelt*. De vraag wie verantwoordelijk *is*, beperkt zich uiteindelijk tot een ja/nee-vraag. Je bent verantwoordelijk of je bent het niet. Zich verantwoordelijk *voelen* is een mechanisme waar partijen hun eigen positie op de schaal van verantwoordelijkheid kunnen plaatsen. Het is geen dichotome, maar een continue schaal. Je kunt je immers weinig, matig, gemiddeld of sterk verantwoordelijk voelen. In deze casus waren de Groningse partijen eensgezind



dat zij zich in meer of mindere mate verantwoordelijk 'voelden'. De een (minister van OC&W) wat eerder dan de ander (Rijksuniversiteit Groningen), en de een ook wat subtieler (burgemeester) dan de ander (Hanzehogeschool). Maar het gezamenlijke belang was duidelijk: de studentenvereniging aanspreken op verkeerd gedrag, in de hoop dat de schade voor het gehele krachtenveld binnen de perken zou blijven. Daar lijkt men uiteindelijk in te zijn geslaagd, niet in de laatste plaats door het instellen van de commissie die Vindicat aanbevelingen gaat doen voor de introductie in het komend jaar.



*Bij mijn oude amateurclubbe OVCS in Sittard gaan ze de al dan niet schadelijke kunstgraskorrels zo te lijf.*

Joris van Duin @JorisvanDuin

# 11

## Maatschappelijke discussie over kunstgrasvelden: wie pakt de bal op en binnen welk speelveld?

*Marleen Kraaij-Dirkzwager, Jeroen Devilee, Sanne van Wijk, Fred Woudenberg*

### 11.1 Inleiding

In het najaar van 2016 berichtten de media dat sporten op kunstgrasvelden gezondheidsrisico's met zich meebrengt, omdat het rubbergranulaat dat er op ligt wel eens kankerverwekkend zou kunnen zijn. Na een tv-uitzending van *Zembla* op 5 oktober volgt over dit thema een reeks krantenberichten. Er ontstaat ophef onder (ouders van) voetballers. Dit leidt tot Tweede Kamervragen aan minister Schippers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) die het RIVM vraagt met spoed de schadelijkheid van rubbergranulaat voor de gezondheid van sporters te onderzoeken. Op 20 december 2016 komt het RIVM-rapport gereed. De conclusie van het onderzoek luidt dat sporten op kunstgrasvelden met rubbergranulaat verantwoord is, omdat de gezondheidsrisico's 'praktisch verwaarloosbaar' zijn. Voor de één biedt deze conclusie voldoende zekerheid, voor de ander niet.

Zorgen over mogelijke gezondheidseffecten leiden vaak tot een roep om onderzoek. In sommige gevallen is de focus op gezondheidsrisico's dé manier om aandacht te vragen voor een probleem. Vaak krijgt de sluimerende bezorgdheid of wens tot verandering een 'boost' als deze wordt opgepikt door kritische onderzoeksjournalistiek. De verwachting dat 'de dokter' of 'wetenschapper' altijd een antwoord heeft, zwingelt de dynamiek verder aan. De maatschappij vraagt om zekerheid, een duidelijk antwoord; daarvoor wordt een beroep gedaan op de wetenschap.

De maatschappelijke vraag in deze casus is duidelijk. Mensen verwachten een helder antwoord op de vraag ‘Is het veilig om te voetballen op rubbergranulaat? Ook voor mijn zoontje van zes?’ Er lijkt geen ruimte voor een genuanceerd antwoord waarin onvermijdelijk onzekerheid schuilt. Dit fenomeen staat wel bekend als de onzekerheidsparadox (Van Asselt & Vos, 2006). Het gevolg is dat experts onder druk komen te staan om stellige uitspraken te doen, wat ze vatbaar maakt voor kritiek dat zij niet alle nuances hebben meegenomen, of onvolledig onderzoek hebben gedaan. Daarbij is ‘veilig’ een normatief begrip en is wetenschappelijke informatie over risico’s slechts een van de aspecten op basis waarvan mensen – van beleidsmakers, gezondheidsprofessionals tot het algemeen publiek – oordelen over veiligheid.

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de kwestie over het rubbergranulaat de volgende vraag verkend: wat en hoe kan wetenschappelijke kennis bijdragen aan het beantwoorden van een maatschappelijke vraag.

## 11.2 Feitenrelaas

Op 5 oktober 2016 zendt *Zembla* de uitzending ‘Gevaarlijk Spel’ uit.<sup>147</sup> In de uitzending wordt een verband gelegd tussen leukemie bij voetballende kinderen en rubbergranulaat dat als ‘infill’ op kunstgrasvelden wordt gebruikt. Een vader, tevens voormalig hoofd van een regionale gezondheidsdienst in Engeland, vertelt in de uitzending over het ziekbed van zijn zoon met leukemie. *Zembla* legt de focus op de database die de Amerikaanse coach Amy Griffin heeft samengesteld van een groep van tientallen keepers met leukemie of lymfklierkanker. Verschillende experts geven aan dat de kennis over rubbergranulaat beperkt is. In fragmenten wordt er ingezoomd op de economische belangen van de autobandenindustrie en de potentiële invloed van deze bedrijfstak op het overheidsbeleid. Volgens *Zembla* heeft het RIVM rubbergranulaat veilig verklaard in Nederland op basis van een beperkt onderzoek onder zeven volwassen spelers (Hofstra, 2007). Het programma eindigt met de oproep van diverse betrokkenen om ‘het voorzorgsprincipe toe te passen’ en het rubbergranulaat van de velden te verwijderen.

<sup>147</sup> Zie: <https://zembla.vara.nl/nieuws/gevaarlijk-spel>.

De tv-uitzending en de krantenberichten die daarna volgen, zorgen voor veel commotie. Het verhaal over een industrie die ogenschijnlijk gesteund wordt door de overheid en goed geld verdient aan een product waarvan onze voetballende kinderen kanker krijgen, blijkt doeltreffend om het onderwerp op de maatschappelijke agenda te krijgen. Sporters, ouders, clubbestuurders en wethouders zoeken antwoorden op uiteenlopende vragen: ‘Hoe gevaarlijk is het sporten op rubbergranulaat?’; ‘Kan ik maatregelen nemen om het risico te verkleinen?’; ‘Welk materiaal is wel veilig om te sporten?’; ‘Heeft douchen na het sporten zin?’. Naar aanleiding van deze vragen geeft de minister van VWS het RIVM opdracht om binnen twee maanden helderheid te geven over de risico’s van het sporten op rubbergranulaat.<sup>148</sup>

Het RIVM start een groot onderzoekstraject waarin de beschikbare kennis over stoffen in rubbergranulaat op een rij wordt gezet. Er worden honderd sportvelden in Nederland bemonsterd en in laboratoriumproeven wordt de blootstelling aan rubbergranulaat nagebootst. Het doel van het onderzoek is vierledig. Het gaat om een goed onderbouwde inschatting van de stoffen in het rubbergranulaat op de Nederlandse velden, een beoordeling van de voor de mens potentieel gevaarlijke stoffen die uit het rubbergranulaat kunnen komen en een inschatting van de mate waarin deze stoffen in het lichaam kunnen komen.

Op verschillende manieren wordt onderzocht of er aanwijzingen zijn voor een verband tussen leukemie, lymfeklierkanker en het sporten op rubbergranulaat.<sup>149</sup> Met in Europa gangbare methoden wordt de kans op nadelige gezondheidseffecten en het extra kankerrisico berekend. Tegelijkertijd worden er twee klankbordgroepen in het leven geroepen: ten eerste een wetenschappelijke klankbordgroep bestaande uit experts met uiteenlopende expertises en opvattingen over onderzoek naar blootstelling aan chemische stoffen die het RIVM adviseert over de gekozen onderzoeksmethodologie en de analyse van de uitkomsten. Daarnaast wordt er een maatschappelijke klankbordgroep

<sup>148</sup> TK 2016-2017, 30 234, nr. 148.

<sup>149</sup> De blootstelling aan de potentieel gevaarlijke stoffen wordt afgeleid op basis van verschillende (blootstellings)situaties, zoals kinderen van vier jaar, kinderen die tweemaal per week trainen en een wedstrijd spelen, kinderen die door hun voetbaltalent extra vaak (vijf maal per week enkele uren) spelen op rubbergranulaat en mensen die sinds hun kinderjaren tot hun vijftigste levensjaar keepen.

ingesteld met daarin onder meer vertegenwoordigers van de ministeries van VWS en Infrastructuur en Milieu (IenM), de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA), het Bureau Risico Beoordeling, GGD/GHOR Nederland, de Vereniging Sport en Gemeenten, de KNVB, VACO (de bedrijfstakorganisatie voor de banden- en wielenbranche in Nederland) en RecyBEM (Vereniging band en milieu). Doel van deze klankbordgroep is het delen van maatschappelijke signalen en het meenemen van alle partners in het onderzoeksproces.

Ook kiest het RIVM voor snelle, heldere en transparante informatievoorziening richting publiek en professionals. De website van het RIVM is daarin het belangrijkste middel. Het onderzoeksprotocol wordt in publieksvriendelijke woorden gepubliceerd, er zijn filmpjes over de monstername, en ook de verslagen van de klankbordgroepen worden online gezet.<sup>150</sup> Vragen en antwoorden worden voortdurend aangepast naar de actualiteit.<sup>151</sup> Het team analyseert de mediaberichtgeving (zie onderstaand kader), zet een perceptiepeiling uit onder 1000 Nederlanders (met een oververtegenwoordiging van ouders met sportende kinderen), beantwoordt vragen die binnenkomen zo persoonlijk mogelijk en ondersteunt de gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD'en) zodat zij lokale sportclubs en gemeentebestuurders zo goed mogelijk kunnen adviseren. Tweemaal wordt er een avond georganiseerd voor mensen die het RIVM hebben benaderd met vragen om informatie te geven over het RIVM-onderzoek en om de emoties achter de vragen beter te begrijpen. De verslagen van deze avonden zijn online beschikbaar gesteld.<sup>152</sup>

150 RIVM, 21 oktober 2016. Onderwerpen: Rubbergranulaat: Onderzoek rubbergranulaat sportvelden 2016. Op 31 juli 2017 ontleend aan [http://www.rivm.nl/Onderwerpen/R/Rubbergranulaat/Onderzoek\\_naar\\_rubbergranulaat\\_op\\_sportvelden](http://www.rivm.nl/Onderwerpen/R/Rubbergranulaat/Onderzoek_naar_rubbergranulaat_op_sportvelden).

151 RIVM, 22 februari 2017. Documenten en publicaties: Veel gestelde vragen rubbergranulaat. Op 31 juli 2017 ontleend aan [http://www.rivm.nl/Documenten\\_en\\_publicaties/Algemeen\\_Actueel/Veelgestelde\\_vragen/Milieu\\_Leefomgeving/Alle\\_veelgestelde\\_vragen\\_over\\_Rubbergranulaat](http://www.rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Algemeen_Actueel/Veelgestelde_vragen/Milieu_Leefomgeving/Alle_veelgestelde_vragen_over_Rubbergranulaat).

152 Verslag focusgroepen rubbergranulaat d.d. 22 en 24 november 2016. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://www.rivm.nl/dsresource?objectid=507f62c5-9d04-4e70-b50c-064844d17eb&type=pdf&disposition=inline>.

## Maatschappelijke discussie over rubbergranulaat: een media-analyse

### *Gematigde bezorgdheid*

Bij een groot deel van de verenigingen in het Nederlandse amateurvoetbal bestaat er bezorgdheid over de mogelijke gezondheidsrisico's van rubbergranulaat. De bezorgdheid is niet overmatig. In de praktijk meldt zich een klein aantal ouders met zorgen bij het bestuur van verschillende sportclubs. De bezorgdheid betreft vooral de mogelijke gezondheidseffecten op jonge spelers. De mate van bezorgdheid en de manier waarop de sportclubs daarop reageren verschilt sterk per gemeente en per club. Sommige ouders, sportclubs en gemeenten laten hun velden onderzoeken door onderzoeksbureaus. Het levert verschillende dilemma's op, bijvoorbeeld wat betekent zo'n uitslag voor de beoordeling van de gezondheidsrisico's van sporters?

### *Dilemma's bij voorzorg*

Hoewel er over het algemeen vertrouwen is in gemeenten, de KNVB en het RIVM, kiest een aanzienlijk deel van de verenigingen voor het toepassen van voorzorg, soms vooruitlopend op de resultaten van het RIVM-onderzoek. Gemeenten laten de keuze hierbij vaak aan de sportvereniging en de sportvereniging wil over het algemeen tegemoetkomen aan de wensen van ouders. Er zijn daardoor grote verschillen tussen gemeenten en verenigingen met betrekking tot de maatregelen die zij nemen. Sommigen nemen geen maatregelen. Anderen laten de jeugd niet op kunstgras met rubbergranulaat voetballen of verplaatsen de keeperstrainingen. Weer anderen stellen het kunstgrasveld tijdelijk buiten gebruik. Soms is er een specifiek team dat niet op kunstgras wil spelen. In een enkel geval besluit een club wedstrijden af te gelasten. In een enkele gemeente wordt het rubbergranulaat meteen vervangen. Als er sprake is van aanleg of vervanging van een kunstgrasveld dan wordt dit vaak tijdelijk stopgezet of wordt de opzet aangepast. Wethouders en bestuurders geven aan dat 'de geest uit de fles is' en dat het RIVM-onderzoek daar niets meer aan kan veranderen. Soms adviseren clubs om te douchen, handen te wassen en beschermende kleding te dragen. In een enkel geval houden ouders hun kinderen thuis of kiezen zij voor een lidmaatschap bij een club zonder kunstgrasvelden met rubber infill. De keuze om wel of niet op de velden met rubbergranulaat te sporten wordt ook bepaald door de mogelijkheden die sportclubs hebben om (ook) natuurgrasvelden of alternatieve kunstgrasvelden te gebruiken. Het levert extra dilemma's op voor ouders en sportclubs als de partner bij uitwedstrijden geen alternatief veld ter beschikking heeft. De KNVB probeert de sportclubs tegemoet te komen als zij door hun aanpassingen in de problemen dreigen te komen met de reglementen rondom het competitieooster. Zowel de ouders als de sportverenigingen zien het toepassen van voorzorg als een groot dilemma. Ouders worstelen met de keuze of zij hun kinderen van hun hobby weg moeten houden of niet. Als het echter duidelijk is dat er gezondheidsrisico's aan rubbergranulaat kleven dan moeten er, ongeacht de kosten, maatregelen genomen worden.

**Relativeren en humor**

Er worden ook grappen over rubbergranulaat gemaakt. Een team senioren speelt een hele wedstrijd met mondkapjes en volgens een moeder is rubbergranulaat schadelijker voor je wasmachine dan voor je gezondheid. Ook is men soms wat 'risicomoe', omdat alles tegenwoordig kankerwekkend lijkt te zijn. Twee argumenten herhalen zich: 'men heeft nog nooit gemerkt dat iemand ziek werd van rubbergranulaat' en 'de blootstelling totdat onderzoek duidelijkheid schept kan er ook nog wel bij'. Daarbij gaat men er wel van uit dat het RIVM of de ECHA op een zeker moment duidelijkheid geven. Ook komt het voor dat het risico vergeleken wordt met andere risico's, bijvoorbeeld met voetballen langs een autoweg, met het werken met autobanden of met een niet-rookvrije kantine. In een enkel geval wordt benoemd dat we van de alternatieven van rubbergranulaat ook niet weten hoe veilig ze zijn. En dat elk alternatief materiaal (natuurgas, kurk, synthetische kunststoffen) andere voor- en nadelen kent: bespeelbaarheid in verschillende weersomstandigheden, consequenties voor speelcomfort, kosten voor aanleg en onderhoud en de gevolgen daarvan voor contributies. Tot slot is er een groep mensen die vindt dat de media de zaak hebben opgeblazen.

In reactie op de gebeurtenissen worden verschillende initiatieven gestart. We geven hier enkele voorbeelden.

- De Facebookgroep en website 'Kom van dat gras af', een virtuele actiegroep, wordt opgericht.
- Op de website [www.petities.nl](http://www.petities.nl) wordt een landelijke petitie geopend met de titel 'Stop rubberexperiment met kinderen'.
- Verschillende laboratoria doen bemonsteringproeven van sportvelden op verzoek van media, bezorgde ouders, sportclubs en gemeenten.
- Ook de aanbieders van rubbergranulaat (Recybem en VACO) bieden eigenaren van sportvelden met rubbergranulaat de mogelijkheid hun veld te laten bemonsteren.

Op 20 december 2016 komt het RIVM met zijn conclusies: sporten op rubbergranulaat is verantwoord, want de gezondheidsrisico's voor sporters (van jong tot oud) zijn praktisch verwaarloosbaar. De media-aandacht is groot. Veel mensen (sporters, ouders, sportclubs, beleidsmakers en experts) spreken hun waardering uit over de kwaliteit van het onderzoek, zeker gezien de tijd die daarvoor beschikbaar was. De meningen zijn echter verdeeld over de vraag wat te doen met de uitkomsten van het onderzoek. Die variëren – net als in oktober



2016 – van ‘stoppen met paniekvoetbal’ omdat nu duidelijk is dat de risico’s verwaarloosbaar zijn tot uit voorzorg ‘stoppen met voetballen op rubbergranulaat’ omdat er nog onzekerheden zijn en de risico’s vermijdbaar.

Op 15 februari 2017 komt *Zembla* met de uitzending ‘Gevaarlijk Spel – het vervolg’.<sup>153</sup> Daarin wordt de aandacht verlegd van de relatie tussen sporten op rubbergranulaat en kanker naar de mogelijke relatie tussen sporten op rubbergranulaat en hyperactiviteit (ADHD, autisme en epilepsie) bij kinderen. Onderzoekers, die niet betrokken waren bij het RIVM-onderzoek, presenteren voorlopige resultaten van sterfte en gedragsverandering bij zebravisembryo’s als gevolg van stoffen uit rubbergranulaat. Daarnaast is er aandacht voor de discussie tussen wetenschappers over de vertaling van gegevens uit muizenstudies naar de mens en met name jonge kinderen. Verschillende experts geven aan ‘hun kinderen niet op rubbergranulaat te laten sporten’ en houden (wederom) een pleidooi voor het toepassen van het voorzorgsprincipe.

Op het moment van schrijven van dit hoofdstuk draagt het RIVM bij aan onderzoek en beleidsvorming binnen EU-verband, beantwoordt het RIVM vragen van stakeholders over rubbergranulaat en worden lokale bestuurders door GGD’en ter zijde gestaan bij het maken van keuzes.

### 11.3 Kan wetenschappelijk onderzoek maatschappelijke onrust stillen?

De onderzoeksportefeuille van het RIVM is heel divers. Blootstelling aan materialen als rubbergranulaat, het vrijkomen van stoffen uit chemische fabrieken of de effecten van gewasbeschermingsmiddelen die gebruikt worden in de bollenteelt zijn zo maar enkele voorbeelden. Ook kan het gaan om objecten en activiteiten in de directe leefomgeving: het wonen naast een snelweg, de risico’s van houtstook, de zorgen over elektromagnetische velden of laag frequent geluid afkomstig van windturbines. Kenmerkend voor risico’s in de leefomgeving is dat

153 Zie: <https://zembla.vara.nl/nieuws/gevaarlijk-spel-het-vervolg>.

mensen er heel verschillend over denken. Voor de één is iets een groot probleem, de ander maakt zich er nauwelijks druk over. Er wordt wel schertsend gezegd dat mensen zich meer zorgen maken over zaken waarvan niet bewezen is dat men er ziek van kan worden (bijvoorbeeld elektromagnetische straling), terwijl mensen ziek worden van zaken waarover zij zich geen zorgen maken (bijvoorbeeld roken).

Verskillende (levens)waarden bepalen de verschillende opvattingen die mensen hebben over veiligheid en risico's, waaronder de inschatting van de ernst van de risico's (zie bijvoorbeeld Douglas & Wildavsky, 1982; Thompson et al., 1990). Daarbij spelen ook opvattingen over verwijtbaarheid en vermijdbaarheid van blootstelling een belangrijke rol. Mensen die al ergens een opvatting over hebben, laten zich vervolgens niet gemakkelijk 'overtuigen' van het tegendeel. Zij benadrukken bijvoorbeeld de tekortkomingen in onderzoek dat niet aansluit bij hun oordeel of verwijzen naar alternatief onderzoek dat mogelijk het tegendeel bewijst.

In dit hoofdstuk focussen we op de vraag op welke manier wetenschappelijk onderzoek kan aansluiten bij maatschappelijke bezorgdheid. Hoe kan onderzoek bezorgde mensen ondersteunen bij de keuzes waarvoor zij zich gesteld zien?

## 11.4 Analyse

In deze casus deed zich een aantal patronen voor die ook in veel andere dossiers naar voren komen. We gaan achtereenvolgens in op het maatschappelijk uitvergroten van risico's, de dominante opvatting over de rol die wetenschap speelt in besluitvorming en de discussie over het voorzorgsprincipe. Aan het slot van deze paragraaf doen wij enkele suggesties voor toekomstige casus.

### 11.4.1 *Maatschappelijk uitvergroten van risico's*

De discussie over rubbergranulaat is niet nieuw en voorlopig ook niet ten einde. Mensen die zich zorgen maken over het sporten op rubbergranulaat hebben hiervoor uiteenlopende redenen, vaak aansluitend bij hun (levens)waarden. Zij maken zich zorgen over de gezondheids-

risico's of over de risico's voor het milieu, ze vinden andere ondergronden beter of vrezen dat economische belangen zwaarder wegen dan de gezondheidsrisico's voor sportende kinderen. Mensen die zich geen zorgen maken, zien vooral de voordelen van rubbergranulaat, zoals een langere bespeelbaarheid van sportvelden in verhouding tot gras en het nuttig hergebruik van versleten autobanden.

Tabel 11.1 Karakteristieken van risico's met een hoge kans op maatschappelijke discussie (Kasperson et al., 1988), toegepast op casus rubbergranulaat

| Karakteristieken van het risico   | Maatschappelijke beleving in casus rubbergranulaat   |
|---|--|
| 1 Het risico is nieuw en mogelijk 'catastrofaal'  | Bijzonder groot aantal potentieel blootgestelden, waaronder veel kinderen. De uitzending van Zembla wekt het beeld dat er vooral bij kinderen dodelijke ziekten kunnen ontstaan veroorzaakt door rubbergranulaat. Voor veel mensen was dat nieuwe informatie.  |
| 2 Het risico wordt stilgehouden; managers zijn blijikbaar niet te vertrouwen                      | Er is een onbestemd wantrouwen richting partijen die rubbergranulaat aanbieden en (vaak) ook richting de overheid. Daarbij suggereerde de uitzending van Zembla dat de mogelijke risico's al langer bekend waren bij de overheid, maar dat die er niets of te weinig aan had gedaan.   |
| 3 Het risico is niet onder controle   | Er is mogelijk blootstelling en mensen kunnen dat niet zelf bepalen (vaak bestaan hierover in een elftal verschillende meningen). Er is geen alternatief beschikbaar bij eigen club of bij uitwedstrijden. In het verleden heeft men geen geïnformeerde keuze kunnen maken voor ondergrond. Het voelt als of men zelf geen controle over het risico heeft.   |
| 4 Het risico wordt onvoldoende begrepen   | De methode van risicobeoordeling – toegepast op chemische stoffen in onze leefomgeving – is lastig te begrijpen; de resultaten zijn niet zwart-wit. Er zitten allerlei (kankerverwekkende) chemische stoffen in het rubbergranulaat, dus hoe kan het dan dat de conclusie is dat het verantwoord is om op dit materiaal te sporten? Experts discussiëren publiekelijk over de interpretatie van de onderzoeksresultaten. |
| 5 Interesse in de getroffenfen is beperkt; men heeft geen goed idee wat het langetermijneffect is | Deze korrels worden nog niet zo lang toegepast, dus dan zijn de langetermijneffecten nog onzeker, zo luidt het argument van de getroffenfen.   |

De uitzending van *Zembla* maakte de sluimerende zorgen en opvattingen tot een landelijke discussie. De theorie van het *Social amplification of risk framework* (Kasperson et al., 1988) beschrijft hoe maatschappelijke onrust kan ontstaan door media-aandacht en de reactie van anderen op die media-aandacht. Risico's met bepaalde karakteristieken (tabel 11.1) laten zich makkelijker uitvergroten dan andere. De toepassing op rubbergranulaat (tweede kolom) maakt begrijpelijk waarom de maatschappelijke bezorgdheid om rubbergranulaat aanzienlijk was.

#### 11.4.2 *Dominante opvattingen over wetenschap, de onzekerheidsparadox en het voorzorgsprincipe*

Maatschappelijke aandacht voor gezondheidsrisico's is geregeld aanleiding voor onderzoek. Burgers en andere belanghebbenden vragen om meer en beter onderzoek, in de veronderstelling dat er dan meer gedragen beleid uit voortkomt (*evidence based policy*). De roep om meer natuurwetenschappelijk onderzoek is onderdeel van onze dominante opvattingen over wetenschap, een cultureel bepaald 'ideaalbeeld'. Met het uitgangspunt 'meten is weten' schakelen bestuurders kennisinstellingen in en dragen onderzoekers graag bij aan maatschappelijke discussies. De vraag naar kennis concentreert zich echter vaak op één dimensie, in dit geval de gezondheidsrisico's van rubbergranulaat. Maar in de beleidsafweging moeten meerdere belangen meegewogen worden, zoals die van het milieu, de financiën, alternatieve mogelijkheden, het draagvlak voor de verschillende alternatieve keuzes enzovoort. De wetenschappelijke kennis wordt daarom zelden een-op-een vertaald in de 'beste' keuze voor de oplossingsrichting. In een democratie is wetenschappelijke kennis slechts in beperkte mate bepalend voor de richting waarin we ons ontwikkelen. Veel belangrijker is 'wat we met elkaar willen'.

De politiek-bestuurlijke keuze om een maatschappelijke vraag over gezondheidsrisico's te beantwoorden met aanvullend wetenschappelijk onderzoek kan verschillende consequenties hebben. De wetenschap krijgt zo bijvoorbeeld de rol toebedeeld van scheidsrechter die het eindoordeel moet vellen in een vaak al langer durend geschil. Dit scheidt onrealistische verwachtingen en maakt wetenschap kwetsbaar. Ook

kunnen andere aspecten die van invloed zijn op de opvattingen van mensen, te lang buiten beeld blijven. Kritische burgers op hun beurt zien deze dynamiek en begrijpen vaak heel goed dat hun zorgen of grieven vooral serieus genomen worden als ze het probleem als een gezondheidsvraagstuk framen. Dit wordt versterkt doordat effecten op de gezondheid en op de veiligheid vaak boven andersoortige argumenten (bijvoorbeeld financiële of aan het milieu gerelateerde belangen) verheven worden. Ook kan het zijn dat de samenleving de mogelijkheden van wetenschappelijk onderzoek overschat en daardoor aanneemt dat meer natuurwetenschappelijk onderzoek de weg is naar geruststelling, gezondheidsbescherming of beter beleid. Bij betwiste maatschappelijke onderwerpen leidt meer wetenschappelijke kennis vaak tot meer in plaats van minder gepolariseerde discussies. Voorbeelden hiervan zijn de discussies over het klimaat en de discussie over gezondheidseffecten van elektromagnetische velden (zie Beck, 2011).

Vaak ontstaat in een casus als deze de onzekerheidsparadox: een situatie waarbij de politiek of de samenleving een vraag stelt en waar geen ruimte is voor onzekerheid of enig voorbehoud. Bij wetenschappelijke risicobeoordelingen zijn er echter altijd aannames en berekeningen en dus onzekerheden. Het is dus onmogelijk om aan de verwachtingen te voldoen: zelden kan een eenduidig ja of nee worden gegeven. Wat volgt is een gepolariseerde discussie tussen degenen die de wetenschappelijke uitkomsten 'verdedigen' ('believers') en degenen die de wetenschappelijke methode ter discussie stellen ('non-believers'). Hun verschillende uitgangspunten zijn van invloed op de ervaren mate van onzekerheid en hoe daarmee om te gaan.

In de discussies over rubbergranulaat was dit duidelijk zichtbaar. De meeste wetenschappers (en iedereen die zich geen zorgen maakte over rubbergranulaat) gingen ervan uit dat de risico's van rubbergranulaat zijn onderzocht volgens internationaal erkende methoden en dat de voorzichtigheid (of veiligheidsmarges) die hierin is opgenomen (meer dan) voldoende waarborg bood. Enkele wetenschappers, kritische en bezorgde burgers en journalisten wilden echter alle onzekerheid wegnemen, inclusief de kans dat de risicobeoordeling ernaast zat. Het ging immers om kinderen. In deze laatste redenering werd expliciet een appèl gedaan op het toepassen van 'het voorzorgsprincipe' dat hier de definitie meekreeg van 'alle risico's uitsluiten'. Maar ook

bij een risico-inschatting met ruime veiligheidsmarges en voorzichtige scenario's wordt voorzorg toegepast. Het is onmogelijk om aan te geven welke toepassing de juiste is. Het voorzorgsprincipe is geen knopje dat je aan- of uitzet. Het is een grondbeginsel waaraan op meerdere manieren vorm en inhoud is te geven. Over de toepassing van het voorzorgsprincipe in een specifieke context moet je met elkaar discussiëren (zie WRR, 2008; IenM, 2014b).

### 11.4.3 *Hoe kunnen we mensen in de onzekerheidsparadox toch goed adviseren?*

Het adviseren van beleidsmakers en publiek op basis van onderzoeksresultaten verdient veel aandacht. Helemaal als dit gebeurt in een context waarin velen vanuit verschillende perspectieven naar een probleem kijken. Mensen met verschillende opvattingen zullen de onderzoeksresultaten verschillend interpreteren. Ook zullen er vrijwel altijd wetenschappers zijn die een andere mening zijn toegedaan, die wijzen op ogenschijnlijk vernieuwend onderzoek of vinden dat er een andere norm gebruikt had kunnen worden. Bij onzekerheidsparadoxen en het normatieve begrip 'veiligheid' is het belangrijk om veel aandacht te besteden aan de vragen die bij stakeholders leven, de doelen die zij nastreven en de middelen die zij daarvoor inzetten. Zo kun je als opdrachtnemer en opdrachtgever van wetenschappelijk onderzoek niet alleen ervoor zorgen dat het onderzoek daar waar mogelijk antwoorden geeft op de vragen die leven. Ook geeft het de mogelijkheid om aan verwachtingenmanagement te doen, zowel met betrekking tot de uitkomsten als ten aanzien van de rollen en taken.

Wij doen hieronder een voorzet voor aandachtspunten bij een communicatiestrategie die betrokkenen zo veel mogelijk grip geeft op de situatie, een resumé van de zaken die we in het voorafgaande ten tonele voerden. Uitgangspunt is dat mensen uit alle berichtgeving die informatie kunnen halen, die zij nodig hebben om hun keuze te bepalen. Kennis over de effectiviteit van communiceren over de context waarbinnen wetenschappelijk onderzoek plaatsvindt, is nog maar beperkt voorhanden. Het lijkt waardevol om uit te zoeken wat het bieden van meer

informatie over de context van het onderzoek doet met het vertrouwen in de boodschap en de afzender ervan.

1. Schets de context van het onderzoek, inclusief de onvermijdelijke onzekerheidsparadox: welke maatschappelijke vragen zijn er? En welke vragen kan dit onderzoek wel/niet beantwoorden? Geef aan wat de uitkomsten van het onderzoek kunnen worden (uitkomstscenario's). Basisinformatie over bijvoorbeeld methoden voor risicobeoordeling kan hierbij ondersteunend werken. Anticipeer op het feit dat – ook als er een wetenschappelijke consensus is over een antwoord – er altijd ook wetenschappers zijn die er anders over denken. Kortom: 'normaliseer' wat men ziet gebeuren.
2. Voor het RIVM is het belangrijk om in zijn publiekscommunicatie helder te communiceren over de uitgangspunten voor het onderzoek, inclusief gedachten over het voorzorgsprincipe. In de rubbergranulaatcasus had het RIVM wellicht duidelijker kunnen zijn over zijn interpretatie van 'veilige grens' of 'verwaarloosbaar risico'. Bijvoorbeeld: 'Wij vinden voetballen op kunstgras veilig omdat in het onderzoek ruime veiligheidsmarges zijn gehanteerd die gebruikelijk zijn in de wetenschap. Enkele wetenschappers houden grotere veiligheidsmarges aan.'
3. Onderken de normatieve aspecten die aan het maatschappelijke vraagstuk verbonden zijn. Erken en communiceer dat wetenschappelijke kennis niet het enige is dat bepaalt of mensen wel of niet hun kinderen op rubbergranulaat laten voetballen. Voorkom weerstand tegen de conclusies van het onderzoek door dit tijdig in beeld te brengen en bij de presentatie van de onderzoeksresultaten inzichtelijk te maken. Bijvoorbeeld: 'Vanuit gezondheidskundig oogpunt is het volgens het onderzoek van het RIVM veilig om te sporten op rubbergranulaat. Wij zien dat er mensen zijn die om andere redenen een voorkeur hebben voor het verwijderen van het rubbergranulaat.'
4. Kom niet in de verleiding om de uitkomsten te versimpelen of mensen gerust te stellen. Het is een illusie te denken dat je mensen met een andere opvatting of waardeoriëntatie kunt overtuigen. Dat geldt zeker voor het geruststellen van mensen. Niet zelden heeft dat een tegenovergesteld effect. Accepteer dat mensen met verschillende

opvattingen zich niet zullen laten overtuigen door wetenschappelijke onderzoeksresultaten.

5. Werk samen met partners en zorg voor een duidelijke rolverdeling, ook in de communicatie over de resultaten. Bepaal eenieders plek in de context en het netwerk en communiceer dit naar hen die vragen hebben.
6. Faciliteer dialoog. De ervaring is dat één boodschap niet iedereen kan bedienen. Het vergt een persoonlijk gesprek of dialoog om informatiebehoefte te peilen en verschillen in opvattingen te adresseren, als de partijen aan beide kanten daarvoor openstaan. Ga na of er lokaal of landelijk behoefte is aan dialoog. Is het RIVM de juiste partij om de dialoog aan te gaan? Op welke manier? Zo nee, wie dan wel? Een goed gesprek binnen een sportvereniging kan helpen om de onderzoeksresultaten te verduidelijken, vragen te beantwoorden en aan te geven welke lokale keuzes mogelijk zijn. De experts van de GGD kunnen een dergelijk gesprek ondersteunen.
7. Bied handelingsperspectieven. Ook voor mensen die een andere opvatting hebben over de conclusies van het onderzoek, in dit geval mensen die het sporten op rubbergranulaat riskant vonden. Als mensen het gevoel hebben dat ze eventuele risico's kunnen vermijden, maken ze zich minder zorgen (Veil et al., 2008). Het is daarbij wel belangrijk dat het handelingsperspectief voor mensen ook logisch is ('makes sense'). Voor mensen die nog geen duidelijke opvatting hebben over een specifiek risico, kan het bieden van bepaalde handelingsperspectieven risicobevestigend werken en tot meer bezorgdheid leiden. Zo was het advies 'Ga douchen na het sporten en was je handen voor het eten' bedoeld om vooral mensen die bezorgd waren een handvat te geven om hun blootstelling te beperken. Er waren mensen die deze boodschap zagen als geruststellend: het risico is nooit nul en door het nemen van actie kan ik het risico verder verkleinen. Maar sommigen zagen het als risicobevestigend: 'Ik ging me pas zorgen maken toen het RIVM adviseerde om te douchen na het sporten.' Het is dus belangrijk om aan handelingsadviezen een context mee te geven en duidelijk te maken dat ze zijn bedoeld voor mensen die (ondanks het RIVM-advies toch) bezorgd zijn. Het is onvermijdelijk dat sommige mensen er bezorgder door worden. Voor de mensen die de risicocommunicatie



doen, is het geruststellend om te bedenken dat het onmogelijk is om iedereen tevreden te stellen en dat bij alle incidenten de kritiek zal zijn dat 'de communicatie beter had gekund'.

## 11.5 Afronding

Rubbergranulaat is een voorbeeld van een risico waarover mensen zich zorgen maken. Die bezorgdheid is vooral ontstaan na een tv-uitzending. De minister van VWS vroeg het RIVM om het eindoordeel te vellen en een uitspraak te doen over de veiligheid van het sporten op rubbergranulaat. Het RIVM heeft zijn uiterste best gedaan om aan deze verwachting te voldoen en voerde een state of the art-onderzoek uit naar de gezondheidsrisico's van het sporten op rubbergranulaat. Het RIVM leverde niet alleen technische informatie, maar duidde de wetenschappelijke resultaten: 'het is verantwoord om te sporten op velden met rubbergranulaat'. Daarnaast zette het RIVM zich maximaal in om deze kennis op allerhande wijze zo toegankelijk mogelijk te maken voor (ouders van) sporters, sportclubs en bestuurders. Of dit het beste antwoord was op de maatschappelijke commotie die was ontstaan, blijft natuurlijk de vraag.

De kwestie die we in dit hoofdstuk hebben beschreven is: wat kan een kennisinstituut als het RIVM het beste bijdragen als een maatschappelijke vraag slechts ten dele met kennis kan worden beantwoord? Het in kaart brengen van beschikbare kennis is belangrijk, zowel voor gedeelde beeldvorming als om eventuele misverstanden die ontstaan te beperken. Maar bij onzekere en ambigue risico's zullen er altijd vragen blijven. Het is nu eenmaal onmogelijk 100 procent zekerheid te geven over de risico's van rubbergranulaat en om de onzekerheidsparadox weg te nemen. Wetenschappelijke kennis speelt een belangrijke rol in de oordeelsvorming, maar andere aspecten zijn daarin minstens zo belangrijk en bepalen in grote mate welk belang aan onderzoeksresultaten wordt toegekend bij de beantwoording van maatschappelijke vragen. Over elk onderwerp dat in de schijnwerpers komt te staan, bestaan verschillende opvattingen. Als een maatschappelijke discussie, zoals bij rubbergranulaat, voor een belangrijk deel wordt beïnvloed door uiteenlopende (levens)waarden, kan daar in de onderzoeksoptzet en communicatiestrategie rekening mee worden gehouden. In veel

gevallen ligt de oplossing in de sfeer van het zoeken van de dialoog en het creëren van een gedeeld besef over wat wetenschap wel maar ook niet in een specifieke discussie kan bijdragen. Dat is wenselijk om het vertrouwen in kennisinstituten te behouden of te vergroten. In de huidige organisatie van de overheid rest dan de vraag wie de rol en de capaciteiten heeft om – naast het uitvoeren van en communiceren over het onderzoek – de dialoog die nodig is, aan te kunnen gaan.

Misschien is daarmee wel de belangrijkste les van dit hoofdstuk voor crisismanagers, bestuurders en beleidsmakers: Besef dat wetenschap niet het volledige antwoord kan geven op een maatschappelijk vraagstuk en verken de mogelijkheden voor maatschappelijk dialoog in de netwerksamenleving.





*Protest bij chemiebedrijf Chemours/DuPont. Inwoners van Sliedrecht, Papendrecht en Dordrecht willen einde aan gifuitstoot*

Peter Donk @peterdonk

*Joris IJzermans, Henk Klapwijk, Michel Dückers*

### 12.1 Inleiding

‘We zijn allemaal bang’, zegt fractievoorzitter Tiebosch van D66 in Dordrecht. ‘Dit is een van de onveiligste gebieden in Nederland.’ Hij somt op: het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg (A16, N3 en A15), over de rivier en ook over het spoor. ‘En dan zit hier ook nog eens een aantal gevaarlijke bedrijven. Met de kennis van nu zou je bedrijven als DuPont en Chemours hier nooit meer neerzetten.’<sup>154</sup>

Het is 10 oktober 2016. Die avond dringt de provincie Zuid-Holland erop aan om twee productielijnen in een van de fabrieken van DuPont in Dordrecht stil te leggen, nadat eerder op de dag een onbedoelde formaldehyde gaslozing heeft plaatsgevonden. Aan deze gebeurtenis ging een lange geschiedenis vooraf. Ergens in de tijdslijn kwam de gezondheid van werknemers en omwonenden in het geding. Vanaf 2012 werd het onrustig rondom (de uitstoot van) dit bedrijf, culminerend in een reeks van gebeurtenissen in 2016. Hierbij speelde niet alleen de fabriek in Dordrecht een belangrijke rol, maar ook ontwikkelingen rondom de vestiging van DuPont in Parkersburg, in de Amerikaanse staat Virginia. In dit hoofdstuk ligt de focus echter op de Dordtse vestiging. In de fabriek wordt teflon vervaardigd dat onder andere wordt gebruikt voor de antiaanbaklaag in pannen. Tot 2012 werd daarbij gebruikgemaakt van de hulpstof perfluorooctaanzuur (PFOA); in 2013 schakelde de producent over op de stof GenX.

154 ‘Voor Dordrecht is met DuPont en Chemours de grens wel bereikt’, *Het Financieele Dagblad*, 12 oktober 2016.

Het gaat in dit hoofdstuk om een *creeping crisis*, waarbij de volksgezondheid in het geding is en – in tegenstelling tot een brand, ontploffing, auto-ongeluk of schietpartij – niet direct zichtbaar is wie er getroffen zijn. Gezondheidsproblemen uiten zich pas na langere tijd, soms jaren later. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is: Wie is in een casus als deze – verantwoordelijk voor de zorg voor werknemers en omwonenden? Hierbij wordt dieper ingegaan op een tweetal dilemma's. Ten eerste is dat de vraag: Wanneer bestaat er van overheidswege voldoende reden tot ingrijpen? We analyseren dit dilemma aan de hand van een recent ontwikkeld crisismanagementmodel (zie Dückers et al., 2017). Bij het tweede dilemma gaat het om de vraag: Wat is het (feitelijke of gepercipieerde) gezondheidsrisico en wat is daarbij de rol van gezondheidsonderzoek? Voor dit hoofdstuk is gebruikgemaakt van wetenschappelijke literatuur en berichtgeving in de media.

## 12.2 Feitenrelaas

DuPont vestigt zich begin jaren zestig in Dordrecht en meer dan vijftig jaar gaat de productie voort zonder noemenswaardige (milieu-)incidenten, althans zonder publiciteit daarover. In 2011 wordt een teveel aan methyleenchloride uitgestoten, een waarschijnlijk kankerverwekkende stof. In 2012 lekt een leiding, blijkt dat CFK's illegaal naar Kazachstan werden geëxporteerd en wordt er te veel zoutzuur in de Merwede geloosd. Bovendien blijkt dat jaar dat vermoedelijk al vanaf de jaren negentig te veel hexafluorpropeen (HFP) is uitgestoten door de Viton-fabriek, waar kunstrubber wordt gemaakt. De omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (ZHZ) doet hierover aangifte bij justitie, na een melding van DuPont zelf. De omgevingsdienst organiseert daarna voor omwonenden een bijeenkomst. De verhoogde emissies HFP vormen volgens de GGD echter geen gezondheidsrisico voor de omwonenden, met name omdat er verdunning plaatsvindt in de buitenlucht en de stof zich niet ophoopt in het lichaam. Op de ontwikkelingen die in de jaren hierna volgen, gaan we hieronder uitgebreider in.

2015

In 2015 bericht de Nederlandse website *Follow The Money* (FTM) dat er tegen de DuPont-fabriek in Parkersburg in de Verenigde Staten ruim

3500 civiele rechtszaken zijn aangespannen door omwonenden en werknemers die gezondheidsproblemen ondervinden door de uitstoot van PFOA (in de VS bekend als C8).<sup>155</sup> Volgens FTM is al sinds 2001 bekend dat deze stof wordt geassocieerd met kanker van met name de lever, nier, blaas en zaadbal. PFOA is in de natuur moeilijk afbreekbaar en stapelt zich op in het lichaam van de mens. Hormoonverandering, vruchtbaarheidsproblemen, ontstekingen en geboortefwijkingen; de lijst met potentiële gezondheidsrisico's biedt reden tot zorg.

Het bericht van FTM zorgt voor veel commotie in de gemeenten Dordrecht, Sliedrecht en Papendrecht. Ook geeft het reden tot waakzaamheid bij de GGD, de omgevingsdienst en de provincie Zuid-Holland. De GGD onderzoekt of er in de betreffende gemeenten meer gevallen van lever-, nier- of teelbalkanker voorkomen, maar dat blijkt niet zo te zijn. In de Tweede Kamer worden vragen gesteld.

De centrale vraag die met name in de gemeente Dordrecht en de media leeft, is: 'Hoe kon PFOA zo lang onder de radar blijven? Hebben de toezichthoudende instanties zitten slapen?'<sup>156</sup> De gemeente verwijt de provincie dat milieuverslagen niet zijn geverifieerd en constateert dat de omgevingsdienst in 2008 weliswaar de emissie door DuPont van kankerverwekkende stoffen heeft geëvalueerd, maar dat PFOA daarin niet was meegenomen. In juli 2015 verkoopt DuPont de fabricage van teflon aan spin-off Chemours. Deze stap voedt de geruchten dat er 'iets aan de hand' is met juridische consequenties.

In een uitzending van *EenVandaag* in oktober 2015 oordeelt een bekende toxicoloog dat de hem verstrekte waarden van PFOA in het bloed van werknemers van DuPont in Dordrecht in zijn ogen 'schokkend hoog' zijn. De staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu (IenM) geeft in antwoord op Kamervragen aan dat zij het RIVM de opdracht heeft gegeven om na te gaan tot welke concentraties PFOA de uitstoot van DuPont in lucht en water heeft geleid en of er sprake is van gezondheidseffecten voor omwonenden. De (ex-)werknemers blijven buiten beschouwing. Tussen 2005-2012 werden zij tweejaarlijks door DuPont onderzocht op PFOA-moleculen in hun bloed.<sup>157</sup>

155 Follow The Money, 10 september 2015. Hoe DuPont met teflon een ongekende milieuramp veroorzaakte. Ook in Nederland?

156 'Teflon-fabricage DuPont onder de loep', *Het Kompas Sliedrecht*, 23 september 2015.

157 Resultaten hiervan werden overigens niet gedeeld met de Arbeidsinspectie (nu: Inspectie SWZ) maar later – gedwongen – wel met de EPA.

2016

In maart 2016 verschijnt het rapport van het RIVM waar de staatssecretaris van IenM een half jaar eerder opdracht toe gaf (Zeilmaker, 2016). In het rapport wordt aan de hand van drie gesimuleerde scenario's doorgerekend in hoeverre PFOA tussen 1970 en 2012 in het milieu is vrijgekomen en tot welke blootstelling voor omwonenden dat mogelijk heeft geleid. Het RIVM heeft daarbij de uitstoot deels moeten schatten, omdat alleen voor de jaren 1998-2012 emissiegegevens beschikbaar waren. De schattingen van de blootstelling worden uitgedrukt in bloedserumconcentraties PFOA. Lucht blijkt de belangrijkste bron van blootstelling te zijn.<sup>158</sup> In een ring rondom de fabriek (750 meter) blijken de maximale serumconcentraties in een *worstcasescenario* gedurende 25 jaar boven de berekende veilige grenswaarde te liggen. Dit betekent een verhoogd, doch gering, risico op aandoeningen van de lever (hypertrofie). De berekende kans op extra gevallen van kanker is voor omwonenden van de fabriek in Dordrecht verwaarloosbaar.<sup>159</sup> Geboorteafwijkingen en problemen met de vruchtbaarheid zijn zeer onwaarschijnlijk. Het RIVM beveelt aan om aan de hand van een steekproef onder omwonenden de waarden in bloedserum te bepalen ter validering van de schattingen. Daarbij gaat het uitdrukkelijk niet om gezondheidsonderzoek of diagnostiek.

Het RIVM-rapport leidt in Dordrecht en omgeving tot de nodige onrust, met name in de lokale politiek en media. Omwonenden maken zich weliswaar zorgen, maar zijn door het RIVM-rapport ook gerustgesteld. De staatssecretaris van IenM neemt alle aanbevelingen uit het rapport over. Chemours reageert met de mededeling dat er altijd adequaat en binnen de regels is gehandeld en de nodige voorzorgsmaatregelen zijn genomen om de omgeving te beschermen tegen gezondheidsschade. Ook meldt het bedrijf dat de grenswaarde die door het RIVM is vastgesteld, destijds nog niet bestond.

De GGD verzoekt het RIVM (i.c. de Expertgroep Gezondheidsonderzoek en Nazorg na rampen en milieu-incidenten) een advies op te stellen of biomonitoring gewenst is. De experts ontraden een dergelijk

158 Geconstateerd wordt dat het drinkwater voor omwonenden van de fabriek geen PFOA bevat, omdat dit uit de Biesbosch komt. Potentieel geldt dit wel in gemeenten die stroomafwaarts langs de rivier de Merwede gelegen zijn, zoals Zwijndrecht en Hendrik-Ido-Ambacht.

159 In Parkersburg (VS) was onder werknemers en omwonenden sprake van meer kanker van nier en zaadbal, maar hier was de blootstelling aanzienlijk hoger.



onderzoek,<sup>160</sup> mede omdat een bloedmonster geen informatie geeft over blootstelling aan emissies van DuPont in het verleden. Deze opmerking nuanceert tegelijkertijd de wetenschappelijke validering die het RIVM zelf in zijn rapport aanbeveelt, en ook het PFOA-bloedonderzoek dat een regionaal laboratorium aanbiedt. De lokale politiek spreekt er schande van dat omwonenden de kosten hiervan (82 euro) zelf moeten betalen (terwijl in de Verenigde Staten het bloedonderzoek door DuPont werd vergoed).

In april 2016 zendt *EenVandaag* een item uit over vrouwen die ooit werkten in een inmiddels gesloten fabriek van DuPont waar lycra (voor badpakken, panty's e.d.) werd vervaardigd. De vrouwen ervoeren vruchtbaarheidsproblemen en/of complicaties van zwangerschappen die veroorzaakt zouden zijn door de stof dimethylacetamide (DMAc). Ook in Kerkrade stond voorheen een vestiging van DuPont waar dit garen werd vervaardigd. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geeft daarom in juni 2016 het RIVM de opdracht de gezondheidseffecten van de uitstoot van PFOA en DMAc in kaart te brengen. Beide stoffen staan sinds respectievelijk 2012 en 2013 op de Europese lijst van zeer zorgwekkende stoffen.

Tussen 10 en 12 augustus 2016 lekt als gevolg van een gaslek bij DuPont bijna 3000 kilo formaldehyde de lucht in. Na melding door het bedrijf bij de omgevingsdienst wordt de productielijn stilgelegd. De omgevingsdienst doet aangifte bij het OM. Zes weken na het incident wordt de precieze omvang van de lekkage pas duidelijk; de stof is kanker-  
verwekkend. Het leidt tot onrust onder de bevolking. DuPont heeft geen verklaring voor het feit dat het gaslek pas na twee dagen werd ontdekt en gemeld. 'Door de pijpleidingen gaat zoveel gas, dat je dit soort hoeveelheden niet meteen mist', aldus de directeur van Dupont.<sup>161</sup> De Onderzoeksraad voor Veiligheid stelt een onderzoek in. In oktober is er opnieuw een (kleinere) formaldehydelekkage en dringt de provincie Zuid-Holland erop aan dat de fabriek wordt stilgelegd. De directeur

160 Reden hiervoor is dat er geen (referentie-)informatie is over bloedconcentraties bij omwonenden met alleen een zogenoemde achtergrondblootstelling, omdat er geen handelingsperspectief zou zijn en de mogelijkheid om causale verbanden te leggen als onwaarschijnlijk wordt beoordeeld.

161 'Mensen denken dat we hier onveilig werken', *Algemeen Dagblad*, 21 november 2016.

biedt namens het bedrijf zijn verontschuldiging aan: ‘Dit soort incidenten mag gewoon niet voorkomen.’<sup>162</sup> ‘Toch is het te makkelijk om te zeggen dat DuPont weg moet uit Dordrecht’, zegt de Dordtse burgemeester Arno Brok op 17 oktober bij Radio Rijnmond. ‘Je houdt mensen dan een worst voor die je helemaal niet waar kunt maken.’ Hoewel de zorgen en kritiek van omwonenden volgens de burgemeester terecht zijn, zegt hij dat het ‘niet alleen maar kommer en kwel is’ bij DuPont. ‘Honderden, duizenden hebben door de jaren heen daar ook hun brood verdiend en zijn ook dankbaar geweest dat het een goede werkgever was.’

## Ontwikkelingen 2017

### **GenX**

Er ontstaan steeds meer vragen over de stof GenX die Chemours sinds 2012 gebruikt als alternatief voor PFOA. Volgens toxicologen is GenX mogelijk net zo schadelijk. Het RIVM noemt het aannemelijk dat onderdelen van GenX gezondheidseffecten kunnen geven (Beekman et al., 2016). De provincie Zuid-Holland besluit de emissies GenX naar lucht en water te beperken, in afwachting van nader onderzoek in Duitsland – ten dienste van nadere Europese regelgeving. Chemours loost jaarlijks 6400 kilo restanten in de Merwede. Drinkwaterbedrijf Oasen oogst eind april veel aandacht in de pers met het standpunt/de zienswijze dat de uitstoot in oppervlaktewater teruggebracht moet worden naar nul, omdat GenX niet uit het drinkwater kan worden gefilterd. De Dordtse gemeenteraad spreekt zijn steun uit. Er volgen wederom Kamervragen. Voor Suzanne Kröger (GroenLinks) maakt de zaak Chemours duidelijk dat bedrijven nu veel te makkelijk stoffen kunnen lozen waarvan de gevolgen nog niet duidelijk zijn. ‘Het wordt tijd dat we daarin anders gaan werken: eerst onderzoek naar wat een stof met milieu en volksgezondheid doet, en pas daarna toestemming om te lozen.’<sup>163</sup>

### **Schadevergoeding**

Begin 2017 schicken DuPont en Chemours (ieder betaalt de helft) alle 3550 strafzaken van omwonenden van de fabriek in Parkersburg voor in totaal 670 miljoen dollar. Dat betekent overigens niet dat schuld wordt erkend. Op 9 mei eisen 500 omwonenden en ex-werknemers van de fabrieken in Dordrecht 50 miljoen euro van het bedrijf in verband met geleden gezondheidsschade en waardevermindering van de woning.

162 ‘Dupont zegt sorry: Dit mag niet voorkomen’, *Algemeen Dagblad*, 22 november 2016.

163 ‘Kamer wil actie in zaak-Chemours’, *Algemeen Dagblad*, 17 april 2017.

**RIVM-rapport**

Medio mei 2017 verschijnen nieuwe rapporten van het RIVM waarin verslag wordt gedaan van een literatuurstudie naar de mogelijke gezondheidseffecten van PFOA/C8 (Van der Pol et al., 2017). Bovendien wordt de uitslag gegeven van het bloedonderzoek onder omwonenden ter validering van de in 2016 gemodelleerde blootstelling die goed berekend blijkt te zijn. In de bloedsera van de omwonenden wordt gevonden dat mensen woonachtig in de onmiddellijke omgeving van de fabriek nog een verhoogd gehalte aan PFOA in hun bloed hebben. Op basis van de modellering is dit gehalte in het verleden langdurig nog hoger geweest, met als gevolg een kans op veranderingen in cholesterolwaarden, geboortegewicht en leverenzymen. Dit leidt opnieuw tot onrust in de omgeving. Hoewel niet bedoeld als gezondheidsonderzoek, wordt het bloedonderzoek om het blootstellingsmodel te valideren wel als een gezondheidsonderzoek ervaren. Er is besloten tot een vervolgblootstellingsonderzoek onder omwonenden met de hoogste serumwaarden. Ook dit kan worden gepercipieerd als een aanvullend gezondheidsonderzoek.

### 12.3 Crisisbeheersing binnen de publieke gezondheid

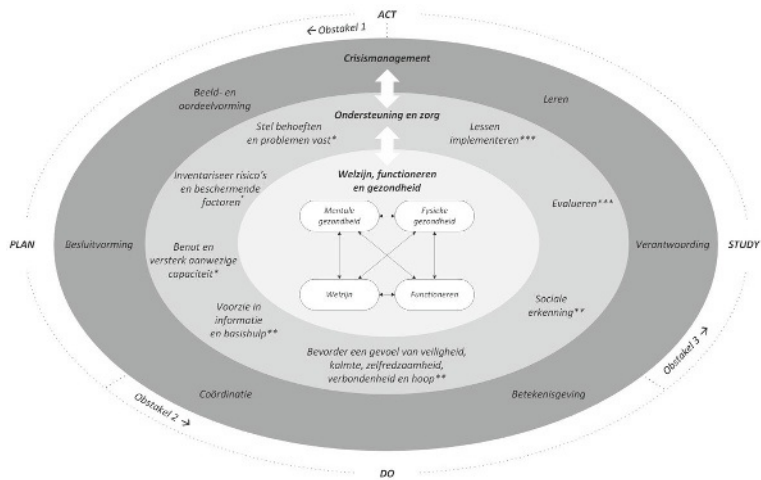
In het nu volgende analyseren we de gebeurtenissen aan de hand van een crisismanagementmodel. Dit model (zie figuur 12.1) is opgebouwd rondom de gezondheid en het welzijn van mensen. Zodra die worden verstoord of bedreigd door een gebeurtenis, een stof of een andere invloed uit de omgeving, zijn de verantwoordelijke partijen aan zet. Het management van een bedrijf is aan zet zodra de gezondheid van klanten of medewerkers in gevaar is; op gemeenschapsniveau kunnen overheden verantwoordelijk zijn.

In de donkergrijze ring van het model zijn leiderschapstaken in tijden van crises weergegeven. De verantwoordelijke partijen zullen deze adequaat moeten vervullen, analoog aan de ‘plan-do-study-act’ cyclus. Een casus zoals in dit hoofdstuk beschreven vraagt ten eerste om *beeld- en oordeelvorming* (‘wat is er gaande?’), rekening houdend met (zorg)behoeften, problemen en risico’s van burgers die zijn blootgesteld aan (mogelijk) kankerverwekkende stoffen als DMAc, PFOA, GenX en formaldehyde. De uitkomst van de beeld- en oordeelvorming komt tot uiting in de *besluitvorming* over wat wel en wat niet te doen. Vervolgens is *coördinatie* gewenst om te waarborgen dat betrokken partijen

de beslissing in goede samenwerking en afstemming uitvoeren. *Betekenisgeving* is een taak die neerkomt op duiding en reflectie en die recht doet aan zorgen en het gevoel benadeeld te zijn (ook herdenkingen en monumenten geven uiting aan deze taak). Als de betekenisgeving goed is gegaan, en de uitvoerende stappen hebben bijgedragen aan een steunende context waarin sprake is van sociale erkenning, dan is *verantwoording* minder bedreigend voor de verantwoordelijke partij. *Leren* markeert het einde van de reeks taken en versterkt idealiter de volgende cyclus bij een volgende crisis.

In de ring daarbinnen staan ondersteunings- en zorgprincipes. Het is aan te raden deze in de cyclus mee te nemen,<sup>164</sup> niet alleen met het oog op het belang van gedupeerden, maar ook in het belang van de verantwoordelijken zelf. Uiteindelijk zullen de verantwoordelijken immers verantwoording moeten afleggen; hetzij aan het algemeen bestuur, aan de omgeving, aan medewerkers en/of aan klanten.

Figuur 12.1 Crisismanagement binnen de publieke gezondheid



164 De ondersteunings- en zorgprincipes passen bij de psychosociale hulp (PSH) door de hele cyclus, en bij gezondheidsonderzoek na rampen (GOR) aan het begin en einde van de cyclus. De complementariteit van beide publieke gezondheidsprocessen zit hem erin dat GOR in sturingsinformatie voorziet voor PSH en bovendien bijdraagt aan de evaluatie die nodig is om beter te begrijpen wat (niet) werkt.

Deze basislogica helpt bij de analyse van het feitenrelaas. Wat verder nog meespeelt, is dat de cyclus die in de figuur is afgebeeld drie obstakels kent. In het begin worden de *beeld- en oordeelvorming* en *besluitvorming* gehinderd door een gebrek aan informatie, hetgeen aan crises eigen is. Een volgend obstakel is dat juist in de uitvoeringsfase, waar de sociale interactie, steun en het sociaal vertrouwen zo essentieel zijn, relaties onder druk staan en het moeilijk is om elkaar te vinden. Het derde obstakel komt later, zodra media en onderzoekers het leiderschap kritisch onder de loep nemen, aansprakelijkheidskwesties gaan spelen en onderzoek loopt (Dückers et al., 2017).

De DuPont-casus kent twee dilemma's die zich aan het begin van de hiervoor beschreven cyclus voordeden. Het eerste dilemma betreft de vraag welke verantwoordelijke partij wanneer ingrijpt. Deze vraag houdt nauw verband met de tweede vraag: Wat is het feitelijke of gepercipieerde gezondheidsrisico? Op deze twee dilemma's gaan we hieronder in.

### 12.3.1 *Wie is waarvoor verantwoordelijk en wanneer is er voldoende reden tot ingrijpen?*

De verantwoordelijkheidsvraag hangt samen met de vraag wie de gedupeerden zijn. Er zijn binnen de Dupont-casus ruwweg twee groepen gedupeerden te onderscheiden. De eerste groep bestaat uit medewerkers van de fabriek van wie vaststaat dat zij aan schadelijke stoffen zijn blootgesteld. Het bedrijf is als werkgever verantwoordelijk voor een veilige werkomgeving. Bij het werken met kankerverwekkende stoffen is registratie verplicht. De inspectie SZW is het bevoegd gezag voor het toezicht op de veiligheid voor werknemers.

De tweede groep bestaat uit de omgeving van de fabriek, zowel in het algemeen als omwonenden in het bijzonder. Het gezondheidsbelang van deze groep valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente (i.c. de gemeenten Dordrecht, Sliedrecht en Papendrecht) met de GGD als eerste adviseur.

De milieu-inspectie richt zich op de omgeving van de fabriek, met de provincie als bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning en het toezicht. Daarnaast is in deze casus de gemeente Dordrecht het

bevoegd gezag voor de Wet bodembescherming. In de praktijk zijn de wettelijke taken rondom omgevingsvergunning en bodembescherming overgedragen aan de regionale omgevingsdienst ZHZ. Verder is nog Rijkswaterstaat het bevoegd gezag voor lozingen in de rivier.

De verantwoordelijkheid is derhalve over meerdere partijen verdeeld zonder duidelijke coördinatie of regie. In Kamervragen is de staatssecretaris van IenM voorgehouden dat in een casus als deze de verantwoordelijkheid te veel versnipperd is en dat dit een doortastende aanpak in de weg staat. Zelfs als we Europese regelgeving buiten beschouwing laten, is sprake van een ‘patchwork’ van (gedwongen) afstemmingsrelaties, waarbij de kwaliteit van de afstemming (ingegeven door de mate waarin iedere verantwoordelijke proactief optreedt), bepalend is voor de mate waarin adequaat alle belangen worden bewaakt. Het risico van dit soort casus is dat gedupeerden zich onvoldoende gehoord voelen in het bureaucratische proces (zoals eerder het geval was bij de langdurige bodemsanering in Olst; zie IJzermans & Dückers, 2016). Ook is de lappendeken van partijen niet bevorderlijk voor een gecoördineerd gezondheidsonderzoek.

Als het alleen een bedrijfsaangelegenheid zou zijn geweest dan was de directie van DuPont respectievelijk Chemours verantwoordelijk, en daarnaast de inspectie SZW (als toezichthouder). In de Verenigde Staten heeft dit geresulteerd in schikkingen, maar in deze casus is het laatste woord daarover nog niet gezegd. In Dordrecht was sprake van een herhaalde uitstoot van schadelijke stoffen naar de omgeving. Om die reden kwamen de gemeente(n), provincie, omgevingsdienst en de GGD in beeld. Vermoedelijk is de zichtbaarheid of concreetheid van de gezondheidsdreiging bepalend voor de activering van verantwoordelijke overheden. Na de eerste formaldehyde-emissie was hiervan nog geen sprake en ontbrak een duidelijke dreiging. De consequentie daarvan was dat de *beeld- en oordeelvorming* en *besluitvorming* niet tot maatregelen leidden. De latere formaldehyde-uitstoot was echter voor de provincie aanleiding om de activiteiten van de installatie tijdelijk stil te laten leggen tot uit een onafhankelijke analyse zou blijken dat de veiligheid voldoende was gewaarborgd. Toen dat een maand later het geval bleek te zijn, ging de directie van DuPont over tot *verantwoording*: ‘Er zijn fouten gemaakt en daar wordt van geleerd’, zo luidde de belofte die het voorlopige eindpunt in 2016 markeerde. Als het opnieuw

misgaat, zal een volgende crisis dat moeten uitwijzen. Dat zou bovendien betekenen, ondanks eventueel geleerde lessen, dat het volgende dilemma weer gaat spelen. Er is immers een bepalende factor voor de mate waarin verantwoordelijke overheden worden geactiveerd c.q. aanleiding zien om op te treden: een duidelijke dreiging of gezondheidsproblematiek, in een sfeer waarin acceptatie van risico's steeds kleiner wordt.

### 12.3.2 *Gezondheidsonderzoek: een onmisbare basis voor beleid en een potentiële onrustkatalysator*

Een terugkerend probleem bij rampen en (milieu)crises is dat de gebeurtenis gepaard gaat met een sociale dynamiek waarin gezondheidseffecten – al dan niet terecht – worden toegeschreven aan een stof of *agent*. Het vaststellen of die toeschrijving terecht is, is – zoals de expertgroep cGM stelt – in de regel ondoenlijk. Tal van factoren spelen mee, zeker als het om kanker gaat, inclusief leefstijl en genetische vatbaarheid. Bovendien is de mate van blootstelling niet zomaar vast te stellen en kunnen feiten op gespannen voet staan met percepties van gedupeerden die het bagatelliseren van die perceptie als een gebrek aan steun kunnen ervaren. In de DuPont-casus gaat het om enkele stoffen die gevaarlijk zijn voor de gezondheid. Daarbij is – in tegenstelling tot de rubbergranulaatcasus (zie hoofdstuk 11) waarin het gaat om het gezondheidsrisico van het materiaal waarvan kunstgras is vervaardigd – vooral de waarschijnlijkheid van blootstelling (en minder het risico van de stof zelf) onderwerp van discussie.

In de inleiding van dit hoofdstuk is al benadrukt dat bij gezondheidscrises het effect van blootstelling soms lang op zich laat wachten. Dat neemt niet weg dat er een directe druk kan zijn voor één of meer van de verantwoordelijke partijen om te handelen, onzekere gevolgen inzichtelijk te maken en de schade te beperken. Een adequate aanpak, gericht op het gezondheidsbelang, begint met weten wie te benaderen als potentieel blootgestelde. Dit is precies waarom een goede registratie van getroffen en bij rampen en crises zo van belang is. De huidige casus – een fabriek op een vaste plek met wisselende personeelsbestanden, omringd door wisselende groepen bewoners, passanten, inclusief verder in de wind gelegen woonkernen – wordt gekenschetst door het

aloude probleem: Wie is blootgesteld? Hoe lang? Hoe vaak? Hoeveel schadelijke stof is opgeslagen in het lichaam? *Sense-making* vraagt om informatie over (zorg)behoeften, problemen en risico's. Gezondheidsonderzoek kan daarin voorzien. Wat, wanneer en wie te onderzoeken is met betrekking tot (oud-)medewerkers eenvoudiger te organiseren dan met betrekking tot het diffuse publiek in het mogelijke besmettingsgebied.

In de praktijk zal er bij de uitvoering van het onderzoek, zeker bij kostbaar bloedonderzoek, een politiek-bestuurlijke keuze moeten worden gemaakt, niet alleen in Dordrecht, maar ook in omliggende gemeenten. De politiek-bestuurlijke achtergrondruis van besluitvormingsprocessen bevat latente voorkeuren voor overheid, markt of gemeenschap, die tot uiting komen in gekozen oplossingen.

Gezondheidsonderzoek en de besluitvorming daarover heeft (los van de politiek-bestuurlijke ideologische lading) een duidelijke waarde in een crisisdossier waar informatie node wordt gemist. Het dilemma blijft dat gezondheidsonderzoek ook problemen op individueel niveau ('er is iets mis, mijn gezondheid hangt hiermee samen') en collectief niveau ('we lopen risico in dit gebied') kan aanwakkeren of bestendigen.

Mocht de gewenste informatie ondanks de talrijke mitsen, maren en gebreken boven tafel komen dan vergen *beeld- en oordeelvorming*, *besluitvorming* en *betekenisgeving* een betrouwbare, passende maatstaf. In mediaberichten in 2016 waarin wordt stilgestaan bij PFOA-metingen onder ex-Dupontmedewerkers, worden de resultaten geduid aan de hand van de kort daarvoor door het RIVM afgeleide grenswaarde. Ondanks de schijnbare betrokkenheid van het RIVM, gaat het hier niet om een officiële referentiewaarde. Zoals ook de expertgroep al concludeerde, bestaat er in Nederland geen referentiewaarde voor het publieke domein (in Duitsland wel). In algemene zin wordt het afleiden van veilige waardes van een stof empirisch vastgesteld. Dat betekent dat regelgeving altijd achterloopt, omdat data (meestal van de fabriek zelf) maar langzaam worden verkregen. Voor de effecten van het werken met PFOA zou het voorzorgprincipe hebben kunnen gelden. Dat betekent dat in de besluitvorming wordt vooruitgelopen op regelgeving



als er onzekerheid is over de effecten.<sup>165</sup> De berichten uit de Verenigde Staten hebben daar zeker aanleiding toe gegeven.

#### 12.4 Afronding

De DuPont-casus voldoet aan twee kenmerken die opgaan voor menig milieu-incident. Enerzijds worden de gezondheid en het welzijn van medewerkers en bewoners in het uitstootgebied van de fabriek bedreigd. Anderzijds kan die individuele dreiging zich vertalen naar maatschappelijke onrust. De onzekerheden zetten de toon. Het samenspel tussen betrokkenen en belanghebbenden staat in het teken van het vertalen van mogelijkheden naar zekerheden. Maar dat kan niet zomaar. Volledige zekerheid gaat er nooit komen, hoogstens puzzelstukjes en helaas niet op zeer korte termijn. Betrouwbare informatie over de uitstoot, aard en omvang van de blootstelling en de gezondheid van blootgestelde mensen blijft niettemin cruciaal voor het crisismanagement van dit soort gevallen. Ook de gedeelde verantwoordelijkheden blijven een probleem. Zodra de problemen rondom DuPont worden gezien in het licht van de analyse van 372 chemische en andere risicobedrijven, in februari 2017 gepubliceerd in *de Volkskrant*,<sup>166</sup> past de casus in een breder, verontrustend beeld. De conclusie: meer dan de helft van de onderzochte bedrijven heeft in de twee jaar voorafgaand aan het onderzoek de veiligheidsregels overtreden. Bij een kwart tot een vijfde gaat het om bedrijven die ‘middelzware tot zware overtredingen begaan’. Al met al voorziet dit signaal in een duidelijke noodzaak voor een sterk toezicht en nauwgezette handhaving. Het probleem gaat verder dan een toevallig lek dichten. Industriële bedrijven worden uitgedaagd om winstmarges te maximaliseren in concurrentie met bedrijven elders, wellicht in minder dichtbevolkte gebieden met minder stringente eisen.<sup>167</sup> Ook schadevergoedingen en aansprakelijkheid spelen een rol in het afwegingsproces over investeringen en acceptabele risico's. De onderneming heeft geen belang bij hoge veiligheidskosten, omdat

165 Follow the Money, 10 september 2015. Hoe DuPont met teflon een ongekende milieuramp veroorzaakte. Ook in Nederland?

166 'Chemiereus bij een woonwijk, ach...?', *de Volkskrant*, 9 februari 2017.

167 In China en Rusland bijvoorbeeld wordt PFOA ongehinderd uitgestoten door de industrie.

deze direct de winstgevendheid reduceren. Wel staat de directie van een onderneming voor de uitdaging om de eigen *license to operate* niet te verspelen. Zodra een chemisch of ander risicobedrijf er eenmaal is, ontstaat een gezondheidsrisico. Zolang het bedrijf blijft bestaan, is het aanspreekbaar en verantwoordelijk voor de veiligheid van medewerkers en de omgeving, waarbij kosten dus ten laste gaan van de winst. Als het bedrijf om welke reden dan ook de activiteiten gestaakt heeft of failliet gaat, kunnen gedupeerden geen beroep meer doen op de eigenaren. In de praktijk kunnen er nog lang na sluiting problemen resteren of ontstaan, waardoor verantwoordelijke overheden alsnog in een lastig parket belanden. Dat gold na de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk, de uitstoot van ethyleenoxide bij Sterigenics in Zoetermeer en bij de langlopende bodemsaneringszaak in de gemeente Olst-Wijhe, zoals beschreven in de vorige bundel (zie IJzermans & Duckers, 2016). Wat betekent dit voor de toekomst? Gelet op het aantal bedrijven en de haperende veiligheidssystemen is het een kwestie van tijd voor de volgende zaak zich aandient. Gezondheidsaspecten zullen dan opnieuw aan de orde zijn.





Daar doe je het voor #brand #somerem

Gerrit Tulp @flowertulp

# 13

## **Bandenbrand in Someren; na dagenlange inzet aan banden gelegd**

*Menno van Duin, Hans Zuidijk*

### **13.1 Inleiding**

Het komt gelukkig maar zelden voor dat een kleine gemeente in korte tijd met twee grote calamiteiten wordt geconfronteerd. In 2016 deed die zeldzame samenloop van omstandigheden zich echter in het zuiden van ons land voor. Bewoners van het gebied rond Someren, Bergeijk en Luyksgestel kregen eind juni te maken met hagelstenen die ongekend van omvang waren; het noodweer leidde tot grote en langdurige gevolgen (zie hoofdstuk 5). Zo'n vijf maanden later werden met name de inwoners van Someren-Heide opnieuw met een calamiteit geconfronteerd, ditmaal een grote bandenbrand. De brand was enorm hevig en aanvankelijk was het schier onmogelijk het vuur te blussen. Dat betekende dat goed nagedacht moest worden over de beste bestrijdingstactiek. Na een dag of vijf lukte het de brandweer de brand meester te worden.

Het dilemma dat in dit hoofdstuk centraal staat, betreft de keuzes bij de aanpak van de brand. Er diende constant een afweging te worden gemaakt tussen volksgezondheid, milieu en overlast.

In dit hoofdstuk wordt in een tweetal kaders stilgestaan bij twee rapporten die in het kader van deze brand zijn opgesteld. Het betreft een rapport over de vergunningverlening, controle en handhaving en een rapport over het crisismanagement (en dan met name de afstemming tussen de verschillende crisiscentra). Daarnaast is een kader opgenomen over de overgang van de acute fase naar de nafase. Bij de 'hagelstorm' verliep dat problematisch; nu pakte men dat veel voortvarender op.

Bij het schrijven van dit hoofdstuk beschikten wij over een aantal (intern opgestelde) rapporten en hebben wij volop medewerking mogen ontvangen van betrokkenen bij de brandbestrijding en de nafase.

### 13.2 Feitenrelaas

In het Brabantse dorpje Someren-Heide breekt in de nacht van zaterdag op zondag 6 november 2016 rond 02.30 uur een grote brand uit in een autobandenopslag van een recyclingbedrijf. Someren-Heide is het kleinste van de vier kerkdorpen van Someren met zo'n 1500 inwoners. Het bedrijfsterrein van de bandenopslag ligt aan de rand van deze gemeenschap. Het hele bedrijfsterrein van 50 bij 100 meter ligt nagenoeg vol met banden in stapelhoogten van 2 tot 8 meter. Door de intense stralingshitte van de brand staan ook de naast gelegen loods en enkele vrachtauto's in brand. De hitte is zo enorm dat inzet op het bedrijfsterrein onmogelijk is. De hevige brand gaat gepaard met veel rook. Buurtbewoners vrezen dat de brand zal overslaan naar de naastgelegen woonwijk.<sup>168</sup> Burgemeester Veltman schaalte om 16.43 uur op naar GRIP-3. Terwijl het beleidsteam bijeenkomt op het gemeentehuis in Someren, verzamelt het regionaal operationeel team (ROT) zich in Eindhoven.

De oppervlakte van de brand bedraagt ongeveer 4.200 m<sup>2</sup>. Hoewel er met veel menskracht en materiaal gewerkt wordt om de gevolgen van de brand te beperken, krijgt de brandweer het vuur met water en andere blusmiddelen niet gedoofd.<sup>169</sup> Op het gesmolten rubber vormt zich namelijk een bijna ondoordringbare korst. Daardoor is het lastig om met water of andere blusmiddelen bij de kern van de brand te komen; de massa onder de korst blijft branden.<sup>170</sup> Omdat die nacht de

<sup>168</sup> *Eindhovens Dagblad*, 11 november 2016. Regio Deurne e.o.: Bandenbrand Someren-Heide aan voorkant terrein ontstaan. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://www.ed.nl/deurne/bandenbrand-someren-heide-aan-voorkant-terrein-ontstaan-video-begin-enorme-brand-a6ea3436/>.

<sup>169</sup> Brief van burgemeester Veldman aan bewoners d.d. 10 november 2016. Op 31 juli 2017 ontleend aan [http://www.omroepbrabant.nl/media/uploads/Bewonersbrief\\_burgemeester\\_Veltman.docx](http://www.omroepbrabant.nl/media/uploads/Bewonersbrief_burgemeester_Veltman.docx).

<sup>170</sup> NOS, 10 november 2016. Brand Someren die al vijf dagen woedt dit weekend geblust. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/2142438-brand-someren-die-al-vijf-dagen-woedt-dit-weekend-geblust.html>.

wind gunstig staat en de rook over de weilanden wegtrekt, wordt ervoor gekozen de autobandenopslag gecontroleerd te laten uitbranden. Dit kan wel enkele weken duren. Gedurende die tijd geeft de brand veel rook- en stankoverlast, wat voor onrust zorgt onder de inwoners van het dorp. Op verzoek van de geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS) voert de brandweer metingen uit naar de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen. Er worden metingen verricht op koolmonoxide (CO), zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>) en blauwzuur (HCN); stoffen die bij de verbranding van autobanden vrij kunnen komen.<sup>171</sup> Uit de metingen in de woonomgeving blijkt dat de rook geen voor de gezondheid schadelijke concentraties gevaarlijke stoffen bevat. Wel wordt rond 06.00 uur een NL-Alert verstuurd waarin omwonenden worden opgeroepen om ramen en deuren voorlopig gesloten te houden, omdat het inademen van rook nooit gezond is (Jong, 2016).

Buurtbewoners wordt geadviseerd om ook de volgende dag, maandag 7 november, de ramen en deuren gesloten te houden. De basisscholen in Someren gaan die dag wel open, maar kinderen mogen in de pauze niet buitenspelen. Om de inwoners van de gemeente niet onnodig te verontrusten, wordt besloten om de maandelijkse sirene van de waarschuwings- en alarmeringspalen deze keer niet af te laten gaan. Die avond wordt er voor inwoners van de gemeente een eerste informatiebijeenkomst georganiseerd.<sup>172</sup>

Op dinsdagavond 8 november organiseert de gemeente opnieuw een bewonersbijeenkomst. Volgens de weersverwachting van het KNMI draait namelijk die nacht de wind naar zuidoostelijke richting waardoor de rook over het dorp Someren-Heide zal trekken. Tijdens deze bijeenkomst blijkt dat een fors aantal omwonenden boos is en bezorgd. Ondanks de continue metingen van de brandweer, waaruit geen verontrustende waarden blijken, vertrouwen de bewoners het niet: 'Die metingen die jullie nu doen, is dat ook een garantie dat wij over één of twee jaar geen leukemie krijgen?', vraagt een van hen zich af.<sup>173</sup> De

171 Siris.nl, 10 november 2016. Nieuws: Heftige infoavond in Someren-Heide. Op 31 juli 2017 ontleend aan <https://siris.nl/artikel/38298325/heftige-infoavond-in-someren-heide>.

172 NOS, 7 november 2016. Brand in recyclingbedrijf Someren-Heide woedt nog steeds. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/2141861-brand-in-recyclingbedrijf-someren-heide-woedt-nog-steeds.html>.

173 Omroep Brabant, 9 november 2016. Someren-Heide helemaal klaar met dagenlange brand. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/257228992/>

bewoners voelen zich niet gerustgesteld door de antwoorden van de gemeente en vinden de aanpak ‘amateuristisch’ overkomen. Sommige bewoners besluiten om de nacht ergens anders door te brengen uit angst voor de gevolgen van de rook. De basisschool in Someren-Heide blijft voor de rest van de week dicht.

Omdat het blussen van de brand voor extra rookontwikkeling zorgt, is met bewoners afgesproken dat er niet geblust zal worden wanneer de rook richting een woonwijk trekt. Op donderdag 10 november komt de burgemeester hier op terug. Op advies van de brandweer zal er toch geblust worden, waarbij de brandweer een nieuwe blusmethode gebruikt zodat de brand binnen enkele dagen kan worden gedoofd.<sup>174</sup>

‘We nemen steeds kleine hapjes brandend materiaal met graafmachines uit de grote berg’, legt een woordvoerder van de brandweer uit. ‘Die dompelen we onder in een bak met water. Vervolgens haalt een andere kraan het gebluste materiaal uit de bak en legt het opzij.’<sup>175</sup>

Deze blusmethode verloopt voorspoedig en op vrijdag 11 november laat de brandweer weten dat de brand waarschijnlijk nog dezelfde dag uit zal zijn. Dit stemt alle buurtbewoners hoopvol en zij voelen zij zich eindelijk serieus genomen. Een buurtbewoner vertelt: ‘De burgemeester kwam gisteravond persoonlijk langs om een brief af te geven. Dat vond ik een geweldig sympathiek gebaar.’ Ook de brandweer wordt vrijdagochtend in het zonnetje gezet: zij krijgen als dank voor hun inzet taart van de bewoners. ‘Dank jullie wel kanjers, voor het vele werk’, is te lezen op het kaartje bij de taarten.<sup>176</sup> Om 10.10 uur volgt het sein ‘brand meester’.

Someren-Heide+helemaal+klaar+met+dagenlange+brand+Krijgen+we+geen+leukemie.aspx.

174 Brief van burgermeester Veldman aan bewoners d.d. 10 november 2016. Op 31 juli 2017 ontleend aan [http://www.omroepbrabant.nl/media/uploads/Bewonersbrief\\_burgemeester\\_Veltman.docx](http://www.omroepbrabant.nl/media/uploads/Bewonersbrief_burgemeester_Veltman.docx).

175 NOS, 10 november 2016. Nieuws: Regio: Brand Someren die al vijf dagen woedt dit weekend geblust. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/2142438-brand-someren-die-al-vijf-dagen-woedt-dit-weekend-geblust.html>.

176 Omroep Brabant, 11 november 2016. Nieuws: Laatste dag van brand in Someren-Heide? Iedereen hoopt het! Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/2573291093/Laatste+dag+van+brand+in+Someren-Heide+Iedereen+hoopt+het!.aspx>.



Toch is ook na de brand de overlast voor omwonenden nog niet voorbij. Die hebben sinds de brand last van stank; het stinkt naar verbrand rubber, vermengd met een chemische lucht.<sup>177</sup> Bij buurtbewoners bestaat al langere tijd onvrede over het bedrijf, dat sinds 2004 op deze locatie gevestigd is.<sup>178</sup> De klachten betreffen onder meer geluidsoverlast, onveilige verkeerssituaties en containers en trucks die in de weg staan. De gemeente Someren was al met het bedrijf in gesprek om de opslagplaats te verplaatsen. Na de brand wordt dat proces met vergroot belang voortgezet. Op 9 februari 2017 wordt Van den Hoogen Recycling door de gemeente uitgekocht voor een bedrag van 890.000 euro. Op de site van de NOS wordt het verwoord als ‘Bandenbedrijf Someren moet weg en krijgt 8 ton mee’ (16 januari 2017). Van den Hoogen Recycling mag zich niet meer vestigen in de gemeente Someren en moet het terrein schoon opleveren.

### Welhaast onvermijdelijk of botte pech?

Al tijdens de brand werden er in de gemeente vragen gesteld hoe het nu mogelijk was dat er aan de rand van de bebouwing een dergelijke opslag van banden gevestigd was en of de gemeente hier geen steken had laten vallen in het verleden. De Rekenkamerfunctie van de gemeente Someren pakte deze geluiden op en besloot een onderzoek in te stellen naar de brand om de feiten rondom dit bedrijf, de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving in kaart te brengen en deze te bezien tegen de achtergrond van rechtmatigheid en zorgvuldigheid. De DSP-groep kreeg de opdracht dit onderzoek uit te voeren en in mei 2017 werd het rapport gepresenteerd (Nauta et al., 2017). ‘Gemeente greep te laat in’ meldde de NOS over het rapport en bij Omroep Brabant was de kop ‘Gemeente moest eerder ingrijpen bij bandenopslag Someren, buurt reageert gelaten’.

<sup>177</sup> Omroep Brabant, 4 april 2017. Nieuws: Nog steeds in de stank van verbrand rubber na brand bij bandenhandel Someren. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/2633881233/Nog+steeds+in+de+stank+van+verbrand+rubber+na+brand+bij+bandenhandel+Someren.aspx>.

<sup>178</sup> *Eindhovens Dagblad*, 11 mei 2017. Regio Deurne e.o.: Someren: Hoe kon de bandenbrand in Someren-Heide zo uit de hand lopen? Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://www.ed.nl/someren/hoe-kon-de-bandenbrand-in-someren-heide-zo-uit-de-hand-lopen~acb2fbef/>.

In 2002 concludeerde de plaatselijke brandweercommandant van Someren al:<sup>179</sup>

‘Op basis van deze neveneffecten (bij brand waarschijnlijk geen doden, maar wel grote overlast voor de omgeving) zou het vestigen van zo’n inrichting nabij een woonkern voorkomen moeten worden. De voorschriften brandveiligheid bieden hier echter geen direct kader voor. Indien het college van B&W het eens is met deze stelling zal het op basis van een beleidsbesluit moeten voorkomen dat deze inrichting zich vestigt aan de Groeneweg te Someren-Heide.’

Uit het onderzoek van de DSP-groep volgt dat de gemeente weinig keuze had indertijd, maar nadien – en dan met name de laatste paar jaar – te weinig rechtsmiddelen heeft uitgeprobeerd jegens het bedrijf. Daarmee zou ten minste het signaal zijn afgegeven dat de gemeente er veel aan gelegen was pal te staan voor de veiligheid (Nauta et al., 2017, p. 13). Overigens was de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente al wel voor de brand begonnen na te denken over verplaatsing of uitkoop van de bandenopslag, overigens zonder daarbij anderen (bijvoorbeeld de afdeling Toezicht en Handhaving) hierin mee te nemen. Na de brand is dit traject doorgezet.

Hoewel het rapport vrij stevig van toon is, is de openingszin uit het voorwoord veelzeggend (Nauta et al., 2017, p. 5):

‘Met de kennis van nu is het gemakkelijk oordelen. Ook bij deze pijnlijke gebeurtenis in Someren-Heide. En het oordeel is des te zwaarder omdat de geconstateerde feiten te allen tijde in het licht van de brand zullen worden gezien. Was er geen brand dan was de kans groot dat veel van dit stukje historie van de gemeente Someren in vergetelheid was geraakt. Maar er kwam wel een brand. En een onderzoek dat tot doel had de onderste steen boven te krijgen. Het is tegen deze achtergrond dat *de onderzoekscommissie brand Someren-Heide* met enigszins gemengde gevoelens dit rapport uitbrengt aan de gemeenteraad Someren.’

### 13.3 Is een dergelijke brand wel te bestrijden?

Een cruciale vraag bij deze brand was: kan een bandenbrand bestreden worden en zo ja, hoe dan? Als iets duidelijk wordt uit gesprekken met branddeskundigen, en ook uit wat in de literatuur en op internet over dit soort branden te vinden is, dan is het wel dat dergelijke branden

<sup>179</sup> Nota ‘Opslag gebruikte autobanden Groeneweg Someren-Heide’, gemeente Someren d.d. 10 december 2002. Naar deze nota wordt ook verwezen in het door DSP opgestelde onderzoeksrapport; zie Nauta et al., 2017, p. 28.

schaars zijn. Er is overigens ook maar in beperkte mate literatuur over deze branden en succesvolle bestrijdingstechnieken voor handen. In Engelstalige literatuur wordt vaak het volgende over (het blussen van) een bandenbrand vermeld:<sup>180</sup>

Extinguishing tire fires is difficult. The fire releases a dark, thick smoke that contains cyanide, carbon monoxide, sulfur dioxide, and products of butadiene and styrene. Burning tires are heated, and, as they have a low thermal conductivity, they are difficult to cool down. Moreover, they frequently burn inside even if they are extinguished from outside, and easily reignite when hot.

De vraag hoe de brand te bestrijden en welke keuzes daarbij gemaakt zijn, is waar we in het navolgende op ingaan. Daarbij is het interessant te kijken naar de verschillende opties (ofwel scenario's). Hoe is men tot deze opties gekomen? Welke overwegingen hebben daarbij een rol gespeeld? En hoe is er uiteindelijk tussen de verschillende opties een keuze gemaakt? Het komt waarschijnlijk zelden voor dat er al gaande het proces met de politiek over de opties wordt gesproken. In dit geval is dat wel gedaan (met de vaste commissie Ruimte van de gemeenteraad).

#### 13.4 Analyse

Uit ervaring weet de brandweer dat een brand in een autobandenopslag zeer moeilijk te bestrijden is en grote nevenschade (milieueffecten) met zich mee kan brengen. Voor zover sommige brandweermensen dat in Someren niet wisten, zullen ze dat snel gemerkt hebben. Maar aanvankelijk was de hitte van de brand zo enorm dat de brandweer alle aandacht richtte op de omgeving. Voorkomen moest worden dat de brand zou overslaan naar de naastgelegen woonwijk.

Al vrij snel kwam de brandweer tot de conclusie dat het niet mogelijk was de brand te blussen. Het gecontroleerd laten uitbranden van de brand leek de enige reële optie te vormen. Enkele pogingen op zondagmiddag om met twee waterkanonnen de brand echt 'aan te pakken',

<sup>180</sup> Definitie afkomstig uit Gomma Elnour & Abbas Laz, 2014.

sorteerden geen enkel effect. Er had zich een dermate dikke korst gevormd over de hopen brandende autobanden, dat nauwelijks nog water binnendrong. Ook leidde het blussen tot vervuild bluswater.<sup>181</sup>

Zondagmiddag werd het landelijk ondersteuningsteam brandweer (OTB) gevraagd mee te denken over de aanpak en bestrijding van de brand. Het OTB ging aan de slag en probeerde zo veel mogelijk ervaringskennis op te halen. Zo was er een notitie 'Handreiking opslag van autobanden' uit 2002 van het NIBRA (de voorloper van het huidige IFV) waarin ook werd ingegaan op de brandbestrijding. Belangrijke passages uit deze en andere stukken die het OTB verzamelde, zijn:

Over het algemeen zal het gangbare gebruik van water en schuim bij bandenbranden niet effectief zijn om de brand te blussen.

In de praktijk blijkt dat het blussen van autobanden vrijwel geen effect heeft. Voor een effectieve brandbestrijding moet de 'blusmethode' worden toegepast van het weghalen van brandstof.

Rubberen banden leveren bij brand meer energie per kg dan steenkool, de hoge hitteproductie maakt blussen erg moeilijk. Bij bandenbranden komen grote hoeveelheden olie vrij, dat brandbaar en milieuverontreinigend is.

Brand in een bandenopslag kan gekenmerkt worden als een kernbrand. Aan de buitenkant van de opslagstapel ontstaat een kleiachtige korst, waardoor het bluswater de kern van de stapel niet kan bereiken.

Het blussen en koelen van een brand in een bandenopslagstapel veroorzaakt meer nadelige gevolgen voor de omgeving dan het positieve effect.

Omdat het voor omstanders moeilijk te begrijpen is dat de brandweer niet blust (...) is het uiterst belangrijk dat de persvoorlichter zo

<sup>181</sup> Vervuild bluswater is bij dit soort branden vrijwel altijd een probleem. In dit geval werd eerst de eigenaar gemaand binnen 24 uur het bluswater op te ruimen. Hij charterde een bedrijfje dat het bluswater snel ergens (illegaal) loosde. Daarom kreeg vervolgens het waterschap de regie en dat schakelde een gecertificeerd bedrijf in.

snel mogelijk de omstanders uitlegt waarom de brand niet geblust wordt.

Met bovenstaande passages wordt het dilemma in deze casus manifest. De brand was nauwelijks te blussen, maar tegelijkertijd woedde de brand wel vlakbij een woonkern (Someren-Heide) die grote overlast ondervond van de brand en de rook. Aanvankelijk ging de rook nog wel de andere kant op, maar dat veranderde toen de wind draaide. De optie van 'zand erover' (de brand afdekken met zand) werd onderzocht en maandag in het ROT besproken en vervolgens ook afgestemd met het GBT. Er werd ingeschat dat zo'n 10.000 ton zand nodig zou zijn. Niet alleen zou dat een logistiek grote operatie betekenen van dagenlang af- en aanrijdende vrachtauto's, ook zou deze optie gepaard gaan met grote milieueffecten en hoge kosten (tot zo'n 1 miljoen euro). De sterk vervuilde grond zou na zo'n half jaar afgevoerd moeten worden. Ook zou de bodem nog wekenlang door het zand heen blijven roken. Al met al was deze optie toch minder aantrekkelijk dan ze aanvankelijk leek. Het GBT stemde in met deze redenering, maar hoopte wel dat een alternatieve methode gevonden zou worden die rook (en overlast) zou beperken. Het was voor het GBT geen optie nog wekenlang met deze situatie van doen te hebben.

Maandagmiddag (dag 2) werd een poging gedaan om met een grijpkraan kleine hoeveelheden brandbaar materiaal uiteen te trekken en af te blussen. Al snel moest deze poging worden gestaakt omdat het hydrauliek van de grijpkraan in brand vloog door de enorme hitte onder de korst. Verschillende personen opperden alternatieve blusmiddelen, zoals innovatief blusschuim. Mogelijk dat dit middel bij een net beginnende brand iets zou kunnen betekenen, maar hier had het (met de gevormde dikke korst) geen enkel zichtbaar effect. Een dag later kwam een Drentse ondernemer met speciaal blusschuim om kernbranden te koelen. Ook deze methode leidde niet tot verbetering.

Dinsdag (dag 3) werd op creatieve wijze een bluslans gebouwd; een verlengde metalen pijp van zo'n 5 meter, gekoppeld aan de bluslang met gaten aan het einde, die onder de korst werd ingezet om de temperatuur aldaar te verlagen. Vanuit een hoogwerker was deze lans door brandweermensen door de korst heen gestoken waarna vervolgens een

stoot blusmiddel in de brandende kern werd gebracht. Gaandeweg ging dit beter werken. Omdat de ‘kerntemperatuur’ omlaag ging, konden nu ook grijpkranen worden ingezet om steeds kleine hoeveelheden materiaal op te pakken en af te koelen in een containerbak met water. Deze eerste experimenten gingen wel gepaard met extra rookontwikkeling, terwijl een van de uitgangspunten was dat de bestrijding geen extra overlast mocht geven aan de omwonenden en extra rook en stank dus voorkomen moesten worden. Omwonenden die deze toegenomen rook en turbulentie opmerkten (en soms ook filmden) informeerden de burgemeester hierover. Feitelijk werd daarmee duidelijk dat het onmogelijk was én de brand versneld uit te krijgen en bij de werkzaamheden geen extra overlast te veroorzaken. Omdat de grote brand nog steeds fors woedde, viel de extra rookontwikkeling op grotere afstand overigens nauwelijks op.

### **Crisismanagement**

Het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement is door Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost gevraagd om te ondersteunen bij het ontsluiten van de lessen uit de brand bij Someren. In dat kader heeft het COT onder andere een aantal leerarena-sessies ondersteund. Alleen al vanwege het feit dat GRIP-3-incidenten schaars zijn en er in dit geval ook voor langere tijd was opgeschaald, is het zinvol kennis te nemen van deze compacte evaluatie. Uiteraard is er veel goed gegaan en is het al een klein wonder dat de brand zonder al te veel overlast voor omwonenden is geblust. Toch leert het rapport vooral weer dat wij in Nederland erg weinig ervaring hebben met situaties waarin gedurende een aantal dagen zowel een ROT als een GBT actief is. Tot en met GRIP-2 gaat het vaak wel goed, maar de koppeling tussen operationeel en bestuurlijk blijkt vaak lastig. In het rapport wordt dit het ‘tactisch-strategisch gat’ genoemd (Van der Veen et al., 2017, p. 7). Ook tijdens de brand in Someren hebben beide crisisteam behoorlijk langsk elkaar heen gewerkt en bleek regelmatig telefonisch contact tussen de Operationeel Leider en de burgemeester geen garantie om tot een gedeeld beeld te komen. Bij het ROT in Eindhoven was er onvoldoende beeld van de ‘couleur local’, bijvoorbeeld wat de brand betekende voor de omwonenden en waar zij zich zorgen over maakten. Ook bleek dat LCMS op zich prima werkte, maar dat er nog wel wat viel op te merken over de wijze waarop er gebruik van werd gemaakt en over het onoverzichtelijke karakter van het logboek. Zo ontbrak het besef dat LCMS tot doel heeft anderen te informeren over wat er gebeurt, afgesproken of beslist is. Een puntsgewijze opsomming van de besproken thema’s helpt anderen dan weinig verder. Nu kregen anderen weinig zicht op de gang van zaken in het GBT; alleen de besluitenlijst bleek te mager.

Woensdag (dag 4) draaide de wind en ging de rook over Someren-Heide. Omdat burgemeester Veltman op de bewonersbijeenkomst had toegezegd dat de bluswerkzaamheden zouden stoppen als de rook richting Someren-Heide ging, werden de bluswerkzaamheden gestaakt totdat de wind in de loop van de avond weer draaide. Vooral vanaf dat moment werd met vier grijpkranen een maximale inzet gepleegd om de brand te bestrijden, uit elkaar te trekken en banden af te blussen. Donderdagochtend (dag 5) was zo'n kwart van het brandende materiaal geblust en verplaatst naar een naburig terrein. Omdat de kerntemperatuur inmiddels voldoende was gedaald hoefden de bluslansen niet meer te worden ingezet. Om te voorkomen dat de brand weer zou aangroeien en de kerntemperatuur weer zou stijgen, moest er wel continu worden doorgerukt. Het GBT gaf toestemming nu 'vol door te pakken' ook al zou dat tijdelijk gepaard gaan met extra overlast voor de omwonenden. Dat moest dan maar geaccepteerd worden om de brand nu in enkele dagen uit te kunnen krijgen.

De brand was natuurlijk lastig te bestrijden, maar vervelend was vooral dat het terrein aan de rand van de kern Someren-Heide lag en de brand daardoor leidde tot zeer bezorgde reacties uit de directe omgeving. Gelukkig stond de wind de eerste dagen gunstig waardoor de rook niet over Someren-Heide trok, maar richting en over Someren-Eind (zo'n twee kilometer verderop). In de commissievergadering van woensdagavond, waar de directeur van Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost de verschillende opties (scenario's) besprak, gaf de zeer deskundige arts Henk Jans helder uitleg over de risico's voor met name de omwonenden. Kern van zijn verhaal was dat de risico's van de blootstelling aan chemische en toxische stoffen tot dan toe gelukkig (zeer) beperkt waren en dat de gezondheidsgevolgen daarvan dan ook verwaarloosbaar klein waren. Daarentegen was de blootstelling aan de rook voor de meer kwetsbaren (astmapatiënten, kleine kinderen) wel een reden om maatregelen te nemen om te voorkomen dat onnodig in de rook zou worden gebivakkeerd. Daarnaast waren roet- en afvaldeeltjes op bijvoorbeeld de zelf verbouwde boerenkool (groot bladoppervlak en slecht afwasbaar) reden deze maar weg te gooien; worteltjes uit eigen tuin konden wel prima gegeten worden. Uit enkele reacties van raadsleden bleek dat deze heldere informatie over de (feitelijk zeer beperkte) schadelijkheid van de uitstoot naar hun idee nog niet eerder was gegeven. Bij eerdere

bewonersbijeenkomsten was deels hetzelfde verhaal verteld, maar de overtuigende deskundigheid (de ‘witte jas’) ontbrak toen kennelijk.

Vrijdagochtend (dag 6) kon het sein brand meester worden gegeven en werden de gekoelde banden weer teruggedreden naar het terrein van de bandenopslag. Hoewel brandweermensen steeds wisselden van bluspakken was zelfs na twee wasbeurten de geur van verbrand rubber en olie nog niet uit de pakken verdwenen. Ook het reinigen van de brandweerauto's was veel arbeidsintensiever dan bij een reguliere brand.

### **Van warme naar koude fase**

De overgang van de acute (warme) fase, waarin vaak in GRIP-verband is gewerkt, naar de nafase, waarin de betrokken gemeente(n) of een andere verantwoordelijke instelling de situatie weer ‘overneemt’, blijkt in de praktijk zelden echt soepel te verlopen. In de warme fase is vaak nog maar weinig uitgedacht voor de fase die komen gaat of er zijn hooguit enkele relevante thema's benoemd. Ook blijkt vaak dat degenen die de verantwoordelijkheid na de acute situatie overnemen, weinig hebben aan datgene wat voordien is bedacht (voor zover dat überhaupt is gebeurd). Na de hagelstorm die over Zuidoost-Brabant trok, zat er feitelijk een week tussen de acute situatie en de integraal aangestuurde nafase. Betrokkenen van de gemeente Someren en Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost hadden de ervaringen van deze casus zeker in hun achterhoofd bij de organisatie van de nafase na de bandenbrand. Ruim voordat de brand volledig geblust was, ging er binnen het ROT al een groepje (team preparatie nafase) aan de slag om voorbereidingen te treffen voor de organisatie van de nafase. Dat betekende niet alleen dat er gewerkt werd aan een overdrachtsdocument waarin de relevante thema's werden benoemd. Vanaf maandag 7 november gingen verschillende personen (waaronder de Operationeel Leider) vanuit het ROT bij de gemeente op de koffie om gedurende enkele dagen steeds één of enkele uren goed te kijken welke zaken speelden en om gezamenlijk een (gemeentelijk) plan van aanpak voor de nafase op te stellen. Er werd een ervaren externe projectleider bij gehaald om het proces te stroomlijnen. Het resultaat van deze werkwijze was dat er niet een afzonderlijk overdrachtsdocument en een gemeentelijk nazorgdocument werden opgeleverd, maar dat beide documenten veel meer op elkaar waren afgestemd. Er was op deze manier veel meer overlap tussen warm en koud gerealiseerd dan doorgaans het geval is, omdat degenen die in de verschillende fasen een rol hadden veel meer met elkaar hadden samengewerkt aan de verschillende thema's van de nafase. Het gemeentelijk nazorgdocument werd daarmee heel concreet, met gerichte taken, daarbij aangewezen personen en hun verantwoordelijkheden; een helder geformuleerd nazorgproject. In het College van B&W werden na afloop dan ook complimenten uitgedeeld aan zowel de regionaal betrokken ambtenaar bevolkingszorg als aan de eigen ambtenaar rampenbestrijding als stuwende krachten achter deze zowel procesmatig als inhoudelijk succesvolle operatie.



### 13.5 Afronding

De bandenbrand in Someren was lastig te bestrijden, maar uiteindelijk lukte dat met vereende krachten. Daarbij zijn de verschillende scenario's die gaandeweg ontstonden interessant, alsook het feit dat hier vooral al doende en door 'trial and error' is geleerd. Al na korte tijd ging binnen het ROT een denktank in een aparte ruimte aan de gang, die vooral methoden moest bedenken hoe deze brand te bestrijden. Op basis van de beschikbare literatuur kwam men met het idee de brand te bestrijden door de brand open te breken en de brandbare delen uit de brand te verwijderen. Ook ontstond het idee van de 15 meter lange lans om zodoende bij de kern van de brand te komen en langs deze weg (onder de korst) de kerntemperatuur omlaag te brengen. Al doende werd die methodiek ontwikkeld en verbeterd. Door de lagere kerntemperatuur werd de inzet van grote grijpers mogelijk. Ook is er geëxperimenteerd met blusmiddelen die door anderen werden aangedragen.

Natuurlijk is er over de aanpak, de afstemming tussen het operationele en het bestuurlijke en wat dies meer, veel op te merken. Desalniettemin wist men deze exorbitante hoeveelheid brandende autobanden wel binnen een week onder controle te krijgen.



*Die kwamen vast gezellig even een bakkie doen bij AZC Balk ;)*

Mat brrrr @psoramar

# 14

## Onrust door criminaliteit onder asielzoekers

*Edith Leentvaar*

### 14.1 Inleiding

De opvang van vluchtelingen houdt de gemoederen in Nederland al weer enkele jaren intensief bezig. De piek in de instroom van vluchtelingen in 2015 zorgde in eerste instantie voor praktische problemen, omdat er in ons land en in andere Europese landen onvoldoende opvangvoorzieningen waren. De bouw van nieuwe asielzoekerscentra leidde in menig raadsvergadering tot hevige discussies. Het toonde zo ook de verschillende gezichten van Nederland: enerzijds het welkom en de hulp die geboden werd tegenover anderzijds de angst en weerstand. Het draagvlak voor de opvang van asielzoekers is broos. Incidenten die zich in of nabij asielzoekerscentra voordoen, kunnen dan zomaar de vlam in de pan doen slaan.

In 2016 veroorzaakte een relatief kleine groep asielzoekers in het noorden van Nederland veel overlast door crimineel gedrag. Ook in het Friese Balk werden de gemeente, politie en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) hiermee geconfronteerd, kort na de opening van een asielzoekerscentrum (AZC). Het leidde tot behoorlijk wat onrust in het dorp. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de partijen samenwerkten en met de nodige stuurmanskunst de situatie beheersbaar hebben kunnen houden. De centrale vraag daarbij is hoe maatregelen te nemen, gericht op een specifieke groep asielzoekers, zonder het draagvlak voor de opvang van diegenen die daar daadwerkelijk recht op hebben, te schaden. Ten behoeve van dit hoofdstuk is dankbaar gebruikgemaakt van de input van de gemeente De Fryske Marren en het COA.

## 14.2 Feitenrelaas

In 2015 leidt de oorlog in Syrië tot een grote stroom vluchtelingen naar Europa. In de tweede helft van het jaar vraagt de opvang van vluchtelingen om noodmaatregelen wanneer de bestaande opvangvoorzieningen in Nederland tekortschieten. Gemeenten en het COA zetten alle zeilen bij met crisisnoodopvang in tijdelijk daarvoor ingerichte locaties, zoals sporthallen en tentenkampen (zie Wijkhuijs & Van Duin, 2016 en 2017). Om aan die situaties zo snel mogelijk een einde te maken, sluit het kabinet eind november 2015 een bestuursakkoord met de gemeenten over het versnellen van de doorstroom van verblijfs-gerechtigde vluchtelingen naar huisvesting en werk. Een landelijke en een per provincie georganiseerde regionale regietafel worden het platform van samenwerking tussen alle betrokken partijen. Bij een dergelijk complex vraagstuk zijn dat er vele: vijf ministeries (Binnenlandse Zaken, Veiligheid en Justitie, Financiën, Wonen en Huisvesting, Sociale Zaken en Werkgelegenheid), de commissarissen van de Koning en het Interprovinciaal Overleg, de colleges en raden van gemeenten, het COA, de veiligheidsregio's en de vereniging van woningcorporaties (Aedes). De overwegingen voor mogelijk te gebruiken opvanglocaties of huisvesting van asielzoekers leiden in veel gemeenten tot onrust en verdeeldheid tussen voor- en tegenstanders.

In deze context doet de gemeente De Fryske Marren onderzoek naar een geschikte locatie voor de opvang van vluchtelingen in een AZC. Eind 2014 had het College van B&W al besloten dat de bouw van een AZC in het dorp Rijs niet haalbaar was vanwege het ontbreken van maatschappelijk draagvlak voor de opvang van een groot aantal vluchtelingen. Het COA hanteerde op dat moment een minimale capaciteit van 500 bewoners. Uit het daarna gestarte locatieonderzoek kwam in het voorjaar van 2015 'Landlust', een perceel grond in het dorp Balk, als meest geschikte locatie naar voren. De grond is eigendom van de gemeente, voorzieningen zijn dichtbij en ook de aansluiting qua infrastructuur is goed te realiseren. Het traject om te starten met de bouw duurt dan in totaal nog een jaar. Er wordt een klankbordgroep met bewoners ingesteld en alternatieve locaties die door bewoners worden voorgesteld, moeten tegen het licht worden gehouden. Wanneer Landlust de meest geschikte locatie lijkt, wordt er een bestuursovereen-

komst tussen de gemeente en het COA opgesteld en een omgevingsvergunning aangevraagd en verleend.

In mei 2016 worden de eerste woonunits geplaatst, waarna de burgemeester begin september de eerste bewoners van het AZC in Balk kan verwelkomen. De weken erna nemen meer vluchtelingen hun intrek: eind oktober 2016 staat de teller op ongeveer 300 bewoners, voor het merendeel afkomstig uit Syrië en Eritrea. Een kleine groep is afkomstig uit zogeheten ‘veilige landen’ en dan met name uit Noord-Afrikaanse landen.

Al vrij snel na de opening, dus met weinig gelegenheid voor het COA en de vluchtelingen om in het dorp *credits* op te bouwen, doen zich kleine incidenten voor waarvan de daders afkomstig lijken te zijn uit het AZC. Een steekincident in november tussen twee bewoners in het AZC is voor enkele gemeenteraadsleden de directe aanleiding om een overzicht te vragen van alle aan het AZC gerelateerde incidenten. Burgemeester Veenstra heeft dan inmiddels al contact gehad met het COA en de politie in verband met vernielingen in het dorp, waarvan een statushouder wordt verdacht. In het overzicht dat de gemeente opstelt, worden vijftien incidenten opgesomd: diefstallen, vernielingen, geweldpleging, brandstichting, lastigvallen en het overtreden van een samscholingsverbod.

De situatie in Balk staat niet op zichzelf. Vergelijkbare situaties doen zich in die maanden ook in andere gemeenten voor, onder andere in Ter Apel, Oude Pekela, Groningen, Hoogeveen en Weert.<sup>182</sup> Ook is er een brandbrief van de Ondernemingsraad van het COA, waarin wordt gemeld dat medewerkers in asielzoekerscentra zich onveilig voelen door asociaal en crimineel gedrag van asielzoekers die nagenoeg geen kans maken op een verblijfsstatus en vaak al eerder in een ander Europees land een asielprocedure doorlopen hebben.

Na het overplaatsen van sommige asielzoekers en ook politiek-bestuurlijke druk op het versnellen van procedures, extra inzet van politie, een aantal veroordelingen met celstraf en preventieve maatregelen, zoals huisarrest tijdens de jaarwisseling, keert de rust in Balk terug.

<sup>182</sup> Zie voor een totaaloverzicht van incidenten op en rondom opvanglocaties van het COA de brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 13 april 2017 (TK 2016-2017, 33 042 nr. 28).

Daarop voortbouwend organiseren studenten van de Hogeschool Stenden in januari 2017 een integratieavond met als doel dorpsbewoners en asielzoekers verder met elkaar kennis te laten maken. Een korte vechtpartij tussen twee asielzoekers vlak voordat de avond van start gaat, lijkt die plannen te doorkruisen. De ruzie is al gesust als de politie arriveert, maar om herhaling te voorkomen worden beide asielzoekers naar het AZC gebracht. De bijeenkomst wordt alsnog een succes. Desondanks blijkt het veiligheidsgevoel in Balk onder druk te staan. Als uiting daarvan richten enkele vrijwilligers een burgerwacht op om bij te dragen aan de veiligheid in Balk. De initiatiefnemers communiceren met nadruk dat de komst van het AZC hierbij geen rol speelt. De burgemeester is geen voorstander van de inzet van de burgerwacht. De maatregelen die de gemeente, het COA en de politie nemen, moeten voldoende zijn om de veiligheid van de inwoners van Balk te waarborgen. De weken erna vinden in Balk geen incidenten meer plaats die gerelateerd kunnen worden aan het AZC.

### 14.3 Hoe om te gaan met overlast gevende asielzoekers zonder het draagvlak voor de opvang van asielzoekers te schaden?

De Nederlandse overheid heeft zich met de ondertekening van internationale verdragen verplicht vluchtelingen op te vangen. Wanneer de individuele verhalen van mensen die gevlucht zijn voor het voetlicht komen, is er in veel gevallen al snel een breed maatschappelijk draagvlak voor deze taak. Maar wanneer het gaat om een meer anonieme groep van tientallen of honderden mensen, vraagt de angst voor het onbekende een zorgvuldige afstemming van de gemeente met de inwoners van dorpen of wijken waar een AZC wordt gebouwd.

Op die wat broze basis kunnen enkele incidenten tot onrust en heftige emoties leiden. De roep om harde maatregelen of zelfs te stoppen met de opvang van vluchtelingen is in veel van dit soort situaties luid verkondigd. In de duiding en aanpak van deze incidenten en de daaraan gekoppelde onrust moet recht worden gedaan aan de inwoners van het dorp, aan de bewoners van het AZC die geen overlast veroorzaken en zo goed mogelijk proberen te integreren, aan de medewerkers van het COA en op een bepaalde manier ook aan de overtreders zelf. Het dilemma van deze casus draait dan ook om de vraag hoe dit vraagstuk

zich verhoudt tot juridische uitgangspunten als het gelijkheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel. Enerzijds kunnen bestuurders dit soort incidenten niet bagatelliseren, terwijl anderzijds moet worden voorkomen dat de berichtgeving over incidenten het draagvlak voor de opvang van vluchtelingen en asielzoekers schaadt. Op welke manier blijft er voor al die andere vluchtelingen en asielzoekers voldoende basis voor acceptatie en integratie in de Nederlandse samenleving? Welke aanpak herstelt het veiligheidsgevoel?

#### 14.4 Analyse

De opvang en integratie van vluchtelingen is voor Nederland geen nieuw fenomeen. Door de eeuwen heen zijn in ons land grote groepen vluchtelingen opgevangen. In de jaren negentig van de vorige eeuw kwamen bijvoorbeeld als gevolg van de burgeroorlog in voormalig Joegoslavië (1991-1995) en later vanwege de oorlog in Kosovo (1996-1999) enkele tienduizenden vluchtelingen naar Nederland. De grote vluchtelingenstroom van destijds is in veel opzichten vergelijkbaar met die van 2015, toen velen de oorlog in Syrië ontvluchtten: opvang vond plaats in noodvoorzieningen, er waren protesten tegen asielzoekerscentra, het asielbeleid stond ter discussie en er was al dan niet terecht onrust over overlast en criminaliteit door toedoen van de asielzoekers. Dat laatste aspect is waar deze casus over gaat.

##### 14.4.1 Een specifieke groep asielzoekers veroorzaakt overlast

Naar goed Nederlands gebruik vroeg staatssecretaris Dijkhoff van Veiligheid en Justitie begin 2016 aan het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van zijn ministerie om onderzoek te doen naar de invloed van asielzoekerscentra op de criminaliteit in de directe omgeving. Doel van het onderzoek was inzicht te krijgen in de 'harde feiten'. Deze zouden een tegenhanger kunnen vormen in de beeldvorming over asielzoekers die voor een groot deel wordt gevoed door emoties. Toch blijkt dat harde feiten, gevat in cijfers, vaak op meerdere manieren uitgelegd of gebruikt kunnen worden.

Ook eerder is wel onderzoek naar criminaliteit onder asielzoekers gedaan. In 2015 publiceerden de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het WODC een onderzoeksrapport naar de mate van criminaliteit gepleegd door asielzoekers die in de jaren negentig naar Nederland waren gekomen (Engbersen et al., 2015, p. 15 e.v.). Uit het onderzoek bleek dat het percentage geregistreerde verdachten onder de asielmigranten drie keer hoger was ten opzichte van de lokale bevolking. Wanneer echter in de vergelijking van de brondata rekening werd gehouden met bepaalde kenmerken waarvan bekend is dat die van invloed zijn op de kans op crimineel of overlastgevend gedrag, zoals leeftijd, inkomen en alleenstaand, dan was de uitkomst andersom: het percentage verdachten onder asielmigranten was dan lager ten opzichte van de lokale bevolking. Als we inzoomen op de criminaliteit onder asielzoekers blijkt de belangrijkste factor de (verwachte) uitkomst van de asielaanvraag. Hoe lager de kans op toewijzing van de aanvraag, des te hoger de mate van criminaliteit. Uit cijfers van VluchtelingenWerk Nederland over beslissingen op asielaanvragen bleek bijvoorbeeld dat in 2016 de perspectieven voor asielzoekers uit Syrië of Eritrea vele malen gunstiger waren dan die voor asielzoekers uit zogeheten veilige landen als Albanië, Oekraïne, Algerije en Marokko.<sup>183</sup> Ook de aard van de criminaliteit die in en om een AZC plaatsvindt, blijkt vrij consistent. Incidenteel zullen natuurlijk alle vormen van strafbaar gedrag zich voordoen, maar in veruit de meeste gevallen ging het om vermogenscriminaliteit zonder geweld, zoals diefstal en vervalsing van papieren. De top drie bestond uit geweldsdelicten en vernielingen/verstoringen van de openbare orde (Leerkes, Engbersen & De Boom, 2006, p. 34).

In de concrete situatie in Balk was weinig onderzoek nodig om tot een beeld van de situatie te komen. Aan het AZC is een vaste wijkagent gekoppeld, die regelmatig contact heeft met de bewoners, het COA en de gemeente. Bij incidenten informeerde de wijkagent direct de locatiemanager en de ambtenaar Openbare orde en Veiligheid van de gemeente. Op die manier was bij deze partijen snel bekend om wat voor delicten het ging. In lijn met de onderzoeksgegevens kwamen ook

<sup>183</sup> Bron: [vluchtelingenwerk.nl/cijfers/bescherming in Nederland/Beslissing naar uitkomst en herkomst 2016](http://vluchtelingenwerk.nl/cijfers/bescherming%20in%20Nederland/Beslissing%20naar%20uitkomst%20en%20herkomst%202016).



in Balk gevallen naar voren van diefstal, vernieling/brandstichting en een enkele keer geweld. Tegelijk werd in korte tijd duidelijk dat de incidenten gekoppeld konden worden aan een kleine groep personen. Ook hierin werden uitkomsten van het onderzoek in de praktijk bevestigd: het bleek te gaan om enkele zogenoemde 'Dublinclaimanten' die al eerder in een andere EU-lidstaat asiel hadden aangevraagd.<sup>184</sup> Aan het begin van 2016 veranderde de samenstelling van de asielinstroom.<sup>185</sup> Hoewel de grootste groep asielzoekers nog steeds uit Syrië afkomstig was, bestond een kwart van de asielaanvragen op dat moment uit aanvragen van Dublinclaimanten of van mensen uit een veilig land. De kans op toewijzing van deze aanvragen is uitermate klein.

De overlast en criminaliteit in relatie tot asielzoekers had in Balk dus, rekening houdend met de conclusies uit onderzoeken, al bij voorbaat een hoge mate van waarschijnlijkheid. De combinatie van deze factoren was ook niet uniek voor de gemeente De Fryske Marren, zo bleek uit de brief van staatssecretaris Dijkhoff aan de Tweede Kamer waarin hij met name de situatie rond opvanglocaties in het noorden van het land noemde als aanleiding om extra maatregelen te nemen.<sup>186</sup>

#### 14.4.2 *Maatregelen en het proportionaliteitsbeginsel*

Het vraagstuk over te nemen maatregelen was zeker een van de dilemma's voor burgemeester Veenstra. Preventief was er afstemming met de politie over extra toezicht in de weekenden en de (intensieve) contacten die de wijkagent met bewoners van het AZC onderhield. Verdergaande preventieve maatregelen waren het opleggen van horeca- en lokaalverboden. Ook het COA kon bij overtredingen van de huisregels intern maatregelen nemen. In de context van verscherpt toezicht zijn onder meer extra kamercontroles uitgevoerd, kon een verstrekking zoals weeggeld worden ingehouden of een meldplicht worden opgelegd. Een uiterste

<sup>184</sup> De term 'Dublinclaimant' verwijst naar een Europese regeling, een in 1990 in Dublin gesloten akkoord dat is opgesteld om een opeenstapeling van asielaanvragen in verschillende Europese landen tegen te gaan. De behandeling van het asielverzoek vindt op basis van deze overeenkomst alleen plaats in het eerste land van verblijf.

<sup>185</sup> Bron: Nieuwsbericht ministerie van Veiligheid en Justitie, 14 maart 2016.

<sup>186</sup> Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 13 december 2016 (TK 2016-2017, 19 637, nr. 2268).

maatregel die het COA zou kunnen opleggen was een (tijdelijke) ontzegging van de opvang. Concreet betekent dit dat een bewoner ‘op straat’ wordt gezet. Voor de bescherming van eigen personeel en bewoners van het AZC is dit een snelle en effectieve oplossing. Maar omdat deze asielzoekers nog niet over een eigen netwerk in Nederland beschikken, de taal nog niet goed spreken en zonder status ook geen gebruik kunnen maken van de reguliere nachtopvang, zou een dergelijke maatregel de gemeente wellicht meer problemen opleveren dan ervoor. In ieder geval zou de onrust onder inwoners van de gemeente er niet door afnemen.

In Balk heeft de politie voor meerdere incidenten een verdachte aangehouden en in hechtenis genomen. Het Openbaar Ministerie heeft voor de behandeling van deze zaken het snelrecht toegepast. De combinatie van strafrecht en asielzoeker afkomstig uit een ‘veilig land’ en/of Dublinclaimant leidde tot een versnelde behandeling van de asielaanvraag. Deze aanvragen werden met voorrang behandeld om te worden afgewezen. Het doel van deze maatregel die begin 2016 werd ingevoerd, was voornamelijk om zo veel mogelijk opvangplekken beschikbaar te maken voor vluchtelingen die daar daadwerkelijk recht op hebben.

De oplopende maatschappelijke onrust, niet alleen in Balk, maar juist breder in verschillende gemeenten waar dezelfde problematiek speelde, leidde ertoe dat de burgemeesters van deze gemeenten ook onderling de afstemming hebben gezocht. Dat resulteerde onder meer in een gezamenlijke brief aan de staatssecretaris om hem te wijzen op de specifieke overlast van de groep Dublinclaimanten. De staatssecretaris kwam als reactie met een pakket aan maatregelen om het beleid voor deze groep verder aan te scherpen, ‘in het bijzonder voor hen die zich misdragen’.<sup>187</sup> Inzet van het strafrecht, verdere versnelling van de procedures, de mogelijkheid om asielzoekers eerder in vreemdelingenbewaring te stellen, standaard beperking van de financiële ondersteuning bij terugkeer waren onderdelen van het pakket en vormden een nieuw beleidskader.

<sup>187</sup> Idem.

Als we ons inleven in de gedachten en gevoelens van de betrokken groepen, komt een dringende vraag naar boven om snel en daadkrachtig op te treden tegen overlast veroorzakende asielzoekers. Asielzoekers die zich ver houden van criminaliteit en hun best doen om zo goed mogelijk te integreren in hun nieuwe omgeving, willen niet dat incidenten veroorzaakt door andere asielzoekers op hen geprojecteerd worden en het draagvlak voor de opvang van vluchtelingen doen afbrokkelen. Daarnaast hebben zij natuurlijk een direct belang om veilig in een AZC te kunnen wonen en leven. Medewerkers van het COA zetten zich in om vluchtelingen van een basisplek te voorzien en hen te begeleiden naar hun nieuwe toekomst. Hoewel kleine incidenten daarin zeker voorstelbaar zijn, beïnvloeden diefstallen, intimidatie en geweld de motivatie om dat werk te blijven doen. Inwoners van een dorp of stad waar een AZC is gevestigd, willen ook niet dat hun gevoel van veiligheid afneemt door een toename van criminaliteit of overlast.

Aan de andere kant ging het in Balk – en in andere plaatsen – in de meeste gevallen om relatief lichte criminaliteit zoals diefstal en vernielingen. Als we de richtlijn van het Openbaar Ministerie volgen, past bij een vernieling met een schade tot bijvoorbeeld 500 euro een geldboete van 225 euro (first offender). Die sanctie zal – als de dader een asielzoeker blijkt te zijn – hoogstwaarschijnlijk niet het idee van een ‘daadkrachtig optredende’ overheid geven. Tegelijk stelt artikel 1 van onze Grondwet: Allen die zich in Nederland *bevinden*, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Het betekent dan ook dat waar sprake is van ongelijke gevallen, de behandeling ongelijk zal zijn. Gerards (2015) koppelt hieraan het proportionaliteitsbeginsel:

‘Onder omstandigheden kan het gerechtvaardigd zijn om voor een verschillende behandeling te kiezen, namelijk wanneer een belang dat tegengesteld is aan dat van gelijke behandeling dat vereist. Om te kunnen bepalen welk belang prevaleert, moet worden nagegaan of de belangen die gediend worden met het verschil in behandeling in een redelijke verhouding staan tot de belangen die worden aangetaast.’ (Gerards, 2015, p. 84)

Een belangrijk aspect in de beoordeling van de redelijkheid van ongelijke behandeling is de grond van het onderscheid dat wordt gemaakt. Bepaalde factoren zijn ‘verdachte’ redenen voor ongelijkheid en vragen daarom om een zwaarwegend(er) tegengesteld belang. Gerards noemt onder meer als verdachte factoren: nationaliteit, huidskleur, geslacht, godsdienst en ‘de aanwezigheid van vooroordelen of stigmata’ (Gerards, 2015, p. 92).

In strafrechtzaken toetsen rechters de afstemming tussen de tegenstrijdige belangen aan de hand van drie elementen, te weten: geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid. Geschiktheid vereist als eerste een verband tussen het gemaakte onderscheid en het gestelde doel. Bij noodzakelijkheid gaat het erom of voor het bereiken van die doelstelling de ongelijkheid in behandeling een absolute voorwaarde is geweest. De toets op evenredigheid betreft ten slotte de vraag of de aanpassing in de toegepaste maatregel minimaal is gebleven; een strijdigheid tussen het belang van gelijke behandeling en een ander zwaarwegend belang is geen vrijbrief om elk mogelijke sanctie of maatregel op te leggen.

Terug naar de casus in Balk. Daar betekende de aanpak van de overlast dat gelijke gevallen van overlast veroorzaakt door asielzoekers gelijk behandeld werden. Wel was er een duidelijk verschil in de sanctionering van deze gedragingen wanneer die door bijvoorbeeld een Nederlands jonge man zouden zijn begaan. Dat verschil in behandeling mag juridische beschouwd geen verband houden met de nationaliteit van de dader of het feit dat deze persoon asielzoeker is. Ook de stapeling van incidenten in korte tijd is an sich geen reden om individuele verschillen te maken, hoewel het wel een urgentie geeft om de tot dan toe gebruikelijke aanpak onder de loep te houden. De aantasting van het gelijkheidsbeginsel wordt in dit geval gerechtvaardigd door de effecten die het criminele gedrag in de maatschappij tweeebrenkt. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde dat het belang van de openbare orde en het beschermen van rust in de samenleving bijzonder zwaarwegend is en gaf daarmee ruimte om dat boven andere belangen te stellen (Gerards, 2015, p. 94).

Met dit uitgangspunt kan vervolgens gekeken worden naar de eerder genoemde criteria voor toetsing. Maatregelen als hechtenis en versnelling van de asielprocedure om terugkeer te bevorderen hebben vrij

direct invloed op het afnemen van openbareordeverstoringen en maatschappelijke onrust. De maatregel die het COA zou kunnen nemen om iemand de toegang tot de opvanglocatie te ontzeggen, draagt wel bij aan de rust binnen het AZC, maar heeft niet per se een meerwaarde voor de samenleving. In het licht van het tweede criterium, de noodzaak, is het vrij helder dat de reguliere strafrechtelijke procedures toegepast op deze groep asielzoekers onvoldoende invloed zouden hebben op de onrust in het dorp. Bovendien bestond het risico dat de verdachte zich tijdens de behandeling van zijn strafzaak al in een ander land zou bevinden. De beoordeling of de genomen maatregel al dan niet te zwaar is geweest, is het meest subjectieve deel van de toetsing. De opgelegde sancties tastten, voor zover dat in deze casus kon worden achterhaald, geen essentiële rechten en vrijheden aan en waren met name gericht op het op korte termijn verminderen van de maatschappelijke onrust. Ook heeft de versnelde behandeling van de asielaanvraag alleen betrekking gehad op de procedure en niet op de inhoudelijke beoordeling.

Wat na dit alles dan nog resteert, is de vraag in hoeverre de ontstane maatschappelijke onrust – als toch de belangrijkste rechtvaardigingsgrond voor de ongelijke behandeling – in zijn geheel kan worden toegeschreven aan de overlastveroorzakende asielzoekers. Zonder meer is er een direct causaal verband in de zin dat de onrust betrekking had op de strafbare gedragingen die waren gepleegd. De opinie en gevoelens van onveiligheid zullen echter ook beïnvloed zijn door de aandacht hiervoor in de media en de politieke discussie over dit thema. De impact van een incident wordt nu eenmaal groter wanneer de media daar aandacht aan schenken of populaire landelijke politici daarover via Twitter hun mening geven. De vraag is of de dader ervoor verantwoordelijk kan worden gehouden als de maatschappelijke onrust die zijn daden teweegbrengen, mede het gevolg is van een hype of wordt beïnvloed door – in de woorden van onze Zuiderburen – ‘steekvlampolitiek’. Om juist dat effect te beperken heeft de gemeente De Fryske Marren in deze casus de communicatie met de inwoners van Balk na de incidenten nog verder geïntensiveerd. Na de eerste incidenten vond afstemming plaats tussen de gemeente, het COA en de politie met als doel het klein te houden en werd er intensief met het ‘omwonendenoverleg’ gecommuniceerd. De verbreding, zowel in incidenten op meerdere plaatsen als de daarmee gepaard gaande aandacht van lokale, regionale en landelijke

media en politiek, deed burgemeester Veenstra besluiten om ook via meerdere kanalen te communiceren en een overzicht te geven van alle incidenten en maatregelen. Dat gaf de raadsleden en inwoners de kans om de gebeurtenissen (weer) in het juiste perspectief te plaatsen. Aldus zijn de gemeente, het COA en de politie er gezamenlijk in geslaagd om met een combinatie van maatregelen in korte tijd de rust in het dorp en binnen het AZC terug te laten keren.

### 14.5 Afronding

Het zoeken naar balans tussen verschillende belangen is voor veel bedrijven, organisaties en gewoon ook in gezinssituaties een dagelijkse bezigheid. Veelal is in onderling overleg vrij eenvoudig een compromis te vinden. De standpunten in onze samenleving over de noodzaak van opvang en integratie van asielzoekers zijn de afgelopen jaren echter flink in uitersten verdeeld geraakt. Dat maakt het een bijna onmogelijke opgave om recht te doen aan ieders belangen, inclusief het algemeen belang. Het bewust benoemen van de verschillende doelgroepen, zoals in deze casus de inwoners van Balk, de bewoners van het asielzoekerscentrum, de medewerkers van het COA, politie en gemeente geeft houvast, als voor iedere groep tevens helder is wat het beoogde belang is. Dat geeft ruimte om alle verschillen in perspectief te blijven zien. Bewust en onbewust heeft dat geleid tot het niet doorschieten in sancties en preventieve maatregelen, tegelijk het in toom houden van de onrust en het niet voeden van de verdeeldheid om de verbinding tussen de andere asielzoekers en dorpsbewoners goed te houden. De landelijke trend van overlastgevende Dublinclaimanten was aan de ene kant een complicerende factor, omdat de media-aandacht groeide en daarmee ook de maatschappelijke onrust. Aan de andere kant werd het onderdeel van de oplossing doordat de samenwerking van de betreffende burgemeesters de staatssecretaris de urgentie liet zien om extra maatregelen te kunnen treffen. De aanpak in Noord-Nederland werd daarmee landelijk voorbeeld. De belangrijkste winst is vanzelfsprekend dat de overlast en onrust in Balk verdwenen zijn.





*Hulpdiensten waaronder nautischspecialisten politie LE nog steeds druk met de aanvaring #StuwGrave. #LEdienstInfra #TVS*

Gebiedsagent Rico @GAINFRA\_ZO6



*Nu bij #stuwgrave. Forse schade. Volop aan de slag met oplossingen voor scheepvaart (o.a. pompen) en andere gebruikers Maas!*

Jan Hendrik Dronkers @DronkersJH



*Menno van Duin, Vina Wijkhuijs, Nils Rosmuller*

### 15.1 Inleiding

Op donderdagavond 29 december 2016 voer een Duits binnenvaartschip geladen met benzeen in dichte mist dwars door een stuw op de Maas. Het incident vond plaats ter hoogte van Grave. Niet alleen raakte het schip beschadigd en lekte het (een geringe hoeveelheid) benzeen, ook de stuw werd zodanig beschadigd dat deze niet meer kon worden afgesloten, waardoor de waterstand in zowel de Maas als het Maas-Waalkanaal in korte tijd drastisch daalde. Dit had gevolgen voor de kades en dijken, de woonboten die aan de Maas liggen, de binnenvaart en pleziervaart en zo meer. Naar aanleiding van het incident vond opschaling plaats binnen de veiligheidsregio's Brabant-Noord, Gelderland-Zuid en Limburg-Noord, alsook bij Rijkswaterstaat en drie waterschappen. Ter hoogte van Grave vormt de Maas de fysieke grens tussen de veiligheidsregio's Brabant-Noord en Gelderland-Zuid en deze twee veiligheidsregio's waren dan ook al vrij snel bij het incident betrokken. Daarnaast kregen ook de Veiligheidsregio Limburg-Noord en de Waterschappen Aa en Maas, Rivierenland, en Limburg met het incident van doen vanwege de dalende waterstand in de Maas en de effecten hiervan. Verder was ook Rijkswaterstaat (RWS) als beheerder van de vaarweg en eigenaar van de betreffende stuw nauw bij dit incident betrokken.

Dit hoofdstuk is primair op basis van secundaire informatie tot stand gekomen. Omdat er twee onderzoeken naar de gebeurtenissen startten, leek het ons niet verstandig zelf ook nog eens met betrokkenen te gaan spreken. Aanvankelijk hadden wij de hoop één of misschien

wel beide evaluaties te kunnen gebruiken als basis voor dit hoofdstuk, maar op het moment van schrijven van dit hoofdstuk was er nog geen rapport beschikbaar. Ten behoeve van het feitenrelaas is dankbaar gebruikgemaakt van een door Reinier Vermeer (journalist bij Omroep Gelderland) opgestelde tijdlijn op basis van verschillende door hem opgevraagde logboekrapporten. Voor een uitgebreidere feitenanalyse waarin ook aandacht is voor de rol van RWS verwijzen wij naar het rapport van Berenschot dat medio juli 2017 gereedkwam.

Na een uitgebreid feitenrelaas gaan wij in dit hoofdstuk eerst in op het dilemma van 'de grens'. Het is een bekend fenomeen dat het op grenzen vaak lastiger opereren is. Wij schetsen aan de hand van dit thema een aantal mogelijke c.q. potentiële kwetsbaarheden. Aansluitend wordt ingegaan op het thema continuïteit en schetsen we de economische consequenties van dit soort transportincidenten.

## 15.2 Het feitenrelaas

Ter hoogte van Grave en Nederasselt liggen in de Maas een stuw en twee aangrenzende sluizen. Het stuw- en sluizencomplex is bedoeld om het waterniveau in de Maas en in het Maas-Waalkanaal op peil te houden, zodat beide waterwegen bevaarbaar zijn voor binnenvaartschepen. De stuw bestaat uit twee openingen, waarvan 60 meter breedte voor de scheepvaart beschikbaar is. De doorstroomopeningen worden door middel van 20 jukken met daarin 60 schuiven afgesloten. Over het complex ligt een verkeersbrug, de John S. Thompsonbrug, die de verbinding vormt tussen Den Bosch en Nijmegen (N324).

Figuur 15.1 Situatieschets stuw- en sluizencomplex bij Grave



*De aanvaring*

Op donderdagavond 29 december hangt er een dichte mist over het land. Omstreeks 19.30 uur vaart een Duits binnenvaartschip, de Maria Valentine, tegen de stuw bij Grave. Enkele seconden ervoor heeft het schip, geladen met 2000 ton benzeen, de ballenlijn overvaren die als waarschuwing voor de scheepvaart dient. De aanvaring met de stuw is zo hevig dat het schip feitelijk dwars door de stuw heen vaart, vijf jukken beschadigt, en aan de andere (lage) kant zo'n drie meter naar beneden in het water stort. Daarbij wordt het leidingwerk op het dek en een deel van de railing weggevaagd en het stuurhuis naar achteren geschoven. Ondanks de val breekt het schip niet, raken de bemanningsleden niet gewond en lekt het schip (ondanks de afgebroken leidingen aan het dek) geen grote hoeveelheden benzeen.

*Traceren van het schip*

Rond 20.10 uur verneemt RWS via de sluiswachter de eerste melding van de aanvaring. De hevige mist maakt het lastig zicht op de situatie te krijgen. Wel wordt duidelijk dat de schade aan de stuw groot is. Van het schip ontbreekt echter ieder spoor. Nadat de hulpdiensten (brandweer, politie en ambulancezorg) om 20.30 uur door RWS zijn geïnformeerd, arriveert rond kwart voor negen vanuit Grave (Veiligheidsregio Brabant-Noord) een brandweereenheid. Enkele brandweerlieden gaan via het weiland op zoek naar het schip, maar vanwege de dichte mist ziet men niets. Wel wordt duidelijk dat het schip stroomafwaarts moet liggen en dus door de stuw moet zijn gevaren. Kort voor 21.00 uur meent RWS te weten dat het de Maria Valentine moet zijn, met 2000 ton benzeen aan boord.<sup>188</sup>

Mede vanwege de hevige mist duurt het nog tot 21.33 uur alvorens het schip gevonden wordt. Op dat tijdstip weten brandweerlieden al roepend vanaf de wal contact te leggen met opvarenden. Het schip blijkt een paar honderd meter stroomafwaarts, ten westen van de sluis te liggen, enkele tientallen meters van de Brabantse oever, stevig verankerd aan voor- en achterkant. Een van de opvarenden roept naar de wal dat niemand aan boord gewond is. Voor de brandweer is dat reden om weer naar de kazerne terug te keren.

<sup>188</sup> Overigens betekent dit niet dat dan bij iedereen de naam van het schip bekend is. In de logboeken wordt ook na 23.00 uur nog vermeld dat nog steeds niet duidelijk is welk schip bij het incident betrokken is.

### *Metingen op aanwezigheid van schadelijke stoffen*

Nu het schip getraceerd is, kan er daadwerkelijk iets meer worden gedaan. De politie en een ambulance arriveren en er heeft iets na tien overleg plaats tussen de verschillende diensten. Om 22.18 uur wordt in Veiligheidsregio Brabant-Noord opgeschaald naar GRIP-1 en een CoPI geformeerd. Twintig minuten later (om 22.38 uur) wordt er ook aan de overkant – in Veiligheidsregio Gelderland-Zuid – GRIP-1 ingesteld, waarschijnlijk (mede) vanwege het feit dat het schip fors beschadigd is en een lading benzeen aan boord heeft. In Veiligheidsregio Brabant-Noord roept men om 22.49 uur ook een ROT bijeen (GRIP-2). Korte tijd later gebeurt dat ook aan de Gelderse kant.

Vervolgens worden vanuit beide veiligheidsregio's meetploegen ingezet, maar er worden die nacht, behalve op het dek zelf, geen bijzondere waarden gemeten. Er lijkt dus geen sprake te zijn van een grote lekkage van benzeen. Ook zijn er geen signalen van een grote lekkage in het water. Bij de meldkamer van Veiligheidsregio Gelderland-Zuid komt wel vanuit het dorpje Balgoy een enkele klacht binnen van stankoverlast.

Zo hebben de hulpdiensten vanuit beide regio's kort voor middernacht onderling contact. Tegen 01.00 uur worden de bemanningsleden van het schip gehaald. De kapitein is er wat slechter aan toe en wordt naar het ziekenhuis gebracht.<sup>189</sup>

Rond 02.00 uur zijn personen van de rederij van het schip ter plaatse en wordt overwogen of de bemanningsleden (meest deskundig om te handelen met het schip in deze moeilijke situatie) niet weer aan boord gehaald kunnen worden. Omdat op het schip echter verhoogde waarden benzeen zijn gemeten, mag daar de eerste uren nog niet worden gewerkt, maar verder hebben de metingen dus geen bijzonderheden opgeleverd.

### *Publiekscommunicatie*

De publiekscommunicatie over het incident verloopt die avond voornamelijk via Veiligheidsregio Brabant-Noord. Hoewel in de loop van de avond voorbereidingen zijn getroffen voor het verzenden van een NL-Alert, gaat er uiteindelijk geen bericht uit. De media-aandacht is

<sup>189</sup> Aldaar zal ook bloed van hem worden afgenomen om vast te stellen of sprake was van dronkenschap, maar dat bleek niet het geval.

in de eerste uren na de aanvaring heel beperkt en leidt ook niet tot problemen. Ongetwijfeld zal het tijdstip van de aanvaring hierbij een rol hebben gespeeld. Op enkele landelijke media wordt wel gemeld dat er mogelijk gevaarlijke stoffen zijn vrijgekomen, maar Omroep Gelderland meldt dat er geen gevaar is voor de omgeving. Dat bericht wordt die avond actief geretweet.

Nadat in de loop van de avond en nacht verschillende burgemeesters (van de gemeenten Wijchen, Grave, Heumen, Mook, Middelaar) zijn geïnformeerd, adviseert de gemeente Grave (om 23.49 uur) haar inwoners uit voorzorg ramen en deuren te sluiten.

### *Daling waterstand in de Maas*

Er komen signalen binnen dat een partyboot aan de kade in het Brabantse Cuijk erg schuin zou liggen. De lage waterstand heeft zo mogelijk ook gevolgen voor Gelderland en Limburg. Als gevolg van de aanvaring is een fors gat geslagen in de stuw en daalt de waterstand in het Limburgse deel van de Maas gestaag. Afgesproken wordt dat de meldkamer Limburg eventuele meldingen zal doorgeven en dat Veiligheidsregio Brabant-Noord de verdere leiding op zich neemt omdat er voor Veiligheidsregio Gelderland-Zuid op dat moment niet zoveel meer te doen is. Om 02.18 uur wordt de voorzitter van Veiligheidsregio Gelderland-Zuid op de hoogte gesteld van de situatie.

Om 08.00 uur komen vertegenwoordigers van de hulpdiensten van Veiligheidsregio Brabant-Noord en RWS bijeen voor overleg en stelt de Operationeel Leider voor af te schalen. Om 8.46 uur wordt er daadwerkelijk afgeschaald en neemt RWS ter plaatse de leiding over.

Terwijl de ene regio afschaalt, schaalde de andere op. Om half tien in de ochtend wordt in Limburg-Noord opgeschaald naar GRIP-2 (zonder CoPI) in verband met de langdurige effecten die het incident mogelijk kan hebben: veerdienst uit de vaart, stabiliteit van kades in het geding en stremming van het scheepvaartverkeer. Met de daling van de Maas daalt ook de waterstand in de Paesplas en het Maas-Waalkanaal. Uiteindelijk daalt het waterpeil in enkele dagen bijna drie meter waardoor de woonboten aan de oever van de Maas ter hoogte van Gennep scheef komen te liggen. Bij verschillende van deze woonboten zullen daardoor leidingen breken.

RWS bekijkt de volgende dagen de ernst van de situatie en beziet hoe het scheepvaartverkeer zo snel mogelijk weer kan worden hersteld.

Al snel wordt duidelijk dat het herstel een aantal maanden in beslag gaat nemen en er dus een alternatieve oplossing moet worden gezocht om de Maas snel weer bevaarbaar te maken. Vanwege de lage waterstand is niet alleen het waterpeil in de Maas flink gedaald, maar ontstaan er ook risico's voor het grondwaterpeil. Daarom worden de gemeenten Cuijk en Grave en de betrokken waterschappen verzocht het grondwaterpeil nauwlettend in de gaten te houden.

RWS werkt twaalf scenario's uit die een tijdelijke oplossing kunnen bieden. Gekozen wordt voor de bouw van een tijdelijke breuksteendam. Gedurende uiteindelijk zo'n anderhalve week is het scheepvaartverkeer gestremd en leiden getroffen bedrijven in de buurt forse schade. Vanaf 24 januari 2017 is scheepvaart op de Maas tussen Grave en Sambeek weer mogelijk. Een mobiele dijk bij de Paesplas (vanaf 13 januari er neergelegd), die ervoor zorgt dat de schepen in deze plas niet droog komen te liggen, kan weer worden afgebroken.

#### *Schadeafwikkeling*

Medio februari geeft minister Schultz van Haegen aan dat er geen noodfonds zal komen en de gedupeerden zich zullen moeten wenden tot de rederij en de verzekeraar van het schip dat het ongeluk veroorzaakte. Enkele weken later stelt de Maritieme Kamer van de rechtbank in Rotterdam vast dat de betreffende rederij 'maar' zo'n 915.000 euro hoeft te storten in een schadefonds. Dat bedrag is bepaald op basis van de afmetingen en het vermogen van het schip en dus niet op basis van de aangerichte schade.

### 15.3 Is de grens ook een barrière?

Zowel bij de aanvaring als erna speelde de mist een grote rol. De bemanning van het schip heeft, zo is de aanname, door de hevige mist de stuw helemaal niet gezien. Toen na de eerste melding een eerste brandweereenheid ter plaatse kwam, zagen de brandweerlieden wel de kapotte stuw, maar geen schip. De mist, als grens tussen water en lucht, bleek hen parten te spelen.

Uit literatuur is bekend dat grenzen nogal eens een barrière kunnen vormen bij het organiseren van goed crisismanagement, zowel preparatief als bij de hulpverlening. Aan de verschillende kanten van

een grens gelden vaak andere jurisdicties en zijn anderen verantwoordelijk en bevoegd. Wanneer zich dan een gebeurtenis voordoet die op de grens geschiedt of over een grens heen gaat (en dat kan in veel gedaantes – zie hieronder), kan dat aanleiding geven voor allerlei knelpunten en problemen. Grenzen kunnen niet alleen een fysieke, juridische of organisatorische barrière vormen, soms is het (zelfs) een culturele. Klassiek is een studie naar een overstroming van de Rio Grande (deels de grensrivier tussen Mexico en de VS) en de totaal verschillende manieren waarop aan beide zijden met de dreiging werd omgegaan (Clifford, 1956).

In deze casus ligt het voor de hand te denken aan de grens tussen gemeenten (Grave en Heumen), tussen verschillende veiligheidsregio's (Brabant-Noord, Gelderland-Zuid en Limburg-Noord) en tussen provincies (Noord-Brabant, Gelderland en Limburg). Maar er was ook sprake van een grens tussen drie politie-eenheden, twee regionale onderdelen van Rijkswaterstaat en drie waterschappen. Daarmee zijn in deze casus verschillende grenstypen te onderscheiden en er zijn zelfs nog meer varianten van grenzen te noemen.

Er was immers ook een grens tussen water en land en daarmee tussen de 'natte' en de 'droge' wereld of, anders geformuleerd: tussen de zogenoemde functionele keten (van het nautisch beheer en waterbeheer) en de algemene keten (van gemeenten en veiligheidsregio's). In de bestuurlijke netwerkkaarten – die ook in het kader van deze casus relevante achtergrondinformatie bieden – wordt uitgebreid ingegaan op de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende (mogelijke) actoren bij een dergelijk incident.<sup>190</sup> Daarnaast was er de grens tussen het nabije (in relatie tot dit onderwerp veelal aangeduid met het woord brongebied) en het omliggende (aan te duiden als het effectgebied). Hiermee verwant, maar zeker niet hetzelfde, is de grens tussen operationele diensten en bestuurlijk verantwoordelijken. De analyse van het dilemma is dan ook de zoektocht naar de verschillende

190 Zie bijvoorbeeld de bestuurlijke netwerkkaart *Oppervlaktewater en waterkering* (<http://www.ifv.nl/kennisplein/Paginas/bestuurlijke-netwerkkaart-3-oppervlaktewater-en-waterkering.aspx#>) en de bestuurlijke netwerkkaart *Binnenvaart* (<http://www.ifv.nl/kennisplein/Paginas/bestuurlijke-netwerkkaart-18-binnenvaart.aspx#>).

grenzen en de invloed die deze hebben gehad op de loop van de gebeurtenissen.<sup>191</sup>

Voor zover wij op basis van stukken inzicht hebben gekregen in de casus, lijkt de grens wel degelijk een thema te zijn geweest en vormde deze feitelijk een soort barrière. Het ongeval geschiedde letterlijk op de grens tussen ten eerste Gelderland en Noord-Brabant. Met aan de noordzijde van de Maas (en de Thompsonbrug) de Gelderse gemeenten Heumen en Wijchen, die beide onderdeel zijn van Veiligheidsregio Gelderland-Zuid en de politie-eenheid Oost-Nederland, en aan de zuidelijke kant van de rivier de Brabantse gemeenten Grave en Cuijk, die deel uitmaken van Veiligheidsregio Brabant-Noord en de politie-eenheid Oost-Brabant. Daarnaast raakte Limburg (en daarmee ook Veiligheidsregio Limburg-Noord) betrokken vanwege de lagere waterstand in de Maas en het Maas-Waalkanaal.

De casus begon voor de hulpdiensten aan de zuidkant van de rivier: vanuit het Brabantse Grave ging een eerste brandweereenheid ter plaatse die na verloop van tijd als eerste contact had met de bemanning. Iets na 21.00 uur kwam men ook aan de noord- ofwel Gelderse zijde van de Maas in actie. Nadat er (kort voor elf uur) in zowel Brabant-Noord als Gelderland-Zuid was opgeschaald naar GRIP-2, was er rond 23.15 uur contact tussen de adviseurs gevaarlijke stoffen van beide veiligheidsregio's.

In Brabant-Noord werd bij het CoPI-overleg van 00.21 uur gesproken over mogelijke opschaling naar GRIP-5 in verband met betrokkenheid van de twee andere veiligheidsregio's, respectievelijk Gelderland-Zuid en Limburg-Noord. Men vroeg zich af waar nu het beste de coördinatie zou kunnen liggen. Vervolgens werd (rond twee uur 's nachts) afgesproken dat Brabant-Noord de coördinatie zou verzorgen. Omdat er in de loop van de nacht verder weinig spannende ontwikkelingen waren en de situatie op het schip redelijk stabiel was, werd gesproken over het afbouwen van de overlegstructuren. Ontsnapping van het benzeen bleef beperkt tot wat damp op het dek; de bemanning was niet ernstig gewond geraakt, alleen de kapitein was met een ambulance naar het ziekenhuis afgevoerd. Ook kwamen er nauwelijks meldingen van

191 Ter zijde: het begrip grens behelst dus meer dan alleen het feit dat er veel actoren betrokken waren die zich goed met elkaar dienden te verstaan.



ongeruste bewoners uit nabijgelegen woonwijken en was er op Facebook en Twitter weinig activiteit, hetgeen zo laat in de nacht natuurlijk niet vreemd was. De boodschap van de gemeente Grave om ramen en deuren dicht te houden, leverde weinig reacties op.

Wellicht is vanwege de afwezigheid van ontwikkelingen en risico's uiteindelijk niet overgegaan tot opschaling naar GRIP-5. Voor de acute situatie is dat nog wel begrijpelijk, maar dat laat onverlet dat meer onderlinge communicatie en afstemming gedurende de eerste uren, en zeker ook nadien, geen kwaad had gekund. Omdat er feitelijk na een dag al niet meer gewerkt werd in de GRIP-structuur, vond er ook geen regulier overleg meer plaats met andere organisaties en instellingen zoals RWS. Toen RWS aan het werk ging met de twaalf scenario's waren de hulpdiensten aanvankelijk niet (meer) in beeld. Men moest moeite doen om de veiligheidsaspecten, waar brandweer en anderen mee te maken konden krijgen, ook onderdeel te laten zijn van de scenariokeuze.

Een typerend voorbeeld van de implicaties van incidenten op de 'grens' was een uitspraak van de burgemeester van Heumen die op 31 december (zijn laatste werkdag voor de gemeente!) voor Omroep Gelderland aangaf dat hij – mede omdat de stuw op Brabants grondgebied ligt – als verantwoordelijk bestuurder van een naburige Gelderse gemeente veel te laat geïnformeerd was.<sup>192</sup> 'Het ongeluk was om 19.30 uur dus had hij wel uiterlijk om 20.00 uur die avond op de hoogte moeten zijn gesteld', was zijn reactie. Er was tenslotte veel benzeen in het geding. Het is een duidelijk voorbeeld van een (ook achteraf) slecht geïnformeerde burgemeester die zonder enige kennis van de feiten op televisie verscheen (en daarmee landelijke aandacht kreeg). Bij de hulpdiensten van de verschillende veiligheidsregio's was er immers voor een uur of elf die bewuste avond nog nauwelijks iets duidelijk over de eventuele consequenties van de aanvaring. Er was ook nog geen bestuurder geïnformeerd. In dat opzicht was Heumen dus niet uitzonderlijk. Ook

192 Omroep Gelderland, 31 december 2016. Nieuws: 'Ik moest via Omroep Gelderland horen dat er iets aan de hand was': burgemeester Heumen heeft forse kritiek. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://www.omroepgelderland.nl/nieuws/2124555/ik-moest-via-Omroep-Gelderland-horen-dat-er-iets-aan-de-hand-was-burgemeester-Heumen-heeft-forse-kritiek>.

de Gelderse commissaris van de Koning was na de gebeurtenissen in Grave zeer kritisch over de onderlinge communicatie tussen de veiligheidsregio's. 'Dat je pas na een paar uur geïnformeerd wordt, kan niet, mag niet, want er had ook gas vrij kunnen komen. Dat moet sneller.'<sup>193</sup>

Waar leiden deze observaties en kritische noten van bestuurders nu toe? Na een grote stroomstoring in Noord-Holland (op 27 maart 2015) constateerde de Inspectie VenJ dat er onvoldoende afstemming en informatie-uitwisseling had plaatsgevonden tussen de betrokken veiligheidsregio's. Naar aanleiding van het inspectierapport meldde de minister aan de Tweede Kamer:

'Ik onderschrijf de aanbevelingen uit het rapport op het gebied van crisismanagement. Bij een crisis waarbij meerdere veiligheidsregio's zijn betrokken, moet interregionale samenwerking vanzelfsprekend zijn, waarbij één van de veiligheidsregio's een coördinerende rol vervult. Het invulling geven aan interregionale samenwerking is een basaal element in de verantwoordelijkheid van een veiligheidsregio en veiligheidsregio's moeten zich hier adequaat op voorbereiden.'<sup>194</sup>

Natuurlijk is het uitroepen van GRIP-5 niet de oplossing voor alle 'grens'-problemen. Een structuur-oplossing lost immers nooit alle – bijvoorbeeld ook culturele – verschillen op. In deze casus hadden de contacten en informatie-uitwisseling binnen de algemene keten (tussen de veiligheidsregio's en gemeenten onderling) alsook die tussen de algemene keten (gemeenten en veiligheidsregio's) en de functionele keten (Rijkswaterstaat, waterschappen e.a.) beter gekund. Als de meest direct betrokken burgemeesters de dag na de aanvaring bij elkaar waren gekomen en aan hen de contouren waren geschetst van de voorgaande avond en nacht, dan zouden de burgemeester van Heumen en de CvdK waarschijnlijk nooit dergelijke uitspraken in de media hebben gedaan. Zij hadden dan immers begrepen dat er de eerste uren feitelijk

193 Omroep Gelderland, 3 januari 2017. Nieuws: Cornielje vindt kritiek op veiligheidsregio's na aanvaring stuw terecht. Op 31 juli 2017 ontleend aan <http://www.omroep gelderland.nl/nieuws/2124807/Cornielje-vindt-kritiek-op-veiligheidsregio-s-na-aanvaring-stuw-terecht>.

194 Brief van de minister van VenJ aan de Tweede Kamer d.d. 7 juli 2016 inzake de reactie op het rapport 'Stroomstoring Noord-Holland' (TK 2015-2016, 29 023, nr. 207).

geen informatie was en dat er maar in zeer beperkte mate sprake was geweest van een risico met gevaarlijke stoffen (benzeen). Nu ontbrak er te lang een over-all beeld van de situatie.

Wij constateren – overigens niet alleen in deze casus – dat er soms terughoudendheid is om op te schalen in GRIP-verband. De angst voor grote media-aandacht ('er is opgeschaald naar het hoogste ramp-niveau!') lijkt ertoe te leiden dat men opschaling achterwege laat, ook als deze duidelijk van nut kan zijn. De waarde die opschaling oplevert (heldere overlegstructuur, alle betrokkenen aan tafel, informatie-management, verslaglegging en de mogelijkheid om gezamenlijk toekomstbeelden en scenario's te ontwikkelen en te bespreken) wordt niet benut vanwege de angst de zaak te overdrijven. Van 'beter mee verlegen dan om verlegen' is geen sprake meer. In deze situatie had in ieder geval gewerkt kunnen worden met een 'schaduw-GRIP-5', maar wat ons betreft mag zelfs die verkramping van 'schaduw' er af.

#### 15.4 Continuïteit in het geding?

Een cruciale factor in de (sterke) daling van het waterpeil van de Maas was niet alleen de stukgevangen stuw bij Grave, maar ook het sluiscomplex bij Heumen. Dit sluiscomplex bestaat uit sluisdeuren en ebdeuren, waarvan de ebdeuren alleen gesloten kunnen worden door een duwboot. Omdat pas na middernacht een duwboot ter plaatse was, bleef tot die tijd water door de sluis stromen. Daardoor daalde het waterpeil in het Maas-Waalkanaal met circa 20 cm per uur naar 5,14 meter, waar dat minstens 7,9 meter moet zijn.<sup>195</sup>

Ondanks de maatregelen die werden genomen om de gevolgen van het incident te beperken, had dit transportongeval grote gevolgen. Niet alleen raakte het scheepvaartverkeer gestremd vanwege de herstelwerkzaamheden aan het stuw- en sluisencomplex bij Grave, maar ook daalde het waterniveau in het Limburgse deel van de Maas en in het Maas-Waalkanaal, dat daardoor tijdelijk geen doorgang bood voor binnenvaartschepen. Dit betekende onder meer dat bedrijven die aan deze vaarwegen gelegen zijn hun producten niet per schip konden

195 'Blunder na botsing stuw Grave: sluis te laat gesloten', *de Volkskrant*, 6 januari 2017.

laten vervoeren en niet bevoorraad konden worden. Grotere binnenvaartschepen (klasse III en groter) werden omgeleid via Antwerpen, wat circa 28 uur extra vaartijd betekende.<sup>196</sup> Kleinere schepen (klasse II en kleiner) werden omgeleid via de Zuid-Willemsvaart en hadden daarvoor te maken met circa 18 uur extra vaartijd.

Figuur 15.2 Alternatieve routes voor de scheepvaart



Al met al heeft de stremming van het scheepvaartverkeer 24 dagen geduurd. Op 23 januari 2017 werd de Maas ter hoogte van Grave weer voor de scheepvaart opengesteld, zij het dat met lagere snelheden moest worden gevaren om schade aan de oevers te voorkomen. Vanaf dinsdagmiddag 24 januari was er weer volledige scheepvaart op de Maas en het Maas-Waalkanaal mogelijk.

<sup>196</sup> De extra kosten voor de grotere schepen die (in het weekend) werden omgeleid via Antwerpen zijn door Rijkswaterstaat betaald.

De stremming op de Maas door de aanvaring van de stuw bij Grave kostte het bedrijfsleven minimaal 2,5 miljoen euro per week, zo meldde VNO-NCW. De werkgeversorganisaties schatten dat de sector in totaal 10 miljoen euro schade heeft geleden, maar voorzitter Zuidam van de Limburgse Werkgevers Vereniging (LWV) verwacht – op basis van een enquête onder ondernemers in de getroffen regio – dat de schade vele malen groter is. Het verbaasde hem dat er zo weinig aandacht was voor de bedrijven die voor hun functioneren afhankelijk zijn van vervoer over water:<sup>197</sup>

‘Die bedrijven hebben het door de afsluiting zwaar voor de kiezen gekregen. Extra kosten voor transport en opslag, voorraden grondstoffen die opraken, eindproduct dat niet kan worden afgevoerd, ga er maar aan staan. Ik heb zelfs gehoord van bedrijven die het werk helemaal hebben moeten stilleggen.’

Rederij Gefo, de eigenaar van de Maria Valentine, is door de rechter aansprakelijk gesteld voor een bedrag van ‘slechts’ 915.000 euro,<sup>198</sup> terwijl alleen al de Nijmeegse containeroverslag BCTN 600.000 euro schade heeft geleden en zich in totaal 98 gedupeerden hebben gemeld. Aangezien het door de rechter vastgestelde bedrag naar rato van geleden schade wordt verdeeld, krijgen bedrijven die schade hebben geleden dus maar een fractie vergoed. Alleen al de reparatie van de stuw bij Grave kostte volgens Rijkswaterstaat 15 tot 20 miljoen euro.

<sup>197</sup> VNO-NCW, 19 januari 2017: Column: ‘Stuw Grave bewijst: landelijke calamiteitenregeling moet’. Op 31 juli 2017 ontleend aan <https://www.vno-ncw.nl/column/stuw-grave-bewijst-landelijke-calamiteitenregeling-moet>.

<sup>198</sup> Het is in het scheepvaartrecht gebruikelijk dat de rechter de hoogte van het schadefonds vaststelt.

### **Eerdere scheepvaartincidenten**

Het incident bij Grave was voor de Nederlandse transportsector niet uniek. Hieronder volgen enkele voorbeelden van eerdere incidenten die tot continuïteitsproblemen en extra kosten hebben geleid.

#### ***Binnenvaartanker de Waldorf kapseist bij Lorelei (2011)***

Op 13 januari 2011 kapseisde de Waldorf, een binnenvaartanker geladen met 2400 ton zwavelzuur, op de Rijn nabij Lorelei. Het ongeval leidde voor de duur van ruim vier weken tot een stremming voor het scheepvaartverkeer en daarmee tot circa 70 miljoen euro aan economische schade. Omdat er geen alternatieve vaarroutes mogelijk waren, lagen honderden schepen stil, wachtend op de berging van de tanker. Omdat al snel bekend was dat de stremming enige tijd zou gaan duren en er geen alternatieve vaarroutes waren, zagen schippers met tijd-kritische goederen (als levensmiddelen) aan boord zich min of meer genoodzaakt om de goederen via de weg verder te transporteren.

#### ***Gevallen sluisdeur bij Eefde (2012)***

Op 3 januari 2012 viel een 90 ton zware sluisdeur van de sluis bij Eefde naar beneden. Alle scheepvaart op het Twentekanaal kwam voor vijf weken stil te liggen. Een van de gedupeerden was zoutproducent Akzo Nobel, die de geleden schade van in totaal 6,7 miljoen euro wilde verhalen op RWS en de bedrijven die betrokken waren geweest bij de renovatie van de sluis (begin deze eeuw). Om het zout te kunnen transporteren had AkzoNobel ruim honderd vrachtwagens per dag moeten inzetten. De minister opende destijds wel een compensatieregeling voor gedupeerde partijen, maar die gold alleen voor binnenvaartschippers en bedrijven die minstens 15 procent van hun jaaromzet aan schade hadden geleden. AkzoNobel, dat in 2012 een omzet kende van meer dan 4 miljard euro, kwam daarom niet in aanmerking voor de compensatieregeling.

#### ***Haarscheurtjes in Merwedeburg bij Avelingen (2016)***

Begin oktober 2016 werd de Merwedeburg over de Boven-Merwede afgesloten voor het vrachtverkeer (zwaarder dan 3,5 ton), omdat er haarscheurtjes in de staalconstructie waren geconstateerd. De herstelwerkzaamheden leidden ook tot beperkingen voor de scheepvaart. Op vrijdag 23 december werd de Merwedeburg weer opengesteld voor al het verkeer; op nota bene 29 december, dus op de dag van de aanvaring van de stuw bij Grave, werden de beperkingen voor de scheepvaart opgeheven.

Het stuwincident bij Grave en ook de hierboven vermelde transportincidenten zijn op zichzelf, in termen van aantallen doden of gewonden, niet zo heel schokkend te noemen. Maar de economische schade van dit soort transportincidenten is groot en loopt al snel in de miljoenen. Dat komt met name doordat alternatieve routes ofwel onmogelijk zijn,

dan wel een aanzienlijke extra transporttijd betekenen. Voor de benadeelde transportbedrijven is het een helse klus om de extra gemaakte kosten of geleden schade gecompenseerd te krijgen: kosten kunnen vaak slechts tot een maximum op de veroorzaker(s) worden verhaald en het gedeelte dat verhaald kan worden, is veelal slechts een fractie van de werkelijk gemaakte extra kosten. Dat dit soort incidenten de continuïteit van transportbedrijven, maar ook van bedrijven die grote hoeveelheden of essentiële goederen over water laten vervoeren, in gevaar kan brengen, mag duidelijk zijn. Bedrijven en overheden hebben dan ook baat bij een zo snel mogelijk herstel van de normale situatie, opdat de bedrijfsprocessen weer zo snel mogelijk doorgang kunnen vinden.

Behalve bedrijfseconomische consequenties had dit incident ook gevolgen (kunnen hebben) op andere fronten. Meest zichtbaar waren de gevolgen voor bewoners van de woonboten van wie een aantal tijdelijk elders onderdak moest vinden. Daarnaast werd gevreesd voor de stabiliteit van de kademuren: door het wegvallen van de waterdruk zouden kademuren kunnen bezwijken waardoor de stabiliteit van de dijken in het geding zou raken. Een dalende waterstand zou vervolgens kunnen leiden tot problemen met de gasleidingen en olietanks te Katwijk (Noord-Brabant) en tot massale vissterfte. We mogen dan nog van geluk spreken dat de Maria Valentine intact bleef en er geen enorme hoeveelheid benzeen is vrijgekomen, wat onmiskenbaar tot tal van andere problemen had geleid. Achteraf gezien overstijgen de (mogelijke) cascade-effecten van dit ongeval de 'stoutste' verwachtingen van wat een scheepvaartongeval op de Maas teweeg zou kunnen brengen.

## 15.5 Afronding

Het incident bij Grave dat zich op 29 december voordeed, zou de Leidse hoogleraar Wagenaar in de cognitieve psychologie vast een 'onmogelijke ramp' hebben genoemd. Zo'n ongeluk dat je – door de samenloop van omstandigheden – vooraf bijna niet kunt bedenken. Als iemand voor een rampoefening met een dergelijk scenario komt, zal menigeen meewarig gezegd hebben dat degene die het scenario bedacht heeft, wel een erg creatieve geest heeft. Het was dan ook bij uitstek een onge-

val met veel ongelukkige omstandigheden en achteraf logische (want gekoppelde) gevolgen.

Het begint natuurlijk allemaal met het ongeluk zelf, waarbij de dichte mist een cruciale rol heeft gespeeld. Het schip had nooit op die plek bij de stuw mogen komen en als gevolg van de snelheid raakte het niet de stuw maar voer het er dwars doorheen. Daardoor ontstond een groot gat, daalde het waterpeil in de Maas en was er tussen Sambeek en Grave voor bijna een maand geen scheepvaart mogelijk, waardoor bedrijven aan dat dit deel van de rivier gedurende die periode niet via de Maas bevoorrad konden worden. Mogelijk zal er bij RWS een draaiboek liggen om in een dergelijke situatie de juiste stappen te zetten, maar de ervaringskennis zal gering zijn. Een dergelijke casus is behoorlijk uniek. De avond van 29 december zal ook niet een avond zijn waarop de hulpdiensten in volle sterkte paraat zijn. Het is kerstvakantie en twee dagen erna, op Oudjaaraavond, hebben hulpdiensten veelal hun drukste avond en nacht van het jaar. De mist speelde ook RWS en de hulpdiensten parten. Een goed zicht krijgen op de situatie was schier onmogelijk. Pas twee uur na de crash werd het schip ontdekt op een plek waar niemand het aanvankelijk verwacht zal hebben.



## Literatuur

- Adang, O. (2012). AMOK-trainingen of niet?, *Tijdschrift voor de Politie*, 74(5), p. 20-21.
- Asselt, M.B.A. van & Vos, E. (2006). The precautionary principle and the uncertainty paradox, *Journal of Risk Research*, 9(4), p. 313-336.
- Bakker, E. (2012). *Naar meer weerbaarheid en veerkracht in contra-terrorismebeleid* (oratie Rijksuniversiteit Leiden).
- Beck, S. (2011). Moving beyond the linear model of expertise? IPCC and the test of adaptation, *Regional Environmental Change*, 12(11), p. 297-306.
- Beekman M., et al. (2016). *Evaluation of substances used in the GenX technology by Chemours, Dordrecht*. Bilthoven: RIVM report 2016-0174.
- Bos, J.G.H., Es, A.M.D. van & Zannoni, M. (2012). *Brand in zorgcentrum De Geinsche Hof: Evaluatie van de gebeurtenissen en de aanpak van de brand op 27 juni 2011*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- Bunt, J., Dreesmann, A.C.R. & Goud, C. (1989). *Dynamiek in de distributie*. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen/VEDIS.
- Clifford, R.A. (1956). *The Rio Grande flood: A comparative study of border communities* (National research disaster study no. 7). Washington: National Academy of Sciences/National Research Council.
- Crijns, H., Cauberghe, V. & Hudders, L. (2016). Terrorism threat in Belgium: The resilience of Belgian citizens and the protection of governmental reputation by means of communication, *Public Relations Review*, 43(1), p. 219-234.
- De Rosa, M., et al. (2012a). De geschiedenis van rabiës bij dieren in Nederland, *Tijdschrift voor Diergeneeskunde*, Deel 137 (1), p. 2-6.
- De Rosa, M., et al. (2012b). Blijf alert op de insleep van rabiës, *Tijdschrift voor Diergeneeskunde*, Deel 137 (5), p. 298-301.

- Douglas, M. & Wildavsky, A.B. (1982). *Risk and culture: An essay on the selection of technical and environmental dangers*. Berkeley: University of California Press.
- Dückers, M., IJzermans, J., Jong, W. & Boin, A. (2017). Psychosocial crisis management: The unexplored intersection of crisis leadership and psychosocial support, *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 8(2), p. 94-112.
- Duin, M.J. van (1992). *Van rampen leren*. Den Haag: Haagse Drukkerij en Uitgeversmaatschappij.
- 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 & Wijkhuijs, V. (2015). *De flexibiliteit van GRIP*. Arnhem: IFV.
- Duin, M. van & Radstake, R. (2016). Gasexplosie in Schiebroek (Moddermanstraat): over het proces bevolkingszorg en de rol van de kerk. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2015* (pp. 83-95). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (2016). Wat kunnen we leren van de casus uit 2015? In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2015* (pp. 9-41). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Duin, M. van & Eysink Smeets, M. (2017). *Veerkrachtig omgaan met aanslagen: een advies voor bestuurders*. Arnhem: IFV i.s.m. Onderzoeksgroep Recht & Veiligheid, Hogeschool InHolland.
- Duin, M. van, Sikkens, E. & Wijkhuijs, V. (2017). *Hagelstenen zo groot als tennisballen*. Een evaluatie van de bestuurlijke en operationele samenwerking naar aanleiding van de hagelstorm van 23 juni 2016. Arnhem: IFV/Lectoraat Crisisbeheersing.
- ECDC (2016). *Multi-country outbreak of Salmonella Enteritidis phage type 8, MLVA type 2-9-7-3-2 infections*, 5 September 2016 (first update). Stockholm: ECDC.
- ECDC & EFSA (2017). *Multi-country outbreak of Salmonella Enteritidis phage type 8, MLVA profile 2-9-7-3-2 and 2-9-6-3-2 infections*, 3 March 2017 (first update), Stockholm: ECDC/EFSA.
- Engbersen, G., Dagevos, J., Jennissen, R., Bakker, L. & Leerkes, A. (2015). *Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*. WRR-Policy Brief nr. 4.

- Gerards, J.H. (2005). Proportionaliteit en gelijke behandeling. In A. Nieuwenhuis, B.J. Schueler & C.M. Zoethout (red.), *Proportionaliteit in het publiekrecht* (pp. 79-110). Deventer: Kluwer.
- GGD Amsterdam (2016). *Jaarverslag team Algemene Infectieziekten 2016*. Amsterdam: GGD Amsterdam.
- Gianotten, H.J. (2016). *De Retail Transitie*. Ede: KCH.
- Gomma Elnour, M. & Abbas Laz, H. (2014). Tire hazardous, disposal and recycling, *Journal of Applied and Industrial Science*, 2(2), p. 63-74.
- Heldring, M. (2004). Talking to the public about terrorism: promoting health and resilience, *Families, Systems & Health*, 22(1), p. 67-71.
- Hilbers, P. (2017). *Ex-V&D'ers weer aan het werk, update 2017* (factsheet). Amsterdam: UWV.
- Hofstra, U. (2007). *Milieu- en gezondheidsaspecten van instrooirubber. Gemalen rubber van autobanden als instrooi materiaal op kunstgrasvelden*. Spijkenisse: SGS Intron.
- IenM (2014a). *Programmaplan Landelijk Verbeterprogramma Overwegen: doel, uitgangspunten en aanpak*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- IenM (2014b). *Bewust omgaan met veiligheid: een proeve van een IenM-breed afwegingskader*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- IJzermans, J. & Dückers, M. (2016). Ziekmaakende bodemsanering in Olst: de zaak Olasfa. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2015* (pp. 264-79). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Inspectie VenJ & Agentschap Telecom (2016). *Stroomstoring Noord-Holland 27 maart 2015. Lessen uit de crisisbeheersing en de telecommunicatie*. Den Haag/Groningen: Inspectie Veiligheid en Justitie & Agentschap Telecom.
- Ipsos (2016). *Risico- en crisisbarometer: basismetings november 2016*. Amsterdam: Ipsos.
- Jong, W. (2016). Af en toe moet je buiten de lijntjes durven gaan, *Burgemeestersblad*, 83, p. 4-6.
- Kasperson, R.E., et al. (1988). The social amplification of risk: A conceptual framework, *Risk Analysis*, 8(2), p. 177-187.

- Koning, A. de (2013). Creating an exceptional problem neighbourhood: Media, policy and Amsterdam's 'notorious' Diamantbuurt, *Etnofoor*, 25(2), p. 13-30.
- Koning, A. de (2015). 'This neighbourhood deserves an espresso bar too': Neoliberalism, racialization, and urban policy, *Antipode*, 47(5), p. 1203-1223.
- Leerkes, A., Engbersen, G. & Boom, J. de (2006). *Asiëlmigratie en criminaliteit*. Rotterdam: Contractresearch BV/Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Lodewijckx, H.F.P. & Akkersdijk, N.L. (1994). Ontgroening en groepsattractiviteit: affilatiebehoefte of dissonantiereductie? In P.A.M. van Lange, et al. (red.), *Sociale psychologie & haar toepassingen* (reeks VIII) (pp. 55-67). Delft: Eburon.
- Maguen, S. Papa, A. & Litz, B.T. (2008). Coping with the threat of terrorism: a review, *Anxiety, Stress & Coping*, 21(1), p. 15-35.
- Muskee, M. (2016). Dienst Speciale Interventies: Burgemeester heeft bevoegd gezag maar soms even niet, *VNG Magazine*, nr. 11.
- Nauta, O., Samuels Brusse-van der Linden, E. & Hofstra, D. (2017). *Vergunningverlening, toezicht en handhaving: onderzoek naar de bestuurlijke voorgeschiedenis van de brand bij Van den Hoogen Recycling BV*. Amsterdam: DSP-groep.
- OvV (2016). *Botsing tussen een reizigerstrein en een hoogwerker te Dalfsen*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Pelt, W. van, et al. (2016). Trends in Salmonella bij de mens, landbouwhuisdieren en in voedsel, *Infectieziekten bulletin*, 27(8), p. 243-250.
- Pijnacker, R., et al. (2017). Bronopsporing bij een langdurige internationale uitbraak van Salmonella enteritidis, *Infectieziekten bulletin*, (28)6, p. 181-187.
- Pol, R. van der, et al. (2017). *PFOA-metingen in bloed. Metingen in serum bij omwonenden van DuPont/Chemours te Dordrecht*. Bilthoven: RIVM rapport 2017-0077.
- Poortvliet, A. van (1999). *Risks, disasters, and management: understanding the management of high risks and its consequences for passenger safety* (diss. TU Delft). Delft: Eburon.
- ProRail en gemeente Winsum (2016). *Verbetering overwegveiligheid gemeente Winsum: spoor naar veilig Winsum* (notitie, 2 mei 2016).
- RIVM (2016). *Staat van Zoönosen 2015*.

- RIVM/cGM (2016). *Advies expertgroep Gezondheidsonderzoek en Nazorg na rampen en (milieu-)incidenten n.a.v. Rapport Zeilmaker*. Bilthoven: RIVM.
- Robardet, E., et al. (2011). International interlaboratory trials on rabies diagnosis: An overview of results and variation in reference diagnosis techniques (fluorescent antibody test, rabies tissue infection test, mouse inoculation test) and molecular biology techniques, *Journal of Virological Methods*, 177(1), p. 15-25.
- Roosens, E. (2016). *Economische impact terreuraanslagen*. Brussel: VBO.
- Sinkkonen, T. (2016). Can political leaders make a difference? Norwegian versus Spanish experiences in responding to terrorist attacks, *Studies in Conflict and Terrorism*, 39(4), p. 326-341.
- Thompson, J., Rehn, M., Lossius, H.M. & Lockey, D. (2014). Risks to emergency medical responders at terrorist incidents, *Critical Care*, 18(521).
- Thompson, M., Ellis, R. & Wildavsky, A. (1990). *Cultural theory*. Boulder: West View press.
- Veen, F. van der, Nelemans, J. & Zannoni, M. (2017). *Lessenrapportage grote bandenbrand Someren*. Rotterdam: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- Veil, S., Reynolds, B., Sellnow, T.L. & Seeger, M.W. (2008). CERC as a theoretical framework for research and practice, *Health Promotion Practice*, 9(4-suppl), p. 26S-34S.
- Visser, M.J., Burg, W. ter, Muller, J.J.A. (2016). *Historisch overzicht van openbare informatie over de gezondheidseffecten, classificatie en normstelling voor PFOA en DMAC toegespitst op blootstelling van werknemers*. Bilthoven: RIVM rapport 2016-0131.
- Wijkhuijs, V. (2013). Recall van gerookte zalm uit Harderwijk. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2012* (pp. 207-219). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Wijkhuijs, V. & Vries, A. de (2014). De kopschoppers van Eindhoven. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2013* (pp. 43-57). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Wijkhuijs, V. & Duin, M. van (2016). De vluchtelingencrisis. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2015* (pp. 217-247). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Wijkhuijs, V. & Duin, M. van (2017). *Vluchtelingencrisis 2015: Lessen uit de crisisnoodopvang*. Arnhem: IFV/Lectoraat Crisisbeheersing.

- WRR (2008). *Onzekere veiligheid: Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zanten, P. van, Reijden, S. van der, Slot, M., Kamphorst, M. & Duvekot, F. (2017). *Evaluatie crisisbeheersing Grave: crisisbeheersing in de eerste 48 uur na de aanvaring van de stuw bij Grave*. Utrecht: Berenschot.
- Zeilmaker, M.J., et al. (2016). *Risicoschatting emissie PFOA voor omwonenden*. Bilthoven: RIVM Briefrapport, 2016-0049.

## Afkortingen

|        |   |
|--------|---|
| ANEVEI | Vereniging Eierhandelaren en Eiproductfabrikanten                             |
| APV    | algemene plaatselijke verordening   |
| ATB    | automatische treinbeïnvloeding  |
| AZC    | asielzoekerscentrum   |
| BHV    | bedrijfshulpverlener  |
| COA    | Centraal Orgaan opvang asielzoekers   |
| CoPI   | commando plaats incident  |
| CVI    | Centraal Veterinair Instituut   |
| DWHC   | Dutch Wildlife Health Centre  |
| ECDC   | European Centre for Disease Prevention and Control                            |
| EFSA   | European Food Safety Authority  |
| EPI    | het centrum Epidemiologie en Surveillance van<br>Infectieziekten van het RIVM |
| EU     | Europese Unie   |
| EZ     | Economische Zaken   |
| FTM    | website 'Follow The Money'  |
| GAGS   | geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen                                     |
| GGD    | gemeentelijke gezondheidsdienst   |
| GHOR   | geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio                           |
| GRIP   | gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure                        |
| GWWD   | Gezondheids- en welzijnswet voor dieren                                       |
| HFP    | hexafluorpropeen  |
| IenM   | Infrastructuur en Milieu  |
| IFT    | immunofluorescentietest   |
| IFV    | Instituut Fysieke Veiligheid  |
| KMar   | Koninklijke Marechaussee  |
| KNMvD  | Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor<br>Diergeneeskunde                  |
| KNVB   | Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond  |
| LCI    | Landelijke Coördinatie Infectieziektebestrijding                              |

|         |  |
|---------|--|
| LCMS    | landelijk crisismanagementsysteem                                    |
| LLTB    | Land- en tuinbouwverbond   |
| LWV     | Limburgse Werkgevers Vereniging                                      |
| MLVA    | Multiple-Locus Variable number tandem repeat Analysis                |
| NCAE    | Nederlandse Controle Autoriteit Eieren                               |
| NCTV    | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid            |
| NS      | Nederlandse Spoorwegen   |
| NVWA    | Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit                              |
| OIE     | World Organisation for Animal Health                                 |
| OM      | Openbaar Ministerie  |
| OvV     | Onderzoeksraad voor Veiligheid                                       |
| PCR     | Polymerase Chain Reaction  |
| PFOA    | perfluorooctaanzuur  |
| RASFF   | Rapid Alert System for Food and Feed                                 |
| RecyBEM | Vereniging band en milieu  |
| RIVM    | Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu                        |
| ROT     | regionaal operationeel team  |
| RWS     | Rijkswaterstaat  |
| VACO    | bedrijfstakorganisatie voor de banden- en wielenbranche in Nederland |
| VenJ    | Veiligheid en Justitie   |
| VHOD    | verpleegkundig hoofd onregelmatige dienst                            |
| VMDC    | Veterinair Microbiologisch Diagnostisch Centrum                      |
| VWS     | Volksgezondheid, Welzijn en Sport                                    |
| WBVR    | Wageningen BioVeterinary Research                                    |
| WHO     | World Health Organization  |
| WODC    | Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum                   |
| Wpg     | Wet publieke gezondheid  |
| WRR     | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid                      |
| Wts     | Wet tegemoetkoming schade bij rampen                                 |
| ZLTO    | Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie                              |



## Over de auteurs

*Jeroen Devilee*, onderzoeker en adviseur Milieu & Veiligheid,  
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

*Michel Dückers*, senior onderzoeker Rampen en crises (Nivel) en pro-  
grammacoördinator (Impact)

*Menno van Duin*, lector Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

*Martina Duyvis*, senior onderzoeker bij de Academie voor GHOR en  
opgeschaalde zorg, Instituut Fysieke Veiligheid

*Teun Eikenaar*, onderzoeker bij het lectoraat Crisisbeheersing, Instituut  
Fysieke Veiligheid

*Henk Gianotten*, oud-hoogleraar retail marketing (Universiteit van  
Tilburg) en directeur Garma BV

*Joris IJzermans*, senior onderzoeker Acute zorg en rampen, Nivel

*Wouter Jong*, adviseur crisisbeheersing, Nederlands Genootschap van  
Burgemeesters

*Henk Klapwijk*, arts Maatschappij & Gezondheid en Arts Medische  
Milieukunde i.o., Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland Zuid

*Fred de Klerk*, Chief Veterinary Inspector, Nederlandse Voedsel- en  
Warenautoriteit

*Roelf Knoop*, regionaal commandant, Brandweer Groningen

*Oscar Koebbrugge*, projectleider Kennisborging, Instituut Fysieke  
Veiligheid

*Marleen Kraaij-Dirkzwager*, arts Maatschappij & Gezondheid bij het  
Centrum Veiligheid, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

*Edith Leentvaar*, manager Crisis en Continuïteit, Alliander NV

*Nils Rosmuller*, lector Transportveiligheid, Instituut Fysieke Veiligheid

*Elga Sikkens*, analist, politie Midden Nederland

*Sanne van Wijk*, communicatieadviseur, Rijksinstituut voor Volks-  
gezondheid en Milieu

*Vina Wijkhuijs*, senior onderzoeker bij het lectoraat Crisisbeheersing,  
Instituut Fysieke Veiligheid

*Fred Woudenberg*, hoofd van de afdeling Leefomgeving, GGD Amsterdam

*Hans Zuidijk*, directeur veiligheidsregio en regionaal brandweercommandant, Veiligheidsregio Hollands-Midden