

Lessen uit crises en mini-crisis 2019



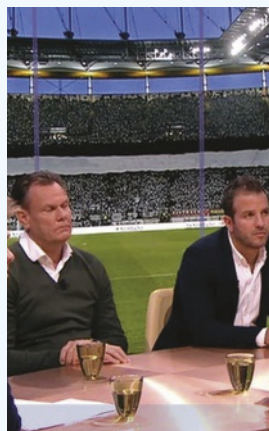
Redactie
Vina Wijkhuijs
Menno van Duin

Boombestuurkunde

In deze achtste editie in de reeks *Lessen uit crises en mini-crisis* worden vijftien bijzondere gebeurtenissen uit het jaar 2019 beschreven en beschouwd. Het jaarboek gaat onder meer in op de containercalamiteit in het Waddengebied, de tramaanslag in Utrecht, de moord op advocaat Derk Wiersum en de cyberaanval op de Universiteit Maastricht. Ook komen kleinere gebeurtenissen aan bod, zoals de stankoverlast in Alblasterdam, de kerkbrand in Hoogmade en de vermeende kaping op Schiphol.

In elk hoofdstuk worden één of meer dilemma's of thema's beschouwd die zich ook in toekomstige situaties kunnen voordoen. Bestuurders en professionals werkzaam op het terrein van crisisbeheersing en veiligheidsmanagement kunnen hier hun voordeel mee doen.

Het inleidende hoofdstuk schetst de rode draden uit de casus. Centrale thema's zijn: het belang van samenwerking en bestuurlijke afstemming bij bovenregionale crises, óók met de functionele keten die soms betrokken is, de boegbeeldrol van de burgemeester, de invloed van sociale media en de noodzaak en beperkingen van risico- en crisiscommunicatie.



ISBN 978-94-6236-177-5



9 789462 361775 >

Lessen uit crises en mini-crisis 2019

Lessen uit crises en mini-crisis 2019

Redactie

Vina Wijkhuijs

Menno van Duin

Boom bestuurskunde

Den Haag

2020

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2020 Vina Wijkhuijs & Menno van Duin | Boom bestuurskunde

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, 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 verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reprorechtregeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.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 978-94-6236-177-5

ISBN 978-90-8974-154-7 (e-book)

NUR 741

www.boombestuurskunde.nl

Inhoud

Wat kunnen we leren van de casus uit 2019?	9
<i>Vina Wijkhuijs, Menno van Duin</i>	
1 De containercalamiteit in het Waddengebied	59
<i>Vina Wijkhuijs, Menno van Duin, Edith Leentvaar, Jana Domrose, Marije Bakker</i>	
2 Stankoverlast in Alblisserdam en wijde omgeving	75
<i>Menno van Duin, Vina Wijkhuijs</i>	
3 Aanslag in een Utrechtse tram – 18 maart 2019	89
<i>Emily Berger, Jana Domrose, Menno van Duin</i>	
4 Een noodlottig verkeersongeval: een omgekeerde wereld	107
<i>Vina Wijkhuijs, Antoinette Gelton, Mariëtte van Dalen</i>	
5 Ondermijnende drugscriminaliteit: een jaar vol waarschuwingen	119
<i>Edward van der Torre, Maaïke Heijkoop</i>	
6 De KPN-storing: een gebiedsontbonden crisis	135
<i>Menno van Duin</i>	
7 In het spoor van de eikenprocessierups: gaan de wolven ons inhalen?	147
<i>Henk Jans, Joris IJzermans, Michel Dückers</i>	
8 Hoe houden we het hoofd koel in hete zomers?	167
<i>Emily Berger, Marleen Kraaij</i>	

9	Burgerreacties na lekkage van giftige stoffen bij Chemelot	183
	<i>Marije Bakker, Jana Domrose, Menno van Duin</i>	
10	Incident in een speeltuin te Assen	197
	<i>Menno van Duin</i>	
11	De moord op advocaat Derk Wiersum: hoe persoonsbeveiliging van advocaten te realiseren?	209
	<i>Emily Berger</i>	
12	Notre-Dame van Hoogmade door brand verwoest	225
	<i>Hans Zuidijk</i>	
13	Vermeende kaping op Schiphol: een geslaagde oefening?	235
	<i>René de Caluwé, Jana Domrose, Vina Wijkhuijs</i>	
14	FC Den Bosch: racisme-incident tijdens existentiële crisis	251
	<i>Edward van der Torre</i>	
15	Cyberaanval op de Universiteit Maastricht	267
	<i>Menno van Duin, Vina Wijkhuijs</i>	
	Literatuur	281
	Afkortingen	291
	Over de auteurs	293

Locaties casus 2019



Wat kunnen we leren van de casus uit 2019?

Vina Wijkhuijs, Menno van Duin

Inleiding

In dit achtste jaarboek in de reeks *Lessen uit crises en mini-crisis* worden vijftien bijzondere gebeurtenissen uit het jaar 2019 beschreven en beschouwd. De verzameling van gebeurtenissen is wederom divers. Voor het merendeel zijn het kleinere gebeurtenissen die wij ‘mini-crisis’ noemen. Ware rampen of crises als de Bijlmerramp (1992), de vuurwerkramp in Enschede (2000) of de ramp met de MH17 (2014) komen in Nederland immers maar weinig voor. Maar ook uit de kleinere gebeurtenissen – zo is onze stelling (zie Van Duin & Wijkhuijs, 2014a en 2016) – kan worden geleerd over de processen die bij het beheersen van een crisis een rol spelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de afstemming tussen betrokken actoren en hoe dat te organiseren of om de communicatie richting de bevolking, die verschillende gedaantes kan aannemen. Ook wordt met de casus inzicht geboden in het ontstaan van een crisis, iets wat soms voor langere tijd onzichtbaar kan blijven.

Dit jaarboek gaat onder meer in op de tramaanslag in Utrecht en de cyberaanval op de Universiteit Maastricht, maar ook op een kerkbrand en een fataal auto-ongeluk. In dit inleidende hoofdstuk worden de vijftien casus kort toegelicht en beschrijven we een aantal rode draden die we in de casus ontwaren. Voordat we echter hierop ingaan, schetsen we eerst een globaal jaaroverzicht van de mondiale en nationale ontwikkelingen in 2019.

Het jaar 2019

Internationale ontwikkelingen

Het jaar 2019 was een jaar vol extremen en zette – achteraf gezien – de toon voor wat zou komen. Het jaar begon (en zou eindigen) in Azië. Medio maart ving in Hongkong een reeks van protesten aan, die tot in 2020 zou voortduren. Aanleiding van de protesten was een wet die de Hongkongse regering wilde doorvoeren en die uitlevering van criminelen aan het Chinese vasteland mogelijk zou maken. Inwoners van Hongkong vreesden dat daarmee anti-Chinese burgers, zonder een duidelijke aanklacht, aan China zouden kunnen worden uitgeleverd. Hoewel na maanden van protest het wetsvoorstel in september 2019 van tafel ging, hielden de demonstraties aan. De demonstranten eisten onder meer waarborging van het demonstratierecht en het recht om de volksvertegenwoordiging van de semiautonome regio volledig zelf te kiezen. Tegen de demonstraties, die vreedzaam aanvingen, werd door de politie hard opgetreden. Toen een demonstrante door een luchtdrukpistool zwaargewond raakte aan haar oog, werd dat een protestsymbool. Eind juni 2020 stelde China een nieuwe veiligheidswet in die opstandigheid in Hongkong strafbaar stelt. Al de volgende dag, bij een protest tijdens de jaarlijkse viering dat op 1 juli 1997 de voormalig Britse kolonie aan China werd overgedragen, werden ten minste zes demonstranten op grond van deze nieuwe veiligheidswet gearresteerd.¹

Ook in verschillende andere landen werd geprotesteerd tegen de zittende regering, zoals in Irak (voor soevereiniteit), Soedan (tegen het militaire bewind), Catalonië (vanwege de veroordeling van separatistische leiders) en Chili (vanwege de grote inkomensongelijkheid). Vaak werd door de politie en/of militairen hard opgetreden en waren er doden te betreuren.

Verder was er protest tegen de klimaatverandering, die volgens het Rode Kruis de impact van natuurrampen vergroot in met name Afrika, Zuidoost-Azië en het Caraïbisch gebied (Rode Kruis, 2019). Vooral arme landen worden door langdurige perioden van droogte, de meer

1 NRC, 1 juli 2020. Nieuws: '180 demonstranten Hongkong aangehouden na invoering veiligheidswet'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2020/07/01/eerste-aanhouding-in-hongkong-onder-nieuwe-chinese-wet-a4004622.

krachtige orkanen en de grotere overstromingen zwaarder getroffen.² De 16-jarige Greta Thunberg, die uitgroeide tot 'een icoon van het klimaatprotest' en door *Time Magazine* zou worden verkozen tot 'Person of the Year',³ zeilde naar New York om tijdens de Klimaatop, die daar in september plaatsvond, wereldleiders de les te lezen over de geringe inspanningen die ze plegen om de klimaatverandering tegen te gaan. Tegen het einde van het jaar woedden er in Australië (wederom) verschillende hevige bosbranden die soms werden aangewakkerd door recordtemperaturen en onder andere rond Sydney leidden tot enorme rookontwikkeling. Tijdens de Australian Open die op 20 januari 2020 van start ging, moesten enkele wedstrijden worden stilgelegd vanwege de slechte luchtkwaliteit.

Nieuw-Zeeland en ook de rest van de wereld werd op 15 maart opgeschrikt door een aanslag op twee moskeeën in de stad Christchurch, waarbij 51 mensen werden doodgeschoten. De rechtsextremistische dader, die de schietpartij live op internet had uitgezonden, zou een jaar later schuld bekennen.⁴ Een andere gebeurtenis die veel indruk maakte, vond precies een maand later plaats in Parijs. Op 15 april woedde in de wereldberoemde kathedraal de Notre-Dame een hevige brand. Terwijl de wereld toekeek, trachtten vierhonderd brandweerlieden de brand te blussen. Uiteindelijk konden delen van de kathedraal worden gered en werd in 2020 gestart met een groot restauratieproject.

In de Verenigde Staten was veel te doen over de *impeachment* oftewel afzettingprocedure tegen president Trump. De Democraten in het Huis van Afgevaardigden wisten met moeite bij de Senaat twee aanklachten tegen hem in te dienen (betreffende machtsmisbruik en obstructie van de rechtsgang). Maar bij de stemming in de Senaat,

- 2 Zie bijvoorbeeld *de Volkskrant*, 14 juli 2020. Nieuws & Achtergrond: 'Afrika zucht onder hittegolven, maar die worden niet als natuurrampen erkend'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/afrika-zucht-onder-hittegolven-maar-die-worden-niet-als-natuurrampen-erkend-b743947b.
- 3 *NRC*, 1 februari 2019. Nieuws: 'Hoe de Zweedse Greta Thunberg (16) uit kon groeien tot icoon klimaatprotest'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2019/02/01/het-gaat-om-overleven-a3652662.
- 4 *Trouw*, 26 maart 2020. Buitenland: 'Teleurstelling en opluchting vechten om voorrang na de bekentenis van de Christchurch-schutter'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.trouw.nl/buitenland/teleurstelling-en-opluchting-vechten-om-voorrang-na-de-bekentenis-van-de-christchurch-schutter-bbad4449.

begin februari 2020, bleek dat maar één Republikeinse senator de president schuldig achtte, enkel aan machtsmisbruik. Daarmee werd geen meerderheid van stemmen behaald.⁵

In het Verenigd Koninkrijk ging ook in 2019 nog steeds alle aandacht uit naar de Brexit-onderhandelingen. De nieuw aangetreden premier Johnson wenste daarmee vaart te maken en zette het parlement onder druk om vóór 31 oktober in te stemmen met het Brexit-akkoord dat op 17 oktober met de Europese Unie (EU) was bereikt. Het Britse Lagerhuis hield echter eveneens zijn poot stijf en dwong premier Johnson om aan Brussel uitstel te vragen. Johnson vroeg – tegen zijn zin – om uitstel maar óók liet hij tussentijdse verkiezingen uitschrijven. Deze vonden plaats op 12 december en werden gewonnen door de Conservatieve Partij. Daarna ging het in rap tempo: op 31 januari 2020 stapte het Verenigd Koninkrijk definitief uit de EU.

In België, waar eind 2018 de regering-Michel was gevallen over het Migratiepact, vonden op 26 mei federale verkiezingen plaats. Daarna volgden pogingen om te komen tot een nieuw kabinet, maar die bleven zonder resultaat omdat de belangen van Vlaamse en Waalse partijen te zeer verschilden. Op 15 maart 2020 werd overeengekomen dat de minderheidsregering onder leiding van Sophie Wilmès (die na het vertrek van premier Michel het stokje had overgenomen) door het parlement gevolmachtigd zou worden om in het kader van de bestrijding van het coronavirus noodmaatregelen te nemen.⁶

Het coronavirus (COVID-19) dook in december 2019 op in de Chinese provincie Wuhan. Het virus, waartegen nog geen vaccin of medicijn bestaat, verspreidde zich binnen enkele maanden wereldwijd en bleek vooral voor ouderen en mensen met een chronische aandoening dodelijk te zijn. Om de snelle verspreiding van het virus tegen te gaan, werd in veel landen een zogenoemde ‘lockdown’ ingesteld.

5 NRC, 5 februari 2020. Nieuws: ‘Trump overleeft zoals verwacht afzettingprocedure’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2020/02/05/trump-overleeft-zoals-verwacht-afzettingprocedure-33989501.

6 VRT, 15 maart 2020. [vrtnws: ‘Minderheidsregering-Wilmès krijgt voor enkele maanden steun \(en volmachten\) van oppositie om coronacrisis aan te pakken’](https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/03/15/regering-met-volmachten). Op 4 september 2020 ontleend aan www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/03/15/regering-met-volmachten.

Nederland in 2019

In Nederland begon het jaar 2019 onstuimig met een noordwesterstorm op de Noordzee. Het containerschip MSC Zoe raakte daardoor in problemen en verloor een deel van zijn lading; in totaal sloegen 342 containers overboord. De inhoud daarvan spoelde deels aan op de Waddeneilanden of belandde op de Noordzeebodem en moest vervolgens worden opgeruimd. Hoofdstuk 1 van dit jaarboek is aan deze casus gewijd.

Aan de containercalamiteit werd in de Tweede Kamer ruim aandacht besteed. Er volgde onder andere een rondetafelgesprek waarbij verschillende betrokkenen aan het woord kwamen.⁷ Een andere kwestie waar in politiek Den Haag veel aandacht naar uitging, waren de onderhandelingen over een nieuw pensioenakkoord. Vakbonden maakten onder meer bezwaar tegen de snelle stijging van de AOW-leeftijd en op 18 maart was er daarom een landelijke staking. Juist op die dag vond er in Utrecht een aanslag plaats in een tram, waar in hoofdstuk 3 uitgebreid op in wordt gegaan. De onderhandelingen over aanpassingen van het pensioenstelsel verliepen gedurende het verdere jaar moeizaam. Pas medio 2020 kwamen minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de werkgeversorganisaties en de vakbonden tot een akkoord.⁸

Een ander dossier dat het kabinet veel hoofdbreken bezorgde, was het klimaatakkoord. Om te voldoen aan de afspraken die in 2015 in een internationaal verdrag zijn vastgelegd om de opwarming van de aarde tegen te gaan (Akkoord van Parijs), zullen maatregelen genomen moeten worden ter vermindering van de emissie van broeikasgassen. Het gaat daarbij vooral om een drastische reductie van de CO₂-uitstoot. Het dossier houdt echter ook verband met de reductie van stikstof in kwetsbare natuurgebieden, waarop Europese regelgeving van toepassing is voor behoud van de biodiversiteit (i.c. de Habitatrictlijn

7 Het rondetafelgesprek vond plaats op 10 april 2019. Zie voor de thema's die besproken zijn www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2019A00440.

8 NRC, 4 juli 2020. Nieuws: 'Vakbond FNV stemt in met pensioenakkoord'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2020/07/04/vakbond-fnv-stemt-in-met-pensioenakkoord-a4004999.

en de Vogelrichtlijn). Sinds 2015 gold daarom voor het realiseren van bouwprojecten in en om deze gebieden het Programma Aanpak Stikstof (PAS) als toetsingskader voor vergunningverlening. Op 29 mei zette de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met een uitspraak in een zaak die was aangespannen door milieu- en natuurorganisaties een streep door het PAS.⁹ De motivering daarvoor was dat op basis van het PAS, al vooruitlopend op de verwachte positieve effecten van de voorgenomen maatregelen, toestemming werd gegeven voor activiteiten (die voor de beschermde gebieden schadelijk zouden kunnen zijn), zonder dat het effect van de compenserende maatregelen vooraf vaststond. Door deze zogeheten stikstofuitspraak kwamen veel bouwprojecten stil te liggen. De ministers Schouten (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) en Van Nieuwenhuizen (Infrastructuur en Waterstaat) hadden zo'n vier maanden nodig om uit te zoeken welke gevolgen de uitspraak had voor alleen al de projecten die het Rijk zich voorgenomen had. Grote infrastructurele projecten, zoals de renovatie van de Afsluitdijk, dijkversterkingen en de verbreding van rijkswegen, konden voorlopig niet doorgaan. De uitbreiding van Schiphol en de openstelling van Lelystad Airport hingen aan een zijden draadje. Ook de aanleg van zes grote windparken, die bedoeld waren om de doelstellingen van het klimaatakkoord te halen, liep vertraging op.¹⁰

Daarnaast had de uitspraak grote gevolgen voor de intensieve veehouderij. Veebedrijven konden niet uitbreiden, terwijl schaalvergroting nodig zou zijn om het hoofd boven water te houden. Met de stikstofuitspraak werden veehouders opnieuw gezien als grote 'vervuilers'. In reactie op de uitspraak lieten boeren blijken genoeg te hebben van het negatieve beeld dat over hen bestaat. De trigger daartoe was tevens een bezetting van een varkensstal in Boxtel. Op 13 mei verschaften zo'n 125 actievoerders die opereerden onder de naam *Meat the Victims* zich toegang tot het erf van een varkensboer. Zij bezetten zijn varkensstal, zonder zich vooraf te desinfecteren of te beseffen dat hun aanwezigheid bij de dieren tot stress kon leiden. De verontwaardiging binnen de sector was groot. Als reactie op de bezetting werd de actiegroep *Farmers*

9 Raad van State, 29 mei 2019. Actueel: Nieuws: 'PAS mag niet als toestemmingsbasis voor activiteiten worden gebruikt'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@115651/pas-mag.

10 *Trouw*, 11 september 2019, 'Klimaatakkoord, Schiphol en defensie worden getroffen in stikstofimpasse'.

Defence Force in het leven geroepen, die een van de drijvende krachten werd achter de boerenprotesten.¹¹ In grote colonnes van tractoren trokken de boeren richting het Malieveld en de provinciehoofdsteden, wat tot lange files op de autosnelwegen leidde.

Op 13 november presenteerde premier Rutte de kabinetsplannen om de stikstofproblematiek aan te pakken. Hij noemde daarbij het dossier een ‘crisis van ongekeerde omvang’.¹² In tegenspraak met de belofte die de VVD aan zijn kiezers had gedaan, werd de maximumsnelheid verlaagd naar 100 kilometer per uur (alleen in de avond en nacht zou op bepaalde trajecten nog 120 of 130 mogen worden gereden). Ook diende de samenstelling van het veevoer aangepast te worden, zodat het minder eiwitten bevat. Om varkensboeren uit te kopen die met hun bedrijf zouden willen stoppen, werd 60 miljoen euro extra uitgetrokken, bovenop de 120 miljoen euro die hiervoor al eerder was vrijgemaakt om op termijn te voldoen aan de klimaatdoelen.

Met deze en andere dossiers (waaronder de protesten in het onderwijs en de zorg) was 2019 een politiek bewogen jaar, waarin twee staatssecretarissen aftraden. Op 21 mei trad VVD-staatssecretaris Harbers van Asielzaken af, omdat hij de Tweede Kamer onjuist had geïnformeerd over de criminaliteitscijfers onder asielzoekers. Harbers werd opgevolgd door voormalig voorzitter van de Eerste Kamer Broekers-Knol en keerde zelf terug naar de Tweede Kamer. Aan het einde van het jaar stapte staatssecretaris Snel (D66) van Financiën op. Hoewel hij begin december nog een motie van wantrouwen had overleefd, diende hij op 18 december zijn ontslag in, omdat hij zich bezwaard voelde dat de Belastingdienst ten onrechte kinderopvangtoeslagen had stopgezet, waarbij de ouders onterecht waren aangemerkt als fraudeur. Hij wenste bij de Belastingdienst een cultuuromslag te realiseren, maar ervaarde daarvoor in de Tweede Kamer onvoldoende steun.¹³

11 Omroep Brabant, 16 mei 2019. Nieuws: “‘Bezetting in Boxtel was de druppel’: Facebookgroep Farmers Defence Force voor boeren opgericht”. Op 4 september 2020 ontleend aan www.omroepbrabant.nl/nieuws/2999487/bezetting-in-boxtel-was-de-druppel-facebookgroep-farmers-defence-force-voor-boeren-opgericht.

12 NOS, 13 november 2019. Politiek: ‘Dit zijn de stikstofplannen van het kabinet’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/collectie/13799/artikel/2310311-dit-zijn-de-stikstofplannen-van-het-kabinet.

13 NOS, 18 december 2019. Politiek: ‘Staatssecretaris Snel treedt af na toeslagenaffaire’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2315307-staatssecretaris-snel-treedt-af-na-toeslagenaffaire.html.

CDA-minister Bijleveld van Defensie overleefde in november een motie van wantrouwen, die tegen haar was ingediend tijdens een debat over het Nederlandse bombardement dat in 2015 was uitgevoerd op de Iraakse stad Hawija. Daarbij waren zeventig burgers omgekomen. De Kamer zou daarover – door haar voorganger – onvolledig en onjuist zijn geïnformeerd. Het vraagstuk zou ook in 2020 Bijleveld blijven achtervolgen.

Niet alleen bewindslieden kwamen onder vuur te liggen, ook de positie van sommige burgemeesters kwam in 2019 ter discussie te staan. Zo belandde burgemeester Halsema van Amsterdam in een lastig parket, nadat haar zoon was opgepakt voor verboden ‘wapenbezit’. Het bleek te gaan om een ‘neppistool’ (c.q. een onklaar gemaakt alarmpistool) dat behoorde tot de rekwisieten van haar man, die filmmaker is.¹⁴ Rond de tijd dat deze kwestie breed werd uitgemeten in de media, had burgemeester Halsema al zo haar hoofdbrekens over de noodlijdende afvalcentrale AEB (waar de gemeente Amsterdam 100 procent aandeelhouder van was). De afvalcentrale had vier van de zes verbrandingsovens moeten stilleggen, omdat door ernstig achterstallig onderhoud de veiligheid van het personeel niet langer kon worden gegarandeerd.¹⁵ Het afval dat niet kon worden verwerkt, moest op andere plaatsen worden gestort, wat nadelig was voor het milieu en ook voor de financiële balans van AEB. De gemeente schoot de afvalcentrale te hulp met 35 miljoen euro liquiditeitssteun en zegde nog eens 45 miljoen euro toe om het bedrijf overeind te houden.¹⁶ Daarmee werd nog in de zomer deze crisis beslecht, maar kort nadien diende zich alweer een nieuwe situatie aan. Op 18 september werd de 44-jarige advocaat Derk Wiersum voor zijn woning in Amsterdam-Buitenveldert doodgeschoten. Naar alle waarschijnlijkheid werd de moord gepleegd omdat hij raadsman was van een kroongetuige in de Marengo-zaak. Op deze moord en de implicaties ervan wordt in hoofdstuk 11 ingegaan.

14 *Het Parool*, 25 februari 2020. Voorpagina: ‘Partner Femke Halsema accepteert taakstraf OM’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.parool.nl/nieuws/partner-femke-halsema-accepteert-taakstraf-om-bcfb487f.

15 NOS, 18 september 2019. Economie: ‘Wat is de impact van de afvalcrisis in Amsterdam?’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2302306-wat-is-de-impact-van-de-afvalcrisis-in-amsterdam.html.

16 *Het Parool*, 21 januari 2020. Nieuws: ‘Gemeente doet alle aandelen AEB in de verkoop’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.parool.nl/nieuws/gemeente-doet-alle-aandelen-aeb-in-de-verkoop-b2bfff27a.

Reuring was er ook in Den Haag, waar tijdens de jaarwisseling het vreugdevuur op het Scheveningse strand was ontwaard in een houtskoolregen. Burgemeester Krikke kreeg daarop veel kritiek te verduren. Haar werd verweten, dat ze de bouwers van de vreugdevuren te veel hun gang had laten gaan. De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) werd gevraagd onderzoek naar het gebeuren te doen en in oktober verscheen het onderzoeksrapport. Zoals bijna kon worden verwacht, stapte burgemeester Krikke daarna op, nog voordat het debat met de gemeenteraad over het OvV-rapport was gevoerd.¹⁷ 'Het debat over mijn toekomst zit de toekomst van Den Haag in de weg', zo zei ze op 6 oktober in een videoboodschap.¹⁸ Daarmee verwees zij naar de crisissituatie die eerder die week op het Haagse stadhuis was ontstaan, toen bekend werd dat het Openbaar Ministerie (OM) tegen de wethouders De Mos en Guernaoui van de lokale partij Hart voor Den Haag/Groep De Mos een onderzoek naar corruptie was gestart. Op aandringen van burgemeester Krikke waren de twee wethouders teruggetreden. Vervolgens zegden de coalitiepartijen VVD, D66 en GroenLinks het vertrouwen in hun coalitiegenoot op. Daarmee viel de coalitie en zat Den Haag in feite zonder stadsbestuur. Voormalig minister en commissaris van de Koning Remkes werd op 12 oktober aangesteld als waarnemend burgemeester. Begin december trad een nieuw college aan.¹⁹ Medio 2020 meldde het OM dat uit het strafrechtelijk onderzoek naar schending van het ambtsgeheim en corruptie door de ex-wethouders het volgende beeld naar voren kwam:²⁰

- 17 Na het verschijnen van het OvV-rapport hadden raadsleden al wel zo hun bedenkingen geuit. Zie Omroep West, 3 oktober 2019. Nieuws: 'Steun voor Haagse burgemeester Krikke brokkelt af na onderzoeksrapport'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.omroepwest.nl/nieuws/3947469/Steun-voor-Haagse-burgemeester-Krikke-brokkelt-af-na-onderzoeksrapport.
- 18 NRC, 6 oktober 2019. Nieuws: 'Burgemeester Krikke van Den Haag stapt op'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2019/10/06/burgemeester-krikke-van-den-haag-stapt-op-a3975778.
- 19 NOS, 9 december 2019. Binnenland: 'Den Haag heeft nieuw stadsbestuur: vertrouwen in politiek moet terug'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2314009-den-haag-heeft-nieuw-stadsbestuur-vertrouwen-in-politiek-moet-terug.html.
- 20 Openbaar Ministerie, 10 juli 2020. Actueel: Nieuws: 'Verdachten in corruptieonderzoek Den Haag geïnformeerd over verdenkingen'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.om.nl/actueel/nieuws/2020/07/10/verdachten-in-corruptieonderzoek-den-haag-geinformeerd-over-verdenkingen.

‘Uit het onderzoek (...) komt het beeld naar voren van geldstortingen, betalingen voor het maken van websites, (promotie)filmpjes, een verkiezingscampagne en etentjes, het lekken van vertrouwelijke informatie, voorkeursbehandelingen, omkoping van kiezers en het verstrekken van vergunningen.’

Daarmee lijkt hier sprake van ondermijning van het openbaar bestuur; een thema dat zonder meer onze aandacht verdient. In dit jaarboek is hoofdstuk 5 gewijd aan de ondermijnende invloed van specifiek de Nederlandse drugscriminaliteit.

Zoals eerder is aangegeven, worden in dit jaarboek in totaal vijftien casus belicht. Daarmee doen wij zonder meer tekort aan andere gebeurtenissen die in 2019 plaatsvonden, zoals:

- het schietincident in Helmond, waarbij een tienermeisje en een 2-jarig kind gewond raakten;
- de eerdergenoemde bezetting van een varkensstal in Boxtel, die mede aan de basis lag van het boerenprotest;
- de grafietuitstoot bij Tata Steel in IJmuiden;
- de hierboven geschetste afvalcrisis in Amsterdam;
- de verdrinkingen in onder meer Scheveningen (28 juni), Zoutelande (23 juli), Rotterdam (16 augustus) en Neerlangel (23 augustus); en
- het instorten van het dak van het AZ-stadion.

In de sport viel in 2019 in elk geval veel te beleven. Het vrouwenelftal haalde bij het Wereldkampioenschap in Frankrijk de finale, maar verloor helaas van het Amerikaanse team. Tijdens het toernooi werd Vivianne Miedema topscorer allertijden van Oranje, en nadien genomineerd voor de FIFA-titel ‘speelster van het jaar’. Virgil van Dijk werd eveneens voor de FIFA-titel genomineerd, nadat hij eerder was uitgeroepen tot Europees voetballer van het jaar. Annemiek van Vleuten won met overtuiging de Giro Rosa én de wereldtitel op de weg, Max Verstappen won maar liefst drie keer een Grand Prix (Oostenrijk, Duitsland en Brazilië) en als kers op de taart werd aan het einde van het jaar het vrouwenhandbalteam in Japan wereldkampioen. Hardloopster Safin Hassan werd voor haar bijzondere prestatie op het WK atletiek, waar ze op de 10 kilometer én op de 1500 meter wereldkampioen werd, uitgeroepen tot sportvrouw van het jaar. Bij de mannen kwam die titel

toe aan Mathieu van der Poel voor zijn wereldtitel veldrijden, de Europese titel mountainbiken en het winnen van de Amstel Gold Race en de klassieker Dwars door Vlaanderen.

Zeer bijzonder in 2019 was ook dat de 64^e editie van het Eurovisie Songfestival werd gewonnen door de Duncan Laurence (met het liedje *Arcade*). Het betekende dat Nederland zich mocht opmaken voor het organiseren van de 65^e editie in 2020; aan Rotterdam was de eer om het festival in Ahoy te organiseren. Terwijl de voorbereidingen in volle gang waren, werd het festival op het laatste moment afgelast, vanwege de wereldwijde uitbraak van het coronavirus.

Tot slot namen we in 2019 afscheid van een aantal prominente Nederlanders. In januari stierf op relatief jonge leeftijd Paulien van Deutekom, die in 2008 Wereldkampioen Allround werd. Ook overleed actrice, tekstschrijver en presentatrice Martine Bijl, en namen we afscheid van Rutger Hauer, een wereldberoemd en bovenal groots acteur. Tevens overleed de Rotterdamse dichter Jules Deelder, die zonder twijfel een groot fan van Sparta was, hetgeen mag blijken uit zijn Spartaans gedicht.

Spartaans gedicht

*Vroeger of later
ga je dood
Dat staat als een paal
boven water
Zo oud als Sparta
word je nooit*

*En als je gaat
is het je tijd geweest
Dat is een ding
dat zeker is*

*Zo niet
ofter een hemel is
maar álster een is
dan zal je zien*

*dat de Hemelpoort – o!
 brok in ons keel –
 verdacht veel weg heeft
 van het Kasteel*

Uit: Lijf- en andere gedichten, 1991

De casus van 2019

Milieu-incidenten

Het jaar 2019 werd gekenmerkt door verschillende milieu-incidenten. Hoewel de aard van deze incidenten verschilde, hadden ze vaak een groot bereik. In dit jaarboek wordt op drie milieu-incidenten ingegaan.

Aan het begin van het jaar deed zich een calamiteit voor in het Waddengebied. Op de Noordzee had een groot containerschip bij noordwesterstorm lading verloren: 342 containers stortten in zee. De inhoud daarvan en een aantal nog hele containers spoelden aan op de Waddeneilanden. Het nieuws ging snel: in de vroege ochtend van 2 januari trokken jutters naar de stranden om te kijken wat er te halen viel. Maar ook genoten de Wadden de belangstelling van vele anderen, vanwege de bijzondere schoonheid van het gebied. Toen dan ook bleek, dat wat op de stranden aanspoelde vooral rommel en plastic troep was, reisden velen in de laatste dagen van de kerstvakantie naar het noorden af om de stranden op te ruimen. De veerboten naar de Waddeneilanden (waarvoor een gereduceerd tarief gold) zaten overvol. Sommigen, vooral in Den Haag maar ook binnen de Friese crisisorganisatie, maakten zich zorgen over de komst van zoveel vrijwilligers en vroegen zich af hoe deze toestroom in goede banen te leiden, ook omdat in de overboord geslagen containers mogelijk giftige stoffen zaten. Daarnaast leefden vragen over de financiële afwikkeling en de ecologische gevolgen van de calamiteit op de langere termijn. Hoewel van een acute situatie geen sprake meer was, werd in Veiligheidsregio Friesland opgeschaald naar GRIP-4 om tussen de betrokken actoren tot afstemming te komen. In hoofdstuk 1 gaan wij – met Edith Leentvaar, Jana Domrose en Marije Bakker – in op de overwegingen die hierbij van belang waren. Ook worden drie rollen onderscheiden die verschillende

overheden (gemeenten, veiligheidsregio's, waterschappen en Rijkswaterstaat) richting vrijwilligers vervulden.

Een tweede milieu-incident had zijn oorsprong in Alblasserdam, een gemeente in Zuid-Holland. Op 9 februari ontsnapte daar uit een tank de stof Petrolad, via een klep die uit veiligheidsoverweging is aangebracht om overdruk en daarmee ontploffing te voorkomen. Tot ontploffing kwam het dan ook niet. Wel ervoeren veel mensen in Alblasserdam en wijde omgeving een enorme stankoverlast. Naar aanleiding van klachten gingen meerdere NL-Alerts uit om inwoners te informeren: zowel Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en twee benedenwinds gelegen regio's (Utrecht, Gooi en Vechtstreek) verstuurd NL-Alert-berichten. In hoofdstuk 2 wordt de berichtgeving via NL-Alert beschouwd en gaan we in op de knelpunten die zich daarbij voordeden.

Een derde milieu-incident vond plaats op 3 augustus in Sittard-Geleen. Op het industrieterrein Chemelot kwam bij de salpeterzuurfabriek OCI Nitrogen een wolk stikstofdioxide vrij. Omdat dit gas de luchtwegen kan prikkelen en kan leiden tot tranende ogen, werden omwonenden gealarmeerd. In de directe omgeving gingen de sirenes af, er werd een NL-Alert verstuurd en op de teletekstpagina van de regionale omroep volgde nadere informatie. Opmerkelijk genoeg werd er heel verschillend op de alarmering gereageerd. In hoofdstuk 9, dat mede door Marije Bakker en Jana Domrose is geschreven, wordt ingegaan op de vraag wat kan worden gedaan om ervoor te zorgen dat burgers in dit soort situaties de adviezen opvolgen.

Klimaat

Sinds 1980 is het elk decennium warmer geworden en deze trend zet waarschijnlijk door gezien de nog altijd hoge uitstoot van broeikasgassen.²¹ Het jaar 2019 was wereldwijd het op één na warmste jaar ooit gemeten. In de zomer kreeg ook Nederland te maken met extreme temperaturen: op 25 juli werd in Gilze-Rijen een voor Nederland nieuw warmterecord van 40,7 graden Celsius gemeten. In dit jaarboek wordt in twee hoofdstukken ingegaan op het veranderende klimaat en dan vooral op wat een warme zomer met zich meebrengt.

21 NOS, 15 januari 2020. Binnenland: '2019 op één na warmste jaar; oceanen warmer dan ooit'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2318778-2019-op-een-na-warmste-jaar-oceanen-warmer-dan-ooit.html.

Ten eerste is dat overlast van een beestje, de eikenprocessierups, die bij een combinatie van milde winters, droge lentes en warme zomers goed gedijt. Hoewel de eikenprocessierups al langere tijd in Nederland aanwezig is, heeft de populatie zich in de afgelopen decennia over grote delen van ons land verspreid. De zogenoemde brandharen van de rups kunnen bij mensen (en honden) tot allerlei lichamelijke reacties leiden, zoals huidirritatie, jeuk, branderige ogen en kortademigheid. Eind juni 2019 werd een duidelijke piek in het aantal klachten geconstateerd, wat reden is geweest om in dit jaarboek een uitgebreid hoofdstuk over de eikenprocessierups op te nemen. Henk Jans, Joris IJzermans en Michel Dückers beschrijven in hoofdstuk 7 de opkomst van de eikenprocessierups en wijzen in hun analyse een aantal oorzaken aan waarom tot nu toe te weinig aan de verspreiding van de eikenprocessierups is gedaan.

Een ander verschijnsel waarmee we 's zomers vaker te maken zullen krijgen, zijn extreem warme dagen en langdurige periodes van hitte. Hoge temperaturen en de daarmee gepaard gaande luchtvervuiling (smog) vormen een risico voor de gezondheid. Onder met name oudere mensen kan hitte leiden tot extra sterfte. Daarnaast zijn mensen met bepaalde chronische aandoeningen en jonge kinderen kwetsbaar voor warme periodes. In 2019 leidde de hitte bij verschillende evenementen tot onwelwordingen onder het publiek. Tijdens een kinderzomerkamp in Leusden eind juli werden meer dan dertig kinderen onwel. In hoofdstuk 8 gaan Emily Berger en Marleen Kraaij in op de mogelijkheden om mensen op de negatieve effecten van extreem warme periodes te attenderen.

Ondermijning

Bij de presentatie van het vorige jaarboek gaf Pieter Tops een boeiende lezing over de ondermijning van het openbaar bestuur, die steeds zichtbaarder wordt. Het lijkt vechten tegen de bierkaai en de vraag is of we het tij nog kunnen keren. In dit jaarboek zijn twee hoofdstukken opgenomen waarin gebeurtenissen centraal staan die dit duidelijk maken.

Ten eerste schetsen Edward van der Torre en Maaïke Heijkoop in hoofdstuk 5 een selectie van gebeurtenissen die zich in 2019 voordeden en waaruit de ondermijnende praktijk van drugscriminaliteit duidelijk wordt. Het gaat bijvoorbeeld om enorme cocaïnevangsten in de haven van Rotterdam, het aantreffen van zeer professionele productielabs,

een reeks liquidaties en signalen van witwaspraktijken. In het hoofdstuk wordt uitgelegd waarom de drugscriminaliteit in Nederland zo omvangrijk is. Het is een crisis die weinig reuring oproept, wat reden kan zijn geweest dat de urgentie van de aanpak lange tijd werd gemist. Zo spelen onder meer de lage pakkans en de lage straffen een rol. Daarmee is de aanpak van de ondermijnende drugscriminaliteit een dilemma op zich. Om de drugscriminaliteit terug te dringen, is recent een ‘Pact voor de Rechtsstaat’ opgesteld dat in het hoofdstuk wordt toegelicht.

In hoofdstuk 11 gaat Emily Berger in op de moord op advocaat Derk Wiersum. Op 18 september werd hij bij zijn huis doodgeschoten. De verontwaardiging was groot. De moord werd al snel in verband gebracht met het feit dat Wiersum raadsman was van Nabil B., een kroongetuige in de Marengo-zaak, waarin het gaat om verschillende moorden en pogingen tot moord die in de periode 2015-2017 plaatsvonden. Hoofdverdachte is Ridouan Taghi, een verondersteld kopstuk in de cocaïnehandel, die in december 2019 in Dubai werd opgepakt. Na de moord op Wiersum werd persoonsbeveiliging van advocaten (en ook van rechters en officieren van justitie) een acuut thema. Het dilemma waar in het hoofdstuk op in wordt gegaan, is hoe persoonsbeveiliging van advocaten te realiseren? Hoeveel politiecapaciteit moet en kan daarvoor worden vrijgemaakt?

Racisme

Een bijzondere casus in dit jaarboek is die over de voetbalwedstrijd tussen FC Den Bosch en Excelsior die op 17 november plaatsvond en na wangedrag van Bossche supporters werd stilgelegd. In het betaald voetbal komt het geregeld voor dat spelers met een donkere huidskleur, ongeacht de prestaties die zij leveren, door supporters van de tegenstander worden vernederd met racistische leuzen. Tijdens de wedstrijd FC Den Bosch – Excelsior gebeurde dat weer. In 's-Hertogenbosch had die ochtend de intocht van Sinterklaas plaatsgevonden, waarbij zowel voor- als tegenstanders van Zwarte Piet van zich lieten horen. De demonstranten maakten over en weer zoveel kabaal dat soms de kinderliedjes werden overstemd.²² De sfeer zat er zagezegd goed in,

22 Hart van Nederland, 17 november 2019. Nieuws: ‘Kijk terug: Pro- en anti-pieten-demonstranten verzieken sfeer tijdens de Sinterklaasintocht Den Bosch’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.hartvannederland.nl/nieuws/2019/sinterklaasintocht-den-bosch-verziekt.

toen om 14.30 uur die middag in voetbalstadion De Vliert de wedstrijd aanving. Na een klein halfuur spelen werd de wedstrijd stilgelegd, omdat Excelsior-speler Mendes Moira het mikpunt was van racistische uitlatingen. De buitenspeler verliet in tranen het veld. Nadat eenieder weer enigszins was bedaard, werd de wedstrijd hervat, die eindigde in een 3-3 gelijkspel. In hoofdstuk 14 gaat Edward van der Torre in op de prijs die een voetbalclub betaalt voor een ‘fanatieke’ supportersgroep. Het belemmert de gang van andere supporters naar het stadion, wat ten goede zou kunnen komen aan de sfeer en ook aan de inkomsten van de club. Het maakt een club vatbaar voor dubieuze investeerders. In de geschetste problematiek schuilt dan ook het risico op ondermijnende praktijken.

Vermeend terrorisme

Na de aanslagen in New York (2001) werd terrorisme een prominent thema. In de decennia nadien vonden in verschillende Europese steden enkele grote aanslagen plaats. In het jaarboek 2016 hebben wij – na de aanslagen in Brussel – uitgebreid aandacht aan dit thema besteed. Niet altijd is er echter sprake van terrorisme als het gaat om een aanslag (c.q. toepassing van extreem geweld). Van terrorisme is strikt genomen pas sprake als het zaaien van onrust en verdeeldheid het oogmerk van de aanslag is. Personen kunnen echter ook uit andere motieven een aanslag plegen. Hoewel voor de slachtoffers de ernst van het incident zeker niet minder is, zal in de crisiscommunicatie ervoor moeten worden gewaakt dat te gauw de suggestie van terrorisme wordt gewekt, omdat dit maatschappelijke onrust in de hand kan werken.²³

Op 18 maart vond in een Utrechtse tram een schietdrama plaats, dat ook wel het predicaat tramaanslag kreeg. Die ochtend opende een 37-jarige man in sneltram 61, ter hoogte van het 24 Oktoberplein, het vuur op medepassagiers. Vier personen kwamen om het leven, meerdere mensen raakten (ernstig) gewond. Hulpdiensten spoedden zich ter plaatse, er werd opgeschaald naar GRIP-3. De vraag was of het een terroristische aanslag betrof en of er mogelijk elders in de stad nog

23 *Het Parool*, 20 maart 2019. Voorpagina: ‘Incident of terroristische aanslag: de worsteling met woorden’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.parool.nl/nieuws/incident-of-terroristische-aanslag-de-worsteling-met-woorden-ba2018ef.

aanslagen zouden worden gepleegd. Door adequaat optreden van de politie kon de dader, Gökmen T., nog diezelfde avond worden ingerekend. Het OM typeerde de aanslag als een terreurdaad. Gökmen T., die een ernstig verward persoon bleek, werd een jaar na dato veroordeeld tot levenslang, mede omdat hij geen spijt had betuigd. In hoofdstuk 3, dat samen met Emily Berger en Jana Domrose is geschreven, wordt ingegaan op de afstemming tussen betrokken actoren en de vraag of opschaling naar GRIP-3 in deze casus afdoende was of was wellicht opschaling naar GRIP-4 meer passend geweest? Ook wordt een aantal knelpunten belicht bij het doen van gezondheidsonderzoek, dat bedoeld is om de behoeften van getroffenen aan ondersteuning in kaart te brengen.

Een andere gebeurtenis waarbij de vraag rees of van een terroristische actie sprake was, was de vermeende vliegtuigkaping op Schiphol. In de avond van 6 november 2019 werd in eerste instantie van het ergste uitgegaan. Vanuit de cockpit van een toestel van de Spaanse maatschappij Air Europa was, op het moment dat de eerste passagiers aan boord gingen, een noedmelding ontvangen, te weten: code 7500, die in de luchtvaart bekend staat als de code voor 'kaping'. Al vrij snel had men ter plaatse de indruk dat het een loos alarm betrof, maar dat diende eerst te worden onderzocht om feitelijk te kunnen worden vastgesteld. In de tussentijd gingen op sociale media verschillende geruchten de ronde. Het duurde uiteindelijk niet lang voordat duidelijkheid werd verkregen. Van een kaping was geen sprake geweest; de geplande vlucht richting Madrid kon nog diezelfde avond vertrekken. In hoofdstuk 13 dat met medewerking van René de Caluwé en Jana Domrose tot stand kwam, worden twee dilemma's beschouwd. Ten eerste betreft het de vraag in hoeverre de werkwijze en procedures die in planvorming zijn vastgelegd, in een feitelijke situatie voor crisisteams behulpzaam zijn. Procedures scheppen duidelijkheid en bieden houvast, maar even zo belangrijk is te handelen naar bevind van zaken. Welke lessen zijn die bewuste avond opgedaan? Ten tweede wordt in het hoofdstuk stilgestaan bij de vraag hoe geruchten zo snel mogelijk te ontcrachten. Het mag duidelijk zijn dat daartoe van media-analisten veel wordt verwacht, maar het vraagt ook wat van anderen.

Ongevallen

Waar in andere situaties opzet in het spel kan zijn, is bij ongevallen daarvan geen sprake. Een ongeval is vooral een onverwachte gebeurtenis. Zo deed zich op 24 april een noodlottig ongeval voor op de A12 richting Den Haag, ter hoogte van het Prins Clausplein. Het betrof een eenzijdig auto-ongeluk waarbij vier jonge mannen om het leven kwamen. Een droevige bijkomstigheid was dat één van hen binnen enkele dagen zou trouwen; de voorbereidingen waren in volle gang. Het zou een groot feest worden, zoals men dat in de Turkse gemeenschap gewend is. In plaats van een bruiloft moest nu een begrafenis worden georganiseerd, waar enkele honderden mensen werden verwacht. In hoofdstuk 4, dat in samenwerking met Antoinette Gelton en Mariëtte van Dalen tot stand kwam, wordt beschreven welke inzet vanuit de veiligheidsregio in de dagen voorafgaand aan de begrafenis is gepleegd. De vraag die daarbij centraal staat, is in hoeverre ruimte kon worden gelaten aan de wensen van de nabestaanden.

Een andere onverwachte gebeurtenis vond precies vier maanden later, op 24 augustus, plaats in een speeltuin te Assen. Daar werd door bewoners uit de wijk een man staande gehouden, omdat het vermoeden bestond dat hij ontucht met een 4-jarig meisje had gepleegd. Terwijl op de politie werd gewacht, die gealarmeerd was en met spoed ter plaatse kwam, hielden zij de man in bedwang. Op het moment echter dat de politie arriveerde, bleek hij niet meer te reageren. Een poging tot reanimatie was tevergeefs; de man overleed ter plaatse. De gebeurtenis leidde tot grote beroering, met name in de media. In de wijk zelf was er vooral behoefte om tot bedaren te komen. In hoofdstuk 10 wordt beschreven hoe de politie, het OM en de burgemeester met deze gespannen situatie zijn omgegaan.

Branden

Tot nu toe zijn in elk jaarboek wel één of meer branden besproken. Het is een incidenttype dat zich geregeld voordoet en vaak ook een bepaalde ernst in zich heeft. Branden kunnen voor mensen en dieren fataal zijn, gepaard gaan met het vrijkomen van gevaarlijke stoffen of verwoestend zijn voor ons cultureel erfgoed. In deze editie gaat Hans Zuidijk in hoofdstuk 12 in op een kerkbrand in het Zuid-Hollandse dorp Hoogmade. Op 4 november brandde daar de rooms-katholieke Onze Lieve Vrouwe Geboortekerk, met een karakteristieke toren die nog dateerde

uit 1875, geheel af. Zoals vaker het geval is bij kerkbranden, ontstond de brand tijdens restauratiewerkzaamheden en resteerde de brandweer slechts beperkte mogelijkheden om de brand te blussen. Het hoofdstuk gaat in op de vraag hoe de hoofdofficier van de brandweer en de burgemeester van Kaag en Braassem zijn omgegaan met de impact die deze brand op de lokale bevolking had.

Digitale verstoringen

Onze samenleving is sterk afhankelijk van digitale systemen en dat maakt de uitval van deze systemen tot een risico voor de continuïteit van vitale processen. De oorzaak van een uitval kan een onverhoopte stroomstoring of interne storing zijn, maar ook een doelbewuste cyberaanval. In 2019 waren er op verschillende momenten digitale verstoringen, waarvan de impact groot (doch tijdelijk) was. Aan twee incidenten in het bijzonder wordt in dit jaarboek aandacht besteed.

Op 24 juni deed zich een storing voor bij Nederlands grootste telecomprovider KPN. De storing leidde ertoe dat die middag het noodnummer 112 enkele uren onbereikbaar was, waar doorgaans – binnen het tijdsbestek dat de storing duurde – zo'n 1600 meldingen binnenkomen. Ook het algemene servicenummer van de politie (0900-8844) werkte niet. De hulpdiensten probeerden op verschillende manieren de storing te ondervangen, door onder andere zichtbaar op straat aanwezig te zijn. Een aantal veiligheidsregio's verstuurden een NL-Alert met informatie over de uitval van 112 en lokale telefoonnummers waar mensen voor zolang hulpdiensten konden bereiken. Ook ging voor het eerst een landelijke NL-Alert uit. Gelukkig was de storing binnen enkele uren verholpen en deden zich in dat tijdsbestek geen ernstige incidenten voor. De vraag na afloop was in hoeverre – bij deze landelijke crisissituatie – afstemming tussen de veiligheidsregio's en met het Rijk had plaatsgevonden? Wat zou een volgende keer anders kunnen? In hoofdstuk 6 wordt hierop ingegaan.

Tegen het einde van het jaar, ten slotte, werd de Universiteit Maastricht getroffen door een cyberaanval. Op 24 december bleek plots dat geen e-mails meer verzonden konden worden en het studentenportaal en de online bibliotheek onbereikbaar waren. Ook waren bestandservers met onderzoeks- en bedrijfsvoeringsgegevens en een aantal back-up servers gehackt. De universiteit ging met man en macht aan het werk om in de eerste plaats studenten, maar ook onderzoekers en

medewerkers, van informatie en instructies te voorzien. Na een week besloot de universiteit, na intern en extern beraad, om aan de hackers het losgeld te betalen. Daarmee werd een ‘decryptor’ verkregen om gegijzelde data weer te ontsleutelen. Uiteraard was dat geen gemakkelijke beslissing, maar zodoende kwamen vanaf begin januari de belangrijkste systemen weer beschikbaar. Vanaf 6 januari konden de colleges weer worden hervat, de tentamens worden afgenomen en aan het einde van de maand kon het salaris aan het personeel worden uitbetaald. In hoofdstuk 15 gaan wij in op de afweging die de Universiteit Maastricht maakte om het losgeld te betalen en daarover transparant te zijn. Ook wordt het bredere vraagstuk beschouwd van de ernst van het probleem van cybercriminaliteit. Hoe groot zijn nu de risico’s en welke aanpak past daarbij?

Rode draden in de casus

Kleine en grote(re) gebeurtenissen

De jaarboekenreeks waar deze publicatie deel van uitmaakt, gaat in op crises en mini-crisis. Daarover hebben wij eerder gezegd dat het onderscheid tussen beide niet altijd eenvoudig te maken is (Van Duin & Wijkhuijs, 2016, p. 9). Net als bij crises kan ook bij een mini-crisis sprake zijn van slachtoffers (dodelijk of gewond) en van materiële schade. De impact van een mini-crisis kan daarom voor betrokkenen groot zijn. Het voornaamste verschil tussen een ‘mini-crisis’ en een ‘crisis’ is de schaal waarop de consequenties van de gebeurtenis zich doen gelden. Mini-crisis zijn vaak ‘kleine’ crises, in termen van omvang, plaats en tijdsduur, alsook in termen van complexiteit en impact. Het zijn gebeurtenissen die vaak kortstondig maatschappelijke reuring geven, dikwijls in een lokale gemeenschap, maar niet per definitie alleen daar. De impact van crises reikt verder. Dat zijn gebeurtenissen met bredere, vaak ook politieke consequenties, die in meerdere delen van het land of zelfs in meerdere landen worden gevoeld en zich over een langere periode uitstrekken.

Zo bezien deed zich in 2019 in ons land geen echte crisis voor, zoals eerder de ramp met de MH17 (2014) of de vluchtelingencrisis (2015). De gebeurtenissen die in dit jaarboek besproken worden, zijn alle te

beschouwen als een mini-crisis, al kan tussen de casus nog wel degelijk onderscheid worden gemaakt tussen ‘klein’ en ‘groot’. De containercalamiteit in het Waddengebied bijvoorbeeld was een gebeurtenis van aanzienlijke omvang, die bovendien een grote impact had. Sommigen noemden wat er gebeurd was wel de ‘containerramp’. Daarmee werd vooral gedoeld op de mogelijke ecologische gevolgen van al het plastic dat in zee en op de Waddeneilanden terecht was gekomen. Met name de grote hoeveelheden kleine HDPE-korrels (hogedichtheidpolyetheen), die in de plasticindustrie als grondstof worden gebruikt, bleken gemakkelijk onder het zand te verdwijnen en lastig op te ruimen. Daarnaast spelen in deze casus belangen van de internationale scheepvaart. De route die het containerschip voer, was de kortste route richting Duitsland. De schipper had ook kunnen kiezen voor een noordelijker gelegen route, die op grotere afstand van de Waddeneilanden ligt. Maar ook op die route kan een containerschip bij noordwesterstorm in de problemen komen, zo stelde de OvV (2020). Wat dan overboord slaat, spoelt echter niet direct aan op de Waddeneilanden maar ‘verdwijnt’ veelal in zee. Dat maakt het minder zichtbaar, maar uiteindelijk niet minder schadelijk voor het milieu.

Dat er aan containervervoer over zee risico’s kleven, blijkt ook uit een andere casus die eigenlijk een (voor velen) onzichtbare of *creeping* crisis is. Het ondermijnende effect van de Nederlandse drugscriminaliteit kan echter na de moord op advocaat Wiersum niet langer worden ontkend. Met enige regelmaat bereiken ons berichten over drugsvangsten van enkele honderden kilo’s cocaine in de Rotterdamse (of Vlissingse of Antwerpse) haven.²⁴ De internationale handel die vanuit Nederland wordt bediend (c.q. wordt gecontroleerd), kent een omzet van vele miljoenen, hetgeen betrokkenen de mogelijkheid biedt om de dingen naar hun hand te zetten. Een ondermijnende en verstorende impact heeft zo ook cybercriminaliteit. De cyberaanval op de Universiteit Maastricht vond plaats in een periode waarin ook andere instanties (ziekenhuizen en gemeenten) met een cyberaanval te maken kregen.²⁵

24 Omroep Zeeland, 15 juli 2020. Nieuws: ‘Flink meer cocaine gevonden in Vlissingse haven’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.omroepzeeland.nl/nieuws/121228/Flink-meer-cocaine-gevonden-in-Vlissingse-haven.

25 In november 2019 werd het ziekenhuis op Aruba getroffen door een cyberaanval. Korte tijd later waren er cyberaanvallen op het Medisch Centrum Leeuwarden en de gemeente Zutphen en werd duidelijk dat hackers en spionagegroepen gebruik hadden gemaakt van het zogenoemde Citrix-lek.

Hoewel wij deze gebeurtenissen in dit jaarboek beschouwen als ware het ‘mini-crisis’, is het symptoom waarvan ze deel uitmaken een crisis op zich te noemen.

Digitale verstoringen kunnen in tijdsduur en gevolgen ook beperkt blijven. Zo kon de KPN-storing binnen enkele uren worden verholpen. Wel werd heel Nederland door de storing geraakt, waarmee de impact van de storing (in potentie) groot was, omdat het noodnummer 112 onbereikbaar was. Een andere grotere gebeurtenis in 2019 was de aanslag in de Utrechtse tram die ongetwijfeld een grote impact had op het leven van een brede groep slachtoffers (gewonden, nabestaanden, ooggetuigen). Voor anderen was de impact vooral gelegen in de beleving dat er sprake was van een terroristische aanslag, wat tegelijk eerdere terroristische aanslagen in herinnering bracht. Dat gevoelen speelde ook bij de vermeende kaping op Schiphol, die al vrij snel kon worden afgedaan als loos alarm. Gelukkig maar, want daarmee is die casus klein gebleven. Een andere kleinere gebeurtenis was het ongeval op de A12, al vonden bij dit ongeluk – net als bij de tramaanslag – vier personen de dood.

Het onderscheid tussen klein en groot wordt dus deels door de (subjectieve) beleving bepaald en door de achterliggende vragen die in een casus spelen. Een op het oog kleine casus kan zo – in de lessen die eruit getrokken kunnen worden – van grote betekenis zijn. Zo verdienen relatief kleine casus als die over de opmars van de eikenprocessierups en de gezondheidseffecten van extreme hitte onze aandacht, omdat ze verband houden met de voortschrijdende klimaatverandering. Hetzelfde geldt voor de brand in Hoogmade die, zoals vaker bij kerkbranden, tijdens restauratiewerkzaamheden ontstond. De kerkbrand had niet alleen een grote impact op de lokale bevolking, maar betekende ook dat (wederom) cultureel erfgoed verloren ging. Van de casus die in dit jaarboek besproken worden, is eigenlijk alleen het dramatische incident in het park in Assen verrassend genoeg maar ook terecht ‘klein’ gebleven.

Burgemeesters als boegbeeld

De afgelopen jaren zijn met enige regelmaat proefschriften verschenen over de rol van burgemeesters in crisissituaties (zie bijvoorbeeld

Resoort, 2015; De Vries, 2016). Meest recent verscheen eind 2019 het proefschrift van Wouter Jong, waarin hij ingaat op de boegbeeldrol die burgemeesters in voorkomende gevallen specifiek richting getroffenen vervullen. Hij onderscheidt vier boegbeeldrollen: burgervader/burgermoeder, de buddy, belangenbehartiger en bruggenbouwer (Jong, 2019a). Welke boegbeeldrol richting getroffenen het meest passend is, is enerzijds afhankelijk van de maatschappelijke impact (die zich uit in de mate waarin emoties oplopen) en anderzijds van de mate van politieke verantwoordelijkheid om de situatie tot een goed einde te brengen.

Figuur 1 Boegbeeldrollen van burgemeesters

	Lage (politieke) verantwoordelijkheid	Hoge (politieke) verantwoordelijkheid
Hoge collectieve impact (veel emotie)	Burgervader / burgermoeder	Bruggenbouwer
Lage collectieve impact (weinig emotie)	Buddy	Belangenbehartiger

Bron: Jong, 2019b

In de casus die in dit jaarboek zijn opgenomen, zijn enkele van deze rollen terug te zien. Na de tramaanslag in Utrecht bijvoorbeeld vervulde burgemeester Van Zaanen duidelijk de rol van burgervader. Zo'n vier uur na het schietincident sprak Van Zaanen in een korte videoboodschap de inwoners van Utrecht toe. Hij gaf aan dat er rekening werd gehouden met een terroristisch motief en raadde mensen aan om binnen te blijven. (Dit advies was ook eerder door de gemeente via een tweet verspreid.) Toen eenmaal het gevaar was geweken, bracht hij persoonlijk een bezoek aan de slachtoffers in het ziekenhuis en aan de hulpverleners die bij het incident betrokken waren en het vervoersbedrijf van de bewuste tramlijn. Ook was hij de burgervader van de stad, die met premier Rutte enkele dagen na de aanslag deelnam aan de stille tocht en bij de herdenking op 18 maart 2020 met minister Grapperhaus bloemen legde bij de gedenkplaats op het 24 Oktoberplein (waar op dat moment vanwege de corona-uitbraak geen publiek bij aanwezig kon zijn). Voor de buitenwacht veel minder zichtbaar, maar wel eenzelfde soort rol vervulde de burgemeester van Kaag en Braassem na de kerkbrand in Hoogmade, waar ook niet-parochianen

tot tranen toe door waren geraakt. In een plaatselijke brasserie werd die avond een bijeenkomst georganiseerd waar de burgemeester en ook de pastoor van de parochie en de bisschop van Rotterdam troostende woorden spraken. Tevens was de burgemeester aanwezig bij de mis op de eerste zondagmorgen na de brand, in de aula van de basisschool.

Burgemeester Out was meer de buddy die na het incident in Assen grotendeels achter de schermen opereerde. Hij polste de gemoederen in de wijk, zorgde ervoor dat de psychosociale hulp werd opgestart, bracht een bezoek aan de nabestaanden van de overledene en sprak, na hun vrijlating, degenen die werden verdacht. Geruchten in de media over wat zou hebben plaatsgevonden, werden getemperd met de heldere boodschap dat het politieonderzoek zou worden afgewacht.

Tijdens de stankoverlast in Alblasterdam opereerde ook burgemeester Paans vooral achter de schermen, al voordat hij gealarmeerd was, omdat ook hij zelf last had van de stank. Hij nam contact op met leidinggevenden bij de brandweer en politie en verzocht daarna zijn ambtenaar Openbare orde en veiligheid om bij de meldkamer navraag te doen naar wat er aan de hand was. Via verschillende kanalen (Twitter, websites en NL-Alerts) werden vervolgens inwoners op de hoogte gesteld. Ook werd een publieksinformatienummer opengesteld en werden getroffen en nog diezelfde dag per brief uitgenodigd voor een bewonersbijeenkomst die twee dagen later zou plaatsvinden. Tijdens die bijeenkomst werden in aanwezigheid van de burgemeester vooral vragen gesteld over de berichtgeving via NL-Alert en alternatieve communicatiemogelijkheden. Zonder meer is dat voor de burgemeester reden geweest om de crisiscommunicatie tijdens dit incident grondig te laten evalueren. Daarmee vervulde burgemeester Paans al met al de passende rol van belangenbehartiger die, zoals Wouter Jong omschrijft (Jong, 2019b):

‘[Z]ijn of haar netwerk gebruikt, partners in het krachtenveld aan de jas trekt en de druk opvoert om de overlast voor de eigen inwoners zo snel mogelijk onder controle te krijgen.’

De burgemeesters van de vier Friese Waddeneilanden vervulden ten tijde van de containercalamiteit eveneens de rol van belangenbehartiger. Eenmaal gealarmeerd, aanschouwden zij die ochtend in januari de troep die op de stranden was aangespoeld. Zij waren vervolgens nauw

betrokken bij de schoonmaakacties die op touw werden gezet en maakten in de media duidelijk dat 'dit zo niet langer kon'. Al eerder, sinds 2007, was door de eilandburgemeesters gewezen op de risico's van de intensieve scheepvaartroute zo vlak langs de eilanden. Alles wat op de stranden aanspoelde, bracht schade toe aan een uniek natuurgebied en zou een gevaar kunnen opleveren voor eilandbewoners en toeristen, van wie de Waddeneilanden in economisch opzicht afhankelijk zijn. De discussie over welke maatregelen nodig en ook mogelijk zouden zijn, zou nog enige tijd voortduren.

Een boegbeeldrol die in de geselecteerde casus uit 2019 niet tot uiting komt, maar in het volgende jaarboek ongetwijfeld besproken zal worden, is die van bruggenbouwer. Ten tijde van de coronacrisis zat immers niet iedereen te wachten op de gebiedsverboden, samenscholingsverboden en noodverordeningen, terwijl die noodzakelijk waren om de orde te bewaken. Communicatief gezien, zo geeft Jong aan, is het dan de crux voor de bruggenbouwer om te benadrukken dat een gebiedsverbod of samenscholingsverbod wordt ingezet om de mensen te beschermen (Jong, 2019b, p. 11).

Functionele ketens

Bij mini-crisis heeft vaak de burgemeester een rol, maar het komt zelden voor dat niet ook andere actoren verantwoordelijkheid dragen. Soms doen zich kritieke gebeurtenissen voor die zelfs geheel aan de verantwoordelijkheid en beïnvloedingssfeer van de burgemeester voorbijgaan. Dat was bijvoorbeeld het geval toen in de zomer van 2019 het RIVM besloot het Nationaal Hitteplan af te kondigen, en ook toen de Universiteit Maastricht getroffen werd door een cyberaanval en na afloop de nodige moeite nam om ook anderen lering te laten trekken uit deze pijnlijke ervaring. In andere casus was er voor Rijkswaterstaat of het OM een prominente rol weggelegd, waarbij soms afstemming met burgemeesters nodig was.

Rijkswaterstaat

Als uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is Rijkswaterstaat geregeld betrokken bij de afhandeling van incidenten die zich voordoen op zee, de binnenwateren of op de

weg. In eerdere jaarboeken zijn voorbeelden daarvan terug te vinden, zoals de stranding van de bultrug op Texel (2012), de scheepsbrand in Scheveningen (2014), het stuwincident bij Grave (2016), de noodhulp na orkaan Irma (2017) en de olie lekkage in de haven van Rotterdam (2018).

In 2019 werd een groot beroep op Rijkswaterstaat gedaan bij de afhandeling van de containercalamiteit. Op de Noordzee waren 342 containers overboord geslagen; de inhoud en resten daarvan moesten (weliswaar op kosten van de reder) zo snel mogelijk worden opgeruimd, ten behoeve van de veiligheid van het scheepsvaartverkeer en ook de waterkwaliteit van de Waddenzee. Het opruimen van de troep die op de stranden aanspoelde, was in principe een verantwoordelijkheid van de Waddengemeenten, al kon Rijkswaterstaat hun hierin van dienst zijn. Afstemming met de Waddenburgemeesters vond in eerste instantie bilateraal plaats en aangezien het meer efficiënt zou zijn dit in gezamenlijkheid te doen, was het wachten op het moment dat zou worden opgeschaald naar GRIP-4. Dat duurde even, omdat onduidelijkheid bestond over eenieders taken en verantwoordelijkheden.

Openbaar Ministerie

In de bestrijding van ondermijnende drugscriminaliteit is primair het OM aan zet. De moord op advocaat Derk Wiersum, die een kroongetuige in de Marengo-zaak bijstond, sloeg bij het OM dan ook in als een bom; het was een aanslag op de rechtsorde.²⁶ Maar had het OM niet moeten of kunnen weten dat Wiersum doelwit van liquidatie was? Klachten van de kroongetuige die door Wiersum werd bijgestaan, hadden daartoe toch aanleiding kunnen geven? Terwijl officieren van justitie (en ook rechters) in de Marengo-zaak na de moord op Wiersum beveiligd moesten worden, was het OM tegelijkertijd mikpunt van kritiek. De bestrijding van ondermijnende praktijken kan echter niet alleen op het bordje van het OM worden gelegd. Gelukkig spelen ook burgemeesters hierin (vooral achter de schermen) steeds meer een rol. Alleen in gezamenlijkheid kan immers succesvol geopereerd worden.

²⁶ Openbaar Ministerie, 18 september 2019. Nieuws: 'Gezamenlijke reactie advocatuur, Openbaar Ministerie en Rechtspraak op gewelddadige dood Derk Wiersum'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.om.nl/actueel/nieuws/2019/09/18/gezamenlijke-reactie-advocatuur-openbaar-ministerie-en-rechtspraak-op-gewelddadige-dood-derk-wiersum.

Het OM heeft ook de leiding over de opsporingsonderzoeken die door de politie worden verricht na bijvoorbeeld een aangifte van een cyberaanval (Universiteit Maastricht), een terroristische aanslag (Utrecht) of een mogelijk onnatuurlijke dood, waar aanvankelijk bij het incident in Assen van uit werd gegaan. In die casus vervulden de politie, het OM en de burgemeester elk hun rol en vond onderling afstemming plaats over de inhoud van persberichten en het moment waarop deze naar buiten werden gebracht. De spanning die vrijwel altijd bestaat tussen zorgvuldigheid van onderzoek en de snelheid waarmee dat kan worden gedaan, werd ook in dit geval gevoeld. Door tussentijds met onderzoeksresultaten naar buiten te komen, kon de onrust worden gesust.

Operationele samenwerking en bestuurlijk afstemming

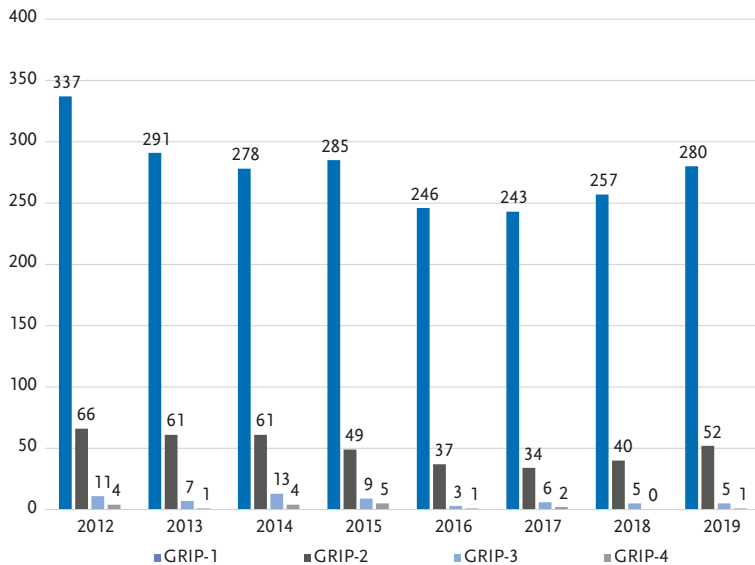
Als het erop aankomt, komt crisisbeheersing neer op operationele samenwerking en bestuurlijke afstemming. In welke mate of vorm dat nodig is, is afhankelijk van de aard en omvang van het incident. Dit komt over het algemeen tot uitdrukking in het niveau van opschaling, het zogenoemde GRIP-niveau. Bij GRIP-1 en GRIP-2 zijn operationele teams – respectievelijk het commando plaats incident (CoPI) en het regionaal operationeel team (ROT) – aan zet. Bij GRIP-3 en hoger vindt ook bestuurlijke afstemming plaats.

In 2019 werd in totaal 280 keer opgeschaald naar GRIP-1, waarmee ten opzichte van voorgaande jaren sprake is van een toename van het aantal incidenten dat onder dit GRIP-niveau werd afgedaan (zie figuur 2). Het gaat dan veelal om (grote) branden en – in mindere mate – om gaslekkages, incidenten met explosieven of gevaarlijke stoffen, verkeersongevallen, stroomstoringen en dergelijke.

Opschaling naar GRIP-2 komt minder vaak voor, al lijkt ook hier in 2019 sprake te zijn van een toename ten opzichte van voorafgaande jaren. Hierbij moet echter in ogenschouw worden genomen dat van de 52 keer dat in 2019 naar GRIP-2 werd opgeschaald, dit inclusief de KPN-storing is. Op die bewuste dag werd in alle 25 veiligheidsregio's GRIP-2 ingesteld en een ROT gevormd. Zou deze gebeurtenis zich niet hebben voorgedaan, dan zou in totaal slechts 27 keer naar GRIP-2 zijn opgeschaald (wat neerkomt op gemiddeld één keer per regio).

Opschaling naar GRIP-3 of GRIP-4, waarbij naast één of meer operationele teams ook een gemeentelijk of regionaal beleidsteam bijeenkomt, komt naar verhouding maar zelden voor. In 2019 werd vijf keer naar GRIP-3 opgeschaald, waarvan drie gebeurtenissen in dit jaarboek zijn opgenomen: de tramaanslag in Utrecht, de lekkage van giftige stoffen bij Chemelot en de vermeende kaping op Schiphol.²⁷ GRIP-4-situaties zijn helemaal uitzonderlijk: in 2019 was de containercalamiteit de enige casus waarbij van GRIP-4 sprake was. Het is dan ook bijzonder te noemen dat in het jaar 2020, in het kader van de beheersing van de corona-uitbraak, in alle veiligheidsregio's tegelijkertijd en over een langere periode van GRIP-4 sprake was.

Figuur 2 Opschaling naar GRIP-niveau, 2012 t/m 2019



Bron: Lectoraat Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

²⁷ De andere twee GRIP-3-situaties waren een voorbereiding op Schiphol op de ov-staking van 28 mei en een zeer grote brand bij een bakkerij in Roermond.

Tabel 1 Casus 2019 met opschaling naar GRIP-niveau

Casus	GRIP-niveau
Hitte zomerkamp Leusden	GRIP-1
Stankoverlast Alblasserdam	GRIP-2
KPN-storing	GRIP-2, in alle regio's
Kerkbrand Hoogmade	GRIP-2
Aanslag in Utrechtse tram	GRIP-3
Lekkage giftige stoffen Chemelot	GRIP-3
Vermeende kaping Schiphol	GRIP-3
Containercalamiteit in het Waddengebied	GRIP-4

GRIP-4: koppeling tussen de algemene en functionele keten

De enige keer dat in 2019 werd opgeschaald naar GRIP-4, was in het kader van de containercalamiteit in het Waddengebied. Het opschalingsproces verliep destijds niet zonder slag of stoot. Desondanks bleek GRIP-4 in deze casus uitkomst te bieden voor de situatie die zich aandiende. Operationeel was na twee dagen zo ongeveer alles wel onder controle: door Rijkswaterstaat werd in overleg met de reder de bergingsoperatie op de Noordzee voorbereid, de opruimacties op de stranden verliepen voorspoedig en nadat op Schiermonnikoog een zak peroxide was aangetroffen, kon men opgelucht ademhalen dat het risico van deze 'gevaarlijke stof' gering was. Maar daarmee was deze calamiteit nog niet afgedaan. Er kleefden aan de calamiteit nog verschillende, potentieel gevoelige bestuurlijke vragen die tot afstemming tussen betrokken organisaties noopten, bijvoorbeeld over de schadeafhandeling en de ecologische gevolgen. Ook genoot de calamiteit tot ver buiten de provincie Friesland grote belangstelling; het ging immers om 'onze' Waddenzee. Vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werd om die redenen aangedrongen tot opschaling naar GRIP-4, waartoe formeel alleen de voorzitter van de veiligheidsregio kan besluiten door een regionaal beleidsteam bijeen te roepen. De voorzitter van de veiligheidsregio i.c. de burgemeester van Leeuwarden werd daarom (overigens van verschillende kanten) benaderd met het verzoek om naar GRIP-4 op te schalen. Maar hij had ook rekening te houden met de Waddenburgemeesters die daar niet bepaald om stonden te springen. Waarom zou de voorzitter van de veiligheidsregio zich opeens in deze kwestie moeten mengen? Het duurde even voordat alle

neuzen dezelfde kant op stonden en een eerste overleg van het regionaal beleidsteam plaatsvond, waarin Friese én Groningse gemeenten, Rijkswaterstaat, waterschappen, de provincie en terreinbeherende natuurorganisaties vertegenwoordigd waren.

De les die uit deze casus kan worden geleerd, is dat GRIP-4 niet alleen de mogelijkheid biedt om tot afstemming te komen tussen gemeenten. Ook actoren uit de functionele keten kunnen belang hechten aan GRIP-4, om tot bestuurlijke afstemming *tussen* ketens te komen. Wat verder aan deze casus bijzonder is, is dat twee andere veiligheidsregio's (Groningen en Noord-Holland Noord), die eveneens maar weliswaar veel minder bij de containercalamiteit betrokken raakten, aansloten bij de Friese crisisstructuur. Daarmee werd een alternatieve en pragmatische invulling gegeven aan bovenregionale opschaling.

Bovenregionale crises

Eerder – in het jaarboek 2015 – kwamen wij tot de constatering dat het domein van sommige crisissituaties niet of nauwelijks 'lokaal' te noemen is. Veel gebeurtenissen doen zich weliswaar in een gemeente voor, maar vaak reiken de consequenties en de impact ervan verder. Wij spraken toen van plaats-ontbonden – ofwel gebiedsontbonden – crises (Van Duin & Wijkhuijs, 2016, p. 40-41). Verschillende casus die in deze editie zijn opgenomen, zijn als zodanig te beschouwen. Natuurlijk was dat de containercalamiteit in het Waddengebied, waar meerdere gemeenten en zelfs meerdere veiligheidsregio's bij betrokken waren. Ook bij de gaslekkage in Alblasterdam speelden bovenregionale aspecten. De penetrante gaslucht die zich in de wijde omgeving verspreidde, was voor twee andere veiligheidsregio's reden om eveneens één of meer NL-Alerts te verzenden. Achteraf werd duidelijk dat afstemming over de inhoud van het bericht zinvol zou zijn geweest, maar tussen de veiligheidsregio's had ten minste nog enige afstemming over het incident plaatsgevonden. Tijdens de KPN-storing was daar weinig sprake van en viel nauwelijks enige lijn in het beleid van de verschillende regio's te ontwaren. Sommigen twitterden al snel of verzonden een NL-Alert, terwijl anderen (lang) wachtten tot het Rijk uiteindelijk met een bericht kwam. Na afloop werd geconstateerd dat er nog heel wat te winnen viel door meer gestructureerd tot onderlinge afstemming en samenwerking te komen.

De tramaanslag in Utrecht was eveneens nauwelijks 'lokaal' te noemen. Vanzelfsprekend was men in Utrecht volop bezig, maar ook in andere veiligheidsregio's was men alert. Bovendien maakten premier Rutte en minister Grapperhaus hun statement, waarmee de gebeurtenis in Utrecht in de algehele beleving een nationale crisissituatie werd. Eigenlijk is het opmerkelijk te noemen dat in deze casus niet naar GRIP-4 is opgeschaald. Net zo goed had immers de dader zijn vlucht kunnen zoeken in een nabijgelegen gemeente. Als dit Hilversum zou zijn geweest, zou zelfs een andere veiligheidsregio in beeld zijn gekomen.

Bovenregionaal is ten slotte ook de problematiek van de ondermijnende drugscriminaliteit. Daarbij gaat het om cocaïnevangsten in zowel de Rotterdamse, als de Vlissingse en Antwerpse haven, om liquidaties die deels in grote steden als Amsterdam, maar ook op Curaçao worden gepleegd en om witwaspraktijken bij verschillende banken. Waar de opsporing primair in handen is van het OM en de politie, zouden veiligheidsregio's een bijdrage kunnen leveren in het ondersteunen van een coherente regionale aanpak en bij multidisciplinaire acties. Daarnaast kunnen veiligheidsregio's ook prima als platform dienen om bestuurlijk met elkaar de discussie aan te gaan hoe om te gaan met ondermijnende zaken die zich in gemeenten voordoen en welke rol daarbij voor met name de burgemeesters is weggelegd.

Risico- en crisiscommunicatie

Al jaren wordt er een vrij strikt onderscheid gemaakt tussen risico- en crisiscommunicatie. Het eerste is vooral gericht op de bewustwording van de aanwezige risico's, inclusief de adviezen voor het geval zich een calamiteit zou voordoen. Crisiscommunicatie is dan de communicatie ten tijde van een ramp of crisis. In het verleden, met vooral klassieke rampen, was dat onderscheid nog goed te maken. In de loop der jaren is echter het onderscheid wat sleets geraakt. Verschillende factoren hebben daaraan bijgedragen. Zo is er tegenwoordig ten aanzien van bepaalde risico's – zeker waar opzet in het spel is (terrorisme, cybercriminaliteit) – veeleer sprake van een permanente dreiging en staat van 'verhoogde waakzaamheid'. Ook zijn er naast klassieke flitsrampen verschillende andersoortige crises te onderscheiden, zoals de meer

chronische crises (aardbevingssituatie in Groningen) en de langer durende crises (ontruiming van Fort Oranje en de huidige coronacrisis) waarbij risico- en crisiscommunicatie volledig door elkaar heen lopen. De informatie die in dat soort situaties vanuit de overheid wordt verstrekt, is deels abstract en in algemene termen en deels concreet gericht op het handelen hier en nu. Crisiscommunicatie omvat dan ook meer in het algemeen de communicatie over risico's tijdens een crisissituatie én – in het kader van de preparatie op (dreigende) crises – daaraan voorafgaand. We zijn alleen niet gewend dit laatste reeds als crisiscommunicatie te beschouwen, maar uiteindelijk komt het daar wel op neer. Het gaat erom dat mensen op de hoogte worden gesteld van de risico's waaraan zij blootstaan en van informatie worden voorzien over wat zij zelf kunnen doen om de negatieve gevolgen van een onverhoopte situatie te beperken.

Bij drie casus die in dit jaarboek besproken worden, speelde de communicatie over risico's duidelijk een rol. Zo werden vrijwilligers die op de Waddeneilanden hielpen de stranden op te ruimen, erop gewezen dat zij mogelijk zakken met peroxide zouden kunnen aantreffen. Een afbeelding daarvan werd via Twitter en de website van Veiligheidsregio Friesland verspreid, waarbij werd aangegeven wat bij het aantreffen van zo'n zak te doen ('niet aanraken; bel 112'). Ook werd vrijwilligers (dringend) verzocht rekening te houden met de barre weersomstandigheden en werden zij geïnformeerd hoe verschijnselen van onderkoeling te herkennen. Veel mensen hadden zich goed ingepakt, maar vaak moesten behoorlijke afstanden worden afgelegd en rees de vraag hoe ervoor te zorgen dat iedereen weer veilig van het strand zou komen.

Toen in de zomer uit de weersverwachtingen volgde dat rekening moest worden gehouden met extreme hitte, werd door het KNMI code oranje afgekondigd, waarmee de boodschap was: 'wees voorbereid'. Tegelijkertijd kondigde het RIVM het Nationaal Hitteplan af, wat inhoudt dat voor mensen die kwetsbaar zijn voor hitte (ouderen, kinderen en mensen met een chronische aandoening) het advies werd gegeven om voldoende water te drinken en de woning koel te houden. In de week van 22 juli tot en met 27 juli 2019 overleden bijna vierhonderd mensen meer dan gemiddeld (onder wie driehonderd personen van 80 jaar en ouder). Ook raakten verschillende mensen door de hitte bevangen of onwel. Hoewel op het kinderzomerkamp in Leusden het

dagprogramma was aangepast, moesten op de een-na-laatste dag dertig kinderen die onwel geworden waren voor observatie naar het ziekenhuis.

De derde casus waarbij communicatie over risico's van belang was, betreft de lekkage van giftige stoffen op het Chemelot-terrein in Sittard-Geleen. Nadat bij de Veiligheidsregio Limburg-Zuid een melding was binnengekomen dat sprake was van een lekkage bij de salpeterzuurfabriek, werden omwonenden gealarmeerd door het afgaan van sirenes en een NL-Alert-bericht. Daarin werd geadviseerd om 'ramen en deuren te sluiten en de ventilatie uit te zetten, vanwege een ongeval met een giftige stof bij Chemelot'. Die boodschap werd niet door iedereen begrepen en riep verwarring op; mensen reageerden heel verschillend. Sommigen snelden naar binnen, anderen bleven op die zomerse dag gewoon buiten.

De drie verschillende casus tonen dat risico- en crisiscommunicatie niet zo eenvoudig als communicatieproces van elkaar te onderscheiden zijn en ook niet zaligmakend zijn. In hoeverre mensen de adviezen van hulpdiensten of autoriteiten opvolgen, is afhankelijk van verschillende factoren die lastig te beïnvloeden zijn. Wat zij besluiten te doen, is onder meer afhankelijk van hun kennis en eerdere ervaringen. Als bij een eerdere ervaring sprake was van een loos alarm, kan dit bij een volgende situatie leiden tot een onderschatting van de ernst. Ook wordt het handelen beïnvloed door de sociale omgeving en dus door wat anderen doen: nemen anderen de waarschuwing en adviezen serieus? Daarnaast zullen er altijd eenlingen zijn, zoals bij de kerkbrand in Hoogmade, waarbij werd overgegaan tot ontruiming van omliggende woningen. Een bejaarde bewoner, die eerst met lichte dwang van de politie zijn huis had verlaten, bleek enige tijd later weer naar zijn woning te zijn teruggekeerd.

Informatievoorziening

Crisiscommunicatie is in feite meer en meer de spil in de beheersing van een crisis. Het gaat dan in de eerste plaats om het verhaal dat wordt verteld, de uitleg die gegeven wordt. Mensen willen weten waar ze aan toe zijn, wat ze zelf moeten of kunnen doen en wat er wordt gedaan om de (mini-)crisis te beslechten. Zo gaf de Universiteit Maastricht al bij aanvang een duidelijk signaal af: de universiteit was getroffen door een 'serieuze cyberaanval'. Die boodschap verscheen niet alleen in het

Nederlands, maar ook (voor alle buitenlandse studenten en medewerkers) in de Engelse taal. Voor meer informatie werd verwezen naar de website waarop uitleg gegeven werd hoe contact met de ICT-service-desk kon worden gezocht. Terwijl binnen de universiteit druk overlegd werd over de schade die aan de systemen was toegebracht en hoe die te herstellen, werden studenten en medewerkers via updates op de hoogte gehouden. Tussen kerst en eind januari 2020 verschenen in totaal 22 updates op de website. Telkens werden de verschillende stappen toegelicht en er werd ook om geduld gevraagd. Want de klus waar de universiteit voor stond, was – ook nadat van de hackers de ‘*decryptor*’ ontvangen was – nog niet zomaar geklaard. Daarnaast voelde de universiteit zich moreel verplicht om na afloop op een speciaal daartoe georganiseerd symposium (dat via livestream te volgen was) uitleg te geven waarom losgeld was betaald. De transparantie die in deze casus aan de dag werd gelegd, is lovenswaardig. Tevens maakt de casus duidelijk dat niet altijd een burgemeester of minister aan de lat staat, maar soms bijvoorbeeld een universiteit.

Bij andere gebeurtenissen die zich in 2019 voordeden, liet de informatievoorziening op zich wachten of was de communicatie minder duidelijk en riep ze vragen op. Tijdens de vermeende kaping op Schiphol was de officiële woordvoering conform de afspraken in handen van de Koninklijke Marechaussee (KMar). In een tweet had de KMar melding gemaakt van ‘een verdachte situatie aan boord van een vliegtuig’ die onderzocht werd. Na enige tijd volgde het bericht dat de passagiers en bemanningsleden veilig van boord waren, maar op een definitief antwoord dat van een vals alarm sprake was, moest nog worden gewacht. De KMar wenste dat eerst het vliegtuig zou worden doorzocht. Ondertussen bleef nadere berichtgeving van officiële instanties uit. Als eerste meldde de vliegtuigmaatschappij Air Europa dat het een vals alarm betrof. Velen hadden die conclusie inmiddels ook al voor zichzelf getrokken, terwijl de officiële berichtgeving nog moest worden afgewacht.

Zo waren er meer situaties waarin de informatievoorziening haperingen vertoonde, zoals bij de lekkage van giftige stoffen bij Chemelot, de stankoverlast in Alblisserdam en de KPN-storing. Onderstaand gaan we hier nader op in.

NL-Alert

Het is nog niet zo heel lang geleden dat NL-Alert werd geïntroduceerd, met de bedoeling om op termijn de sirenes (c.q. de waarschuwings- en alarmeringspalen) te vervangen. Feitelijk bestaat NL-Alert pas sinds 2013. Op dat moment was echter het aantal mensen dat via een smartphone een NL-Alert kon ontvangen nog beperkt en hadden veiligheidsregio's vanzelfsprekend nog geen ervaring opgedaan met het verzenden van NL-Alert-berichten. In een paar jaar tijd is dat veranderd. Uit onderzoek van het lectoraat Crisisbeheersing blijkt dat veiligheidsregio's steeds vaker NL-Alert inzetten om de bevolking in een bepaald gebied te waarschuwen en te informeren (Bakker et al., 2018). Ook hebben inmiddels veel meer mensen hun smartphone ingesteld op het ontvangen van NL-Alert-berichten.

Bij vier casus in dit jaarboek werd NL-Alert als communicatiemiddel ingezet. Ten eerste was dat bij de tramaanslag in Utrecht. Mensen die zich in Utrecht of nabije omgeving bevonden, werden via NL-Alert op de hoogte gesteld van het incident en geadviseerd wat te doen (alert zijn, verdachte situaties melden en – aanvankelijk ook – binnen blijven). De berichtgeving via NL-Alert ging gepaard met een persconferentie van premier Rutte en minister Grapperhaus, een videoboodschap van burgemeester Van Zaanen en berichtgeving via andere mediakanalen (Twitter, gemeentelijke website, regionale omroep, enz.).

Ook bij de lekkage van giftige stoffen op het Chemelot-terrein werd NL-Alert ingezet om omwonenden te informeren. In een eerste bericht werd hun geadviseerd om vanwege een ongeval met een giftige stof ramen en deuren te sluiten en de ventilatie uit te zetten. Voor nadere informatie werd verwezen naar de teletekstpagina van de regionale omroep L1. Het probleem dat zich echter voordeed, was dat die informatie nog niet direct op de teletekstpagina van de regionale omroep beschikbaar was. Ook hadden niet alle omwonenden de NL-Alert ontvangen. Dat laatste knelpunt doet zich wel vaker voor en ook in andere situaties ontstond daardoor onduidelijkheid. Bijvoorbeeld in 2014 bij de scheepsbrand in Scheveningen en de explosie bij Shell Moerdijk (zie Van Duin & Wijkhuijs, 2015, p. 36-37), in 2017 tijdens de brand bij Esso (Bakker & Schotman, 2018) en – in 2019 – de stankoverlast in Alblasserdam en omgeving. Bijzonder aan die casus was vooral dat vanuit drie veiligheidsregio's één of meer NL-Alert-berichten werden verzonden. Terwijl sommige omwonenden geen NL-Alert ontvingen, ontvingen

anderen juist van twee veiligheidsregio's een NL-Alert. Daarbij deed zich de situatie voor dat in het bericht van de ene regio meer informatie over de oorzaak en kenmerken van de stank werd gegeven dan in het bericht van de andere regio. Dat leidde uiteraard tot vragen. In het desbetreffende hoofdstuk wordt hier meer uitgebreid op ingegaan en is ook een overzicht opgenomen van het aantal keer dat in 2019 door veiligheidsregio's NL-Alert werd ingezet.

De conclusie die uit deze casus getrokken kan worden, is dat de inzet van NL-Alert niet altijd vlekkeloos verloopt. Na afloop wordt dan om uitleg gevraagd. Degenen die vragen stellen, zijn overigens niet per se een meerderheid. Wel kan uit hun reactie worden opgemaakt, dat zij berichtgeving via NL-Alert belangrijk vinden. De problemen die zich daarbij voordoen, houden veelal verband met het verzendgebied van de NL-Alert en het bereik van de zendmasten. Ook de inhoud van het eerste, veelal standaard opgestelde, bericht laat soms te wensen over. Daarbij staat het streven om zo snel mogelijk een NL-Alert te versturen op gespannen voet met de zorgvuldigheid die bij het opstellen van het bericht kan worden betracht. De term 'giftige stoffen' zal bijvoorbeeld bij ontvangers van een bericht al snel vragen oproepen. Verder zal de teletekstpagina van de regionale omroep of de website waarnaar voor verdere informatie verwezen wordt, daarvoor ook gereed moeten staan. In de Chemelot-casus stond de teletekstpagina nog niet klaar en raakten de websites van de regionale omroep en de gemeente door het plotselinge grote aantal bezoekers overbelast. Met een vergelijkbare pijnlijke situatie werd de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond in 2017 geconfronteerd, toen na het verzenden van een NL-Alert vanwege een brand bij Esso de website www.rijnmondveilig.nl overbelast raakte en 45 minuten niet of slecht bereikbaar was.

Daarnaast kunnen technische problemen een euvel zijn, zoals bleek bij de verzending van de (eerste!) landelijke NL-Alert die uitging tijdens de KPN-storing. In het NL-Alert-bericht dat uiteindelijk met enige vertraging werd verstuurd, bleek per abuis een onjuist nummer te zijn opgenomen waarop hulpdiensten te bereiken zouden zijn. Een uur later was die fout hersteld, waarbij in de tussentijd de berichten die op het onjuiste nummer binnenkwamen, voor zover het serieuze berichten waren, werden doorgezet naar de meldkamer in Driebergen. De inzet van NL-Alert heeft zo zijn voordelen boven de waarschuwings- en alarmeringspalen, maar vraagt dus ook geregeld een extra of aan-

vullende inspanning om de berichtgeving over een incident compleet te maken.

De media

Onder ‘de media’ kan tegenwoordig een breed scala aan informatiekanalen worden geschaard. Naast traditionele media als kranten, televisie en radio, zijn er nieuwe of digitale media waarvan aanvankelijk internet de basis vormde. Met de huidige telecommunicatiesystemen is de reeks van digitale media enorm uitgebreid; ook sociale media als Facebook, Twitter, LinkedIn en WhatsApp maken hier deel van uit. De uitgebreide mogelijkheden die de huidige media bieden, stellen de crisisorganisatie telkens op de proef.

Verspreiding van nepnieuws

Begin januari 2019 werd in een uitzending van *Jinek* aandacht besteed aan de vraag hoe traditionele media zich proberen staande houden in het veranderende medialandschap, waarin digitale media van steeds grotere invloed zijn.²⁸ Ook het thema nepnieuws kwam in die uitzending ter sprake. Het gaat daarbij om het bewust verspreiden van berichten die niet op waarheid zijn gebaseerd en vooral bedoeld zijn om mensen te misleiden. Digitale media hebben de mogelijkheid daartoe vergroot en inmiddels zijn er vele voorbeelden te noemen van politieke aangelegenheden die door de verspreiding van nepnieuws beïnvloed zijn. In de uitzending sprak de hoofdredacteur van *NRC Handelsblad*, Peter Vandermeersch, van een ‘*infocalypse*’, waarmee bedoeld wordt dat we nog maar aan het begin staan van wat ons de komende jaren aan beïnvloeding door nepnieuws via digitale media te wachten staat.

Soms nemen traditionele media het zelf echter ook niet heel nauw met de feiten of besparen zij zich de moeite om navraag te doen naar hoe nu precies de vork in de steel zit. Zo verscheen er een maand nadat op de Noordzee containers overboord waren geslagen in zowel de *Leeuwarder Courant* als het *Dagblad van het Noorden* een uitvoerig verhaal over hoe die eerste dagen in januari zouden zijn verlopen. Door

²⁸ Uitzending van *Jinek* van 4 januari 2019. Op 4 september 2020 ontleend aan www.npostart.nl/jinek/04-01-2019/KN_1703834.

velen die het artikel gelezen hebben, zal het artikel – dat volgens de kop een ‘reconstructie’ zou zijn – voor waar zijn aangenomen. De strekking was dat vanwege de kerstvakantie vertegenwoordigers van de Veiligheidsregio Friesland en Rijkswaterstaat vrijwel onbereikbaar waren. Ook werd bij monde van een medewerker van It Fryske Gea het beeld geschetst dat Rijkswaterstaat verantwoordelijk zou zijn voor het opruimen van alle troep: ‘Klein juttersgoed is voor het eiland. Is het meer dan 5 kuub, dan is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor de afvoer.’ Op het artikel viel inhoudelijk veel aan te merken. Zo gaven de auteurs een wel erg rigide uitleg van GRIP, was die ‘5 kuub’ een voorbeeld van een hardnekkig misverstand, waarvan het bestaan met het krantenartikel alleen maar werd versterkt, en met verschillende van de personen die in het artikel werden opgevoerd, bleek niet eens te zijn gesproken.²⁹ En zo lijken traditionele media wel vaker niet altijd het naadje van de kous te willen weten. Afgelopen jaren verschenen in de zomer (waarschijnlijk omdat het komkommertijd was) in de media verhalen over de eikenprocessierups, waaruit volgens de auteurs van het desbetreffende hoofdstuk een gebrek aan kennis sprak. NRC-redacteur Arjen Fortuin maakte zich juist druk over het feit dat in het tv-programma *Studio Voetbal* maar weinig aandacht was voor het racisme-incident tijdens de wedstrijd FC Den Bosch – Excelsior.³⁰ Daar had wel iets meer zendtijd aan besteed mogen worden; nepnieuws was het (immers) niet.

Van verspreiding van nepnieuws was, zoals eerder is aangegeven, duidelijk sprake tijdens de vermeende kaping op Schiphol. Onder andere via Twitter werden die avond verschillende geruchten verspreid. Soms bewust om onrust te zaaien, soms onbewust door de vraag op te roepen of informatie over een gebeurtenis elders (bijvoorbeeld een verdachte situatie in een Belgische trein) mogelijk een relatie zou hebben met de situatie op Schiphol. In het huidige informatietijdperk hebben we toegang tot zoveel nieuwsbronnen, dat al snel, maar vaak onterecht, verbanden worden gelegd. Op de avond van de vermeende vliegtuigkaping spanden dienstdoende functionarissen van de hulpdiensten maar ook journalisten en twitterend publiek zich in om geruchten te

29 Dit werd ons duidelijk toen wij in het kader van de evaluatie *Containercalamiteit in het Waddengebied* (Van Duin et al., 2019) met een groot aantal direct betrokkenen spraken.

30 NRC, 18 november 2019. Nieuws: ‘Onheus bejegend? Moreira werd getroffen door puur racisme’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2019/11/18/dit-hoeft-ahmad-niet-te-accepteren-a3980681.

verifiëren en zo mogelijk te weerspreken. Ook na de tramaanslag in Utrecht is de nodige inspanning gepleegd om na te gaan of meldingen van schietincidenten elders in de stad op waarheid berustten en verband zouden kunnen houden met de tramaanslag. Zonder meer valt het te waarderen dat mensen in dit soort situaties alert zijn. De meldingen die werden gedaan, bleken echter alle loos alarm.

Sociale media: vele toepassingsmogelijkheden

Het lijkt alweer lang geleden, terwijl het nog maar acht jaar geleden is, dat de commissie-Cohen in haar evaluatie van de rellen in Haren (2012) constateerde dat de autoriteiten weinig adequaat hadden gereageerd op de berichten die op sociale media waren verschenen. In de afgelopen jaren is duidelijk ervaring opgedaan met de werking en mogelijkheden van sociale media. De toepassingsmogelijkheden ervan zijn divers en ook bij crisissituaties wordt daar steeds meer gebruik van gemaakt. Zo komt het geregeld voor dat omstanders met gebruikmaking van hun smartphone bepaalde gebeurtenissen op beeld vastleggen. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de arrestatie van Mitch H. (Wijkhuijs, Ros & Van Duin, 2016), maar ook – in 2019 – bij de vreugdevuren in Scheveningen. Soms wordt na afloop in een strafrechtelijk onderzoek of evaluatie dankbaar van die beelden gebruikgemaakt.

Een andere mogelijkheid die sociale media bieden, is het organiseren van een burgerinitiatief. Het is inmiddels verschillende keren voorgekomen dat in crisissituaties mensen zich via sociale media organiseerden, zoals na de brand in De Kelders in Leeuwarden (2013), tijdens de vluchtelingen crisis (2015) en de vermissing van Anne Faber (2017). In 2019 richtte een aantal personen ten tijde van de containercalamiteit de virtuele organisatie HelpWad op. Om het aanbod van vrijwilligers die wilden helpen de stranden op te ruimen, af te stemmen op de hulpvraag, werd via Twitter, Facebook en Instagram informatie gedeeld; op een geografische kaart konden vrijwilligers zien waar hulp nodig was.

Ook binnen de crisisorganisatie wordt van sociale media gebruikgemaakt. Nu velen bekend zijn met WhatsApp is het vrij gebruikelijk dat binnen de crisisorganisatie via dit medium informatie wordt gedeeld. Met WhatsApp is het vrij eenvoudig om – over organisatiegrenzen heen – verschillende groepen aan te maken, bijvoorbeeld per crisisteam. Een nadeel van het WhatsAppgebruik is wel, zo bleek

bijvoorbeeld bij de containercalamiteit, dat een continue stroom aan informatie onoverzichtelijk wordt en bepaalde informatie, voor een gedeelde beeldvorming, alsnog in het informatiesysteem LCMS moet worden ingevoerd. Het risico is dat het bijhouden van alle informatie een hoofdtaak op zich wordt, terwijl het delen van informatie bedoeld is om tot besluitvorming over de aanpak te komen (Van Duin et al., 2019).

Sociale media kunnen dus heel nuttig zijn in de afhandeling van incidenten, maar het gebruik ervan kan de afhandeling van een incident ook meer complex maken. Bij het noodlottige auto-ongeluk op de A12 bleken nabestaanden al vrij snel via de applicatie Findmyiphone de ongevalslocatie te hebben getraceerd. Zij arriveerden ter plaatse, terwijl de hulpdiensten daar nog bezig waren. Uiteraard bemoeilijkte dat de werkzaamheden. Ook bleek het noodzakelijk, vanwege de hevige emoties onder de nabestaanden, om à la minute opvang te organiseren. De hulpdiensten werden in deze casus dus als gevolg van het gebruik van sociale media (opnieuw) met een onverwachte situatie geconfronteerd.

Boeren, burgers en buitenlui

Vaak bezigen we het woord ‘burgers’ om aan te geven om wie het uiteindelijk gaat. Maar het begrip burger (in de zin van staatsburger) sluit ook bepaalde groepen mensen uit, zoals arbeidsmigranten, asielzoekers of verstekelingen (die bij tijd en wijle in een haven of vrachtwagen worden aangetroffen). Ook roept het woord burger de associatie op dat iedereen zich netjes gedraagt. Maar ongehoorzaamheid aan de norm is zeker niet ongewoon. In deze paragraaf gaan we in op de verschillende gedaantes van burgers en de spanningen die van instanties worden gevraagd om hiermee om te gaan.

Vrijwilligers

Een van de gedaantes die burgers kunnen aannemen, is die van vrijwilliger. Ook in eerdere jaarboeken zijn wij op deze rol ingegaan. In de eerste dagen van 2019 togen velen (onder meer vanuit de Randstad) naar het noorden om de troep die op de Waddeneilanden en aan de Friese en Groningse kust aanspoelde, op te ruimen. Het spreekwoord ‘vele handen maken licht werk’ bleek hier duidelijk op te gaan: binnen een paar dagen waren de stranden en kuststrook weer grotendeels schoon.

Dat was overigens niet alleen (of zozeer) te danken aan de vrijwilligers afkomstig van het vasteland. Vooral de eilandbewoners en ook de toeristen die tijdens de kerstvakantie op de eilanden waren, verzetten bergen werk. Eigenlijk baarde de komst van al die vrijwilligers de crisisprofessionals van de betrokken organisaties juist enige zorgen. Uit de eerste berichten over de overboord geslagen containers kon worden opgemaakt, dat daarin ook gevaarlijke stoffen werden vervoerd. Niet bekend was nog welke stoffen het betrof en wat de mogelijke risico's ervan waren. Bovendien waren sommige gebieden waar rommel was aangespoeld, moeilijk begaanbaar. Niet alle vrijwilligers gaven er blijk van bekend te zijn met de kwetsbaarheid van het gebied dat ze betraden. De kwelders aan de Friese en Groningse kust zijn namelijk zeldzame natuurgebieden en het betreden ervan richt vrijwel per definitie schade aan. Ook waren de weersomstandigheden guur, de dagen kort. De goedbedoelde vrijwilligheid leidde zo tot vragen over (on)veiligheid en verantwoordelijkheid. Om de vrijwilligers te wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid werd door de veiligheidsregio's uitgebreid gecommuniceerd over de risico's. Verder moest voor de vrijwilligers ook het een en ander worden geregeld, zoals vervoer naar de stranden en versnaperingen als koffie, thee en soep. Dat werd zeker gewaardeerd, maar door sommigen ook als vanzelfsprekend beschouwd; een enkeling gaf zelfs aan liever tomatensoep dan erwtensoep te hebben gehad.

Overigens waren niet alleen de eilandbewoners, de toeristen en diegenen die per veerboot naar de Waddeneilanden kwamen te beschouwen als vrijwilliger. Er waren ook instellingen en andere personen die een bijdrage leverden. Het Zeehondencentrum Pieterburen en de Stichting De Noordzee bijvoorbeeld trachtten hun leden te mobiliseren voor opruimacties. Daarnaast was er de virtuele organisatie HelpWad die vraag en aanbod op elkaar afstemde. Deze zogenoemde *facilitators* maakten onder andere gebruik van sociale media om hulp te mobiliseren en te kanaliseren. Verder droegen ook vissers hun steentje bij door vrijwillig hulp en bijstand te verlenen. Zij zetten hun boten in om plastic troep uit zee te halen. Weliswaar was een deel van hen hiertoe bereid, omdat zij voor deze activiteit van het Waddenfonds een financiële vergoeding (voor brandstof) ontvingen. Door Rederij Doeksen en Wagenborg Passagiersdiensten, die de veerdiensten naar de Waddeneilanden verzorgen, werd aan passagiers een financiële korting geboden. Zij introduceerden een zogenoemd 'opruimretourtje' tegen een

gereduceerd tarief dat bedoeld was voor mensen die wilden komen helpen de stranden op te ruimen. Het vervoerbedrijf Qbuzz verzorgde gratis busvervoer naar Lauwersoog en op de eilanden werden de busroutes soms aangepast om mensen direct bij de strandopgangen af te zetten. Daarmee waren de gedaantes van vrijwilligheid op zich al heel divers.

Demonstranten en oproerkrakers

Het jaar 2019 was verder het jaar van protesten. Gedurende het jaar vonden in ons land verschillende demonstraties plaats. Het ging over de AOW, het onderwijs, de zorg en het klimaat en dan was er ook nog het boerenprotest tegen de stikstofplannen van het kabinet. Een goed verloop van al die demonstraties vergde een gedegen voorbereiding en aanzienlijke inzet van met name de politie, maar ook van de veiligheidsregio's. Vooral het boerenprotest was reden tot bovenregionale samenwerking, aangezien de stoet van tractoren richting het Malieveld en de provinciehoofdsteden tot problemen op de snelwegen leidde.

Bij de demonstraties van voor- en tegenstanders van Zwarte Piet tijdens de Sinterklaasintocht in Den Bosch was de sfeer luidruchtig. Het zette de toon voor de racistische kreten die later die middag in het voetbalstadion richting Excelsior-speler Mendes Moreira werden geuit. Ook waren er personen die na incidenten als de tramaanslag in Utrecht of tijdens de vermeende kaping op Schiphol nepnieuws verspreidden en zo onrust zaaiden. Gelukkig toonden mensen zich ook van een andere kant door te pogen de geruchtvorming tegen te gaan.

Gedupeerden

Het racisme-incident in Den Bosch was niet het enige incident waardoor welbeschouwd een bepaalde groep mensen werd gedupeerd. Bij vrijwel elk incident werd klein of groter leed ervaren. De lokale bevolking van Hoogmade en in het bijzonder de katholieke kerkgemeenschap ervaarde het gemis van hun karakteristieke kerk die in vlammen was opgegaan. Studenten, onderzoekers en personeel aan de Universiteit Maastricht ondervonden grote hinder van de cyberaanval. De toegang tot hun e-mail, studiemateriaal, onderzoeksgegevens en dergelijke was geblokkeerd en waarschijnlijk zijn ook gegevens verloren gegaan.

Inwoners van Alblasterdam en wijde omgeving werden gedupeerd door de stank die gedurende een hele zaterdag te ruiken was en mensen misselijk maakte. Bij de lekkage van giftige stoffen vanaf het

Chemelot-terrein in Sittard-Geleen was er vooral paniek, nadat de sirenes waren afgegaan maar de reden daarvan nog onduidelijk was. In de zomermaanden werden sommigen onwel van de hitte; anderen hadden last van jeuk, branderige ogen of andere oog-, neus- of keelklachten, omdat ze in aanraking waren gekomen met de haren van de eikenprocessierups. Onder automobilisten was er vooral ergernis vanwege de boerenprotesten, omdat deze tot lange files en vertragingen op de weg leidden. Tijdens de vermeende vliegtuigkaping op Schiphol werd het vliegverkeer vanaf de D-pier stilgelegd, wat uiteraard een vertraging in de geplande vluchten tot gevolg had. Treinreizigers en degenen die gebruikmaken van ander openbaar vervoer ondervonden op 18 maart niet alleen hinder van de ov-staking maar ook later op de dag, toen vanwege de tramaanslag in Utrecht het treinverkeer en het bus- en streekvervoer rond Utrecht werd stilgelegd. Uiteraard was dit klein leed in vergelijking met het leed dat berokkend werd aan diegenen die door de tramaanslag getroffen werden of dat werd ervaren na een andere gebeurtenis waarbij mensen omkwamen.

Psychosociale hulpverlening aan getroffen

Bij verschillende casus die in dit jaarboek worden besproken, waren dodelijke slachtoffers te betreuren, raakten mensen gewond of werden personen anderszins getroffen door een incident. Na de tramaanslag in Utrecht en het incident in Assen werd direct voor de brede groep getroffen psychosociale hulp in gang gezet. Ook na het fatale ongeval op de A12 werd op de dag van de uitvaart aan nabestaanden psychosociale hulp geboden. Bij de vermeende kaping op Schiphol werd er rekening mee gehouden dat mogelijk behoefte aan psychosociale hulp zou bestaan onder de passagiers die reeds aan boord van het vliegtuig waren gegaan. De vraag of na een incident psychosociale hulp nodig zal zijn, wordt tegenwoordig binnen de crisisorganisatie standaard gesteld; de procedure ligt klaar. Dat mag een verdienste heten van vele jaren onderzoek naar de psychosociale gevolgen van rampen en crises, want dat na ingrijpende gebeurtenissen psychosociale hulp geboden wordt, is niet altijd vanzelfsprekend geweest. Lastig blijkt nog wel om na een ingrijpend incident als de tramaanslag in Utrecht alle getroffen te bereiken, hetgeen ook eerder het geval was na bijvoorbeeld het schietdrama in Alphen aan den Rijn (2011) en de Poldercrash (2009). Daarnaast kunnen culturele verschillen in rouwbeleving een aandachtspunt

zijn in de nazorg die geboden wordt. Na het ongeval op de A12 wist een dienstdoende functionaris van de GHOR min of meer toevallig uit een eerdere ervaring, dat de rouwbeleving binnen de Turkse gemeenschap kan leiden tot (meldingen van) onwelwordingen. Door hier in de aanloop naar de uitvaart op in te spelen, kon voorkomen worden dat een onevenredig groot appel op de ambulancecapaciteit werd gedaan.

Persoonsbeveiliging

Speciale aandacht verdienen ten slotte diegenen die vanwege bedreigingen vanuit de onderwereld persoonsbeveiliging behoeven. In het jaarboek 2018 schreven wij over bedreigingen aan met name het adres van burgemeesters.³¹ In maart 2019 gaf minister Grapperhaus aan strengere wetgeving te wensen om bedreiging van burgemeesters tegen te gaan. In ieder geval zou de gevangenisstraf voor bedreiging van publieke gezagsdragers moeten worden verhoogd van twee naar vier jaar.³² Na de moord op advocaat Wiersum kwam persoonsbeveiliging van advocaten hoog op de agenda te staan en werd persoonsbeveiliging van rechters en officieren van justitie in de Marengo-zaak per direct noodzakelijk geacht.

De doorwerking van (mini-)crises

Lange schaduwen

In eerdere jaarboeken zijn wij ingegaan op de lange schaduwen die crises en ook mini-crisis kunnen trekken (Van Duin & Wijkhuijs, 2015 en 2016). Daarmee doelend op het feit dat sommige van deze gebeurtenissen een lange nafase kennen en er jaren na dato nog veel te doen is over die bepaalde casus.

31 Uit onderzoek dat in 2017 plaatsvond naar de aard en omvang van mogelijke beïnvloeding van het lokaal openbaar bestuur bleek dat 24 procent van de ondervraagde burgemeesters bedreigingen had ondervonden met een crimineel oogmerk: de meeste bedreigingen hielden verband met drugshandel en met het witwassen van crimineel vermogen. Zie TK 2018-2019, 28684, nr. 576.

32 NOS, 11 maart 2019. Politiek: 'Grapperhaus wil hogere straf voor bedreiging burgemeesters'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2275473-grapperhaus-wil-hogere-straf-voor-bedreiging-burgemeesters.html.

Op 17 juli 2019 werd uitgebreid stilgestaan bij het feit dat vijf jaar eerder de MH17 neerstortte in Oekraïne. Minister Grapperhaus had enkele maanden voordien in een brief aan de Tweede Kamer de positie uiteengezet van de nabestaanden van de slachtoffers van deze ramp in relatie tot het strafproces.³³ Dat proces zou begin 2020 aanvangen (en duidelijk hinder ondervinden van de corona-uitbraak). Dat de MH17 een lange schaduw trekt, zal weinigen verbazen. Het was voor Nederland een van de meest aangrijpende crises van het laatste decennium. Vooral het feit dat Rusland (dat dit stelselmatig ontkent) zeer waarschijnlijk verantwoordelijk is voor het neerhalen van het toestel en dat daarover al jaren discussie bestaat, maakt deze casus bijzonder. De prangende vraag blijft wie opdracht gaf tot het neerhalen van het vliegtuig. De casus kent daarmee sterke overeenkomsten met het neerstorten van een Amerikaans Pan Am-toestel in 1988 bij Lockerbie (nadat een semtex-bom in het ruim was ontploft). Daarbij kwam een vergelijkbaar aantal personen om het leven. Toen kon – na een lang juridisch proces en veel politieke en economische druk – een Libische man van de geheime dienst veroordeeld worden en betaalde Libië een bedrag (één miljoen dollar per omgekomen persoon) aan de Verenigde Staten. De vraag is of het bij de MH17 tot een vergelijkbare veroordeling komt.

De (aard)gasbevingen in Groningen en de Zwarte Pietdiscussie zijn eveneens casus met lange schaduwen. Aan beide casus is in eerdere jaarboeken verschillende keren aandacht besteed (zie respectievelijk Van Duin & Wijkhuijs, 2014b en Van Duin, 2019a; Cachet & Van Duin, 2015 en Van Duin & Domrose, 2018). Het zijn slepende kwesties die nog bij elke volgende aardgasbeving of Sinterklaasintocht opnieuw de kop opsteken. Ook in 2019 ging de intocht van Sinterklaas nog in verschillende steden gepaard met onrust, bijvoorbeeld in Emmen en 's-Hertogenbosch (waar supports van FC Den Bosch zich luidkeels lieten horen).

Casus-contaminatie

Een andere manier waarop crises en mini-crisis kunnen doorwerken in de tijd, is via de beleving of in de aanpak van navolgende gebeurtenissen. In het inleidende hoofdstuk van het jaarboek 2014 hebben wij

33 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer d.d. 7 januari 2019; TK 2018-2019, 33997, nr. 130.

dit – in navolging van Uri Rosenthal en Paul 't Hart – casus-contaminatie genoemd (Van Duin & Wijkhuijs, 2015, p. 40-42). Hiermee wordt bedoeld dat iedere crisissituatie weliswaar uniek is in zijn verschijning, maar tegelijk ook onderdeel is van een keten van bijzondere gebeurtenissen. In evaluaties zal daarom rekening moeten worden gehouden met de relaties tussen gebeurtenissen. Ook kan het goed zijn om in de aanpak van gebeurtenissen eerdere casus in ogenschouw te nemen.

Ten eerste kunnen herinneringen aan vergelijkbare casus (negatieve) associaties oproepen op het moment dat een nieuwe gebeurtenis zich voordoet, wat bijvoorbeeld tot onrust kan leiden. Toen in juni 2014 noodweer over het festivalterrein van Pinkpop trok, maakte vooral het thuisfront van de bezoekers zich ongerust, mede omdat enkele jaren eerder bij het Belgische Pukkelpop (2011) als gevolg van noodweer vijf doden vielen. Tijdens de vermeende kaping op Schiphol zal zo ook bij velen toch even de gedachten zijn uitgegaan naar terroristische aanslagen uit het recente verleden. Al was het loos alarm, ook de associatie met een dergelijke gebeurtenis kan bij mensen angst oproepen, die op sociale media door sommigen wordt gevoed. Gelukkig zijn crisisprofessionals en ook andere sociale-mediagebruikers hierop alert en weten zij vaak in korte tijd geruchten te ontcrachten.

Ten tweede kunnen ervaringen die bij eerdere gebeurtenissen zijn opgedaan, bijdragen aan de aanpak van de situatie die zich aandient. Ook in dat geval is sprake van casus-contaminatie. Tijdens de kerkbrand in Hoogmade bijvoorbeeld werd vanuit het regionaal operationeel team van Veiligheidsregio Hollands Midden contact gelegd met de Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek om lessen te vernemen die daar bij een eerdere kerkbrand in Weesp waren opgedaan. Om dezelfde reden nam de burgemeester van Kaag en Braassem contact op met haar ambtgenoot in Weesp om advies in te winnen over de invulling van haar burgermoederrol. Zo wordt door crisisfunctionarissen en bestuurders wel vaker bij elkaar te rade gegaan. Tijdens de containercalamiteit in het Waddengebied wonnen enkele Waddenburgemeesters advies in bij het Nederlands Genootschap van Burgemeesters over de vraag of opschaling naar GRIP-4 in de rede zou liggen. Langs die weg werd kennisgenomen van de evaluatie van de casus Fort Oranje. Ook bij die casus was geen sprake geweest van een fysieke calamiteit, maar

bood opschaling naar GRIP-4 wel uitkomst om in gezamenlijkheid de ontstane situatie vlot te trekken (Van Duin, Eikenaar & Wijkhuijs, 2018). In overleg met de voorzitter van Veiligheidsregio Friesland is vervolgens in het Waddengebied opgeschaald naar GRIP-4 en namen vertegenwoordigers van diverse betrokken partijen zitting in het regionaal beleidsteam.

Ook van een aantal mini-crisis die in 2019 plaatsvonden, kan reeds op het moment van schrijven (medio 2020) worden gezegd dat zij een doorwerking hebben gehad. Na de KPN-storing van 24 juni 2019, waardoor ook het alarmnummer 112 onbereikbaar was, volgde forse kritiek op het gemis aan samenwerking tussen de veiligheidsregio's onderling en met het Rijk. Dit werd na de KPN-storing serieus opgepakt, wat in het najaar van 2019 al zichtbaar werd: bij de boerenprotesten vond tussen veiligheidsregio's over en weer afstemming plaats. Deze ervaringen kwamen maar al te goed van pas toen Nederland in maart 2020 verwickeld raakte in een van de grootste crises van de afgelopen decennia: de coronacrisis. Sinds de uitbraak van het coronavirus in Nederland sloten twee burgemeesters aan bij de wekelijkse vergaderingen van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), zoals eerder burgemeester Van Zaanen op de dag van de tramaanslag in Utrecht de vergaderingen van de MCCb bijwoonde. Tevens namen sindsdien twee directeuren veiligheidsregio deel aan het overleg van de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb), waarmee ook op ambtelijk niveau een koppeling tussen het Rijk en de veiligheidsregio's werd gelegd. Verder kreeg het Veiligheidsberaad – zijnde het reguliere overleg tussen de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's – een rol als intermediair. In het Veiligheidsberaad werd overlegd hoe aan de nationale richtlijnen en het lokale gevoelens rond maatregelen ter bestrijding van de corona-uitbraak vorm en inhoud te geven. Zonder de lessen en ervaringen die in 2019 bij verschillende mini-crisis waren opgedaan, waren deze verbindingen tussen veiligheidsregio's en het Rijk waarschijnlijk niet in zo'n korte tijd tot stand gekomen.

Tot slot

In de hiernavolgende hoofdstukken maken we als het ware een reis door Nederland anno 2019 en beschouwen we een aantal gebeurtenissen die in dat jaar plaatsvonden. We beginnen in het noorden met de containercalamiteit in het Waddengebied en sluiten af in Limburg met de cyberaanval op de Universiteit Maastricht. Langs de route passeren nog dertien andere casus die – zoals gezegd – niet allemaal plaatsgebonden waren.

De hoofdstukken zijn volgens eenzelfde stramien opgebouwd. Na het feitenrelaas volgt een beschouwing van de casus aan de hand van één of meer dilemma's of thema's, die in de desbetreffende casus speelden, maar ook voor toekomstige crisissituaties relevant kunnen zijn. Wij hopen op deze manier de lezer inzicht te bieden in wat crisisbeheersing behelst.

Wij danken alle auteurs en ook de respondenten voor hun bijdrage aan dit jaarboek. Dankzij hun inspanningen bestaat ook deze editie weer uit een variëteit aan crisissituaties. Een speciaal woord van dank gaat uit naar Jana Domrose voor de hand-en-spandiensten die zij voor ons heeft verricht ten behoeve van de totstandkoming van dit jaarboek.



Vandaag weer een paar uur aan de slag met elkaar. Gehoor gegeven aan de oproep van @richardtkiewiet... Met een ca. 60 / 70 man naar het oosten van het eiland. Onvoorstelbaar veel rommel. Goede samenwerking tussen gemeente, eilandbewoners en toeristen! #milieujutten #HelpWad

Ronald Dijkstra @dijkstraronald

De containercalamiteit in het Waddengebied

*Vina Wijkhuijs, Menno van Duin, Edith Leentvaar,
Jana Domrose, Marije Bakker*

1.1 Inleiding

Het jaar 2019 begon met een stevige noordwesterstorm die voor problemen zorgde. Het containerschip MSC Zoe, dat met een lengte van 395 meter en een laadvermogen van 19.000 containers tot de grootste containerschepen ter wereld behoort, voer in de nacht van 1 op 2 januari over de Noordzee richting de Duitse havenstad Bremerhaven. Door de hoge golfslag verloor het schip op zijn route ter hoogte van de Waddeneilanden 342 containers met goederen. De containers waren geladen met onder meer auto-onderdelen, meubilair en kleding, maar een aantal containers bevatten ook milieugevaarlijke stoffen. Nadat de schipper aan de Duitse autoriteiten melding had gedaan van het verlies van zijn lading, raakten via de Brandaris, een zeeverkeerscentrale van Rijkswaterstaat, ook de Nederlandse hulpdiensten en instanties op de hoogte.

In de ochtend van 2 januari spoelden als eerste op Terschelling en Vlieland een aantal containers en spullen aan. Niet veel later werden ook op Texel, Ameland en Schiermonnikoog én aan de Friese en Groningse kust allerlei spullen aangetroffen: van tuinstoelen en koelkasten tot kleding en speelgoed. Het nieuws dat er op de stranden iets te halen viel, verspreidde zich als een lopend vuurtje. De sfeer sloeg echter al snel om, toen bleek dat veel spullen van weinig waarde meer waren. Het was vooral rotzooi in de vorm van losse schoenen, kapotte stoelen en daarnaast heel veel plastic en piepschuim, ook in de vorm van hele kleine bolletjes.

Rijkswaterstaat, de Waddeneilanden en de veiligheidsregio's Friesland, Groningen en Noord-Holland Noord paktten elk hun taken op. Gaandeweg kreeg het gezamenlijke optreden vorm met opschaling

naar GRIP-4. In dit hoofdstuk beschouwen we het opschalingsproces aan de hand van de vraag of GRIP-4 in dit geval passend was. Daarnaast gaan we in op de toestroom van vrijwilligers, die naar de Waddeneilanden en ook de Friese en Groningse kust kwamen om de grote hoeveelheid troep op te ruimen. Het stelde betrokken organisaties voor de vraag hoe hiermee om te gaan?

Het hoofdstuk is gebaseerd op twee evaluaties die het lectoraat Crisisbeheersing heeft verricht in opdracht van respectievelijk de veiligheidsregio's Friesland, Groningen en Noord-Holland Noord (Van Duin et al., 2019) en van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Wijkhuijs, Van Duin & Domrose, 2019). In het kader van die evaluaties is met een groot aantal personen gesproken die in deze casus een rol hadden, onder wie de burgemeesters van de vijf Waddeneilanden, de burgemeester van Leeuwarden (in zijn rol als voorzitter van de veiligheidsregio), de hoofdingenieur-directeur (HID) van Rijkswaterstaat Noord-Nederland (RWS-NN) en de operationeel leiders van de veiligheidsregio's Friesland, Groningen en Noord-Holland Noord.

1.2 Feitenrelaas

In de nacht van dinsdag 1 op woensdag 2 januari 2019 woedt er op de Noordzee een stevige noordwesterstorm; de golven zijn zes tot acht meter hoog. Het containerschip MSC Zoe vaart die nacht langs de Nederlandse kust richting Bremerhaven. Ter hoogte van de Waddeneilanden raakt het schip in moeilijkheden en verliest het een deel van zijn lading.

Rond 01.30 uur meldt de kapitein van het schip aan de Duitse Kustwacht dat hij onderweg containers verloren heeft; een eerste schatting is dat het dertig containers betreft. Via de zeeverkeerscentrale Brandaris raakt de Nederlandse Kustwacht van deze melding op de hoogte. De Kustwacht waarschuwt vervolgens het scheepvaartverkeer op de Nederlandse Noordzee dat rekening moet worden gehouden met rondrijvende containers. Met een helikopter worden de locaties van de containers verkend.

Strandjutters die de berichtgeving via de marifoonfrequentie volgen, raken zodoende op de hoogte van het incident. In de vroege

ochtend van woensdag 2 januari treffen zij op de stranden van Terschelling en Vlieland spullen aan die uit de containers afkomstig zijn. Rond 08.20 uur wordt er vanuit Veiligheidsregio Friesland bij de Kustwacht geïnformeerd of in de containers mogelijk ook gevaarlijke stoffen werden vervoerd. De lijst met containers met een zogenoemde IMDG-code, die aangeeft dat een container milieugevaarlijke of brandbare stoffen bevat, is echter op dat moment nog niet beschikbaar. Door Rijkswaterstaat wordt hier navraag naar gedaan.¹

Op de stranden van de Waddeneilanden starten die ochtend schoonmaakacties. Eilandbewoners en toeristen die daar met kerstvakantie zijn, verzamelen spullen maar vooral ook grote hoeveelheden rommel die met karren en pick-uptrucks worden afgevoerd. De schoonmaakacties worden gecoördineerd door de zogenoemde Coördinatieteams Waddeneilanden (CoWa's), die deel uitmaken van de crisisorganisatie van Veiligheidsregio Friesland (zie onderstaand kader).

Coördinatieteam Waddeneilanden

De ligging van de Friese Waddeneilanden maakt dat als zich een incident voordoet, het eiland zich de eerste uren zelf moet zien te redden: hulp van buitenaf kan pas na een paar uur ter plaatse zijn. Daarom is er op elk eiland een zogenoemd Coördinatieteam Waddeneilanden (CoWa). Een CoWa bestaat uit vertegenwoordigers van de gemeente, politie, brandweer, ambulancezorg en soms ook Rijkswaterstaat, de KNRM en Staatsbosbeheer. Het multidisciplinaire team coördineert – in samenspraak met de burgemeester van het eiland – de incidentbestrijding, waarbij de Leider CoWa contact onderhoudt met het vasteland.

Die woensdagmorgen wordt in Veiligheidsregio Friesland om 10.30 uur opgeschaald naar GRIP-2, naar aanleiding van een bericht van de Kustwacht dat van de vermoedelijk dertig containers die overboord zijn geslagen, mogelijk drie containers gevaarlijke stoffen bevatten. Leden van het regionaal operationeel team (ROT) worden opgeroepen om zich in Drachten te verzamelen, waar om 11.00 uur het

1 IMDG staat voor *International Maritime Dangerous Goods*. Volgens internationale bepalingen dienen containers waarin gevaarlijke stoffen over zee worden vervoerd, onder een dergelijke code geregistreerd te zijn.

eerste ROT-overleg plaatsvindt. Diezelfde ochtend is ook bij RWS-NN een regionaal crisisteam geformeerd dat zich in eerste instantie richt op het achterhalen van het aantal en de inhoud van de overboord geslagen containers en de consequenties daarvan voor de waterkwaliteit en voor de veiligheid van de scheepvaart. Om de activiteiten met Veiligheidsregio Friesland af te stemmen, voegt een liaison van RWS-NN zich bij het ROT. Die middag overlegt het ROT onder andere over een aanpak voor het geval op de stranden gevaarlijke stoffen zullen aanspoelen. In dat geval zal de brandweer het gebied afzetten en de chemicaliën afvoeren. De Waddenburgemeesters en de Leiders CoWa wordt geadviseerd om bij het opruimen van de stranden geen vrijwilligers in te zetten, zolang over de werking van deze stoffen geen duidelijkheid bestaat.

In de loop van de middag blijkt uit informatie van de Duitse autoriteiten dat veel meer containers overboord zijn geslagen dan aanvankelijk gedacht. Het aantal wordt bijgesteld naar 200 en niet veel later naar 270. Uiteindelijk blijken het er 342 te zijn.

Donderdagochtend 3 januari wordt op het strand van Schiermonnikoog een zak met peroxide aangetroffen. Kort daarop meldt de leverancier van het product zich om informatie te verstrekken. Het blijkt te gaan om een organische peroxide die weinig schadelijk is. Voor het ROT neemt dat een groot deel van de spanning weg. Nadat de operationeel leider telefonisch contact heeft gehad met de Waddenburgemeesters, die aangeven de situatie zelf aan te kunnen en geen ondersteuning van het ROT meer nodig te hebben, wordt om 14.55 uur afgeschaald naar GRIP-1. De CoWa's die de schoonmaakacties op de Waddeneilanden blijven coördineren, zullen vanaf het vasteland nog wel worden ondersteund.

Die avond wordt in het tv-programma *Jinek* uitgebreid aandacht besteed aan de situatie op de Waddeneilanden. In de uitzending zijn onder andere de burgemeester van Vlieland en een kolonel van Defensie te gast. De volgende dag zullen zo'n honderd militairen op Schiermonnikoog arriveren om daar tot zondagmiddag te helpen de stranden op te ruimen. Ook een groot aantal vrijwilligers vanuit het hele land is, ondanks de barre weersomstandigheden, bereid de overtocht naar de Friese Waddeneilanden te maken: in het weekend zitten de veerboten overvol. Bij de strandopgangen worden de vrijwilligers geïnstrueerd door medewerkers van de gemeente en Staatsbosbeheer.

Onderwijl is op vrijdag 4 januari in Veiligheidsregio Friesland weer opgeschaald naar GRIP-2. De reden daartoe is dat de veiligheidsregio zich voor vragen gesteld ziet die een strategische afweging vragen. Bijvoorbeeld: hoe de toestroom van vrijwilligers in goede banen te leiden? Ook zal moeten worden nagedacht over de verdere afhandeling van de calamiteit. Hoe kunnen de gevolgen in kaart worden gebracht en hoe zijn de kosten van de schoonmaakacties op de reder te verhalen? De gedachten gaan uit naar een overdracht binnen de structuur van de Coördinatie Regeling Waddenzee (CRW) of opschaling naar GRIP-4 (of eventueel GRIP-5). In het weekend van zaterdag 5 en zondag 6 januari vindt hierover intensief bilateraal overleg plaats tussen vertegenwoordigers van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Veiligheidsregio Friesland en de Waddenburgemeesters.

Al sinds er vanaf woensdagochtend allerlei spullen op de stranden aanspoelen, hebben de burgemeesters van de Waddeneilanden onderling dagelijks contact. Op maandagmorgen 7 januari neemt voorzitter Crone van Veiligheidsregio Friesland deel aan een videoconferentie van de Waddenburgemeesters. Tijdens dit overleg komen zij overeen dat GRIP-4 de meest geëigende weg is om tot verdere afstemming te komen. Er wordt een regionaal beleidsteam (RBT) gevormd, waarin ook Rijkswaterstaat, het Friese waterschap (*Wetterskip Fryslan*) en de Veiligheidsregio's Groningen en Noord-Holland Noord vertegenwoordigd zijn. Na een eerste overleg op woensdag 9 januari komt het RBT nog drie keer bijeen. Op de agenda staan telkens de volgende thema's: de berging van de containers en van de goederen die in de Noordzee terecht zijn gekomen, het opruimen en schoonmaken van de kuststrook, de schadeafhandeling en de ecologische impact van de calamiteit op de lange termijn. Tijdens het laatste RBT-overleg op 6 februari wordt afgesproken dat de afhandeling van de eerste drie thema's wordt ondergebracht bij het Bestuurlijk Wadden Overleg (BWO).² De bestuurlijke afstemming over het onderzoek naar de ecologische effecten geschiedt via het Regiecollege Wadden.

2 Het BWO werd daartoe uitgebreid tot een BWO+, met een vertegenwoordiger namens de Friese kustgemeenten, een vertegenwoordiger namens de vier betrokken terreinbeheerders natuurorganisaties en een dijkgraaf namens de vier betrokken waterschappen.

1.3 Naar welk GRIP-niveau op te schalen?

Tijdens of na afloop van een calamiteit is er vaak discussie over het niveau van opschaling of het opschalingsproces, zo ook in deze casus. In Veiligheidsregio Friesland was het in de eerste dagen van januari 2019 zoeken naar een passend GRIP-niveau. Daarbij ging het om de vraag hoe de inspanningen in de verschillende gemeenten en de communicatie daarover te coördineren en tegelijk ook de functionele keten (i.c. Rijkswaterstaat, de waterschappen en terreinbeherende natuurorganisaties) te betrekken. Welk opschalingsniveau was nu passend?

Uiteindelijk is in Veiligheidsregio Friesland over een periode van ruim een maand sprake geweest van opschaling. Eerst werd op woensdag 2 januari opgeschaald naar GRIP-2, waarna de volgende dag werd afgeschaald naar GRIP-1, en een dag later weer werd opgeschaald naar GRIP-2. Vervolgens is op maandag 7 januari GRIP-4 ingesteld en heeft men tot 6 februari onder de vigeur van GRIP-4 gewerkt om tot overeenstemming te komen over de contouren van het nafasetraject. De verdere afhandeling – die nog zeker een jaar zou duren – werd ondergebracht bij reguliere overlegstructuren. De vraag is waarom pas na enkele dagen voor GRIP-4 is gekozen. Kon niet met GRIP-2 worden volstaan? En had GRIP-5 dan niet meer in de rede gelegen, aangezien ook een aantal gemeenten uit andere veiligheidsregio's met deze calamiteit te maken kregen?

1.3.1 *Het nut van GRIP-4*

Nadat op woensdagmorgen 2 januari van de Kustwacht het bericht was ontvangen dat sommige van de vermoedelijk dertig overboord geslagen containers gevaarlijke stoffen bevatten, werd in Veiligheidsregio Friesland opgeschaald naar GRIP-2. Gevreesd werd dat er een risicovolle situatie zou ontstaan als deze stoffen zouden aanspoelen en personen hiermee in contact zouden komen. Veel inspanningen van het ROT (en overigens ook anderen) waren gericht op het in kaart brengen van

de nummers van de containers met gevaarlijke stoffen, de precieze samenstelling van deze stoffen en de daarmee gepaard gaande risico's.³

Op de Friese Waddeneilanden waren ondertussen de CoWa's actief. Op gezette tijden hadden zij contact met de Leider CoPI op het vasteland. Toen gaandeweg duidelijk werd dat de CoWa's draaiden en – na het aantreffen van een zak peroxide op Schiermonnikoog – de gevaarlijke stoffen niet dermate schadelijk bleken dat er voor de hulpdiensten nog veel te doen bleef, werd op donderdagmiddag 3 januari afgeschaald naar GRIP-1. Vanaf het vasteland zouden de CoWa's nog worden ondersteund bij de schoonmaakacties.

Het bericht dat in Veiligheidsregio Friesland was afgeschaald naar GRIP-1, leidde vooral buiten de provincie tot beroering. Namen ze in Friesland deze calamiteit wel voldoende serieus? Donderdagavond was een groot deel van de uitzending van *Jinek* aan 'de containerramp' gewijd. Er verschenen vervolgens in de media tal van berichten over vrijwilligers die wilden komen helpen om de rotzooi op te ruimen. Belangenorganisaties als de Waddenvereniging lieten via de media weten 'coördinatie van de overheid' te wensen.

Het werd betrokkenen van de Veiligheidsregio Friesland vrijdagochtend duidelijk dat afstemming tussen partijen noodzakelijk was. De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) zond die vrijdag aan de Tweede Kamer een brief waarin zij aangaf dat Veiligheidsregio Friesland verantwoordelijk was voor de coördinatie van de afhandeling.⁴ Het ging daarbij niet alleen om operationele kwesties, maar vooral om de communicatie en de potentieel gevoelige bestuurlijke aspecten, zoals de schadeafhandeling en de ecologische gevolgen van alles wat in het Waddengebied terechtgekomen was. Daarover was niet alleen afstemming nodig tussen de Waddengemeenten, maar ook met diensten van het ministerie van IenW, waterschappen en terreinbeherende natuurorganisaties.

3 Omdat de directeur-generaal van Rijkswaterstaat en de staatssecretaris van IenW inzicht wensten in de mogelijke gevolgen van de gevaarlijke stoffen die overboord waren geslagen, initieerde het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing van het ministerie van IenW een overleg over de gezondheidsrisico's van deze stoffen en de consequenties ervan voor de waterkwaliteit.

4 TK 2018-2019, 29684, nr. 164.

Aan het begin van vrijdagmiddag werd daarom in Veiligheidsregio Friesland weer opgeschaald naar GRIP-2: er diende te worden nagedacht hoe de nafase zo goed mogelijk te borgen. In het ROT werd opschaling naar GRIP-4 besproken, maar niet nodig geacht. De gedachte was dat ‘het ook met een ROT zou kunnen’. In het ROT kwamen toch immers alle relevante partijen samen en kon voldoende worden afgestemd?

Deze gedachte is op zich begrijpelijk. Er waren geen bestuurlijke vraagstukken waarover de voorzitter van de veiligheidsregio zou moeten besluiten, wat reden zou kunnen zijn om een RBT bijeen te laten komen. Wat gaandeweg echter duidelijk werd, was dat niet alleen vanuit de veiligheidsregio, maar ook vanuit Rijkswaterstaat veelvuldig overleg plaatsvond met de Waddenburgemeesters. In feite bestond er naast de GRIP-2-structuur een soort informele structuur van overleggen en contacten, deels via WhatsApp-berichten. Dat leidde tot een wat gecompliceerde situatie. Via de burgemeesterlijke contacten kreeg Rijkswaterstaat namelijk verschillende verzoeken die – voor een goede coördinatie – in breder verband besproken zouden moeten worden en daarom beter via de veiligheidsregio zouden kunnen lopen. Voor de bestuurlijke afstemming tussen de Waddenburgemeesters, de veiligheidsregio en Rijkswaterstaat (en nog een aantal andere betrokken partijen) zou een RBT een meer passend gremium zijn dan een ROT.

In het weekend (5 en 6 januari) werd door verschillende actoren dan ook aangestuurd op opschaling naar GRIP-4. Omdat dit zou betekenen dat de voorzitter van de veiligheidsregio in beeld zou komen, dienden de geesten hierop te worden voorbereid. Aangezien de acute situatie onder controle was (de meeste stranden waren zo goed als opgeruimd), rees de vraag welke beslissingen nodig waren die strikt genomen alleen door de voorzitter van de veiligheidsregio zouden kunnen worden genomen. Mede op aangeven van de commissaris van de Koning van Friesland wonnen enkele Waddenburgemeesters advies in bij het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Langs die weg werd kennisgenomen van de evaluatie van de casus Fort Oranje, waarbij inder tijd was opgeschaald naar GRIP-4, hoewel van een fysieke calamiteit geen sprake was, maar betrokkenheid van de veiligheidsregio wel uitkomst bood (Van Duin, Eikenaar & Wijkhuijs, 2018). Ook in Friesland was GRIP-4 niet zozeer nodig om noodmaatregelen te nemen, maar het zou wel – in de eerste plaats – structuur kunnen bieden om aan

het nafasetraject vorm en inhoud te geven. Om diezelfde reden was in 2016 na de hagelstorm in Zuidoost-Brabant tot een informele GRIP-4 besloten (Van Duin, Sikkens & Wijkhuijs, 2017). Aldus sloot de voorzitter van Veiligheidsregio Friesland aan bij een videoconferentie van de Waddenburgemeesters en werd besloten om op te schalen naar GRIP-4. Dit opschalingsniveau bleek uitkomst te bieden voor het organiseren van een bestuurlijk overleg tussen de betrokken actoren: de Waddengemeenten, Rijkswaterstaat, de waterschappen en natuurbeherende organisaties.

De opschaling naar GRIP-4 bood dus een mogelijkheid om op bestuurlijk niveau de verbinding te leggen tussen de algemene keten (i.c. de Waddengemeenten en de veiligheidsregio) en de functionele keten (i.c. Rijkswaterstaat, de waterschappen en terreinbeherende natuurorganisaties). Achteraf gezien had misschien al eerder naar GRIP-4 kunnen worden opgeschaald en was dit wellicht ook beter geweest. Feit is dat die eerste dagen op de Waddeneilanden met man en macht werd gewerkt om de rommel die met elke vloedgolf op de stranden aanspoelde, op te ruimen om te voorkomen dat de troep nog verder de duinen in zou waaien. De burgemeesters van de Waddeneilanden toonden zich nauw bij de opruimacties betrokken. Daar ging hun aandacht die allereerste dagen van januari naar uit. Pas daarna was er ruimte om de consequenties en de verdere afhandeling van de calamiteit in bestuurlijk verband te bespreken. Met de opschaling naar GRIP-4 werd daaraan structuur gegeven.

1.3.2 Een flexibele invulling van GRIP-5

Wat deze casus interessant maakt, is dat niet naar GRIP-5 werd opgeschaald, terwijl ook de veiligheidsregio's Groningen en Noord-Holland Noord bij de calamiteit betrokken raakten. Daar spoelden eveneens allerlei spullen aan, al was de mate waarin te overzien. Het roept de vraag op of het – gezien de bovenregionale aspecten – niet voor de hand had gelegen om op te schalen naar GRIP-5?

Het opschalingsniveau GRIP-5 is in 2013 aan de GRIP-structuur toegevoegd, naar aanleiding van de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk. Die brand vond plaats in Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, terwijl de enorme zwarte rook vooral voor Veiligheidsregio

Zuid-Holland Zuid gevolgen had. Omdat de afstemming tussen beide veiligheidsregio's destijds niet optimaal verliep (in Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid moest geacteerd worden zonder een duidelijk beeld te hebben van de brandbestrijding) werd bedacht dat bij een calamiteit die de regiogrens overschrijdt, de betrokken veiligheidsregio's elk opschalen naar GRIP-4 en één regio 'de coördinatie aangaande de bestuurlijke en operationele afhandeling van het incident voert'. In dat geval zou sprake zijn van GRIP-5 (Bestuurlijke werkgroep Bovenregionale Samenwerking, 2013).

Hoewel de afgelopen jaren zich verschillende situaties hebben voorgedaan waarbij meerdere veiligheidsregio's met hetzelfde incident te maken kregen, zoals de stroomstoring in Noord-Holland (2015), het stuwincident bij Grave (2016) en de KPN-storing (2019), is tot nu toe nog nooit van GRIP-5 sprake geweest. Het is dan ook een wat ingewikkelde constructie: in meerdere veiligheidsregio's zou een RBT bijeen moeten komen, om vervolgens tussen veiligheidsregio's onderling tot afstemming te komen. In die situaties waarin meerdere veiligheidsregio's bij eenzelfde calamiteit betrokken waren, werden daartoe andere manieren gevonden. Ook bij de containercalamiteit is voor een pragmatische aanpak gekozen. De operationeel leiders van de veiligheidsregio's Groningen en Noord-Holland Noord sloten aan bij de overleggen van het Friese ROT en hadden via informatiesysteem LCMS een up-to-date beeld van de situatie. Daarnaast namen de burgemeesters van Het Hogeland (Veiligheidsregio Groningen) en Texel (Veiligheidsregio Noord-Holland Noord) deel aan de RBT-vergaderingen in Friesland. Op die manier werd op een creatieve wijze een bovenregionale opschaling georganiseerd dat prima functioneerde.⁵

1.4 Hoe de toestroom van vrijwilligers in goede banen te leiden?

De containercalamiteit vergde veel van de operationeel en bestuurlijk betrokkenen. Om een helpende hand te bieden, kwamen in de eerste

5 Voor de volledigheid heeft de voorzitter van Veiligheidsregio Groningen in een advies aan de Groningse gemeenten een verantwoording voorgelegd voor de betrokkenheid in de Friese GRIP-structuur.

week van januari vele honderden vrijwilligers naar het noorden om de rommel op de stranden op te ruimen. In Veiligheidsregio Friesland vroeg men zich daarop af welke positie zij ten aanzien van deze vrijwilligers zouden moeten innemen. Moest de overheid vooroplopen en zelf allerlei opruimacties initiëren en coördineren of daarin juist terughoudend zijn? Daarbij speelde mee dat er enige vrees was voor onveilige situaties en de eventueel daarmee gepaard gaande verantwoordelijkheid van de overheid.

In Veiligheidsregio Friesland werd als uitgangspunt gehanteerd, dat de overheid ten aanzien van burgerinitiatieven op gepaste afstand kan blijven, zoals is beschreven in de rapporten *Bevolkingszorg op orde*. De beweegredenen om niet op de voorgrond te treden, werden tevens ingegeven door ervaringen uit het recente verleden. Een aantal direct betrokkenen had eerder positieve ervaringen met burgerinitiatieven opgedaan, zoals na de brand aan De Kelders in Leeuwarden (zie Van Duin & Wijkhuijs, 2014a). Die eerdere positieve ervaringen droegen ertoe bij dat werd afgewogen om de energie die ook nu in de eerste week van januari vanuit de bevolking kwam – de ‘menschelijkheid’ zoals Friezen dat zo mooi noemen – zo veel mogelijk de vrije loop te laten. Het zou averechts kunnen werken als de overheid daarin te sturend zou optreden; dat zou als belerend kunnen overkomen en mensen kunnen afhouden van een vrijwillige inzet. Mensen die een band met Terschelling hebben, willen niet opeens naar Schiermonnikoog gedirigeerd worden (omdat daar nog de meeste troep zou liggen), zo was de redactie. De spontane hulp van mensen werd daarom zo veel als mogelijk ook spontaan gelaten.

Wel bestond er aanvankelijk ongerustheid over de aanwezigheid van ‘gevaarlijke stoffen’ waarmee vrijwilligers in aanraking zouden kunnen komen. Daarnaast begaven mensen zich op potentieel onveilige plaatsen (kwelders en dijken) en brachten de gure weersomstandigheden risico’s met zich mee. Mensen konden mogelijk onderkoeld raken of verdwalen. Bij hulpdiensten en autoriteiten bestond een behoorlijke vrees dat de vrijwilligers met onveilige situaties geconfronteerd zouden worden. Er werden dan ook maatregelen genomen om deze risico’s te beperken en hier en daar werden voorbereidingen getroffen voor een situatie dat er iets mis zou gaan. De communicatie vanuit de veiligheidsregio was erop gericht vrijwilligers te informeren over mogelijke risico’s. Via Twitter en de website van de veiligheidsregio werd het

publiek geïnformeerd over wat te doen bij het aantreffen van een zak peroxide en ook gewaarschuwd voor de slechte weersomstandigheden en het gevaar van onderkoeling.

Vanuit het ministerie van IenW werd aanvankelijk met argusogen naar Veiligheidsregio Friesland gekeken voor wat betreft de inspanningen die werden gepleegd om de inzet van vrijwilligers te coördineren. Uiteindelijk zijn vele overheidsfunctionarissen, niet alleen van de gemeenten en veiligheidsregio's, maar ook van Rijkswaterstaat, de waterschappen en Staatsbosbeheer, heel actief richting vrijwilligers geweest. Daarbij kunnen de volgende rollen worden onderscheiden.

Faciliteren

De Waddengemeenten faciliteerden de eilandbewoners en de toeristen die daar verbleven bij de opruimwerkzaamheden, door vuilniszakken ter beschikking te stellen en hen te voorzien van koffie, thee en soep. Ook plaatsten de Waddengemeenten borden bij strandopgangen om hen te waarschuwen voor het aantreffen van zakken met peroxide en de risico's van onderkoeling.

Afstemmen

Met particuliere initiatieven, die veelal via sociale media de inzet van vrijwilligers trachten te coördineren, was er verschillende keren contact. Na overleg tussen Veiligheidsregio Friesland en vertegenwoordigers van het spontaan opgerichte HelpWad werd een verwijzing naar dit burgerinitiatief op de website van de veiligheidsregio geplaatst. In Groningen sloot een vertegenwoordiger van het Zeehondencentrum Pieterburen aan bij het CoPI-overleg, om te ondersteunen in een goed verloop van de opruimacties.

Handhaven

Naast het faciliteren en afstemmen van burgerinitiatieven diende in een aantal gevallen ook handhavend te worden opgetreden en dat was niet altijd eenvoudig. In sommige gevallen bleek het nodig om mensen die aan de Friese of Groningse kust hun slag wilden slaan, erop te wijzen dat zij bepaalde gebieden niet zomaar mochten betreden en dat het niet was toegestaan met de auto de dijk op te rijden. Het handhavend optreden kwam in feite neer op *crowd management*.

1.5 Afronding

De noordwesterstorm die in de nacht van 1 op 2 januari 2019 op de Noordzee woedde, is ongetwijfeld voor de bemanning van de MSC Zoe een angstige ervaring geweest. Door de enorm hoge golven maakte het schip zo'n deining, dat het schip zeer waarschijnlijk de zeebodem heeft geraakt, wat het verlies van de containers mede zou verklaren. De route die het schip volgde, voer relatief dicht langs de Waddeneilanden. De schipper koos voor de zogenoemde zuidelijke route, terwijl er ook een noordelijke route bestaat, die verder weg ligt van de Waddeneilanden. In de Tweede Kamer is een discussiepunt geweest of zulke grote containerschepen wel over de zuidelijke route zouden mogen varen.⁶ In juni 2020 bracht de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) een rapport uit waarin de raad concludeert 'dat zowel op de zuidelijke als de noordelijke vaarroute grote, brede containerschepen zoals de MSC Zoe bij stormachtige noordwestenwind het risico lopen dat sjorsystemen en containers het begeven en dat de schepen hierdoor containers kunnen verliezen'. Een belangrijk verschil is dat op de noordelijke vaarroute de kans op het raken van de zeebodem verwaarloosbaar klein is door de extra meters waterdiepte en er meer mogelijkheden zijn om met behulp van manoeuvreren en koerswijzigingen de risico's op heftige slingerbewegingen te verkleinen (OvV, 2020).

Uit onderzoek zal moeten blijken wat de ecologische gevolgen op de lange termijn zijn van al het plastic dat in het natuurgebied terecht is gekomen. Burgemeester Van Gent van Schiermonnikoog verscheen gedurende het jaar verschillende keren in de media om hiervoor aandacht te blijven vragen. De containercalamiteit toonde in feite vooral onze consumptiemaatschappij. De 'My Little Pony's' werden daarvan het symbool.

De betrokkenheid die mensen toonden door in die koude januardagen naar de Waddeneilanden te komen om daar de rommel op de stranden op te ruimen, was hartverwarmend te noemen. Maar ook

6 Sinds 10 februari 2020 adviseert de Kustwacht schepen met een lengte vanaf 300 meter om bij stormachtig weer de noordelijke route te nemen. Zie Strandweer.nu, 10 februari 2020. Nieuws: 'Andere vaarroute Waddenzee tijdens stormachtige zondag'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.strandweer.nu/nieuws/andere-vaarroute-waddenzee-tijdens-stormachtige-zondag-2413.

stelde hun komst de betrokken organisaties voor de vraag hoe de burgerinitiatieven in goede banen te leiden. Voor een groot deel ging dat als vanzelf en kon worden volstaan met het ter beschikking stellen van vuilniszakken en het aanbieden van consumpties. Soms moest echter worden ingegrepen ten behoeve van de veiligheid van personen of de bescherming van kwetsbaar natuurgebied.

Om tot overeenstemming over de afhandeling van de containercalamiteit te komen, bood opschaling naar GRIP-4 uitkomst: in het RBT vonden betrokken partijen uit de algemene keten en de functionele keten elkaar, waarbij de functionele keten in dit geval bestond uit waterbeheerders en terreinbeherende natuurorganisaties. Met de manier waarop in deze casus aan GRIP-4 vorm werd gegeven, was bovendien (door het aansluiten van de veiligheidsregio's Groningen en Noord-Holland Noord bij de Friese crisisstructuur) sprake van een flexibele invulling van GRIP-5 oftewel bovenregionale opschaling.



#alblasdamsdam #Stankoverlast het nl-alert is bedoeld voor het gearceerde gebied. Door de techniek achter nl-alert kan het bericht ook buiten dit gebied ontvangen worden. Heeft u overlast? Sluit dan ramen en deuren en zet ventilatie uit.

Veiligheidsregio ZHZ @VRZHZ

2

Stankoverlast in Alblasserdam en wijde omgeving

Menno van Duin, Vina Wijkhuijs

2.1 Inleiding

Zaterdag 9 februari 2019 gaf een – achteraf gezien in omvang beperkt – incident veel beroering in een groot deel van Nederland. Als gevolg van de ontsnapping van gas uit een tank die gestationeerd stond in Alblasserdam was er in een groot gebied stankoverlast. De stank breidde zich uit van Zuid-Holland tot Utrecht en Gelderland. Mensen vroegen zich af wat er aan de hand was. Via Twitter, NL-Alert en de websites van verschillende veiligheidsregio's werden mensen op de hoogte gesteld. De stank kon als vervelend worden ervaren en tot misselijkheid en overgeven leiden, maar had geen gevolgen voor de gezondheid. Alleen al die boodschap bleek lastig over te brengen. Daarnaast was er na afloop kritiek op het feit dat niet iedereen in de directe omgeving via NL-Alert was bereikt. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag of de inzet van NL-Alert ooit goed kan gaan. Geregeld zijn daarover klachten; is er geen enkel positief geluid?

Na een beschrijving van het feitenrelaas dat grotendeels gebaseerd is op gemeentelijke stukken,¹ wordt meer specifiek ingegaan op de berichtgeving over het incident via NL-Alert en op ervaringen met NL-Alert die elders zijn opgedaan.

¹ Het feitenrelaas is primair gebaseerd op een zeer uitgebreid evaluatierapport dat de gemeente Alblasserdam heeft opgesteld (*Evaluatie incident stankoverlast*, 9 februari 2019). Alle stukken over deze gebeurtenis zijn opgenomen in het raadsinformatiesysteem (RIS) van Alblasserdam en te vinden onder trefwoord: stankoverlast.

2.2 Feitenrelaas

In de vroege ochtend van zaterdag 9 februari ontstaan er problemen met een tank die op een trailer gestationeerd staat bij Den Ouden Tanktransport (OTT) in Alblasserdam. Door oververhitting in de tank ontsnapt er gas (Petrolad) via een veiligheidsklep, waarmee extreme overdruk (en ontploffing) wordt voorkomen. Petrolad, een merknaam, is een bestanddeel dat wordt toegevoegd aan onder andere smeermiddelen. Bij verhitting ontstaan mercaptanen, die al in zeer lage concentraties stankoverlast geven. In het verleden gebruikte men mercaptanen bijvoorbeeld om aardgas een geur te geven. Door een sterke wind verspreidt de geur zich in een brede strook in noordoostelijke richting. Vanaf 06.30 uur komen er bij de meldkamer van de DCMR Milieudienst Rijnmond verschillende meldingen binnen van stankoverlast.

Iets na 07.00 uur ontvangt ook de Meldkamer Rotterdam, die dienst doet als meldkamer van de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, meldingen van stankoverlast. De brandweer gaat ter plaatse, mede omdat het transportbedrijf OTT ook zelf een melding heeft gedaan. Als rond 07.15 uur de eerste brandweereenheid arriveert, heeft OTT inmiddels de productnaam van de ontsnapte stof gemeld. Omdat er diverse meldingen van stankoverlast binnenkomen, neemt de meldkamer rond 07.30 uur contact op met andere veiligheidsregio's om hen te informeren. Vanwege de vele stankklachten wordt er opgeschaald naar GRIP-1 en verzendt Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid een eerste tweet: 'Er is een hevige stankoverlast uit een tank van bedrijventerrein aan de Edisonweg in Alblasserdam. Hulpverlening is onderweg.'

Inmiddels is ook de burgemeester van Alblasserdam volop actief. Niet de meldkamer, maar de enorme stank heeft hem, vlakbij het incident wonend, gealarmeerd. Rond 07.45 uur heeft hij contact met de operationeel manager van de brandweer en het hoofd basiseenheid van de politie. Daarna heeft hij een eerste contact met zijn gemeentelijke ambtenaren en verzoekt hij de ambtenaar Openbare orde en veiligheid (AOV'er) contact op te nemen met de meldkamer om meer informatie te verkrijgen. In het gesprek met de meldkamer (dat vanaf 08.11 uur plaatsvindt) geeft de AOV'er aan dat de burgemeester zelf serieuze klachten heeft (stank, onwel gevoel). Vanuit de meldkamer wordt aangegeven dat GRIP-2 zal worden ingesteld (wat om 08.19 uur wordt

gedaan) en dat er een NL-Alert uitgaat, die om 08.25 uur wordt verstuurd.

Kort na 08.30 uur spreekt de burgemeester de regionaal operationeel leider. Op dat moment hebben de gemeente Alblasserdam en de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid al verschillende tweets verstuurd. Om 08.47 uur volgt de eerste informatie op de site van de gemeente en in de loop van de dag zal op de site steeds nieuwe informatie worden toegevoegd. Om 08.52 uur opent de gemeente een opvanglocatie in het cultureel centrum Landvast.

Meetploegen van de brandweer voeren ondertussen metingen uit waaruit blijkt dat op 400 meter benedenwinds van de locatie de stof niet meer gemeten wordt. De stankverspreiding daarentegen is enorm. Er komen zelfs klachten vanuit Gelderland. De brandweer probeert de stank te verminderen door een waterscherm in te zetten en water in de stank te spuiten. Dat heeft echter geen effect. Rond 10.00 uur starten politieagenten met het informeren van omwonenden; zij kunnen in de opvanglocatie terecht als de stank thuis niet te harden zou zijn. Rond 10.20 uur start de brandweer met het overhevelen van de helft van de substantie naar een tweede tankwagen, om daarmee de druk te verlagen. Stoffen die ontsnappen via het overdrukventiel worden opgevangen met een speciale installatie (waterslot). Het blijkt echter dat een pakking van de tankwagen kapot is, waardoor er nog steeds dampen ontsnappen.

Kort voor 11.00 uur wordt een publieksinformatienummer opengesteld en versturen zowel de brandweer als de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid tweets waarin wordt aangegeven dat de stank nog enige tijd zal aanhouden, maar wel minder zal worden. De stank levert geen gezondheidsrisico's op. Omdat inmiddels ook klachten komen vanuit de regio Gooi en Vechtstreek, wordt ook daar (om 11.08 uur) een NL-Alert verstuurd.

Gaandeweg sorteren de genomen maatregelen effect en neemt de stank wat af. Rond 12.00 uur bezoekt de burgemeester de opvanglocatie en staat hij de pers te woord. Inmiddels komen er steeds meer vragen binnen over de werking van NL-Alert. Op de website www.zhzveilig.nl wordt uitleg gegeven en via verschillende andere kanalen wordt hier

naar verwezen. Ook wordt op de desbetreffende website informatie verstrekt over de stof, de risico's en de mogelijke klachten.

In de loop van de middag wordt een korte raadmemo opgesteld en gaat er een bewonersbrief uit met een uitnodiging voor een bewonersbijeenkomst op maandagavond 11 februari. Op zondag komen er nog wel enkele klachten binnen vanwege stank bij rioleringsputten. Een tweetal gezinnen wordt vanwege de stankoverlast voor één nacht ondergebracht in een hotel in Papendrecht.

Maandag 11 februari zijn zo'n zestig bewoners aanwezig bij de bewonersavond waar naast de burgemeester van Alblasterdam ook de directeur van de veiligheidsregio en vertegenwoordigers van de brandweer, GGD, de omgevingsdiensten en de gemeente aanwezig zijn. De eigenaar van OTT leest een verklaring voor, waarin hij onder meer aangeeft mee te leven met de omwonenden die overlast ondervonden en de hulpdiensten bedankt voor hun inzet. De directeur van de veiligheidsregio gaat in op de verschillende NL-Alert-berichten. De adviseur van de GGD herhaalt nog eens dat de vrijgekomen stoffen (met name de mercaptanen) wel misselijkheid en hoofdpijn kunnen veroorzaken, maar dat er geen reden is bij de gemeten concentraties enige toxische schade te veronderstellen. Van de vragen die worden gesteld, gaat een groot deel over NL-Alert en alternatieve communicatiemogelijkheden (zoals mededelingenborden in bussen en een buurt-WhatsAppgroep).

2.3 Omgaan met NL-Alert: kan dat wel goed gaan?

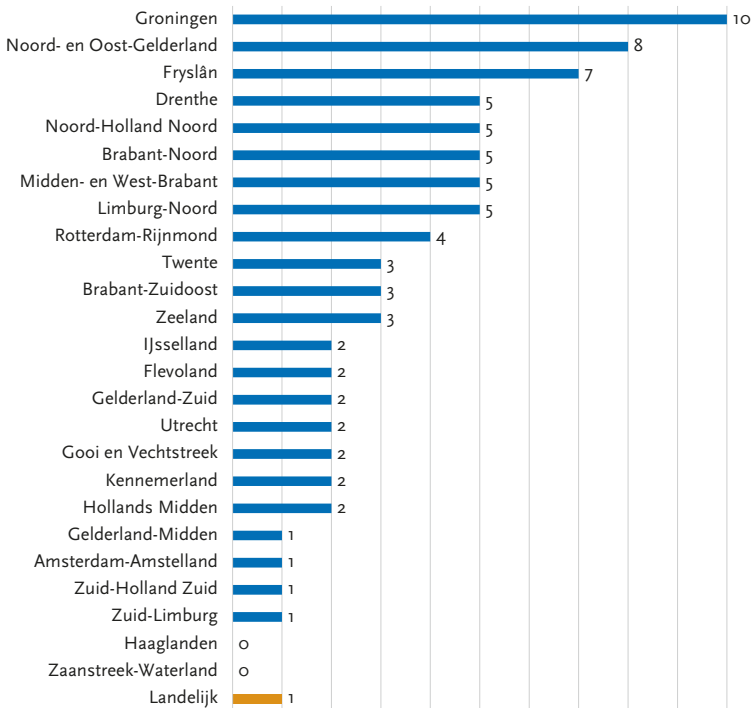
Het belangrijkste thema van de stankoverlast in Alblasterdam en omgeving was in feite de informatievoorziening. Sinds een aantal jaren hebben we in Nederland NL-Alert, ter vervanging van het oude waarschuwings- en alarmeringssysteem (de sirenes),² om mensen via hun smartphone te alarmeren en te informeren. Dat werkt nog niet altijd naar tevredenheid. Maar als de stelling is dat 'wat je zelden doet, ook zelden goed gaat', mag verwacht worden dat bij het inzetten van

2 Eigenlijk was het de bedoeling dat de WAS-palen per 2020 zouden verdwijnen. Door een lobby van enkele veiligheidsregio's – met name die met veel industriegebieden – is dat voorlopig met één jaar uitgesteld.

NL-Alert wel eens een keer wat fout kan gaan. Het communicatiemiddel wordt weliswaar steeds vaker ingezet, maar naar verhouding blijft de toepassing ervan in een veiligheidsregio beperkt tot enkele keren per jaar.

In 2019 werd NL-Alert in totaal 82 keer ingezet (zie figuur 2.1), dat is inclusief de landelijke NL-Alert die op 24 juni 2019 uitging naar aanleiding van de KPN-storing en het meervoudig gebruik van NL-Alert naar aanleiding van de stankoverlast in Alblasserdam en omgeving, iets wat juist deze casus bijzonder maakt.

Figuur 2.1 Aantal inzetten van NL-Alert per regio, 2019



Bron: Lectoraat Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

Onderstaand beschrijven we de ervaringen die in deze casus met NL-Alert zijn opgedaan. Daarbij wordt ook ingegaan op de vraag hoe burgers de berichtgeving via NL-Alert ervaren.

2.4 Ervaringen met NL-Alert

2.4.1 Berichtgeving over het incident in Alblasserdam

De gezondheidsrisico's bleken in dit geval beperkt, maar de gasluchtachtige stank was er niet minder om. Behalve in de bronregio werd in ten minste drie andere regio's stankoverlast ervaren. Het betekende dat er in drie verschillende regio's NL-Alerts werden verstuurd. De gemeente Alblasserdam gaat in een gedegen evaluatie van het incident in op de toepassing, werking en knelpunten van NL-Alert. Op 9 februari werden de volgende berichten verstuurd (zie onderstaand kader).

Berichtgeving via NL-Alert, 9 februari 2019

Om 08.25 uur, zo'n veertig minuten na het starten van de crisisorganisatie in Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, werd de eerste NL-Alert verstuurd met de volgende boodschap:

'Ongeval met giftige stof Alblasserdam. Ramen en deuren sluiten en ventilatie uitzetten. Nadere info op www.zhvveilig.nl.'

De tweede NL-Alert vanuit de regio volgde zo'n anderhalf uur later (om 10.06 uur):

'Stankoverlast door tankwagen Alblasserdam, gezondheidsrisico's nihil. De stank kan wel leiden tot overgeven of misselijkheid. Nadere info op www.zhzveilig.nl.'

Om 10.32 uur verzond de Veiligheidsregio Utrecht een NL-Alert met de volgende boodschap:

'Als gevolg van een te warm geworden product in een tank in Alblasserdam kan in de regio Utrecht een rubber- of gasachtige geur worden waargenomen. Dit kan als vervelend worden ervaren, maar heeft geen gevolgen voor de volksgezondheid. Voor meer informatie zie: www.twitter.com/vrutrecht.'

Een bericht met vrijwel dezelfde boodschap verscheen om 11.08 uur in Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek. De veiligheidsregio's Zuid-Holland Zuid en Utrecht sloten om respectievelijk 16.12 uur en 17.14 uur de NL-Alert-berichtgeving af met het volgende bericht:

'Incident stankoverlast Alblasserdam verholpen. Nog stank binnenshuis? Ventileren met ramen en deuren open. Informatie is te vinden op: alert.zhvveilig.nl. Dit betreft het laatste bericht m.b.t. dit incident.'

Wat in de berichtgeving via NL-Alert direct opvalt, is dat in het eerste bericht werd gesproken over een giftige stof, terwijl in het bericht erna werd aangegeven dat de volksgezondheidsrisico's nihil zijn, maar de stank wel kon leiden tot overgeven of misselijkheid. In de gemeentelijke evaluatie wordt dit uitgelegd. Het eerste bericht was een voorbereid standaardbericht dat paste bij het incidenttype 'ongeval met een giftige stof'. Van de incidenttypen waarvoor een standaardbericht was voorbereid, paste deze het beste bij de situatie die zich voordeed. Juist omdat deze berichten zijn voorbereid, kan een dergelijk bericht snel worden verstuurd. Er waren in het begin veel meldingen van mensen die misselijk waren of andere fysieke reacties hadden, dus was het op zich niet vreemd om zo snel mogelijk een bericht uit te doen. Snelheid staat echter altijd op gespannen voet met zorgvuldigheid. Wat vervolgens, aldus de evaluatie, niet goed is gegaan, is 'in de crisiscommunicatie uitleggen dat deze giftige stof waarschijnlijk geen schadelijke gezondheidseffecten zou hebben en dat mensen nog steeds ramen en deuren moesten sluiten' (Gemeente Alblasserdam, 2019, p. 8). Wel is via allerlei andere mediakanalen (websites van de gemeente en de veiligheidsregio, Twitter en via de pers) duidelijk gemaakt dat er geen gevaar voor de volksgezondheid was, maar wel een hevige stankoverlast. Enigszins verwarrend blijft natuurlijk dat het niet bestaan van gezondheidsgevaar maar mogelijk wel misselijkheid ervaren, niet voor iedereen zomaar met elkaar te rijmen zijn. Met de term gezondheidsrisico bedoelen deskundigen vooral 'op de langere termijn', maar dat wordt zelden duidelijk uitgelegd. NL-Alert is daarvoor ook niet het medium; in een NL-Alert kan slechts worden verwezen naar bijvoorbeeld een website waar meer informatie te vinden is.

Als er weinig wind was geweest, zo was de angst bij omwonenden, was de gevaarlijke stof blijven hangen. Dan was er sprake geweest van een hogere concentratie van de stank, maar die was tegelijkertijd ook eenvoudiger te isoleren geweest en dan was er juist minder stankoverlast geweest (zie Gemeente Alblasserdam, 2019, p. 18).

Hoe giftig was het nu?

Het RIVM heeft op 9 februari luchtmonsters afgenomen en deze geanalyseerd. In een brief aan de veiligheidsregio meldt het RIVM het volgende.

'In de vluchtige stoffen die werden gemeten, zijn onder meer thiolen aangetroffen in concentraties die als hinderlijk werden waargenomen, maar geen blijvende gezondheidsschade opleveren. In verschillende landen wordt de gemeten stof als signaalstof aan gas toegevoegd. Thiolen hebben een indringende geur met een zeer lage geurdrempel. Geurhinder kan de oorzaak zijn van milde klachten, zoals hoofdpijn of misselijkheid, zonder dat ernstige en/of blijvende gezondheidseffecten te verwachten zijn.'³

Een tweede punt dat opvalt, is dat in de Utrechtse NL-Alert feitelijk meer gerichte informatie (over oorzaak, kenmerken geur) werd gegeven dan in die van Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Er was al vrij vroeg in de ochtend overleg tussen de twee meldkamers, omdat ook de meldkamer van Utrecht vragen of meldingen zou kunnen krijgen. De wind ging in noordoostelijke richting, dus daarmee ging een deel van de stankwolk over een groot deel van die regio. Omdat in de loop van de ochtend ook bij de meldkamer in Utrecht steeds meer stankklachten binnenkwamen, werd besloten dat Veiligheidsregio Utrecht ook zelf informatie zou gaan verstrekken, waaronder een aantal NL-Alerts. In het evaluatierapport staat hierover het volgende.

'Doordat de focus van de Veiligheidsregio Utrecht alleen op het effect was gericht, ontstond de situatie dat de veiligheidsregio op een gegeven moment meer informatie over de stof en de oorzaak communiceerde dan de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid op dat moment had gedaan. Hierover had meer afstemming tussen de regio's kunnen plaatsvinden' (Gemeente Alblasterdam, 2019, p. 10).

3 Brief van het RIVM aan Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid d.d. 12 februari 2019 betreffende metingen luchtmonsters stankoverlast Alblasterdam. Ook deze brief is opgenomen in het gemeentelijk informatiesysteem.

Afstemming over berichtgeving is natuurlijk goed, want het is moeilijk uit te leggen dat inwoners uit een buurregio meer specifiek worden geïnformeerd dan inwoners uit de bronregio. Ook inwoners uit de bronregio zullen geïnteresseerd zijn in informatie over de oorzaak en kenmerken van de geur. Volgens de gemeentelijke evaluatie zal dan ook bij regiogrensoverschrijdende incidenten er meer oog moeten zijn voor de informatiebehoefte en actiever de afstemming met andere regio's over communicatie-inspanningen moeten worden gezocht (Gemeente Alblasserdam, 2019, p. 10).

Een derde punt, dat relatief veel aandacht kreeg, was het feit dat sommigen (ook inwoners van Alblasserdam) geen NL-Alert ontvingen of pas (veel) later dan een huisgenoot en dat velen ook weer berichten ontvingen die door buurregio's waren verzonden.⁴ In de loop van de dag rezen steeds meer vragen over het wel of niet ontvangen van een NL-Alert en na afloop was dit vooral het onderwerp waar onder andere bij de bewonersbijeenkomst veel aandacht aan werd besteed. Het is een thema dat ook elders in andere situaties heeft gespeeld (zie Van Duin & Wijkhuijs, 2015, p. 36-37). In dit geval stond al op de dag zelf op de site van de veiligheidsregio enige uitleg over NL-Alert en hoe het kon dat niet altijd iedereen tezelfdertijd (wonend bijvoorbeeld in hetzelfde huis) een bericht ontving. Twee dagen later zette de veiligheidsregio een en ander uitgebreider op een rijtje.⁵ In de gemeentelijke evaluatie wordt hierover uitgelegd dat in de meldkamer voor elke NL-Alert afzonderlijk een gebied wordt geselecteerd. Het bereik van deze zendmasten is niet een-op-een gelijk aan het getroffen gebied. Een mobiele telefoon kiest zelf met welke zendmast het in verbinding staat en wijzigt automatisch. Hierdoor kan ongemerkt een telefoon de ene keer binnen het bereik van een zendmast zijn die het NL-Alert verzendt en de andere keer binnen het bereik van een andere zendmast zijn. Aangezien Veiligheidsregio Utrecht voor het uitzenden van de berichten een bereik

4 Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 14 februari 2019. Recente artikelen: 'De 10 meest gestelde vragen over het Incident Stankoverlast in Alblasserdam'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.zhzeilig.nl/algemeen/de-10-meest-gestelde-vragen-over-het-incident-stankoverlast-in-alblasserdam.

5 Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 11 februari 2019. Recente berichten: 'Hoe werkt NL-Alert'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.zhzeilig.nl/algemeen/hoe-werkt-nl-alert.

selecteerde dat deels overlapte met het gebied van de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, kregen inwoners van Zuid-Holland ook berichten uit Utrecht. Daarnaast kennen sommige telefoons een ‘snooze-functie’ voor NL-Alert-berichten en kon het voorkomen dat een NL-Alert meerdere keren werd getoond. Dit leverde het beeld op dat er telkens een nieuw bericht was verstuurd.

2.4.2 *Werkt NL-Alert naar tevredenheid?*

Uit figuur 2.1 valt op te maken dat veiligheidsregio’s nog niet heel veel ervaring met NL-Alert hebben opgedaan en vooral ook dat tussen veiligheidsregio’s de frequentie in het gebruik van dit medium fors verschilt. In de noordelijke regio’s wordt vaker gebruikgemaakt van NL-Alert, terwijl er weinig reden is te veronderstellen dat in deze regio’s zich veel meer incidenten voordoen. Veel waarschijnlijker is, dat in deze regio’s men sneller gebruikmaakt van NL-Alert, terwijl in andere regio’s er grotere terughoudendheid is.

In deze jaarboekenreeks is eerder ingegaan op de inzet van NL-Alert, onder andere bij incidenten in de Botlek (Bakker & Schotman, 2018). Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond besloot toen in het ene geval geen NL-Alert te versturen, terwijl daar onder omwonenden wel behoefte aan was. In het andere geval werd wel een NL-Alert verstuurd, maar verliep het uitsturen van de NL-Alert niet zonder problemen. Er ging in eerste instantie een standaardbericht uit, waarin informatie over de locatie van het incident ontbrak (c.q. niet was ingevuld). Ook werd niet doorverwezen naar de website van de veiligheidsregio voor verdere informatie. De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft destijds de inzet van NL-Alert geëvalueerd, waarbij gebruik is gemaakt van reacties tijdens een bewonersavond die na een van de incidenten was georganiseerd. Natuurlijk kan het alsnog gebeuren dat in de berichtgeving via NL-Alert een fout wordt gemaakt.

De klaagzang die ook na het incident in Alblisserdam klonk, wekt de indruk dat er het nodige mis is met NL-Alert en dat veel burgers de nodige kritiek op dit medium hebben. Te gemakkelijk wordt dan vergeten dat er over de WAS-palen – het oude waarschuwings- en alarmeringssysteem – ook altijd veel gedoe was. Mensen hoorden de sirenes niet (die ook primair bedoeld waren voor mensen die buitenshuis zijn),

sirenes gingen niet af of hielden er snel mee op (lege accu's) of mensen hoorden de sirenes, maar was deze eigenlijk niet voor hen bedoeld. Daarnaast was vaak een probleem dat de sirenes wel afgingen, maar informatie over wat er aan de hand was op zich liet wachten.

De relatief veelvuldig gehoorde kritiek op de inzet van NL-Alert was voor het lectoraat Crisisbeheersing van het IFV reden om meer inzicht te krijgen in de burgerbeleving van dit medium. Hoe ervaren mensen die tijdens een incident een NL-Alert hebben ontvangen dit medium? Tussen 1 juli en 31 december 2019 werd na in totaal veertig incidenten waarbij NL-Alert was ingezet een enquête uitgezet. Na ieder incident meldde de desbetreffende veiligheidsregio op de website en/of via een tweet dat onderzoek werd gedaan naar het gebruik van NL-Alert en werd via een link verwezen naar de enquête. In totaal reageerden ruim 4000 personen en bleken ruim 2400 (volledig) ingevulde enquêtes bruikbaar. Uit het onderzoek kwam naar voren dat meer dan de helft van de respondenten in actie kwam om negatieve gevolgen van het incident zo veel mogelijk te voorkomen en/of te beperken (Domrose, Berger & Bakker, 2020). Hoe dichterbij de locatie van het incident bevonden, hoe eerder respondenten geneigd waren actie te ondernemen. Bijna de helft van de respondenten waarschuwde anderen in hun omgeving. Familieleden werden het vaakst gewaarschuwd. Respondenten waren over het algemeen tevreden over de informatie die via NL-Alert werd verstrekt. Ze vonden de berichten nuttig en waren van mening dat de NL-Alerts terecht waren verstuurd. Daarnaast kwam uit het onderzoek naar voren dat mensen graag een ontalarmingbericht ontvangen wanneer de situatie weer veilig is.

Op basis van het onderzoek concluderen de onderzoekers dat burgers over het algemeen de inzet van NL-Alert waarderen en een NL-Alert bijdraagt aan het veilig handelen van burgers tijdens een incident. De onderzoekers roepen daarom de veiligheidsregio's op om niet te terughoudend te zijn met het uitsturen van een NL-Alert. De waarde van het onderzoek is dat het een onderbouwd tegengeluid biedt tegen een soms te negatief beeld dat – ook na het incident in Alblasterdam – in de media bestaat. Het maakt eens te meer duidelijk dat we vaak te gemakkelijk aannemen, dat enige kritiek via sociale media zou betekenen dat forse aantallen mensen kennelijk ontevreden zijn.

2.5 Afronding

Toen op 9 februari de problemen in Alblasserdam zich manifesteerden en ook nadien, toen de lessen op een rijtje werden gezet, hebben de gemeente Alblasserdam en de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid goed werk verzet. De stankoverlast en de klachten die volgden op de berichtgeving werden serieus genomen. Misschien speelde mee dat de burgemeester ook zelf last had van de stank. De intentie van betrokkenen na afloop was om van deze gebeurtenis te leren. Met dit hoofdstuk worden die lessen met een breder publiek gedeeld.

Aanvullend daarop kan nog worden gesteld dat de stankoverlast in Alblasserdam en wijde omgeving past in een rijtje van eerdere incidenten als de Moerdijkbrand (2011), de stroomstoring in Diemen (2015), het stuwincident bij Grave (2016) en – meer recent – de KPN-storing in 2019 die uitval van 112 tot gevolg had (en waar in hoofdstuk 6 van dit jaarboek op wordt ingegaan). Het zijn gebeurtenissen die duidelijk een bovenregionaal accent kenden en laten zien dat regiogrenzen geen barrière vormen voor bijvoorbeeld een stank- of gifwolk, maar wel in de aanpak van de gebeurtenis een harde grens kunnen zijn. Misschien is dat wel de belangrijkste constatering uit deze casus: crises en ook mini-crisis zijn geregeld in schaal bovenregionaal, hetgeen afstemming vereist tussen veiligheidsregio's.



Foto: Gemeente Utrecht / Angeliek de Jong

Vandaag herdenken we de slachtoffers van de aanslag in en bij de tram op 18 maart 2019. Burgemeester Van Zanen heeft met minister Grapperhaus bloemen gelegd op de herinneringsplek op het 24 Oktoberplein. Herdenk mee om 10.43 uur met een minuut stilte. <http://utrecht.nl/18maart>

Gemeente Utrecht @GemeenteUtrecht

3

Aanslag in een Utrechtse tram – 18 maart 2019

Emily Berger, Jana Domrose, Menno van Duin

3.1 Inleiding

Op maandag 18 maart 2019 vond op het 24 Oktoberplein in Utrecht een schietincident plaats in een tram. Daarbij vielen vier dodelijke slachtoffers en raakten meerdere mensen gewond. De dader is inmiddels veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf. Over de aard en de omvang van het incident bestond aanvankelijk veel onduidelijkheid; een terroristische aanslag werd niet uitgesloten. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) verhoogde daarom voor het gebied van de provincie Utrecht het dreigingsniveau naar niveau 5. De Domstad ging op slot: mensen werden opgeroepen om binnen te blijven, scholen en andere publieke gebouwen hielden hun deuren gesloten en het stads- en streekvervoer kwam volledig stil te liggen. Ook op andere plaatsen werden maatregelen getroffen. Zo was de politie extra en zwaarbewapend aanwezig op NS-stations en werden moskeeën beveiligd.

In dit hoofdstuk bespreken we deze casus aan de hand van twee thema's. Het eerste thema gaat in op de afstemming tussen betrokken actoren. Het dilemma dat hierbij centraal staat – en geregeld ook in andere crisissituaties aanleiding geeft tot discussie – is de vraag naar het meest passende niveau van opschaling. In dit geval werd eerst opgeschaald naar GRIP-1 en vrijwel gelijk daarna naar GRIP-2. Vervolgens duurde het enige tijd voordat opschaling naar GRIP-3 plaatsvond. De vraag is of deze opschaling naar GRIP-3 nodig en ook afdoende was en of GRIP-4 niet meer passend was?

Ten tweede beschouwen we de nazorg en meer specifiek het gezondheidsonderzoek onder getroffenen, onder wie de nabestaanden van de slachtoffers en de ooggetuigen van de tramaanslag. Hoe krijgen

instanties de groep getroffen en in beeld? En hoe kan ervoor worden gezorgd dat de nazorg aansluit bij hun behoeften?

Het hoofdstuk is gebaseerd op evaluaties die door het COT (2019), Crisislab (2019) en het Nationaal CrisisCentrum (NCC, 2019) zijn opgesteld. Ook zijn nieuwsartikelen geraadpleegd en is gesproken met twee procesleiders gezondheidsonderzoek van de GGD regio Utrecht (GGDrU).

3.2 Feitenrelaas

Op maandagochtend 18 maart leggen NS-medewerkers voor een symbolische 66 minuten het werk neer, om aandacht te vragen voor het terugbrengen van de pensioenleeftijd naar 66 jaar. De eerste treinen vertrekken daarom pas na 07.00 uur. Andere vakbonden (onder andere van de politie en de brandweer) sluiten zich bij deze staking aan en organiseren een estafetteactie in heel Nederland. In hun dienstvoertuigen rijden zij met een snelheid van 66 km/u naar het Malieveld in Den Haag, waar om 15.00 uur een afsluitende demonstratie zal plaatsvinden.

Door de uitval van treinen is het die ochtend op sommige stations drukker dan normaal en is er tijdens de ochtendspits extra verkeersdrukte op de snelwegen.¹ Wanneer de files zijn opgelost, doet zich een schietincident voor in Utrecht. Rond 10.40 uur opent een man in sneltram 61, die richting Utrecht Centraal rijdt, het vuur op meerdere passagiers. De tram komt kort daarop tot stilstand bij het 24 Oktoberplein. Mensen vluchten de tram uit. De schutter volgt met getrokken pistool en lost meerdere schoten. Een 19-jarige vrouw en twee mannen van 28 en 49 jaar worden dodelijk geraakt. Omstanders schieten de slachtoffers te hulp en proberen hen in veiligheid te brengen. Anderen schuilen achter auto's. Een 74-jarige man wordt in zijn auto door kogels getroffen. Tien dagen later overlijdt hij in het ziekenhuis aan zijn ver-

1 Rijkswaterstaat, 15 maart 2019. Nieuwsbericht: '18 maart 2019: rommelige ochtendspits verwacht door OV- en politieacties'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/2019/03/18-maart-2019-rommelige-ochtendspits-verwacht-door-ov-en-politie-acties.aspx.

wondingen. Twee jonge vrouwen raken zwaargewond, meerdere mensen lopen lichte verwondingen op tijdens hun vlucht.²

Vanaf 10.43 uur komen bij de Gemeenschappelijke Meldkamer Utrecht de eerste meldingen over het schietincident binnen. Meer meldingen volgen, waaronder ook over een schietpartij in de Beneluxlaan, op circa 900 meter van het 24 Oktoberplein. De omvang van het incident is mede daardoor in eerste instantie diffuus. Ooggetuigen melden aan de politie dat er mogelijk drie daders zijn, die in een gekaapte auto zijn gevlucht (COT, 2019).

Opschaling

De hulpdiensten schalen om 11.11 uur op naar GRIP-1, een kwartier later (om 11.27 uur) volgt opschaling naar GRIP-2. Ondertussen alarmeert de politie haar dienst speciale interventies (DSI) om het 24 Oktoberplein veilig te stellen. Ook wordt opgeroepen tot grootschalige geneeskundige bijstand (Crisislab, 2019). Bij de meldkamer wordt openstelling van het calamiteitenhospitaal aangevraagd voor de opvang van slachtoffers. Het calamiteitenhospitaal van het UMC Utrecht is op dat moment al op eigen initiatief opengegaan (COT, 2019, p. 15). Rijkswaterstaat sluit op de A12 en de A2 de linkerrijstroken af voor het verkeer, om ruimte te maken voor hulpdiensten die naar Utrecht gaan.³

Rond 11.45 uur activeert de NCTV de nationale crisisstructuur: zowel een Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) als de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) wordt bijeengeroepen.

Een kleine tien minuten later (om 11.54 uur) meldt de politie via Twitter dat er rekening wordt gehouden met een terroristisch motief van de dader. De manifestatie op het Malieveld in Den Haag wordt tegen het middaguur afgebroken. Deelnemers aan de manifestatie rijden met loeiende sirenes naar Utrecht om collega's te ondersteunen. Om 12.15 uur maakt de NCTV bekend dat er tot 18.00 uur in de

2 Politie, 3 april 2019. Gezocht en Vermist: Dossiers: 'Dossier: schietincident 24 Oktoberplein Utrecht'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.politie.nl/gezocht-en-vermist/dossiers/2019/03-incident-utrecht/veelgestelde-vragen.html.

3 RTV Utrecht, 18 maart 2019. Nieuws: 'LIVEBLOG: Lees hier alles terug over het schietincident en de nasleep'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.rtvutrecht.nl/nieuws/1895347/liveblog-lees-hier-alles-terug-over-het-schietincident-en-de-nasleep.html.

provincie Utrecht dreigingsniveau 5 zal gelden, dat aangeeft dat er een acute terreurdreiging is.⁴

Niet lang na de melding van het incident komt de driehoek al voor overleg bij elkaar op de meldkamer van de politie, waar ook de Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO) bijeenkomt. Om 13.26 uur wordt besloten op te schalen naar GRIP-3. Ook een liaison van de NCTV zal plaatsnemen in het gemeentelijk beleidsteam (GBT).

Binnenblijfadvis

Omdat vooralsnog van verschillende incidentlocaties wordt uitgegaan, wordt om 13.23 uur via het Twitteraccount van de gemeente Utrecht het advies verspreid om binnen te blijven.⁵ Om 14.30 uur geeft premier Rutte samen met minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid een persconferentie waarin hij zegt dat Nederland is opgeschrikt door een aanslag. Minister Grapperhaus roept mensen op om maximaal alert te zijn en de aanwijzingen van de autoriteiten op te volgen.⁶

Om 14.54 uur volgt een NL-Alert met een herhaling van de boodschap om alert te blijven, verdachte situaties te melden en zo veel mogelijk binnen te blijven in de stad Utrecht. Rond hetzelfde tijdstip spreekt burgemeester Van Zanen het publiek toe in een korte videoboodschap, die via sociale media wordt verspreid. In zijn toespraak geeft Van Zanen aan dat er rekening wordt gehouden met een aanslag met terroristisch motief en hij herhaalt nogmaals het eerder verspreide binnenblijfadvis. Als reactie op de oproepen en in samenspraak met de politie sluiten scholen, universiteitsgebouwen, bibliotheken en andere instellingen hun deuren en houden ze mensen zo veel mogelijk binnen.⁷ Het stads- en streekvervoer wordt stilgelegd.⁸ Het treinverkeer

4 Later in de middag wordt deze periode verlengd tot 22.00 uur. In de rest van Nederland blijft het dreigingsniveau ongewijzigd op niveau 4.

5 RTV Utrecht, 18 maart 2019. Nieuws: 'Liveblog: Lees hier alles terug over het schietincident en de nasleep'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.rtvutrecht.nl/nieuws/1895347.

6 Idem.

7 RTL Nieuws, 18 maart 2019. Nieuws: 'Teruglezen: aanslag Utrecht van minuut tot minuut'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/4646226/schietpartij-utrecht-gewonden-gemeld. Zie ook NOS, 18 maart 2019. Nieuws: 'Drie doden in Utrecht, verdachte bekende van de politie'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/liveblog/2276523-drie-doden-in-utrecht-verdachte-bekende-van-de-politie.html.

8 De lijndiensten van Syntus tussen Utrecht en omliggende steden komen te vervallen. Regionale bussen van het getroffen vervoersbedrijf Qbuzz rijden vanuit de Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem niet verder dan Vianen.

van en naar Utrecht Centraal blijft wel doorgang vinden, zo laat de NS weten na hierover contact te hebben gehad met de politie (COT, 2019).

Voorzorgsmaatregelen in het land

Ook in andere delen van het land vindt crisisoverleg plaats en staan de hulpdiensten op scherp. In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag heeft de driehoek onderling continu contact over bewakings- en beveiligingsmaatregelen (COT, 2019). Op een aantal NS-stations en luchthavens en op het Binnenhof is de politie extra en zwaarbewapend aanwezig. Vanwege een bericht op sociale media waarin staat dat iemand van plan is moskeebezoekers neer te schieten, worden ook verschillende moskeeën en gebedshuizen beveiligd.⁹ In Amersfoort gaan kinderen niet naar de buitenschoolse opvang; zij blijven op school totdat zij door hun ouders zullen worden opgehaald.¹⁰

Opsporing

Ondertussen is duidelijk geworden dat de verschillende meldingen over schietpartijen die in de loop van de middag bij de meldkamer zijn binnengekomen, in alle gevallen loos alarm zijn. De politie gaat er daarom van uit dat alleen op het 24 Oktoberplein zich een schietincident heeft voorgedaan, waarvan de dader inmiddels in beeld is. Uit camerabeelden uit de tram is duidelijk geworden dat er maar één schutter is geweest; een man die ook bekend is bij de politie. In de buurt Ondiep is rond 12.40 uur de auto aangetroffen waarmee de dader zou zijn gevlucht. Een daarin aangetroffen handgeschreven briefje met de boodschap ‘Voor mijn moslimvrienden. Allahu Akbar.’ versterkt het vermoeden dat er sprake is van een terroristisch motief.¹¹ Deze informatie wordt vooralsnog niet gedeeld met het publiek. Wel wordt door het Openbaar Ministerie (OM) een foto van de verdachte vrijgegeven.

9 Moskee Alert, een samenwerkingsverband van Amsterdamse moskeeën, adviseert de deuren te sluiten en alleen open te doen voor bekenden.

10 *Algemeen Dagblad*, 18 maart 2019. Regio Amersfoort: ‘Aanslag ontwricht ook het leven in Amersfoort’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.ad.nl/amersfoort/aanslag-ontwricht-ook-het-leven-in-amersfoort-a7118c25.

11 *Algemeen Dagblad*, 13 mei 2019. Nieuws binnenland: ‘Tramschutter Utrecht liet brief met eigen naam en adres achter in vluchtauto’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.ad.nl/binnenland/tramschutter-utrecht-liet-brief-met-eigen-naam-en-adres-achter-in-vluchtauto-a3248e71.

Rond 16.00 uur besluit burgemeester Van Zanen tot opheffing van het advies om binnen te blijven. In een videoboodschap roept hij de inwoners van de stad op wel alert te blijven en verdachte situaties te melden.¹² De klopjacht (of zogenoemde *manhunt*) op de dader(s) is op dat moment nog in volle gang. Die middag vinden er op veertien plekken in Utrecht invallen plaats.¹³ Ook worden verschillende personen aangehouden die indirect betrokken zouden kunnen zijn bij het schietincident. Uiteindelijk leidt een online transactie van de verdachte de politie naar een woning aan de Oudenoord in Utrecht. Om 18.15 uur vindt hier een inval plaats. Even later wordt de verdachte door het arrestatieteam afgevoerd.

Tijdens een persconferentie van de driehoek wordt deze informatie rond 18.30 uur met de media en het publiek gedeeld. Een kwartier later schaalde de NCTV het dreigingsniveau voor Utrecht af naar niveau 4.

Nazorg

Het GBT blijft voorlopig nog actief. Diezelfde avond wordt er een projectleider nafase aangewezen voor de nazorg aan nabestaanden, hulpverleners en andere betrokkenen (COT, 2019). Omdat uit eerdere gebeurtenissen bekend is dat de verwerking van een dergelijk incident voor direct betrokkenen nog maanden en soms zelfs jaren kan duren, stelt de gemeente een plan op dat ingaat op de zorg voor getroffenene, de onderzoeken en evaluaties die zullen volgen en de communicatie over het strafproces tegen de dader (COT, 2019). Burgemeester Van Zanen brengt persoonlijk een bezoek aan slachtoffers in het ziekenhuis en aan hulpverleners en maatschappelijke organisaties die bij het incident betrokken waren. Ook gaat hij langs bij Qbuzz, het vervoersbedrijf van de bewuste tramlijn.

De volgende ochtend worden op Nederlandse overheidsgebouwen en bij diplomatieke posten in het buitenland de vlaggen halfstok gehangen. Aan het begin van de middag opent de gemeente Utrecht een

12 *Algemeen Dagblad*, 18 maart 2019. Nieuws binnenland: 'Utrecht heft advies op om binnen te blijven'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.ad.nl/binnenland/utrecht-heft-advies-op-om-binnen-te-blijven-a296e74c.

13 *Algemeen Dagblad*, 30 maart 2019. Regio Utrecht: 'Agenten zagen bij een slachtoffer dat de telefoon maar bleef afgaan. Dat is heel moeilijk'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.ad.nl/utrecht/agenten-zagen-bij-een-slachtoffer-dat-de-telefoon-maar-bleef-afgaan-dat-is-heel-moeilijk-a3b4a58b.

condoleanceregister. Op het 24 Oktoberplein worden bloemen gelegd ter nagedachtenis aan de slachtoffers, wat in een zee van bloemen resulteert. Ook burgemeester Van Zanen en premier Rutte leggen hier deze dag bloemen neer. Politieke campagnes voor de verkiezingen van de Provinciale Staten en de waterschappen zijn stilgelegd. De verkiezingen die op woensdag 20 maart gepland staan, gaan wel door.

Op vrijdag 22 maart vindt er in Utrecht een stille tocht plaats. Naar schatting lopen zestienduizend mensen mee, onder wie de Utrechtse burgemeester en de premier.¹⁴

3.3 Multidisciplinaire afstemming en bestuurlijke opschaling

Een thema dat vaak aanleiding geeft tot discussie, betreft de afstemming tussen betrokken actoren en het passende niveau van opschaling. Bij een crisis van deze omvang is al snel een fors aantal organisaties betrokken. Van sommige van deze organisaties zijn soms zoveel verschillende eenheden en onderdelen betrokken, dat goede interne afstemming al niet eenvoudig is.¹⁵

In dit geval was er tussen de burgemeester, de waarnemend hoofdofficier van justitie en de politie al snel een eerste telefonisch overleg. In de loop van de dag zouden de leden van de driehoek verhuizen van de politiemeldkamer naar het crisiscentrum aan de Belcampostraat (tevens brandweerkazerne), waar het GBT regulier huisvest. Hier startte zo'n drie uur na de eerste melding van de aanslag (om 13.51 uur) het eerste GBT-overleg.

In sommige (dreigende) crisissituaties ontstaat behoefte aan GRIP-3 om de integraliteit van de aanpak te bevorderen en de verbinding met het gezag (i.c. de burgemeester) te leggen. Door opschaling naar

14 NU.nl, 22 maart 2019. Algemeen: 'Stille tocht Utrecht: "Ongelof en afschuw overheersen" (gesloten)'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nu.nl/schietpartij-utrecht/5805678/stille-tocht-utrecht-ongelof-en-afschuw-overheersen-gesloten.html.

15 In de interne evaluatie van de politie staat bijvoorbeeld dat de chef van het opsporingsteam dat belast was met de zogeheten *manhunt* (het belangrijkste proces in de loop van de dag), geen zitting had in de SGB0, waardoor onder andere de algemeen commandant van de NSGBO en het hoofd DSI moesten schakelen met twee sleutelfunctionarissen (en hun staven), hetgeen wat misverstanden veroorzaakte.

GRIP-3 raken andere direct betrokken partijen meer aangehaakt bij de overlegstructuur en wordt met de vorming van een GBT een directere verbinding met de burgemeester gelegd. Andere betrokkenen zijn overigens niet alleen de brandweer en de geneeskundige zorg (en daarachter de acute hulpverlening), maar ook de gemeentelijke organisatie. Ten onrechte leeft vaak het misverstand dat de gemeentelijke organisatie in een driehoek vertegenwoordigd is, omdat daarin immers de burgemeester zitting heeft.

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de vraag waarom de opschaling naar GRIP-3 pas na enige tijd plaatsvond en of GRIP-4 eigenlijk niet meer in de rede zou hebben gelegen.

3.3.1 *Waarom geen GRIP-4?*

In geen van de evaluaties wordt gesproken over de (on)mogelijkheid van GRIP-4 in deze casus. Toch is ook deze optie ten minste een bespreking waard. Hoewel er gaandeweg meer zekerheid kwam dat er slechts één dader was, was aanvankelijk het beeld dat er meerdere betrokkenen waren. Dat verklaart mede de maatregel van de NCTV om voor de provincie Utrecht het dreigingsniveau te verhogen naar niveau 5. Omdat de grenzen van de provincie Utrecht en die van Veiligheidsregio Utrecht gelijk zijn, was er kennelijk een dreigende situatie in de gehele veiligheidsregio (zie onderstaand kader).

Afkondiging dreigingsniveau 5

De afkondiging van dreigingsniveau 5 was voor de NCTV en de politie helder. 'De verhoging naar dreigingsniveau 5 [...] leidde onmiddellijk tot actie in de eenheid Midden-Nederland op basis van geldende plannen.'¹⁶ Voor vele anderen kwam de opschaling van het dreigingsniveau als een verrassing en bracht het verwarring, omdat er aan de opschaling naar het hoogste alerteringsniveau geen (provinciaal) handelingsperspectief was gekoppeld. Betekende het bijvoorbeeld dat iedereen in de provincie

¹⁶ Afkomstig uit de interne evaluatie van de politie. Kennelijk leidden deze plannen wel gelijk tot helderheid bij de politie, maar het plan om in een dergelijke situatie snel op te schalen naar GRIP-3 niet.

maar beter binnen kon blijven? Moesten naast Utrecht ook buurgemeenten bepaalde maatregelen nemen? In de ene gemeente deed – zo bleek achteraf – men dat wel; in de andere niet.¹⁷ De combinatie van de boodschap om binnen te blijven (stad Utrecht) en de boodschap over de opschaling naar dreigingsniveau 5 (acute terroristische dreiging in de provincie!) suggereerde dat iedereen in de provincie potentieel gevaar liep (en dus vooral beter binnen kon blijven). ‘In de beeldvorming kwamen het advies om binnen te blijven en het verhogen van het dreigingsniveau bij elkaar; deze besluiten werden kort na elkaar aan het publiek gecommuniceerd. Zij zijn echter niet verbonden: het dreigingsniveau volgt uit een analyse en zegt iets over mogelijk gevaar. Het advies om binnen te blijven is een lokale maatregel, bedoeld om direct gevaar te beperken’ (COT, 2019, p. 26).

Daarmee leidde de mededeling van de NCTV over dreigingsniveau 5 in de provincie Utrecht tot de nodige verwarring. Verschillende burgemeesters in de provincie voelden zich aangesproken en kregen de behoefte iets te gaan doen (handelen, communiceren). Maar tegelijkertijd was wel de vraag wat en hoe? Het woord provincie was deels wel begrijpelijk, omdat veel inwoners van de provincie de term veiligheidsregio niet zouden hebben kunnen plaatsen, maar tegelijkertijd ook vreemd. De provincie had hier als zodanig geen taak. Ook was de keuze voor Utrecht wat willekeurig, omdat voor een vluchtende dader Hilversum een stuk dichterbij was (maar wel Noord-Holland) dan Veenendaal.

De maatregel van de NCTV was mede verrassend omdat in alle oefeningen die voorheen in met name de vier grote steden waren gehouden, dit scenario nog nooit was beoefend, terwijl er ongetwijfeld scenario's zijn geoefend met een grotere dreigingscomponent dan deze in Utrecht. De verantwoordelijk minister van Justitie en Veiligheid gaf na het verschijnen van de evaluatierapporten over de tramaanslag in Utrecht in een brief aan de Tweede Kamer aan dat de NCTV – in samenwerking met lokale, regionale en nationale crisispartners – zal zorgen voor verheldering van de betekenis van het afkondigen van dreigingsniveau 5 en de rolverdeling voor het treffen van maatregelen en de communicatie daarbij.¹⁸

Door het afkondigen van dreigingsniveau 5 en het benoemen van het gebied van de provincie Utrecht ontstond een koppeling met de veiligheidsregio. Nu was met de opschaling naar GRIP-2 operationeel

17 NOS, 31 maart 2019. Nieuws binnenland: ‘Dreigingsniveau 5; de ene gemeente sloot de moskee, de andere deed niks’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2278333-dreigingsniveau-5-de-ene-gemeente-sloot-de-moskee-de-andere-deed-niks.html.

18 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer d.d. 10 december 2019, TK 2019-2020, 28684, nr. 590. In de betreffende brief wordt de provincie niet in het rijtje genoemd.

al een koppeling met andere gemeenten in de veiligheidsregio gelegd. In het COT-rapport wordt wel onder het kopje ‘aanhaken en meeneemen van maatschappelijke organisaties en omliggende gemeenten’ als belangrijk leerpunt genoemd dat de sectie bevolkingszorg en het gemeentelijk team bevolkingszorg zich richten op maatschappelijke organisaties en bedrijven, waarbij het belangrijk is ook de aangrenzende gemeenten te betrekken (COT, 2019, p. 6). In het ROT komt dat samen. Nu was met vertraging opgeschaald naar GRIP-3 en een GBT in stelling gebracht. Het GBT kan bij het ROT de vraag neerleggen om af te stemmen met de andere gemeenten en om hiervoor een passende aanpak te ontwikkelen. Duidelijk is dat in dit geval het GBT beperkt oog had voor de omliggende gemeenten, omdat veel ogen vooral gericht waren op de stad Utrecht.

De vraag is of opschaling naar GRIP-4 – of beter geformuleerd: het bijeenroepen van een regionaal beleidsteam (RBT) – winst zou hebben opgeleverd. Feit is dat het gezien de opschaling naar het hoogste alerteringsniveau voor de gehele provincie (en dus de regio) zeker niet onlogisch zou zijn geweest. Vanwege de mededeling over dreigingsniveau 5 was feitelijk de hele regio betrokken. Toch was GRIP-4 in deze casus niet nodig en ook niet handig geweest. Daarbij speelt mee dat nog maar kort ervoor was opgeschaald naar GRIP-3 en een nog verdere opschaling weer een andere samenstelling van het overleggremium had betekend. Opschaling naar GRIP-4 zou onder deze omstandigheden waarschijnlijk alleen maar tot verwarring en vertraging hebben geleid. Maar als de aanslag in een kleinere gemeente zou zijn gepleegd, bijvoorbeeld in IJsselstein, Baarn of Nieuwegein (dat slechts enkele tramhaltes van Utrecht ligt), zou het naar onze mening goed zijn geweest als ook dan de voorzitter van Veiligheidsregio Utrecht in beeld zou zijn gekomen en zo nodig had opgeschaald naar GRIP-4, om de betrokken burgemeester(s) te ondersteunen. Wij denken dat in zo’n geval de bestuurlijke kracht, ervaring en positie van een voorzitter veiligheidsregio van grote betekenis kan zijn. Daarmee is GRIP-4 (en zeker de discussie over GRIP-4) relevanter dan gedacht.

3.3.2 Driehoek en beleidsteam

In de evaluatie van het COT wordt redelijk uitgebreid ingegaan op de opschaling en de bestuurlijke overleggen. Al vrij snel na het schietincident werd burgemeester Van Zanen geïnformeerd door het sectorhoofd van de politie en vond er een eerste telefonisch overleg plaats van de driehoek. Tijdens dit eerste overleg werd onderling besloten bijeen te komen op de locatie waar ook de inmiddels opgestarte SGBO van de politie zich had gehuisvest. Op een verzoek van de operationeel leider om de planvorming te volgen en daarmee op te schalen naar GRIP-3 werd niet gelijk ingegaan. De leden van de driehoek waren onderweg naar de locatie waar de SGBO gehuisvest was en besloten eerst daar bijeen te komen. Tijdens dat eerste driehoeksoverleg werden enkele strategische beslissingen genomen (advies binnenblijven; zwaar inzetten op opsporing). Ook was er enkele keren overleg met de NCTV.

In de planvorming zijn duidelijke afspraken vastgelegd om bij een zogenoemde CTER2-melding naar GRIP-3 op te schalen.¹⁹ Toch ging er een kleine twee uur overheen voordat deze opschaling daadwerkelijk plaatsvond.

Achteraf gezien had de opschaling naar GRIP-3 sneller gekund. ‘De crisisorganisatie was dan eerder in de constellatie samengekomen die overeenkomt met de planvorming en waarmee ook geoefend was’ (COT, 2019, p. 22). In de evaluatie van het COT worden enkele redenen genoemd waarom de opschaling naar GRIP-3 relatief laat op gang kwam. Toen de operationeel leider verzocht om opschaling naar GRIP-3, waren de leden van de driehoek op weg naar het politiekantoor voor overleg. Besloten werd eerst het driehoeksoverleg te voeren, voordat er verder zou worden opgeschaald. De politie gaf in het driehoeksoverleg aan dat opschaling naar GRIP-3 voor het politietoetreden niet nodig was, maar de politie ‘had ook geen bezwaar tegen verdere opschaling’ (COT, 2019, p. 22). Uiteindelijk werd tegen 13.30 uur (op herhaald advies van de operationeel leider en de plaatsvervangend directeur veiligheid van de gemeente Utrecht) alsnog besloten op te schalen naar GRIP-3. Om 13.51 uur startte het GBT in het crisiscentrum

19 CTER staat voor: contra terrorisme, extremisme en radicalisering. Hier was sprake van zo'n melding.

aan de Belcampostraat met zijn werkzaamheden, een kleine twee uur later dan dat de driehoek voor het eerst overlegde. Op dat moment was de situatie op en rond het 24 Oktoberplein en in de stad nog niet helemaal duidelijk en was nog niet zeker of het één of meer daders betrof.

Er lijkt hier een parallel met het Alphense schietdrama in het winkelcentrum De Ridderhof. In Alphen aan den Rijn was er al snel een beleidsteam bijeen (GRIP-3), maar werd op verzoek van het OM en de politie bepaalde informatie alleen gedeeld in de driehoek (zich afscheidend van het GBT). Toen de driehoek eenmaal overlegde, was dat kennelijk zo overzichtelijk, dat in de loop van de dag het overleg vooral in driehoeksverband zou verlopen, ook daar waar het beleidsteam passend zou zijn geweest (Van Duin et al., 2012).

Het is niet onwaarschijnlijk dat ook de aanwezigen in de Utrechtse driehoek (en zeker de politie en het OM) wel content waren met de overzichtelijke overleg- en besluitvormingsstructuur. Er kwam de eerste paar uur zoveel op de driehoek af (aan nieuwe informatie, discussies over de communicatiestrategie, overleggen met de NCTV e.v.), waarvan een fors deel vertrouwelijk was, dat wel te begrijpen is dat met een opschaling naar GRIP-3 (ondanks de plannen) even werd gewacht. Wel had het in de rede gelegen (conform de afspraken die er lagen) dat de directeur van de veiligheidsregio aangesloten zou zijn geweest bij de veiligheidsdriehoek, waarmee bij aanvang meer expliciet aandacht zou zijn geweest voor de maatschappelijke impact van het incident voor zowel de stad als de omgeving.

3.4 Uitdagingen in het gezondheidsonderzoek

Een schokkende gebeurtenis, zoals de tramaanslag in Utrecht, heeft voor betrokkenen vaak nog een lange nasleep. Slachtoffers, ooggetuigen, nabestaanden en betrokken hulpverleners kunnen nog lange tijd last hebben van psychische klachten als angst, depressie en stressgerelateerde gezondheidsklachten (Impact, 2014). Aangezien mensen onderling verschillen in de manier waarop zij een dergelijke gebeurtenis verwerken, gaat het in de psychosociale hulpverlening om maatwerk (Jong, Dückers & Strating, 2018). Om de psychische en eventueel fysieke klachten en behoeften van getroffenen in kaart te brengen, kan

de GGD worden gevraagd een gezondheidsonderzoek uit te voeren. Er zijn verschillende soorten onderzoek die ingezet kunnen worden, zoals individueel medisch onderzoek, onderzoek met behulp van enquêtes of interviews, of langdurige monitoring via registraties van zorginstanties en huisartsen (RIVM, 2014).

Na de tramaanslag in Utrecht vroeg burgemeester Van Zanen nog dezelfde dag aan de GGDrU om na te gaan in hoeverre een gezondheidsonderzoek noodzakelijk was. De directeur Publieke Gezondheidszorg van de GGDrU vroeg het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), i.c. de expertgroep Nazorg van het centrum Gezondheid en Milieu, hierover advies uit te brengen. Deze expertgroep adviseerde op 27 maart om nabestaanden, gewonden, hun familie, directe omstanders en mensen die vastzaten in de tram of die net buiten de tram bedreigd waren voor een langere periode in een gezondheidsonderzoek te volgen. Dit met als doel te onderzoeken wat er, aanvullend op slachtofferhulp en zorg via huisartsen, eventueel nodig was om direct getroffen en te ondersteunen.

Het traceren en benaderen van getroffen en

Een van de uitdagingen bij het doen van gezondheidsonderzoek (en psychosociale hulpverlening in brede zin) is het traceren en bereiken van de mensen die behoefte hebben aan nazorg (Dückers, Van Hoof & Holsappel, 2019). Dit geldt in het bijzonder voor personen die geen of lichte verwondingen hebben opgelopen, maar wel getuigen waren van de gebeurtenis. Vaak verlaten zij zo snel mogelijk de locatie van het incident en worden zij daardoor niet als getroffen geregistreerd. Ook na de tramaanslag in Utrecht was dit het geval. Er was nog sprake van een acute dreiging van een (vluchtende) schutter en mensen trachten zich in veiligheid te brengen. Daarnaast werd de registratie van getroffen en bemoeilijkt doordat het incident zich voordeed op een verkeersknooppunt: de sneltram reed langs een Park & Ride-locatie en waarschijnlijk kwamen veel passagiers van buiten de stad, waardoor het lastiger te achterhalen was wie er precies ter plekke waren.

Om getroffen en getuigen te kunnen benaderen voor een gezondheidsonderzoek is een goede registratie van belang. Voor een deel kunnen GGD'en hiervoor terugvallen op registraties van Slachtofferhulp Nederland, waar na de tramaanslag in Utrecht tientallen ooggetuigen

zich meldden.²⁰ Daarnaast belden veel getroffenen de politie, maar zij werden alleen geregistreerd wanneer ze een getuigenis aflegden. De GGDrU kon de contactgegevens van deze mensen niet via deze bron opvragen om hen uit te nodigen voor het gezondheidsonderzoek.

Dat het traceren en benaderen van getroffenen een lastige opgave is, bleek ook na verschillende eerdere incidenten, zoals na de crash van een Boeing 737-800 van Turkish Airlines in de Haarlemmermeer (2009) en het schietdrama in Alphen aan den Rijn (2011). Hoewel laatstgenoemd incident plaatsvond op een afgebakende locatie, namelijk in een winkelcentrum, kon de politie in verband met het strafrechtelijk onderzoek geen gegevens van ooggetuigen aan de GGD verstrekken (Van der Sman-de Beer, Ten Veen & IJzermans, 2012). Uiteindelijk zijn destijds – mede aan de hand van registraties van Slachtofferhulp Nederland, huisartsenposten en geestelijke gezondheidszorginstanties – nog ruim 200 getroffenen meegenomen in het gezondheidsonderzoek.

Aan de hand van eerste calculaties, op basis van gesprekken met onder andere Slachtofferhulp Nederland en de politie, ging het RIVM uit van zo'n 150 direct getroffenen en werd ervoor gekozen om hun behoeften in beeld te brengen aan de hand van een enquête. Uiteindelijk konden op basis van registraties bij Slachtofferhulp Nederland en het OM 64 personen worden aangeschreven; een derde van hen bleek bereid om deel te nemen aan het gezondheidsonderzoek. Vanwege het lage aantal deelnemers moest de aanvankelijk beoogde kwantitatieve benadering worden aangepast. Besloten werd om individuele diepte-interviews met betrokkenen te houden. De geïnterviewden waren slachtoffer, getuige, nabestaande of familie van getroffenen. Hierdoor was het mogelijk om een beeld vanuit verschillende perspectieven te schetsen. De face-to-face-interviews werden afgenomen door psychologen van het ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum, in samenwerking met een onderzoeker van de GGDrU. Zowel de GGDrU als de geïnterviewden keken achteraf positief terug op deze benadering. Er was duidelijk meer aandacht voor individuele klachten en behoeften, en ook kon aan getroffenen advies worden gegeven over mogelijke aanvullende zorg.

20 NOS, 20 maart 2019. Binnenland: 'Tientallen mensen melden zich bij Slachtofferhulp na aanslag Utrecht'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2276807-tientallen-mensen-melden-zich-bij-slachtofferhulp-na-aanslag-utrecht.html.

Inzet van gezondheidsonderzoek

Grootschalige, ingrijpende gebeurtenissen doen zich gelukkig niet vaak voor in ons land. Gemiddeld wordt dan ook maar één à twee keer per jaar het advies gegeven om na een ingrijpende gebeurtenis een gezondheidsonderzoek uit te voeren. Bij opschaling van de crisisstructuur wordt er daarom niet altijd automatisch aan gedacht om dit proces al vanaf het begin in het crisisonderleg te beleggen. Het is ook de vraag of het gezondheidsonderzoekproces standaard onderwerp zou moeten zijn van ieder crisisonderleg, gezien de vrij kleine kans dat een gezondheidsonderzoek nodig blijkt. Veelal bestaat de behoefte om het aantal betrokken partijen in crisisteam zo klein mogelijk en overzichtelijk te houden. Aan de andere kant kan vertegenwoordiging van een procesleider gezondheidsonderzoek in een crisisteam in een vroeg stadium ervoor zorgen dat er aandacht is voor registratie van getroffen.

Wat in dit geval mogelijk geholpen zou hebben bij het vormgeven van het gezondheidsonderzoek, is een toelichting bij het advies van de expertgroep. Inzicht in de overwegingen om voor een bepaalde onderzoeksopzet te kiezen, is van belang bij het opzetten en uitvoeren van het onderzoek. Het zou wenselijk zijn geweest als een procesleider van de GGDrU aanwezig was geweest bij het gesprek van de expertgroep van het RIVM. Dat dit tot de mogelijkheden behoorde, wisten de procesleiders gezondheidsonderzoek van de GGDrU op dat moment niet. Het advies is uiteindelijk toegelicht door de voorzitter van de expertgroep.

3.5 Afronding

In dit hoofdstuk is ingegaan op het proces van opschaling na de tramaanslag in Utrecht en op de organisatie van het gezondheidsonderzoek onder getroffen. Naast dat gezondheidsonderzoek heeft de GGDrU ook een onderzoek uitgevoerd naar de nazorg aan betrokken hulpverleners. Hiermee is geprobeerd in beeld te brengen hoe de nazorg aan betrokken medewerkers bij de hulpverlening en zorg rondom de tramaanslag is geweest, of andere zorg nodig was en of er uitval van betrokken medewerkers was (GGDrU, 2019).

Op basis van de ons ter beschikking staande informatie komen wij tot de conclusie dat in deze casus het bijeenroepen van een RBT

waarschijnlijk geen winst zou hebben opgeleverd, hoewel het voor een kleinere gemeente wel een voordeel zou kunnen zijn om in een vergelijkbaar geval op te schalen naar GRIP-4. Daarnaast benadrukt deze casus het belang van vroegtijdige afstemming met de GGD om voorbereidingen voor het nazorgtraject te treffen.

Bijzonder aan deze casus – en misschien nog wel meer aan de evaluaties die nadien zijn opgesteld – is dat het thema van de afstemming en samenwerking tussen de hulpdiensten in en rond de plaats van de aanslag onbesproken is gebleven. Jarenlang was er in hulpverleningsland enorm veel discussie over zogenoemde binnen- en buitenringen: de *hot*, *warm* en *cold zones* van de locatie van een terroristische aanslag. Het zou belangrijk en ook ingewikkeld zijn om in een acute situatie de eerste respons ter plaatse goed te regelen. De situatie zou eerst veilig moeten worden verklaard, voordat anderen (bijvoorbeeld ambulance-medewerkers) het gebied (of de zone) in mogen. Dan doet zich daadwerkelijk een keer zo'n situatie voor en blijft het onderwerp – en al datgene wat vooraf afgesproken en geoefend is – ongenoemd. Hebben ambulance-medewerkers of brandweermensen hulp verleend in een nog niet veilig verklaard gebied? Hoe verliep nu feitelijk de afstemming en informatie-uitwisseling ter plaatse? In de openbare rapporten is niets te vinden over wat de afgelopen jaren een van de meest besproken thema's was op het gebied van multidisciplinaire terrorismegevolgbestrijding.



*Update: 4 doden bij ernstig ongeval op de #A12 in #DenHaag
<https://regio15.nl/nieuws/lijst-weergave/32-ongevallen/30196-a12-afgesloten-na-zwaar-ongeval>*

Regio15.nl @Regio 15

4

Een noodlottig verkeersongeval: een omgekeerde wereld

Vina Wijkhuijs, Antoinette Gelton, Mariëtte van Dalen

4.1 Inleiding

In april 2019 deden zich op de Nederlandse autosnelwegen twee noodlottige verkeersongevallen voor die sterke, maar tegelijk ook toevallige, overeenkomsten vertoonden. In beide gevallen was er sprake van een eenzijdig auto-ongeluk: bij het ongeval waren geen andere voertuigen betrokken. Ook kwamen in beide gevallen vier jonge mannen om het leven en waren de slachtoffers van Turkse herkomst. Het meest opmerkelijke echter – en dat is waar in dit hoofdstuk de aandacht naar zal uitgaan – is dat de nasleep van beide ongevallen duidelijk verschilde.

Na een fataal verkeersongeval verlenen hulpdiensten en, als dat nodig is, ook de gemeente nazorg aan de nabestaanden. Het streven daarbij is om maatwerk te verlenen. De vraag is wat maatwerk in een specifiek geval betekent en met zich meebrengt. Het dilemma dat in dit hoofdstuk centraal staat, is in hoeverre en op welke manier ruimte te laten aan de wensen van de nabestaanden? Om licht te werpen op deze vraag zal na het feitenrelaas, waarin de twee verkeersongevallen kort worden beschreven, de aandacht vooral uitgaan naar het ongeval dat zich op 24 april 2019 voordeed op de A12 richting Den Haag. Het hoofdstuk is gebaseerd op berichten in de media en een interne evaluatie van Veiligheidsregio Haaglanden.

4.2 Feitenrelaas

Ongeval op de A1 (richting Apeldoorn)

In de vroege ochtend van maandag 22 april 2019 komen vier jonge mannen bij een auto-ongeluk om het leven. Het ongeval vindt rond 06.00 uur plaats op de A1 richting Apeldoorn, ter hoogte van Deventer.

‘Het voertuig raakte van de weg en botste in de berm op de metalen constructie waar matrixborden aan hangen. Het voertuig vloog vervolgens in brand’, aldus de eerste mediaberichten.¹

De weg richting Apeldoorn wordt voor enige tijd afgezet voor politie-onderzoek.



Flink ongeval op de #A1 bij Deventer. De rijbaan is dicht vanaf Deventer-Oost. Verkeer richting Apeldoorn/Arnhem volg U-27.

Rijkswaterstaat Verkeersinformatie @RWSVerkeersinfo

1 *De Stentor*, 22 april 2019. Regio Deventer: Doden door ongeval op A1 bij Deventer zijn vier jonge mannen. Op 4 september 2020 ontleend aan www.destentor.nl/deventer/doden-door-ongeluk-op-a1-bij-deventer-zijn-vier-jonge-mannen-ad76bd35.

Na verloop van tijd wordt over de identiteit van de slachtoffers meer bekend. De jonge mannen, in de leeftijd van 22 tot 25 jaar, kwamen alle vier uit Apeldoorn. Twee van hen waren lid van de voetbalclub Colombia.² Een aantal uren na het ongeval organiseert deze voetbalclub een besloten bijeenkomst. Op het aanbod van de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR) om hierbij ondersteuning te verlenen, wordt niet ingegaan; de voorzitter van Colombia acht dit niet nodig. Hij wil tijdens de bijeenkomst eerst inventariseren wie behoefte heeft aan nazorg.

Diezelfde dag wordt een geneeskundig hulpverlener (*rapid responder*) opgeroepen om zich te begeven naar de straat waar een van de overledenen woonde. Bij aankomst blijken zo'n honderdvijftig mensen zich daar te hebben verzameld. Een familielid van de overledene is onwel geworden door emoties en wordt ter plaatste behandeld.

In de dagen na het ongeval onderhoudt de gemeente Apeldoorn contact met de families van de overledenen en met voetbalclub Colombia. De gemeente wijst hen op de mogelijkheid een beroep te doen op psychosociale nazorg, maar de nabestaanden geven aan hiervan geen gebruik te willen maken en het verwerkingsproces in eigen kring op te pakken. Twee dagen na het ongeval vindt bij voetbalclub Colombia een grote herdenkingsbijeenkomst plaats waarbij ongeveer vijfhonderd mensen aanwezig zijn. Op het aanbod van instanties (GHOR en Slachtofferhulp) om hierbij ondersteuning te bieden, wordt ook nu niet ingegaan.

Ongeval op de A12 (richting Den Haag)

Slechts enkele dagen na het noodlottige ongeval op de A1 vindt een vergelijkbaar ongeval plaats op de A12 richting Den Haag. In de nacht van dinsdag op woensdag 24 april 2019 komen wederom vier jonge mannen bij een eenzijdig auto-ongeluk om het leven. De auto waarin zij zaten, belandt rond 01.00 uur ter hoogte van het Prins Clausplein tegen een matrixkolom die tussen de vangrail en de geluidswand staat. Bij het ongeval komen een aanstaande bruidegom (26 jaar), twee jongere broers van de aanstaande bruid (16 en 21 jaar) en hun neef (18 jaar)

2 *De Stentor*, 23 april 2019. Regio Apeldoorn: 'Vier dodelijke slachtoffers ongeval A1 komen uit Apeldoorn'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.destentor.nl/apeldoorn/vier-dodelijke-slachtoffers-ongeval-a1-komen-uit-apeldoorn~a385f8be.

om het leven.³ Zij kwamen die avond terug van een hennafeest, een ceremonie die in de Turkse gemeenschap plaatsvindt voorafgaand aan een bruiloft.⁴

De officier van dienst (OvD) van de GHOR die na het ongeval gealarmeerd wordt, spoedt zich ter plaatse. De snelweg richting Den Haag is op dat moment reeds afgesloten voor verkeer. Omdat op de rijbaan een kinderzitje is aangetroffen dat mogelijk uit de auto afkomstig is, wordt er rekening mee gehouden dat er nog een vijfde inzittende was. Met de inzet van een politiehelikopter wordt de locatie van het ongeval verkend.



De #A12 richting Den Haag is dicht bij het Pr. Clausplein door een ongeval. Voorlopig omrijden via de #N11 dus.

Rijkswaterstaat Verkeersinformatie @RWSVerkeersinfo

Ongeveer een uur na het ongeval arriveren familieleden van de slachtoffers ter plaatse, deels via de tegenoverliggende rijbaan die op dat moment nog voor verkeer open is. Er ontstaat enig tumult en omdat mogelijk meer familieleden naar de plaats van het ongeval onderweg

- 3 *Algemeen Dagblad*, 18 april 2020. Regio Den Haag: 'Busra (23) verloor haar verloofde, broertjes en neef bij een auto-ongeluk: "De emotie geluk, die ken ik niet meer"'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.ad.nl/den-haag/busra-23-verloor-haar-verloofde-broertjes-en-neef-bij-een-auto-ongeluk-de-emotie-geluk-die-ken-ik-niet-meer-a362e7bd.
- 4 Het hennafeest is een ceremonie voor de bruid dat enkele dagen voorafgaand aan de bruiloft plaatsvindt met voornamelijk vrouwelijke familieleden, maar waarbij ook de bruidsgom af en toe verschijnt. Het hennafeest wordt in de regel in het ouderlijkhuys van de bruid gevierd, al wordt soms een zaal afgehuurd waar enkele honderden mensen terecht kunnen.

zijn, besluiten de OvD's van de betrokken hulpdiensten om de A12 volledig af te sluiten. Voor de nabestaanden van de slachtoffers wordt op het politiebureau in Leidschendam-Voorburg een opvanglocatie ingericht. Om 02.30 uur wordt een ambulance opgeroepen om naar de opvanglocatie te gaan, waar de emoties hoog zijn opgelopen. Rond 03.00 uur wordt om assistentie gevraagd.

Om 06.30 uur wordt de A12 weer vrijgegeven. Gedurende de dag worden regelmatig ambulances opgeroepen vanwege onwelwordingen van rouwende mensen die bijeenkomen in een Turks cultureel centrum aan de Kempstraat in Den Haag. Burgemeester Krikke brengt er die middag een bezoek om haar medeleven te betuigen:⁵

'Wat een ongelooflijk drama. De levens van vier jonge mensen in één klap beëindigd. Hun families, vrienden en dierbaren in groot verdriet achterlatend. (...) Ik zag zoveel ontredde om me heen. Dat greep me zeer aan.'

Op vrijdag 26 april vindt voor drie van de vier slachtoffers een uitvaartdienst plaats die door enkele honderden mensen wordt bijgewoond. De gemeente Den Haag heeft in de nabijheid een opvanglocatie ingericht voor het geval mensen overmand worden door emoties en onwel worden. In de opvanglocatie zijn zowel psychosociale hulpverleners van de GDD als een noodhulpteam van het Rode Kruis aanwezig. Ook staat er een ambulance gereed. Uiteindelijk is, in een tijdsbestek van 36 uur na het ongeval, in totaal negentien keer een ambulance ingezet.

4.3 Ruimte laten en grenzen stellen

De overeenkomsten tussen de twee ongevallen zijn even duidelijk als het verschil in de nasleep ervan. Na het ongeval bij Deventer werd slechts een enkele keer een beroep op geneeskundige hulpverlening gedaan en was bij de organisatie van de herdenkingsbijeenkomst geen ondersteuning vanuit de veiligheidsregio nodig. Na het ongeval op de

5 PZC, 25 april 2019. Algemeen: 'Emoties en medeleven na ongelooflijk drama op A12.' Op 4 september 2020 ontleend aan www.pzc.nl/binnenland/emoties-en-medeleven-na-ongelooflijk-drama-op-a12-a51a3d7b.

A12 zijn verschillende keren ambulances ingezet, vanwege onwelwordingen onder nabestaanden en had de gemeente om die reden vlak bij de locatie waar de herdenkingsbijeenkomst plaatsvond, een opvanglocatie ingericht.

Na beide ongevallen was er voorafgaand aan de herdenkingsbijeenkomst contact met de organisatoren om waar nodig ondersteuning te bieden. In het verlenen van nazorg aan getroffen en geldt als algemeen uitgangspunt dat als de overheid bevolkingszorg moet leveren die niet is voorbereid, deze zorg op basis van veerkracht en improvisatie wordt geleverd (zie Veiligheidsberaad, 2014, p. 29). De vraag is in hoeverre in zo'n geval ruimte kan worden gelaten aan de wensen van de getroffen. Bij psychosociale ondersteuning na een ingrijpende gebeurtenis gaat het om 'ontzorgen', zo luidt het adagium (Jong, Dückers & Strating, 2018). Betekent dit dat altijd aan de wensen van de getroffen moet worden voldaan? Of zijn daaraan grenzen te stellen, omdat nu eenmaal ook de hulpverleningscapaciteit zijn grenzen kent? Hoe is Veiligheidsregio Haaglanden na het ongeval op de A12 met dit vraagstuk omgegaan?

4.4 Analyse

4.4.1 *De nasleep van verkeersongevallen*

Op de nazorg na verkeersongevallen is ook in eerdere jaarboeken ingegaan. Voorbeelden zijn het auto-ongeluk in Almelo waarbij twee auto's te water raakten en zes dodelijke slachtoffers te betreuren waren (Dücker, Holsappel & Kleber, 2013), het busongeval in Zwitserland met Belgische en Nederlandse schoolkinderen (Wijkhuijs, 2013), de kettingbotsing in dichte mist die op Prinsjesdag 2014 plaatsvond op de A58 (Van Hoorn & Zuidijk, 2015) en het Stintongeluk in Oss (Domrose & Van Duin, 2019).

Na het ongeval in Almelo dat relatief veel media-aandacht kreeg, was voor instanties de vraag hoe in de ondersteuning van de getroffen families een balans te vinden tussen enerzijds het tonen van betrokkenheid en anderzijds het bewaren van gepaste afstand. Moest bijvoorbeeld op het gemeentehuis een condoleanceregister worden geopend? Na het busongeval in Zwitserland waarbij 22 kinderen en 6 volwasse-

nen omkwamen, twijfelde de burgemeester van de Belgische gemeente Lommel geen moment om met de ouders van de kinderen die bij het ongeval waren omgekomen of gewond raakten, naar Zwitserland af te reizen. Zijn rol in het beleidsteam werd voor zolang waargenomen door de locoburgemeester; onderling hadden zij frequent contact.

Ook na het mistongeval op de A58 moest worden geïmproviseerd. Niet alleen door de hulpdiensten ter plaatse, maar ook in de verdere afwikkeling. Er werd opgeschaald naar GRIP-4, mede vanwege de verwachte effecten van het langdurig afsluiten van de A58, waarbij de burgemeesters van Middelburg en Goes richting getroffen en hun rol van burgervader vervulden. Het strafrechtelijk onderzoek naar de toedracht van de kettingbotsing nam een halfjaar in beslag. De onderzoeksbevindingen brachten het OM uiteindelijk tot de conclusie dat de weersomstandigheden zodanig waren, dat er sprake was van overmacht. Dat was ook het geval bij het fatale Stintongeluk in Oss. Door velen werd nadien aan de nabestaanden en direct betrokkenen medeleven betuigd. In het hoofdstuk dat in het jaarboek 2018 aan deze casus is gewijd, wordt ingegaan op een aantal 'kleinere' dilemma's waarvoor de burgemeester van Oss zich gesteld zag. Moest bijvoorbeeld het vijftigjarig jubileum van het theater in Oss wel worden gevierd?

In vergelijking met de hierboven genoemde casus was de omvang van het ongeval dat plaatsvond op de A12 beperkt: er was slechts één auto bij betrokken. Wel kwamen bij het ongeval vier jonge mannen om het leven. 'Het waren bekende jongens in de Turkse gemeenschap. Iedereen kende ze wel', aldus Tahsin Cetinkaya, voorzitter van de Turks-Islamitisch Culturele Stichting en gemeenteraadslid in Den Haag.⁶ Hetzelfde geldt voor het ongeval dat twee dagen eerder plaatsvond op de A1. Twee mannen die bij dat ongeluk omkwamen, waren lid geweest van een Turkse voetbalclub en speelden nadien bij Colombia. Toch verschilde de nasleep van beide ongelukken in de mate waarin een beroep op ondersteuning vanuit de overheid werd gedaan. Wat verklaart dit verschil?

6 PZC, 24 april 2019. Nieuws: 'Bruidegom en aanstaande zwagers omgekomen bij ongeluk A12, Turkse gemeenschap in diepe rouw'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.pzc.nl/binnenland/bruidegom-en-aanstaande-zwagers-omgekomen-bij-ongeluk-a12-turkse-gemeenschap-in-diepe-rouw-35a3c6c1.

4.4.2 *Het ongeval op de A12*

Gebruik sociale media-applicaties

Na een verkeersongeval neemt doorgaans de politie contact op met de nabestaanden en staan familierechercheurs hen bij. Na het ongeval op de A12 arriveerden familieleden van de slachtoffers al binnen een uur nadat het ongeval had plaatsgevonden op de ongevalslocatie. Op dat moment vond daar nog onderzoek plaats naar de toedracht van het ongeval en waren hulpdiensten bezig met het opruimen van de ravage. De OvD's werden dan ook door de komst van de familieleden verrast. Volgens informatie van de politie zou een van de slachtoffers via zijn smartphone zijn locatie hebben gedeeld, wat zou verklaren waarom familieleden al binnen zo'n korte tijd ter plaatse waren. Uiteraard bemoeilijkte dat de werkzaamheden van de hulpdiensten. Besloten werd om de nabestaanden op te vangen op een nabijgelegen politiebureau. Onder degenen die daar bijeenkwamen, liepen de emoties zo hoog op, dat ambulances werden opgeroepen ter plaatse te gaan. De aanstaande bruid deed in een interview in het *Algemeen Dagblad* een jaar na dato haar verhaal.

Het was een prachtige dag geweest: 'een feest met al mijn dierbaren om me heen'. Aan het einde van de dag was ze moe, dus toen de jongens haar vroegen of ze mee wilde om in Den Haag nog een drankje te doen, sloeg ze dat af. Een kwartier nadat ze vertrokken waren, kreeg ze een onrustig gevoel. Ze belde haar broer, maar kreeg geen gehoor. Ook de anderen namen niet op. Ze belde haar nichtje, die op het idee kwam om via Findmyiphone de telefoon van haar aanstaande te traceren. Het signaal gaf aan dat de auto stilstond op de A12. Allebei stapten ze in hun auto: haar nichtje vanuit Den Haag, zij vanuit Zoetermeer.

'Daar aangekomen was de plek afgesloten en zag ik witte doeken. Ik duwde iedereen weg en kon alleen maar schreeuwen: zijn ze dood? Zijn ze dood? Uiteindelijk ben ik opgetild, in een politiewagen gezet en naar het bureau gereden. Antwoorden kreeg ik niet. Dat duurde een hele tijd. Ik zat maar op dat bureau en er kwamen telkens familieleden bij.'⁷

7 Zie voetnoot 3.

Op een gegeven moment kwamen ook haar moeder en tante binnen; beiden riepen om hun zoon. Toen hen duidelijk werd dat hun zoons waren omgekomen, vielen ze allebei flauw.

‘Familieleden om me heen schreeuwden. Gaven over op de grond. Mijn moeder rende in paniek de straat op. En ik? Ik had het benauwd en was in shock.’⁸

Dat door het gebruik van sociale media-applicaties de familieleden al zo snel van het dodelijke ongeval op de hoogte raakten, nog voordat hulpdiensten hen van het ongeval op de hoogte hadden kunnen stellen, verklaart mede het beroep dat op ondersteuning werd gedaan. Nog diezelfde nacht werd een aanzienlijke groep nabestaanden opgevangen op een politiebureau.

Geen bruiloft maar een begrafenis

Binnen de Turkse gemeenschap wordt rouw intens beleefd; in plaats van zich groot te houden, worden emoties ten volle geuit. Een dienstdoende functionaris van de GHOR was uit een eerdere situatie hiermee bekend geraakt en schatte in dat ook in de dagen na het ongeval een groot appel op de ambulancecapaciteit zou worden gedaan. In de rouwverwerking speelde bovendien mee dat een van de slachtoffers binnen enkele dagen in het huwelijk zou treden. Op de avond van het ongeval was het hennafeest gevierd. Uit het buitenland waren familieleden overgekomen; ze hadden zich verheugd op een groot feest. In plaats van een bruiloft moest nu een begrafenis worden georganiseerd.

Zoals binnen de Turkse gemeenschap gebruikelijk is, werd de uitvaart geregeld door een goede bekende van de directe familie, in dit geval een neef. Voor de hulpdiensten was hij de contactpersoon met wie afstemming plaatsvond over de herdenkingsbijeenkomst. Gezien de omstandigheden werd deze bijeenkomst door de hulpdiensten beschouwd als ware het een evenement. Aan de familie werd de ruimte gelaten een grote bijeenkomst te organiseren, maar om onwelwordingen te voorkomen zou de locatie wel geschikt moeten zijn voor een grote groep mensen; er werden zo’n duizend personen verwacht. De locatie die de familie aanvankelijk op het oog had, werd om die reden

8 Zie voetnoot 3.

ongeschikt geacht en dus moest in allerijl een andere locatie worden gezocht, want de uitvaart zou (volgens islamitisch gebruik) al binnen twee dagen plaatsvinden. Een andere voorwaarde was dat de locatie goed bereikbaar (en dus bij voorkeur niet in de binnenstad gelegen) zou moeten zijn. Een grote opkomst of rouwstoet kon immers tot verkeersopstoppingen leiden, wat extra inzet van de politie zou vergen.

Aldus organiseerde de familie in goed overleg met de hulpdiensten in korte tijd de herdenkingsbijeenkomst. Om het verkeer in goede banen te leiden, werden verkeersregelaars ingezet en ook werd psychosociale hulp geboden, waar meerdere personen een beroep op hebben gedaan. Zonder afstemming vooraf was die ondersteuning waarschijnlijk ook nodig geweest, maar in dat geval zou de herdenkingsbijeenkomst mogelijk tot verkeershinder en verstoring van de reguliere ambulancezorg hebben geleid.⁹

4.5 Afronding

Verkeersongevallen doen zich helaas met enige regelmaat voor en geregeld zijn daarbij dodelijke slachtoffers te betreuren. Het aantal verkeersdoden vertoont sinds het jaar 2000 weliswaar een dalende trend, maar het aantal mensen in de leeftijd van 20 tot 40 jaar dat in het verkeer omkwam, nam recent toe van 147 in 2018 naar 183 in 2019; een stijging van 24 procent. De grootste toename was zichtbaar bij inzittenden van personenauto's (van 80 in 2018 naar 93 in 2019), motorrijders (van 24 in 2018 naar 32 in 2019) en bromfietzers (van 3 in 2018 naar 11 in 2019).¹⁰

Welke ondersteuning na een fataal verkeersongeval vanuit de overheid nodig is, hangt sterk af van de context. Zelfs de nasleep van twee nagenoeg identieke verkeersongevallen kan verschillen. Na het ongeval op de A1 deden de nabestaanden geen beroep op hulpverlening; voor de verwerking van het ongeval vonden zij steun in eigen kring. De herdenkingsbijeenkomst werd vrijwel zonder inmenging van bui-

9 De eerste dag na het ongeval deden de vele meldingen vanwege onwelwordingen de druk op de ambulancezorg sterk toenemen.

10 CBS, 15 april 2020. Nieuws: 'Meer twintigers en dertigers omgekomen in verkeer in 2019'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/16/meer-twintigers-en-dertigers-omgekomen-in-verkeer-in-2019.

tenaf georganiseerd door de voetbalclub waar twee van de overledenen speelden. Na het ongeval op de A12 was het een ander verhaal. Wat daarbij meespeelde, was dat er een bruiloft op handen was en een grote schare familieleden en vrienden ontsteld was door wat er was gebeurd. Het ongeval kreeg mede daardoor naar verhouding veel aandacht in de (regionale) media. Verkeersongevallen kunnen hulpdiensten en bestuurders zo voor onverwachte vragen stellen, afhankelijk van de omstandigheden waaronder het ongeval plaatsvond en de media-aandacht die het krijgt. Sommigen noemen dat de ‘pleuris-factor’,¹¹ al is dat voor dodelijke ongevallen een wat oneerbiedige term. De burgemeesters van Lommel en Oss zullen immers nooit hebben gewenst dat zij vanwege een dramatisch verkeersongeval in de belangstelling zouden komen.

Het Haagse gemeenteraadslid Cetinkaya bedankte na afloop van de uitvaart de hulpdiensten voor hun inzet:¹²

‘Laatste eer bewezen. Twee dagen lang hebben de hulpdiensten onwijs hun best gedaan om alles vlekkeloos te laten verlopen. Prima werk verricht. Bedankt.’

Het gemeenteraadslid was een van de personen die zijn hulp had aangeboden bij de organisatie van de herdenkingsbijeenkomst, wat ten onrechte de suggestie wekte dat de gemeente Den Haag de organisatie op zich nam. Na een dodelijk verkeersongeval heeft de overheid in de dagen voorafgaand aan de begrafenis of crematie slechts een faciliterende rol. Daarbij werd in dit geval ruimte gelaten aan de wensen van de nabestaanden, maar werden daaraan ook grenzen gesteld, om zowel de herdenkingsbijeenkomst als de reguliere processen ordentelijk te laten verlopen. Daarmee is de aanpak van de nazorg na het verkeersongeval op de A12 maatwerk geweest.

11 Zie hierover bijvoorbeeld Sprick, Van Eeden & Thiessen (2013), die de Wet van Pleuris toepassen op het scheepsongeval met de Baltic Ace.

12 Bron: <https://mobile.twitter.com/tahsinnet70/status/1121441109488615425>.



Foto: Openbaar Ministerie

Opnieuw cocaïnevangst in haven Rotterdam

NOS @NOS

5

Ondermijnende drugscriminaliteit: een jaar vol waarschuwingen

Edward van der Torre, Maaike Heijkoop

5.1 Inleiding

Nederlandse drugscriminelen zijn in de afgelopen vijftig jaar belangrijke producenten, importeurs, handelaren en exporteurs geworden op alle belangrijke mondiale drugsmarkten. De drugscriminaliteit in ons land is internationaal sterk verankerd in criminele en sociale netwerken. Vanuit Nederland kunnen alle populaire drugssoorten worden geleverd. De hoeveelheid is zelden een probleem; van wat pillen in een brief tot ladingen van enkele duizenden kilo's. De prijs en kwaliteit worden gewaardeerd en de drugszending wordt bijna altijd betrouwbaar afgeleverd. In 2019 werd met een reeks gebeurtenissen wederom zichtbaar dat deze drugscriminaliteit uit de hand is gelopen. Daarbij viel de opkomst van de productie van methamfetamine op, hetgeen paste in het beeld dat Nederlandse drugshandelaren alle drugs leveren waarmee mondiaal veel geld te verdienen valt.

Dit hoofdstuk zet een selectie van gebeurtenissen die zich in 2019 voordeden op een rij, voor zover ze betrekking hebben op drugssmokkel via mainports, criminele schaalvergroting en professionalisering, het gebruik van geweld en het witwassen van crimineel verworven geld. Het lijkt een ratjetoe, maar het is een viereenheid. De grote vraag naar Nederlandse drugs heeft geleid tot systematische infiltratie op mainports en tot professionalisering van het productieproces. Met de grote investeringen in drugstransporten en de aanwas van opportunistische criminelen werd geweld niet geschuwd. De grote sommen contant drugsgeld moeten uiteindelijk wel worden witgewassen. We analyseren de oorzaken van de uit de hand gelopen drugscriminaliteit

in ons land. Daaruit volgt dat een brede, stevige en langdurige inzet nodig is om het tij te keren.¹

5.2 Een selectie van gebeurtenissen

Cocaïnesmokkel via mainports

De zeehavens van Rotterdam en Antwerpen zijn belangrijke distributieknooppunten voor cocaïnehandelaren. Belgische autoriteiten denken dat ongeveer driekwart van de cocaïne die via de Antwerpse haven wordt gesmokkeld Nederland als (tussen)bestemming heeft (Boerman et al., 2017). Als de balans voor 2019 wordt opgemaakt, blijkt dat in de Antwerpse haven 61.806 kilo cocaïne in beslag is genomen en in de haven van Rotterdam 33.732 kilo (zie tabel 5.1). Het is niet mogelijk om dit laatste cijfer te relateren aan de totale hoeveelheid cocaïne die in Nederland in beslag is genomen. Landelijke registraties zijn namelijk niet beschikbaar. Toch stelde het *European Monitoring Centre for Drugs en Drug Addiction* (EMCDDA) in 2019 wederom vast, dat Nederland het belangrijkste invoer- en distributieknooppunt is voor cocaïne in de Europese Unie (EU). Die rol vervult Nederland samen met België en Spanje, maar in die twee landen beschikt de Nederlandse cocaïnemaffia over veel vooruitgeschoven pionnen, invloed en samenwerkingsverbanden. De Europese cocaïnemarkt doet denken aan een internationaal schaatspodium: Nederland op plaats één, twee én drie.

In de tweede week van juni onderschept de Belgische douane in de haven van Antwerpen een grote partij cocaïne die voor de Nederlandse markt bestemd was. Het betreft meer dan 3000 kilo cocaïne die naar de Haagse regio zou worden vervoerd. Er worden geen aanhoudingen verricht.² Eerder, in januari 2019, werden wel drie Nederlandse arrestaties verricht in de Antwerpse haven; zij probeerden een grote lading

- 1 Dit hoofdstuk is gebaseerd op mediaberichten en op publicaties van Van der Torre als coauteur of corecteure (zonder dat steeds wordt geannoteerd), zijnde: *Een Pact voor de Rechtsstaat* (Noordanus, 2020), *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en synthetische drugs in de afgelopen vijftig jaar* (Tops et al., 2018) en *Wijkanaanpak en ondermijnende criminaliteit* (Tops & Van der Torre, 2015).
- 2 NRC, 15 juni 2019. Nieuws: '3.000 kilo cocaïne bestemd voor Nederland onderschept in Antwerpen'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2019/06/15/3-000-kilo-cocaine-bestemd-voor-nederland-onderschept-in-antwerpen-a3963840.

(naar verluidt 700 kilo) cocaïne veilig te stellen op het terrein van een fruitterminal.³

Op 17 juni 2019 doet de Amerikaanse douane in de haven van Philadelphia de grootste drugsvangst in haar 230-jarige bestaan. Aan boord van het vrachtschip MSC Gayane wordt, verdeeld over zeven containers, 15.876 kilo cocaïne aangetroffen.⁴ De Amerikaanse autoriteiten schatten de straatwaarde op 1,1 miljard dollar. Zes opvarenden worden aangehouden vanwege drugssmokkel. De cocaïne zou met bootjes op zee aan boord zijn gebracht. Het vrachtschip was onderweg naar Frankrijk en zou ook de Rotterdamse haven aandoen.⁵

Tabel 5.1 Aantal kilo's in beslag genomen cocaïne in de zeehavens van Rotterdam en Antwerpen, 2016-2019

Aantal kilo's cocaïne		
Jaar	Rotterdam	Antwerpen
2016	13.312	9.732
2017	5.264	41.160
2018	18.947	50.643
2019	33.732	61.806

Bron: Voor zeehaven Rotterdam: jaaroverzichten van het HARC-team.⁶
Voor zeehaven Antwerpen: *Gazette van Antwerpen*.⁷

- 3 *Gazet van Antwerpen*, 11 januari 2019. Nieuws: 'Cocaïne onderschept in haven, drie Nederlanders opgepakt'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.gva.be/cnt/dmf20190111_04095048/cocaine-onderschept-in-haven-drie-nederlanders-opgepakt.
- 4 *Algemeen Dagblad*, 19 juni 2019. Buitenland: 'Gevonden drugs op vrachtschip naar Rotterdam "grootste drugsvangst ooit"'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.ad.nl/buitenland/gevonden-drugs-op-vrachtschip-naar-rotterdam-grootste-drugs-vangst-ooit-a719c3c4.
- 5 *NRC*, 19 juni 2020. Nieuws: 'Amerikaanse autoriteiten onderscheppen ruim 15.000 kilo cocaïne op vrachtschip'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2019/06/19/amerikaanse-autoriteiten-onderscheppen-ruim-15-000-kilo-cocaine-op-vrachtschip-33964230.
- 6 Het Hit And Run Cargo (HARC) team is een samenwerkingsverband van de Douane, FIOD, zeehavenpolitie en het Openbaar Ministerie in Rotterdam. Jaaroverzichten zijn geraadpleegd via www.om.nl/onderwerpen/harc-team/jaaroverzichten.
- 7 *Gazet van Antwerpen*, 8 januari 2019. Nieuws: 'Vorig jaar meer dan 60 ton cocaïne in beslag genomen in Antwerpse haven'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.gva.be/cnt/dmf20200108_04797065/vorig-jaar-meer-dan-60-ton-cocaine-in-beslag-genomen-in-antwerpse-haven.

Productielocaties: groter en professioneler

De hoeveelheid drugs die in de zeehavens van Rotterdam en Antwerpen wordt aangetroffen, is de afgelopen jaren toegenomen. Tegelijkertijd nemen de professionaliteit en schaalgrootte van productielocaties toe. Op 10 mei 2019 ontdekt de politie een 'drugsboot' in Moerdijk. Op de boot worden drie Mexicanen aangetroffen, plus een laboratorium voor de productie van methamfetamine. Het productieproces is hoogwaardig, want de drugs die wordt gekookt, bevat zogenoemde witte kristallen: *ice*. Dit vergt her-kristallisatie van methamfetaminepoeder. *Ice* heeft een goed imago in de drugshandel. Het is een soort kwaliteitslabel voor drugs met een hoge handelswaarde. Mexicaanse criminelen produceren in Nederland en werken samen met Nederlandse criminelen, volgens de politie met de bedoeling om (veel) meer 'meth' te verkopen op de Europese markt. In maart 2020 legt de rechtbank straffen op: 4 jaar voor de drie Mexicanen en 32 maanden voor de eveneens aangehouden schipper.⁸

Op 26 augustus 2019 wordt in Fijnaart een groot amfetamine-laboratorium aangetroffen. Het wordt door experts betiteld als schoolvoorbeeld van een drugslab 2.0. Het toont aan hoe labs de laatste jaren groter en groter zijn worden. 'Zorgvuldig opgebouwd met goede apparatuur door mensen die weten wat ze doen.'⁹ In een verbouwde loods worden zeven reusachtige vaten van elk duizend liter aangetroffen, inclusief twee vierkante ketels om amfetamine te koken. Dat valt op, want die zijn doorgaans kleiner en rond. Het betreft twee complete productielijnen die fysiek zorgvuldig waren afgeschermd met ingenieuze betimmering en stellages met dozen. Er worden drie arrestanten gemaakt, maar de opdrachtgever – bijgenaamd 'Bril' – blijft buiten schot. 'Bril' is een voorzichtige man die angst inboezemt en als zakenman zou zetelen in Amsterdam.¹⁰

8 NRC, 19 maart 2020. Nieuws: 'Celstraf voor Mexicanen en eigenaar drugsboot Moerdijk'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2020/03/19/celstraf-voor-mexicanen-en-eigenaar-drugsboot-moerdijk-33994314.

9 Omroep Brabant, 27 augustus 2019. Nieuws: 'Groot, groter, grootst ketels van 1000 liter gevonden in drugslab 2.0 in Fijnaart'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.omroepbrabant.nl/nieuws/3057948/groot-groter-grootst-ketels-van-1000-liter-gevonden-in-drugslab-20-in-fijnaart.

10 Omroep Brabant, 20 mei 2020. Nieuws: 'Hoe Joep, Joep en Haagse Harry tegen de lamp liepen met hun drugslab in Zwingelspaan'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.omroepbrabant.nl/nieuws/3206665/hoep-joep-joep-en-haagse-harry-tegen-de-lamp-liepen-met-hun-drugslab-in-zwingelspaan.

De productie van drugs

In 2018 zijn in totaal zeven methamfetamine-labs ontdekt in Nederland, terwijl er in de periode van 2014 tot en met 2017 alles bij elkaar acht werden ontdekt. In hetzelfde jaar werden in Nederland in totaal 82 productielocaties voor synthetische drugs ontdekt en daarnaast 79 opslaglocaties en 292 locaties waar drugsafval was gedumpt.

In 2019 zijn aanzienlijk minder dumpingen (191) geregistreerd dan in 2018. Dit komt vermoedelijk mede door een veranderde werkwijze van criminelen. Dumpingen in de natuur vallen op en leiden tot verontwaardiging. Zichtbaar dumpen lijkt vaker te worden vervangen door het opslaan en wegspoelen (in de bodem en in oppervlaktewater) van drugsafval.

De wereldwijde omzet van in Nederland geproduceerde xtc en amfetamine uitgedrukt in straatprijzen, is voor 2017 geschat op minimaal 18,9 miljard euro (Tops et al., 2018). Het betreft een voorzichtig bepaalde ondergrens, het werkelijke bedrag ligt vermoedelijk hoger.¹¹

Geweld: de schok en gangbaar crimineel geweld

Op 18 september 2019 wordt advocaat Wiersum voor zijn Amsterdamse woning doodgeschoten. Op deze moord wordt in hoofdstuk 11 van dit jaarboek nader ingegaan. Wiersum was de advocaat van Nabil B., die kroongetuige is in het proces tegen de organisatie van Ridouan Taghi. De moord wordt gezien als een aanslag op de rechtsstaat, omdat het de bedoeling lijkt om de rechtsgang te verstoren. Drie latere aanhoudingen, waaronder die van een neef van Taghi, wijzen in die richting.

Daarnaast zijn twee andere zaken van belang. In de eerste plaats worden de liquidaties gepleegd in het kader van slepende conflicten in de drugswereld. Het betreft onder andere conflicten in Amsterdamse netwerken, een cocaïneconflict in netwerken die actief zijn in Amsterdam en Antwerpen, conflicten in de Turkse onderwereld en conflicten in Zuid-Nederland omtrent de productie en handel in synthetische drugs en hennep. Op de dag van de moord op Wiersum wordt een oud-profvoetballer geliquideerd in Amsterdam-Zuidoost. Naar verluidt zou hij, met een op 2 september op Curaçao geliquideerde jongeman uit hetzelfde stadsdeel, honderden kilo's cocaïne hebben gestolen 'van de bekende Surinaamse drugshandelaar Piet Wortel'.¹²

11 De empirische basis zijn inbeslagnames door de politie, douane en FIOD.

12 *Het Parool*, 19 september 2019. Amsterdam: 'Maynard mogelijk geliquideerd om 400 kilo coke'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.parool.nl/amsterdam/maynard-mogelijk-geliquideerd-om-400-kilo-coke-b96e3202.

In de tweede plaats is de advocatenmoord een extreme variant op meer frequent crimineel geweld. Hoofdverdachte Taghi is in korte tijd opgeklommen in de criminele drugswereld, met als startpunt een *extended* lokaal (familie)netwerk dat veel geld verdient in de cocaïne-handel, criminele coalities sluit en geweld gebruikt. De snelle groei van dit netwerk en het grove geweld zijn bijzonder, maar het patroon niet. Als lokale netwerken uitgroeien tot bovenlokale netwerken, maakt territoriaal geweld (gericht op het beheersen van buurten, straten en pleinen) plaats voor instrumenteel geweld (gericht op interne criminele discipline en criminele omzet). Wapenbezit en geweld horen daarbij. Korpschef Akerboom zei hierover: ‘Jongeren lijken er de gangstercultuur uit de Verenigde Staten te willen overnemen. Anderen voelen zich daardoor bedreigd en dragen uit angst een wapen.’¹³ Twee weken voor de moord op Wiersum is in Amsterdam-Zuidoost een 18-jarige rapper met een kapmes vermoord.¹⁴

Witwassen: ING en ABN AMRO als ‘facilitators’

In de maand van de moord op Wiersum (september 2019) wordt bekend dat het Openbaar Ministerie (OM) een onderzoek is gestart naar ABN AMRO vanwege overtredingen van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Deze wet voorziet in een cliëntenonderzoek en een meldplicht van ongebruikelijke transacties. Schending daarvan is een strafbaar feit. Het onderzoek naar ABN AMRO is gebaseerd op een melding van toezichthouder De Nederlandsche Bank. ABN AMRO zou onvoldoende onderzoek hebben gedaan naar de achtergrond van klanten, niet tijdig afscheid hebben genomen van verdachte klanten en verdachte transacties zouden onvoldoende worden gemeld.¹⁵ In 2018 kreeg ING een recordboete van 775 miljoen euro, omdat systematisch onvoldoende werd gedaan

13 *Algemeen Dagblad*, 15 januari 2020. Binnenland: ‘Politie bezorgd om criminaliteit onder jongeren: “Voorkomen dat nieuwe Taghi’s opgroeien”’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.ad.nl/binnenland/politie-bezorgd-om-criminaliteit-onder-jongeren-voorkomen-dat-nieuwe-taghi-s-opgroeien-a6deidc3.

14 *Het Parool*, 4 december 2019. Amsterdam: ‘Jeugdbendes in Zuidoost: drillrapper werd gedood met kapmes’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.parool.nl/amsterdam/jeugdbendes-in-zuidoost-drillrapper-werd-gedood-met-kapmes-b6o6ca58.

15 *Algemeen Dagblad*, 26 september 2019. Economie: ‘Justitie doet onderzoek naar witwassen bij ABN Amro’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.ad.nl/economie/justitie-doet-onderzoek-naar-witwassen-bij-abn-amro-a5c6fe85.

om witwassen van geld te voorkomen. De megaboete voor ING en het onderzoek naar ABN AMRO worden gezien als *gamechangers*. Systematisch wegstappen bij indicaties van witwassen wordt niet langer als passieve handeling ongemoeid gelaten, maar een bedrijfs- en imago-risico.

5.3 Dilemma: veelkoppige en omvangrijke drugscriminaliteit

Nederland is binnen de EU de belangrijkste logistieke draaischijf voor grensoverschrijdende drugshandel. Toch zijn de vele soorten en grote hoeveelheden drugs niet de kern van het Nederlandse drugsprobleem. Dat zijn de enorme geldstromen die ermee gepaard gaan. De criminele drugswereld is een florerende miljardenindustrie met grote aantrekkingskracht. De drugshandel trekt mensen als het ware de criminaliteit in: aan de rand van de samenleving (kwetsbare wijken, groeperingen en woonwagencentra), in sectoren met economische problemen (o.a. visserij en agrarische sector) en in branches die diensten verlenen (o.a. financiële adviseurs en logistieke bedrijven). Het is een impuls voor allerlei criminaliteit waaraan drugscriminelen behoefte hebben, zoals bijvoorbeeld wapenhandel, geweld en witwassen, waaronder investeringen in bedrijven en vastgoed. De drugscriminaliteit bereikt veel wijken, branches en bedrijventerreinen. Tegelijkertijd kent deze criminaliteit een internationaal speelveld.

De aanpak van de veelkoppige en omvangrijke drugscriminaliteit lijkt één groot dilemma. De mondialisering vraagt om internationale en nationale inspanningen, terwijl ook prestaties op lokaal niveau worden verlangd. Botte drugscriminaliteit vergt repressie en tegelijkertijd is preventie nodig om de criminele aanwas te reduceren. Drugscriminaliteit is verankerd in het maatschappelijke en economische verkeer. Er bestaat behoefte aan publiek-private samenwerking, inclusief toezicht en controle, al bijt dat met de Hollandse handelsgeest. We beschrijven eerst de oorzaken van de omvangrijke drugscriminaliteit en daarna een beleidsscenario dat beoogt het tij te keren.

5.4 Waarom is de drugscriminaliteit in Nederland zo omvangrijk?

Hoe is het mogelijk dat de Nederlandse drugsindustrie zo'n prominente plaats heeft gekregen op mondiale drugsmarkten? De miljardenomzet maakt het mogelijk om op grote schaal te investeren in bedrijven en vastgoed. In de onderwereld wordt geïnvesteerd om de drugsproductie en -handel af te schermen, te professionaliseren en uit te breiden naar het buitenland, onder meer naar België, Spanje en Polen. De opgebouwde knowhow, marktpositie en mondiale coalities geven Nederlandse drugscriminelen een sterke positie om in te spelen op de grote internationale vraag naar drugs. Er wordt geprofiteerd van zes omstandigheden:

1. de uitstekende Nederlandse infrastructuur;
2. de aantrekkingskracht van de drugswereld;
3. de lage pakkans en milde straffen;
4. tevredenheid over het drugsbeleid;
5. de lokale aanpak: collusie en informatieblokkades;
6. grenzen aan het toezicht op witwassen.

De uitstekende Nederlandse infrastructuur

De drugsindustrie benut de uitstekende Nederlandse infrastructuur. Die behoort in de wereld tot de absolute top en maakt Nederland de toegangspoort tot Europa. Daarbij vervullen mainports (de Rotterdamse haven, de luchthaven Schiphol en bloemenveilingen) een hoofdrol, samen met andere zee- en luchthavens. De Nederlandse handelsgeest leidt tot omvangrijke legale goederenstromen én tot beperkingen in controle en toezicht, want die mogen het handelsverkeer niet te veel verstoren. Drugssmokkel wordt gecamoufleerd in omvangrijke goederenstromen die in Nederland de EU-grens passeren. De douane voert uitgekende controles uit. Toch wordt het overgrote deel van de goederen niet gecontroleerd. De focus ligt op binnenkomende goederen, hetgeen kansen biedt om drugs uit te voeren naar een land buiten de EU. Grensverkeer binnen de EU wordt nauwelijks gecontroleerd.

Op internationale zeehavens en luchthavens werken veel goedkope arbeidskrachten die toegang hebben tot (beveiligde) gebieden en goederen. Deze medewerkers zijn aantrekkelijke pionnen voor de criminele drugswereld. Er staan hoge premies op het veiligstellen van drugs, bijvoorbeeld 100.000 euro voor duizend kilo cocaïne (Paulissen, 2019).

Het heeft geleid tot systematische infiltratie in de Rotterdamse haven (Staring et al., 2019), op de luchthaven Schiphol (Van Wijk et al., 2020) en in de Antwerpse haven (Voeten, 2020).

De aantrekkingskracht van de drugs wereld

Er gaat een grote economische en sociale aantrekkingskracht uit van de drugs wereld; drugscriminaliteit levert omvangrijke geldsommen op en is daarmee een illegaal kansencircuit. Veel drugsgeld komt terecht bij organisatoren en investeerders, al worden in het middenkader en op het laagste niveau aantrekkelijke premies betaald. Bijvoorbeeld honderden euro's voor een dag hennepplanten knippen of duizenden euro's voor een drugstransport. Er treden niet alleen 'typische criminelen' toe tot de drugs wereld, maar ook tamelijk doorsneejongeren, -(jong)volwassenen en -ondernemers. Hoewel de entree tot de drugs wereld gemakkelijk is, is het een harde en gewelddadige wereld waarin succes en persoonlijke veiligheid allerminst zijn gegarandeerd.

De lage pakkans en milde straffen

Studies laten zien dat politie en justitie de proactieve bestrijding van de Nederlandse drugs industrie geen prioriteit geven (zie Van der Torre et al., 2013; Inspectie JenV, 2018). Met proactief wordt bedoeld: opsporing gebaseerd op criminele informatie, zonder aanleiding vanwege aangetroffen drugs, productielocatie of drugsafval. Er wordt zoveel aangetroffen, dat reactieve opsporing een grote claim legt op de capaciteit. Internationale drugscriminaliteit leidt tot rechtshulpverzoeken en tot tijdrovende (moord)onderzoeken. Tegelijkertijd worden lokale prestaties gevraagd bij de strafrechtelijke aanpak van drugscriminaliteit, terwijl de basisteams en districten zich – volgens het inrichtingsmodel en toewijzingskader opsporing – richten op aangiftedelicten (Van der Torre & Van Valkenhoef, 2017). Zodra criminele netwerken groeien, is de schaal bijna altijd 'te groot' voor lokale opsporing en 'niet groot genoeg' voor het regionale of nationale niveau. Onderzoeken worden vaak afgebakend in tijd en qua subjecten. De consequentie is dat voornamelijk uitvoerders of middenkadercriminelen worden vervolgd. Organisatoren, financiers en hun geld blijven vaak buiten schot (Van Wijk & Lenders, 2018). Volgens de voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak dreigt de strafrechtketen vast te

lopen vanwege lange doorlooptijden. Nog voor de coronacrisis zich aandienende, moesten al bijna 23.000 strafzaken worden uitgesteld.¹⁶

Internationaal vergelijkende studies in de EU laten opmerkelijke resultaten zien. In drugscriminaliteit staat Nederland bovenaan. Tegelijkertijd worden in ons land de laagste straffen opgelegd voor drugsdelicten (EMCDDA, 2017). Dit is voor criminelen een motief om in Nederland te produceren en te handelen (Tops et al., 2018). Dit kwartje valt nog steeds niet. Uit een analyse blijkt dat rechters in 2018 hogere straffen oplegden dan in 1998, behalve bij drugsdelicten (Van Tulder, 2019).

Tevredenheid over het drugsbeleid

De grote onvrede in het buitenland over het Nederlandse drugsbeleid gaat lange tijd gelijk op met binnenlandse tevredenheid. Het vermeende succes van het Nederlandse drugsbeleid wordt afgemeten aan de gezondheid van Nederlandse drugsgebruikers. Door de focus op preventie en *harm reduction* in het Nederlandse drugsbeleid worden schadelijke trends veronachtzaamd: (1) indirecte schade van drugsgebruik omdat kwetsbare groepen en personen in de problemen komen door schulden, verslaving en/of verstoring van school-, studie- of werkritme; (2) de opkomst en ontwikkeling van een grote criminele productiewereld, inclusief geweld en gevaarstelling; en (3) de gezondheid van mensen in het buitenland die drugs uit Nederland gebruiken (zoals xtc en amfetamine, met methamfetamine in opkomst).

De lokale aanpak: collusie en informatieblokkades

Op lokaal en regionaal niveau is de aanpak van ondermijning verbeterd. Daarbij wordt voortgebouwd op het gemeentelijke veiligheidsbeleid en op de rol van het driehoeksoverleg bij het aansturen van politie- en veiligheidsbeleid. Stuurploegen van het regionaal informatie- en expertisecentrum (RIEC) verbinden driehoekspartijen (bestuur, justitie en politie) met vooral de Belastingdienst. Convenanten geven een juridische grondslag aan informatie-uitwisseling. Er is vooruitgang geboekt, maar de aanpak stuit op grenzen. De machtsverhoudingen zijn name-

¹⁶ NOS, 6 maart 2020. Binnenland: 'Rechtspraak loopt vast: meer dan 20.000 strafzaken uitgesteld'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2326024-rechtspraak-loopt-vast-meer-dan-20-000-strafzaken-uitgesteld.html.

lijk (bijna) omgekeerd. Criminele netwerken hebben meer financiële armslag dan gemeentelijke veiligheidsafdelingen en de RIEC's. Voorts weten criminelen met behulp van facilitators (o.a. financiële en juridische adviseurs) strafbare feiten af te schermen en – na succesvol witwassen – te investeren in vastgoed en bedrijven. Dit stelt hen in staat met succes vergunningen aan te vragen bij gemeenten of provincies. Daardoor kunnen investeringen worden gedaan – bijvoorbeeld in huisvesting (van arbeidsmigranten), projectontwikkeling of sportactiviteiten – die ook goed uitpakken voor bestuurders en politici. Zo ontstaat collusie: versmelting van criminele en publieke belangen. De bestuurlijke mogelijkheden om in te grijpen worden beperkt door gebreken in informatiedeling tussen gemeenten en met andere publieke organisaties. De consequentie is dat vergunningen worden verstrekt aan (rechts)personen waarvan elders in het binnenlands bestuur bekend is dat ze deel uitmaken van criminele netwerken.

Grenzen aan het toezicht op witwassen

De Wwft verplicht een fors aantal financiële instellingen (zoals banken en creditcardmaatschappijen), handelaren (in bijvoorbeeld auto's, schepen en juwelen) en dienstverleners (o.a. advocaten en notarissen) om ongebruikelijke transacties te melden bij de Nederlandse *Financial Intelligence Unit* (FIU). De wet wijst toezichthouders aan. Voor financiële instellingen is dat De Nederlandsche Bank. De banken zijn onder verscherpt toezicht gesteld. In combinatie met de megaboete voor ING en het onderzoek naar ABN AMRO is dit voor verschillende financiële instellingen (naast ING en ABN AMRO, ook voor de Rabobank, Volksbank en Triodos) een impuls om de *compliance*-afdelingen uit te breiden.¹⁷

In 2018 ontving de FIU in totaal 753.352 meldingen. Hiervan werden 57.950 transacties verdacht verklaard (totaalbedrag van ruim 9,5 miljard euro). Dit aantal nam enorm toe in 2019, naar 2.462.973 meldingen. Dit kwam door een beleidswijziging. Vanwege de vierde antiwitwasrichtlijn gold van 25 juli 2018 tot medio oktober 2019 een objectieve landenindicator, waardoor een transactie gemeld diende te worden als deze afkomstig was uit een aangewezen risicoland. Zonder

¹⁷ Inmiddels werken daar zesduizend mensen, wordt de samenwerking versterkt en wordt gestalte gegeven aan *Transactie Monitoring Nederland*.

deze landenindicator werden in 2019 om andere meldredenen 541.236 meldingen gedaan (FIU, 2020). De FIU verklaarde in 2019 in totaal 39.544 transacties verdacht (totaalbedrag van meer dan 19 miljard euro). Deze werden ter beschikking gesteld aan opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Een fractie van deze verdachte transacties leidt tot nader onderzoek en interventies.

5.5 Hoe kan de drugscriminaliteit worden teruggedrongen?

Hoe kan de Nederlandse drugscriminaliteit op serieuze schaal worden teruggedrongen? Het antwoord op deze vraag wordt geformuleerd in *Een Pact voor de Rechtsstaat* (Noordanus, 2020). Dit vergt een tijdshorizon van tien jaar en een brede en meervoudige aanpak. Het Pact bouwt voort op gerealiseerde of in gang gezette versterkingen van de aanpak van ondermijning: op lokaal en regionaal niveau en via incidentele en structurele miljoeneninvesteringen van het kabinet-Rutte III. De structurele investering van 150 miljoen euro komt vooral ten goede aan het stelsel Bewaken en Beveiligen en de inrichting van het Multidisciplinair Interventie Team (MIT).¹⁸ Dit wordt gezien als een snelle strategische reactie op de moord op Wiersum.

Het Pact beoogt de justitiële functie in te bedden in een bredere beweging. Daarbij zijn inspanningen nodig die verder reiken dan de overheid, omdat brede steun vanuit de samenleving nodig is. Het Pact werkt een beleidsscenario uit met zes dimensies. Deze paragraaf geeft een globaal overzicht.

De basis voor reductie van de drugscriminaliteit worden gelegd door:

1. Versterking van de strafrechtketen

Voor een effectieve vervolging worden ondermijningskamers ingericht bij de rechtbanken en in operationele zin wordt de strafvordering versneld via lastenvermindering bij de politie. In het stafproces dient het gemakkelijker te worden om concrete informatie van verdachten te krijgen (o.a. verruiming van de kroongetuigenregeling), omdat dit cri-

¹⁸ Het MIT beoogt de nationale en internationale aanpak van de georganiseerde drugscriminaliteit te versterken met politie, OM, FIOD en KMar als kernpartners.

minele organisaties hard kan raken. De strafmaat voor drugsdelicten dient aanzienlijk te worden verhoogd. Dat is niet afdoende, maar noodzakelijk om invloed uit te oefenen op de drugs wereld. Voorts is meer lokale recherche nodig, dus in de basisteams en districten. Het strafrecht krijgt invloed en betekenis als het wordt ingebed in een integrale aanpak, onder meer via het bestuursrecht, preventie en met toezicht in private branches.

2. Versterking van de integrale aanpak op lokaal, regionaal én nationaal niveau

De regionale en lokale bestuurlijke en integrale aanpak zijn de laatste jaren naar een hoger niveau getild. Het is van groot belang om de in gang gezette ontwikkelingen te versterken, onder meer door (1) een structureel ondermijningsfonds voor de RIEC-structuren en (2) de vorming van regionale ondermijningsbrigades voor de aanpak van de drugseconomie in RIEC-verband waarin zowel de politie en het OM, als de Belastingdienst, Inspectie SZW, NVWA en gemeenten participeren. Nationaal en lokaal beleid moet op elkaar worden afgestemd via nationale programma's. Daartoe dient snel een strategische kennisunit te worden ingericht. Dan kan relevante informatie (uit opsporingsonderzoeken en wetenschappelijke kennis) bij elkaar worden gebracht. Essentieel is dat kennis wordt ontwikkeld die *realtime* en strategisch inzicht geeft in georganiseerde (drugs)criminaliteit.

De volgende vier inspanningen zijn onderdeel van de twee hierboven beschreven versterkingen:

Focus op mainports en havens. Om de drugseconomie te reduceren is focus nodig bij publiek-private samenwerking. De Nederlandse mainports (de Rotterdamse zeehaven en luchthaven Schiphol) krijgen prioriteit, net als de 'greenport' (bloemenveilingen), de havengebieden van Amsterdam, Zeeland en Groningen en de luchthavens van Rotterdam/Den Haag en Eindhoven. Het is zaak om voor bedrijven consequenties te verbinden aan *compliance* én *non-compliance*, bijvoorbeeld via vergunningen, certificaten of ketenaansprakelijkheid.

Weerbaarheid financiële infrastructuur: publiek-privaat aanpakken en afpakken. Het Pact bepleit onder meer de volgende maatregelen:

(1) meldingen bij de FIU dienen vaker te resulteren in interventies, (2) de FIU dient – net als veel buitenlandse equivalenten – de mogelijkheid te krijgen verdachte geldstromen te bevriezen, en (3) snelle invoering van de mogelijkheid om beslag te leggen op anonieme (niet naar personen herleidbare) gelden.

Versterking justitiële functie in een langdurige wijkenaanpak. Die justitiële functie dient ingebed te zijn in een integrale tienjarige aanpak van kwetsbare wijken. Dit vergt financiële steun van het Rijk, maar krijgt lokaal gestalte, te beginnen met een situatieanalyse. Het gaat om programmafinanciering die veiligheid, zorg en sociaal beleid combineren. Dit vergt samenwerking tussen onderwijsinstellingen, uitvoerende gemeentelijke teams (bijvoorbeeld sociale wijkteams), jongerenwerk, gemeentelijke handhavers en politie, zowel wijkagenten als recherche.

Matiging van drugsgebruik (vraagreductie). Drugsgebruik en -verslaving hebben met name in kwetsbare groepen schadelijke effecten, zoals schulden, verstoring van het werk-, leef- of studieritme en/of afhankelijkheid ten opzichte van drugsdealers. Matiging van het drugsgebruik is nodig. Daartoe worden publiekscampagnes van alcohol en tabak uitgebreid naar drugs. Ook worden experimenten gestart in gemeenten, onder andere op locaties met een wijkenaanpak. Centrale pijlers zijn: ouderbetrokkenheid, een veilig en gezond schoolklimaat en een toegankelijk aanbod van georganiseerde vrijetijdsbesteding voor jongeren. Hiertoe wordt aansluiting gezocht bij lokale culturele instellingen en sportclubs.

5.6 Tussen hoop en vrees

Zijn de waarschuwingen over de omvang en schade van de drugscriminaliteit in Nederland – zoals die er óók in 2019 weer waren – voldoende om van de bestrijding een nationale topprioriteit te maken? Het lijkt bijna vanzelfsprekend vanwege de optelsom die in dit hoofdstuk beschreven is. De moord op advocaat Wiersum, de vergismoorde, liquidaties en schietpartijen zijn de meest zichtbare uiting van wat er gaande is. Maar ook de onbedreigde top één-notering van Nederland

in EU-brede inventarisaties van drugscriminaliteit en de net zo vaste 26^e en laatste plaats van Nederland binnen de EU qua strafmaat voor drugsdelicten zijn onmiskenbaar. Daarnaast is er de opkomst van de productie van methamfetamine in Nederland, kent de in Nederland geproduceerde xtc en amfetamine een gigantische straatwaarde en zijn er banken die op grote schaal witwassen passief faciliteren. Ook zijn er academische onderzoeken die systematische infiltratie blootleggen in de Rotterdamse zeehaven en op de luchthaven Schiphol en is er de oplopende irritatie in het buitenland over drugs die hen bereikt via brieven en pakketten vanuit Nederland.

Het Pact voor de rechtsstaat stroomlijnt ideeën en mogelijkheden om de drugscriminaliteit te reduceren. Het zou mooi zijn als het (grotendeels) in praktijk wordt gebracht, al wordt daartoe 400 miljoen euro structureel per jaar gevraagd. Hopelijk loopt deze financiële claim niet vast op de klimaat- en coronamiljarden. Het zou heel onverstandig zijn om te denken dat legalisering of regulering volstaat. De Nederlandse drugscriminaliteit levert immers drugs aan talloze klanten in een groot aantal landen en er worden drugssoorten geproduceerd, geleverd of ontwikkeld die alleen al vanwege de gezondheidsrisico's in veel landen niet zullen worden gelegaliseerd. Als wél wordt ingezet op legalisatie, maar niet wordt geïnvesteerd in een brede aanpak die repressie en preventie combineert, speelt dat drugscriminelen in de kaart.

Hopelijk zijn de gebeurtenissen en de analyses, journalistieke reportages en adviezen die vandaag de dag op tafel liggen voldoende om van de proactieve bestrijding van drugscriminaliteit een landelijke en lokale topprioriteit te maken. Dit vergt forse investeringen, want de tegenpartij beschikt over miljarden. Een simpel netwerkje met vier Marokkaanse sleutelfiguren sluisde in 1996 al 470 miljoen gulden door naar Marokko (Van der Torre, 1996). Als dergelijke netwerkjes investeren in vastgoed en bedrijven, groeit het vermogen tegenwoordig al snel naar meer dan één miljard euro. Onder experts is bekend dat andere groepen in de drugscriminaliteit meer geld verdienen en/of behendiger de oversteek maken naar de bovenwereld. Hopelijk is Nederland over tien jaar voor hen geen gaaf land meer.

KPN:storing voorbij,112 werkt weer

■ KPN meldt dat de landelijke storing met telefonie is verholpen.Door de storing was onder meer het noodnummer 112 urenlang niet bereikbaar.De storing begon rond 16.00 uur en duurde zo'n 3,5 uur.Vanwege de storing verspreidden de autoriteiten een alternatief nummer.

De oorzaak van de storing is nog niet bekend.Er zou een probleem zijn geweest in het zogeheten signaleringsprotocol, dat wordt gebruikt om gesprekken tot stand te brengen.

Ook de politie laat weten dat 112 weer langzaam op gang komt.De alternatieve noodnummers die zijn verspreid blijven nog wel even bereikbaar.

KPN: storing voorbij, 112 werkt weer

NOS Teletekst @Teletekst

6

De KPN-storing: een gebiedsontbonden crisis

Menno van Duin

6.1 Inleiding

Op maandag 24 juni 2019 waren er grote problemen met de bereikbaarheid van het nationale noodnummer 112. Ook in het verleden hadden zich storingen voorgedaan, maar deze storing was duidelijk anders. De onbereikbaarheid van 112 werd dit keer niet veroorzaakt door een overbelasting van het noodnummer, maar door een storing in het landelijke telefonienetwerk van KPN. Gelukkig deden zich in de uren dat 112 onbereikbaar was, geen grote incidenten voor. Hulpdiensten improviseerden om toch bereikbaar te zijn. Ook ging er voor het eerst een landelijke NL-Alert uit.

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe hulpdiensten en anderen op de storing reageerden. Daarbij wordt ingegaan op de vraag wat mogelijk anders zou kunnen. Kwam de onbereikbaarheid van 112 als een volstrekte verrassing of lagen er plannen en procedures voor een dergelijke situatie gereed? En hoe verliep de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en het Rijk, nu er van een landelijke storing sprake was? Zo vaak komen dat soort situaties immers niet voor. Wat zou een volgende keer mogelijk anders kunnen?

Bij het schrijven van dit hoofdstuk is gebruikgemaakt van het rapport dat door drie inspecties – te weten: de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV), het Agentschap Telecom en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) – naar aanleiding van de KPN-storing is opgesteld (Gezamenlijke Inspecties, 2020). Vooral het deel van de Inspectie JenV is hier relevant. Daarin staat de vraag centraal wat tijdens de storing is gedaan om de bereikbaarheid van de hulpdiensten te garanderen en of dit ging zoals beoogd. Daarnaast is het hoofdstuk gebaseerd op een publicatie die ikzelf in opdracht van het Veiligheidsberaad opstelde (Van Duin, 2020).

6.2 Feitenrelaas

Op maandagmiddag 24 juni 2019 wordt rond 15.45 uur melding gemaakt van een grote storing bij KPN.¹ Verschillende bedrijven en gemeenten blijken telefonisch niet bereikbaar en al snel wordt duidelijk dat ook geen contact kan worden gelegd met het alarmnummer 112. Ook het nummer van de politie voor niet-spoedeisende gevallen (0900-8844) werkt niet meer.

Een tweevoudige storing

Naast de storing in het telefonienetwerk trad er op 24 juni 2019 bij KPN ook een storing op in een onderdeel dat de distributie van NL-Alert-berichten via het 4G-netwerk van KPN verzorgt. Als gevolg hiervan ontvingen KPN-klanten die dag geen NL-Alerts met uitzondering van KPN-abonnees op het 2G- of 3G-netwerk; zij konden wel NL-Alerts ontvangen. De storing van NL-Alert via 4G bij KPN duurde van 24 juni 2019 12.00 uur tot de volgende dag 11.40 uur. De storing in het telefonienetwerk en de storing in het onderdeel dat de distributie van NL-Alert-berichten verzorgt, hadden geen relatie met elkaar (Gezamenlijke Inspecties, 2020, p. 48-49).

Nadat de politie bij KPN heeft geïnformeerd wat de storing behelst, licht de politie het ministerie van JenV in en adviseert het ministerie een landelijke NL-Alert te versturen. Het ministerie vraagt de politie om een alternatief telefoonnummer, om daarmee burgers een extra mogelijkheid te bieden om contact te leggen met hulpdiensten (Gezamenlijke Inspecties, 2020, p. 59).

Via de meldkamers worden alle veiligheidsregio's op de hoogte gebracht en alle regio's schalen onafhankelijk van elkaar op naar GRIP-2. Om 16.18 uur twittert Veiligheidsregio Groningen als eerste over de storing bij 112 en 0900-8844 en dat er gewerkt wordt aan een oplossing. De politie en veiligheidsregio's bieden de mogelijkheid om via e-mail, Facebook, Twitter en Instagram melding te doen van (nood)-situaties. Om 16.39 uur twittert de politie over de onbereikbaarheid van de noodnummers en verzoekt eenieder bij nood naar openbare

1 De storing ving aan om 15.34 uur, zo is achteraf vastgesteld, en zou tot 18.52 uur duren (Gezamenlijke Inspecties, 2020).

gebouwen te gaan en daar hulp in te schakelen (via het daar aanwezige C-2000-systeem). Tien minuten later volgt een tweet met een concreter handelingsperspectief, namelijk dat mensen voor hulp naar een politiebureau of brandweerkazerne bij hen in de buurt kunnen gaan en bij medische nood naar een ziekenhuis. Veertien veiligheidsregio's nemen dit bericht over of geven een vergelijkbaar handelingsperspectief (Gezamenlijke Inspecties, 2020, p. 58).

Rond 17.00 uur wordt bij de politie een Nationale Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (NSGBO) geactiveerd. Meldkamers roepen extra personeel op. Bij het Nationaal CrisisCentrum in Den Haag wordt besloten om, voor het eerst sinds het bestaan van NL-Alert, een landelijk waarschuwingsbericht te versturen om de bevolking op de hoogte te stellen van de uitval van 112. Daarbij speelt een rol dat in een WhatsAppgroep van regionale communicatieadviseurs (waarin ook medewerkers van JenV participeren) wordt gecommuniceerd over het voornemen van veiligheidsregio's om een NL-Alert uit te sturen. Iets na 17.00 uur meldt een medewerker van JenV aan de appgroep dat het Rijk snel met een NL-Alert zal komen, waarin ook het handelingsperspectief zal zijn opgenomen.

Rond 17.20 uur blijkt dat er vanwege technische problemen geen landelijk NL-Alert-bericht kan worden verstuurd.² Uiteindelijk wordt het bericht om 18.12 uur verzonden via de meldkamer in Utrecht. Het alternatieve nummer, waarnaar in de landelijke NL-Alert wordt verwezen om via WhatsApp de hulpdiensten te bereiken, blijkt per abuis de tiplijn van *De Telegraaf* te zijn. In een tijdsbestek van één uur komen hier zo'n zeshonderd WhatsAppberichten binnen, waarvan negentien serieuze berichten worden doorgezet naar de meldkamer in Driebergen. In een tweede landelijke NL-Alert, die om 19.12 uur uitgaat, wordt het juiste nummer gedeeld.

Ondertussen zijn in veiligheidsregio's op allerlei manieren bypasses gelegd om ervoor te zorgen dat de hulpdiensten bereikbaar zijn voor noodmeldingen. Zo hebben vier veiligheidsregio's, nog voordat de landelijke NL-Alert uitging, een regionale NL-Alert verstuurd met

2 Voor een beschrijving van wat er allemaal fout ging rond deze verzending, zie Gezamenlijke Inspecties, 2020, p. 60-61.

informatie over de uitval van 112 en lokale telefoonnummers waar burgers voor zolang hulpdiensten kunnen bereiken. Ook gaan agenten zichtbaar de straat op en stellen de brandweer en ambulancezorg zich met voertuigen strategisch op voor het geval iemand hulp nodig heeft. Brandweerkazernes, politiebureaus en soms ook gemeentehuizen stellen hun deuren open voor het publiek. In de loop van de middag en avond melden kleine aantallen mensen zich hier met hulpverzoeken.³

Om een beeld te vormen van de maatregelen die in de veiligheidsregio's worden getroffen en ook scenario's op te stellen voor langdurige uitval, wordt voor het eerst het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum-bovenregionaal (LOCC-B) geactiveerd (zie onderstaand kader).

Activering Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum-bovenregionaal (LOCC-B)

Het LOCC-B bestaat uit vertegenwoordigers van de veiligheidsregio's, de politie, GHOR, bevolkingszorg, het LOCC en Defensie. Omdat het LOCC-B geen acuut actiecentrum is, geldt er een opkomsttijd van drie uur. Op 24 juni bestaat dan ook het LOCC de eerste uren alleen uit de voorzitter, medewerkers van het LOCC en functionarissen van de Nationale Politie in Driebergen. Afstemming met de overige LOCC-B-leden en het Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO) geschiedt, vanwege de storing bij KPN, via WhatsApp.

Het LOCC-B geeft de veiligheidsregio's het advies om in ieder geval tot 21.00 uur in GRIP-2 te blijven. Alle 25 veiligheidsregio's geven hieraan gehoor. Rond 19.00 uur komt het telefoonverkeer weer op gang en zijn de meldkamers weer te bereiken via 112. Om 21.29 uur wordt een laatste landelijke NL-Alert verstuurd met de mededeling dat de noodnummers 112 en 0900-8844 weer bereikbaar zijn.

In de media gaat die middag en avond veel aandacht uit naar de zogenoemde '112-storing'. Mensen uiten klachten over met name NL-Alert: een deel van de mensen ontving een reeks berichten (deels van verschillende veiligheidsregio's, met daarin verschillende handelings-

3 *De Gelderlander*, 24 juni 2019. Nijmegen e.o.: 'Vijf mensen meldden zich bij brandweerkazerne tijdens 112-storing'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.gelderlander.nl/nijmegen/vijf-mensen-meldden-zich-bij-brandweerkazerne-tijdens-112-storing-a4504b36.

perspectieven), terwijl anderen geen bericht ontvingen en via hun partner, collega's of buren van de storing op de hoogte raakten. Daarnaast was er de nodige commotie over het verkeerde telefoonnummer in de landelijke NL-Alert.

Tijdens de storing is zo'n 40.000 keer geprobeerd om 112 te bellen, waarbij in veel gevallen sprake zal zijn geweest van 'testtelefoontjes' van functionarissen van hulpdiensten en burgers; normaal zijn er circa 1600 telefoontjes binnen het tijdsbestek dat de storing duurde. Ongeveer 16 procent (6400 meldingen) betrof een echte noodhulpaanvraag. Bij de IGJ zijn drie meldingen binnengekomen over mensen die tijdens de 112-storing zijn overleden, maar het is niet met zekerheid te zeggen of zij nog hadden geleefd als er geen storing was geweest.

6.3 Door de storing verrast?

De oorzaak van de storing was gelegen in het falen van het routeringsplatform dat de route naar de bestemming van ieder telefoongesprek vaststelt. Het falen werd veroorzaakt door een probleem in de software-configuratie, in combinatie met een groot aantal foutmeldingen in het routeringssysteem. Daarnaast waren er nog verschillende indirecte oorzaken (Gezamenlijke Inspecties, 2020, p. 14).

Nadien heeft KPN maatregelen genomen om herhaling te voorkomen en om de betrouwbaarheid van de telefoniedienst en de routing van het alarmnummer 112 robuuster te maken. Storingen met een grote impact zijn echter niet volledig te voorkomen, aangezien – zo stelt het Agentschap Telecom – niet iedere situatie op voorhand denkbaar is (Gezamenlijke Inspecties, 2020, p. 16).

Onmiddellijk na de gebeurtenissen van 24 juni ontstond er de nodige ophef. Waarom lag er geen scenario klaar voor een dergelijke situatie? Er waren in het verleden toch al eerder problemen met de uitval van 112 geweest? Hoe kon zich dan nu weer zo'n storing voordoen? Waarom was er geen back-up, bijvoorbeeld een alternatief, waarbij een andere provider de rol van KPN overneemt, vroeg het SP-Kamerlid Van Raak zich in het mondelinge vragenuur in de Tweede Kamer af.⁴

4 Handelingen TK 2018-2019, nr. 97, item 2.

De Inspectie JenV richtte zich in haar deel van het evaluatierapport vooral op dergelijke vragen. Hoe was het toch mogelijk dat een zo vitaal systeem uren niet kon functioneren? Waren er geen afspraken gemaakt over *fallback*-opties?

In het verleden hebben zich verschillende, vooral regionale, storingen van 112 voorgedaan. Mede naar aanleiding van die storingen zijn in 2012 voor het eerst afspraken vastgelegd hoe bij een eventuele verstoring de bereikbaarheid van hulpdiensten geregeld zou moeten worden. Dat leidde tot het *Operationeel Draaiboek Generiek 112*, dat in de loop der jaren steeds verder werd verfijnd. In het draaiboek is – in oplopende mate van ernst en omvang – een viertal scenario's uitgewerkt. Bij scenario 1 kunnen één of meer meldkamers het aanbod van de meldingen niet meer aan. Scenario 2 gaat uit van een onbereikbare meldkamer als gevolg van een storing. Scenario 3 van een situatie waarin meerdere meldkamers onbereikbaar zijn voor de landelijke 112-centrale. Bij scenario 4 is de 112-centrale niet bereikbaar door storingen in de openbare structuur of de technische 112-voorziening.

Scenario 4, Operationeel Draaiboek Generiek 112

Feitelijke maatregelen:

Alle politiebureaus en brandweerkazernes worden bemenst, zodat burgers daar een melding kunnen doen.

Communicatie:

Een landelijke uniforme mediaboodschap wordt door het ministerie van Justitie en Veiligheid opgesteld en bevat in ieder geval de volgende informatie:

- De 112-dienstverlening is tijdelijk onbereikbaar.
- Bel eventueel 0900-8844.
- Wanneer er geen telefoon beschikbaar is; zoek het dichtstbijzijnde politiebureau of brandweerkazerne.

Het besluit tot deze communicatie wordt genomen door de minister van Justitie en Veiligheid, geadviseerd door de korpschef politie en politiechef Landelijke Eenheid.

Begin juni 2013 stuurde het ministerie van JenV een brief aan de korpschef van de Nationale Politie, de voorzitters en directeuren van de veiligheidsregio's, de regionaal brandweercommandanten en de directeuren regionale ambulancevoorziening over een mogelijke uitval van 112. In de brief is ook een handelingsperspectief richting burgers opgenomen (probeer zowel met een vast als mobiel toestel te bellen; als alle telefoonvoorzieningen uitvallen, zoek dan naar het dichtstbijzijnde bureau/station van hulpverlening). Daarnaast wordt in de brief aangegeven welke rol het ministerie zelf in zo'n geval, met name op het gebied van de coördinatie van de crisiscommunicatie, heeft (Gezamenlijke Inspecties, 2020, p. 54).

Op 24 juni 2019 werd scenario 4 gehanteerd. Een belangrijk onderdeel van dit scenario is de *fallback*-optie i.c. het algemene servicenummer van de politie (0900-8844). Dat nummer bleek echter eveneens onbereikbaar. Feitelijk was hier dan ook geen sprake van een uitval van 112, maar van een uitval van KPN-voorzieningen, waardoor het 112-platform niet functioneerde en 112 onbereikbaar was. Het worstcasescenario (scenario 4) bleek dus niet *worst enough*.

De veiligheidsregio's, politie en ambulancevoorzieningen namen allerlei maatregelen om burgers alternatieve mogelijkheden te bieden om hulpdiensten te bereiken. Sommige veiligheidsregio's boden een alternatief telefoonnummer en twitterden daarover. Door retweets van de politie werden deze telefoonnummers echter landelijk verspreid. De Inspectie JenV concludeerde dat hulpdiensten veel in het werk stelden om bereikbaar en beschikbaar te zijn, maar dat het allemaal nogal ongecoördineerd geschiedde.

Volgens de Inspectie JenV ontbrak het zowel bij het ministerie van JenV als bij veel veiligheidsregio's aan kennis over richtinggevende documenten over hoe te handelen bij een verstoring van 112. De brief van juni 2013 had – zo bleek – nauwelijks navolging gekregen, en ook was er vanuit het ministerie niets gedaan om te bezien wat de veiligheidsregio's met de betreffende brief hadden gedaan (Gezamenlijke Inspecties, 2020, p. 66). De Inspectie concludeerde dat er verschillende *fallback*-mogelijkheden waren, die ook waren gecommuniceerd aan de veiligheidsregio's. Het ministerie had al in 2013 aangegeven welke prestaties het zelf zou leveren bij een grootschalige storing van 112. Maar na 2013, zo stelt de Inspectie JenV, waren zaken veel te

weinig opgepakt. Het eigen ministerie was tot op zekere hoogte nalatig geweest en ook de veiligheidsregio's waren behoorlijk onbekend met de procedures en afspraken zoals die er – in met name de brief van juni 2013 – lagen. Die brief hadden de veiligheidsregio's niet in hun plannen verwerkt. Sommige regio's gingen er zelfs nog van uit dat 112 altijd bereikbaar zou zijn vanwege de back-upvoorzieningen.

Voor de Inspectie JenV is daarmee het antwoord klip en klaar. Het ministerie en de veiligheidsregio's hebben te weinig gedaan ter voorbereiding op een landelijke 112-storing. Feitelijk lag er een scenario waaruit kon worden opgemaakt wat te doen en is op die betreffende dag best het een en ander gedaan, maar daarbij is niet volledig gehandeld op basis van datgene wat in de brief van juni 2013 was aangegeven. Ook de crisiscommunicatie van het Rijk schoot – met het gedoe rond het versturen van de NL-Alert – flink te kort. Het ministerie had geen uitvoering gegeven aan het communiceren van een handelingsperspectief, hetgeen wel in het operationeel draaiboek en in zijn eigen brief was voorgenomen. Daarbij was het handelingsperspectief nogal vaag – 'het dichtstbijzijnde station van hulpverlening'.

Vanuit een formalistische benadering is weinig tegen deze redenering van de Inspectie in te brengen. Er waren scenario's en er lag een brief over de gewenste aanpak. Toch heeft de analyse van de Inspectie ook wel iets gemakkelijks. Als er maar draaiboeken, plannen en dergelijke zijn en de betrokkenen is gemeld wat ze in een betreffende situatie moeten doen, wordt ervan uitgegaan dat betrokkenen hiernaar handelen. De discrepantie tussen plannen en werkelijkheid vormt dan het (kritische) oordeel; vooral het ministerie van JenV zou steken hebben laten vallen. Gezien de uitgangspunten van het in 2019 vigerende scenario 4 was echter de veronderstelling dat er altijd een fall-back optie zou zijn, namelijk het politieservicenummer. In die zin was deze casus een voorbeeld van een *black swan*: een situatie waarmee vooraf geen rekening was gehouden. De werkelijkheid overtrof het worstcasescenario. Natuurlijk verdiende de reactie op deze onvoorziene situatie geen schoonheidsprijs, maar om de analyse en het oordeel over hoe men handelde op te hangen aan een brief uit 2013, roept wel wat vragen op, zoals: wat heeft bijvoorbeeld de Inspectie JenV zelf in de afgelopen jaren op het betreffende dossier gedaan? De missie van de Inspectie JenV luidt:

'[Toezicht houden] op het terrein van justitie en veiligheid om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering' (Gezamenlijke Inspecties, 2020, p. 95).

In het rapport lezen wij niets over de inspanningen die de Inspectie heeft gepleegd. Inmiddels is het operationeel draaiboek – conform de toezegging van de minister – aangepast en zijn er ook enkele aanvullende maatregelen (een extra alternatief telefoonnummer en doorschakeling naar een andere provider) georganiseerd, aldus minister Grapperhaus in antwoord op vragen van het D66-Kamerlid Den Boer.⁵

6.4 Samenwerking bij gebiedsontbonden crises

Gelukkig bleven de gevolgen van de KPN-storing relatief beperkt. In enkele uren was de situatie weer hersteld. Uiteraard wisten de verschillende overheden dat niet bij aanvang en daarom is het goed achteraf meer zicht te krijgen op de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en het Rijk. Achteraf waren alle betrokkenen wel van mening dat het nu nog net goed ging. Maar de afstemming tussen het Rijk en de veiligheidsregio's behoeft wel verbetering. Bij de voorzitters van de veiligheidsregio's (verenigd in het Veiligheidsberaad) was er behoefte om meer inzicht te krijgen in de samenwerkingsarrangementen tussen veiligheidsregio's en het Rijk. De komende tijd zouden zich immers wel vaker (dreigende) crises kunnen voordoen, die de schaal van één of meer veiligheidsregio's overstijgen; daar hoef je geen groot waarzegger voor te zijn. Meer en meer zullen gevolgen van een (dreigende) crisis op bijvoorbeeld het gebied van ICT, uitval van nutsvoorzieningen of de volksgezondheid zich weinig aan gemeente- of regiogrenzen houden. In 2019 volgden na de KPN-storing nog de boerenprotesten en andere demonstraties waarvoor velen vanuit het hele land massaal naar het Malieveld trokken. Vooral de boeren met hun trekkers zorgden voor veel openbare orde- en veiligheidsproblemen die noopten tot coördinatie tussen het Rijk en de veiligheidsregio's. Ook bij de aanslag in de

5 TK 2019-2020, 29517, nr. 186, p. 11.

Utrechtse tram was er de nodige afstemming tussen het Rijk en de veiligheidsregio's geweest.

Kenmerkend aan de KPN-storing was het ontbreken van een duidelijk te herkennen bron- en effectgebied. Er was geen brongebied te onderscheiden, zoals bij een brand of lekkage, terwijl de effecten het hele land en specifiek de dienstverlening van hulpdiensten raakten, die deels nationaal en deels regionaal georganiseerd zijn. Dat maakte enige afstemming tussen het Rijk en de veiligheidsregio's wenselijk, vooral om te komen tot een gedeeld beeld van de situatie en om handelingsperspectieven en de crisiscommunicatie op elkaar af te stemmen. Het was betrokkenen achteraf al vrij snel duidelijk dat deze afstemming maar in zeer beperkte mate had plaatsgevonden. Hoewel de gevolgen van de storing overal hetzelfde waren, was de aanpak overal weer anders geweest. Sommige veiligheidsregio's stuurden op eigen initiatief een NL-Alert uit, andere regio's wachtten op het Rijk. In sommige veiligheidsregio's werden niet alle brandweerkazernes bemenst of juist ook gemeentehuizen geopend of bij grotere huisartsenpraktijken ambulances gestationeerd. Hoewel er dus veel initiatieven werden ontplooid, deed men het overal anders, waardoor het lastig bleek de crisiscommunicatie daarop goed te laten aansluiten. Veel regionale initiatieven kregen – vooral via sociale media – ook landelijk aandacht, hetgeen tot verwarring leidde.

Op bestuurlijk niveau was er op 24 juni geen contact geweest tussen de minister van JenV en de voorzitters van veiligheidsregio's. Ook op operationeel niveau was er maar in beperkte mate sprake van afstemming tussen de hulpdiensten en tussen de veiligheidsregio's (als overkoepelend gremium). Dit beeld sloot aan bij eerdere constateringen over een gemis aan afstemming tussen het Rijk en de veiligheidsregio's. De Inspectie had daar al eerder op gewezen, bijvoorbeeld na de stroomstoring in Noord-Holland in 2015 (Inspectie VenJ, 2016). Ook in het rapport *Verbinding tussen werelden?* is geconstateerd dat er een fors gat bestaat tussen de algemene en de functionele keten, maar ook tussen het Rijk en de veiligheidsregio's (Van Duin, Linck & Eikenaar, 2019). Het Rijk blijft bij voorkeur op gepaste afstand van de veiligheidsregio's en ook de veiligheidsregio's zelf zijn op voorhand niet enthousiast over een grote rol van het Rijk bij dreigende bovenregionale crises.

Hoewel er werk van gemaakt zou moeten worden om bij bovenregionale crises zowel bestuurlijk als operationeel de koppelingen tussen het Rijk (met het ministerie van JenV voorop) en de veiligheidsregio's te verbeteren, is misschien nog wel belangrijker dat de veiligheidsregio's ook zelf veel meer de onderlinge samenwerking zoeken. Feitelijk kan een fors deel van de verkleining van het gat tussen het Rijk en de veiligheidsregio's gerealiseerd worden als de veiligheidsregio's in bijzondere situaties elkaar onderling veel meer gaan vinden. Sterkere decentrale verbindingen kunnen de afstemming met het Rijk versoepelen (Van Duin, 2020).

6.5 Afronding

Als er duidelijk iets mis is gegaan, is het meestal eenvoudig daarvoor schuldigen aan te wijzen. Zo ging er in deze casus onmiskenbaar het nodige mis. Allereerst ging het mis bij KPN. Er werd nu vooral in technische termen gesproken, maar het is niet ondenkbaar dat de systemen verouderd waren en er sprake was van houtje-touwtje. Het noodnummer (en ook NL-Alert) kreeg bij KPN sowieso weinig prioriteit. Vervolgens ging er het nodige mis bij het ministerie van JenV, dat er maar niet in slaagde snel via een NL-Alert landelijk te communiceren. Verder ging er – mede door al het getweet – nog wel meer mis en bleek afstemming tussen het Rijk en de veiligheidsregio's over de te volgen koers niet eenvoudig tot stand te komen. Gelukkig werd op veel plaatsen ook veerkrachtig gehandeld. Zo wist de politie snel bypasses te organiseren, stelden hulpdiensten hun voertuigen op specifieke plaatsen op en werden gemeentehuizen opengesteld.

In evaluaties van dergelijke gebeurtenissen zijn de waarom-vragen minstens zo belangrijk als de wat-vragen. Waarom hadden het ministerie en de veiligheidsregio's kennelijk geen aandacht geschonken aan een brief uit 2013? Is dat bijzonder of gebeurt dat wel vaker? Waarom was het ministerie niet in staat snel een NL-Alert te versturen? Waarom was de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en het Rijk zo matig georganiseerd? Juist antwoorden op deze vragen helpen ons vaak meer vooruit dan alleen de constatering dat er zaken zijn misgegaan.



Foto: Silvia Hellingman, lid Kenniscentrum Eikenprocessierups

7

In het spoor van de eikenprocessierups: gaan de wolven ons inhalen?

Henk Jans, Joris IJzermans, Michel Dückers

7.1 Inleiding

Op 22 juli 2019 kopte het *Algemeen Dagblad*: 'Wie durft nog zorgeloos door het bos te banjeren?' Naast de teek moesten mensen nu ook voorzichtig zijn voor de reuzenteek, het 'dracula' draaigatje (een mier), de rode vuurmier en de wolf, die alleen bij drs. P ook mensen eet.¹ Ook andere invasieve exoten roepen vrees op, zoals de gewone Aziatische hoornaar ('killer bee'), de Aziatische reuzenhoornaar ('murder hornet'), de tijgermug, de wasbeer en de voor mensen met hooikoorts zeer irritante en lastige Alsemambrosia-plant.

De exoot die over de laatste dertig jaar de meeste aandacht kreeg, is de eikenprocessierups die in 2019 een topjaar beleefde met een verdrievoudiging ten opzichte van eerdere jaren.² De eikenprocessierups komt inmiddels in het hele land voor, behalve in de kuststrook, dat het domein is van de bastaardsatijnrups.³ De eikenprocessierups is de larve van een onschuldige nachtvlinder. Eitjes worden eind augustus/begin september in pakketjes afgezet op de jonge loten in de toppen van voornamelijk eikenbomen en als die eitjes vanaf half april uitkomen lopen de nog jonge rupsen in de weken erna achter elkaar ('in processie') op zoek naar jonge eikenblaadjes. Vanaf het derde larvestadium

- 1 'Het is van hier naar Omsk nog een kleine honderd werst; 't Is prettig dat de paarden net vanmiddag zijn ververst; Wel jammer dat de wolven ons toch hebben ingehaald; Men ziet de flinke eetlust die hun uit de ogen straalt', uit: *Dodenrit*, 1974.
- 2 Strikt genomen is deze rups geen exoot. Er was al een melding in 1878 in Nijmegen, maar vervolgens is het dertje ruim een eeuw niet meer gezien. De eerste melding daarna was in 1989 in Limburg en Brabant en vanaf 2003 boven de grote rivieren.
- 3 Hier verder niet behandeld, maar in overlast vergelijkbaar vanwege gelijksoortige brandharen.

(mei-juli) verschijnen, naast de normale beharing, brandharen, gemiddeld 700.000 per rups (zie onderstaand kader). Contact met die haren geeft bij mensen (en dieren) gezondheidsklachten, zoals jeuk, huiduitslag en irritatie van luchtwegen en ogen. Het plaagdier komt ieder jaar terug, in steeds grotere aantallen en over een steeds groter gebied. Waar het voorheen vooral om regionale overlast ging, werd het bestrijden van de rups in 2019 een landelijk probleem. In dit hoofdstuk gaan wij na hoe het in de loop der jaren zo ver heeft kunnen komen. Daarbij maken wij gebruik van wetenschappelijke literatuur en berichten in de media. We richten ons vooral op de gezondheidsdreiging die uitgaat van de nagenoeg onzichtbare brandharen. Vanuit een crisismanagementperspectief beschrijven wij de opkomst van de eikenprocessierups als een waarschuwing om minder naïef en afwachtend met dreigingen van opkomende exoten om te gaan.

De eikenprocessierups

De eikenprocessievlinder (*Thaumetopoea processionea* L.) is een nachtvlinder. In juli en augustus zet het vrouwtje na het uitvliegen eitjes af (30 tot 300 per legsel) op een- of tweejarige scheuten in de toppen van voornamelijk eikenbomen. Bij dit afzetten kan zij gemakkelijk een afstand van 5 à 10 kilometer afleggen. Na overwintering onder (bij voorkeur) droge omstandigheden, komen de eitjes half april uit, vlak voordat de eerste bladeren verschijnen.

De ei-pakketten van de eikenprocessierups kunnen vorstperioden goed doorstaan, maar als perioden van relatief hoge temperaturen en vorst elkaar afwisselen, komt de overleving in gevaar. Cruciaal zijn de weersomstandigheden bij het uitkomen van de eitjes in april. Dan zijn de jonge larven het meest kwetsbaar voor weersinvloeden, zoals kou en regen.

De rupsen vervellen vier- tot zesmaal voor ze verpoppen. Vanaf het derde vervellingsstadium (april-mei) verschijnen er op de rug van de rups naast de normale lange witte haren ook de karakteristieke brandharen, die in segmenten bij elkaar zitten. Deze brandharen zijn microscopisch klein (ongeveer 200 tot 300 micrometer lang). Een volgroeide rups kan in totaal rond de 700.000 brandharen bij zich dragen. De brandharen hebben een karakteristieke pijlvorm met weerhaakjes en kunnen bij ongewenste aanraking worden 'afgeschoten' door de rups. Zij fungeren als een soort verdedigingsmechanisme tegen vogels, kleine knaagdieren en andere potentiële vijanden. De brandharen bevatten een voor mensen lichaamsvreemd eiwit (*thaumetopoeïne*) dat, wanneer het vrijkomt bij het breken van de brandharen, tot een palet van gezondheidsklachten kan leiden.

De brandharen kunnen op allerlei manieren worden verspreid tot over een afstand van 50 tot 100 meter, bijvoorbeeld door de wind, door trillingen van passerend verkeer of door het wegbranden en/of wegzuigen van de nesten. Verspreiding van brandharen via de wind of door het uit de bomen vallen van nesten (door gewicht), is een van de belangrijkste blootstellingsfactoren. Brandharen kunnen nog 5 tot 7 jaar actief blijven. Blootstelling aan de brandharen van de rupsen vindt vooral plaats via inademen of via direct huid- en/of slijmvliescontact met in de lucht aanwezige brandharen en in mindere mate via direct contact met de rupsen zelf. Door de bijzondere vorm van de brandharen dringen zij gemakkelijk de oppervlakkige lagen van huid, ogen en bovenste luchtwegen binnen en zetten zich daarin met hun weerhaken vast. Dat de brandharen tot overlast leiden, is vooral in de periode mei tot en met juli. Dan zijn mensen ook veel buiten. Door wrijven, krabben en transpiratievocht verspreiden de brandharen zich over het lichaam, waarbij ook de bedekte delen van de huid aangedaan worden. Ook besmette kleding vormt een bron van blootstelling.

In de tijd dat de rupsen groeien, vormen ze tegen de stammen aan de zonzijde en aan de onderzijde van dikkere takken typische nesten die bestaan uit een dicht spinsel van (brand)haren, vervellingshuiden en uitwerpselen, waar ze zich overdag in terugtrekken. De nesten kunnen in grootte variëren van het formaat van een tennisbal tot dat van een voetbal. In sommige gevallen kunnen ze zelfs meer dan een meter groot worden en meer dan duizend rupsen bevatten. De rupsen gaan 'in processie' (kop-staartpatroon) via spinseldraden op zoek naar voedsel in de toppen van de eikenbomen, voornamelijk 's avonds en 's nachts. In de maand juli verpoppen de rupsen in het nest tot een uit haren en ander materiaal vervaardigde cocon. Vanaf juli en augustus vliegen de vlinders uit de nesten.

De rupsen worden vooral gesignaleerd in zomereiken langs lanen in steden en dorpen, erfbeplantingen op campings, recreatieterreinen en landgoederen in bosrijke omgeving. De rups komt ook voor in bosgebieden, maar hier lijkt er een biologisch evenwicht te bestaan met zijn natuurlijke vijanden, zoals meesjes, kevers en parasieten. Wanneer de druk van rupsen in de eikenbomen te groot wordt en er een gebrek aan voedsel ontstaat, kan de eikenprocessierups zich ook in andere bomen als beuk, berk en Amerikaanse eik vestigen.

7.2 Feitenrelaas

De massale opkomst van de processierups in Nederland bestrijkt een tijdspad van drie decennia.

Terug van (nooit helemaal) weggeweest: 1989-1999

In mei 1989 wordt een milieuarzt van de GGD West-Brabant gebeld door de Inspecteur Gezondheidszorg en Milieuhygiëne van Noord-Brabant met de mededeling dat hij door een biologe is geattendeerd op de aanwezigheid van een bijzondere rups in een aantal eikenbomen in de omgeving van Reusel. Dit blijkt na inroepen van experts de eikenprocessierups te zijn, de *Thaumetopoea processionea* (Linnaeus, 1758). De eikenprocessierups was lange tijd niet in Nederland gesignaleerd; het is een soort die vooral in Midden- en Zuid-Europa voorkomt. Tot de melding in 1989 waren er wel incidenteel meldingen van de eikenprocessierups, voornamelijk in de zuidelijke provincies van Nederland, maar de laatste keer dat de rups echt tot grote overlast leidde, was eind negentiende eeuw. In 1878 moest het gebied tussen Nijmegen en Heesch zelfs tijdelijk worden afgesloten, omdat de rupsen voor veel overlast en klachten zorgden bij mensen en dieren in de omgeving. Er werd zelfs gewaarschuwd dat als de brandharen in de ogen komen, dit tot blindheid zou kunnen leiden.

Na de signalering in Brabant in 1989 wordt in de jaren erna het verspreidingsgebied van de eikenprocessierups naar het noorden toe steeds groter. Door een rijke voorraad aan eikenbomen in Brabant, zachte winters, droge lentes en warme zomers kunnen de vlinders, die als eitjes overwinteren, beter overleven en tot een plaag uitgroeien, waarbij ook het gebrek aan biodiversiteit en natuurlijke vijanden meespeelt. Het beeld van vooral lokaal, incidenteel ongemak verandert drastisch in de jaren 1995-1998, wanneer Noord-Limburg en het zuidoostelijke gedeelte van Brabant gebukt gaan onder een ware invasie van eikenprocessierupsen. In het eerste piekjaar 1996 beleeft de Tour de France zijn start in Brabant en trekt twee dagen door het besmette gebied, enige dagen later resulterend in allerlei huidklachten bij renners. Onderzoek door de GGD'en van Brabant onder de bevolking van Zuid- en Oost-Brabant (950.000 inwoners) laat zien dat in 1997 ruim 52.000 en in 1998 ruim 90.000 mensen kampen met gezondheidsklachten die toegeschreven kunnen worden aan de brandharen van

de eikenprocessierups. Het beeld in Vlaanderen is vergelijkbaar. Het bewustzijn dat er iets moet gebeuren in de aanpak neemt toe. Media melden er uitgebreid over; in de zomer is het komkommertijd en door wisselende verslaggevers wordt er ieder jaar opnieuw als een ware noviteit over geschreven.

Verdere expansie binnen en buiten Nederland: 2000-2009

Ondanks verwoede pogingen in Limburg en Brabant lukt het niet om de rupsen en de overlast onder controle te krijgen. Het verspreidingsgebied wordt alleen maar groter, zodanig zelfs dat de rupsen vanaf 2003 worden aangetroffen voorbij twee natuurlijke grenzen: de grote rivieren Maas en Waal. De vestiging van de eikenprocessierups breidt zich steeds verder in noordelijke richting uit, naar de Achterhoek en de Utrechtse Heuvelrug, en daarna naar nog noordelijker gelegen gebieden. Hoogtepunten van aantasting van de eikenbomen en overlast zijn de jaren 2004 en 2007, waarin meer dan 700.000 eikenbomen in Nederland besmet zijn en tienduizenden mensen klachten ondervinden (Jans & Franssen, 2008a).

Vanwege de uitdijende plaag neemt de behoefte aan kennis over effectieve en efficiënte bestrijdings- en beheersingsmaatregelen sterk toe. Goed uitgevoerd onderzoek op dit gebied is schaars en intussen nemen de kosten van de overlast jaarlijks toe. Een voorzichtige schatting in 2004 gaat uit van meer dan 3 miljoen euro. Ook in België, Frankrijk, Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk geeft de rups in toenemende mate overlast. In 2006 wordt de rups voor het eerst in Engeland waargenomen; het betreft verstekelingen die zijn meegekomen met geïmporteerde eiken vanaf het Europese vasteland.

Naar aanleiding van de groeiende overlast en het ontbreken van een centrale coördinatie in de aanpak wordt in 2005, mede ingegeven door vragen vanuit de Tweede Kamer, een landelijke Expertgroep Eikenprocessierups ingesteld.⁴ In opdracht van deze expertgroep ontwikkelt Alterra (Wageningen Universiteit) in 2005, in samenwerking met de Plantenziektenkundige Dienst en de Vlinderstichting, een *Leidraad beheersing eikenprocessierups*. Hierin wordt beschreven hoe overheden

4 De Expertgroep Eikenprocessierups (2005-2013) wordt in eerste instantie gecoördineerd door de Plantenziektenkundige Dienst in Wageningen (sinds 2012 onderdeel van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, NVWA).

(in dit geval gemeenten, provincies, waterbeheerders en Rijkswaterstaat) en andere eigenaren van eikenbomen de bestrijding en beheersing van de eikenprocessierups kunnen aanpakken. Naast deze leidraad heeft het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) in samenwerking met de GGD'en in 2008 een richtlijn *Eikenprocessierups en gezondheid* ontwikkeld, in combinatie met een praktische 'toolkit' over hoe op lokaal niveau met gezondheidsklachten ten gevolge van de eikenprocessierups om te gaan (Van Ass et al., 2008).

Gezondheidsklachten van de eikenprocessierups⁵

De lichamelijke reacties na (in)direct contact met de brandharen van de eikenprocessierups zijn divers (Public Health England, 2015a en 2015b). Behalve lokale klachten van huid, ogen en bovenste luchtwegen, kunnen klachten van algemene aard (koorts en malaise) optreden. De onderliggende pathofysiologische mechanismen die de klachten veroorzaken zijn te onderscheiden naar:

- irritatie van de oppervlakkige lagen van de huid, ogen en bovenste luchtwegen;
- erucisme of lepidopterisme: een verzameling van reacties van huid en slijmvliezen, veroorzaakt door het bij het contact van de brandharen met de slijmvliezen vrijkomend lichaamsvreemd eiwit, thaumetopoeïne: pseudo-allergische reactie door het vrijkomen van histamine;
- in zeer zeldzame gevallen: type I-reactie (IgE-gemedieerd); kan snel en heftig optreden bij mensen die een bepaalde overgevoeligheid of allergie hebben ontwikkeld. Dit is afhankelijk van de frequentie van blootstelling, blootstellingsduur en -intensiteit.

Mensen die bij direct of indirect contact met brandharen, vervellingshuiden of spinselnesten vooral hinder kunnen ondervinden zijn:

1. mensen die beroepsmatig met het probleem te maken hebben (groenbeheerders, bestrijders, inspecteurs);
2. mensen die gebruik maken van wegen/lanen met eikenbomen of verblijven op plaatsen met veel eikenbomen (denk aan bewoners, recreanten, sporters en spelende kinderen).

5 De inhoud van dit kader is ontleend aan Jans & Franssen, 2008a.

Ook in andere perioden dan die waarin de rups actief is kunnen mensen (en honden) worden blootgesteld aan oude brandharen. Naast directe fysieke effecten zijn ook een aantal indirecte gevolgen merkbaar, zoals vermindering van het woon- en recreatiegenot en beperking van de bewegingsvrijheid van mensen in hun vrije tijd. Daarnaast kunnen de directe gevolgen, zeker bij intensief contact met brandharen, leiden tot een verhoogd ziekteverzuim bij degenen die actief betrokken zijn bij de bestrijding. De belangrijkste gezondheidseffecten worden hieronder schematisch weergegeven.



Foto: Silvia Hellingman, lid Kenniscentrum Eikenprocessierups

Effecten		
<i>Huid</i>	<i>Ogen</i>	<i>Neus, keel en bovenste luchtwegen</i>
Effecten treden op binnen 8 uur, geen restletsels, effecten kunnen 2 weken aanhouden: <ul style="list-style-type: none"> – branderige pijn – irritatie – bultjes in allerlei vormen – roodheid – jeuk – zwelling – ontstekingen 	Acuut (binnen 1-4 uur; oogleden, hoornvlies): <ul style="list-style-type: none"> – branderige pijn – irritatie – zwelling – roodheid – ontsteking Chronisch (diepere lagen): <ul style="list-style-type: none"> – ontstekingen met knobbels Zeer zelden: restletsel blindheid, indien geen operatieve verwijdering van brandharen	Acuut (1-4 uur): <ul style="list-style-type: none"> – irritatie/ontsteking – neusloop – slikstoornissen – kortademigheid Zelden: pseudo-allergische bronchitis met astmatische klachten; longoedeem, en in een enkel geval ernstige levensbedreigende reacties
Systemische effecten	– Naast bovengenoemde effecten kunnen zich ook effecten van algemene aard voordoen: malaise, koorts.	
Algemene opmerkingen	– Gezondheidseffecten zijn sterker bij frequenter contact met de brandharen. – Bestaande allergische reacties spelen mogelijk een rol; effecten van huid en longen zullen veel sneller optreden.	

Naar een voorlopig hoogtepunt: 2010-2019

In 2010 en 2011 wordt de eikenprocessierups eigenlijk in alle provincies in wisselende mate aangetroffen en is circa 90 procent van de eiken in besmette gebieden aangetast. Alleen Friesland, Groningen en Zuid- en Noord-Holland ontspringen grotendeels de dans. Er is een groot aantal gezondheidsklachten die variëren tussen regio's. Exacte getallen omtrent de daadwerkelijke omvang en ernst van gezondheidsklachten gerelateerd aan de eikenprocessierups ontbreken, hoewel het om bijna 100.000 mensen met klachten gaat. Om meer inzicht te krijgen in de impact die de rups heeft op de gezondheid, wordt een systematisch uitgevoerde surveillance, zowel onder de bevolking als bij huisartsen, aanbevolen.

De landelijke Expertgroep Eikenprocessierups sterft na 2013 een stille dood ('wegbezuinigd'). In 2012 wordt het Kenniscentrum Eikenprocessierups opgericht,⁶ dat de ongewenste ecologische en sociaal-economische effecten van de eikenprocessierups wil verkleinen of voorkomen door kennisontwikkeling en communicatie. Kennis over de eikenprocessierups moet worden vergroot en beschikbaar worden gesteld. Dat geldt ook voor kennis over actuele en verwachte ontwikkelingen, zodat daarop tijdig kan worden ingespeeld. Het kenniscentrum wil de communicatie en samenwerking tussen overheden, wetenschappers en gebiedsbeheerders bevorderen. Het belangrijkste communicatiemedium is de website van *Nature Today* (www.naturetoday.com).

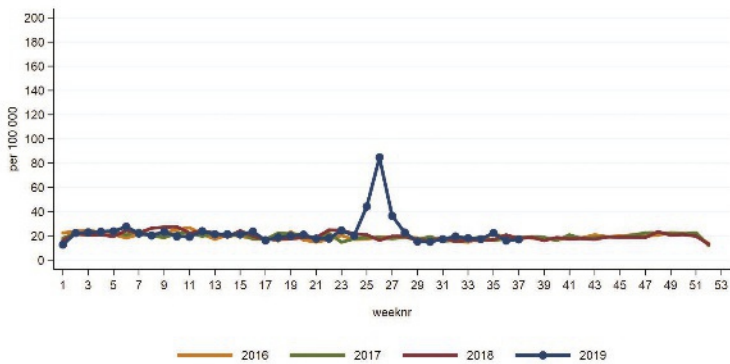
Na 2014 is in de meeste provincies opnieuw een toename in de aantallen eikenprocessierupsen waarneembaar. De afname in biodiversiteit en de klimaatverandering met toenemende temperatuur spelen hierbij een belangrijke rol. Hoewel er al in 2018 sprake is van duidelijke overlast van de eikenprocessierups voor de omgeving, is 2019 een voorlopig hoogtepunt. Het aantal rupsen is dat jaar op veel plaatsen in Nederland verdrievoudigd ten opzichte van het jaar ervoor. In alle provincies is sprake van een sterke toename en de verwachting van biologen en entomologen is dat de trend in aantallen rupsen en de ermee samenhangende overlast zullen blijven toenemen. De problemen zijn in 2019 ernstiger dan ooit en krijgen veel aandacht in de media, gevoed

6 Tevoren bestond het in de vorm van de Natuurkalender die vanaf 2006 een registratie bijhield waar de eikenprocessierups werd aangetroffen en daarover melding deed.

door negatieve percepties van de ervaren gezondheidsklachten. Vooral Brabant, Overijssel, Gelderland, Utrecht en in mindere mate Zuid-Holland zijn getroffen. Gemeenten in deze provincies worden in de weken 24-28 (met een hoogtepunt in week 26) overspoeld met overlastmeldingen. In Brabant komen bij Omroep Brabant 9354 meldingen binnen over waar men de rupsen al niet aantreft: van camping, zwembad, tennisbaan, hondenuitlaatveld tot soms zelfs in de badkamer. Het beeld op lokaal niveau wisselt sterk; er lijkt sprake te zijn van 'hotspots'.

Huisartsen in het hele land hebben de handen vol aan mensen met klachten die toegeschreven worden aan de eikenprocessierups. Sommige huisartsen worden iedere dag meermaals gebeld met hulpvragen. Daarnaast is er een run op drogisterijen naar vrij verkrijgbare middelen tegen de jeuk. De aard van de ervaren klachten is ernstiger dan andere jaren. Dat is terug te zien in de registratie van huisartsengegevens, zoals die zijn opgenomen in de Nivel Zorgregistraties. Met name in de laatste week van juni is er landelijk een duidelijke toename waarneembaar van jeuk en rode huid. In week 26 nemen jeukklachten toe van 20 naar 84 per 100.000 personen en ziet men voor roodheid een toename van 40 naar 110 per 100.000 personen (Hooiveld, Jans & Dückers, 2019).

Figuur 7.1 Wekelijks aantal personen dat de huisarts heeft geconsulteerd voor jeuk, 2016 t/m 2019



Bron: Hooiveld, Jans & Dückers, 2019

De toename betreft alle leeftijdsgroepen en wijkt duidelijk af van voorgaande jaren. De piek in huidklachten bestaat uit:

- pijn/gevoeligheid van de huid: Drenthe, Overijssel, Zuid-Holland en Zeeland
- pruritus/jeuk: Drenthe, Overijssel, Utrecht en Noord-Brabant
- lokale roodheid/erytheem: Drenthe, Overijssel, Gelderland, Utrecht en Noord-Brabant
- urticaria/netelroos: Overijssel, Gelderland, Utrecht en Noord-Brabant

Wat in deze periode ook opvalt, is hoe vaak men de website www.thuisarts.nl bezoekt voor medische informatie over de eikenprocessierups. In de weken 25, 26 en 27 gaat het om 540.000 bezoeken, met in week 26 zo'n 320.000 hits. Dit zijn overweldigende aantallen, die laten zien hoe groot de behoefte aan informatie onder de bevolking is.

De kosten die gemoeid zijn met de bestrijding en beheersing van de eikenprocessierups lopen in 2019 in de miljoenen. Alleen al in Brabant is door gemeenten meer dan 2,5 miljoen euro uitgegeven aan bestrijding. De publieke onrust is aanzienlijk en vertaalt zich in een roep om actie van de provinciale en nationale overheid. In de Tweede Kamer worden vragen gesteld en wordt aangegeven dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit direct moet ingrijpen. Minister Schouten geeft in haar antwoord op de Kamervragen aan, dat zowel de preventie als bestrijding een zaak is van de eigenaren van eikenbomen.⁷ Om de bestrijding en beheersing van de eikenprocessierups beter te coördineren stelt de minister een Kennisplatform Processierups in.⁸ Een van de eerste acties van dit platform is de lancering van de website <https://processierups.nu> die in één week tijd meer dan 120.000 unieke bezoekers heeft.

7 Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit d.d. 12 juli 2019; TK 2018-2019, 26407, nr. 128.

8 De eerste auteur is lid van het Kennisplatform Eikenprocessierups, ingesteld door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

7.3 Nauwelijks urgentie bij sluipende crisis

De opkomst van de eikenprocessierups roept gelijkenis op met het gasbevingsdossier in Groningen. Ondanks toenemende onrust, ontevredenheid en de zorgen over de impact van chronische stress op de gezondheid en het welzijn van de inwoners, duurde het jaren voordat de gaskraan werd dichtgedraaid. Zolang zich geen serieuze crisis voordoet (met veel slachtoffers) of de dreiging ervan niet als onontkoombaar wordt gezien, is het moeilijk om de handen op elkaar te krijgen voor een eenduidige, regio-overstijgende of landelijke aanpak. Zodra het probleem of de onrust erover groot genoeg is, zal iets aan het probleem – van in dit geval de eikenprocessierups – moeten worden gedaan en schiet men in de ‘risico-regelreflex’. Het is altijd een dilemma of schaarse middelen moeten worden ingezet voor de aanpak van een probleem waarvan onzeker is wat de impact ervan is op de fysieke gezondheid en of de aanpak wel voldoende effectief kan zijn. Er zijn immers genoeg andere prioriteiten te stellen en andere kwesties die gemeenten en andere boomeigenaren bezighouden. Het continue dilemma is of het nu een gezondheidsprobleem is of een ecologisch probleem betreft, waarbij het moeilijk is exact aan te geven wat nu daadwerkelijk het gezondheidsprobleem is. Overlast (beperking in woon- en recreatiegoot) is niet hetzelfde als een ernstig probleem op het gebied van volksgezondheid, zoals een infectieziekte. Als het slechts een ecologisch probleem is, heeft het bij de gemeente geen hoge prioriteit, totdat de overlast door inwoners als onaanvaardbaar wordt gezien. Zodra de urgentie groot is, wordt de beslissing om structureel geld vrij te maken en tot een gezamenlijke aanpak te komen, sneller genomen. Zonder urgentie slaat de balans uit ten faveure van een afwachtende houding en ad-hocmaatregelen. De vraag die centraal staat is waarom de aanpak van de (overlast van de) eikenprocessierups tegenzit.

7.4 Analyse

7.4.1 *Onwrikbaar vertrouwen in natuurlijk herstel*

In de eerste helft van de jaren negentig werd de hernieuwde aanwezigheid van de eikenprocessierups gezien als een normaal natuurlijk

verschijnsel dat zichzelf wel zou oplossen door het hervinden van een natuurlijk evenwicht. Een landelijke plaag was het nog niet. De natuur zou zelf wel zorgen voor acceptabele aantallen rupsen, gereguleerd door de aanwezigheid van natuurlijke vijanden: parasieten (zoals sluipwespen, sluipvliegen, grote poppenrovers) en predatoren (vogels, kevers, roofwantsen). Als dat niet zou werken, zou er binnen de populatie vast wel een ziekte uitbreken of zou een gebrek aan voedsel bijdragen aan krimp en vermindering van de populatiedruk. In het geval van de eikenprocessierups bleek al snel dat het evenwicht zich niet zomaar herstelde, met name niet in lanen met eiken zonder natuurlijke vijanden, waar er in Noord-Brabant, mede door de ruilverkaveling (vooral het zuidoosten van de provincie), en in Noord-Limburg veel van zijn.

Over verklaringen voor de extreme overlast in 2019 wordt volop gespeculeerd. Een belangrijke oorzaak wordt gezien in de klimaatverandering die bijdraagt aan hogere temperaturen in het voorjaar en de zomer, waarbij de eikenprocessierups goed gedijt. Een onfortuinlijke interventie van de natuur was dat Nederland een aantal weken voor de piekweek in 2019 werd geteisterd door een hevige storm. Hierdoor werden (oude) nesten uit bomen geblazen en verspreidden brandharen zich over grote afstanden via de lucht.⁹ Kort daarna was het mooi zomerweer en waren veel mensen buiten.

7.4.2 *Ontbreken gezamenlijke aanpak*

De rups rukte de laatste jaren verder op in noordoostelijke richting en confronteert steeds meer provincies met de overlast voor de omgeving. Vanaf 2007 is het aantal vondsten van eikenprocessierupsen in eikenbomen in besmette gebieden stabiel hoog en is bovendien de populatiedruk en de mate van aantasting groter en ernstiger geworden. Daar waar er problemen zijn, worden deze groter.

9 Hart van Nederland, 7 juni 2019. Gezondheid: 'Noodweer zorgt voor meer overlast eikenprocessierups'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.hartvannederland.nl/nieuws/2019/noodweer-zorgt-voor-meer-overlast-eikenprocessierups. Zie ook *NRC Handelsblad*, 3 oktober 2019, 'De processierups sloeg erger toe dan een griepedemie'.

Aanvankelijk werd door gemeenten lokaal niet veel aan de bestrijding en beheersing van de rups gedaan. Het merendeel van de gemeenten liet het over zich heen komen en wachtte ieder jaar geduldig af hoe groot de overlast zou zijn. Er waren echter ook gemeenten met veel overlast die in de jaren negentig medewerkers van eigen sociale diensten inzetten om met beperkte technische mogelijkheden en middelen de strijd tegen de rupsen aan te gaan. De aanpak richtte zich daarbij louter op het oplossen van de overlast door het wegzuigen en wegbranden van de nesten. Met een onder vacuüm gebrachte mesttank zoog men de rupsen op in een hoeveelheid water, wat daarna in de directe omgeving gestort werd in een gegraven gat. Van een structurele en eenduidige aanpak door gemeenten gericht op het herstel van (een natuurlijk) evenwicht was echter lange tijd geen sprake. In 1996 besloten de provincies in Zuid-Nederland en Vlaanderen voor het eerst te komen tot een gecoördineerde en ecologisch verantwoorde aanpak.¹⁰ De insteek was om met een zo beperkt mogelijk gebruik van bestrijdingsmiddelen te komen (dat was eind vorige eeuw/begin 21^e eeuw geen probleem; nu in 2019 wel, vanwege de impact op de biodiversiteit) tot een effectieve bestrijding en beheersing van de eikenprocessierups, met daarbij een uitgebreide voorlichtingscampagne om de bevolking te waarschuwen voor de mogelijke gezondheidsrisico's. Om dit ook daadwerkelijk te ontwikkelen en uit te zetten, ontving men in Brabant voor 1997 en 1998 een internationale subsidie, voor samenwerking tussen regio's (Interregionale subsidie Brabant/Vlaanderen).

Vanaf het begin van deze eeuw nam de bestrijding meer geavanceerde vormen aan. De provisorisch omgebouwde mesttank werd opgevolgd door modernere (zuig)apparatuur, in bepaalde uitvoering zelfs rechtstreeks gekoppeld aan een kleine verbrandingsoven, waarbij de rupsen na het opzuigen direct worden verbrand. Er ontwikkelde zich een nieuwe markt met professionele kennis en kunde. Tegelijkertijd verschenen er ook 'cowboys' op de markt die met weinig onderbouwing obscure methoden aanboden, waarbij effectiviteit en efficiëntie ver te zoeken waren en risico's voor de omgeving niet konden worden uitgesloten.

10 Er werden in 1996 in Zuidoost-Brabant 120.000 (op een bevolking van 600.000) mensen met gezondheidsklachten geregistreerd die werden toegeschreven aan de eikenprocessierups. Hiervan meldde een derde zich bij de huisarts.

Hoewel in 2005 een landelijke leidraad *Beheersing Eikenprocessierups* werd ontwikkeld, die in 2008 en 2013 met onder meer een stappenplan werd bijgewerkt, bleef het heersende uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor de beheersing en bestrijding van de overlast van de eikenprocessierups ligt bij de eigenaren van besmette eikenbomen. De hoop dat de leidraad en de later ontwikkelde ‘toolkit’ zouden bijdragen aan herstel van een natuurlijk evenwicht, bleek vergeefs. De leidraad wordt in de praktijk in wisselende mate door gemeenten en andere boomeigenaren gebruikt. Het grootste gedeelte van de eigenaren gebruikt het stappenplan niet. Eén regio, Zuid-Limburg, blijkt dat zeer consequent wel te doen en ziet daar na jaren ook het succes van. De rups is niet weg, maar wel onder controle door een eensgezinde samenwerking. Aan de hand van het stappenplan uit de leidraad (zie kader) wordt lokaal gepoogd om nesten en rupsen op plaatsen met veel (vaak kwetsbare) mensen (hoog risicogebied: kinderdagverblijven, woonwijken, campings) zo snel mogelijk weg te halen.¹¹

Leidraad beheersing eikenprocessierups: stappenplan

Stap 1: Risico-inventarisatie: waar liggen de gevoelige beplantingen, waar kunnen gezondheidsrisico's optreden, en waar gelden beperkingen voor de bestrijding in verband met ecologische risico's?

Stap 2: Monitoring: waarnemen en registreren van de (potentiële) plaagdruk voorafgaand, tijdens en na afloop van het plaagseizoen.

Stap 3: Bestrijding en beheersing: afweging van de situatie tegenover de beslissing wel of niet ingrijpen en keuze van methoden van bestrijding.

Het dominante patroon is dat gemeenten er eigen bestrijdingsmethoden op na houden, vaak in afwachting van wat er zal gebeuren gedurende het seizoen. Er wordt nauwelijks systematisch in beeld gebracht waar de eikenprocessierups in vorige jaren is gesignaleerd, waardoor men elk jaar opnieuw voor verrassingen komt te staan en niet tot een structurele aanpak komt. Een gebruikelijke maatregel is het spannen van een rood-wit lintje om de besmette bomen, zodat de burger weet ‘daar dreigt gevaar’ en nu door bijna in elke boom een nestkastje te

¹¹ Risicoplekken zijn bijvoorbeeld bij scholen, speelplekken, druk bezochte campings en langs drukke voet- en fietspaden. Ook evenementen en festivals hebben te maken met overlast.

hangen in de hoop dat daar vogels in komen die zich te goed zullen doen aan rupsen.

Beschikbaarheid van geld is vaak een drijvende kracht om er wel of niet iets aan te doen. Een veelgehoorde vraag binnen gemeenten is of het nu een probleem van de gezondheid is of een probleem van de natuur. Alleen in het laatste geval ziet men de noodzaak om vanuit het groenbeheer iets aan het probleem te doen. Het heen en weer schuiven van de bal verwordt tot een jaarlijks ritueel in gemeenteraden.

7.4.3 Registratie gezondheidsklachten

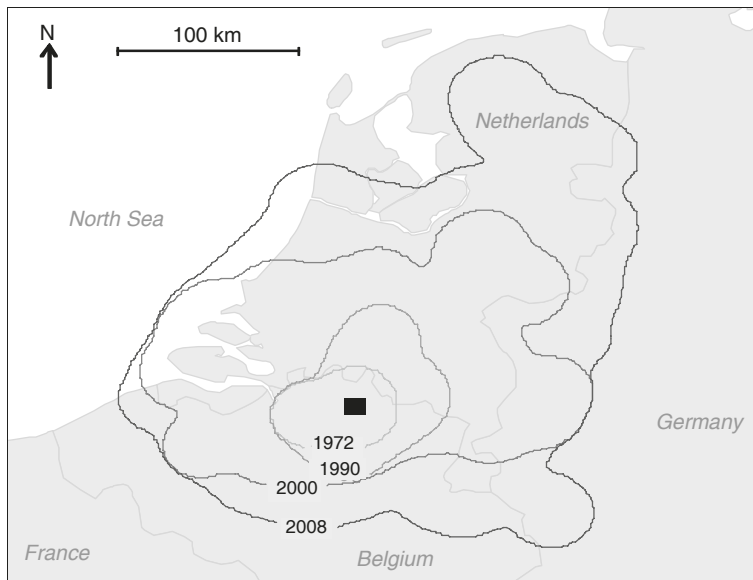
In 2012 bleek uit een onderzoek onder volwassenen, uitgevoerd door de GGD in Overijssel, dat 36.000 mensen in de provincie klachten hadden die aan de eikenprocessierups waren gerelateerd. Circa 12.000 inwoners gaven aan de huisarts hiervoor te hebben bezocht. Dit stemde niet overeen met wat huisartsen op basis van gegevens uit de landelijke peilstations in diezelfde tijd aan klachten registreerden, namelijk 1800 klachten in 2012. In de jaren daarna liep dit aantal op naar 2500 klachten in 2014 (Zijlstra et al., 2015).

De ernst van het plaagseizoen (hoge populatiedruk), de locatie en de bekendheid van de bevolking met de mogelijke gevolgen van de eikenprocessierups lijken factoren te zijn die het huisartsenbezoek sterk kunnen beïnvloeden, zeker na een storm of een periode waarin veel mensen buiten zijn. Bekend is dat het optreden van klachten onder inwoners in een gebied samengaat met het verloop van de plaagdruk in dat gebied. Dat vertaalt zich naar het aantal mensen dat een huisarts consulteert voor behandeling, wat per huisartsenpraktijk sterk kan verschillen. De vraag is dan ook of een nadere analyse van de via peilstations verzamelde gegevens op landelijk niveau een voldoende duidelijk beeld oplevert voor de regio. Bij de enorme aantallen van 2010 leverden de cijfers van de peilstations wel voldoende bovenregionale zeggingskracht om de overheid te laten zien dat maatregelen genomen moeten worden. Een andere verklaring kan zijn dat veel meer mensen zelf naar de drogisterij gaan voor allerlei producten ('zelfmedicatie') die verlichting kunnen brengen.

7.4.4 Conclusie

Wat we kunnen afleiden uit de beschreven periode van dertig jaren eikenprocessierups in ons land is een patroon van groeiende bewustwording van risico's, ingegeven door de zich uitbreidende en toenemende overlast. Van aanvankelijk lokaal/regionaal ongemak verspreidde het onooglijke beestje zich tot nagenoeg elk gebied in Nederland waar eikenbomen staan. Het is een jaarlijks terugkerende bron van ongemak en gezondheidsrisico's, ook sterk geregisseerd door de media, die gepaard gaat met een toename in bestrijdings- en andere maatschappelijke kosten.

Figuur 7.2 Verspreidingsgebied eikenprocessierups, 1972-2008



Bron: Groenen & Meurisse, 2011

De aanpak werd tot nog toe gehinderd door een te groot vertrouwen in het vermogen van de natuur om zelf een evenwicht te bewerkstelligen. De verspreiding werd in de hand gewerkt door een rijke beschikbaarheid aan voedsel (monocultuur van eikenbomen), het gebrek aan natuurlijke vijanden en biodiversiteit (waarbij het maaien van bermen niet helpt, omdat bijvoorbeeld fluitenkruid – dat aantrekkelijk is

voor sluipwespen die azen op rupsen – daarmee weinig kans krijgt), en het zachte klimaat. Ook bleef de aanpak lange tijd een plaatselijke aangelegenheid van ‘pappen en nathouden’ en vooral gericht op de op dat moment negatieve gevolgen, alle pogingen om tot meer structurele oplossingen te komen ten spijt. Er zijn momenten aan te wijzen waarop er sprake was van coördinatie, meestal onder regie van de provinciale overheid, maar een landelijke regie bleef uit, met uitzondering van de eerder vermelde landelijke expertgroep (2005-2013) en het in 2019 opgerichte Kennisplatform Processierups. Landelijke initiatieven werden pas zo’n vijftien jaar geleden ontplooid. Daarbij werd gewerkt volgens een gebruikelijk stramien: er werden richtlijnen, leidraden en toolkits ontwikkeld om overheden en andere eigenaren van eikenbomen praktisch te ondersteunen. Onderzoek naar effectieve en efficiënte bestrijdingsmiddelen kwam niet noemenswaard van de grond. De kennisbasis beperkte zich daarbij hoofdzakelijk tot mogelijke gezondheidsklachten en -risico’s, robuust (kosten)effectiviteitsonderzoek is zeldzaam.¹²

Wat maakt nu dat de coördinatie niet resulteert in een eenduidige, effectieve aanpak? Dat zou zomaar te maken kunnen hebben met het gegeven dat het probleem van de bestrijding van de overlast nog steeds bij de eigenaar van de boom ligt. De aanpak van de bron blijft een (vrijblijvende) opdracht voor de boomeigenaar zelf die, zeker in perioden van financiële krapte, andere prioriteiten stelt. Er wordt ook niet gehandhaafd. De minister bevestigde in 2019 nog eens waar volgens haar (en in wetgeving) de verantwoordelijkheid ligt. Dat is op zijn minst opmerkelijk. Bij een ander publiek risico, bijvoorbeeld de aanleg en het onderhoud van dijken tegen overstromingsrisico’s, wordt ook niet een leidraad opgesteld voor eigenaren van stukken grond grenzend aan zee en rivieren. En ook bij infectieziekten is de dominante werkwijze niet gericht op de eigen verantwoordelijkheid van mensen die potentiële dragers kunnen zijn (zie Jans & Fransen, 2008b). De bestrijding van de eikenprocessierups vraagt om maatwerk, samenwer-

12 In dit opzicht kijkt de eikenprocessierups casus niet af van de kennisontwikkeling over nazorg na rampen en crises waarover eveneens weinig goede evaluaties bestaan; zie Jacobs et al., 2019.

king, volharding en geduld. Nederland is de komende jaren nog niet af van dit op het oog onschuldige beestje.

7.5 Afronding

Kijkend naar 2019 valt op dat het een slechter jaar was dan voorheen in termen van overlast door de processierups. Het patroon in de respons volgt nog steeds de levenscyclus van de rups. De aandacht en de onrust nemen toe met de blootstelling, net als de roep om coördinatie en later om meer onderzoek en kennis. Zodra de vlinders zijn gevlogen, verliegt ook de aandacht. Wanneer we de ontwikkelingen over drie decennia overzien, wordt duidelijk dat dit geen gelukkige formule is om met exoten om te gaan. Ook al is de eerste schatting dat er in 2019 minder vlinders zijn uitgevlogen, is een grote plaagdruk voor 2020 waarschijnlijk.¹³ Met het oog op de (middel)lange termijn vormt het gebrek aan biodiversiteit het grootste probleem. Het ecologische systeem in ons land is grotendeels uitgehold. De insectenpopulaties zijn sterk vermindert: de natuur is uit balans. Het inzetten van natuurlijke bestrijding, bijvoorbeeld door het bevorderen van het nestelen van koolmeesjes in besmette gebieden (die de rupsen opeten), kan zeker helpen. Maar om bijna elke eikenboom te voorzien van een nestkastje is natuurlijk geen panacee voor een ecosysteem dat jarenlang is ondermijnd. Er zal meer moeten gebeuren.

Wanneer we terugblikken op de opkomst van de eikenprocessierups in Nederland en een poging wagen om vooruit te kijken, ook met het oog op nieuwe exoten die naar ons land oprukken, is er maar één echte les te trekken: wees er op tijd bij! Geef ter zake doende informatie en nuanceer het risico. Het dilemma in beeld- en oordeelvorming speelt mogelijk vooral bij *creeping* crises. De opkomst van de eikenprocessierups bestreek in pieken van overlast een periode van dertig jaar, terwijl de uitbraak van COVID-19 in de eerste maanden van 2020 laat zien hoe het dilemma ook speelt in kortere tijdslijnen. Zonder een acuut

¹³ RIVM, 25 september 2019. Nieuws: 'Aanpak overlast Eikenprocessierups 2020'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.rivm.nl/nieuws/aanpak-overlast-eikenprocessierups-2020.

voelbare dreiging voor de volksgezondheid en zorgcapaciteit permitteren autoriteiten en experts zich de luxe om te denken dat het wel zal meevallen. Maar dat is niet helemaal waar, zie bijvoorbeeld de toenemende overlast van met Lyme besmette teken de laatste decennia. Ook daar lopen de verantwoordelijke overheden niet echt hard, terwijl de gevolgen voor de gezondheid (vele malen) ernstiger zijn dan bij de eikenprocessierups.

De rupsenplaag uit zich als een seizoensgebonden ongemak, waartegen wandelaars en fietsers zich best kunnen beschermen. De aanpak van de overlast vraagt echter onverminderd om een combinatie van maatregelen die door het hele land gecoördineerd moet worden doorgevoerd. In de nabije toekomst zal een update van de leidraad verschijnen met een nieuw uitgewerkt stappenplan. Het besef is eindelijk gekomen dat de eikenprocessierups in Nederland een vaste bewoner is geworden die niet meer weggaat. Om dit soort plagen te voorkomen, zal men het hele jaar door aan beheer en bestrijding moet werken. Laten we met de blik op andere exoten (of het nu gaat om infectieziekten of grotere invasieve exoten) vooral de urgentie van naderende risicovolle nieuwkomers herkennen en deze direct aanpakken, zodat vergelijkbare dynamieken in de aanpak niet opnieuw resulteren in een falende verdedigingslinie. Dat geldt voor de gewone Aziatische hoornaar die de autochtone bij bedreigt (indammen in België is mislukt), waarvan de steek overigens nauwelijks erger is dan die van een wesp, de hooikoorts veroorzakende ambrosiaplant en de dennenprocessierups die vanuit Frankrijk optrekt naar het noorden. We kunnen wel de paarden verversen maar, zoals drs. P al opmerkte, is dat niet altijd genoeg om de wolven af te houden. Nee, in dit bewuste verhaal moeten we de figuurlijke wolven stevig aanpakken. Daarmee doelen we natuurlijk niet op het echte beest, de wolf die Nederland aan het herontdekken is als potentiële leefomgeving. Hopelijk gedraagt deze 'terugkeerder' zich, al zijn inmiddels de eerste schapen gesneuveld.



*Kinderen afgevoerd na oververhitting op zomerkamp in Leusden
<https://rtlnieuws.nl/nieuws/video/video/4793156/kinderen-afgevoerd-na-oververhitting-op-zomerkamp-leusden>*

RTL Nieuws @RTLnieuws



Hoe houden we het hoofd koel in hete zomers?

Emily Berger, Marleen Kraaij

8.1 Inleiding

Zonnige zomers bieden veel aangename momenten. Aanhoudende hitte kan echter risicovol zijn. De zomer van 2019 kende veel hitte-records, waaronder een meting van 40,7 graden Celsius op 25 juli in Gilze-Rijen, een unicum voor Nederland.¹ In diezelfde week overleden bijna vierhonderd mensen meer dan gemiddeld in de zomer, vooral personen van 80 jaar en ouder.²

De afgelopen jaren is er steeds meer aandacht voor de gevolgen van zomerse hitte voor de gezondheid. Het gaat dan met name om de effecten van (langdurige) hoge temperaturen en de daarmee gepaard gaande zonkracht en luchtvervuiling. Hoewel schattingen grote onzekerheidsmarges kennen, wordt wel gesteld dat elke graad stijging van de gemiddelde zomertemperatuur ten opzichte van het langjarig gemiddelde leidt tot een extra sterfte van ruim dertig personen per week.³ Het is lastig om het exacte verband tussen temperatuurverhoging en sterfte vast te stellen, omdat verschillende factoren een rol spelen, zoals de duur van de hitteperiode en de dag- en nachttemperatuur. De toename van sterfte gedurende hitteperiodes is echter onmiskenbaar (zie onderstaand kader).

- 1 KNMI, 25 juli 2019. Nieuws: 'Temperatuur door historische grens van 40°C'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/temperatuur-door-historische-grens-van-40-c.
- 2 CBS, 9 augustus 2019. Nieuws: 'Hogere sterfte tijdens recente hittegolf'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/32/hogere-sterfte-tijdens-recente-hittegolf.
- 3 NRC, 2 juli 2015, 'Als het een week lang 1 graad warmer is dan normaal, gaan er dertig mensen extra dood'.

Extra sterfte door hitte

In de zomer van 2003, die erg warm was, overleden duizend tot veertienhonderd personen meer dan normaal.¹ Ook in juli 2006 overleden duizend mensen meer dan in een gemiddelde julimaand.² Tijdens de twaalfdaagse hittegolf in 2010 stierven naar schatting vijfhonderd mensen meer dan normaal in die periode.³ In 2018 viel de oversterfte door hitte tijdens twee hittegolven in juli en augustus mee.⁴ Tijdens deze hittegolven overleden ongeveer honderd personen meer dan gemiddeld in de zomerperiode.

De afgelopen jaren werd in de zomer soms meermaals het Nationaal Hitteplan afgekondigd om (verzorgers van) mensen die kwetsbaar zijn voor hitte – met name heel jonge kinderen, ouderen en mensen met bepaalde chronische aandoeningen – te waarschuwen. In de zomer van 2019 vonden verschillende incidenten plaats waarbij personen bevangen werden door de hitte. We beschrijven in dit hoofdstuk een situatie waarbij kinderen tijdens een kinderkamp oververhit raakten en hulpdiensten uiteindelijk opschaalden naar GRIP-1.⁵ In de analyse beschouwen we de vraag: wat als 40 graden het nieuwe normaal wordt?

Het hoofdstuk is tot stand gekomen met medewerking van Hein Daanen, hoogleraar (thermo)fysiologie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, Werner Hagens, coördinator Nationaal Hitteplan bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), en Rob Sluijter, programmamanager Early Warning Centre bij het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI).

- 1 CBS, 8 september 2003. Nieuws: 'Ruim duizend extra doden warmer zomer'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2003/2003-1275-wm.htm.
- 2 CBS, 30 augustus 2006. Nieuws: 'Door hitte in juli duizend extra doden'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2006/35/door-hitte-in-juli-duizend-extra-doden.
- 3 CBS, 19 juli 2010. Nieuws: 'Door recente hitte 500 extra doden'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2010/29/door-recente-hitte-500-extra-doden.
- 4 CBS, 17 augustus 2018. Nieuws: 'Hitte heeft niet geleid tot veel meer sterfte'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/33/hitte-heeft-niet-geleid-tot-veel-meer-sterfte.
- 5 Het feitenrelaas is mede gebaseerd op een evaluatie van de beheerder van het desbetreffende kamperrein.

8.2 Feitenrelaas

Op zaterdag 20 juli arriveren op het terrein van YMCA Leusden negen groepen kinderen in de leeftijd van 7 tot 16 jaar voor een zomerkamp. De groepen zijn verdeeld over het kampeerterrein en staan onder verantwoordelijkheid van verschillende organisatoren. In totaal zijn er ongeveer vijfhonderd personen op het kampterrein aanwezig. Zij gaan een zonnige en zeer warme week tegemoet. Op zondag wordt 27 graden voorspeld, de dagen erna loopt de temperatuur op naar respectievelijk 31, 36 en 37 graden. Ook op vrijdag wordt een temperatuur van hoger dan 35 graden verwacht.

Bij aankomst op 20 juli vindt er overleg plaats met de organisatoren van de zomerkampen over de verwachte hitte en de maatregelen die in het Nationaal Hitteplan beschreven zijn. Nog diezelfde dag worden voor de kampeerders extra waterflessen besteld en de volgende dag staan er zwembaden klaar om in te spelen. Op dinsdag 23 juli kondigt het RIVM het Nationaal Hitteplan af, dat tot en met 28 juli geactiveerd zal blijven. Diezelfde dag kondigt het KNMI code oranje af, wat tot en met 27 juli zou gelden. Aan het programma van de zomerkampen wordt een verkoelende invulling gegeven: op 23 en 24 juli wordt er een groot watergevecht gehouden, er staan badjes klaar en een aantal groepen bezoekt het zwembad.

Na een warme nacht is het op donderdagochtend al 25 graden. Er staat nauwelijks tot geen wind en de temperatuur loopt snel op. Vier groepen kinderen en hun begeleiders vertrekken van het terrein voor externe activiteiten, onder andere naar het zwembad. Vijf groepen blijven op het terrein. De organisatie van ten minste een van de groepen ontvangt telefoontjes van ouders over de hoge temperatuur. Ouders vragen zich af of het wel verantwoord is om het kamp door te laten gaan, maar de organisatoren besluiten om het kamp niet voortijdig te staken. De ochtend wordt gevuld met waterspelletjes en het middagprogramma zal bestaan uit een lunch, rust, spel en avondeten. Ongeveer honderd kinderen lunchen in een warme eettent. Hoewel de zijanten van de tent open zijn en het dak schaduw biedt, is afkoeling haast niet meer mogelijk. De kinderen moeten ten minste twee boterhammen eten en twee bekers vocht drinken. De temperatuur is ondertussen opgelopen tot zo'n 30 à 35 graden Celsius. Na de lunch is er een verplicht rustuurtje en gaan de kinderen op matrasjes buiten hun

tent liggen. Rond 14.15 uur signaleert de leiding dat het met een aantal kinderen niet goed gaat. Een kwartier later worden de kinderen geëvacueerd naar een ander deel van het terrein en er wordt hen cola en chips aangeboden. Even later wordt een groep van 25 kinderen aangetroffen die duif in hun stoelen hangt. Ook melden kinderen zich met klachten dat ze niet meer kunnen lopen en ziek van de hitte zijn. Iemand van de kampleiding stelt voor om de kinderen die extra aandacht nodig hebben mee te nemen naar de tuin, waar schaduw is en waar de kinderen gekoeld kunnen worden met behulp van een tuinslang. De kinderen worden gekoeld met natte doeken, badjes en drinken. Een aanwezige arts (in opleiding) adviseert te blijven koelen en te drinken. Rond 15.15 uur besluit de leiding van een van de kampen om de activiteiten te beëindigen en de kinderen te laten ophalen. Er wordt wederom advies aan de arts gevraagd, die deel uitmaakt van de kampbegeleiding. Het advies blijft koelen en drinken.

Rond 16.00 uur wordt besloten om externe hulp in te schakelen. De situatie is complex door het grote aantal kinderen met wie het niet goed gaat. Het alarmnummer 112 wordt gebeld. Even later arriveert de officier van dienst geneeskundig en ook een eerste ambulance. Er volgt al snel opschaling naar GRIP-1. Ook andere hulpdiensten en meerdere ambulances komen naar het kamp, evenals de media. De politie wil weten hoeveel personen er op het kamp zijn en of de groepen compleet zijn. Na een snelle inventarisatie blijkt dit het geval te zijn. Meer dan dertig kinderen en één personeelslid zijn onwel geworden en worden overgebracht naar het ziekenhuis. Via Facebook wordt een filmpje gedeeld waarin wordt gemeld dat er voor alle kinderen goed gezorgd wordt. Ondertussen blijven kinderen zich met klachten melden bij de leiding, waarna nog zeven kinderen naar het ziekenhuis worden gebracht. In totaal worden 39 mensen naar het ziekenhuis gebracht voor onderzoek. De meeste kinderen kunnen dezelfde avond naar huis. Drie kinderen moeten één of twee nachten ter observatie in het ziekenhuis blijven.

In de middag wordt tevens besloten het grootste kamp af te blazen. Voor de kinderen die nog niet zijn opgehaald, wordt een avondmaaltijd verzorgd. De overige kampen zullen de volgende morgen, op vrijdag 26 juli, eindigen. Tussen 9.00 uur en 10.00 uur worden de kinderen opgehaald.

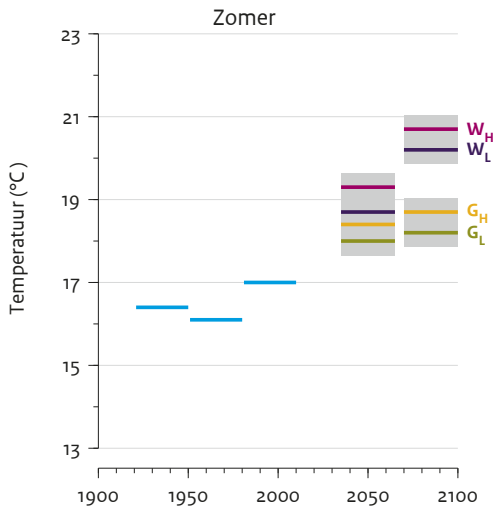
De gebeurtenissen hebben een behoorlijke impact, ook onder de staf van het kamp, de personeelsleden en vrijwilligers. De YMCA Leusden evalueert na afloop de gebeurtenissen. Uit de evaluatie komt naar voren dat er bij de kampleiding behoefte bestaat aan een duidelijke omschrijving van de symptomen passend bij oververhitting en de maatregelen die genomen kunnen worden als kinderen oververhit zijn geraakt. De leiding was in verwarring over de ernst van de klachten en had geen toetssteen. YMCA neemt zich voor om een 'Hitte op Kamp'-protocol op te stellen met daarin ook aandacht voor het – verplicht – kunnen beëindigen van kampen.

8.3 Wat als 40 graden het nieuwe normaal wordt?

Het klimaat verandert. In de afgelopen eeuw is in Nederland de gemiddelde jaartemperatuur gestegen met circa 2 graden Celsius. Daarmee samenhangend is de frequentie van warme perioden toegenomen, alsook de intensiteit van de hitte. Tijdens een hittegolf is het tegenwoordig gemiddeld 3 graden warmer dan honderd jaar geleden. Volgens de klimaatscenario's van het KNMI zal de gemiddelde temperatuur verder toenemen: de zomers worden fors warmer (zie figuur 8.1), de warmste zomerdagen zelfs bovengemiddeld. De hittegolf van 2019 was dan ook geen uitzondering.

Ondanks onzekerheden over de klimaatverandering is duidelijk dat Nederland vaker geconfronteerd zal worden met heel warme periodes. De verwachting is dat zowel de frequentie van hitteperiodes als de impact ervan zal toenemen. Wat betekent dit voor het handelen van mensen, voor overheden, zorgverleners en voor bijvoorbeeld organisatoren van evenementen? Zijn hittegolven tijdig en accuraat te voorspellen? Hoe is te bepalen of mensen problemen door hitte zullen ervaren? En wat te doen in situaties waarin mensen oververhit zijn geraakt?

Figuur 8.1 Gemiddelde zomertemperatuur in 2050 en 2085 volgens vier KNMI klimaatscenario's



Bron: KNMI

Legenda: De blauwe lijnen geven de gemiddelde temperatuur weer over de tijdvakken 1921-1950, 1951-1980 en 1981-2010. Voor de komende twee tijdvakken geeft de grijze band de variabiliteit aan tussen de vier klimaatscenario's van het KNMI, waarbij G staat voor gematigd en W voor warm; L betekent laag en H betekent hoog.

8.4 Analyse

In de beschreven casus lijken de kinderen slachtoffer te zijn geworden van een extreme 'cocktail'. Meerdere risicofactoren waren aanwezig: een hoge temperatuur, er stond weinig wind en in de tenten kon het door de zon heel warm worden. Het lijkt een ongelukkige samenloop van omstandigheden.⁶ Uit de evaluatie die de organisatie uitvoerde, bleek een behoefte aan meer informatie en meer specifiek aan voorlichting en protocollen om keuzes over handelingsperspectieven te vergemakkelijken.

⁶ *de Volkskrant*, 26 juli 2019, '36 kinderen onwel tijdens jeugdkamp in Leusden – wat ging er mis?'.

8.4.1 Vermijden van negatieve effecten

Als warme periodes in Nederland zullen toenemen, zowel in frequentie als in intensiteit, heeft dit consequenties voor de gezondheid van mensen. Warme periodes vergroten de kans op oververhitting, blootstelling aan luchtvervuiling (smog) en te veel zonkracht (ultraviolette straling). Adequaat handelen van individuen, zorgverleners en overheden kan levens redden. Zoals vaak bij gezondheidsdreigingen geldt ook hier het adagium 'beter voorkomen dan genezen'. Op nationaal en regionaal niveau vinden uiteenlopende activiteiten plaats om de uitvoeringsagenda van de *Nationale Adaptatie Strategie* en het *Deltaplan Ruimtelijke adaptatie* handen en voeten te geven.⁷ Beide plannen zijn erop gericht om de gevolgen van de klimaatveranderingen te beperken en de samenleving te helpen bij het aanpassen aan de veranderende omstandigheden.

Het voorkómen van negatieve gezondheidseffecten door oververhitting vraagt om bewustwording en vervolgens ook om een gedragsverandering. Dat gaat niet vanzelf. Het is daarom van belang te investeren in voorlichting en advisering om oververhitting te voorkomen en aandacht te besteden aan passende interventies als 'het kwaad is geschied' en mensen oververhit zijn geraakt.

7 Niet alleen door het *Global Heat Health Information Network* wordt expertise bijeengebracht (www.ghhn.org), ook op het kennisportaal 'Ruimtelijkeadaptatie.nl' worden *best practices* uit verschillende sectoren gedeeld.

Ontstaan van het Nationaal Hitteplan

De zomer van 2003 was vooral in het zuiden van Europa de warmste zomer in vijfhonderd jaar. De extreme hitte ‘had statistisch gesproken niet mogen plaatsvinden’.¹ Onder meer Frankrijk werd getroffen door extreme temperaturen; er vielen bijna 15.000 doden als gevolg van de hitte, vooral ouderen. Media toonden beelden van overvolle ziekenhuizen en mortuaria en de regering werd verweten het aantal doden ernstig te onderschatten. Sindsdien doen de Franse autoriteiten hun uiterste best om de gezondheidsschade van hittegolven te beperken. Zo is er een app waarin voor Parijs de koelste plekken van de stad worden getoond en wordt aangegeven welke zwembaden en parken langer open zijn. Ook wordt sindsdien bij extreme hitte op posters en in tv-reclames de boodschap overgebracht luiken overdag gesloten te houden, op bekenden te letten en voldoende te drinken.² Tevens is na de hete zomer van 2003 in Frankrijk een hittewaarschuwingssysteem ingevoerd van vier niveaus. In de zomer van 2019 werd voor het eerst code rood, het hoogste alarm, afgeroepen.³

In reactie op de hittegolven in Europa in 2003 en 2006 is ook in Nederland, op initiatief van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, een Nationaal Hitteplan opgesteld. Als er in (delen van) Nederland vier dagen achtereenvolgende een temperatuur van meer dan 27 graden wordt verwacht, informeert het KNMI hierover het RIVM. Het RIVM kan daarop besluiten het Nationaal Hitteplan te activeren. Naast de kans op aanhoudend warm weer met maximumtemperaturen boven de 27 graden wordt in deze beslissing ook rekening gehouden met de verwachte nachttemperatuur en de luchtvochtigheid. Het Nationaal Hitteplan kan voor heel Nederland, maar ook voor delen van het land worden geactiveerd. In feite is het een waarschuwingssysteem, bedoeld om aandacht te vragen voor de risico's van hitte voor mensen met een kwetsbare gezondheid.

Sinds 2007 is het Nationaal Hitteplan veertien keer geactiveerd, hetzij voor een aantal provincies, hetzij voor het hele land. Bij afkondiging van het Nationaal Hitteplan informeert het RIVM de partners in de zorg, waaronder de GGD'en, het Nederlandse Rode Kruis en de koepels van zorgorganisaties. Jaarlijkse evaluaties laten zien dat zorgpartners deze waarschuwingen en activering van het Hitteplan waarderen. Het geeft

- 1 KNMI, 7 maart 2004. Nieuws: ‘Zomer 2003 in Europa warmste in 500 jaar’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/zomer-2003-in-europa-warmste-in-500-jaar.
- 2 *de Volkskrant*, 25 juli 2019, ‘Sinds de horrorhittegolf van 2003 let Parijs goed op zijn ouderen’.
- 3 NOS, 28 juni 2019. Nieuws buitenland: ‘Hittegolf teistert Europa: 45,9 graden in Zuid-Frankrijk, doden in Spanje’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2291041-hittegolf-teistert-europa-45-9-graden-in-zuid-frankrijk-doden-in-spanje.html.

hun het signaal om hun zorgverlening aan te passen aan de zorgvraag die bij langdurige hitte ontstaat. Activering van het Nationaal Hitteplan gaat gepaard met de volgende adviezen die bedoeld zijn om mensen die kwetsbaar zijn voor de effecten van (langdurige) hitte te beschermen:⁴

- *Drink voldoende:* Drink water, thee of koffie. Ook als u geen dorst heeft, want ouderen hebben minder dorstgevoel. Matig het gebruik van alcohol. Tip: zorg dat u altijd een flesje water bij de hand hebt, zeker als u naar buiten gaat of met de auto op pad gaat.
- *Houd uzelf koel:* Blijf in de schaduw en beperk lichamelijke inspanning in de middag (tussen 12:00 en 18:00 uur). Tip: maak gebruik van de koelere ochtend en avond voor uw boodschappen of wandeling. Neem een verkoelend (voeten)bad of een douche.
- *Houd uw woning koel:* Houd de zon en warmte zo veel mogelijk buiten uw woning, bijvoorbeeld met zonwering, ventilator of airconditioning. Tip: zorg voor extra frisse lucht door het openen van ramen en/of deuren op tijdstippen dat het buiten is afgekoeld.
- *Zorg voor elkaar:* Let bij warm weer extra op mensen in uw omgeving die misschien uw hulp kunnen gebruiken. Tip: ga een keer extra langs of bel ze op en vraag wat u kunt doen.
- *Medicijnen en hitte:* Sommige medicijnen kunnen bij hitte tot gezondheidsproblemen leiden doordat de water- en zouthuishouding in het lichaam verstoord wordt. Dit kan leiden tot uitdroging, te weinig zweten en onwel worden. Overleg met uw apotheek of huisarts als u vragen heeft over het gebruik van uw medicijnen tijdens hitte.

8.4.2 Risicocommunicatie

De casus van het kinderzomerkamp laat zien dat het niet eenvoudig is om de risico's van langdurige hitte in te schatten. Er rezen allerlei vragen: wel of niet evenementen afblazen, wel of geen externe hulp inroepen en wie neemt welke besluiten? Van risicocommunicatie kan een preventieve werking uitgaan. Ook kan het bijdragen aan een juiste reactie op klachten. Bij het verwerken van informatie over risico's spelen verschillende elementen een rol: de risicoperceptie, affectieve respons, responseffectiviteit, zelfeffectiviteit, vertrouwen in de afzender en de sociale norm. In de publicatie *Gedrag beïnvloeden met risicocommunicatie* zijn wetenschappelijke inzichten hierover bijeengebracht (Bakker & Mertens, 2019). Er is echter tot op heden slechts beperkt onderzoek beschikbaar dat inzicht biedt in de maatregelen die bedoeld

4 Bron: www.rivm.nl/hitte.

zijn om de gezondheid gedurende langdurige hitteperiodes effectief te beschermen (Mayrhuber et al., 2018; RIVM, 2012).

- *Risicoperceptie* betreft de wijze waarop mensen risico's interpreteren en deze beschouwen als een bedreiging voor zichzelf, hun familie of omgeving. Mensen maken een afweging tussen de mogelijkheid dat het risico zich voordoet en de eventuele gevolgen ervan voor henzelf of hun naasten. In hoeverre denkt iemand kwetsbaar te zijn voor de effecten van een aantal warme dagen op rij?
- Met *affectieve respons* worden de gevoelens bedoeld die mensen ervaren als ze aan risico's denken, zoals angst, gespannenheid en bezorgdheid. Het maakt verschil voor de risicobeleving of iemand de zon vooral associeert met vrolijkheid of juist met gevaar op uitdroging. Dit verschil in beleving zal invloed hebben op het gedrag. Bijvoorbeeld: wel of niet uit de zon blijven.
- *Responseffectiviteit* is de overtuiging dat een specifieke handeling effectief is voor het verminderen van het risico of de gevolgen van het risico. Bijvoorbeeld: niet te lang in de zon maar in de schaduw blijven, omkijken naar ouderen die nabij wonen, de gordijnen al in de ochtend sluiten.
- *Zelfeffectiviteit* betreft de inschatting van mensen om de handelingsperspectieven die worden aangedragen daadwerkelijk uit te voeren. Te denken valt aan het bieden van hulp bij oververhitting: weten hoe te koelen, vocht toe te dienen of hulp in te roepen.
- Het *vertrouwen in de afzender van informatie* over een risico bepaalt mede of mensen deze informatie zullen gebruiken bij het maken van beslissingen. Ieder jaar leidt het eventueel afkondigen van het Nationaal Hitteplan tot veel media-aandacht, wat zeker bijdraagt aan het verspreiden van het signaal dat het langdurig warm wordt. Jaarlijkse evaluaties onder ontvangers van de hittewaarschuwingen laten zien dat mensen de overheidsinspanningen om te communiceren over hitte waarderen. Uit deze peilingen blijkt echter ook dat mensen niet per se handelen overeenkomstig de adviezen, bijvoorbeeld omdat zij zichzelf niet beschouwen als kwetsbaar voor oververhitting.
- Bij het nemen van beslissingen is ten slotte de *sociale norm* belangrijk. Wanneer iemand uit de sociale omgeving zijn gedrag aanpast vanwege berichtgeving over een bepaald risico, is de kans groter dat

anderen dat ook doen. Denk hierbij aan het niet gaan sporten als het daarvoor te warm is. Als anderen aanbevolen gedrag definiëren als ‘vroeger hoefde dat ook niet, we kunnen nergens meer tegen’ is in de communicatiestrategie expliciet aandacht nodig om daadwerkelijk gedragsverandering te bereiken.

8.4.3 Samenspel van organisaties

De (risico)communicatie over hitte-episodes wordt door verschillende partijen vormgegeven. Het KNMI heeft de taak om waarschuwingen uit te geven als de weersomstandigheden een risico vormen. Door tijdig te waarschuwen kunnen mensen zich voorbereiden op gevaarlijk weer, waardoor de kans op schade en letsel wordt beperkt. De impact van het weer is het uitgangspunt voor de weerswaarschuwingen (zie onderstaand kader).

Aandacht voor de effecten van extreem weer

Extreme weersomstandigheden kunnen leiden tot temperatuurgerelateerde sterfte. Wereldwijd is temperatuurgerelateerde sterfte vooral te wijten aan lage temperaturen (wintersterfte) (Gasparrini et al., 2015). In Nederland is er naast aandacht voor de effecten van hitteperiodes ook aandacht voor de effecten van extreme kou (RIVM, 2009).

De waarschuwingssystematiek van het KNMI

Het KNMI geeft waarschuwingen uit voor onder andere regen, gladheid, onweersbuien, windstoten en temperatuur (hitte/koude). Het KNMI gebruikt internationale waarschuwingskleuren om de impact van gevaarlijk weer aan te geven: code groen (= geen bijzonderheden), code geel (= wees alert), code oranje (= wees voorbereid) en code rood (= onderneem actie).

Het KNMI heeft drempelwaarden vastgesteld voor de kleurcodes geel en oranje. De drempelwaarden voor code geel bij hitte zijn: het Hitteplan moet geactiveerd zijn of de verwachte maximumtemperatuur moet hoger zijn dan 35 graden. Voor code oranje geldt dat er drie aaneengesloten etmalen een maximumtemperatuur van meer dan 30 graden moet zijn, waarbij de minimumtemperatuur hoger dan 18 graden is. Code rood wordt afgegeven wanneer er een kans bestaat dat het weer een grote impact heeft op de samenleving. Dit kan ook worden afgegeven bij een kleine kans op optreden, maar het risico op letsel, schade of overlast erg groot is.

Om tot een afgewogen besluit te komen over het afkondigen van een weerwaarschuwing, betreft het KNMI verschillende partners. Bij opschaling naar code oranje vindt er intern overleg plaats binnen het Expertteam, waaraan onder andere een veiligheidsmeteoroloog, communicatiemedewerker, klimatoloog en modellenexpert deelnemen. Ook wordt aan commerciële weerbedrijven en meteorologen van Defensie gevraagd om een inschatting te maken van de kans dat het weerextreem zich zal voordoen. Over een eventuele opschaling naar code rood (weer-alarms) vindt overleg plaats met het WeerImpactTeam (WIT) dat onder andere bestaat uit vertegenwoordigers van het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (DCC-IenW), het Nationaal CrisisCentrum (NCC), het Verkeerscentrum Nederland, de politie, brandweer en ProRail. Het WIT voert een impactanalyse uit van het naderende extreme weer en adviseert het KNMI om al dan niet op te schalen naar code rood.⁵

Early Warning Centre

Om in te spelen op het veranderende weer en de maatschappelijke vraag gaat het KNMI eerder en preciezer waarschuwen. De komende jaren ontwikkelt het KNMI een *Early Warning Centre*, een nationaal waarschuwingsadviesstelsel, waarbij in de informatievoorziening de mogelijke impact van de weersomstandigheden en het handelingsperspectief centraal staan. Daarbij zoekt het KNMI, zowel op Europees als op nationaal niveau, de samenwerking met marktpartijen, kennisinstellingen en overheden.⁶

Het RIVM is betrokken bij het activeren van het Hitteplan en de berichtgeving die hiermee gepaard gaat. Daarnaast meet het RIVM de luchtverontreiniging, onderzoekt het de verwachte ontwikkeling en geeft het, als dat nodig is, een smogwaarschuwing.⁷ Sinds 1995 wordt ook voortdurend de zonkracht gemeten.⁸ Het RIVM zet steeds meer in op het informeren van verschillende groepen mensen over de effecten van blootstelling aan hitte, zonkracht en smog en wat te doen om gezondheidsschade te voorkomen.⁹ Bij periodes van langdurige hitte ligt de aandacht op het tijdig waarschuwen voor aanhoudende hitte (activering Hitteplan) en preventieve maatregelen (blijf uit de

5 Bron: www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/uitleg/knmi-waarschuwingen.

6 Bron: www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/uitleg/early-warning-centre.

7 Een smogwaarschuwing is een verplichting, gebaseerd op richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, die is vastgelegd in de Smogreling 2010 (Staatscourant 2010, nr. 8386).

8 De zonkracht geeft aan hoe snel de huid kan verbranden door blootstelling aan UV-straling.

9 Zie bijvoorbeeld www.rivm.nl/zonkracht en www.rivm.nl/smog.

zon, vermijd inspanning, drink voldoende en denk aan elkaar). Deze maatregelen zijn gericht op het voorkomen van negatieve gezondheidseffecten en sterfte onder kwetsbare groepen: jonge kinderen, ouderen en mensen met onderliggende aandoeningen. Bij extreme hitte zal de aandacht verschuiven naar een bredere doelgroep, namelijk de gehele bevolking met als doel om symptomen van oververhitting te herkennen en gericht actie te ondernemen. Op de website van het RIVM is informatie te vinden hoe om te gaan met hitte, ook tijdens evenementen.¹⁰ Organisatoren van evenementen wordt aangeraden om contact op te nemen met de lokale GGD/GHOR voor advies gericht op de lokale omstandigheden en specifieke doelgroepen.

Behalve het KNMI, het RIVM en de GGD/GHOR hebben ook anderen een rol. Zowel veiligheidsregio's als colleges van burgemeesters en wethouders hebben op grond van respectievelijk de Wet veiligheidsregio's en de Wet publieke gezondheid een verantwoordelijkheid om inwoners in hun regio's optimaal te informeren om hun gezondheid te beschermen.¹¹ Het Nederlandse Rode Kruis heeft tal van vrijwilligers die voorafgaand en tijdens hitteperiodes op locatie voorlichting en hulp bieden.⁸ Verschillende afdelingen van het Rode Kruis zijn onderdeel van lokale hitteplannen die geactiveerd worden bij activering van het Nationaal Hitteplan of bij lokale afwegingen (bijvoorbeeld of en hoe een evenement kan doorgaan).⁹ Op deze manier worden landelijke waarschuwingen en adviezen omgezet in lokale initiatieven en activiteiten om de risico's van hitte voor mensen te verminderen. Ook de huisartsen besteden aandacht aan hitte via de website www.thuisarts.nl.

¹⁰ Bron: www.rivm.nl/hitte/evenementen.

¹¹ In artikel 46 van de Wet veiligheidsregio's is vastgelegd dat de veiligheidsregio ervoor zorgdraagt dat de bevolking informatie wordt verschaft over rampen en crises die de regio kunnen treffen, over de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming en bestrijding of beheersing hiervan en over de daarbij te volgen gedragslijn. Artikel 1, lid c, van de Wet publieke gezondheid (Wpg) definieert publieke gezondheid als 'gezondheidsbeschermende en gezondheidsbevorderende maatregelen voor de bevolking of specifieke groepen daaruit, waaronder begrepen het voorkómen en het vroegtijdig opsporen van ziekten'.

⁸ Bron: www.rodekruis.nl/hulp-in-nederland/wat-moet-je-doen-bij-hitte.

⁹ Zie de *Handreiking Lokaal Hitteplan* die in 2019 in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is opgesteld (IenW, 2019).

Als verschillende organisaties communiceren over hetzelfde gezondheidsrisico, is afstemming nodig om tegenstrijdige voorlichtingsboodschappen te voorkomen. Goed afgestemde risicocommunicatie kan het effect van de boodschap versterken.

8.5 Afronding

Zomerse dagen zijn over het algemeen fijn, omdat we kunnen genieten van het buitenleven. Met de klimaatverandering die gaande is, zullen we echter moeten stilstaan bij de negatieve effecten van hitte en ons gedrag hierop moeten aanpassen. Dit is niet alleen nodig om de gezondheid van mensen te beschermen, maar ook om het schaarse aanbod van professionele zorg doelmatig te benutten. Risicocommunicatie is daarbij cruciaal. Tot een paar jaar geleden bestond risicocommunicatie voornamelijk uit informatie over de kans op blootstelling, de mogelijke gevolgen daarvan en de handelingsperspectieven om negatieve effecten te voorkomen. Steeds meer wordt erkend dat de risicoperceptie ook wordt bepaald door een bepaalde emotie of beleving met betrekking tot een specifieke situatie of gebeurtenis. Om mensen bewuster te maken van risico's moeten we enerzijds de kennis over kansen en consequenties overbrengen en anderzijds de affectieve respons aanspreken om daadwerkelijk het gewenste gedrag te stimuleren. Om risicocommunicatie effectief in te zetten, is het van belang om aan te sluiten bij de emoties en gevoelens van de verschillende doelgroepen: ouders van jonge kinderen, mensen die genieten van het in de zon liggen, ouderen of mensen met onderliggend lijden die door hun aandoeningen kwetsbaarder zijn voor de effecten van hitte, zonkracht en luchtverontreiniging. Onderzoek hiernaar is vooralsnog beperkt. Terwijl we de kennis ontwikkelen, zullen we met de experts die we hebben in dit land zo goed mogelijk moeten handelen om de gezondheid van jong en oud te beschermen. De deskundigen bij de GGD'en – verenigd in de landelijke werkgroep klimaat en gezondheid – kunnen overheden en zorgverleners adviseren bij vragen over specifieke doelgroepen en activiteiten.

We eindigen dit hoofdstuk met de oproep om bewust te zijn van de effecten van warme zomerdagen voor verschillende groepen mensen. Mogelijk kan een stresstest of lokaal hitteplan hierbij helpen.¹⁰ Daarnaast is het van belang om actief te kijken naar de risicobeleving van de groepen waarvan de gezondheid in gevaar is en naar de beschikbare (zorg)netwerken om negatieve gezondheidseffecten te beperken.

¹⁰ In het *Deltaplan Ruimtelijke adaptatie* is afgesproken dat alle overheden voor eind 2019 de kwetsbaarheid van hun gebied voor klimaatverandering onderzoeken. Daartoe is de *Handreiking Stresstest-Light* ontwikkeld als instrument om een eerste beeld te krijgen van de kwetsbaarheid voor wateroverlast, hitte, droogte en overstromingen.



De hulpdiensten zijn gealarmeerd voor een incident bij #Chemelot. Er is sprake van uitstoot van een giftige stof. Woont u in het gebied waar u de sirenes hoort of heeft u een NL-Alert ontvangen? Sluit ramen en deuren en zet ventilatie uit.

Veiligheidsregio Zuid-Limburg @VRZuidLimburg

9

Burgerreacties na lekkage van giftige stoffen bij Chemelot

Marije Bakker, Jana Domrose, Menno van Duin

9.1 Inleiding

Op zaterdagochtend 3 augustus 2019 kwam iets voor 12.00 uur bij de salpeterzuurfabriek OCI Nitrogen, gelegen op het Chemelot-terrein in Sittard-Geleen, een wolk stikstofoxide (NO_x) vrij. In de nabije omgeving gingen de sirenes (de zogenoemde WAS-palen) vrijwel direct af en even later ook in de plaatsen Geleen en Beek. Ook werd een NL-Alert verstuurd waarin werd opgeroepen om ramen en deuren te sluiten, de ventilatie uit te zetten en de regionale omroep (L1) te raadplegen voor aanvullende informatie. Desondanks leek niet iedereen te reageren op de alarmering. De postbode bezorgde gewoon de post en fietsers vervolgden hun weg, sommigen weliswaar met een zakdoek voor de mond. Anderen bleven grasmaaien of de auto wassen. Ook winkeliers reageerden verschillend. Terwijl sommigen hun deuren sloten en klanten zo veel mogelijk binnenhielden, stuurden anderen hun klanten juist naar buiten. In de gemeenteraad van Sittard-Geleen werden later vragen gesteld over de noodzaak om voor winkelcentra, evenementen, markten, zorginstellingen en scholen handelingsperspectieven op te stellen ten behoeve van de veiligheid en gezondheid van klanten, bezoekers, scholieren en medewerkers.

In dit hoofdstuk beschouwen wij de vraag hoe burgers en organisaties te bewegen de alarmering en adviezen van de overheid – in dit geval de veiligheidsregio – op te volgen. Het hoofdstuk is gebaseerd op een rapport dat het lectoraat Crisisbeheersing in opdracht van de Veiligheidsregio Zuid-Limburg heeft opgesteld naar aanleiding van de reacties van burgers en bedrijven op de alarmering over het vrijkomen van giftige stoffen bij Chemelot (Bakker, Domrose & Van Duin, 2020).

9.2 Feitenrelaas

Op zaterdag 3 augustus 2019 ontvangt de centralist van de Meldkamer Limburg om 11.42 uur een telefonische melding van het Operational Control Center Chemelot over een lekkage van salpeterzuur en een wolk stikstofoxide. Omdat deze wolk mogelijk verder drijft en omwonenden daardoor last zouden kunnen krijgen van tranende ogen en geprikkelde luchtwegen, wordt er opgeschaald naar GRIP-2 en worden in de wijk Lindenheuvel de sirenes geactiveerd. De centralist besluit om aanvullend op de activering van de sirenes een NL-Alert te versturen. Om 11.54 uur ontvangen alle telefoons die op dat moment verbonden zijn met de zendmasten in de nabije omgeving,¹ een NL-Alert met het volgende bericht: 'Ongeval met giftige stof op Chemelot. Ramen en deuren sluiten en ventilatie uitzetten. Nadere info op L1 tekst.' Even later worden ook in Geleen en Beek de sirenes geactiveerd.

Het NL-Alert-bericht roept bij burgers vragen op: welke gevaarlijke stoffen komen er mogelijk vrij? En hoe schadelijk zijn deze? Diegenen die meteen op zoek gaan naar informatie treffen in eerste instantie op de teletekstpagina van omroep L1 nog geen informatie aan. Zo'n vijf minuten na verzending van de NL-Alert (om 12.02 uur) plaatst de centralist op de teletekstpagina van omroep L1 het advies om, wanneer men de sirene gehoord heeft, ramen en deuren te sluiten. De websites van L1 en de gemeente Sittard-Geleen blijken op dat moment voor velen slecht bereikbaar te zijn: door het plotseling grote aantal bezoekers zijn de servers overbelast geraakt.

Mensen reageren heel verschillend op de alarmering. Sommigen gaan naar binnen, waarschuwen anderen en sluiten ramen en deuren. Anderen blijven doorgaan met de activiteiten waar zij op dat moment mee bezig zijn: zij wassen hun auto, maaien het gras of vertoeven buiten. Ook winkeliers reageren uiteenlopend. Waar sommige ondernemers hun winkels sluiten en klanten naar buiten te sturen, houden andere winkeliers juist hun klanten en medewerkers binnen.

In het grote winkelcentrum Makado in Beek, pal ten zuiden van het Chemelot-terrein, nemen bedrijfshulpverleners en beveiligers de taak op zich om bezoekers te informeren. Bij de deuren van het winkelcen-

1 Telefoons die met een zendmast buiten het verzendgebied verbonden zijn, ontvangen geen NL-Alert-bericht.

trum vertellen zij de mensen dat ze op eigen risico naar buiten kunnen gaan, maar dat het beter is om binnen te blijven. In Geleen wordt op aangeven van de marktmeester de weekmarkt afgebroken. Enkele marktverkopers spreken later van ‘paniek’ op het plein. Winkeliers en caféhouders laten marktverkopers en bezoekers binnen en sluiten de deuren.

Vanaf 12.15 uur verschijnt op de teletekstpagina van L1 aanvullende informatie over het incident met handelingsperspectieven. Om 12.18 uur verstuurt de veiligheidsregio een eerste tweet en vangt ook de woordvoering via L1 radio aan.

Omdat verondersteld wordt dat er op dat moment nog steeds sprake is van een continue uitstroom van salpeterzuur en stikstofdioxide schaalt de burgemeester van Sittard-Geleen om 12.23 uur op naar GRIP-3, niet wetende dat het incident op het Chemelot-terrein al ‘meester’ is. Deze informatie verneemt het ROT kort voor het eerste overleg om 12.40 uur.

Onderwijl hebben enkele omwonenden fysieke klachten gemeld. Pas nadat officiële meetresultaten bekend zijn, communiceert de veiligheidsregio om 13.07 uur dat de situatie veilig is. Enkele minuten later wordt op sociale media het advies ingetrokken om ramen en deuren te sluiten en wordt een tweede, afsluitende NL-Alert verstuurd. Rond 14.30 uur publiceert Veiligheidsregio Zuid-Limburg op Facebook een afloopbericht met een samenvatting van het incident.

Na de ontalarmering uiten burgers hun verwarring over de crisiscommunicatie. Sommigen vragen zich af waarom ze wel de sirenes hebben gehoord, maar geen NL-Alert hebben ontvangen; of waarom alleen hun partner of buurman een bericht heeft ontvangen. Anderen zijn verbaasd over de verschillende reacties van winkeliers. In de raadsvergadering van de gemeente Sittard-Geleen op 29 augustus is de reactie op de alarmering gespreksonderwerp. Raadsleden uiten hun bezorgdheid dat het voor onder andere winkeliers onvoldoende duidelijk is wat zij moeten of kunnen doen in het geval van een calamiteit. Er wordt een voorstel gedaan om voor winkelcentra, evenementen en markten protocollen op te stellen met de gewenste handelswijze bij incidenten.²

2 Notulen van de ronde raadszaal gemeente Sittard-Geleen d.d. 29 augustus 2019.

9.3 Hoe organisaties voor te bereiden op incidenten in de nabije omgeving?

De afgelopen jaren zijn veiligheidsregio's steeds meer een coördinerende en faciliterende rol gaan vervullen in de crisisbeheersing (Van Duin, 2019b). Dit toont zich in de aard van de gebeurtenissen waar een rol wordt opgepakt, maar ook in de aandacht die uitgaat naar het weerbaarder maken van burgers. Met behulp van flyers, meterkastkaarten, webberichten en instructiefilmpjes wordt preventief gecommuniceerd over handelingsperspectieven bij verschillende soorten incidenten. Bijvoorbeeld: wat kan ik doen bij een brand of bij uitval van water of elektra? Of bij extreem weer of een ziektegolf? In enkele veiligheidsregio's worden uitgebreide lespakketten voor scholieren samengesteld of zogenoemde 'risk factory's' voor risicogroepen opgericht,³ of samen met inwoners grootschalige rampoefeningen georganiseerd.

Hoewel veiligheidsregio's de verschillende mogelijkheden verkennen om de veerkracht van burgers te vergroten, zijn weinig campagnes specifiek gericht op instellingen en bedrijven die bij een incident – vanuit een (gevoelde) verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld hun scholieren of klanten – voor de opgave staan om de veiligheids- en gezondheidsrisico's voor een soms diverse groep mensen te beperken. In dit hoofdstuk beschouwen wij de vraag hoe organisaties te ondersteunen in de voorbereiding op fysieke incidenten in hun nabije omgeving, zodat zij na alarmering adequaat kunnen handelen.

9.4 Analyse

9.4.1 Schadebeperking na incidenten

De berichtgeving over het vrijkomen van stikstofoxide op het Chemelot-terrein leidde tot uiteenlopende reacties. Voor organisaties was niet duidelijk wat zij moesten doen om hun medewerkers en anderen te beschermen tegen de mogelijke fysieke gevolgen van het incident. Een soortgelijke situatie deed zich voor na het schietincident in Utrecht

3 Risk factory's zijn educatiecentra waar leerlingen van groep 8 en senioren interactief risico's op het gebied van gezondheid en veiligheid beleven en veilig handelen oefenen.

(waar in hoofdstuk 3 van dit jaarboek op in is gegaan). Ook toen reageerden instellingen en bedrijven verschillend op de acute dreiging. In evaluaties van het incident werd onder meer geadviseerd dat scholen en andere (openbare) organisaties zich specifiek zouden moeten voorbereiden op situaties van extreem geweld die gepaard gaan met een ‘binnenblijf-advies’.

Reacties van organisaties na het schietincident in de Utrechtse tram

Kort na het schietincident in Utrecht verspreidde de gemeente Utrecht via verschillende kanalen het advies om binnen te blijven en deuren van onderwijsinstellingen en andere maatschappelijke instellingen gesloten te houden. Uit de evaluatie die door het COT is opgesteld, blijkt dat sommige organisaties na deze oproep hun vooraf opgestelde procedures volgden, terwijl anderen moesten improviseren. Hieronder volgen enkele voorbeelden die in het evaluatierapport worden genoemd (COT, 2019).

- Bij de Rechtbank Midden-Nederland stelde de parketpolitie zich op bij de ingangen van de rechtbank. Zij deden een check op iedereen die naar binnen wilde en waarschuwden bezoekers die naar buiten wilden dat het advies was om niet de straat op te gaan. Dit bleef uiteindelijk ieders eigen keus.
- Een organisatie met een kantoor vlak bij het 24 Oktoberplein gaf aan het lastig te vinden te bepalen hoe ver het advies reikte; als mensen zelf naar buiten willen, moet je ze dan laten gaan? De organisatie besloot in eerste instantie dat ze niemand naar binnen of naar buiten lieten gaan, maar kon de situatie binnen op een gegeven moment niet meer controleren.
- Onderwijsinstellingen merkten op dat het advies dan wel kon zijn om binnen te blijven, maar dat ouders hun kinderen toch mee naar huis wilden nemen, ondanks het advies om binnen te blijven.
- Een andere grote organisatie in Utrecht gaf aan hun protocollen naar aanleiding van het incident te hebben aangepast om te verduidelijken hoe bij ‘insluiting’ te handelen. Het protocol voor insluiting kent twee niveaus: een absolute insluiting waarbij niemand meer naar binnen of naar buiten mag, en een flexibel niveau waarbij er niet veel bekend is over de mate van dreiging, en daarom flexibel met zo’n advies kan worden omgegaan.

De reacties van bedrijven en instellingen na het vrijkomen van gevaarlijke stoffen op het Chemelot-terrein geeft aanleiding tot de vraag hoe de veiligheidsregio vanuit haar rol als netwerkorganisatie zou kunnen adviseren hoe te handelen bij incidenten. In de beschouwing van deze vraag gaan we eerst in op de gedragsbeïnvloeding van burgers en

kijken we aansluitend naar de rol van bedrijven en instellingen bij de voorbereidingen op grootschalige incidenten.

9.4.2 *Gedragsbeïnvloeding van burgers*

Binnen de risicopsychologie bestaan verschillende modellen die inzicht geven in de manier waarop mensen besluiten om al dan niet tot handelen over te gaan na ontvangst van een waarschuwingsbericht. Een van de bekendste modellen is het ‘extended parallel process model’ van Witte (1992). Dit model gaat ervan uit dat het succes van een waarschuwingsbericht wordt bepaald door de subjectieve risicoperceptie (‘perceived threat’) en de verwachte effectiviteit van het geboden handelingsperspectief (‘perceived efficacy’). De subjectieve risicoperceptie wordt bepaald door iemands inschatting van de ernst van de situatie en wat de mogelijke gevolgen kunnen zijn. Als iemand denkt dat de gebeurtenis geen grote gevolgen zal hebben, zal hij of zij de situatie niet heel serieus nemen (Witte, 2010). De subjectieve risicoperceptie is dus voor een belangrijk deel gebaseerd op de persoonlijke beleving en verschilt per persoon (Peters & Slovic, 1996; Sjöberg, 2000). Ook kan de subjectieve risicoperceptie sterk afwijken van de objectieve risicoperceptie die gebaseerd is op de kans dat een risico zich daadwerkelijk voordoet en de mogelijke gevolgen daarvan (Slovic, 1987). Burgers maken zich vooral zorgen om risico’s die ze zelf niet kunnen controleren of die bijzonder schokkend van aard zijn (Ropeik, 2004).

De subjectieve risicoperceptie kan ertoe leiden dat overheidscommunicatie niet altijd leidt tot adequaat gedrag (Slovic, Finucane, Peters & MacGregor, 2004). In zijn model onderscheidt Witte (1992) twee fasen die bepalen of mensen op basis van de verkregen informatie gaan handelen. Deze twee fasen zijn in het model opeenvolgend, maar in de praktijk lopen de twee fasen vrijwel parallel aan elkaar.

In de eerste fase beoordelen mensen de ernst van het gevaar en de waarschijnlijkheid dat zij erbij betrokken zullen raken. Zij schatten het gevaar in op basis van de beschikbare informatie, maar ook op basis van andere indicatoren, zoals het zien en/of ruiken van rook en het horen van sirenes. Daarnaast kan ook de sociale omgeving van invloed zijn op de inschatting van gevaar. Wanneer mensen het gevaar onwaar-

schijnlijk of niet ernstig achten, leidt de verstrekte informatie niet tot handelen. Mensen zullen doorgaan met hetgeen waarmee ze bezig zijn. Als mensen het gevaar wel als ernstig en waarschijnlijk beschouwen, wordt overgegaan naar de tweede fase.

In de tweede fase evalueren mensen de effectiviteit van het geboden handelingsperspectief en beoordelen zij of ze in staat zijn om die uit te voeren. Als mensen geloven dat het handelingsperspectief dat geboden wordt, het gevaar tegen kan gaan en dat ze in staat zijn om te handelen, zullen ze het aanbevolen handelingsperspectief opvolgen ('danger control process'). Wanneer mensen hier niet van overtuigd zijn en/of zich niet in staat achten om handelingen uit te voeren, zullen zij niet tot handelen overgaan. Mensen zullen dus alleen handelen in een situatie wanneer zij denken dat het verstandig is om te handelen en/of omdat de handeling als zodanig weinig inspanning kost: 'baat het niet, dan schaadt het niet'.

Niet alleen de inhoud van de berichtgeving is dus bepalend voor de reactie van burgers, maar vooral de persoonlijke afwegingen: vind ik dat er daadwerkelijk gevaar dreigt? Vind ik het zinvol om te handelen en ben ik daartoe in staat? Deze afwegingen zijn deels via risico- en crisiscommunicatie te beïnvloeden, maar het is een utopie dat iedereen gaat handelen overeenkomstig een afgegeven advies. Verschillende onderzoeken hebben aangetoond dat mensen de geboden handelingsperspectieven afwegen in relatie tot hun sociale omgeving, hun kennis en eerdere ervaringen en pas dan beslissen of zij tot handelen overgaan (Drabek, 1986; Perry, 1985; Peters & Slovic, 2000).

Sociale omgeving

Mensen zijn sociale wezens. Dit betekent dat hun handelen wordt beïnvloed door wat anderen vinden, zeggen en doen. Als anderen een waarschuwing niet serieus nemen – de buurman blijft bijvoorbeeld gewoon gasmaaien, ondanks dat de sirene is gegaan – dan is dit van invloed op de beslissing van anderen om wel of niet te handelen. Hetzelfde geldt als anderen snel hun huis binnengaan of als winkeliers mensen in hun winkel laten schuilen. Als men ziet dat anderen handelen, is men eerder geneigd om ook zelf te gaan handelen. De evacuatie in 1995 in het rivierengebied is hiervan een voorbeeld. Toen sommigen overgingen tot evacueren, leidde dat ertoe dat een grote groep besloot om

te evacueren (COT, 1995). Het spreekwoord ‘als er een schaap over de dam is, volgen er meer’ geldt dan ook zeker voor het handelen van mensen tijdens incidenten. Daarbij geldt dat gezinnen die compleet zijn op het moment van alarmering, eerder overgaan tot evacuatie dan gezinnen die niet compleet zijn (Perry, 1985). Als ouders zich zorgen maken over de veiligheid van hun kinderen die niet thuis zijn, zullen zij het opvolgen van de waarschuwingsboodschap (bijvoorbeeld evacueren of naar binnen gaan) uitstellen. Verder is niet alleen het ‘zien handelen van anderen’ van invloed op de beslissingen die mensen nemen tijdens een incident, ook informatie die op sociale media gedeeld wordt, is van invloed. Als deze informatie nuttig en passend is voor de situatie, kan dat leiden tot adequaat handelen; wordt onjuiste informatie gedeeld, dan kan dit adequaat handelen belemmeren (Verroen, Gutteling & De Vries, 2013).

Kennis en eerdere ervaringen

Gedurende het leven nemen mensen informatie over incidenten tot zich via nieuwsberichten of door zelf op zoek te gaan naar informatie. Onderzoek laat zien dat deze opgedane kennis wordt gebruikt tijdens een vergelijkbaar incident (Stubbé, Emmerik & Kerstholt, 2017). Hetzelfde geldt voor eerdere ervaringen. Als mensen eerder een situatie hebben meegemaakt waarbij zij moesten handelen, dan zullen zij deze ervaring gebruiken om te bepalen hoe te handelen in een nieuwe situatie. Vaak zal dat positief werken, maar er bestaat ook een kans dat een eerdere ervaring (waarbij wel gealarmeerd en gewaarschuwd werd, maar niets aan de hand was) een volgende keer juist tot onderschatting van de situatie leidt. Dit kan het vertrouwen in en de geloofwaardigheid van het waarschuwingssysteem doen afnemen tot een punt waarop waarschuwingen niet meer leiden tot het gewenste gedrag (COT, 2011).

Veiligheidsregio's zullen er dus rekening mee moeten houden dat ondanks hun inspanningen het niet altijd zal lukken om alle mensen te motiveren het gewenste gedrag te tonen. Mensen handelen niet alleen op basis van de informatie die ze van de overheid ontvangen, ook informatie uit de sociale omgeving en kennis en eerdere ervaringen spelen een belangrijke rol.

9.4.3 Voorbereiding van bedrijven en instellingen op incidenten

Voor het effectief adviseren van organisaties over hoe bij incidenten te handelen, bestaan tot op heden in de Nederlandse literatuur weinig 'good practices' of 'lessons learned'. Wel kan worden verondersteld dat een aantal basisprincipes uit de risicopsychologie inzicht kunnen geven in de voorwaarden voor succesvolle communicatie vanuit de overheid. Zo blijkt uit wetenschappelijk onderzoek dat overheidsinformatie over risico's en handelingsperspectieven een positief effect kan hebben (Bakker, Kerstholt & Giebels, 2018). Mensen zijn bereid te gaan handelen als het risico wordt gezien als een reële bedreiging met serieuze gevolgen en men het zinvol vindt het advies op te volgen en daartoe ook in staat is. We kunnen daarom veronderstellen dat ook verantwoordelijken binnen instellingen en bedrijven adequaat zullen handelen als zij op de hoogte zijn van een mogelijke dreiging (bijvoorbeeld door alarmering via NL-Alert) en over de juiste handelingsperspectieven beschikken om beschermende maatregelen te treffen. Veiligheidsregio's kunnen hierbij ondersteuning bieden. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de volgende aandachtspunten.

Aansluiten bij behoeften

Veiligheidsregio's kunnen verschillende strategieën volgen om instellingen en bedrijven voor te lichten over risico's in hun omgeving. Een belangrijk aandachtspunt is dat de risicocommunicatie altijd moet aansluiten bij de beoogde doelgroep (Misana-ter Huurne, 2017). Dit betekent dat veiligheidsregio's in de advisering niet *voor* organisaties moeten denken, maar met de betreffende organisaties moeten *meedenken*. Een eerste stap is daarom het peilen van hun behoeften. In veiligheidsregio's waar de kans op bepaalde incidenten hoger is dan gemiddeld (bijvoorbeeld vanwege de aanwezigheid van een industrieterrein), kan een gesprek met organisaties helpen hun zorgen en behoeften in beeld te brengen. Wat denken zij nodig te hebben om adequaat te kunnen handelen tijdens een grootschalig incident? In sommige gevallen kunnen bedrijven het wenselijk vinden om plannen te (laten) maken voor specifieke incidenten, in andere gevallen volstaat wellicht een gesprek om bestaande interne procedures te toetsen.

De behoeftes van organisaties kunnen bijvoorbeeld gepeild worden tijdens een inloopbijeenkomst of aan de hand van een inventariserende

vragenlijst. Een voordeel van een inloopbijeenkomst is dat een veiligheidsregio actief met organisaties in gesprek kan gaan. Zo worden niet alleen behoeftes opgehaald, maar zorgt het ook direct voor een versterking van de relatie tussen de veiligheidsregio en organisaties. Goede contacten in de voorbereiding kunnen voordeel opleveren in de warme fase van een incident. Daar waar men elkaar al kent, zal men elkaar ook beter weten te vinden tijdens een crisissituatie.

Een alternatief is het uitzetten van een inventariserende vragenlijst onder bedrijven en instellingen. Dit is een laagdrempelige manier om behoeftes op te halen en vraagt van organisaties relatief weinig tijd. Een nadeel is echter dat er geen interactie plaatsvindt. Omdat er niet kan worden doorgevraagd op de antwoorden die worden gegeven, worden behoeftes mogelijk verkeerd geïnterpreteerd. Ook leidt het invullen van een vragenlijst niet direct tot een relatieversterking tussen de veiligheidsregio en organisaties.

Nut en noodzaak van planvorming

Mogelijk valt op basis van een behoeftepeiling te concluderen dat instellingen en bedrijven baat hebben bij plannen voor specifieke rampscenario's. Maar worden plannen daadwerkelijk als behulpzaam ervaren in crisissituaties? Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat organisaties die tijdens een incident weinig afwijken van hun normale functioneren, gemiddeld genomen het meest succesvol en zelfredzaam optreden (Dynes, 1970). Wanneer plannen aansluiten bij hoe de organisatie functioneert in het alledaagse, zullen deze plannen bijdragen aan de zelfredzaamheid van de organisatie bij rampen en crises. Plannen die (te sterk) afwijken van het dagelijks handelen zullen daarentegen niet of nauwelijks worden gevolgd (IFV, 2019a). De reden hiervoor is simpel: in een stressvolle situatie vergt het gewoonweg te veel mentale inspanning om zich deze plannen te herinneren en iets 'nieuws' te doen. In dat geval is er een grote kans dat (medewerkers van) organisaties vooral automatisch reageren en terugvallen op handelingen waaraan zij gewend zijn. De organisatie van oefeningen kan een oplossing zijn om het opvolgen van nieuwe plannen bij incidenten te bevorderen (IFV, 2019b). Ervaring is tenslotte een belangrijke factor die de kwaliteit van handelen bepaalt. Een groot nadeel hiervan is dat het veel tijd en geld kost voor organisaties om oefeningen te organiseren, ook omdat deze met enige regelmaat herhaald moeten worden om effectief te zijn.

De vraag is dan ook of de baten van oefeningen opwegen tegen de kosten, wetende dat grootschalige incidenten niet vaak zullen voorkomen in de directe omgeving van een organisatie. Voorbereiden en oefenen kan echter ook een symbolisch doel dienen. Het feit dat organisaties beschikken over plannen voor specifieke incidenten geeft bestuurders en werknemers binnen een organisatie, en wellicht ook hun klanten of leerlingen, een gevoel van veiligheid en vertrouwen. Het risico wordt serieus genomen. Het is dan ook begrijpelijk dat veel partijen in de samenleving enige vorm van voorbereiding op grootschalige incidenten wensen.

9.5 Afronding

De afweging van burgers om al dan niet te handelen kan beïnvloed worden via risico- en crisiscommunicatie. Desondanks zal het veiligheidsregio's niet altijd lukken mensen te motiveren het gewenste gedrag te vertonen, omdat de sociale omgeving, kennis en eerdere ervaringen ook van invloed zijn op de beslissing om wel of niet tot handelen over te gaan. Net zoals personen meer of minder redzaam zijn, kunnen ook organisaties meer of minder adequaat op incidenten reageren. In dit hoofdstuk hebben we enkele punten behandeld die aandacht verdienen in de advisering van organisaties over de voorbereiding op rampen en crises. Zo is het van belang om het gesprek te zoeken met organisaties en in de voorbereiding op incidenten zo veel mogelijk aan te sluiten bij hun behoeften. Ook bevelen wij aan om kritisch te kijken naar de toegevoegde waarde van planvorming. Incidenten zijn vaak moeilijk voorspelbaar en dynamisch in hun ontwikkeling (Boin et al., 2005). In de advisering van organisaties zal daarom vooral de focus moeten liggen op algemene principes van veilig handelen in plaats van op specifieke details. Zo kan een advies bijvoorbeeld ingaan op de eerste stappen na een alarmering, zonder hierbij te veel nadruk te leggen op allerlei mogelijke incidenttypen. Handelingsperspectieven zoals 'sluit ramen en deuren en houd mensen binnen' kunnen worden samengevat op calamiteitenkaarten en zichtbaar worden opgehangen in bijvoorbeeld kantoor- of pauzeruimtes. Ook kan uniformiteit in handelen worden bevorderd door bedrijfshulpverleners en beveiligers extra voor te lichten en te trainen met betrekking tot vragen als: Wat moet ik doen bij

een sirenealarm of een NL-Alert? Hoe bescherm ik onze klanten, patiënten, scholieren en/of collega's na een alarmering? Hoe ga ik om met mensen die ondanks een binnenblijfadvisie het gebouw willen verlaten?

Naast alle voorbereiding moet er natuurlijk ook aandacht zijn voor effectieve crisiscommunicatie na incidenten. Ook al treffen instellingen en bedrijven bij een fysieke dreiging (al dan niet dankzij plannen en oefeningen) veelal de goede maatregelen om risico's voor hun medewerkers en anderen te beperken, bij grootschalige incidenten zal er altijd een enorme informatiebehoefte ontstaan. Om te voorkomen dat hulpdiensten tijdens een crisis overspoeld worden met vragen, blijft het belangrijk om via websites en sociale media informatie te delen over het incident, de (mogelijke) risico's voor de veiligheid en/of de gezondheid en over de maatregelen die zoal door de veiligheidsregio en hulpverleners worden genomen om de gevolgen te beperken. Communiceren over onzekerheden en dilemma's ('Wij weten het nog niet zeker, maar ...') hoort daar ook bij. Ook kan er uitleg gegeven worden waarom sommige aspecten (zoals het meten van gevaarlijke stoffen) tijd vragen. Dit zal leiden tot meer begrip onder burgers, maar ook bij instellingen en bedrijven.

Ten slotte geven de schaarse voorbeelden waarin zich in Nederland incidenten hebben voorgedaan die voor instellingen en bedrijven impact hadden vooral ook aanleiding tot enige nuchterheid en realisme. Ook al wordt er tegenwoordig veel verwacht van de veiligheidsregio op het gebied van voorbereiding op mogelijke incidenten en rampen, er mag in zeker mate ook sprake zijn van verwachtingsmanagement. Niet voor niets wordt de laatste jaren steeds meer een beroep gedaan op de veerkracht van burgers en organisaties. Wij benadrukken daarom het belang om als veiligheidsregio het gesprek met instellingen en bedrijven aan te gaan om wederzijdse verwachtingen uit te wisselen.



In de wijk Peelo willen bewoners nu vooral rust na het heftige incident waarbij een 32-jarige man uit Assen om het leven kwam. De feiten moeten eerst maar boven tafel, dan kan er worden geoordeeld.

Dagblad v/h Noorden @dvhn_nl

10

Incident in een speeltuin te Assen

Menno van Duin

10.1 Inleiding

Sommige casus hebben op voorhand alles in zich om veel en ook langdurig aandacht te krijgen. Het incident dat zich op 24 augustus 2019 voordeed in een speeltuin in Assen behoort daar zeker toe. Een ontuchtzaak op klaarlichte dag met een heel jong meisje in een speeltuin, in een woonwijk waar de dader door omstanders werd aangehouden en tijdens deze aanhouding kwam te overlijden, kon rekenen op veel belangstelling in de (sociale) media. Toch bleek de lont niet tot ontvlaming te komen; de aandacht voor de zaak doofde al na een aantal dagen.

In dit hoofdstuk worden de gebeurtenissen besproken en wordt duidelijk gemaakt waarom deze mini-crisis niet zo ‘ontplofte’ als op voorhand misschien zou zijn verwacht. Dat had in dit geval alles te maken met het optreden van de autoriteiten: de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de burgemeester. Ten behoeve van het hoofdstuk is gebruikgemaakt van hetgeen in de media over deze casus is verschenen,¹ waaronder een mooie reconstructie in *Trouw*.² Daarnaast is gesproken met burgemeester Out van Assen en de betrokken gebiedsofficier van het OM.

10.2 Feitenrelaas

Zaterdagmiddag 24 augustus 2019 ontvangt de meldkamer van de politie rond 13.00 uur een melding dat een man een 4-jarig meisje zou

1 Met dank aan Marije Bakker voor haar bijdrage aan het feitenrelaas.

2 *Trouw*, 31 augustus 2019, ‘Reconstructie: Hoe Assen de kalmte bewaarde’.

hebben betast in een speeltuin die gelegen is in de wijk Peelo in Assen. Ook de vader van het meisje verneemt wat er is gebeurd en houdt de man tegen die op een fiets probeert weg te komen. Het komt tot een handgemeen. Als de verdachte wederom probeert weg te komen, komt hij ten val. Vier mannen uit de buurt die op het tumult zijn afgekomen, houden de verdachte op de grond in bedwang, in afwachting van de politie. Op het moment dat de politieagenten arriveren, constateren de mannen die bovenop de verdachte zitten, dat de verdachte niet meer reageert. De politie begint direct met reanimeren, maar de verdachte overlijdt ter plaatse.³

Na het incident worden de vier mannen aangehouden. De vader van het meisje meldt zich later zelf bij de politie. Het politieonderzoek dat wordt opgestart, is tweeledig. Er vindt onderzoek plaats naar het overlijden van de 32-jarige man en naar de waarschijnlijkheid dat zich een zedendelict heeft voorgedaan.⁴

Om 13.20 uur wordt burgemeester Out van gemeente Assen door de politie van het incident op de hoogte gesteld. Hij voelt vrijwel direct aan dat het incident voor maatschappelijke onrust kan zorgen.⁵ Na het telefoontje gaat de burgemeester naar het stadhuis, om daar met zijn medewerkers te overleggen. Later die middag bezoekt hij de wijk Peelo om met omwonenden te spreken. Nadien komt de driehoek bijeen.⁶ Nog diezelfde avond wordt het protocol voor psychosociale hulpverlening na incidenten opgestart. Hiervoor worden onder andere het wijkteam en Slachtofferhulp Nederland in positie gebracht die contact met betrokkenen onderhouden.

3 Openbaar Ministerie, 16 december 2019. Nieuwsbericht: 'Geen vervolging zaak speeltuin Assen'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.om.nl/actueel/nieuws/2019/12/16/geen-vervolging-zaak-speeltuin-assen.

4 *Algemeen Dagblad*, 25 augustus 2019. Nieuws: 'Burgemeester na dodelijk drama speeltuin: "Bijzonder ernstig incident met enorme impact"'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.ad.nl/binnenland/burgemeester-na-dodelijk-drama-speeltuin-bijzonder-ernstig-incident-met-enorme-impact-abc94f7.

5 Aldus burgemeester Out in de uitzending van *Jinek* van 26 augustus 2019.

6 *Trouw*, 31 augustus 2019. Nieuws: 'Reconstructie: Hoe Assen de kalmte bewaarde'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.trouw.nl/nieuws/hoe-assen-de-kalmte-bewaarde-be41f28d.

In de media wordt over het incident ruimschoots bericht gedaan; op sociale media gaan allerlei geruchten de ronde, mede gevoed door een tweet van de politie met de melding dat in Assen een ernstige mishandeling heeft plaatsgevonden.⁷ Zondagavond verschijnt een uitgebreid persbericht van de politie. Daarin wordt gemeld dat uit de eerste bevindingen van het politieonderzoek blijkt, dat de vijf mannen die zijn aangehouden, de verdachte niet hebben mishandeld en dat door het OM is besloten om de vijf mannen in vrijheid te stellen. Ze blijven wel verdachte.⁸

Op maandag 26 augustus wordt meer over het incident bekend. In enkele media krijgen familieleden en collega's van de overleden man de ruimte om over hem te vertellen. Daaruit blijkt dat de man doof was, waardoor het lastig was om met hem te communiceren. Vrienden van de overleden man willen op woensdag in de bewuste speeltuin een herdenkingsdienst houden. De politie informeert hierover mensen in de wijk en de familie van de man; zij wensen geen herdenking. Daarop wordt in overleg met de gemeente voorgesteld om de herdenking op een ander moment en op een andere plaats te houden. Dit voorstel wordt geaccepteerd.

Dinsdag 27 augustus brengt het OM een persbericht uit, waarin het aangeeft dat er voldoende feiten zijn die erop wijzen dat in de speeltuin een zedenmisdrijf heeft plaatsgevonden, waarbij de overleden man betrokken was. De doodsoorzaak van de man is op dat moment nog niet definitief vastgesteld.⁹

Op 16 december 2019 wordt bekend dat de vijf mannen niet strafrechtelijk worden vervolgd.¹⁰ Het OM is van oordeel dat het handelen van de mannen kan worden gezien als een gerechtvaardigd burgeroptreden na ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit. Burgers

7 *Trouw*, 31 augustus 2019. Nieuws: 'Reconstructie: Hoe Assen de kalmte bewaarde'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.trouw.nl/nieuws/hoe-assen-de-kalmte-bewaarde-be41f28d.

8 Politie, 25 augustus 2020. Nieuws: 'Man overleden in Asser wijk Peelo (update 2)'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.politie.nl/nieuws/2019/augustus/24/man-overleden-in-asser-wijk-peelo.html.

9 Zie voetnoot 7.

10 Openbaar Ministerie, 16 december 2019. Nieuwsbericht: 'Geen vervolging zaak speeltuin Assen'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.om.nl/actueel/nieuws/2019/12/16/geen-vervolging-zaak-speeltuin-assen.

mogen in zo'n situatie gepast geweld gebruiken om iemand aan de politie over te dragen. Volgens het OM is er 'geen sprake van opzet dan wel schuld aan het overlijden van de man'.

10.3 Zorgvuldigheid en maatschappelijke onrust voorkomen

Een bekend dilemma bij een casus als deze is hoe de uiteenlopende belangen die verschillende personen en organisaties hebben, op een goede manier bij elkaar te laten komen. De politie en het OM hebben belang bij een goed en zorgvuldig opsporingsproces, dat zo min mogelijk wordt verstoord door ruis. Uiteindelijk moet de waarheid boven tafel komen en vaak vergt dat uitvoerig onderzoek en dus ook de nodige tijd. Vaak betekent dat ook zo veel als mogelijk werken in de luwte. Natuurlijk wil de burgemeester die waarheid ook boven tafel hebben, maar voor hem is ook snelheid in het geven van duidelijkheid en het bewaren van rust in een lokale gemeenschap van groot belang. Bijtjds met relevante informatie naar buiten treden, kan een goede methode zijn om collectieve stress te beteugelen. In deze casus had zich een drama voltrokken, wat aanleiding kon geven tot licht ontvlambare reacties. Ook bestond het risico dat allerlei personen van elders zich ermee gingen bemoeien of de gelegenheid te baat zouden nemen om hun stokpaardjes te berijden. De nodige transparantie was van belang om niet allerlei geruchten te laten ontstaan. Juist allerlei gedoe in de (sociale) media kan het hervinden van de gewenste rust in de wijk verstoren. Zorgvuldigheid kan daarmee op gespannen voet staan met het voorkomen van onrust en allerlei spookverhalen.

10.4 Analyse

Bij een incident waarbij mogelijk door schuld dodelijke slachtoffers te betreuren zijn, zijn vele direct en indirect betrokkenen: de dader(s) en hun verwanten, de nabestaanden, omwonenden en welhaast vanzelfsprekend ook verschillende overheidsactoren, waarvan sommige vooral op de achtergrond. In dit hoofdstuk richten wij ons op de zichtbare overheidsactoren: de politie, het OM en de gemeente, en dan met name de burgemeester. Gezamenlijk vormen deze drie actoren de

welbekende driehoek. In deze casus communiceerden de leden van de driehoek elk afzonderlijk, maar wel onderling met elkaar afgestemd, richting de buitenwacht: de politie twitterde en bracht persberichten uit, de burgemeester gaf verschillende interviews en verscheen bijvoorbeeld twee dagen later bij *Jinek* en ook het OM communiceerde met enkele persberichten.¹¹

Hoewel we gewoonlijk spreken over ‘de politie’ en ‘het OM’ gaan achter deze woorden verschillende overheidsactoren schuil met elk eigenstandige rollen en verantwoordelijkheden. Zo waren ten eerste politieagenten van het wijkteam bij deze casus betrokken, zoals het politieteam dat afging op de eerste melding en een poging deed tot reanimatie. Vervolgens zette de politie direct een rechercheteam op de zaak: rechercheurs werden belast met onder andere een buurtonderzoek en het horen van getuigen en de verdachten. Er had zich een schokkende gebeurtenis voorgedaan die tot onrust en mogelijk tot ordeproblemen zou kunnen leiden. De teamchef gaf daarom in een politiebericht aan dat in de wijk rondom het speeltuintje meer politieagenten aanwezig zouden zijn dan normaal.¹² Verder was de eenheidsleiding vanaf het begin – mede gezien de mogelijk grote impact – nauw betrokken.

Voor het OM geldt iets vergelijkbaars. In een casus als deze spelen verschillende personen vanuit het OM een rol, vaak met duidelijk verschillende taken en bevoegdheden. Zo leidde de zaaksofficier het strafrechtelijk onderzoek, zowel naar het overlijden als naar het vermeende zedendelict. Daarnaast was er in deze casus ook vanaf de start een beleidsofficier betrokken. Dit is een officier die voor een bepaald gebied (in dit geval Drenthe) op reguliere basis het OM bij allerlei overleggen vertegenwoordigt en namens het OM zitting heeft in de reguliere driehoek. In deze casus was de zaaksofficier het aanspreekpunt voor de burgemeester en degene die namens het OM zitting had in het driehoeksoverleg. Verder waren een persofficier en een recherche-officier bij deze zaak betrokken.

Gezien een combinatie van factoren (zedeverdenking, burgerrijpen, overleden man, op klaarlichte dag, midden in woonwijk,

11 Met uitzondering van het eerste bericht van de politie is er die zaterdagmiddag steeds afstemming geweest over de externe communicatie.

12 Politiebericht 25 augustus 2019.

enorme (sociale) media-aandacht) was dit een casus waarover ook de parketleiding en de top van het OM geïnformeerd werden. Al vanaf het begin was duidelijk dat dit een potentieel gevoelige casus was.

Daarmee zien we dat zowel vanuit de politie als het OM meerdere personen met verschillende rollen bij de casus betrokken waren en dat tegelijkertijd de burgemeester het in zijn eentje moest doen. Uiteraard kan deze wel sparren met anderen, maar al die anderen hebben geen formele of eigenstandige rol. In die zin is de burgemeester in een dergelijke casus ‘wat eenzaam’, mede omdat hij niet zomaar alle informatie kan delen.

De fysieke en digitale wereld

Tegenwoordig speelt naast de fysieke wereld de digitale wereld een steeds belangrijker rol. In deze casus ontstonden er allerlei geruchten en werden meningen en verklaringen vooral via sociale media ruim verspreid. Er zouden Molukkers bij betrokken zijn, één van de omwonenden zou een fors strafblad hebben. Juist degenen die er het meest bij betrokken waren – onder andere omwonenden en familieleden – zouden hierdoor ten onrechte ongerust kunnen worden gemaakt of op het verkeerd been kunnen worden gezet. Zo kwam bijvoorbeeld de erevoorzitter van de Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) en oud-voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid met een bijzondere tweet, waarin hij reageerde op een NOS-artikel en stelde:¹³

‘Dit artikel vind ik een goed voorbeeld van burgerarrest. Natuurlijk moet de doodsoorzaak worden onderzocht, dat zal bij de politie ook gebeuren. Maar burgermoed spreekt de SMV in principe aan.’

Uiteraard kreeg deze tweet veel aandacht, deels instemmend, maar in enkele kranten als het *Algemeen Dagblad* en *Trouw* werd er terecht veel kritischer op gereageerd.¹⁴ De dood van het slachtoffer leek kennelijk weinig relevant of, zoals journalist Van Heerde het in de reconstructie van de gebeurtenissen in *Trouw* verwoordde: ‘Dat het 32-jarige slacht-

¹³ Bron: <https://twitter.com/PieterVol/status/1165993580479074306>.

¹⁴ *Algemeen Dagblad*, 27 augustus 2019. Nieuws: ‘Pieter van Vollenhoven onder vuur na “domme” tweet over Assen: “Goed voorbeeld van burgerarrest”’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.ad.nl/binnenland/pieter-van-vollenhoven-onder-vuur-na-domme-tweet-over-assen-goed-voorbeeld-van-burgerarrest-a389998d.

offer bij het “burgerarrest” is komen te overlijden, tsja.¹⁵ Burgemeester Out gaf twee dagen na het voorval in het park in een uitzending van *Jinek* aan, dat de digitale crisis groter was dan de crisis in de wijk Peelo. Zoals het zich liet aanzien, kwamen de digitale problemen ook veel meer van buiten de stad dan uit Assen zelf.

Kantelende perspectieven

Vooraf in de eerste dagen was er veel ophef. Naar de mening van onder andere bekenden van de omgekomen man waren de verdachten wel erg snel weer vrijgelaten. In een eerste tweet sprak de politie die bewuste zaterdagmiddag van een ernstige mishandeling; een dag later kwamen de verdachten alweer vrij. In de dagen na het drama kwam meer informatie over de omgekomen Assenaar naar buiten. Het bleek een dove man te zijn, die werkte als hovenier; verder waren weinig bijzonderheden over hem bekend. Met het beschikbaar komen van meer informatie over de omgekomen man kantelde de toon van de berichten in de (sociale) media wat. Hij was doofstom; misschien had hij zaken wel verkeerd begrepen toen hij in het parkje werd aangesproken? Misschien was de vrijlating van de verdachten toch wat voorbarig? Vrienden van de omgekomen man gingen zich roeren en bereidden een herdenkingsbijeenkomst voor die zij bij voorkeur in het parkje zouden willen laten plaatsvinden. Dit voornemen kwam aan de orde in het driehoeksoverleg, waarna de gemeente en politie actie ondernamen om de beoogde bijeenkomst op een andere tijd en plaats te organiseren.

Drie dagen na het voorval kwam het OM met een nieuwsbericht dat gelijk een einde maakte aan het zich wat kantelende perspectief. Het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) had onderzoek verricht naar de dood van de 32-jarige Assenaar en uit de eerste bevindingen kon geen zekere doodsoorzaak worden vastgesteld. De woordvoerder van het OM gaf daarbij aan bewust snel met informatie naar buiten te komen, om de rust te laten terugkeren.¹⁶

15 *Trouw*, 27 augustus 2019. Binnenland: ‘Verbazing over Assen-tweet van Pieter van Vollenhoven’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.trouw.nl/binnenland/verbazing-over-assen-tweet-van-pieter-van-vollenhoven~bfc6aa46.

16 *Dagblad van het Noorden*, 27 augustus 2019. Drenthe: ‘OM: voldoende feiten wijzen op betrokkenheid overleden Assenaar bij zedenmisdrrijf’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.dvhn.nl/drenthe/OM-voldoende-feiten-die-wijzen-op-zedenmisdrrijf-Assen-waar-overleden-Assenaar-bij-betrokken-was-24769249.html?harvest.

‘We merken dat deze gebeurtenis erg leeft in de media en sociale media. Daar gaan allerlei verhalen rond. Wij vonden het belangrijk zekerheden met de buitenwereld te delen.’

In een persbericht dat door verschillende media werd overgenomen, stelde het OM het als volgt:¹⁷

‘In het belang van alle betrokkenen wil het OM duidelijkheid geven over de aanleiding voor het handelen van de vijf aangehouden mannen richting de 32-jarige man. Uit het politieonderzoek zijn voldoende feiten bekend geworden die wijzen op een zedenmisdrrijf in de speeltuin waar de overledene bij betrokken was. Vanwege de privacy van betrokkenen doen wij verder slechts beperkt mededelingen over dit lopende onderzoek. De vijf mannen, die eerder waren vastgehouden, zijn inmiddels in vrijheid gesteld. Zij blijven vooralsnog verdacht van betrokkenheid bij de dood van de man.’

In de daaropvolgende dagen verdween de gebeurtenis snel uit de belangstelling en was er feitelijk pas weer even aandacht voor de zaak toen medio december het OM met een tweede uitgebreid persbericht kwam dat de vijf mannen die werden verdacht van betrokkenheid, definitief niet strafrechtelijk zouden worden vervolgd. Hun optreden was – gezien een ontdekking op heterdaad – gerechtvaardigd. Gepast geweld is acceptabel en er was geen sprake van opzet dan wel schuld aan het overlijden van de man. De overleden man had zich schuldig gemaakt aan een zedendelict in de speeltuin. Op zijn telefoon was zelfgemaakt beeldmateriaal aangetroffen van het zedenfeit dat zich afspeelde in de speeltuin. In het definitieve rapport concludeerde de patholoog dat het overlijden kon worden verklaard door een combinatie van bevindingen, namelijk de inbedwanghouding, afwijkingen in het hart en effecten van inname van amfetamine en alcohol. Hoewel de inbedwanghouding deels heeft kunnen bijdragen aan het overlijden, hadden de verdachten die, aldus het OM, niet gewild of kunnen voorzien.

17 Openbaar Ministerie, 27 augustus 2019. Nieuwbericht: ‘Stand van zaken onderzoek speeltuin Assen’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.om.nl/actueel/nieuws/2019/08/27/stand-van-zaken-onderzoek-speeltuin-assen.

Snelheid en zorgvuldigheid?

Uiteindelijk heeft in deze casus het dilemma tussen snelheid en nauwkeurigheid maar in beperkte mate tot problemen geleid. Er zat wel wat spanning op de lijn, toen al na één dag werd besloten de vijf verdachten in vrijheid te stellen (al bleven zij wel potentieel verdacht). De politie had immers een dag voordien nog aangegeven dat er een ernstige mishandeling had plaatsgevonden. Verstandig was, dat de politie met de voorlopige vrijlating van de vijf verdachten met een uitgebreid persbericht kwam. Hierin gaf de politie, op basis van het buurtonderzoek, een vrij nauwkeurig relaas van het gebeurde die zaterdagmiddag. Daarnaast gaf het eerste onderzoek van het NFI geen reden te veronderstellen dat er extreem geweld (als slaan of schoppen) was gebruikt om de 32-jarige Assenaar in bedwang te houden. Het mag duidelijk zijn dat de recherche in Assen in zeer korte tijd (binnen 24 uur) veel en goed werk verzette om al met een zo eenduidig verhaal – op basis van de nodige getuigenverklaringen – te kunnen komen.

Daarna was echter de rust – zeker op sociale media – nog niet weergekeerd. De eerste verhalen over de omgekomen Assenaar (een dove, vriendelijke hovenier) kwamen naar buiten. De snelle vrijlating van de verdachten was voor vrienden van de omgekomen Assenaar mede aanleiding geweest een herdenkingsbijeenkomst te willen organiseren. De onrust in de wijk en vooral alle geruchten op de sociale media waren voor het OM reden om al zo snel als mogelijk met onderzoeksbevindingen naar buiten te komen. Al in de loop van dinsdag gaf het OM aan dat er voldoende feiten waren die wezen op een zedenmisdrijf. Sectie verricht door het NFI gaf geen directe doodsoorzaak.

Ongetwijfeld heeft binnen het OM discussie plaatsgevonden of men al zo snel zo stellig met informatie naar buiten zou moeten komen. Welke druk er ook van buitenaf geweest kan zijn, zeker is dat ook de top van het OM over deze beslissing moet zijn geïnformeerd. Natuurlijk waren er redenen voor deze snelheid, maar er waren zeker ook argumenten om niet al zo snel met voorlopige conclusies naar buiten te treden. Zedenzaken vragen per definitie om grote voorzichtigheid en de verdachte kon zichzelf niet meer verdedigen.

De combinatie van een rustige en overtuigend opererende burgemeester, het snel handelen van politie en het OM en een kennelijk vrij eenduidig verhaal met voldoende ondersteunend bewijs, maakten dat deze casus relatief snel en soepel verliep, ondanks de brede media-

belangstelling en stoorzenders in sociale media. Bijzonder is ook de constatering van de burgemeester dat in de wijk waar de vier mannen woonden die als mogelijke verdachten werden gezien, de rust beter bewaard bleef dan in de digitale samenleving.

10.5 Afronding

De gebeurtenissen die zich in Assen afspeelden, kunnen getypeerd worden als een mini-crisis die geen mini-crisis werd. De combinatie van factoren maakte het vanaf het eerste moment een zeer gevoelige casus: een zedendelict met een jong kind op klaarlichte dag in een speeltuintje, een burgeraanhouding van de vermoedelijke dader door direct omwonenden, het mogelijk als gevolg daarvan overlijden van deze persoon over wie kort nadien bekend werd dat hij doof was. De personen die waren betrokken bij de burgeraanhouding werden allemaal gezien als verdachten en verhoord door de politie. Dit potentiële kruitvat kon gemakkelijk ontploffen, mede gezien de forse aandacht op sociale media in de eerste dagen. Toch gebeurde dat niet. Was dat gewoon geluk of te danken aan een goede aanpak?

In dit geval speelde een aantal gunstige omstandigheden een rol. Achteraf was er overtuigend bewijs (beelden op de smartphone van de overleden man) dat er sprake was geweest van een zedenmisdrijf. Als dat bewijs er niet was geweest, was alles met een andere bril bekeken. De burgeraanhouding geschiedde op een acceptabele manier, al kwam de Assenaar uiteindelijk te overlijden. Als duidelijk was gebleken dat er extreem geweld was toegepast, zou de casus veel complexer zijn geworden. Daarnaast waren de getuigenverklaringen van wat zich bij het speeltuintje zou hebben afgespeeld zo eenduidig, dat deze voldoende onderbouwing boden om de verdachten al de volgende dag vrij te laten. Toch zijn het niet alleen deze omstandigheden. Ook het feit dat de politie werkelijk alles op alles zette om zo snel als mogelijk klaarheid te krijgen wat die middag in het speeltuintje was gebeurd, was belangrijk om rumoer te voorkomen. Ook het OM realiseerde zich vanaf het begin dat hun snelheid van handelen zeker kon bijdragen aan het beperken van het maatschappelijk ongenoegen en de onrust in de wijk. De rustige en weloverwogen aanpak van de burgemeester, die in zijn communicatie vertrouwen en rust uitstraalde, droeg daar eveneens aan bij.



Indrukwekkend beeld in z'n eenvoud. #bussum #advocaat #DerkWiersum

Gerard de Kloet @gdekloet

Emily Berger

11.1 Inleiding

Op woensdagmorgen 18 september 2019 werd Nederland opgeschrikt door de moord op advocaat Derk Wiersum. Hij werd bij zijn huis doodgeschoten, waarna de schutter ervandoor ging. Het nieuws sloeg in als een bom. Wiersum was de raadsman van Nabil B., kroongetuige in de Marengo-zaak. De broer van Nabil B. was een klein halfjaar eerder, in maart 2019, doodgeschoten, zes dagen nadat bekend was geworden dat Nabil B. kroongetuige zou zijn. De hoofdverdachten in deze zaak, Ridouan T. en Said R., waren op dat moment – mede vanwege een reeks moorden en liquidaties – de meest gezochte drugscriminelen van Nederland.

Vanuit de rechtspraak werd geschokt gereageerd op de moord op Wiersum. Het was voor Nederland ongekend dat een advocaat werd vermoord. Het was ‘de dag die de Nederlandse rechtspraak voorgoed veranderde’, kopte *de Volkskrant* en het werd door verschillende betrokkenen ook wel ‘de 9/11 van de Nederlandse rechtspraak’ genoemd.¹ Advocaten vreesden voor hun veiligheid. Zou de moord op Wiersum ook voor hen gevolgen kunnen hebben? Minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid (JenV) zegde persoonsbeveiliging toe. Maar wat vraagt dit van de toch al beperkte politiecapaciteit? In dit hoofdstuk wordt ingegaan op dit dilemma, dat zich laat samenvatten in de vraag: in hoeverre is persoonsbeveiliging van advocaten te realiseren? Voor het schrijven van dit hoofdstuk is gebruikgemaakt van literatuur over criminaliteitsbestrijding, nieuwsartikelen en Tweede Kamerstukken.

¹ *de Volkskrant*, 20 december 2019, ‘De dag die de Nederlandse rechtspraak voorgoed veranderde’.

11.2 Feitenrelaas

Op woensdag 18 september 2019 wordt om 07.40 uur strafrechtadvocaat Derk Wiersum vlakbij zijn huis in de Amsterdamse wijk Buitenveldert doodgeschoten. De moord vindt plaats een week voordat het Marengo-proces zou worden hervat, waarin Nabil B. optreedt als kroongetuige en daarbij door Wiersum zou worden bijgestaan. Velen reageren geschokt op de moord.² Minister Grapperhaus verschijnt zichtbaar geëmotioneerd voor de camera's en zegt dat 'het fundament van de Nederlandse rechtsstaat is geraakt'. Het is een enorme klap, in het bijzonder voor de beroepsgroep van advocaten, het Openbaar Ministerie (OM) en de rechterlijke macht.³ Burgemeester Halsema van Amsterdam noemt de moord een 'niet eerder vertoonde aanval op de advocatuur, die het wezen van de rechtsstaat aantast'. Daarbij geeft ze aan dat de moord tot angst en onrust onder advocaten leidt. Advocaten uiten massaal hun steun aan de nabestaanden. Bij het kantoor van Wiersum in Amsterdam-Zuid ontstaat al snel een bloemenzee en ook bij zijn huis worden bloemen gelegd. In de rechtbanken van Breda en Amsterdam vinden op de dag van de moord herdenkingsbijeenkomsten plaats ter nagedachtenis aan Wiersum. In het hele land hangen bij gerechtsgebouwen en advocatenkantoren de vlaggen halfstok. Ook bij de ministeries van JenV en van Binnenlandse Zaken wordt dit gedaan.⁴

Die morgen is er rond 10.00 uur een spoedberaad op het kantoor van de Landelijke Recherche in Woerden. Aanwezig zijn hoofdofficiëren, recherchechefs, intelligence- en beveiligingsexperts en het hoofd van de afdeling Bewaking en Beveiliging van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Benadrukt wordt dat over de toedracht van de moord nog niets zeker is; een ruzie op straat of

- 2 NOS, 18 september 2019. Nieuws binnenland: 'Geschokte reacties op moord: "Verontrustend" en "aanval op de rechtsstaat"'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2302239-geschokte-reacties-op-moord-verontrustend-en-aanval-op-de-rechtsstaat.html. Zie ook *Trouw*, 18 september 2019, 'De moord op Derk Wiersum leest als een boodschap'.
- 3 NOS, 18 december 2019. Nieuws binnenland: 'NCTV leidt veiligheidsteam voor betrokkenen Taghi-zaak, mogelijk snel maatregelen'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2302272-nctv-leidt-veiligheidsteam-voor-betrokkenen-taghi-zaak-mogelijk-snel-maatregelen.html.
- 4 *Algemeen Dagblad*, 19 september 2019, 'Bloemenzee voor vermoorde advocaat Wiersum'.

een rancuneuze ex-cliënt kunnen niet bij voorbaat worden uitgesloten. Wel wordt unaniem besloten om uit te gaan van het worstcasescenario: dat Wiersums werk als advocaat in het Marengo-proces ten grondslag ligt aan de moord. Na het spoedberaad splitsen de recherchechefs en experts zich op en werken ze in groepjes verder. Er worden lijsten van te beveiligen personen opgesteld en beschikbare onderzoeksinformatie wordt opnieuw onderzocht.

In de middag volgt een update van het opsporingsonderzoek naar de moord op Wiersum, waarbij de recherchechef aangeeft dat 'het er alle schijn van heeft dat dit een doelgerichte, goed voorbereide moord is geweest'.⁵ Dit impliceert dat er direct noodmaatregelen getroffen moeten worden voor tientallen betrokkenen rond het Marengo-proces. Onder meer de aanklagers in deze zaak lopen mogelijk gevaar. Zij komen die middag naar Driebergen om de consequenties te bespreken. Daarbij zijn psychologen aanwezig bij wie zij hun zorgen kunnen uiten. Ook de Amsterdamse driehoek komt die middag bijeen om de laatste stand van zaken te bespreken.⁶

Het Marengo-proces

In de Marengo-zaak staan zestien verdachten terecht voor verschillende moorden en pogingen tot moord die plaatsvonden tussen 2015 en 2017. Het beeld dat uit het strafdossier naar voren komt, is dat van een geoliede moordmachine. De verdachten zouden zijn ingezet om zo efficiënt mogelijk moorden te plegen, aldus het OM.¹ Ook zijn er twee zogenoemde vergismoordden gepleegd. Ridouan T. is de hoofdverdachte. Op 16 december 2019 werd hij opgepakt in Dubai. De opsporingsdiensten gaan ervan uit dat hij achter de moord op Derk Wiersum zit.² Hij wordt niet alleen verdacht van het voorbereiden van en het opdracht geven tot

5 *de Volkskrant*, 20 december 2019, 'De dag die de Nederlandse rechtspraak voorgoed veranderde'.

6 NOS, 18 september 2019. Nieuws binnenland: 'Geschokte reacties op moord: "Verontrustend" en "aanval op de rechtsstaat"'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2302239-geschokte-reacties-op-moord-verontrustend-en-aanval-op-de-rechtsstaat.html.

1 Openbaar Ministerie (z.d.). Onderwerpen: Strafzaak Marengo. Op 4 september 2020 ontleend aan www.om.nl/onderwerpen/strafzaak-marengo.

2 NOS, 16 december 2019. Nieuws binnenland: 'Ridouan Taghi, van kleine hasjdealer tot meedogenloze cokebaron'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2314320-ridouan-taghi-van-kleine-hasjdealer-tot-meedogenloze-cokebaron.html.

diverse moorden, ook is hij een verondersteld kopstuk in de cocaïne-handel.¹ Het lukte de politie en het OM lange tijd niet om de gewelds-spiraal te doorbreken; er was onvoldoende informatie beschikbaar om de verdachten te kunnen vervolgen. Begin 2017 was er een doorbraak, toen Nabil B., een van de verdachten van een moord, bereid was verklaringen af te leggen over een reeks van liquidaties. Daarmee werd hij kroongetuige in deze zaak. Hij legde verklaringen af over zijn eigen betrokkenheid bij die moorden, de opdrachtgevers en andere betrokkenen. Voor het OM was dit aanleiding om naast de schutters ook de opdrachtgevers van de liquidaties te vervolgen.

Nabil B. gaf 41 verklaringen over de wrede en meedogenloze manier waarop moordopdrachten werden uitgezet; het dossier met zijn strafverklaringen bestaat uit meer dan 1500 bladzijden. In ruil voor zijn verklaringen zal, wanneer de feiten bewezen kunnen worden, een gevangenisstraf van 12 jaar tegen hem geëist worden, wat een strafvermindering van 50 procent betekent op een basiseis van 24 jaar gevangenisstraf.²

Nadat in maart 2019 de onschuldige broer van Nabil B. werd doodgeschoten, waarschuwden Nabil B. en zijn familie dat de advocaten van de kroongetuige gevaar zouden lopen. Enkele maanden later zou Derk Wiersum worden vermoord. Advocaten die de familie van Nabil B. nadien rechtsbijstand verleenden, gaven in januari 2020 te kennen dat ze hiermee zouden stoppen. De reden hiervoor was dat er te veel was misgegaan rondom de beveiliging van zowel de familie als de advocaten zelf, zo gaven de raadslieden aan. De communicatie over beveiligingsmaatregelen zou stroef verlopen, herkenbare politiemensen zouden onbedoeld verraden hebben waar familieleden verbleven en observaties door bendeleden van Ridouan T. zouden niet zijn opgemerkt.³

Minister Grapperhaus van JenV kondigt kort na de moord op Wiersum de oprichting aan van een speciale antidrugseenheid: het Multidisciplinair Interventie Team (MIT), in de volksmond ook wel bekend als de narcobrigade. Dit betekent wel dat er meer van de politie wordt gevraagd. Burgemeesters maken zich daarover zorgen. Nu als gevolg van de moord op Wiersum een groot aantal agenten zullen worden ingezet voor de beveiliging van personen, daalt de politiecapaciteit voor

- 1 NOS, 16 december 2019. Nieuws binnenland: 'Ridouan Taghi, van kleine hasjdealer tot meedogenloze cokebaron'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2314320-ridouan-taghi-van-kleine-hasjdealer-tot-meedogenloze-cokebaron.html.
- 2 Openbaar Ministerie (z.d.). Onderwerpen: Strafzaak Marengo: Kroongetuige. Op 4 september 2020 ontleend aan www.om.nl/onderwerpen/strafzaak-marengo/kroongetuige.
- 3 NOS, 22 januari 2020. Nieuws binnenland: 'Advocaten van familie Nabil B. stoppen vanwege veiligheidsrisico's'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2319695-advocaten-van-familie-nabil-b-stoppen-vanwege-veiligheidsrisico-s.html.

de uitvoering van andere taken. Op 29 oktober 2019 sturen de vertegenwoordigende burgemeesters van de politieregio's (de zogenoemde regioburgemeesters) een brandbrief naar de Tweede Kamer.⁴ In die brief wordt aangegeven dat landelijke prioriteiten in toenemende mate voorrang krijgen boven lokale vraagstukken waarbij inzet van de politie nodig is. Daardoor lijkt de operationele sterkte van de politie eerder af dan toe te nemen. Er wordt door de burgemeesters gepleit om te waken voor een verdere toename van prioriteiten die extra politiecapaciteit vragen en om snel met structurele maatregelen te komen om de politiestrkte te doen toenemen. Een maand later, in november 2019, doen de politiebonden een dringende oproep aan de minister van JenV, de politietop, burgemeesters en het OM om voor het komende jaar (2020) een keuze te maken welke criminaliteit bij de bestrijding prioriteit krijgt met het oog op het agententekort.

Op 20 november 2019 stuurt minister Grapperhaus van JenV een brief aan de Tweede Kamer met daarin de mededeling dat het kabinet als bijzondere bijdrage 10 miljoen euro uittrekt ten behoeve van het stelsel Bewaken en Beveiligen, ter verlichting van de druk op de basispolitiezorg.⁵ In de brief staat dat het kabinet de zorgen van de burgemeesters deelt, zeker met het oog op de vervangings- en uitbreidingsopgave waar de politie voor staat vanwege het aanstaande pensioen van relatief veel politiemedewerkers. Het realiseren van extra politiecapaciteit zal daarom langere tijd duren. Eerder, in november 2018, had de minister in een Kamerbrief al aangegeven voor de jaren 2019 tot en met 2021 ruim 90 miljoen euro extra beschikbaar te stellen om de politie-inzet zo veel mogelijk op niveau te houden.⁶ Deze extra bijdragen komen bovenop de 291 miljoen euro die in het regeerakkoord zijn gereserveerd voor de opbouw van structureel extra capaciteit voor de politie. Verder gaat vanaf 2022 structureel een bedrag van 150 miljoen euro per jaar naar de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit:

4 Brief regioburgemeesters aan de Tweede Kamer over politiecapaciteit d.d. 29 oktober 2019. Op 4 september 2020 ontleend aan www.regioburgemeesters.nl/actueel?id=714.

5 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer d.d. 20 november 2019, TK 2019-2020, 29628, nr. 917.

6 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer d.d. 7 november 2018, TK 2018-2019, 29628, nr. 820.

het toekomstbestendig maken van het stelsel Bewaken en Beveiligen (55 miljoen euro) en de inrichting en werkzaamheden van het MIT (93 miljoen euro).⁷

11.3 Persoonsbeveiliging van advocaten: een dilemma op zich

De moord op advocaat Wiersum zorgde voor onrust onder advocaten en riep onder hen de vraag op: zijn wij nog wel veilig? Het is natuurlijk de vraag in hoeverre beveiliging van advocaten daadwerkelijk noodzakelijk is naar aanleiding van deze ene moord. Het aantal bedreigingen onder deze beroepsgroep neemt volgens het OM wel toe, maar welke risicoanalyses liggen ten grondslag aan de aanname dat een grotere inzet op beveiliging nodig zou zijn? En wat betekent dit voor de persoonlijke veiligheid van (strafrecht)advocaten? Voor hen is vragen om persoonsbeveiliging ingewikkeld, omdat ze te maken hebben met hun beroepsgeheim. Daarnaast is de vraag: hoeveel capaciteit vrij te maken voor het beveiligen van personen en bij welk signaal is beveiliging nodig? Meer beveiliging vraagt logischerwijs om meer inzet van de politie. Hoe is dit te realiseren met de huidige, toch al krappe politiecapaciteit? Er gaat nu met name veel geld naar het stelsel Bewaken en Beveiligen en de inrichting van het MIT, maar wat te doen aan de politiecapaciteit in de regio's, districten en basisteamen? Het zal de komende jaren de nodige moeite kosten de politiecapaciteit op sterkte te houden, terwijl aan de politie-inzet meerdere prioriteiten worden gesteld. Dat zorgt voor een ingewikkelde situatie.

7 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer d.d. 24 april 2020, TK 2019-2020, 29911, nr. 275.

11.4 Analyse

11.4.1 Gevolgen voor de beroepsgroep van advocaten

Het stelsel Bewaken en Beveiligen

Met de moord op Wiersum werd voor het eerst in Nederland een advocaat vermoord vanwege zijn betrokkenheid bij een strafrechtszaak. Anderhalve maand na de moord op Wiersum, op 7 november 2019, werd opnieuw een advocaat slachtoffer van een aanslag. De Enschedese advocaat Philippe Schol werd net over de Duitse grens bij Glane beschoten. Hij raakte zwaargewond, maar overleefde de aanslag.⁸ Eerder en ook relatief recent vonden wel moorden om politieke statements plaats, zoals de moord op Pim Fortuyn (6 mei 2002) en op Theo van Gogh (2 november 2004). Met name de moord op Fortuyn was reden het stelsel van persoonsbeveiliging te herzien, dat de naam *Bewaken en Beveiligen* kreeg en belegd werd bij de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB). Voor de moord op Fortuyn reageerde de overheid alleen op concrete dreigingen tegen bepaalde personen; na de moord is ingevoerd dat er ook naar denkbare dreigingen en risico's gekeken moet worden.⁹

De dood van Wiersum had ten eerste gevolgen voor het strafproces. Voor de verdediging van Nabil B., de kroongetuige in het Marengo-proces, moesten nieuwe advocaten worden gevonden. De twee advocaten die begin 2020 bereid werden gevonden Nabil B. bij te staan, wensten volledig anoniem te blijven, ook tijdens de rechtszaak. Dit was voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis. In een interview met *De Telegraaf* gaf een van de nieuwe advocaten aan er rekening mee te houden de rest van zijn leven persoonsbeveiliging nodig te hebben.¹⁰ De advocaten hebben zich echter in maart 2020 weer teruggetrokken. Omdat Nabil B. daardoor geen advocaat meer had, wilde hij niet meer meewerken aan verhoren, zo gaf hij in mei aan.¹¹ In juni werd bekend

8 RTV Oost, 6 november 2019. Nieuws: 'In het kort: dit gebeurde er gisteren rondom de aanslag op advocaat Schol'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.rtvooost.nl/nieuws/321015/In-het-kort-dit-gebeurde-er-gisteren-rondom-de-aanslag-op-advocaat-Schol.

9 AIVD (z.d.). Onderwerpen: Dreigings- en risicoanalyses opstellen. Op 4 september 2020 ontleend aan www.aivd.nl/onderwerpen/dreigings--en-risicoanalyses-opstellen.

10 *De Telegraaf*, 11 januari 2020, 'Nieuwe advocaat kroongetuige Nabil B. spreekt'.

11 NOS, 18 mei 2020. Nieuws binnenland: 'Kroongetuige: "Hard geraakt door moord op mijn advocaat"'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2334311-kroongetuige-hard-geraakt-door-moord-op-mijn-advocaat.html.

dat Peter R. de Vries de beoogde vertrouwensman en Peter Schouten de nieuwe advocaat van Nabil B. zouden worden. Het OM ging echter niet akkoord met de aanstelling van De Vries, omdat hij geen beëdigd advocaat is.¹² Hij werd wel de woordvoerder van Nabil B. en zijn familie.¹³ Daarnaast wordt Nabil B. sinds juli bijgestaan door Onno de Jong.¹⁴

Advocaten vrezen na de moord op Wiersum voor hun persoonlijke veiligheid. Uit een onderzoek van het *Advocatenblad* dat na de moord op Wiersum plaatsvond, bleek dat ruim de helft van de advocaten in het algemeen en driekwart van de strafrechtadvocaten in het bijzonder zich wel eens onveilig voelt in de uitoefening van hun beroep.¹⁵ De moord op Wiersum heeft voor meer dan de helft van de strafrechtadvocaten het gevoel van onveiligheid vergroot; een derde gaf aan aanleiding te zien om extra veiligheidsmaatregelen te nemen of daarover na te denken. Het meest genoemd werden selectiever zijn bij het aannemen van cliënten en een betere beveiliging van het kantoor. Toch zijn advocaten huiverig voor het doen van aangifte van bedreiging. Ze vragen niet snel om extra beveiliging, omdat dit een ethisch dilemma vormt in verband met hun geheimhoudingsplicht die ze dan mogelijk zouden schenden.¹⁶ Volgens de wet is een advocaat verplicht tot geheimhouding met betrekking tot 'alles waarvan hij uit hoofde van zijn beroepsuitoefening kennis neemt' (artikel 11a Advocatenwet). Dit zou geschonden kunnen worden wanneer er om beveiliging wordt gevraagd, omdat dan uitgelegd moet worden waarom beveiliging nodig is. De advocaten zouden wel gebaat zijn bij een meer geprofessionaliseerde beveiliging. Kort na

12 NOS, 4 juni 2020. Nieuws binnenland: 'Peter R. de Vries vertrouwensman kroongetuige Marnego-zaak, OM niet akkoord'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2336195-peter-r-de-vries-vertrouwensman-kroongetuige-marengo-zaak-om-niet-akkoord.html.

13 NOS, 3 juli 2020. Nieuws binnenland: 'Kroongetuige in Taghi-zaak heeft weer een advocaat'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2339399-kroongetuige-in-taghi-zaak-heeft-weer-een-advocaat.html.

14 NOS, 10 juli 2020. Nieuws binnenland: 'Onno de Jong tweede advocaat voor kroongetuige Nabil B.'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2340240-onno-de-jong-tweede-advocaat-voor-kroongetuige-nabil-b.html.

15 *Advocatenblad*, 31 oktober 2019. Nieuws: 'Gevoel van onveiligheid groeit'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.advocatenblad.nl/2019/10/31/gevoel-van-onveiligheid-groeit.

16 NOS, 4 oktober 2019. Nieuws binnenland: 'Advocaten vrezen voor eigen veiligheid na moord op Wiersum'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/nieuwsuur/artikel/2304696-advocaten-vrezen-voor-eigen-veiligheid-na-moord-op-wiersum.html.

de moord op Wiersum is een Contactpunt Beroepsgroepen ingesteld, waar advocaten en rechters terecht kunnen met signalen en vragen over hun veiligheid. Ze kunnen het meldpunt benaderen via de algemeen deken of de secretaris van de Nederlandse Orde van Advocaten. Zij zetten de melding door naar de NCTV en een NCTV-functionaris belt de advocaat/rechter dan terug over vervolgstappen.¹⁷ De invoering van het Contactpunt Beroepsgroepen werd door advocaten gewaardeerd: in de eerdergenoemde enquête gaven zes op de tien advocaten aan het een prima maatregel te vinden en drie op de tien gaven aan het als een goede 'eerste stap' te zien, maar dat er nog wel meer moet gebeuren. Op de vraag of advocaten na de moord op Wiersum nog een kroongetuige zouden verdedigen, antwoordde slechts 18 procent bevestigend.

11.4.2 Zorgen om politiecapaciteit

De overheid heeft onvoldoende middelen om elke persoon die gevaar loopt adequaat te beveiligen. De capaciteit van de DKDB is beperkt. Inclusief ondersteunend personeel bestaat de dienst uit ongeveer vierhonderd medewerkers. Elke dag worden personen beveiligd, maar dit vraagt inmiddels zoveel capaciteit, dat bijvoorbeeld niet alle familieleden van kroongetuigen beschermd kunnen worden. Ook aan de noodzaak om bedreigde advocaten, officieren van justitie en rechters te beveiligen, is om die reden lastig uitvoering te geven.¹⁸ Het blijft een dilemma wie er beveiligd moet worden en welke personen daaromheen. De dreigingsinformatie, de ernst en waarschijnlijkheid van de dreiging moeten worden beoordeeld en dit houdt tegelijkertijd verband met de beveiligings- en dus politiecapaciteit.¹⁹

17 Nederlandse Orde van Advocaten, 7 oktober 2019. Nieuwsbericht: 'Contactpunt Beroepsgroepen ingesteld voor advocaten en rechters'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.advocatenorde.nl/nieuws/contactpunt-beroepsgroepen-ingesteld-voor-advocaten-en-rechters.

18 *Het Parool*, 19 september 2019, 'Zo word je beveiligd als je in levensgevaar bent'.

19 AIVD (z.d.). Onderwerpen: 'Dreigings- en risicoanalyses opstellen: Dreigingsproducten'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.aivd.nl/onderwerpen/dreigings-en-risicoanalyses-opstellen/dreigingsproducten.

In februari 2020 maakte het OM bekend dat het aantal bedreigingen de laatste jaren sterk is toegenomen.²⁰ Het aantal ernstig bedreigde slachtoffers, getuigen en functionarissen is dusdanig groot geworden, dat het voor de politie een erg zware taak is geworden om hen nog te beschermen; het OM spreekt van een verdrievoudiging. Enerzijds is de oorzaak van de toename dat de politie meer werk is gaan maken van meldingen en meer risico-inschattingen is gaan maken, waardoor vaker dreigingen worden gesignaleerd. Anderzijds is het te wijten aan een verharding van het criminele milieu. De meeste capaciteit gaat naar de beveiliging van officieren van justitie, rechters en advocaten die sinds de moord op Wiersum zware beveiliging krijgen.²¹ De organisatie van bewaking en beveiliging van personen is na de moord op Wiersum aangepast: lokale en nationale teams zijn samengevoegd in een breed team van het OM, de politie en NCTV en het gezag over de beveiliging van personen in het Marengo-proces is overgedragen aan het Rijk.²²

Door de moord op Wiersum heeft zich een nieuwe werkelijkheid aangediend, zei toenmalig korpschef van de Nederlandse politie Erik Akerboom in een interview in *de Volkskrant*.²³ Voorheen was concrete dreigingsinformatie het uitgangspunt bij het beveiligen van personen. Daarbij moest voorstelbaarheid worden gekoppeld aan concrete informatie. Na de moord op Wiersum is naast concrete informatie over een dreiging, de voorstelbaarheid van een aanslag zwaarder gaan wegen. De benodigde omvang en capaciteit om de beveiliging goed uit te kunnen voeren, zal opnieuw bekeken moeten worden. Begin 2020 ging het om tientallen personen extra die beveiligd moesten worden; dagelijks werkten zeshonderd politiemensen hieraan.²⁴ Als de dreiging verder

20 NOS, 23 februari 2020. Nieuws binnenland: 'Veel meer dreigingen van criminelen: politie kan beveiliging nauwelijks nog aan'. Op 4 september 2020 ontleende aan www.nos.nl/artikel/2324283-veel-meer-dreigingen-van-criminelen-politie-kan-beveiliging-nauwelijks-nog-aan.html.

21 Idem.

22 Nederlandse Orde van Advocaten, 10 december 2019. Nieuwsbericht: 'NCTV: na moord Wiersum is weerbaarheid advocaten van groot belang'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.advocatenorde.nl/nieuws/nctv-na-moord-wiersum-is-weerbaarheid-advocaten-van-groot-belang.

23 *de Volkskrant*, 3 oktober 2019, 'Ik ben ervan overtuigd dat we Ridouan T. pakken'.

24 NOS, 23 februari 2020. Nieuws binnenland: 'Veel meer dreigingen van criminelen: politie kan beveiliging nauwelijks nog aan'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2324283-veel-meer-dreigingen-van-criminelen-politie-kan-beveiliging-nauwelijks-nog-aan.html.

toeneemt, zou dit in de toekomst kunnen betekenen dat hele groepen, waaronder rechters, officieren en politiemensen, ondergebracht moeten worden op locaties waar mensen voor hun veiligheid moeten verblijven en waar ze geen privéleven meer hebben. Het is niet te hopen dat het zo ver komt. De toegenomen beveiligingstaak verdringt nu al ander politiewerk. Politiemensen die voor noodhulp worden ingezet en in de wijk werken, moeten nu personen beveiligen. De noodhulp en het openhouden van bureaus zal dus met minder mensen gedaan moeten worden, waardoor het langer kan duren tot de politie ergens is.²⁵

Daarbij komt dat opsporing (het doen van onderzoek in verband met strafbare feiten) al langere tijd weinig prioriteit van de basisteams van de politie heeft. Het lokale politiewerk is vrijwel volledig in handen van geüniformeerde agenten die niet strafrechtelijk optreden tegen (georganiseerde) misdrijven waarvan geen aangifte wordt gedaan. Zodra opsporing nodig is, is het voor wijkagenten bijna onmogelijk om daarvoor partners te vinden (Van der Torre, Tops & Van Valkenhoef, 2019). Initiatieven van de wijkpolitie om lokale criminelen of criminele groepen te onderzoeken, lopen vaak vast in de overvraagde rechercheafdelingen. De opsporingscapaciteit van de politie wordt vooral ingezet op delicten als geweld, overvallen en mensenhandel en niet op opsporing van delicten waarvan geen melding of aangifte is gedaan. Er is feitelijk een fors capaciteitsprobleem (Van der Torre, Van Duin & Bervoets, 2019).

De Inspectie Justitie en Veiligheid stelde in 2018 dat binnen de politieorganisatie de probleemgerichte aanpak (het in kaart brengen van de aard en omvang van een specifiek probleem en van de trends en ontwikkelingen en effecten van interventies) beperkt van de grond komt en dat de recherche niet altijd openstaat voor proactief verstrekte *intelligence* (vergaarde informatie). Dit heeft logischerwijs gevolgen voor de aanpak van georganiseerde misdaad. Ook delicten waarvan geen aangifte wordt gedaan, hebben schadelijke effecten op lokaal niveau. Veel eerder en sneller zou de stap gezet moeten worden naar opsporing door rechercheurs die de lokale situatie kennen. Er kan dan vaker strafrechtelijk worden opgetreden (Van der Torre, Tops & Van Valkenhoef, 2019).

25 *de Volkskrant*, 3 oktober 2019, 'Ik ben ervan overtuigd dat we Ridouan T. pakken'.

De antidrugseenheid die de minister van JenV wil oprichten, is volgens Akerboom alleen een goed idee als het onderdeel is van een brede aanpak, waarin ook jeugdzorg, de vastgoedsector, de transportbranche en financiën gaan meebewegen en daaraan dezelfde urgentie geven, voor lange duur. Een nieuw team gaat geen verschil maken als ze hetzelfde blijven doen als wat ze al deden. De vraag is of georganiseerde (drugs)criminaliteit niet meer lokaal en integraal binnen de politieorganisatie en samen met andere partijen aangepakt moet worden, in plaats van alleen door een apart politieteam. Onder- en bovenwereld raken steeds meer met elkaar verweven; voor ondermijning is een aanpak nodig die verder reikt (zie hierover hoofdstuk 5 in dit jaarboek).

Voor de politie is een constante financiering essentieel om de rechtsstaat overeind te houden, zo stelde Akerboom. Nieuwe medewerkers zijn er niet zomaar; dat kost tijd en ze moeten opgeleid en ingewerkt worden. Het op-en-afbeleid van opeenvolgende kabinetten, waarbij eerst politiemensen werden wegbezuinigd en later het politiekorps weer kon worden uitgebreid, zorgde ervoor dat de politie geen goede en stabiele inlichtingenposities kon opbouwen in de wijk. Er zou juist eerder en sneller de stap gezet moeten worden naar opsporing, door rechercheurs die de lokale situatie kennen, waarbij ook tegen lokale misdaad opgetreden wordt met strafrechtelijk onderzoek (Van der Torre, Tops & Van Valkenhoef, 2019).

De politiebonden maken zich zorgen over de grote uitstroom als gevolg van de vergrijzing. In 2018 zijn er 27.500 aangiften blijven liggen, omdat er niet genoeg agenten waren om deze te behandelen en zo ook is er niet genoeg menskracht om de georganiseerde misdaad in te perken.²⁶ In dat jaar moest bijvoorbeeld een rechteam van de politie Amsterdam worden opgeheven vanwege een personeelstekort. Het team dat zich bezighield met zware misdaad wordt vermoedelijk doorgeschoven naar de rechteam van de basisteams in Amsterdam, zodat de agenten de straat op kunnen. Over dit besluit bestaat groot

²⁶ NOS, 21 november 2019. Nieuws binnenland: 'Politiebonden doen dringende oproep: "Maak keuze bij inzet agenten"'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2311389-politiebonden-doen-dringende-oproep-maak-keuze-bij-inzet-agenten.html.

onbegrip bij de politievakbond en de agenten uit het team, juist omdat er nu veel te doen is om de georganiseerde misdaad.²⁷ Dit lijkt dan ook niet echt een logische keuze met het oog op de bestrijding van georganiseerde (drugs)criminaliteit. Zoals Van der Torre en Heijkoop in hoofdstuk 5 van dit jaarboek aangeven: proactieve bestrijding van de drugsindustrie krijgt in Nederland geen prioriteit.

Niet alleen de politie zelf, maar ook burgemeesters maken zich zorgen om de politiecapaciteit, zoals bleek uit de eerdergenoemde brandbrief aan de minister. De effecten van de dalende politiecapaciteit zijn voelbaar, zo gaven de vertegenwoordigde burgemeesters van de politieregio's aan, bijvoorbeeld in de toenemende roosterdruk in de basisteams, het moeten sluiten van politiebureaus door onderbezetting, het onder druk staan van de aanrijtiden en het toenemend aantal roofovervallen, terwijl dit soort criminaliteit de afgelopen jaren juist succesvol werd aangepakt. Hubert Bruls, burgemeester van Nijmegen en vertegenwoordigend burgemeester van politieregio Oost-Nederland, zei in *de Volkskrant* dat zaken zoals inbraken en preventieve maatregelen blijven liggen. Het veiligheidsgevoel van burgers wordt daardoor volgens hem aangetast. In de Tweede Kamer worden steeds moties aangenomen over bijvoorbeeld mensenhandel en cybercrime, maar dat gaat niet gepaard met extra politiecapaciteit. Ook worden de regio's daarover niet geraadpleegd. 'De landelijke doelen zijn niet haalbaar zonder extra capaciteit en structurele ondersteuning', aldus Bruls.²⁸ Hier schuren de landelijke met de lokale prioriteiten.

11.5 Afronding

De moord op Wiersum was een schok voor de Nederlandse rechtspraak en zegt iets over de huidige generatie criminelen. Er lijkt een verharding plaats te vinden, waarin advocaten en ook officieren van justitie en rechters niet worden ontzien. Dit heeft verregaande gevolgen voor

27 NOS, 21 november 2019. Nieuws binnenland: Politie Amsterdam wil zware-misdaadteam schrappen wegens personeelstekort. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2311373-politie-amsterdam-wil-zware-misdaadteam-schrappen-wegens-personeelstekort.html.

28 *de Volkskrant*, 30 oktober 2019, 'Regio mist honderden agenten door beveiliging advocaten, burgemeesters luiden noodklok'.

de beveiliging van deze personen, maar het blijft natuurlijk ontzettend complex om een afweging te maken hoe ver men moet gaan met persoonsbeveiliging en wie er al dan niet beveiligd moeten worden. De beveiligingscapaciteit is niet oneindig en er kan niet op elk signaal van bedreiging beveiliging worden ingezet. Het feit dat bij de politie meer wordt ingezet op beveiliging, heeft gevolgen voor andere politietaken, zoals de aanpak van georganiseerde misdaad (waar al te weinig capaciteit voor was) en het behandelen van aangiften. De uitstroom door vergrijzing helpt hier niet bij. Het is te hopen dat het kabinet structureel blijft investeren in politiecapaciteit en de aanpak van georganiseerde misdaad, maar een gemakkelijke opgave zal dit niet zijn. Gezien de ontwikkeling en huidige situatie van ondermijnende (drugs)criminaliteit in Nederland en daarbij de afnemende politiecapaciteit, is het de vraag of er al niet veel eerder ingezet had moeten worden op een stevige aanpak van georganiseerde misdaad en niet pas nadat een advocaat werd vermoord. In dat licht bezien rijst ook voorzichtig de vraag of we wel zo verrast moeten zijn van een moord op een advocaat. De dreigingen en signalen dat dit een keer kon gebeuren, waren er al.



De nachtmerrie van gisteren blijkt vandaag werkelijkheid: de kerk in #Hoogmade is verwoest. Onze mooie, liefdevolle en verdrietige herinneringen aan deze plek zullen we in ons hart moeten koesteren.

Marina Van der Velde @Mvanderveldevan

12

Notre-Dame van Hoogmade door brand verwoest

Hans Zuidijk

12.1 Inleiding

Op maandagavond 15 april 2019 verwoestte een hevige brand een groot deel van de Notre-Dame van Parijs. De brand ontstond tijdens restauratiewerkzaamheden in de nabijheid van het dak van de kathedraal. Het kostte de brandweer grote moeite de brand te blussen. Duizenden mensen sloegen die avond het schouwspel gade en overal in de wereld werd gehuild.

Brand in de Notre-Dame

Op de avond van 15 april 2019 werd rond 18.50 uur een brand gemeld in de Parijse kathedraal Notre-Dame, waar op dat moment de heilige mis plaatsvond. De kerk werd volledig ontruimd. Het vuur, dat vermoedelijk door een kortsluiting tijdens restauratiewerkzaamheden ontstond, breidde zich van de torenspits achter het middenschip uit naar het gehele dak. Vierhonderd brandweerlieden werden ingezet om de brand te bestrijden. Zo'n 1000 bewoners van Île de la Cité werden uit voorzorg geëvacueerd en ook de vijf hotels op het eiland in de Seine werden ontruimd.

Vrijwel de hele wereld keek toe bij de bluswerkzaamheden: alle tv-zenders in Frankrijk en veel buitenlandse media deden van de brand verslag. Door de brand stortten de vieringtoren en een deel van het dak in. Om te voorkomen dat het vuur zich verder zou verspreiden, hielden brandweermensen de overige torens nat. Pas rond middernacht werd duidelijk dat de rest van het bouwwerk de brand zou overleven. Omstreeks 03.00 uur was de brand geblust. Het grootste deel van de religieuze kunstschatten van de Notre-Dame kon worden gered. Er werd een nationale inzamelingsactie gestart voor de restauratie. Binnen 24 uur na de brand was ongeveer 700 miljoen euro hulp toegezegd door een aantal Franse bedrijven en miljonairs, door de stad Parijs en de regio Île-de-France en de Europese Centrale Bank.

In Nederland werden kort na de brand in de Franse hoofdstad herinneringen opgehaald aan kerkbranden in eigen land. Oude wonden gingen open. Het verlies van een kerkgebouw heeft steeds opnieuw een grote impact. Op 4 november 2019 was het opnieuw raak en brandde de rooms-katholieke Onze Lieve Vrouwe Geboortekerk in Hoogmade geheel af. De brandweer was kansloos om de snelle branduitbreiding in het dak te stoppen. De inwoners van het kleine dorp in het Groene Hart sloegen het schouwspel gade en ook in Hoogmade werd gehuild.

Branden in monumentale kerkgebouwen zijn niet alleen incidenten, het zijn ook exemplaren: dit soort kerkbranden hebben dikwijls eenzelfde verloop. De kerkbrand in Hoogmade past in die rij. In dit hoofdstuk worden eerst de feiten en omstandigheden rondom deze brand en de brandbestrijding beschreven. Daarna wordt ingegaan op de mogelijkheden voor de brandweer om de brand te blussen en de verwachtingen bij de inwoners van het dorp. Hoe is daar in Hoogmade mee omgegaan en wat is daar in algemene zin over te zeggen? Het hoofdstuk is gebaseerd op eigen waarnemingen van de auteur,¹ en op interne evaluatierapporten van de Veiligheidsregio Hollands Midden, een gesprek met de burgemeester van de gemeente Kaag en Braassem waartoe Hoogmade behoort en bestudering van achtergrondartikelen in diverse kranten.

12.2 Feitenrelaas

Op maandagmiddag 4 november 2019 neemt een schilder tijdens zijn lunchpauze rookontwikkeling waar rond de dakgoot van de Onze Lieve Vrouwe Geboortekerk in Hoogmade, een bakstenen zaalkerk uit 1931 met een 53 meter hoge toren met een karakteristieke groene naaldspits. Vóór de lunch was hij op die plek van het middenschip bezig geweest met het afbranden van oude verflagen. Hij vermoedt dat zijn werkzaamheden hebben geleid tot het ontstaan van een brandje.

Om 12.17 uur meldt hij via 112 het voorval bij de meldkamer van de brandweer. Op basis van de melding worden twee blusvoertuigen en een autoladder naar de Kerkweg in Hoogmade gestuurd. Na elf

1 De auteur was in zijn hoedanigheid als regionaal commandant in het eerste uur ter plaatse van de brand en nam daarna deel aan het regionaal operationeel team.

minuten arriveert de eerste tankautospuiter, afkomstig uit het buurdorp Woubrugge. Er wordt een poging ondernomen om vanuit de korf van de autoladder een stuk van de goot te slopen en op die wijze de brand te blussen. Maar door de tweede brandweereenheid, die zich in de kerkzaal bevindt, wordt geconstateerd dat de brand zich al heeft genesteld tussen het dakbeschoot en het plafond. Kort daarna breidt de brand zich razendsnel uit. Er is een rommelend geluid te horen en op meerdere plaatsen wordt rook onder druk uit het dak geperst. Alle brandweermensen worden teruggetrokken uit de kerk. Er worden twee extra blusvoertuigen en een extra autoladder ter assistentie gevraagd en er wordt opgeschaald naar GRIP-1.



Foto: Veiligheidsregio Hollands Midden

Het nieuwe aanvalsplan is om van buitenaf te voorkomen dat de brand zich uitbreidt naar de kerktoren en de aangebouwde pastorie. Daarnaast worden de gebouwen in een straal van 75 meter rondom de kerk ontruimd. In dit gebied liggen acht woningen, maar ook de rooms-katholieke basisschool Ter Does. De kinderen worden opgevangen in

een brasserie, enkele honderden meters verderop in het dorp, en worden vermaakt met kleurplaten en limonade.

De enorme rookontwikkeling richting de A4, de schoolontruiming en de grote media-aandacht voor de brand zijn aanleiding om om 13.08 uur op te schalen naar GRIP-2. De bewoners van het te ontruimen gebied werken in het algemeen goed mee aan het verzoek om de woningen te verlaten. Voor één bejaarde bewoner is lichte dwang van de politie nodig. Zijn tegenzin wordt extra duidelijk wanneer hij enige tijd later met een bootje via de achterzijde naar zijn woning blijkt te zijn teruggekeerd en opnieuw gemaand moet worden het onveilige gebied te verlaten.

Nadat duidelijk is geworden dat de brand zich heeft uitgebreid naar de 53 meter hoge toren, moet de veiligheidscirkel worden vergroot naar 150 meter. Dat betekent extra ontruiming. Ook het brandweerpersoneel trekt zich nu terug uit het gebied. Met uitsluitend onbemande waterkanonnen wordt water op het vuur geworpen. De torenspits valt desondanks ten prooi aan de vlammen. De hulpdiensten en (soms hevig geëmotioneerde) toeschouwers wachten in spanning het vervolg af.

Vanuit het regionaal operationeel team wordt tussentijds contact gelegd met de Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek om lessen te horen die daar zijn opgedaan bij een eerdere kerkbrand in Weesp. Ook de burgemeester heeft contact met haar ambtgenoot in Weesp om adviezen te horen over haar rolvervulling, hiertoe op het spoor gezet door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

Een drone van de brandweer bewijst in deze fase goede diensten, omdat hiermee het verloop van de brand nauwkeurig kan worden gevolgd. De vraag is of de torenspits gaat vallen en zo ja, waar deze dan terecht komt. Om 15.43 uur volgt het antwoord: met donderend geraas valt de torenspits in westelijke richting en komt gunstig terecht op het kerkterrein, naast het middenschip. Er wordt geen andere bebouwing geraakt. Voor de brandweer is het nu weer aanvaardbaar om in de nabijheid van de kerk aan de slag te gaan met het afblussen van wat nog is overgebleven. In het CoPI moeten afwegingen worden gemaakt, zoals welke gebouwdelen gesloopt moeten worden. Een gespecialiseerd sloopbedrijf wordt uitgenodigd advies te geven, maar ook leden van het

parochiebestuur die goed op de hoogte zijn van de bouwkundige staat van het kerkgebouw wordt om advies gevraagd. Een voelbaar dilemma is welke muren uit veiligheidsoverwegingen omgehaald moeten worden en wat uit het oogpunt van gewenste herbouw moet blijven staan.

's Avond om 19.00 uur wordt in een plaatselijke brasserie een informatiebijeenkomst gehouden voor de inwoners van Hoogmade; parochianen en niet-parochianen. Tijdens die bijeenkomst geeft de brandweer uitleg over de aanpak van de brandbestrijding en spreken de burgemeester van Kaag en Braassem, de pastoor van de parochie en de bisschop van Rotterdam woorden van troost tot de aanwezigen. De verslagenheid, maar ook de saamhorigheid is groot.

Nog de gehele nacht wordt er nageblust. De bewoners van zes woningen mogen in de eerste nacht nog niet terugkeren naar hun woning; zij weten allemaal (zonder tussenkomst van de gemeente) zelf te voorzien in tijdelijk onderdak. Dinsdagmorgen 5 november draagt de brandweer het terrein weer over aan de gemeente en beginnen de gesprekken over nazorg en herstel.

12.3 Dilemma: brandbestrijding en beleving van een kerkbrand

Grote branden in (monumentale) kerkgebouwen hebben een voorspelbare afloop. De brandweer is vaak onmachtig om het vuur te bestrijden vanwege de onaanvaardbare risico's die eraan verbonden zijn voor de veiligheid van de brandweermensen. Dikwijls rest niets anders dan wat in brandweerbargoen een defensieve buitenaanval wordt genoemd. Het gebouw moet als verloren worden beschouwd, maar er wordt inzet gepleegd om overslag naar belendende panden te voorkomen. En zelfs dat is soms moeilijk, zeker als er in een dichtbebouwde omgeving gevaar bestaat voor het vallen van de torenspits.

Voor parochianen en kerkleden is de kerk meer dan een gebouw of een stapel stenen. Het is een plek waar door de jaren heen lief en leed is gedeeld en waarvoor men zich met hart en ziel inzet. En die verbondenheid gaat verder dan alleen de kerkbezoekers. Ook niet-gelovigen hebben een band met het gebouw, dat dikwijls het hart is van een stad of dorp. Die druk wordt gevoeld door de hulpdiensten, maar ook door de burgemeester. Zij zien heftige emoties, bedenkingen of kritiek

tijdens de brandbestrijding en worden in de nafase met tal van vragen bestookt. Mogelijkheden en verwachtingen lopen hier uiteen. Dat is een patroon bij veel kerkbranden en was ook zichtbaar bij de kerkbrand in Hoogmade. In de volgende paragraaf zal dieper op deze observatie worden ingegaan en beschreven worden hoe hiermee in Hoogmade is omgegaan.

12.4 Beschouwing

Een sfeerbeeld van Hoogmade op maandagmiddag 4 november 2019: huilende inwoners kijken van achter de politieafzettingen geschokt toe naar kansloze brandweerlieden die niet kunnen voorkomen dat hun kerk ten prooi valt aan de vlammen. In deze paragraaf zullen we ingaan op de vraag waarom de brandweer bij grote branden in monumentale kerkgebouwen dikwijls kansloos is, waarom de verwoesting van een kerkgebouw zo impactvol is en hoe in Hoogmade getracht is de wereld van de brandweer en die van de inwoners bij elkaar te brengen.

Brandbestrijding in monumentale kerkgebouwen is voor de brandweer een moeilijke en dikwijls kansloze opgave. Dat heeft verschillende oorzaken. Kerken vormen samen met het schip, de toren en de zolders vaak maar één brandcompartiment. Er zijn geen brandwerende scheidingsdindingen die ‘helpen’ om het vuur in zijn omvang te beperken. Daarnaast is vaak geen automatische brandmeldinstallatie of blusinstallatie aangebracht en zijn hoge torens en spitsen onbereikbaar voor bluswater. Als een brand uitbreekt op het dak of de zolder, dan kan deze zich gemakkelijk uitbreiden door de grote hoeveelheden uitgedroogd hout en het eerdergenoemde ontbreken van brandwerende scheidingsdindingen. Om die brandhaarden te bereiken moet een moeilijke weg worden afgelegd via nauwe doorgangen, door hitte en rook en met het risico van vallend brandend materiaal en puin en van smeltend lood van klokken en orgelpijpen. In situaties waar geen mensen gered behoeven te worden, rechtvaardigen deze omstandigheden geen inzet van binnenuit. Toen in Hoogmade geconstateerd werd dat de brand al woedde tussen het dakbeschoot en het plafond was de afloop voorspelbaar. Deze plek was onbereikbaar voor de brandweer en door het ontbreken van een brandwerende scheiding tussen schip en toren, was uitbreiding van de

brand slechts een kwestie van tijd. Toen was reeds duidelijk dat het gebouw als verloren moest worden beschouwd. En als dan door het valgevaar van de torenspits ook de brandweer afstand in acht moet nemen, geeft dat het beeld van een afwachende hulpdienst. ‘Hoogmade’ was geen incident, maar een nieuw exemplaar van een reeks monumentale kerkbranden, zoals we die in de achterliggende jaren dikwijls hebben gezien (zie bijvoorbeeld Tonnaer, 2019).

Voor de toeschouwers, zowel parochianen als niet-parochianen, was het kijken naar de teloorgang van het kerkgebouw emotioneel en impactvol. Reeds in het eerste uur van de brand stonden mensen huilend op straat. Voor parochianen en kerkleden liggen in de kerk vaak herinneringen aan grote levensgebeurtenissen. Men is er zelf gedoopt, heeft er communie of geloofsbelijdenis gedaan, is er in het huwelijk getreden, de eigen kinderen laten dopen en men heeft dierbaren van daaruit naar hun laatste rustplaats gebracht. Daarnaast is het een ontmoetingsplek of een plaats waar vrijwilligerswerk wordt verricht. Voor sommigen is de kerk hun leven. Als mensen vertellen waarom ze zijn aangedaan door een kerkbrand, worden steeds dezelfde verhalen gehoord. En het gaat zelfs verder dan dat. In Hoogmade was de kerk ook het baken van het dorp. Een bewoner verwoordde dit in *Trouw* als volgt: ‘Het is een groot gemis, je kunt het niet bevatten. Als je van vakantie terugkwam en je zag de torenspits weer, dan voelde je dat je thuis was.’²

Voor hulpdiensten en het gemeentebestuur is het belangrijk dat men ervan bewust is dat een kerk meer is dan een gebouw; dat het een levendige gemeenschap is en een plek waar lief en leed is gedeeld. Dat besef moet zichtbaar zijn in het handelen en doorklinken in de communicatieboodschap. Voor een burgemeester betekenen situaties met een hoge collectieve impact en een lage (politieke) verantwoordelijkheid, dat op passende wijze invulling gegeven kan en ook dient te worden aan de rol van burgervader of burgermoeder. De burgemeester van Kaag en Braassem bevond zich tijdens de brandbestrijding tussen de geëmotioneerde toeschouwers en verwoordde de zware slag voor het dorp tegenover de toegestroomde media. Dit deed ze ook op de informatiebijeenkomst direct na de brand en zij was aanwezig bij de mis

2 *Trouw*, 5 november 2019, ‘Kerk afgebrand in Hoogmade: “de kern van het dorp is weg”’.

op de eerste zondagmorgen na de brand, in de aula van de plaatselijke basisschool. Als burgermoeder was zij er voor parochianen en niet-parochianen. Zo was er op maandagavond de vraag of de informatiebijeenkomst alleen voor parochianen bestemd was, maar daar kon geen sprake van zijn. Iedereen was welkom, ook de media.

Het verlies van de kerk werd weer extra pijnlijk gevoeld bij de eerste kerstviering na de brand en de daaropvolgende religieuze hoogtijdagen. Dat zijn steeds opnieuw momenten die een overweging vragen om invulling te geven aan de rol van burgermoeder.

Nadat de laatste brandweerslangen waren opgerold, volgde de roep om uitleg: waarom is het gegaan zoals het is gegaan? Kon de brandweer niet meer doen om de kerk te redden? Invoelend uitleg geven helpt. Dat begint al bij de woordvoering tijdens de brand. In Hoogmade is reeds op maandagavond tijdens de eerste informatiebijeenkomst uitleg gegeven door de hoofdofficier van de brandweer die de leiding had over de brandbestrijding. Dan ontstaat begrip voor de (on)mogelijkheden van de brandweer, hetgeen spontaan met een applaus werd beantwoord. Die uitleg is herhaald in de gemeenteraad, drie weken na de brand.

In dit soort situaties zit ongemak soms in kleine woorden. Voor de brandweer is een sloper een welkome adviseur in situaties waar bouwconstructies instabiel zijn geworden. Maar een parochiebestuur dat vecht voor het behoud van de gespaarde delen wil eigenlijk niets met slopers te maken hebben. Die spanning was voelbaar in het CoPI en dat vraagt uitleg naar elkaar toe. In Hoogmade leverde dat de afspraak op dat alleen die instabiele delen verwijderd (gesloopt) zouden worden die terugkeer van de inwoners naar hun woningen in de weg zouden staan. Een voortdurend bewustzijn in handelen en communiceren dat kerken meer zijn dan zomaar bijeenkomstgebouwen, is de rode draad voor het optreden geweest.

12.5 Tot slot

Kerkbranden hebben veel impact op de gemeenschap en mogen daarom met recht een mini-crisis worden genoemd. In dit hoofdstuk is stilgestaan bij de kwestie dat de mogelijkheden van de brandweer en de

verwachtingen bij inwoners soms ver uiteenlopen. Dat was niet alleen in Hoogmade het geval; het is hoe het bij veel van dit soort kerkbranden gaat. ‘Er zijn’ en ‘invoelend tekst en uitleg geven’ ondersteunen het optreden in dit soort situaties.

Kerkbranden zijn van alle tijden. In vroeger eeuwen waren oorlogsgeweld en blikseminslag vaak de oorzaken. Vandaag de dag zijn het opvallend vaak onderhoudswerkzaamheden. Zo ook in Hoogmade. Aandacht voor brandpreventie is daarom even belangrijk als het bewustzijn dat kerkbranden impactvol zijn. Met welke maatregelen kan de kans op brand worden verkleind? Zijn er makkelijke manieren om uitbreiding te beperken? En wat is echt onvervangbaar en moet indien mogelijk als eerste worden veiliggesteld?

Het maakt niet uit waar kerkbranden woeden. Of het nu de Notre-Dame is in een klein dorp in het Groene Hart in Nederland of die in de hoofdstad van Frankrijk. De verbondenheid die met een kerk wordt gevoeld is hetzelfde, het verdriet is hetzelfde, maar ook de saamhorigheid en de hoop is hetzelfde.

Laten we dit hoofdstuk afsluiten met een hoopvol citaat uit het boek dat Agnès Poirier naar aanleiding van de brand schreef, *Notre-Dame, de ziel van Parijs*.

‘Om twee uur in de ochtend inspecteert Gallet (de brandweercommandant van Parijs, HZ) nogmaals de kathedraal. Er zijn op verschillende plaatsen nog zes beheerste branden. Het zal nog enkele dagen duren voordat die allemaal zijn geblust. “Uit een ooghoek zie ik in het schip, op wat nog over is van het altaar, iets wits liggen tussen de verkoelde brokstukken.” Het blijkt een groot, in beige leer gebonden boek te zijn. Het is geopend, de bladzijden zijn met een dikke stoflaag overdekt. “Ik was geïntrigeerd, en toen ik ernaar toe liep, kon ik door het stof één woord lezen: *espérance* (hoop).” Het lectionarium, een verzameling Bijbelteksten, heeft de ramp overleefd en ligt open bij de hoop van de wederopstanding.’

Mooi! Deze verhalen verwoorden de sociale impact van een kerkbrand op geheel eigen wijze.



LIVE op @CNN: #Grip3 #Schiphol

Harry Plantinga @HarryPlantinga

13

Vermeende kaping op Schiphol: een geslaagde oefening?

René de Caluwé, Jana Domrose, Vina Wijkhuijs

13.1 Inleiding

Op 6 november 2019 leek er sprake van een vliegtuigkaping op Schiphol. Het bleek achteraf loos alarm. Er was onbedoeld een alarmering uitgegaan, toen de gezagvoerder, voorafgaand aan vertrek, aan een piloot-in-opleiding uitlegde hoe vanuit de cockpit noodcodes naar de luchtverkeersleiding kunnen worden verstuurd. Daarbij toetste hij de code 7500 in die in de luchtvaart bekend staat als waarschuwing voor een kaping. Vervolgens werden de standaardprocedures in werking gesteld: hulpdiensten en een zwaarbewapend team van de dienst speciale interventies (DSI) spoedden zich naar Schiphol, in de Veiligheidsregio Kennemerland werd opgeschaald naar GRIP-3. Autoriteiten en hulpdiensten waren enkele uren in opperste staat van paraatheid.

Achteraf gezien was het loos alarm bij uitstek een gelegenheid om de opgestelde plannen en procedures te toetsen en ervaring met een dergelijke situatie op te doen. Ook met wat er in zo'n geval aan berichten in de media wordt verspreid.

Na het feitenrelaas gaan we in dit hoofdstuk in op twee thema's. Het betreft ten eerste de vraag in hoeverre de werkwijze en procedures die in planvorming zijn vastgelegd, behulpzaam zijn in een feitelijke situatie. Aansluitend beschouwen we de berichtenstroom die in de avond van 6 november op gang kwam en hoe de crisisorganisatie daarop heeft gereageerd.¹

¹ Met dank aan Caren Mertens voor de media-analyse die zij voor ons heeft uitgevoerd.

13.2 Feitenrelaas

Woensdagavond 6 november staat een vliegtuig van de Spaanse maatschappij Air Europa op Schiphol gereed voor vertrek richting Madrid. Om 18.15 uur gaan de eerste passagiers aan boord. Op dat moment ontvangt de luchtverkeersleiding vanuit het vliegtuig een melding dat er sprake is van een kaping. Deze melding wordt doorgezet naar de officier van dienst van de Koninklijke Marechaussee (KMar) die gevraagd wordt polshoogte te gaan nemen. Hoewel hij aanvankelijk, na een gesprek met de *floor manager airside* die zicht heeft op het vliegtuig, de indruk heeft dat de situatie niet ernstig is (er is geen afwijkend gedrag zichtbaar), gaat hij na wanneer en hoe een code voor een kaping wordt verstuurd. Zodra voor hem duidelijk wordt dat de code bewust moet zijn ingetoetst, besluit hij om 18.34 uur de protocollen in werking te stellen. De boarding wordt gestopt en de D-pier, waar het vliegtuig geparkeerd staat, wordt ontruimd. Het operatiecentrum van de KMar alarmeert ondertussen de DSI van de politie en stelt de hoofdofficier van dienst van de landelijke politie-eenheid op de hoogte.

Een klein halfuur later, om 18.57 uur, ontvangt de meldkamer van de Veiligheidsregio Kennemerland de melding dat er mogelijk een vliegtuigkaping gaande is. Na verificatie van deze melding bij het regiocentrum Schiphol wordt conform het Crisisbestrijdingsplan Schiphol opgeschaald naar GRIP-3. Ook op Schiphol wordt er opgeschaald en een Commissie van Overleg (CvO) gealarmeerd.

Om 19.22 uur arriveert de operationeel leider van de Veiligheidsregio Kennemerland bij de Máximakazerne van de Koninklijke Marechaussee (KMar) in Badhoevedorp, alwaar bij opschaling vanwege een incident op Schiphol zowel het operationeel team als het beleidsteam bijeenkomt. De operationeel leider spreekt daar de vertegenwoordiger van Amsterdam Airport Schiphol die deelneemt aan het overleg van het operationeel team en contact heeft gehad met luchtvaartmaatschappij Air Europa. Het vermoeden is dat het zeer waarschijnlijk een loos alarm betreft. De eveneens aanwezige algemeen commandant van de KMar (AC-KMar) kan dit op dat moment nog niet bevestigen.

Om 19.30 uur brengt zowel luchthaven Schiphol als de KMar een eerste bericht naar buiten. De luchthaven meldt dat de KMar onderzoek doet naar een verdachte situatie aan boord van een vliegtuig. Voor

verdere informatie wordt verwezen naar het Twitteraccount van de KMar. In een tweet doet de KMar kort daarop eenzelfde mededeling:²

‘Op dit moment onderzoeken wij een verdachte situatie aan boord van een vliegtuig op Schiphol. Nadere mededelingen volgen.’

Na dit bericht doen verschillende (sociale) media, waaronder ook internationale televisiezenders als CNN, verslag van de ontwikkelingen.

Tegen 19.40 uur heeft de operationeel leider kort overleg met de burgemeester van Haarlemmermeer die zo'n vijftien minuten eerder bij de Máximakazerne is gearriveerd. Zij bespreken de informatie die hun op dat moment bekend is en concluderen dat een snelle afschaling voor de hand ligt. Zij spreken af dat de operationeel leider zal binnenlopen bij het overleg van het beleidsteam als over het daadwerkelijk kunnen afschalen meer bekend is. De start van het eerste overleg van het operationeel team wordt uitgesteld tot 19.55 uur om de AC-KMar de gelegenheid te geven te verifiëren of het inderdaad een loos alarm is. Het eerste overleg van het operationeel team wordt om diezelfde reden om 20.05 uur met tien minuten geschorst, maar de KMar kan ook dan nog geen uitsluitsel geven.

Tegen die tijd is het eerste overleg van het beleidsteam gestart dat wordt voorgezeten door de burgemeester. Tijdens het beleidsteamoverleg geeft zowel de hoofdofficier van justitie als de vertegenwoordiger van de NCTV aan dat zij bericht hebben ontvangen dat het om een vals alarm zou gaan. De KMar meldt echter dat nog niet definitief is vastgesteld dat het een vals alarm zou zijn. Wel kan worden bevestigd dat de in totaal 27 passagiers en bemanningsleden inmiddels van boord gaan. De burgemeester wenst nadere informatie vanuit het operationeel team en verzoekt de operationeel leider zich aan te sluiten bij het overleg. Het beleidsteamoverleg wordt om die reden enige tijd geschorst. De operationeel leider leidt namelijk op dat moment nog het overleg van het operationeel team, waar prioriteit wordt gegeven aan het bevestigd krijgen of het al dan niet een loos alarm betreft en wordt gesproken over de effecten van de vermeende kaping voor de luchthaven (veel vluchten

2 Bron: <https://twitter.com/Marechaussee/status/1192147490851688449>.

lopen vertraging op), de vele berichten die via sociale media worden verspreid en de eventuele nazorg aan betrokkenen.

In de media wordt ruim over het gebeuren op Schiphol bericht en gespeculeerd. Zo zou een ontruiming op station Utrecht Centraal volgens berichten op sociale media verband houden met de situatie op de luchthaven Schiphol. Dat de situatie bijzonder is, is velen inmiddels duidelijk. Voor de NOS is het reden om na de opening van het *Achtuurjournaal* melding van de situatie te doen. Aan het einde van het journaal volgt, voorafgaand aan het weerbericht, een korte update van verslaggever Tanja Braun die ter plaatse is. Zij vertelt:³

‘We horen dat de piloot van het toestel tijdens het boarden op de noodknop heeft geduwd; dat is een knop om aan te geven dat er een kaping of gijzeling gaande is. Er zouden op dat moment al 27 passagiers aan boord zijn.’

Minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid is die avond aanwezig bij een Tweede Kameroverleg. Via zijn smartphone verneemt hij bericht van de vermeende kaping. Om 20.15 uur wordt het debat geschorst. ‘De minister heeft belangrijker zaken aan zijn hoofd’, aldus Tweede Kamervoorzitter Arib.⁴ Ook premier Rutte, die in Overijssel aanwezig is bij een bijeenkomst om zo’n vijfhonderd boeren te informeren over de voorgenomen stikstofmaatregelen, wordt door zijn politiek assistent op de hoogte gehouden. ‘Het is even multitasken’, legt hij zijn publiek uit.⁵

In Badhoevedorp sluit de operationeel leider om 20.47 uur aan bij het vervolg van het beleidsteamoverleg. Hij meldt dat alle passagiers van boord zijn en dat de situatie veilig is, al is daarover nog geen definitieve bevestiging van de KMar ontvangen. Het vliegtuig is nog niet zorgvul-

3 NOS Journaal, 6 november 2019, 19.26 uur. ‘Verslaggever Tanja Braun over de situatie op Schiphol’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/video/2309348-verslaggever-tanja-braun-over-de-situatie-op-schiphol.html.

4 *Trouw*, 7 november 2019. Binnenland: ‘Reconstructie: “wat ging er goed en fout bij de vergiskaping?”’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.trouw.nl/binnenland/reconstructie-wat-ging-er-goed-en-fout-bij-de-vergiskaping~b5287e8b.

5 Idem.

dig gecontroleerd op eventuele onveilige situaties zoals bijvoorbeeld de aanwezigheid van explosieven. Het streven is om de D-pier weer zo snel mogelijk vrij te geven. Ook de opvang van passagiers uit het vliegtuig heeft prioriteit.

Terwijl het overleg van het beleidsteam nog gaande is, verschijnen rond 21.00 uur in de media berichten dat er sprake is van een vals alarm.⁶ Rond diezelfde tijd wordt in het beleidsteam besloten om af te schalen naar GRIP-2; het operationeel team zal nagaan of er psychosociale hulpverlening nodig is voor de mensen die in het vliegtuig zaten. Zo'n driekwartier later (om 21.50 uur) vindt afschaling plaats naar GRIP-0. Nadat de politie het vliegtuig grondig heeft doorzocht, meldt de KMar rond 22.00 uur dat de situatie veilig is. Om 22.12 uur laat luchthaven Schiphol aan passagiers weten dat alle geplande vluchten weer worden hervat. De vlucht UX 1094 vertrekt om 23.28 uur als nog richting Madrid.⁷

13.3 Vasthouden aan structuur of improviseren?

De taakverdeling en werkwijze binnen de crisisorganisatie staan beschreven in het crisisplan van de Veiligheidsregio Kennemerland en, voor specifiek situaties die zich op de luchthaven Schiphol kunnen voordoen, in het Crisisbestrijdingsplan Schiphol. Deze procedures scheppen duidelijkheid en zijn belangrijk als houvast, maar minstens zo belangrijk is het om te handelen naar bevind van zaken en van procedures af te wijken waar dit helpt om doelen te realiseren. In deze casus spraken de operationeel leider en de burgemeester onderling af dat de operationeel leider zou binnenlopen bij het beleidsteamoverleg zodra er meer bekend was over het vermeende loos alarm. Daarmee werd afgeweken van de reguliere vergadercyclus met vaste tijdstippen.

6 Zie bijvoorbeeld NOS, 6 november 2019, 21.03 uur. Nieuws binnenland: 'Air Europa: "kappingsalarm Schiphol werd per ongeluk geactiveerd"'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2309359-air-europa-kappingsalarm-schiphol-werd-per-ongeluk-geactiveerd.html.

7 NRC, 7 november 2019. Nieuws: 'Onrust op Schiphol na noodcode 7500 – wat gebeurde er precies?'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2019/11/07/onrust-op-schiphol-na-noodcode-7500-a3979544.

De vraag is of dit hielp bij het realiseren van de doelstellingen. Welke les kon hieruit worden getrokken?

De burgemeester en de operationeel leider hadden enkele maanden eerder samen geoefend in het samenspel tussen het operationeel team en het beleidsteam, waarbij onder meer was getraind in het kort voorbespreken van een beleidsteamvergadering. Bij zo'n voorbespreking zijn naast de burgemeester en de operationeel leider ook de adviseur Openbare orde en veiligheid en de informatiemanager van het beleidsteam aanwezig. Een korte voorbespreking van het beleidsteamoverleg zorgt, in combinatie met duidelijke afspraken over de vergaderplanning, voor rust en duidelijkheid. Het is bedoeld om te voorkomen dat de operationeel leider (te) lang in een beleidsteamvergadering aanwezig moet zijn, terwijl hij ook leiding heeft te geven aan het operationeel team. Elders in het land heeft de operationeel leider meestal tijdens een beleidsteamoverleg telefonisch contact met de burgemeester om antwoord te geven op prangende vragen. In Kennemerland vinden echter altijd de overleggen van het operationeel team en het beleidsteam op dezelfde locatie plaats, en daarom lag fysieke aanwezigheid voor de hand.

Nu speelden in deze casus twee omstandigheden die maakten dat de afstemming tussen het operationeel team en het beleidsteam afweek van de oefeningen. Met de opschaling naar GRIP-3 werd zowel het operationeel team als het beleidsteam (gelijktijdig) gealarmeerd. Dit leidde ertoe dat het beleidsteam al vrijwel volledig op de afgesproken locatie (i.c. de Máximakazerne) aanwezig was, terwijl het operationeel team nog in de opstartfase zat en bezig was zich een beeld te vormen van de situatie. Het operationeel team ervoer daardoor enige druk om al met informatie en adviezen te komen, terwijl het nog niet zover was. Ten tweede hadden de burgemeester en de operationeel leider, door bij aanvang informatie uit te wisselen over wat op dat moment bekend was, het scenario van 'relatief snel kunnen afschalen' voor ogen. Het leek daarom pragmatisch om af te spreken dat de operationeel leider tijdens het overleg van het beleidsteam zou binnenlopen, zodra van de KMar de bevestiging van het loos alarm ontvangen was. Het bleek echter dat die bevestiging langer op zich liet wachten dan verwacht. Ondertussen was het voltallige beleidsteam in afwachting van de operationeel leider om uitsluitsel te geven. In plaats van rust en duidelijkheid, ontstond nu enige onrust.

Achteraf gezien was het misschien beter geweest als was vastgehouden aan de werkwijze zoals die was geoefend. Zeker omdat die werkwijze ook betekent dat de operationeel leider tussentijds het beleidsteam kan informeren in het geval van *breaking news*. Daarnaast is te overwegen om bij opschaling naar GRIP-3 vanwege een scenario uit de voorbereide planvorming (zoals in dit geval een 'kaping') eerst het operationeel team te alarmeren en pas daarna (na bijvoorbeeld dertig minuten) het beleidsteam, zodat een betere aansluiting op het werkproces van het operationeel team ontstaat. In de tussentijd kan de burgemeester immers altijd de besluiten nemen die noodzakelijk zijn.

13.4 Feit of fictie?

Minister Grapperhaus sprak na afloop zijn complimenten uit voor het scherp en alert optreden door autoriteiten en hulpdiensten. Het vals alarm bleek achteraf vooral een goede oefening, die nu eens niet vooraf was gepland maar realtime plaatsvond. Zo vaak komen dergelijke situaties niet voor. Een gebeurtenis die enigszins vergelijkbaar is met deze casus, was een vermeende gijzeling op 28 augustus 2012 in eveneens een Spaans vliegtuig, dat vanuit Malaga op weg was naar Schiphol.⁸ Boven Nederland bleek het radiocontact met de luchtverkeersleiding verbroken en bleef het vliegtuig rondjes draaien boven Hellevoetsluis. Omdat dit verdacht werd gevonden, werden vanaf de Brabantse vliegbasis Volkel twee F-16's de lucht ingestuurd om het vliegtuig naar Schiphol te begeleiden. Gedacht werd aan een gijzeling en hulpdiensten rukten daarom massaal uit. Na de landing werd het vliegtuig eerst uit voorzorg door de politie doorzocht. Toen eenmaal was vastgesteld dat het slechts een technisch defect betrof, konden de 183 passagiers het vliegtuig verlaten en werden zij met bussen naar de terminal vervoerd.⁹ In deze paragraaf gaan wij in op de geruchtenstroom die in

8 Omroep Brabant, 28 augustus 2012. Nieuws: 'F-16's uit Volkel begeleiden vliegtuig naar Schiphol, geen sprake van gijzeling'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.omroepbrabant.nl/nieuws/1163754/f-16s-uit-volkel-begeleiden-vliegtuig-naar-schiphol-geen-sprake-van-gijzeling.

9 NOS, 29 augustus 2012. Nieuws binnenland: 'LIVE: geen gijzeling toestel Schiphol'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/412087-live-geen-gijzeling-toestel-schiphol.html.

dit soort situaties op gang komt en hoe in dit geval de crisisorganisatie daarop heeft gereageerd.

Kritieke situaties gaan veelal gepaard met onrust en verhalen, zeker nu velen gebruikmaken van sociale media. Terwijl het wachten is op officiële berichten, proberen mensen zelf, via verschillende mediakanalen, informatie te achterhalen over de toedracht van de situatie. In die berichtenstroom sluipt geregeld ook desinformatie. De vraag is dan: wat is feit en wat is fictie? Die vraag is ook voor crisisteam relevant, wanneer zij proberen zich een beeld te vormen van de situatie. Wat is er nu werkelijk aan de hand? De verspreiding van nepnieuws of *fake news* vormt dan ook in meer of mindere mate een belasting voor de crisisorganisatie.

Verspreiding van *fake news*

Nepnieuws of 'fake news' is geenszins een fenomeen van het sociale mediatijsperk. Al in de Middeleeuwen werd door schrijvers nepnieuws verspreid, door in hun geschiedkundige werk een eigen interpretatie van de politiek te verwerken (Demets, 2019). Via sociale media gaat de verspreiding van nepnieuws echter razendsnel. Iedereen kan tegenwoordig berichten op internet plaatsen en deze zo wereldwijd onder de aandacht brengen.

Bij de verspreiding van nepnieuws via sociale media spelen zogenoemde 'social bots' een rol, accounts die niet door een persoon, maar door een algoritme worden bestuurd. Naar schatting worden tussen de 9 en 15 procent van alle Twitteraccounts door social bots bestuurd (Lazer et al., 2018). Dergelijke social bots worden bijvoorbeeld ingezet in de aanloop naar verkiezingen om de publieke opinie te beïnvloeden. Daarnaast zijn er ook personen, zogenoemde internet trolls, die bewust geruchten of extreme standpunten op internet plaatsen om anderen te misleiden of te shockeren.¹⁰ Ook financiële overwegingen kunnen reden zijn om sensationele berichten te delen op sociale media. Hoe meer mensen een artikel aanklikken, hoe meer geld de opstellers van het artikel ontvangen voor de advertenties die bij het artikel worden getoond.

10 Zie bijvoorbeeld www.mediawijsheid.nl/veelgestelde-vraag/wat-hebben-bots-en-trollen-legers-te-maken-met-nepnieuws.

Het ontstaan en ontkrachten van geruchten

In handreikingen voor crisiscommunicatie-adviseurs wordt geadviseerd om geruchten zo spoedig mogelijk te ontkrachten, om maatschappelijke onrust te voorkomen. Deze casus laat zien hoe lastig dat kan zijn als de berichtenstroom in korte tijd enorm toeneemt en informatie over de toedracht van de situatie op zich laat wachten. Over de vermeende kaping op Schiphol gingen verschillende verhalen rond. Al enkele minuten nadat in Veiligheidsregio Kennemerland naar GRIP-3 was opgeschaald, verschenen op sociale media de eerste onofficiële berichten, waaronder om 19.00 uur de volgende tweet:

'GRIP-3 actief op #Luchthaven #Schiphol. Hulpdiensten worden massaal naar UGS A op de #Postduifweg gestuurd. Onduidelijk nog waarom.'¹¹

Kort daarna kwam er een berichtenstroom op gang waarin de vrees werd geuit dat er iets ernstigs aan de hand was. Om 19.30 uur kwam de KMar als officiële woordvoerder met een eerste bericht:

'Op dit moment onderzoeken wij een verdachte situatie aan boord van een vliegtuig op #schiphol. Nadere mededelingen volgen.'¹²

Verschillende media zonden *news alerts* uit, startten liveblogs en stuurden verslaggevers ter plaatse. Ook voor internationale media als CNN was de situatie op Schiphol *breaking news*. Het feit dat er was opgeschaald naar GRIP-3 versterkte de informatiebehoefte ('GRIP-3 moest wel iets groots zijn').¹³ Op Twitter verschenen onder meer de volgende berichten:

19.40 uur: 'De geruchten gaan dat het zou gaan om een kaping in een Boeing 737, nog niks bevestigd en zeker #Schiphol #'Grip3.'¹⁴

11 Bron: <https://twitter.com/TheMitchHD/status/1192139696404602880>.

12 Bron: <https://twitter.com/Marechaussee/status/1192147490851688449>.

13 Op CNN zou die avond worden uitgelegd dat GRIP-3 'means that there is a potential threat to the well-being of the population within a municipality'. Zie <https://edition.cnn.com/europe/live-news/amsterdam-airport-suspicious-activity/index.html>.

14 Bron: <https://twitter.com/ramonvegeliën/status/1192149829138427904>.

19.43 uur: ‘Er schijnt een kaping aan de gang te zijn. Drie mensen met een mes bedreigen het cabinepersoneel en eisen een vertrek. F-16 zojuist opgestegen om eventuele maatregelen te nemen. Arrestatieteam is onderweg. Grote paniek in het vliegtuig. #Schiphol.’¹⁵

Hoewel bovenstaand bericht vrij eenvoudig als nepnieuws te bestempelen was, zorgde het toch voor wat verwarring binnen de crisisorganisatie, omdat de verificatie ervan niet in het informatiesysteem LCMS was gedeeld. Daardoor kon het gebeuren dat in de mondelinge overdracht de herkomst van het bericht werd toegeschreven aan de KMar, die slechts het bestaan van de tweet onder de aandacht had gebracht (en niet de aanwezigheid van drie mannen met messen). Desalniettemin betwijfelden veel twitteraars de tweet; het leek allemaal te onwettelijk. Maar wat was er dan wel aan de hand?

In korte tijd verschenen nog een aantal berichten die de onrust voedden en versterkten. Zo zou er op Milaan Malpensa Airport sprake zijn van een bommelding (wat een vals alarm was), zou in een Belgische trein antrax zijn aangetroffen (wat geen antrax bleek te zijn, maar waarvoor wel de antrax-procedure werd opgestart),¹⁶ en ook zou station Utrecht Centraal worden ontruimd. Daarover verscheen om 19.48 uur een eerste tweet:

‘Station #Utrecht Centraal wordt ontruimd. Onbekend waarom en of er een relatie met #Schiphol is.’¹⁷

Het bericht werd vele malen geretweet, soms in combinatie met reacties als ‘Ook iets aan de hand in Utrecht?’ en ‘Station Utrecht ontruimd! Wellicht combinatie met #Schiphol #Grip3.’ Zo werd het één met het ander in verband gebracht. Na ongeveer een kwartier werd de ontruiming van Utrecht Centraal door ProRail ontkracht;¹⁸ een bericht

15 Bron: <https://twitter.com/JWRoderick/status/1192150567944101890>.

16 *De Morgen*, 7 november 2019. In het nieuws: ‘Wit poeder in trein was geen anthrax: geen gevaar voor passagiers en personeel’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.demorgen.be/nieuws/wit-poeder-in-trein-was-geen-anthrax-geen-gevaar-voor-passagiers-en-personeel-bc5c93f3/?referer=https%3A%2F%2Fwww.bing.com%2F.

17 Bron: <https://twitter.com/thejermaine/status/1192151759935934465>.

18 Bron: <https://twitter.com/ProRail/status/1192155897310695424>.

dat veel geretweet werd, waarbij ProRail werd gecompimenteerd voor het zo snel scheppen van duidelijkheid. Het bleek dat een zonderling een brandmelder had ingedrukt, waardoor bij de incheckpoortjes automatisch de melding verscheen om direct het station te verlaten. Van een feitelijke ontruiming was geen sprake geweest.

Een halfuur later, om 20.37 uur, meldde de KMar dat op Schiphol de passagiers en bemanning veilig van boord waren. Op de uitslag van het politieonderzoek ter plaatse moest nog even worden gewacht, maar daarmee was voor velen de spanning eraf. Rond 21.00 uur maakte Air Europa via Twitter bekend dat het een vals alarm was:

'#AirEuropaInfo False Alarm. In the flight Amsterdam - Madrid, this afternoon was activated, by mistake, a warning that triggers protocols on hijackings at the airport. Nothing has happened, all passengers are safe and sound waiting to fly soon. We deeply apologize.'¹⁹

Vanaf het moment dat in de cockpit per abuis een noodmelding werd afgegeven, duurde deze casus dus eigenlijk zo'n 2,5 uur. In die periode was er een stroom aan berichten, waaronder ook verschillende geruchten die voor een deel bewust werden verspreid. In een column in *De Telegraaf* schrijft Koen Nederhof, die die woensdagavond uren op de luchthaven doorgebracht 'voornamelijk twitterend over elk snippertje nieuws', dat hij wel begrijpt dat mensen verbanden gaan leggen die er – achteraf gezien – niet zijn geweest. Hij beschouwt het als een taak van journalisten om duidelijkheid te scheppen.

'Aan ons journalisten de taak om feiten van fictie te scheiden. Ook als het chaos is. En laat ik daar heel eerlijk over zijn: wij weten in alle commotie ook niet alles. We bellen ons suf, informeren overal en sparren met elkaar. Maar soms duurt het even voordat ook wij weten hoe het zit.'²⁰

19 Bron: <https://twitter.com/AirEuropa/status/1192169340306677760>.

20 *De Telegraaf*, 8 november 2019, 'Zelfs de hulpdiensten wisten pas na twee uur dat het loos alarm was'.

In de huidige digitale samenleving is de informatiedichtheid vele malen groter dan een decennium geleden. De informatiebronnen die ons ter beschikking staan, zijn direct te raadplegen. Daardoor kan eenvoudig informatie worden verkregen, maar ook kan er allerlei ruis ontstaan als verschillende feiten met elkaar in verband worden gebracht en sommigen trachten onrust te zaaien door nepnieuws te verspreiden. In dit geval toonde Twitter tegelijkertijd een zelfreïnigerend vermogen: twitteraars riepen op niet alles te geloven. Het is een verschijnsel dat ook eerder te zien was, bijvoorbeeld bij de gijzeling van het *NOS Achtuur-journaal* (Jong & Dückers, 2016; Wijkhuijs & Van Duin, 2016), en ook steeds vaker plaatsvindt. Volgens hoogleraar Becker komt dit, omdat we ons steeds bewuster worden van de dynamiek van het medium.²¹

Crisismanagement is communicatiemanagement

Op Twitter werd bij aanvang enige kritiek geuit dat het zo lang duurde voordat de berichtgeving op gang kwam: ‘RTL slaapt!’ en ‘Op Twitter is men ongeduldig en wordt er volop gespeculeerd. Media en instanties krijgen ervan langs omdat ze niet live verslag doen.’²² Er wordt tegenwoordig à la minute duidelijkheid verwacht, maar het valideren van informatie – zeker in een situatie zoals die zich hier voordeed – vergt nu eenmaal tijd. En dat vraagt geduld, ook van de burgemeester van Haarlemmermeer voor wie gevalideerde informatie evenzo belangrijk was. Burgemeester Schuurmans-Wijdeven verwoordde het in een interview in *Trouw* als volgt:

‘Natuurlijk hoorden wij ook via allerlei lijnen dat het niet zo ernstig was als het in eerste instantie leek, maar ik kan alleen iets met informatie die geverifieerd is door de marechaussee en de andere diensten. Niets is zo erg om als burgemeester later te moeten toegeven dat je eerder foutieve informatie hebt verstrekt.’²³

21 *Trouw*, 7 november 2019. Binnenland: ‘Reconstructie: “wat ging er goed en fout bij de vergiskaping?”’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.trouw.nl/binnenland/reconstructie-wat-ging-er-goed-en-fout-bij-de-vergiskaping-b5287e8b.

22 Bron: <https://twitter.com/PeterterHorst/status/1192150608465272832>.

23 *Trouw*, 7 november 2019. Binnenland: ‘Reconstructie: “wat ging er goed en fout bij de vergiskaping?”’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.trouw.nl/binnenland/reconstructie-wat-ging-er-goed-en-fout-bij-de-vergiskaping-b5287e8b.

Er werd zoals gezegd op de uitslag van de doorzoeking van het vliegtuig gewacht. De burgemeester zou daarover door de KMar worden geïnformeerd, die in dit soort situaties volgens standaardprotocollen werkt.

‘We gaan ervan uit dat zo’n melding echt is, en dan treden direct allerlei protocollen in werking. Als die eenmaal lopen, werken we die gewoon af,’ aldus de persvoorlichter van de KMar.²⁴

Pas nadat rond 22.00 uur het vliegtuig was doorzocht en officieel was vastgesteld dat er van een kaping geen sprake was geweest, volgde op de politiepost Schiphol Plaza een persmoment. Ondertussen had Air Europa echter al gecommuniceerd dat het een vals alarm betrof en de noedmelding per ongeluk was verstuurd. De vraag is dan ook waarom de burgemeester dat niet al eerder communiceerde. Voor de burgemeester is het echter bij dit soort scenario’s uitermate belangrijk om op basis van zeer betrouwbare informatie te communiceren. Daarom heeft de burgemeester de afweging gemaakt om te wachten op definitief uitsluitel. Een mogelijke les is wel om tijdens het wachten op dit uitsluitel, uit te leggen waarom zorgvuldigheid vooropstaat en dat het daarom langer duurt.

13.5 Afronding

Sommigen zullen zich woensdagavond 6 november 2019 nog wel herinneren. Op Schiphol stonden passagiers klaar voor vertrek. Zij zouden worden uitgezwaaid, terwijl andere passagiers werden opgewacht. Toen om aanvankelijk onduidelijke redenen de hulpdiensten werden opgeroepen om naar de luchthaven te gaan, keek de buitenwacht toe naar wat er gaande was en zaten mensen – weer even als vanouds – aan de buis gekluisterd, met een smartphone in de hand om anderen van het nieuws op de hoogte te brengen. Wat de meesten al gaandeweg de avond vermoedden, werd uiteindelijk bevestigd: er was geen sprake van

24 *Trouw*, 7 november 2019. Binnenland: ‘Reconstructie: “wat ging er goed en fout bij de vergiskaping?”’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.trouw.nl/binnenland/reconstructie-wat-ging-er-goed-en-fout-bij-de-vergiskaping-b5287e8b.

een kaping geweest. Het liep allemaal met een sisser af. Volgens journalist Nederhof was het achteraf gezien een goede oefening:

‘Achteraf moet er vooral een compliment uit naar de marechaussee en alle andere opgetrommelde hulp- en interventiediensten, die razendsnel handelden, de D-pier afgrendelden en haarfijn gingen uitpluizen wat zich nu precies afspeelde in het toestel. (...) Ze leverden vakwerk en onderwijl communiceerden ze duidelijk wat de huidige situatie was. Dat is een hele geruststelling voor als het voor het “echte” is. Zeg ik achteraf.’²⁵

Leermomenten zijn er natuurlijk altijd. Zo maakte deze casus weer eens duidelijk dat een snelle opschaling naar GRIP-3 de afstemming tussen het beleidsteam en operationeel team kwetsbaar maakt, aangezien de operationeel leider zijn beeld nog moet vormen, terwijl het beleidsteam al informatie en advies verwacht. Men wenst of verwacht te werken zoals in planvorming beschreven staat en geoefend is, terwijl dat in dit soort situaties lastig is. Daarnaast toont deze casus dat voor zowel de crisisorganisatie als de buitenwacht het zo spoedig mogelijk ontkrachten van geruchten essentieel is om onrust te voorkomen. Belangrijke ingrediënten daarvoor zijn niet alleen het monitoren en analyseren van sociale media zoals hier is gebeurd, maar ook het actief delen van de uitkomst daarvan, zowel binnen de crisisorganisatie als daarbuiten.

25 *De Telegraaf*, 8 november 2019, ‘Zelfs de hulpdiensten wisten pas na twee uur dat het loos alarm was’.



Beeld: NOS

Onheus bejegend? Ahmad Mendes Moreira (Excelsior) werd in het FC Den Bosch-stadion getroffen door puur racisme

David Haakman @dafit

14

FC Den Bosch: racisme-incident tijdens existentiële crisis

Edward van der Torre

14.1 Inleiding

Op zondag 17 november 2019 werd de eerste divisie-wedstrijd FC Den Bosch – Excelsior tijdelijk stilgelegd, vanwege racistische uitlatingen van Bossche fans richting een Nederlands-Guinese buitenspeler van Excelsior, Ahmad Mendes Moreira. Het duurde even voordat het bestuur van FC Den Bosch de ernst hiervan begreep. De imagoschade verergerde haar existentiële crisis. Een aantal maanden eerder, in juli 2019, werd duidelijk dat FC Den Bosch niet mocht worden overgenomen door de 24-jarige Georgische oliemiljonair Kakhi ('Knakie') Jordania. De eerste oliemiljoenen waren toen al in de club geïnvesteerd, hetgeen FC Den Bosch in het seizoen 2018-2019 'winterkampioen' van de eerste divisie maakte. Bijna een jaar later was FC Den Bosch de gebeten hond vanwege racisme. Dit racisme was de zoveelste episode van wangedrag van fanatieke Bossche supporters.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op mediaberichten en verschillende evaluatierapporten.¹ De vraag die centraal staat, is hoe het voortbestaan én de integriteit van voetbalclubs kunnen worden gewaarborgd. Maatschappelijk verantwoord clubbestuur en een goede stadionsfeer lijken voorwaarden om voldoende respectabele sponsors en supporters

¹ De auteur is bestuurskundige en criminoloog en bezoekt ruim dertig jaar frequent betaaldvoetbalwedstrijden. Hij werkte acht jaar lang mee aan rapportages van het Auditteam Voetbal en Veiligheid en is (co-)auteur van *Audit FC Den Bosch. o-meting* (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2011a) en *Bossche Avonden: Onderzoek naar de ongeregelheden in 's-Hertogenbosch (16-18 december 2000)*, Alphen aan den Rijn: Samsom 2001. Deze laatste studie beschrijft de ongeregelheden die plaatsvonden, nadat de politie op 16 december 2000 een fanatieke FC Den Bosch-supporter had doodgeschoten.

te trekken. Als dat niet lukt, dreigen niet-respectabele sponsors als noodoplossing. Zo bezien snijdt de Bossche clubleiding zich in de vingers op 17 november 2019. Dat is goed nieuws voor racismebestrijding in het betaald voetbal.

14.2 Gebeurtenissen

14.2.1 *De wedstrijd die werd stilgelegd*

Op zondag 17 november 2019 wordt in 's-Hertogenbosch gedemonstreerd bij de intocht van Sinterklaas, zowel voor als tegen Zwarte Piet. De tegenstanders – Kick Out Zwarte Piet (KOZP) – claimen dat hun veiligheid niet wordt gegarandeerd, waardoor inzet van (extra) beveiligers nodig is.² Op zondagochtend bijt een 'grote groep' Zwarte Piet-voorstanders van zich af: 'Ze zorgen voor onrust in de stad en er is veel politie op de been.' Als wordt gevraagd of ze weg kunnen gaan bij het kinderfeest, blijven ze staan, omdat Nederland 'een vrij land' is.³ Winkeliers met afbeeldingen of poppen van Zwarte Piet in de etalage worden het mikpunt van KOZP. Zij vrezden een steen door de ruit. Een winkelier constateert: 'Er lopen (...) zoveel heetgebakerde mensen rond.'⁴

Een deel van deze heethoofden zit of staat om 14.30 uur op de tribune van het stadion van FC Den Bosch, bij de aftrap van de wedstrijd tegen Excelsior. Een spandoek onderstreept de liefde van de M-side voor Zwarte Piet. Bij een 1-1 stand, na bijna een halfuur spelen, legt scheidsrechter Gerrets de wedstrijd stil, vanwege (aanhoudende) racistische uitlatingen richting Mendes Moreira. De buitenspeler verlaat het

- 2 In de buurt, 13 november 2019. Den Bosch: 'Demonstraties en extra beveiliging bij sinterklaasintocht in Den Bosch'. Op 31 augustus 2010 ontleend aan www.indebuurt.nl/denbosch/sinterklaas/zwarte-piet-acties-extra-beveiliging-bij-sinterklaasintocht-in-den-bosch-95516.
- 3 Gids.TV, 17 november 2019. 'Zwarte Piet-voorstanders zorgen voor onrust bij Sinterklaasintocht Den Bosch'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.gids.tv/video/138379/demonstranten-intocht-den-bosch-039blijf-van-de-traditie-af039.
- 4 Brabants Dagblad, 22 november 2019. Den Bosch, Vugt: 'Nu zijn Bossche winkeliers mikpunt van Kick Out Zwarte Piet: "Straks vliegt er steen door ruit"'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.bd.nl/den-bosch-vught/nu-zijn-bossche-winkeliers-mikpunt-van-kick-out-zwarte-piet-straks-vliegt-er-steen-door-ruit-aa64924a.

veld in tranen. Hij speelde pal voor de tribune (de ‘goedkope’ lange zijde) waar smakeloze voetbalhumor (Zwarte Pietliedjes) overgaat in racistische scheldpartijen. De Fox-commentator waardeert het stilleggen onmiddellijk: ‘Ik vind het een buitengewoon goed signaal dat er nu eens een keer echt iemand optreedt, want we hebben het veel mis zien gaan de laatste weken.’⁵ Hij verwijst naar racisme bij voetbalwedstrijden elders in Europa (zie onderstaand kader).⁶

Voetbal en racisme

Op 15 november 2019 werd de interland Roemenië-Zweden enige tijd gestaakt na racistische spreekkoren richting de Zweedse spits Isak. Eerder die maand verliet tijdens de wedstrijd Charleroi-KV Mechelen speler Ilaimaharitra terneergeslagen het veld, nadat een supporter van KV Mechelen hem meermaals ‘vuile neger’ had toegeroepen en de Hitlergroet bracht. In de Oekraïense competitie kreeg de Braziliaanse voetballer Taison, na zijn reactie op racistische leuzen, een rode kaart. In Frankrijk en Engeland kwam het verschillende keren tot ‘korte pauzes’ en tot een staking: op 19 oktober 2019 stapten spelers van Haringey Borough massaal van het veld, nadat uitfans een aantal van hen racistisch bejegenden. De interland Bulgarije-Engeland werd tot twee keer toe stilgelegd, toen verschillende Engelse spelers overduidelijk racistisch bejegend werden. In het Italiaanse voetbal is racisme een hardnekkig probleem, onder andere richting profvoetballers Balotelli en Lakaku.

Na een afkoelingsperiode wordt de wedstrijd hervat. Kort voor rust scoort uitgerekend Mendes Moreira de 1-2, waarna hij zich keert richting fanatiekelingen op de tribune en beide handen achter zijn oren plaatst. ‘Ahmad Mendes Moreira scoort en daagt de supporters uit die hem onheus bejegenden’, zet de NOS onder een foto van dit tafereel.⁷

De wedstrijd eindigt in 3-3. Direct na de wedstrijd ontstaat een woordenwisseling tussen FC Den Bosch-trainer Van der Ven en Mendes Moreira. De speler laat kort daarna tegenover tv-journalisten weten dat deze trainer hem ‘een zielig mannetje’ noemde. Die trainer legt

5 Te beluisteren via www.hartvannederland.nl/nieuws/2019/1183687.

6 Bron: RTL Nieuws, 18 november 2019. Sport: ‘Racisme in Europese stadions: incident bij FC Den Bosch staat niet op zichzelf’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.rtlnieuws.nl/nieuws/buitenland/artikel/4925281/racisme-voetbal-buitenland-moreira-uefa-optreden.

7 NOS, 17 november 2019. NOS Voetbal: ‘Den Bosch-Excelsior tijdelijk stilgelegd na “Zwarte Piet-liedjes”’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2310854-den-bosch-excelsior-tijdelijk-stilgelegd-na-zwarte-piet-liedjes.html.

later die avond voor de camera uit dat hij doelde op het uitdagende juichen, dat hij tegen racisme is en honderd procent achter Mendes Moreira staat. Nog diezelfde avond wordt de trainer over de telefoon grof bedreigd, met uitlatingen als ‘vuile witte kankerhollander, je gaat eraan’. Hij doet die avond aangifte en slaapt om veiligheidsredenen in een safehouse.⁸ Diezelfde avond meent Rafael van der Vaart, in het tv-programma *Studio Voetbal*, dat de trainer ontslag verdient. Mendes Moreira ziet aanvankelijk af van aangifte, maar doet dat later alsnog.

Direct na de wedstrijd plaatst FC Den Bosch een – later ingetrokken – verklaring op de clubwebsite met defensieve *statements*:

- het ging niet om racistische oerwoudgeluiden, maar om ‘kraaiengeluiden [die] dateren uit de tijd dat Hans Kraay jr. voor de club speelde’ en dat hoort er nu eenmaal bij voor ‘iedere buitenspeler’;
- Mendes Moreira ‘voelde zich persoonlijk onheus bejegend’ en dat spijt FC Den Bosch;
- de wedstrijd kon worden vervolgd, omdat spelers en staf ‘het gevoel weg [hebben, red.] kunnen nemen dat de geluiden richting de speler discriminerend bedoeld waren’.

De verklaring leidt tot bijtende kritiek. Op maandag krijgen de gebeurtenissen veel media-aandacht. Premier Rutte vindt het ‘echt vreselijk’ en complimenteert de scheidsrechter. Minister Bruins van Medische Zorg en Sport uit zich in soortgelijke termen en kondigt overleg aan met alle betrokkenen. Minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid vindt dat de KNVB meer moet doen en oppert puntenaftrek. Andere politici nemen de club en supporters op de korrel. Oranjespeler Wijnaldum is geschokt en wenst keiharde maatregelen. Hij heeft geen goed woord over voor de trainer en clubleiding van FC Den Bosch. Burgemeester Mikkers van ’s-Hertogenbosch hamert op actie door de voetbalclub. Politie en justitie kondigen een mogelijk strafrechtelijk onderzoek aan.

FC Den Bosch erkent die maandag dat de club een dag eerder heeft geblunderd en dat wel degelijk racistische uitlatingen zijn gedaan tegen Mendes Moreira. Het maakt geen indruk.

8 NRC *Handelsblad*, 25 januari 2020, ‘De voetbalcoach die moest vluchten naar een safehouse’.

De tuchtcommissie van de KNVB houdt in februari 2020 FC Den Bosch verantwoordelijk voor de racistische uitlatingen. De club moet twee thuisduels spelen met minder publiek. Drie vakken met fanatieke fans moeten gesloten blijven, met als voorwaardelijke straf dat als de aanhang binnen twee jaar weer in de fout gaat, dit bij nog een wedstrijd gebeurt. De commissie verwijt de club dat op dat moment slechts één persoon is geïdentificeerd vanwege racistische spreekwoorden. In januari had de club een voorwaarschuwing afgegeven. Na bestudering van beeld- en geluidsopnames kon nog niet worden gezegd wie waren herkend en gestraft zouden worden met een voorlopig stadionverbod, al was één ding duidelijk: '(...) het gaat niet om mega-aantallen.'⁹ Het is dan nog niet bekend of het Openbaar Ministerie (OM) overgaat tot strafrechtelijke vervolging.

De gesprekken die minister Bruins daags na de wedstrijd aankondigt, monden uit in een aanvalsplan tegen racisme: 'Ons voetbal is van iedereen'. De KNVB presenteert het in februari 2020. Met 14 miljoen euro van de rijksbegroting wordt racisme rond voetbalvelden aangepakt met preventie, signalering en sanctionering. Er komen zogeheten slimme camera's in voetbalstadions en een app om racisme te melden; overtreders wacht een stadionverbod tot tien jaar en voetbalclubs kunnen puntenaftrek krijgen bij passiviteit tegenover racisme.

14.2.2 De geblokkeerde overname

Anderhalf jaar voorafgaand aan die bewuste wedstrijd, vanaf ongeveer april 2018, voerden het bestuur van FC Den Bosch en oliemiljonair Kakhi Jordania gesprekken over een overname van de voetbalclub. De bedoeling is dat Kakhi Jordania 99,9 procent van de aandelen koopt. Kakhi is de zoon van Merab Jordania, die in 2010 eigenaar werd van Vitesse en enkele jaren later zijn aandelen afstaat aan de Rus Aleksandr Chigrinski. Jordania senior wordt later, op 8 juli 2014, veroordeeld tot

9 *Algemeen Dagblad*, 27 januari 2020. Nieuws binnenland: 'FC Den Bosch: stadionverboden voor supporters die Excelsior-speler uitscholden'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.ad.nl/binnenland/fc-den-bosch-stadionverboden-voor-supporters-die-excelsior-speler-uitscholden-ab167f9d.

een taakstraf, omdat hij de algemeen directeur van Vitesse (Joost de Wit) zou hebben mishandeld (waarvoor hij ook een stadionverbod opgelegd krijgt).¹⁰ Senior had eerder een conflict met de vorige algemeen directeur, Paul van der Kraan, die vertrok na een schikking. Het weerhoudt Van der Kraan er echter niet van om, als algemeen directeur van FC Den Bosch, aan te sturen op een overname door Jordania jr., die – in anticipatie op de overname – in FC Den Bosch investeert.¹¹ De club trekt tien nieuwe spelers aan: negen uit het buitenland en eredivisiespeler Danny Holla.¹² Als eind 2018 de winterstop ingaat, is FC Den Bosch koploper.

Aan een (gedeeltelijke) overname van een betaaldvoetbalorganisatie (BVO) stelt de KNVB sinds juni 2018 (licentie)eisen. Als een partij een eigendomaandeel van minimaal 25 procent zou willen verwerven, wordt een onderzoek ingesteld naar mogelijke integriteitsrisico's vanwege zo'n investering, als basis voor een besluit door de licentiecommissie van de KNVB. Ter beoordeling van de voorgenomen overname van Vitesse door Kakhi Jordania neemt de licentiecommissie in november 2018 accountantsbureau Grant Thornton in de arm. Op 25 februari 2019 melden media dat het onderzoek is afgerond en resulteert in goedkeuring: 'De KNVB gaat volgende maand groen licht geven voor de overname van FC Den Bosch door Kakhi Jordania. Dat melden goed ingevoerde bronnen rond de voetbalclub aan het *Brabants Dagblad*.'¹³ Deze bronnen vergissen zich, want op vrijdag 29 maart 2019 wordt duidelijk – nadat het besluit tot drie keer toe is uitgesteld – dat de licen-

10 *BN DeStem*, 8 juli 2014, 'Jordania krijgt taakstraf na bedreiging'. *Algemeen Dagblad*, 3 april 2014, 'Joost de Wit: "Ben vaker bedreigd door Jordania"'.
 11 *Algemeen Dagblad*, 19 januari 2019, "'Knakie' Jordania laat FC Den Bosch weer schitteren. Hoe zit het met zijn financiën?'.
 12 *Algemeen Dagblad*, 15 augustus 2018. Sport: 'FC Den Bosch droomt na metamorfose onder Jordania al van eredivisie'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.ad.nl/nederlands-voetbal/fc-den-bosch-droomt-na-metamorfose-onder-jordania-al-van-eredivisie-afb53fca. *Brabants Dagblad*, 29 augustus 2018. Sport: 'FC Den Bosch stunt met komst Danny Holla'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.bd.nl/fc-den-bosch/fc-den-bosch-stunt-met-komst-danny-holla-afc793f8.
 13 *Eindhovens Dagblad*, 25 februari 2019. Sport: 'Nederlands voetbal: KNVB geeft goedkeuring voor overname FC Den Bosch door Jordania'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.ed.nl/nederlands-voetbal/knvb-geeft-goedkeuring-voor-overname-fc-den-bosch-door-jordania-br-a4392bff.

tiecommissie van de KNVB de overname blokkeert.¹⁴ Op diezelfde dag verliest FC Den Bosch van de nieuwe koploper FC Twente en belandt op de vijfde plaats.

FC Den Bosch gaat in beroep tegen het besluit van de KNVB. Een advocaat stelt een verzoekschrift op en vreest 'vooringenomenheid omtrent de werkzaamheden van Jordania' in de olie- en gasector met zijn bedrijf Oil Energy Group (OEG). De advocaat vreest discriminatie, omdat OEG in Rusland actief is.¹⁵ *NRC Handelsblad* geeft in een artikel inzicht in enkele feiten en discussiepunten.¹⁶ FC Den Bosch liet een Tilburgse hoogleraar het Grant Thornton-rapport lezen en die concludeerde dat het accountantsteam 'geen bewijs van illegale inkomsten heeft gevonden'. Het rapport bevat wel enkele 'opmerkelijke' bevindingen, met name:

- Kakhi is 22 jaar als hij OEG overneemt.
- Niemand in het directieteam heeft managementervaring in de olie-sector.
- Na de overname groeit de omzet van 1,8 naar 216 miljoen euro.
- Zeven (van de 638) leveranciers en klanten staan op de internationale sanctielijst.
- In 2016 leveren elf partijen 99,4 procent van de goederen.
- Er worden transacties gedaan waaraan OEG nauwelijks verdient.

Nadat de licentiecommissie de overname heeft geblokkeerd, doet de Commissie van Beroep hetzelfde in juli 2019. Er wordt geconcludeerd dat de herkomst van de financiële middelen van Jordania niet kan worden gecontroleerd.¹⁷

14 NU.nl, 30 maart 2019. Sport: Voetbal: 'Licentiecommissie KNVB blokkeert overname FC den Bosch door Jordania'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nu.nl/voetbal/5817777/licentiecommissie-knkv-blokkeert-overname-fc-den-bosch-door-jordania.html.

15 *Algemeen Dagblad*, 5 april 2019, 'Afkeuren overname FC Den Bosch is gebaseerd op drijfzand'.

16 *NRC Handelsblad*, 19 april 2019, 'KNVB vreesde voor witwassen door oliebaron bij FC Den Bosch'.

17 *NRC*, 18 juli 2019. Nieuws: 'KNVB verbiedt overname FC Den Bosch door Kakhi Jordania definitief'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2019/07/18/knkv-verbiedt-overname-fc-den-bosch-door-kakhi-jordania-definitief-a3967601.

Na de mislukte overname wil Jordania via een bodemprocedure enkele miljoenen terugvorderen van FC Den Bosch. FC Den Bosch eist eerst een zekerheidsstelling, wat wil zeggen dat Jordania bij een eventueel verlies van de rechtszaak wel de proceskosten (20.000 euro) zou moeten kunnen betalen. Jordania probeert daar onderuit te komen, maar de rechtbank stelt FC Den Bosch in het gelijk en geeft Jordania tot april 2020 de tijd hierover duidelijkheid te verschaffen. Als hem dit niet lukt, vervalt zijn zaak.¹⁸

14.3 Verantwoord overleven in het betaald voetbal

Lange tijd was het grootste probleem in het betaald voetbal het voetbalgeweld. Vandaag de dag is de niet direct zichtbare criminaliteit (witwassen, investeringen met misdaadgeld, malversaties bij transfers, matchfixing) een grotere bedreiging voor het mondiale professionele voetbal. Banken en trustkantoren werden begin 2017 door De Nederlandsche Bank (DNB) aangespoord om meer te doen tegen integriteitsrisico's in de voetbalwereld, zoals witwassen, omkoping, corruptie en belastingfraude. De integriteitsrisico's verschillen per land en divisie. De eerste divisie kent, op hoofdlijnen, een specifiek risicoprofiel.

In de eerste plaats draagt de concentratie van geld bij topclubs in de hoogste divisies bij aan financiële problemen in de eerste divisie. Voor menig club is het – ook zonder coronacrisis – een hele klus om de begroting op orde te brengen. Clubs kunnen in de verleiding komen weinig kritische vragen te stellen als zich een zonderlinge suikeroom aandient.

In de tweede plaats is een noodlijdende eerstedivisieclub betaalbaar voor een multimiljonair, met de mogelijkheid om – met de nodige investeringen – te promoveren naar de eredivisie. De eredivisie biedt vervolgens kansen om via transfers mee te spelen op de internationale voetbalmarkt. Voor kwaadwillende voetbalinvesteers biedt dit een criminele kansenstructuur, onder meer voor witwassen.

¹⁸ *BN DeStem*, 1 april 2019. Sport: 'Rechtszaak tussen Jordania en FC Den Bosch op losse schroeven'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.bd.nl/fc-den-bosch/rechtszaak-tussen-jordania-en-fc-den-bosch-op-losse-schroeven-ac6f5ce4.

Voor FC Den Bosch is het al enkele jaren een gevecht om te overleven, zonder in de greep te raken van dubieuze investeerders en geldstromen. De oorzaak van deze existentiële crisis schuilt in een structureel probleem dat de marketingwaarde van de club aantast, namelijk dominant bot supportersgedrag.

14.4 Analyse

14.4.1 Een existentiële crisis

FC Den Bosch is een Brabantse volksclub, met een stadion (De Vliert) in een typische volkswijk. Het stadion stamt uit 1951 en is rond de millenniumwisseling gerenoveerd. In die jaren speelde FC Den Bosch eredivisie of hoopte dat weer te gaan spelen. Drie zijden van het stadion werden verbouwd. De hoofdtribune kreeg sponsorzalen plus een fanshop. Aan de twee kopse kanten werden onder de tribunes kantoren gebouwd. Sinds die tijd contrasteren deze tribunes met de verouderde Oost-tribune; de 'goedkope' lange zijde. Hier zitten de meest fanatieke supporters, inclusief hooligans. Het is bijzonder dat deze categorie supporters een lange zijde – inclusief een supportershome achter de tribune – tot hun beschikking heeft. In 2011 constateerde het Auditteam Voetbal en Veiligheid dat de fanatieke aanhang dit gebied claimt en interventies belemmert (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2011a).

Qua supportersgeweld telt FC Den Bosch mee. Het collectieve geweld in het betaald voetbal zoals we dat kenden in de jaren tachtig en negentig is weliswaar afgenomen, ook bij FC Den Bosch. Maar de clubhooligans kennen en onderhouden talrijke vetes met andere clubs en er zijn frequent geweldsincidenten, andere incidenten (bijvoorbeeld spreekkoren) en spanningen. Het auditrapport uit 2011 vermeldde zeventien incidenten in een tijdsbestek van twee jaar (tussen 14 november 2008 en 15 oktober 2010), waaronder (pogingen tot) vechtpartijen met rivaliserende hooligans, mishandelingen en pogingen om door de beveiliging heen te breken. De club telde in 2011 een grote categorie (asociale) fanatieke supporters en een harde kern met oude en jonge hooligans, inclusief aanwas van jonge Marokkanen. Veel leden van de harde kern zijn veroordeeld geweest voor strafbare feiten; voetbalgerelateerd, maar ook voor geweldsmisdrijven, verkeersdelicten en

drugsdelicten. Het gaat niet alleen om kleine criminelen, maar ook om zware (georganiseerde) criminelen. In het auditrapport werd het supportersprobleem reeds in verband gebracht met het bestaansrecht van de voetbalclub (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2011a, p. 23):

‘De onveiligheid, de vaak agressieve sfeer en in het verlengde daarvan de rauwe entourage op de tribunes worden onvoldoende aangepakt door de veiligheidsorganisatie van FC Den Bosch. Dat tast niet alleen de veiligheid aan, maar ook het economisch functioneren van de club, omdat de sfeer en onveiligheid (middenklasse)supporters en bedrijven bepaald niet aantrekt of zelfs afschrikt.’

Verbaal wangedrag op de Oost-tribune zou de club financieel parten kunnen spelen (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2011a, p. 16):

‘De dominantie van probleemsupporters op een lange zijde speelt FC Den Bosch parten. Deze supporters zetten letterlijk de toon. Dat is een rem op mogelijkheden om familievakken te exploiteren of om het Bossche bedrijfsleven aan de club te verbinden.’

Op 29 januari 2013 leidde het verbale wangedrag tot een soortgelijk incident als het incident dat zich op 17 november 2019 voordeed. De bekerwedstrijd FC Den Bosch tegen AZ werd tijdelijk stilgelegd vanwege oerwoudgeluiden aan het adres van AZ-speler Altidore.¹⁹

Sinds het auditrapport (2011) werden tot de zomerstop in 2017 de nodige verbeteringen doorgevoerd in het veiligheidsbeleid. Er werd bij FC Den Bosch een ervaren veiligheidscoördinator aangesteld. Op operationeel niveau ontstond betere samenwerking tussen de club, de politie en de gemeente, onder professionals die dezelfde taal spreken mede vanwege een gedeelde ‘politieachtergrond’. Op elke maandag, na een wedstrijd, wordt evaluatieoverleg gevoerd, mede op basis van eigen waarnemingen. Er werd in gesprek getreden met supporters, al bleef het lastig om door te dringen tot de fanatieke fans. Op strategisch niveau

19 Omroep Brabant, 29 januari 2013. Nieuws: ‘FC Den Bosch kansloos tegen AZ, duel ontsierd door oerwoudgeluiden’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.omroepbrabant.nl/nieuws/153119/FC-Den-Bosch-kansloos-tegen-AZ-duel-ontsierd-door-oerwoudgeluiden.

werd nauwelijks vooruitgang geboekt. Betekenisvolle investeringen in de stadioninfrastructuur bleven in elk geval uit. In juli 2017 greep de gemeente in vanwege fysieke gebreken op de Oost-tribune en na een reeks ongeregelde heden in het seizoen 2016-2017. Bij de wedstrijd FC Den Bosch tegen FC Dordrecht op 5 mei 2017 werd bijvoorbeeld zwaar vuurwerk op het veld gegooid. De wedstrijd werd stilgelegd. Een ballenjongen liep huilend over het veld, omdat een cobra vlak bij zijn hoofd ontplofte. De gemeente zette een paardenmiddel in: in de aanloop naar seizoen 2017-2018 werd het supportershome gesloten en kort daarna de hele Oost-tribune.²⁰ Wedstrijden voor een lege lange zijde symboliseerden de problemen van de club.

Op 9 november 2018 werd de gerenoveerde tribune heropend. Met door Jordania gefinancierde spelers op het veld werd FC Twente verslagen. FC Den Bosch steeg naar de derde plaats, om korte tijd later naar de koppositie te klimmen. De existentiële crisis leek bezworen, al werd op datzelfde moment onderzoek gedaan naar de herkomst van de Jordania-miljoenen.

14.4.2 De poortwachtersfunctie van de KNVB

De blokkade die de KNVB opwierp bij de overname van FC Den Bosch, laat zien dat de KNVB een poortwachtersfunctie vervult. Een BVO dient over een licentie te beschikken. Als zo'n licentie eenmaal is afgegeven, wordt deze niet zomaar elk jaar opnieuw verstrekt. Intrekken is een optie als een BVO bij herhaling niet voldoet aan de licentie-eisen. In het verleden had het licentiesysteem weinig om het lijf. Het heeft betekenis gekregen vanwege hardnekkige problemen, zoals voetbalgeweld, faillissementen, gemeenten die noodlijdende clubs de helpende hand bieden en sportief succes op basis van dubieuze investeringen. Temeer omdat dit resulteerde in harde politiek-maatschappelijke kritiek op het betaald voetbal.

²⁰ Omroep Brabant, 21 juli 2017. Nieuws: 'Beruchte M-Side in stadion FC Den Bosch gesloten, veiligheid in het geding'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.omroepbrabant.nl/nieuws/231438/Beruchte-M-Side-in-stadion-FC-Den-Bosch-gesloten-veiligheid-in-het-geding.

Het licentiesysteem is de afgelopen jaren aangescherpt, met het oog op de integriteit en continuïteit van de competitie en het voortbestaan van voetbalclubs. De implementatie ligt in handen van de licentiecommissie en beroepscommissie licentiezaken. Er zijn licentie-eisen opgesteld ten aanzien van de financiën, het sportieve kader (o.a. over de kwaliteit van de jeugdopleiding), de interne organisatie, de infrastructuur en de juridische structuur (KNVB, 2018). BVO's worden beoordeeld op de meerjarige ontwikkeling, waarbij via overleg en consultatie zo nodig wordt geprobeerd bij te sturen, al is er een sanctiesysteem. Bij aanhoudende financiële problemen volgt bijvoorbeeld een publieke waarschuwing of aftrek van drie wedstrijdpunten.

De zogenoemde *Richilijn wijziging zeggenschap* was van toepassing op de overname van FC Den Bosch, omdat Jordania meer dan 25 procent van de aandelen wilde overnemen (KNVB, 2020). Dan geldt het *Know your owner*-principe dat de licentiehouders verplicht op toetsbare wijze aan te tonen wie de (beoogd) aandeelhouder is, waar zijn vermogen vandaan komt en waarom en hoe hij in de BVO gaat investeren. De casus FC Den Bosch laat zien dat de BVO en de beoogd aandeelhouder de licentiecommissie en beroepscommissie moeten overtuigen. De licentiecommissie hoeft geen criminele praktijken aan te tonen om goedkeuring te weigeren.

De blokkade voor Jordania jr. stelt een nieuwe norm in het betaald voetbal. Dat past bij de impliciete beleidstheorie van het Auditteam Voetbal en Veiligheid in audits bij alle BVO's. Een clubbestuur dient voetbaltechnische zaken en een aantrekkelijke stadioninfrastructuur te koppelen aan een maatschappelijke positie en aan relatiebeheer met het bedrijfsleven en openbaar bestuur. Veiligheid en integriteit zijn geen terzijde, maar een aspect van dit bestuur, omdat het van invloed is op de mogelijkheden om respectabele sponsors en supporters te werven.

Maatvoering is belangrijk. De stadioncapaciteit en (spelers)begroting dienen te passen bij de (regionale) kansenstructuur. Clubs als FC Volendam, Excelsior en Heracles zijn daar goed in gebleken (zie Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2010 en 2012). FC Volendam en Excelsior zijn klaar voor eredivisie én eerste divisie, terwijl Heracles gestaag is gegroeid van eerste divisionist naar vaste waarde in de eredivisie.

Go Ahead Eagles voerde geleidelijk verbeteringen door in de infrastructuur en profiteert van een aantrekkelijke, ouderwetse voetbalsfeer. In Enschede en Arnhem verdween de maatvoering. FC Twente leefde op te grote voet, rommelde bij transfers en kampt met forse schulden. Vitesse loopt risico, omdat de hoge exploitatie- en personeelskosten investeringen vergen die door sponsors niet kunnen worden terugverdiend (zie Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2011b). Opeenvolgende (Russische) eigenaren hielden met ongeveer 150 miljoen euro de club in leven.²¹

Het valt niet mee om bij FC Den Bosch het tij te keren. Dat vergt, vanwege het imagoprobleem, een langetermijnperspectief. Clubs die in de eerste divisie in zwaar weer terecht komen, hebben daarbij het voordeel dat degradatie niet mogelijk is. FC Den Bosch moet dan wel zo verstandig zijn gestaag te bouwen aan de veiligheidsorganisatie, maatschappelijke relaties en de stadionatmosfeer, omdat dit voorafgaat aan eerlijk voetbalsucces.

14.4.3 Racisme en betaald voetbal

De Bossche casus leert dat een club een hoge prijs betaalt als racisme nationaal nieuws wordt en wordt vergoelijkt. De mediahype was gebaseerd op een optelsom: enkele incidenten 'in Europa', het staken van de wedstrijd, de nieuwswaarde van de geëmotioneerde en scorende Excelsior-speler, de ongelukkige uitlatingen van de trainer, de absurde eerste verklaring van de club en de context van de Zwarte Pietdiscussie die elk najaar opspeelt.

Het meeste racistische gezang en gescheld haalt de media niet, getuige een kop in het *Algemeen Dagblad*: 'Aanvoerders betaald voetbal: Er is veel meer racisme dan jullie weten'.²² Toch blijkt uit het krantenbericht dat de meerderheid van de ondervraagde aanvoerders (15) vindt, dat racisme (bijna) nooit voorkomt. Tien aanvoerders zeggen dat

21 Omroep Gelderland, 9 oktober 2019. Nieuws: 'Megaverlies voor Vitesse: 16,5 miljoen euro'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.omroepgelderland.nl/nieuws/2426659/Megaverlies-voor-Vitesse-16-5-miljoen-euro.

22 *Algemeen Dagblad*, 4 februari 2020, 'Aanvoerders betaald voetbal: Er is veel meer racisme dan jullie weten'.

teamgenoten ‘met regelmaat’ racistisch bejegend worden en vier dat dit bijna wekelijks gebeurt. Drie aanvoerders twijfelen.²³

Een kort (verkenkend) kwalitatief onderzoek laat zien dat allochtone profvoetballers discriminatie ervaren van medespelers, trainers en clubmanagement (Harmsen, Elling & Van Sterkenburg, 2019). Het is niet fraai en de vraag is hoe omvangrijk het racisme in het betaald voetbal is? Neemt het toe of af? Dat zijn onbeantwoorde vragen. Racisme is een probleem in het betaald voetbal, al zijn er gunstige krachten.

In de eerste plaats is het voetbalvandalisme sinds de jaren tachtig en negentig spectaculair afgenomen (Schotanus, 2017).²⁴ Dit komt door de afname van (de acceptatie van) maatschappelijk geweld en de professionalisering van het veiligheidsbeleid rondom voetbalwedstrijden. Door de verbeterde stadioninfrastructuur en populariteit van (voetbal) evenementen nam het wedstrijdbezoek door (boven)modale bezoekers toe. Dit had bij veel clubs een gunstig effect op het (verbale) supportersgedrag (Van der Torre et al., 2007). FC Den Bosch bleef achter, al werd het ook daar beter.

In de tweede plaats is de relatie met maatschappelijke normen niet alleen ongunstig. Ja, racisme is een maatschappelijk probleem waar het voetbal last van heeft. Maar racisme is ook een open zenuw, waardoor een BVO het maar beter kan voorkomen en beteugelen. Het wordt maatschappelijk gewaardeerd als een club een positief multicultureel karakter krijgt. De multiculturele, maar – op één speler na – Nederlandstalige selectie en trainersstaf van Sparta kregen complimenten.²⁵

In de derde plaats concurreren twee krachten met elkaar. Aan de ene kant volkse bothed en racisme in de voetbalwereld, en aan de andere kant het inherent inclusieve karakter daarvan. Veel (toonaangevende) spelers zijn van allochtone komaf. Een veilige en stimulerende werkomgeving voor deze spelers is intrinsiek goed en genereert ook geld en sportief succes. Zie de invloed van de Sparta-trainersstaf (Henk Fräser en Nourdin Boukhari) op de ontwikkeling van Harroui, Faye, Rayhi, Ache en Dervisoglu. Ook keren veel supporters zich tegen

23 VVCS, 4 februari 2020. Nieuws: ‘Uitkomsten onderzoek naar racisme in het betaald voetbal’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.vvcs.nl/uitkomsten-onderzoek-naar-racisme-in-het-betaald-voetbal.

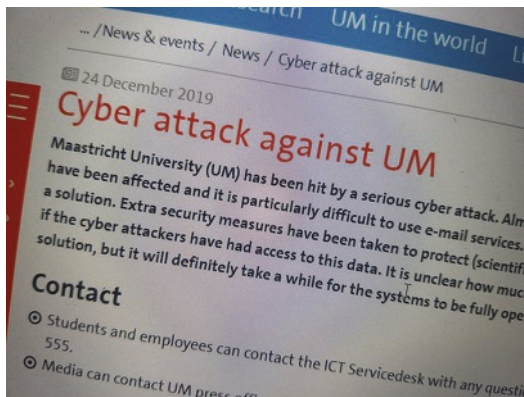
24 Zie ook Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2017.

25 *de Volkskrant*, 14 augustus 2019, ‘Noviteit in de eredivisie: van het aanvoederschap een duobaan maken’.

racisme. FC Den Bosch-supporters toonden op 22 november 2019, bij de uitwedstrijd in Almere, een spandoek met de tekst ‘Samen tegen racisme’. Via dergelijke zelfcontrole verdween het woord ‘kanker’ uit de stadions.

14.5 Slotwoord: voetbalbestuur

De gebeurtenissen op 17 november 2019 laten zien dat een voetbalclub een prijs betaalt als ze het veiligheidsbeleid laat versloffen. Bij grote financiële problemen lijken botte (racistische) spreekkoren of vechtpartijtjes een terzijde, maar dat is niet zo, omdat het zuivere clubmarketing in de wielen rijdt. Veiligheid en supportersfatsoen behoren een volwaardig onderdeel te zijn van clubbestuur. In de nasleep van het racisme-incident kreeg de KNVB het verwijt te weinig te doen aan racisme. De Bossche casus laat zien dat de KNVB hier – met een omweg – werk van maakt. Via onder meer het licentiesysteem tracht de bond clubs te dwingen tot verantwoordelijk clubbestuur, met een financiële huishouding die past bij de maat van de club. Het is belangrijk dat duistere suikerrooms kunnen worden geblokkeerd, zonder dat de bewijslast bij de licentiecommissie ligt. Het voorkomt competitievervalsing, want voetbalsucces is te koop. Clubs met een aangekocht vreemdelingenlegioen in de basis bedreigen de kwaliteit van het Nederlandse voetbal. Hoewel in de voetbalwereld opportunisten rondlopen die ontvankelijk zijn voor snel en duister geld, lijkt een meerderheid van de clubs het verantwoordelijke spoor te zoeken of te vinden. Ik raad aan om dit te stimuleren met de 14 miljoen euro in het kader van racismebestrijding, inclusief aandacht voor de maatschappelijke, sportieve en financiële waarde van een veilige werkomgeving voor allochtone profvoetballers.



Maastricht University (UM) has been hit by a serious cyber-attack. Almost all Windows systems have been affected and it is particularly difficult to use e-mail services. UM is currently working on a solution. More information: <https://bit.ly/35VgpfN>

Maastricht University @MaastrichtU

15

Cyberaanval op de Universiteit Maastricht

Menno van Duin, Vina Wijkhuijs

15.1 Inleiding

In de nacht van 23 december 2019 werd de Universiteit Maastricht getroffen door een cyberaanval. Daarmee kwam de universiteit tijdens de kerstvakantieperiode voor een enorme opgave te staan. Hoe konden het universitair onderwijs, het wetenschappelijk onderzoek en de overige bedrijfsprocessen weer zo spoedig mogelijk worden hervat? Net als voor vele andere organisaties zijn ook voor universiteiten digitale systemen van levensbelang. Vicevoorzitter Bos van het College van Bestuur (CvB) zou na afloop zeggen: ‘Je ervaart aan den lijve de afhankelijkheid van systemen op het moment dat je ze niet meer tot je beschikking hebt.’ De universiteit moest alle zeilen bijzetten om te kunnen begrijpen wat er was gebeurd en hoe de werkprocessen weer zo spoedig mogelijk te herstellen.

Na een beschrijving van het feitenrelaas gaan we in dit hoofdstuk in op twee dilemma’s. Als eerste is dat het dilemma of op de eis van de hackers om losgeld te betalen mag worden ingegaan? Welke afwegingen spelen een rol? Het tweede dilemma betreft het bredere vraagstuk van de ernst van het probleem van cybercriminaliteit. Hoe groot zijn nu de risico’s en welke aanpak past daarbij?

Het hoofdstuk is gebaseerd op nieuwsberichten, het openbare rapport van het cybersecuritybedrijf dat onderzoek deed naar de toedracht en omvang van de cyberaanval (Fox-IT, 2020) en de live-registratie van

1 Citaat uit de presentatie die gegeven werd tijdens het Cybersymposium op de Universiteit Maastricht d.d. 5 februari 2020.

het Cybersymposium dat op 5 februari 2020 plaatsvond op de Universiteit Maastricht.²

15.2 Feitenrelaas

Het is vlak voor kerst wanneer op dinsdag 24 december 2019 de Universiteit Maastricht een bericht op haar website plaatst met de mededeling dat de universiteit is getroffen door een ‘serieuze cyberaanval’. Bijna alle Windows-systemen zijn geraakt, e-mail kan niet meer worden gebruikt en de online bibliotheek en het studentenportaal zijn onbereikbaar.³ De universiteit heeft het cybersecuritybedrijf Fox-IT ingeschakeld dat die middag vanaf 16.00 uur aanwezig is om de toedracht van de aanval in kaart te brengen en de universiteit van advies te voorzien. Als eerste worden alle ICT-systemen offline gehaald. Met uitzondering van enkele laboratoria worden ook alle universiteitsgebouwen gesloten.

De (voorbereidingen op de) cyberaanval

De cyberaanval op de Universiteit Maastricht vangt in feite aan op 15 oktober, wanneer een medewerker van de universiteit een Excel-document opent via een link uit een ontvangen e-mail. Het blijkt een zogenoemde *phishing-link*. Een dag later opent een andere medewerker een vergelijkbare link. Via deze infecties weten de hackers toegang te verkrijgen tot het digitale netwerk (het zogenoemde UNIMAAS-domein) van de universiteit. Vanaf dat moment worden meerdere servers gecompromitteerd. Op 21 november weten de hackers, via een server met ontbrekende beveiligingsupdates, volledige rechten te verkrijgen binnen de infrastructuur van de universiteit. Zo kan in de avond van 23 december de ransomware-aanval worden uitgevoerd. De aanval treft enkele kritieke systemen voor de bedrijfsvoering van de universiteit, waaronder de e-mailservers, bestandsservers met onderzoeks- en bedrijfsvoeringsgegevens en een aantal back-up servers (Fox-IT, 2020).

- 2 Liveregistratie van het Cybersymposium te raadplegen via www.maastrichtuniversity.nl/cybersymposium-um-lessons-learnt.
- 3 Maastricht University, 24 december 2019. Nieuws: ‘UM getroffen door cyberaanval’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.maastrichtuniversity.nl/nl/nieuws/um-getroffen-door-cyberaanval.

Op de universiteit wordt een crisismanagementteam gevormd dat onder meer bestaat uit de vicevoorzitter van het CvB, de directeur van het ICT Service Centre, de directeur bestuurlijk-juridische zaken, een communicatieadviseur en leden van het *quick-reponse team* van Fox-IT (zie figuur 15.1).

Figuur 15.1 Samenstelling multidisciplinair crisismanagementteam



Bron: Fox-IT, 2020

Voor het crisismanagementteam zijn van meet af aan de belangen van de studenten, onderzoekers en medewerkers leidend. Het onderwijs komt daarbij op de eerste plaats.

‘Hoe kunnen we ervoor zorgen dat we op 6 januari 19.000 studenten hun onderwijs kunnen laten volgen? Hoe kunnen we 6000 studenten vanaf diezelfde datum de voorziene toetsen laten doen?’, aldus vicevoorzitter Bos van het CvB.⁴

Alle acties zijn erop gericht om het onderwijs weer op het normale moment na de kerstvakantie te laten starten en om onderzoekers zo snel mogelijk toegang te verschaffen tot wetenschappelijke data. Speciale aandacht is er ook voor zaken als scripties, aanmeldingen voor

4 Citaat uit de presentatie die gegeven werd tijdens het Cybersymposium op de Universiteit Maastricht d.d. 5 februari 2020.

numerus fixus-opleidingen, subsidieaanvragen en sollicitaties. Vanaf 27 december (tot en met 24 januari 2020) volgen op de website van de universiteit in totaal 22 updates over de maatregelen die zijn of worden genomen. Voor studenten en medewerkers van de universiteit wordt een lijst met FAQ's opgesteld en zijn vanaf 30 december speciale hulp-lijnen beschikbaar.⁵ Tientallen 'en later misschien wel tweehonderd' medewerkers van de universiteit brengen hun kerstvakantie deels door op de universiteit (Maastricht University, 2020, p. 7):

'Behalve de IT-medewerkers zijn na verloop van de eerste dagen ook heel veel stafleden uit faculteiten en ondersteunende diensten bij het oplossen van de gevolgen van de hack betrokken geraakt vanwege hun kennis van onderwijsprocessen en studentenwelzijn; uiteenlopend van docenten en medewerkers bureaus onderwijs tot studieadviseurs, studentendecanen, studentenpsychologen, roosteraars, help-desk-medewerkers, beleidsadviseurs met juridische, financiële, HR- en academische expertise, medewerkers van de universiteitsbibliotheek en medewerkers van facility services (...). We hebben op heel veel van onze medewerkers en hun leidinggevenden een beroep mogen doen.'

De universiteit besluit op 29 december het losgeld te betalen dat door de hackers wordt geëist (Fox-IT, p. 4). Het zou gaan om in totaal 30 bitcoins die op het moment van betaling een waarde van 197.000 euro vertegenwoordigen. Met deze betaling wordt de zogenoemde *decryptor* verkregen om stukje bij beetje de gegijzelde data weer te ontsleutelen en systemen te ontsmetten.⁶ Zodoende komen vanaf 2 januari de belangrijkste onderwijsgerelateerde computersystemen weer beschikbaar, zij het nog in beperkte vorm.⁷ Vanaf die datum zijn ook alle universiteitsgebouwen weer open.

- 5 Maastricht University, 30 december 2019. Nieuws: 'Update #5: cyberaanval UM'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.maastrichtuniversity.nl/nl/nieuws/update-5-cyberaanval-um.
- 6 *De Limburger*, 5 februari 2020. Regio Noord-Limburg: 'Universiteit Maastricht betaalde 197.000 euro aan Russische hackgroep'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.limburger.nl/cnt/dmf20200205_00146231/universiteit-maastricht-betaalde-197-000-euro-aan-russische-hackers.
- 7 Maastricht University, 2 januari 2020. Nieuws: 'Update #9: cyberaanval UM'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.maastrichtuniversity.nl/nl/nieuws/update-9-cyberaanval-um.

Op 6 januari kan het onderwijs weer worden hervat. De circa 4000 herkansingen die in die week gepland staan, kunnen gewoon doorgaan. Er komt daarnaast een extra herkansingsmogelijkheid en er zal een coulanceregeling gelden voor studenten die aantoonbaar zijn benadeeld door de cyberaanval. Studenten kunnen zich hiervoor wenden tot een speciaal daartoe in het leven geroepen commissie.⁸

In de loop van de dagen worden steeds meer systemen vrijgegeven, maar het zal nog enkele weken duren voordat dit voor alle systemen geldt.⁹ Onderwijl is het Openbaar Ministerie op basis van de aangifte die de universiteit heeft gedaan, een strafrechtelijk onderzoek gestart. Op 5 februari 2020 vindt op de Universiteit Maastricht een Cybersymposium plaats om de geleerde lessen uit deze casus te delen met de buitenwereld.¹⁰

15.3 Losgeld betalen?

Een dilemma dat in deze casus feitelijk heeft gespeeld, was de vraag of er al dan niet losgeld zou moeten worden betaald. Het betalen van losgeld wordt vaak om uiteenlopende redenen zeer onwenselijk geacht, of het nu gaat om een gijzeling van personen of – zoals in deze casus – om een cyberaanval op digitale communicatiesystemen en databeheer. In het verleden zijn verschillende keren Nederlanders slachtoffer van een gijzeling geweest en is in veel gevallen losgeld betaald om hen weer vrij te krijgen, al bleef na afloop soms onduidelijk of er daadwerkelijk losgeld was betaald. Bekende voorbeelden zijn de ontvoeringen van Freddy Heineken (1983), Gerrit Jan Heijn (1986, die al enkele uren na zijn ontvoering bleek te zijn doodgeschoten) en Arjan Erkel (2002). Tegenwoordig lijken criminelen vooral met cyberaanvallen losgeld te willen afdwingen, waarvan de aanvallen op Maersk (2017), de gemeente

8 Maastricht University, 31 december 2019. Nieuws: 'Update #6 en 7: cyberaanval UM'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.maastrichtuniversity.nl/nl/nieuws/update-6-en-7-cyberaanval-um.

9 Maastricht University, 13 januari 2020. Nieuws: 'Update #18: cyberaanval UM'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.maastrichtuniversity.nl/nl/nieuws/update-18-cyberaanval-um.

10 Liveregistratie van het Cybersymposium te raadplegen via www.maastrichtuniversity.nl/nl/cybersymposium-um-lessons-learnit.

Lochem (2019), het ziekenhuis van Aruba (2019) en het Medisch Centrum Leeuwarden (2020) enkele voorbeelden zijn. In elk van die gevallen speelde min of meer eenzelfde afweging van belangen.

Afweging van belangen

De belangrijkste reden om geen losgeld te betalen is van principiële aard: met criminelen wordt niet onderhandeld, zeker niet door overheidsinstanties. Met het betalen van losgeld worden immers dergelijke criminele activiteiten in leven gehouden. De minister van Justitie en Veiligheid verwoordde het in zijn reactie op de berichtgeving dat de Universiteit Maastricht losgeld had betaald als volgt:¹¹

‘Door losgeld te betalen worden criminele activiteiten beloond en gestimuleerd. Daarnaast is de verwachting van de politie dat het betalen van losgeld leidt tot meer aanvallen van ransomware.’

Als nooit en te nimmer op een dergelijk verzoek zou worden ingaan, zou deze vorm van afpersing niet bestaan. Er horen daarom geen deals te worden afgesloten met criminelen of criminele organisaties. Daarnaast blijft onzeker of na betaling de problemen daadwerkelijk zijn of kunnen worden opgelost. Ook blijft er vaak onzekerheid bestaan of de betreffende criminelen niet opnieuw zullen proberen om toe te slaan. Met het betalen van losgeld geven zij zich niet over, maar kunnen zij nog steeds hun gang blijven gaan.

In de afweging die de Universiteit Maastricht maakte, speelden zonder meer deze principiële bezwaren; toch ging de universiteit over tot betaling van het losgeld. ‘In dit duivelse dilemma moest de universiteit een afweging maken tussen twee zwaarwegende maatschappelijke belangen’, zo vertelde vicevoorzitter Bos van het CvB tijdens zijn presentatie op het Cybersymposium. Aan de ene kant was dat het belang om criminelen niet te betalen. Hoewel dit niet bij wet verboden is, kleven daaraan – zoals gezegd – morele bezwaren. Aan de andere kant had de universiteit rekening te houden met de belangen van de studenten, de wetenschappelijk onderzoekers en de continuïteit van de universiteit. Een analyse van de inbraak in de computersystemen maakte dui-

11 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer d.d. 20 mei 2020; TK 2019-2020, 26243/28684, nr. 678.

delijk dat er niet al binnen enkele dagen een oplossing voorhanden zou zijn en dat volledig herstel, zonder betaling van het losgeld, niet alleen de nodige kosten met zich mee zou brengen maar ook weken tot misschien wel enkele maanden zou kunnen duren. De universiteit vond ook dit onaanvaardbaar.

Uiteindelijk waren de mate en de duur van de verstoring van het onderwijs- en onderzoeksproces leidend in de keuze die de universiteit maakte. Voordat tot betaling werd overgegaan, is de keuze aan verschillende personen voorgelegd, zowel binnen de universiteit, als daarbuiten. Ook het ministerie van Onderwijs en de Onderwijsinspectie werden op de hoogte gesteld. Minister Van Engelshoven van Onderwijs had uiteraard haar bedenkingen. Zij stelde zich op het standpunt 'dat er geen geld naar criminelen toe moet vloeien'.¹² De Onderwijsinspectie toonde echter na afloop begrip voor de betaling van het losgeld. Medio 2020 kwam de inspectie op basis van haar onderzoek naar de crisisafhandeling door de universiteit tot de volgende conclusie (Onderwijsinspectie, 2020, p. 4):

'De inspectie heeft geen aanwijzingen gevonden dat de Universiteit Maastricht na het ontdekken van de ransomware aanval andere, meer passende, maatregelen had kunnen nemen. (...) We concluderen dat door het adequaat ingrijpen tijdens de cyberaanval, de goede voortgang van het onderwijs en onderzoek (...) slechts beperkt in gevaar is geweest. Er is slechts voor een korte periode sprake geweest van een continuïteitsprobleem (...).'

Met de betaling op 29 december van de geëiste 30 bitcoins werd de sleutel verworven om de computersystemen weer te kunnen herstellen. Op 6 januari was de universiteit weer 'up-and-running'. De meeste systemen werkten weer, zij het niet volledig, maar aan het einde van de maand konden de salarissen aan het personeel gewoon worden uitbetaald.

12 Brief van de minister van Onderwijs aan de Tweede Kamer d.d. 14 februari 2020; TK 2019-2020, 26643, nr. 832.

Stilzwijgen of transparantie?

Over de vraag of de universiteit losgeld had betaald en wat de hoogte van het losgeld was, werd veel gespeculeerd. Op 2 januari meldde de universiteitskrant *Observant* dat de universiteit aan de hackers losgeld zou hebben betaald.¹³ Het nieuws werd door verschillende media overgenomen. De universiteit zelf wilde hierover echter niks zeggen, omdat het onderzoek naar de cyberaanval nog in volle gang was.

‘In het licht van het lopende onderzoek wil de universiteit op geen enkele wijze iets doen of communiceren wat de digitale veiligheid van de instelling, en daarmee de belangen van onze studenten, wetenschappers, medewerkers en de universiteit zelf, op enigerlei wijze schade kan berokkenen’, aldus de woordvoerder van de Universiteit Maastricht.¹⁴

Volgens *de Volkskrant* zou de universiteit de hackers ‘een kwart miljoen’ oftewel een bedrag tussen de 200.000 en 300.000 euro hebben betaald.¹⁵ Het bedrag dat feitelijk is betaald, was echter iets lager. Op het moment van betaling stonden 30 bitcoins gelijk aan 197.000 euro. Tijdens het symposium van 5 februari werd het exacte bedrag bekendgemaakt, om verdere speculaties en geruchtvorming te voorkomen. De vicevoorzitter van het CvB gaf daarbij vooraf aan dat het noemen van het bedrag, het risico met zich meebrengt dat een soort van norm wordt gezet, waarmee criminelen in het vervolg rekening zouden kunnen houden. Ook zouden reacties in de media op de hoogte van het bedrag (‘dat valt alleszins mee’) mogelijk effect kunnen hebben. Hoewel transparantie waardevol is en daarmee speculaties worden voorkomen, is dus het wel of niet noemen van het feitelijk betaalde losgeldbedrag op zichzelf ook weer een dilemma.

13 *Observant*, 2 januari 2020. Nieuws: ‘Cyberhack: Universiteit Maastricht betaalt losgeld’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.observantonline.nl/Home/Artikelen/articleType/ArticleView/articleId/17789/Cyberhack-Universiteit-Maastricht-betaalt-losgeld.

14 NU.nl, 2 januari 2020. Tech: ‘Universiteitsblad: Universiteit Maastricht betaalde losgeld na cyberaanval’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nu.nl/tech/6021315/universiteitsblad-universiteit-maastricht-betaalde-losgeld-na-cyberaanval.html.

15 *de Volkskrant*, 24 januari. Nieuws & Achtergrond: ‘Universiteit Maastricht betaalde hackers kwart miljoen euro’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/universiteit-maastricht-betaalde-hackers-kwart-miljoen-euro--boar1707b.

15.4 Cybercriminaliteit: het probleem en de aanpak

Digitale verstoringen kunnen een maatschappij behoorlijk ontwrichten, zo is de veronderstelling. Tegenwoordig gaat immers vrijwel alles via internet. Verstoringen van digitale systemen worden deels veroorzaakt door verkeerd menselijk handelen: het kopje koffie dat omvalt, net verkeerd terechtkomt en een systeem verstoort, of een verkeerde handeling die forse gevolgen heeft. Ook kunnen ze het gevolg zijn van verstoringen elders (bijvoorbeeld elektriciteitsuitval). Daarnaast zijn er verschillende vormen van cybercriminaliteit (hacking, DDos-aanvallen en dergelijke) waarmee doelbewust geprobeerd wordt om computersystemen plat te leggen.

Het zal geen verbazing wekken dat vooral cybercriminaliteit als een van de grootste risico's en bedreigingen wordt gezien en het thema geniet tegenwoordig dan ook grote belangstelling. Sinds een aantal jaren is er bij het ministerie van Justitie en Veiligheid het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC). De taken van het NCSC zijn onder meer:

- reageren op incidenten die vrijwillig of volgens de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen verplicht bij het NCSC (moeten) worden gemeld;
- incidenten op nationaal niveau monitoren en informatie over risico's en incidenten verspreiden;
- optreden als *Computer Security Incident Response Team* (CSIRT) en deelnemen aan het internationale netwerk van CSIRT's.

Daarnaast wordt door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) jaarlijks een *Cybersecurity beeld Nederland* uitgebracht, waarin wordt ingegaan op digitale dreigingen, de belangen die daarmee gemoeid zijn en de weerbaarheid van de samenleving tegen deze dreigingen. In het jaarbeeld van 2020 – dat vooral terugblijkt op ervaringen uit 2019 – wordt aangegeven dat de digitale risico's van met name spionage en sabotage door andere landen onverminderd groot zijn. Ook is er het risico van cyberaanvallen door criminelen. In het jaarbeeld van 2020 worden de ransomware aanvallen op de gemeente Lochem (zie onderstaand kader) en de Universiteit Maastricht als voorbeeld genoemd. Verder waren er problemen met Citrix en aanvallen op

het software-updateprogramma Asus Live Update en het antivirussoftwarebedrijf Avast (NCTV, 2020).

Cyberaanval gemeente Lochem

Bij een cyberaanval op de gemeente Lochem begin juni 2019 is misbruik gemaakt van een kwetsbaarheid in het Remote Desktop Protocol (RDP) dat wordt gebruikt om computers op afstand te beheren. Bij het incident werd via 'brute force aanvallen' op de RDP-poort toegang tot een thuiswerkserver verkregen. Na het inloggen op de server installeerde(n) de hacker(s) verschillende applicaties. Hiermee werd inzicht verkregen in het netwerk en de gebruikers. Ook werd ransomware ingezet, waardoor een aantal bestanden werd versleuteld. Na de aanval is besloten om de computersystemen opnieuw in te richten. Zaken als het aanvragen van paspoorten, het registreren van een verhuizing en het aangeven van een geboorte waren tijdelijk niet mogelijk. De aanval resulteerde in een schadepost van 200.000 euro (NCTV, 2020, p. 18).

In 2019 verscheen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport *Voorbereiden op digitale ontwrichting*. Daarin wordt gesteld dat Nederland onvoldoende is voorbereid op de 'digitaliserende samenleving'. Zorgelijk is vooral dat digitale incidenten de vitale processen in onze samenleving kunnen aantasten: het betalingsverkeer, de elektriciteitsvoorziening, toegang tot overheidsdiensten. Digitale verstoringen kunnen zo ons land ernstig verstoren en zelfs ontwrichten. De voorbereiding op digitale verstoringen zal daarom nadrukkelijk onderdeel moeten zijn van het veiligheidsbeleid, gericht op de continuïteit van de samenleving. De WRR gebruikt daarbij de vergelijking met de brandweer: er is behoefte aan een 'digitale brandweer'. Daarmee geeft het WRR-rapport vooral aan dat meer aandacht nodig is voor de problematiek van de (dreigende) digitale ontwrichting.

De vraag is echter hoe problematisch de situatie van onze digitaliserende samenleving nu is. Uit informatie over de cyberaanval op de Universiteit Maastricht blijkt hoe de criminelen te werk gingen. Ook wordt uit de Maastrichtse casus duidelijk hoeveel kansen er feitelijk voor criminelen zijn om een computernetwerk binnen te komen. Enkele cijfers ter illustratie. Het computernetwerk van de Universiteit Maastricht bestond uit 1647 servers en 7307 (ook virtuele) werkplekken. Jaarlijks zijn zo'n honderdduizend updates nodig om 'onveilige achterdeurtjes' in software dicht te houden. Per seconde worden zo'n

30.000 inbraakpogingen tegengehouden en zo'n 1400 keer per dag worden malware aanvallen geblokkeerd. De cyberaanval in december 2019 raakte 267 servers van het Windows-domein. Deze enorme getallen geven een indicatie dat een computersysteem van enige omvang veel kenmerken heeft die Perrow beschrijft in zijn theorie over *normal accidents* (Perrow, 1999). Volgens Perrow zijn systemen die zeer complex en tegelijkertijd strak gekoppeld zijn, zeer gevoelig voor een verstoring: als daarin wat misgaat – en zeker als daarbij opzet in het spel is – is de kans op snel herstel gering, wat kan leiden tot ontwrichting.

De Delftse hoogleraar Bestuurskunde Van Eeten acht de gevolgen van digitale verstoringen echter niet zo extreem als wel wordt verondersteld. In zijn boeiende Van Slingelandt-lezing voor de Vereniging voor Bestuurskunde stelt hij – in reactie op het WRR-rapport – dat de overheid geen digitale brandweer in het leven hoeft te roepen, omdat digitalisering ons over het geheel genomen niet kwetsbaarder maakt (Van Eeten, 2019). Daarbij maakt hij de vergelijking met elektriciteit. De levering daarvan werd in de loop van een aantal decennia zo betrouwbaar, dat wij ons er meer afhankelijk van maakten. Toch zijn er geen voorbeelden dat heel Nederland langdurig zonder stroom zat. De betrouwbaarheid van de energielevering is kennelijk – parallel aan de groei van het netwerk – steeds meer verbeterd.

Ook bij digitalisering is sprake van een dergelijk 'duet van afhankelijkheid en betrouwbaarheid' (Van Eeten, 2019). Waarschijnlijk is dat de reden dat het aantal voorbeelden van grootschalige uitval door bijvoorbeeld een cyberaanval gering is en eigenlijk steeds dezelfde voorbeelden worden genoemd: DigiNotar, Maersk (zie hierover Van Duin & Maan, 2018) en nu ook de Universiteit Maastricht. Ondanks de vele grote computernetwerken en de feitelijk oneindige aantallen mogelijkheden van criminelen om systemen binnen te komen, blijft het aantal grootschalige uitvallen beperkt. We zijn dan ook feitelijk niet kwetsbaarder geworden. Natuurlijk zijn er risico's en bezorgen incidenten overlast, maar dat is tegelijk ook de reden dat er zoveel wordt geïnvesteerd om de systemen betrouwbaarder te maken.

In lijn met de publicatie *Versterken van veerkracht* (Boin et al., 2020) geeft Van Eeten aan dat het zeer onwaarschijnlijk is dat een digitale verstoring zal leiden tot grote maatschappelijke ontwrichting. Ontwrichting is zeer uitzonderlijk. Veelal blijven de consequenties beperkt

tot enkel fysieke gevolgen, waarop hulpdiensten moeten acteren en dat ook gewend zijn te doen. De aanval op Maersk bijvoorbeeld, waardoor de containeroverslag in de Rotterdamse haven stil kwam te liggen, leidde vooral tot fileproblemen in het Rijnmondgebied, omdat vrachtauto's niet konden worden geladen of gelost. Aan het verhelpen van dergelijke problemen kunnen hulpdiensten een bijdrage leveren, maar dat de overheid een digitale brandweer zou moeten oprichten, waarvoor de WRR pleit, acht Van Eeten vrij zinloos. Als zich een gebeurtenis voordoet zoals bij Maersk of de Universiteit Maastricht, zijn er gespecialiseerde bedrijven waar een beroep op kan worden gedaan. De grote angst voor vergaande ontwrichting is volgens Van Eeten dus onterecht: de kans op grote verstoringen is beperkt en als het misgaat, is de reactie vaak behoorlijk adequaat.

15.5 Afronding

Onze samenleving wordt elke dag meer afhankelijk van informatietechnologie en digitale systemen. De groeiende complexiteit en de strakke koppelingen tussen de interactieve systemen zijn te beschouwen als risicofactoren voor het plaatsvinden van wat Perrow *normal accidents* noemt. De kans dat informatiesystemen worden verstoord, is in theorie vrijwel onbeperkt. Voor criminelen zijn ze een doelwit om geld te verdienen en voor buitenlandse mogendheden bieden ze toegang om tweedracht te zaaien of de positie van bepaalde partijen te verzwakken. De komende jaren zal blijken of cyberincidenten daadwerkelijk zo maatschappelijk ontwrichtend zijn als momenteel wel wordt verondersteld. Er zijn argumenten aan te dragen waarom het niet zo'n vaart zal lopen, die Van Eeten overtuigend heeft geschetst. Wetende dat criminelen en vreemde mogendheden trachten informatiesystemen te verstoren, worden deze systemen steeds robuuster gemaakt. Tegenover de bedreigingen die van cyberaanvallen uitgaan, staat ook een veerkrachtige samenleving die wel tegen een stootje kan. De welvaart die alle ontwikkelingen op het gebied van informatietechnologie ons brengt, vormt tegelijk de basis om veerkrachtig op verstoringen te (kunnen) reageren.

Verschillende sectoren – waaronder inmiddels ook de veiligheidsregio's – hebben een *Information Sharing and Analysis Centre* opgericht

om met organisaties uit dezelfde sector informatie over dreigingen, incidenten en maatregelen te delen. Zo ook werden na de cyberaanval op de Universiteit Maastricht ervaringen met de sector gedeeld. Volgens de Onderwijsinspectie heeft de universiteit, door onder meer met het eerdergenoemde symposium openheid van zaken te geven, bijgedragen aan het lerend vermogen van het stelsel van hoger onderwijs.

Om in de toekomst cyberaanvallen te voorkomen en vroegtijdig te signaleren, deed cybersecurity-expert Fox-IT de universiteit een aantal aanbevelingen, waaronder de volgende (Onderwijsinspectie, 2020):

- Hou bij gebruikers van de informatiesystemen het veiligheidsbewustzijn op niveau door periodiek hieraan aandacht te schenken. Het gaat dan niet alleen om campagnes, maar ook om bijvoorbeeld het binnen de organisatie uitvoeren van phishing-tests.
- Stimuleer dat gebruikers (onbedoelde) incidenten melden én zorg ervoor dat de meldingen vervolgens opvolging en adequate adressering krijgen.

Aangezien wij allemaal gebruikers van informatiesystemen zijn, kunnen dit ook voor ons relevante tips zijn.

Literatuur

- Ass, M. van et al. (2008). *GGD-Richtlijn medische milieukunde: de eikenprocessierups en gezondheid*. Bilthoven: RIVM (rapport 609330007/2008).
- Auditteam Voetbal en Veiligheid (2010). *Audit Excelsior (o-meting)*, september 2010. Op 4 september 2020 ontleend aan www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2010/09/30/audit-excelsior-o-meting/audit-svb-excelsior-o-meting.pdf.
- Auditteam Voetbal en Veiligheid (2011a). *Audit FC Den Bosch (o-meting)*, juni 2011. Op 4 september 2020 ontleend aan www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2011/06/30/audit-fc-den-bosch-o-meting/audit-fc-den-bosch-o-meting.pdf.
- Auditteam Voetbal en Veiligheid (2011b). *Audit Vitesse (o-meting)*, juni 2011. Op 4 september 2020 ontleend aan www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2011/06/30/audit-vitesse-o-meting/audit-vitesse.pdf.
- Auditteam Voetbal en Veiligheid (2012). *Audit FC Volendam (o-meting)*, maart 2012. Op 4 september 2020 ontleend aan www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2012/03/31/audit-fc-volendam-o-meting/audit-fc-volendam-o-meting.pdf.
- Auditteam Voetbal en Veiligheid (2017). *Voetbalveiligheid 2013-2016. Terugblik op onderzoek door het Auditteam Voetbal en Veiligheid*. Op 4 september 2020 ontleend aan www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2017/02/01/voetbalveiligheid-2013-2016/Notitie+Auditteam+Voetbal+en+Veiligheid+Voetbalveiligheid+2013+2016.pdf.
- Bakker, M., Katab, M., Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (2018). *Inventarisatie inzet NL-Alert 2013-2017*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Bakker, M.H., Kerstholt, J.H. & Giebels, E. (2018). Deciding to help: Effects of risk and crisis communication, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26(1), p. 113-126.

- Bakker, M. & Mertens, C. (2019). *Gedrag beïnvloeden met risicocommunicatie*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Bakker, M. & Schotman, L. (2018). Crisiscommunicatie tijdens drie incidenten in de Rotterdamse Botlek. In M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2017* (p. 161-176). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Bestuurlijke werkgroep Bovenregionale Samenwerking (2013). *Eenheid in verscheidenheid*. Arnhem: Veiligheidsberaad.
- Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. & Stoffers, E. (2012). *Nationaal dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
- Boin, A. et al. (2020). *Versterken van veerkracht. Naar een gezamenlijke aanpak van ongekende crises*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid i.s.m. Crisisplan B.V.
- Boin, A., Hart, P. 't, Stern, E. & Sundelius, B. (2005). *The politics of crisis management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cachet, L. & Duin, M. van (2015). Sinterklaasintocht in Gouda: hoe een kinderfeest een crisis werd. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2014* (p. 279-294). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- COT (1995). *Evacuaties bij Hoog Water: zelfredzaamheid en overheidszorg*. Leiden: COT.
- COT (2011). *Cry Wolf. Een fenomeenonderzoek*. Den Haag: COT.
- COT (2019). *Een stad in stilte. Leerevaluatie schietincident 18 maart Utrecht*. Rotterdam: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- Crisislab (2019). *Bevolkingszorg na het schietincident in Utrecht op 18 maart 2019. Reflectie op het optreden van bevolkingszorg Utrecht gedurende de eerste dagen*. Renswoude: Crisislab.
- Demets, L. (2019). Fake news, oud nieuws, *EOS Wetenschap*. Op 4 september 2020 ontleend aan www.eoswetenschap.eu/geschiedenis/fake-news-oud-nieuws.
- Domrose, J., Berger, E. & Bakker, M. (2020). *Burgerbeleving van NL-Alert*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Domrose, J. & Duin, M. van (2019). Het fatale Stintongeluk in Oss. In V. Wijkhuijs & M. van Duin (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2018* (p. 207-222). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Drabek, T.E. (1986). *Human system responses to disaster: an inventory of sociological findings*. New York.

- Dückers, M., Holsappel, J. & Kleber, R. (2013). Auto-ongeluk in Almelo met zes dodelijke slachtoffers. In M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2012* (p. 53-63). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Dückers, M., Hoof, W. van & Holsappel, J. (2019). Psychosociale aspecten van crisismanagement: taken en uitdagingen voor bestuur en beleid. Een analyse van recente casuïstiek, *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18(3-4), p. 14-41.
- Duin, M. van (2019a). (Aard)gasbevingen in Groningen: over Zeerijp en wat erna gebeurde. In V. Wijkhuijs & M. van Duin (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2018* (p. 39-57). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Duin, M. van (2019b). *De toekomst van de veiligheidsregio*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Duin, M. van (2020). *KPN-storing: hoe bestuurlijk omgaan met gebiedsontbonden crises*. Een advies opgesteld in opdracht van het Veiligheidsberaad. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Duin, M. van & Domrose, J. (2018). Sinterklaas en natuurlijk (vooral) Zwarte Piet. In M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2017* (p. 267-281). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Duin, M. van, Eikenaar, T. & Wijkhuijs, V. (2018). *GRIP-4 bij Fort Oranje*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Duin, M. van, Linck, R. & Eikenaar, T. (2019). *Verbinding tussen werelden?* Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Duin, M. van & Maan, J. (2018). Cyberaanval op Maersk. In M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2017* (p. 119-129). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Duin, M. van, Sikkens, E. & Wijkhuijs, V. (2017). *Hagelstenen zo groot als tennisballen*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- 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. (2014a). Wat kunnen we leren van de casus uit 2013? In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2013* (p. 9-40). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (2014b). Aardgasbevingen in Groningen. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2013* (p. 59-75). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

- Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (2015). Wat kunnen we leren van de casus uit 2014? In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2014* (p. 9-44). 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* (p. 9-41). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Duin, M. van, Wijkhuijs, V., Leentvaar, E., Bakker, M. & Domrose, J. (2019). *Containercalamiteit: crisisbeheersing in het Waddengebied*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Dynes, R.R. (1970). *Organized behaviour in disaster*. Lexington: Lexington Heath Books.
- Eeten, M. van (2019). *Blussen met nullen en enen: cyber-rampen, cyber-exceptionalisme en de rol van de overheid*, Van Slingelandt-lezing uitgesproken op 31 oktober 2019. Op 4 september 2020 ontleend aan www.bestuurskunde.nl/2019/11/14/blussen-met-nullen-en-enen-cyber-rampen-cyber-exceptionalisme-en-de-rol-van-de-overheid.
- EMCDDA (2017). *Europees Drugsrapport 2017: Trends en ontwikkelingen*. Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.
- EMCDDA (2019). *Europees Drugsrapport 2019: Trends en ontwikkelingen*. Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.
- FIU (2020). *FIU-Nederland Jaaroverzicht 2019*. Zoetermeer: Financial Intelligence Unit Nederland.
- Fox-IT (2020). *Spoedondersteuning Project Fontana*. Delft: Fox-IT B.V.
- Gasparrini et al. (2015). Mortality risk attributable to high and low ambient temperature: a multicountry observational study, *Lancet*, 386, p. 369-75.
- Gemeente Alblisserdam (2019). *Evaluatie incident stankoverlast*. Op 4 september 2020 ontleend aan zaken.alblisserdam.nl/pls/idad/mozEgemDocument?F_DOCNR=7412994.
- Gezamenlijke Inspecties (2020). *Onbereikbaarheid 112 op 24 juni 2019*. Den Haag/Groningen/Heerlen: Inspectie Justitie en Veiligheid, Agentschap Telecom & IGJ.
- GGDrU (2019). *Deelonderzoek Nazorg voor professionals betrokken bij Schietincident Utrecht 18 maart 2019*. Zeist: GGD regio Utrecht.
- Groenen, F. & Meurisse, N. (2011). Historical distribution of the oak processionary moth *Thaumetopoea processionea* in Europe suggests recolonization instead of expansion, *Agricultural and Forest Entomology*, 14(2), p. 147-155.

- Harmen, F., Elling, A. & Sterkenburg, J. van (2019). *Racisme, sociale kramp en innerlijke drijfkrachten in het betaald voetbal*. Amsterdam/Utrecht/Rotterdam: Be.People, Mulier Instituut & Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Hooiveld, M., Jans, H. & Dückers, M. (2019). *Huisartsenbezoek door eikenprocessierups: een terugblik op gezondheidsproblemen*. Utrecht: Nivel.
- Hoorn, van J. & Zuidijk, H. (2015). Een witte muur. Kettingbotsing in dichte mist op de A58. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2014* (p. 233-249). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- IenW (2019). *Handreiking Lokaal Hitteplan*. Op 4 september 2020 ontleend aan ruimtelijkeadaptatie.nl/publish/pages/158026/handreiking_lokaal_hitteplan_2019_20190222.pdf.
- IFV (2018). *Verminderd zelfredzamen ten tijde van rampen en crises: de overheid een zorg?* Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- IFV (2019a). *Doel en doelmatigheid van planvorming*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- IFV (2019b). *Gedrag beïnvloeden met risicocommunicatie*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Impact (2014). *Multidisciplinaire Richtlijn psychosociale hulp bij rampen en crises*, opgesteld door de Werkgroep multidisciplinaire richtlijnontwikkeling psychosociale hulp bij rampen en crises. Diemen: Impact.
- Inspectie JenV (2018). *Intelligence in de opsporing*. Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.
- Inspectie VenJ (2016). *Stroomstoring Noord-Holland 27 maart 2015*. Den Haag/Groningen: Inspectie Veiligheid en Justitie & Agentschap Telecom.
- Jacobs, J., Oosterbeek, M., Tummers, L.G., Noordeggraaf, M., Yzermans, C.J. & Dückers, M.L.A. (2019). The organization of post-disaster psychosocial support in the Netherlands: a meta-synthesis, *European Journal of Psychotraumatology*, 10(1), 1544024.
- Jans, H. & Franssen, E. (2008a). De brandharen van de eikenprocessierups, een reëel probleem voor de huisarts, *Huisarts en Wetenschap*, 51(8), p. 396-399.

- Jans, H. & Franssen, E. (2008b). De brandharen van de eikenprocessierups, een mogelijk probleem voor dieren?, *Tijdschrift voor diergeneeskunde*, 133(10), p. 424-429.
- Jong, W. (2019a). *Crisis leadership by mayors. An empirical multi-method study* (diss.). Tilburg: Tilburg University.
- Jong, W. (2019b). *Leiderschap bij crisis. Een onderzoek naar de rol van burgemeesters*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Jong, W. & Dückers, M.L.A. (2016). Self-correcting mechanisms and echo-effects in social media: An analysis of the “gunman in the newsroom” crisis, *Computers in Human Behavior*, 59, p. 334-341.
- Jong, W., Dückers, M. & Strating, I. (2018). *Ondersteuning van getroffen: psychosociale impact bij ingrijpende gebeurtenissen*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- KNVB (2018). *Uitleg KNVB Licentiesysteem Betaald Voetbal*, 23 juli 2018. Op 4 september 2020 ontleend aan www.knvb.nl/downloads/bestand/12340/samenvatting-licentiesysteem-betaald-voetbal.
- KNVB (2020). *Richtlijn wijziging zeggenschap, seizoen 2019-2020*. Op 4 september 2020 ontleend aan www.knvb.nl/downloads/bestand/17248/6.
- Lazer, D. et al. (2018). The science of fake news, *Science* 359(6380), p. 1094-1096.
- Linnaeus, C. (1758). *Systema naturae per regna tria naturae* (tiende druk). Maastricht University (2020). *Reactie Universiteit Maastricht op rapport FOX-IT*. Op 4 september 2020 ontleend aan www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/02/05/reactie-universiteit-maastricht-op-rapport-fox-it/reactie-universiteit-maastricht-op-rapport-fox-it.pdf.
- Mayrhuber et al. (2018). Vulnerability to heatwaves and implications for public health interventions: A scoping review, *Environmental Research*, Vol. 166, p. 42-54.
- Misana-ter Huurne, E. (2017). *Risicocommunicatie risicovolle bedrijven: onderzoek naar wensen, behoeften en effectiviteit*. Enschede: Saxion.
- NCC (2019). *Evaluatie opschaling Nationale Crisisstructuur naar aanleiding van de aanslag in Utrecht op 18 maart 2019*. Den Haag: NCTV.
- NCTV (2020). *Cybersecuritybeeld Nederland: CSBN 2020*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

- Noordanus, P. (2020). *Een Pact voor de Rechtsstaat. Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar*. Op 4 september 2020 ontleend aan contentia.omroep.nl/urishieldv2/l27m7221429f-3faa593f005f69afdb000000.8e015b7a0f52e1ea9a8d8731feoffe35/nos/docs/040920_pact.pdf.
- Onderwijsinspectie (2020). *Cyberaanval Universiteit Maastricht*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- OvV (2019). *Vlieg vuur op Scheveningen*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- OvV (2020). *Veilig containertransport ten noorden van de Waddeneilanden. Lessen na het containerverlies van de MSC ZOE*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Paulissen, W. (2019). Nederland drugsland, *Cahiers Politicestudies*, 3(52), p. 149-164.
- Perrow, C. (1999). *Normal accidents. Living with high-risk technologies*. Princeton: Princeton University Press.
- Perry, R.W. (1985). *Comprehensive emergency management: Evacuating threatened populations*. Greenwich, CT: Jai Press.
- Peters, E. & Slovic, P. (2000). The role of affect and worldviews as orienting dispositions in the perception and acceptance of nuclear power, *Journal of Applied Social Psychology*, 26(16), p. 1427-1453.
- Public Health England (2015a). *Health effects of exposure to setae of oak processionary moth larvae: systemic review*. PHE publications gateway number: 2014650.
- Public Health England (2015b). *Health effects associated with exposure to oak processionary moth larvae: a systematic review, summary of findings*. PHE publications gateway number: 2014650.
- Resoort, A. (2015). *De positie van burgemeesters bij calamiteiten* (diss.). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- RIVM (2009). *GGD-richtlijn medische milieukunde: gezondheidsrisico's van winterse omstandigheden*. Bilthoven: RIVM.
- RIVM (2012). *GGD-richtlijn medische milieukunde: gezondheidsrisico's van zomerse omstandigheden*. Bilthoven: RIVM.
- RIVM (2014). *Handreiking Gezondheidsonderzoek na rampen*. Bilthoven: RIVM.
- Rode Kruis (2019). *The cost of doing nothing*. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

- Ropeik, D. (2004). The consequences of fear, *EMBO Reports*, 5(1), p. 56-60.
- Rots-de Vries, M.C. & Jans, H.W.A. (1998). *Eikenprocessierupsen... blijvend ongemak, monitoring gezondheidsklachten 1998*. Breda: Provinciaal Bureau Medische Milieukunde GGD'en Brabant/Zeeland.
- Rots-de Vries, M.C., Maaren-Heyligers, E.J.M. van & Jans, H.W.A. (1997). *Eikenprocessierupsen... omvang van het ongemak*. Breda: Provinciaal Bureau Medische Milieukunde GGD'en Brabant/Zeeland.
- Schellart, M. & Jans H.W.A. (1996). *Eikenprocessierups, gezondheidsklachten en -vragen*. Breda: Provinciaal Bureau Medische Milieukunde voor GGD'en Brabant/Zeeland.
- Schotanus, F. (2017). *Toen was geweld heel gewoon. De dodelijke romantiek van voetbalhooliganisme*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Sjoberg, L. (2000). Factors in risk perception, *Risk Analysis*, 20(1), p. 1-11.
- Slovic, P. (1987). Perception of risk, *Science*, 236(4799), p. 280-290.
- Slovic, P., Finucane, M.L., Peters, E. & MacGregor, D.G. (2004). Risk as analysis and risk as feelings: Some thoughts about affect, risk, and rationality, *Risk Analysis*, 24(2), p. 311-322.
- Sman-de Beer, F. van der, Veen, P. ten & IJzermans, J. (2012). *Monitoring van de gezondheid van de getroffen en van het schietincident in Alphen aan den Rijn*. Utrecht: Nivel.
- Sprick, Y., Eeden, R. van & Thiessen, J. (2013). Scheepsongeval op sinterklaasavond. In M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2012* (p. 271-282). Den Haag: Boom Lemma uitgever.
- Staring, R., Bisschop, L., Roks, R., Brein, E. & Bunt, H.G. (2019). *Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. Aard en aanpak van het fenomeen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Stubbé, H.E., Emmerik, M.L. van & Kerstholt, J.H. (2017). Helping behavior in a virtual crisis situation: effects of safety awareness and crisis communication, *Journal of Risk Research*, 20(4), p. 433-444.
- Tonnaer, C. (2019). Brand in de Sint Urbanuskerk in Amstelveen. In V. Wijkhuijs & M. van Duin (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2018* (p. 193-204). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Tops, P.W. & Torre, E. van der (2015). *Wijkeraanpak en ondermijnende criminaliteit*. Amsterdam: Boom Lemma uitgever.

- Tops, P., Valkenhoef, J. van, Torre, E. van der & Spijk, L. van (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en synthetische drugs in de afgelopen vijftig jaar*. Den Haag: Boom criminologie.
- Torre, E.J. van der (1996). *Drugstoeristen en kooplieden: een onderzoek naar Franse drugstoeristen, Marokkaanse drugsrunners en het beheer van dealpanden in Rotterdam*. Amsterdam: Kluwer.
- Torre, E. van der, Duin, M.J. van & Bervoets, E. (2013). *Recherchebazen. Een empirisch onderzoek naar justitieel politieleiderschap*. Apeldoorn/Rotterdam: Politie en Wetenschap & LokaleZaken.
- Torre, E.J. van der, Spaaij, R.F.J. & Cachet, E.D. (2007). *Hoeveel wordt het vandaag?: Een studie naar de kans op voetbalgeweld en het veiligheidsbeleid bij voetbalwedstrijden*. Den Haag: Elsevier.
- Torre, E. van der, Tops, P. & Valkenhoef, J. van (2019). *Gebiedsgebonden politie: hervorming is broodnodig*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E.J. van der & Torre-Eilert, T.B.W.M. van der (2013). *Driehoeken: overleg en verhoudingen. Van lokaal tot nationaal*. Apeldoorn/Rotterdam: Politie en Wetenschap & LokaleZaken.
- Torre, E.J. van der & Valkenhoef, J.M. van (2017). *De lokale betekenis van basisteams. Over het werk van geüniformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs*. Den Haag: Boom criminologie.
- Tulder, F. van (2019). Is de rechter zwaarder gaan straffen? Twee decennia in beeld, *Tijdschrift voor rechtspraak en straftoemeting*, nr. 1/2, p. 73-82.
- Veiligheidsberaad (2014). *Bevolkingszorg op orde 2.0. Eigentijdse bevolkingszorg, volgens afspraak*. Arnhem: Veiligheidsberaad.
- Verroen, S., Gutteling, J.M. & Vries, P.W. de (2013). Enhancing self-protective behavior: Efficacy beliefs and peer feedback in risk communication, *Risk Analysis*, 33(7), p. 1252-1264.
- Voeten, T. (2020). *Drugs. Antwerpen in de greep van Nederlandse syndicaten*. Antwerpen: Van Halewyck.
- Vries, B. de (2016). *Burgemeesters in crisistijd. De invloed van context en persoonlijkheid op het leiderschap van de bevelhebber (diss.)*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Wijk, A. van & Lenders, A. (2018). *Betonrot. Een kwalitatief onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richtingen voor de overheidsaanpak*. Arnhem: Bureau Beke.

- Wijk, A. van, Torre, E. van der, Barneveld, G. van & Wolsink, J. (2020). *Ondermijning op en rond luchthaven Schiphol*. Arnhem: Bureau Beke.
- Wijkhuijs, V. (2013). Een busongeval in Zwitserland met Belgische en Nederlandse schoolkinderen. In M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2012* (p. 65-76). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Wijkhuijs, V. & Duin, M. van (2016). Tarik Z.: verwarde man of terrorist? In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2015* (p. 63-81). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Wijkhuijs, V., Duin, M. van & Domrose, J. (2019). *Containercalamiteit op de Noordzee: de aanpak en impact*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Wijkhuijs, V., Ros, A. & Duin, M. van (2016). Overlijden arrestant leidt tot Haagse rellen. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2015* (p. 123-138). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Witte, K. (1992). Putting the fear back into fear appeals: The extended parallel process model, *Communications Monographs*, 59(4), p. 329-349.
- WRR (2019). *Voorbereiden op digitale ontwrichting*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zijlstra, A.G., Donker, G., Krol, W. & Wolf, J. de (2015). *Landelijke registratie gezondheidsklachten eikenprocessierups (EPR) bij huisartspraktijken: eindrapportage*. Zwolle: Academische werkplaats Milieu en Gezondheid.

Afkortingen

AEB	Afval Energie Bedrijf
BVO	betaaldvoetbalorganisatie
BWO	Bestuurlijk Wadden Overleg
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CdK	commissaris van de Koning
CoPI	commando plaats incident
CoWa	Coördinatie team Waddeneilanden
CRW	Coördinatie Regeling Waddenzee
CSIRT	<i>Computer Security Incident Response Team</i>
CvB	College van Bestuur
CvO	Commissie van Overleg
DCMR	DCMR Milieudienst Rijnmond
DKDB	Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging
DNB	De Nederlandsche Bank
DSI	dienst speciale interventies
EMCDDA	<i>European Monitoring Centre for Drugs en Drug Addiction</i>
EU	Europese Unie
FIU	<i>Financial Intelligence Unit</i>
GAGS	geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen
GBT	gemeentelijk beleidsteam
GGD	gemeentelijke gezondheidsdienst
GGDrU	gemeentelijke gezondheidsdienst regio Utrecht
GHOR	geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio
GRIP	gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure
HID	hoofdingenieur-directeur
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
IenW	Infrastructuur en Waterstaat
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid

IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
JenV	Justitie en Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
KNVB	Koninklijke Nederlandse Voetbalbond
KOZP	Kick Out Zwarte Piet
LCMS	landelijk crisismanagementsysteem
LOCC-B	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum-bovenregionaal
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
MIT	Multidisciplinair Interventie Team
NCC	Nationaal CrisisCentrum
NCSC	Nationaal Cyber Security Centrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NSGBO	Nationale Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OEG	<i>Oil Energy Group</i>
OM	Openbaar Ministerie
OOV	Openbare orde en veiligheid
OvD	officier van dienst
OvV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
PAS	Programma Aanpak Stikstof
RBT	regionaal beleidsteam
RIEC	regionaal informatie- en expertisecentrum
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ROT	regionaal operationeel team
RWS	Rijkswaterstaat
RWS-NN	Rijkswaterstaat Noord-Nederland
SGBO	Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden
SMV	Stichting Maatschappij en Veiligheid
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Over de auteurs

Marije Bakker, onderzoeker bij het lectoraat Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

Emily Berger, junior onderzoeker bij het lectoraat Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

René de Caluwé, beleidsmedewerker crisisbeheersing, Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland

Mariëtte van Dalen, bestuurlijk beleidsadviseur crisisbeheersing, gemeente Den Haag

Jana Domrose, junior onderzoeker bij het lectoraat Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

Michel Dückers, programmaleider Rampen en Milieudreigingen, Nivel

Menno van Duin, lector Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

Antoinette Gelton, senior beleidsmedewerker GHOR, Veiligheidsregio Haaglanden

Maaïke Heijkoop, onderzoeker bij LokaleZaken

Joris IJzermans, senior onderzoeker Rampen en Milieudreigingen, Nivel

Henk Jans, gezondheidskundig adviseur gevaarlijke stoffen en lid Kenniscentrum Eikenprocessierups

Marleen Kraaij, arts Maatschappij en Gezondheid

Edith Leentvaar, trainer-adviseur bij de Crisismanagement Academie, Instituut Fysieke Veiligheid

Edward van der Torre, onderzoeker en docent bij LokaleZaken en verbonden aan de Politieacademie

Vina Wijkhuijs, senior onderzoeker bij het lectoraat Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

Hans Zuidijk, directeur veiligheidsregio, Veiligheidsregio Hollands Midden

