

Maatschappelijke onrust en de rol van gemeenten

Een inventariserend onderzoek



Instituut Fysieke Veiligheid
Lectoraat Crisisbeheersing
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Colofon

Titel: Maatschappelijke onrust en de rol van gemeenten
Foto cover: ANP
Datum: 16 april 2018
Auteurs: Teun Eikenaar, Jana Domrose, Karin Haverhoek, Merel Ruiters
Projectleider: Vina Wijkhuijs
Review: Menno van Duin, Martina Duyvis, Vina Wijkhuijs
Eindverantwoordelijk: Menno van Duin

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Gemeentelijke aanpak van maatschappelijke onrust	4
1.2	Onderzoeksvraag en informatieverzameling	4
1.3	Centrale thema's	6
1.4	Tot slot	10
2	DuPont/Chemours: een fabriek die voor onrust zorgt	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Feitenrelaas	11
2.3	Beschouwing	14
2.4	Concluderend	18
3	Consternatie over een Zaanse 'straatvlogger'	20
3.1	Inleiding	20
3.2	Feitenrelaas	20
3.3	Beschouwing	22
3.4	Concluderend	25
4	Organisatie van de landelijke Sinterklaasintocht in Maassluis	27
4.1	Inleiding	27
4.2	Feitenrelaas	27
4.3	Beschouwing	29
4.4	Conclusie	33
5	Gasexplosie in een appartementencomplex	34
5.1	Inleiding	34
5.2	Feitenrelaas	34
5.3	Beschouwing	37
5.4	Concluderend	40
6	Kampioenswedstrijden en huldiging van Feyenoord	41
6.1	Inleiding	41
6.2	Feitenrelaas	41
6.3	Beschouwing	45
6.4	Conclusie	47
7	Ontruiming van camping Fort Oranje	49
7.1	Inleiding	49
7.2	Feitenrelaas	49
7.3	Beschouwing	51
7.4	Conclusies	55

1 Inleiding

1.1 Gemeentelijke aanpak van maatschappelijke onrust

Voor gemeenten brengen crisissituaties soms heel andere taken met zich mee dan de taken die de Wet veiligheidsregio's voorschrijft. Van gemeenten wordt in toenemende mate ook inzet gevraagd daar waar maatschappelijke onrust een rol speelt. Het kan bijvoorbeeld gaan om onrust in een bepaalde wijk, vanwege de aanwezigheid van een chemisch bedrijf of rond de organisatie van een beladen evenement. Hoewel gemeenten de laatste jaren steeds beter lijken te zijn toegerust op GRIP-situaties, wordt in dit soort situaties vaak helemaal niet naar een bepaald GRIP-niveau opgeschaald.

Toch kunnen gemeenten, als er sprake is van maatschappelijke onrust, niet afzijdig blijven. In het kader van het *Kennisprogramma Bevolkingszorg* is het lectoraat Crisisbeheersing nagegaan wat dit soort situaties nu van een gemeentelijke organisatie vergen. Aan de hand van een aantal recente casus beschouwen wij de uitdagingen waar gemeenten voor staan. Het uitgangspunt daarbij is inventariserend: we kijken naar de gebeurtenissen zelf en naar de activiteiten die gemeenten daarbij ondernamen. Daarmee is dit eerst en vooral een verkennend onderzoek naar de uitdagingen voor lokale overheden bij situaties van (dreigende) maatschappelijke onrust.

Deze publicatie verschilt daarmee van de reeks jaarboeken *Lessen uit crises en mini-crisis* van het lectoraat Crisisbeheersing waarin vooral bestuurlijke en operationele dilemma's centraal staan. Anders dan in de jaarboeken, waarin ook de rol van andere partijen dan die van de gemeentelijke overheid wordt belicht, wordt in deze publicatie specifiek ingezoomd op de gemeentelijke processen: de interne opschaling, de afstemming met externe partijen en de afwegingen binnen de gemeentelijke organisatie om de lokale onrust te beteugelen.

1.2 Onderzoeksvraag en informatieverzameling

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Hoe gaan gemeenten om met maatschappelijke onrust?

Aan de hand van bovenstaande vraag belichten wij in deze publicatie zes casus van relatief recente datum. Het betreffen gebeurtenissen die speelden in de jaren 2015 tot en met 2017, waarbij is uitgegaan van de volgende selectiecriteria:

- a) de onrust deed zich voor binnen de grenzen van één gemeente en/of
- b) de gemeente had een vooraanstaande rol bij het beheersen van die onrust.

In de selectie is zowel een casus opgenomen die voldoet aan de meer klassieke definitie van een fysieke calamiteit (gasexplosie Veendam), waarbij dan vooral wordt gekeken welke onrust die teweeg bracht, alsook een aantal casus waarin maatschappelijke onrust om andere redenen ontstond of dreigde te ontstaan. Hieronder volgt een korte introductie van de geselecteerde casus.

1. *DuPont/Chemours: een fabriek die voor onrust zorgt (Dordrecht/Sliedrecht, 2015–heden)*
Al enkele decennia zorgen de chemische fabrieken van het bedrijf DuPont/Chemours in Dordrecht voor onrust onder omwonenden. Er is geen sprake van een ramp (een ontploffing of plotseling ontsnapte gifwolk), maar veeleer van een 'sluimerende crisis' waarbij de onrust toeneemt telkens als er nieuwe berichten naar buiten komen, bijvoorbeeld over de effecten van een in het verleden gebruikte stof of over het lozen van bepaalde stoffen in de Merwede. Door de niet aflatende aandacht en onrust verkeren de gemeenten Dordrecht, Sliedrecht en Papendrecht feitelijk in een constante staat van paraatheid. Het is een type onrust met een eigen dynamiek die een eigenstandige aanpak vereist.

2. *Consternatie over een 'straatvlogger' (Zaanstad, september 2016)*

In de nazomer van 2016 was Nederland korte tijd in de ban van een Zaanse straatvlogger. In Zaandam zorgde een jonge Turkse Nederlander voor onrust met zijn filmpjes over zijn wijk Poelenburg. In deze zogenoemde vlogs is te zien hoe hij en zijn vrienden zich ogenschijnlijk misdragen en politieagenten koeioneren. In korte tijd kregen zijn vlogs uitermate veel aandacht van verschillende landelijke en lokale media, en ook landelijke bewindslieden uitten hun mening over dit 'tuig van de richel'. Door alle consternatie werd een groot beroep gedaan op het Zaanse bestuur en ambtenaren van de gemeente: hoe de consternatie te beteugelen en 'het probleem' weer tot lokale proporties terug te brengen?

3. *Organisatie van de landelijke Sinterklaasintocht (Maassluis, november 2016)*

De derde casus betreft een geheel ander type gebeurtenis. In november 2016 organiseerde de gemeente Maassluis de landelijk intocht van Sinterklaas. Nu is ieder groot evenement een uitdaging, maar bij deze Sinterklaasintocht kwam er nog meer bij kijken. Al sinds enkele jaren is er veel aandacht voor wat de 'zwartepietendiscussie' is gaan heten. Voor- en tegenstanders wilden naar Maassluis komen om daar te demonstreren. Gemeente Maassluis stond voor de uitdaging hoe met de groepen demonstranten om te gaan en tegelijkertijd de Sinterklaasintocht een 'kinderfeest' te houden. De casus laat niet zozeer zien hoe een gemeente met daadwerkelijke onrust omgaat, als wel hoe ze die tracht te voorkomen.

4. *Gasexplosie in een appartementencomplex (Veendam, april 2017)*

In april 2017 vond er aan de Julianalaan in Veendam een krachtige gasexplosie plaats. Een deel van een appartementencomplex werd weggevaagd; de bewoner van het ontplofte appartement kwam om het leven. De veiligheidsregio schaalde op naar GRIP-2. Omliggende panden moesten worden ontruimd, mensen worden opgevangen (sommigen langdurig) en de media werd te woord gestaan. Naar al snel blijkt was de omgekomen man bekend als een 'verward persoon'. Vooral op sociale media werden vragen gesteld over de aanleiding van het incident en of dit niet voorkomen had kunnen worden. Het betekent dat de gemeente en de veiligheidsregio naast alle activiteiten die horen bij een 'flitsramp' ook moesten nadenken over de maatschappelijke impact van dit incident en de relatie met de discussie over 'verwarde personen'.

5. *Kampioenswedstrijden en huldiging van Feyenoord (Rotterdam, mei 2017)*

Voor het eerste in 18 jaar kon Feyenoord in het voorjaar van 2017 weer landskampioen worden. Het werd echter een zwaar bevochten titel: pas in de laatste weken van de competitie viel de beslissing. Op 7 mei, tijdens de op één na laatste competitiewedstrijd, lukte het Feyenoord niet om de titel te bemachtigen en braken er rellen uit in de stad. Een week later was het wel zover: op 14 mei werd Feyenoord landskampioen. De dag erna werd de ploeg gehuldigd op de Coolsingel. De twee laatste wedstrijden en de huldiging betekenden voor gemeente Rotterdam en haar veiligheidspartners een enorme organisatorische inspanning. Het ging er niet alleen om calamiteiten te voorkomen, maar

vooral ook hoe de verschillende grote sportevenementen zo te organiseren dat ze veilig zouden zijn en toch tegemoet zouden komen aan de wensen van de voetbalsupporters.

6. *Ontruiming van camping Fort Oranje (Zundert, juni-december 2017)*

De laatste casus gaat over de aanpak van camping Fort Oranje. Vanwege allerhande misstanden was deze camping de gemeente Zundert al jaren een doorn in het oog. De gemeente ondernam tal van acties om de camping onder controle te krijgen. Samenwerking met andere partijen bleek vitaal, maar ook complex. In juni 2017 was sprake van een crisissituatie, toen er vanwege 'een dreigende sociale calamiteit' werd opgeschaald naar GRIP-4 en gemeente Zundert ondersteuning kreeg van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant bij de overname van het beheer van de camping.

Informatieverzameling

Ten behoeve van dit onderzoek zijn gemeentelijke (beleid)stukken bestudeerd en waar nodig ook de notulen van raadsdebatten en relevante commissies. Verder is gebruikgemaakt van berichtgeving in de (lokale) media en is per casus een aantal interviews afgenomen. Voor zover relevant is gesproken met bestuurders (burgemeesters en wethouders), ambtenaren OOV, communicatieadviseurs, beleidsmedewerkers en (in een aantal gevallen) met bevolkingszorgprofessionals. Ook is voor een aantal casus gesproken met medewerkers van veiligheidsregio's.

1.3 Centrale thema's

Met de zes casus die in deze publicatie besproken worden, geven we een indruk van hoe gemeenten omgaan met lokale onrust, consternatie en incidenten. Hoewel het sterk uiteenlopende gebeurtenissen zijn die ogenschijnlijk niet met elkaar vergeleken kunnen worden, kennen de casus ook een aantal duidelijke overeenkomsten in de uitdagingen waarvoor de gemeenten zich gesteld zagen en de wijzen waarop de gemeenten met die uitdagingen zijn omgaan. Wij geven in deze paragraaf de centrale thema's weer.

1.3.1 Impact en tijdsduur

Geregeld worden gemeenten overvallen door relatief beperkte incidenten waarvan echter de impact op lokaal niveau groot kan zijn. Gemeenten kunnen vaak maar moeilijk bevroeden wat nieuwsberichten teweeg zullen brengen. Wat daarbij meespeelt is dat de gemeentelijke organisatie weinig getraind is voor dergelijke onverwachte gebeurtenissen van lokale onrust. Hoe communiceer je – bijvoorbeeld – over een vlogger die betrekkelijk weinig kwaad heeft gedaan, maar waar wel vooral de landelijke media opeens en in hoog tempo over berichten omdat de vlogger de buurt in een 'wurggreep' zou houden? En welke rol meet je je als gemeente aan bij de uitstoot door chemische fabrieken, waarvan het effect maar beperkt duidelijk is, maar waarover omwonenden zich toch veel zorgen maken? Daarnaast kan de maatschappelijke onrust zich uitstrekken over een langere periode. Sluimerende crises vergen continue paraatheid en vele manuren voor het informeren van bewoners, het inventariseren van onrust of het behartigen van belangen. De consternatie sluimert en kan ieder moment weer ontwaken. Voor verschillende van de hier besproken casus geldt dat een piek in onrust zich alleen laat begrijpen tegen de achtergrond van een lange voorgeschiedenis. In Maassluis, bijvoorbeeld, waren de uitgebreide voorbereidingen op de Sinterklaasintocht mede ingegeven door de al langer lopende zwartepietendiscussie. Een Sinterklaasintocht is al lang geen gewoon evenement meer, maar een gebeurtenis met voor- en tegenstanders. Ook de uiteindelijke aanpak van de onrust rondom de Zaanse vlogger

kenmerkte zich door een oriëntatie op de voorgeschiedenis. Doordat ambtenaren bekend waren met de geschiedenis van de wijk en de jongens kenden, kon er een gepaste aanpak geformuleerd worden.

Zo ook ging aan de ontruiming van camping Fort Oranje een lange voorgeschiedenis vooraf van gemeentelijke pogingen om orde op zaken te stellen. Het kennen van die voorgeschiedenis bleek belangrijk op het moment dat feitelijk tot ontruimen besloten werd en 'hulptroepen' van de veiligheidsregio de gemeente daarbij kwamen ondersteunen. Al eind jaren tachtig werd er gesproken over problemen bij DuPont/Chemours in Dordrecht. Deze elementen – de onzekere impact en de duur van de gebeurtenissen – zijn belangrijke kenmerken van maatschappelijke onrust en doen een bijzonder beroep op gemeenten.

1.3.2 Opschaling

Uit de casus valt op te maken dat iedere gemeente een vorm van interne opschaling kent. In elke casus besluit de gemeente op enig moment om mensen uit de eigen organisatie vrij te maken en in projectverband bijeen te brengen. De aanpak van een ontwrichtende gebeurtenis vraagt in de beleving van betrokkenen een team van 'vertrouwelingen'; ambtenaren die de verantwoordelijke bestuurders ondersteunen en die zowel elkaar als de lokale context goed kennen. Dat team heeft vaak een vergelijkbare samenstelling: prominente rollen zijn er steeds voor een of meerdere communicatiemedewerkers, OOV ambtenaren en (soms) beleidsmedewerkers en wijkmanagers.

Wat betreft bestuurders treden uiteraard in veel casus burgemeesters op de voorgrond. Zij moeten duiding geven aan de gebeurtenissen, betrokkenen geruststellen of troosten. Ook zullen zij de verschillende belangen rondom een bepaalde gebeurtenis moeten zien te benoemen. Opmerkelijk, maar misschien ook wel niet, is dat in een aantal van de hier besproken casus ook wethouders een prominente rol vervullen. De incidenten en daarmee samenhangende onrust gaan ook hen omdat deze binnen hun 'dossier' vallen en daarmee ook tot hun verantwoordelijkheid behoren. De casus laten zien dat maatschappelijke onrust niet altijd of niet *alleen* valt binnen het domein van openbare orde en veiligheid, maar zich vaak ook juist in andere beleidsdomeinen, zoals milieu of zorg en welzijn, voordoet.

Naast vormen van interne opschaling is in een aantal gevallen ook opgeschaald naar een bepaald GRIP-niveau. Bij de gasexplosie in Veendam werd opgeschaald naar GRIP-2, in Rotterdam werd in de week voorafgaand aan de huldiging van Feyenoord eveneens opgeschaald naar GRIP-2, en in de casus Fort Oranje was er drie weken sprake van GRIP-4 en ruim een half jaar van GRIP-3. Bij sommige andere casus werd GRIP wel gesuggereerd, maar is daar niet toe overgegaan. Bij maatschappelijke onrust gaat de voorkeur uit naar goed ingevoerde ambtenaren die de organisatie en de plaatselijke situatie goed kennen en kunnen relateren aan de lokale voorgeschiedenis en omstandigheden. Uiteraard wil een burgemeester liever zijn 'eigen' communicatieadviseur en OOV ambtenaar, die weet hebben van de lokale gevoeligheden en hun contacten hebben binnen de gemeente. Dit kan echter een groot beslag leggen op de eigen organisatie, zeker in casus van de lange adem. Het roept de vraag op of in sommige van die gevallen gemeenten niet hun koudwatervrees voor het betrekken van externen zouden moeten verliezen en meer gebruik zouden kunnen maken van het potentieel dat de veiligheidsregio kan bieden. Van eventueel ingevlogen functionarissen van de veiligheidsregio mag dan wel enige bescheidenheid worden verwacht en een bereidheid om te investeren in (kennis van) de voorgeschiedenis van de lokale casus.

1.3.3 Gemeente als spin in het web

Bij maatschappelijke onrust hebben gemeenten een prominente rol, maar zijn ook vaak verschillende andere partijen betrokken. Gemeenten zullen zich daartoe moeten verhouden. Het vergt in veel casus constant overleg en afstemmen met verschillende betrokkenen. Zo besloot men na de gasexplosie in Veendam om de woningcorporatie en Slachtofferhulp in te schakelen. In Rotterdam, rondom de huldiging van Feyenoord, werd intensief overlegd met verschillende veiligheidspartners en werd een bureau voor evenementenveiligheid ingehuurd om de voorbereiding op de huldiging mede te begeleiden. Hetzelfde gold voor de voorbereiding van de Sinterklaasintocht in Maassluis.

Lastig is soms dat niet altijd op voorhand duidelijk is welke verschillende partijen van belang zijn en hoe de gemeente met hen het beste kan samenwerken. Gemeentelijke crisisbeheersing vergt daarom goed netwerkmanagement, waarbij gemeenten opereren als 'spin in het web' tussen verschillende instanties en overheden die ieder hun eigen perspectief op de casus hebben. De politie zal een gebeurtenis bijvoorbeeld vooral benaderen vanuit de veiligheidsrisico's, terwijl burgers behoefte hebben aan een moment om hun blijdschap of juist hun verdriet of woede te uiten. Het is aan de gemeente om een goed evenwicht te vinden en de verschillende partijen op één lijn zien te krijgen over een juiste aanpak. Op basis van de hier beschreven casus is niet eenvoudig een blauwdruk te geven, anders dan dat vroegtijdig en veelvuldig overleggen met al die externe partijen van groot belang is.

1.3.4 Omgaan met verschillen in beleving en behoeften

Het beteugelen van onrust vraagt heel wat meer dan het bieden van mogelijkheden aan veiligheidsdiensten om – bijvoorbeeld – hekken neer te zetten, te fouilleren of (sociale) media te monitoren. Bij maatschappelijke onrust spelen uiteenlopende belangen, behoeften en belevingen een rol. In Maassluis en bij de ontruiming van Fort Oranje waren er voor- en tegenstanders en in Dordrecht blijken er uiteenlopende sentimenten te bestaan bij de aanwezigheid van de DuPont/Chemours fabrieken. Het is de gemeentelijke ambtenaren lang niet altijd duidelijk hoe de situatie beleefd wordt of in hoeverre bepaalde opvattingen – en dan met name die opvattingen die via sociale media gedeeld worden – representatief zijn. Bij maatschappelijke onrust is het veelal de vraag wie er 'spreekt' voor de betrokkenen: vertegenwoordigt dat ongenoegen wel wat andere mensen ervaren? Contact met betrokkenen en het vormen van een beeld van de beleving en behoeften is daarmee een van de grootste uitdagingen. Mede daarom is het monitoren van sociale media een belangrijk element in de crisisbeheersing geworden. Toch is dat bij lange na niet afdoende. Beleving en behoeften worden immers maar tot op zekere hoogte via dat soort kanalen gedeeld. Sterker nog: een te sterke oriëntatie op Twitter of Facebook kan het beeld van de beleving zelfs vertekenen en een nuchtere omgang met de gebeurtenissen in de weg staan. Tegelijkertijd kunnen (sociale) media een lokale (mini-)crisis maken of breken; goed communicatiebeleid kan een groot verschil maken (zie ook hierna).

Op de hoogte zijn van de verschillende sentimenten betekent nog niet dat een antwoord kan worden gegeven op de vraag hoe op behoeften in te spelen. Het is aan ambtenaren en bestuurders om verstandig te opereren te midden van die verschillende opinies. Soms gaat het er bijvoorbeeld om betrokkenen – soms ook voor- en tegenstanders – de ruimte te bieden hun ongenoegen te uiten; andere keren zal meer actief tegenwicht moeten worden geboden aan de onrust. Veelal betreft het een balanceren tussen het erkennen van onrust en het indammen ervan. Zoals de casus DuPont/Chemours laat zien is dat voor gemeenten een zoektocht: moeten we mensen voorlichten middels grote bijeenkomsten, informatiepunten oprichten in de wijk, of toch meer vertrouwen op individuele contacten? Vaak is het ook niet 'het een of het ander'. De grote verschillen in beleving betekenen nu

juist dat gemeenten – ambtenaren en bestuurders – meerdere rollen tegelijkertijd moeten vervullen. Zorgen moeten erkend worden, terwijl ook de rust moet worden bewaard en paniek niet verder moet worden gevoed. Dat is bijvoorbeeld te zien in de casus over de vlogger in Zaanstad, waar veel (morele) verontwaardiging ontstond over het gedrag van een groep jongeren in de wijk Poelenburg. Voor de gemeente was het continu de vraag in hoeverre mee te gaan in die verontwaardiging en tegelijkertijd het 'eigen verhaal' te vertellen en te benadrukken dat het gedrag van die jongens feitelijk wel meeviel. Zo zullen bestuurders vaak moeten zoeken naar de juiste toon, de juiste manier van opereren.

De verschillende rollen die gemeenten vervullen, zijn daarmee verschillende en gelijktijdig te bewandelen routes naar het beheersbaar houden van maatschappelijke onrust. Soms is het misschien beter om goed te luisteren naar het protest en verzet en 'in gesprek' te gaan met die verontruste bewoners of andere betrokkenen, terwijl het in andere gevallen wellicht juist meer van belang is om tegenwicht te bieden. Het duidt erop dat evenwichtige crisisbeheersing draait om het inspelen op de beleving, terwijl juist die soms sterk uiteenlopende beleving ook veel van de hier beschreven gebeurtenissen zo onbestendig maakt.

1.3.5 (Crisis)communicatie

Door het onbestendige karakter van maatschappelijke onrust is goede (crisis)communicatie haast belangrijker dan ooit. Vanwege de complexiteit in behoeften en beleving van betrokkenen zijn het per definitie geen eenvoudige boodschappen die gemeenten moeten verkondigen. Vaak staan voor- en tegenstanders tegenover elkaar, met verschillende visies op de gebeurtenissen. Gemeenten moeten daarom balanceren. Aan de ene kant willen gemeenten zo neutraal, transparant en eerlijk mogelijk zijn. Ambtenaren zeggen 'in gesprek' te willen blijven met bewoners en hen de gebeurtenissen in al hun complexiteit voor te willen leggen. Vaak blijkt echter dat nuance niet landt of niet opgewassen is tegen verhalen in de pers. Daarin wordt immers vaak één kant van de gebeurtenis belicht.

Gemeenten kiezen er om die reden soms voor om stelling te nemen en de gebeurtenissen zelf actief te 'framen'. Ze doen dat soms om tegenwicht te bieden. Dat kan bijvoorbeeld nodig zijn wanneer één bepaalde beleving van een lokale gebeurtenis de overhand krijgt. Ook kan een meer pro-actieve mediastrategie uitkomst bieden om de maatschappelijke onrust als zodanig te beteugelen: 'er is hier niets aan de hand, loopt u maar door'. En soms gaan gemeenten bewust mee in het media-frame en laten nadrukkelijker zien dat er wel degelijk iets gedaan wordt: beelden van oude caravans in de grijper op Fort Oranje, of het bij een talkshow aankondigen van extra veiligheidsmaatregelen tegen een 'treitervlogger' zijn daar voorbeelden van.

Van communicatiemedewerkers vergen dergelijke situaties uiteraard grote inspanningen. Ze worden soms overvallen door de grote vaart waarmee onrust ontstaat. Berichten in de (sociale) media buitelen soms over elkaar heen en kunnen daarmee zelf mede de maatschappelijke onrust aanwakkeren. Een aantal van die hier beschreven casus zijn echte 'media-hypes'. Het is dan de uitdaging om die storm weer te doen bedaren: hoe kan de beeldvorming gekanteld worden?

Gemeenten passen het gebruik van verschillende communicatiemiddelen aan, naar gelang de voorgestane strategie. Ook kan het zijn dat die strategie gaandeweg wordt aangepast, omdat blijkt dat een bepaalde aanpak niet goed of zelfs averechts werkt. Het bepalen van de juiste communicatiestrategie is in die zin een iteratief proces: pas na het geprobeerd te hebben kan blijken dat bijvoorbeeld een informatiebijeenkomst de onrust niet wegneemt.

Feit is dat maar moeilijk een eenduidige handreiking geboden kan worden. Soms is het beter om toch aan te schuiven bij die talkshow of een reactie te geven aan een journalist; en soms is het beter om daar weg te blijven. Zo verschillen ook de ambtenaren die wij spraken onderling en achteraf nog van mening welke strategie het meest geschikt was om de onrust te beteugelen. Meegaan in het 'media-frame' lijkt soms noodzakelijk, omdat er om een reactie gevraagd wordt. Maar daarin schuilt wel het risico dat je 'meehuilt met de wolven in het bos' en de onrust versterkt. Door vooral 'je eigen verhaal te vertellen' kan een meer genuanceerd beeld van de gebeurtenissen worden geschetst, maar bestaat ook het gevaar een bepaalde beleving te miskennen.

In veel van de hier besproken casus is veel geïnvesteerd in communicatie. De complexiteit van de verschillende boodschappen, een vinger aan de pols houden bij de stemming op (sociale) media, het zoeken naar de juiste toon en soms het strijd leveren met verschillende media en sociale media gebruikers, vreten menskracht, tijd en energie. Een slechte aanpak in communicatietermen kan een crisis maken, maar een evenwichtige benadering kan die ook breken.

1.4 Tot slot

Onderstaand vatten wij de belangrijkste conclusies uit dit inventariserend onderzoek samen. In de hierna volgende hoofdstukken volgt een uitgebreide beschrijving en analyse van de casus.

- > Maatschappelijke onrust (of de dreiging daarvan) stelt gemeenten voor uitdagingen omdat de impact ervan groter kan zijn dan voorzien of omdat de (dreigende) onrust lang kan voortduren.
- > Gemeenten kiezen in deze gevallen vaak voor interne opschaling: er wordt een team samengesteld dat de lokale context goed kent. Daarmee wordt weinig (zowel organisatorisch als in termen van inzet van personen) de verbinding gelegd met meer fysieke (lokale) calamiteiten.
- > Omdat vaak de oorzaak van de maatschappelijke onrust niet alleen het domein van de openbare orde en veiligheid betreft, zijn geregeld ook wethouders betrokken.
- > Bij verschillende vormen van maatschappelijke onrust hebben vaak ook andere instanties (politie, milieudienst, GGD) en overheden (provincie of het Rijk) een rol; de gemeente fungeert als 'spin in het web'.
- > Dat de veiligheidsregio in deze situaties een rol heeft, is niet vanzelfsprekend, maar soms kan juist de rol van de veiligheidsregio doorslaggevend zijn.
- > De beleving van betrokken burgers kan sterk uiteenlopen en het is vaak lastig te bepalen welk gewicht aan bijvoorbeeld berichten op sociale media moet worden toegekend.
- > Inspelen op de beleving van burgers vraagt van bestuurders en ambtenaren dat zij (kunnen) balanceren tussen het erkennen van de onrust en het tegenwicht bieden daaraan.
- > In vrijwel alle gevallen van maatschappelijke onrust is (crisis)communicatie van groot belang. Ook daarin is het zoeken naar de juiste balans tussen de onrust erkennen en het vertellen van het eigen (vaak meer genuanceerde) verhaal.

2 DuPont/Chemours: een fabriek die voor onrust zorgt

2.1 Inleiding

Er zijn in Nederland maar weinig chemische bedrijven die de laatste jaren zoveel aandacht kregen van uiteenlopende overheden, instanties en media als DuPont/Chemours in Dordrecht. In een lange stroom aan berichten en rapporten wordt vooral na 2015 aandacht geschonken aan de schadelijke stoffen die door de fabrieken van DuPont/Chemours in de lucht en in de rivier de Merwede worden geloosd. Daarmee is deze casus een langlopende casus waarbij veel partijen betrokken zijn, en waarin thema's uit verschillende dossiers spelen: milieu, volksgezondheid, bodem- en waterkwaliteit, maatschappelijke ontwikkeling et cetera.¹

In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de vraag wat de berichten en rapporten over Dupont/Chemours teweeg hebben gebracht onder omwonenden en hoe met name de gemeenten Dordrecht en Sliedrecht daarmee zijn omgegaan.² Gesproken is met ambtenaren van de gemeenten Dordrecht en Sliedrecht, te weten: beleidsmedewerkers milieu, een communicatieadviseur/woordvoerder, een ambtenaar OOV, een wijkmanager en een wethouder. Daarnaast zijn documenten van gemeentelijke websites en berichten in lokale en nationale media geraadpleegd.

2.2 Feitenrelaas

De fabrieken van Dupont, en later Chemours, staan al sinds 1959 in Dordrecht en produceren chemische basisproducten, zoals Teflon voor anti-aanbakpannen. Bij de productie daarvan worden verschillende chemische stoffen gebruikt. Hoewel de Dupont fabrieken vanwege de negatieve effecten van die stoffen al enkele jaren aandacht krijgen van overheid en media,³ nemen de zorgen van omwonenden toe door een artikel van het onderzoeksjournalistiekcollectief *Follow the Money* (FTM). Op 10 september 2015 besteedt FTM aandacht aan de 3500 civiele rechtszaken die in de VS zijn aangespannen tegen Dupont. Reden daarvoor zijn de gezondheidsproblemen (o.m. kanker) van (oud)werknemers en omwonenden die gerelateerd worden aan het gebruik van de stof PFOA. FTM maakt duidelijk dat diezelfde effecten wel eens op zouden kunnen gaan voor omwonenden en (oud)werknemers van de Dupont fabrieken in Dordrecht. Dit leidt tot vragen in de gemeenten Dordrecht, Sliedrecht en Papendrecht. Voor de gemeente Dordrecht is dit reden om zowel een ambtelijke als een bestuurlijke werkgroep samen te stellen; in de gemeente Sliedrecht wordt een projectteam ingesteld. De leiding over dit dossier rust bij een ambtelijk projectleider.

¹ Zie voor de complexiteit van deze casus IJzermans, J., Klapwijk, H. & Dückers, M. (2017). Gif langs de Merwede: de casus DuPont/Chemours. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2016*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

² Om de omvang van de beschrijving van deze casus enigszins beperkt te houden, is de rol van de gemeente Papendrecht in deze buiten beschouwing gelaten.

³ Zo zijn er in 2011 en 2012 incidenten met gevaarlijke stoffen en de omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid informeert omwonenden daar in 2012 over.

Er ontstaat enige commotie wanneer bij *EenVandaag* een toxicoloog vertelt dat PFOA-waarden in het bloed van werknemers van DuPont in Dordrecht 'schokkend hoog' zijn. Staatssecretaris Dijkema van Infrastructuur en Milieu geeft in het najaar van 2015 het RIVM de opdracht een onderzoek uit te voeren. Het verschijnen van dat rapport een half jaar later (24 maart 2016) zorgt in de lokale gemeenschap voor onrust over de Dupont/Chemours fabrieken. De conclusie van het RIVM-rapport heeft een ambivalent effect. Enerzijds zijn bewoners gerustgesteld: het rapport geeft aan dat de berekende kans op extra gevallen van kanker voor omwonenden van de fabriek verwaarloosbaar is en dat geboorteafwijkingen en problemen met vruchtbaarheid zeer onwaarschijnlijk zijn. Anderzijds staat het probleem met PFOA nu wel prominent op de agenda, niet in de laatste plaats omdat inmiddels ook regionale krant AD/De Dordtenaar zich op het dossier heeft gestort. Nadat FTM en *EenVandaag* het balletje aan het rollen hebben gebracht, is het vooral deze krant die veel aandacht voor deze casus genereert.

Niet alle gezondheidskundige nuances en aanbevelingen komen goed aan bij omwonenden. Zo ontstaat er onrust over bloedproeven om de berekeningen uit dit rapport te valideren. De nuanceringen van experts van het RIVM, dat bloedmonsters geen informatie geven over blootstelling aan emissies van DuPont in het verleden en dat ze geen gezondheidskundige aanknopingspunten bieden, doen niet veel af aan de onrust. In het voorjaar van 2016 richten bewoners met door de gemeente Dordrecht gefinancierde ondersteuning van welzijnsorganisatie Contour/DeTwern een lotgenotenplatform op. Later wordt deze omgedoopt in StichtingC8.

Niet lang daarna komen de DuPont/Chemours fabrieken wederom in het nieuws, nu vanwege een andere schadelijke stof. Naar later blijkt is tussen 10 en 12 augustus 2016 bij een gaslek 3000 kilo formaldehyde vrijgekomen. De vaststelling dat die stof ook kankerverwekkend is, leidt op 26 september tot een motie van D66 Dordrecht: 'Dordt is het zat!'. In de motie roept de partij het Dordtse bestuur op om de directie van de fabrieken 'op het matje te roepen' en laakt ze de gebrekkige communicatie van provincie Zuid-Holland en de omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid. De motie wordt unaniem aangenomen en de ontmoeting tussen de bedrijven en het college vindt plaats op 29 september (een afspraak die overigens al was gemaakt voordat de motie werd ingediend). De verontschuldigungen van de directeur van DuPont, nadat op 10 oktober wéér een hoeveelheid formaldehyde is weggelekt, blijken de onrust niet weg te nemen. Op 5 november demonstreert een groep van 150 bezorgde burgers voor de poorten van DuPont/Chemours.

In 2017 verschuiven de focus en zorgen naar nog weer een andere stof, GenX, wanneer blijkt dat Chemours op basis van de milieuvergunning jaarlijks 6400 kilo restanten van deze stof via het riool in de Merwede mag lozen. Toxicologen stellen dat deze stof mogelijk net zo schadelijk is als PFOA. Volgens het RIVM kunnen onderdelen van GenX gezondheidseffecten geven.⁴ Drinkwaterbedrijf Oasen bericht eind april 2017 dat GenX niet uit het drinkwater kan worden gefilterd en dat de uitstoot van die stof helemaal terug naar nul zou moeten. De Dordtse gemeenteraad spreekt haar steun uit. In het voorjaar van 2017 – op 3 mei – organiseert een bezorgde ondernemer een informatieavond in het Dordtse Dolhuis. Daar komen zo'n 150 mensen op af. Bewoners komen inmiddels ook juridisch in actie: een letselschadeadvocaat kondigt op 9 mei 2017 aan namens 500 omwonenden en ex-werknemers 50 miljoen euro van DuPont/Chemours te eisen in verband met geleden gezondheidsschade en waardevermindering van hun woning. Diezelfde maand publiceert het RIVM de uitkomsten van een steekproef bloedonderzoek en een literatuurstudie naar de

⁴ M. Beekman et al. (2016). *Evaluation of substances used in the GenX technology by Chemours, Dordrecht*. Bilthoven: RIVM Letter report 2016-0174.

mogelijke gezondheidseffecten van PFOA. Het steekproef bloedonderzoek bevestigt dat mensen die langdurig dicht bij de fabriek hebben gewoond gemiddeld een verhoogd gehalte aan PFOA in hun bloed hebben. In het verleden is dit nog hoger geweest. Sommige omwonenden blijken weinig op te hebben met de nuancerings van het RIVM dat dit onderzoek geen gezondheidsonderzoek is, maar een validering van eerdere berekeningen. Het bericht eind juni dat een toxicoloog van de VU in Amsterdam heeft geconstateerd dat planten in de omgeving van DuPont/Chemours veel zwaarder met GenX vervuild zijn dan gedacht, en de uitspraken van deze toxicoloog op 21 juli in *de Volkskrant* dat het eten van groenten uit eigen tuin schadelijk zou kunnen zijn, zorgt eveneens voor onrust. Dit laatste bericht leidt tot een spontane demonstratie van een groep van circa 50 bezorgde Dordtenaren voor de poorten van DuPont/Chemours.⁵ Waarnemend burgemeester van Dordrecht Peter van der Velden roept in een brief aan gedeputeerde en staatssecretaris op om de VU en RIVM tot een eenduidig handelsperspectief te laten komen, in het belang van de inwoners. Uit dit overleg tussen ministerie, provincie, RIVM en VU volgt het besluit tot een moestuinonderzoek in de omgeving van Chemours. Die zomer publiceert het AD ook over de aanwezigheid van GenX in drinkwater. De onrust zwelt aan, ondanks dat de gehalten ver onder de gezondheidkundige grenswaarden liggen. 26 augustus 2017 volgt een georganiseerde demonstratie waar 350 mensen aan deelnemen, gericht tegen GenX in het drinkwater.

Gemeentelijke organisatie

In Dordrecht en Sliedrecht zijn eenzelfde type ambtenaren betrokken: ambtenaren die zich bezighouden met milieubeleid, communicatieadviseurs, ambtenaren OOV en wijkmanagers. Ambtenaren milieu zijn dossierverantwoordelijk voor de aspecten milieu en gezondheid en treden op als inhoudelijk experts. Communicatie is van belang voor de gemeentelijke reactie na ieder rapport of mediabericht, voor vragen van omwonenden, perswoordvoering en voor informatievoorziening op de websites en andere kanalen. Ambtenaren OOV zijn incidenteel betrokken omdat er met demonstraties vanzelfsprekend openbare orde vraagstukken spelen. Tot slot fungeren wijkmanagers (in Dordrecht bijvoorbeeld van de wijk De Staart) als contactpersonen: zij zijn veel in de wijk aanwezig en bij hen komen de eerste signalen binnen over onrust en consternatie. Daarnaast is een aantal bestuurders nauw bij de zaak betrokken. In Dordrecht zijn dat vooral de wethouders van Milieu en van Zorg en Welzijn en de burgemeester. In Sliedrecht is het met name de wethouder van Gezondheidszorg die zich inzet voor dit dossier.

De gemeenten Dordrecht, Sliedrecht en Papendrecht werken ook nauw samen. Nog steeds komt eens in de twee weken een ambtelijke werkgroep bijeen met daarin vertegenwoordigers van de drie betrokken gemeenten en ook de Dienst Gezondheid & Jeugd en Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid. Provincie en het Rijk zijn als agendalid aangehaakt. Daarnaast stellen de drie gemeenten regelmatig in nauw overleg statements en persberichten op bij het naar buiten komen van nieuwe bevindingen, trekken zij samen op richting vergunningverlener en organiseren ze een aantal keer samen een informatiebijeenkomst.

⁵ DordtCentraal.nl, 21 juli 2017. Actueel: Spontane actie tegen Chemours. Ontleend aan: <http://dordtcentraal.nl/actueel/spontane-demonstratie-chemours/>.

2.3 Beschouwing

2.3.1 Gemeentelijke acties

De betrokken gemeenten hebben in de loop der jaren een veelheid aan verschillende acties ondernomen om de sluimerende milieucrisis rondom de DuPont/Chemours fabrieken te beteugelen. Die acties vallen grofweg in vier categorieën: informeren, inventariseren, faciliteren en agenderen.

Informeren

Allereerst ondernamen zowel Dordrecht als Sliedrecht vanaf het voorjaar van 2016 verschillende activiteiten om hun inwoners voor te lichten over de rapporten en gebeurtenissen rondom DuPont/Chemours. Begin april 2016 organiseerden de gemeenten gezamenlijk een grote bijeenkomst voor omwonenden naar aanleiding van de berichtgeving over PFOA. In mei 2016 richtte de gemeente Dordrecht, samen met de dienst Gezondheid & Jeugd, een infopunt op in de wijk De Staart, waar inwoners terecht konden met vragen en zorgen over PFOA. Ook in 2017 vonden er verschillende bijeenkomsten plaats. Op 29 mei organiseerden de betrokken gemeenten in reactie op de berichtgeving over GenX en nieuwe uitslagen van RIVM-onderzoeken opnieuw een gezamenlijke informatieavond in Sliedrecht. Wethouders en burgemeester traden veelvuldig aan tijdens die informatiebijeenkomsten. Naast dergelijke informatiebijeenkomsten vond er ook een aantal (openbare) raads- en commissievergaderingen plaats. Tijdens die bijeenkomsten kwamen onder andere experts, beleidsmedewerkers, drinkwaterbedrijven en managers van de fabrieken aan het woord, om niet alleen raadsleden maar ook omwonenden en andere betrokkenen te informeren. Verder zijn de gemeentelijke websites en het gemeentelijk nieuws in de lokale kranten vanaf het voorjaar van 2016 bewuster ingezet. Nog steeds houden beide gemeenten een omvangrijk dossier op hun websites bij waar geïnteresseerden alles kunnen nazoeken: van rapporten tot officiële reacties, van raadsinformatiebrieven tot veel gestelde vragen. De gemeente Sliedrecht plaatste een logboek op haar site van de wethouder van Gezondheidszorg, waarmee zij de raad tweewekelijks op de hoogte houdt van de ontwikkelingen rondom DuPont/Chemours. Ook (sociale) mediakanalen zoals Twitter en Facebook werden gaandeweg actiever ingezet voor informatie en interactie.

Inventariseren

Ten tweede staken de betrokken gemeenten veel energie in het inventariseren van de zorgen die er onder omwonenden en anderen leefden. De informatiebijeenkomsten leken ook dat doel te hebben: tijdens de eerste grote informatiebijeenkomst op 5 april 2016 werd bijvoorbeeld de onrust onder bewoners duidelijk. Met name de gemeente Dordrecht ondernam nadien verschillende acties om zicht te houden op die onrust. In het voorjaar van 2016 intensiverde die gemeente het contact met omwonenden door de frequentie van het leefbaarheidsoverleg in de wijk de Staart op te voeren, zodat 'frontlijnwerkers' een beter beeld konden krijgen van wat er leeft in de wijk. Die informatie diende als aanvulling op het contact van de wijkmanager met de wijkvereniging, de scholen, winkeliers en bewoners. Ook drie verschillende wethouders en de burgemeester van Dordrecht bezochten in 2016 meermaals de Dordtse wijk De Staart voor gesprekken met het bewonerscomité, met huisartsen en met personeel en ouders van een basisschool in de wijk. In 2017 bezochten de wethouders de Dordtse wijk Merwedepolder intensief: ze schoven aan bij het spreekuur van de wijkagent met bewoners, bezochten een (andere) basisschool en nogmaals de wijkvereniging Merwedepolder. Tijdens die bijeenkomsten ging het uiteraard niet alleen om het inventariseren van zorgen, maar ook om daar als zodanig aandacht aan te besteden. Ook werden en worden actief omgevingsanalyses verricht, in eerste instantie vooral rond de momenten dat er een rapport of bericht naar buiten komt, maar inmiddels gebeurt dit

dagelijks. Daarmee wordt structureel gemonitord hoe in de lokale samenleving gereageerd wordt op berichten in de media of op nieuwe onderzoeken en welke vragen en zorgen er leven.

Faciliteren

Ten derde spanden betrokken gemeenten zich in om bezorgde bewoners te faciliteren. Zo steunden ze hen bij het organiseren van demonstraties, gaven ze tips toen bewoners een eigen informatieavond wilden organiseren (zoals in het Dordtse Dolhuis in het voorjaar van 2017) en stimuleerden ze bewoners tot zelforganisatie, om zo hun vaak wat ongerichte onrust en zorgen te kanaliseren (zie verder hieronder). Drie wethouders waren aanwezig bij de demonstratie op 5 november 2016.

Agenderen

Tot slot vervullen met name bestuurders een belangrijke rol in belangenbehartiging door de zorgen van inwoners te agenderen. De bestuurders hebben daartoe intensief contact met DuPont/Chemours. Na de formaldehydelekkage in de zomer van 2016 riepen de burgemeester van Dordrecht en de wethouder van Milieu de directie van de fabrieken direct op het matje om de ernst van de zaak aan hen duidelijk te maken. Na de publicatie in *de Volkskrant* over het eten van groenten uit eigen tuin klom de Dordtse burgemeester in de pen met een dringend verzoek aan de betrokken instanties om een eenduidig handelingsperspectief, maar ook met de oproep vaart te maken met hervormingen van het stoffenbeleid. In Sliedrecht stelde de wethouder van Gezondheidszorg zich nadrukkelijk teweer voor de belangen van de inwoners van haar stad. In 2016 werd besloten tot een terugkerend bestuurlijk overleg van de drie betrokken gemeenten met de directie van beide fabrieken.

2.3.2 Welke rol te kiezen?

Naast gemeenten zijn veel andere overheden/instanties betrokken. Gemeenten opereren daardoor te midden van een veelheid aan partijen, allemaal met een verantwoordelijkheid ten aanzien van milieu- of gezondheidsvraagstukken.⁶ Meest opvallend daarbij: de gemeenten verlenen niet de vergunning en doen geen onderzoek naar de effecten van chemische stoffen, maar ondervinden wel de onrust van hun inwoners het meest en worden daarop aangesproken. Dit maakt dat al vanaf het begin van deze sluimerende crisis, toen FTM en *EenVandaag* en later *AD/De Dordtenaar* aandacht besteedden aan de kwestie DuPont/Chemours, de gemeenten Dordrecht en Sliedrecht optraden als 'belangenbehartigers' van hun eigen inwoners. Terwijl andere overheden niet meteen wilden reageren, was het de gemeente Dordrecht die als eerste voor de camera van *EenVandaag* verscheen. 'Wij vonden dat wij als gemeente het dichtst bij de inwoners staan, en dat niet-reageren geen optie is,' aldus een betrokken ambtenaar. In de gemeente Sliedrecht wordt dit nog sterker ervaren. Hoewel de fabrieken aan de overkant van de Merwede staan en in de gemeente Dordrecht gevestigd zijn, ligt Sliedrecht door de windrichting nadrukkelijk in het 'effectgebied' van de fabrieken. In de woorden van een redacteur van website Sliedrecht24.nl: 'De kwestie rond chemiebedrijf Chemours/DuPont mag dan een Dordtse

⁶ Zo kent de provincie Zuid-Holland als bevoegd gezag milieuvergunningen toe en voeren de omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (tot juli 2017) en de Milieudienst Rijnmond (na juli 2017) het toezicht daarop uit. Het RIVM heeft verscheidene (literatuur)onderzoeken gedaan en rapporten opgesteld over de effecten van PFOA en GenX, in opdracht van en betaald door de betrokken overheden. Rijkswaterstaat is betrokken waar het lozingen op de rivier betreft, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid waar het de veiligheid van werknemers aangaat. Drinkwater bedrijven Evides en Oasen kaarten lozing GenX aan. De Dienst Gezondheid en Jeugd Zuid-Holland Zuid heeft een belangrijke rol in het beantwoorden van vragen over gezondheidsaspecten. Daarnaast speelt ook een groot aantal individuen een belangrijke rol: de afgelopen twee jaar agendeerden verschillende Tweede Kamerleden Dupont/Chemours veelvuldig in de Tweede Kamer. Ook kwamen de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de toxicologen vaak in het nieuws om gebeurtenissen aangaande Dupont te duiden. Zie verder wederom IJzermans, Klapwijk & Dückers (2017).

aangelegenheid lijken, maar de ophef die het bedrijf de laatste jaren in Sliedrecht heeft veroorzaakt, maakt het tot een Sliedrechts item.⁷ In een gesprek met de provincie Zuid-Holland in april 2016 werd daarom al aangegeven dat ook de gemeente Sliedrecht als 'effectgemeente' een stem moest krijgen bij het vergunningverleningstraject.

Ambtenaren en bestuurders nemen dus stelling, bijvoorbeeld door actief burgerbelangen te verdedigen. Zo gaf de Dordtse wethouder van Milieu de directie van de fabrieken een duidelijke reprimande naar aanleiding van de formaldehyde lekkage in augustus 2016. Niet alleen voor de lekkage zelf, maar met name vanwege het gebrek aan communicatie met gemeente en inwoners en het gebrek aan omgevingsbewustzijn. Voor de Sliedrechtse wethouder van Gezondheidszorg geldt dat nog sterker: in haar uitspraken over de fabrieken blijkt dat ze pal voor haar burgers en hun zorgen staat. Ook faciliteren de gemeenten demonstraties, omdat 'het recht op demonstratie een groot goed is, waarbij je als overheid vooral moet meedenken en helpen het in goede banen te leiden', in de woorden van een ambtenaar. Sterker nog: deelnemers aan de demonstraties werden actief gestimuleerd om met hun acties Kamerleden aan te spreken, zodat er ook landelijk opnieuw wordt nagedacht over beleid omtrent gevaarlijke stoffen.

Toch zijn de gemeenten niet alleen belangenbehartigers. Zo zijn er door andere overheden normen vastgesteld voor chemische fabrieken, waar DuPont/Chemours doorgaans aan voldoet. Ook de hoeveelheden GenX in het drinkwater overschrijden lang niet de norm die daarvoor is vastgesteld en dus is er formeel geen gevaar voor de volksgezondheid. De gemeenten willen daarom ook met andere overheden (de provincie/het Rijk) in gesprek blijven over aanscherping van wet- en regelgeving rondom het gebruik en de uitstoot van gevaarlijke stoffen. Daarbij willen ze eenheid uitstralen en ook oog hebben voor de economische belangen van 'BV Nederland' en de werkgelegenheid die bedrijven zoals DuPont/Chemours bieden. Het ligt daarmee niet altijd voor de hand wat te doen met de onrust die onder inwoners leeft. Het blijkt dus dat de casus DuPont/Chemours om verschillende 'rollen' vraagt die soms op gespannen voet staan. Dat geldt vooral voor bestuurders: zij moeten veelal balanceren tussen verschillende belangen en visies. Bijvoorbeeld in hun het optreden naar de fabrieken: hoe 'streng' kun je zijn naar een fabriek die in principe voldoet aan vergunningseisen en hoeveel druk kun je uitoefenen op het proces van vergunningverlening? Tegelijkertijd is aan hen de vraag in hoeverre ze bewoners volledig kunnen informeren en hoe ze moeten omgaan met emoties, bijvoorbeeld tijdens informatieavonden, zonder dat er simpele antwoorden of oplossingen zijn.

Naar blijkt leggen de gemeenten Sliedrecht en Dordrecht verschillende accenten bij deze overwegingen. Sliedrecht kiest er nadrukkelijker voor aan te sluiten bij de wensen van de inwoners. Deze gemeente financierde bijvoorbeeld alle kosten voor een bloedtest, waar Dordrecht ervoor koos om dat alleen te doen voor mensen die een eigen bloedtest niet kunnen betalen. Ze volgde daarin meer het RIVM advies dat een dergelijke proef weinig zou zeggen over het effect van PFOA en daarom niet zinnig zou zijn. En ook in het contact met andere overheden lijkt de gemeente Dordrecht meer verbinding te zoeken, waar de gemeente Sliedrecht zich vaker afzet tegen de provincie en het Rijk. Dat verschil in benadering zou kunnen samenhangen met een verschil in voorgeschiedenis, met het gegeven dat Sliedrecht vooral 'effectgemeente' is, of met een verschil in persoonlijke stijl van betrokken bestuurders. Ook zou een verklaring kunnen zijn dat in een kleine gemeente als Sliedrecht het bestuur heel dicht bij de inwoners staat. 'Als iemand een vraag heeft, dan zeggen we ook wel "kom maar koffie drinken", ook met de wethouder,' zo vertelde een ambtenaar.

⁷ Sliedrecht 24, 22 april 2017. Opinie: Column: De wijzende vinger. Ontleend aan <https://sliedrecht24.nl/column-wijzende-vinger/#more-45560>.

2.3.3 Verschillen in beleving en lastig contact met omwonenden

Wat eveneens meeweegt bij het zoeken naar een goede reactie op de onrust onder de lokale bevolking is dat in deze casus de beleving sterk uiteenloopt en dat het soms moeilijk is om goed contact te krijgen en te houden met bezorgde inwoners. Allereerst is er een groot verschil in de mate waarin omwonenden en andere betrokkenen zich zorgen maken. Mensen reageren nogal verschillend op de berichtgeving. "Sommigen worden boos, anderen beginnen vragen te stellen bij de ziekte die ze eerder al hadden. Sommigen reageren laconieker en weer anderen heel emotioneel", vertelde een ambtenaar. Sommige bewoners van de Dordtse wijk De Staart waren bijvoorbeeld al langer bezorgd dat er iets kon gebeuren met de fabriek waar zij naast wonen. In het geval van de PFOA-emissies lijken inwoners van Sliedrecht zich nog meer zorgen te maken: door de veelal westelijke windrichting hebben zij daar het meeste mee te maken. Toch kan maar moeilijk gesproken worden van massale onrust onder omwonenden. De onrust uit zich voor een belangrijk deel op sociale media, wordt aangewakkerd door reguliere media en wordt vooral beleefd in de wijken naast de fabrieken, zonder dat heel concreet is wie zich nu waar precies zorgen over maakt. Daarmee is de vraag hoe breed de onrust werkelijk gedeeld wordt. In de gesprekken die wij voerden, suggereerden sommige ambtenaren dat de groep mensen die zich echt grote zorgen maakt, relatief beperkt is maar dat het beeld daarvan wordt vertekend doordat zij hun zorgen goed kenbaar weten te maken in de media, of via lokale partijen als 'PRO Sliedrecht'. Tegelijkertijd is er sprake van een duidelijk kantelpunt met het aantreffen van GenX in drinkwater; dat heeft de onrust verbreed van de omliggende wijken naar een veel breder publiek, tot ver buiten de gemeentegrenzen. Het ging ineens veel meer mensen aan en raakte zelfs de meest primaire voorziening: het drinkwater. Ook wil het feit 'dat je niets hoort' niet zeggen dat er niets aan de hand is, zo menen sommige betrokkenen. Zo ondervindt de gemeente Dordrecht überhaupt moeite in het contactleggen met bezorgde bewoners. De pogingen van de gemeenten om hun inwoners in te lichten, leverden niet altijd veel op. Infopunten die de gemeente Dordrecht in het voorjaar van 2016 in de wijken Merwedepolder en De Staart oprichtte, werden enkele maanden later weer gesloten vanwege een gebrek aan belangstelling en omdat bezoekers daar vooral andere (leefbaarheids)problemen aankaarten. Ook de bezoeken van bestuurders aan wijken leverden vooral zorgen op over kwesties als wijkonderhoud en het vertrek van voorzieningen. Het is eveneens de vraag hoeveel mensen met de uitgebreide informatie op de website worden bereikt. Dat doet vermoeden dat de zorgen om DuPont/Chemours voor lang niet alle wijkbewoners het meest prominent zijn. Bovendien is contact met wijkbewoners niet vanzelfsprekend; er blijkt ook wantrouwen te bestaan ten aanzien van de gemeente. Dat geldt zeker in de wijken naast de fabrieken waar in de beleving van bewoners het voorzieningenniveau de laatste jaren naar beneden is gegaan. Zij verbinden het overheidsoptreden in zake DuPont/Chemours daarmee, zo vertelden enkele ambtenaren: 'zij mogen lekker rotzooi uitstoten, en wij raken ons wijkcentrum kwijt'. Het is een soort verongelijkheid die maar moeilijk het hoofd kan worden geboden.

Opmerkelijk genoeg is het contact met de organisatoren van demonstraties juist wel goed te noemen. Sterker nog, deze organisatoren – voornamelijk mensen die niet in de wijken naast de fabrieken wonen en zich vooral zorgen maken over GenX in het drinkwater – benaderden zelf de gemeente voor ondersteuning. Ook de organisator van de informatieavond in het Dolhuis zocht contact met de gemeente over de organisatie en uit te nodigen sprekers. Het is een type zelfredzaamheid en zelforganiserend vermogen dat in de wijken naast DuPont/Chemours juist lijkt te ontbreken. Een burgerinitiatief, bewonersorganisatie of 'platform' wordt door de ambtenaren niet zozeer als hindermacht gezien, maar als een manier om met bewoners en andere betrokkenen 'in gesprek' te raken en blijven. Het tekent de zorgen van de gemeente: veel onrust is ongericht en onduidelijk; de gemeente krijgt er niet altijd makkelijk grip op.

2.3.4 Communicatie: een lastige boodschap

Dat het contact met omwonenden niet vanzelfsprekend is, beïnvloedt de wijze waarop de betrokken gemeenten communiceren over de fabrieken. Van meet af aan ligt het uitgangspunt ergens tussen het erkennen dat er 'iets aan de hand is' en het wegnemen van redenen tot paniek door te proberen de nuance duidelijk te maken. Dat impliceert voor de communicatiestrategie van beide gemeenten – mogelijk meer voor Dordrecht dan voor Sliedrecht – een neutrale opstelling. De gemeenten geven slechts de boodschap door of proberen de rapporten begrijpelijk uit te leggen. Ambtenaren geven aan dat ze tijdens informatiebijeenkomsten neutraal willen blijven over deze kwestie en verschillende partijen bij elkaar willen brengen. Gemeenten willen 'transparant' en 'toegankelijk' zijn, zo zei een ambtenaar. Tijdens informatiebijeenkomsten deelden gemeenten zo eerlijk als mogelijk de informatie van experts met bewoners. In de woorden van een ambtenaar: 'klote is klote, daar moet je ook gewoon eerlijk over zijn'. Tegelijkertijd probeerden ambtenaren en bestuurders ook speculaties of wilde gevolgtrekkingen te ontkrachten.

Toch blijkt het niet altijd eenvoudig om de complexiteit van de deze casus goed uit te leggen. Zorgen laten zich lang niet altijd makkelijk wegnemen, zoals bijvoorbeeld bleek tijdens de gesprekken bij het infopunt in de wijk De Staart in 2016. Toxicologische en gezondheidskundige onderzoeken kunnen lang niet altijd de relatie tussen ziektes en stoffen hard maken en experts zullen blijven benadrukken dat conclusies trekken moeilijk is. 'Het platslaan tot één zondebok, één stof, één falende overheid, dat doet geen recht aan hoe complex de situatie is,' aldus een ambtenaar. Het overheersende gevoel bij sommige omwonenden was daardoor wel dat ze met een kluitje het riet in werden gestuurd. Ook kunnen die genuanceerde en technische verhalen niet op tegen de berichtgeving in media, zo laten ambtenaren weten. Voor zover het tijdens die avonden wel lukte nuance en begrip onder bewoners te doen postvatten, zakte die nuance weer snel weg en delfde deze het onderspit zodra er opnieuw bericht werd over de gevaren en risico's van stoffen. Sommige media zouden domweg niet gebaat zijn bij al teveel nuance: zij varen wel bij verontrustende berichten en dreigende scenario's.

2.4 Concluderend

De casus DuPont/Chemours vormt een unieke vorm van onrust; ze 'popt op' en 'ebt weer weg' en vaak op onvoorspelbare momenten. Dat, in combinatie met de grote hoeveelheid aan overheden en instanties die bij deze casus betrokken zijn, maakt het moeilijk om hiervoor beleid te maken. Een sluimerende crisis als deze vereist in de eerste plaats flexibiliteit van betrokken ambtenaren en bestuurders. In dit hoofdstuk zijn enkele uitdagingen beschreven die zij daarbij het hoofd moesten bieden. Allereerst is dat het balanceren tussen meerdere rollen: die van neutrale overheid die boven de partijen staat, van facilitator, van belangenbehartiger van burgers, van agendasetter en van verdediger van economische belangen. Daarbij is het moeilijk om te doorgronden hoe breed de onrust nu werkelijk gedeeld wordt en is het contact met bezorgde bewoners allerminst vanzelfsprekend; veel bezorgde bewoners zijn wantrouwend naar de gemeente toe. Tot slot laat het verhaal over de chemische stoffen zich niet eenvoudig vertellen. Nuance houdt maar moeilijk stand, zeker omdat (ook) deze casus een 'media casus' is: verontrustende berichten over de mogelijke gezondheidseffecten van giftige stoffen doen het nu eenmaal goed. Het leidt ertoe dat ambtenaren zich soms afvragen wat nu de juiste manier is om informatie te verstrekken en in contact te blijven met burgers. 'Topdown' en neutraal informatie verstrekken over chemische stoffen lijkt daarbij niet de (enige) remedie; eerder gaat het erom te erkennen wat de aanwezigheid van de fabrieken voor omwonenden betekent en de

onrust op waarde te schatten. Het contact zelf lijkt belangrijker dan alle (technische) details. Dat betekent dat grote informatiebijeenkomsten op den duur mogelijk minder opleveren dan kleinere bijeenkomsten of zelfs één op één gesprekken. Daarbij lijkt ook het devies om een standvastige koers te kiezen en daaraan vast te houden: te midden van verschillende mogelijke rollen moet een koers gekozen worden die ook in tijden van verhoogde media-aandacht stand houdt. Een harde en meer populistische koers jegens de fabrieken is dat niet: het maakt optreden als bestuurder op den duur minder geloofwaardig. Een dergelijke opstelling valt namelijk niet vol te houden: de zeggenschap van de gemeenten over de fabrieken is beperkt. Ook is het onmogelijk voor een gemeente om in een casus als deze alles te controleren. Er zijn domweg teveel verantwoordelijkheden die aan anderen toevallen. Naast het balanceren tussen verschillende rollen, doet deze casus daarom ook een beroep op gemeenten om zich te bezinnen op wat 'des gemeentes' is.

3 Consternatie over een Zaanse 'straatvlogger'

3.1 Inleiding

In sommige gevallen uit maatschappelijke onrust zich in morele verontwaardiging. Voorbeelden daarvan zijn de consternatie over de huisvesting van Benno L. in 2014,⁸ over de mishandeling van een homostel in Arnhem in april 2017 en over de moord op Anne Faber in het najaar van 2017. Bij dit soort casus spelen media vaak een grote rol. Onrust en misnoegen verspreiden zich via sociale en reguliere media, die in zekere zin de crisis maken en betrokken gemeenten voor specifieke uitdagingen stellen.

Een ander recent voorbeeld van dergelijke verontwaardiging is de consternatie die aan het eind van de zomer van 2016 ontstond over een 'straatvlogger' in Zaandam. In dit hoofdstuk bespreken we die casus en dan vooral de uitdagingen die ze voor de Zaanse ambtelijke organisatie en bestuurders meebracht en hoe zij die onrust hebben weten te beteugelen.⁹ Voor dit hoofdstuk is gesproken met de (oud)burgemeester van Zaanstad, de (oud)wijkwethouder van de wijk Poelenburg, de sectorhoofden Veiligheid & Handhaving en Stedelijke Ontwikkeling, met de afdelingshoofden voor OOV, Straattoezicht en Wijkmanagement en met een communicatieadviseur van de gemeente Zaanstad.

3.2 Feitenrelaas

In september 2016 ontstaat er in Zaandam in korte tijd veel onrust over de vlogs – videodagboeken op Youtube – van een van haar inwoners: Ismail Ilgun. De filmpjes van deze 19-jarige jongen met een Turkse achtergrond worden die zomer honderdduizenden keren bekeken. Op de filmpjes is te zien hoe hij met zijn vrienden rondhangt voor de plaatselijke Vomar supermarkt in de Zaanse wijk Poelenburg. Op een aantal filmpjes zijn incidenten te zien en in enkele filmpjes worden agenten uitgedaagd.

De populariteit van de vlogs trekt veel jongeren en kinderen naar Poelenburg. De groep voor de Vomar groeit in augustus uit tot ongeveer vijftig jongeren en kinderen in verschillende leeftijdscategorieën en uit verschillende delen van de stad en de omgeving. Volgens een groep wijkbewoners – verenigd in Klankbordgroep Poelenburg (KBG) – leidt dat tot onrust en een toename van overlast. Ze sturen eind augustus een brief aan het college van B&W: er moet wat aan de overlast worden gedaan.

Met een grote hoeveelheid media-aandacht vanaf 6 september krijgt de toeloop rondom de Zaanse vlogger pas werkelijk de trekken van een crisis. Achtereenvolgens berichten lokale media (het Noord-Hollands Dagblad), landelijke kranten (*De Telegraaf* en anderen) en landelijk nieuws- en actualiteitenprogramma's (*Hart van Nederland*, *Pauw*, *Powned*, *RTL nieuws*) over de 'straatterroristen' in Zaandam. Vooral de uitzendingen van *Pauw* zijn

⁸ Zie Van Voorden, R. & Boin, A. (2015). Leiden in Last: de crisis rond Benno L. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2014*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

⁹ Aan deze casus is eerder aandacht besteed in Eikenaar, T., Wijkhuijs, V. & Van Duin, M. (2017). Zaanse vlogger: mediastorm over een 'straatterrorist'. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2016*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

beeldbepalend: de confrontatie op 8 september tussen jongeren in de studio en gastheer Jeroen Pauw roept veel reacties op via sociale media.

De media-aandacht triggert reacties van landelijke politici. Op vrijdag 9 september stelt premier Rutte dat hij zich twee dagen 'kapot heeft zitten ergeren' en dat het hier gaat om 'gewoon tuig van de richel'. Minister Van der Steur van Veiligheid en Justitie laat weten dat 'dit gedrag (...) echt niet kan. Het moet ophouden.' De aandacht van media en landelijke bewindslieden noopt ook Zaanse bestuurders en ambtenaren tot stellingname. Diezelfde middag verklaart burgemeester Faber bij een bezoek aan de wijk dat het gedrag van de jongeren daar 'onacceptabel' is.

In het weekend stoken de vlogger en zijn vrienden het vuur hoger op wanneer ze een interviewopname op straat van *NH Nieuws* met raadslid Juliëtte Rot op intimiderende wijze onderbreken. Ook volgen er reacties van anderen. In de nacht van zaterdag op zondag 11 september wordt de Vomar beklad met een hakenkruis en een tekst gericht tegen de jongeren: 'Wat jullie weik? Ons land'. Ook op Facebook verschijnt een oproep om 'orde op zaken te gaan stellen' in Zaandam en om 'ratten te gaan vangen'.

Op 12 september, de maandag na dit verhitte weekend, volgen dan ook aanvullende maatregelen van gemeente, politie en OM: extra cameratoezicht, meer surveillance en een samscholingsverbod. Die avond wordt er meteen fors meer politie ingezet op het plein voor de Poelenburgse Vomar. Ook schuiven die avond burgemeester Faber, de plaatsvervangend politiechef van Noord-Holland en een hoofdagent aan bij de uitzending van Pauw (inmiddels de derde uitzending die aan de Zaanse vlogger is gewijd). Ze leggen daar hun (nieuwe) aanpak uit.

Op de ochtend van dinsdag 13 september wordt Ismail Ilgun thuis aangehouden op verdenking van opruiing en aanzetten tot geweld. Hij wordt vier dagen vastgezet. Vanaf die dag zet de gemeente ook intensief in op tien individuele jongeren uit de groep van Ismail Ilgun. Voor hen wordt een plan gemaakt om ze te laten begeleiden door jeugdzorg. Die avond volgt een overleg tussen de wijkwethouder, politie en het sociaal wijkteam over de overlast.

De sfeer in de wijk blijft gespannen; een cameraploeg van *PowNews* wordt op 15 september bekogeld. Op straat volgt een opstootje tussen toegestroomde jongeren en agenten. De politie veegt later het plein voor de Vomar leeg. Dezelfde avond vindt er een raadsvergadering plaats. Tegen burgemeester Faber wordt een motie van wantrouwen ingediend, maar deze wordt met een ruime meerderheid verworpen. Betrekkelijk snel hierna keert de rust terug. Op vrijdag 16 september komt Ismail Ilgun vrij met een gebiedsverbod en een verplichte begeleiding door de reclassering. In de nasleep van de gebeurtenissen wordt de aanpak van tien individuele jongeren verder vormgegeven. De aandacht van de media is dan al verslapt. Op donderdag 22 september biedt Ilgun nog wel zijn excuses aan op Facebook. Hierna komt hij overwegend positief in het landelijke nieuws, onder meer met een serie documentaires over achterstandswijken voor AD.nl.

3.3 Beschouwing

3.3.1 Voorgeschiedenis

Een belangrijk kenmerk van deze casus is de voorgeschiedenis, zowel van de wijk, de groep jongeren en ook de vlogs. Deze elementen waren bekend bij de verantwoordelijke ambtenaren. Ten eerste stond de wijk Poelenburg al langere tijd bekend als een (oud-) Vogelaarwijk en als wijk waar problemen met Nederlanders met een migratie achtergrond vaker voorkomen en – in de woorden van een ambtenaar – mensen uit Turkije zich minder betrokken voelen bij de Zaanse samenleving. In die zin waren de conflicten als in deze casus niet onbekend. De consternatie rondom de straatvlogger moest volgens sommige ambtenaren daarom nadrukkelijk begrepen worden tegen die sociale achtergrond: het ging hier niet alleen om een baldadige jongen die aandacht opeiste, maar ook om een conflict in een wijk waar bewoners gesegregeerd langs etnische lijnen leven. Dat dit soort incidenten zich manifesteerden, zo meenden sommigen, kan niet los worden gezien van het afschaffen van subsidies voor dergelijke wijken, en daarmee het ontbreken van structureel beleid voor de problemen in deze wijk(en).

Ten tweede was er ook een voorgeschiedenis met de specifieke groep jongeren waar de Zaanse vlogger toe behoorde. Eerdere incidenten vonden plaats in golfbewegingen, zo benadrukte een ambtenaar. In het verleden waren er knokpartijen en jongerenwerkers geïntimideerd. De relatie met de jongeren was de maanden voor de consternatie over de vlogs van Ismail Ilgun niet goed te noemen, maar er waren andere jongerengroepen die meer zorgen baarden. De vrienden van Ilgun wilden graag een hangplek – zonder toezicht – maar de gemeente wilde daar niet aan meewerken, mede omdat ze eerder een jeugdhonk hadden vernield en een jongerenwerker bedreigd hadden.

Ten derde: de vlogs van Ilgun waren ook bij instanties bekend. Er was regelmatig contact tussen politie en jeugdBoa's. Tijdens het 'jongeren netwerk overleg' werden de filmpjes besproken en werd nagegaan of er aangifte was gedaan en dus 'doorgepakt' zou kunnen worden. Voor zover de vlogs geen aanknopingspunten voor strafrechtelijke vervolging boden, werd er echter niets mee of tegen gedaan. Ook in een wekelijks overleg van wijkmanagers werden de vlogs besproken, maar zij vonden ze evenmin een signaal waarmee serieus rekening zou moeten worden gehouden. Politie noch gemeente zagen reden het filmpje van de jongen op een politieauto of het filmpje waarin jongens propjes naar een politiewagen gooiden serieus te nemen. Het ene was een oud filmpje, het gedrag in het andere filmpje stelde te weinig voor. Betrokkenen hadden geen idee dat dit door buitenstaanders wel eens heel anders beleefd zou kunnen worden. Een ambtenaar: *Wat vergeten was, als dit in media komt, wij kunnen dit plaatsen en in perspectief zien, maar anderen zien agenten die gepiepeld worden.* Bovendien bleek dat betrokken ketenpartners – verzameld in het sociale wijkteam – feitelijk weinig wisten van deze groep jongeren in de wijk Poelenburg. Ook het informatiesysteem dat hiervoor bedacht was – de zogeheten 'Plus-Min-Mee methodiek' – was onvoldoende bijgehouden.

Ambtenaren benadrukten dat de issues die ten grondslag lagen aan de consternatie in Poelenburg per definitie zaken van de lange adem waren, waarbij ook zoiets als structureel beleid voor achterstandswijken en voorschoolse educatie een belangrijke rol speelden. Sommige betrokken ambtenaren meenden bovendien dat de filmpjes al eerder serieus genomen hadden moeten worden: de impact van de vlogs werd niet op tijd op waarde geschat. Naar aanleiding van de consternatie rondom Ismail Ilgun en zijn vlogs heeft de

gemeente Zaanstad daarom ook een meer omvattend plan voor de gehele wijk Poelenburg samengesteld: 'actieplan Poelenburg'. Dit nieuwe beleid gaat veel verder dan alleen de jongerengroepen en moet gezien worden als een nieuw programma waarin ook zaken als zwerfvuil, verkeer, participatie, opvoeding en voorschoolse educatie van jongeren aandacht krijgen.

3.3.2 Opschalen

Misschien zullen sommigen de consternatie rondom de vlogger niet direct als een gemeentelijke aangelegenheid beschouwen; in de vlogs waren het immers bij uitstek agenten die gekoeioneerd werden. Toch kreeg vooral de gemeente te maken met de vraag hoe de onrust te beteugelen? De gedragingen van de jongeren waren maar tot op zeer beperkte hoogte strafbaar en veel vragen richtten zich juist tot het lokaal bestuur. Aanvankelijk meenden betrokken ambtenaren dat een bezoek van burgemeester Faber aan de wijk Poelenburg en het toespreken van de pers de angel wel uit de situatie zouden halen. De aanpak was op dat moment in handen van een kleine groep ambtenaren onder leiding van het hoofd van de afdeling OOV en het hoofd van de afdeling Wijkmanagement. Zij stelden een programma op voor het bezoek van de burgemeester aan de wijk op vrijdagmiddag 9 september. De locatiemanager van de Vomar gaf in het gesprek met de burgemeester aan dat er niet zo veel aan de hand was en ook in gesprekken met buurtbewoners werd aangegeven dat het allemaal wel meeviel. Ook was er voor het weekend al een integrale Taskforce opgericht met daarin vertegenwoordigers van het sociaal wijkteam, het jeugdteam, de afdeling handhaving, de politie en het OM.

Met de gebeurtenissen in het daaropvolgende weekend kregen echter ambtenaren en (vooral) het bestuur van gemeente Zaanstad pas echt het idee dat het 'crisis' was. De 'Project X'-achtige oproepen op Facebook om 'orde op zaken te komen stellen' en het gesprek met de landelijke directie van de Vomar op maandag 12 september zetten de zaken meer op scherp. Anders dan de filiaalmanager van de Vomar, verwachtte de Vomardirectie krachtadiger optreden. Ook het filmpje waarin raadslid Rot werd belaagd, zorgde ervoor dat het gevoel ontstond dat er iets moet gebeuren – zeker bij de Zaanse bestuurders. Rot was toen al meermaals in de media geweest en schoof bijvoorbeeld ook aan bij de eerste uitzending van *Pauw*. Ze wierp zich daar op als belangenbehartiger van de inwoners van Poelenburg en voerde zo de druk op op het Zaanse bestuur om actie te ondernemen. Die boodschap werd nog meer kracht bijgezet toen zij in het weekend door Ilgun werd belaagd terwijl zij op straat een interview gaf voor NH Nieuws.

Zowel hogere ambtenaren als het bestuur van Zandstad ervoeren de eerdere aanpak van het sociaal wijkteam, alsook de aanvankelijke benadering vóór het weekend niet meer als afdoende. Vooral het wijkteam zou te weinig grip en zicht hebben op de jongeren. Ook de Taskforce bleek niet functioneel voor de opvlammende onrust. Op maandag 12 september werd daarom op aangeven van burgemeester Faber besloten om intern 'op te schalen'. Er werd een regiegroep ingesteld, met daarin drie (hogere) ambtenaren: de hoofden van de sectoren Veiligheid en Handhaving, Wijkmanagement en het hoofd van de afdeling Communicatie.¹⁰ De Zaanse gemeentesecretaris voerde de regie over dit overleg. Daarnaast werd later die week door de leden van deze regiegroep – na het inwinnen van extern advies – een projectleider aangewezen die zich zou gaan richten op tien sleutelspelers uit de Poelenburgse jeugdgroep. Deze projectleider nam daarmee in feite voor een week de aanpak van de jeugdoverlast van het sociale wijkteam van Poelenburg over.

¹⁰ De Zaanse ambtelijke organisatie is verdeeld in een aantal sectoren, met binnen iedere sector een aantal afdelingen.

Opmerkelijk is dat het Zaanse draaiboek maatschappelijke onrust bij deze gelegenheid niet werd gebruikt, mede omdat betrokkenen dachten dat de ingerichte regiegroep een heldere structuur zou bieden (en omdat de gebeurtenissen elkaar domweg te snel opvolgden). Echter, door het inschakelen van die regiegroep, naast de bestaande Taskforce vroegen sommigen zich hardop af of er in korte tijd niet teveel mensen betrokken raakten. Zo was de indruk dat in de Taskforce teveel mensen bijeen kwamen met teveel verschillende meningen. De politie wilde de jongeren bijvoorbeeld harder aanpakken – mede vanuit het idee dat ze hun imago aangetast zagen – terwijl jeugdteams nog steeds ‘in gesprek’ wilden gaan met de jongeren. Toen bestuurders voorts om oplossingen vroegen, konden die niet geboden worden omdat de beelden nog te sterk uiteenliepen.

Mede door de hectiek en de bestuurlijke druk ontstond er onduidelijkheid over wie de regie voerde in de loop van de week en wat de opdracht was om de situatie aan te pakken. Formeel had burgemeester Faber de gemeentesecretaris als regievoerder aangesteld, maar omdat een heldere structuur ontbrak en er aanvankelijk veel verschillende partijen betrokken waren, ontstond er bij een aantal ambtenaren wat handelingsverlegenheid: zij zaten simpelweg te wachten op een heldere opdracht. Het leidde er mede toe dat twee sectorhoofden de regie in de loop van de week naar zich toe trokken.

3.3.3 Communicatie: meegaan in het ‘frame’ of het eigen verhaal ?

Een belangrijk aspect in deze casus was de wijze waarop de gemeente over maatregelen communiceerde. De consternatie rondom de Zaanse vlogger duurde maar kort; binnen een week was de storm weer voorbij. In die week volgden wel de gebeurtenissen elkaar in hoog tempo op, voor een belangrijk deel bestaande uit berichten in de media en de reacties daar weer op, zowel van bewoners als van nationale bewindslieden. De onrust werd dan ook nauwelijks veroorzaakt door feitelijke incidenten of de gedragingen van de jongeren zelf. Het waren vooral de reacties van buiten die werkelijk voor een crisisstemming zorgden. Dit stelden ook de ambtenaren die al bekend waren met de jongeren: de gedragingen hoorden bij de straatcultuur en noodzaakten op zichzelf niet tot optreden. Het was vooral de grote hoeveelheid media-aandacht en de beeldvorming die dat opriep, die daartoe aanleiding gaven. Terugkijkend meenden sommige betrokkenen dat er op de mediahype sowieso een reactie moest komen. Zaanse ambtenaren moesten snel handelen en reageren op de consternatie. Zo draaiden veel van de acties in de acht dagen dat de hectiek duurde om communicatie: reageren op vragen van media en het maken van omgevingsanalyses. Een belangrijk moment in de communicatiestrategie van de gemeente was ook de keus om op maandag 12 september toch aan te sluiten bij een uitzending van *Pauw* om tekst en uitleg te geven over de aanpak van de politie in Poelenburg.

Sommigen ervoeren dat het te midden van de mediastorm moeilijk was om de ontstane situatie ‘ontspannen op te lossen’, omdat – zeker na het weekend – iedere gemeentelijke actie meteen landelijk nieuws was. Een aantal betrokkenen meende dan ook dat er in reactie op de consternatie een duidelijke boodschap neergezet moest worden. Niet zozeer richting de jongeren als wel richting de buitenwacht, om te laten zien dat de gemeente Zaanstad de consternatie serieus nam. Zo kon bij *Pauw* verteld worden dat er extra camera’s en gebiedsverboden zouden komen.

Volgens sommige ambtenaren is de gemeente echter te zeer meegegaan in de *framing* door met die hardere veiligheidsmaatregelen te komen. De gemeente was te reactief, zo stellen zij. De gedragingen van de jongens voor de Vomar werden in de media sterk uitvergroot; de media maakten van de gebeurtenissen in Poelenburg een noodsituatie en gingen in sommige gevallen zelfs over tot provocatie om nieuws te maken. Met meer politie, camera’s en ‘de lange lat’ werd het beeld van ‘straatterroristen’ bevestigd. Het was volgens hen beter

geweest niet telkens te reageren op nieuwe vragen en beelden, maar het 'eigen' verhaal te blijven vertellen dat het gedrag van deze jongens niet zo kwalijk was als werd voorgesteld.

3.3.4 Behoeften en beleving: wie spreekt voor de wijk?

De onrust in Zaandam werd mede aangezwengeld door een brief van de Klankbordgroep Poelenburg aan de lokale media dat er iets moest gebeuren aan de groep voor de Vomar. Leden van de klankbordgroep stoorde zich aan het gedrag van de jongeren, ervoer overlast en voelde zich geïntimideerd. Zij vroegen aan het Zaanse bestuur om ingrijpen. Vervolgens was er de aandacht van reguliere en sociale media. De beleving die daarin werd geschetst, was er hoofdzakelijk een van morele verontwaardiging, sterker (en anders) dan die van de klankbordgroep. Er moest wat gedaan worden aan dat 'tuig van de richel' en die 'straatterroristen'. Ook het voornemen 'orde op zaken te gaan stellen' zoals dat geventileerd werd op Facebook sprak boekdelen.

De hierboven beschreven opvattingen waren niet representatief voor de rest van de wijk, zo meenden betrokken ambtenaren en bestuurders. Dit baseerden zij mede op het contact dat zij – ten tijde van en vlak na de consternatie – hadden met buurtbewoners. De Klankbordgroep Poelenburg maakte problemen met jongeren al langer aanhangig, maar – zo benadrukten ambtenaren – die signaleerden issues sterk vanuit hun eigen perspectief. Het was daarmee de vraag voor wie deze klankbordgroep precies sprak. Andere bewoners bleken de jongeren juist heel anders te ervaren, observeerden ook de toeloop voor de supermarkt, maar stonden zich daar niet of nauwelijks aan. Dit vernam burgemeester Faber toen zij op vrijdag 9 september sprak met een aantal buurtbewoners; evenzo had wijkwethouder Emmer op dinsdag 13 september een overleg met wijkbewoners, het sociaal wijkteam en de politie.

Daarbij kwam dat ook de klankbordgroep Poelenburg de media-aandacht naar verloop van tijd beu was en – net als veel andere wijkbewoners – wilde dat berichtgeving weer genuanceerd zou worden en de media uit de wijk zou vertrekken. Het bleek dat juist het harde optreden van de politie niet werd gewaardeerd: het zijn 'onze rotjongens', was een veel gehoorde typering van het sentiment onder bewoners.

Nadat in Poelenburg het stof was neergedwarreld, hebben ambtenaren en bestuurders – met name wethouders – een groot aantal gesprekken met bewoners gevoerd om in kaart te brengen wat de ervaringen en behoeften waren. Dit vormde mede input voor het actieplan Poelenburg.

3.4 Concluderend

In deze casus werden ambtenaren vooral geconfronteerd met vraagstukken over communicatie. In hoeverre moet je meegaan in het gecreëerde beeld? Hoe serieus moet je de situatie nemen, ook intern? Wat dat laatste betreft meenden sommigen dat consternatie ook 'te serieus' kan worden genomen, door teveel mensen te betrekken. Er ontstond zo onduidelijkheid over regie en mandaat. Gebruik van een duidelijk protocol, zoals het draaiboek maatschappelijke onrust, had mogelijk verwarring kunnen voorkomen. Uiteindelijk lijkt het communicatiebeleid haar vruchten te hebben afgeworpen: het uitleggen van de genomen maatregelen en trachten een 'eigen verhaal' te vertellen (al vonden sommigen dat het Zaanse bestuur alsnog teveel meeding in het 'frame' van de media).

Tegelijkertijd is de onrust (en de beheersing daarvan) moeilijk los te zien van haar voorgeschiedenis en context: de problemen in Poelenburg en de issues met deze jongeren. Ambtenaren benadrukten dat een werkelijke oplossing van het probleem er daarom alleen kon komen door voor tien sleutelfiguren een intensiever begeleidingsplan uit te stippelen en door een meer structureel plan op te zetten voor de gehele wijk Poelenburg. Gevallen van opvlammende onrust gaan ook altijd over onderliggende sociale spanningen en hoe je daar als gemeente op in speelt.

4 Organisatie van de landelijke Sinterklaasintocht in Maassluis

4.1 Inleiding

De landelijke intocht van Sinterklaas is een jaarlijkse traditie, waarbij Sinterklaas en zijn pieten worden verwelkomd in Nederland. Het evenement vindt tegenwoordig plaats op de eerste zaterdag na Sint-Maarten en ieder jaar in een andere gemeente. Sinds 1952 wordt dit evenement ook live uitgezonden op de nationale televisie.

Sinds enige tijd is het Sinterklaasfeest onderwerp van veel discussie. Voornaamste punt van kritiek is de aanwezigheid van de zwarte pieten die Sinterklaas vergezellen. Tegenstanders van Zwarte Piet menen een direct verband te zien tussen het uiterlijk van de Zwarte Pieten en het Nederlandse slavernijverleden. Voorstanders van Zwarte Piet stellen echter dat Sinterklaas en Zwarte Piet onmiskenbaar bij elkaar en de Nederlandse traditie horen.¹¹

De laatste jaren heeft die discussie een kookpunt bereikt. Dat uitte zich in een aantal, soms heftige demonstraties en confrontaties tussen voor- en tegenstanders.¹² Gemeenten die de landelijke Sinterklaasintocht organiseren staan daarom voor de uitdaging om recht te doen aan de traditie van een kinderfeest, terwijl zij ook rekening moeten houden met uiteenlopende meningen en de veiligheid van alle betrokkenen. In dit hoofdstuk wordt dit geïllustreerd aan de hand van de organisatie van de Sinterklaasintocht in Maassluis in 2016. Er is daarvoor gesproken met de ambtelijk coördinator landelijke Sinterklaasintocht, de adviseur crisisbeheersing (OvD bevolkingszorg) en het hoofd Ordehandhaving van de Staf Grootschalig Bijzonder Optreden (SGB0).

4.2 Feitenrelaas

Op 1 mei 2016 maakt de NTR bekend dat de landelijke Sinterklaasintocht in november dat jaar zal plaatsvinden in Maassluis. Na deze bekendmaking start de gemeente Maassluis met de voorbereidingen. Er wordt een projectorganisatie opgericht bestaande uit een stuurgroep, een zestal werkgroepen en een coördinerende projectgroep. Op 1 juli gaat de voltallige projectorganisatie van start. De projectorganisatie bereidt samen met partnerorganisaties verschillende veiligheidsmaatregelen voor: de richtlijnen voor de inrichting van het evenemententerrein, veiligheidsvoorzieningen voor het publiek, het *crowd management* en een risicoanalyse, inclusief de procedures bij mogelijke calamiteiten. Ook wordt vooraf nagedacht over mogelijke opvanglocaties bij grootschalige incidenten. Afgesproken wordt dat tijdens de intocht een adviseur crisisbeheersing van gemeente Maassluis actief zal zijn als OvD-Bevolkingszorg. Ook andere bevolkingszorgfunctionarissen (bijvoorbeeld vanuit de

¹¹ Meertens Instituut, 23 oktober 2013. Nieuws: Piet en Sint – veel gestelde vragen. Op 7 november 2017 ontleend aan <https://www.meertens.knaw.nl/cms/nl/cms/nl/202-actueel/nieuws/nieuws-2013/144371-faq-zwarte-piet>.

¹² Voor meer achtergrondinformatie over het debat zie: Cachet, L. & Van Duin, M. (2015). Sinterklaasintocht in Gouda: hoe een kinderfeest een crisis werd. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2014*. Den Haag, Boom bestuurskunde.

afdelingen Stadsontwikkeling, Algemene Zaken en Samenlevingszaken) worden vooraf over mogelijke scenario's geïnformeerd. In de maand voorafgaand aan de intocht vindt met het team bevolkingszorg een dilemma-sessie plaats over diverse scenario's. Een dergelijke sessie is ook voor de leden van het gemeentelijk beleidsteam gehouden. Eén week van tevoren vindt er een 'bereikbaarheidsoefening' plaats om na te gaan hoeveel functionarissen in het geval van een calamiteit beschikbaar zijn. Dit blijken ongeveer 70 mensen te zijn (en daarmee 59% van alle functionarissen).

Naast deze voorbereidingen vraagt de aankleding van de zwarte pieten en de daaraan gerelateerde zwartepietendiscussie de nodige aandacht. In samenspraak met het lokale intochtcomité besluit de projectorganisatie al in een vroeg stadium dat – anders dan in de voorafgaande jaren – een vijfde van de pieten 'roetveegpieten' zullen zijn en vier vijfde traditioneel geschminkte zwarte pieten zullen zijn. De zwarte pieten mogen evenwel geen gouden oorkringen dragen en zij krijgen naast kroeshaar ook andere haarstijlen. Verder wenst de burgemeester een podium te bieden voor de discussie over Zwarte Piet en zoekt hij contact met voor- en tegenstanders. De boodschap: de burgemeester is zowel gastheer van Sinterklaas, als van het debat. Wel wordt hierbij benadrukt dat eventuele demonstraties – zoals de Wet openbare manifestaties (Wom) dat voorschrijft – voorafgaand aan het evenement bij de gemeente moeten worden aangemeld en uitsluitend mogen plaatsvinden op vooraf afgesproken locaties. Ook voert de burgemeester die zomer gesprekken met Stichting Nederland Wordt Beter en met Stichting Sint- en Pietengilde. Van beide stichtingen neemt een vertegenwoordiger zitting in de klankbordgroep van een op te zetten tentoonstelling over de historie van het Sinterklaasfeest. Daarnaast neemt de gemeente Maassluis op 3 oktober 2016 deel aan een rondetafelgesprek over Zwarte Piet dat georganiseerd wordt door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en gaan medewerkers van de gemeente op 30 oktober 2016 naar een bijeenkomst van (linkse) activisten van 'Kick Out Zwarte Piet' (KOZP) in Leiden.

Uiteindelijk kondigt alleen de Nederlandse Volksunie officieel aan op 12 november een demonstratie te zullen houden. Andere actiegroepen zijn niet bereid tot gesprekken met de gemeente.¹³ In de laatste week voor de intocht wordt echter steeds meer duidelijk dat actiegroepen ook zonder aanmelding naar Maassluis zullen komen om te demonstreren voor en tegen Zwarte Piet.¹⁴ De gemeente houdt daarom rekening met rechtse en linkse actiegroepen, en overige groeperingen zoals voetbalhooligans, die zich mogelijk aan zullen sluiten bij de rechtse activisten. Naast het inrichten van een extra demonstratievak voor linkse activisten, wordt vanwege de toegenomen dreiging op woensdag 9 november besloten om het veiligheidsniveau op te schalen (tot boven het niveau van een risicowedstrijd). Voor het evenementenbureau betekent dit dat aanvullende maatregelen moeten worden getroffen, zoals het plaatsen van een 'tweede ring' hekwerk met toegangs- en tassencontroles. Maassluis wordt aangewezen als veiligheidsrisicogebied zodat agenten eventuele onruststokers kunnen verwijderen of arresteren en mensen preventief mogen fouilleren. Ook stelt burgemeester Haan een noodverordening vast voor de periode 12 november 03:00 uur tot 13 november 03:00 uur.¹⁵ Deze noodverordening houdt in dat burgers geen gevaarlijke voorwerpen op zak mogen hebben en groepen die kwetsende spreekkoren zingen, onmiddellijk door de politie kunnen worden weggestuurd. Op vrijdag 11

¹³ Projectevaluatie Landelijke intocht van Sinterklaas Maassluis, 2016.

¹⁴ Tijdens de bijeenkomst van KOZP in Leiden en uit sociale media bleek al dat deze activisten toch van zins waren om te komen demonstreren en ook de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de lokale driehoek van politie, openbaar ministerie en gemeente pikten signalen van onaangekondigde demonstraties op.

¹⁵ Noodverordening en andere maatregelen kunnen worden ingezien op de website van gemeente Maassluis: https://www.maassluis.nl/over-maassluis/nieuwsberichten_42951/item/maatregelen-bij-intocht-sinterklaas-in-maassluis_71890.html.

november ontvangt de politie informatie waaruit blijkt dat een aantal demonstranten, in plaats van naar Maassluis, mogelijk naar de intocht in Rotterdam zal gaan. Aangezien het overgrote deel van de veiligheidsdiensten is ingezet in Maassluis besluit burgemeester Aboutaleb van Rotterdam een noodbevel uit te vaardigen waarmee hij mogelijke demonstraties in het centrum van de stad kan verbieden.¹⁶

Op 12 november is het dan zover. Vanaf 9.30 uur loopt het centrum van Maassluis vol. Meer dan 20.000 bezoekers zien hoe een scheepsparade de haven van Maassluis binnen vaart. Via de televisie volgen nog eens ruim twee miljoen mensen het evenement. Sinterklaas trekt vervolgens met meer dan 200 pieten langs een drietal optredens richting het eindpodium op de Markt. Na de intocht geeft Sinterklaas in de Immanuelkerk een persconferentie, waar hij onder meer ingaat op vragen van kinderen.¹⁷

Voor en tijdens de Sinterklaasintocht zijn honderden politiemensen in uniform en in burger aanwezig en worden tientallen ME-busjes, bereden politie, een politiehelikopter en nog eens honderden vrijwilligers ingezet om het evenement te beveiligen. Uiteindelijk verloopt de intocht zonder grote incidenten. Wel worden tijdens de start van de intocht in Maassluis op de snelweg meerdere bussen uit Amsterdam met demonstranten gesignaleerd. De bussen stoppen uiteindelijk in Rotterdam, waar de politie het gesprek aangaat. Het blijkt dat het gaat om demonstranten van de groep 'Kick Out Zwarte Piet' (KOZP). De politie maakt duidelijk dat demonstraties op basis van het noodbevel in en rondom het centrum van Rotterdam niet zijn toegestaan en biedt aan om de demonstranten te begeleiden naar Maassluis, maar de actievoerders willen daar niet (meer) heen. Rond 200 demonstranten beslissen lopend het centrum van Rotterdam in te trekken in de richting van het Willemsplein waar op dat moment ouders en kinderen op de komst van Sinterklaas wachten. De demonstranten worden aangehouden voor het overtreden van het noodbevel. Wanneer zij zich hiertegen verzetten, worden zij gearresteerd.¹⁸ De politie vervoert de aangehouden demonstranten vervolgens naar het politiebureau in Maassluis.

In Maassluis zelf worden die dag in totaal drie mensen aangehouden. Omdat het evenemententerrein rond de haven alleen toegankelijk werd verklaard voor kinderen met hun begeleiders wordt ook Patrick Mathurin, die zichzelf de 'nieuwe Sinterklaas' met donkere huidskleur noemt, bij zijn aankomst in Maassluis tegengehouden door de politie. Mathurin is al bekend van de landelijke Sinterklaasintochten in 2014 en 2015.

4.3 Beschouwing

Met de activiteiten die de gemeente Maassluis ondernam om de Sinterklaasintocht in goede banen te leiden, werd geanticipeerd op *mogelijke* onrust. Een belangrijke vraag voor de gemeente was: Hoe in te spelen op de tegenstrijdige behoeften van verschillende partijen die zich betrokken voelen bij dit evenement? Hoe om te gaan met de verschillende opvattingen over Zwarte Piet? Gemeente Maassluis kon deze kwestie onmogelijk uit de weg gaan. Al sinds een aantal jaren maakt de zwartepietendiscussie deel uit van de landelijke Sinterklaasintocht. In deze paragraaf wordt een aantal overwegingen beschouwd die tijdens de voorbereiding en uitvoering van de Sinterklaasintocht speelden.

¹⁶ Politie.nl, 12 november 2016. Intocht Sinterklaas Maassluis verloopt feestelijk en zonder wanklank. Op 16 november 2017 ontleend aan: <https://www.politie.nl/nieuws/2016/november/12/07-intocht-sinterklaas-maassluis-feestelijk-en-zonder-enige-wanklank.html>.

¹⁷ AD.nl, 12 november 2016. Binnenland: Intocht vredig verlopen dankzij streng optreden politie. Op 16 november 2017 ontleend aan: <https://www.ad.nl/binnenland/intocht-vredig-verlopen-dankzij-streng-optreden-politie~a67c406e/>.

¹⁸ Politie.nl, 12 november 2016. Intocht Sinterklaas Maassluis verloopt feestelijk en zonder wanklank. Op 16 november 2017 ontleend aan: <https://www.politie.nl/nieuws/2016/november/12/07-intocht-sinterklaas-maassluis-feestelijk-en-zonder-enige-wanklank.html>.

De organisatie van een Sinterklaasintocht

De organisatie van de landelijke Sinterklaasintocht vraagt van de gemeente en externe partijen een enorme hoeveelheid menskracht, tijd en energie. Een kort overzicht.

Ter voorbereiding op de landelijke Sinterklaasintocht is binnen de gemeente Maassluis een stuurgroep opgezet die onder leiding van burgemeester Haan advies uitbracht over de organisatie van het evenement. Andere leden van de stuurgroep waren onder meer de wethouder 'Buitenruimte en Havens', de gemeentesecretaris, de projectleider van evenementenbureau iQ Events en vertegenwoordigers van de Stichting Rode Mijter Company, die normaal gesproken de Sinterklaasintocht in Maassluis organiseert. De stuurgroep kwam van juli tot en met november 2016 wekelijks bijeen. Onder de stuurgroep werkten in totaal zes werkgroepen, die zich bezighielden met de onderwerpen mobiliteit en openbare ruimte, marketing en communicatie, programma en side events, technische productie, veiligheid en met de organisatie van een tentoonstelling over de geschiedenis van het Sinterklaasfeest. Ook werd een coördinerende projectgroep opgericht voor praktische zaken zoals financiën.

De gemeente werkte in de voorbereiding nauw samen met verschillende externe partijen. Ten eerste was dat evenementenbureau iQ Events vanwege hun ervaring op het gebied van grote evenementen en hun lokale afkomst en kennis. Het bureau leverde de projectleider (die onder andere verantwoordelijk was voor het opstellen van het veiligheidsplan en het mobiliteitsplan) en de technisch producent (die verantwoordelijk was voor het opstellen van het draaiboek en de technische tekeningen van het evenement).¹⁹ Omdat de Sinterklaasintocht was ingeschaald in de categorie 'C-evenementen' (een hoog risico-evenement met een grote impact op de stad en/of regionale gevolgen voor het verkeer), stelde Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond een multidisciplinair advies op.²⁰ De politie gaf voorafgaand aan de intocht vooral adviezen op het gebied van openbare orde en verkeer. Ook had de politie contact met demonstranten en voerde ze omgevingsanalyses uit op sociale media.

Tijdens de intocht zelf vond de operationele aansturing van de hulpdiensten plaats door een multidisciplinair team bestaande uit medewerkers van de politie, brandweer, GHOR en de afdelingen verkeer en communicatie. Dit team volgde het gebeuren in en rondom Maassluis op de voet. Op dezelfde locatie waar het multidisciplinaire team bijeenkwam, zat ook het evenemententeam dat de organisatie op het evenemententerrein aanstuurde. Aldaar was een Service Team actief bestaande uit *site managers*, beveiligingsmedewerkers, vrijwilligers, EHBO-medewerkers van het Rode Kruis, medewerkers van dienst Handhaving en de Vlaardingse Reddingsbrigade. Het Service Team was voornamelijk verantwoordelijk voor het monitoren van het publiek en het signaleren van knelpunten, incidenten of conflicten.

Gedurende het evenement werden er in Maassluis zo'n 1.000 agenten ingezet, meer dan bij een risicowedstrijd in het betaalde voetbal. Daarnaast was er in Rotterdam een politieke Staf Grootschalig Bijzonder Optreden (SGBO) actief.

¹⁹ Projectevaluatie Landelijke intocht van Sinterklaas Maassluis, 2016.

²⁰ Gemeente Maassluis, 2017. Evenement organiseren, vergunning of melding. Op 20 december 2017 ontleend aan https://www.maassluis.nl/digitaal-loket/producten-en-diensten_43631/product/evenement-organiseren-vergunning-of-melding_191.html.

4.3.1 Demonstraties: veiligheid versus vrije meningsuiting?

In deze casus speelde de omgang met demonstranten een prominente rol. Het bestuur van Maassluis bleek bereid eventuele demonstraties te faciliteren. In de aanloop naar de intocht nodigde burgemeester Haan de demonstranten uit voor overleg; er zou worden gezorgd voor een demonstratievak. De motivatie daarvoor lag uiteraard in de Grondwet, waarin het recht op vrije meningsuiting is vastgelegd, maar ook speelde het besef dat een gemeente zich beter open kan opstellen voor verschillende meningen om zo de stad op de gewenste manier te profileren. Het was echter de vraag of de demonstranten – mochten zij Maassluis bereikt hebben – genoeg hadden genomen met wat er daar voor hen geregeld was. Vooral de KOZP-demonstranten waren op zoek naar een plek waar ze zich goed konden profileren. Een afgebakend demonstratievak voldeed daar niet. In een interview met RTV Rijnmond erkende KOZP-activist Jerry Afriyie dat de demonstranten niet van plan waren in Maassluis plaats te nemen in die aangewezen vakken. “Als je gaat protesteren wil je prikkelen. En je wilt niet dat je in een hoekje wordt gestopt door die tegenpartij. De burgemeester, overheid, organisatie, NTR.”²¹ KOZP was dan ook weinig bereid tot het maken afspraken; de gemeente was voor hen vooral opponent.

Uiteraard liepen de doelen van gemeente en demonstranten hier uiteen. De KOZP-activisten wensten dat Zwarte Piet zou worden afgeschaft en met de vreedzame demonstraties bij de Sinterklaasintocht in Meppel het jaar daarvoor was dat doel niet bereikt: de pieten in Maassluis zouden nog steeds voor het overgrote deel zwart geschminkt zijn. Met de keuze voor de kleur van de pieten wenste gemeente Maassluis echter bewust de lijn doorzetten van de intocht in Meppel, juist omdat de discussies en conflicten toen redelijk beperkt waren gebleven.²² Toen geruchten over demonstraties door de AIVD werden bevestigd moest er door de burgemeester evenwel een keuze worden gemaakt: Het zekere voor het onzeker nemen en de demonstraties verbieden? Of het evenement door laten gaan zoals gepland? Burgemeester Haan koos voor een middenweg. In nauwe samenwerking met het evenementenbureau en de politie werden de veiligheidsmaatregelen herzien en flink verhoogd. Door een goede samenwerking tussen alle veiligheidspartners kon een aangescherpte fysieke beveiliging op het evenemententerrein worden gerealiseerd, die ook enigszins afschrikwekkend bleek te werken op de KOZP-demonstranten. Deze besloten (al dan niet spontaan) om uit te wijken naar Rotterdam, waar burgemeester Aboutaleb reeds een noodbevel had afgekondigd. Daardoor kreeg de vermeende veiligheid van de bezoekers alsnog prioriteit boven het recht op demonstratie en trokken de demonstranten aan het kortste eind.

4.3.2 Beleving van het evenement

Gemeente en veiligheidspartners deden veel om de veiligheid van inwoners en bezoekers van de intocht te garanderen. De signalen dat de demonstraties mogelijk niet zo vreedzaam zouden verlopen, leidden uiteraard ook tot beperkingen voor bezoekers: alleen kleine kinderen onder begeleiding van ouders of verzorgers mochten de landelijke intocht bijwonen. Wat betekende dit voor de beleving van de intocht door het publiek? Afgaande op uitingen in de media meenden de meeste geïnterviewde bezoekers en inwoners dat de veiligheidsmaatregelen de sfeer niet ten goede kwamen. Vaak werd daarbij gerefereerd aan het feit dat het om ‘een kinderfeest’ ging. Veiligheidsmaatregelen pasten daar niet bij: “De bussen sloten zich als een kordon een beetje om ons heen”, zo vertelde een bezoeker in een interview met RTV Rijnmond. “Het is een kinderfeest, dat weet ik. Maar door de grote

²¹ RTV Rijnmond, 23 november 2016. Nieuws: 'Aboutaleb niet eerlijk over betoging tegen Zwarte Piet'. Op 16 november 2017 ontleend aan: <http://www.rijnmond.nl/nieuws/148906/Aboutaleb-niet-eerlijk-over-betoging-tegen-Zwarte-Piet>.

²² Doelstelling zoals gedefinieerd in de Aanvraag Evenementenvergunning.

mensen wordt het nu een klein beetje kapotgemaakt”, zo voegde hij toe.²³ Anderen waren meer uitgesproken: “Het is jammer dat er zoveel beveiliging nodig is voor een kinderfeest. Echt belachelijk”, zo meende een bewoner.²⁴ Toch toonden burgers volgens ambtenaren ook begrip voor de maatregelen, ook diegene die langs de demonstratievakken woonden. “Wij hebben veel meer klachten binnengekregen over het parkeerverbod dan over onze veiligheidsmaatregelen,” aldus een ambtelijk betrokkene. Reden hiervoor zou volgens dezelfde ambtenaar ook een bepaald gevoel van trots kunnen zijn, dat burgers ervaren bij een dergelijk groot evenement in ‘hun stad’.

Onder het motto ‘Maassluis is een cadeautje’ ondernam de gemeente ook enkele gerichte acties om de beleving positief te beïnvloeden. Met promotiecampagnes zoals een tentoonstelling over de geschiedenis van Sinterklaas, het uitdelen van grote vlaggen met ‘Welkom-Sinterklaas’ en de distributie van speciale Sinterklaaskranten trachtte de gemeente het draagvlak voor de intocht te vergroten. Ook werd de tentoonstelling gebruikt om met burgers in gesprek te gaan over hun vragen, zorgen en meningen over onder meer de rol van Zwarte Piet. Om de opvattingen van kinderen – en dus van de hoofddoelgroep van de festiviteit – in kaart te brengen zocht de gemeente tevens het gesprek met de jeugdraad, bestaand uit groep 8 leerlingen. Aanvullend op persoonlijke gesprekken met de bevolking vonden er op 11 en 12 november in totaal zestien omgevingsanalyses plaats, gebaseerd op diverse sociale media en online kranten. Ieder uur werden nieuwe updates en opvallende observaties samengevat, met als doel om de stemming, informatievoorziening (incl. mogelijke informatietekorten) en geplande acties in de gaten te houden. Er werd onder meer gekeken naar commentaren in combinatie met hashtags en foto’s, bijvoorbeeld van de fysieke veiligheidsmaatregelen op het evenemententerrein.

4.3.3 (Crisis)communicatie

Uit het bovenstaande mag blijken dat gemeente Maassluis volop investeerde in communicatie met de bevolking. De strategie was om bewoners, bedrijven en ook potentiële bezoekers van de intocht continu te informeren over het evenement én alle bijbehorende veiligheidsmaatregelen. Inwoners en bedrijven werden via websites, callcenters, bewoners- en bedrijvenavonden, vijf huis-aan-huis brieven en de Sinterklaaskrant uitgebreid geïnformeerd over wat ze stond te wachten en met welke maatregelen zij rekening moesten houden vóór en tijdens de landelijke Sinterklaasintocht. Daarnaast werden bewoners er ook op gewezen om alert te zijn op afwijkende situaties of gedrag en dit direct bij de politie te melden.

De open communicatie over de intocht en het betrekken van de bewoners zou positief uitwerken op de beleving en veiligheid van het evenement, zo was de opvatting in Maassluis. De gemeente streefde naar een open dialoog met alle betrokkenen. Burgers zouden zich daarmee geïnformeerd voelen, en ervaren dat mogelijke vragen, twijfels en zorgen serieus werden genomen. Tegelijkertijd ervoer de gemeente ook nadelen van een open communicatiestrategie. Voorbeeld daarvan was dat een kleine verspreking van burgemeester Haan vlak voor de intocht breed werd uitgemeten in de pers. Tijdens een persconferentie nam hij (onbedoeld) de suggestie over dat er “detectiepoorten” ingezet zouden worden. Deze omschrijving van de toegangspoortjes, die van te voren niet was afgestemd met de communicatieadviseurs, werd meteen negatief opgepikt door de pers. Al snel werden krantenkoppen gepubliceerd zoals “Wie in Maassluis de Sint wil begroeten,

²³ RTV Rijnmond, 14 november 2016. Nieuws: ME kent geen genade voor hulpsinterklaas. Op 16 november 2017 ontleend aan: <http://www.rijnmond.nl/nieuws/148593/ME-kent-geen-genade-voor-hulpsinterklaas>.

²⁴ RTV Rijnmond, 11 november 2016. Maassluizers klagen over beveiliging, maar zijn wel trots op intocht. Op 16 november 2017 ontleend aan: <http://www.rijnmond.nl/nieuws/148532/Maassluizers-klagen-over-beveiliging-maar-zijn-wel-trots-op-intocht>.

moet door de detectiepoort”. De gemeentelijke verklaring om dat te recht te zetten, werd maar door enkele media overgenomen.

4.4 Conclusie

Uit de beschouwing van de landelijke intocht van Sinterklaas in Maassluis blijkt eens te meer dat dit geen gewoon ‘kinderenfeest’ meer is. Sinterklaas en zijn pieten zijn al lang niet meer alleen ‘van’ de kinderen – als ze dat al ooit waren – maar ook onderwerp van een verhit debat. De intocht van Sinterklaas is in feite verworden tot een podium voor vóór- en tegenstanders van Zwarte Piet. In het licht van die ontwikkeling kunnen gemeenten die dit nationale evenement willen organiseren ervan uitgaan dat de voorbereidingen en de intocht veel tijd en energie vergen.

Ook gemeente Maassluis gaf achteraf toe de organisatie van de nationale Sinterklaasintocht te hebben onderschat. Naast de ‘standaard’ inspanningen om een Sinterklaasintocht te organiseren, moest er nu rekening worden gehouden met diverse belangentegenstellingen. Het streven om zo open mogelijk te communiceren rondom een (inmiddels) beladen onderwerp als een Sinterklaasintocht verdient waardering, maar vroeg ook om extra prudent optreden en communiceren. Zo zag de gemeente zich geconfronteerd met discussies waarin zij het maar moeilijk goed konden doen. Iedere uitspraak in het oververhitte zwartepieten-debat en iedere maatregel kon al snel verkeerd worden opgevat. En soms moesten er beslissingen worden genomen die voor negatieve media-aandacht zorgden. Eens te meer bleek het uitzetten van een degelijke communicatiestrategie uitermate belangrijk. Zo kon gerichte informatie eraan bijdragen dat burgers zicht kregen op de impact van het evenement. Ook de keuze om feedbackmogelijkheden te creëren en de belevingen van inwoners serieus te nemen, droeg in zekere mate eraan bij dat veiligheidsmaatregelen tijdens de intocht geaccepteerd werden. Maar ook vormde die eerlijkheid een risico: iedere uitspraak over veiligheidsmaatregelen werd daarom op een goudschaaltje gelegd.

5 Gasexplosie in een appartementencomplex

5.1 Inleiding

Ieder jaar doen zich in Nederland enkele gasexplosies voor: in huizen, appartementen en bedrijfspanden.²⁵ Deze explosies zorgen per definitie voor onrust en fysiek ongemak, maar doorgaans kunnen ze betrekkelijk eenvoudig worden afgehandeld. De oorzaak is duidelijk (een gaslek bijvoorbeeld) en na de acute fase, waarin de brand als gevolg van de gasexplosie wordt geblust en getroffen personen worden opgevangen, is de nasleep vooral verzekeringswerk. Er zijn echter ook explosies waarbij er meer aan de hand (b)lijkt. Het gaat dan niet om een technisch mankement voorafgaand aan de explosie, eerder lijkt sprake van opzet of volgen er achteraf vragen over de oorzaak van de ontploffing en hoe die voorkomen had kunnen worden.

In april 2017 vond in Veendam een dergelijk incident plaats. Een zogeheten ‘verwarde man’ kwam om het leven bij een grote explosie in zijn appartement. In dit hoofdstuk nemen we die casus onder de loep en kijken we hoe de gemeente Veendam met deze gasexplosie en de vragen die deze opwierp, is omgegaan. Daarbij draait het onder meer om de vraag hoe de rol van de gemeente zich verhiel tot die van de veiligheidsregio, en hoe over dit incident gecommuniceerd kon worden. Ten behoeve van dit hoofdstuk hebben we gesproken met de burgemeester en vijf ambtenaren (openbare orde en veiligheid, een communicatieadviseur en een procesregisseur regieteam).

5.2 Feitenrelaas

Op woensdagochtend 19 april 2017 vindt er om 6.49 uur een explosie plaats in een appartementencomplex aan de Julianalaan in Veendam. De explosie vaagt de hoek van een bovenwoning compleet weg. Naastgelegen woningen raken zwaar beschadigd en in een straal van honderd meter sneuvelen ramen en dakpannen. De brokstukken liggen tot aan de overkant van de straat. De 37-jarige bewoner van het weggevaagde appartement komt om het leven, twee burens raken lichtgewond.

Bewoners komen hun huizen uit om te zien wat er aan de hand is. Er heerst enige onrust omdat niemand weet wat er is gebeurd. Sommige burens zien het dodelijk slachtoffer liggen in de tuin bij het complex. De hulpdiensten komen snel ter plaatse en er wordt opgeschaald naar GRIP-2. Naast de gebruikelijke bezetting nemen aan het CoPI-overleg ook een constructeur en een bouw- en woningtoezichthouder van de gemeente, vertegenwoordigers van het waterschap en de recherche en een forensisch opsporingencoördinator deel. Tegelijkertijd vindt er binnen de gemeente Veendam een vorm van ‘interne opschaling’ plaats: op het gemeentehuis wordt een ‘GBT-light’ ingericht, waarin naast de burgemeester en de locoburgemeester verschillende ambtenaren plaatsnemen.

²⁵ Leeuwarder Courant, 2 januari 2016. Friesland: Vijf vragen over gasexplosies, Ontleend aan <http://www.lc.nl/friesland/Vijf-vragen-over-gasexplosies-21105111.html>. Hoewel er geen meldingsplicht is voor ongevallen met gasinstallaties, zijn er wel enkele cijfers te vinden. Zo lag het aantal ongelukken in 2014 op 52, waarvan er 3 explosies waren. Zie: KIWA N.V. (2015). *Registratie van gasongevallen achter de meter. Jaaroverzicht 2014*. (<https://www.vanempelinspecties.com/wp-content/uploads/2015/05/2014-KIWA-VGI676-Gasinstallatieongevallenoverzicht2014Definitief10april.pdf>).

Op de plaats van het incident wordt het gas afgesloten en 18 appartementen in het getroffen deel van het appartementencomplex worden ontruimd. Later worden de overige 18 appartementen (vanwege onzekerheid over de constructie tijdens de sloop) en ook een paar woningen in de directe omgeving ontruimd. De Gemeentelijke Kolom Groningen – het regionale team Bevolkingszorg van Veiligheidsregio Groningen (VRG) – zorgt voor opvang in de Sorghvliethal, een sporthal in Veendam. Om 9.05 uur worden hier twintig bewoners opgevangen die niet direct terug kunnen naar hun woning. Bouwkundigen van zowel VRG als gemeente Veendam onderzoeken samen de constructie van het gebouw, omdat het pand instabiel is geraakt. Er is sprake van instortingsgevaar waardoor veel, voornamelijk oudere, bewoners op straat komen te staan. Er volgt een uitgebreid technisch onderzoek. Daaruit volgt dat elf woningen tijdelijk onbewoonbaar zijn; vijf woningen zijn zo beschadigd dat bewoning niet meer mogelijk is. De bewoners zijn bezorgd over hun spullen en de afwikkeling van het incident. Zij brengen de nacht door bij vrienden, familie of in Hotel Parkzicht. Het is dan nog onduidelijk wanneer en zelfs óf ze naar hun appartement kunnen terugkeren.

Naast het getroffen appartementencomplex hebben 28 omliggende woningen en panden in Veendam nevenschade opgelopen. Bij de ontruiming van het appartementencomplex aan de Julianalaan wordt ook asbest aangetroffen, maar omdat dit asbest nat is geworden door het bluswater, bestaat er volgens de GGD en woningcorporatie Acantus geen risico voor de gezondheid en de omgeving.

Verwarde man

Het dodelijke slachtoffer was een psychiatrische patiënt die leed aan schizofrenie en verslaving en al meerdere malen gedwongen was opgenomen in een zorginstelling. Al langere tijd zorgde hij voor overlast in het appartementencomplex.²⁶ Sinds 2011 ontving woningcorporatie Acantus 17 klachten over de bewoner. Soms werden klachten doorgezet naar de politie. "Maar elk mens heeft recht om te wonen", aldus de directeur van Acantus.²⁷ Bewoners van het appartementencomplex toonden na de explosie medelijden met de man: "Hij was een schat, een hele lieve aardige jongen. Maar hij was ziek in zijn hoofd. Hoe vreselijk moet dit zijn voor zijn moeder. Heel triest."²⁸ Op Facebook deed hij verslag over zijn psychische problemen en zei hij dat hij opgebrand en eenzaam was. Op 18 april 2017, de dag voor de explosie, meldde hij op Facebook aan een vriend: "Ik heb je altijd heel erg gemogen, ik ga nu heel lang slapen." Een andere vriend verklaarde tegen het *Dagblad van het Noorden*: "Het ging al een tijd niet goed met hem. Hij is meerdere keren gedwongen opgenomen geweest. Hij begon cocaïne te gebruiken en zag voortdurend dingen die er niet waren: auto's die hem zouden volgen, mensen die hem in de gaten hielden. Er was amper nog contact met hem te maken. Zijn ouders hebben meerdere keren bij de rechter gestaan om hem te laten opnemen. De instanties vonden het blijkbaar niet altijd nodig. Dat was ook moeilijk, omdat hij er zelf niets van wilde weten. Hij vond dat er psychisch niks mis met hem was, maar zei wel vaker dat hij het niet meer zag zitten. Twee jaar terug zei hij al: 'Ik doe het gas aan en steek een joint op'. Toen konden we hem er nog vanaf praten. Het is niet zeker dat hij nu precies dat heeft gedaan, maar het lijkt er wel op. We zijn wel in shock."²⁹ Volgens het Universitair Centrum Psychiatrie van het UMCG, waar hij patiënt was, waren er geen signalen dat hij zo zou reageren.³⁰

²⁶ Ontleend aan: <http://www.ad.nl/binnenland/rob-zei-al-vaker-ik-draai-het-gas-open-en-steek-een-joint-op~a7381da1/>.

²⁷ Ontleend aan: <http://www.rtvnoord.nl/nieuws/177059/Noord-Vandaag-Had-de-explosie-in-Veendam-voorkomen-kunnen- worden>.

²⁸ Ontleend aan: <http://www.dvhn.nl/groningen/Bewoners-na-explosie-nu-komen-de-emoeties-22155161.html>.

²⁹ Ontleend aan: <http://www.ad.nl/binnenland/rob-zei-al-vaker-ik-draai-het-gas-open-en-steek-een-joint-op~a7381da1/>.

³⁰ Idem.

Omdat over de Julianalaan veel forensenverkeer passeert, wordt de gebeurtenis door velen opgemerkt. Een nabijgelegen basisschool blijft in verband met het incident die dag gesloten. Ongeveer 80 woningen in de omgeving hebben enkele uren geen gas en elektriciteit. In de loop van de middag kan er worden afgeschaald en komt het accent al vrij snel op het verlenen van nazorg te liggen. Veel bewoners willen hun eigendommen graag terug en maken zich zorgen over diefstal. Door de instabiliteit van het pand en het sporenonderzoek dat politierechercheurs verrichten om de toedracht van de explosie te achterhalen, kunnen bewoners echter niet zomaar naar hun appartement terugkeren. Het slopen wordt bemoeilijkt door een grote druk op de constructie, die is ontstaan doordat twee appartementen zijn ingestort en op de onderliggende appartementen terecht zijn gekomen. Om de lastig te bereiken hoeveelheden beton veilig op te ruimen, is groot materieel noodzakelijk. In overleg met Acantus wordt bovendien gekozen voor een zorgvuldige sloop, waarbij geprobeerd wordt zoveel mogelijk spullen te redden. De bewoners worden in die periode door gemeente en Acantus meermaals geïnformeerd over deze tijdrovende aanpak. Acantus zorgt tijdens die periode voor de beveiliging van eigendommen. Het slopen gebeurt in overleg met bouwkundigen van de gemeente en ook wordt gestart met het opruimen van de omgeving van het complex.³¹

De gemeente Veendam organiseert twee informatiebijeenkomsten voor getroffenen. Op donderdagavond 20 april worden alle bewoners die tijdelijk zonder onderkomen zitten te woord gestaan door onder andere de gemeente, Salvage, woningcorporatie Acantus en Stichting Slachtofferhulp. Voor ieder appartement is een professional aanwezig, waardoor een soort buddysysteem ontstaat. Ook krijgen bewoners een kleine toelage voor de eerste levensbehoeften. De tweede bijeenkomst wordt georganiseerd op dinsdag 25 april 2017 voor zowel de getroffenen met, als zonder onderkomen. Tijdens een korte plenaire sessie geven medewerkers van Acantus, gemeente en Slachtofferhulp daar kort uitleg, gevolgd door uitgebreider persoonlijk contact voor degenen die daar behoefte aan hebben. Drie dagen na de explosie, op zaterdag 22 april, mogen bewoners van twaalf appartementen een kwartier hun woningen in, onder begeleiding van Stichting Salvage en Acantus, om persoonlijke spullen op te halen. Het is dan nog niet mogelijk om ook hun inboedel mee te nemen. In drie appartementen is mogelijk asbest vrijgekomen, de bewoners van deze appartementen mogen daarom nog niet naar binnen.

Omdat de getroffenen veelal ouderen (65+) zijn, wordt er een nazorgplan opgesteld (feitelijk een lijst met acties die ondernomen moeten worden) en worden verschillende instanties betrokken bij de hulpverlening. De bewoners van de huurwoningen ontvangen nazorg van woningcorporatie Acantus, terwijl de gemeente zich over de bewoners van de koopwoningen ontfermt. Hulpverlening bestaat voor beide groepen bewoners uit onder andere slachtofferhulp, met doorverwijzing naar reguliere hulpverlening indien nodig. Stichting Salvage, die een groot deel van de praktische zaken en vragen voor zijn rekening neemt, speelt hierin ook een grote rol.

³¹ Brandweer.nl, 20 april 2017. Groningen: Forse explosie verwoest appartementen in Veendam. Ontleend aan <https://www.brandweer.nl/groningen/nieuws-groningen/2017/force-explosie-verwoest-appartementen-in-veendam>.

5.3 Beschouwing

5.3.1 Opschalen: gemeente en veiligheidsregio

De gasexplosie in Veendam was vrij letterlijk een flitsramp, waarbij snel werd opgeschaald naar GRIP- 2. Veiligheidsregio Groningen (VRG) had daarbij een belangrijke rol. Meer in het bijzonder: de Gemeentelijke Kolom Groningen: het regionale team Bevolkingszorg. De VRG plaatste een CoPI voor de eerste informatievoorziening en sociale begeleiding, er was een OvD-BZ aanwezig op de plaats van het incident en er werd gezorgd voor de opvang van getroffen. Daarnaast werden lijsten aangeleverd om overzicht te creëren en de verschillende te starten processen in kaart te brengen. Ook leverde VRG communicatieadviseurs. Zij monitorde de verschillende mediakanalen en verdeelden zich over verschillende locaties, in nauw overleg met de gemeente.

Toch deed de gemeente Veendam het ook op haar eigen manier. De opschaling naar GRIP- 2 ging buiten de gemeente om – dat besliste de brandweer – maar de gemeente Veendam schakelde een eigen crisisteam in. Op het gemeentehuis vormde dit crisisteam een soort 'GBT-light', bestaande uit de burgemeester, de locoburgemeester, de gemeentesecretaris, een adviseur OOV, een communicatieadviseur, de teamchef politie en een medewerker van de politie. Tijdens de acute fase, maar ook de dagen erna, kwam dit GBT-light diverse keren en in wisselende samenstelling bijeen. Zo zat bij de eerste vergadering de politie aan tafel, terwijl later medewerkers van woningcorporatie Acantus, Stichting Salvage en Slachtofferhulp aanschoven.³² Het GBT-light richtte zich al snel op de nazorg en verdere nafase.

Het gemeentelijk crisisteam heeft in de beleving van betrokkenen een aantal belangrijke voordelen ten opzichte van de ondersteuning uit de veiligheidsregio. Zo zien zij het als een groot voordeel dat medewerkers elkaar kennen ('de lijnen zijn kort') en elkaar daardoor 'sneller kunnen vinden'. Daarnaast kennen de gemeentelijk ambtenaren en bestuurders de omstandigheden in de gemeente en haar inwoners goed. Cruciaal voor wat betreft de gasexplosie aan de Julianalaan was dat ambtenaren zich al snel een beeld konden vormen van de gebeurtenissen. Kort na de explosie bracht de politie teamchef Ommelanden-Midden burgemeester Swierstra van Veendam van de gebeurtenis op de hoogte. De burgemeester begaf zich snel naar de plaats van het incident, om getroffen een hart onder de riem te steken en informatie uit te wisselen met de operationeel leider van het CoPi en zelf een beeld te kunnen vormen van de ravage. Ondertussen had hij contact met zijn communicatieadviseur en adviseur Openbare Orde en Veiligheid (OOV). Via een WhatsApp-groepsbericht stelden zij andere ambtenaren op de hoogte die uiteindelijk zouden aansluiten bij de afhandeling van dit incident. Enkel van hen wonen toevallig vlakbij de plaats van het incident en wisten daardoor hun collega's meteen op de hoogte te brengen van de stand van zaken. Door op verschillende plekken beelden en informatie op te halen konden in korte tijd de benodigde acties worden geïnventariseerd. Daarnaast was het voor ambtenaren al snel duidelijk dat dit een incident met een lange nafase zou zijn. Bewoners konden voor nog onbepaalde tijd niet terugkeren naar hun woning en de impact zou vooral voor de wat oudere bewoners groot zijn. Na de eerste opvang en tijdig informeren van de getroffen en omwonenden, zou die meer langdurige opvang en nazorg door de gemeente en

³² Woningcorporatie Acantus was verantwoordelijk voor de sloop, beveiliging en de communicatie met bewoners uit huurwoningen. Stichting Salvage had eveneens een rol in informatievoorziening en plaatste gedurende een week een eigen container, bemand door drie man bij de plaats incident. Stichting Slachtofferhulp werd door de gemeente voor de getroffen bewoners met een eigen woning ingeschakeld en verwees, daar waar nodig, door naar reguliere hulpverlening.

woningcorporatie Acantus worden gefaciliteerd. De afhandeling van het incident zou uiteindelijk dus toch bij hen terecht komen:

'Wat verwacht nou de gemeenschap van de eigen gemeente? Dat is een constant punt geweest. [...] We hebben ook zeker steun en begeleiding gekregen [vanuit de VRG] wat heel waardevol was, maar per saldo komt het bij dit soort crises en rampen bij de gemeente te liggen. Hier. Want de gemeente wordt aangesproken.'

Bovenstaande duidt op een spanningsveld in de crisisbeheersing in dit soort casus. Er bestaat in alle veiligheidsregio's inmiddels een groep bevolkingszorgfunctionarissen die professioneel zijn opgeleid, maar gemeenten blijken het óók graag op hun eigen wijze te doen en de controle in eigen handen te houden. Bovendien draait het bij lokale incidenten en vormen van onrust vaak om de contacten met bewoners en externe partners die in de beleving van ambtenaren en bestuurders het verschil maken. Ambtenaren van de gemeente Veendam twijfelden er hardop aan of je dat kunt overlaten aan, weliswaar toegewijde en professionele, maar ook 'vreemde' functionarissen uit Groningen.

5.3.2 Communicatiestrategie

In tegenstelling tot andere casus van gasexplosies door 'verwarde personen' (Hoogeveen 2015, Drachten 2016) was er voor deze casus betrekkelijk weinig aandacht. Weliswaar werden de explosie en de toedracht daarvan breed uitgemeten, maar er ontspon zich naar aanleiding van deze casus nauwelijks discussie over (bijvoorbeeld) hulp aan psychiatrische patiënten of de gevolgen van bezuinigingen in de geestelijke gezondheidszorg. Dat is ergens opmerkelijk te noemen. Ingrediënten voor mogelijke consternatie waren er namelijk wel: het slachtoffer had een afscheidsbrief op Facebook geplaatst én er waren al meerdere klachten binnengekomen bij woningcorporatie Acantus (die niet hadden geleid tot uit-huis-plaatsing). Dat er weinig reuring over dit incident ontstond, had mogelijk te maken met de acties van de gemeente Veendam. Het beteugelen van mogelijke consternatie gebeurde namelijk al in een vroeg stadium en was gebaseerd op een duidelijke communicatie- én 'non-communicatie lijn' die op verschillende manieren werd ingevuld.

Allereerst kregen bewoners prioriteit: zij ontvingen informatie telkens eerder dan de pers en werden ook voorbereid op de mogelijkheid dat de pers met hen wilden spreken. De gemeente informeerde getroffen en daarom apart en vooraf in twee bijeenkomsten, waarbij onderscheid werd gemaakt tussen bewoners die geen onderkomen meer hadden en alle overige getroffen met nevenschade of die uitkeken op het verwoeste appartement. Door tijdens die bijeenkomsten niet te veel specifieke vragen plenair toe te staan (maar die in kleinere sessies te ondervangen), probeerde de gemeente eventuele negatieve emoties niet de overhand te geven. Daarnaast werden getroffen op persoonlijke wijze en door steeds dezelfde personen van informatie voorzien.

Ook op sociale media kozen gemeente en de veiligheidsregio een proactieve benadering. Al vrij snel na het incident stelden communicatieadviseurs vast dat sociale media gebruikers de verwarde toestand van het slachtoffer en de open brief die hij op Facebook had geplaatst benoemden. Er gingen ook geruchten rond over het motief achter de explosie, bijvoorbeeld dat het om een terroristische aanslag zou gaan.³³ Onderdeel van de communicatielijns was om die geruchten snel te benoemen en deze – indien mogelijk – te neutraliseren. Daardoor zagen ambtenaren dat burgers zelf meehielpen de juiste boodschap naar buiten te dragen

³³ Dit gerucht bleek te zijn gebaseerd op een vluchtend persoon; geen terrorist, maar iemand die een wietplantage in de buurt runde en zenuwachtig werd door de vele zwaailichten.

en stelden zij vast dat burgers die persoonlijk contact hadden gehad met de gemeente elkaar onderling corrigeerden op sociale media.³⁴

Daarnaast hield de gemeente Veendam er een specifieke mediastrategie op na. Uitgangspunt daarvan was dat de communicatie vanuit de gemeente uitsluitend verliep via de communicatieadviseurs en de burgemeester. Ook werd de communicatiestrategie onder regie van de gemeente afgestemd met andere partners, zoals Acantus, gaf de gemeente de bewoners van het complex advies over het omgaan met media en werden er duidelijke momenten gekozen om naar buiten te treden met (nieuwe) informatie. Zo werd het bezoek van de burgemeester aan de opvanglocatie aangekondigd als een kort moment voor vragen en was er na de tweede bijeenkomsten met getroffen en een mogelijkheid voor de pers tot het stellen van vragen. Dit gebeurde onder de verantwoordelijkheid van de communicatieadviseur van de gemeente Veendam en een collega van Acantus. Daarnaast werden de (herhaalde) verzoeken om aan te schuiven in talkshows zoals *RTL Late Night* en *Pauw* afgehouden. Er waren aanwijzingen dat in die programma's een link zou worden gelegd tussen de explosie en de psychiatrische achtergrond van het slachtoffer, de landelijke discussie over gedecentraliseerde zorg bij gemeenten en bezuinigingen. In de waarneming van ambtenaren en bestuurders kon echter niet aangenomen worden dat dat een rol speelde bij de explosie; het zou het incident daarmee onnodig groot maken. Daarnaast speelde ook een meer praktische reden een rol: de afstand van Veendam naar Hilversum is aanzienlijk en zou de burgemeester te lang weghouden van zijn taken in Veendam.

Al met al paste deze strategie bij wat de ambtenaren en bestuurders van Veendam benoemden als 'eigen regie houden'. De gemeente ging bewust niet mee in de discussie over verwarde personen: iets dat wel geopperd werd door media die iets meer op afstand stonden 'en dachten te weten hoe het zat.' Verder geholpen door de empathie van medebewoners en een sterk statement van de directeur van de woningcorporatie voerde het verwarde-personenframe uiteindelijk niet de boventoon.

5.3.3 Privacy en bemoeienis met 'verwarde personen'?

Dat de gemeente Veendam deze gebeurtenis buiten de discussie over 'verwarde personen' trachtte te houden, laat onverlet dat deze casus achteraf vragen oproep over de omgang met 'verwarde personen' en andere problematiek in het sociale domein. Die vragen waren gerelateerd aan het incident zelf en aan de bovenstaande strategie van 'open communicatie'. Zo bleek het in de praktijk nog ingewikkeld om openheid van zaken te geven. Een simpele reden daarvoor was dat niet alle gegevens over de toedracht van de explosie gedeeld konden worden. Vanwege het (medisch) beroepsgeheim en de privacy van de patiënt werd dat bemoeilijkt. Voor de burgemeester was het niet vanzelfsprekend hoe daarin op te treden: zijn streven om duiding te geven en getroffen gerust te stellen werd een aantal keer gehinderd doordat het medisch dossier van het slachtoffer dat in de weg stond. Ook werd het duiden van het incident bemoeilijkt doordat de recherche uiteindelijk niet in staat bleek de oorzaak van de explosie te achterhalen; de ravage was simpelweg te groot. De gebeurtenis kon niet worden toegeschreven aan opzet en/of zelfdoding. Daarnaast stelden betrokkenen zich na het incident vragen over de meer structurele omgang met verwarde personen en de verschillende partijen uit het sociale domein. Wat kun je als gemeente doen om op de hoogte te blijven van dergelijke patiënten? Wat is de grens van bemoeienis? Wanneer begeef je je ook juridisch gezien op glad ijs als het om privacy gaat? In dit geval was het slachtoffer niet in beeld bij de gemeente, maar wel bij het Universitair Centrum Psychiatrie Groningen, politie en de woningcorporatie. Als zij van de gedeelde

³⁴ Als is het achteraf natuurlijk moeilijk vast te stellen of dit daadwerkelijk het effect is geweest van het gemeentelijke sociale media beleid.

problematiek hadden geweten, hadden zij wellicht andere afwegingen kunnen maken. Die informatie kon echter in het voortraject niet gedeeld worden zonder toestemming van de patiënt. Dat roept de vraag op in hoeverre je als gemeente dit soort incidenten überhaupt voor kunt zijn. Mede daarom heeft de gasexplosie niet tot een hernieuwde aanpak van problemen rondom 'verwarde personen' geleid. Verandering zit eerder in bewustwording van het gebrek aan informatie-uitwisseling tussen verschillende instanties, zo stelden betrokkenen. 'Je loopt het risico dat verschillende sporen langs elkaar heen gaan lopen, waar de ene partij denkt dat het goed gaat, terwijl de ander dat niet herkent.' Deze casus bood in die zin dus inzicht in nut en noodzaak van een meer integrale omgang met dit soort inwoners, zelfs als niet alle informatie gedeeld kan worden. Dit gebeurt nu met 'procesregisseurs regieteam', waarbij nadrukkelijker de link wordt gelegd tussen de portefeuilles sociaal domein en veiligheid. Door in samenspraak met de patiënt een overleg voor te stellen met meerdere partijen, kun je het privacyvraagstuk beter het hoofd bieden, aldus een ambtenaar. Deze integrale aanpak moet er voor zorgen dat verschillende partijen als gemeente (OOV), psychiatrie, woningcorporatie, politie, recherche, sociale opvang en onderwijs elkaar beter kunnen vinden. Ook met de directie van het Universitair Psychiatrisch Centrum (UPC) is over deze aanpak van gedachten gewisseld.

5.4 Concluderend

Zoals deze casus liet zien, kan zelfs een betrekkelijk vaak voorkomend incident als een gasexplosie voor een gemeente veel uitdagingen met zich meebrengen. Voor Veendam was de 'interne' opschaling binnen de gemeente dan ook belangrijk om de zaken onder controle te krijgen. Het 'GBT-light' bood gelegenheid om snel met alle relevante partners om tafel te komen en met hen activiteiten af te stemmen. Ook zorgde het voor een duidelijke en bewuste communicatie- en mediastrategie. Daarmee kon prioriteit worden gegeven aan de getroffen en tevens al te hijgerige persvragen over het beleid ten aanzien van verwarde personen op afstand worden gehouden.

De casus Veendam is tevens een voorbeeld van flexibele op- en afschaling en van een flexibele inzet van de veiligheidsregio die zich laat bepalen door de vraag of er behoefte is aan extra menskracht of is monitoring op afstand en een ondersteunende rol meer gepast?

6 Kampioenswedstrijden en huldiging van Feyenoord

6.1 Inleiding

Zondag 7 mei 2017 was een belangrijke dag voor Feyenoord. De voetbalclub kon die dag na 18 jaar weer landskampioen worden. De club moest dan wel van stadsgenoot Excelsior winnen. Het liep anders dan gehoopt en verwacht. Feyenoord verloor met 3-0, een zware teleurstelling voor alle Feyenoordfans. Supporters die hadden gerekend op een kampioensfeest later op die dag en een huldiging op maandag 8 mei. Enkele honderden supporters uitten hun teleurstelling met vandalisme, rellen en geweld tegen de ME. Een week later, zondag 14 mei, werden echter de dromen van de Feyenoordsupporters alsnog werkelijkheid, toen hun club thuis tijdens de laatste competitiewedstrijd Heracles Almelo versloeg en daarmee landskampioen werd. Deze wedstrijd verliep zonder grote incidenten. Op maandag 15 mei vond op de Coolingsingel de huldiging van Feyenoord plaats. De festiviteiten op de Coolingsingel verliepen dit keer zonder noemenswaardige incidenten. In dit hoofdstuk zoomen we in op hoe de gemeente Rotterdam de risico's rond het kampioenschap van Feyenoord heeft aangepakt en voor welke uitdagingen zij hierbij werd gesteld. Hiervoor is gesproken met de gemeentelijke projectleider van de Feyenoordhuldiging, de Regionaal Operationeel Leider (ROL) van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en één van de Hoofden Ordehandhaving van de politieke Staf Grootschalig Bijzonder Optreden (SGBO).

6.2 Feitenrelaas

Eind 2016 wordt duidelijk dat Feyenoord kans maakt op het landskampioenschap en mogelijk gehuldigd gaat worden bij het stadhuis. Gemeente Rotterdam en de politie weten dat daarvoor forse voorbereidingen nodig zijn. De hevige rellen tijdens de laatste kampioenshuldigingen van Feyenoord in 1993 en 1999 staan bij iedereen nog in het geheugen gegrift.³⁵ Samen met onder meer de veiligheidspartners (politie en veiligheidsregio) wordt een multidisciplinair plan uitgewerkt. Omdat de situatie in 1993 en 1999 geheel anders was, moet de gemeente Rotterdam voor de huldiging en de kampioenswedstrijd(en) nieuwe draaiboeken opstellen.³⁶ Een van de belangrijkste maatregelen is de inzet van zo'n duizend politieagenten per wedstrijddag (en later ook voor de huldiging). Om scenario's zoals in 1993 en 1999 te voorkomen kiest de lokale driehoek medio april 2017 ervoor om in een GRIP-2-structuur te gaan werken. Er worden vaste ROT's

³⁵ Toen Feyenoord in 1999 landskampioen werd, liep de huldiging op de Coolingsingel volledig uit de hand en vonden er massale rellen plaats. Drie mensen werden door de politie neergeschoten en de materiele schade werd geschat op ruim 10 miljoen gulden (NRC, 5 mei 2017. Hoe het feest op de Coolingsingel in 1999 ontspoorde. Op 15 november 2017 ontleend aan: <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/05/05/feyenoord-landskampioen-1999-a1557378>). Ook eerder, bij de kampioenshuldiging in 1993, braken in het centrum van Rotterdam ongeregelde horden uit. Een kleine groep vandalen gooide ruiten in van winkels en kantoren en bekogelde de politie, die daarop enkele charges uitvoerde. Drie agenten werden gewond. Er werden 41 aanhoudingen verricht (NRC, 1 juni 1993. Honderdduizend fans huldigen Feyenoord. Op 15 november 2017 ontleend aan: <https://www.nrc.nl/nieuws/1993/06/01/honderdduizend-fans-huldigen-feyenoord-7184662-a547609>).

³⁶ Deze bevatten naast beleidsuitgangspunten over toegankelijkheid, tolerantiegrenzen, preventiemaatregelen, schade/schadeclaims en communicatie onder meer ook informatie over de evenementenlocaties, verwachte supportersstromen, horecagelegenheden, de commandostructuur, communicatieplannen en scenario's.

voor elke wedstrijddag en de huldiging gevormd om fysieke veiligheidsrisico's te inventariseren en scenario's uit te werken.³⁷ Ook worden dan al CoPI's gevormd met een vaste samenstelling.³⁸

In de competitie loopt de spanning ondertussen op: de beslissing in de Eredivisie zal pas tijdens de laatste wedstrijden vallen. Bij de een na laatste wedstrijd op zondag 7 mei tegen Excelsior maakt Feyenoord kans om landskampioen te worden. Het mogelijke kampioensduel tegen Excelsior is een uitwedstrijd in het Rotterdamse Woudestein, een relatief klein voetbalstadion. De wedstrijd wordt daarom op meerdere locaties in het centrum van Rotterdam en in Feyenoordstadion de Kuip op grote schermen uitgezonden. Op 7 mei, meer dan twee uur voor de aftrap, verzamelen zich voor de Kuip al duizenden supporters om het spektakel samen te kunnen beleven. Ook het Stadhuisplein en de Coolsingel lopen vol en worden om circa 13:00 uur afgesloten. Mensen die de wedstrijd nog willen zien, worden door de politie doorgestuurd naar andere plekken zoals de Binnenrotte.

Om 14:30 uur vindt op Woudestein de aftrap van de wedstrijd plaats. Na een uur staat Feyenoord 2-0 achter. Op het Stadhuisplein vertrekken de eerste supporters uit teleurstelling. Ook de stemming in de Kuip daalt, maar blijft de stemming na afloop van de wedstrijd rustig. Enkele honderden fans wachten hier op de bus met Feyenoordspelers en ontvangen deze met applaus en vuurwerk. Ook de Binnenrotte loopt rustig leeg. Op andere plekken in het centrum van de stad slaat de stemming echter om. Op de Coolsingel, het Schouwburgplein, het Hofplein en het Stadhuisplein gooien zo'n 200 teleurgestelde supporters met onder meer vuurwerk en straatstenen naar politieagenten. Rond 16:15 uur, wanneer de voetbalwedstrijd ten einde is, voert de ME enkele charges uit om een groep relschoppers uit elkaar te drijven. Omdat het effect daarvan maar beperkt is, worden waterkannonnen, de bereden politie en politiehonden ingezet.³⁹ Zo'n honderd relschoppers worden aangehouden.⁴⁰ Ook bij de Kuip moet de ME uiteindelijk ingrijpen omdat fans na ontvangst van hun team niet willen vertrekken. Rond 18:45 uur lijkt de politie de situatie onder controle te hebben; het is weer rustig in de stad.⁴¹

Eén week later – op zondag 14 mei – krijgt Feyenoord nogmaals een kans om de kampioensschaal te winnen. Voorafgaand aan deze wedstrijd besluit de gemeente dat er buiten het eigenlijke evenemententerrein in het centrum meer evenementen moeten plaatsvinden. Ze vraagt aan particuliere organisaties, zoals de evenementenhal 'Rotterdam Ahoy', een live-uitzending te organiseren. Zo kunnen supporters de wedstrijd goed zien, en kan voorkomen worden dat supporters onrust gaan stoken. Vanwege de rellen van de week daarvoor scherpen politie en gemeente de veiligheidsmaatregelen aan. Dit leidt onder meer

³⁷ In de planningsstaf zaten de Operationeel Leider, een informatiemanager, procesondersteuner, de Algemene Commandanten van de brandweer, politie, ambulancezorg, bevolkingszorg en Scheepvaartzorg, alsook de hoofden van de sectie Milieubeheer en de sectie Communicatie, een calamiteitencoördinator en liaisons van de afdelingen mobiliteit en Defensie.

³⁸ Daarmee wil de veiligheidsregio voorkomen dat de functionarissen in de uitvoering andere mensen zijn dan degenen die de plannen maken. Samenstelling CoPI: Leider CoPI, informatiemanager, Commandant van Dienst Geneeskundig, Hoofd van Dienst Brandweer, Officier van Dienst Politie, liaison van de gemeente Rotterdam, een communicatieadviseur, plotter, preventiepijket en Dienst Informatiemanagement van de politie. Zie ook Jastrzebski, R. (2017). Veiligheid rond voetbalhuldiging is multidisciplinaire uitdaging. *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing* 15(4), pp.54-55.

³⁹ Politie.nl, 7 mei 2017. Kleine groep relschoppers smet op goede verliezers in Rotterdam. Op 15 november 2017 ontleend aan: <https://www.politie.nl/nieuws/2017/mei/7/07-kleine-groep-relschoppers-smet-op-goede-verliezers-in-rotterdam.html>

⁴⁰ In september 2017 zijn de relschoppers veroordeeld tot taakstraffen variërend van 60 tot 220 uur. Uitspraak van 25 september 2017, rechtbank Rotterdam. Op 15 november 2017 ontleend aan: https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Rotterdam/Nieuws/Paginas/Veroordelingen-vanwege-rellen-Excelsior-Feyenoord.aspx?pk_campaign=rssfeed&pk_medium=rssfeed&pk_source=Nieuws-van-de-rechtbank-Rotterdam.

⁴¹ RTV Rijnmond, 7 mei 2017. LIVEBLOG teruglezen: Tientallen aanhoudingen na nederlaag Feyenoord. Op 15 november 2017 ontleend aan: <http://www.rijnmond.nl/nieuws/154676/LIVEBLOG-teruglezen-Tientallen-aanhoudingen-na-nederlaag-Feyenoord>.

tot een strenger alcoholbeleid en tot de inzet van meer ME in het centrum. Drank mag alleen nog in horecagelegenheden worden geconsumeerd, niet op de openbare weg in de binnenstad. Door dit aangepaste alcoholbeleid daalt ook het risico dat de politie wordt bekogeld met bierflessen en blikken. Al op het station Rotterdam Centraal fouilleert de politie supporters op het bezit van alcohol; er wordt zo'n 10.000 liter alcohol in beslag genomen.⁴²

Rond een uur of twaalf loopt het Stadhuisplein langzamerhand vol en ook het Feyenoordstadion vult zich met supporters. De stemming is goed. Om 14:30 uur rolt de bal en al binnen het eerste kwartier scoort Dirk Kuyt twee doelpunten voor Feyenoord. Uiteindelijk wint de ploeg met 3-1 en is zij landskampioen. Het centrum van de stad en de Kuip 'ontploffend' na het fluitsignaal om 16:20 uur. Het Hofplein is door de massale toestroom van fans naar het centrum om 17:00 uur helemaal afgesloten voor het verkeer. "Druk maar feestelijk", zo omschrijft burgemeester Aboutaleb de situatie in Rotterdam om 18:45 uur. Wel adviseert de politie supporters via Twitter om niet meer naar het centrum te komen.⁴³ Tussen 22:00 en 24:00 uur stroomt de binnenstad leeg. De politie blijft op de been, maar er zijn weinig incidenten. Enkele supporters raken gewond door vuurwerk en er worden in totaal 76 personen aangehouden voor kleinere overtredingen.⁴⁴

De volgende dag, op maandag 15 mei, vindt de huldiging plaats. Daarvoor zijn opnieuw extra maatregelen genomen op het gebied van 'crowd management'. In het centrum van de stad zijn toegangspoorten, hekken en (gedeeltelijk mobiele) roadblocks geplaatst. Om verdrukking te voorkomen en de mobiliteit van de hulpdiensten te waarborgen, heeft de gemeente het gebied op het Stadhuisplein en de Coolingsingel opgedeeld in acht verschillende grote vakken.⁴⁵ Voor mindervaliden is een eigen ruimte vóór het meest populaire vak op het Stadhuisplein gereserveerd. Verder worden door de politie onder meer voetbaleenheden ingezet die normaalgesproken bij wedstrijden in de Kuip actief zijn. Bovendien worden uit het hele land op verzoek van de gemeente ongeveer zevenhonderd voetbalstewards 'geleverd' voor ondersteuning bij de ordehandhaving.

Die maandag in de vroege ochtend staan de eerste Feyenoordfans al te wachten bij het Stadhuisplein, waar de Rotterdamse club om 12:00 uur wordt gehuldigd. Enkelen hebben de hele nacht in het centrum doorgebracht. Ruim een uur voordat de huldiging begint, is de binnenstad van Rotterdam vol. De politie schat dat er zo'n 150.000 mensen op de been zijn. Via Twitter geeft de politie aan dat er in de acht supportersvakken voor het stadhuis geen fans meer bij kunnen. Aanvullend op dit Twitterbericht wordt een NL-Alertbericht met dezelfde informatie verstuurd. Teleurgestelde fans proberen nog om over de hekken van de vakken te klimmen, maar worden tegengehouden door de beveiligers. Om 11:45 uur komt de bus met de spelers van Feyenoord aan bij het stadhuis. De sfeer is feestelijk: het Stadhuisplein is bedekt onder een deken van witte en rode rook en supporters zwaaien met grote Feyenoord-vlaggen. Om 12:08 uur tonen hoofdtrainer Van Bronckhorst en aanvoerder Kuijter de kampioensschaal aan het publiek. Ze spreken de aanhang toe en zingen liederen. Na een half uur zit de officiële huldiging erop en om 13:00 uur zijn de meeste supporters al

⁴² Politie.nl, 15 mei 2017. Regeling rondom kampioenschap Feyenoord. Op 15 november 2017 ontleend aan: <https://www.politie.nl/nieuws/2017/mei/15/07-regeling-rond-kampioenschap-feyenoord.htm>.

⁴³ RTV Rijnmond, 14 mei 2017. Liveblog teruglezen: Feyenoord landskampioen. Op 15 november 2017 ontleend aan: <http://www.rijnmond.nl/nieuws/154963/Liveblog-teruglezen-Feyenoord-landskampioen>.

⁴⁴ Politie.nl, 15 mei 2017. Regeling rondom kampioenschap Feyenoord. Op 15 november 2017 ontleend aan: <https://www.politie.nl/nieuws/2017/mei/15/07-regeling-rond-kampioenschap-feyenoord.html>.

⁴⁵ Jastrzebski, R. (2017). Veiligheid rond voetbalhuldiging is multidisciplinaire uitdaging. *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing* 15(4), pp.54-55.

vertrokken.⁴⁶ De huldiging is daarmee nagenoeg probleemloos verlopen: het was "een feest".⁴⁷

De organisatie van een bijzonder sportevenement

Elk jaar is Rotterdam gastheer van tientallen sportevenementen. Toch was een mogelijk landskampioenschap van Feyenoord van een andere orde. Vanaf februari 2017 begonnen de gemeente Rotterdam en politie al met de voorbereidingen. Dat begon met een overleg van één gemeenteambtenaar met twee politiemensen, maar groeide tot op de dag van de competitiewedstrijd uit tot een club van 80 à 100 mensen van alleen al de Directie Veiligheid. De adviseur Evenementen van de Directie Veiligheid werd aangewezen als gemeentelijke projectleider, waarmee hij verantwoordelijk werd voor de voorbereidingen en organisatie van de huldiging. De officiële vergunningsaanvraag werd in april uitbesteed aan Rotterdam Topsport.

Naast ambtenaren die zich regulier bezighouden met evenementen, waren op enig moment ook beleidsadviseurs voor horeca, juridische ondersteuning en voor 'overlast-gevende personen' betrokken bij het project. Tevens werden beleidsadviseurs ingeschakeld voor het opzetten van de commandostructuur en oefeningen. De afdelingen Toezicht & Handhaving en Schone Stad leverden eveneens veel capaciteit. Omdat voor het evenement een deel van het centrum moest worden afgesloten, was ook de verkeersmarinier⁴⁸ betrokken bij de voorbereiding. De Stadsmarinier Centrum⁴⁹ stond in contact met de ondernemers in het centrum. Een tweede stadsmarinier werd op een gegeven moment als projectleider ingezet voor de tweede kampioenswedstrijd op 14 mei. Tot slot waren gemeentelijke adviseurs crisisbeheersing betrokken bij de organisatie. Zij dachten onder meer mee over mogelijke opvanglocaties in het geval van een incident en waren vóór en tijdens de evenementen betrokken bij multidisciplinaire overleggen.

De voorbereidingen vergden daarnaast ook veel capaciteit van veiligheidspartners en andere partijen (Stadsbeheer, NS, RET). Vanaf 29 maart stonden de wekelijkse overleggen tussen hulpdiensten, gemeente en andere partners volledig in het teken van de kampioenswedstrijd en de huldiging. Vooral de politie was een prominente partner. De samenwerking tussen het ROT en de Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGB0) van de politie was anders geregeld dan bij andere evenementen. Waar de politie normaal gesproken deel uitmaakt van de multidisciplinaire overlegstructuur, waren nu de CoPI- en ROT-overleggen ondersteunend aan de SGB0-structuur van de politie.⁵⁰

Ook Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) speelde een belangrijke rol: de organisatie van de wedstrijden en (mogelijke) huldiging viel in de categorie 'risicovolle categorie-C' evenementen⁵¹ en vergde daarom een multidisciplinaire aanpak. De veiligheidsregio coördineerde de advisering van de hulpdiensten aan de gemeente⁵² en toetste de plattegrond van de evenemententerreinen en de veiligheidsaspecten, zoals de

⁴⁶ RTV Rijnmond, 15 mei 2017. Liveblog teruglezen: Huldiging Feyenoord. Op 15 november 2017 ontleend aan: <http://www.rijnmond.nl/nieuws/154988/Liveblog-teruglezen-Huldiging-Feyenoord>.

⁴⁷ NRC, 15 mei 2017. Huldiging voorbij, Coolsingel stroomt leeg. Op 15 november 2017 ontleend aan: https://www.nrc.nl/nieuws/2017/05/15/live-coolsingel-staat-twee-uur-voor-huldiging-al-vol-a1558659?utm_source=NRC&utm_medium=related&utm_campaign=related2

⁴⁸ Rotterdamse functionaris die ervoor zorgt dat allerlei verschillende werkzaamheden en gebeurtenissen met invloed op het verkeer op elkaar worden afgestemd. Hij is rechtstreeks opererend onder het college van burgemeester en wethouders. In andere steden is deze functie bekend als 'verkeers-/stadsregisseur' of 'coördinator bereikbaarheid'.

⁴⁹ De stadsmariniers van gemeente Rotterdam zijn verantwoordelijk voor het oplossen van hardnekkige veiligheidsproblemen in bepaalde gebieden. Dit doen ze door het gesprek te zoeken met mensen in de betreffende buurten, problemen vroegtijdig te signaleren en aan te pakken.

⁵⁰ Wel werd bewust hetzelfde SGB0 team dat in 2016 de huldiging van de bekerfinale deed, voor deze huldiging ingeschakeld.

⁵¹ Risicovol evenement, waarbij sprake is van een grote impact op de omgeving / regio en / of verkeer en tevens extra capaciteit van de hulpverleningsdiensten is vereist. Bron: Handreiking Publieksveiligheid evenementen regio Rotterdam Rijnmond, 2011 versie 2.0.

⁵² Volgens de landelijke Handreiking Evenementenveiligheid (HEV, 2012).

bezoekersaantallen, de verdeling in vakken en calamiteitenroutes. Verder was er nog een aantal aandachtspunten vanuit brandveiligheid die werden meegewogen, zoals Bengaalse fakkels en rookbommen die invloed zouden kunnen hebben op de automatische brandmeldinstallaties in gebouwen rond de Coolsingel. Ook werd nagedacht hoe kon worden voorkomen dat supporters op zwakke constructies zouden klimmen. De GHOR droeg er zorg voor dat er tijdens die bewuste wedstrijddagen en op de dag van huldiging meerdere ambulances en EHBO-posten paraat waren om gewonden of onwel geworden supporters te kunnen verzorgen.

6.3 Beschouwing

Omdat moeilijk te voorspellen was hoe de laatste wedstrijden van Feyenoord zouden verlopen, moesten veel verschillende scenario's worden uitgewerkt. Het was immers onzeker *of* en *wanneer* Feyenoord kampioen zou worden en een huldiging zou moeten worden georganiseerd. In deze paragraaf wordt een aantal uitdagingen beschouwd die tijdens de voorbereiding en uitvoering van de voetbal evenementen speelden.

6.3.1 Organisatie: supporterswensen versus veiligheid

De gemeente Rotterdam wilde zich met de organisatie van de huldiging vooral positioneren als een stad waar supporters een feestelijk kampioenschap vieren. Wetende dat 'Feyenoord' en 'feest vieren' niet altijd de makkelijkste combinatie is, stond voor de gemeente in de voorbereidingsfase het onderwerp veiligheid centraal. Eén van de belangrijkste uitdagingen waarmee de gemeente Rotterdam werd geconfronteerd was het vinden van een balans tussen de oude voetbaltradities en het waarborgen van veiligheid. In het verleden vond de huldiging meteen na het gewonnen kampioenschap op zondag plaats en veel supporters hoopten dat dit in 2017 ook zo zou gebeuren. Supporters startten zelfs een petitie, die door 25.000 mensen werd getekend.⁵³ In een interview met RTV Rijnmond vertelde een Rotterdammer en Feyenoord-supporter: "Wij willen de huldiging op zondag, omdat dan de wedstrijd wordt gespeeld. Iedereen heeft gekeken, gaat naar de stad en wil dan naar de Coolsingel om Feyenoord te huldigen [...]. Als iedereen daar toch is, kunnen we net zo goed meteen een feestje bouwen."⁵⁴

Volgens sommigen zou het logistiek gezien eenvoudiger zijn geweest om de huldiging te laten plaatsvinden op de dag van de kampioenswedstrijd. Dan zouden immers alle diensten en hulpverleners al op de been zijn.⁵⁵ De goede ervaringen die met het aangepaste tijdschema waren opgedaan bij Feyenoord's Beker kampioenschap in 2008 en 2016 deden echter anders besluiten. Een argument dat veel werd genoemd om de wedstrijd en huldiging toch los te knippen: het gebied zou zondag simpelweg nog niet klaar zijn voor een huldiging, zo benadrukte burgemeester Aboutaleb.⁵⁶ Er moesten voor die huldiging schermen worden opgebouwd en ook zou de Coolsingel uit veiligheidsoverwegingen nog moeten worden ingedeeld in vakken. Bovendien was de verwachting dat het drank- en drugsgebruik op maandagochtend geringer zou zijn dan op de zondagmiddag waarop de kampioenswedstrijd zou worden gespeeld. Ook zou het aantal gezinnen met kinderen in de stad op maandag

⁵³ RTV Rijnmond, 26 april 2017. Excelsior-Feyenoord op Woudestein, wel schermen en overhandiging schaal in de Kuip. Op 15 november 2017 ontleend aan: <http://www.rijnmond.nl/nieuws/154318/Excelsior-Feyenoord-op-Woudestein-wel-schermen-en-overhandiging-schaal-in-de-Kuip>.

⁵⁴ RTV Rijnmond, 26 april 2017. Petitie voor huldiging op zondag passeert 21.000 handtekeningen. Op 15 november 2017 ontleend aan: <http://www.rijnmond.nl/nieuws/154297/Petitie-voor-huldiging-op-zondag-passeert-21-000-handtekeningen>.

⁵⁵ Al is niet iedereen het eens met dit argument. Een andere betrokkene meent namelijk dat een huldiging op dezelfde dag nog meer capaciteit en ombouwtijd zou hebben gevergd.

⁵⁶ NRC, 27 april 2017. Bij ongeregelheden komt er mogelijk geen huldiging Feyenoord. Op 15 november 2017 ontleend aan: https://www.nrc.nl/nieuws/2017/04/27/kampioenschap-bij-ongeregelheden-komt-er-mogelijk-geen-huldiging-feyenoord-8434602-a1556236?utm_source=NRC&utm_medium=related&utm_campaign=related2.

naar verwachting (relatief) groot zijn: de Rotterdamse scholieren kregen de gelegenheid om voor deze gebeurtenis een verzuimaanvraag bij hun school te doen. Ook dat waren voor de gemeente en de politie belangrijke argumenten om de huldiging pas de volgende dag te laten plaatsvinden. “Je kunt veel zeggen van die hooligans, maar ze houden wellicht wel rekening met het feit dat er kinderen rondlopen,” aldus een betrokkene. Er werd daarom ook bewust op gemengde vakken aangestuurd. Hoe beter de vermenging van het publiek hoe beter de algemene sfeer, leerde de ervaring.

Wat betreft de dag en het tijdstip van de huldiging werd dus het zekere voor het onzekere genomen en besloten om de huldiging op een andere dag te laten plaatsvinden dan de wedstrijd. Op een ander organisatieaspect besloot de lokale driehoek echter wel de tradities te respecteren: een huldiging op het balkon van het stadhuis. Dit besluit werd vrij snel genomen, ondanks de wetenschap dat het Stadhuisplein niet optimaal is voor het houden van een dergelijk groot evenement.⁵⁷ Om situaties zoals die tijdens de huldiging in 1999 te voorkomen, werd wel extra geïnvesteerd in *crowd management* en ordehandhaving. In het centrum golden daarom dezelfde regels en gedragscodes als bij de Kuip, supporters kwamen onder meer dezelfde politie-eenheden en stewards tegen als in en rondom het stadion en de stadionomroeper was ceremoniemeester. Dit alles om een herkenbare situatie te creëren voor de supporters en hun gedrag in voorspelbare banen te kunnen leiden.

6.3.2 Impact op de stad

De huldiging had een grote impact op de stad Rotterdam. Naast balanceren tussen supporterswensen en veiligheidsmaatregelen, moesten gemeente Rotterdam en haar veiligheidspartners ook een manier vinden om die gevolgen zo klein mogelijk te houden. Zeker na de rellen op 7 mei was dat een belangrijk vraagstuk. Ondernemers keken zeker niet allemaal uit naar de geplande evenementen. Winkeliers kregen het advies om op de dag van de huldiging pas na 14:00 uur de deuren te openen. Ook was er een gerede kans dat winkeliers te maken zouden krijgen met vals brandalarm door het gebruik van rookbommen. Om dat te voorkomen ging een speciale ploeg van de brandweer aan de slag. Daarnaast informeerde een team van de politie de winkeliers rond de Coolsingel over onder meer veiligheidsmaatregelen, aanrijdroutes en het gebruik van parkeergarages tijdens de wedstrijddagen en huldiging. Burgers waren in de beleving van de gemeente vooral trots op het feest in hun stad. Om de sfeer in te polsen en mogelijke stemmingsveranderingen te signaleren verrichtte de politie omgevingsanalyses. Deze werden gebruikt om mogelijk wangedrag van hooligans vroegtijdig te signaleren.

Uiteindelijk bleken de observaties geen zorgwekkende resultaten op te leveren en op 14 en 15 mei was de stemming goed. “De mensen die af en toe hooligan-gedrag vertonen hebben misschien langer in de stad rondgehangen dan ‘gewone’ supporters, maar verder waren ze niet in bijzondere mate opvallend aanwezig,” aldus een betrokkene. Volgens een respondent van de politie droeg naast het aangescherpte alcoholbeleid ook de publieksvriendelijke houding van de politie bij aan de vrij ontspannen sfeer op 14 en 15 mei “We zijn ook allemaal hartstikke trots op Feyenoord,” was de boodschap.

⁵⁷ COT (1999). *Voetbal en geweld: onderzoek naar aanleiding van rellen en plunderingen bij een huldiging in Rotterdam*, Alphen aan den Rijn: Samson.

6.3.3 Informatie en communicatie

Natuurlijk was ook communicatie van groot belang. Toch begon de gemeente pas vrij laat met het actief verstrekken van informatie. Pas na de door Feyenoord gewonnen wedstrijd op 23 april trad het communicatieteam van gemeente Rotterdam (bestaande uit twee communicatiemedewerkers van de directie Veiligheid en enkele adviseurs van het Stadhuis) naar buiten met antwoorden op vragen als: Hoe kan ik bij het evenemententerrein komen? Hoe is de vakindeling? En wat mag ik al dan niet meenemen naar het feest? Voor de communicatie met de supporters, bewoners en bezoekers van de stad werden sociale mediakanalen gebruikt zoals Twitter en Facebook. Ook werd er op de website van gemeente Rotterdam een flyer met FAQ's gepubliceerd. Deze informatie was eveneens na te lezen op diverse fan-sites. Ook tijdens de evenementen werden sociale mediakanalen gebruikt om supporters, bewoners en bezoekers te informeren over actuele ontwikkelingen in het centrum en op een gegeven moment ook over het stilleggen van het openbaar vervoer.⁵⁸ Speciale vermelding verdient hier het NL-Alertbericht dat op 15 mei verstuurd werd. Dit bericht, waarin werd aanbevolen het centrum van Rotterdam te mijden, zorgde voor veel verbazing. De meeste mensen veronderstelden bij het ontvangen van het NL-Alertbericht dat er sprake was van een calamiteit. Het bericht riep dan ook de vraag op of het gerechtvaardigd was om NL-Alert te gebruiken als geen sprake is van nood. Ook bij gemeente Rotterdam zorgde het gebruik van dit communicatiemiddel voor verbazing: "Dit is helemaal langs ons heen gegaan. Het is niet te verkopen dat dit instrument wordt gebruikt voor zoiets," aldus een ambtenaar die nauw betrokken was bij de organisatie van het evenement. Ook werd bekritiseerd dat het bericht mensen heeft bereikt die zich niet in het centrum van Rotterdam bevonden en voor wie de boodschap dus geen enkele betekenis had. Tegelijkertijd was het voordeel van dit NL-Alertbericht dat bijna iedereen met een mobiele telefoon in de buurt van het evenement werd bereikt. Door het versturen van een NL-Alertbericht in combinatie met sociale-mediaberichten werd dus een groot deel van de beoogde doelgroep geïnformeerd over de situatie op de Coolsingel. In hoeverre het bericht ook daadwerkelijk effect heeft gehad op het gedrag van de supporters, is achteraf gezien lastig te achterhalen.

6.4 Conclusie

Het mogelijke kampioenschap van Feyenoord zorgde voor veel onzekerheden. Het was tot op het laatste moment onduidelijk of een huldiging moest worden georganiseerd. Een situatie die van de gemeente een vooruitziende blik vereiste. Daarbij zagen de gemeente en haar veiligheidspartners zich voor verschillende vragen gesteld, zoals hoe bepaalde voetbaltradities af te wegen tegenover veiligheid? Hoe kon de impact op de stad zo klein mogelijk worden gehouden? En: hoe communiceer je hierover? Vanaf het begin van de organisatie in februari was het voor alle betrokken partijen duidelijk dat scenario's zoals bij de huldigingen in 1993 en 1999 zich niet mochten herhalen.

Naast het vroegtijdig opstarten van de voorbereidingen was vooral expertise en ervaring van cruciaal belang. Ervaring die voor een deel ook was opgedaan bij eerdere evenementen (en incidenten), zoals bijvoorbeeld rond de bekerfinale in 2016. Daarom waren bij de voorbereidingen deels dezelfde ambtenaren van de directie Veiligheid betrokken. Hoewel de voetbalrellen op 7 mei achteraf in Rotterdam met enige nuchterheid werden beschouwd – het wangedrag na een verloren kampioensduel was geen onvoorspelbaar scenario –

⁵⁸ Deze maatregel moest in verband met de grote mensenmassa's in het centrum worden getroffen op zowel zondagmiddag 14 mei als maandagochtend 15 mei. Actuele informatie over het bus- en tramverkeer werd ook verspreid via de RET-borden bij de haltes.

zorgden deze er wel voor dat de gemeente extra 'op scherp' stond voor de laatste competitiewedstrijd op 14 mei en de mogelijke huldiging op 15 mei.

De rellen op 7 mei leverden nieuwe inzichten op en leidden tot een aangescherpt beleid. Daarmee illustreert de Feyenoord-casus dat incidenten een positieve bijdrage kunnen leveren aan kennis, bekwaamheid en veerkracht en als belangrijke bron van informatie kunnen dienen.

Tevens laat de casus zien dat een bepaalde mate van flexibiliteit nodig kan zijn voor succes. De flexibiliteit in deze casus zat hem naast de herziening van de veiligheidsmaatregelen ook in de multidisciplinaire samenwerking. De opschaling naar GRIP-2, voordat er feitelijk ook maar iets was gebeurd, het werken met een vaste samenstelling van crisisteams (ROT en CoPI) en – ook al zijn de meningen hierover verdeeld – het gebruik van NL-Alert laten zien dat veiligheidspartners in bijzondere omstandigheden soms ook creatief omgaan met hun middelen om het gewenste resultaat te bereiken.

7 Ontruiming van camping Fort Oranje

7.1 Inleiding

Fort Oranje was een camping in de gemeente Zundert waarvoor het woord ‘camping’ niet geschikt leek: een groot deel van de bewoners woonde permanent op de camping en verkeerde in bijzonder slechte leefomstandigheden en schrijnende armoede. Bovendien concentreerden zich op de camping veel criminele praktijken.

Op 9 juni 2017 kondigt gemeente Zundert haar voornemen aan de camping te sluiten en haar bewoners elders onder te brengen, daarin gesteund door de burgemeesters van Tilburg en Breda en de directeur GGD en de politiechef. In dit hoofdstuk wordt besproken hoe de hele operatie verliep en – in het bijzonder – wat daarbij de rol was van gemeentelijk functionarissen. Het hoofdstuk is voor een belangrijk deel gebaseerd op een evaluatie die het lectoraat Crisisbeheersing heeft verricht naar de aanleiding en het proces van ontruiming van deze camping.⁵⁹

7.2 Feitenrelaas

Vanaf 2009 heeft de gemeente Zundert – in samenwerking met anderen (o.a. de politie en GGD) – vele malen gepoogd iets aan de situatie op de verloederde camping Fort Oranje te doen. Vanaf 2009 onderneemt de gemeente bijvoorbeeld meerdere integrale handhavingsacties, mede omdat de camping dan is aangemerkt als ‘vrijplaats’. Daarbij werkt Zundert onder andere samen met de politie, Belastingdienst, Douane en arbeidsinspectie. Ook wordt met hulp van extern ingehuurd bureau Amba in 2009 (tevergeefs) gepoogd de camping gestructureerd te ontruimen. In 2011 is de focus gericht op de aanpak van brandveiligheid, en worden procedures voor sluiting gevoerd tot en met de Raad van State. Er kan echter niet aannemelijk worden gemaakt dat de camping op basis daarvan gesloten moet worden. Vanaf 2012 komt de focus te liggen op integrale handhavingsacties met alle genoemde partners en het Regionaal Coördinatiecentrum Fraudebestrijding. In 2013 wordt gepoogd inschrijvingen op de camping tegen te gaan, maar ook dat strandt voor de rechter. In 2014 zet gemeente Zundert, in samenwerking met het Regionale Informatie en Expertise Centrum (RIEC Zeeland-West-Brabant), een project op onder de noemer ‘Maisveld’. Ook de GGD West-Brabant raakt bij dit project betrokken. Ze weet tijdens deelname aan een integrale handhavingsactie in beeld te brengen hoe het is gesteld met de leefsituatie op de camping: ronduit erbarmelijk. Op basis van handhavings- en politieacties, en onderzoek naar het verdienmodel van de eigenaar van de camping, wordt dan andermaal voorgenomen naar sluiting van de camping toe te werken. Het crisisteam – dat de gemeente Zundert dan inmiddels heeft opgericht – besluit echter dat er niet genoeg grondslag is om sluiting af te dwingen. Project Maisveld bloedt dood.

⁵⁹ Voor een uitgebreidere bespreking en evaluatie van het ontruimingsproces zie Van Duin, M., Eikenaar, T. & Wijkhuijs, V. (2018). *GRIP-4 bij Fort Oranje*. Arnhem: IFV.

In september 2016 meent de gemeente Zundert dat een steviger onderbouwing nodig is om structureel iets aan de situatie op de camping te kunnen doen. De gemeente start dan, met ondersteuning van het RIEC, het project Bloedkoraal. Juist de betrokkenheid van het RIEC hierbij maakt het mogelijk informatie tussen verschillende diensten aan elkaar te koppelen. Dit project richt zich primair op de leefomstandigheden van de bewoners van de camping. Alle incidenten met bewoners (in onder andere politiedossiers) worden systematisch in kaart gebracht. Het project bestaat uit een regiegroep, met daaronder drie verschillende commissies: een team dat zich richt op de leefomstandigheden op de camping en individuele zorggevallen, een team van politie en OM dat een strafrechtelijk dossier opbouwt en een team voor misstanden als brandveiligheid. Omdat ingrijpen vooral gerechtvaardigd lijkt vanwege de erbarmelijke leefomstandigheden, doet de GGD daar aanvullend onderzoek naar.

Met de onderzoeken die de GGD verricht en de informatie van politie en justitie komt in de eerste maanden van 2017 de aankondiging tot het voornemen tot sluiting in zicht. Langzamerhand is de dossiervorming voldoende op orde om stappen te zetten. Er wordt – ter ondersteuning van de relatief kleine gemeente Zundert (22.000 inwoners) – een bestuurlijke klankbordgroep gevormd, bestaande uit de burgemeester en gemeentesecretaris van Zundert, de burgemeesters van Tilburg en Breda, de directeur van GGD West-Brabant en de eenheidschef van politie-eenheid Zeeland-West-Brabant. Naast bestuurlijke ondersteuning dient deze klankbordgroep ertoe om menskracht vrij te maken voor de herhuisvesting van bewoners en voor juridische en communicatieve ondersteuning. Ook lobbyen leden van de klankbordgroep bij het Rijk voor financiële middelen voor onder meer de herhuisvesting en worden politieke kopstukken uit Den Haag naar Zundert gehaald om hen een goed beeld van de situatie te geven

Op 9 juni 2017 is het dan zover: op een persconferentie kondigt burgemeester Poppe-De Looff het voornemen tot sluiting aan. Als datum wordt 4 augustus genoemd, maar op dat moment gaat de gemeente er nog van uit dat pas begin september begonnen kan worden met de uitvoering van dat besluit.⁶⁰ De beheerder van de camping, Cees Engel, blijkt echter die planning niet te willen afwachten en stuurt vroeg in de ochtend van donderdag 22 juni het bericht de wereld in dat hij de camping al per 3 juli sluit en de bewoners op straat zal zetten. Direct nadat hij zijn besluit wereldkundig heeft gemaakt, begint hij met het gedeeltelijk afsluiten van nutsvoorzieningen. Campingbewoners die door de ontstane situatie verrast zijn, worden door mensen uit zijn entourage gemobiliseerd om tegen de gemeente te gaan demonstreren.

Diezelfde ochtend vindt er toevallig in Tilburg een al eerder geplande bijeenkomst plaats van het Dagelijks Bestuur van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Aansluitend staat een bijeenkomst van de klankbordgroep 'Fort Oranje' gepland. Omdat de burgemeester van Zundert zich vrij plotseling voor deze overleggen afmeldt, wordt voor de aanwezige bestuurders 'de crisis' in Zundert duidelijk. De voorzitter van de veiligheidsregio, burgemeester Noordanus van Tilburg, voorziet vanwege de actie van Cees Engel een 'sociale calamiteit': als gevolg van de actie van Engel zouden plotseling enkele honderden bewoners van de camping op straat komen te staan, zonder over alternatieve woonruimte te beschikken. Hij besluit op te schalen naar GRIP-4. Ook lijkt het hem verstandig dat gemeente Zundert zo snel mogelijk het beheer van de camping overneemt. Tijdens een conference call legt hij dit aan burgemeester Poppe-De Looff voor. Zij laat vervolgens nog diezelfde middag aan bewoners van de camping weten dat gemeente Zundert het beheer

⁶⁰ Dat heeft te maken met de wettelijke termijnen voor het indienen van zienswijzen, het behandelen van zienswijzen, de begunstigingstermijn en de doorlooptijd van de rechtbank.

van de camping zal overnemen en naar een passende oplossing voor de bewoners zal worden gezocht.

In Tilburg komt die middag vanaf 14.00 uur een ROT bijeen dat de opdracht heeft om een aantal scenario's uit te werken met betrekking tot de overname van het beheer en de sluiting van de camping. De afzonderlijke stafsecties werken concrete plannen van aanpak uit voor beheer en beveiliging, zorg en huisvesting, en communicatie. Een belangrijke vraag is: Hoe doe je dat eigenlijk, een camping beheren? Het blijkt lastig een geschikte beheerder voor de camping te vinden: professionele organisaties willen hun naam niet aan deze camping verbinden. Toch wordt de volgende dag het beheer van de camping overgenomen en wordt een brandweerfunctionaris (met enige ervaring op dit vlak) 'voor de leeuwen gegooid'. Die middag verschijnt er bij de camping een kolonne voertuigen van de politie, beveiliging, brandweer en aannemers. Beheerder Cees Engel en een aantal van zijn vertrouwelingen krijgen een kwartier de tijd om hun spullen te pakken.

Met de overname van het beheer dienen zich verschillende problemen aan. Allereerst moet de camping worden opgeruimd. Het vuilnis is al een tijd niet opgehaald, bosschages moeten worden gesnoeid, het campingterrein is zwaar verloederd en lege caravans zijn blijven staan en soms weer gekraakt. Ook de administratie van Cees Engel blijkt niet op orde. Daarnaast wordt de eerste week gekenmerkt door strijd met een deel van de bewoners van de camping. Bij een aantal bewoners leeft veel rancune en weerzin tegen de gemeente. Dat uit zich de eerste week in sabotageacties en bedreigingen. Ook stromen veel nieuwe bewoners toe die verwachten aanspraak te kunnen maken op herhuisvesting. Soms knippen zij 's nachts de hekken rondom de camping open om vervolgens leegstaande caravans te kraken. Het aantal bewoners loopt die eerste weken dan ook fors op. Er is sprake van een aanzuigende werking; mensen hopen straks iets te kunnen halen als zij weggestuurd zullen worden. Tegelijkertijd moeten de zorgvragen van bewoners in kaart worden gebracht, zodat ze begeleid kunnen worden naar 'duurzame herhuisvesting'. In de eerste dagen maakt een team van verschillende zorginstellingen onder leiding van de GGD een classificatie van campingbewoners. Daarnaast blijkt Fort Oranje ook communicatief een grote uitdaging (zie hierna).

Al met al kan er in de tweede week van juli langzamerhand begonnen worden met het feitelijke ontruimen. Ook komt dan zicht op herhuisvesting. Het plan met een indeling van de bewoners en daaraan gekoppeld de plannen voor herhuisvesting wordt definitief vastgesteld. Toch blijken aanvankelijk maar weinig gemeenten en woningcorporaties bereid om woonruimte te bieden, zeker waar het gaat om ex-gedetineerden of bewoners die al eerder hun huis zijn uitgezet.

7.3 Beschouwing

7.3.1 Grip op een probleemcamping

Camping Fort Oranje hield gemeente Zundert al jarenlang bezig. Nog voordat de camping in 2009 werd aangemerkt als 'vrijplaats' stond ze bij veel ambtenaren en inwoners van Zundert al te boek als een plaats waar zich veel problemen concentreerden en waar wat aan gedaan moest worden. In de loop der jaren ondernam de gemeente dan ook meerdere acties. Dat gebeurde vanuit verschillende invalshoeken en met verschillende partners. Toch bleken er in de loop van de jaren meerdere factoren die het sluiten van de camping bemoeilijkten. Ten eerste was de gemeente al jaren zeer intensief met de camping bezig, maar was de aanpak van veel misstanden op de camping ook een verantwoordelijkheid van andere partijen. Met die partijen werd wel (en steeds meer) samengewerkt, maar lang niet altijd met

een gezamenlijk doel voor ogen. Zo leverden de integrale handhavingsacties wel resultaat op, maar zat de opbrengst vooral in onderdelen: er werden fraudeurs opgespoord, openstaande boetes konden geïnd worden, er werden auto's in beslag genomen etc. Dit was echter – in de woorden van een respondent – vooral 'laaghangend fruit'. Daarmee drong zich in de loop van de tijd de vraag op wat deze acties structureel opleverden. De camping bleef namelijk voortbestaan, en daarmee ook de vele problemen.

Ten tweede kon lange tijd juridisch niet aannemelijk worden gemaakt dat het met de camping dusdanig slecht gesteld was dat sluiting gerechtvaardigd was. Bij veel prikacties werden misstanden steeds duidelijk, maar werd nog niet bewezen dat die misstanden voor de hele camping zouden gelden. Zo toonde bodemonderzoek bijvoorbeeld wel vervuiling aan, maar werd dit niet als levensbedreigend aangemerkt en daarmee onvoldoende grond voor sluiting. Voor zover er acties werden ondernomen om de eigenaar verantwoordelijk te stellen voor de situatie op zijn camping, of zijn verdienmodel aan te vechten, wist hij zich telkens vrij te pleiten, mede gesteund door een sterk juridisch team.

Ten derde lag er nog een meer fundamentele kwestie ten grondslag aan de moeite die het de gemeente kostte om grip op de camping te krijgen. Veel van de gezinnen met gestapelde problemen (psychiatrie, schulden, jeugdzorg etc.), ex-gedetineerden, uitgeprocedeerde asielzoekers etc. waren in de loop van de jaren door andere gemeenten en woningcorporaties 'doorverwezen' naar Fort Oranje. Als zodanig was de camping voor veel van deze mensen een laatste toevluchtsoord: het was deze camping of onder de brug slapen, in de woorden van een respondent. Het geeft aan dat het herhuisvesten van een aanzienlijk deel van de inwoners van Fort Oranje een groot probleem was voor de gemeente Zundert. Omdat de camping een laatste toevluchtsoord was voor mensen die op veel andere plekken niet meer welkom waren, was het extra moeilijk om hen te herplaatsen: welke gemeente zou ze (terug) willen? Zundert zelf was hiervoor te klein.

Met het project Bloedkoraal probeerden gemeente Zundert en het RIEC alle drie deze gebreken te ondervangen. Zo was het bij de start van dat project in september 2016 de bedoeling om meerdere partijen op één lijn te krijgen en hun inzet, meer dan in voorgaande jaren, te organiseren rondom een gemeenschappelijke doelstelling: toewerken naar sluiting van de camping op grond van de slechte leefomstandigheden aldaar. Dit gemeenschappelijke doel bood volgens betrokkenen ook de meeste aanknopingspunten voor een voornemen tot sluiting dat stand zou houden bij de rechter. Daarom werd onder het project Bloedkoraal geïnvesteerd in een omvangrijk dossier over de leefomstandigheden op de camping. Bovendien werd ook herhuisvesting in het Bloedkoraal project als een kernthema benoemd. In de eerste maanden van 2017 reserveerde de bestuurlijke klankbordgroep Fort Oranje capaciteit om dat voor te bereiden. Ter ondersteuning werden twee projectleiders vrijgemaakt; een voor de ontwikkeling van een plan van aanpak, de ander om aan dat plan uitvoering te geven. Later werd dit overgenomen door een projectleider van de gemeente Breda. Aan hen was de taak om samen met de gemeente Zundert en met een medewerker van de veiligheidsregio te zoeken naar vervangende woonruimte voor de verschillende categorieën bewoners. Zij legden daartoe contact met het COA (voor noodopvang in een oude COA-locatie in Rijsbergen), met woningcorporaties en met de gemeenten waar veel bewoners van Fort Oranje vandaan kwamen.

Al werd de gemeente Zundert lange tijd aangekeken op de problemen op de camping, het grip krijgen op Fort Oranje bleek dus geenszins een probleem van die gemeente alleen. Er lag immers een breder maatschappelijk probleem aan ten grondslag: het gebrek aan een structurele oplossing voor een grote groep mensen met 'gestapelde problemen', door sommigen 'kwetsbaar', door anderen 'onaangepast' genoemd. Daarmee roept het voorgaande ook de vraag op naar de verantwoordelijkheid van veel van die gemeenten 'van herkomst'. Nog los van de vraag of een betrekkelijk kleine gemeente als Zundert een

dergelijk probleem wel het hoofd zou kunnen bieden, zou van andere, omliggende gemeenten wel een bijdrage aan de oplossing mogen worden verwacht. Zij stuurden immers al jaren willens en wetens mensen in moeilijke situaties door naar Fort Oranje.

7.3.2 Naar een 'crisis'

In 2017 nam de situatie rondom Fort Oranje een bijzondere wending: project Bloedkoraal culmineerde in een persconferentie waarin het voornemen tot sluiting werd aangekondigd en nog geen twee weken later trok Cees Engel het initiatief naar zich toe toen hij besloot zelf zijn camping te sluiten. In de daaropvolgende dagen brak voor de gemeente Zundert een nieuwe en ongekennde periode aan.

Voor de Zundertse ambtenaren was de opschaling naar GRIP-4 een novum. Feitelijk was nog nooit eerder ergens in Nederland voor een sociale calamiteit GRIP-4 ingezet. Er kwamen vanuit de veiligheidsregio functionarissen communicatie, informatiemanagement en bevolkingszorg naar Zundert. Al snel bleken deze medewerkers betrekkelijk weinig kennis te hebben van de voorgeschiedenis van de camping; en wat ze ervan wisten, wisten ze uit de media. Toch hinderde hen dat niet in hun ambitie om plannen van aanpak te schrijven en de ontstane situatie met veel energie op te gaan lossen.

De reactie in Zundert op al deze nieuwe collega's was aanvankelijk dan ook ambivalent: blij als men was met de extra capaciteit en ondersteuning die nu eindelijk beschikbaar kwam, was ook wel de vraag wat er zou gebeuren met de plannen waaraan de gemeente samen met anderen had gewerkt. Op een gegeven moment ontstond er daardoor frictie tussen 'ouden' en 'nieuwen'. Eén van de medewerkers die al langer betrokken was merkte op dat nieuwelingen 'geen benul' hadden waar het over ging en wat er zoal door de gemeente was ondernomen. Zo zei hij over een piketfunctionaris bevolkingszorg: 'Die wilde een compleet plan gaan schrijven. Ik zeg stop, we hebben al een plan!'. Dat leidde op zijn beurt tot vertwijfeling bij sommige van deze functionarissen: 'Wat moeten we hier dan gaan doen?' Sommige van hen stonden mede daarom ook wat vreemd te kijken: ze vonden de aanpak van deze situatie niet helemaal gepast. 'Waar is de brand?' vroegen ze zich soms letterlijk af.

De dreigende sociale calamiteit rondom Fort Oranje (de honderden bewoners die op straat zouden komen te staan) was duidelijk te groot om alleen door gemeente Zundert te kunnen worden afgedaan. Er was dus zonder meer ondersteuning nodig. Sterker nog: de meeste betrokkenen waren vol lof over de opschaling naar GRIP-4. Met die opschaling kwam er namelijk veel menskracht beschikbaar. De slagkracht van de veiligheidsregio en de bestuurlijke druk die ontstond om snel werk te maken van het ontruimen van de camping waren meer dan welkom. Echter, om adequaat te kunnen handelen en goede ondersteuning te kunnen leveren was kennis van het voortraject essentieel. De vraag was daarmee hoe gedurende die eerste, hectische dagen deze kennis van 'oud' op 'nieuw' kon worden overgedragen. Bij bijvoorbeeld de communicatieboodschappen zou rekening moeten worden gehouden met wat er allemaal al naar buiten was gebracht. Al gauw bleek dat de communicatie beter gedaan kon worden door mensen die langer bij de kwestie betrokken zouden blijven (en niet door steeds wisselende piketfunctionarissen). Daarbij diende er een forse regie te zijn op de externe communicatie. Met GRIP-4 was er dus weliswaar een strakke structuur voor handen, het was verre van duidelijk hoe een en ander aangepakt moest worden.

7.3.3 Beeldvorming en beleving: omgaan met onrust

De gemeentelijke aanpak van Fort Oranje lijkt grotendeels te draaien om juridische zaken, handhaving, beheer, ontruiming en herhuisvesting. Daarmee blijft onderbelicht dat gemeente Zundert (later met ondersteuning van de veiligheidsregio) ook veel energie heeft gestoken in communicatie en beeldvorming. Fort Oranje was namelijk óók een media-casus.

Al lang stond de camping bij lokale en nationale media op het netvlies als een plaats waar zich veel problemen concentreerden. De titels van artikelen en tv-programma's zijn in die zin veelzeggend. 'Camping of krottenwijk?' heette bijvoorbeeld de serie die SBS6 in het voorjaar van 2017 uitzond. Ook in een uitzending van het NTR programma 'Danny zoekt problemen' stonden problemen op de camping centraal. Voor gemeente Zundert was het een uitdaging hoe aan die verschillende belevingen tegemoet te komen. De 'tegenstanders', zogezegd, vormden maar een beperkt deel van de bewoners en buitenstaanders, maar deden het wel goed in de media. Het zorgde ervoor dat de gemeente vaak 'achterstond' in de beeldvorming: ze waren én de boeman én de gemeente die het zover had laten komen. Het bleek lastig om de voorgestane aanpak positief over te brengen. Sterker nog: aanvankelijk waren veel media op de hand van de mensen die tegen de ontruiming waren. Zo ontstonden er in (sociale) media – net als daarbuiten – in zekere zin kampementen van voor- en tegenstanders. De meer emotionele, particuliere verhalen van bewoners deden het daarbij goed; van bewoners die al langer in uitzichtloze omstandigheden verkeerden en van wie nu 'ook nog' de 'laatste redding' (een verblijf op de camping) uit handen zou worden genomen. Op de camping zelf (maar ook daarbuiten) woonden mensen die iedere actie van de gemeente bekritiseerden. Er volgden zelfs een aantal rechtszaken tegen de ontruiming van de camping. Maar zij waren geenszins de enigen die een mening over de camping hadden. Er waren namelijk ook bewoners (en buitenstaanders) die genoeg hadden van de uitzichtloze situatie waarin bewoners verkeerden en die maar al te graag wilden dat daar een oplossing voor kwam.⁶¹ Het creëren van een positieve beeldvorming bleek daarmee doorlopend een van de grootste uitdagingen rondom Fort Oranje.

Na de overname van het beheer spanden communicatiemedewerkers zich in om een 'eigen verhaal' te vertellen en zoveel als mogelijk de beeldvorming te beïnvloeden. Met eigen foto's van de camping en de boodschap dat er voor vervangende woonruimte werd gezorgd en mensen niet zomaar op straat zouden worden gezet. Zo was er die eerste weken zelfs sprake van een communicatieve strijd, waarbij het er alle schijn van had dat sommigen poogden om gemeente Zundert en de veiligheidsregio in een kwaad daglicht te stellen. Dit stelde zowel de gemeente Zundert, als de communicatieadviseurs die later voor ondersteuning zorgden voor de uitdaging om niet alleen het contact met verschillende media en sociale media gebruikers goed vorm te geven, maar ook het contact met campingbewoners. Daarmee is dit een casus waarin maar moeilijk gesproken kan worden van 'de beleving' of 'de behoefte' van 'de betrokkene': er zijn zowel intern als extern uiteenlopende betrokkenen met verschillende meningen en ervaringen. Het verklaarde in ieder geval waarom bij deze casus communicatie veel aandacht kreeg. Niet voor niets stelde de veiligheidsregio voor langere tijd meerdere communicatiemedewerkers beschikbaar om de gemeente Zundert te ondersteunen.

⁶¹ Zo bezochten onder andere de ombudsman en kinderombudsman, verscheidene Kamerleden en vertegenwoordigers van ambassades de camping.

7.4 Conclusies

De casus Fort Oranje was in meerdere opzichten uniek: de lange voorgeschiedenis, de complexiteit van de problemen op de camping en het grote aantal partijen dat daarbij betrokken was. Gemeente Zundert had er jarenlang haar handen aan vol. Daarnaast is ook de opschaling in juni 2017 naar GRIP-4 bijzonder te noemen. Een dergelijke opschaling vanwege een dreigende 'sociale calamiteit' was uniek.

In dit hoofdstuk is ingegaan op de uitdagingen waar gemeente Zundert voor stond en hoe met een groot aantal partners tot een integrale en structurele aanpak werd gekomen. Ondanks vele handhavingsacties duurde het enkele jaren voordat men grip kreeg op de camping. De situatie was buitengewoon complex en de samenwerking tussen verschillende partijen lang niet altijd optimaal. Bovendien duidde Fort Oranje op een structureel maatschappelijk probleem: een groot deel van de bewoners was niet langer welkom in andere gemeenten. Welbeschouwd kon moeilijk van een relatief kleine gemeente worden verlangd dat probleem zelfstandig op te lossen. Het was dus een situatie waar gemeente Zundert per definitie hulp bij nodig had.

Zoals elders uitvoerig is betoogd, bood de opschaling naar GRIP-4 grote voordelen.⁶² Uit de bespreking hier – waarbij de nadruk lag op gemeentelijke activiteiten – komt naar voren dat daarbij voor de piketfunctionarissen bevolkingszorg, communicatie en informatiemanagement maar een betrekkelijk kleine rol was weggelegd. Mogelijk omdat processen als bevolkingszorg, communicatie en informatiemanagement te rigide werden toegepast, terwijl – bijvoorbeeld – bevolkingszorgprocessen hier wel degelijk een grote rol van betekenis zouden kunnen hebben gehad. Er was immers genoeg te doen: gesprekken met bewoners, activiteiten in het kader van herhuisvesting etc. Waarom dat niet werd gedaan, is niet helemaal duidelijk. Het nodigt uit tot reflectie: ook bevolkingszorgprocessen zouden verder geflexibiliseerd kunnen worden, zeker als dit soort 'sociale calamiteiten' in de toekomst vaker zullen voor komen.

⁶² Zie Van Duin, M., Eikenaar, T. & Wijkhuijs, V. (2018). *GRIP-4 bij Fort Oranje*. Arnhem: IFV.