

GRIP-3 bij Fort Oranje

Evaluatie van de samenwerking onder GRIP-3 bij de ontruiming van het campingterrein



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

Colofon

Opdrachtgever: Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
Titel: GRIP-3 bij Fort Oranje
Datum: 28 mei 2018
Auteurs: Menno van Duin, Teun Eikenaar, Jan Maarten Elbers,
Oscar Koebrugge, Vina Wijkhuijs
Foto cover: Beeld Werkt, Jeroen van Eijndhoven

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Achtergrond van het onderzoek	4
1.2	Zes maanden GRIP-3	5
1.4	Opbouw rapport	6
2	Feitenrelaas	7
2.1	Instelling van GRIP-3	7
2.2	Beheer en gefaseerde ontruiming van de camping	8
2.3	Inzicht in bewonerspopulatie	9
2.4	Herhuisvesting	11
2.5	Communicatie	12
2.6	Juridische kwesties	12
2.7	Naar sluiting van de camping	14
3	Analyse	16
3.1	Van GRIP-4 naar GRIP-3: wat was het verschil?	16
3.2	Beleidsvoornemens en uitvoering: hoe verliep de ontruiming?	20
3.3	Waarom zo lang in GRIP-3?	26
4	Conclusie	32
Bijlage 1	Respondenten	35

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

In de gemeente Zundert ligt – net ten zuiden van Breda – het campingterrein Fort Oranje. De camping was de gemeente, de politie en anderen al jaren een doorn in het oog. Het voormalig viersterren recreatiepark was in de loop van de jaren geworden tot een verzamelplaats van criminele praktijken en belastingontduiking. Een groot deel van de bewoners verkeerde in bijzonder slechte leefomstandigheden en leefde in armoede. In samenwerking met onder andere de politie en GGD West-Brabant probeerde gemeente Zundert daar al jarenlang iets aan te doen. Het was echter steeds tevergeefs. Integrale handhavingsacties hadden geen structureel effect op de misstanden op de camping en pogingen om de camping te sluiten, strandden keer op keer.

In 2017 leek een nieuwe poging om orde op zaken te stellen, kans van slagen te hebben. Na een omvangrijk dossier te hebben opgebouwd op basis van brandveiligheidsinspecties, politieregistraties en een leefbaarheidsonderzoek van de GGD, kondigde de burgemeester van Zundert op 9 juni het voornemen aan om Fort Oranje te gaan sluiten. Het plan was (op dat moment) om begin september, wanneer tijdelijke arbeidsmigranten en recreanten het terrein zouden hebben verlaten, te beginnen met het herhuisvesten van de vaste bewoners van de camping. Enkele weken later, op 22 juni, nam echter de eigenaar annex beheerder van de camping het heft in eigen handen door publiekelijk bekend te maken de camping zelf te zullen sluiten en alle bewoners per 3 juli op straat te zetten. Al diezelfde dag werden bij enkele caravans de water- en elektriciteitsvoorzieningen afgesloten. Omdat met deze plotselinge actie van de beheerder alle bewoners van de camping plotseling op straat zouden komen te staan, zonder over alternatieve woonruimte te beschikken, besloot de voorzitter van Veiligheidsregio Midden- en West- Brabant, in afstemming met de burgemeester van Zundert, op te schalen naar GRIP-4. Het beheer van de camping werd per 23 juni overgenomen door gemeente Zundert, daarbij ondersteund door Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en de politie.

De overname van het beheer van Fort Oranje bleek bepaald geen sinecure. De camping moest op orde worden gebracht door letterlijk puin te ruimen en lege caravans af te voeren. De hulpdiensten kregen daarbij te maken met campingbewoners die zaken saboteerden en personeel bedreigden. Zo verschenen er opeens nieuwe ‘bewoners’ op de camping die dachten met de toezeggingen van de gemeente aanspraak te kunnen maken op huisvesting. Daarnaast was er op juridisch gebied het nodige te doen vanwege de vele procedures die tegen de overname van het beheer en de voorgenomen sluiting van de camping werden aangespannen.

De complexiteit van de situatie was reden om tot 13 juli in GRIP-4 te blijven werken. Op dat moment leek de kans op escalatie te zijn verminderd maar was een (dreigende) crisis nog niet geheel afgewend. Ook met het oog op de aankomende vakantieperiode werd daarom op 13 juli besloten GRIP-3 in te stellen. In de daaropvolgende maanden werkte gemeente Zundert, in samenwerking met de politie en de GGD en met ondersteuning van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, aan de ontruiming en sluiting van de camping. Gedurende zes maanden (tot 10 januari 2018) bleef GRIP-3 van kracht. De camping was

toen nagenoeg volledig ontruimd: er verbleven op dat moment nog 100 mensen op het campingterrein in afwachting van herhuisvesting.

1.2 Zes maanden GRIP-3

Hoewel met het beëindigen van GRIP-4 op 13 juli 2017 de situatie niet langer als 'gemeentegrensoverschrijdend' werd ingeschat, lagen er op dat moment nog verschillende bestuurlijke en operationele opgaven die aanleiding gaven GRIP-3 in te stellen. Er moest voor een groep van ongeveer 300 vaste bewoners van de camping passende woonruimte worden gezocht, terwijl tegen het sluiten van de camping juridische procedures werden aangespannen. Ook op communicatief vlak viel er het nodige te doen, mede omdat niet alle bewoners Nederlands spraken en de media veel aandacht aan de gebeurtenissen besteedden.

Uiteindelijk bleef GRIP-3 zes maanden van kracht. Sinds het bestaan van de GRIP-procedure is niet eerder zo lang in deze constellatie gewerkt. Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid gevraagd de periode waarin GRIP-3 van toepassing was, te evalueren. De evaluatie dient inzicht te bieden in de loop van de gebeurtenissen en in de waarde en het belang van GRIP-3 in deze situatie. De vraag die centraal staat is:

In hoeverre was GRIP-3 bij Fort Oranje nuttig en noodzakelijk en wat verklaart dat deze vorm van opschaling relatief lang duurde?

1.3 Onderzoeksaanpak

Het primaire oogmerk van deze evaluatie is te bezien of er uit deze casus lessen getrokken kunnen worden voor het operationeel en bestuurlijk optreden in mogelijke toekomstige, vergelijkbare situaties. Het gaat ons er niet om te oordelen (goed of fout), maar om het inzichtelijk maken van de structuren en processen die bij een 'sociale calamiteit' zoals die zich hier voordeed, een rol spelen. Om de soms complexe processen te kunnen begrijpen en te duiden, gaan wij in deze evaluatie in op een drietal vragen. Langs die weg trachten wij tot beantwoording van de centrale onderzoeksvraag te komen.

1. Van GRIP-4 naar GRIP-3: wat was het verschil?

Op 13 juli 2017 ging de crisisbeheersingsorganisatie over van GRIP-4 naar GRIP-3. Een dergelijke (bestuurlijke) afschaling is niet ongebruikelijk, maar het komt ook weer niet zo vaak voor. Het is daarom interessant te bezien welke wijzigingen in structuur dit met zich meebracht. Wat betekent ten eerste de afschaling van GRIP-4 naar GRIP-3 formeel? En naast een formele benadering kunnen we de overgang ook feitelijk beschouwen: wat maakte dat er van GRIP-4 werd overgegaan naar GRIP-3 en wat waren daarvan de feitelijke consequenties?

2. Beleidsvoornemens en uitvoering: hoe verliep de ontruiming?

Na eerdere verwoede pogingen om sluiting van Fort Oranje af te dwingen, had gemeente Zundert in de eerste maanden van 2017 opnieuw voorbereidingen getroffen om de beheerder tot sluiting van de camping te dwingen. Begin juni kondigde de burgemeester van Zundert het voornemen aan om per september 2017 met het ontruimen van de camping te beginnen. Door de onverwachte reactie van de beheerder

(die op 22 juni aangaf de camping zelf per 3 juli te zullen sluiten), kwamen ontwikkelingen in een stroomversnelling: min of meer noodgedwongen werd het beheer van de camping overgenomen en werd – eerder dan gepland – met ontruiming van Fort Oranje begonnen. Hoe is dat proces verlopen?

3. *Waarom zo lang in GRIP-3?*

Nadat eerst op 22 juni 2017 was opgeschaald naar GRIP-4, werd vanaf 13 juli 2017 tot 10 januari 2018 in GRIP-3 samengewerkt om ontruiming van Fort Oranje te bewerkstelligen. Dat is voor een 'crisisinstrument' in wezen erg lang en er is in ons land ook niet eerder zo lang sprake van GRIP-3 geweest. Wat maakte nu dat er in Zundert zo lang sprake was van GRIP-3? Zonder meer had dit te maken met het feit dat de gehele operatie van het (ont)ruimen van de camping en de herhuisvesting van bewoners van Fort Oranje veel tijd en capaciteit in beslag nam. Maar was GRIP-3 wel nodig? Had niet in afgeschaalde vorm (GRIP-0) hetzelfde kunnen worden gedaan? Hoe kan worden verklaard dat gemeente Zundert voor zo'n lange periode aanspraak wist te maken op de inzet van andere betrokkenen?

Informatieverzameling

Deze evaluatie is gebaseerd op interviews met in totaal 31 personen. Met hen is uitvoerig gesproken over hun betrokkenheid bij de ontruiming van Fort Oranje gedurende de periode van opschaling.¹ Een overzicht van personen met wie is gesproken, is opgenomen in de bijlagen. Daarnaast is een groot aantal documenten geraadpleegd, waaronder situatierapporten, verslagen van projectteambijeenkomsten, verslagen van GBT-overleggen en rechterlijke uitspraken.

1.4 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 volgt een beschrijving van het feitenrelaas over de periode vanaf 13 juli 2017 tot 10 januari 2018. Het was een periode waarin veel gebeurde en veel werk is verzet. In het hoofdstuk geven wij de belangrijkste ontwikkelingen thematisch weer. In hoofdstuk 3 beschouwen wij de gebeurtenissen aan de hand van de drie hierboven geformuleerde vraagstukken. Ten slotte zetten wij in hoofdstuk 4 onze bevindingen op een rij.

¹ Een aantal gesprekken vond plaats in het kader van de evaluatie *GRIP-4 bij Fort Oranje* (Duin, M. van, Eikenaar, T. & Wijkhuijs, V., 2017) en in het kader van de evaluatie *De GGD en Fort Oranje* (Duyvis et al., te verschijnen in 2018). Uit die gesprekken hebben wij bruikbare informatie voor deze informatie kunnen destilleren.

2 Feitenrelaas

2.1 Instelling van GRIP-3

Wanneer op 13 juli 2017 de kans op escalatie van de situatie op Fort Oranje aanzienlijk is verminderd en er geen sprake meer is van 'een dreiging van ongecontroleerde bovenlokale effecten', besluit de voorzitter van het RBT om af te schalen. Omdat de situatie echter nog niet onder controle is en er wel nog altijd sprake is van een dreigende crisissituatie, wordt diezelfde dag op aangegeven van de burgemeester van Zundert GRIP-3 ingesteld. Dit stelt gemeente Zundert in staat een beroep te doen op menskracht vanuit regionale hulpdiensten en andere gemeenten 'om zo tijdens de vakantieperiode garant te kunnen staan voor voldoende capaciteit', vooral voor de herhuisvesting van bewoners.² Het RBT en het ROT worden ontbonden en vervangen door respectievelijk een gemeentelijk beleidsteam (GBT) en een projectteam, waaronder zes deelprojecten worden geschaard. Het CoPI wordt omgedoopt tot campingoverleg. Het overdrachtsdocument vermeldt de volgende gezamenlijke opgave:³

“Aan het einde van de beheerperiode door de gemeente zijn alle huidige bewoners en recreanten van de camping vertrokken met uitzondering van de personen die kavels binnen het campingterrein in eigendom hebben. Van alle recreanten is het huurcontract opgezegd. Alle huidige bewoners (niet zijnde recreant of eigenaar van een kavel) zijn zorgvuldig begeleid naar een andere woonsituatie buiten de camping. Hierbij worden verschillende categorieën bewoners onderscheiden. Iedere bewoner met een zorgbehoefte is ondergebracht bij de juiste zorgverleners. Alle caravans met een waarde van ong. 1000 euro of minder zijn gedemonteerd en/of afgevoerd.”

Het GBT bestaat naast de burgemeester uit vertegenwoordigers van de politie, brandweer, GGD-GHOR, de officier van justitie, de operationeel leider, een externe communicatieadviseur, de projectleider zorg en herhuisvesting uit Breda en later ook de gemeentesecretaris. Het projectteam geeft leiding aan de zes deelprojecten die in feite een voortzetting zijn van de deelprojecten die onder GRIP-4 zijn opgestart: Beheer, Communicatie, Veiligheid en Openbare orde, Zorg en Huisvesting, Juridische Zaken, en Financiën. Het projectteam coördineert de operationele zaken en rapporteert aan het GBT. In het campingoverleg bespreken professionals van verschillende organisaties dagelijks de gang van zaken op de camping zoals ruimingen, het beheer en de communicatie aan bewoners.⁴ De juristen die de gemeente al eerder in de arm heeft genomen, schuiven bij alle gremia aan, behalve bij het campingoverleg. Ook de leden van de (voormalige) bestuurlijke klankbordgroep 'Fort Oranje' (onder wie de burgemeesters van Tilburg en Breda) blijven betrokken en adviseren het GBT.

Hoewel gemeente Zundert bestuurlijk opdrachtgever is van het project Fort Oranje, beheert de gemeente Breda, vanuit haar rol als centrumgemeente, het landelijk toegekende budget voor herhuisvesting. Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant levert menskracht voor de leiding van het projectteam (en later ook het campingoverleg), en voor communicatie, het

² GBT-verslag 20 juli 2017.

³ RBT-verslag 29 juni 2017.

⁴ Projectteamoverleg 5 september 2017.

informatiemanagement, secretariële werkzaamheden en advisering op het gebied van zorg en huisvesting.

Gedurende de zomerperiode komen betrokkenen tot het voornemen de crisisstructuur pas af te bouwen naar mate de camping leger raakt. Afhankelijk van de vorderingen wordt daarom telkens bezien of GRIP-3 nog nodig is.⁵ In de loop van de tijd vinden er wel wijzigingen plaats in de samenstelling van de verschillende teams. Zo wordt op 25 oktober besloten om het campingoverleg en het projectteam samen te voegen. Er vindt dan nog, gedurende drie maanden, twee keer per week operationele afstemming plaats.

2.2 Beheer en gefaseerde ontruiming van de camping

In de drie weken voorafgaand aan de opschaling naar GRIP-3 was al het nodige op de camping gedaan: de ergste rommel is opgeruimd en er is een begin gemaakt met het afvoeren van leegstaande caravans. Ook is een professionele beveiligings- en beheerorganisatie ingehuurd en is de toegangscontrole opgestart met een pasjessysteem. De beheerorganisatie vervult in de daaropvolgende weken een belangrijke loketfunctie: allerlei klachten en vragen van bewoners komen bij hen als eerste binnen en zij zorgen voor een eerste verdeling daarvan over betrokken partijen. Daarnaast zijn er diverse 'operationele kwesties' die aandacht vragen: er moet nu echt werk worden gemaakt van het leegruimen van de camping.

De ontruiming begint in de tweede week van juli. Op 31 juli is als eerste veld F ontruimd, met uitzondering van bewoners met een zorgindicatie en eigenaren van caravans; zij mogen langer blijven (zie hierna). Vervolgens zijn begin augustus de velden G en K aan de beurt, waar de meeste bouwvallige en leegstaande caravans staan en relatief weinig mensen wonen. Omdat wordt verwacht dat de ontruiming van de velden H, D en E meer onrust teweegbrengt, komen deze later aan de beurt.

Afbeelding 1: Nummering van de velden op Fort Oranje



⁵ Om de toekomstige overdracht te bevorderen krijgen leden van het projectteam in de loop van augustus 'duo-partners' vanuit de gemeente, welke niet allemaal meedraaien in overleggen, maar door de leden wel doorlopend worden bijgepraat.

Tussen de veldruiming zit telkens twee weken omdat de bewoners over de ontruiming moeten worden geïnformeerd en er rekening wordt gehouden met mogelijk oponthoud, bijvoorbeeld omdat asbest wordt aangetroffen.⁶ Op 23 augustus is ruim een derde van de caravans afgevoerd.⁷

2.3 Inzicht in bewonerspopulatie

Veel bewoners van Fort Oranje verblijven daar niet zonder reden. Een deel van hen kent een speciale problematiek. Om inzicht te krijgen in wat er op het gebied van zorg en herhuisvesting nodig is, worden bewoners ingedeeld in categorieën.

2.3.1 Een eerste inventarisatie

Aanvankelijk worden vijf categorieën onderscheiden: perceeleigenaren, recreanten, arbeidsmigranten met en zonder inschrijving bij een gemeente en langdurige bewoners. Met name onder die laatste groep maken verschillende zorgpartners een inventarisatie van de zorgbehoeften. Vastgesteld wordt dat een aantal van de langdurige bewoners zowel een 'huisvestingsprobleem' als een 'zorgprobleem' heeft en dat voor hen een oplossing op maat moet worden gezocht.⁸ Besloten wordt dat diegenen die een zorgindicatie van de GGD en/of binding met de regio hebben (kinderen en/of werk in de regio) ondersteuning krijgen bij herhuisvesting. Van de rest van de bewoners neemt de gemeente aan dat ze voldoende 'zelfredzaam' zijn bij het vinden van nieuwe woonruimte. Arbeidsmigranten die niet staan ingeschreven bij een gemeente wordt de toegang tot de camping ontzegd; zij worden in eerste instantie niet geholpen bij herhuisvesting.⁹

Op 11 juli (twee dagen voorafgaand aan de instelling van GRIP-3) is al een eerste stroomschema opgesteld, zodat verschillende partners aan bewoners dezelfde boodschap zouden meegeven. Al snel blijkt echter dat het overzicht niet compleet is. Er circuleren verschillende 'lijstjes' van bewoners die partijen (GGD, politie, nieuwe beheerder) op een eigen manier hebben ingevuld. De werkelijkheid blijkt daarmee complexer dan het stroomschema en de betrokken partijen verschillen van mening over wat voor verschillende doelgroepen moet worden gedaan.¹⁰ Sommige bewoners vallen in meerdere categorieën en er zijn daardoor veel 'kruisverbanden'. Er zijn arbeidsmigranten die volgens het stroomschema geen recht hebben op begeleiding bij herhuisvesting (omdat ze bijvoorbeeld geen aantoonbaar werk hebben), maar die wel in de zorganalyses naar boven komen. Ook wordt in het GBT geconstateerd dat er groepen zijn die volgens de dan geldende criteria zelfredzaam zouden moeten zijn (en dus geen zorgindicatie krijgen), maar – bijvoorbeeld vanwege financiële schulden – wel degelijk behoefte hebben aan zorg en begeleiding bij herhuisvesting.¹¹ Er bestaat aldus een verschil in benadering en om die reden wordt het stroomschema meerdere malen aangepast. Zo wordt het 'GGD-deel' uit het multidisciplinaire stroomschema gelaten, zodat voorkomen wordt dat partijen zonder zorgachtergrond oordelen vellen over zorgindicaties van bewoners.

⁶ Bij het ruimen van de eerste 52 leegstaande caravans wordt herhaaldelijk asbest aangetroffen. Er is dan eerst 'een asbestinventarisatie nodig om de afvoer van de caravans rechtmatig en veilig voort te zetten' (GBT-verslag 20 juli 2017). Ook op veld G wordt asbest aangetroffen (GBT-verslag 10 augustus 2017).

⁷ In aantal betreft het 251 van de 700 caravans (GBT-verslag 24 augustus 2017). Van de resterende 449 caravans zijn er dan nog 344 bewoond, zes caravans zijn van perceeleigenaren, 54 zijn onbewoond en 45 zijn leeg.

⁸ RBT-verslag 3 juli 2017.

⁹ Projectteamoverleg 17 juli 2017.

¹⁰ RBT-verslag 10 juli 2017.

¹¹ GBT-verslag 3 augustus 2017.

Eind juli komt de GGD tot een schema voor het toekennen van een zorgindicatie. Daaruit volgt dat van alle bewoners die bij een gemeente staan ingeschreven eerst moet worden vastgesteld of zij een zorgbehoefte en/of schoolgaande kinderen hebben.¹² Vervolgens stellen de GGD en zorgpartners vast of deze mensen met een zorgbehoefte ook een *zorgindicatie* krijgen, en dus niet zonder ondersteuning kunnen verhuizen. Begin augustus wordt besloten de uitgangspunten bij herhuisvesting scherper te formuleren.¹³

“Bewoners met een zorgindicatie die door de GGD is vastgesteld komen in aanmerking voor herhuisvesting. Zij mogen in de stacaravan verblijven totdat de gemeente in vervangende woonruimte heeft voorzien. Bewoners die kadastraal eigenaar zijn van hun perceel zijn ook uitgezonderd nu hun perceel niet is geraakt door de sluiting of de beheersmaatregel. In alle andere gevallen heeft de gemeente geen plicht tot het bieden van zorg en huisvesting, maar is de gemeente bereid constructief mee te denken.”

Betrokken partijen verplichten zich hiermee tot een ‘constructieve ondersteuning’ van de herhuisvesting van bewoners. In de praktijk komt dit erop neer dat bewoners naar herhuisvesting begeleid worden door middel van spreekuren op de camping.¹⁴

2.3.2 Het MOSS-systeem

Om beter inzicht te krijgen in de verschillende bewonersgroepen wordt een nieuw registratiesysteem ontworpen en gevuld met alle gegevens uit de verschillende ‘lijstjes’ van betrokken partners: het zogenoemde Multidisciplinair Operationeel Support Systeem (MOSS). Dit systeem is vanaf 11 augustus operationeel en slechts toegankelijk voor een beperkt aantal medewerkers.¹⁵ De data in het systeem zijn gebaseerd op de pasjesregistratie, de documenten van de voormalig beheerder, de politie en de gegevens die de GGD verzameld heeft. Het MOSS-systeem biedt daarmee een redelijk overzicht van bewonersgroepen. De vraag blijft echter in hoeverre die informatie gedeeld kan worden. Besloten wordt om in het overzicht de zeer privacygevoelige data (zoals specifieke zorgkenmerken van bewoners) buiten beschouwing te laten; er wordt slechts met een vinkje aangegeven of een bewoner een zorgindicatie of een politie-indicatie heeft.¹⁶ Desondanks blijft een sluitend overzicht lange tijd uit, mede doordat de administratie van de voormalig beheerder zeer gebrekkig is en bewoners op de camping geregeld van caravan wisselen. Hoewel het MOSS-bestand en het stroomschema houvast bieden, is het lastig de systemen zuiver en sluitend te houden.¹⁷ Ook blijken niet alle betrokkenen dezelfde opvattingen te hebben over het soort begeleiding dat bewoners nodig hebben. Er is doorlopend discussie over de vraag of met de gehanteerde criteria de bewoners die echt hulp nodig hebben, ook werkelijk hulp ontvangen. In november wordt het stroomschema nog een laatste keer aangepast, dit keer om makkelijker managementinformatie te genereren.

¹² Bij zorgbehoefte gaat het om psychische, somatische, verslaving gerelateerde. (licht) verstandelijk beperkte of financiële problematiek.

¹³ GBT-verslag 3 augustus 2017.

¹⁴ Beleidskader Zorg en Huisvesting, 22 augustus 2017.

¹⁵ Projectteamoverleg 14 augustus 2017.

¹⁶ Bewoners met een vinkje ontvangen passende ondersteuning bij herhuisvesting.

¹⁷ Een aantal betrokkenen vult het MOSS-systeem bijvoorbeeld met gegevens uit de GBA van Zundert, terwijl die gegevens niet actueel zijn.

2.4 Herhuisvesting

De indeling van bewoners in categorieën is van belang voor de herhuisvesting. Voor zorg en (her)huisvesting van de campingbewoners heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een bedrag van 5 miljoen euro toegezegd.¹⁸ Een deel van dit budget wordt gebruikt om andere gemeenten te stimuleren bewoners van de camping zagezegd 'terug te nemen' en hen huisvesting te bieden. Toch vergt het de nodige inspanningen om andere gemeenten, binnen en buiten de regio, hiertoe te bewegen. Contacten met die gemeenten worden al vroeg gelegd, maar het duurt geruime tijd voordat gemeenten over de brug komen. Op 9 augustus is er een bijeenkomst waar druk wordt uitgeoefend op gemeenten om zorgdossiers op te halen en met de herhuisvesting van de aan hen toegewezen bewoners te beginnen. De gemeente Breda heeft haar dossiers dan al overgenomen; op 14 augustus volgen 25 andere gemeenten. Toch hebben op 7 september nog altijd vijf gemeenten hun zorgdossiers niet in behandeling genomen.¹⁹

Omdat herhuisvesting altijd enige tijd vraagt, was al in een eerder stadium – nog voordat gemeente Zundert haar voornemen tot sluiting van de camping bekend had gemaakt – nagegaan of een voormalig klooster van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) in Rijsbergen geschikt zou zijn als tijdelijke opvanglocatie.²⁰ In juli wordt geopperd dat deze locatie – 'de Oude Kloostertuin' – onderdak zou kunnen bieden aan ongeveer 36 gezinnen met schoolgaande kinderen,²¹ maar welke gezinnen het precies zullen zijn en aan welke voorwaarden zij moeten voldoen, wordt in de loop van de maanden nader bepaald. In het GBT-overleg van 7 september wordt gesproken over gezinnen die de status van arbeidsmigrant hebben en zich inspannen om zich duurzaam in de regio te vestigen.²² Het duurt vervolgens nog wel enige tijd voordat de betreffende gezinnen daar ondergebracht kunnen worden. Zo wil het COA aanvankelijk dat de gemeente de locatie koopt, terwijl de gemeente enkel wil huren. Na veelvuldig overleg mag de gemeente een deel van de locatie in Rijsbergen huren. Er zullen dan nog wel woonunits moeten worden geplaatst en het terrein moet woon- en bouw klaar worden gemaakt. Ook moet bekeken worden of en hoe snel de huidige bewoners er weg kunnen en er moet een ontheffing worden aangevraagd en met omwonenden worden overlegd.

Voor de (tijdelijke) huisvesting van bewoners van buiten de regio (zonder zorgindicatie, maar met behoefte aan hulp bij herhuisvesting) wordt het Leger des Heils ingeschakeld.²³

¹⁸ Deze bijdrage wordt beheerd door gemeente Breda.

¹⁹ Het probleem zit er bij die gemeenten vooral in dat ze dusdanig groot zijn, dat de personen onder wiens hoede de dossiers vallen, niet gemakkelijk te vinden zijn (GBT-verslag 7 september 2017).

²⁰ Interne memo 3 juli 2017.

²¹ RBT-verslagen 3 en 13 juli 2017.

²² In het GBT-overleg van 20 juli zijn vier concrete criteria vastgesteld: een gezin moest ingeschreven staan in een Nederlandse gemeente, sociale en/of economische binding hebben met de regio, intrinsiek gemotiveerd zijn en werk hebben. Begin september formuleert de projectleider herhuisvesting het scala aan voorwaarden voor deze gezinnen als volgt: verplichte taalcursus hebben gevolgd, kinderopvang professioneel georganiseerd, zich daadwerkelijk economisch willen vestigen in Nederland, structureel zoeken naar definitieve huisvesting, als zorg geïndiceerd is, is deze ook georganiseerd, structureel werk in Nederland werken of begeleiding daartoe accepteren, kinderen moeten naar school gaan, en het gezin moet toezicht accepteren als dit vanuit Openbare Orde en Veiligheid (OOV) geïndiceerd is (Criteria tijdelijke opvang COA locatie, 6 september 2017).

²³ Ook voor andere bewoners die van de camping moeten, zou het Leger des Heils kunnen helpen bij het zoeken naar tijdelijke herhuisvesting buiten de regio; zie GBT-verslag 4 oktober 2017.

2.5 Communicatie

Ook de communicatie over de ontruiming van Fort Oranje vraagt veel aandacht, zowel richting de bewoners als richting de media. Communicatiemedewerkers van de veiligheidsregio nemen hierin het voortouw, daarbij ondersteund door een externe communicatieadviseur.

Ten eerste moet aan de tijdelijke en vaste bewoners van de camping het proces van ontruiming duidelijk worden gemaakt: wat is de planning, wanneer is 'hun caravan aan de beurt' en hebben zij recht op herhuisvesting? Voor de verschillende groepen bewoners worden brieven opgesteld, waarbij rekening moet worden gehouden met het feit dat niet alle bewoners de Nederlandse taal machtig zijn.

Daarnaast vragen de contacten met de media veel aandacht. Al jaren staat Fort Oranje in de belangstelling van zowel lokale als landelijke media en die aandacht lijkt met de ontruiming alleen maar verder te zijn toegenomen. Verschillende journalisten zijn bijvoorbeeld aanwezig bij de eerste ontruiming (van veld F) en veel media hebben contact met bewoners die (aanvankelijk) negatief gestemd zijn over de acties van de gemeente en anderen. Te midden van al die aandacht proberen communicatieadviseurs greep te houden op de beeldvorming over Fort Oranje. Zo worden in juli meerdere verzoeken voor reportages en documentaires afgewezen uit vrees voor negatieve beeldvorming.²⁴ Een communicatieadviseur van de veiligheidsregio treedt namens de gemeente op als woordvoerder, en op de camping monitort een communicatieadviseur de beeldvorming in de media. Ook bereiden adviseurs enkele interviews met de burgemeester van Zundert voor.²⁵

Vanaf eind augustus gaat de media-aandacht meer uit naar de herhuisvesting van bewoners.²⁶ Daarnaast genereren verschillende rechterlijke procedures veel publiciteit en dan vooral de aanvraag van de beheerder (Fort Oranje B.V.) en een aantal bewoners voor een voorlopige voorziening tegen de sluiting van de camping. Pas nadat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op 20 oktober de gemeente in het gelijk heeft gesteld (zie hierna), neemt de media-aandacht af.

2.6 Juridische kwesties

Nadat gemeente Zundert op 9 juni het voornemen tot sluiting van Fort Oranje kenbaar had gemaakt, worden juridische procedures tegen dit besluit aangespannen. Dit vergt aanhoudend veel inzet van het advocatenkantoor waarmee gemeente Zundert al lange tijd verbonden is. Zo wordt het sluitingsbesluit op meerdere momenten en door verschillende groepen eisers aangevochten. Fort Oranje B.V. en Divine Investments willen onder meer in een kort geding het beheer over de camping van de gemeente terugvorderen.²⁷ Zij halen echter op 14 september bakzeil aangezien – zo oordeelt de rechter – het door Divine Investments gemaakte onderscheid tussen beheerder en degene die het feitelijk beheer uitoefent, niet kan volgens de Woningwet. Ten tweede gaf de rechter aan dat in dit geval alleen de gemeente en niet de rechter een beheerder kan aanwijzen.²⁸ Ook zou toewijzing van de vordering van Divine Investments onwenselijk zijn omdat deze, zoals ter zitting bleek, geen personeel in dienst heeft en onbekend is wie de eigenaar of eigenaren van Divine

²⁴ GBT-verslag 20 juli 2017.

²⁵ Burgemeester Poppe-De Looff geeft enkele interviews: op 17 augustus in het radioprogramma *De Ochtend*, op 7 november bij Omroep Brabant en opnieuw bij radio 1, en ook op 10 november bij BN/DeStem.

²⁶ GBT-verslag 7 september 2017.

²⁷ Divine Investments is een buitenlandse vennootschap die hypotheekhouder is van de onroerende zaken van Fort Oranje en (krachtens betekening van een beschikking van Rechtbank Rotterdam d.d. 15 juni 2017) gemachtigd is om de onroerende zaken van Fort Oranje per onmiddellijk in beheer en onder zich te nemen.

²⁸ De (juridische) figuur van een tijdelijk zaakwaarnemer bestaat daarbij niet.

Investments zijn. Ook heeft Divine Investments niet aannemelijk gemaakt dat zij in staat is het beheer over Fort Oranje uit te oefenen. De rechter oordeelt dat er aldus geen sprake is van onrechtmatig handelen van de gemeente jegens Fort Oranje B.V. en Divine Investments.²⁹

Het sluitingsbesluit wordt tevens aangevochten door een groep van 17 bewoners. In deze zaak oordeelt de voorlopige voorzieningenrechter dat niet de rechtbank, maar de Raad van State (RvS) als enige rechter bevoegd is te oordelen over verzoeken over handhaving van de Wet milieubeheer.³⁰ Daarop vechten vier bewoners en Fort Oranje B.V. het besluit in een spoedprocedure aan bij de RvS. Deze oordeelt op 20 oktober dat het sluitingsbesluit overeind kan blijven (zie kader).³¹

Uitspraak Raad van State d.d. 20 oktober 2017

Op 20 oktober 2017 doet de voorzieningenrechter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in een zaak die door diverse bewoners en de eigenaar van Fort Oranje is aangespannen tegen het besluit van de gemeente Zundert om de camping te sluiten en het beheer over te nemen. In zijn uitspraak stelt de voorzieningenrechter dat de belangen van de bewoners en de exploitant – zijnde “een ongestoord genot van hun eigendommen en hun financiële belangen” – niet opwegen tegen het belang van brandveiligheid, bescherming van de volksgezondheid en openbare orde:

“De voorzieningenrechter is van oordeel dat, gelet op de ernst van de [...] bevindingen over de brandveiligheid, de volksgezondheid en de openbare orde aan de belangen van het college en de burgemeester een groter gewicht toekomt dan deze belangen van de bewoners en de exploitant van Camping Fort Oranje. Naast de bevindingen uit de genoemde rapportages, wordt in dat verband van belang geacht dat al dan niet permanente bewoners van de camping bij de sluiting daarvan niet van de camping zijn verwijderd, maar dat een tijdspad wordt gehanteerd voor de ontruiming, waarbij de bewoners tijd wordt gegeven vervangende woonruimte te zoeken. Daarbij worden de personen met een zorgindicatie door de gemeente actief geholpen bij het vinden van vervangende woonruimte. Voorts heeft de gemeente hulp aangeboden aan de bewoners die voor 23 juni 2017 in de Basisregistratie Personen waren ingeschreven in de gemeente Zundert. Onder die omstandigheden ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding voor schorsing van het besluit van 23 juni 2017. Dat betekent dat zowel de sluiting van de camping als de door het college getroffen beheermaatregelen in stand blijven.”³²

In deze uitspraak weegt de voorzieningenrechter dus mee dat de gemeente een tijdspad hanteert voor de ontruiming (waarbij bewoners tijd wordt gegeven vervangende woonruimte te zoeken) en ook actief hulp aanbiedt bij het vinden van vervangende woonruimte voor mensen met een zorgindicatie. Deze uitspraak is van wezenlijk belang voor de voortgang van de ontruiming. Met deze uitspraak weten betrokken partijen dat ze verder kunnen op de ingeslagen weg.

²⁹ Uitspraak Rechtbank Zeeland-West-Brabant d.d. 14 september 2017 (ECLI:NL:RBZWB:2017:6290).

³⁰ Uitspraak Rechtbank Zeeland-West-Brabant d.d. 11 september 2017 (ECLI:NL:RBZWB:2017:5803).

³¹ Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 20 oktober 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2846).

³² Idem.

Ook een tweede verzoek tot een voorlopige voorziening bij de RvS op 5 december slaagt niet.³³ Evenmin lukt het 17 bewoners met een kort geding op 4 december een verbod op ontruiming en verwijdering van hun caravans bij de rechter af te dwingen.³⁴ De bestuursrechter schorst op 30 november wel het besluit tot verlenging van de in juni opgelegde gebiedsverboden.³⁵ De gemeente kan dan niet afdoende motiveren waarom er nog steeds ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde bestaat.³⁶ Toch weet de gemeente deze personen van de camping te weren, omdat de rechtmatigheid van een privaatrechtelijke ontzegging hier niet ter discussie staat. Daarbij strekt het gebiedsverbod zich ook uit tot de openbare wegen rondom de camping. Er zijn daarnaast nog enkele andere procedures van individuele bewoners die besluiten aanvechten,³⁷ en er worden meerdere Wob-verzoeken (Wet openbaarheid van bestuur) ingediend om informatie over de camping en haar bewoners te verkrijgen.³⁸

2.7 Naar sluiting van de camping

Naarmate de tijd vordert en de camping verder leeg raakt, wordt de sfeer op Fort Oranje grimmiger, vooral op dagen waarop de gemeente brieven met aanzeggingen van ontruiming uitreikt (dit gebeurt bijna tweewekelijks).³⁹ Vooral de beheerders (c.q. de receptie), de beveiliging en politie krijgen hiermee van doen. De klachten en vragen zijn merendeels afkomstig van bewoners die weerstand bieden tegen herhuisvesting en/of die complexe zorgvragen hebben.⁴⁰ Ook is er nog altijd een groep van tien bewoners die als 'raddraaiers' zijn aangemerkt.

In september meent het projectteam dat er een afbouwplan en een overdrachtdossier dienen te worden opgesteld voor het moment van afschaling.⁴¹ Op 25 oktober wordt voor het eerst gesuggereerd om de crisisorganisatie daadwerkelijk af te schalen. Het is een idee waar iedereen het dan mee eens is, maar onduidelijk is op dat moment nog hoe gemeente Zundert de organisatie van de ontruiming zou moeten overnemen en welke bestuurlijke structuur na afschaling passend zou zijn. Op advies van de bestuurlijke klankbordgroep wordt begin november besloten nog tot eind 2017 in GRIP-3 te blijven werken. Redenen die genoemd worden zijn: het behoud van 'slagkracht' en een makkelijker overdracht aan de gemeente. Ook de uitdagingen op het gebied van zorg en herhuisvesting, de juridische procedures en communicatieactiviteiten zijn reden om nog enige tijd in GRIP-3 te blijven werken. Zo is begin november nog steeds niet van alle bewoners duidelijk in welke categorie zij vallen, welke aanpak ze nodig hebben en wie voor hen verantwoordelijk is.⁴²

³³ Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 5 december 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:3384). De rechtmatigheid van de sluiting heeft ook gevolgen voor de financiële kant van de ontruiming: er kan nu gefactureerd worden (GBT-verslag 4 oktober 2017).

³⁴ Uitspraak Rechtbank Zeeland-West-Brabant d.d. 4 december 2017 (ECLI:NL:RBZWB:2017:7901). De beheerder doet nog wel aangifte tegen de voorlopige voorzieningenrechter wegens smaad.

³⁵ Zie hierover ook Duin, M. van, Eikenaar, T. & Wijkhuijs, V. (2017). *GRIP-4 bij Fort Oranje*. Arnhem: IFV.

³⁶ Uitspraak Rechtbank Zeeland-West-Brabant d.d. 11 november 2017 (ECLI:NL:RBZWB:2017:7804).

³⁷ Zo oordeelt de civiele rechter over een gebiedsverbod voor een huurder dat dit rechtmatig is en van kracht blijft (zie ECLI:NL:RBZWB:2017:8105), wordt de zaak tussen een andere bewoner en de gemeente over de vertrektermijn geschikt, en spreekt de politierechter weer een andere bewoner vrij van het belemmeren van de ontruiming (zie ECLI:NL:RBZWB:2017:7058).

³⁸ De gemeente neemt zich zelfs voor om een speciale bezwarencommissie in te stellen voor Fort Oranje gerelateerde Wob-verzoeken, maar dat idee wordt later van de hand gedaan (GBT-verslagen 4 oktober en 7 november 2017).

³⁹ Projectteamoverleg 21 augustus en 7 november 2017.

⁴⁰ Naar schatting gaat het dan om ongeveer 270 resterende bewoners (108 gezinnen); GBT-verslag 7 november 2017.

⁴¹ GBT-verslag 21 september 2017.

⁴² Het projectteam komt op 20 november tot een definitieve onderverdeling.

Ook in de laatste maanden van 2017 vraagt de herhuisvesting veel tijd en aandacht. Niet alleen omdat andere gemeenten niet direct over de brug komen, maar ook omdat de tijdelijke opvang in de COA-locatie zoals gezegd vertraging oploopt.⁴³ Om mediagevoelige momenten met vertrouwen tegemoet te kunnen treden, wordt eind november besloten een vervolg-communicatiestrategie op te stellen.⁴⁴ Inmiddels zijn dan de belangrijkste juridische hobbels genomen, nadat bezwaren tegen de sluiting en ontruiming van de camping door de RvS ongegrond zijn verklaard.

Het laatste veld, veld Z, met 26 bewoners wordt volgens planning op 6 december 2017 ontruimd. Er verblijven dan nog circa 100 bewoners met een zorgindicatie op het campingterrein. GRIP-3 blijft tot 10 januari 2018 van kracht.

Financiële afwikkeling

De financiële verantwoording van de kosten die zijn gemaakt gedurende de periode dat er ten behoeve van de ontruiming van Fort Oranje in regionaal verband is samengewerkt, is een terugkerend thema in de GBT-overleggen. Medio augustus wordt er een begroting opgesteld die betrekking heeft op de periode vanaf 22 juni (toen GRIP-4 werd ingesteld) tot sluiting van de camping. De geraamde kosten komen dan uit op ettelijke miljoenen euro waarvan slechts een derde kan worden bekostigd uit de bijdrage van het Rijk. Vanaf eind augustus komt tijdens vrijwel elk GBT-overleg de vraag naar de totale kosten aan de orde. Op 24 augustus wordt gemeld dat de gemeente nog bezig is met het in kaart brengen van het totale kostenplaatje. Twee weken later wenst de veiligheidsregio meer overzicht in de geldstromen om in oktober het dagelijks bestuur van de veiligheidsregio daarover te informeren.

In het GBT-overleg van 4 oktober wordt afgesproken dat de gemeenten Breda en Zundert in december 2017 aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) verantwoording zullen afleggen over de beschikbaar gestelde rijksmiddelen. Eind november is er echter nog steeds geen compleet overzicht. De verwachting is dan dat gemeente Zundert in 2018 nog eens enkele miljoenen euro nodig heeft om de gehele ontruiming van Fort Oranje te bekostigen.

⁴³ Waar eerst werd gedacht aan het huisvesten van de eerste gezinnen in begin november, wordt ruim een maand later gedacht aan begin december; zie GBT-verslag 24 augustus en 4 oktober 2017. Op kerstavond is ongeveer de helft van de 35 woonunits bewoond; zie <https://www.bd.nl/brabant/even-rust-voor-gezinnen-fort-oranje-hier-voel-ik-me-veilig-hier-is-het-rustig~a360b1db/>.

⁴⁴ GBT-verslag 20 november 2017.

3 Analyse

Deze evaluatie richt zich primair op de periode van 13 juli 2017 tot 10 januari 2018.

Gedurende die periode was er in gemeente Zundert sprake van GRIP-3 ten behoeve van de ontruiming van Fort Oranje. Voorafgaand aan deze periode (van 22 juni tot 13 juli 2017) was in Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant opgeschaald naar GRIP-4. In deze evaluatie kijken we daarom ook naar de betekenis van deze bestuurlijke afschaling. Achtereenvolgens gaan we in op de volgende drie vragen.

1. Van GRIP-4 naar GRIP-3: wat was het verschil?
2. Beleidsvoornemens en uitvoering: hoe verliep de ontruiming?
3. Waarom zo lang in GRIP-3?

3.1 Van GRIP-4 naar GRIP-3: wat was het verschil?

Op 13 juli 2017 ging de crisisbeheersingsorganisatie over van GRIP-4 naar GRIP-3. Een dergelijke (bestuurlijke) afschaling is niet ongebruikelijk, maar het komt ook weer niet zo vaak voor. Het is daarom interessant te bezien welke wijzigingen in structuur dit met zich meebracht. Wat betekent ten eerste de afschaling van GRIP-4 naar GRIP-3 formeel? En naast een formele benadering kunnen we de overgang ook feitelijk beschouwen: wat maakte dat er van GRIP-4 werd overgegaan naar GRIP-3 en wat waren daarvan de feitelijke consequenties?

Zoals gezegd is er in Zundert ruim een half jaar onder GRIP-3 gewerkt. Nooit eerder heeft in Nederland een gemeente zo lang van deze structuur gebruikgemaakt.⁴⁵ Daaraan voorafgaand was er drie weken lang sprake van GRIP-4. In de publicatie *GRIP-4 bij Fort Oranje* hebben wij uitvoerig uiteengezet waarom de keuze voor GRIP-4 indertijd een verstandige keuze was.⁴⁶ Daarbij zijn zeven argumenten onderscheiden. Onderstaand zetten wij deze argumenten nogmaals op een rij om te bezien in hoeverre deze nog van toepassing waren toen op 13 juli werd afgeschaald naar GRIP-3. Vervolgens kijken we naar de verschillen tussen GRIP-4 en GRIP-3, zowel formeel als feitelijk.

Zeven argumenten voor GRIP-4 bij Fort Oranje

1. De acute situatie

Een belangrijke reden voor opschaling naar GRIP-4 was indertijd de hectiek. Op 22 juni 2017 was de situatie in Zundert zeer gespannen. Door de beslissing van de beheerder van de camping was plotseling een nieuwe en feitelijk bedreigende situatie ontstaan. Voor de bewoners die mogelijk op straat zouden komen te staan, moest op stel en sprong een oplossing worden gevonden. Drie weken later was dat acute en heftige er in belangrijke mate wel af. De eerste stormen waren weerstaan.

⁴⁵ Ook bij de Moerdijkbrand in 2011 werd, nadat eerst van GRIP-3 naar GRIP-4 was opgeschaald, later weer overgegaan naar GRIP-3.

⁴⁶ Duin, M. van, Eikenaar, T. & Wijkhuijs, V. (2017). *GRIP-4 bij Fort Oranje*. Arnhem: IFV.

2. De bovenlokale problematiek

Voor alle betrokkenen was duidelijk dat de erbarmelijke leefomstandigheden op Fort Oranje niet door gemeente Zundert waren veroorzaakt, noch door gemeente Zundert alleen konden worden opgelost. Dat gold op 22 juni, alsook een kleine maand later. In die zin was er weinig veranderd. De vraag was of GRIP-4 nog nodig was om deze problemen aan te pakken. Politie, de GGD en de veiligheidsregio waren aangehaakt en zouden ook onder GRIP-3 aangehaakt blijven. Daar was het schaalniveau (GRIP-4 of GRIP-3) niet bepalend voor. Ook de gewenste bijstand vanuit andere gemeenten zo vlak voor de vakantieperiode noopte niet tot het continueren van GRIP-4.

3. Bestuurlijke slagkracht

De aanvankelijk zo noodzakelijke extra bestuurlijke slagkracht had zijn vruchten afgeworpen. Ook bestuurlijk Den Haag was van de ernst van de situatie overtuigd geraakt en had financiële hulp aangeboden. De veiligheidsregio had voldoende duidelijk gemaakt dat Zundert er niet alleen voor stond, en de eerder aangeboden ondersteuning vanuit onder andere Breda en Tilburg zou ook na afschaling gecontinueerd (kunnen) worden. Langer aanhouden van GRIP-4 was zo bezien niet nodig.

4. Operationele slagkracht

Ook de operationele slagkracht die vanuit de veiligheidsregio geleverd werd, zou na afschaling worden gecontinueerd; daar was niet per se GRIP-4 voor nodig. De betrokken instellingen waren voldoende op de hoogte van de situatie om een gepaste rol te blijven vervullen.

5. Een coördinatiemechanisme

GRIP-4 betekende een coördinatie-instrument dat structuur gaf. Met de opschaling lag er een heldere structuur waarmee een aantal zaken kon worden geregeld (regelmaat in overleg, verslaglegging, strategische en tactische denkkracht e.v.). Met de afschaling naar GRIP-3 zou deze structuur gewoon blijven bestaan. GRIP-4 en GRIP-3 verschillen hierin niet.

6. Risicobereidheid

Bij opschaling naar GRIP-4 speelde daadkracht een rol en de bereidheid om risico's te nemen. De gemeente Zundert was (als kleine gemeente) logischerwijs in menskracht minder slagvaardig en kon zich naar verhouding financieel weinig permitteren. De burgemeesters van de grote gemeenten (Tilburg en Breda) durfden die risico's sneller aan. Vanwege het rustiger vaarwater waren de grootste risico's geweken, waarmee afschaling in de rede lag. Om de klus te klaren bleef echter de medewerking van verschillende partijen nodig.

7. De symbolische functie

Met het instellen van GRIP-4 werd aan de beheerder, de bewoners en de media (en daarmee aan het publiek) duidelijk gemaakt dat de zaak nu echt serieus werd aangepakt en de overheid niet langer aan de leiband van Engel zou blijven lopen. De overheid trok de regie naar zich toe, na die eerder te zijn kwijt geraakt. Feitelijk is deze slag ook nadien nog gemaakt en door politiek en media ook als zodanig ervaren en opgepakt.

Samenvattend kan worden gezegd dat de meeste van de zeven argumenten in die drie weken dat er in GRIP-4 was 'gewerkt' een functie hadden vervuld en dat enkelen ervan gewoon geruisloos doorliepen in de nieuwe situatie onder GRIP-3.

3.1.1 Van GRIP-4 naar GRIP-3: formeel beschouwd

De meest eenvoudige manier om GRIP-3 van GRIP-4 te onderscheiden, is te stellen dat GRIP-3 van toepassing is bij een lokale ramp of crisis en GRIP-4 in de rede ligt wanneer een dergelijke situatie zich op regionaal of tenminste bovenlokaal niveau voordoet. Afschaling van GRIP-4 naar GRIP-3 betekent dan dat er niet langer van een bovenlokale crisissituatie, maar nog 'slechts' van een lokale crisissituatie sprake is. De schaal van de gebeurtenis zou formeel beschouwd – in termen van ernst en omvang – kleiner zijn geworden.

Een ander verschil is dat bij GRIP-3 de burgemeester van de betrokken gemeente 'de baas' is; bij GRIP-4 is dat de voorzitter van de veiligheidsregio. De afschaling op 13 juli 2017 betekende dus dat de bestuurlijke coördinatie en leiding over de crisissituatie van de voorzitter van de veiligheidsregio (weer) overging naar de burgemeester van Zundert.

In artikel 39 van de Wvr wordt gesteld dat in het geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de voorzitter van de veiligheidsregio bij uitsluiting bevoegd is toepassing te geven aan 'het opperbevel' ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeente(n). De voorzitter van de veiligheidsregio roept in dat geval een regionaal beleidsteam bijeen dat bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten die betrokken zijn of dreigen te worden betrokken bij de ramp of crisis, alsmede uit de hoofdofficier van justitie. In de praktijk noemen wij dit 'opschaling naar GRIP-4'. Daarbij is het begrip 'van meer dan plaatselijke betekenis' van belang, aangezien dat niet synoniem is aan 'gemeentegrensoverschrijdend'. De gebeurtenis kan beperkt blijven tot één gemeente, maar de impact van de gebeurtenis en de eventuele maatregelen die genomen (moeten) worden, overstijgen als zodanig de grenzen van die betreffende gemeente. Het is uiteindelijk een bestuurlijk oordeel (primair van de voorzitter van de veiligheidsregio), en niet de feitelijke omvang of schaal van de gebeurtenis als zodanig, die bepalend is voor bestuurlijke opschaling.

De afschaling betekende – andersom gesteld – dat de voorzitter van de veiligheidsregio het kennelijk niet meer noodzakelijk achtte dat er een regionaal beleidsteam bijeenkwam. De betrokken bestuurders vonden dat de gemeente zelf de leiding en coördinatie ter hand kon (of zou moeten) nemen en er (zo nodig) een gemeentelijk beleidsteam kon worden ingesteld.

Hoewel sommigen denken dat er meer verschillen tussen GRIP-4 en GRIP-3 zijn, is het eigenlijk niet veel meer dan dat. In beide gevallen heeft de bevoegde bestuurder een aantal (nood)bevoegdheden tot zijn beschikking en kunnen allerlei instellingen en personen gevraagd c.q. opgedragen worden een bijdrage te leveren in het kader van de rampbestrijding of crisisbeheersing. Het is dus zeker niet zo dat de voorzitter (GRIP-4) formeel meer mogelijkheden heeft dan de burgemeester (GRIP-3). De inzet van politie, veiligheidsregio, GGD en eventueel andere instellingen is niet anders. Het is daarnaast belangrijk te realiseren dat de bevoegdheid van de bestuurder (in beide gevallen) beperkt is tot zaken en maatregelen die betrekking hebben op de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarbij gelden de uitgangspunten van proportionaliteit en subsidiariteit. Bevelen van de burgemeester moeten dus wel in verhouding staan tot het beoogde doel en er mag geen ander (lees: beter) alternatief zijn.

3.1.2 Van GRIP-4 naar GRIP-3: feitelijk gezien

Hoe was nu de feitelijke situatie in Midden- en West-Brabant en meer specifiek in gemeente Zundert? De betrokken burgemeesters (Tilburg, Breda en Zundert) hadden vanaf het moment van opschaling naar GRIP-4 duidelijk de intentie (en dat ook onderling zo besproken) om een situatie zoals die zich indertijd bij de 'Moerdijkkramp' had voorgedaan, te voorkomen. Daar verdween de Moerdijkse burgemeester definitief van het toneel toen eenmaal was opgeschaald naar GRIP-4. Hier zou niet weer zoiets dergelijks mogen gebeuren. De Zundertse burgemeester zou – ook ten tijde van GRIP-4 – gewoon een prominente rol blijven vervullen en het gezicht naar buiten zijn, zowel richting bewoners van Fort Oranje als richting de media.

Ook betekende de overgang van GRIP-4 naar GRIP-3 niet dat de situatie nu opeens veranderd was. Er was eigenlijk geen direct aanwijsbare verandering in de omvang van situatie die de afschaling rechtvaardigde. Feitelijk was het meer dat na een aantal weken de noodzaak voor GRIP-4 minder groot was dan in die eerste heftige dagen. Er was een aantal belangrijke stappen gezet: de camping was overgenomen, er was een beheerder aangesteld en enkele raddraaiers de toegang tot de camping ontzegd. Daarmee was de situatie in een rustiger vaarwater terechtgekomen. In de verslagen wordt het als volgt verwoord.

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

Dat de voorzitter van de veiligheidsregio wat meer afstand nam – en overigens enkele maanden later (in oktober 2017) als burgemeester afscheid van Tilburg zou nemen – was dus mogelijk geworden. Er was geen regionaal beleidsteam meer nodig om crisisgerichte beslissingen of maatregelen te overwegen. Beslissingen die werden genomen waren primair de verantwoordelijkheid van de gemeente Zundert. Wat dat betreft kan nog worden opgemerkt dat tijdens de GRIP-4-periode feitelijk maar heel weinig echt bestuurlijke besluiten in het kader van de crisisbeheersing zijn genomen. Alleen het gebiedsverbod dat aan een aantal personen was opgelegd en het besluit tot sluiting en overname van het beheer van Fort Oranje waren beslissingen van de voorzitter van de veiligheidsregio. Voor de rest was ook onder GRIP-4 de ontruiming van Fort Oranje primair een lokale verantwoordelijkheid, waarbij de burgemeester (dan wel het college van B&W) van Zundert een leidende rol had. Aan de andere kant zou ook na afschaling naar GRIP-3 de regionale collegiale betrokkenheid van de burgemeesters van Breda en Tilburg niet opeens verdwijnen. De bestuurlijke klankbordgroep Fort Oranje bleef stand-by.

3.2 Beleidsvoornemens en uitvoering: hoe verliep de ontruiming?

Na eerdere verwoede pogingen om sluiting van Fort Oranje af te dwingen, had gemeente Zundert in de eerste maanden van 2017 opnieuw voorbereidingen getroffen om de beheerder tot sluiting van de camping te dwingen. Begin juni kondigde de burgemeester van Zundert het voornemen aan om per september 2017 met het ontruimen van de camping te beginnen. Door de onverwachte reactie van de beheerder (die op 22 juni aangaf de camping zelf per 3 juli te zullen sluiten), kwamen ontwikkelingen in een stroomversnelling: min of meer noodgedwongen werd het beheer van de camping overgenomen en werd – eerder dan gepland – met ontruiming van Fort Oranje begonnen. Hoe is dat proces verlopen?

Het doel was vooraf helder: de camping moest worden ontruimd, bewoners die dat nodig hadden naar alternatieve woonlocaties worden begeleid en dat alles binnen één jaar.⁴⁷ Vanwege de onverwachte actie van de beheerder van Fort Oranje kwam de uitvoering van dit plan in een stroomversnelling. Eerder dan aanvankelijk gedacht kon met de ontruiming van de camping worden gestart en de gemeente mocht daarbij rekenen op de volledige medewerking van de politie, de GGD en de veiligheidsregio. Desondanks bleek het in de praktijk lastig om het beleidsvoornemen tot uitvoering te brengen. Wat maakte nu de ontruiming van Fort Oranje zo ingewikkeld?

Eerder is veelvuldig geschreven over problemen die zich kunnen voordoen bij de implementatie van beleid. Een klassieke studie is die van Pressman en Wildavsky uit 1973, simpelweg getiteld *Implementation*.⁴⁸ Hun inzichten hebben vijfenveertig jaar na dato nog weinig aan zeggingskracht ingeboet (zie onderstaand kader).

Implementatieproblematiek

Pressman en Wildavsky beschrijven in hun studie hoe in de jaren '60 in de Amerikaanse stad Oakland economisch beleid om werkloosheid tegen te gaan, strandt in uitvoerings- en implementatieproblemen. Vier grootschalige werkgelegenheidsprojecten gaan aanvankelijk goed van start; betrokkenen zijn eensgezind over de doelen en de invulling van de projecten. Bij de implementatie van het beleid gaat het echter mis. Na enkele jaren lopen de projecten steeds meer vertraging op en raakt het doel van werkgelegenheid steeds verder uit zicht. In de jaren '70 wordt het project stopgezet en het beleid gaat de boeken in als een totale mislukking. Pressman en Wildavsky laten zien hoe dit kon gebeuren.

Hoewel het doel weliswaar eenduidig was – werkgelegenheid – waren er meerdere deelprojecten waarvan de uitkomsten niet met elkaar overeenstemden. Pressman en Wildavsky betogen dat het bij een toename van beslismomenten onwaarschijnlijker wordt dat een project succesvol wordt afgerond, omdat verschillende belanghebbenden steeds moeten onderhandelen over de uitkomst. Implementatie blijkt geen simpele, technische uitvoering van plannen die eerder zijn gemaakt. Daarom moeten beleidsmakers ook nadenken over de beste manier om de doelen te bereiken. Niet in de laatste plaats omdat een ogenschijnlijke eenvoudige opeenvolging van stappen vaak afhankelijk is van de interactie tussen vele betrokkenen. Daarbij werkt een complexe projectstructuur vertragend: het vergroot het aantal momenten waarop beslissingen moeten worden genomen. Belangrijke succesfactoren zijn volgens Pressman en Wildavsky een heldere beleidstheorie, continuïteit in leiderschap en een zekere eenvoud in beleidsuitgangspunten.

⁴⁷ In het overdrachtsdocument van het RBT (13 juli 2017) wordt dit doel helder omschreven.

⁴⁸ Pressman, J.L. & Wildavsky, A.B. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

Een vraag die bij velen opkomt – en ook letterlijk zo is gesteld – is waarom het bij Fort Oranje zo lang moest duren om greep te krijgen op een relatief overzichtelijke situatie. Men was al jaren bezig met de problematiek, kende de populatie en er was sprake van een afgesloten terrein. Bovendien werd nu inzet gepleegd door een groot aantal personen en organisaties. De vraag is echter veel eerder of de situatie wel zo overzichtelijk was. Onderstaand gaan we in op een aantal implementatieproblemen. De voorbeelden zijn zeker niet uitputtend, maar ze illustreren wel hoe uiteenlopende uitvoeringskwesaties de ontruiming van Fort Oranje tot een ingewikkeld en langdurig proces maakten.

3.2.1 De situatie bij aanvang

Ten eerste was er bij aanvang maar een beperkt beeld van wie er nu precies op de camping verbleef of woonde. Welke kinderen hoorden bij welke ouders? De groep bewoners fluctueerde ook sterk. Toen 22 juni de zaak op drift raakte en de overheid de camping overnam, werd de situatie alleen maar onduidelijker. Hekwerk werd doorgeknipt en er kwamen allerlei mensen naar de camping die dachten winst te kunnen halen uit deze nieuwe situatie: de (lokale) overheid zou voor iedereen een passend onderkomen regelen. Het leidde tot soms grimmige situaties.

Zo helder en duidelijk was de situatie bij aanvang dus helemaal niet. Van vele bewoners was de situatie niet of onvolledig bekend. De gemeente stond (in juni 2017) wel klaar om de juridische strijd aan te gaan, maar had nog weinig in kaart gebracht om passende opvang voor al diegenen die dat behoefden, te organiseren. Toen werd opgeschaald naar GRIP-4 werden de burgemeesters van Breda en Tilburg beiden verrast dat er nog maar zo weinig operationele informatie beschikbaar was.

Verskil in uitgangspunten

Vervolgens werden ten behoeve van de ontruiming verschillende deelprojecten opgestart. Behalve dat allerlei factoren (waaronder wettelijke kaders en procedures) van invloed waren op de uitvoering, waren ook de keuzes of beslissingen die binnen het ene deelproject werden gemaakt, van invloed op de voortgang van andere deelprojecten.⁴⁹ Verschillende en soms conflicterende keuzes binnen afzonderlijke deelprojecten vertraagden bijvoorbeeld, aldus geïnterviewde betrokkenen, het ontruimingsproces.

Een voorbeeld: Voor de GGD en andere zorginstellingen betekende ‘zorgvuldig ontruimen’ het duurzaam herhuisvesten van bewoners waarbij de zorgproblematiek door zorginstellingen in de nieuwe gemeente opgepakt wordt. De GGD hamerde dan ook bij herhaling op dit ‘leitmotiv’: ingrijpen op de camping werd gedaan om ‘humanitaire redenen’ en om ‘te zorgen’ voor de mensen op de camping.⁵⁰ De politie daarentegen had primair een snelle uitvoering van de ontruiming als doel en was vooral gebaat bij de aanpak van criminaliteit en het bewaken van de openbare orde op de camping.⁵¹ De grootschalige en langdurige inzet van de politie drukte zwaar op de regionale capaciteit. Ook voor de gemeente, die al jaren intensief naar sluiting van de camping had toegewerkt, was een snelle ontruiming van groot belang, mede vanwege de financiële lasten die aan de overname van het beheer van de camping verbonden waren. Betrokkenen zochten zo continu naar een balans in deelbelangen. Zo vertelde een operationeel betrokkene van de politie: ‘Uiteindelijk hadden we hetzelfde doel, maar we hadden een ander pad dan de GGD.’

⁴⁹ Zie hierover bijvoorbeeld ook Anderson, J.E. (2014). *Public policymaking*. Cengage Learning.

⁵⁰ Dat blijkt onder meer uit de GBT-verslagen van 7 en 21 september.

⁵¹ Daarbij moet wel worden gezegd dat niet iedereen binnen de politieorganisatie op dezelfde wijze tegen de problematiek aankeek. Met name een aantal meer operationeel betrokkenen leek een snelle ontruiming evenmin als realistisch te zien.

3.2.2 De bewonerspopulatie

Het bleek uiterst lastig om bewoners in beeld én in beweging te krijgen. Hoewel de GGD en lokale zorgpartners een eerste inventarisatie hadden gemaakt, bleef maandenlang onduidelijk hoeveel bewoners nu precies op de camping verbleven en wat er voor hen moest worden geregeld voor wat betreft de toeleiding naar zorg en herhuisvesting. Deels lag dat aan de houding van de bewoners. De uitspraak van de burgemeester van Zundert op de persconferentie van 9 juni creëerde bij een aantal van hen een afwachtende houding en de hoop dat ze konden rekenen op ondersteuning. Velen hielden er (mede door rechtszaken) vertrouwen in dat zij op de camping konden blijven. Deze houding resulteerde in vertragingen: groepen bewoners gaven onvolledige informatie, wilden niet of nauwelijks meewerken aan herhuisvesting of waren (voor zover het zelfredzame bewoners betrof) niet te bewegen tot vertrek op eigen initiatief. Ook kwamen of vertrokken bewoners (veelal arbeidsmigranten) op eigen initiatief, namen ze verlaten caravans weer in gebruik en manipuleerden ze de beeldvorming, bijvoorbeeld door te veinzen dat ze kinderen hadden, om zo in aanmerking te kunnen komen voor herhuisvesting in de regio. Pas toen de gemeente had besloten dat 6 december de uiterste datum van vertrek zou zijn, werd voor bewoners duidelijk dat er echt druk op de ketel stond.

Veel bewoners kampten echter met meerdere problemen of 'vielen' in meerdere categorieën in te delen. In een aantal gevallen bleek het niet wenselijk noch menselijk om mensen 'zonder pardon' van het terrein te verwijderen. Zo kwam gaandeweg aan het licht dat sommige arbeidsmigranten pas aan het einde van het jaar uitbetaald zouden worden, wat betrokkenen voor een dilemma stelde:

“Dan kun je wel zeggen: ‘Ze moeten in oktober eraf’, maar ze hebben een contract tot december en krijgen voordien alleen een voorschot. Als je ze dan eerder [van de camping] zet, plegen ze contactbreuk en krijgen ze geen cent.”

Zo werd besloten om bij de ontruiming rekening te houden met de uitbetaling van arbeidsmigranten. In andere gevallen bleken bewoners complexe, meervoudige problemen te hebben die het evenmin eenvoudig maakten om hen snel naar elders te sturen (zie onderstaand kader).

Casus: Kwetsbare arbeidsmigrant

Een Oost-Europese arbeidsmigrant die na een arbeidsongeval ziek thuis zat, was door diens werkgever niet formeel ziekgemeld en had daarom geen inkomsten uit een Ziektewetuitkering. De bewoner vroeg betrokkenen om hulp en liet hen zijn geldige, nog lopende, arbeidsovereenkomst zien. De operationeel betrokkenen namen notitie van de situatie en een foto van de arbeidsovereenkomst. Zij adviseerden de bewoner: ‘Je moet naar je werkgever gaan, die moet je ziek melden, dan krijg je een Ziektewetuitkering.’ Enige dagen later kwam de bewoner terug met een door diens werkgever aangepast contract waarop – in tegenstelling tot het eerdere contract – werd vermeld dat de arbeidsovereenkomst de dag voorafgaand aan het ongeval was beëindigd. De bewoner zou op basis van dat contract geen aanspraak kunnen maken op een uitkering op grond van de Ziektewet. Met de foto van het oude en het ‘nieuwe’ contract en verklaringen onder ambtseed van operationeel betrokkenen kon uiteindelijk aangifte tegen de werkgever worden voorbereid. Na inmenging van de arbeidsinspectie en een inval van de belastingdienst kon de fraude van de werkgever worden aangetoond en de bewoner worden geholpen aan een uitkering en passende zorg.

Mede om deze redenen bleek het stroomschema dat was opgesteld vatbaar voor discussie. Verschillende organisaties kwamen tot verschillende interpretaties van de zorganalyses (wie wel en geen zorg behoeften). Dit maakte dat er nog lange tijd aan het stroomschema werd gesleuteld en voor zolang niet bij alle betrokkenen duidelijk was welke bewoners hulp bij herhuisvesting zouden ontvangen. Op vragen van bewoners of zij al dan niet zouden worden geholpen bij herhuisvesting, kon daarom niet altijd direct een passend antwoord worden gegeven. Uiteindelijk was begin november een definitief stroomschema gereed.

3.2.3 Praktische problemen

Door allerlei praktische problemen liep ook het ruimen van de caravans telkens vertraging op. De vertragingen hadden meerdere onvoorziene oorzaken. Er werd bijvoorbeeld herhaaldelijk asbest aangetroffen of de ruimploeg kon alle rommel die op de kavels achterbleef, niet binnen de daarvoor gestelde termijn opruimen.⁵² Ook bleken de campingpaadjes te klein om met kraan en wagens goed te kunnen manoeuvreren. Zo gaf een operationeel betrokkene aan:

“Caravans ruimen, daar werd telkens op gedrukt. Dan werd er bijvoorbeeld gezegd: ‘We doen er nu acht’, maar dan werden het er vier. Dat kwam ook door de smalle campingpaadjes [en] niet doordat er niks werd gedaan.”

Eind juli werd nog gemeld dat in de volgende week 800 caravans zouden worden geruimd,⁵³ maar dat lukte bij lange na niet. Daarom werd besloten het tempo te matigen tot twee weken tussen elke veldruiming. Voordat de caravans konden worden geruimd, moesten natuurlijk wel de bewoners over alternatieve woonruimte beschikken of zijn vertrokken. Daarbij speelde mee dat het contact met gemeenten die verantwoordelijk waren voor de herhuisvesting van bewoners uiterst moeizaam verliep. Pas na veelvuldig aandringen op bestuurlijk niveau konden dossiers aan andere gemeenten worden overgedragen. Ook gemeente Zundert zelf ging pas laat met haar dossiers aan de slag, omdat het enige tijd duurde voordat er casemanagers waren aangesteld.

3.2.4 Verschil in rolopvatting

Een ander knelpunt dat zicht voordeed, was een verschil in rolopvatting. Sommige betrokken professionals hechtten aan nauwe taakomschrijvingen en wezen anderen erop wat hen te doen stond volgens de afspraken die in het projectteamoverleg waren gemaakt. Zij corrigeerden hen als zij zich – in hun ogen – met oneigenlijke taken bezighielden. Anderen achtten het juist van belang om ‘buiten de lijntjes’ te werken omdat de problemen daarom vroegen. Zij namen daarom taken op zich die niet direct bij hun rol pasten, omdat die taken ‘er nu eenmaal lagen’. Met name een aantal operationeel betrokkenen die ‘dag in dag uit’ op de camping waren en daardoor geconfronteerd werden met vaak schrijnende problematiek, die hen zeker niet in de koude kleren ging zitten, spande zich sterk in om voor individuele gevallen ‘iets’ te regelen, soms buiten de bestaande structuren om.

Een voorbeeld: Eind juli stelde het projectteam vast dat het particuliere beveiligingsbedrijf zich zo sterk met de lotgevallen op de camping verbond, dat er welhaast sprake was van een ‘Stockholmsyndroom’.⁵⁴ De indruk bestond dat de werknemers van dit bedrijf zich teveel

⁵² Projectteamoverleg 10 augustus 2017.

⁵³ Projectteamoverleg 24 juli 2017.

⁵⁴ Met dit syndroom wordt het verschijnsel bedoeld dat soms optreedt bij een gijzeling. Het verschijnsel houdt in dat de gegijzelde sympathie krijgt voor de gijzelnemer.

identificeerden met de bewoners en daardoor hun afspraken niet nakwamen.⁵⁵ Bovendien communiceerden beveiligers in buitenlandse talen met bewoners. Het beheer en de politie konden daardoor de gesprekken niet of nauwelijks volgen.

3.2.5 Afstemmingsproblemen

Het bleek verder op operationeel niveau niet eenvoudig om tot goede afstemming te komen, bijvoorbeeld over de communicatie richting bewoners. Op een gegeven moment hadden verschillende professionals spreekuren met bewoners, waardoor enige miscommunicatie ontstond. Ook was er een brief naar bewoners uitgegaan zonder dat deze eerst – zoals in het GBT was afgesproken – geaccordeerd was door de gemeente en diens jurist. Die brieven leidden tot onbedoelde toezeggingen of onterechte verwachtingen. De feitelijke consequenties ervan vielen evenwel mee.

Daarnaast was de afstemming over de persoonsgegevens van bewoners uiterst ingewikkeld. Zo leefde bij de gemeente en andere partijen de wens om inzicht te krijgen in de gegevens die de GGD en zorgpartners over bewoners verzameld hadden. Die gegevens hadden namelijk ook betrekking op zaken die van belang waren voor de herhuisvesting, zoals het hebben van huurschulden. Toch konden de gegevens die de GGD verzameld had, niet zomaar worden gedeeld. Toen ze door de gemeente en diens juristen werden opgevraagd, werd al snel duidelijk dat de informatie die vanuit een sociaal medisch oogpunt was verzameld, niet voor andere doeleinden kon worden gebruikt. Een implicatie hiervan was dat bijvoorbeeld regionale woningcorporaties geen achtergrondinformatie over bewoners ontvingen. Dat leidde bij hen weer tot terughoudendheid. Een betrokkene:

“Corporaties vroegen ons: ‘Wie krijgen we dan precies?’ En dat was ook logisch, maar in het contact met corporaties kon enkel aan ‘verwachtingsmanagement’ worden gedaan.”

Het heeft juristen veel tijd gekost om de juiste weg rondom informatiedeling te vinden en hiervoor een convenant op te stellen. Voor de interne informatiedeling werd met het MOSS-systeem een compromis gevonden. Daarin werd met een kruisje aangegeven of er sprake was van een ‘zorgproblematiek’. Een dergelijke tussenvorm werd ook afgesproken voor informatie die afkomstig was van de politie. Dat dit soort informatiedeling pas na verloop van tijd op gang kwam, had ook zeker te maken met de tijd die het vergde om een zekere mate van vertrouwen en gewenning tussen betrokken partijen op te bouwen.

3.2.6 Verwarring over rol van externe partijen

Andere problemen in de uitvoering kwamen voort uit verwarring over afspraken met een aantal externe partijen, zoals het Leger des Heils, woningcorporatie Thuisvester en het COA.

Betrokkenheid Leger des Heils

Al in april 2017 had gemeente Zundert op eigen initiatief het Leger des Heils ingeschakeld. De ratio daarachter was dat deze landelijk opererende organisatie, in tegenstelling tot lokale zorgpartijen, tot afspraken zou kunnen komen met andere gemeenten (buiten de regio) over opvang en herhuisvesting van een aantal bewoners. De afspraak hield in dat het Leger des Heils de herhuisvesting van ongeveer 60 tot 80 bewoners op zich zou nemen. De betrokkenheid van het Leger des Heils kwam echter voor lokale zorgpartners als een verassing en voelde voor sommigen zelfs als een ‘brevet van onvermogen’. De

⁵⁵ Projectteamoverleg 24 juli 2017.

samenwerking tussen het Leger des Heils en de zorgpartners onder coördinatie van de GGD liep daardoor stroef. Daarnaast bleek gaandeweg dat het Leger des Heils met moeite zijn opdracht kon waarmaken, omdat bewoners niet gedwongen konden worden om terug te keren naar de gemeente van herkomst.

Toezeggingen aan woningcorporatie Thuisvester

Ook over de rol van woningcorporatie Thuisvester ontstond verwarring. Al voordat gemeente Zundert het beheer van de camping had overgenomen en met ontruiming van de camping was begonnen, was de lokale woningcorporatie gevraagd een tiental woningen voor herhuisvesting in gereedheid te brengen. Toen de woningcorporatie in oktober informeerde of er al bewoners konden worden gehuisvest – er waren inmiddels woningen vrijgemaakt – vernam zij dat er een nieuwe projectleider herhuisvesting was aangewezen, die niet van de eerder gemaakte afspraken op de hoogte was. De woningcorporatie gaf daarna meermaals niet thuis op momenten dat de (nieuwe) projectleider herhuisvesting de corporatie benaderde voor hulp bij herhuisvesting in de regio, hetgeen uiteraard het proces vertraagde. Uiteindelijk draaide Thuisvester bij en heeft de woningcorporatie bijgedragen aan het herhuisvesten van bewoners.

Uitstel noodopvanglocatie

Een andere kwestie die de nodige tijd vroeg, waren de onderhandelingen met het COA. Meermaals werd de gemeente gevraagd vaart te zetten achter de onderhandelingen over opvang van bewoners in locatie de Oude Kloostertuin. Toch lukte het de gemeente en het COA pas begin september een akkoord te bereiken over de huur van de COA-locatie. Nadat de geplande datum voor ingebruikname steeds vooruit was geschoven,⁵⁶ konden in december 2017 de eerste gezinnen er – voor de duur van een jaar – hun intrek nemen.

3.2.7 Continuïteit van sleutelfiguren

Verder speelden tijdens het gehele ontruimingsproces de vele wisselingen in de bezetting van sleutelposities een rol. De aanpak van Fort Oranje werd door de jaren heen sowieso gekenmerkt door een grote verscheidenheid van betrokkenen. Naast de gemeente, de politie en de GGD waren ook tal van andere organisaties betrokken: van Belastingdienst en Douane tot de arbeidsinspectie en externe zorginstellingen. Coördinerende rollen werden steeds door andere personen vervuld. Bij de ontruiming van Fort Oranje deden wederom nieuwe sleutelfiguren hun intrede die lang niet allemaal bekend waren en rekening hielden met wat er eerder al gedaan was.

Ook eiste de lange duur van GRIP-3 veel capaciteit van betrokken organisaties, zeker gezien het feit dat een deel van het ontruimingsproces samenviel met vakantieperiodes. Leden van het GBT, het projectteam en het campingoverleg zijn derhalve ook enige tijd met vakantieverlof geweest. Mede daardoor waren er op sleutelposities veel wisselingen. Zo kende de GRIP-3-periode drie verschillende operationeel leiders, met alle drie een verschillende leiderschapsstijl en benadering. Bovendien vond bij gemeente Zundert tegelijkertijd een reorganisatieproces plaats. Dat resulteerde onder meer in positiewisselingen van sommige ambtenaren van de gemeente. Hierdoor was voor anderen soms onduidelijk wie binnen de gemeente hun aanspreekpunt was.

⁵⁶ In het GBT-overleg van 24 augustus 2017 werd gesproken over het huisvesten van gezinnen in de Oude Kloostertuin vanaf begin november. De gezinnen die er zouden gaan wonen, waren al in beeld. Tijdens het GBT-overleg op 4 oktober 2017 werd die planning aangepast: gezinnen konden per december in de COA-locatie te Rijsbergen terecht.

3.2.8 Tot slot

De hier beschreven voorbeelden illustreren hoe een veelheid aan implementatieproblemen het doel van een snel en zorgvuldig ontruimen frustreerde. Achteraf gezien, zo gaven geïnterviewden aan, hadden bepaalde uitvoeringproblemen misschien voorkomen kunnen worden of op een meer effectieve manier kunnen worden opgepakt: 'We zijn gewoon gaan rennen, maar we hadden misschien even moeten "bevriezen" en moeten nadenken hoe deze opgave aan te gaan.' Door toewijding en vasthoudendheid en door afstemming te zoeken wisten betrokken partijen echter veel uitvoeringsproblemen het hoofd te bieden.

3.3 Waarom zo lang in GRIP-3?

Nadat eerst op 22 juni 2017 was opgeschaald naar GRIP-4, werd vanaf 13 juli 2017 tot 10 januari 2018 in GRIP-3 samengewerkt om ontruiming van Fort Oranje te bewerkstelligen. Dat is voor een 'crisisinstrument' in wezen erg lang en er is in ons land ook niet eerder zo lang sprake van GRIP-3 geweest. Wat maakte nu dat er in Zundert zo lang sprake was van GRIP-3? Zonder meer had dit te maken met het feit dat de gehele operatie van het (ont)ruimen van de camping en de herhuisvesting van bewoners van Fort Oranje veel tijd en capaciteit in beslag nam. Maar was GRIP-3 wel nodig? Had niet in afgeschaalde vorm (GRIP-0) hetzelfde kunnen worden gedaan? Hoe kan worden verklaard dat gemeente Zundert voor zo'n lange periode aanspraak wist te maken op de inzet van andere betrokkenen?

Voor iemand die onbekend is met de situatie op Fort Oranje, zou de periode van opschaling als erg lang kunnen overkomen: feitelijk vanaf 22 juni 2017 tot 10 januari 2018, dat is ruim zes maanden. Toch kan – mede gezien het voorgaande – de vraag worden gesteld of dit wel zo lang was: waren de problemen niet van dien aard, dat nu eenmaal veel en langdurig inspanning van alle betrokkenen werd gevraagd? Daarmee is echter nog niet de vraag beantwoord waarom die inspanningen voor een lange periode onder GRIP-3 plaatsvonden. Wij zien de volgende redenen waarom GRIP-3 in stand werd gehouden.

3.3.1 Redenen voor GRIP-3

Een terugkerend thema in overleggen op met name operationeel niveau was een verschil in opvatting over de toepassing van de GRIP-structuur. In hoeverre was deze nu nuttig voor de aanpak van de problemen? Sommigen stelden dat GRIP niet functioneel was voor de vraagstukken die samenhangen met de ontruiming van Fort Oranje. In het deelproject Herhuisvesting bijvoorbeeld zag men maar moeilijk hoe de overleggen en crisisprofessionals bijdroegen aan het doel van dat deelproject. Andere betrokkenen benadrukten juist herhaaldelijk het belang van de GRIP-structuur. Juist in deze complexe en chaotische situatie bood de GRIP-structuur houvast, bijvoorbeeld voor het informatiemanagement en de operationele regie. Dat er op de camping veel onduidelijk was en het voor een aantal betrokkenen in hun beleving aan coördinatie ontbrak, had er eerder mee te maken dat de handvatten die GRIP biedt, niet werden gebruikt. Een betrokkene:

"GRIP is niet het doel, maar het is een manier om een ongestructureerde zoot te structuren. En dan hebben we deze situatie, waar we geen van allen ervaring mee hebben, en dan zouden we dat, wat we als basis hebben, loslaten?"

Het lag natuurlijk ook geenszins vast hoe in deze casus de GRIP-structuur op operationeel niveau ingevuld moest worden. Wel bood GRIP een structuur om verschillende deelprocessen te onderscheiden en daarin coördinatie aan te brengen. Het vaststellen van zorgindicaties, de herhuisvesting, de juridische procedures; het waren stuk voor stuk complexe processen. Met GRIP-3 was in ieder geval gegarandeerd dat betrokken partijen blijvend onder 'één vlag' opereerden. GRIP-3 bood de gelegenheid om gecoördineerd, op gezette tijden en op verschillende niveaus te overleggen. Om de verschillende problemen aan te pakken, werd GRIP zagezegd flexibel toegepast met ook andere partijen dan gebruikelijk. De overlegstructuur maakte het mogelijk om uiteenlopende visies naast elkaar te leggen en in overeenstemming te brengen. Gaandeweg het proces bleek dit ook nodig. Zeker na een aantal maanden ontstonden er fricties en stonden – in met name het campingoverleg – betrokkenen soms lijnrecht tegenover elkaar (bijvoorbeeld wat betreft het delen van persoonsinformatie).

De opschaling vergde uiteraard de inzet van veel personeel van de veiligheidsregio en andere organisaties (politie en GGD). Zij gingen pragmatisch om met hun taakomschrijving. Dat gold bijvoorbeeld voor de communicatiemedewerkers, de informatiemanagers en operationeel leiders. Een terugkerende vraag was wel of het nou echt nodig was om GRIP-3 zo lang in stand te houden. Enkel voor de overlegstructuur was GRIP toch niet echt nodig? Sommigen bij de veiligheidsregio en de politie wilden er daarom gaandeweg wel vanaf. Een reden waarom men in GRIP-3 bleef werken, was aanvankelijk dat er onzekerheid bestond over de vraag in hoeverre gemeente Zundert (als relatief kleine gemeente) het zonder GRIP zou volhouden. Gemeente Zundert zat met een groot probleem opgescheept en in de zomer was reeds geconstateerd dat het de gemeente aan capaciteit ontbrak. Naar mate de tijd vorderde bleek die capaciteit een doorlopend vraagstuk. Er werden door de gemeente wel zogeheten 'duo-partners' toegezegd – functionarissen die de verschillende deelprocessen bij afschaling naar 'GRIP-0' zouden overnemen – maar het duurde relatief lang voordat duidelijk was wie dat waren. Daarbij hielp het niet dat binnen de gemeente een reorganisatie plaatsvond, waardoor contactpersonen (deels) andere functies kregen. Los daarvan wilden verschillende crisispartners Fort Oranje ook zelf niet 'loslaten'. Zij waren er al zo lang en zo intensief bij betrokken, dat er enige huiver bestond voor snelle afschaling. 'Wat zou er gebeuren als we onze handen ervan afhaken?', zo verwoordde een aantal respondenten hun twijfel. Opgeschaald blijven garandeerde tenminste een vinger aan de pols en controle over het verloop van het proces. Andersom was het ook de gemeente Zundert die met GRIP-3 de betrokkenheid van politie, GGD/GHOR en veiligheidsregio in stand wilde houden. Het was de gemeente die om hulp verlegen zat en zelf aan den lijve ondervond dat het moeilijk was de complexe deelprocessen eigenhandig op te tuigen. Werken in GRIP-3 was wel zo comfortabel.

Hiermee is echter nog niet geheel verklaard waarom betrokkenen zes maanden lang in GRIP-3 bleven werken. Volgens ons ligt aan de lange duur van de periode van opschaling, en daarmee in feite ook aan het uiteindelijke succes van de hele operatie, de volgende motivatie ten grondslag.

3.3.2 Een succes?

Natuurlijk kan er gediscussieerd worden of de ontmanteling van Fort Oranje wel een 'succes' genoemd mag worden. Het duurde allemaal lang en het heeft het nodige aan geld, middelen en vooral (in)spanningen gekost. Het woord succes kan dan ook voor diegenen die nauw bij de ontwikkelingen betrokken waren, wat wrang in de oren klinken. Volgens sommigen werden veel bewoners toch tamelijk rigoureuus van het terrein afgestuurd, ook zonder dat daar altijd duidelijke of tijdige communicatie aan vooraf ging. In hun beleving werd miskend

dat het hier 'om mensen ging'. Een deel van die naar schatting 1200 bewoners zal achteraf ook niet gelukkig zijn met de nieuwe situatie. Iedere respondent gaf wel voorbeelden van de stroperigheid van de uitvoering en de problemen waarmee betrokkenen gaandeweg geconfronteerd werden (bijvoorbeeld arbeidsmigranten die niet meer uitbetaald werden). Het is ook maar de vraag of rond Fort Oranje überhaupt wel over 'succes' kan worden gesproken. Het had immers eigenlijk nooit zo ver mogen komen dat er sluipenderwijs een voor veel bewoners onleefbare en uitzichtloze situatie was ontstaan. Als er één les uit Fort Oranje geleerd dient te worden, is het natuurlijk dat dergelijke situaties zich niet meer zouden mogen voordoen. Terecht zijn en worden verschillende instrumenten ontwikkeld (als een stoplichtenmodel) waarmee een neergaande spiraal in de samenstelling van de bewonerspopulatie en het beheer van campings vroegtijdig kan worden gesignaleerd, zodat een 'rood' licht kan worden voorkomen.⁵⁷

Toch denken wij alles overziend dat er wel degelijk van een succesvolle ontruiming van de camping gesproken kan worden. Mede omdat iets aan de uitzichtloosheid van de situatie is gedaan. Dat geldt voor veel van de bewoners en misschien wel voor alle kinderen die daar opgroeiden. Natuurlijk is pas echt sprake van een succes als te zijner tijd zou blijken dat (over het algemeen) de leefsituatie van voormalig bewoners van de camping is verbeterd.⁵⁸ Voor zover wij nu naar het succes kunnen kijken, betreft het de korte termijn en dus het feit dat uiteindelijk de (meeste) bewoners van de camping een nieuw onderkomen hebben gevonden. Gezien de hectische en onduidelijke situatie medio juni 2017 is dat al bijzonder te noemen. De camping is immers, ondanks alle tegenspoed en soms heftige weerstand waarmee medewerkers van betrokken organisaties en diensten werden geconfronteerd, ontruimd.

3.3.3 Wat verklaart het succes?

Op de vraag naar een verklaring voor het (relatieve) succes in deze fase is natuurlijk nooit een sluitend antwoord op te geven. Succes kent vaak vele vaders en er waren ook vele factoren die een rol speelden. Ga maar na.

De gemeente

De gemeente Zundert (waaronder de burgemeester, de gemeentesecretaris en anderen) kan en zal trots zijn dat het uiteindelijk toch is gelukt een zo lastige opdracht uit te voeren. Het proces dat al in 2014 was ingezet (om de problemen op de camping aan te pakken), kreeg eind 2017 toch min of meer het gewenste resultaat. Natuurlijk weten betrokkenen van de gemeente dat daarvoor hulp en inzet van vele anderen nodig was. Maar dat laat onverlet dat het initiatief tot ontruiming van de camping toch vooral vanuit de gemeente is gekomen en zij de noodzakelijke hulpbronnen (in de zin van menskracht van vele anderen) hebben weten te mobiliseren en ook al die anderen lang 'committed' wisten te houden.

⁵⁷ Hierachter schuilt natuurlijk ook het probleem dat er voor sommigen in onze samenleving niet of nauwelijks een plaats is en het voor verschillende partijen wel aantrekkelijk kan zijn als deze mensen uiteindelijk in een dergelijke omgeving terecht komen (het zogeheten 'afvoerputje'). Andersom zijn er natuurlijk ook mensen die zelf voor zo'n woonomgeving kiezen of uiteindelijk als gevolg van een combinatie van problemen in een situatie terecht komen dat zij geen andere oplossing meer zien dan zich op een dergelijke camping te vestigen.

⁵⁸ Dit thema maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek, maar het is natuurlijk wel te hopen dat er tenminste geprobeerd wordt te onderzoeken hoe betrokken bewoners van Fort Oranje zelf (zeg een jaar later) terugkijken op die situatie die ontstond en op hun huidige situatie.

GGD

De GGD werd feitelijk begin 2014 (tijdens een integrale handhavingsactie) voor het eerst geconfronteerd met de verscheidenheid aan misstanden op Fort Oranje en heeft daarna successievelijk meer geïnvesteerd om de leefsituatie van individuele bewoners te verbeteren (consults ter plaatse). Met hun rapport in 2014 wisten zij ook voor het eerst landelijk aandacht te vestigen op de problematiek en werd meer zichtbaar wat zich feitelijk op de camping afspeelde. Vervolgens bleek enkele jaren later dat juist de insteek van volksgezondheid de belangrijkste trigger was om de situatie daadwerkelijk aan te kunnen pakken. Dat werd nu sluiting, maar dat had – wat de GGD betreft – ook een andere oplossing kunnen zijn. Voor de GGD stond het vergroten van de leefbaarheid van de situatie – met name ook voor de kinderen – centraal. Vervolgens speelde de GGD, ondersteund door lokale zorgpartners, een leidende rol bij de herhuisvesting van honderden personen, waarmee werd bijgedragen aan het ontruimen van de camping.

Politie

De politie heeft als eerste echt aan de bel getrokken na signalen over problemen die met de camping verband hielden (mensenhandel, prostitutie, verschillende andere vormen van veelvoorkomende criminaliteit en ondermijning). De politieorganisatie heeft zelf ook al vroegtijdig in Fort Oranje geïnvesteerd door (eind 2015) op de camping een wijkagent te plaatsen. Voor twee grote operaties (Maisveld en Bloedkoraal) was politie-informatie mede cruciaal. Toen de situatie medio juni 2017 escaleerde heeft de politie niet geaarzeld intern op te schalen door een SGBO in het leven te roepen. Gedurende een forse periode is veel capaciteit ter beschikking gesteld. Met de sterke arm kon de situatie weer onder controle worden gebracht. Dit terwijl er in deze regio echt ook nog wel andere problemen zijn die de aandacht vragen.

Veiligheidsregio

De veiligheidsregio was tot juni 2017 weinig in beeld geweest, maar maakte dat vanaf 22 juni meer dan goed. Vanaf dat moment investeerde de veiligheidsregio fors in Fort Oranje, ook door ruim een half jaar een crisisstructuur (eerst GRIP-4 en daarna GRIP-3) in leven te houden door onder andere te voorzien in operationeel leiders, informatiemanagers en communicatieadviseurs. Toen op 22 juni 2017 de nood aan de man was en er niet snel een vervangende beheerder van de camping gevonden kon worden, was het een brandweerman die opstond en de welhaast onmogelijke rol van campingbeheerder zou vervullen. Nooit eerder heeft in Nederland een veiligheidsregio zich zo lang en intensief met een dergelijk probleem geïdentificeerd.

Natuurlijk kunnen er zeker nog vele andere actoren aan dit rijtje worden toegevoegd. De Tilburgse burgemeester Noordanus die zich met deze casus ging bezighouden en in Den Haag middelen wist binnen te halen. Zijn Bredase collega Depla die zich eveneens stevig verdiepte in de problematiek, oplossingen bedacht en landelijke politici naar Zundert haalde. Of het advocatenkantoor AKD, dat een meer integrale juridische aanpak adviseerde en (mede op aangeven van een medewerker van het RIEC) met de vondst kwam om de Woningwet als insteek te kiezen voor de aanpak, en mede daardoor het juridisch gelijk kreeg met de uitspraak van de Raad van State.

Voor al deze actoren is er een goed verhaal te geven waarmee het succes kan worden geduid. En dan hebben wij ons hier nog beperkt tot vooral de leidinggevenden, terwijl achter de hierboven genoemde organisaties en personen nog weer vele anderen schuilgaan. Een

voorlichter die maanden lang alles opzij zette; een ambtenaar die vele tientallen zware gesprekken voerde met echte probleemgevallen van Fort Oranje; de wijkagent die onvermoeibaar leek.

Het succes heeft aldus vele vadersen. Toch zouden wij het aanhouden van GRIP-3 en het relatieve succes van de gehele operatie met andere woorden willen duiden dan met deze galerij aan personen en organisaties. Deze casus is in de eerste plaats een voorbeeld van daadkracht ofwel een volharden van betrokken partijen in de voorgestane aanpak. Woorden als volharding, geloof, commitment en samenwerking passen dan ook veel beter als verklaring. Als wij de gehele casus overzien en alle gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn verricht in één woord proberen samen te vatten, komen wij uiteindelijk uit bij het begrip loyaliteit. Onderstaand geven wij aan waarom loyaliteit hier passend lijkt.

Loyaliteit aan de problematiek

Ons is opgevallen dat alle betrokkenen – en de GGD voorop – er gaandeweg van overtuigd zijn geraakt dat de situatie voor een groot aantal bewoners en zeker voor de kinderen die daar opgroeiden, onwenselijk en onhoudbaar was. De inzet van velen is – voor sommigen primair voor anderen secundair, maar toch altijd – gericht geweest op het verhogen van het welzijn en de kwaliteit van de leefomgeving van de bewoners. In onze welvarende samenleving willen wij kinderen niet in zo'n omgeving groot laten worden. Daarbij speelde zeker mee dat de 'stakkers' niet zo gemakkelijk slachtoffer zouden mogen worden van de 'rakkers'. De ongelijke en onevenwichtige verdeling van kansen maakt dat stakkers snel over de (criminele) streep getrokken kunnen worden. Stakkers worden rakkers, maar soms ook vice versa. Velen die zich gaandeweg met Fort Oranje gingen bezighouden (als hulpverlener, politieagent, voorlichter of beleidsmedewerker) voelden dat hier werkelijk sprake was van een probleem. Hier kon men nu eens echt 'het verschil maken'. De loyaliteit aan de problematiek verklaart tegelijkertijd mede waarom veel betrokkenen het eerder afschalen van GRIP-3 niet zagen zitten: ze hadden er simpelweg geen vertrouwen in dat het dan met de problemen op Fort Oranje goed zou komen en zij waren door die problemen soms diep geraakt.

Loyaliteit aan de eigen organisatie

Een tweede vorm van loyaliteit betreft die aan de eigen organisatie en het werk. Verschillende organisaties en instellingen hebben ten aanzien van Fort Oranje een rol of taak toebedeeld gekregen of op zich genomen. Het is dan aan de medewerkers van deze organisaties om dat ook zo goed mogelijk te doen. Dat geldt voor politiemensen, gemeenteambtenaren, hulpverleners van de GGD en andere betrokken zorginstellingen, functionarissen van de veiligheidsregio en vele anderen. Daarbij zagen wij de reguliere verschillen tussen deze organisaties terugkomen. Politie en brandweer bijvoorbeeld zijn echte 24/7 diensten; dat geldt niet voor een gemeente. Gedurende vakantieperioden functioneert een gemeente (zoals ook tal van andere organisaties en instellingen) op halve kracht en snelheid. Dat verschil was goed merkbaar gedurende de zomermaanden alsook daarbuiten wanneer processen vertraging opliepen door werkroosters van gemeentelijk ambtenaren. In vele gesprekken spraken vooral medewerkers van hulpdiensten hun verbazing uit over het feit dat de gemeente soms op een zo laag pitje functioneerde, terwijl medewerkers van de politie, veiligheidsregio en de GGD wel hun rol oppakten. Loyaliteit is dus ook gerelateerd aan de eigen organisatie. In organisaties met een 24/7 mentaliteit werd – ook in de zomermaanden – gewoon continu 'doorgebuffeld': je laat een collega niet in de steek waardoor deze er opeens alleen voor staat.

Loyaliteit aan andere 'hulpdiensten'

Wij zien verder niet alleen loyaliteit naar de eigen organisatie, maar ook naar die van anderen. Op en rond Fort Oranje liepen medewerkers van uiteenlopende organisaties rond die elkaar gaandeweg steeds beter leerden kennen. Politie mensen waren ook daarom alert of een brandweerman of een medewerker van de GGD door aanwezig zijn op de camping lastiggevallen zou worden of zou worden bedreigd. Zij steunden elkaar om de klus te klaren. Bijzonder is dat dit gedrag ook tussen de leidinggevendenden van deze organisaties zichtbaar was. Er was grote onderlinge solidariteit en de 'bazen' van politie, GGD en veiligheidsregio stemden onderling veel af zowel ten aanzien van de onderlinge samenwerking als over hun standpunten binnen het GBT. Over het wel of niet opheffen van GRIP-3 werd overlegd en men zorgde dat men op één lijn zat.

Loyaliteit aan gemeente Zundert

Ten slotte zien wij daarmee ook loyaliteit richting gemeente Zundert. De hulpdiensten hebben gedurende de gehele periode (medio juni 2017-medio januari 2018) een opmerkelijke loyaliteit jegens gemeente Zundert laten zien. Voor uitvoerenden zal dat minder duidelijk het geval zijn geweest, maar voor de leiding van de sleutelorganisaties (GGD, politie, veiligheidsregio) was dat onmiskenbaar en ook van cruciale betekenis voor het succes. Gedurende de gehele periode is als een eenheid opgetreden en zijn verschillen van mening en conflicten die zich gaandeweg ontwikkelden, steeds binnenskamers gebleven. Het feit dat nooit een van deze organisaties de handdoek in de ring heeft gegooid en men 'on speaking terms' bleef, is in belangrijke mate de verklaring voor het welslagen van het ontruimingsproces. Terwijl op 13 juli werd afgeschaald naar GRIP-3, veranderde de situatie voor de (regionale) hulpdiensten nauwelijks. Zij bleven als organisaties – en ook als management van die organisaties – volledig betrokken en 'committed'. Juist vanuit de hulpdiensten is er (met succes) op aangedrongen de operationele leiding (projectleider) niet bij de gemeente, maar bij een operationele dienst (i.c. de veiligheidsregio) te beleggen. De gezamenlijke opdracht waarvoor men zich gesteld zag, is uiteindelijk ook gezamenlijk vervuld.

3.3.4 Tot slot

De vraag waarom de hulpdiensten aangehaakt zijn gebleven – ook toen er gaandeweg een minder soepele relatie tussen gemeente en hulpdiensten ontstond – kent zo meerdere antwoorden. De belangrijkste is waarschijnlijk vooral de loyaliteit aan de problematiek. Velen waren door de problemen op de camping voldoende geraakt om ook bij eventuele tegenslag aangehaakt te blijven en het beoogde doel niet uit het oog te verliezen, ook omdat er op zijn minst twijfel bestond of de gemeente het zonder de inzet van hulpdiensten tot een goed einde zou weten te brengen.

Indirect speelde daarmee ook de loyaliteit aan de gemeente een rol en deze loyaliteit kent eigenlijk wel iets bijzonders en kwetsbaars. Grote publieke diensten stelden ruim een half jaar heel veel capaciteit (mens- en denkkracht) ter beschikking aan één (kleine) gemeente. Natuurlijk heeft dat met rollen en verantwoordelijkheden te maken (ondergeschikt aan het gezag e.d.), maar het management van deze diensten heeft ook een eigen verantwoordelijkheid. In dit geval bleven zij standvastig en bereid die inzet te plegen, maar hoelang kan een regionale organisatie zo nauw betrokken blijven? Wanneer wordt een regionale organisatie door een gemeente overvraagd? Belangrijk voor het welslagen van de ontruiming was – en dat was in deze casus ook systematisch georganiseerd – dat bestuurders van sleutelorganisaties uit de regio steeds voldoende 'committed' bleven.

4 Conclusie

De vraag die in deze evaluatie centraal stond was in hoeverre GRIP-3 bij Fort Oranje nu nuttig en noodzakelijk was en welke redenen er zijn te geven voor het feit dat GRIP-3 voor zo'n relatief lange periode van toepassing was. In het voorgaande zijn wij uitvoerig op de aanleiding en duur van GRIP-3 ingegaan. In dit hoofdstuk zetten wij onze bevindingen op een rij.

- In een eerdere rapportage hebben wij aangegeven dat opschaling naar GRIP-4 (hoewel ongebruikelijk) in deze casus om uiteenlopende redenen begrijpelijk en verstandig was.⁵⁹ Zo ook waren er voldoende redenen om na zo'n drie weken af te schalen naar GRIP-3 en daarmee nadrukkelijk in regionaal verband de ontruiming van Fort Oranje ter hand te nemen.
- Hoewel veel zaken wellicht beter of sneller hadden gekund, denken wij dat betrokken partijen gezamenlijk – gezien de complexiteit en omvattendheid van de activiteiten – een knappe prestatie hebben geleverd. Juist de complexiteit en omvattendheid van hetgeen te doen stond, verklaart in belangrijke mate waarom het proces lang duurde, de spanningen soms hoog opliepen en wel eens het een en ander misging.
- Het is – mede in dat licht – in feite de vraag of de ontruiming van Fort Oranje wel zo langzaam verliep. Het ging wat traag, maar of het – gerekend vanaf 22 juni – veel sneller had gekund, valt sterk te betwijfelen. De situatie vroeg immers ook om zorgvuldigheid richting de bewoners (iets waar met name de GGD steeds een pleitbezorger van was).
- Dat de ontruiming zo lang duurde, houdt volgens ons verband met de complexiteit van de situatie en de vele daarmee gepaard gaande uitvoeringsproblemen. Wat achter een tekentafel nog eenvoudig lijkt, is in de praktijk vaak lastig. Zeker in deze situatie, waarin uitvoeringsorganisaties te maken hadden met onzekerheid en onduidelijkheid.
 - Zo was de situatie bij aanvang geenszins duidelijk en was het in kaart brengen van de bewonerspopulatie een opgave op zich: Wie waren de mensen die op de camping woonden? Waar kwamen ze vandaan en waar konden zij heen? Wat konden ze zelf en waar was ondersteuning geboden? Welke procedures dienden daarvoor bewandeld te worden?
 - Bij de ontruiming van de velden en herhuisvesting van bewoners deden zich tal van praktische problemen voor (campingpaadjes waren te smal om met een hijskraan te manoeuvreren, bergen afval konden niet binnen de voorgenomen termijn worden afgevoerd, gemeenten kwamen hun zorgdossiers niet 'ophalen').
 - Bewoners die niet voor herhuisvesting in aanmerking kwamen, bleken maar lastig te bewegen zelfstandig te vertrekken. Een aantal hield vertrouwen in de uitkomst van gerechtelijke procedures.
 - Er waren meningsverschillen over de invulling van rollen en afstemmingsproblemen. Informatie die met een bepaald oogmerk verzameld was, kon bijvoorbeeld niet zomaar worden gedeeld. Ook bestond er verwarring over de rol van externe partijen.

⁵⁹ Zie Duin, M. van, Eikenaar, T. & Wijkhuijs, V. (2017). *GRIP-4 bij Fort Oranje*. Arnhem: IFV.

- Daarnaast deden zich, vanwege de duur van het proces en vakantieverlof (dat ook wel echt nodig was), verschillende wisselingen op sleutelposities voor.
- Er zijn al met al verschillende factoren die verklaren waarom er – ook zo lang – onder GRIP-3 is gewerkt:
 - Het was een weerbarstige en lastige klus die verricht moest worden (het ruimen van caravans, het herhuisvesten van een groot aantal personen, de juridische procedures die werden gevoerd, het crisiscommunicatieproces e.v.).
 - Onderkend werd dat de structuur zelf een meerwaarde bood als een georganiseerde vorm van overleggen, verslaglegging en commitment.
 - GRIP-3 betekende als zodanig ook een niet al te grote extra last; gaandeweg werd de structuur meer flexibel ingevuld.
 - De ‘regionale’ diensten wilden er ook zelf graag bij betrokken blijven; de problematiek raakte hen en zij wilden de klus klaren: ‘kon de gemeente het wel zonder ons?’
 - De gemeente Zundert wilde graag de betrokkenheid van met name de politie, GDD/GHOR en veiligheidsregio zo lang mogelijk borgen.
- Mede door instelling van GRIP-3 konden stappen worden gemaakt en kon iets aan de uitzichtloosheid van de situatie van een deel van de bewoners worden gedaan. Daarmee is het succes van de ontruiming van de camping te danken aan verschillende actoren: de gemeente Zundert, de politie, de GGD en de veiligheidsregio.
- In het gehele proces van ontruiming spelen echter ook de rechtelijke uitspraken een belangrijke rol. Eén van de kenmerken van ‘de tegenstander’ in deze casus was, dat systematisch vrijwel alle mogelijkheden werden aangegrepen om langs juridische weg het gelijk te halen. Iedere (gemeentelijke) onzorgvuldigheid kon het proces verstoren of zelfs noodlottig zijn. Het feit dat sedert juni 2017 vrijwel alle juridische gevechten zijn gewonnen, mag dan ook een groot succes worden genoemd. Zonder een belangrijke bevestigende uitspraak van de Raad van State (op 20 oktober 2017) zou de aanpak van deze casus zeer waarschijnlijk als een plumpudding zijn ingestort. Voor het welslagen van het juridische proces kunnen de gemeente(secretaris), het advocatenkantoor, maar naar wij begrepen ook een medewerker van het RIEC (die de Woningwet inbracht als mogelijke grondslag) als vaders van het succes worden genoemd.
- Achteraf gezien heeft juist de stap van Engel op 22 juni in feite geleid tot een belangrijke acceleratie van het gehele proces. Het is vrijwel ondenkbaar dat de gemeente zelf dit proces zo had georganiseerd op de wijze waarop het uiteindelijk verlopen is. Natuurlijk was door de gemeente (in samenwerking met diens advocaten) het cruciale juridische proces goed voorbereid en kan dat zeker als één van de bouwstenen van het succes worden gezien. Maar datgene wat vervolgens op de gemeente afkwam, kon alleen maar dankzij de inzet (en loyaliteit) van andere (regionale) instellingen en de bestuurlijke steun vanuit de regio worden gerealiseerd. Daarvoor was de gehele operatie te weerbarstig en te complex. Wij denken dat de opschaling in deze (eerst GRIP-4 en vervolgens GRIP-3) nodig is geweest om uiteindelijk te komen tot waar men nu is.
- Net als enkele van onze respondenten denken wij dan ook dat de crisis die ontstond toen op 22 juni de eigenaar zelf ‘de stekker’ eruit trok, uiteindelijk een ‘blessing in disguise’ is geweest. Het is maar zeer de vraag of de gemeente zelfstandig in staat zou zijn geweest deze opdracht – zoals aangekondigd op 9 juni – tot een goed einde te brengen. Juist de hulp en het commitment van al die andere actoren (bestuurders, regionale diensten e.a.) waren onontbeerlijk.

- Wij menen dat het succes van de gehele operatie uiteindelijk is te verklaren aan de hand van het begrip 'loyaliteit'. Daarbij gaat het in de eerste plaats om loyaliteit aan het probleem. Degenen die op de camping kwamen en meer bij Fort Oranje betrokken raakten, raakten vaak intrinsiek gemotiveerd. Dit maakte dat, ondanks alle hindernissen en wrijving en de soms onveilige situatie, men niet wilde loslaten. Daarmee toonden betrokkenen zich tegelijkertijd loyaal aan de eigen organisatie en ook loyaal aan de gemeente. Dat laatste lijkt misschien logisch maar is het niet per se. De drie 'regionale' diensten toonden zich ten slotte loyaal aan elkaar; zowel aan de top als aan de basis.
- De plotselinge overname van het beheer en de ontruiming van Fort Oranje zijn te typeren als een sociale calamiteit, die van betrokkenen een lange adem heeft gevraagd. Wij spraken een aantal betrokkenen terwijl de ontruiming nog gaande was en een aantal kort daarna. Uit veel gesprekken bleek de heftigheid waarmee de gebeurtenissen zijn beleefd. De impact daarvan is iets wat (van het management) aandacht vraagt.
- Deze casus heeft verder een aantal lessen opgeleverd voor vergelijkbare situaties, deels volgend uit de rechterlijke uitspraken, maar ook uit de problemen die zich tijdens de ontruiming voordeden en de oplossingen die daarvoor zijn bedacht (bijv. wat betreft het delen van persoonsgegevens en het stroomschema voor toeleiding van campingbewoners naar zorg en huisvesting).

Bijlage 1 Respondenten

Dhr. Albert	Interim-beheerder Fort Oranje, Slufter beheer B.V.
Dhr. K. Arts	Beleidsadviseur, GHOR Brabant Midden-West-Noord
Dhr. M. Appeldoorn	Programmamanager crisisbeheersing, Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
Dhr. V. Baartmans	Strategisch adviseur, Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
Dhr. M. van Beers	Lid managementteam, GGD West-Brabant
Dhr. H. Boelens	Projectleider herhuisvesting, gemeente Breda
Dhr. G. Broos	Gemeentesecretaris, gemeente Zundert
Mw. M. de Bruijn	Directielid Slufter beheer B.V.
Mw. E. Dekkers	Projectmanager, GGD West-Brabant
Dhr. P. Depla	Burgemeester Breda
Mw. T. Dijkhuizen	Verpleegkundige OGGZ, GGD West-Brabant
Dhr. J. van Hoorn	Plv. politiechef, politie-eenheid Zeeland-West-Brabant
Mw. H. Klootwijk	Officier van justitie, arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant
Dhr. J. Marisse	Oud-teamchef Weerijds, politie-eenheid Zeeland-West-Brabant
Mw. I. Meijer	Strategisch adviseur, GHOR Brabant Midden-West-Noord
Dhr. P. Noordanus	Voormalig burgemeester gemeente Tilburg
Mw. B. van Oers	Lid managementteam, GGD West-Brabant
Mw. R. den Ouden	Programmamanager Bestuurszaken, Veiligheid en Strategie, gemeente Zundert
Mw. L. Poppe-de Loeff	Burgemeester Zundert
Mw. Y. Postma-Cornelissen	Strategisch beleidsadviseur, Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
Dhr. B. Roosendaal	Jurist, AKD
Mw. L. Schneider	Strategisch communicatieadviseur, Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
Dhr. A. Simon	Verpleegkundige OGGZ, GGD West-Brabant
Dhr. T. van Sliedregt	Adviseur crisisbeheersing, Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
Dhr. K. van der Spek	Voormalig hoofd handhaving, gemeente Zundert
Mw. D. Steenbergen	Beleidsadviseur, GGD West-Brabant
Dhr. R. Verhoeven	Operationeel expert/wijkagent Fort Oranje, politie-eenheid Zeeland-West-Brabant
Dhr. J. de Vries	Communicatieadviseur, Hill+Knowlton Strategies
Mw. M. Wilms	Communicatieadviseur, Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
Mw. A. van der Zijden	Directeur GGD West-Brabant
Dhr. M. van Zundert	Wijkagent Fort Oranje, politie-eenheid Zeeland-West-Brabant