

# Lessen uit crises en mini-crisis 2018



Redactie  
Vina Wijkhuijs  
Menno van Duin

**Boombestuurkunde**

In deze zevende editie in de reeks *Lessen uit crises en mini-crisis* worden veertien bijzondere gebeurtenissen uit het jaar 2018 beschreven en beschouwd. Het jaarboek gaat onder meer in op de extreem droge zomer die een voorbode leek te zijn van wat ons door de klimaatverandering te wachten staat. Ook wordt aandacht geschonken aan de aardbeving in Zeerijp, die voor het kabinet aanleiding was om de aardgaswinning op korte termijn te stoppen, aan het Stintongeval in Oss, de besmeurde zwanen in Maassluis, de steekincidenten in Amsterdam en Den Haag en het vreugdevuur in Scheveningen. In elk hoofdstuk wordt een dilemma of thema beschouwd dat zich ook in een toekomstige situatie kan voordoen. Bestuurders en professionals werkzaam op het terrein van crisisbeheersing en veiligheidsmanagement kunnen hiermee hun voordeel doen.

Het inleidende hoofdstuk schetst de rode draden uit de casus. Centrale thema's zijn: de impact van institutionele crises, de rol van de burgemeester, ook wanneer hij of zij niet direct de leiding heeft, het proces van op- en afschaling en de rol van burgers en de media.



ISBN 978-94-6236-984-9



9 789462 369849 >

## Lessen uit crises en mini-crisis 2018



# Lessen uit crises en mini-crisis 2018

*Redactie*

Vina Wijkhuijs

Menno van Duin

Ter nagedachtenis aan Leo Zaal, voormalig algemeen directeur IFV.

Boom bestuurskunde

Den Haag

2019

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2019 Vina Wijkhuijs & Menno van Duin | Boom bestuurskunde

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

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

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

ISBN 978-94-6236-984-9  
ISBN 978-94-6094-438-3 (e-book)  
NUR 741

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

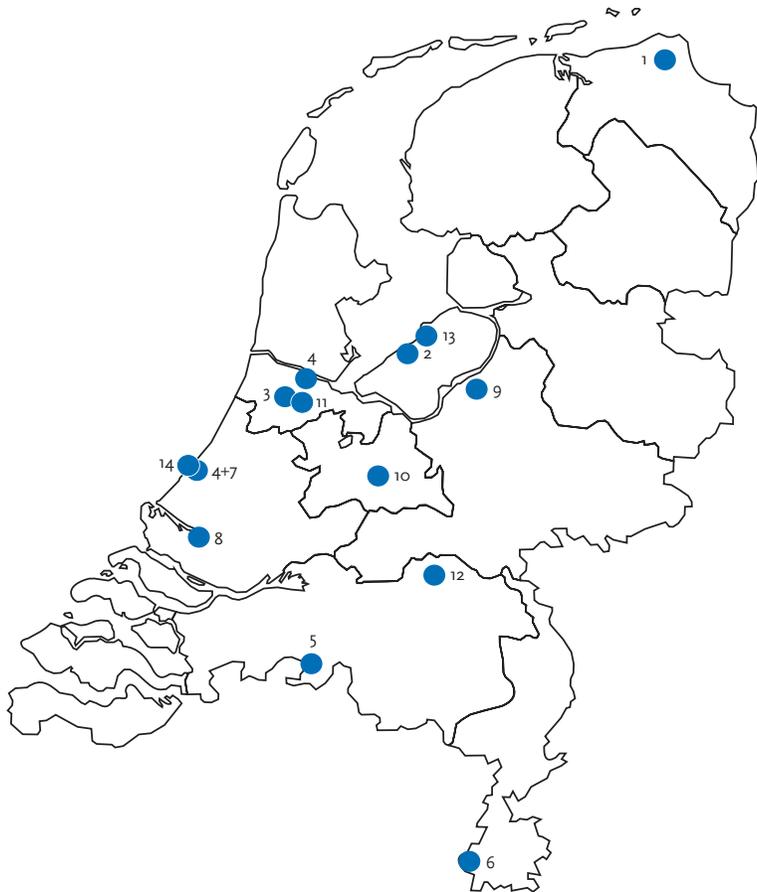
## Inhoud

<b>Wat kunnen we leren van de casus uit 2018?</b>	<b>9</b>
<i>Vina Wijkhuijs, Menno van Duin, Laurens van der Varst</i>	
<b>1 (Aard)gasbevingen in Groningen: over Zeerijp en wat erna gebeurde</b>	<b>39</b>
<i>Menno van Duin</i>	
<b>2 Grote grazers in de Oostvaardersplassen</b>	<b>59</b>
<i>Frank Cools</i>	
<b>3 Stroomstoring op Schiphol</b>	<b>71</b>
<i>Wouter Jong</i>	
<b>4 Lone wolfs, crisiscommunicatie rondom vermeend terroristische aanslagen</b>	<b>83</b>
<i>Jimmy Maan</i>	
<b>5 Vuurwerkopslag Ulicoten: een explosieve situatie tussen twee werelden</b>	<b>97</b>
<i>Menno van Duin, Renee Linck, Jana Domrose</i>	
<b>6 Een affaire rond de onafhankelijkheid van het WODC</b>	<b>111</b>
<i>Laurens van der Varst</i>	
<b>7 Eindexamencrisis in Maastricht</b>	<b>125</b>
<i>Hester Bergsma, Menno van Duin</i>	

<b>8</b>	<b>Het verhaal van de Bow Jubail en de zwarte zwanen van Maassluis</b>	<b>141</b>
	<i>Vina Wijkhuijs, Menno van Duin</i>	
<b>9</b>	<b>De Stella-brand in Nunspeet: over schuilen, evacueren en ontruimen</b>	<b>157</b>
	<i>Menno van Duin, Marije Bakker</i>	
<b>10</b>	<b>De droge zomer van 2018</b>	<b>173</b>
	<i>Vina Wijkhuijs, Jan Maarten Elbers, Menno van Duin</i>	
<b>11</b>	<b>Brand in de Sint Urbanuskerk in Amstelveen</b>	<b>193</b>
	<i>Clemon Tonnaer</i>	
<b>12</b>	<b>Het fatale Stintongeluk in Oss</b>	<b>207</b>
	<i>Jana Domrose, Menno van Duin</i>	
<b>13</b>	<b>Faillissement van de IJsselmeerziekenhuizen en het Slotervaartziekenhuis</b>	<b>225</b>
	<i>Emily Berger, Laurens van der Varst</i>	
<b>14</b>	<b>Vreugdevuur in Scheveningen wordt houtskoolregen: waarom ging het mis?</b>	<b>243</b>
	<i>Menno van Duin, Jana Domrose, Vina Wijkhuijs</i>	
	<b>Literatuur</b>	<b>263</b>
	<b>Afkortingen</b>	<b>271</b>
	<b>Over de auteurs</b>	<b>273</b>



Locaties casus 2018



## Wat kunnen we leren van de casus uit 2018?

*Vina Wijkhuijs, Menno van Duin, Laurens van der Varst*

### Inleiding

Dit is het zevende jaarboek in de reeks *Lessen uit crises en mini-crisis*. In deze editie worden veertien bijzondere gebeurtenissen uit het jaar 2018 beschreven en beschouwd. Bij de selectie van de casus is getracht een variëteit aan gebeurtenissen te belichten. De casus variëren van incidenten, zoals branden en ongevallen, tot zogenoemde institutionele crises waarbij twijfel bestaat over het functioneren van een organisatie of over de uitvoering van beleid. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkelingen die zich in 2018 voordeden rond de aardgasbevingen in Groningen, de examen crisis in Maastricht en het faillissement van de IJsselmeerziekenhuizen.

Het zijn dus kleinere en grotere gebeurtenissen die in dit jaarboek samengebracht zijn, oftewel mini-crisis en crisis, waarbij de scheidslijn tussen beide niet altijd even scherp is. Onder crisis worden doorgaans gebeurtenissen verstaan die tot maatschappelijke ontwrichting leiden, zoals rampen met een groot aantal slachtoffers of grote materiële schade. In eerdere jaarboeken schreven wij bijvoorbeeld over de MH17 (2014), de vluchtelingen crisis (2015), de terroristische aanslagen op de Belgische luchthaven Zaventem (2016) en over orkaan Irma die enorme ravage toebrengt op het eiland Sint Maarten (2017). In dit rijtje past ook de huidige situatie in het Groningse aardgasbevingsgebied, waar een groot aantal huizen schade heeft opgelopen door de bevingen die op slechts drie kilometer onder de grond plaatsvinden. In orde van grootte veel kleinere gebeurtenissen, die desalniettemin soms grote impact kunnen hebben, waren in 2018 het Stintongeval in Oss, de vermeend terroristische aanslagen in Amsterdam en Den Haag en de brand in de Sint Urbanuskerk in Amstelveen.

Het oogmerk waarmee deze gebeurtenissen worden beschouwd, is het ontrafelen van dilemma's. Die dilemma's hoeven niet per se feitelijk te hebben gespeeld, ze dienen primair als analysekader om uit de gebeurtenis lering te trekken, hetzij bestuurlijk hetzij operationeel. Vraagstukken die in dit jaarboek aan de orde komen, zijn bijvoorbeeld: snelheid versus zorgvuldigheid van handelen, wel of niet overgaan tot evacuatie/ontruiming en wat is een passend moment om af te schalen? Het zijn dilemma's die zich ongetwijfeld ook in andere situaties (kunnen) voordoen. Met het jaaroverzicht dat hierna volgt, bieden de casus bovendien een tijdsbeeld van het jaar 2018.

### Het jaar 2018

Velen zullen zich het jaar 2018 vooral herinneren vanwege de extreme droogte. Vanaf mei tot eind september viel er in Nederland nauwelijks regen. Het was bovendien niet alleen droog, het was ook bijzonder warm. De zomer van 2018 was voor Nederland de warmste zomer in driehonderd jaar. Dat had gevolgen voor onder meer de landbouw, de scheepvaart en het aantal natuurbranden. Min of meer hetzelfde gold voor andere West-Europese landen, waar het eveneens heel droog en warm was. En ook wereldwijd werden extreme temperaturen gemeten.<sup>1</sup> Daarmee waren we allen getuige van het verschijnsel dat klimaatverandering heet.<sup>2</sup>

In dit jaaroverzicht maken we een korte balans op van verdere ontwikkelingen die zich in 2018 op mondiaal en nationaal niveau voordeden.

- 1 Het jaar 2018 was het op drie na warmste jaar ooit gemeten, alleen 2015, 2016 en 2017 waren warmer. Bron: *de Volkskrant*, 6 februari 2019. Nieuws & Achtergrond: 'De vijf warmste jaren ooit gemeten? 2014, 2015, 2016, 2017 en 2018'. Op 9 september ontleend aan <https://www.scientias.nl/2018-verovert-plekje-in-de-top-vijf-warmste-jaren-ooit-gemeten/>.
- 2 Het KNMI waakt ervoor de droogte van 2018 te wijten aan klimaatverandering, maar er is wel een kans – zo geeft het KNMI aan – dat het in de toekomst droger wordt. Zie <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/uitleg/droogte>.

### Internationale ontwikkelingen

Op 18 maart werd Vladimir Poetin door driekwart van de kiezers herkozen tot president van Rusland. Hij ging daarmee zijn vierde termijn van zes jaar in. Behalve dat er twijfels waren over het verloop van de presidentsverkiezingen, waren er nog andere ‘schandalen’ waarbij inmenging van het Russische staatsapparaat werd vermoed. Zoals bij de vergiftiging met zenuwgas van de Russische dubbelspion Sergej Skripal en zijn dochter, die sinds 2010 in Londen woonden. Zij overleefden de aanslag, maar het verwerken van de veranderingen die de aanslag op hun leven teweegbracht, zowel fysiek als emotioneel, zal nog enige tijd vergen.

Aan de andere kant van de oceaan, in de Verenigde Staten, moest president Trump het juist stellen met het vertrek van een aantal van zijn vertrouwelingen die centrale posities vervulden, onder wie zijn woordvoeder, de perschef van het Witte Huis en de directeur van de Nationale Economische Raad.

Bij de Klimaatop van de Verenigde Naties (VN), die begin december 2018 plaatsvond in Katowice (Polen), namen beide grootmachten eenzelfde positie in. Er waren extra onderhandelingen nodig om tot een akkoord te komen, omdat zowel Rusland als de Verenigde Staten, maar ook Koeweit en Saoedi-Arabië zich niet konden vinden in de waarde die door andere landen werd toegekend aan een wetenschappelijk rapport, dat als basis zou kunnen dienen om de opwarming van de aarde tegen te gaan tot anderhalve graad (in plaats van drie graden).

In 2018 deed Saoedi-Arabië niet alleen tijdens de Klimaatop van zich spreken, het land kwam ook in de schijnwerpers te staan vanwege de verdwijning van Jamal Khashoggi, een dissidente Saoedische journalist die voor *The Washington Post* schreef. Khashoggi verdween op 2 oktober, nadat hij in Istanboel het Saoedi-Arabisch consulaat was binnengegaan om documenten op te halen. Naar later (uit taps van telefoongesprekken) duidelijk werd, is hij daar met voorbedachten rade vermoord en zou de Saoedische kroonprins daarvoor verantwoordelijk kunnen worden gehouden.<sup>3</sup>

3 *De Volkskrant*, 29 juni 2019. Nieuws & Achtergrond: ‘Onderzoek naar moord op Khashoggi komt Trump slecht uit’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/onderzoek-naar-moord-op-khashoggi-komt-trump-slecht-uit-b59c7e78/>.

Een andere kwestie die lange tijd verborgen was gebleven, maar in 2018 via een klokkenluider aan het licht kwam, was het zogenoemde Facebook-schandaal. Privégegevens van miljoenen Facebookgebruikers bleken te zijn doorgesluisd naar een data-analysebureau, Cambridge Analytica, dat deze gegevens gebruikte voor gerichte campagnes, zoals Trumps verkiezingscampagne (in 2016). Directeur Zuckerberg moest zich verantwoorden, zowel in het Amerikaanse Congres als in het Europees Parlement, maar daarmee was de kwestie nog niet afgedaan. Eind 2018 bleek dat Facebook bewust nepnieuws had laten verspreiden om tegenstanders van het bedrijf in een kwaad daglicht te stellen. Later zouden nog enkele schandalen, claims en rechtszaken volgen.

In de zomer van 2018 leefden velen mee met een reddingsactie die werd opgezet om een Thais jeugdvoetbalteam te bevrijden, dat was komen vast te zitten in een ondergelopen grot. Bij de reddingsactie, die zeventien dagen duurde, kwam één hulpverlener om het leven.

Naar verhouding veel minder aandacht ging uit naar de schrijnende situatie van met name kinderen in het door oorlog geteisterde Jemen. In de strijd tegen de Houthis-rebellen (die door Iran zouden worden gesteund) heeft Saoedi-Arabië een leidende rol.<sup>4</sup> Tussen de strijdende partijen werd eind 2018 in Zweden een vredesakkoord gesloten, dat voorzag in een staakt-het-vuren in de havenstad Hodeidah, die voor de import van levensmiddelen en medicijnen een belangrijke functie vervult. Tot vrede in Jemen kwam het echter tot nu toe niet.

Voor Indonesië was 2018 onmiskenbaar een jaar vol rampspoed. Binnen een tijdsbestek van enkele weken vond eerst op Sumatra (18 juni) en later op Sulawesi (3 juli) een veerbootramp plaats en op 29 oktober stortte, kort na vertrek uit Jakarta, een passagiersvliegtuig neer in de Javazee.<sup>5</sup> Daarnaast beleefde Indonesië een reeks van natuurrampen. Op 29 juli en 5 augustus werd het eiland Lombok getroffen door zware aardbevingen (met een magnitude van respectievelijk 6.4 en 6.9). In

4 In het voorjaar van 2019 werd door het Huis van Afgevaardigden en de Amerikaanse Senaat een resolutie aangenomen waarmee beoogd werd de Amerikaanse militaire steun aan Saoedi-Arabië in Jemen op te zeggen. President Trump sprak echter over deze resolutie zijn veto uit.

5 Alle 189 inzittenden kwamen om het leven.

de weken erna volgden meerdere zware naschokken. Niet lang daarna, op 28 september, vond op het eiland Sulawesi een zware aardbeving – een zogenoemde *supershear* – plaats met een kracht van 7,5, waarna een tsunami volgde.<sup>6</sup> Het officiële dodental van deze ramp zou worden vastgesteld op 4340.<sup>7</sup> Vervolgens werden drie maanden later (op 22 december) de kustlijnen van Java en Sumatra overspoeld door een tsunami, die was veroorzaakt door een uitbarsting van een vulkaan in de Straat van Soenda.<sup>8</sup>

In andere landen waren er vooral grote natuurbranden. Zo woedden er in Californië vanaf eind juli tot eind november enorme bosbranden die (met ten minste 85 dodelijke slachtoffers) als de dodelijkste bosbranden ooit in Californië konden worden beschouwd. Het plaatsje Paradise (27.000 inwoners) ging geheel in vlammen op. Bij een grote bosbrand in Griekenland, nabij de badplaats Mati, kwamen meer dan negentig mensen om.

In België bracht het migratiepact van Marrakesh, een niet-bindend VN-akkoord over de regulering van migratiestromen, het kabinet aan het wankelen en uiteindelijk ten val. Op 18 december bood premier Michel zijn ontslag aan bij de Belgische koning Filip. Ook in Nederland gaf het migratiepact van Marrakesh aanleiding tot discussie, omdat door rechtse partijen gevreesd werd dat het akkoord bij asielzoekers de indruk zou wekken dat zij recht hebben op allerlei voorzieningen. Toch stemde het kabinet-Rutte III in met goedkeuring van het pact,<sup>9</sup>

6 RTL Nieuws, 6 februari 2019. Nieuws buitenland: 'Aardbeving Sulawesi was zeldzame "supershear"'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/buitenland/artikel/4600771/aardbeving-supershear-indonesie-sulawesi>.

7 NU.nl, 30 januari 2019. Algemeen: Buitenland: 'Dodental na aardbevingen en tsunami op Sulawesi vastgesteld op 4.340'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.nu.nl/buitenland/5713953/dodental-na-aardbevingen-en-tsunami-op-sulawesi-vastgesteld-op-4340.html>.

8 *De Volkskrant*, 25 december 2018. Nieuws & Achtergrond: 'De tsunami sloeg zonder waarschuwing toe: ten minste 429 doden, 154 vermisten en 1485 gewonden'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/de-tsunami-sloeg-zonder-waarschuwing-toe-ten-minste-429-doden-154-vermisten-en-1485-gewonden-bbcaf96f/>.

9 Dit in tegenstelling tot landen als Australië, de Verenigde Staten, Zwitserland en de EU-lidstaten Bulgarije, Estland, Hongarije, Oostenrijk, Polen en Tsjechië, die het akkoord niet ondertekenden.

zij het met een *explanation of position*, waarin werd aangegeven dat het VN-akkoord ‘geen onbedoelde juridische gevolgen mag hebben’.<sup>10</sup>

Een ander thema dat in meerdere Europese landen onrust teweegbracht, waren de protesten van de ‘gele hesjes’. Deze vrij spontaan via sociale media ontstane beweging keerde zich – over het algemeen – tegen de stijging van kosten voor levensonderhoud en de tweedeling die (mede daardoor) in de samenleving was ontstaan. Vooral in Frankrijk, waar de beweging zijn oorsprong vond, leidden de protesten eind 2018 tot spanningen, hetgeen president Macron dwong toezeggingen te doen.

Verder waren, voor het derde achtereenvolgende jaar, alle ogen gericht op de Brexit, het uitreden van het Verenigd Koninkrijk uit de EU (waarover op 23 juni 2016 een referendum had plaatsgevonden en in 2018 een akkoord zou moeten worden bereikt). Het Britse parlement liet premier May verschillende keren naar Brussel afreizen voor onderhandelingen, maar de EU bleef even star in haar standpunt en wenste bijvoorbeeld niet in te stemmen met de herinvoering van een douanegrens tussen (het Britse) Noord-Ierland en Ierland dat tot de EU behoort. In het voorjaar van 2019 zou May de handdoek in de ring gooien en kondigde zij haar vertrek aan. Op 24 juli van dat jaar diende zij formeel bij koningin Elizabeth haar ontslag in, waarna Boris Johnson, voormalig burgemeester van Londen, het stokje zou overnemen.

### *Nederland in 2018*

Voor Nederland bracht 8 januari een ommekeer teweeg. Die middag vond in Zeerijp een aardbeving plaats die het gevolg was van de gaswinning in Groningen. Hoewel deze beving ‘slechts’ een kracht had van 3.4, werd de beving (omdat deze op ongeveer drie kilometer onder de grond plaatsvond) door menigeen gevoeld en volgden nadien zo’n drieduizend schademeldingen. Het kabinet zette na deze beving een koerswijziging in: besloten werd om uiterlijk in 2030 de ‘gaskraan dicht te draaien’. In dit jaarboek is het eerstvolgende hoofdstuk aan deze casus gewijd.

<sup>10</sup> NRC, 10 december 2018. Nieuws: ‘Meerderheid VN-lidstaten neemt Marrakesh-migratiepact aan’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/12/10/meerderheid-vn-lidstaten-neemt-marrakesh-migratiepact-aan-a3060086>.

Op 21 maart 2018 waren er gemeenteraadsverkiezingen die een eerste toets zouden zijn voor het (op 25 oktober 2017 aangetreden) kabinet-Rutte III. Uit de uitslagen volgde vooral een overwinning voor lokale partijen; het deed de gevestigde partijen niet blikken of blozen. Wel zou D66-leider Pechtold een half jaar later afscheid nemen van de politiek en rommelde het gedurende het jaar rond het kabinet. Al op 13 februari kondigde VVD-minister Zijlstra van Buitenlandse Zaken zijn vertrek aan om een ‘oude leugen’. Zijlstra had anderen wijsgemaakt dat hij in 2006 aanwezig was geweest bij een toespraak van de Russische president Poetin die hij – naar eigen zeggen – had horen vertellen over ‘Groot-Rusland’, dat ook uit Wit-Rusland, de Baltische Staten, Oekraïne en Kazachstan zou bestaan.<sup>11</sup> Enkele maanden later, in juli 2018, kwam Zijlstra’s opvolger, VVD-minister Blok, onder vuur te liggen vanwege zijn uitspraak over multiculturele samenlevingen en Suriname in het bijzonder: ‘Suriname is a failed state’, hetgeen volgens hem te maken zou hebben met de etnische opdeling. Minister Blok ging in de Tweede Kamer behoorlijk door het stof maar kon aanblijven. Premier Rutte wist zijn ‘nederlaag’ – het niet afschaffen van de dividendbelasting – op de hem gebruikelijke wijze eenvoudig van zich af te schudden.

Voor VVD-staatssecretaris Harbers liep na de zomer de spanning op in de zaak van Lili en Howick. De twee tieners, die sinds hun kleutertijd in Nederland woonden, hadden tevergeefs een beroep gedaan op het Kinderpardon, dat een laatste strohalm biedt voor asielkinderen die minimaal vijf jaar in Nederland zijn. Eind augustus had de hoogste rechter in vreemdelingenzaken, de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, geoordeeld dat zij naar Armenië konden worden uitgezet, omdat dit land (waar hun moeder inmiddels verbleef) voor hen een veilig land zou zijn. Tot een uitzetting kwam het echter niet. Er volgden protesten en verschillende tv-uitzendingen waarin Lili en Howick hun verhaal konden doen. Toch was het pas na hun plotselinge verdwijnen op de dag waarop ze zouden worden uitgezet, dat Harbers besloot gebruik te maken van zijn discretionaire bevoegdheid en aan

11 Zijlstra gebruikte deze anekdote onder meer op een VVD-congres, waar hij het had gekoppeld aan een oorlogsdreiging in Europa. Zie NU.nl, 13 februari 2018. Algemeen: ‘Profiel: Halbe Zijlstra, leugen doet VVD-minister de das om’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.nu.nl/politiek/532408/profiel-halbe-zijlstra-leugen-doet-vvd-minister-das.html>.

Lili en Howick een verblijfsvergunning toekende. Er is sprake geweest dat Harbers in die tijd ernstig werd bedreigd en moest worden beveiligd, iets wat ook andere bestuurders in toenemende mate overkomt. Ondernijning van het gezag is al enkele jaren een punt van zorg, maar dat bijvoorbeeld burgemeester Wienen van Alkmaar langdurig zou moeten onderduiken vanwege bedreigingen aan zijn adres, was een teken aan de wand. Op 14 oktober bedankte hij vanaf het bordes van het Haarlemse stadhuis het toegestroomde publiek en andere inwoners van zijn gemeente voor de steunbetuigingen die hij ontving.

Verder deden er zich in ons land nog verschillende kritieke gebeurtenissen voor. Op een aantal daarvan zal in dit jaarboek worden ingegaan. Er is bijvoorbeeld een hoofdstuk gewijd aan de demonstraties bij de Oostvaarderplassen in het voorjaar van 2018, vanwege de sterfte onder ‘grote grazers’. Ook aan de examencrisis in Maastricht, het Stintongeluk bij de spoorwegovergang in Oss en aan het faillissement van de IJsselmeerziekenhuizen zal ruim aandacht worden besteed. Daarnaast waren er verschillende gebeurtenissen die niet in dit jaarboek zijn opgenomen, maar waarvan zeker een aantal niet onbenoemd mag blijven. Zo raakte begin juli een balkon los van de gevel van een portiekwoning in Groningen, hetgeen leidde tot Tweede Kamervragen.<sup>12</sup> Op 7 augustus woedde er in Blerick een grote brand bij een productiebedrijf met gevaarlijke stoffen, die aanleiding gaf tot opschaling naar GRIP-3 (zie Gutteling & Stel, 2018). En op 18 december, op een van de laatste schooldagen voor de kerstvakantie, werd in de fietsenstalling van het Designcollege in Rotterdam een 16-jarige scholiere vermoord door haar ex-vriend, tegen wie zij eerder aangifte had gedaan van mishandeling en bedreiging. De schok onder scholieren en de lokale bevolking was groot.

Sportieve prestaties waren er ook, onder meer tijdens de Olympische Winterspelen in Pyeongchang (Zuid-Korea), alwaar bij aanvang een verrassende wending plaatsvond in de relatie tussen Noord- en Zuid-Korea, twee landen die sinds 1948 van elkaar gescheiden zijn. Bij de openingsceremonie verschenen spelers uit beide landen onder een gemeenschappelijke vlag, hetgeen kon worden beschouwd als een

12 Zie Aanhangsel van de Handelingen TK 2017-2018, nr. 3130.

historisch moment. Deze toenadering leidde korte tijd later tot een toenadering tussen de Verenigde Staten en Noord-Korea. Noemde Trump eerder de Noord-Koreaanse leider nog ‘rocketman’, op 12 juni volgde in Singapore een eerste ontmoeting tussen Kim en Trump.

Op de Spelen werden door Nederland haast vanzelfsprekend medailles gewonnen bij het schaatsen. Kjeld Nuis werd met winst op de 1000 én 1500 meter het ‘goudhaantje’ en sportman van het jaar. Bij de vrouwen werd die titel toegekend aan shorttrackster Suzanne Schulting omdat ze (onder meer) goud won op de 1000 meter. Tom Dumoulin wist zowel bij de Giro als de Tour de France de tweede plaats op het podium te behalen. Onderwijl deed langeafstandzwemmer Maarten van der Weijden in de zomer van 2018 voor het eerst een poging om de Friese Elfsteden al zwemmend te passeren. Duizenden mensen moedigden hem langs de kant aan. Hij strandde weliswaar bij Dokkum, maar zou vijf miljoen euro voor kankeronderzoek ophalen (en het jaar erop – in 2019 – zou hij in zijn poging om Leeuwarden te bereiken, wel slagen).

In 2018 namen we tot slot afscheid van onder andere de oud-premiers Ruud Lubbers en Wim Kok, die bij elkaar twintig jaar lang Nederland hebben geleid, en van Mies Bouman, de koningin van de Nederlandse televisie, die beroemd werd met haar groet ‘dag lieve mensen’.

## De casus van 2018

### *Institutionele crises*

In dit jaarboek worden vier gebeurtenissen onder de loep genomen die als een institutionele crisis kunnen worden beschouwd. Het zijn situaties waarbij ernstige twijfels waren over het functioneren van een organisatie of de uitvoering van beleid. Zo was het op 8 januari 2018 opnieuw raak in Groningen: in de middag deed zich in het dorp Zeerijp wederom een aardbeving voor die veroorzaakt werd door de gaswinning die in het gebied plaatsvindt. De beving werd niet alleen in het dorp gevoeld, maar zelfs in de stad Groningen, zo’n twintig kilometer verderop. In het jaarboek *Lessen uit crises en mini-crisis 2013* is eerder een hoofdstuk aan de aardgasbevingen in Groningen gewijd (zie Van Duin & Wijkhuijs, 2014). Toen ging het om een beving bij Huizinge,

waarna tal van rapporten verschenen over de risico's in het gebied, de versterking van woningen en de psychosociale gevolgen voor de bevolking, die mede verbandhouden met een afnemend vertrouwen in de overheid. De beving bij Zeerijp was voor het kabinet-Rutte III aanleiding tot een drastische koerswijziging: vanaf 2030 zal niet langer aardgas uit het Groninger gasgebied worden gewonnen. In het hoofdstuk wordt beschreven hoe het zo ver heeft kunnen komen en wat de consequenties daarvan bleken te zijn, bijvoorbeeld dat de versterkingsoperatie van woningen op een laag pitje kwam.

Een tweede casus die onder het kopje 'institutionele crisis' kan worden geschaard, is de affaire rond de onafhankelijkheid van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Het onderzoeksinstituut, dat onder het ministerie van Justitie en Veiligheid valt, geldt als een belangrijke leverancier van wetenschappelijk onderzoek op het brede beleidsterrein van dit departement. Op 19 juni stapte de directeur van het WODC op, vanwege een eerste in een reeks van drie rapporten, die verschenen naar aanleiding van een interne klacht van een onderzoeker over beïnvloeding van onderzoek door beleidsambtenaren. Het onderzoek dat het WODC in 2014 over het coffeeshopbeleid aan de Tweede Kamer had opgeleverd, zou om die reden een vertekend beeld van de werkelijkheid geven. Enkele maanden later verschenen de twee andere rapporten, die elk een ander beeld schetsten. Dat deed de reputatie van het onderzoeksinstituut weinig goed. In het hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe om te gaan met een discrepantie tussen de feitelijke situatie en het beeld dat daarover bestaat en hoe de onafhankelijkheid van onderzoek te waarborgen.

De examencrisis in Maastricht – die eveneens in de zomer van 2018 tot uiting kwam – is de derde casus in dit rijtje. Op 22 juni, een week voordat de diploma-uitreiking zou plaatsvinden, kregen 354 leerlingen van het VMBO Maastricht te horen dat hun eindexamens ongeldig waren verklaard. De Onderwijsinspectie had hiertoe besloten omdat uit onderzoek was gebleken dat de schoolexamens van de betreffende leerlingen niet op orde waren. Er heerste verwarring alom, zowel onder leerlingen en hun ouders als in de Tweede Kamer en de Maastrichtse gemeenteraad. Wat was hier aan de hand? Waarom kwam de Onderwijsinspectie juist op dit moment tot dit oordeel, dat met name voor de leerlingen zo ingrijpend was? In het hoofdstuk, dat in samenwerking met Hester Bergsma tot stand kwam, wordt ingegaan op de vraag

in hoeverre de wijze van optreden van de Onderwijsinspectie aan de examen crisis debet was. Er moest snel gehandeld worden, maar werd daarbij ook voldoende zorgvuldigheid betracht?

In het najaar van 2018 werden we verrast door het faillissement van de IJsselmeerziekenhuizen en het Amsterdamse Slotervaartziekenhuis dat op 25 oktober werd uitgesproken door de Rechtbank Midden-Nederland. Zoiets had zich in Nederland nog niet eerder voorgedaan. Het faillissement riep twijfels op over hoe het met (de financiering van) de ziekenhuiszorg in ons land is gesteld. Vragen die speelden, waren bijvoorbeeld hoe de spoedeisende en verloskundige hulp in de regio te garanderen. Met name het faillissement van de IJsselmeerziekenhuizen betekende dat patiënten in Flevoland zich tevreden moeten stellen met zorg op verdere afstand. In het hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag wie in deze casus nu de regio had. De gemeente Lelystad werd vrij plotseling met het faillissement van de IJsselmeerziekenhuizen geconfronteerd, maar had geen rol in de juridische afwikkeling van het faillissement, omdat een gemeente nu eenmaal niet over ziekenhuiszorg gaat. Wat kan een gemeente dan nog doen?

### *Maatschappelijke onrust*

In de eerste maanden van 2018 was het in Nederland behoorlijk koud. Voor de zogenoemde grote grazers (edelherten, heckrunderen en konikpaarden) in de Oostvaardersplassen, een natuurgebied dat in de provincie Flevoland ligt, betekende de koude een uitputtingsslag. Een aantal stierf een natuurlijke dood of werd door medewerkers van Staatsbosbeheer afgeschoten, om onnodig lijden te voorkomen. Een groep actievoerders kwam tegen het sterven van de dieren in verweer. Zij meenden dat de dieren bijgevoerd moesten worden en meldden zich aan de ingang van het natuurgebied met grote balen stro. Het was een tafereel dat zich ook in eerdere jaren had afgespeeld. De bedreigingen die deze keer richting medewerkers van Staatsbosbeheer en bestuurders werden geuit, waren echter ongehoord. Het hoofdstuk, dat geschreven is door Frank Cools, geeft een inkijkje in het verloop van de gebeurtenissen aan de hand van het dilemma wel of niet bijvoeren. Tot welke keuze zijn Gedeputeerde Staten van Flevoland uiteindelijk gekomen en hoe verliep daarbij de samenwerking tussen de provincie en andere betrokken actoren?

*Extreem weer*

In deze reeks jaarboeken kwam eerder een aantal situaties aan bod waarbij sprake was van extreem weer, zoals het noodweer dat in 2012 over een festival in Steenwijkerwold trok, de najaarsstorm van 2013 en de hagelstorm die in 2016 verschillende dorpen in Zuidoost-Brabant trof. In 2018 noodzaakte de extreem droge en warme zomer de waterbeheerders – namelijk Rijkswaterstaat, de waterschappen en provincies – om op te schalen. Eerst werd op 18 juli vanwege een dreigend watertekort opgeschaald naar niveau-1. Toen begin augustus sprake was van een feitelijk watertekort, vond opschaling plaats naar niveau-2. Aan de droogte kwam pas in het najaar van 2018 een eind. In het hoofdstuk dat aan de droge zomer is gewijd, wordt de crisisstructuur beschreven die vanwege de droogte in werking werd gesteld en wordt ingegaan op de problemen die zich op verschillende terreinen voordeden. Vervolgens komt de vraag aan de orde welke rol de veiligheidsregio's in deze vervulden.

*Vermeend terrorisme*

Sinds de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 wordt ons wereldbeeld mede bepaald door de dreiging van terrorisme, het doelbewust plegen van aanslagen om onrust en verdeeldheid te zaaien. In het hoofdstuk, dat geschreven is door Jimmy Maan, wordt ingegaan op twee geweldsincidenten met een vermeend terroristisch motief. Het eerste geweldsincident vond plaats op Bevrijdingsdag. Rond drie uur in de middag stak een 31-jarige Syrische man in Den Haag drie personen neer en zette het daarna op het lopen. Door toegesnelde agenten werd hij omsingeld en, omdat hij zich niet direct overgaf, neergeschoten om te worden ingerekend.<sup>13</sup> Het tweede incident deed zich voor op 31 augustus in Amsterdam. Iets na het middaguur stak een 19-jarige asielzoeker uit Afghanistan, die kort voordien met de trein vanuit Berlijn op Amsterdam Centraal was aangekomen, twee Amerikaanse toeristen neer. Ook hij werd door politieagenten die ter plaatse waren neergeschoten en gearresteerd. In beide gevallen was daarmee de situatie onder controle, maar volgde nog het lastige vraagstuk hoe over de

13 Omroep West, 5 mei 2018. Nieuws: 'Heftige beelden opgedoken van aanhouding verdachte na steekpartij'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.omroepwest.nl/nieuws/3628446/Heftige-beelden-opgedoken-van-aanhouding-verdachte-na-steekpartij>.

aanslag(en) te communiceren. Burgemeester Halsema van Amsterdam bleek daarin de juiste toon te pakken.

### *Ongevallen en incidenten*

Verder deden zich in 2018 nog tal van andere incidenten voor waarbij geen sprake was van kwaadwillend handelen, maar vooral van pech. Zo ondervond luchthaven Schiphol op 28 april de gevolgen van een stroomstoring die zich voordeed in Amsterdam-Zuidoost. Doordat systemen niet automatisch overschakelden op de noodstroomvoorziening en zich bovendien problemen voordeden in de datanetwerken, raakten het incheck- en het bagagesysteem danig verstoord. De luchthaven bleek daardoor niet in staat de grote stroom (van ongeveer 5,2 miljoen) passagiers te verwerken. Op verzoek van de Koninklijke Marechaussee werd opgeschaald naar GRIP-2, omdat problemen werden verwacht op het gebied van *crowd management*. Terwijl de toegangswegen naar Schiphol werden afgesloten en als gevolg daarvan een verkeersinfarct ontstond, was de burgemeester van Haarlemmermeer hierover niet geïnformeerd. In het hoofdstuk van de hand van Wouter Jong worden de gevolgen van de stroomstoring en ook het gemis aan afstemming helder beschreven.

Een maand later, op 28 mei, werd de sprinklerinstallatie van een vuurwerkopslaglocatie in Ulicoten onbedoeld in werking gesteld, doordat tijdens graafwerkzaamheden de luchtleiding van de sprinklerinstallatie werd geraakt. Sinds 1999 doet de locatie in Ulicoten dienst als tijdelijke opslag van grote hoeveelheden – door de politie in beslag genomen – vuurwerk. Onduidelijk was wat de risico's waren, nu het opgeslagen vuurwerk in contact was gekomen met water; het leek een riskante combinatie. Voor de burgemeester van Baarle Nassau, waar Ulicoten onder valt, was het reden een beleidsteam bijeen te roepen en het gebied rondom de locatie te laten ontruimen, maar uiteindelijk bleek er weinig aan de hand. In het hoofdstuk worden zes factoren onderscheiden die een rol speelden bij het verschil in risicoperceptie dat die dag tussen betrokken actoren bestond.

Weer een maand later ging het mis in de haven van Rotterdam. Op 23 juni kwam de tanker *Bow Jubail* tijdens het aanmeren onverhoopt in aanvaring met een stijger. Als gevolg van de aanvaring ontstond een scheur in de tank van het schip die net gevuld was met 217 ton stookolie. De olie verdween in het water van de haven en dreef

verder stroomafwaarts, richting de Noordzee. Er werd opgeschaald naar GRIP-2, maar ondanks de maatregelen die door onder andere het Havenbedrijf, Rijkswaterstaat en waterschappen werden genomen, kon verspreiding van de olie niet worden voorkomen. Al snel bleek dat honderden zwanen met de stookolie in aanraking waren gekomen. Het werd een nieuwsfeit waar in de media veel aandacht aan werd besteed. In Maassluis, waar de Dierenambulance de dieren aan wal bracht, meldde zich een groot aantal vrijwilligers die wilden helpen. In het hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag wat een passend moment zou zijn geweest om af te schalen en of – gezien de betrokkenheid van meerdere gemeenten – GRIP-4 niet meer in de rede lag.

Een ander incident dat buitengewoon veel aandacht kreeg, was het ongeval met de Stint bij een spoorwegovergang in Oss op 20 september. Het bericht sloeg in als een bom, waarschijnlijk omdat er sprake was van vier zeer jonge slachtoffers die zomaar op een doordeweekse dag omkwamen, terwijl hun begeleidster en een vijfde kind ernstig gewond raakten. Zelfs in de Tweede Kamer werd bij het ongeval stilgestaan. Onder meer de voorzitter van de Tweede Kamer en premier Rutte uitten hun medeleven met de nabestaanden. De minister van Infrastructuur en Waterstaat, Van Nieuwenhuizen, zag zich voor de vraag gesteld of de Stint wel veilig genoeg was. Er volgde een onderzoek en er kwam een verbod om met een Stint de openbare weg op te gaan. Voor ouders en kinderopvangorganisaties betekende dat een groot (ook financieel) ongemak. In het hoofdstuk wordt ingegaan op het dilemma waar de minister op dat moment voor stond en op de afwegingen die de burgemeester van Oss in die dagen maakte.

### *Branden*

Het is bijna traditie dat we in een jaarboek ook aandacht besteden aan branden. De eerste brand die in dit jaarboek beschouwd wordt, woedde op 11 juli in Nunspeet, in een loods met elektrische fietsen. Bovendien lagen in de loods fietsaccu's opgeslagen. Met dergelijke branden is nog maar weinig ervaring opgedaan en zo ook was er nog maar weinig bekend over de stoffen die bij dergelijke branden vrijkomen. Terwijl werd gewacht op de resultaten van metingen die door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu waren verricht, besloot de burgemeester over te gaan tot evacuatie van ongeveer driehonderd bewoners van nabijgelegen woningen. De reden tot evacuatie werd ingegeven

vanwege de rook, maar toen de brand eenmaal onder controle was, waren vooral de dampen die bij het opruimen van de restanten vrijkwamen een punt van zorg. Nu komt het in de praktijk (in tegenstelling tot in rampoefeningen) maar zelden voor dat daadwerkelijk tot evacuatie wordt overgegaan. Het hoofdstuk biedt inzicht in factoren die een evacuatie kunnen compliceren.

De tweede brand die in dit jaarboek aan de orde komt, was eveneens bijzonder en wel vanwege het feit dat deze woedde in een historisch, neogotisch, bouwwerk. Op 15 september brak er brand uit in de Sint Urbanuskerk te Amstelveen. Hoewel de brandweer zich volop inzette, bleek het lastig de brand te blussen, omdat de houten balken van (de kap van) de kerk werden afgeschermd door een stenen gewelf en een leistenen dakbedekking. Pas toen gedeelten van het dak bezweken, kon het vuur worden bereikt, maar viel er eigenlijk weinig meer te redden. In het hoofdstuk van de hand van Clemon Tonnaer, die heeft meegewerkt aan het inspectierapport dat over deze brand verscheen (Inspectie JenV, 2019), wordt de vraag opgeworpen hoe ons cultureel erfgoed tegen brand te beschermen.

Tegen het einde van het jaar werden op het Scheveningse strand twee enorme vreugdevuren opgebouwd, die op oudejaarsavond om middernacht ontstoken zouden worden. De bouw van deze vreugdevuren (i.c. bouwwerken van houten pallets) vormde al enkele jaren een wedstrijd tussen enerzijds inwoners van Duindorp (op het Zuiderstrand) en anderzijds inwoners van Scheveningen-Dorp (op het Noorderstrand). De omvang van de pallettorens was wel aan voorwaarden gebonden, die in een convenant tussen de bouwers en de gemeente Den Haag waren vastgelegd. Ondanks de afspraken die waren gemaakt, bleek op oudejaarsdag dat beide bouwwerken enkele meters hoger waren dan was toegestaan. Toch werd besloten de vreugdevuren te laten ontsteken, omdat waarschijnlijk anders openbareordeproblemen zouden ontstaan. Het vreugdevuur op het Zuiderstrand zette direct goed vlam. Op het Noorderstrand daarentegen ontbrandde de palletstapel niet meteen, maar na eenmaal vlam te hebben gevat, vertoonde dit vreugdevuur een geheel ander brandverloop dan was verwacht. Bewoners van de Scheveningse boulevard en aangrenzende straten kregen een ware houtskoolregen over zich heen, die aan onder meer auto's, fietsen en balkons enorme schade toebrengt. De vraag die in het laatste hoofdstuk van dit jaarboek centraal staat is: waarom ging het mis?

## Rode draden

### *De burgemeester*

Mini- crises spelen zich vaak af in gemeenten en in dat geval is het niet meer dan logisch dat de burgemeester een grote rol heeft. Hoe de burgemeester het er uiteindelijk van afbrengt, is echter steeds de vraag. Al jaren geleden stelde Rosenthal dat in moeilijke situaties ‘successen en mislukkingen in bestuurlijk optreden als een Gordiaanse knoop door elkaar heen lopen’ (Boin & Rosenthal, 1998, p. 251). Het ene moment is de burgemeester de held en staat hij of zij te boek als een goede crisismanager, maar het hoeft niet veel te schelen of de burgemeester wordt de kop van Jut.

Nadat het vreugdevuur op het Scheveningse Noorderstrand was onttaard in een houtskoolregen die tot allerlei toestanden had geleid, wisten de media en anderen al snel burgemeester Krikke te vinden. Hoe – zo was de vraag – had dit zo uit de hand kunnen lopen? Die stevige wind was toch voorspeld? Bovendien waren de torens veel hoger dan toegestaan; waarom had de burgemeester dan toestemming geven om de vreugdevuren te ontsteken? Moesten die extreme bouwwerken niet gewoon worden verboden? De wijze van optreden van burgemeester Krikke droeg niet echt bij aan het beheersen van de situatie die nadien ontstond. Pas na de toezegging dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) de toedracht zou onderzoeken, kwamen in Den Haag de gemoederen wat tot bedaren.

Hoe anders was de houding jegens burgemeester Buijs na het ongeval met de Stint in Oss. De burgemeester kreeg na afloop vele complimenten voor hoe zij had geopereerd en werd zelfs bestuurder van het jaar. Het is bepaald niet ondenkbaar dat Krikke, als zij in Oss burgemeester zou zijn geweest, een vergelijkbare empathische rol had vervuld. Naarmate echter de rol van de burgemeester voorafgaand aan een incident groter is (of groter had kunnen of moeten zijn), zullen vooral de burgemeester na afloop verwijten worden gemaakt. De rellen in Haren (een casus die beschreven wordt in *Lessen uit crises en mini- crises 2012*) en het Monstertruckdrama in Haaksbergen (dat beschreven wordt in *Lessen uit crises en mini- crises 2014*) zijn daarvan nog steeds een duidelijk voorbeeld.

Over het ongeval met de Stint werd burgemeester Buijs overigens al vrij snel door operationele diensten geïnformeerd, zodat zij haar afwegingen kon maken hoe met deze situatie om te gaan. In het hoofdstuk waarin op deze casus wordt ingegaan, wordt beschreven dat zij zich probeerde voor te stellen wat het ongeluk voor betrokkenen (de ouders, maar ook de machinist en anderen) zou betekenen. Na de stroomstoring op Schiphol had de burgemeester van Haarlemmermeer die gelegenheid niet. De toegangswegen tot de luchthaven werden afgezet, terwijl hij daarover – als bestuurlijk verantwoordelijke voor de openbare orde en veiligheid – niet was geïnformeerd. Sommige mensen hoopten al rennend over de vluchtstrook alsnog hun vliegtuig te halen. Ook na de olie lekkage in de haven van Rotterdam verliep de afstemming tussen het regionaal operationeel team en de burgemeesters van gemeenten die met preventieve maatregelen te maken kregen, niet geheel vlekkeloos. Hoewel zij door de directie van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond frequent (via WhatsApp-berichten) over het verloop van de gebeurtenissen op de hoogte werden gesteld, was het besluit om bepaalde havens in hun gemeente *niet* af te sluiten, niet (of pas laat) met de burgemeesters gedeeld. Het informeren van burgemeesters over (voorgenomen) besluiten die op operationeel niveau worden genomen, vertoont soms dus wat haperingen.

Bij een aantal casus in dit jaarboek is de rol van de burgemeester – opmerkelijk genoeg – lastig te bepalen. Wat kon bijvoorbeeld de burgemeester van Lelystad doen aan de (dreigende) sluiting van de IJsselmeerziekenhuizen? Een ziekenhuis is niet zomaar een bedrijf, maar een cruciale instelling (met bijvoorbeeld spoedeisende hulp) en in dit geval was het ook de grootste werkgever binnen de gemeente. Bij het rumoer rond de Oostvaardersplassen deed zich ongeveer eenzelfde situatie voor. Het natuurgebied ligt binnen de gemeentegrenzen van Lelystad, maar de burgemeester had geen zeggenschap over de besluiten die genomen werden. Wel werd de gemeente Lelystad met de randverschijnselen (in casu de demonstraties) geconfronteerd. Ook bij de eindexamencrisis in Maastricht speelde de vraag welke rol de gemeente in zo'n geval heeft of zou kunnen spelen. Op verzoek van de gemeenteraad van Maastricht heeft de gemeentelijke Rekenkamer hierover nadien geadviseerd. Wat volgens de Maastrichtse Rekenkamer de gemeenteraad te doen staat, is een actieve opstelling in potentieel

gevoelige zaken, zodat in overleg met het bevoegd gezag (in dit geval het schoolbestuur) tijds maatregelen kunnen worden genomen.

Gemeenten en in het bijzonder burgemeesters zijn zo steeds zoekende naar hun rol. Na jarenlange teleurstelling in de opstelling van de NAM en ook het Rijk kozen Groningse burgemeesters in de aardgasbevingsproblematiek voor een meer activistische rol. De voormalig burgemeester van Loppersum liet zich bijvoorbeeld steeds kritischer uit over de aanpak van het herstel van woningen en de traagheid daarbij van de betrokken actoren.

### *Wie heeft de leiding?*

Bij crises zijn bijna zonder uitzondering meerdere actoren betrokken. Bij het faillissement van de IJsselmeerziekenhuizen waren dat bijvoorbeeld private organisaties (i.c. de directies van de ziekenhuizen en verzekeraars), nationale en lokale overheden alsook patiëntenraden en huisartsen. Deze casus toont daarmee een behoorlijk dynamisch speelveld van belangen. Hetzelfde geldt min of meer voor de aardgasbevingen in Groningen, de stroomstoring op Schiphol, de examen crisis in Maastricht en het Stintongeval in Oss. Zelfs bij het sprinklerincident bij de vuurwerkopslag in Ulicoten, de olie lekkage in de Rotterdamse haven en de onrust rond de Oostvaardersplassen speelden verschillende overheden, private organisaties en particuliere initiatieven een rol. De vraag die opdoemt is: wie heeft dan de leiding?

Bij branden was dat over het algemeen helder. Ten tijde van de brand in de Sint Urbanuskerk deed de brandweer zo goed mogelijk haar werk, ook al waren de omstandigheden niet optimaal. Bij de Stella-brand in Nunspeet was het aan de burgemeester te besluiten al dan niet tot evacuatie over te gaan. Zo ook nam burgemeester Krikke van Den Haag – alhoewel zij steeds sprak over de driehoek – het besluit de vreugdevuren toch te laten ontsteken, al waren de palletstapels hoger dan was toegestaan. Een voortijdig afgelasten zou zeer waarschijnlijk tot openbare ordeproblemen leiden.

Ook bij andere gebeurtenissen was duidelijk wie ‘de leiding’ had. Tijdens de droge zomer hadden de waterbeheerders regelmatig overleg, waarbij (conform het landelijk draaiboek) de leiding bij de directeur

generaal Rijkswaterstaat lag. Ten tijde van het incident in de vuurwerkopslag in Ulicoten trok de burgemeester van Baarle-Nassau de leiding naar zich toe door een klein (informeel) beleidsteam bijeen te roepen. Vanwege de combinatie van water en vuurwerk (met flitspoeder) was zij niet gerust op de mogelijke gevolgen. Na het Stintongeval trachtte de burgemeester van Oss juist enige afstand te bewaren en de leiding vooral aan de operationele diensten te laten, terwijl het aan de minister van IenW was om een afweging te maken of de Stint nog wel op de openbare weg kon worden toegelaten.

Daarnaast geldt voor een aantal casus die in dit jaarboek zijn opgenomen, dat onduidelijk was wie nu de leiding c.q. regie had. Hoewel de Onderwijsinspectie haar besluit om de eindexamens van ruim driehonderdvijftig leerlingen aan het VMBO Maastricht ongeldig te verklaren met de minister had afgestemd, verliep de communicatie daarover richting de leerlingen en hun ouders niet bepaald vlekkeloos. Onduidelijk was of de school of de Onderwijsinspectie deze mededeling aan hen zou moeten doen. Een jaar later, toen de Onderwijsinspectie constateerde dat ruim zestig vmbo-leerlingen van het Amsterdamse Calvijncollege hun schoolexamens zouden moeten overdoen, werd de communicatie (naar ieders tevredenheid) aan de school overgelaten.

In de WODC-affaire lijkt enige vorm van leiding of regie geheel afwezig te zijn geweest. Naar aanleiding van een uitzending van *Nieuwsuur* kondigde minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid drie externe onderzoeken aan, die gefaseerd in de tijd verschenen en waarvan de uitkomsten elkaar leken tegen te spreken. Bovendien liet minister Grapperhaus na enige tijd weten dat hij het Openbaar Ministerie had gevraagd strafrechtelijk onderzoek te doen naar diegenen die de vertrouwelijke informatie naar buiten hadden gebracht. Dit stond haaks op zijn eerdere toezegging bij aanvang van deze affaire, dat naar het lek 'geen enkel onderzoek' zou worden gedaan.<sup>14</sup>

Ook bij het faillissement van de IJsselmeerziekenhuizen leek van leiding geen sprake te zijn. Terwijl de Inspectie voor Gezondheidszorg

14 NOS, 4 juli 2019. Nieuws binnenland: 'Ambtenaren Justitie eisen opheldering in klokkenluiderskwesitie WODC'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2292055-ambtenaren-justitie-eisen-opheldering-in-klokkenluiderskwesitie-wodc.html>.

met de directie van de ziekenhuizen in gesprek was en er nog uitzicht op een voortbestaan leek te zijn, stelde verzekeraar Zilveren Kruis zich op het standpunt dat financiering niet langer verantwoord was. Het betekende de sluiting van de desbetreffende ziekenhuizen, waarna andere zorginstellingen in de regio (welhaast noodgedwongen) moesten bijspringen.

### *Op- en afschaling*

Een terugkerend thema in deze reeks is de (multidisciplinaire) opschaling en de wijze van organisatie van de besluitvorming. Bij een aantal van de casus die in dit jaarboek zijn opgenomen, is binnen de GRIP-structuur opgeschaald. In de meeste gevallen betrof het een opschaling naar GRIP-2, bij de Stellabrand werd opgeschaald naar GRIP-3. Op zich was dat niet zo vreemd, aangezien in Nunspeet een zware beslissing rond evacueren speelde.

Tabel 1 Casus met opschaling naar GRIP-niveau

Casus	GRIP-niveau
Stroomstoring op Schiphol	GRIP-2
Sprinklerincident in vuurwerkopslag Ulicoten	GRIP-2
Aanvaring Bow Jubail	GRIP-2
Stintongeluk Oss	GRIP-2
Vreugdevuur Scheveningen	GRIP-2
Stella-brand Nunspeet	GRIP-3

Over het algemeen lijkt er sprake te zijn van een tendens om minder – en ook minder vaak naar een hoger GRIP-niveau – op te schalen. Verschillende factoren spelen hierbij – zo lijkt het – een rol.<sup>15</sup> Ten eerste is dat de verdergaande professionalisering van de operationele respons. Zeker de wat meer klassieke ongevallen worden, in vergelijking met een aantal jaren geleden, beter bestreden en gemanaged. Steeds vaker kan een CoPI het alleen af, zonder dat een ROT in actie hoeft te komen.

15 Als vervolg op de publicatie *De flexibiliteit van GRIP* (Van Duin & Wijkhuijs, 2015) is het lectoraat Crisisbeheersing in het najaar van 2019 een onderzoek gestart naar de (verdere) flexibilisering in de toepassing van GRIP.

Evenzo kan een ROT ook zonder een GBT de klus klaren. Daarbij moet gezegd, het is weinig bijzonder meer dat de burgemeester volop wordt betrokken en soms gewoon aansluit bij het CoPI of het ROT, zonder dat er formeel opschaling naar GRIP-3 plaatsvindt. Vroeger was dat welhaast ondenkbaar. De wat klassieke invulling van een GBT, opererend naast een ROT, lijkt gewoon geen goede combinatie. In zo'n geval zijn er vaak dubbelingen in de bezetting; vertegenwoordigers van de brandweer, de politie, de GHOR/GDD en gemeente opereren op twee of zelfs drie niveaus. Al eerder is geconstateerd dat het naast elkaar bestaan van een GBT en een ROT – zeker als deze teams op locaties bijeenkomen die fysiek ver van elkaar afliggen – niet zo goed functioneert.<sup>16</sup> Tijdens de Stella-brand in Nunspeet had het GBT opmerkelijk genoeg meer contact met leden van het CoPI (want allebei in Nunspeet aanwezig en meer 'eigen') dan met het ROT dat in Amersfoort zat.

Primair wordt GRIP geassocieerd met opschalen, maar daar hoort ook het weer afschalen bij. Er bestaat soms de neiging om dit zo snel als mogelijk te doen. De brand is meester en dus kan iedereen weer naar huis, zo lijkt het. Dat echter na de brand in Waalre de gemeente nog veel werk te verzetten had en de GRIP-structuur daarbij behulpzaam zou kunnen zijn, bedacht men pas later (zie Arts, Van Duin & Van Son, 2013). Ook na de hagelstorm in Zuidoost-Brabant werd in eerste instantie kortstondig opgeschaald: toen de verkeershinder en eerste wateroverlast verholpen waren en alle auto's weer waren gestald, volgde afschaling. Een week later koos men voor een informele GRIP-4 om structuur aan te brengen in het nafasetraject (Wijkhuijs, Van Duin & Sikkens, 2017). In Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond werd één dag na de olie lekkage in de haven van Rotterdam afgeschaald, om kort erna weer op te schalen naar GRIP-1, in combinatie met een planningsstaf. Er bleken wel erg veel mensen naar Maassluis te komen om zwanen die met olie besmeurd waren uit het water te halen.

Grote gemene deler van deze en zeker nog menig andere casus is dat GRIP doorgaans alleen wordt gezien als een handig middel voor de afstemming van de acute, operationele processen. Maar het 'gedoe' dat vaak na een calamiteit volgt, wordt daarmee over het hoofd gezien. De impact van een gebeurtenis blijkt geregeld veel groter te zijn dan men

16 Zoals bijvoorbeeld bij het asbestincident in Roermond in december 2014.

aanvankelijk dacht of voorzag. Er kan – zo is ons advies – beter een keer te laat dan te vroeg worden afgeschaald. Bijzondere gebeurtenissen hebben vrijwel altijd allerlei onverwachte staartjes die om aandacht en vaak ook om afstemming vragen.

Verder blijkt GRIP – en zeker GRIP-4 – in bepaalde gevallen een goed ‘instrument’ om een vitaal belang dat dreigt te worden aangetast of fors is aangetast, gezamenlijk – met urgentie – op te pakken. Dat was bijvoorbeeld in 2017 het geval bij de sluiting en ontruiming van Fort Oranje, waarbij opschaling naar GRIP-4 door sommigen als wat ongebruikelijk werd gezien, maar wel werkte (Van Duin et al., 2019a). Ook bij de containercalamiteit in het Waddengebied die zich begin 2019 voordeed, bleek (na een aantal dagen) dat GRIP-4 wenselijk was om de koppeling tussen enerzijds gemeenten en anderzijds directeuren van organisaties uit de functionele keten (Rijkswaterstaat, waterschappen en terreinbeherende natuurorganisaties) te bewerkstelligen (Van Duin et al., 2019b). Met name vanuit Rijkswaterstaat werd aangedrongen op opschaling naar GRIP-4 en daarmee werd een belangrijk signaal afgegeven. Niet alleen burgemeesters of de voorzitter van de veiligheidsregio kunnen bestuurlijke opschaling (GRIP-3 of GRIP-4) wensen, ook de functionele keten kan daarbij gebaat zijn. Tegen deze achtergrond is het dan ook goed denkbaar dat er in Groningen, na een volgende forse aardstok, wordt opgeschaald naar GRIP-4, niet om de coördinatie van de operationele processen te faciliteren, maar vooral om de koppeling tussen de algemene en functionele keten (in dit geval de NAM en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat) meer dwingend te organiseren om vervolgens gezamenlijk de vitale aantasting aan te pakken.

Opschaling vond ten slotte ook plaats in het kader van de langdurige droogte. Daarbij gold niet de GRIP-procedure, maar het *Landelijk draaiboek waterverdeling en droogte* als leidraad. Gedurende tweehalve maand (vanaf medio juli tot eind september) vond conform dit draaiboek binnen de waterketen overleg plaats in verschillende crisisteam (zie hoofdstuk 10). Daarnaast is in veiligheidsregio's een aantal keer naar GRIP-1 of GRIP-2 opgeschaald vanwege de bestrijding van (natuur)branden die een direct gevolg waren van de droogte (en soms veel bekijks trokken).

## Burgers

### Ondermijning

Een thema dat met de jaren relevanter dreigt te worden, is de soms oneigenlijke maatschappelijke druk die op bestuurders en anderen (bijvoorbeeld politieagenten) wordt uitgeoefend. In het verleden waren er onder meer protesten tegen de komst van asielzoekerscentra en rond de intocht van Sinterklaas vanwege de kritiek op de figuur Zwarte Piet. In 2018 deden zich verschillende momenten voor waarop bestuurders letterlijk in veiligheid moesten worden gebracht. Zo werd de beveiliging rond burgemeester Wienen opgeschroefd vanwege stelselmatige bedreigingen (uit waarschijnlijk criminele hoek) en moest staatssecretaris Harbers onderduiken, toen van hem een besluit in de zaak van Lili en Howick werd verwacht. Na het uit de hand gelopen vreugdevuur in Scheveningen werd door meniggeen gezegd dat de Haagse driehoek was gewicht voor de pressie van de bouwers, van wie zeker een aantal een strafblad heeft. Ook de maatschappelijke en welhaast fysiek merkbare druk van actievoerende ‘dierenvrienden’ om over te gaan tot het bijvoeren van dieren in de Oostvaardersplassen is een voorbeeld.

Intimidatie, bedreigingen en geweld jegens bestuurders en dienders vormt een directe bedreiging van ons democratisch stelsel. In *De achterkant van Nederland* wordt de verstrengeling van de boven- en onderwereld blootgelegd aan de hand van een aantal aansprekende voorbeelden (Tops & Tromp, 2017). In een recent verschenen publicatie geven Tops et al. aan hoe groot en daarmee betekenisvol de Nederlandse synthetische drugswereld is (Tops et al., 2018). Nederland is mondiaal koploper en wordt daarom wel getypeerd als narcostaat. De resultanten hiervan zijn vele vormen van uitwassen, variërend van grootschalige dumping van xtc-afval tot systematische intimidatie. De gevolgen van deze praktijken baren velen zorgen. Het is mede om die reden dat verschillende veiligheidsregio's het thema ondermijning hebben opgenomen in hun regionaal risicoprofiel; de potentiële bedreigingen zijn groot.

### Steunbetuiging

Tegenover de ondermijnende praktijken stonden steunbetuigingen vanuit de bevolking. De opkomst op de Grote Markt in Haarlem zal voor burgemeester Wienen een hart onder de riem zijn geweest. Andere

steunbetuigingen die hartverwarmend te noemen waren – alleen al vanwege het feit dat ze uit een brede laag van de bevolking kwamen – waren de reacties na het Stintongeval in Oss en het diplomadebacle in Maastricht. Velen konden zich een voorstelling maken van het leed en de onrust die deze situaties teweegbrachten. Ook rond het faillissement van de IJsselmeerziekenhuizen toonde een groot aantal mensen hun steun aan de inspanningen die de burgemeester van Lelystad pleegde om een minimum aan zorg in de regio te behouden.

### *Openbareordeproblemen*

Gebeurtenissen waarbij de opkomst van burgers tot openbareordeproblemen leidde, waren de demonstraties bij de Oostvaardersplassen en de hulpactie die in Maassluis werd opgezet om zwanen te redden die met olie besmeurd waren geraakt als gevolg van de olie lekkage in de haven van Rotterdam. De motivatie van deze actievoerders en vrijwilligers zal – zeker in hun beleving – goed bedoeld zijn geweest. Voor hulpdiensten en overheidsorganisaties betekende hun betrokkenheid een aanzienlijke inspanning.

### *De media*

#### *Lange schaduwen*

Van de gebeurtenissen die in eerdere jaarboeken beschreven zijn, genoot een aantal in 2018 nog steeds veel aandacht. Dat gold bijvoorbeeld voor de moord op Anne Faber (2017), vanwege het strafproces tegen de dader Michael P., die begin juli 2018 door het gerechtshof in Arnhem in hoger beroep werd veroordeeld tot 28 jaar cel en tbs. Verder startte in het najaar van 2018 het proces tegen de ‘blokkeerfriezen’, die in november 2017 demonstranten tegen Zwarte Piet hadden belet zich tijdens de nationale Sinterklaasintocht in Dokkum te roeren. Ongeveer een week voordat Sinterklaas weer in Nederland voet aan wal zou zetten, werden aan de blokkeerfriezen taakstraffen tot 240 uur opgelegd. De MH17 (2014) werd in 2018 zelfs wederom voorpaginanieuws, toen duidelijk werd dat Nederland Rusland officieel aansprakelijk zou gaan stellen voor het neerhalen van de Boeing.<sup>17</sup>

17 In 2019 – vijf jaar naar de crash – zou de ramp in de media opnieuw herleven met allerlei items over hoe betrokkenen en nabestaanden zich die bewuste dag herinneren.

Sommige crises en ook mini-crisis, zo blijkt maar weer, hebben lange schaduwen. Het zijn vaak gebeurtenissen met een juridische component: vonnissen, hoger beroepen en allerlei andere juridische aspecten (aansprakelijkheid en schadeafwikkeling) vragen nu eenmaal zorgvuldigheid en dus tijd, zo schreven wij drie jaar geleden in het jaarboek *Lessen uit crises en mini-crisis 2015*, waarbij eveneens werd gerefereerd aan MH17 en de Zwarte Pietdiscussie (zie Van Duin & Wijkhuijs, 2016, p. 21-22).

### *Kinderen en dieren*

Van de mini-crisis die zich in 2018 voordeden, werd in de media veel aandacht besteed aan het ongeluk met de Stint en aan het diploma-debacle in Maastricht. Ook was er veel aandacht voor de grote grazers in de Oostvaardersplassen en voor de zwanen bij Maassluis. Kinderen en dieren zijn onderwerpen die het in de media duidelijk goed doen.

Dit betekent overigens niet dat de gebeurtenissen die in de media zoveel aandacht opeisten, ook de gebeurtenissen waren waar hulpdiensten en crisisfunctionarissen de meeste tijd in hebben moeten steken. Natuurlijk betekende de onrust rond de Oostvaardersplassen dat medewerkers van de politie en Staatsbosbeheer hier enkele weken hun handen aan vol hadden. Maar daartegenover staat dat in de zomer van 2018 door enkele honderden personen heel hard is gewerkt om te voorkomen dat de extreme droogte grote(re) gevolgen zou hebben. Vele crisiscentra werden in de zomer wekenlang bemenst door functionarissen van waterschappen, provincies, Rijkswaterstaat, drinkwaterbedrijven en anderen. In de media was de langdurige droogte wel een thema, maar niet in die mate die in verhouding staat tot de collectief geleverde inspanning. Veel media-aandacht is in feite gericht op een beperkt aantal gebeurtenissen, die daardoor vaak groter worden dan ze feitelijk zijn.

### *Rol sociale media*

Sociale media zijn niet meer uit ons leven weg te denken; ze hebben zich in ons dagelijkse leven genesteld. Ook bij crises en mini-crisis spelen sociale media een belangrijke rol. Alarmering van burgers gaat tegenwoordig met een NL-Alert. De sirenes (of zogenoemde WAS-palen) loeien slechts op de momenten waarop ze getest worden (iedere eerste maandag van de maand om 12.00 uur). Verdere informatievoorziening vindt standaard plaats via Twitter en de websites van

hulpverlenende of betrokken organisaties, waarop vaak al in korte tijd een Q&A-lijstje te vinden is. Crisisfunctionarissen houden elkaar via WhatsApp-groepen op de hoogte.

Bij sommige gebeurtenissen die in dit jaarboek beschreven worden, faciliteerden sociale media de mobilisatie van hetzij vrijwilligers of actievoerders. Een paar oproepen op Facebook en Twitter leidden tot de opkomst van een grote groep mensen in Maassluis die de met olie besmeurde zwanen wilden redden. Actievoerders bij de Oostvaarderplassen verenigden zich op vergelijkbare wijze. Toch denken wij dat als deze gebeurtenissen zich twintig jaar geleden hadden voorgedaan, ze niet fundamenteel anders waren verlopen. Vrijwilligers en actievoerders hadden zich ook dan gemeld. Bij afwezigheid van sociale media waren er verenigingen en bellijsten en hadden – zoals ook tegenwoordig nog – de klassieke media (van kranten en tv) een grote rol. Een belangrijk verschil is eigenlijk vooral dat berichtgeving via sociale media veel eenvoudiger te scannen c.q. te analyseren is, om zogenoemde ‘omgevingsanalyses’ te maken, voor zover uiteraard het sociale medium daarvoor niet afgeschermd is.

Wat dat betreft was 2018, met het eerdergenoemde Facebook-schandaal, een opmerkelijk jaar. Aan het licht kwam dat Facebook de gegevens van 87 miljoen gebruikers beschikbaar had gesteld aan een data-analysebureau dat deze gegevens gebruikte voor gerichte campagnes, zonder dat de Facebook-gebruikers daarvoor toestemming gegeven hadden. Bovendien bleek Facebook een bewuste verspreider van *fake news* te zijn. Daarmee was Facebook niet langer alleen een medium dat mensen in tijden van crises verbindt, maar ook zelf lijdend voorwerp van een crisis.

### *Evalueren*

Bij incidenten en crises is het goed gebruik onderzoek te doen naar de toedracht van de gebeurtenis en het functioneren van betrokken organisaties (Boin, McConnell & 't Hart, 2008). Van verschillende casus die in dit jaarboek beschreven worden, zijn dan ook één of meer evaluaties verschenen. Deze zijn opgesteld door de betrokken organisatie zelf of door externe partijen. De gemeente Nunspeet bijvoorbeeld heeft zelf een evaluatie over de Stella-brand opgesteld en daarnaast

heeft de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland de weerslag van zogenoemde leertafels op papier gezet. Helaas bieden beide evaluaties weinig informatie voor derden (de gemeentelijke evaluatie bevat zelfs duidelijke hiaten); dat is een gemis. De Stella-brand is immers een bijzondere casus alleen al vanwege de opschaling naar GRIP-3, iets wat tegenwoordig niet meer zo vaak voorkomt.

Van andere in dit jaarboek opgenomen casus verschenen (of verschijnen nog) evaluaties die door externen zijn opgesteld, zoals van het sprinklerincident bij de vuurwerkopslag in Ulicoten (Van Duin, Linck & Domrose, 2018), de olie lekkage in de haven van Rotterdam (Wijkhuijs, Van Duin, Bakker & Domrose, 2019; OvV, nog te verschijnen), de brand in de Sint Urbanuskerk (Inspectie JenV, 2019), het Stintongeval in Oss en het vreugdevuur in Scheveningen (beide OvV, nog te verschijnen). Over de Groningse aardgasbevingen zijn in de loop van de jaren zelfs tientallen rapporten verschenen die ingaan op de risico's, de problematiek van burgers, de gewenste aanpak en zo verder.

Daartegenover staat dat van enkele casus die besproken worden, in het geheel geen (of in ieder geval geen openbare) evaluatie te traceren is. Zo is het faillissement van de IJsselmeerziekenhuizen niet geëvalueerd. Dat is opmerkelijk, niet alleen omdat het faillissement vrij uniek was, maar ook omdat uit een financiële stresstest bleek dat zeker nog een aantal andere ziekenhuizen zich in de gevarenzone bevindt. Door de OvV wordt weliswaar nog onderzoek gedaan naar de wijze waarop (in de week voorafgaand aan het faillissement) is omgegaan met de patiëntveiligheid. Maar een interessant thema, dat in onder andere de Tweede Kamer ook uitvoerig onderwerp van gesprek is geweest, is bijvoorbeeld de gevoelde noodzaak om bepaalde vormen van zorg (zoals spoedeisende eerste hulp en acute verloskunde) in de nabije omgeving te behouden.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Zie Handelingen TK 2018-2019, 31016, nr. 245.

### Inspectierapporten

In verschillende casus speelden inspectierapporten een rol. Zo zijn over de Groningse aardgasbevingen meerdere rapporten van het Staats-toezicht op de Mijnen verschenen. Rapporten van de Onderwijsinspectie lagen aan de basis van de examen-crisis in Maastricht. En na de brand in de opslagloods in Nunspeet en het ongeval met de Stint in Oss deed de Inspectie voor Leefomgeving en Transport onderzoek naar de veiligheidsrisico's.

Interessant, en ook wel bijzonder, is dat over de examen-crisis in Maastricht en over de affaire bij het WODC, na signalen van een klokkenluider, drie of meer evaluaties tegelijkertijd zijn verricht. In het geval van de WODC-affaire kwam het volgtijdelijk verschijnen van de evaluatierapporten, zeker op de buitenwacht, wat verwarrend over. Dat droeg niet bij aan de beoogde rust rond het onderzoeksinstituut. De onderzoeken verschenen op drie verschillende momenten in de tijd en omdat ze elk hun eigen scope hadden, resulteerde dat in een weinig eenduidig beeld. Zoals emeritus hoogleraar Bestuurskunde Derksen terecht constateerde: de eerste commissie kwam tot de conclusie dat de melding van de klokkenluider onzorgvuldig was afgehandeld, hetgeen leidde tot het vertrek van WODC-directeur Leeuw. De tweede commissie meende dat de klacht van de klokkenluider overdreven was. 'Er was weinig aan de hand, zeg maar een storm in een glas water', aldus Derksen, en daarmee leek de zaak afgedaan. Enkele maanden later verscheen echter nog het derde rapport, waarin werd gesteld dat er bij het WODC regelmatig sprake zou zijn geweest van ongewenste beïnvloeding. Daarmee rees de vraag welke commissie het nu bij het rechte eind had. De kwestie gaf aanleiding tot discussie over het doen van onafhankelijk onderzoek en in hoeverre of onder welke voorwaarden dat mogelijk is. In het hoofdstuk over de WODC-affaire wordt hierop ingegaan.

De evaluaties die naar aanleiding van de examen-crisis zijn opgesteld, schetsten eveneens elk een eigen verhaal, maar geven bij elkaar wel inzicht in de problemen die bij het VMBO Maastricht speelden en de verantwoordelijkheid van betrokken actoren om dergelijke situaties te voorkomen. Hoewel ook deze rapporten onafhankelijk van elkaar verschenen, lijkt in ieder geval een aantal ervan aanleiding te hebben gegeven tot leren.

## Tot slot

In de hierna volgende hoofdstukken worden zoals gezegd veertien bijzondere gebeurtenissen uit het jaar 2018 beschouwd, te beginnen met de aardgasbeving die zich begin januari voordeed in het Groningse Zeerijp, wat niet de eerste aardbeving in dit gebied was en ook niet de laatste zal zijn. Het jaarboek sluit af met de ontbranding van de vreugdevuren in Scheveningen op oudjaarsavond, waarna het – deze keer – behoorlijk uit de hand liep.

De hoofdstukken zijn over het algemeen volgens eenzelfde stramien opgebouwd. Na het feitenrelaas volgt een beschouwing van één of meer dilemma's die zich mogelijk ook in toekomstige situaties kunnen voordoen.

Wij willen de auteurs hartelijk danken voor hun bijdrage en hopen dat bestuurders en professionals en ook andere geïnteresseerden met dit jaarboek weer iets aan inzicht opdoen in wat crisisbeheersing tegenwoordig behelst.



*'Laat het Hoogeland niet zakken!' #genoegisgenoeg #fakkeltocht*

Maarten v. Wieringen @vanwieringen



*De mensen in Groningen zijn vandaag flink wakker geschud, gratis en voor niks.*

*#Aardbeving #Groningen #Westerwij #Loppersum #Winsum #Zeerijp #TenBoer #Appingedam*

Robin Draastens @RobinDraastens

# 7

## (Aard)gasbevingen in Groningen: over Zeerijp en wat erna gebeurde

*Menno van Duin*

### 1.1 Inleiding

Maandagmiddag 8 januari 2018 werd Groningen opnieuw getroffen door een aardgasbeving. Het epicentrum lag deze keer bij het dorpje Zeerijp, gelegen in de gemeente Loppersum. De consequenties van deze aardgasbeving waren groter dan de directe gevolgen van de beving zelf. Er stortten geen huizen in, de meldkamers werden nauwelijks gebeld. Wel ontving het Centrum Veilig Wonen in de dagen na de beving in Zeerijp zo'n drieduizend schademeldingen.<sup>1</sup> Veel inwoners van Groningen merkten de schok, maar veel belangrijker dan die angstige paar seconden was dat zich ruim vijf jaar na de aardbeving in Huizinge (2012) opnieuw een krachtige aardbeving in dezelfde gemeente voordeed, terwijl er na de aardbeving in Huizinge een aangepast regime van gaswinning was ingesteld en sinds begin 2014 in het gebied rond Loppersum bijna niet meer werd geboord.

De beving van 8 januari 2018 zou opnieuw een duidelijk markeringsmoment vormen. In dit hoofdstuk worden enkele discussies en ontwikkelingen nadien geschetst.<sup>2</sup> Daarbij komt ook de beving van 2019 in Westerwijdterd ter sprake, omdat deze opnieuw zo'n 'policy window' vervulde.

1 NRC, 15 januari 2018. Nieuws: 'Bijna 3.000 schademeldingen na aardbeving Groningen'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/01/15/bijna-3-000-schademeldingen-na-aardbeving-groningen-a1588383>.

2 Bij het schrijven van dit hoofdstuk heb ik veel baat gehad van de uitvoerige commentaren van Charles Vlek en de goede redactie van Vina Wijkhuijs.

Dit hoofdstuk is tot stand gekomen op basis van gesprekken die de auteur de afgelopen paar jaar heeft gevoerd met zowel verschillende Groningers (onder andere de voormalig burgemeester van Loppersum en vertegenwoordigers van belangenorganisaties) alsook met wetenschappers. Verder is gebruikgemaakt van een archief van krantenartikelen uit met name *de Volkskrant* en *NRC Handelsblad*.

Het hoofdstuk bestaat uit drie delen. Omdat de beving in Zeerijp vooral relevant is vanwege de voorgeschiedenis, volgt eerst een terugblik op wat er na de aardgasbeving in Huizinge gebeurde. Vervolgens zette de beving in Zeerijp opnieuw een heel proces aan gebeurtenissen in gang. Ingegaan wordt op de duiding van de situatie en de psychosociale gevolgen van de gasbevingen.

## 1.2 Feitenrelaas

Met de eerste grote aardgasbeving (magnitude 3,6) op 7 augustus 2012 in Huizinge (gemeente Loppersum) wordt letterlijk in één klap duidelijk dat vijftig jaar gaswinning weliswaar heel veel geld (zo'n 300 miljard euro) heeft opgeleverd, maar Nederland ook met een probleem heeft opgezadeld. Een onderzoek van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) naar aanleiding van deze beving maakt de situatie feitelijk nog zorgelijker. Een beving zoals bij Huizinge zou niet uitzonderlijk zijn, er moet zelfs rekening worden gehouden met de kans dat zich in de toekomst nog wel eens een beving van magnitude 4,5 tot mogelijk zelfs 5 zal voordoen. Tot dan toe was altijd aangenomen dat 3,9 het maximum zou zijn. Een beving van 4,5 tot 5 zou instorting van enkele huizen en/of gebouwen en daarmee ook doden kunnen betekenen. De gasproductie zou vanwege de urgentie van het probleem en vanuit het oogpunt van veiligheid voor de inwoners van de provincie Groningen zo snel mogelijk tot zo'n 12 miljard kuub moeten worden gereduceerd, aldus het SodM.

Hoewel de beving in Huizinge in augustus 2012 een schok teweegbrengt, was het niet de eerste beving die zich in het Noorden voordeed (zie voor een uitvoerige beschrijving Van Duin & Wijkhuijs, 2014). De bevingen begonnen begin jaren negentig en in de loop der jaren namen zowel het aantal bevingen per jaar als de intensiteit en de energie die per beving vrijkwam, toe. Deze toenemende seismische activiteit is

het gevolg van de voortschrijdende bodemcompactie (inklinking) door jarenlange onttrekking van gas aan de bodem. Op basis van diverse onderzoeken die na het rapport van het SodM worden verricht en het gewijzigde winningsplan van de NAM besluit het kabinet-Rutte II in januari 2013 over te gaan tot een drietal maatregelen:

1. een gerichte vermindering van de gaswinning waarbij rond Loppersum de gasproductie meer wordt teruggebracht. De totale productie zou in 2016 terug moeten gaan naar 40 miljard kuub (ter vergelijking: in 2013 was dat 54 miljard kuub);
2. een grootschalige preventieve versterking van woningen, gebouwen en infrastructuur en adequate schadeafhandeling;
3. verbetering van het economisch perspectief van de regio door bedrijvigheid te stimuleren.

#### *Vermindering gaswinning*

De hoeveelheid gas die jaarlijks gewonnen mag worden, wordt gaandeweg een steeds belangrijker vraagstuk. De uiteindelijke vermindering van de gaswinning gaat beduidend sneller dan het kabinet in 2014 voorzag en had vastgelegd. De Raad van State doet in november 2015 de bindende uitspraak dat de omvang niet 33 miljard kuub mag zijn, zoals het kabinet had vastgelegd, maar zal moeten worden teruggebracht tot 27 miljoen kuub. In september 2016 besluit minister Kamp op basis van een advies van het SodM dat er maximaal 24 miljard kuub gas door de NAM gewonnen mag worden. In 2017 wordt dit, na opnieuw een uitspraak van de Raad van State, met nog eens tien procent verlaagd (hetgeen neerkomt op 21,6 miljard kuub per jaar).

#### *Herstel aan woningen*

De gasbevingen in het gebied brengen schade toe aan gebouwen. Er worden na de beving van 2012 zo'n 20.000 schademeldingen ingediend. De NAM heeft een kleine miljard euro beschikbaar voor schadeherstel en preventieve maatregelen. Eind 2013 verschijnt een rapport van de commissie-Meijer (de commissie Duurzame toekomst Noord-Oost Groningen) die de provincie Groningen adviseert om samen met de NAM, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), inwoners, lokale bestuurders en vele anderen te komen tot een meerjarig en samenhangend programma. Daarbij heeft het herstel van het gevoel van veiligheid en toekomstzekerheid bij de bewoners en het

herstel van vertrouwen tussen enerzijds bewoners en organisaties en anderzijds de NAM en de rijksoverheid prioriteit.

Ondanks de vele goede voornemens, heldere rapporten en mooie woorden blijft het in Groningen voortdurend rommelen. Het ministerie van EZK en de NAM willen doorgaan met de gasproductie; wel met een inmiddels fors verminderde jaarlijkse hoeveelheid. Het SodM krijgt een nieuwe directeur die wel zaken belooft, maar niet weet hoe zaken snel aan te pakken. Op vrijwel elk dossier wordt maar mondjesmaat vooruitgang geboekt.<sup>3</sup> Het Gasgebouw en de gaswinning staan nog fier overeind.

Het herstel van de woningen verloopt buitengewoon stroperig. Zo loopt de operatie om duizenden woningen te versterken enorme vertragingen op. Op het moment dat er ten minste 5000 woningen hadden moeten zijn geïnspecteerd, zijn er nog geen 1500 bekeken. Medio 2015 wordt Hans Alders aangesteld als Nationaal Coördinator Groningen; daarmee is hij de verantwoordelijke van de nieuwe rijksdienst die belast wordt met de afhandeling van de aardbevings schade en het versterken van de panden in het aardbevingsgebied. De gewenste versterkingsoperatie van alle woningen die mogelijk getroffen kunnen worden door een nieuwe beving, leidt al snel tot grote beroering. Er ontstaat discussie over de wijze waarop dat herstel zou moeten plaatsvinden. De eerste huizen die in een soort 'korset' worden geplaatst, roepen weinig enthousiasme op. De versterkingsoperatie kan een nieuwe ramp worden, zo betoogt onder meer de Groninger Bodembeweging, een belangenorganisatie die gaandeweg meer invloed verwerft.

### *Aardbeving Zeerijp*

Op 8 januari 2018 is er een beving bij Zeerijp, waarbij in één keer zesmaal zoveel seismische energie vrijkomt als bij alle aardebevingen in Groningen in heel 2017. De gedachte dat de vermindering van de aardgaswinning effect zou hebben, is in één keer van tafel. Na enkele relatief rustige jaren zijn de Groningers met deze beving weer terug bij af en worden Nederland en zeker politiek Den Haag opnieuw wakker geschud. De situatie blijkt helemaal nog niet onder controle. Enkele duizenden personen melden schades. De beving hakt er enorm diep in. Minister Wiebes (die met het aantreden van het kabinet-Rutte III in

3 Zie voor een overzicht van deze periode bijvoorbeeld Vlek, 2019a.

2017 de portefeuille van Kamp heeft overgenomen) reist af naar Groningen en proeft daar de wat grimmige stemming. Andersom bemen bewoners een duidelijk andere toon dan die van zijn voorganger. Hij begrijpt de frustraties en heeft oog voor het feit dat herstel en versterking tot nog toe veel te traag zijn verlopen. Eind januari 2018 geeft hij aan dat zo snel mogelijk zal worden terugggegaan naar 12 miljard kuub per jaar, het niveau dat het SodM in 2013 voorstelde.

Wiebes en zijn ambtelijk apparaat werken een nieuw voorstel uit en eind maart (nog geen drie maanden na de beving in Zeerijp) besluit het kabinet om voor 2030 te stoppen met de gaswinning. Het *Dagblad van het Noorden* spreekt van een historische beslissing.<sup>4</sup> Hoewel het besluit nog weinig concreet is ten aanzien van de hoeveelheid gas die de komende jaren wel geëxploiteerd zou mogen worden, geeft het op enkele punten een nieuwe insteek. Er zal een stikstoffabriek worden gebouwd en er zal uiteindelijk nog zo'n tien tot vijftien procent van de gasvoorraad in de bodem blijven.<sup>5</sup> Dat betekent dat Nederland de komende jaren 'van het gas af moet'. Het jaar 2030 lijkt ver weg, maar het betekent ook dat (per direct) nieuw te bouwen woningen gasloos zullen moeten zijn.

Hoewel de eerste reacties op het kabinetsbesluit en de voorgenomen plannen duidelijke positief zijn, slaat de toon de weken en maanden erna weer om. Keerpunt is de beslissing van Wiebes eind mei 2018 om de versterkingsoperatie tijdelijk op 'on hold' te zetten. Bewoners van 1588 woningen die versterkt zouden worden en waarvoor alle seinen op groen stonden, moeten nu weer wachten en worden opnieuw in onzekerheid gestort. De redenering is dat, nu de beslissing is genomen de gasproductie de komende jaren fors te verminderen en uiteindelijk in 2030 te beëindigen, er mogelijk sprake is van een veranderd risico-beeld. Dat is reden voor de minister om meer inzicht te wensen wat de betekenis van deze koerswijziging is op de risico's van een beving

4 *Dagblad van het Noorden*, 30 maart 2018. Regio Groningen: 'Verlossende woorden van Wiebes (+ de stappen om gaswinning naar nul te krijgen)'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.dvhn.nl/groningen/Verlossende-woorden-van-Wiebes-de-stappen-om-gaswinning-naar-nul-te-krijgen-23044947.html>.

5 De stikstoffabriek maakt het mogelijk (geïmporteerd) hoogcalorisch gas geschikt te maken voor Nederlandse huishoudens (met installaties voor alleen laagcalorisch gas). Daarmee zou jaarlijks tot zo'n 8 miljard kuub Nederlands gas minder nodig zijn.

en daarmee ook op de risico's van het instorten van woningen. Zijn de dure versterkingsoperaties nog wel nodig als de gasproductie omlaag gaat?

De beslissing van Wiebes is voor Hans Alders reden een uitvoerige ontslagbrief te schrijven.<sup>6</sup> De *schwung* die er aanvankelijk inzat na de beving in Zeerijp, verdwijnt bijna weer even snel als ze was gekomen. De stroperigheid is weer terug en ook de nieuwgevormde Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen slaagt er niet in de achterstand in de afhandeling van schadeclaims weg te werken. Het aantal niet behandelde claims is inmiddels opgelopen tot 17.500.

Begin maart 2019 besluit de Tweede Kamer unaniem dat er een parlementaire enquête dient plaats te vinden naar de Groningse gaswinning. De start wordt uitgesteld totdat de schadeafhandeling en versterkingsoperatie op stoom zijn, zodat discussies hieromtrent het bredere verhaal niet zullen doen afleiden. Omdat beide zaken ook in 2019 nog niet voorspoedig verlopen, roept dat bij Groningse belangenorganisaties de vraag op wanneer de parlementaire enquête dan zal aanvangen en waarom juist deze lastige dossiers geen onderdeel van de enquête zouden kunnen zijn.

In de vroege ochtend van woensdag 22 mei 2019 is het weer raak in Groningen. Dit keer vindt er een beving plaats in Westerwijtwerd (3.4), eveneens een dorp in de gemeente Loppersum. Koppen als 'Het voelt alsof je op een vulkaan leeft' en 'de aarde laat zich niet temmen' zeggen voldoende. Het aantal schademeldingen loopt snel op tot boven de 4000. Een aantal discussies start opnieuw.

### 1.3 Duiding van de situatie

Het is best lastig de gebeurtenissen in Groningen goed te duiden. De gasbevingen bij Huizinge en Zeerijp en meer recent bij Westerwijtwerd waren op zichzelf geen ramp. De directe fysieke gevolgen van de bevin-

6 Alders gaf in zijn afscheidsbrief aan vooral problemen te hebben met het feit dat eerdere toezeggingen aan bewoners nu opeens werden teruggedraaid. Kennelijk was Alders niet of nauwelijks door de minister geïnformeerd dat de afbouwplannen vergaande implicaties zouden hebben voor de versterkingsoperatie.

gen waren beperkt. Er is – simpel gezegd – geen enkele brandweerauto voor uitgerukt. Het woord ramp dekt de lading onvoldoende. Maar hoe dan de situatie te duiden?

### *Creeping crisis*

In de Engelstalige literatuur wordt wel het begrip ‘*creeping crisis*’ gehanteerd: een situatie waar niet acuut, maar sluipenderwijs een probleem de samenleving binnentreedt. In de literatuur worden daarbij vaak voorbeelden gegeven van situaties waarbij toxische stoffen (die al langer in de bodem zitten of in de lucht komen) bepaalde gemeenschappen bedreigen (Erikson, 1976). Feitelijk is het aardgasbevingenprobleem ook sluipenderwijs bij de Groningers binnengekomen. Het probleem uitte zich voor het eerst in 1991 en vervolgens kostte het tijd om het probleem te onderkennen en er effectief mee om te gaan. In 1959 was de eerste proefboring en enkele jaren later werd op commerciële schaal aardgas uit de bodem gehaald. Het zou na 1991 nog jaren duren vooraleer instanties als de NAM accepteerden dat er een relatie bestond tussen de bevingen en de gaswinning. Langzamerhand groeide ook de bewustwording bij de bewoners in het aardbevingsgebied dat er sprake was van een permanent probleem. De echte maatschappelijke schok kwam op 16 augustus 2012 met de beving bij Huizinge, die door vele Groningers gevoeld werd. Het duurde daarna nog enkele jaren voordat de rest van Nederland en politiek Den Haag zich bewust werd van de ernst van de situatie.

### *Institutionele crisis*

In bestuurskundig jargon wordt de situatie in Groningen wel omschreven als een institutionele crisis: een situatie waarin een beleidssector in een relatief korte tijd wordt geconfronteerd met duidelijke en aanhoudende signalen van afnemende politieke en maatschappelijke steun (legitimiteit) van de sector (Boin & 't Hart, 2000). De Groningse aardgasbevingen zijn in dat opzicht te beschouwen als een crisis waarin de legitimiteit van de NAM, het ministerie van EZK en misschien wel breder, van de rijksoverheid en andere betrokken partijen (adviesbureaus e.a.), tot het nulpunt zakte. Schmidt, Boersma en Groenewegen geven aan dat er in Groningen zowel een hervormende (*'reformist'*) als een behoudende (*'conservative'*) strategie zichtbaar was (Schmidt, Boersma & Groenewegen, 2018). Aanvankelijk overheerste bij de meeste formele

partners de behoudende strategie, maar toen de institutionele crisis alleen maar toenam en er zich iedere keer weer nieuwe verstoringen voordeden (niet alleen bevingen, maar ook rapporten van allerlei instanties die bedreigend waren voor de gevestigde partijen), kwamen er aspecten van een meer adaptieve strategie naar voren. Andere actoren dienden zich nadrukkelijker aan en hun werd een plaats aan de overlegtafel 'ge Gund'.

### *Chronische crisis*

De gebeurtenissen in Groningen dragen ook kenmerken van een chronische crisis. Dit begrip wordt bijvoorbeeld gebruikt voor situaties in bepaalde gebieden van Afrika (permanente droogte, voedseltekorten e.d.). Ook individuen kunnen in een (welhaast) chronische crisis verkeren. Voor Groningen zijn beide elementen denkbaar. Het chronische karakter is mede het gevolg van het feit dat de situatie als heel lang duurt en er welhaast sprake lijkt van een oneindige crisis. Ook al wordt de komende jaren de aardgaswinning afgebouwd, de onzekerheid zal bij de meeste Groningers nog (vele) jaren voortduren. Onzekerheid of met het beëindigen van de winning de bevingen zullen verdwijnen, maar ook onzekerheid over de eigen situatie.

### *Crisis/ramp in slow motion*

De woorden van premier Rutte die sprak van 'een crisis in slow motion', sluiten aan bij het begrip chronische crisis.

'For observers and investigative journalists following the Groningen case, it is apparent that this 'disaster in slow motion' has been mismanaged by both the operators and the authorities' (Sintubin, 2018, p. 2003).

Deze observatie van Sintubin werd feitelijk gedeeld door minister Wiebes toen hij sprak over overheidsfalen van on-Nederlandse proporties.<sup>7</sup> Enerzijds maakt het natuurlijk niet uit hoe de situatie genoemd

7 Zie bijvoorbeeld *de Volkskrant*, 6 maart, 2019. Columns & Opinie: 'Een "overheidsfalen van on-Nederlandse proporties" verdient een voortvarender aanpak'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/een-overheidsfalen-van-on-nederlandse-proporties-verdient-een-voortvarender-aanpak-b76c7fb7/>.

wordt. Anderzijds maakt het wel een verschil als bijvoorbeeld gesproken wordt over ‘de brand in Het Hemeltje’ of de ‘Volendam-ramp’. Zijn het nu aardbevingen of (aard)gasbevingen?

Hoe de situatie ook genoemd wordt, duidelijk is dat de impact van de bevingen en de daaruit voortvloeiende materiële en immateriële schade inmiddels forse consequenties hebben voor de inwoners van het noordoostelijke deel van de provincie Groningen. In de volgende paragraaf wordt daarop ingegaan.

#### 1.4 De psychosociale gevolgen van de chronische crisis<sup>8</sup>

De laatste jaren is een behoorlijk goed inzicht verkregen in de (mentale) gezondheid van de betrokken Groningers. Zowel de GGD als het Gronings Perspectief (een samenwerkingsverband van onder andere de Rijksuniversiteit Groningen en de GGD) heeft verschillende enquêtes en onderzoeken onder de bevolking uitgevoerd. Onder leiding van de Groningse hoogleraar Postmes is tussen 2016 en 2018 een aantal metingen verricht die bij elkaar een beeld geven van de gezondheidssituatie van de betrokken Groningers en verbanden leggen tussen geleden schade, ervaren onveiligheid (persoonlijk bevingen gevoeld of gemerkt) en een verslechterende gezondheid. In het eindrapport *Gevolgen van bodembeweging voor Groningers* komen alle resultaten van vijf rapporten samen (Postmes et al., 2018a). Feitelijk was het rapport net afgerond toen op 8 januari 2018 de hevige beving bij Zeerijp (3.4 Richter) zich voordeed. Deze laatste beving was aanleiding voor nog een extra onderzoek (Postmes et al., 2018b).

‘Gronings Perspectief toont aan dat er een oorzakelijk verband is tussen het hebben van schade en stress-gerelateerde gezondheidsproblemen omdat mensen zich onveilig voelen. Ook gebrek aan vertrouwen en gevoelens van onrecht hebben een impact op ervaren veiligheid en gezondheidsproblemen. De omvang van dit probleem is groot: 410.000 Groningers wonen in een postcodegebied waar

8 Over deze problematiek is eerder geschreven in een artikel in *Impact Magazine*. Zie Van Duin & Duckers, 2018.

schade door aardbevingen erkend is. 170.000 mensen (kinderen meegerekend) hebben schade aan hun woning. 85.000 (kinderen meegerekend) hebben meervoudige schade. 10.000 mensen kampen met acute stress-gerelateerde gezondheidsproblemen.

De gevolgen treffen niet alleen een zeer grote groep, ze hebben ook bredere impact dan “alleen” gezondheidsproblemen: mensen met meervoudige schade hebben een verhoogd arbeidsverzuim en hogere kans op burn-out. Ze rapporteren een afname van sociaal en fysiek functioneren. Vooruitkijkend naar de toekomst is het te verwachten dat een grote groep te maken krijgt met verstoord woongenot, een verminderde kwaliteit van leven en hogere zorgkosten. Als we de omvang van de gezondheidsklachten combineren met de wetenschappelijke kennis over de gevolgen op langere termijn kunnen er vijf of meer mensen per jaar overlijden als gevolg van de problematiek.’ (Postmes et al., 2018a, p. 110)

Het psychosociaal kenniscentrum Impact zette eind 2017 de conclusies op een rijtje van drieëntwintig rapporten die inmiddels verschenen zijn over de gevolgen van de situatie voor de inwoners van Groningen (Holsappel et al., 2017). Het rapport schetst – op basis van de verschenen rapporten en onderzoeken – hoe de laatste jaren de psychosociale impact is toegenomen. Dat de belangrijkste risicofactoren – zoals schade aan de woningen, het al dan niet goed uitvoeren van herstelwerkzaamheden en het sterk verminderde vertrouwen in de overheid – lastig zijn te beïnvloeden, maakt de situatie alleen maar meer complex. Feitelijk was en wordt de bevolking geleidelijk en chronisch blootgesteld aan risicofactoren voor het ontwikkelen van (mentale) gezondheidsklachten.

### De psychosociale impact

De observaties uit de drieëntwintig rapporten bijeengebracht geven een scala aan problemen en kwetsbare aspecten (Holsappel et al., 2017):

- Vrouwen en ouderen voelen zich iets onveiliger (klein effect op ervaren veiligheid).
- Een kleine groep kinderen heeft problemen die ontwikkeling bedreigen, er is meer aandacht nodig voor kinderen.
- Er is grotere psychosociale impact voor gebieden met een hoge of gemiddelde aardbevingsintensiteit, dan in gebieden met een lage bevingsintensiteit.
- In gemeentes die zowel krimpgebied als bevingsgebied zijn, scoort men lager op psychosociaal welbevinden.
- Blootstelling aan schade gaat gepaard met zeer grote toename aan overlast, tegelijkertijd zijn mensen niet geneigd om hierdoor te verhuizen.
- Groningers zijn over het algemeen niet positief over de maatregelen die zijn genomen om de leefbaarheid te vergroten en schade te beperken.
- Ervaren onrecht, onmacht, wantrouwen, gebrek aan regie komen in vrijwel alle rapporten terug als breed gedeeld probleem (machteloosheid is de sterkste gerapporteerde emotie).
- Op gemeenschapsniveau valt op dat het probleemoplossend vermogen van burgers zelf nog te weinig wordt benut.
- Communicatie met burgers blijkt een terugkerend probleem zoals dat ook in de rapporten van de onafhankelijk raadsman en van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar voren kwam.
- Oplossingen van problemen worden nu vaak gezocht in bestuur, organisaties en procedures, maar juist daar ontbreekt het vaak aan probleemoplossend vermogen in het huidige krachtenveld.
- De aanpak is veelal reactief en wordt gehinderd door gebrek aan kennis en kunde over de effecten van aardbevingen – resulterend in een veel te grote afhankelijkheid van technische en bouwkundige adviesbureaus.

In 2015 schreef de Onderzoeksraad voor Veiligheid dat onderzoek weliswaar ‘cruciaal’ is om over meer kennis te beschikken ‘maar het mag geen excuus worden om geen maatregelen te treffen of besluiten uit te stellen’. Een opvallende conclusie die Holsappel et al. op basis van de geanalyseerde rapporten trekken, is dat de maatregelen die tot dusver genomen zijn, vooral neerkomen op meer onafhankelijke organisaties die de betrouwbaarheid moeten vergroten. Paradoxaal genoeg versterkt dit uiteindelijk vooral de onoverzichtelijkheid. De rol van de burger is niet meer helder, de klachtenafhandeling wordt stroperig en oorzaak van stress. Onderstaand enkele citaten uit verhalen van ervarings-

deskundigen die zijn opgetekend door het Groninger Gasberaad in een bundel met veertien verhalen van gedupeerden (Groninger Gasberaad, 2017).

### Verhalen van gedupeerden

Kort na de melding komt er een expert van het Centrum Veilig Wonen (CVW) langs. Hij wuift de schade weg. Ondanks de eerder geconstateerde A-schade en B-schade komt er dit keer een C op het rapport. De schade is niet veroorzaakt (A) of verergerd (B) door een aardbeving, zo luidt het oordeel. Nicolien schakelt het onafhankelijk expertisebureau Vergnes in voor een contraexpertise. Op basis van het rapport van Vergnes erkent het CVW ruim een jaar later dat het om B-schade gaat en de schade dus is verergerd door de bevingen. (...) Dan wordt er asbest gevonden in een lekkende rioolpijp. (...) Al met al kampen Nicolien en haar man met veel onduidelijkheid en onzekerheid. Het vreet aan ze, het put ze psychisch uit en het heeft een negatieve invloed op hun levensvreugde.

Een schaderapport van de NAM en een contraexpertise van Troostwijk met totaal verschillende conclusies. (...) De afgelopen weken is Thijs iedere nacht badend in het zweet wakker geworden. Hij zweet zo erg, dat hij zijn hemd uit kan wringen. Het komt puur door de spanning. Hij ervaart meer stress dan ooit.

Piet en Anna wonen in een Jarino-woning in Warffum. In 2014 werd hun huis van boven tot onder hersteld en versterkt, omdat de aardbevingen enorm veel schade hadden aangericht. Het heeft hun meer dan anderhalf jaar strijd met de NAM gekost. (...) 'Op een gegeven moment ben je dagelijks bezig met de aardbevingsschade. Dat is heel stressvol', zegt Anna.

Maar dan begint het te trillen en te rommelen. Sylvia denkt eerst aan een vrachtauto die met idiote snelheid voorbijrijdt. Dan hoort ze bonzen op de bovenverdieping. Zijn de kasten omgevallen? Ze hoort ook het dak beangstigende geluiden maken. 'Toen kwam het besef, dit is een aardbeving. Ik dacht, het dak is ingestort. Nu ben ik mijn kind kwijt.' (...) Sylvia merkt dat veel inwoners van Loppersum op hun tenen lopen. Ze is verknocht aan het dorp en haar woning, maar het is soms niet leuk meer om hier te wonen. 'Iedereen wil duidelijkheid en weten waar het naartoe gaat. Maar nu overheersen machteloosheid en woede. Veel mensen trekken het niet meer. De lontjes zijn korter geworden.'

Zie voor de complete verhalen: [www.gasberaad.nl/bevingsverhaal](http://www.gasberaad.nl/bevingsverhaal)

Honderden van dergelijke verhalen zijn op te tekenen. Frustraties bij velen over de wijze waarop de afhandeling van de schade geschiedde en geschiedt; angst voor de toekomst. Toch zitten in deze verhalen soms ook sprankjes hoop. Positief is dat sociale steun aanwezig is en functioneert als beschermende factor. Bewoners in de gebieden met een sterke aardbevingsintensiteit, zo laat het onderzoek zien, ervaren een sterkere betrokkenheid bij de buurt en sociale cohesie. Er is een scala aan succesvolle voorbeelden van burgerparticipatie en instrumenten om betrokkenheid van burgers te vergroten. Aangezien de impact op individuen veelal samenhangt met schade, is te verwachten dat de kerngebieden kwetsbaarder zijn. Tegelijk schatten juist de inwoners van aardbevingsgemeenten niet alleen de risico's, maar ook de weerbaarheid van hun gemeenschap hoger in.

## 1.5 Snel versterken of afwachten?

Een van de lastigste dilemma's betreft de vraag naar het nut en de noodzaak van de voorgenomen versterkingsoperatie. Met de forse vermindering van de hoeveelheid gas die uit de bodem wordt gehaald en de voorgenomen 'stand still' (uiterlijk 2030) is een van de meest leidende en tegelijk gevoelige vragen of versterking van de huizen nog wel nodig is en of dat geld niet beter op een andere manier aan het getroffen gebied gependend zou kunnen worden. Zullen de komende jaren de aantallen bevingen en de ernst van de bevingen duidelijk en systematisch afnemen of bestaat daarover nog grote onduidelijkheid? Wat betekent belofte maakt schuld? In het verleden zijn er allerlei inspecties van woningen en gebouwen verricht en toezeggingen gedaan over de versterkingsoperatie en is dat niet al voldoende reden deze ook nu gewoon uit te voeren?

De beslissing van minister Wiebes (mei 2018) om – in afwachting van een advies van de Mijnraad – de versterkingsoperatie tijdelijk stil te leggen, was voor Hans Alders aanleiding om zich terug te trekken als Nationaal Coördinator Groningen. Het uitgangspunt van de versterkingsoperatie was om ervoor te zorgen dat inwoners van het aardbevingsgebied net zo veilig kunnen wonen als de rest van Nederland. Om te voorkomen dat (delen van) huizen zouden instorten bij een

beving, zouden huizen bouwkundig versterkt worden. Na versterking is de kans op zware schade als gevolg van een beving beduidend kleiner. Van het hele gebied zijn op basis van een computermodel voor alle gebouwen HRA's (*Hazard and Risk Assessments*) gemaakt. Vervolgens zijn de gebouwen waar volgens het model het risico het grootst is, het eerst onderzocht.

Dat de versterkingsoperatie al sinds aanvang traag verloopt, blijkt bijvoorbeeld uit een project in Ten Boer. Half april 2015 werden de eerste vragen over een rijtje woningen aan de Fazanthof gesteld. Een half jaar later gaf de NAM toestemming om de huizen te gaan onderzoeken. In mei 2016 volgde een inspectie en ruim een half jaar later concludeerden deskundigen dat de huizen niet voldoende veilig waren bij een aardbeving. In november 2017 volgde een advies voor sloop/nieuwbouw. Uiteindelijk kunnen begin 2020 – opnieuw een paar jaar later – de eerste huizen plat, zo was medio 2019 de verwachting.<sup>9</sup> Gaandeweg werd duidelijk dat in ieder geval zo'n 15.000 woonadressen (11.500 panden) versterkt zouden moeten worden en er mogelijk nog duizenden (deze waren nog niet bekeken) volgen. Versterking van de eerste 1467 gebouwen was (deels) al in gang gezet. De volgende 1588 vielen onder het uitstel dat Wiebes in 2018 inlaste en waarover discussie volgde.

Na het gereedkomen van rapporten van het SodM en de Mijnraad in de tweede helft van 2018 en een overeenkomst tussen de minister en de NAM over de vergoeding van de kosten, was de weg opnieuw vrij om de komende jaren de versterkingsoperatie nu serieus ter hand te nemen. Vanwege de eerdere kritiek op de Nationaal Coördinator Groningen is voorgesteld een Tijdelijke Commissie Versterking in te stellen. Om allerlei redenen is die commissie echter nog niet gestart. Minister Ollongren van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk gemaakt voor deze nieuwe uitvoeringsorganisatie die de versterkingsoperatie in Groningen moet gaan leiden.

Hoewel er medio 2019 veel signalen op groen staan en er ook gewerkt wordt aan een betere afstemming tussen versterken en herstellen van gebouwen, is de verwachting dat de discussie hierover op enig moment wel weer de kop op zal steken. Een groeiend aantal deskundigen zet

9 Dwarshuis, 9 februari 2019. 'Gaswinning overzicht: Tijdlijn Fazanthof'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://dwarshuis.com/aardbevingen-groningen/tijdlijn-fazanthof/>.

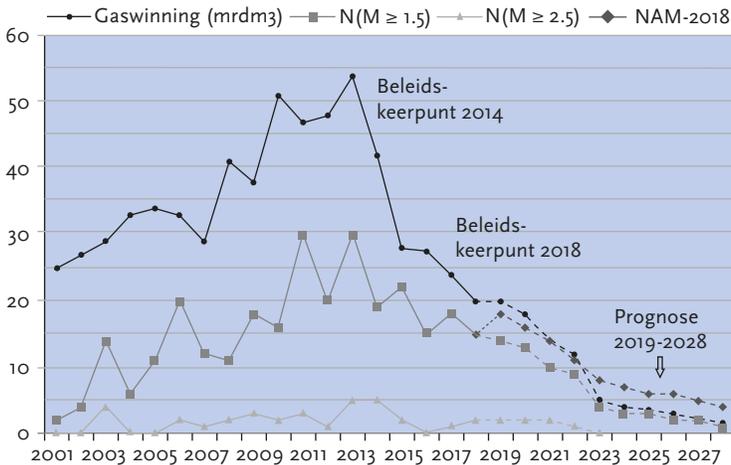
vraagtekens bij deze operatie. De twijfel richt zich vooral op de maximaal te verwachten magnitude van een gasbeving. Aanvankelijk (2013) stelde het SodM deze magnitude op 5. Dit ‘worstcasescenario’ werd leidend bij de versterkingsoperatie. Daarmee werd magnitude 5 niet alleen een kans op een beving (die helemaal niet hoeft plaats te vinden) maar bijna een zekerheid. Eens zou – net als de ‘Big One’ in Californië – zich wel een dergelijke beving voordoen. Daarmee werd volledig voorbijgegaan aan de vraag of een dergelijke magnitude überhaupt wel (fysiek) mogelijk is in Groningen.

Niet alleen waren en zijn er twijfels bij het worstcasescenario, de vermindering van de productie en de op handen zijnde afbouw van de productie maakt dat een vergelijking met natuurlijke aardbevingen mank gaat. Enerzijds is de hevigheid van geïnduceerde aardbevingen relatief groter, omdat deze zich niet op zo’n tien kilometer maar slechts op drie kilometer diepte voordoen. Anderzijds betekent geïnduceerd ook dat er een relatie bestaat tussen menselijk ingrijpen en de bevingen. Het blijkt voorsnog heel lastig om deze relatie goed in te schatten. Wel zijn er steeds meer signalen en statistische onderbouwing dat de variatie van de productie effect heeft op de aantallen en de ernst van de bevingen. Charles Vlek, emeritus hoogleraar Omgevingspsychologie en Besliskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen, heeft recentelijk deze relatie statistisch onderzocht door de jaarlijkse productie (de hoeveelheid gas die uit de bodem is gehaald) te relateren aan het totaal aantal aardbevingen met een magnitude van ten minste 1.5 (Vlek, 2019b).

Onderstaande figuur 1.1 laat zien hoe sterk de lijnen van de productie (bovenste lijn) matchen met de lijnen van de bevingen (1.5 middelste lijn; 2.5 onderste lijn). Als deze statische analyse aardig overeenkomt met de werkelijkheid dan is de verwachting dat de komende jaren de aantallen bevingen boven de 1.5 en 2.5 sterk zullen verminderen. Een verdere daling van de productie, zoals die aanstaande is, zal (statistisch) een nog verdere daling van het aantal bevingen tot gevolg hebben. Daarmee wordt ook de kans op een forse beving steeds kleiner. Vlek geeft aan dat daarmee de kans op een beving van ten minste 4.5 ook fors zal dalen. Terwijl deze kans voor 2019 werd ingeschat op eens in de vijftig jaar (0,02), zal deze kans verminderen tot 0,005 (eens in de tweehonderd jaar) in 2023 en tot 0,00013 (eens in de zeventhonderd

jaar) in 2028. Dit dus nog op basis van het uitgangspunt dat een magnitudo 4.5 fysiek mogelijk is (hetgeen door sommigen betwijfeld wordt).<sup>10</sup>

Figuur 1.1 Jaarlijkse gasproductie in relatie tot het aantal aardbevingen met een magnitudo groter dan respectievelijk 1.5 en 2.5<sup>11</sup>

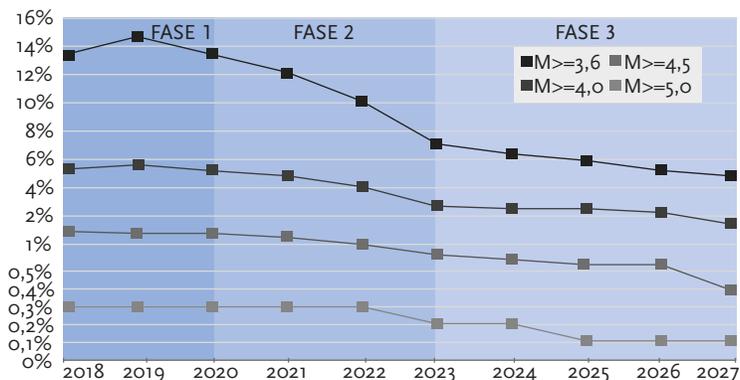


In figuur 1.2 wordt het verloop van de geschatte kansen op een aardbeving weergegeven met een magnitudo van respectievelijk groter dan 3.6, 4.0, 4.5 en 5.0, uitgaande van het afbouwscenario van de NAM.

<sup>10</sup> Zie voor een uitgebreide beschrijving het artikel dat Vlek schreef, *Versterken als mosterd na de maaltijd: een overzicht en recensie van het 'Plan van Aanpak Mijnraadadvies' van de Nationaal Coördinator Groningen*, dat primair bedoeld is ter informatie en mogelijke ondersteuning van betrokken bewoners, bestuurders, belangenorganisaties, ondernemers en wetenschappers. Op 9 september 2019 ontleend aan <http://houdgroningenovereind.nl/index.php?SMExt=SMDDownloads&SMDDownloadsFile=Vlek-recensie-10-2-PvA-NCG.pdf>.

<sup>11</sup> Bron: Vlek, 2019c.

Figuur 1.2 Jaarlijkse kans op een aardbeving in Groningen, 2018 t/m 2027<sup>12</sup>



## 1.6 Hoe nu verder te gaan?

In het verleden is stevig ingezet op de forse gevolgen die een zware beving zou kunnen hebben. Dat leidde tot uitgangspunten van een worstcasescenario van magnitude 5,0 en een geaccepteerd risico kleiner dan  $10^{-5}$ .<sup>13</sup> Dat uitgangspunt is overgenomen door belangenorganisaties in hun strijd voor een veiliger Groningen. Inmiddels is er reden deze getallen te herzien, maar belangrijker is dat er een veel betere communicatie met de bevolking gaat plaatsvinden.

Vlek geeft een aantal aanbevelingen hoe hiermee om te gaan. Zo moet duidelijk zijn dat het seismische risico veel meer behelst dan de kans op één of enkele doden bij een gasbeving. Risico's behelzen ook de schade, (de vrees) gewond (te) raken en de psychosociale gevolgen. De risicoperceptie wordt ook beïnvloed door de bekendheid met de

<sup>12</sup> Bron: Vlek, 2019c (gegevens gebaseerd op SodM, 2018).

<sup>13</sup> Tien tot de min vijf betekent dat de kans per jaar één op de 100.000 is dat één persoon overlijdt door in dit geval een beving. Of anders geformuleerd: dat eens in de 100.000 jaar iemand zou (mogen) overlijden. Bij 100.000 inwoners betekent dit dat de kans kleiner moet zijn dan één dode per jaar als gevolg van een aardbeving. Als uitgangspunt van ons risicobeleid geldt normaliter  $10^{-6}$  (jaarlijks zou gemiddeld één persoon mogen overlijden van de miljoen; of één inwoner overlijdt in 1 miljoen jaar tijd). Aangezien er zo'n 300.000 blootgestelde personen in het gebied zijn, betekent dus dat drie doden acceptabel zijn.

situatie, transparantie, de mate van vrijwilligheid van het risico, alsmede het vertrouwen in risicodeskundigen en de overheid. Daarnaast is het een illusie dat er kwantitatief veel zinnigs kan worden gezegd over de kans dat een huis zal instorten, laat staan of een individu bij die beving zijn huis wel of niet tijdig zal kunnen verlaten. Het onderscheid tussen veilige en onveilige huizen is relatief. Mijns inziens is de belangrijkste les van Vlek:

‘Regarding Groningen, it seems that the best way of reducing residents’ anxiety, frustration, and anger would be to actually show that gas extraction is steadily and significantly diminishing indeed, material damage complaints are quickly and effectively handled, further building reinforcement is limited to the necessary, and a fair part of the national benefits goes to local communities involved.’ (Vlek, 2019b, p. 5).

Ik zou daaraan nog enkele suggesties willen toevoegen. Het is belangrijk dat de verantwoordelijken veel meer gaan spreken over dit dilemma en de inwoners veel meer meenemen in het besluitvormingsproces. Feitelijk zal het de komende jaren vooral aankomen op goed communiceren en uitleggen. Bijvoorbeeld door te zeggen:

‘Natuurlijk willen en kunnen wij de voorgenomen versterkingsoperatie uitvoeren, zoals eerder is afgesproken. Maar er zijn verschillende redenen (een forse daling van de kans op een ernstige beving als gevolg van de vermindering van de productie) waarom deze operatie minder noodzakelijk is geworden.’

Tegelijkertijd zouden de middelen die deze operatie zou kosten, gewoon ter beschikking gesteld moeten worden aan de inwoners (individueel en/of collectief) en worden belangrijke keuzes omtrent de versterking juist bij de inwoners zelf gelegd. ‘Als u de versterking wenst dan krijgt u die’. Daarnaast dient ook snel en ruimhartig te worden betaald voor alle schades die inmiddels zijn opgetreden.<sup>14</sup> De landelijke overheid

14 Trouw, 20 april 2019. Voorpagina: ‘Expert: Bevingsschade Groningen valt niet vast te stellen, dus geef iedereen compensatie’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.trouw.nl/nieuws/expert-bevingsschade-groningen-valt-niet-vast-te-stellen-dus-geef-iedereen-compensatie-b2700e53/>.

kan vooral vertrouwen terugwinnen door transparant te zijn en waar te maken wat ze belooft. Nadat Groningen jarenlang een wingewest is geweest, zou de overheid zich dan eindelijk jegens Groningen en de Groningers van haar beste kant tonen.

## 1.7 Afronding

Dit hoofdstuk richtte zich primair op Groningen en de Groningers. Tegelijkertijd moeten we ons realiseren dat er ook nationale belangen in het geding waren en zijn. Het ministerie van EZK dient ook een nationaal economisch belang te behartigen. Daarbij gaat het zeker niet alleen om het geld dat wij de afgelopen jaren hebben mogen incasseren door het Groningse gas. Ook het gas zelf was en is van grote waarde. In belangrijke mate functioneren de Nederlandse bedrijven (en dan vooral de energie-intensieve sectoren) op (goedkoop) Nederlands gas. Datzelfde geldt ook voor bijna alle huishoudens. Maatregelen om de gaskraan (meer) dicht te draaien zijn alleen maar mogelijk op het moment dat er voor bedrijven en huishoudens alternatieven voor handen zijn. Dat verklaart ook het grote belang van de recente beslissing om een fabriek te bouwen waar hoogcalorisch gas wordt omgezet in laagcalorisch gas (door er stikstof bij te mengen), zodat het kan worden getransporteerd door het leidingnetwerk en de cv-ketels, geisers en gasfornuizen bruikbaar blijven.

## Weer actie bij Oostvaardersplassen

- Bij de Oostvaardersplassen hebben een paar honderd mensen gedemonstreerd tegen het voerbeleid. Ze zijn boos dat er duizenden grazers zijn omgekomen of afgeschoten vanwege een gebrek aan voedsel. Ze eisen maatregelen van de provincie.

Afgelopen nacht plaatsten actievoerders tientallen kruisen en een doodskist in het natuurgebied. Om 12.00 uur was er een stille tocht bij het provinciehuis in Lelystad en vanmiddag reden betogers langzaam over de A6.

De demonstranten dreigen met hardere acties als het afschieten van grote grazers niet stopt.

*Weer actie bij Oostvaardersplassen*

NOS Teletekst @Teletekst

# 2

## Grote grazers in de Oostvaardersplassen

*Frank Cools*

### 2.1 Inleiding

Half februari 2018 ontstond in Flevoland onrust rond het natuurgebied de Oostvaardersplassen. Door de hevige koude stierven er meer zogenoemde ‘grote grazers’ die in het park verblijven dan in andere jaren. Veel mensen die zich zorgen maakten om het dierenleed verzamelden zich bij de hekken van de ingangen tot het gebied om te protesteren en de dieren bij te voeren. Maar dat was verboden. Binnen enkele dagen was de situatie in de Oostvaardersplassen letterlijk wereldnieuws en door berichten op sociale media groeide de druk op Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland, die sinds eind 2016 bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor het natuurbeleid van de Oostvaardersplassen. Medewerkers van Staatsbosbeheer en ook bestuurders, onder wie de burgemeester van Lelystad, werden via sociale media, telefonisch of per e-mail bedreigd. Dit hoofdstuk geeft een inkijkje in het verloop van de gebeurtenissen aan de hand van het dilemma ‘wel of niet bijvoeren’? Tot welke keuze zijn Gedeputeerde Staten van Flevoland uiteindelijk gekomen en hoe verliep daarbij de samenwerking tussen de provincie en andere betrokken actoren?

Het hoofdstuk is gebaseerd op berichten in de media en een aantal gesprekken met direct betrokkenen onder wie de commissaris van de Koning (CdK), medewerkers van het kabinet van de CdK, medewerkers van de afdeling Strategie en Beleid van de provincie Flevoland, de burgemeester van Lelystad en medewerkers van Staatsbosbeheer.

## 2.2 Feitenrelaas

De Oostvaardersplassen staan al sinds begin jaren negentig bekend om de wijze waarop aldaar de populatie van grote grazers (edelheren, heckrunderen en konikpaarden) wordt beheerd. Waar in andere natuurgebieden zoals de Hoge Veluwe de stand van de kuddes al langere tijd door actief populatiebeheer (in casu afschieten) op peil wordt gehouden, liet men in de Oostvaardersplassen – tot juli 2018 – de natuur in principe haar gang gaan. Dit beleid van ‘vroeg reactief beheer van de in het wild levende dieren’ kwam erop neer dat een dier pas werd afgeschoten als bleek dat het de winter niet zou overleven. In een protocol waren de criteria opgesomd die bij afschieten werden gehanteerd, zoals de conditie en het gedrag van het dier en de weers- en terreinomstandigheden. Het individuele welzijn van het dier was daarbij het uitgangspunt.<sup>1</sup> In concreto kwam dit erop neer dat er in de Oostvaardersplassen iedere winter honderden dieren verzwakten en uit zichzelf of door afschot stierven. Telkens kreeg Staatsbosbeheer te maken met burgers die op eigen initiatief, uit compassie met het dierenleed, de beesten gingen bijvoeren. Dit bijvoeren stond echter haaks op het beleid van destijds. De Wet natuurbescherming bepaalt dat het voeren van wilde dieren zonder ontheffing daarvoor verboden is.

Na de zachte winter van 2016-2017 met een lage uitval van zwakke dieren gaat een relatief grote kudde grote grazers de volgende koude winter in. Bij Staatsbosbeheer komen de eerste prognoses uit op een toename van een kleine 1500 dieren ten opzicht van het jaar ervoor.<sup>2</sup> Wanneer eind februari 2018 de temperatuur in Nederland flink onder het vriespunt daalt en er zich een periode van winterse kou aankondigt, heeft dat meteen gevolgen voor de zwakke dieren in de Oostvaardersplassen. In de voor het publiek toegankelijke delen van het park maken bezoekers foto's van zwaar vermagerde, verzwakte en stervende dieren en verspreiden die via sociale media. Op zaterdag 23 februari 2018 kopt *De Telegraaf*: ‘Dierenliefhebbers vrezen hongersnood dieren

1 Staatsbosbeheer, 28 februari 2018. Nieuws: ‘Handhaving Oostvaarderplassen’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.staatsbosbeheer.nl/over-staatsbosbeheer/nieuws/2018/02/handhaving-oostvaardersplassen>.

2 Het aantal sterfgevallen was de jaren daarvoor al circa 1500 dieren per jaar.

Oostvaardersplassen'. In het bijbehorende artikel wordt verwezen naar verschillende oproepen op Facebook om 'hooibalen over de hekken van het natuurpark te gooien, om de honger van edelherten, konikpaarden en heckrunderen te stillen'.<sup>3</sup>

Een dag later, op zondag 24 februari, komen burgers massaal hooibalen brengen bij de gebouwen van Staatsbosbeheer aan de Kitsweg in Lelystad. Staatsbosbeheer doet er samen met de politie alles aan om deze toestroom van 'hooibringers' in goede banen te leiden. Onderwijl worden op sociale media ernstige bedreigingen geuit aan het adres van het personeel van Staatsbosbeheer. Op Facebook is een besloten groep waar mensen te hoop lopen tegen de situatie in de Oostvaardersplassen. Boswachters worden uitgescholden, bedreigd en ontvangen thuis telefoontjes met bedreigingen. Ook aan het adres van de burgemeester van Lelystad en provinciebestuurders worden doodsb bedreigingen geuit.

De daaropvolgende dagen staan in Nederland de media vol van de situatie in de Oostvaardersplassen. Vele soorten experts verschijnen voor de camera en actievoerders vinden een dankbaar podium bij de schrijvende en filmende pers. Verschillende bekende Nederlanders uiten hun zorgen via de sociale en reguliere media. Meervoudig Olympisch kampioene amazone Anky van Grunsven en illusionist Hans Klok uiten hun afgrijzen over het dierenleed.<sup>4</sup> De provincie Flevoland krijgt, als beleidsverantwoordelijke voor het faunabeheer in de Oostvaardersplassen, de wind van voren. Alle blikken zijn gericht op het college van Gedeputeerde Staten van Flevoland. Wat gaat het college doen? Wordt vastgehouden aan het beleid van vroeg reactief beheer of wordt er bijgevoerd?

Op 28 februari berichten de media dat zowel het meldpunt 114 (voor hulp aan dieren in nood) als de politie overspoeld wordt door meldingen van dierenmishandeling. Bij de ingangen van het park blijven

3 *De Telegraaf*, 23 februari 2018. Nieuws binnenland: 'Dierenliefhebbers vrezen hongerdood dieren Oostvaardersplassen'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.telegraaf.nl/nieuws/1714465/dierenliefhebbers-vrezen-hongerdood-dieren-oostvaardersplassen>.

4 *De Telegraaf*, 2 maart 2018. Nieuws: binnenland: "Dressuurkoningin" Anky komt op voor hongerige grazers'. Op 9 september 2019 ontleend aan [https://www.telegraaf.nl/video/1739018/dressuurkoningin-anky-komt-op-voor-hongerige-grazers?utm\\_source=google&utm\\_medium=organic](https://www.telegraaf.nl/video/1739018/dressuurkoningin-anky-komt-op-voor-hongerige-grazers?utm_source=google&utm_medium=organic).

actievoerders samenkomen. Hoewel de betogers veelal hun demonstratie bij de gemeente Lelystad hebben aangekondigd, wordt overal geprobeerd om illegaal hooi over de hekken te gooien. Wanneer boswachters willen ingrijpen, leidt dat soms tot ongeregelde heden. Schrijnende beelden van stervende paarden en edelherten brengen tot over de landsgrenzen een discussie op gang over wat de juiste manier is om met deze problematiek van dierenwelzijn om te gaan.

Op 1 maart besluit het college van Gedeputeerde Staten van Flevoland om Staatsbosbeheer ontheffing te verlenen voor het tijdelijk bijvoeren van de grote grazers in de Oostvaardersplassen. Het college geeft in zijn ontheffing daarvoor de volgende overwegingen:

1. het ondersteunen van de dieren in deze extreem koude periode;
2. door het bijvoeren te laten uitvoeren door Staatsbosbeheer wordt gegarandeerd dat de dieren op de juiste locatie, en de juiste kwaliteit hooi krijgen (en niet het hooi dat door actievoerders illegaal wordt verspreid).

Op haar website noemt de provincie Flevoland nog de volgende argumenten voor het verlenen van de ontheffing: de maatschappelijke bezorgdheid over het dierenwelzijn in deze koude periode, de zorg om de openbare orde (mensen nemen het recht in eigen handen door bij te gaan voeren) en de veelvuldige bedreigingen aan het adres van de boswachters.<sup>5</sup>

In al haar communicatie wijst de provincie erop dat zij ondanks adviezen om niet te gaan bijvoeren toch heeft besloten om ontheffing te verlenen. Staatsbosbeheer laat op zijn website weten dat het mede in het belang van de openbare orde mee zal werken aan het bijvoeren. Met dit besluit hoopt de provincie de maatschappelijke onrust en verstoringen van de openbare orde terug te dringen.

5 NRC, 1 maart 2018. Nieuws: 'Grote grazers Oostvaardersplassen toch bijgevoerd'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/03/01/grote-grazers-oostvaardersplassen-toch-bijgevoerd-a1594094>.

### 2.3 Bijvoeren of afschieten?

Enkele dagen lang was de ingang van de Oostvaardersplassen het feitelijke middelpunt van een discussie over wat te doen met de grote grazers die daar verblijven. Medewerkers van Staatsbosbeheer die al jaren in de Oostvaardersplassen werken, hadden niet eerder te maken gehad met dergelijke ernstige en aanhoudende (doods)bedreigingen. ‘We kregen het niet voor elkaar mensen uit te leggen dat we netjes bezig waren’, aldus een medewerker van Staatsbosbeheer. Actievoerders wensten dat verzwakte dieren zouden worden bijgevoerd, zodat de dieren kans maakten de winter te overleven. Bijvoeren paste echter niet in het destijds geldende beleidskader voor het beheer van het natuurgebied, omdat dan de populatie grote grazers verder zou groeien.<sup>6</sup> Bovendien zou daarmee worden toegegeven aan maatschappelijke druk en het signaal worden afgegeven dat het uiten van bedreigingen effect heeft. Uitgangspunt van het beleid was dat verzwakte dieren werden afgeschoten om hun onnodig leed te besparen.

Het dilemma dat in deze casus speelde, kwam in feite neer op de keuze tussen bijvoeren of afschieten. Tot welke keuze zijn Gedeputeerde Staten van Flevoland als bestuurlijk verantwoordelijke voor het beleidskader van de Oostvaardersplassen uiteindelijk gekomen? En hoe verliep daarbij de samenwerking tussen de provincie en andere betrokken actoren?

### 2.4 Analyse

De provincie Flevoland is bestuurlijk verantwoordelijk voor het beleid aangaande het welzijn van de grote grazers in de Oostvaardersplassen. Toen de provincie in 2016 deze verantwoordelijkheid van het Rijk overnam, was duidelijk dat het geen gemakkelijk dossier zou zijn, gezien de onrust en demonstraties die er ook in het verleden al waren (zie onderstaand kader).

6 Dit beleidskader was gebaseerd op een advies van een internationale commissie voor de Oostvaardersplassen.

### Commotie rond de Oostvaardersplassen<sup>7</sup>

Het verschil van inzicht tussen diegenen die nadruk leggen op ‘dierenleed’ en diegenen die ‘natuurbehoud’ voorstaan, is een al jaren terugkerend strijdpunt in de discussie over het verblijf van grote grazers in de Oostvaardersplassen.

Zo leidde de grote sterfte onder grote grazers in de winter van 2004-2005 tot grote protesten. Onder meer veehouders uitten hun woede, omdat voor de door hun gehouden paarden en koeien andere veterinaire en hygiënische regels gelden dan voor de dieren in de Oostvaardersplassen. Bezoekers van het natuurpark vonden de aanblik van uitgehongerde en stervende dieren onverdraaglijk.<sup>8</sup> De protesten leidden tot een Kamerdebat, waarin de vraag centraal stond of de mens of de natuur de baas is in de Oostvaardersplassen.<sup>9</sup> Op verzoek van de Tweede Kamer boog een commissie zich over de problematiek. Deze *International Committee on the Management of large herbivores in the Oostvaardersplassen* adviseerde sterfte van grote grazers te accepteren in het kader van de doelstelling van natuurlijk terreinbeheer.

Een jaar later, in maart 2006, spande de Dierenbescherming bij de Rechtbank Den Haag een kort geding aan tegen de Staat (in casu het ministerie van LNV) en Staatsbosbeheer. De Dierenbescherming eiste van Staatsbosbeheer dat de dieren in de Oostvaardersplassen zouden worden bijgevoerd tijdens extreme weersomstandigheden. Op 15 februari 2007 diende het hoger beroep in deze zaak bij het gerechtshof, dat oordeelde dat de grote grazers, sinds ze in de Oostvaardersplassen zijn uitgezet, als ‘wilde dieren’ moeten worden beschouwd die van niemand eigendom zijn. (Naar deze uitspraak zou de politie ook in 2018 verwijzen als grondslag voor het seponeren van aangiften van dierenmishandeling tegen Staatsbosbeheer en de provincie Flevoland).

Enkele jaren later zorgde de lange koude winter van 2009 voor een verminderde conditie van de dieren in de Oostvaardersplassen en moesten aanzienlijke aantallen worden gedood. In maart 2010 ontstond in de media grote ophef, nadat een filmploeg van *EenVandaag* een stervend hert en het transport van kadavers in beeld had gebracht.<sup>10</sup> In de storm van verontwaardiging die volgde, diende CDA-Kamerlid Henk Jan Ormel een motie in om de grote grazers aan het einde van de winter alsnog bij

7 Met dank aan Jana Domrose voor het opstellen van dit overzicht.

8 NRC, 25 januari 2010. Nieuws: ‘Oostvaardersplassen zijn geen Serengeti’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2010/01/25/oostvaardersplassen-zijn-geen-serengeti-11841430-a992368>.

9 *De Volkskrant*, 11 maart 2005. Nieuws & Achtergrond: ‘Zijn Oostvaardersplassen dieren-tuin of natuurgebied?’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/zijn-oostvaardersplassen-dierentuin-of-natuurgebied-b702df85/>.

10 *De Volkskrant*, 13 november 2010. Nieuws & Achtergrond: ‘Landschap vol emoties’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/landschap-vol-emoties-bc25107a/>.

te voeren. Er werd opnieuw een commissie ingesteld, die aanraade om de dieren die de winter hoogstwaarschijnlijk niet zouden overleven, eerder af te schieten. Ook buiten de politiek riep de uitzending van *EenVandaag* veelal felle reacties op. Zo werd in een bericht op *GeenStijl* gesproken over de ‘Oostvaarderholocaust’,<sup>11</sup> in andere berichten werd het natuurgebied getypeerd als ‘Doodvaardersplassen’.<sup>12</sup>

In september 2013 leidde de bioscoopfilm ‘De Nieuwe Wildernis’, een documentaire over de vier jaargetijden in de Oostvaardersplassen, tot commotie onder natuuractivisten. Zij stelden dat het verhaal dat met de film uitgedragen werd, een vertekend beeld gaf van de werkelijkheid. Als reactie verscheen enkele dagen later op YouTube het filmpje ‘De Wildernis’ en ontving de regisseur van ‘De Nieuwe Wildernis’ bedreigingen van activisten. Ook zagen de organisatoren van een visserijfestival in Harderwijk, na een reeks van haatmails, zich genoodzaakt de natuurfilm te schrappen uit het programma.<sup>13</sup>

#### *Afstemming tussen provincie en gemeente*

Voor de handhaving van de openbare orde is de burgemeester van Lelystad verantwoordelijk, omdat het overgrote deel van de Oostvaardersplassen in deze gemeente ligt.<sup>14</sup> Bij haar aanstelling in september 2016 wist burgemeester Adema dat er ‘onrust was rond de Oostvaardersplassen’. Maar dat het onderwerp zo snel, zo hoog op de agenda zou komen, had ze niet verwacht. Bij het ontstaan van de onrust, half februari 2018, was er nog geen vanzelfsprekend contact tussen de provincie en de burgemeester. Er vond geen afstemming plaats over de besluitvorming door de provincie en de mogelijke gevolgen die dat op korte termijn zou kunnen hebben voor de openbare orde. Aanvankelijk was het – als het ware – voor de burgemeester afwachten tot welk besluit de provincie zou komen en wat de gevolgen daarvan zouden zijn voor de openbare orde. Vanwege de verdeling van taken en bevoegdheden

11 *GeenStijl*, 27 juli 2010. ‘Oostvaarderholocaust: De uitslag’. Op 9 september 2019 ontleend aan [https://www.geenstijl.nl/2143281/holocaust\\_bij\\_de\\_oostvaardersp/](https://www.geenstijl.nl/2143281/holocaust_bij_de_oostvaardersp/).

12 *De Volkskrant*, 13 november 2010. Nieuws & Achtergrond: Landschap vol emoties. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/landschap-vol-emoties-bc25107a/>.

13 *De Volkskrant*, 4 juni 2018. Nieuws: ‘Festival in Harderwijk schrapte natuurfilm over Oostvaardersplassen na “explosie van bedreigingen”’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.volkskrant.nl/nieuwsachtergrond/festival-in-harderwijk-schrapt-natuur-film-over-oostvaardersplassen-na-explosie-van-bedeigingen-b1212269/>.

14 Het natuurgebied de Oostvaardersplassen ligt deels ook in de gemeente Almere.

tussen de provincie en de gemeente bleken onderwerpen als demonstraties en maatschappelijke onrust niet als vanzelfsprekend op het netvlies van het provinciale bestuur te staan. Vrij snel na het ontstaan van de onrust kwam daarin verandering. Ambtelijk vertegenwoordigers van provincie en gemeenten gingen met elkaar in overleg en ook werden door diverse betrokkenen WhatsApp-groepen aangemaakt om elkaar direct te kunnen informeren.

*De driehoek: centrale rol in afstemming*

In deze casus had de lokale gezagsdriehoek (bestaande uit de burgemeester, de hoofdofficier van justitie en politiechef) een prominente rol. In de maanden februari en maart 2018 kwam de driehoek frequent bijeen om tot afstemming in deze kwestie te komen. Voorafgaand aan grote demonstraties bijvoorbeeld werden afspraken gemaakt over de tolerantiegrens voor het politieoptreden en werden verschillende ‘wat-als-scenario’s’ doorlopen. Bij een aantal driehoeksoverleggen was ook Staatsbosbeheer vertegenwoordigd, bijvoorbeeld voorafgaand aan aangekondigde demonstraties waarbij de vraag voorlag of Staatsbosbeheer maatregelen zou moeten nemen om ernstige problemen te voorkomen.

Ook werden een aantal keer vertegenwoordigers van de provincie uitgenodigd om aan te schuiven bij het driehoeksoverleg. De gezagsdriehoek hoopte op die manier uit de eerste hand te kunnen vernemen wat de plannen en voornemens van de provincie waren, zodat men daarmee rekening kon houden.<sup>15</sup> Daarbij ging het met name om de vraag of de provincie wel of niet zou besluiten de dieren bij te voeren. Die informatie was voor de politie en het Openbaar Ministerie (OM) van belang om de mate en wijze van hun inzet te bepalen. Aanvankelijk was men namelijk – en dan met name de politie – nog wel eens voor verrassingen komen te staan, omdat de politie niet op de hoogte was van (voorgenomen) besluiten van de provincie of Staatsbosbeheer. Om dit soort verrassingen te voorkomen, is men vrij snel tot de modus gekomen om onderling tijdig (relevante) informatie uit te wisselen.

15 In deze casus is ook de positie van de boswachters als bijzonder opsporingsambtenaar (BOA) bijzonder. Zij zijn in dienst van Staatsbosbeheer, voeren het natuurgebeid van de provincie uit maar zijn als BOA ook onderworpen aan het handhavingbeleid dat in de justitiële driehoek wordt vastgesteld.

Vanwege 'het geheim van de driehoek' kon de driehoek echter niet al haar besluiten met anderen delen. Daar was bij de andere partijen begrip voor.

#### *Het besluit van de provincie*

Bij de besluitvorming om over te gaan tot het bijvoeren van de grote grazers hebben de ernstige bedreigingen zeker een rol gespeeld, aldus CdK Verbeek, die het ook als zijn verantwoordelijkheid beschouwt om te garanderen dat functionarissen hun publieke taak veilig kunnen uitvoeren. Een ander zeer belangrijk element dat heeft meegespeeld, maar dat de pers niet heeft gehaald, is het feit dat Provinciale Staten van Flevoland reeds een jaar eerder, op 8 februari 2017, een initiatiefvoorstel hadden aangenomen om een commissie in te stellen die zou helpen bij het opstellen van een nieuw beleidskader voor het beheer van de Oostvaardersplassen. Toen eind 2016 de beleidsverantwoordelijkheid voor de Oostvaardersplassen van het Rijk overging naar de provincie Flevoland, wensten Provinciale Staten het bestaande beleid tegen het licht te houden. Zoals verwoord in het initiatiefvoorstel zou het doel van het toekomstig beleid moeten zijn:

'Een optimaal functionerend Oostvaardersplangebied met brede maatschappelijke waardering met daarbij een flora- en faunabeheer dat passend is bij de huidige gebiedsgrootte van de Oostvaardersplassen, waarbij het dierenwelzijn goed geborgd is en waarbij het aantal grote grazers in evenwicht is met de ecologische draagkracht van het voor de grote grazers opengestelde gebied.'

Uit de inbreng van een van de indieners van het voorstel blijkt duidelijk de gewenste, toekomstige koers: 'We verwachten dat er nu stappen gezet kunnen worden om het jaarlijks afschieten dan wel creperen van zo'n 1500 dieren tegen te gaan.'<sup>16</sup>

Op 15 november 2017 ging de externe commissie (in casu de commissie-Van Geel) aan de slag om tot een zo breed mogelijk gedragen

<sup>16</sup> VVD Flevoland, 10 februari 2017. Nieuws: 'Initiatiefvoorstel van de VVD m.b.t. beheer Oostvaardersplassen is aangenomen'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://flevoland.vvd.nl/nieuws/19186/initiatiefvoorstel-van-de-vvd-mbt-beheer-oostvaardersplassen-is-aangenomen>.

advies voor het toekomstig beleid voor de Oostvaardersplassen te komen. (Het advies, waarvoor met een reeks personen werd gesproken, zou in april 2018 verschijnen). Toen het college van Gedeputeerde Staten van Flevoland op een koude donderdag in maart 2018 besloot om ontheffing te verlenen voor het bijvoeren van de dieren, had het daarbij de nieuwe beleidsrichting (zoals verwoord in het initiatiefvoorstel) voor ogen. Het besluit tot bijvoeren is dan ook veeleer te beschouwen als een vooruitloper op toekomstig beleid dan het enkel en alleen toegeven aan de eisen van demonstranten en eigenrichting. Het besluit sloot aan bij de nieuwe, aankomende beleidslijn. De commissie-Van Geel zou uiteindelijk adviseren om het beleid van vroeg reactief beheer te verlaten en de mens meer regie te geven in het faunabeheer. Daarnaast adviseerde de commissie om het aantal grote grazers in eerste instantie terug te brengen naar de zogenoemde najaarsstand van 1100 dieren.<sup>17</sup>

## 2.5 Afronding

Een van de eerste vragen die bij deze casus opkomt, is hoe het komt dat juist in februari 2018 de situatie in de Oostvaardersplassen zo escaleerde. Al sinds de start van het vroeg reactief beleid was er immers kritiek geweest op het faunabeheer. In ieder geval is duidelijk dat sociale media als een belangrijke *multiplier* hebben gewerkt. Deze casus laat zien dat sociale media ongrijpbaar kunnen zijn en moeilijk te beïnvloeden. Het lukte de communicatieprofessionals van onder andere Staatsbosbeheer niet om een ander verhaal voor het voetlicht te krijgen. Als het om dierenleed gaat, is er maar weinig ruimte voor rede.

In de media is verschillende malen aangehaald dat de provincie met het besluit om bij te voeren gezwicht is voor de druk en de bedreigingen. Waar de media weinig aandacht aan hebben besteed, is dat Provinciale Staten al hadden besloten een nieuwe beleidslijn in te zetten. Zodoende was het besluit van Gedeputeerde Staten om bij te gaan voeren als het ware een voorloper op het nieuwe beleid. Het beleid van vroeg reactief beheer had zijn langste tijd al gehad.

<sup>17</sup> Ter vergelijking: in oktober 2017 waren er ruim 5000 grote grazers in het gebied.

Vanuit het perspectief van de rampenbestrijding en crisisbeheersing kan de vraag worden gesteld waarom er tijdens de periode van onrust geen GRIP-opstapeling heeft plaatsgevonden. Mogelijk omdat deze mini-crisis niet begon met 112-meldingen en uitrukkende hulpdiensten. Op het hoogtepunt van de onrusten was er uiteraard wel overleg tussen diverse betrokken partijen. Het Duitse adagium *Krisenmanagement ist Kopfen kennen* lijkt hier van kracht. De burgemeester van Lelystad en de CdK hadden elkaar vrij snel gevonden. Beiden hebben elkaar steeds op de hoogte gehouden van wat er speelde, zonder daarbij in elkaars bevoegdheden te treden. Zo vertelde burgemeester Adema dat zij de scheidslijn tussen haar verantwoordelijkheid voor de openbare orde en de verantwoordelijkheid van de provincie voor het natuurbeleid altijd scherp in het oog heeft gehouden, zowel in de onderlinge afstemming als in contacten met de media. Zo heeft ze heel bewust nooit haar visie gegeven op het beleid rond de grote grazers. Datzelfde gold ook voor de CdK.



*Vertrekhal 1 op Schiphol nu #schiphol #stroomstoring*

Remco te Kloese @Remco\_te\_Kloese

# 3 Stroomstoring op Schiphol

*Wouter Jong*

## 3.1 Inleiding

In de meivakantie is het voor Schiphol zoals altijd alle hens aan dek. In een periode van twee weken moet de nationale luchthaven 5,2 miljoen passagiers verstouwen. Het was tegen deze achtergrond toen de luchthaven op 29 april 2018 met een stroomstoring werd geconfronteerd. De stroomstoring startte in Amsterdam-Zuidoost. Schiphol werd weliswaar niet rechtstreeks getroffen, maar de spanningsdip die deze stroomstoring veroorzaakte, leidde tot de uitval van systemen op Schiphol. Volgens mediaberichten bleek uit een vertrouwelijke studie van TNO dat een tijdelijk noodstroomaggregaat in terminal 3 niet op dezelfde manier was ingesteld als de overige noodstroomaggregaten van Schiphol.<sup>1</sup> Daardoor schakelden systemen niet automatisch over op de noodstroomvoorziening. Toen daarna door een softwarefout ook problemen in de datanetwerken op de luchthaven ontstonden, was een crisissituatie geboren.

Dit hoofdstuk belicht de manier waarop de operationele diensten met de stroomstoring zijn omgegaan, anticiperend op de grote aantallen reizigers die zich in de ochtend weer zouden aandienen. Hierbij is gebruikgemaakt van mediaberichten en stukken uit de gemeenteraad van Haarlemmermeer. Ook is gesproken met het cluster Veiligheid van de gemeente Haarlemmermeer. Het TNO-rapport is niet openbaar gemaakt, omdat er gedetailleerde informatie in staat over voorzieningen, installaties en infrastructuur op de luchthaven. Openbaarmaking

<sup>1</sup> *Algemeen Dagblad*, 28 september 2018. 'Oorzaak van grote stroomstoring op Schiphol bekend'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.ad.nl/binnenland/oorzaak-van-grote-stroomstoring-op-schiphol-bekend-a38260b4/>.

van het stuk zou de kwetsbaarheid eerder vergroten dan verkleinen, zo is de redenering. Wel is een samenvatting van het rapport gebruikt. Deze samenvatting is beschikbaar via de website van Schiphol.<sup>2</sup>

### 3.2 Feitenrelaas

Een spanningsdip in het hoogspanningsnet van Tennet leidt aan het begin van de nacht op 29 april 2018 tot een onderbreking van de stroomvoorziening in Amsterdam-Zuidoost. Schiphol wordt niet rechtstreeks getroffen, maar krijgt wel te maken met een kortstondige spanningsdip. Normaliter vangt de noodstroomvoorziening van Schiphol een dergelijke spanningsdip op. De verbazing is dan ook groot als de medewerkers van de luchthaven zien dat de noodstroomvoorziening niet aanslaat. De oorzaak blijkt te liggen in de verbouwing in Terminal 3. Bij de werkzaamheden in die terminal is een tijdelijk noodstroomaggregaat geplaatst, waarvan de instellingen en aansluitingen niet op dezelfde manier zijn uitgevoerd als van de overige noodstroomaggregaten van Schiphol. Drie groepen staan niet goed ingesteld, waardoor zij niet automatisch inschakelen als de noodstroomvoorziening wordt opgestart. Na herstel van de stroomvoorziening blijkt dat er een bijkomend probleem ontstaat in de datanetwerken op de luchthaven. Omdat een verbindingselement ('switch') verkeerd is aangesloten, start dit niet volledig op als de stroom weer op het netwerk komt. Op een andere switch doet zich een softwareprobleem voor. Al met al leiden de problemen in de datanetwerken tot verstoring van zowel het incheck- als het bagagesysteem.

Terwijl met man en macht wordt gewerkt aan de haperende stroomvoorziening, wordt een zogeheten Commissie van Overleg (CVO) opgestart. De taken van het CVO staan beschreven in het Crisisbestrijdingsplan Schiphol (CBP-S) van de Veiligheidsregio Kennemerland. De commissie fungeert als een crisisteam dat bij elkaar komt bij een (dreiging van een) ernstige verstoring van de reguliere bedrijfsprocessen op Schiphol en bij calamiteiten. De CVO kan worden gezien als het actiecentrum van de luchthaven.

2 Schiphol, 28 september 2018. Nieuws: 'Schiphol verbetert toezicht op infrastructuur aan de hand van aanbevelingen TNO'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nieuws.schiphol.nl/schiphol-verbetert-toezicht-op-infrastructuur-aan-de-hand-van-aanbevelingen-tno/>.

Het CVO komt om 01.20 uur bijeen en richt zich op de effecten die de uitval van inchecksystemen heeft op de luchthavenprocessen. Optioneel kan de gemeente Haarlemmermeer en/of de Veiligheidsregio Kennemerland worden uitgenodigd in het CVO, maar dat lijkt in eerste instantie niet nodig. De inschatting is dat het een interne aangelegenheid is en de effecten zich primair op de luchthaven zelf voordoen. De Koninklijke Marechaussee (KMar), die wel deel uitmaakt van het CVO, wordt gevraagd om een scenario uit te werken voor het geval de stroomuitval langer aanhoudt. Het is ook de KMar die op afstand het cluster Veiligheid van de gemeente Haarlemmermeer op de hoogte houdt. Het cluster houdt op zijn beurt de burgemeester op de hoogte van de ontwikkelingen.

Tot 04.45 uur heeft de gemeente de indruk dat het probleem onder controle is. Daarna verandert het beeld, omdat er bij het CVO meer zicht komt op de mogelijke problemen met name op het gebied van *crowd management* en mobiliteit. De KMar geeft aan te worstelen met de verwachte toestroom van passagiers in de drukke meivakantie. Daarom wordt om 05.02 uur – op voordracht van de KMar – opgeschaald naar GRIP-2. Waar tot die tijd alleen de gemeente werd geïnformeerd en alles werd opgelost met diensten op Schiphol, worden nu ook diensten van buiten het terrein opgeroepen. De KMar besluit, vanuit de CVO, om verkeersmaatregelen te treffen en alle toegangswegen naar Schiphol af te sluiten, om daarmee de toestroom van passagiers te stoppen en *over-crowding* in de terminal te voorkomen. Ook de treinen stoppen niet langer op station Schiphol. Passagiers die al in de vertrekhal zijn, worden niet meer ‘achter de douane’ toegelaten.

De KMar neemt om 05.20 uur de posities in om de wegen naar Schiphol af te sluiten, daarbij ondersteund door de Nationale Politie. Rijkswaterstaat wordt als beheerder van de snelwegen rond Schiphol niet geïnformeerd. Ook de provincie krijgt geen update over de situatie en maatregelen. Het OM wordt door de gemeente bijgepraat, maar wordt evenmin in de crisisorganisatie betrokken.

Onder reizigers ontstaat verwarring, omdat er geen afstemming blijkt te zijn tussen Schiphol, de KMar, Rijkswaterstaat, NS en ProRail over de implicaties van de afsluiting. Niet alle mensen die thuis of onderweg zijn, krijgen op tijd door dat het geen zin heeft om de reis te vervolgen. De lange rijen bij de incheckbalies nemen toe, net als bij

de balies van de maatschappijen waar mensen hun vlucht om willen boeken. Sporadisch komen ook mensen lopend naar de luchthaven, afgezet op een vluchtstrook op een van de omringende snelwegen.

KLM ziet zich die zondag genoodzaakt om ongeveer veertig Europese vluchten te annuleren. Vanaf 16.00 uur werkt het incheckstelsel weer als vanouds, maar reizigers blijven nog hinder ondervinden door de achterstand die is ontstaan in het verwerken van de passagierstromen.

In de dagen erna ontstaat ophef als blijkt dat het bevoegd gezag, de burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer, is gepasseerd in het besluit om de toegangswegen af te sluiten. Raadsleden Paul Meijer (Forza!) en Kees van der Linden (Onafhankelijk Liberaal) laten in het *Noordhollands Dagblad* weten dat in hun ogen waarnemend burgemeester Onno Hoes snel opheldering moet geven over de kwestie.<sup>3</sup> In antwoord op raadsragen kondigt de burgemeester aan dat de zaak geëvalueerd zal worden. Deze evaluatie wordt op 9 juli 2018 met de gemeenteraad gedeeld.<sup>4</sup> In de evaluatie wordt vastgesteld dat betrokken partijen in staat waren om binnen relatief korte tijd de grootste problemen te verhelpen, zonder dat zich noemenswaardige daadwerkelijke incidenten hebben voorgedaan.

### 3.3 Gezag over de operatie?

In dit hoofdstuk staan we stil bij de impact van de stroomstoring op Schiphol. Het is een typisch voorbeeld van een incident met een cascade-effect. Door de verbouwing in een van de terminals was een deel van de reguliere noodstroomvoorziening tijdelijk vervangen. Het zorgde ervoor dat de stroomdip niet adequaat kon worden opgevangen, waardoor het langer duurde voordat de stroomvoorziening was hersteld. Doordat het systeem opnieuw moest worden opgestart, ontstond vervolgens een probleem met een verkeerd aangesloten switch

3 'Politiek boos over passeren burgemeester', *Noordhollands Dagblad*, 3 mei 2018.

4 Brief aan de gemeenteraad van Haarlemmermeer d.d. 9 juli 2018. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://bestuursinformatie.vrk.nl/documenten/bijlagen/2018-10-15-BCOV-ap-4-5-Evaluatie-stroomstoring-Schiphol-29-04-2018-rapport.pdf>.

en een softwarefout die elders aan het licht kwam. Als buitenstaander voel je de druk die op het team moet hebben gelegen. Een haperend inchecksysteem en een falend bagageafhandelingssysteem zijn zogenoemd *killing* in de meivakantie, wanneer de nationale luchthaven meer dan 5 miljoen mensen moet verwerken. Als je beseft dat het dan ook nog enige tijd duurt voordat helder is waar de storting vandaan komt, mag duidelijk zijn wat in die nachtelijke uren de spanning moet zijn geweest in het CVO. Het team besloot tot onconventionele maatregelen. Om *overcrowding* door haperende systemen te voorkomen, moest de toevoer van passagiers worden gestopt. Er leek geen andere mogelijkheid dan acuut het weg- en treinverkeer rond de luchthaven stil te leggen. Er spreekt daadkracht uit dit operationele besluit van het CVO en de KMar, maar tegelijkertijd ook een beperkt besef hoe het besluit zou kunnen doorwerken op de omgeving buiten de luchthaven. Ongetwijfeld was het besluit met goede bedoelingen genomen, maar de effecten waren averechts. Al snel ontstond een lichte chaos in de omgeving. Op de A4 was het geen kwestie van 'doorrijden, hier valt niets te zien!', zoals wij dat van kijkersfiles kennen. Het vervoer op de snelweg liep vast. Mensen liepen met koffers over de vluchtstroken, in een poging om alsnog hun vlucht te halen. Uiteindelijk kwam het goed en begonnen de systemen weer langzaam te draaien. De rijen werden weggewerkt, de geannuleerde vluchten werden ingehaald.

In dit geval was de burgemeester niet in het besluit betrokken en was hij daardoor niet in staat om de impact van de maatregelen op de omgeving in te schatten. Was het niet, zoals de verschillende raadsleden in Haarlemmermeer suggereerden, een *Chefsache* waar de burgemeester als eindverantwoordelijke in betrokken had moeten worden? Want de vraag of de maatregelen proportioneel zijn, is iets dat bij uitstek op het bord van de burgemeester ligt. De burgemeester heeft immers het gezag over de operatie en moet zich, als puntje bij paaltje komt, ook over de operationele besluiten verantwoorden. De rol van de burgemeester in het geheel is een punt waar raadsleden uit Haarlemmermeer zich terecht druk over maakten. De vraag ligt voor hoe dit zo heeft kunnen gebeuren en wat uit deze situatie kan worden geleerd voor de toekomst.

### 3.4 Analyse

Deze casus laat zien hoe tal van zaken op Schiphol als een complex systeem met elkaar samenhangen. Een klein incident kan al snel grote gevolgen hebben. Het lijkt daarmee op een voorval dat zich in augustus 2018 voordeed. Een winkeldief rende de spoortunnel onder Schiphol Plaza in, waardoor het treinverkeer moest worden stilgelegd. Grote verstoringen met uitstraling naar het treinverkeer in de hele Randstad waren ook toen het gevolg. Het is niet verrassend dat in de evaluatie die naar aanleiding van de stroomstoring is opgesteld wordt aangegeven dat er beter moet worden nagedacht over de impact van crises op de omgeving van Schiphol.

‘Alle crisisorganisaties hebben de verantwoordelijkheid om na te denken over (mogelijke) effecten van het incident en maatregelen op de eigen processen en processen van de andere organisaties die (mogelijk) een rol hebben.’

Een betere samenwerking en uitwisseling van informatie zal volgens de evaluatie leiden tot een betere communicatie met het publiek (de reizigers). Ook zal de expertise op het gebied van mobiliteit dan beter zijn aangehaakt bij het crisisteam, waardoor ook partijen als Rijkswaterstaat en de Veiligheidsregio Kennemerland kunnen anticiperen op hetgeen hen te doen staat.

Dat deze impact ten tijde van deze casus werd onderschat, is terug te voeren op de afwegingen (of het gebrek daaraan) op operationeel niveau. Bij de start van het probleem dacht men het intern op te kunnen lossen en was er (nog) geen notie van de externe effecten die zouden kunnen ontstaan. De focus lag zo op het interne probleem, dat het besef maar langzaam doordrong dat het probleem verder reikte dan de grenzen van de luchthaven. Men was enige uren zo naar binnen gekeerd bezig dat de bestuurlijke antenne niet meer aanging. Dat de burgemeester in de escalatie misschien ook een rol zou moeten spelen, kwam simpelweg niet meer op het netvlies.

Deze gang van zaken mag ons niet helemaal verbazen. In zijn boek *Normal accidents* legt Charles Perrow uit hoe systemen met elkaar verknoopt zijn (Perrow, 1984). In zijn argumentatie worden systeem

complexer, waardoor ze ook moeilijker te doorgronden zijn. Daarmee is het voor een *operator* niet altijd meer duidelijk waar de fouten in een systeem zitten, wat er misgaat, waarom het misgaat, wat de implicaties zijn en wie de toeleveranciers zijn die de kennis van de desbetreffende schakel hebben. Zeker in een organisatie op Schiphol, waar tal van systemen en partijen op een heel kleine oppervlakte met elkaar verweven zijn, kan het dan voorkomen dat men het overzicht verliest. Indachtig Charles Perrow is zo'n cascade-effect tussen falende systemen wat wij op 29 april 2018 op Schiphol zagen gebeuren. Terwijl hard werd gewerkt om de stroomstoring te verhelpen, vermenigvuldigden de effecten zich buiten het systeem waarin de oorzaak lag. Geholpen door een verkeerd geïnstalleerde switch en een softwarefout. Het is een, zoals Perrow dat noemt, '*normal accident*' pur sang. Weliswaar heeft het niet de implicaties van een kernramp die Perrow tot het concept van '*normal accidents*' deed komen, maar wel met alle kenmerken van dien: een crisis die ontstaat in een complex systeem, dat is gekoppeld aan andere systemen, waarbij een klein incident een grote impact en uitstralingseffect heeft. De manier waarop er werd gepoogd om de crisis onder controle te krijgen, deed de situatie vooral verder escaleren. De toegangswegen werden resoluut afgesloten, waarmee één systeem als het ware werd afgeschakeld. Maar daarmee ontstonden nieuwe problemen in het systeem van de aanvoerroutes, met gevaarlijke situaties op de snelwegen rond Schiphol tot gevolg.

#### *Verantwoording in de raad*

Ook al is het probleem gecompliceerd en verstrekkend, dat laat onverlet dat de KMar bij dit incident de burgemeester had moeten informeren. Vanuit haar taakstelling is de KMar leidend in de processen 'openbare orde en veiligheid' en 'mobiliteit' en moet zij vanuit die hoedanigheid de lijn leggen met het gezag, om de burgemeester te kunnen informeren en adviseren. In dit geval werd de gemeente (cluster Veiligheid) pas geïnformeerd over het afsluiten van de toegangswegen, nadat het besluit al was genomen. Eerdere, gezamenlijke beeldvorming en directere contacten hadden ervoor kunnen zorgen dat dit mogelijke besluit eerder samen was doordacht en besproken en de gemeente en burgemeester niet voor een voldongen feit waren geplaatst. Tegelijkertijd toonde het college van Haarlemmermeer zich mild over de gang van zaken. In de beantwoording van de vragen van *Forza! Haarlemmermeer*

stelden zij dat er begrip was voor het snelle operationele optreden waar-  
toe de KMar zich blijkbaar genoodzaakt zag.<sup>5</sup>

Op 9 juli 2018 stuurde het college van B&W de evaluatie naar de raad. Dat is relatief kort na de stroomstoring zelf. Het hield zogezegd de snelheid erin. Een snelheid die, zoals Van Duin al in 2013 stelde, steeds belangrijker wordt om als overheid het vertrouwen te behouden (Van Duin, 2013). College en gemeenteraad telden hun zegeningen met de evaluatie, die door alle netwerkpartners van de gemeente Haarlemmermeer werd omarmd. Een duidelijke verklaring waarom de raad er niet veel woorden meer aan heeft gespendeerd is niet te geven, al lijkt het aannemelijk dat het gegeven dat er geen slachtoffers zijn gevallen, een rol van betekenis heeft gespeeld. Was de burgemeester niet geïnformeerd in de context van een terroristische dreiging,<sup>6</sup> dan was de reactie van de gemeenteraad waarschijnlijk minder mild geweest dan nu het geval was.

#### *Bestuurlijke betrokkenheid*

De mate van bestuurlijke betrokkenheid bij operationele processen is een wankel evenwicht, dat we ook terugzien in de relaties tussen beleidsteams en operationele teams. Een burgemeester die vraagt of de brandweer zeker weet dat er niet met schuim moet worden geblust, zal fronsend worden aangekeken. Het is een staaltje bestuurlijke bemoeienis waar de operatie doorgaans niet op zit te wachten. Maar betrokkenheid, om te sparren met de operationele diensten over de implicaties van hun besluiten en deze besluiten ook publiekelijk te kunnen verantwoorden, is iets waar bestuurders wel van zijn.

Elke dag gebeuren op Schiphol tal van zaken, waar de burgemeester niet over gestoord wil worden. Niet elke verstoring heeft immers de impact van de stroomstoring zoals die zich in de nacht van 29 april 2018 voordeed. In een omgeving waar jaarlijks meer dan 70 miljoen passagiers verblijven, liggen kleine incidenten op de loer. Bovendien is Schiphol in een continue verbouwing of, zoals de directeur in het jaarverslag over 2018 aanhaalt, ‘Schiphol: altijd gereed, nooit voltooid’

5 Brief aan de gemeenteraad van Haarlemmermeer d.d. 18 mei 2018 betreffende ‘Beantwoording schriftelijke vragen van de fractie van Forza! Haarlemmermeer over sluiting Schiphol na stroomstoring’ (raadsstuk 2018.0026701).

6 Twee jaar eerder, in augustus 2016, was er sprake van een terroristische dreiging rond Schiphol. Zie hierover Koebrugge, Van Duin & Duyvis, 2017.

(Royal Schiphol Group, 2019). In die context moet er ook een bepaalde mate van vertrouwen zijn dat de operatie doet waarvoor ze is aange-steld.

Het rapport beveelt aan om bij incidenten de impact op de omge-ving van Schiphol beter in beeld te houden. De operationeel leider van de veiligheidsregio moet eerder worden betrokken, zodat snel kan wor-den ingeschat of de betrokkenheid van het bestuur en verdere opscha-ling van buiten Schiphol nodig is. Maar om die bestuurlijke antenne echt te versterken, moet er meer gebeuren dan een aanbeveling in een evaluatie. In de praktijk betekent het, in deze en in andere casus, dat partijen vooral elkaars rol in de crisis moeten kennen en snappen. Door te weten wat ieders rol is en waarom men belang hecht aan bepaalde procedures, groeit het zicht op de koppelvlakken tussen procedures en systemen. Alleen door te begrijpen hoe operationele procedures ingrij-pen op de procedures van anderen, zal de operatie beter aanvoelen wan-neer het bestuur in positie moet worden gebracht.

### 3.5 Afronding

Dit hoofdstuk draaide om de stroomstoring die in de meivakantie van 2018 tot chaos op de nationale luchthaven Schiphol leidde. Veel aan-dacht ging daarbij uit naar de manier waarop de crisis is aangepakt. Er was sprake van cascade-effecten. Anticiperend op de grote toestroom van passagiers werden maatregelen getroffen, die de chaos eerder gro-ter dan kleiner maakten.

Opvallend was het gegeven dat de burgemeester van Haarlemmer-meer pas heel laat in het proces betrokken werd. Was men zo druk bezig om het lek in het eigen systeem te vinden, dat men vergat wat de implicaties buiten Schiphol konden zijn? Of had men een dermate hoog vertrouwen in het eigen kunnen en werd gedacht dat men de fou-ten in het eigen systeem ook eigenhandig wel kon oplossen, zonder de buitenwereld daarmee lastig te vallen? Hoe het ook zij, het werd door de buitenwereld geïnterpreteerd als een typisch geval van overlast. Weliswaar van het grote soort, maar er zijn geen doden gevallen en er is niemand gewond geraakt. In die zin was het een ‘mooie crisis’. Want de crisis leverde de nodige lessen op, die al snel na de gebeurtenissen van mei 2018 met de buitenwereld konden worden gedeeld.

De evaluatie haalt een generiek punt aan: de kwetsbaarheid van systemen hangt samen met de impact van effecten op de eigen processen en de processen van andere organisaties. In het geval van Schiphol leidde de stroomdip tot een probleem in de datanetwerken. Zonder stroomdip had het datanetwerk nog lang naar behoren kunnen functioneren. Nu liepen systemen vast, doordat de verkeerd aangesloten switch werd gereset toen de stroom weer terugkwam en daarmee het systeem frustreerde. Indachtig de aangehaalde studie van Perrow wordt de kwetsbaarheid door samenhangende systemen met de dag belangrijker. De cascade-effecten binnen crises zullen in de toekomst eerder groter dan kleiner worden. In zijn oratie noemt Arjen Boin, hoogleraar Publieke Instituten en Openbaar Bestuur aan de Universiteit Leiden, het voorbeeld van een cyberaanval die bedrijven en ziekenhuizen verlamt, waardoor weer andere crises ontstaan (Boin, 2017). Hij haalt aan hoe soms de keuze wordt gemaakt om op voorhand systemen weer te ontvlechten.

‘Het afsluiten (islanding) van ICT systemen beschermt tegen virussen en hacks. Vaccinaties stoppen uitbraken. De stormschemas van de NS, de verdringingsreeks van het elektriciteitsbedrijf of de hekken, grachten en stewards in het voetbalstadion: professionals creëren grenzen om de escalatie van crises te stoppen’ (Boin, 2017, p. 9).

In nauw verbonden systemen zoals op Schiphol, waar de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening nauw samenhangt met bagageafhandeling, incheckbalies en ICT, is ontvlechting en compartimentering van risico's niet altijd mogelijk. Juist door die samenhang krijgen crises een diffuus karakter. De crisis was niet van Schiphol, de gemeente, de veiligheidsregio óf de KMar. In feite was de crisis een probleem van hen allemaal, waarbij een tijd lang onduidelijk was waar de oorzaak van het probleem zat en wie daarvoor verantwoordelijkheid droeg. Voor de gevolgen was dat slechts van betrekkelijke betekenis. Want in hoeverre maakte het werkelijk uit of de switch toebehoorde aan Schiphol, een leverancier of een luchtvaartmaatschappij? Belangrijker is de vraag wat de consequenties zouden zijn, als een duidelijk eigenaarschap van de crisis ontbreekt. Het CVO-team was in eerste instantie verantwoordelijk, na opschaling de veiligheidsregio, maar wie was eindverant-

woordelijk? Want zeg het maar: waar begon en eindigde in deze casus de verantwoordelijkheid van Schiphol als eigenaar van het probleem? Het is een extra argument om in dit soort diffuse situaties tijdig op te schalen. Want zeker als crises van iedereen en dús van niemand zijn, is politiek-bestuurlijk leiderschap en daadkracht gewenst.



**Politie Den Haag** eo...@POL\_DenHaag.

Op het Johanna Westerdijkplein in Den Haag zijn drie personen verwond door een man met een mes. De verdachte is aangehouden en daarbij door de politie in zijn been geschoten. Onderzoek en hulpverlening aan de gewonden is in volle gang. Nadere info volgt zodra er meer bekend is.

06:40 - 5 mei 2018

# 4

## **Lone wolfs, crisiscommunicatie rondom vermeend terroristische aanslagen**

*Jimmy Maan*

### **4.1 Inleiding**

Eenlingen die met extreem geweld in korte tijd (ongericht) grote schade toebrengen, zijn een terugkerend fenomeen in onze maatschappij. Dergelijke gebeurtenissen trekken veel aandacht en maken dat de naam van een stad of dorp nog lange tijd associaties oproept met het uitzonderlijke voorval. Alpen aan den Rijn, Apeldoorn, het Belgische Dendermonde en ook Utrecht, waar in maart 2019 een schietpartij in de tram plaatsvond, zijn plaatsen die nog vele jaren na het geweldsincident tot de verbeelding spreken. Terwijl er aanvankelijk altijd enige tijd onduidelijkheid bestaat over het motief van de dader, bestaat er in het publieke debat al na korte tijd behoefte aan duiding van de gebeurtenis. Vooral wanneer op basis van de eerste nieuwsberichten het vermoeden bestaat dat de dader (opzettelijk) als doel had zo veel mogelijk slachtoffers te maken.

In dit hoofdstuk worden twee gebeurtenissen uit 2018 belicht waarbij sprake was van extreem geweld: de steekpartij op 5 mei nabij de Haagse Hogeschool en de steekpartij van 31 augustus op Amsterdam Centraal. In beide gevallen, zo kan voorzichtig worden gesteld, wisten de verantwoordelijke overheidsdiensten adequaat de acute, fysieke dreiging van de situatie te bezweren. In zeer korte tijd werd het de daders onmogelijk gemaakt meer slachtoffers te maken. De impact van de gebeurtenissen op de samenleving reikte echter verder. Dit kan overheidsinstanties voor een dilemma stellen. De snelheid waarmee via de (sociale) media informatie wordt gedeeld, stelt de verantwoordelijke overheidsdiensten voor een tweestrijd tussen het nemen en houden

van regie in de duiding van de gebeurtenis en in de zorgvuldigheid in de berichtgeving. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitdagingen waarvoor verantwoordelijken voor de communicatie vooral tijdens, maar ook na het plaatsvinden van deze gebeurtenissen zijn gesteld en welke lessen hieruit te leren zijn. Hiervoor is gebruikgemaakt van mediaberichtgeving over de gebeurtenissen, berichtgeving op sociale media, (bestuurlijke) adviesrapporten en een evaluatierapport van (politie)onderzoekers.

## 4.2 Feitenrelaas

### 4.2.1 *Den Haag, 5 mei 2018*

Op Bevrijdingsdag steekt een man omstreeks drie uur in de middag drie personen neer in en direct erna ook buiten een horecagelegenheid aan de Leeghwaterkade in Den Haag, nabij de Haagse Hogeschool. In de dagen voorafgaand aan zijn daad heeft de 31-jarige Syrische man, Malek F., een mes aangeschaft en – naar later blijkt – een vergeefse poging gedaan om een geweldsdaad te plegen in de Nieuwe Kerk. Na de steekpartij zet Malek F. het op een lopen en hij wordt even later door toegesnelde agenten omsingeld ter hoogte van de Haagse Hogeschool. Malek F., die zich met het mes in de hand niet direct overgeeft, wordt neergeschoten en ingerekend door de Dienst Speciale Interventie. Naar later blijkt, is met de arrestatie van Malek F. de geweldsuitbarsting bedwongen, maar op het moment van zijn arrestatie bestaat daarover nog onduidelijkheid. Om de politie-inzet te coördineren wordt een Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO) opgestart. Omdat er door agenten is geschoten, wordt ook de Rijksrecherche ingeschakeld, die de toepassing van het geweld door de politie zal onderzoeken. De gezagsdriehoek van Den Haag komt bijeen en overlegt onder andere over hoe te communiceren over het incident. Ondertussen wordt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) ingelicht.

Om 15.40 uur, zo'n veertig minuten na de steekpartij, tweet de politie-eenheid Den Haag:<sup>1</sup>

'Op het Johanna Westerdijkplein in Den Haag zijn drie personen verwond door een man met een mes. De verdachte is aangehouden en daarbij door de politie in zijn been geschoten. Onderzoek en hulpverlening aan de gewonden is in volle gang. Nadere info volgt zodra er meer bekend is.'

Een uur na het incident (16.07 uur) wordt de eerste informatie verstrekt over de achtergrond van de verdachte. Deze 'is bij de politie bekend in verband met verward gedrag'. Tweeënhalf uur later, rond 18.37 uur, komen via onder andere het *Algemeen Dagblad* delen van de verklaring van de Haagse burgemeester Krikke naar buiten, waarin zij aangeeft dat de dader een verwarde man is en dat er geen signalen zijn dat er meer speelt. Later op de avond volgt op de website politie.nl een uitgebreidere verklaring, waarin wordt benadrukt dat de man enkel bekend is vanwege verward gedrag en dat er geen signalen zijn dat er meer zou spelen. Feit is dat Malek F. met zijn daad uiteindelijk drie mensen ernstig heeft verwond en de maatschappelijke angst voor terrorisme heeft aangewakkerd.

### **Voorgeschiedenis Malek F.**

Uit de informatiesystemen van de politie blijkt dat de verdachte al bekend was bij de politie en bij zorginstanties. Nadat hij op 3 februari 2018 zijn huisraad op straat had gegooid, werd hij opgenomen in de GGZ-instelling Parnasia, waar hij zes weken verbleef. Voorafgaand, maar ook na zijn opname, had de familie van Malek F. meerdere keren aan de bel getrokken, omdat zij zich zorgen maakten over zijn geestelijke gesteldheid. Ook was er tijdens zijn opname in maart een anonieme melding bij de politie gedaan door middel van een briefje (in gebrekkig Engels), dat Malek F. van plan zou zijn een terroristische daad te plegen. Deze melding is door betrokken instanties (het Openbaar Ministerie, de gemeente Den Haag en de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst) wel onderzocht, maar leverde geen interventie op. Omdat de melding bij de politie niet goed werd geregistreerd, was deze informatie niet bekend bij degenen die op 5 mei betrokken waren bij de crisiscommunicatie.

1 Bron: [https://twitter.com/POL\\_DenHaag/status/992761033847656448](https://twitter.com/POL_DenHaag/status/992761033847656448).

### *Reacties*

De term ‘verward gedrag’ schiet bij velen in het verkeerde keelgat, omdat deze verbastert naar ‘verwarde man’ en dit een terroristisch motief zou uitsluiten. Om 17.32 uur publiceert Omroep West een door een ooggetuige gemaakte video waarop te zien is dat de verdachte, duidelijk ‘Allahu akbar’ roepend, door de politie wordt overmeesterd. Met de snelheid waarop dit filmpje door andere media wordt gedeeld, worden de verklaringen ‘dat er geen signalen zijn dat er meer speelt’ slecht ontvangen door het publiek.<sup>2</sup> Vooral burgemeester Krikke moet het ontgelden. Critici stellen dat haar uitspraken een terroristisch motief zouden uitsluiten. Hiervoor moet zij zich twee weken later verantwoorden tegenover de gemeenteraad. Tijdens die raadsbijeenkomst licht zij haar uitspraak toe en verwoordt ze het onderscheid tussen ‘bekend staan als verward persoon’ en de eventuele verwardheid of motieven van Malek F. tijdens zijn daad. Ook wordt toegelicht dat de in maart binnengekomen tip over Malek F. ten tijde van het incident niet bekend was binnen de driehoek. Ondanks de stevige kritiek die de burgemeester van lokale politieke partijen krijgt, blijft een ingediende motie van wantrouwen steken bij de partij die deze indiende.

#### *4.2.2 Amsterdam, 31 augustus 2018*

Op 31 augustus 2018, even na 12.00 uur, valt een man op in de menigte op het Centraal Station in Amsterdam. Hij vertoont niet het gedrag van een typische reiziger of toerist die dagelijks met duizenden door de stationshal trekken. De man, Jawed S., is een 19-jarige asielzoeker uit Afghanistan. Hij is deze dag vanuit Berlijn met de trein naar Amsterdam gekomen.

Een agent, die net als zijn collega’s getraind is in het herkennen van afwijkend gedrag in mensenmenigten, roept versterking op om een persoonscontrole uit te voeren; een laagdrempelige handeling waarbij met een persoon een gesprek wordt aangeknoopt om een beter beeld

2 Een vergelijkbare situatie deed zich voor in 2015 bij de arrestatie van Mitch Henriquez. Op sociale media verschenen beelden die het OM-persbericht, over het moment van onwel worden van Henriquez, tegenspreken. Zie Wijkhuijs, Ros & Van Duin, 2016.

te krijgen van zijn of haar intenties.<sup>3</sup> Precies op het moment dat drie agenten op de man willen afstappen, begint Jawed S. met een mes op passanten – naar later blijkt twee Amerikanen – in te steken. Binnen enkele seconden wordt de man door de agenten neergeschoten.

De plaats waar het incident zich heeft voorgedaan wordt afgezet; de situatie is onder controle. Toch wordt om 12.11 uur het treinverkeer stilgelegd en begint vanaf dat moment de crisiscommunicatie op gang te komen. Om 13.30 uur laat de Amsterdamse politie via Twitter weten dat bij een steekincident op Amsterdam Centraal een verdachte is neergeschoten. Hierna wordt om de paar minuten feitelijke informatie verstrekt over de slachtoffers en de bereikbaarheid van het station. Ook wordt gemeld dat er onderzoek wordt gedaan naar het motief van de dader.

Om 16.15 uur geeft een politiewoordvoerder per video een verklaring, maar daarin wordt geen informatie verstrekt over het mogelijke motief van de dader. Uit de gezamenlijke verklaring van de gezagsdriehoek die om 21.17 uur volgt, blijkt dat met alle scenario's rekening wordt gehouden, inclusief een terroristisch motief.

'De twee slachtoffers zijn zwaargewond overgebracht naar het ziekenhuis maar verkeren buiten levensgevaar. Zij werden neergestoken door een 19-jarige Afghaanse verdachte met een Duitse verblijfsvergunning. [De verdachte] wordt verhoord over zijn motief voor het steekincident. Hierbij wordt ook rekening gehouden met een terroristisch motief. [...] Het onderzoek naar het incident is in volle gang waarbij alle scenario's voor het onderzoeksteam openstaan.'<sup>4</sup>

Pas een dag later wordt (om 18.15 uur) in een gezamenlijke persverklaring aangegeven dat uit de eerste verklaringen van de verdachte een terroristisch motief naar voren komt. Jawed S. heeft met zijn daad

3 Na de relatief recente (terroristische) aanslagen in West-Europa is zowel bij de politie als binnen de private sector geïnvesteerd in het opleiden en trainen van personeel in het herkennen van afwijkend gedrag. Zie bijvoorbeeld *de Volkskrant*, 4 augustus 2016. Nieuws & Achtergrond: 'Hoe herken je iemand die kwaad wil in een massa?'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/hoe-herken-je-iemand-die-kwaad-wil-in-een-massa--b151390b/>.

4 Persbericht gemeente Amsterdam d.d. 31 augustus 2018. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/burgemeester/persberichten/twee-zwaargewonden/>.

twee mensen verwond, van wie één persoon een dwarslaesie heeft opgelopen.

### *Reacties*

Het gebrek aan initiële informatie over de (herkomst van de) dader levert onder meer op Twitter een fors aantal cynische reacties op, waarbij mensen een terroristisch oogmerk aan de daad toeschrijven en refereren aan het ‘bloedsuikerincident’ om het gebrek aan informatieverstrekking door de politie te bespotten (zie voetnoot 6). Veelvuldig wordt op sociale media opgeroepen ‘openheid te geven’ over de gebeurtenis en te erkennen dat deze vanuit een islamitisch terroristisch oogpunt gepleegd zou zijn. Zodra die vrijdagavond bekend wordt dat de dader een Afghaanse achtergrond heeft, wordt er hevig gespeculeerd over zijn motief en vooral boosheid geuit. De uitspraken die door overheidsinstanties zijn gedaan, worden echter niet weerlegd. *Geenstijl* – dat zeker op het onderwerp van vermeende islamitische terreur – altijd zeer kritisch is, geeft zelfs complimenten over de openheid in de communicatie omtrent de gebeurtenis.

## 4.3 Dilemma

Het centrale dilemma in deze twee vergelijkbare casus betreft de zorgvuldige afweging die moet worden gemaakt in de crisiscommunicatie na een vermeende terroristische aanslag. Aan de crisiscommunicatie over beide gebeurtenissen (en eerder ook de aanrijding voor Amsterdam CS in 2017) is in de media veel aandacht besteed. Wanneer is iemand een ‘verward persoon’ of een ‘terrorist’? Waar ligt de grens tussen beide en sluiten beide definities elkaar überhaupt uit? Zeker in het geval van Malek F., die een voorgeschiedenis heeft van psychische problemen maar tijdens en kort na zijn daad veelvuldig jihadistische retoriek hanteerde, maakt het duiden van de gebeurtenis een (bestuurlijk) mijnenveld. Ook is het belangrijk aandacht te besteden aan de vraag wie welke informatie verstrekt.

Op de wat langere termijn speelt het motief van de dader een rol in het strafproces. Omdat het plegen van een misdrijf met ‘een terroristisch oogmerk’ een strafverzwarend omstandigheid oplevert, is de verdediging er doorgaans op gericht deze verdenking tijdens het straf-

proces te ontkrachten. In de zaak tegen Malek F. was tevens de vraag in hoeverre Malek F. toerekeningsvatbaar was voor zijn daad, gezien zijn voorgeschiedenis. In deze zaak werd het hebben van een terroristisch oogmerk door zijn advocaat ontkend. De rechtbank is hierin meegegaan en op 22 juli 2019 heeft de rechtbank geconcludeerd dat Malek F. volledig ontoerekeningsvatbaar was tijdens zijn daad. Hem is tbs met dwangverpleging opgelegd.

## 4.4 Beschouwing

### 4.4.1 *Verward (gedrag) of berekenende terrorist?*

Nederland is een grootschalige aanslag, zoals die zich de afgelopen jaren in onder meer België en Frankrijk heeft voorgedaan, vooralsnog bespaard gebleven, al bracht de aanslag in Utrecht in april 2019 de herinnering aan die eerdere aanslagen weer dichtbij. Het dreigingsniveau is al in maart 2013 verhoogd tot niveau 4, op een schaal van 1 (minimaal) tot 5 (kritiek), waarmee het NCTV tot vandaag de dag waarschuwt dat de kans op een terroristische aanslag reëel is.<sup>5</sup> In het geval van een plotselinge geweldsdaad in de publieke ruimte houdt zagezegd heel Nederland de adem in, of het land dan toch jammerlijk genoeg ‘aan de beurt is’.

In de hier besproken casus zijn de daders snel opgepakt en uit de omstandigheden kwam het beeld naar voren dat het acties van eenlingen betrof. Dit zal zeker een rol hebben gespeeld voor de NCTV om het dreigingsniveau niet op te hogen.

In de korte periode tijdens en na de gebeurtenis staan autoriteiten voor de uitdaging helderheid over de gebeurtenis te verschaffen, zonder de hulpverlening en het (strafrechtelijk) onderzoek naar de toedracht te schaden. Zeker wanneer de gebeurtenis aanvankelijk de schijn van een terroristische daad heeft, ontstaat er grote behoefte aan duiding van

5 Hoewel ‘lone wolfs’ het thema vormen van dit hoofdstuk, wordt het actuele dreigingsniveau ook bepaald door niet-jihadistisch geïnspireerde dreigingen, zoals rechts-extremisme en radicaal dierenrechtenactivisme.

de gebeurtenis: wat was het motief van de dader en hoe is het met de slachtoffers gesteld?<sup>6</sup>

Wanneer meer feiten bekend worden, blijkt de gebeurtenis vaker *niet* dan wel als een terroristische daad te duiden en betreft het een familiedrama of een ongelukkige samenloop van omstandigheden. Gebeurtenissen zoals deze twee steekpartijen vergroten logischerwijs, zeker in de directe omgeving van de incidenten, de mate van onveiligheidsgevoelens. Bij burgers leeft dan ook de vraag naar de motieven van de dader. Duidelijkheid daarover zou kunnen helpen de eigen veiligheid in te schatten. Een eenling die in een (spontane) psychose om zich heen begint te steken, levert andere veiligheidsrisico's op dan een geplande terroristische aanslag, waarin mogelijke coördinatie met anderen plaatsvindt op andere locaties om een geweldsgolf te creëren. Een terugkerend thema bij dit soort aanslagen is dan ook de dichotome vraag of de dader kan worden geclassificeerd als een terrorist of als een eenling met psychische problemen. In zeker zin duurt de crisissituatie al naar gelang hierover duidelijkheid en eensgezindheid bestaat.

In deze twee casus betrof het geen '*home-grown*' daders, maar waren het individuen die omstreeks 2014 en 2015 uit respectievelijk Syrië en Afghanistan naar Europa waren gevlucht. In het politieke debat over immigratie wordt doorgaans door sommige politici een vergrootglas gelegd op mogelijke gevaren die individuele asielzoekers kunnen opleveren voor onze samenleving. Ook een steekpartij in Maastricht op 14 december 2017, waarbij een 37-jarige Syriër twee landgenoten om het leven bracht, werd door voorstanders van een streng immigratiebeleid veelvuldig aangehaald en aan (islamitische) terreur gekoppeld. Hoewel ook hier al snel door de politie werd gecommuniceerd dat er geen reden was om uit te gaan van een terroristische daad, werd deze lezing stevig in twijfel getrokken op sociale media.

6 In de periode waarin het met een voertuig inrijden op een mensenmenigte een veelbeoefde tactiek werd voor het plegen van een aanslag in Europese binnensteden, reed op zaterdagavond 10 juni 2017 een onwel geworden man op het Amsterdamse Stationsplein 8 mensen aan. Dit leidde tot veel speculatie over de 'ware toedracht' van deze gebeurtenis.

In het *Tijdschrift voor de Politie* leggen Van Buuren en Sizoo op een heldere wijze uit waarom de tweedeling tussen verward persoon en terrorist bij extreme geweldsincidenten juist de onduidelijkheid kan vergroten (Van Buuren & Sizoo, 2019). Allereerst is de tweedeling veel ‘gelaagder’ dan deze doet voorkomen. Zo sluit een psychische stoornis niet uit dat een persoon zijn daad uitvoert vanuit een terroristisch motief. Ook is de term ‘terrorisme’ ambigu, omdat deze een sterk politieke lading heeft. De term kan zowel betrekking hebben op het bestaan van een achterliggende ideologie bij een daad, als op de maatschappij-ontwrichtende effecten. De vraag of en in hoeverre een psychische stoornis een rol speelt in het radicaliseringsproces voorafgaand aan een aanslag, is vanuit beleidsmatig, preventief oogpunt nuttiger, dan het opplakken van een – vooral strafrechtelijk relevant – label ten tijde van een crisissituatie. De fysieke aanpak van een crisis mag niet ten koste gaan van deze voor de crisisbeheersing contraproductieve maar onvermijdelijke discussie. In beide casus lijkt dit echter geen probleem te zijn geweest voor het bedwingen van de situatie.

#### 4.4.2 *Geloofwaardigheid en publiek vertrouwen*

Een ander belangrijk punt waar crisisbeheerders (en in het bijzonder een burgemeester, officier van justitie en politiewoordvoerder) zich rekenschap van moeten geven, is het gevaar dat gebrekkige, onduidelijke of onjuiste communicatie de eigen geloofwaardigheid kan aantasten. Een geweldsexplosie in een maatschappij waarin het geweldsmonopolie bij de overheid ligt, kan mensen onzeker maken of de overheid nog wel in staat is de veiligheid van haar burgers te waarborgen. De reactie van de overheid op een (mogelijke) aanslag dient dan ook zo helder en daadkrachtig mogelijk te worden gecommuniceerd; de burger moet het gevoel hebben dat de overheid adequaat reageert. Doet zij dat niet, dan liggen grotere conflicten als eigenrichting op de loer, wanneer de aanslag er succesvol toe leidt dat bevolkingsgroepen tegenover elkaar komen te staan. Goede contacten met gemeenschappen in Nederland is daarbij van groot belang om de gemoederen onder controle te houden (zie Van Duin & Eysink Smeets, 2017).

Van Buuren en Sizoo wijzen hierbij op de eerder genoemde tendens dat onder een deel van de bevolking permanente argwaan bestaat over

de ‘officiële lezing’, die erop gericht zou zijn een structurele en succesvolle golf van islamitisch fundamentalistisch geweld, gericht op de ondergang van de vrije Westerse maatschappij, te verhullen.

In het geval van het Haagse incident leidde de vermelding dat de man bekend was wegens ‘verward gedrag’ tot forse kritiek, omdat deze omschrijving in de ogen van een deel van het publiek een terroristisch motief zou uitsluiten. Deze interpretatie van de lezing van autoriteiten leidde tot meer maatschappelijke ongerustheid, omdat deze werd geplaatst binnen de twee uitersten die hierbij volledig met elkaar in tegenspraak leken te zijn. Het gegeven dat op sociale media al beelden circuleerden van een ‘Allahu akbar’ roepende verdachte, paste vloeiend in het frame van een overheid die bezig was een doofpot te creëren.

In het geval van de Amsterdamse steekpartij werd stapsgewijs feitelijke informatie vrijgegeven over de omvang van het incident, waarbij ook duidelijk werd vermeld dat qua motief alle opties nog openlagen. Het NCTV, de sociale media-accounts van de gemeente Amsterdam, het ministerie van Justitie hielden zich gedurende de eerste periode op de vlakte in de informatieverstrekking. Later op de avond werd ook door de gemeente Amsterdam vermeld dat rekening werd gehouden met een terroristisch motief, waarmee de crisiscommunicatie aansloot op logische associaties bij het publiek over deze gebeurtenis.<sup>7</sup>

Framing van crisissituaties is niks nieuws. Maar juist wanneer de roep om (voorbarige) informatie dermate sturend is op een bepaalde uitkomst, dienen bestuurders het hoofd koel te houden en zich rekenschap te geven van het gevaar dat een onhandig geformuleerde verklaring wordt gekaapt om alternatieve lezingen van de gebeurtenis te verspreiden. In een onderzoek van de politie wordt op basis van een media-analyse van de berichtgeving over en de reacties op een vijftal incidenten opgemerkt, dat uitspraken van politie en gemeenten niet altijd dezelfde boodschap lijken uit te dragen (Kuypers, Bouman & Willemsen, 2018). Deze vermeende tegenspraak kan vervolgens een eigen leven gaan leiden op de (sociale) media. De knauw die het vertrouwen

7 Een belangrijk leerpunt dat politieonderzoekers benoemen, is dat het belangrijk is logische associaties die het publiek kan hebben, zoals een terroristisch motief bij een ‘Allahu akbar’ roepende verdachte, serieus te nemen. Feiten die zowel meegaan met als ingaan tegen deze interpretatie van de gebeurtenis, dienen dan ook van goede uitleg te worden voorzien, om te laten zien dat conclusies niet voor niets worden getrokken.

in de (lokale) overheid hierbij kan oplopen, is iets om telkens alert op te blijven. Hoewel men zou kunnen spreken van een zekere ‘gewenning’ in de samenleving aan het feit dat aanslagen kunnen plaatsvinden, doen deze afbreuk aan de veerkracht van de samenleving (Eysink Smeets & Boot, 2017), zeker als deze incidenten door een deel van de bevolking als cumulatief worden ervaren.

Ten slotte bevat de eerder besproken casus in deze jaarboekenreeks over de gijzeling in het NOS-gebouw (2015) een belangrijk terugkerend dilemma dat aansluit bij bovenstaande beschouwing. Onduidelijkheid over de regierol bij (mogelijke) terroristische aanslagen kan leiden tot versnippering en tegenstrijdigheid in de berichtgeving en daarmee bij burgers eventuele onduidelijkheid, angstgevoelens of scepticisme vergroten. Over dit dilemma schrijven Wijkhuijs en Van Duin het volgende:

‘Wel denken wij dat het goed is als – bijvoorbeeld binnen de veiligheidsregio’s en/of politie-eenheden – geagendeerd wordt hoe bij een (dreigende) terroristische aanslag de externe communicatie en voorlichting ter hand te nemen? Het kan geen kwaad deze discussie vooraf eens expliciet met elkaar te voeren. Wie regisseert? Is er een rol voor de regioburgemeester weggelegd? Wanneer stapt de hoofdofficier van justitie naar voren? Zeer waarschijnlijk zal in een onverhoopt geval “naar bevind van zaken” gehandeld (moeten) worden. Dat laat echter onverlet dat een discussie over dit thema het handelen wel degelijk kan versterken.’

De gebeurtenissen die in dit hoofdstuk zijn beschouwd, vonden plaats in grote steden en hadden van meet af aan duidelijk een strafrechtelijke component. Daarom is het logisch dat de crisiscommunicatie voornamelijk via de politie en gemeenten heeft plaatsgevonden. Voor de betrokken overheidsdiensten was relatief snel duidelijk dat het acties van eenlingen betrof en opschaling (naar nationaal niveau) daarom niet nodig was.

## 4.5 Afronding

In de korte periode direct na het plaatsvinden van een mogelijke ‘kleine’ aanslag, kunnen de hier genoemde leerpunten een handvat bieden om onnodige maatschappelijke onrust te voorkomen, zonder de terechte zorgen van burgers tekort te doen.

Een terroristische aanslag is een ingrijpende gebeurtenis, waar geruststellende woorden al vrij snel kunnen overkomen als het bagateliseren van een terechte angst. De kennis van een burger over de mate waarin hij zelf gevaar loopt, loopt in een crisissituatie doorgaans achter op de bij overheidsinstanties aanwezige kennis over de terreurdreiging. Wanneer het gevaar grotendeels is geweken, maar de informatie die hierop wijst nog niet mag worden gedeeld, dient extra terughoudendheid te worden betracht in het bijsturen van deze angstgevoelens om het verwijt van struisvogelgedrag te vermijden. Dat zorgvuldig onderzoek naar de achtergrond en mogelijke drijfveren van de dader tijd vraagt, wordt door niemand betwist. Het houden van regie in berichtgeving wordt ook versterkt door eerlijk te zijn over vooral wat men nog niet weet. Het beperken van onzekerheid kan ook door het bieden van een handelingsperspectief aan burgers. De schietpartij in de Utrechtse tram is hiervan een duidelijk voorbeeld. In de periode waarin de klopjacht op de dader in volle gang was, werden burgers actief geïnstrueerd zichzelf in veiligheid te brengen en werden scholen gesloten.





*Geen acuut explosiegevaar in Ulicoten bij de vuurwerkopslag, maar het crisisteam is wel paraat. Het zekere voor het onzekere...*

René van Hoof @renevanhoof

# 5

## Vuurwerkopslag Ulicoten: een explosieve situatie tussen twee werelden

*Menno van Duin, Renee Linck, Jana Domrose*

### 5.1 Inleiding

Op maandagochtend 28 mei 2018 werd in de vuurwerkopslaglocatie in Ulicoten (gemeente Baarle Nassau) als gevolg van graafwerkzaamheden de sprinklerinstallatie in werking gesteld. De locatie, die voorheen door het ministerie van Defensie werd gebruikt voor de opslag van munitie, is sinds 1999 in gebruik als opslaglocatie voor grote hoeveelheden in beslag genomen (illegaal) vuurwerk. In 2005 is het beheer van de locatie overgedragen aan het Rijksvastgoedbedrijf. Sindsdien vallen de locatie en de activiteit van de vuurwerkopslag onder de verantwoordelijkheid van de directie Domeinen Roerende Zaken (DRZ) van het ministerie van Financiën en moet de locatie voldoen aan de veiligheidseisen uit het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) en het Vuurwerkbesluit.

Na de melding dat de sprinklerinstallatie in werking was gesteld, kwam de brandweer gelijk poolshoogte nemen en werden allerlei personen en instanties geïnformeerd. In de loop van de middag werd duidelijk dat het vuurwerk dat in het depot lag opgeslagen, mogelijk met het water kon gaan reageren. Als bijvoorbeeld flitspoeder (dat een bestandsdeel van vuurwerk kan zijn) met water in aanraking komt, kan het gaan ontbranden. Voor de burgemeester van Baarle-Nassau was dit reden om alle partijen bijeen te roepen en actie te ondernemen. Er vond opschaling plaats naar GRIP-2. In de loop van de avond werd uit voorzorg een gebied rondom de locatie afgezet en werd de Explosieven Opruimingsdienst van Defensie (EOD) opgeroepen om onderzoek te doen naar mogelijke risico's.

Uiteindelijk bleek de situatie mee te vallen en was de situatie redelijk snel weer onder controle. Het liep dus met een sisser af. Wel was het incident aanleiding voor een discussie over de combinatie van vuurwerkopslag en een sprinklerinstallatie. Wat de afhandeling van het incident vooral interessant maakt, is de relatie en afstemming tussen enerzijds de algemene keten (gemeente en hulpdiensten) en anderzijds de directie DRZ van het ministerie van Financiën, de gebruiker van de locatie. Opnieuw bleek ‘kennen en gekend worden’ – en in dit geval de onbekendheid – een grote rol te spelen. Het hoofdstuk is geschreven op basis van een rapport dat het lectoraat Crisisbeheersing in opdracht van DRZ heeft opgesteld (Van Duin, Linck & Domrose, 2018). In dat kader is met alle relevante betrokkenen gesproken.

## 5.2 Feitenrelaas

In januari 2018 wordt in de opslaglocatie te Ulicoten voor de tweede keer een lekkage geconstateerd. Na metingen blijkt de plek van de bron te zijn gevonden en op 28 mei start een extern bedrijf met het openleggen van de weg. Tijdens de graafwerkzaamheden wordt rond 10.30 uur een luchtleiding geraakt van de sprinklerinstallatie. Het sprinklersysteem treedt in werking en het brandalarm gaat af. Omdat verschillende terugslagkleppen falen – zo wordt achteraf vastgesteld – wordt in elf opslagbunkers water gespreoid.<sup>1</sup> De aanwezige veiligheidsadviseur – de dienstdoende BHV’er – start conform de voorschriften de ontruiming van de locatie. Via de portofoon wordt hij door het installatiebedrijf geïnformeerd dat de luchtleiding is geraakt. Dat verklaart de inwerkingstelling van de sprinklerinstallatie. De sprinklerinstallatie wordt uitgezet. Op dat moment (in circa tien minuten) is bijna de halve watertank leeggestroomd.

De brandweer, die via het automatische brandmeldsysteem is gealarmeerd, rijdt met de veiligheidsadviseur een ronde over het terrein. Geconstateerd wordt dat in drie bunkers het vuurwerk nat is

<sup>1</sup> Terugslagkleppen zijn juist bedoeld om te voorkomen dat bij brand in een van de bunkers de sprinklers in alle bunkers afgaan. Het sprinklersysteem was medio december 2017 voor het laatst gecontroleerd in het kader van de BRZO-inspectie. In het najaar van 2018 zouden de terugslagkleppen moeten worden vervangen.

geworden; in de andere acht bunkers waar de sprinklers zijn afgegaan, ligt niets opgeslagen.

Omdat er geen brand is, keert de brandweer weer terug naar de kazerne. Op de locatie rijzen evenwel direct vragen waarom in elf van de vierentwintig bunkers schijnbaar willekeurig de sprinklerinstallatie is afgegaan. De veiligheidsadviseur belt hierover met de veiligheidskundige van DRZ, die op dat moment op vakantie in Spanje is maar op afstand wel is gearmeerd. Naar aanleiding van dat gesprek rijzen er vragen over de risico's van nat vuurwerk. Volgens de veiligheidsvoorschriften mag nat vuurwerk niet in de bunkers worden opgeslagen. Om hierover meer informatie in te winnen, belt de veiligheidsadviseur zowel met het hoofd productie van DRZ, als met het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en de leider van het Centraal Onderzoeksteam Vuurwerk (COV) van de politie. De leider COV begeeft zich naar de locatie. Om meer zicht te krijgen op de situatie besluit ook het hoofd productie van DRZ af te reizen naar Ulicoten. Onderweg belt hij de plaatsvervangend directeur van DRZ. Die belt vervolgens met het Rijksvastgoedbedrijf dat de gebouwen in eigendom heeft.

Rond 12.30 uur doen de veiligheidsadviseur, het hoofd productie van DRZ en de leider COV van de politie een inspectieronde. Zij delen hun zorgen over het natte vuurwerk en concluderen dat dit moet worden afgevoerd. Er wordt gebeld met de servicedesk van DRZ of een gecertificeerde afvalverwerker kan worden ingeschakeld. Ook wordt melding gedaan van het incident bij de omgevingsdienst. De BRZO-toezichthouder van de omgevingsdienst geeft aan de situatie te melden bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Omdat de contactpersoon van de ILT niet wordt bereikt, wordt rond 14.30 uur bij de ILT een onlinemelding ingediend.

Om 15.40 uur die middag arriveren de plaatsvervangend directeur DRZ en een medewerker van het Rijksvastgoedbedrijf bij de locatie. Er wordt een tweede inspectieronde uitgevoerd, waarbij in een van de bunkers 'broei' wordt geconstateerd. Dat vormt een veiligheidsrisico, zo weten de betrokkenen. Door broei in de natte vuurwerkdozen ontstaat kans op brand. Om meer informatie over dit risico in te winnen, wordt telefonisch contact gelegd met de Teamleider Explosieven Verkenning (TEV) van de politie. De TEV'er adviseert vooral goed te ventileren. Toch verzoekt de veiligheidsadviseur van DRZ hem of de Explosieven

Opruimingsdienst van Defensie (EOD) kan worden geïnformeerd. De TEV'er belt daarop om 15.45 uur de meldkamer van de EOD. De EOD-medewerker hoort van de TEV'er dat vuurwerk in de bunkers nat is geworden. Er is ook 'vocht op de muren van de bunkers aanwezig'. Inzet van de EOD lijkt echter niet nodig.

Een half uur later, om 16.15 uur, belt de TEV'er nogmaals met een andere medewerker van de EOD. Die vraagt of alles onder water staat. 'Nee, zo'n vaart loopt het niet', geeft de TEV'er aan. Daarop concludeert de EOD-medewerker dat inzet van de EOD niet nodig is. Onderwijl wordt gewerkt aan herstel van het sprinklersysteem en wordt de water-tank bijgevuld.

Later in de middag, rond 17.00 uur, neemt de teamchef van de politie contact op met de burgemeester van Baarle-Nassau. In dit gesprek informeert de teamchef de burgemeester over de situatie in Ulicoten waar, als gevolg van een defect met de sprinkler, in drie bunkers vuurwerk nat is geworden en dit mogelijk kan ontploffen. In het gesprek wordt gerefereerd aan de vuurwerkkramp in Enschede en aangegeven dat DRZ de zaak 'niet onder controle' heeft. Om meer zicht te krijgen op het risico besluit de burgemeester met alle betrokken partijen om tafel te gaan zitten. De brandweer, politie, de TEV'er, het hoofd productie en de plaatsvervangend directeur van DRZ worden uitgenodigd voor een overleg, dat om 18.00 uur zal plaatsvinden op het gemeentehuis. Ook de gemeentesecretaris en een adviseur openbare orde en veiligheid schuiven daarbij aan.

Ondertussen is om 17.50 uur opgeschaald naar GRIP-1 en is op de meldkamer de calamiteitencoördinator actief. Deze noteert om 17.52 uur in het landelijk crisismanagementsysteem (LCMS): '1 bunker bevat 7,5 ton flitspoeder. Risico is dat dit door contact met water reageert en explodeert.'<sup>2</sup>

### Flitspoeder

Flitspoeder is een stof die vooral in illegaal vuurwerk wordt gebruikt, omdat het vele malen harder knalt dan buskruit. Bij flitspoeder volgt na ontsteking een snelle reactie: er ontstaat in het vuurwerk een zeer snelle opbouw van een extreem hoge druk, die een explosieve werking heeft. In Nederland mag flitspoeder alleen in kleine hoeveelheden aanwezig zijn in professioneel siervuurwerk. Knalvuurwerk met flitspoeder is in Nederland verboden; in het buitenland niet.

Zoals gezegd start om 18.00 uur op het gemeentehuis een eerste overleg tussen de burgemeester en betrokken partijen. Het gesprek staat in het teken van de beeldvorming. DRZ geeft een korte toelichting op het incident: door het afgaan van de sprinklers is in een aantal bunkers vuurwerk nat geworden en de dienst tracht nu advies in te winnen hoe met de situatie om te gaan. Naar voren komt dat rekening moet worden gehouden met 7.500 kg nat vuurwerk, waarvan bij 1.500 kg sprake is van een onduidelijke samenstelling. Het betreft illegaal vuurwerk, mogelijk met flitspoeder. Met name de term flitspoeder leidt bij de aanwezigen tot onrust. Kan dit exploderen met water? En in het geval van een reactie, explodeert dan één bunker of kunnen nabijgelegen bunkers ook exploderen? Welk effect heeft dit op de omgeving? DRZ moet op de meeste vragen het antwoord schuldig blijven. Geen van de aanwezigen durft een rampscenario uit te sluiten en er bestaat twijfel of DRZ wel voldoende 'in control' is.

Om 18.24 uur komt, eveneens op het gemeentehuis, het CoPI voor de eerste keer bijeen. Op verzoek van de brandweer wordt er opgeschaald naar GRIP-2.<sup>3</sup> De veiligheidsregio plaatst op Twitter een eerste bericht (zie onderstaand).



**Veiligheidsregio MWB** @VRMWB · 28 mei 2018

Deskundigen onderzoeken effect vrijgekomen water door defect in sprinklerinstallatie **vuurwerkopslag** #domeinen #Ulicoten @Gembaarlenassau [bit.ly/2sop1cC](https://bit.ly/2sop1cC). Meer info volgt.

3 Aan het besluit om op te schalen naar GRIP-2 lagen verschillende redenen ten grondslag. Ten eerste kon hiermee een ROT als 'denktank' worden gemobiliseerd. Ten tweede werd op deze wijze enige structuur in vergadering aangebracht.

Medewerkers van de brandweer en DRZ bespreken de optie om de omgeving in een straal van 330 meter van de opslaglocatie te ontruimen, de zogenoemde ‘kleinste contour’ zoals dat in het rampbestrijdingsplan wordt genoemd. In dit gebied bevinden zich alleen personen die in of rond de opslaglocatie werkzaam zijn.

Rond 18.30 uur start de BHV'er met de ontruiming. Vervolgens begeeft de veiligheidsadviseur van DRZ zich naar het gemeentehuis. Bij het verlaten van het terrein ontmoet hij een journalist van Omroep Brabant. Blijkbaar is bekend dat er rond de locatie iets speelt.

Om 19.00 uur bericht Omroep Brabant over het ‘alarm bij de vuurwerkopslag door lekkage’. Daarop volgen diverse berichten op sociale media. De veiligheidsregio plaatst weer een bericht op Twitter (zie onderstaand).



**Veiligheidsregio MWB** @VRMWB · 28 mei 2018

Water reageert op **flitspoeder** in #vuurwerkopslagbunker #domeinen. Uit voorzorg zijn brandweer, adviseurs gevaarlijke stoffen en EOD ter plaatse.

Rond diezelfde tijd start een tweede overleg van het zogenoemde informele beleidsteam. Er wordt gesproken over de kans op een explosie en de mogelijke effecten daarvan. Het wordt de aanwezigen echter niet duidelijk welke effecten te verwachten zijn, mocht het natte vuurwerk exploderen. De burgemeester overweegt rekening te houden met het worstcasescenario: een dominoreactie, waarbij alle 24 bunkers van de opslaglocatie exploderen. Zij besluit de wegen in een straal van één kilometer af te sluiten voor al het verkeer. Omdat de wegafzetting zichtbaar zal zijn voor omwonenden, wordt ook de crisiscommunicatie besproken. Afgesproken wordt dat politiemedewerkers ter plaatse de volgende boodschap dienen af te geven: ‘Er is nu niets aan de hand en we brengen de situatie in kaart.’ Een zelfde boodschap geldt voor de mediaberichtgeving.

Terwijl de politie de weg afzet, is een ploeg van de EOD onderweg om ter plaatse een schouw uit te voeren. Rond 20.15 uur zijn de medewerkers van de EOD gearriveerd en om 20.45 uur betreden zij de opslagbunkers. Duidelijk wordt dat slechts in één bunker nat vuurwerk ligt. Er is geen gevaar voor de omgeving. Om 00.32 uur wordt het laatste overleg van het informele beleidsteam beëindigd.

De volgende morgen is de rust wedergekeerd en gaat men ter plaatse aan het werk om het natte vuurwerk om te pakken en af te voeren naar Duitsland. Uiteindelijk bleek maximaal 450 kilo vuurwerk nat te zijn geworden, waarin mogelijk flitspoeder was verwerkt. Het nat geworden vuurwerk is over drie bunkers verdeeld die ruim werden geventileerd.

### 5.3 Wat is het risico?

De cruciale vraag die op 28 mei een groot deel van de dag heeft gespeeld, was hoe de risico's van het gebeurde in te schatten: Hoe erg is het?

Na de alarmering arriveerde die ochtend de brandweer conform de daarvoor geldende procedures. Er leek echter niet zoveel aan de hand: 'een gevalletje waterschade'. Vuurwerk wordt in het algemeen wel vaker nat en eigenlijk hopen medewerkers van hulpdiensten altijd op een regenachtig oud en nieuw, omdat dan achtergebleven vuurwerk tenminste nat wordt en er de volgende dag weinig meer gebeurt. Omdat voor de brandweer geen taak leek te zijn weggelegd, keerden de brandweerlieden terug naar de kazerne.

Aan het einde van dag werd echter verschillende keren gesproken over een dreigend 'Enschede-scenario'. Het worstcasescenario werd op tafel gelegd: een explosie met vervolgens kettingreacties naar andere bunkers. Er volgde opschaling naar GRIP-2, waarbij feitelijk vanaf 18.00 uur een vrijwel compleet gemeentelijk beleidsteam met de nodige externen actief was. Wat gebeurde er nu die middag wat de perceptie van de situatie zo deed veranderen?

### 5.4 Uiteenlopende beelden

Aan het einde van de middag hadden verschillende partijen een verschillend risicobeeld. DRZ voorzag mogelijk problemen vanwege het feit dat er nat vuurwerk was opgeslagen, dit niet was toegestaan en hierdoor mogelijk broei kon ontstaan. Voor de medewerkers was dit een aandachtspunt, omdat broei een van de scenario's was die benoemd werd in het Bedrijfsnoodplan en in het Veiligheidsrapport behorende bij de vergunning. Wat de risico's precies waren en hoe daarmee om te

gaan, was echter niet duidelijk. Ook was onduidelijk – feitelijk gewoon onbekend – wat nu het risico was van de combinatie van water en flitspoeder. De stof wordt in illegaal vuurwerk gebruikt, maar daarop staat niet aangegeven wat de precieze bestanddelen zijn en ook kan dat van partij tot partij verschillen. Zou het flitspoeder kunnen exploderen? Is die explosie dan even groot of minder groot dan van droog vuurwerk? Op deze vragen, die niet alleen bij DRZ maar ook bij anderen speelden, kon niet met zekerheid antwoord worden gegeven.

De politie kwam in beeld vanwege de TEV'er die door de veiligheidsadviseur van DRZ was gebeld. Binnen de politie leven negatieve ervaringen met vuurwerk en met flitspoeder in het bijzonder. Vuurwerk is gevaarlijk! Ook binnen de top van de politieorganisatie wordt vuurwerk als een groot gevaar voor politiemensen beschouwd. De afgelopen jaarwisselingen is aangestuurd op een algeheel vuurwerkverbod. In deze casus speelde deze beeldvorming mogelijk een rol. Via de politielijn werd aan het einde van de middag de burgemeester over de situatie geïnformeerd. Omdat de TEV'er de zaak niet vertrouwde en twijfelde aan de handelingsbekwaamheid van DRZ, meldde de teamchef deze observaties aan de burgemeester van Baarle-Nassau. Daarbij leefde de teamchef ten onrechte in de veronderstelling dat zowel de TEV'er als DRZ uitgebreid overlegd had met de EOD. De burgemeester kon op basis van deze ten minste ongerust makende informatie van de politie niet veel anders doen dan proberen informatie in te winnen door betrokkenen bij zich te roepen.

Hoewel de brandweereenheid die 's ochtends was uitgerukt, eigenlijk geen probleem zag en onverrichter zake weer naar de kazerne was teruggekeerd, ontstond bij andere vertegenwoordigers van de brandweer, en ook bij anderen die 's middags aanschoven bij het overleg met de burgemeester, twijfel. DRZ leek een betrouwbare en professionele overheidsinstelling, maar was dat beeld wel juist? Er leek die ochtend om 10.30 uur weinig aan de hand en nu zitten wij hier om de tafel? Waarom kan DRZ ons niet meer vertellen? Bij een defect met een sprinkler kan er best in één bunker water gaan sproeien, maar hoe kan dat dan in elf bunkers tegelijk? Hoe goed heeft men de zaken dan feitelijk op orde?

Omdat deze vragen rezen, werd de onzekerheid gevoeld over wat zou kunnen gebeuren. Daarbij speelde mee dat betrokkenen van DRZ weinig inzicht lieten blijken in de wijze waarop hun crisisorganisatie

functioneerde. Ook gaf DRZ er onvoldoende blijk van dat zij zich op vragen had voorbereid. Wat ligt er precies? Hoe nat is het? Is dat gevaarlijk en hoe gevaarlijk dan? Is er ook puur flitspoeder opgeslagen? Wat is het effect daarvan op de omgeving? Wat zijn de gevolgen van een eventuele explosie met grote hoeveelheden flitspoeder?

DRZ wist tijdens dat eerste overleg geen adequaat antwoord te geven op de vragen die gesteld werden en kon daardoor de situatie niet goed duiden. De burgemeester raakte daarom gedurende het overleg niet overtuigd van de mate waarin DRZ 'in control' was. Zij koos voor een '*better safe than sorry*' aanpak en besloot het gebied rondom de locatie te laten ontruimen en een groter gebied te laten afzetten. Hoewel de ontruiming conform standaardprocedure verliep en ook gemakkelijk te organiseren was (aangezien er in het betreffende gebied vrijwel niemand verbleef of woonde), was deze blijkbaar gebaseerd op de inschatting dat er een behoorlijk risico was op een explosie. Door anderen daarentegen werd een andere risico-inschatting gemaakt. Aan het begin van de avond arriveerde een EOD-ploeg die, vergezeld door een aantal andere personen (van DRZ, de politie en de omgevingsdienst), in de bunkers poolshoogte ging nemen. De vier medewerkers van de EOD die naar binnen gingen, gaven er in hun handelen geen blijk van dat zij uitgingen van een groot en acuut gevaar.

Er waren dus sterk uiteenlopende risicopercepties. Hoe zijn deze nu ontstaan en waarom hebben ze die dag een zo grote rol gespeeld? Het antwoord op deze vraag raakt de kern van deze casus. Wij onderscheiden de volgende zes factoren.

### *1. De samenloop van omstandigheden*

De casus zoals die zich manifesteerde is een typisch voorbeeld van wat wel een 'onmogelijk ongeval' genoemd wordt. Het scenario is nauwelijks vooraf te bedenken. Een lekkage op het terrein (een paar kuub water dat in een week verdwijnt) leidt tot actie. Bij het opsporen van het lek wordt tijdens graafwerkzaamheden een luchtleiding geraakt. Vervolgens gaan, als gevolg van falende terugslagkleppen, niet in één maar in elf bunkers de sprinklers af. In enkele van deze bunkers ligt vuurwerk opgeslagen dat mogelijk nat is geworden. Een deel van het vuurwerk is conform de procedures verpakt, maar een ander deel is nog niet gecategoriseerd en omgepakt. Vervolgens wordt in LCMS

foutief ingeklopt dat in de opslaglocatie 7500 kilo flitspoeder aanwezig is. Het is die dag bovendien extreem heet, wat de kans vergroot op mogelijke broei. Al deze factoren tezamen maakten dat deze ‘explosieve situatie’ kon ontstaan.

### 2. *Onbekendheid*

Ten tweede was er op vele fronten sprake van onbekendheid. Zo bestond er onbekendheid met het scenario (de combinatie van water en vuurwerk met flitspoeder) en met de gevolgen ervan. Als een dergelijk scenario was opgesteld en de risico’s meer bekend waren geweest, zou waarschijnlijk niet zijn overgegaan tot ontruiming. Nu was er onbekendheid met de mogelijke effecten van het ‘worstcasescenario’. Zijn gewonden of doden verwachten? Tot op welke afstand lopen mensen gevaar? De onbekendheid met de risico’s speelde door in de betekenis die eraan gegeven werd. Blijkbaar, zo was de gedachte, wisten vertegenwoordigers van DRZ vele cruciale zaken gewoon niet. Bij de burgemeester en hulpdiensten vertaalde zich dat in ‘we weten het niet, dus gaan we uit van het worstcasescenario’. Daarbij speelde mee dat een deel van de aanwezigen bij de overleggen geen beeld had van de situatie ter plaatse en de omgeving van het terrein. Een andere vorm van onbekendheid betrof het feit dat betrokken actoren onbekenden voor elkaar waren. Ook deze relatieve onbekendheid speelde een rol.

### 3. *Onduidelijkheid*

Naast onbekendheid was er sprake van onduidelijkheid over de risico’s en de effecten. Er werd in het situatiebeeld (LCMS-journaal) gesproken over aanwezigheid van zo’n 7500 kilo flitspoeder, dat in één keer zou kunnen ontploffen. Feitelijk lagen in de drie bunkers die nat waren geworden, 2500 kilo goed verpakte monsters opgeslagen, en daarnaast 1000 kilo 1.4 vuurwerk en 4500 kilo nog niet gecategoriseerd vuurwerk dat mogelijk flitspoeder kon bevatten. Uiteraard maakt het in de heftigheid van een eventuele explosie nogal uit of het gaat om in totaal 7500 kilo of 4500 kilo flitspoeder. Daarbij speelde de term ‘flitspoeder’ ook parten. Het roept een ander beeld op dan ‘nat vuurwerk’. Ook was er onduidelijkheid over de effecten van een eventuele explosie van dat vuurwerk (we weten niet wat 4500 kilo van dat explosierende spul voor effect heeft voor de andere bunkers en de omgeving). Ook was bij de verschillende personen niet duidelijk wat de drie zones

(effectcontouren) inhielden. Wat was de betekenis ervan in termen van schade en slachtoffers? De burgemeester dacht bij zone-3 aan doden, terwijl het ging om mogelijke gehoorschade.

#### 4. Informatiedeling

In de tijdsperiode tussen 10.30 uur en het overleg dat om 18.00 uur startte, was er heel weinig contact geweest tussen de sleutelactoren. De gemeente – in casu de burgemeester – hoorde pas om 17.00 uur over het incident met de sprinkler. De TEV'er (van de politie) was slechts een paar uur daarvoor geïnformeerd door DRZ, had beperkt contact gehad met de EOD en vanuit de politie was er geen contact gezocht met mogelijk andere betrokkenen. Dat gold ook voor de brandweer die na 10.30 uur niets meer ondernomen had, terwijl bekend was dat mogelijk de zwaarste categorie vuurwerk (1.1) nat was geworden. DRZ had wel overleg gehad met de politie (in casu het TEV), het NFI en de omgevingsdienst, maar had geen contact gelegd met de veiligheidsregio, de gemeente, EOD of de ILT.<sup>4</sup> DRZ trachtte zelf de situatie beheersbaar te maken en expertise in te winnen, maar legde geen relatie met de algemene keten. Ongetwijfeld heeft dat gebrek aan informatiedeling weer te maken met de relatieve onbekendheid met elkaar als 'verschillende werelden'.

#### 5. Deskundigheid

Het vervoer, de opslag en het werken met vuurwerk kennen een speciaal soort risico waarvan weinig personen echt weet hebben, zeker als het illegaal of professioneel vuurwerk is. Dat betekent dat de kennis over het onderwerp beperkt is. Over de risico's van de combinatie van illegaal vuurwerk (waarin mogelijk flitspoeder is verwerkt) met water is nog minder bekend. In deze casus waren naast DRZ in ieder geval de brandweer, de politie, de omgevingsdienst, ILT en de EOD in beeld. Tussen 11.00 uur en 17.00 uur zijn sommige personen van deze organisaties betrokken geweest om iets te zeggen of vinden over het risico (met name de combinatie water en illegaal vuurwerk). Daarbij valt op dat de politie (met name het TEV) met een beperkte kennis over het risico juist een grote rol heeft gespeeld, terwijl de EOD met veel

4 Overigens was de regel dat DRZ niet zelf contact had met de EOD, maar dat dit altijd via het TEV ging.

expertise pas laat in beeld kwam. Feitelijk was de EOD pas laat volledig geïnformeerd en betrokken, waardoor in de loop van de avond de spanning zo opliep. Ook speelde mee dat de meest deskundige medewerker van DRZ op vakantie was.

### 6. *Gescheiden werelden*

De relatieve onbekendheid met de andere keten heeft ook effect gehad op de samenwerking. Bij de gemeenten en hulpdiensten was weinig zicht op wat er zich op zo'n locatie (en binnen DRZ) feitelijk afspeelde. Deels is dat verklaarbaar door het feit dat informatie over de locatie is geborgd bij de lokale brandweerpost in Baarle-Nassau en (nog) niet binnen de veiligheidsregio als geheel. Zo heeft alleen de lokale brandweerpost inzage in de opslag per bunker en staat er alleen in Baarle-Nassau een computer waarop te zien is in welke bunker een brandalarm afgaat. Maar ook het 'generieke' rampbestrijdingsplan dat voor de gehele regio is opgesteld, gaf onvoldoende houvast voor dit scenario. Andersom wist DRZ weinig van wat er zich bij een (dreigende) crisis op een gemeentehuis afspeelt. Toen vertegenwoordigers van DRZ aan het begin van die avond bij het gemeentehuis arriveerden, was hen niet duidelijk dat er sprake was van een 'crisisoverleg'. Volgens het Bedrijfsnoodplan heeft multidisciplinaire samenwerking alleen betrekking op de samenwerking met partners bij de bestrijding van incidenten; het betreft dan met name de crisiscommunicatie.<sup>5</sup> De noodprocedures beschrijven vooral het eigen optreden. Dat bij incidenten multidisciplinaire crisisteamen geformeerd worden, wordt niet genoemd. DRZ richtte zich vooral op de partners binnen de rijksoverheid en veel minder op regionale partners zoals de veiligheidsregio.

## 5.5 Afronding

Deze casus was zeker niet groots en meeslepend, maar wel illustratief voor een aantal zaken. Gelukkig bleven de risico's beperkt. Toch was deze casus mede aanleiding om meer zicht te krijgen op de werkelijke risico's van de combinatie van vuurwerk – en dan vooral vuurwerk dat flitspoeder bevat – en water. Daarnaast is de casus een leerzaam

5 Bedrijfsnoodplan, paragraaf 10.30.

voorbeeld van de samenwerking tussen twee werelden (de algemene en de functionele keten), die beide serieus bezig zijn met veiligheid, maar in het dagelijkse feitelijk zo weinig met elkaar te maken hebben dat deze onbekendheid een probleem kan vormen als zich een bijzondere en mogelijk zelfs explosieve situatie voordoet.



'Net bij de minister geweest. [...] De minister had slechts één opmerking: "er moet wel sturing op zitten" (gezien de gevoeligheid van het onderzoek) Het moet niet zo zijn dat er ineens iets totaal anders uit komt dan tot nu toe gecommuniceerd naar de TK'

Bron: interne email beleidsdirectie ministerie

*Het #WODC verhaal in één citaat:*

Bas Haan @bas\_haan

# 6

## Een affaire rond de onafhankelijkheid van het WODC

*Laurens van der Varst*

### 6.1 Inleiding

Op 19 juni 2018 stapte directeur Frans Leeuw van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) op. De aanleiding daartoe had een lange aanloop die eind 2017 tot uiting kwam in een uitzending van *Nieuwsuur*. Uit onderzoek door onderzoeksjournalist Bas Haan, die eerder de spraakmakende onthulling deed over de bonnetjesaffaire, zou blijken dat ambtenaren van het ministerie van JenV oneigenlijke invloed uitoefenden op onderzoeksresultaten. Het nieuws sloeg in politiek Den Haag in als een bom. Het was immers niet het eerste incident dat zich afspeelde op het ‘veiligheidsministerie’ dat met ruim honderdduizend ambtenaren het grootste departement is.

De WODC-affaire startte in 2014 met een melding van een ervaren onderzoeker die intern melding deed van oneigenlijke ambtelijke beïnvloeding. De onthulling in *Nieuwsuur* bracht de affaire in een stroomversnelling. Het is een affaire die draait om de onafhankelijkheid van onderzoek, in het bijzonder van het onderzoeksinstituut van het ministerie van JenV, en daarmee om de betrouwbaarheid van onderzoek. We belichten daarbij twee dilemma’s.

Een eerste dilemma betreft de vraag hoe om te gaan met enerzijds de feitelijke situatie (in dit geval een klacht over verstoorde werkverhoudingen en mogelijke beïnvloeding van onderzoek) en anderzijds het beeld dat daarover in de media ontstaat.

Een tweede dilemma gaat over de onafhankelijkheid van onderzoek. Daaraan wordt terecht een groot belang gehecht, juist nu, in tijden van nepnieuws en feitenvrije politiek. Hoe die onafhankelijkheid

zo goed mogelijk te waarborgen is een vraag waarvoor onderzoekinstellingen en commissies – maar zeker ook bestuurlijke opdrachtgevers – zich gesteld zien.

Voor dit hoofdstuk is gebruikgemaakt van openbare bronnen zoals nieuwsberichten en de drie onderzoeksrapporten die over deze casus verschenen zijn.

## 6.2 Feitenrelaas

Op 6 december 2017 opent het tv-programma *Nieuwsuur* met het bericht dat de ambtelijke top van het ministerie van JenV onderzoek naar het Nederlandse drugsbeleid heeft gemanipuleerd.<sup>1</sup> *Nieuwsuur* baseert zich op een interne klacht van een onderzoeker van het WODC, Marianne van Ooyen. Drugsonderzoek uit 2014 zou zodanig zijn beïnvloed, dat de onderzoeksresultaten het softdrugbeleid van toenmalig minister Opstelten ondersteunden. Dat beleid was erop gericht de overlast van coffeeshops in te dammen, onder andere door een zogeheten ingezetenen- en het afstandscriterium. Die maatregelen waren van meet af aan omstreden, omdat zij juist zouden leiden tot meer overlast en illegale drugshandel en geen oplossing zouden bieden voor de ‘achterdeurproblematiek’ van coffeeshops. Het WODC rapporteerde destijds dat de overlast door coffeeshops wel meeviel; een conclusie die uitermate gevoelig lag.

In de uitzending van *Nieuwsuur* stelt emeritus hoogleraar Recht en Samenleving Jan Brouwer dat ambtenaren van het ministerie de conclusie dat gemeenten geen overlast van coffeeshops ervaren, zodanig hebben weten te sturen dat de desbetreffende conclusie is verdwenen uit het rapport.<sup>2</sup> Zowel oppositie- als coalitiepartijen reageren verontwaardigd op de onthullingen; de minister van JenV wordt om opheldering gevraagd. Volgens D66-justitiewoordvoerder Groothuizen betreft het een grove schending van de integriteit van het ministerie.

1 Uitzending *Nieuwsuur* van 6 december 2017. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/uitzending/29606-nieuwsuur.html>.

2 NOS, 6 december 2017. Binnenland en Politiek: ‘Onderzoek naar Nederlands drugsbeleid jarenlang gemanipuleerd’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2206295-onderzoek-naar-nederlands-drugsbeleid-jarenlang-gemanipuleerd.html>.

'We moeten er als Kamer op kunnen vertrouwen dat we objectieve informatie hebben om beleid bij te sturen of vorm te geven. Het is schokkend, absoluut onaanvaardbaar, wij willen echt dat alle informatie op tafel komt. Daar willen we een debat over.'<sup>3</sup>

De pas aangetreden minister Grapperhaus van JenV kondigt de volgende dag onafhankelijk onderzoek aan. Hij meldt aan de Tweede Kamer veel belang te hechten aan de integriteit van het departement en de onafhankelijkheid van het WODC. De minister stelt maar liefst drie commissies in voor onderzoek naar respectievelijk de deugdelijkheid van drugsonderzoeken (Onderzoekscommissie WODC-I), de relatie tussen het WODC en het departement (Onderzoekscommissie WODC-II) en de klachtafwikkeling (Onderzoekscommissie WODC-III).

Op 23 januari 2018 debatteert de Tweede Kamer over de onthullingen van *Nieuwsuur*.<sup>4</sup> In het debat is er waardering voor de onderzoekers van het WODC. Er worden vooral veel vragen gesteld over de reikwijdte van de door de minister ingestelde onderzoeken en de mogelijkheid om van andere onafhankelijke instituten als het RIVM en CPB te leren. Veruit de belangrijkste kwestie is de positie van het WODC ten opzichte van het ministerie: zou het WODC niet op een grotere afstand van het departement moeten worden geplaatst?

In juni 2018 komt als eerste Onderzoekcommissie WODC-III met haar bevindingen over de klachtafhandeling. De commissie onder voorzitterschap van hoogleraar Arbeidsrecht Evert Verhulp stelt dat de interne melding niet conform de vereiste zorgvuldigheid en geldende richtlijnen is behandeld. De commissie benadrukt het belang van een open, lerende cultuur en ziet daarin een belangrijke taak voor leidinggevend. Naar aanleiding van het rapport kondigt Frans Leeuw op 19 juni aan vervroegd terug te treden als WODC-directeur (hij zou eind 2018 met pensioen gaan). Hij herkent zich maar matig in de kritiek

3 NOS, 6 december 2017. Politiek: 'Kamer schrikt van politieke sturing op onafhankelijk onderzoek'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2206302-kamer-schrikt-van-politieke-sturing-op-onafhankelijk-onderzoek.html>.

4 Handelingen TK 2017-2018 nr. 42, item 33.

op zijn leiderschapstijl en meent het WODC en zijn medewerkers het beste te dienen door te vertrekken.<sup>5</sup> De Universiteit Maastricht, waar Leeuw een leerstoel bekleedt, ziet in de uitkomsten van het onderzoek geen aanleiding om maatregelen te nemen. Naar het oordeel van de universiteit heeft Leeuw de normen voor wetenschappelijke integriteit niet geschonden.<sup>6</sup>

Drie maanden later, in oktober 2018, verschijnt het rapport van onderzoekscommissie WODC-I naar de deugdelijkheid van drie drugsonderzoeken.<sup>7</sup> Onder leiding van jurist Jacques Overgaauw concludeert deze onderzoekscommissie dat de bestudeerde rapporten en de totstandkoming ervan eerlijk, zorgvuldig en betrouwbaar zijn. Zij maakt tevens duidelijk dat aan beleidsonderzoek eigen is dat de opdrachtgever invloed heeft op de onderzoeksvraag en op de kaders waarbinnen het onderzoek wordt uitgevoerd. Die invloed is er vanuit het ministerie van JenV ook geweest, maar dat heeft volgens de commissie nauwelijks effect op de inhoud gehad. Verder rapporteert de commissie-Overgaauw over de verstoorde werkverhoudingen binnen het WODC, na onheuse bejegening van een van de onderzoekers door de directeur.

In november 2018 blikt de gewezen onderzoeker en klokkenluider Marianne van Ooyen terug op de affaire in een interview in *NRC Handelsblad*.<sup>8</sup> In het interview bekritiseert Van Ooyen het rapport van de commissie-Overgaauw dat in haar ogen voor het ministerie van JenV een vrijbrief is voor voortgaande bemoeienis met het WODC. Ze adviseert mogelijke melders van misstanden af te zien deze te melden; die strijd acht zij voor een individuele melder bij voorbaat verloren.

5 NOS, 19 juni 2018. Binnenland: 'Directeur WODC neemt ontslag'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2237300-directeur-wodc-neemt-ontslag.html>.

6 Observant, 20 februari 2019. 'Oud-WODC-directeur Leeuw mag hoogleraar blijven'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.observantonline.nl/Home/Artikelen/articleType/ArticleView/articleId/16720/Oud-WODC-directeur-Leeuw-mag-hoogleraar-blijven>.

7 *Het Besloten club en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops* (2013), *Coffeeshops, toeristen en lokale markt* (2014) en *Internationaal recht en cannabis* (2014).

8 NRC, 1 november 2018. Nieuws: 'Ik werd als een verdachte behandeld'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/11/01/ik-werd-als-een-verdachte-behandeld-a2753647>.

In januari 2019 volgt het langverwachte onderzoek van hoogleraar Rechtssociologie Marc Hertogh naar de relatie tussen het departement en het WODC. De commissie-Hertogh concludeert dat er sprake is van vervlechting tussen beleid en onderzoek en dat het ontbreekt aan waarborgen voor de onafhankelijkheid van onderzoek.

‘Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) vervult een belangrijke rol in onze democratische rechtsstaat. In tijden van nepnieuws, *fact-free politics* en twijfels over het overheidsbeleid moeten politici, pers en publiek kunnen vertrouwen op onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek.’ (Onderzoekscommissie WODC II, 2019, p. 7)

Uit het rapport blijkt dat het aannemelijk is dat bij meerdere onderzoeken sprake is geweest van oneigenlijke beïnvloeding, zoals het inperken van de reikwijdte van onderzoek, de toon en inhoud en timing. Dit speelt met name bij politiek gevoelige onderwerpen. De commissie:

‘Er is een terugkerend patroon waarin sommige medewerkers van het Ministerie van JenV proberen om WODC-onderzoek te beïnvloeden. Hierbij is bovendien sprake van een machtscultuur, waarin onderzoekers in “een spel van duwen en terugduwen” hun inhoudelijke onafhankelijkheid steeds opnieuw moeten bevechten. Vooral bij politiek gevoelige onderwerpen staan onderzoekers bloot aan stevige beleidsdruk en is er sprake van (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding.’ (Onderzoekscommissie WODC-II, 2019, p. 10)

Er wordt volgens de commissie overigens door de onderzoekers met succes weerstand geboden tegen oneigenlijke beïnvloeding. Maar, zo concludeert de commissie-Hertogh, dat lukt niet altijd. Verder oordeelt de commissie dat de leiding van het ministerie van JenV en het WODC hun zorgplicht onvoldoende serieus nemen. Onderzoekers ervaren onvoldoende bescherming om hun werk in onafhankelijkheid uit te voeren en er is weinig ruimte om in openheid dilemma’s en problemen met elkaar te bespreken.

Een half jaar later, op 15 juni 2019, reageert minister Grapperhaus van JenV op de uitgebrachte rapporten.<sup>9</sup> Volgens Grapperhaus vereist beleidsonderzoek zorgvuldige inbreng vanuit het beleidsdepartement, echter zonder aantasting van de onafhankelijkheid van onderzoek. Hij stelt een pakket maatregelen voor die moeten bijdragen aan de weerbaarheid van het WODC, alsmede richtlijnen voor ambtenaren om de onafhankelijkheid van onderzoek te waarborgen. Een belangrijke maatregel is het uit huis (c.q. op grotere afstand van het ministerie) plaatsen van het WODC.

### 6.3 Beeldvorming en feiten

Een eerste dilemma in deze casus houdt verband met de discrepantie die kan bestaan tussen de feitelijke situatie (in dit geval een klacht over verstoorde werkverhoudingen en mogelijke beïnvloeding van onderzoek) en het beeld dat daarover in de media ontstaat. Aan de totstandkoming van dat beeld droegen in dit geval meerdere factoren bij:

- de *Nieuwsuur*-uitzending, waarin deskundigen hun verontwaardigd uitspreken;
- de reacties van Tweede Kamerleden;
- de reactie van de minister en de aankondiging van maar liefst drie onderzoeken;
- de context waarin het incident plaatsvond, namelijk dat van een onbestuurbaar geworden ‘incidentenministerie’.

Er ontstond al snel de nodige ophef en verontwaardiging over de zaak. De Tweede Kamer buitelde over de minister heen en eiste opheldering. Daarbij speelden eerdere incidenten en voetangels mee: de bonnetjes-affaire, de reorganisatie van de Nationale Politie, de discussie of het veiligheidsministerie niet te groot is geworden. Maar ook het beeld van twee prominente VVD-bewindslieden, ‘*tough on crime*’, onder wier bewind een politiek en maatschappelijk beladen coffeeshopbeleid werd uitgezet. Tel daarbij op dat een van de hoofdrolspelers, de politiek verantwoordelijke minister Grapperhaus, achtervolgd werd door enkele

9    Brief van de minister van Justitie en Veiligheid d.d. 15 januari 2019, TK 2018-2019, 28844, nr. 168.

ongelukkige uitspraken.<sup>10</sup> Dit kan mede verklaren waarom de minister direct ‘bovenop’ de WODC-casus zat en diepgaand onderzoek aankondigde. Het creëerde al met al een dankbare voedingsbodem. Hoewel de directeur van het WODC in een interview aangaf zelf naar *Nieuwsuur* te willen gaan om tekst en uitleg te geven (suggererend dat hij daarmee de crisis zou kunnen bezweren), vroeg de redactie van *Nieuwsuur* de verantwoordelijk minister in de uitzending. Daar gaf Grapperhaus meteen aan dat dingen niet goed waren gegaan. Directeur Leeuw:

‘Hij kon moeilijk anders. Het ging over drugs, het ging over onderzoek, en over iemand die door de leiding niet serieus was genomen. Dat was in elk geval het beeld. En de minister was natuurlijk *brand new*.’<sup>11</sup>

Emeritus hoogleraar Bestuurskunde Wim Derksen plaatste kanttekeningen bij het ontstane beeld over het WODC en waarschuwde voor voorbarige conclusies. Volgens Derksen is het WODC geen universiteit of planbureau dat formeel een onafhankelijke positie heeft. Het is voor het WODC gebruikelijk dat het ministerie – als opdrachtgever – de onderzoeksopdrachten formuleert.

‘Een probleem ontstaat pas als het departement de opdracht verandert om het risico van onwelgevallige conclusies te verkleinen. Het is de vraag of dat verstandig is. Maar wie denkt dat onderzoek geen onderdeel is van de politiek, is wel heel naïef.’<sup>12</sup>

10 Over het inperken van de vrije meningsuiting voor omstreden imams, zijn uitspraken dat Noord-Korea achter een cyberaanval in de Rotterdamse haven zit en zijn standpunt over jihadisten.

11 *De Volkskrant*, 5 maart 2019. Nieuws & Achtergrond: ‘Iedereen heeft zijn zegje over de WODC-affaire gedaan. Behalve Frans Leeuw, de directeur die moest opstappen’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/iedereen-heeft-zijn-zegje-over-de-wodc-affaire-gedaan-behalve-frans-leeuw-de-directeur-die-moest-opstappen-b22c847f/>.

12 Wim Derksen, 12 december 2017. Blog: ‘Wat valt het #WODC te verwijten’. Op 9 september 2019 ontleend aan <http://www.wimderksen.com/2017/12/12/wat-valt-het-wodc-te-verwijten/>.

Verder is het volgens Derksen niet zo vreemd dat een minister invloed probeert uit te oefenen op het moment van publiceren van een onderzoek of zich op de resultaten wil voorbereiden. Dat gebeurt tenslotte overall. Kritisch is hij ook op het beeld dat in de media werd geschetst en de rol van wat hij ‘trekpopprofessoren’ noemt:

‘Het onderwerp laat zich moeilijk verbeelden, maar *Nieuwsuur* had wel heel veel beelden van verlichte vensters en toetsenborden nodig om het gebrek aan voorbeelden te camoufleren. De twee geïnterviewde hoogleraren betoonden zich goede “trekpopprofessoren”: als je eraan trekt vertellen ze op verzoek van de journalist dat het een schande is. (...) De man lijkt om 3 uur ’s nachts nog bereid om zijn stropdas om te doen en schande te spreken. Zonder verder onderzoek te doen en zonder enige nadere duiding te geven.’<sup>13</sup>

In een dergelijke context domineerde het ontstane beeld over de onafhankelijkheid van het WODC al snel de feitelijke situatie, zoals die pas later in onderzoek naar voren zou komen. Duidelijk is in elk geval dat zo’n beeld snel ontstaat en grote impact heeft. Dat is een riskant beeld; het ondermijnt de positie van het onderzoeksinstituut en bedreigt zijn kernwaarden. Dat zagen we in januari 2019 terug in de ophef die in de Haagse gemeenteraad ontstond, nadat de burgemeester had aangekondigd dat zij het IFV had gevraagd onderzoek te doen naar de ‘vreugdevuren’ in Scheveningen. Omdat de burgemeester, als voorzitter van de veiligheidsregio Haaglanden, lid is van het zogeheten Veiligheidsberaad (bestaande uit alle voorzitters van de 25 veiligheidsregio’s) en het secretariaat van datzelfde Veiligheidsberaad is ondergebracht bij het IFV, zou het IFV geen onafhankelijk onderzoek kunnen doen. Het beeld dat ontstond: onderzoek door het IFV is niet onafhankelijk, want de burgemeester zit er te dicht op. Het deed er niet meer toe of dat feitelijk ook zo is; het beeld was al bepaald.

Ook in de WODC-casus ontstond, door de onthullingen in *Nieuwsuur*, het beeld dat het WODC niet onafhankelijk zou opereren. Vechten tegen zo’n beeld is lastig. Als het beeld tegen je is gekeerd, is het leed vaak al geschied. Dan is het redden wat er te redden valt en wachten tot de storm is gekeerd, wat overigens lang kan duren: een negatief

frame blijft instanties soms lang aankleven. Dit zien we geregeld terug wanneer bestuurders bij incidenten geconfronteerd worden met allerlei beelden, emoties en belevingen; beelden die niet noodzakelijkerwijs overeenkomen met de feitelijke situatie, die in de praktijk vaak vele malen genuanceerder is (Zannoni et al., 2012). Hoe daarmee om te gaan, zeker bij een forse disbalans tussen ‘het beeld’ en ‘de feiten’, is een waar dilemma voor communicatieadviseurs en crisisbeheersers. Een mogelijke oplossingsrichting is het communiceren over en ‘mee-nemen’ van betrokkenen in het spanningsveld waarmee je als crisis-beheerser te maken hebt.

#### 6.4 Onafhankelijkheid van onderzoek

Het tweede dilemma in deze casus gaat over de onafhankelijkheid van onderzoek. Daaraan wordt door politici en beleidsmakers groot belang gehecht, juist in tijden van nepnieuws en feitenvrije politiek. Hoe die onafhankelijkheid zo goed mogelijk te waarborgen, is een vraag waarvoor onderzoekinstellingen en -commissies, maar ook opdrachtgevers zich gesteld zien.

Volgens socioloog Lex Cachet is de WODC-casus nog veel ingewikkelder dan die van gewoon onderzoek:

‘Dat komt vooral door de vele rollen die het WODC speelt: onderzoeker, aanbesteder en begeleider van extern onderzoek, adviseur van de minister. De paradoxale positie van het instituut, onafhankelijk maar ook onderdeel van het departement, helpt ook niet mee.’<sup>14</sup>

Uit de commissierapporten blijkt dat er op diverse manieren invloed werd uitgeoefend op onderzoekers en de resultaten van onderzoek, zoals het toespitsen van vragen op gewenste uitkomsten, subtiele druk tijdens overleggen en begeleidingscommissies, timing van openbaarmaking van resultaten. Verder werden het inperken van de eigen, vrije onderzoeksruijme van onderzoekers genoemd, sturende en weinig rol-vaste houding van opdrachtgevers en het ontbreken van een veilige,

14 NRC, 14 december 2017. *Opinie: ‘Natuurlijk wordt het WODC beïnvloed’*. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/12/14/natuurlijk-wordt-wodc-beïnvloed-a1584827>.

open cultuur om dilemma's te bespreken (Onderzoekscommissie WODC II, 2018). Dat er tussen opdrachtgevers en onderzoekers in de dagelijkse realiteit van beleidsonderzoek interactie en afstemming plaatsvindt, is evident. Cachet is op dat vlak helder: onderzoek vindt nooit in een vacuüm plaats. Gedurende het onderzoeksproces hebben onderzoekers veelvuldig contact met opdrachtgevers over tal van zaken, zoals de toegang tot informatie, de afbakening van het onderzoek, te selecteren casus. Dat is een voortdurend onderhandelingsproces. Hoewel het volgens Cachet niet gek is dat opdrachtgevers als financier invloed willen op hun onderzoeksopdrachten, geldt wel dat zij daarbij ruimte moeten laten voor conclusies die hun minder welgevallig zijn. Maar waar precies de grens ligt tussen behoud en aantasting van onafhankelijkheid, is vaak niet zo eenduidig. De voormalig directeur van het WODC zei hierover:

'Ik vind ook niet dat beleidsambtenaren zich helemaal buiten het onderzoek moeten houden. Ja, natuurlijk moet onderzoek onafhankelijk zijn. Maar onafhankelijkheid is niet een eendimensionaal begrip. Het gaat om de onafhankelijkheid van de gebruikte methode, van de procedures binnen een instituut en om de beeldvorming. Gezag en geloofwaardigheid, daar draait het om, maar er mag best contact en wederzijdse invloed zijn.'<sup>15</sup>

In een kritische reflectie op het werk van de commissie-Hertogh merkt De Ruig op dat er twee vormen van beïnvloeding zijn: constructieve beïnvloeding en negatieve beïnvloeding (De Ruig, 2019). Bemoeienis van opdrachtgevers hoeft dus niet per se slecht te zijn, zoals de commissie-Hertogh suggereert, maar kan wel degelijk ook positief uitpakken volgens De Ruig. Daarmee maakt hij duidelijk dat de praktijk waarin beleidsonderzoek plaatsvindt niet zo zwart-wit is. Onafhankelijk onderzoek, zo concludeert De Ruig, leidt niet automatisch tot betrouwbare en valide resultaten (De Ruig, 2019). Eerder wierp ook Van Duin de vraag op of de onafhankelijkheid van de onderzoeker wel

15 *De Volkskrant*, 5 maart 2019. Nieuws & Achtergrond: 'Iedereen heeft zijn zegje over de WODC-affaire gedaan. Behalve Frans Leeuw, de directeur die moest opstappen'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/iedereen-heeft-zijn-zegje-over-de-wodc-affaire-gedaan-behalve-frans-leeuw-de-directeur-die-moest-opstappen-b22c847f/>.

zo belangrijk is (Van Duin, 2012). Uiteraard helpen bepaalde randvoorwaarden zoals de wijze van financiering, bevoegdheden tot het doen van onderzoek en mogelijkheden om zelf onderzoek te initiëren. Maar waar het vooral om draait, zijn betrouwbaarheid, geldigheid en transparantie, zodat anderen die eenzelfde onderzoek doen tot vergelijkbare resultaten kunnen komen.

Volgens Kuitenbrouwer past het ‘twisten’ of verdraaien van feiten, aanpassen van conclusies aan de politieke realiteit, besluiten baseren op discutabel onderzoek, volledig in een patroon waarin politiek steeds meer gaat over beeldvorming oftewel ‘het creëren van werkelijkheden’,<sup>16</sup> Met andere woorden, de politici die in de WODC-casus moord en brand riepen, hebben zelf ook boter op het hoofd.

Meerdere deskundigen constateren dus dat er gedurende onderzoeksprocessen volop beïnvloeding plaatsvindt en dat die beïnvloeding niet altijd slecht is. Hoe succesvol die beïnvloeding is en hoe rechtmatig, is niet altijd even makkelijk vast te stellen. Belangrijk is in elk geval dat onderzoekers zich niet laten leiden door buitenwetenschappelijke overwegingen in de keuze van methoden, het beoordelen van onderzoeksgegevens en de weging van alternatieve verklaringen. Volgens de *Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit* houdt onafhankelijk onderzoek onder ander het volgende in:

‘[D]at men zich in de keuze van de methode, bij de beoordeling van de data en in de weging van alternatieve verklaringen (...) niet laat leiden door buiten-wetenschappelijke overwegingen (bijvoorbeeld overwegingen van commerciële of politieke aard). Aldus geformuleerd omvat onafhankelijkheid ook onpartijdigheid. Onafhankelijkheid is in elk geval vereist bij de opzet en uitvoering van en rapportage over het onderzoek; bij de keuze van het onderzoeksobject en van de onderzoeksvraag is onafhankelijkheid niet altijd nodig.’

De vraag is hoe de onafhankelijkheid van onderzoek, juist op gevoelige beleidsterreinen met tegengestelde belangen en controverses, zo adequaat mogelijk te waarborgen. Dat vraagt, zoals de commissie-

16 ‘Feiten heilig? Niet voor de politiek, die onderzoeksconclusies zo naar haar hand zet’, *de Volkskrant*, 16 december 2017.

Hertogh terecht concludeerde, van beide kanten inspanning. De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) benoemt in een recente studie drie dimensies die in het kader van onafhankelijk onderzoek van belang zijn, namelijk (OvV, 2018):

1. onafhankelijkheid in positie: dat gaat over de randvoorwaarden voor het uitvoeren van het onderzoek;
2. onafhankelijkheid in oordeelsvorming: houding en vaardigheden om een eigenstandig oordeel te vellen;
3. onafhankelijkheid in beeldvorming: de wijze waarop onderzoek naar buiten toe wordt gepresenteerd, zodat het door het publiek als onafhankelijk wordt ervaren.

In de WODC-casus is duidelijk zichtbaar dat twee dimensies werden geadresseerd, namelijk onafhankelijkheid in positie en in oordeelsvorming. Dat is winst en zal in de toekomst moeten bijdragen aan herstel van vertrouwen in de onafhankelijkheid van het onderzoeksinstituut. Duidelijk is ook dat op de derde dimensie, dat van de beeldvorming over onafhankelijkheid, de meeste schade is berokkend. Er is in deze kwestie een beeld ontstaan van een onderzoeksinstituut dat niet altijd even onafhankelijk is. Dat de commissies vaststellen dat de kwaliteit en inhoud van de drugsonderzoeken niet zijn aangetast, doet er dan weinig meer toe. In zo'n situatie kan het nodig zijn maatregelen te treffen, hoe symbolisch en voor de bühne ook, waaruit in elk geval het beeld ontstaat dat de onafhankelijkheid gewaarborgd is. In deze casus: het op afstand plaatsen van het WODC. Dat er dan alsnog intensief contact en beïnvloeding tussen beleidsambtenaren en onderzoekers plaats zal vinden, doet aan dat beeld weinig af. Bovendien is die beïnvloeding vaak zo slecht nog niet, omdat het de bruikbaarheid van onderzoek kan vergroten. Beïnvloeding is daarmee maar één kant van de zaak. Minstens zo belangrijk zijn benodigde randvoorwaarden voor beleidsonderzoek, juist op gevoelige beleidsdossiers, zoals een veilige en open werkcultuur en support van leidinggevenden (De Ruig, 2019).

## 6.5 Tot slot

In deze casus hebben we gezien dat 'beelden' een lang onaantastbaar gewaande positie van een instituut ernstig kunnen aantasten. Dat

beeld ondermijnde een van de kernwaarden van het WODC. Daarin zit de kracht van beeldvorming, of het beeld nu juist is of niet. Hoe daarmee om te gaan, zeker bij een forse disbalans tussen 'het beeld' en 'de feiten', is een vaak voorkomend dilemma. Een mogelijke oplossingsrichting is het communiceren over en 'meenemen' van betrokkenen in de dilemma's en spanningsvelden die zich voordoen.

Dat deze affaire politiek riskant bleek, was voor de verantwoordelijk minister wel duidelijk, zo bleek uit zijn reactie: er kwamen maar liefst drie onderzoekscommissies. Te veel, te groots en ook verwarrend, want niet eenduidig, volgens sommigen. Anderzijds droegen de onderzoeken wel bij aan een genuanceerd beeld over de realiteit waarin het WODC opereert: binnen het beladen beleidsterrein van justitie en veiligheid, waar grote belangen spelen en waar ambtenaren en onderzoekers haast voortdurend met elkaar in contact staan over lopend onderzoek. Die realiteit is geschakeerd en complex en vaak niet zo zwart-wit. Dat er ten aanzien van de randvoorwaarden voor beleidsonderzoek nog wat te leren en te verbeteren valt, is ook duidelijk. Hoe de lessen in de praktijk zullen worden gebracht, moeten we afwachten.

Als een rode draad door deze casus loopt het thema van onafhankelijkheid en beïnvloeding. Beïnvloeding is maar één kant van de zaak: communicatie tussen opdrachtgevers en onderzoekers is inherent aan beleidsonderzoek en soms zo slecht nog niet. De andere kant gaat over het waarborgen van onafhankelijkheid en dat is nog niet zo eenvoudig als het lijkt en vraagt van verschillende kanten (opdrachtgevers, leidinggevenden, onderzoekers) inspanning.

Een interessante vraag ten slotte voor bestuurders bij crises: welke eisen stelt de specifieke situatie van het onderzoek dat je instelt? Waaraan moet het onderzoek bijdragen? Dat hangt nauw samen met factoren zoals de maatschappelijke impact en onrust, eerdere vergelijkbare incidenten en nalatigheid. Hoe meer dergelijke factoren aanwezig zijn, des te scherper de eisen aan onafhankelijk onderzoek. Die onafhankelijkheid wordt namelijk gezien als indicator voor gezag, voor betrouwbaarheid en geloofwaardigheid. Je moet, zeker bij maatschappelijk en politiek beladen dossiers, tenslotte geen slager hebben die zijn eigen vlees keurt. En dat vraagt ook van opdrachtgevers van incidentonderzoek om te zorgen voor de juiste condities om die onafhankelijkheid zo goed mogelijk te waarborgen.



Foto: Thierry Schut



Foto: Annemiek Mommers

# 7

## Eindexamencrisis in Maastricht

*Hester Bergsma, Menno van Duin*

### 7.1 Inleiding

De schok was groot bij leerlingen van een vmbo-school in Maastricht, hun ouders, maar ook bij anderen, toen de Onderwijsinspectie (hierna: de Inspectie) op 22 juni 2018 maar liefst 354 eindexamens ongeldig verklaarde. Na een melding enkele dagen eerder over misstanden bij de schoolexamens gingen bij de Inspectie alle seinen op rood. Contact met de betreffende vmbo-school gaf de Inspectie weinig vertrouwen dat de juiste procedures waren gevolgd. Op de dag waarop dit nieuws bekend werd, was er 's avonds een informatiebijeenkomst waar de school en de Inspectie richting de leerlingen en hun ouders een toelichting gaven. Later werden bepaalde maatregelen wat verzacht, kregen leerlingen de kans om alsnog het examen te halen en zouden de meesten van de 354 leerlingen uiteindelijk toch nog een diploma behalen.

Vijf jaar eerder hadden zich eveneens problemen met school-examens voorgedaan. Destijds verschenen op internet foto's met delen van het vwo-eindexamen Frans en werd al vrij snel duidelijk dat leerlingen van het Ibn Ghaldoun in Rotterdam deze uit een kluis hadden gestolen (zie Bakker, Boin & Overdijk, 2014). De Inspectie verklaarde de examens bij het Ibn Ghaldoun ongeldig en uiteindelijk werd een aantal leerlingen veroordeeld.

In de Maastrichtse casus gingen niet de leerlingen in de fout maar veeleer de school (leraren, directie, bestuur) en werd zelfs de Inspectie onderwerp van een evaluatie. Het dilemma in deze casus betreft ook vooral de rol van de Inspectie en de afweging tussen snelheid en zorgvuldigheid van optreden. In hoeverre heeft de wijze van optreden door de Inspectie (mede) bijgedragen aan de ernst en omvang van deze

eindexamen crisis? Er moest snel gehandeld worden, maar is daarbij ook steeds voldoende zorgvuldigheid betracht en was met een andere aanpak niet eenzelfde resultaat mogelijk geweest?

Bij het opstellen van dit hoofdstuk is gebruikgemaakt van de vele rapporten en evaluaties die in het kader van deze examen crisis zijn opgesteld.

## 7.2 Feitenrelaas

Op vrijdagmiddag 22 juni 2018 ontvangen 354 eindexamenleerlingen van het VMBO Maastricht per e-mail het bericht van de schoolleiding dat de Inspectie hun eindexamens ongeldig heeft verklaard. Al enkele minuten na deze e-mail aan de leerlingen verschijnen nieuwsberichten op de sites van onder andere Limburg en het *Algemeen Dagblad*. Binnen één uur is het landelijk nieuws. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCenW) laat een nieuwsbericht uitgaan, waarin het toelicht dat de schoolexamens van de betreffende leerlingen niet op orde waren en zij daarom onterecht toegang hebben gekregen tot het centraal examen.<sup>1</sup> De berichten leiden tot verbijstering bij de leerlingen en hun ouders, de vlaggen hingen al uit in afwachting van de officiële diploma-uitreiking die enkele weken later zou volgen.

Diezelfde avond vindt een bijeenkomst plaats in het congrescentrum MECC waar ouders en leerlingen tekst en uitleg krijgen over het besluit van de Inspectie. Aanwezig zijn vertegenwoordigers van de school, de Inspectie en het College voor Toetsen. Zij voorzien ouders en leerlingen van informatie. De gemoederen lopen hoog op.<sup>2</sup> Zowel de directie van de school als de Inspectie wordt door ouders zwaar aangevallen nu zo duidelijk 'de menselijke maat' is verdwenen. Centraal is de boodschap dat uit onderzoek dat de Inspectie heeft verricht, duidelijk is geworden dat er bij vrijwel alle examenleerlingen hiaten

1 Rijksoverheid, 22 juni 2018. Ministeries: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Nieuws: 'Eindexamens VMBO Maastricht ongeldig'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/nieuws/2018/06/22/eindexamens-vmbo-maastricht-ongeldig>.

2 *De Limburger*, 22 juni 2018. Regio: 'Gemoederen lopen hoog op bij info-avond vmbo-scholieren'. Op 9 september 2019 ontleend aan [https://www.limburger.nl/cnt/dmf20180622\\_00064696/gemoederen-lopen-hoog-op-bij-info-avond-vmbo-scholieren](https://www.limburger.nl/cnt/dmf20180622_00064696/gemoederen-lopen-hoog-op-bij-info-avond-vmbo-scholieren).

zijn in het schoolexamen.<sup>3</sup> Zo hebben sommige leerlingen bepaalde schoolexamens helemaal niet afgelegd en kregen anderen cijfers voor examens die ze niet hebben gemaakt.<sup>4</sup> Ook is uit het inspectieonderzoek gebleken dat stages niet altijd zijn afgerond en er formeel geen meldingen zijn gedaan voor leerlingen die extra voorzieningen nodig hadden voor bijvoorbeeld dyslexie, terwijl hier wel veelvuldig gebruik van is gemaakt.

Ouders verenigen zich en kondigen juridische acties aan om alle (school- en landelijke) examens alsnog geldig te laten verklaren. Het ministerie van OCenW opent een informatieloket, de school en de Inspectie werken nauw samen om na te gaan hoe leerlingen alsnog het verplichte niveau kunnen halen. Velen leven mee met de ‘gedupeerde leerlingen’ en sommigen starten een petitie om de 354 leerlingen van het VMBO Maastricht ‘die slachtoffer zijn geworden van een instituut dat ernstig heeft gefaald’ zonder verdere vertraging hun diploma in ontvangst te laten nemen, zodat zij hun leerweg kunnen vervolgen. Deze petitie wordt binnen een kort tijdsbestek ruim 22.000 keer ondertekend.<sup>5</sup> De reactie van minister Slob is als volgt:<sup>6</sup>

‘De situatie in Maastricht kent alleen maar verliezers. Ik vind het ongelooflijk wat hier is gebeurd en ik betreur het zeer dat de 354 leerlingen zijn getroffen door het onverantwoorde handelen van het bevoegd gezag van de scholen. Met de gekozen maatregelen doen we recht aan ons examenstelsel en de waarde van een diploma, maar beogen we bovenal zoveel mogelijk leerlingen alsnog in staat te stellen hun middelbare schoolperiode af te sluiten met een vmbo-diploma. Daarmee kunnen we het hen aangedane leed niet wegemen. Dat spijt me zeer. We doen nu het maximale voor de leerlingen wat in de gegeven omstandigheden binnen onze mogelijkheden ligt.’

- 3 VMBO Maastricht, 22 juni 2018. Nieuws: ‘Alle examens VMBO Maastricht ongeldig verklaard’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.vmbomaastricht.nl/nieuws/eindexamens-ongeldig-verklaard>.
- 4 NOS, 23 juni 2019. Binnenland: ‘Ik kreeg een 8 voor een vak dat ik nooit gevolgd heb’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2238037-ik-kreeg-een-8-voor-een-vak-dat-ik-nooit-gevolgd-heb.html>.
- 5 Zie <https://petities.nl/petitions/diploma-voor-leerlingen-vmbo-maastricht?locale=nl>.
- 6 Brief van de minister voor Basis en Voortgezet Onderwijs en Media d.d. 27 juni 2018, TK 2018-2019, 30079, nr. 74.

In de Tweede Kamer wordt op dinsdag 26 juni tot laat in de avond gedebatteerd over het examendebacle. De Kamer wil nog voor het zomerreces in gesprek met de minister. Inmiddels is duidelijk geworden dat de Inspectie op 14 juni een signaal van een klokkenluider (een leraar) heeft ontvangen over onregelmatigheden rond de examens op de betreffende school.<sup>7</sup> De Inspectie heeft daarop de scholenkoepel Limburgs Voortgezet Onderwijs (LVO) om opheldering gevraagd en is onmiddellijk een onderzoek gestart. Zo constateert de Inspectie forse hiaten in het Magister (leerlingenvolgsysteem waarin de school de uitslagen van schoolexamens bijhoudt) en na drie dagen schat de Inspectie in dat er duizenden hiaten in het schoolexamen zijn. Er worden individuele gesprekken gevoerd met docenten over het bijhouden van cijfers voor toetsen en daarbij komen allerlei redenen naar voren waarom docenten soms in afwijking van regels handelden (leerlingen kansen bieden, vermijden procedurele overlast, het cijfer 1 gebruiken als drukmiddel richting slecht gemotiveerde leerlingen e.v.). Op 21 juni constateren de inspecteurs dat bij alle 354 eindexamenkandidaten wel één of meer hiaten in het programma van toetsing en afsluiting (PTA) bestaan. Dat leidde, na overleg met de minister, op 22 juni tot de maatregel om de centrale examens ongeldig te verklaren.

Vijf dagen later verandert de situatie echter grondig. Op verzoek van de minister heeft een team van staatsexamencorrectoren steekproefsgewijs een controle verricht op de correctie van de centraal examens. Op 26 juni rapporteert het College van Toetsen en Examens de minister dat de centrale examens correct en volgens de regels zijn nagekeken. Vervolgens past de minister de hardheidsclausule (een discretionaire bevoegdheid) toe om alle examens te laten staan tot en met 31 december 2018. Een dag later volgt voor de leerlingen het verlossende bericht dat de minister de centrale eindexamencijfers alsnog geldig verklaart.

De scholen spreken met de leerlingen individuele trajecten af om zoveel als mogelijk alsnog te voldoen aan de gestelde eisen voor het schoolexamen. Het Centraal Instituut voor Toets Ontwikkeling (CITO) ontwerpt, in opdracht van een externe examencommissie, aangepaste examens, zodat de noodzakelijke kennis kan worden getoetst. Behalve stress over de herexamens hebben de leerlingen ook zorgen over de doorstroom naar hun vervolgopleiding. De middelbare onderwijs-

7 De directe aanleiding voor het onderzoek was een melding van 14 juni 2018, waarbij werd gemeld dat een leerling de uitslag 'geslaagd' had ontvangen, maar nog niet alle schoolexamens had afgerond (Inspectie van het Onderwijs, 2018a, p. 4).

instellingen in de regio willen soepel optreden en maken 19 juli bekend dat vmbo'ers toch kunnen starten met hun opleiding, zolang ze hun eindexamen maar voor 1 januari 2019 afronden.

Op 5 juli vernemen 22 leerlingen dat zij zijn gezakt. Op 13 juli mogen 42 leerlingen alsnog vieren dat zij zijn geslaagd. Ongeveer 250 leerlingen doen in augustus mee aan de hersteltoetsen en 243 van hen behalen zo eind augustus alsnog hun diploma. De overige leerlingen benutten deze kans in oktober.<sup>8</sup> In december 2018 vieren de geslaagden (ongeveer 328 leerlingen van de 354) uiteindelijk hun feest.

### Chaos duurt voort

Op 17 juli blijkt dat de school wederom excuses moet aanbieden: veel leerlingen kregen op 12 en 13 juli te horen dat zij de toets Cultuur en Kunstzinnige vorming over moesten doen, maar op 17 juli wordt dit voor het merendeel van de aangeschreven leerlingen rechtgezet. Ook bij de uitreiking van de diploma's op 31 augustus gaat het een en ander mis. Bij sommige leerlingen staat vermeld dat ze de *gemengde leerweg* hebben behaald, terwijl dat volgens de leerlingen de *theoretische leerweg* moet zijn. Bij andere leerlingen blijken er fouten in de cijferlijsten te staan.<sup>9</sup> Interim-directeur De Veen van het VMBO Maastricht ontkent in een gesprek met de regionale omroep L1 dat het op de scholen een rommeltje is. 'Alleen we vergeten de regels wel eens. Er is iets niet goed gegaan in onze administratie.'<sup>10</sup> De voorzitter van koepelorganisatie LVO, Postema, maakt een paar weken na het debacle een opvallende vergissing, wanneer hij op de website van LVO schrijft:<sup>11</sup>

'Klopt het dat gedetailleerde, door de Inspectie vastgestelde programma's van toetsing en afsluiting [PTA's, red.] tot ondoenlijke situaties leiden op veel scholen in Nederland? En dat er sprake is van heel veel afwijkingen op scholen – afwijkingen waarvoor de leerlingen van het VMBO Maastricht nu zo worden gestraft?'

- 8 1Limburg, 31 oktober 2018. Nieuws: 'Diploma voor meeste leerlingen VMBO Maastricht'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.limburg.nl/diplomavaor-meeste-leerlingen-vmbo-maastricht?context=topstory>.
- 9 *De Volkskrant*, 31 augustus 2018. Nieuws & Achtergrond: 'Chaotische diploma-uitreiking VMBO Maastricht wekt nieuwe woede bij ouders en leerlingen'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/chaotische-diploma-uitreiking-vmbo-maastricht-wekt-nieuwe-woede-bij-ouders-en-leerlingen-b65058fo/>.
- 10 1Limburg, 22 juni 2018. Nieuws: 'Directeur VMBO Maastricht: "Het is hier geen rommeltje"'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.limburg.nl/directeur-vmbo-maastricht-het-hier-geen-rommeltje>.
- 11 *De Limburger*, 3 augustus 2018. Regio: 'De school waar alles misging'. Op 9 september 2019 ontleend aan [https://www.limburger.nl/cnt/dmf20180803\\_00070057/de-school-waar-alles-misging](https://www.limburger.nl/cnt/dmf20180803_00070057/de-school-waar-alles-misging).

Postema veronderstelt abusievelijk dat de PTA's worden vastgesteld door de Inspectie. Deze PTA's worden echter door de scholen zelf vastgesteld. Het gaat daarbij om het examenreglement voor de schoolexamens. En juist dáár ligt een belangrijk deel van de verklaring van het examendrama, zo bleek uit een reconstructie van de gebeurtenissen voorafgaande aan het ongeldig verklaren van 354 examens op 22 juni. De vmbo-scholen onder de koepelorganisatie LVO hadden zeer gedetailleerde PTA's opgesteld waaraan docenten en schoolleiding zich niet zo consequent hebben gehouden.

Naar later bekend wordt, was er al langere tijd veel mis bij het VMBO Maastricht. Al vanaf het schooljaar 2015-2016 verrichtte de Inspectie verschillende toezichtactiviteiten. De directe aanleiding daarvoor waren signalen en klachten over lesuitval en onvoldoende onderwijstijd. Ondanks deze toezichtactiviteiten bleek na verloop van tijd dat sommige afdelingen nog steeds zwak presteerden voor wat betreft de gerealiseerde onderwijstijd. Ook bleven signalen over lesuitval binnenkomen. Dit leidde er onder andere toe dat in januari 2018 de directeur van het VMBO Maastricht werd vrijgesteld van werkzaamheden en een nieuwe interim-directeur werd aangesteld.

De scholenkoepel LVO bericht aanvankelijk in september 2018 dat de aanstelling van hun voorzitter, de heer Postema, met twee jaar wordt verlengd.<sup>12</sup> Wel trekt hij zich terug als fractievoorzitter van de PvdA in de Eerste Kamer. De raad van toezicht pleit ervoor hem te behouden 'gelet op het vereiste crisismanagement en continuïteit van LVO'. Een lid van het college van bestuur en een lid van de raad van toezicht treden beiden wel direct af. In november 2018 wordt duidelijk dat de positie van de voorzitter van de koepelorganisatie LVO te zeer is aangetast en onhoudbaar is geworden. De voorzitter van de raad van toezicht treedt eveneens af. De LVO licht toe dat 'de hersteloperatie in een nieuwe fase is gekomen en er ruimte moet worden gemaakt voor een nieuw bestuur'.<sup>13</sup> Daarmee heeft de eindexamen crisis uiteindelijk ook in personele zin gevolgen.

12 *De Limburger*, 25 september 2018. Regio: 'Termijn LVO-voorzitter Postema na examendebacle met twee jaar verlengd'. Op 9 september 2019 ontleend aan [https://www.limburger.nl/cnt/dmf20180925\\_00074599/termijn-lvo-voorzitter-postema-na-examendebacle-met-twee-jaar-verlengd](https://www.limburger.nl/cnt/dmf20180925_00074599/termijn-lvo-voorzitter-postema-na-examendebacle-met-twee-jaar-verlengd).

13 NOS, 26 november 2018. Binnenland: 'Voorzitter Postema stapt alsnog op na examendebacle VMBO Maastricht'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2260927-voorzitter-postema-stapt-alsnog-op-na-examendebacle-vmbo-maastricht.html>.

### 7.3 Een reeks onderzoeken

De gebeurtenissen in Maastricht riepen de nodige vragen op die aanleiding waren voor een reeks onderzoeken. Ten eerste was er het kwaliteitsonderzoek naar de gang van zaken rondom de schoolexamens en het centrale examen van het VMBO Maastricht (Inspectie van het Onderwijs, 2018a). Dit onderzoek vormde de basis voor de ongeldigverklaring van de eindexamens op 22 juni 2018.

Vanwege de geconstateerde onregelmatigheden bij het VMBO Maastricht werden tevens onderzoeken gestart naar de gang van zaken op andere scholen die onder de scholenkoepel LVO vallen. Aandachtspunt daarbij was of het onderwijs van voldoende kwaliteit was en of het bestuur en management voldoende zicht hadden op de borging van de onderwijskwaliteit. Uit deze onderzoeken bleek dat er ook bij andere scholen tekortkomingen waren.<sup>14</sup>

Een ander onderzoek betrof een zelfevaluatie van koepelorganisatie LVO naar het bestuurlijk handelen van LVO Maastricht (LVO, 2018). Mede op basis van deze zelfevaluatie stelde de Inspectie een rapport op dat als bijlage bij een Tweede Kamerbrief van de ministers Slob en Van Engelshoven op 14 december 2018 aan de Tweede Kamer is toegezonden (Inspectie van het Onderwijs, 2018b).<sup>15</sup>

#### Rekenkamer Maastricht

Ook in de gemeenteraad van Maastricht was er aandacht voor de eindexamencrisis. Hoewel de rol van de gemeente in deze beperkt is, wenste de raad meer zicht te krijgen op haar rol. Op 9 juli 2018 vroeg de gemeenteraad zijn Rekenkamer om de raad hierover te adviseren. De Rekenkamer Maastricht stelde twee deelrapportages op waarin zij aangeeft dat het college en de gemeenteraad voor beïnvloeding van het onderwijsbeleid afhankelijk zijn van het bevoegd gezag en weinig directe formele bevoegdheden hebben. Alleen in het geval van ernstige taakverwaarlozing door het bevoegd gezag zouden college en raad maatregelen moeten nemen. Dat vereist wel een actieve opstelling van de raad en de raad moet hiervoor door het college goed in die positie worden gebracht (zie Rekenkamer Maastricht 2018a en 2018b).

14 Zie voor het overzicht van uitgevoerde inspecties de website van de Inspectie van het Onderwijs: <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2018/12/14/kwaliteitsonderzoek-scholen-stichting-limburgs-voortgezet-onderwijs-lvo>.

15 Zie voor de brief aan de Tweede Kamer: TK 2018-2019, 30079, nr. 92.

Tevens werd een onderzoek ingesteld door de VO-raad, de belangenorganisatie van schoolbesturen en scholen in het voortgezet onderwijs. Deze vroeg een onafhankelijke commissie onder leiding van hoogleraar Onderwijskunde Van Dam, tevens voorzitter van het college van bestuur van de Universiteit van Amsterdam, om onderzoek te doen naar de kwaliteitsborging van de schoolexaminering in het voortgezet onderwijs. De commissie kwam tot de conclusie dat de deugdelijkheid van de schoolexaminering in het voortgezet onderwijs onvoldoende is gegarandeerd:<sup>16</sup>

‘Mede door de sterke overheidssturing op de resultaten van het centraal examen, is het schoolexamen een ondergeschoven kindje geworden. De kwaliteitsborging is te veel een administratief proces waarbij de aandacht vooral uitgaat naar het tijdig versturen van documenten naar de Onderwijsinspectie en de verkleining van het verschil in cijfers behaald op het schoolexamen en centraal eindexamen. (...) De commissie stelt vast dat als er dingen misgaan, directeuren, schoolbesturen én inspectie te weinig corrigeren.’

Ten slotte werd ook het handelen van de Inspectie onderwerp van onderzoek. Na overleg met het ministerie van OCenW vroeg de Inspectie de Auditdienst Rijk (ADR) onderzoek te doen naar haar handelen in deze casus. Op de rol van de Inspectie in deze casus wordt mede op basis van dat onderzoek in de volgende paragraaf ingegaan.

#### 7.4 Proportionaliteit in optreden?

Het voorgaande geeft voldoende weer dat er het nodige mis was bij het VMBO Maastricht. Feitelijk was er sprake van behoorlijke chaos: de administratieve organisatie en interne controle op examens waren niet op orde, leraren waren overbelast (er was veel uitval onder docenten), het bestuur had te veel vertrouwen, zat te veel op afstand en reageerde

16 VO-raad, 17 december 2018. Nieuws: ‘Commissie Kwaliteit Schoolexaminering: kwaliteit schoolexaminering onvoldoende gegarandeerd’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.vo-raad.nl/nieuws/commissie-kwaliteit-schoolexaminering-kwaliteit-schoolexaminering-onvoldoende-gegarandeerd>.

nauwelijks op signalen. De school zat vanwege een grote fusie in een zeer hectische fase. Er werd mede daarom veel vertrouwen gegeven aan de directeuren van de afzonderlijke scholen, terwijl een meer toetsende en controlerende houding op zijn plaats was geweest, zeker gelet op de klachten die geregeld werden geuit.

Desondanks kwam er al vrij snel na het bekend worden van het ongeldig verklaren van de 354 examens ook kritiek los op de Inspectie. Waarom was zo laat ingegrepen en zo fors? Legde de Inspectie nu niet te gemakkelijk de gevolgen van de problemen die speelden bij de leerlingen, terwijl deze maar in zeer beperkte mate de veroorzakers waren? Deze vraag is mede relevant omdat al na enkele dagen bepaalde zaken weer werden teruggedraaid en landelijke examens weer geldig werden verklaard. Kortom, in hoeverre was het optreden van de Inspectie (dis)proportioneel?

In het vervolg van dit hoofdstuk proberen wij te doorgronden waarom er gehandeld is, zoals gehandeld is. Waren er bijvoorbeeld nog andere opties? En zo ja, welke opties waren er dan en waarom zijn deze niet gevolgd? Wij maken daarbij dankbaar gebruik van het rapport van de ADR dat zich juist richtte op het handelen van de Inspectie in deze casus.

## 7.5 Analyse

Het dilemma dat we beschouwen, betreft het optreden van de Inspectie en dan vooral de proportionaliteit van het handelen, nadat er melding was gedaan door een medewerker van de school over misstanden. De ADR is daarover kritisch. Daarbij richt de kritiek zich op een drietal zaken:

- de snelheid van het ongeldig verklaren van het centrale examen;
- de wijze van communicatie;
- het gebrek aan samenwerking de eerste dagen met de LVO.

### *Te snel*

De Inspectie had – volgens eigen zeggen – op 22 juni geen ander alternatief dan het ongeldig verklaren van het centraal examen (ADR, 2018, p. 33). Uitstel hiervan was onwenselijk en ook onmogelijk. Er waren bij alle leerlingen wel één of meer hiaten in het PTA geconstateerd en

de leerlingen hadden daarom feitelijk en formeel het schoolexamen niet goed afgesloten (want incompleet). Daarmee waren de leerlingen niet toelaatbaar voor het centraal examen. Wachten met het nemen van een maatregel was onmogelijk, want de diploma-uitreiking was aanstaande. Daarbij speelde ook de voorbeeldwerking naar de rest van het onderwijs mee.

Vanaf het begin waren de minister en de top van het ministerie op de hoogte van de voorgenomen actie van de Inspectie en was er ook volledige steun voor deze uitzonderlijke maatregel. Het toepassen van de hardheidsclausule (de wet terzijde laten vanwege een bijzondere situatie) was niet passend, omdat het alle leerlingen betrof.

Toch leefde er ook bij de Inspectie zelf – blijkend uit een afweging in het ambtsbericht van 27 juni aan de minister (ten bate van de voorbereiding van het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer op 5 juli 2018) – gereede twijfels over de houdbaarheid van het voorgenomen besluit tot het ongeldig verklaren van de centrale examens. Met de kennis achteraf wordt duidelijk dat de Inspectie vanwege de tijdsdruk andere opties en overwegingen minder aandacht heeft gegeven.

‘Door een aantal betrokkenen is het optreden van de Inspectie omschreven als een overreactie (‘paniekvoetbal’). Een door de ADR geraadpleegd expert stelde: “goede bestuurders de-escaleren”. De Inspectie (...) besloot vervolgens op 22 juni op te schalen naar de hoogste trede van de escalatieladder – de ongeldigverklaring van alle centrale examens. Dit gebeurde op basis van een uitgebreide maar nog wel voorlopige analyse van de schoolexamens.’ (ADR, 2018, p. 37)

De Inspectie had echter kunnen wachten met het ongeldig verklaren van de examens, zo stelt ook de ADR. In plaats daarvan had de Inspectie de diploma-uitreiking eerst kunnen laten uitstellen, zoals ook eerder was gedaan, om haar analyse goed af te ronden. Toen bijvoorbeeld in 2013 sprake was van examenfraude op de Ibn Ghaldoun werden in Rotterdam alle diploma-uitreikingen uitgesteld.<sup>17</sup>

17 ‘Alle diploma-uitreikingen Rotterdam uitgesteld vanwege examenfraude’, *NRC Handelsblad*, 13 juni 2013.

### *Communicatie*

Het bestuur van de LVO werd volledig verrast toen de centrale examens ongeldig werden verklaard. Ook over de brief die op 22 juni aan de Tweede Kamer gestuurd werd, was vooraf niet met het bestuur van de LVO gecommuniceerd. Al in de avond van 22 juni vond een voorlichtingsbijeenkomst plaats voor ouders en leerlingen. De Inspectie gaf aan dat het schoolbestuur daartoe had besloten. Het schoolbestuur stelde echter dat de Inspectie daartoe een opdracht had gegeven. Alleen al dit verschil van mening over de gang van zaken, zegt feitelijk voldoende over de geringe afstemming die tussen de Inspectie en het schoolbestuur had plaatsgevonden. De bijeenkomst met ouders en leerlingen kwam te snel en was niet goed voorbereid. Tussen de Inspectie en de LVO bestond vooraf onduidelijkheid over 'wie als spreker op het podium moest staan' (ADR, 2018, p. 37). Aanwezigen spraken allen over een rommelige en ongeorganiseerde avond, waarbij weinig empathie richting de leerlingen uitging. Veelvuldig werd verwezen naar wet- en regelgeving en het leek of de school en de Inspectie vooral elkaar de schuld gaven. Op vragen en suggesties van ouders werd niet of onvoldoende ingegaan (ADR, 2018, p. 36-38). Al met al verliep deze avond behoorlijk rampzalig, terwijl deze avond bij uitstek het moment was dat goede communicatie richting ouders en leerlingen cruciaal was. Omdat er op dat moment feitelijk nog weinig goede informatie was en er ook nog geen enkel 'handelingsperspectief' kon worden geboden, kwam de bijeenkomst vooral te vroeg.

### *Samenwerking*

Het derde aandachtspunt betreft meer specifiek de samenwerking tussen het bestuur van LVO en de Inspectie. Duidelijk is dat beide, zeker de eerste dagen van de acute crisis maar feitelijk ook de maanden erna, vooral tegenover elkaar stonden in plaats van dat zij gezamenlijk probeerden de ontstane situatie nog engszins beheersbaar te houden. De Inspectie denderde door en informeerde de school nauwelijks. Ongewijfeld was dat mede het gevolg van de opstelling van het schoolbestuur in de aanloop van de crisis (het schoolbestuur legde de schuld en verantwoordelijkheid primair bij docenten en leerlingen). Zo sprak de bestuursvoorzitter van LVO in een uitzending van *Nieuwsuur* op zaterdag 23 juni 2018 van 'administratieve fouten van docenten'. Een uitspraak die bij ouders maar ook bij de Inspectie erg verkeerd viel

(ADR, 2018, p. 30). Enerzijds uitten de Inspectie, de minister en de Tweede Kamer forse kritiek op met name het bestuur van LVO en nam de minister op basis van zijn bevoegdheden ook maatregelen richting het bestuur. Anderzijds had het schoolbestuur een waslijst aan fundamentele punten van kritiek op de handelswijze van de Inspectie. Zo vond het bestuur bijvoorbeeld het ongeldig verklaren van de centrale examens prematuur, onbehoorlijk en onrechtmatig (ADR, 2018, p. 39). Toch zou – hoe moeilijk ook de situatie van tegenover elkaar staande actoren – een meer coöperatieve houding zeker kunnen hebben bijgedragen aan het beperken van de crisis.

### *Slotsom*

Al met al concludeert de ADR over het crisismanagement het volgende (ADR, 2018, p. 7):

‘De Inspectie had in het heetst van de crisis andere keuzes kunnen en wellicht moeten maken. Het onder tijdsdruk genomen besluit tot ongeldig verklaren van alle centrale examens, de eenzijdige communicatie hierover met de ouders en het mijden van de samenwerking met het management van LVO hebben geresulteerd in een mate van onrust, die volgens diverse betrokkenen wellicht voorkomen had kunnen worden’.

Hoewel de ADR het niet zo expliciet aangeeft, is feitelijk sprake geweest van disproportioneel handelen. De tijdsdruk (examendiploma’s zouden bijna worden uitgereikt) leidde tot de beslissing de landelijke examens ongeldig te verklaren. Enkele dagen later was al duidelijk dat de landelijke examens volgens de regels waren uitgevoerd en werd deze beslissing teruggedraaid. Er is aanvankelijk star vastgehouden aan regelgeving, terwijl in deze situatie ook een ander, meer creatieve (uistel)oplossing mogelijk zou zijn geweest. Daarbij valt op dat de Inspectie en het bestuur van LVO erg geharnast tegenover elkaar stonden. In een dergelijke situatie bleek goede externe communicatie bijzonder lastig.

Dat zich rond schoolexamens wel vaker problemen voordoen, bleek een jaar later: in juni 2019 werd bekend dat 68 van de 77 vmbo-leerlingen van het Amsterdamse Calvijncollege verschillende schoolexamens

zouden moeten overdoen, omdat er problemen waren geconstateerd met het PTA.

‘Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs is gebleken dat de school bij deze leerlingen een of meerdere toetsen van het school-examen niet heeft afgenomen. Bovendien zal het centraal examen opnieuw moeten worden nagekeken. De negen leerlingen die geen schoolexamen hoeven in te halen, moeten daardoor wel nog een paar dagen wachten op de uitslag van het eindexamen. Afgelopen week meldde de school bij de Inspectie dat er een hiaat zat in het afgenomen schoolexamen. De Inspectie heeft daarop een onderzoek gestart. Hieruit bleek dat er meerdere tekortkomingen waren. Vandaag zijn de leerlingen door de school geïnformeerd over de stand van zaken en binnenkort horen zij hoe ze zo snel mogelijk de ontbrekende toetsen kunnen inhalen.’<sup>18</sup>

Hoewel er de nodige overeenkomsten waren met de situatie van 2018 pakte de Inspectie – geleerd hebbend van de ervaringen van het jaar ervoor – het nu duidelijk anders aan. Het landelijk examen van de betreffende leerlingen werd niet direct ongeldig verklaard, ook al hadden zij in principe geen centraal examen mogen doen omdat het PTA niet was afgerond. In overleg met de minister werd besloten de resultaten van het centraal examen niet direct ongeldig te verklaren. Ook liet de Inspectie deze keer de communicatie aan de leerlingen geheel over aan de school.

## 7.6 Afronding

Het is voor ons als relatieve buitenstaanders gemakkelijk om richting de Inspectie kritiek te uiten. Hoe kon de Inspectie in deze Maastrichtse casus zo disproportioneel handelen? Dan wordt echter te gemakkelijk voorbijgegaan aan allerlei ‘verzachtende’ omstandigheden. De Inspec-

<sup>18</sup> Inspectie van het Onderwijs, 18 juni 2019. Nieuws: ‘Leerlingen Calvin College moeten toetsen schoolexamen inhalen’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2019/06/18/leerlingen-calvin-college-moeten-toetsen-schoolexamen-inhalen>.

tie handelde namelijk niet op eigen houtje. In de acute crisis waren immers de minister en de top van het ministerie van OCenW volledig op de hoogte en kwam daarvandaan alle steun. De verstrekkende maatregel om de landelijke examens ongeldig te verklaren werd gezien als een goed signaal richting andere scholen.

De verantwoordelijkheid voor het goede verloop van de school-examens ligt bij de scholen zelf en allerlei argumenten die in diverse rapporten werden aangevoerd dat de Inspectie daar kennelijk beter op had moeten toezien, zijn weinig realistisch als bedacht wordt dat met slechts een dertigtal inspecteurs toezicht wordt gehouden op het gehele voortgezet onderwijs (bestaande uit 1450 scholen met in totaal één miljoen leerlingen).





Zwanen besmeurd met olie door groot lek in Rotterdamse haven.  
Er zijn al besmeurde #zwanen gezien. Mensen die vervuilde dieren  
zien, worden opgeroepen de #dierenambulance of 144 te bellen.

Politie Meldpunt 144 @Politie144



Foto: Vogelklas Karel Schot



## Het verhaal van de *Bow Jubail* en de zwarte zwanen van Maassluis

*Vina Wijkhuijs, Menno van Duin*

### 8.1 Inleiding

Wie eerdere uitgaven van deze reeks jaarboeken kent, weet dat 23 juni een bijzondere datum is: op 23 juni 2014 woedde er een brand op een schip in de haven van Scheveningen,<sup>1</sup> twee jaar later, op 23 juni 2016, trok over Zuidoost-Brabant een ongekende hagelstorm.<sup>2</sup> In het jaar 2018 ging het op 23 juni opnieuw mis en wel in de haven van Rotterdam. Die zaterdagmiddag voer de olietanker *Bow Jubail* tegen een steiger, waardoor een gat in de olietank werd geslagen en 217 ton stookolie het water van de Derde Petroleumhaven instroomde. Bij de respons op het incident waren onder andere de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, het Havenbedrijf, Rijkswaterstaat, de DCMR Milieudienst Rijnmond (hierna: DCMR) en een drietal waterschappen betrokken. De aandacht van betrokkenen ging niet alleen uit naar het voorkomen van een verdere verspreiding van de olie maar ook naar het schoonmaken van het water, de schepen en oevers en naar de opvang van zwanen die met olie besmeurd waren geraakt. Op donderdag 28 juni kon de Rotterdamse haven weer gedeeltelijk worden opengesteld voor het scheepvaartverkeer. Het schoonmaken van de oevers en kades zou nog enkele maanden duren.

In dit hoofdstuk gaan we in op twee dilemma's die zich geregeld ook in andere casus voordoen. Ten eerste is dat de vraag wanneer af te schalen. Soms gebeurt dat – zoals in deze casus – te vroeg. Maar

1 Zie voor een beschouwing van deze casus Wijkhuijs & Van Duin, 2015.

2 Zie voor een beschouwing van deze casus Wijkhuijs, Van Duin & Sikkens, 2017.

wat zijn dan redenen om langer opgeschaald te blijven? Een tweede dilemma betreft de vraag of in een situatie zoals die zich voordeed, GRIP-2 volstaat of dat naar een hoger GRIP-niveau zou moeten worden opgeschaald.

Het hoofdstuk is gebaseerd op een evaluatie die het lectoraat Crisisbeheersing in opdracht van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft verricht (Wijkhuijs, Van Duin, Bakker & Domrose, 2019). In dat kader zijn diverse documenten en mediaberichten geraadpleegd en zijn gesprekken gevoerd met zo'n twintig personen die betrokken waren bij de afhandeling van het incident.

## 8.2 Feitenrelaas

Op zaterdagmiddag 23 juni vaart rond 13.30 uur de Noorse tanker *Bow Jubail* tegen een steiger in de Derde Petroleumhaven in Rotterdam. Als gevolg van de aanvaring is aan de achterzijde van het 180 meter lange schip een scheur in de romp ontstaan, precies waar de enkelwandige tank met stookolie zit. Het schip, waarmee normaal gesproken olie en chemicaliën worden vervoerd, is op het moment van de aanvaring ongeladen.

Om 13.43 uur doet de Officier van Dienst (OvD) van de Divisie Havenmeester melding van het incident bij het Havencoördinatiecentrum (HCC). Hij meldt dat een schip een grote hoeveelheid stookolie lekt, omdat het tegen een aanlegsteiger is gevaren. Hij vraagt het HCC dit aan de Meldkamer Rotterdam door te geven. Bij de Meldkamer Rotterdam komt vrijwel tegelijkertijd een zogenoemde CIN-melding binnen.<sup>3</sup> Deze melding is naar inhoud gelijk aan de melding van het HCC en afkomstig van het tankopslagbedrijf LBC, waar de aanvaring heeft plaatsgevonden. De calamiteitencoördinator weet beide meldingen met elkaar in verband te brengen en schaaft direct op naar GRIP-1. De OvD's van het Havenbedrijf, de brandweer, politie, de DCMR en Rijkswaterstaat begeben zich naar de locatie van het incident en vormen aldaar het commando plaats incident (CoPI). Verder worden

3 Ongeveer tweehonderd bedrijven in de regio Rotterdam-Rijnmond hebben de plicht om bepaalde incidenten waarvoor de inzet van hulpdiensten nodig kan zijn, te melden via het centraal incidentennummer (CIN), bij voorkeur binnen 15 minuten nadat het incident is gebeurd. Zie <https://www.rijnmondveilig.nl/cin-meldingen/meer-informatie/>.

van drie waterschappen (het Hoogheemraadschap van Delfland, Hollandse Delta en het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenwaard) de crisisfunctionarissen via een C2000-pager gealarmeerd.

Drie kwartier na de aanvaring is de uitstroom van olie gestopt. Er ligt op dat moment zo'n 217 ton stookolie in de Derde Petroleumhaven. Als gevolg van de ebstroom trekt een deel via de Nieuwe Waterweg richting zee. Omdat de gevolgen van de olie lekkage zich daardoor uitstrekken over een groot gebied, schaalde de Leider CoPI rond 14.30 uur op naar GRIP-2 en worden de leden van het regionaal operationeel team (ROT) gealarmeerd. Er is behoefte aan inzicht in de verspreiding van de olie en ook zal de communicatie richting burgers, bedrijven en gemeenten moeten worden opgestart.

Terwijl het CoPI zich buigt over de maatregelen ter plaatse, komt het ROT die zaterdag meerder keren bijeen om onder meer na te gaan hoe ver de olie zich al heeft verspreid en hoe verdere verspreiding kan worden tegengegaan. Vanwege de olie lekkage wordt de Derde Petroleumhaven en ook de Geulhaven vanaf 14.35 uur gestremd voor het scheepvaartverkeer.<sup>4</sup> Om verspreiding van de olie tegen te gaan, laat de OvD van de Divisie Havenmeester oliekerende schermen naar de kade brengen waar de aanvaring heeft plaatsgevonden. Deze liggen in containers opgeslagen, verspreid over het havengebied. Zodra de oliekerende schermen ter plaatse zijn, kunnen deze echter pas rondom de *Bow Jubail* worden aangebracht wanneer het schip is aangemeerd. Omdat de steiger voor het tankopslagbedrijf LBC door de aanvaring deels beschadigd is geraakt, is het schip door een sleepboot op zijn plaats gehouden en wordt het naar een iets verderop gelegen deel van de steiger gesleept. Medewerkers van de Koninklijke Roeiers Vereniging Eendracht (ook wel 'roeiers' geheten) helpen, zoals gebruikelijk is, bij het aanmeren van het schip. Enkele roeiers ervaren daarbij hoofdpijnklachten, wat zou kunnen komen door de koolwaterstoffen die uit de olie vrijkomen. Om 16.25 uur is de *Bow Jubail* afgemeerd en kan met het plaatsen van de oliekerende schermen worden begonnen. Dit neemt dan nog zo'n twee uur in beslag en wordt gedaan door medewerkers van de Divisie Havenmeester die over beschermende kleding en ademlucht beschikken.

4 Dit betekent dat alleen met toestemming van de (Rijks)havenmeester scheepvaart is toegestaan.

Al vrij snel na de aanvaring is duidelijk dat een deel van de olie zich buiten de Derde Petroleumhaven heeft verspreid. De Landelijke Coördinatiecommissie Milieuverontreiniging (LCM) van Rijkswaterstaat, die bij een melding van ernstige waterverontreiniging in actie komt,<sup>5</sup> wordt gevraagd modelberekeningen te maken voor het worstcasescenario. Om een inschatting te maken, voert de LCM die middag op verzoek van het ROT enkele berekeningen uit. De vraag is of de olie door afgaand water het strand van Hoek van Holland zou kunnen bereiken of dat de olie zich juist verplaatst richting de Oude Maas. Drinkwaterbedrijf Evides heeft daar een noodinnamepunt voor de productie van drinkwater en wordt om 16.15 uur door Rijkswaterstaat geïnformeerd over het incident en de mogelijke gevolgen. Uit voorzorg heeft Rijkswaterstaat dan al de schutsluizen naar het Brielse Meer dichtgezet.

Nadat eerst met een politieheliikopter het gebied is verkend dat mogelijk met olie vervuild is geraakt, wordt rond 18.30 uur een drone de lucht ingestuurd, om de verspreiding van de olie in beeld te brengen. In het ROT worden de beelden live gevolgd, maar omdat de olie zich ook onder het wateroppervlak verplaatst, blijft het moeilijk inschatten hoe ver de olie is verspreid (zie onderstaand kader). Op basis van de dronebeelden besluit het ROT om nog een aantal andere havens af te sluiten. Het gaat om de jachthavens in de gemeenten Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen, Maassluis, Nissewaard en Albrandswaard; havens met een economische functie (waaraan bedrijven gevestigd zijn) blijven open. De desbetreffende gemeenten worden hierover door het Actiecentrum Bevolkingszorg geïnformeerd.

### Stookolie

De 217 ton stookolie die uit de *Bow Jubail* lekte, diende als brandstof voor het schip. Daartoe werd de olie in de tank verwarmd tot 80 graden. Toen na de aanvaring de olie in het water terechtkwam, werd de olie door afkoeling dik en had het nagenoeg een soortgelijk gewicht als water, waardoor de olie niet op het water dreef maar zich 'als een dolfinj' door het water verplaatste.

5 De LCM informeert de betrokken partijen over de aard en effecten van de verontreiniging en adviseert over eventuele maatregelen die getroffen kunnen worden, bijvoorbeeld om nadelige effecten voor het milieu te beperken.

Zaterdagavond rond 20.30 uur wordt duidelijk dat de olie zich tot op zee heeft verspreid. Dit blijkt onder meer uit beelden die vanuit een vliegtuig van de Kustwacht zijn gemaakt. Daarnaast hebben verschillende mensen aan de waterkant van de Nieuwe Waterweg met olie besmeurde zwanen gesignaleerd, niet alleen bij Vlaardingen en Maassluis maar ook bij Hoek van Holland. Rond 20.45 uur worden door de dierenambulance enkele tientallen besmeurde zwanen uit het water gehaald en per boot overgebracht naar Maassluis. Vandaaruit worden de dieren over verschillende opvanglocaties in de regio verspreid. Vanwege het invallen van de duisternis moet rond 22.30 uur de reddingsactie worden gestaakt.

Zondagmorgen wordt de reddingsactie weer hervat. Vanaf 11.30 uur worden daarbij drie boten van de brandweer ingezet, zodat met in totaal zes boten zwanen aan wal kunnen worden gebracht. Rond die tijd heeft het ROT een laatste overleg, waarin afspraken worden gemaakt over de verdere afhandeling van het incident. Om 12.35 uur wordt het ROT ontbonden.

Ondertussen hebben burgers via sociale media verschillende oproepen gedaan om te komen helpen bij het vangen van besmeurde zwanen. Daarop melden zich in Maassluis vele tientallen mensen. De coördinatie van de toegestroomde vrijwilligers verloopt echter wat moeizaam. Er is enige ergernis, omdat er niet genoeg boten zouden zijn. Mensen gaan daarom op eigen initiatief in bootjes het water op, om naar zwanen 'te hengelen', wat in sommige gevallen tot gevaarlijke situaties leidt. Door de toestroom van mensen en het af- en aanrijden van dierenambulances dreigt de situatie uit de hand te lopen. Om de ontstane drukte in goede banen te leiden, wordt in Maassluis rond 16.30 uur opgeschaald naar GRIP-1 en een CoPI geformeerd. De vraag is, hoe de opvang van de zwanen te coördineren. Zondagavond rond 18.10 uur wordt duidelijk dat Rijkswaterstaat voor een tijdelijke opvanglocatie aan de Maeslantkering zal zorgen, waar de zwanen voor langere tijd kunnen verblijven om te worden verzorgd. De Vogelklas Karel Schot in Rotterdam zit op dat moment helemaal vol: daar verblijven inmiddels 250 zwanen. Daarnaast worden negentig zwanen opgevangen in verschillende opvanglocaties in Rotterdam-Zuid, Hoek van Holland en Den Haag. Om nog eens vijftig zwanen onder te brengen die nergens meer terecht kunnen, creëert de gemeente Maassluis die avond in allerijl een opvangruimte op de gemeentewerf.

Maandagmorgen is de opvang van de met olie besmeurde zwanen een thema waar inmiddels ook de landelijke media uitgebreid aandacht aan besteden. In Maassluis is de rust dan ook nog niet teruggekeerd. In het CoPI-overleg van 09.30 uur leeft de vraag hoe het met de opbouw van de noodopvang is gesteld. Hiermee lijkt nog geen aanvang te zijn gemaakt. De directiewacht van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond besluit, naar aanleiding van een signaal van de Leider CoPI, een zogenoemde planningsstaf bijeen te laten komen, die nagenoeg dezelfde samenstelling heeft als het eerdere ROT.<sup>6</sup> In de planningsstaf wordt afgesproken dat Rijkswaterstaat de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de zwanenopvang op zich zal nemen. Later die dag komt ook de veiligheidsdirectie bijeen. Tijdens die bijeenkomst wordt de stand van zaken opgemaakt.

In de Derde Petroleumhaven wordt al sinds zaterdagmiddag door medewerkers van HEBO Maritiemservices hard gewerkt om de olie op te ruimen. Op de Nieuwe Waterweg wordt door Rijkswaterstaat het oliebestrijdingsschip 'De Hein' ingezet. Donderdag 28 juni is – naar schatting – 160 ton olie opgeruimd en kan de Derde Petroleumhaven weer gedeeltelijk worden opengesteld. Vervolgens wordt een begin gemaakt met de schoonmaak van de verontreinigde haveninfrastructuur: de steigers, aanlegpalen en basaltblokken. De verwachting is op dat moment dat de gehele schoonmaakoperatie nog zeker een jaar zal duren.

### 8.3 Waar ligt het moment van afschalen?

In deze casus is kort na de aanvaring van het schip opgeschaald naar GRIP-1 en werd driekwartier later opgeschaald naar GRIP-2. Vrijwel alle betrokkenen waren van mening dat het goed was dat deze opschaling naar GRIP-2 snel geschiedde. Het bijeenkomen van het ROT was nodig om onder meer de verspreiding van de olie en de gevolgen daarvan in kaart te brengen. Over het moment van afschaling daarentegen waren na afloop de meningen verdeeld.

6 Vanwege piketwisseling zijn niet van alle partijen dezelfde personen aanwezig.

Bij afschaling gaat het om de vraag of de verdere afhandeling van het incident kan worden overgedragen aan de reguliere organisaties. Doorgaans worden daarmee gemeenten bedoeld, maar in dit geval hadden vooral het Havenbedrijf en Rijkswaterstaat een rol. Na met de verzekeraar van het schip een schouw op het water te hebben uitgevoerd, stelden zij gezamenlijk een plan van aanpak op voor het opruimen van de olie. Op zondag rond het middaguur werden in het ROT hierover afspraken gemaakt, waarna werd afgeschaald naar GRIP-o. Maar was op dat moment de afhandeling van het incident al voldoende geborgd? Of kwam het moment van afschaling te vroeg? Wat zouden redenen kunnen zijn geweest om nog iets langer in GRIP-2 te blijven en een ROT in stand te houden? In het nu volgende zullen wij op deze vragen ingaan. Het zijn vragen die geregeld ook in andere casus spelen.

### 8.3.1 *Alles onder controle*

In deze casus was het een kleine vierentwintig uur GRIP-2: van zaterdagmiddag kort na de aanvaring, tot zondag rond het middaguur. Op dat moment was een aantal havens nog steeds afgesloten voor het scheepvaartverkeer, maar er waren inmiddels oliekerende schermen geplaatst. Niet alleen rondom de *Bow Jubail*, maar ook bij de havens in onder andere Schiedam, Vlaardingen en Maassluis, waar de oliekerende schermen dienden ter voorkoming van een eventuele verontreiniging.

Verder waren al kort na het incident drie waterschappen gealarmeerd die mogelijk met de olievervuiling te maken zouden kunnen krijgen. De waterschappen Hollandse Delta en Hoogheemraadschap van Delfland namen voorzorgsmaatregelen en sloten een aantal inlaten, vispassages en sluisen. Het waterschap Hollandse Delta sloot tevens, uit voorzorg, de havens in Spijkenisse en Oud-Beijerland. Daarnaast onderhield Rijkswaterstaat die middag contact met het drinkwaterbedrijf Evides over de mogelijke gevolgen van de olielekkage voor hun noodinnamepunt voor de productie van drinkwater. Hoewel dit innamepunt, naar later bleek, niet door de olievervuiling werd bedreigd, had Rijkswaterstaat uit voorzorg de schutsluisen naar het Brielse Meer dichtgezet.

Ook waren op zaterdagmiddag de bedrijven die aan de Derde Petroleumhaven gelegen zijn, geïnformeerd. Mogelijk zouden zij met de consequenties van de olieverontreiniging te maken krijgen, bijvoorbeeld omdat ze koelwater, proceswater of bluswater uit de haven onttrekken. DCMR onderhield met hen dagelijks contact: op zondag en maandag vonden bijeenkomsten plaats (mede georganiseerd door het Havenbedrijf en de veiligheidsregio), de dagen erna was er telefonisch contact. De vraag die daarbij vanaf het eerste moment centraal stond was, wanneer de bedrijven als gevolg van de stremming van de Derde Petroleumhaven in de problemen zouden komen. Al vrij snel bleek dat met name bij Esso de situatie nijpend zou kunnen worden. Om de andere dag vertrekt bij Esso een tanker met lpg-gas naar een fabriek in Antwerpen, waar het lpg-gas dient als grondstof. Omdat het geproduceerde gas niet op het eigen terrein kon worden opgeslagen, zou – als de situatie echt een aantal dagen zou duren – moeten worden overgegaan tot een verlaagde productie of een eventuele uitgebruikname, waarbij een teveel aan lpg-gas afgefakkeld zou moeten worden, wat schadelijk is voor het milieu. Dit legde uiteraard druk op de inzet die werd gepleegd om in de haven en omliggende wateren de olie te verwijderen, zodat zo spoedig mogelijk weer scheepvaartverkeer mogelijk zou zijn.<sup>7</sup>

Over het verwijderen van de olie waren eveneens in het laatste ROT-overleg afspraken gemaakt. Het Havenbedrijf en Rijkswaterstaat zouden hierin samen optrekken en zondagmiddag werd een schouw in de haven uitgevoerd om een plan van aanpak op te stellen. Ook was het voornemen om een gezamenlijke schadeclaim bij de reder van het schip in te dienen voor de kosten die met het verwijderen van de olie gemoeid waren.

In korte tijd waren dus alle raderen gaan draaien en hadden verschillende partijen hun (keten)partners geïnformeerd en uit voorzorg of ter bestrijding van de olievervuiling maatregelen genomen. Zaterdagavond werd duidelijk dat de olie zich tot Hoek van Holland had verspreid. Er waren nog enige zorgen dat de olie verder zou reiken en mogelijk de

7 Op basis van een afweging van belangen is uiteindelijk besloten op donderdag de haven weer gedeeltelijk open te stellen, zodat bij Esso een tanker kon aanmeren om het lpg-gas naar Antwerpen te vervoeren.

finish van de Volvo Ocean Race zou bedreigen, maar dat bleek niet het geval (zie onderstaand).

### **Finish van de Volvo Ocean Race**

Omdat op zaterdagavond bleek dat de olie zich tot op zee had verspreid, was er contact tussen Veiligheidsregio Haaglanden en Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Vanuit Veiligheidsregio Haaglanden werd de vraag gesteld of de olie de finish van de Volvo Ocean Race zou kunnen hinderen, die op zondag 24 juni in de haven van Scheveningen gepland stond. Naar verwacht zouden tienduizenden mensen op dit evenement afkomen, ook omdat de Nederlandse boot Brunel kans maakte op de overwinning. Op de Noordzeestranden werd echter geen olie aangetroffen, bij een aantal stranden langs de Nieuwe Maas echter wel.<sup>8</sup>

### *8.3.2 Van wie zijn de zwanen?*

Verder waren er zaterdagavond signalen over mogelijke problemen bij de opvang van zwanen in Maassluis. In de media ging daar de nodige aandacht naar uit. Rond 21.45 uur meldde de politie dat circa honderd besmeurde zwanen waren gesignaleerd. Omdat de olie voor de dieren dodelijk is (wanneer zij bij het poetsen van hun veren de olie binnenkrijgen), werd de dierenambulance ingezet om de zwanen te redden. Nog diezelfde avond voer de dierenambulance uit om bij Rozenburg (dat in de gemeente Rotterdam ligt) enkele tientallen bevulde zwanen uit het water te halen. De volgende dag zou de brandweer de dierenambulance hierbij assisteren, vooral ook om te voorkomen dat vrijwilligers die zich aandienden in een onveilige situatie terecht zouden komen.

Over de opvang van de zwanen en wie daarvoor de verantwoordelijkheid op zich zou nemen, was echter bij het uiteengaan van het ROT nog niet nagedacht. Mogelijk omdat niet was ingeschat dat het aantal zwanen dat met olie besmeurd was, de opvangcapaciteit van regionale vogelopvanglocaties zou overstijgen en het vangen van de zwanen tot openbareordeproblemen zou leiden. Zo kon het gebeuren dat zo'n vier uur nadat in Rotterdam het ROT was afgeschaald, in Maassluis werd

8 NRC, 24 juni 2018. Nieuws: 'Zijn de met olie besmeurde vogels nog te redden?'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/06/24/besmeurde-vogels-van-schiedam-tot-hoek-a1607785>.

opgeschaald naar GRIP-1 en de CoPI-bak, die zaterdag nog in de Derde Petroleumhaven stond, naar Maassluis verhuisde. Ook de Leider CoPI die zaterdag in de Rotterdamse haven dienst had, leidde vanaf zondag in Maassluis het CoPI-overleg. Het zou daar één dag (tot maandag 15.25 uur) GRIP-1 blijven.<sup>9</sup>

Een vraag die in het CoPI-overleg aan de orde kwam, was wie nu verantwoordelijk was voor de opvang van de zwanen. In het geval van rampen en crises is van oudsher de brandweer verantwoordelijk voor het redden van mensen én dieren. Onder brandweezorg valt zo ook het ‘zo spoedig mogelijk bevrijden van hulpbehoevende dieren uit levensbedreigende of benarde situaties’. Maar gold dit nu ook voor deze zwanen? Had Rijkswaterstaat hier geen rol? Als verantwoordelijke voor de rijkswateren was Rijkswaterstaat toch ook primair verantwoordelijk voor de zwanen die zich op de Nieuwe Waterweg bevonden?

Terwijl deze vraag speelde, werd binnen Rijkswaterstaat nagegaan wat de organisatie voor de zwanen zou kunnen betekenen. Via de Rotterdamse vogelopvang Karel Schot was zaterdag bij Rijkswaterstaat het verzoek binnengekomen om de *Samenwerkingsregeling afhandeling besmeurde vogels* van toepassing te verklaren.<sup>10</sup> Dit is een overeenkomst tussen onder andere Rijkswaterstaat en gemeenten die gelegen zijn aan de kusten en oevers van de Noordzee, Waddenzee en Zeeuwse delta.<sup>11</sup> Strikt genomen is de regeling echter alleen van toepassing voor ‘grote aantallen besmeurde vogels die op zee, kusten en oevers van de zoute wateren van Nederland worden aangetroffen’. Bij Rijkswaterstaat vond vanaf zaterdagavond intern overleg plaats of deze regeling ook in dit geval van toepassing kon worden verklaard. Dat overleg nam even wat tijd, ook omdat het van toepassing verklaren van de regeling betekende dat de daarmee gepaard gaande kosten (in dit geval één miljoen euro)

- 9 Hoewel dus eigenlijk veel hetzelfde bleef, werd in LCMS een nieuw logboek ‘Besmette dieren’ aangemaakt.
- 10 Vogelklas Karel Schot vroeg op zaterdag 23 juni assistentie van SON-Respons, hetgeen resulteerde in een verzoek aan Rijkswaterstaat Zee en Delta voor de inrichting van een tijdelijke opvanglocatie voor vogels.
- 11 De ‘Samenwerkingsregeling afhandeling besmeurde vogels’ kwam in 2007 tot stand, nadat maatschappelijke organisaties bij de toenmalige ministers van Verkeer en Waterstaat en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aandacht hadden gevraagd voor de positie van vogels die als gevolg van een olievervuiling op zee aanlanden op Nederlandse kusten.

door Rijkswaterstaat zouden moeten worden gedragen.<sup>12</sup> Daar was instemming van 'hogerhand' voor nodig.

Voor diegenen die zondagmiddag in Maassluis de opvang van de zwanen zo goed mogelijk trachtten te coördineren, liet het antwoord van Rijkswaterstaat wat lang op zich wachten. Uiteindelijk zegde Rijkswaterstaat toe de opvang van de zwanen op zich te nemen, hoewel de organisatie daartoe formeel niet verplicht was. Dat wekte vervolgens bij anderen wel verwachtingen. Verondersteld werd dat op maandag al met de bouw van een noodopvanglocatie zou worden gestart. Toen daar die ochtend geen tekenen van waren, volgde een overleg van de planningsstaf.

### 8.3.3 Opnieuw bijeen

Hoewel de situatie in de Rotterdamse haven op zondagochtend onder controle was en afspraken waren gemaakt over de verwijdering van de olie, bleek na afschaling opnieuw opschaling nodig: in Maassluis werd het zondagmiddag GRIP-1, de volgende ochtend zou in Rotterdam een planningsstaf bijeenkomen. De bijeenkomst van de planningsstaf werd nodig geacht om zaken rond de opvang van de zwanen goed af te stemmen, omdat vooral dit thema in de regionale en landelijke media veel aandacht kreeg. Aandachtspunt was mede daarom de coördinatie in de communicatie. Afsgesproken werd dat de veiligheidsregio de publieksvoorlichting zou coördineren en ook de informatievoorziening aan gemeenten. Rijkswaterstaat voorzag in de bouw van een noodhospitaal en zegde toe tevens de coördinatie van de zwanenopvang op zich te nemen. Daartoe werd een crisisteam samengesteld en in dat verband zou in de verdere week, tot zondag 1 juli, afstemming tussen betrokken partijen plaatsvinden.<sup>13</sup> Daarmee lijkt feitelijk sprake van een voortzetting van de GRIP-2-situatie. Ook nadat de olieverspreiding in kaart was gebracht en maatregelen waren genomen om de gevolgen ervan te beperken, bleek afstemming tussen operationeel betrokkenen gewenst

12 In het gunstigste geval zou Rijkswaterstaat deze kosten kunnen verhalen op de reder.

13 In het crisisteam zouden onder meer de OvD's Bevolkingszorg van de gemeenten Rotterdam en Maassluis en een vertegenwoordiger van de Divisie Havenmeester participeren. Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond voorzag vanaf vrijdag 29 juni in een voorzitter van het crisisteamoverleg, een informatiemanager en een plotter.

om de impact van het incident te managen. Achteraf gezien was het waarschijnlijk beter geweest als niet al op zondag 24 juni maar een week later was afgeschaald.

#### 8.4 Geen GRIP-4?

Een ander dilemma in deze casus was de vraag welk opschalingsniveau het meest passend was. GRIP-2 bleek uiteindelijk afdoende, al had dit opschalingsniveau dus enkele dagen langer kunnen worden aangehouden. Toch is ook een eventuele opschaling naar GRIP-4 ter sprake gekomen, vanwege de betrokkenheid van meerdere gemeenten. De vraag of naar GRIP-4 zou moeten worden opgeschaald speelde, toen in verschillende gemeenten de jachthavens werden afgesloten. De havens waaraan bedrijven gelegen zijn, zouden openblijven vanwege het economische belang.

Nu heeft zowel Schiedam als Vlaardingen een Wilhelminahaven (alleen staat er bij Vlaardingen nog het woord Koningin voor). Beide havens hebben een economische functie en zouden daarom open blijven. De gemeenten Schiedam en Vlaardingen werden zaterdagavond hiervan op de hoogte gesteld. In zowel Schiedam als in Vlaardingen ontstond echter wat twijfel over dit bericht. ‘Zou het niet beter zijn als ook de Wilhelminahaven zou worden afgesloten?’ De havens zijn namelijk sterk verouderd en ondergaan de komende jaren een opknapbeurt. Een eventuele vervuiling van deze havens werd erg onaantrekkelijk gevonden. (Door de vervallen staat zouden de gevolgen van een olievervuiling wel eens groter kunnen zijn dan in een nieuwe haven). Daarnaast bleek in beide gevallen het economisch belang niet zo groot als door het ROT werd verondersteld en zouden er, in ieder geval de eerst komende paar dagen, geen scheepvaartbewegingen plaatsvinden. De bestuurders van beide gemeenten achtten het daarom na intern beraad beter dat ook hun Wilhelminahaven zou worden afgesloten. In Vlaardingen werd serieus overwogen of de gemeente zelf een oliescherm zou plaatsen, maar daarvan werd afgezien omdat daarmee de argumentatie van het ROT niet serieus zou worden genomen. In Schiedam was het voor de burgemeester aanleiding zich persoonlijk met de kwestie te gaan bemoeien. Nadat hij contact had gehad met de operationeel leider en de Havenmeester, wist hij de laatste ervan

te overtuigen dat een oliescherm voor de Wilhelminahaven inderdaad een reële optie was.<sup>14</sup>

De kwestie riep de vraag op of niet had (of alsnog zou) moeten worden opgeschaald naar GRIP-4 om – meer dan kennelijk in het ROT was gedaan – rekening te houden met de lokale situatie en de gemeentelijke belangen. Na overleg tussen de veiligheidsdirectie en de betrokken burgemeesters is hier echter van afgezien omdat er – naar het zich liet aanzien – weinig bestuurlijke dilemma's meer zouden spelen. Met uitzondering van de Derde Petroleumhaven zou de stremming van de havens uiterlijk op maandag worden opgeheven.

## 8.5 Afronding

Een aanvaring in de Rotterdamse haven leidde tot problemen met zwanen in de omgeving van Maassluis. Beide 'incidenten' stonden direct met elkaar in verband, alleen werd dat niet direct door iedereen zo gezien. Mede dankzij de snelle inzet van de brandweer, het Havenbedrijf, Rijkswaterstaat en DCMR konden de gevolgen van de olievervuiling redelijk beheerst worden. Maar buiten de direct betrokkenen om, waren maar weinigen geïnteresseerd in de inspanningen die werden gepleegd om de verspreiding van de olie en ook de gevolgen ervan voor de scheepvaart, de bedrijven in de haven en de drinkwatervoorziening te beperken. Men had het vooral over 'de besmeurde zwanen', hetgeen tot ophef leidde.

Daarmee toont deze casus eens te meer dat bij wat grotere ongevallen de 'problemen' die zich voordoen, niet zozeer te maken hebben met de primaire processen van de incidentbestrijding en hulpverlening, maar vooral met de 'randverschijnselen'. Het gaat er dan vooral om vroegtijdig te reageren op toestanden die door de (sociale) media worden opgeroepen en verwachtingen te managen. Achteraf gezien was het daarom beter geweest als het ROT ten minste tot enkele dagen na het incident, al was het één keer per dag, bijeen was blijven komen. Het ROT is bij uitstek de setting waar afstemming op operationeel niveau

14 De poging vanuit Schiedam om ook de Wiltonhaven van zo'n scherm te voorzien, strandde echter. Deze haven doet dienst als opvang voor schepen in nood of met forse beschadigingen. Die *lee-way* wilde de Havenmeester wel graag openhouden.

kan plaatsvinden en zo ook kan worden gezien of de afwikkeling van – de impact van – een incident naar wens verloopt.

Daarnaast bleek het bedienen van in totaal zes gemeenten die met de gevolgen van het incident te maken kregen, de capaciteit van het Actiecentrum Bevolkingszorg te boven te gaan. Waar de actiecentra van de brandweer, de politie en de GHOR één functionele organisatie vertegenwoordigen, heeft een Actiecentrum Bevolkingszorg vaak meerdere, eigenstandige organisaties te bedienen. Het roept de vraag op of bij incidenten waarbij meerdere gemeenten betrokken raken, maar GRIP-4 (nog) niet direct in de rede ligt, een andere modus kan worden gevonden voor de afstemming van gemeentelijke belangen.





*Grote #brand in Nunspeet*

Bastiaan @basst85

# 9

## De Stella-brand in Nunspeet: over schuilen, evacueren en ontruimen

*Menno van Duin, Marije Bakker*

### 9.1 Inleiding

Op woensdag 11 juli 2018 brak halverwege de middag brand uit in een opslagloods in Nunspeet. In de loods stonden elektrische fietsen en lagen fietsaccu's opgeslagen. Vanwege de enorme rookontwikkeling werd een NL-Alert verstuurd. In verband met mogelijke gezondheidsrisico's werden omwonenden later die dag dringend geadviseerd hun woning te verlaten. Voor diegenen die dat wensten, verzorgde de gemeente opvang en een overnachtingsadres. Kort na middernacht bleek dat de gevaarlijke situatie voorbij was en dat omwonenden weer terug konden keren naar hun woning. De dag na de brand belegde de gemeente een informatieavond voor omwonenden en omliggende bedrijven. Daarnaast lag de focus op het zo snel mogelijk opruimen van de restanten van de verwoeste loods en de restanten van de duizenden fietsaccu's. In de media werd eerst vooral aandacht geschonken aan de brand en de evacuatie, later verschoof de aandacht naar de vergunningverlening en de risico's die kleven aan de opslag van grote aantallen accu's.

In dit hoofdstuk staat het dilemma centraal rond het besluit om tot evacuatie over te gaan. Wanneer bestaan er voldoende redenen te evacueren en hoe verhoudt zich dat tot de plannen en protocollen die hierover zijn opgesteld? Ten behoeve van dit hoofdstuk is gesproken met burgemeester Van de Weerd van de gemeente Nunspeet, de operationeel leider en enkele anderen (waaronder de adviseur gevaarlijke stoffen). Daarnaast is gebruikgemaakt van het gemeentelijke evaluatieverslag, verslagen van verschillende staven (LCMS), de infographic van

de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland en van berichten in de media.

## 9.2 Feitenrelaas

Woensdagmiddag 11 juli 2018 breekt rond 14.30 uur brand uit in een opslagloods aan de Hullerweg in Nunspeet. In de door de brand getroffen loods staan 3000 elektrische fietsen met accu en liggen 6000 fietsaccu's opgeslagen. Al binnen tien minuten na de melding is er sprake van een uitslaande brand die zich verspreidt over meerdere panden. De brandweer bestrijdt de brand van buitenaf. Vanwege de aanwezigheid van fietsaccu's is er ontploffingsgevaar. De rookontwikkeling is hevig en trekt over een woonwijk en richting de snelweg A28. Ook hangt er een enorme stank in de omgeving.

Om 14.52 uur schalen de hulpdiensten op naar GRIP-1. Vanuit een politieauto en via een NL-Alert worden omwonenden om 15.35 uur geadviseerd om ramen en deuren te sluiten en ventilatie uit te zetten. Voor nadere informatie wordt verwezen naar de website van de gemeente Nunspeet. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) wordt tegen 16.00 uur ingeschakeld om metingen te verrichten naar eventuele verhoogde concentraties van gevaarlijke stoffen. Verschillende mensen in de omgeving klagen over geïrriteerde slijmvliezen en ogen.

Tweënhalf uur na het uitbreken van de brand, om 17.07 uur, vindt opschaling plaats naar GRIP-2 en wordt het regionaal operationeel team (ROT) opgeroepen om bijeen te komen in het crisiscentrum van de veiligheidsregio in Apeldoorn. Op het gemeentehuis in Nunspeet wordt een klein gemeentelijk beleidsteam geformeerd (kernteam GBT), bestaande uit de burgemeester, de gemeentesecretaris, een communicatieadviseur en een ambtenaar crisisbeheersing. Om 18.30 uur komt het kernteam GBT bijeen om een mogelijke evacuatie voor te bereiden. Het ROT adviseert de burgemeester om de bewoners van de woningen in twee straten ten zuiden van het incident te evacueren. Het gaat om in totaal driehonderd mensen. Op basis van eerste meetresultaten en de verwachtingen van de rookontwikkeling besluit de burgemeester het advies te volgen. Eenheden van de politie en de brandweer worden

opgeroepen om de evacuatie uit te voeren. Rond diezelfde tijd meldt Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland op Twitter dat de brand onder controle is.<sup>1</sup>

Iets voor 19.00 uur vindt opschaling plaats naar GRIP-3 en wordt het volledige GBT opgeroepen om de burgemeester te adviseren over de bestuurlijke- en strategische aspecten van het incident. Rond 19.15 uur wordt overgegaan tot evacuatie. De bewoners die geëvacueerd worden, krijgen het dringende advies in ieder geval tot middernacht hun huis te verlaten. Mensen die niet terecht kunnen bij familie of vrienden worden door medewerkers van de gemeente en het Rode Kruis opgevangen in het sportcentrum De Brake. Daar is ook een communicatieadviseur aanwezig om hen te informeren over het verloop van het incident en de informatiebehoefte te peilen. Ongeveer dertig mensen maken gebruik van de opvanglocatie. Later wordt een overnachtingsmogelijkheid geboden in een hotel in de buurt.

Het ROT meldt rond 20.00 uur aan het GBT dat er tot middernacht overlast zal zijn van de rook en/of onzichtbare gevaarlijke (giftige) stoffen. Ook geeft het ROT enkele uren later het advies aan het GBT om voor een groter gebied aan bewoners het dringende advies te geven om te vertrekken, omdat de wind is gedraaid. De burgemeester neemt dit advies echter niet over.

Even na middernacht wordt duidelijk dat de gevaarlijke situatie voorbij is en dat omwonenden weer terug kunnen keren naar hun woning. De waarden die gemeten worden, zijn van dusdanig niveau dat er geen gevaar is voor de volksgezondheid. Er wordt afgeschaald naar GRIP-1.

De volgende dag wordt om 06.45 uur via NL-Alert een ontalarmeringsbericht verstuurd om aan te geven dat de situatie stabiel en onder controle is. Voor vragen naar aanleiding van de brand wordt een telefonisch informatiepunt opengesteld, maar daarvan wordt weinig gebruikgemaakt.<sup>2</sup> Om 08.30 uur vindt overdracht plaats naar de gemeente, waar een projectorganisatie wordt ingericht voor de nazorg. Er wordt een plan van aanpak opgesteld waarin onder andere aandacht uitgaat naar

- 1 De focus ligt vervolgens op het veiligstellen van de verbrande accu's door ze onder te dompelen in bakken met water en een speciaal mengsel, waarin ze drie weken blijven liggen.
- 2 Die dag hebben acht mensen contact opgenomen.

de publieksinformatie en de (juridische) afwikkeling van de calamiteit. Omwonenden ontvangen 's middags een brief van de burgemeester met een uitnodiging voor een informatiebijeenkomst nog diezelfde avond om 19.30 uur in het gemeentehuis. Tijdens die bijeenkomst informeert de burgemeester de ongeveer dertig aanwezigen over het verloop van de brand en licht hij de aanpak van de hulpdiensten en de gemeente toe. Daarnaast is er ruimte voor het stellen van vragen.

De dagen na de brand houdt de gemeente contact met omwonenden en omliggende bedrijven. Samen met getroffen bedrijven en instanties als de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Omgevingsdienst Noord-Veluwe tracht de gemeente eventuele nog bestaande risico's voor de veiligheid en gezondheid van omwonenden in kaart te brengen. Daarnaast ligt de focus op het zo spoedig mogelijk opruimen van de restanten van de verwoeste loods en de fietsbatterijen. Tien adressen in de directe omgeving krijgen het advies om geen gebruik te maken van het grondwater, totdat duidelijkheid bestaat over een eventuele verontreiniging.

### 9.3 Opslag van accu's

De media besteedden eerst vooral aandacht aan de brand en de evacuatie, maar op een gegeven moment verschoof de aandacht naar de risico's die kleven aan de opslag van grote aantallen batterijen/accu's. De aandacht voor dit thema volgde mede naar aanleiding van een oproep van de burgemeester van Nunspeet voor meer risicobewustwording. Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) deed hij een oproep om regels op te stellen voor grootschalige opslag van accu's. 'Je ziet een enorme toename van het gebruik van accu's. De vraag is of iedereen [zich] voldoende bewust is van de risico's die dit met zich meebrengt', aldus burgemeester Van de Weerd.<sup>3</sup> Vooruitlopend op een eventuele aanpassing van landelijke regelgeving voerde de gemeente

3 *De Gelderlander*, 19 januari 2019. Regio: 'Regelgeving opslag brandgevaarlijke accu's komt er snel aan'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.gelderlander.nl/regio/regelgeving-opslag-brandgevaarlijke-accu-s-br-komt-er-snel-aan-ad6c0cd6/>.

Nunspeet een vergunningsplicht in voor de opslag van grote aantallen fietsbatterijen.

De minister van IenW besloot aan het verzoek van de burgemeester van Nunspeet gehoor te geven. Op 7 maart 2019 werd bekend dat er een PGS-richtlijn (*Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen*) zal worden opgesteld over de opslag en het transport van accu's. Zo'n richtlijn beschrijft de belangrijkste risico's voor de omgeving en voor de veiligheid van werknemers. Ook worden in de richtlijn de mogelijke gevolgen voor de rampenbestrijding beschreven. De verwachting is dat de PGS-richtlijn eind 2020 gereed zal zijn.<sup>4</sup>

Om de periode voorafgaand aan de invoering van de PGS-richtlijn te overbruggen, is een tijdelijke handreiking opgesteld voor bedrijven over hoe op een verantwoorde manier accu's op te slaan.<sup>5</sup> In die handreiking worden zeven maatregelen genoemd. De maatregelen gaan onder andere over bouwkundige voorzieningen, de verpakking van de accu's, organisatorische maatregelen, de bereikbaarheid en bluswatervoorzieningen. Hoewel de handreiking geen juridische basis heeft en een werkdocument is, biedt ze al wel enige houvast hoe om te gaan met de opslag van lithium-ion accu's.

### Lithium-ion accu's

Lithium-ion accu's zijn opslagmiddelen die gebruikt worden voor persoonlijke toepassingen (in telefoons, laptops, e-bikes en huishoudelijke apparatuur), in voertuigen (geheel elektrisch of hybride), voor e-schepen op de binnenvaart en in de toekomst ook de zeevaart. De opslag van deze accu's kent verschillende risico's. Accu's kunnen instabiel worden bij overladen, over-ontladen, hoge en lage temperaturen en bij beschadiging. In het ergste geval kan dit leiden tot kortsluiting, 'thermal runaway' (hetgeen leidt tot verhitting in een batterij) en brand waarbij zeer giftige pyrolyseproducten vrijkomen.<sup>6</sup>

4 Zie <https://www.publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl/>.

5 Deze handleiding is opgesteld door de Veiligheidsregio's Haaglanden, Rotterdam Rijnmond en het LIOGS.

6 Publicatiereeks gevaarlijke stoffen nr. 37: Lithium-ion accu's: opslag en buurtbatterijen. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl/publicaties/PGS37.html>.

## 9.4 Beslissen over schuilen, ontruimen of evacueren

Het komt maar weinig voor dat er een besluit wordt genomen over het evacueren van omwonenden. In oefeningen doen crisisstaven en bestuurders dat regelmatig, maar in de praktijk komt het zelden voor. In dit geval begon de kernbezetting van het GBT rond 18.00 uur met de voorbereidingen van een eventuele evacuatie van zo'n driehonderd omwonenden. Ook het ROT en het CoPI waren toen al gestart met voorbereidingen. Op dat moment had een deel van de direct omwonenden vanwege de rook hun woning al verlaten, maar formeel was er nog geen ontruiming ingezet. De vraag of er verder geëvacueerd zou moeten worden, werd rond 18.30 uur voorgelegd aan het ROT. Aanvankelijk werd gedacht aan een evacuatie vanwege de rook van de batterijenbrand. Later, toen de brand onder controle was, was niet meer de rook het thema, maar de dampen die vrijkwamen bij het opruimen van de restanten van de verwoeste loods met een shovel en het vervolgens afblussen c.q. onderdompelen van batterijresten in een container met water. Bij deze activiteiten kwamen ook rook en stinkende dampen vrij. Hoewel een antwoord nog uitbleef, omdat het ROT wachtte op de resultaten van metingen die door het RIVM waren verricht, werd in het GBT besloten dat evacuatie voor de betreffende straten wenselijk was. Vervolgens zou het nog uren duren vooraleer de evacuatie daadwerkelijk zou beginnen. Wat gebeurde er in die periode en waarom zat er zoveel tijd tussen de beslissing en de evacuatie zelf?

### 9.4.1 *Het vier-stappenplan*

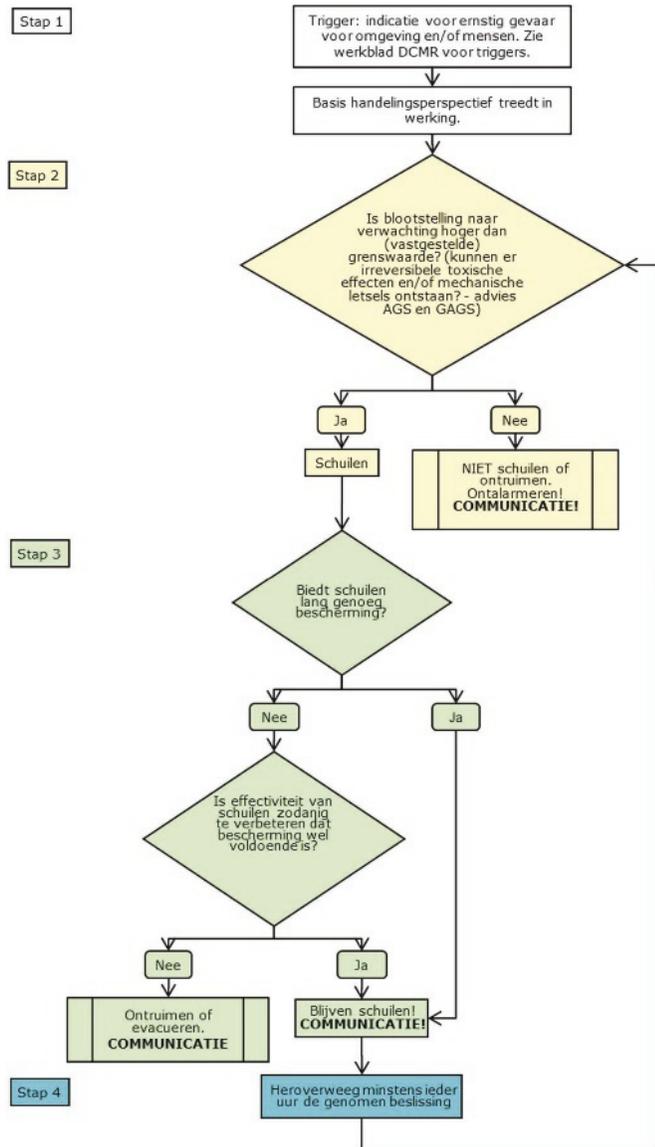
Natuurlijk was dit niet de eerste keer dat zich in Nederland een incident voordeed waarbij gevaarlijke stoffen vrijkwamen en om die reden tot evacuatie werd overgegaan. De meest recente versie van het *Landelijk protocol schuilen of ontruimen/evacueren bij incidenten met gevaarlijke stoffen* dateert uit 2009.<sup>7</sup> Mede op basis van dat protocol heeft de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond in 2016 een meer toepasbaar regionaal protocol opgesteld.<sup>8</sup> Kern van dat protocol is onderstaand

7 Op 9 september 2019 ontleend aan [https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/2009-Landelijk-Protocol-Schuilen-of-Ontruimen-Evacueren-versie-2\\_0.pdf](https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/2009-Landelijk-Protocol-Schuilen-of-Ontruimen-Evacueren-versie-2_0.pdf).

8 Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20160511-VRR-Regionaal-protocol-Schuilen-of-Ontruimen-Evacueren.pdf>.

stroomschema en de uitleg daarbij van vier achtereenvolgende stappen. Aan de hand van dit schema wordt de praktijk in Nunspeet langsgaan.

Figuur 9.1 Stroomschema stappenplan



Bron: Regionaal protocol schuilen of ontruimen/evacueren bij incidenten met gevaarlijke stoffen, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, mei 2016.

*Stap 1* – Bij de brand in de loods in Nunspeet kwam aanvankelijk veel rook vrij. De eerste acties werden opgestart en de adviseur gevaarlijke stoffen (AGS) werd gealarmeerd. De direct omwonenden werden door hulpdiensten verzocht hun woning te verlaten. Een eerste ontruiming had al snel plaats. Door middel van een politieauto werden omwonenden die hun huis niet hadden verlaten, geadviseerd ramen en deuren te sluiten. Daarmee was de eerste aanpak conform het handelingsperspectief (stap 1), dat aangeeft dat mensen het beste binnenshuis kunnen blijven. Er werd niet besloten om de sirenes (WAS-palen) te laten afgaan. Wel kwam er om 15.35 uur een eerste NL-Alert.



*Stap 2* – Bij de tweede stap staat de vraag centraal of extra maatregelen noodzakelijk zijn. Daarbij komt ook de lastige vraag aan de orde of een mogelijke blootstelling aan de rook c.q. de gevaarlijke stoffen naar verwachting hoger is dan de vastgestelde grenswaarde voor de betreffende stoffen. Om op die vraag een antwoord te kunnen geven, zijn meetresultaten en dus metingen gewenst. De brandweer verrichtte metingen en later kwam ook het RIVM met meetapparatuur ter plaatse. Ook werd geplot of en zo ja welke klachten uit de omgeving binnenkwamen. Niet alleen metingen, maar ook klachten van omwonenden zijn ten slotte vaak een belangrijke indicatie. De verschillende signalen gaven voldoende reden om voor bewoners uit de meest nabij gelegen wijk het advies ‘schuilen’ – dat al via de NL-Alert kenbaar was gemaakt – als leidraad te blijven hanteren.

*Stap 3* – De derde stap betreft de afweging tussen schuilen of evacueren/ ontruimen. In eerste instantie werd die afweging gemaakt vanwege de rook die vrijkwam bij de brand, maar later, toen de brand meer onder controle kwam, was het niet zozeer de rook van de brand die de risico’s

opleverde maar juist de rook en de gassen die vrijkwamen tijdens de (af)blussing. Dat betekende feitelijk ook dat gedurende een flink aantal uren de uitstoot van (mogelijk) gevaarlijke stoffen continueerde. Hoeveel dat nu precies was en hoe ernstig dat nu was, bleef wat onduidelijk, maar de langdurige uitstoot betekende wel dat gaandeweg de hoeveelheden van bepaalde gevaarlijke stoffen zouden toenemen, ook binnen de huizen. Dat was dan ook de belangrijkste reden van enkele deskundigen, in casu de AGS en de geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS), om in de loop van de avond toch te adviseren over te gaan tot evacuatie van een aantal woningen.

*Stap 4* – De laatste stap van het stappenplan is: heroverweeg minstens ieder uur de genomen beslissing. In de loop van de avond kwam vanuit het ROT nog het verzoek om het gebied waarvoor het advies tot evacuatie was afgegeven, nog wat groter te maken. Omdat het toen al nacht was en het GBT het niet verstandig achtte zo laat nog actie richting deze bewoners te ondernemen, is hier uiteindelijk niet toe overgaan. Daarbij speelde zeker mee dat het grootste deel van de afkoelingswerkzaamheden toen ook wel achter de rug waren.

#### 9.4.2 *Complicerende factoren*

Hoewel het stappenplan helder is en in deze casus feitelijk redelijk conform het stappenplan is gehandeld, bleek de uitvoering van de uiteindelijke evacuatie nog met de nodige problemen gepaard te gaan. Wat maakte het nu lastig en wat droeg ertoe bij dat er uren zaten tussen het ontstaan van de brand, de beslissing om te evacueren en de uiteindelijke evacuatie? In ieder geval speelden de volgende zes zaken een rol.

##### *1. Inschatten van het probleem: meten is weten...?*

Om iets te kunnen zeggen over de schadelijkheid van de rook tijdens de brand en ook over de vrijkomende stoffen tijdens de nablussingswerkzaamheden (toen met een grijper de restanten van de batterijen in containers werden ondergedompeld), was het belangrijk inzicht te hebben in de ernst van de situatie. ‘Meten is weten’, maar dat was nog niet zo eenvoudig. Natuurlijk waren sommige van de betrokkenen bekend met de risico’s van branden met batterijen en de gevaarlijke stoffen die

daarbij kunnen vrijkomen (met name waterstoffluoride en lithiumhydroxide), maar op dat moment was ook het RIVM (daar aanwezig om metingen te verrichten) niet in staat de eventueel vrijgekomen schadelijke stoffen goed te meten.

Het RIVM doet inmiddels onderzoek naar verbrandingsproducten bij de verbranding van accu's en ontwikkelt methoden om deze stoffen in de toekomst wel te kunnen meten (RIVM, 2018). Natuurlijk betekende het feit dat niet alles gemeten kon worden, niet dat men helemaal niets wist of kon doen. Metingen naar andere stoffen gaven ook bepaalde indicaties, evenals meldingen uit de omgeving (benedenwinds) over stankoverlast. Wel bleek het voor degenen die leidinggaven aan de operationele crisisteam lastig om aan het GBT een eenduidig en onderbouwd advies te geven (bijvoorbeeld over het evacueren), omdat er weinig harde en cijfermatige onderbouwing was over de ernst van de situatie. Zou als gevolg van een acuut of meer langdurige blootstelling aan vrijgekomen stoffen, de vastgestelde grenswaarde van blootstelling in zicht komen? Kortom, was er een probleem en zo ja, hoe erg was dat probleem dan? Het bleek lastig daarover iets met zekerheid te zeggen.

## 2. *Spraakverwarring: evacueren of ontruimen?*

Een tweede complicerende factor betrof het onderscheid tussen de begrippen 'evacueren' (waarbij sprake is van drang) en 'ontruimen' (dat gepaard gaat met dwang). Aanvankelijk gaf de burgemeester richting de operationeel leider aan dat hij erop stond dat de woningen zouden worden ontruimd, omdat hij niet wenste dat mensen zouden worden blootgesteld aan gevaarlijke stoffen. Aldus troffen het ROT en met name de politie hiertoe voorbereidingen. Tijdens een interview voor Omroep Gelderland gaf de burgemeester echter later aan dat hij een dringend beroep deed op de bewoners hun woning te verlaten. Daarmee werd dwang (ontruimen) veeleer drang (evacueren).

In de verslagen (CoPI, ROT en GBT) en ook in de evaluaties na afloop blijken deze begrippen (en het onderscheid daartussen) weinig systematisch te worden gehanteerd. Omdat onduidelijkheid over de betekenis van deze begrippen een van de hoofdthema's was bij de

multi-leertafel, heeft de veiligheidsregio deze begrippen inmiddels uiteengezet en bij de verschillende begrippen scenario's opgesteld.<sup>9</sup>

### 3. *Verskillende crisiscentra: eenduidige beeldvorming?*

Bij kortstondige incidenten kan het naast elkaar bestaan van verschillende crisisteam's soms de zaak compliceren. Het is onmogelijk (en eigenlijk zelfs onwenselijk) dat bij de verschillende crisiscentra precies dezelfde informatie aanwezig is en wordt gedeeld. Elk crisisteam heeft immers zo zijn focus op bepaalde (operationele of bestuurlijke) aspecten. Tijdens de brand in Nunspeet werd de logica van informatie-uitwisseling van het CoPI naar ROT en vervolgens naar het GBT niet consequent gevolgd. Het GBT had regelmatig contact met het CoPI (die allebei in Nunspeet bijeenkwamen), via een functionaris die tussen beide centra pendelde. Daarmee stond het ROT (in Apeldoorn) wat aan de zijlijn en vervulde het niet de rol die het zou moeten spelen. In de door de gemeente Nunspeet opgestelde evaluatie wordt hierover het volgende opgemerkt:

'De fysieke afstand van het ROT ten opzichte van de plaats van het incident en onbekendheid van de leden van het ROT met de lokale situatie, blijkt volgens deze functionarissen [spilfunctionarissen GBT, auteurs] afbreuk te doen aan de kwaliteit en snelheid van het beeld- oordeels- en besluitvormingsproces binnen het ROT. Maar als belangrijkste ervaren knelpunt wordt genoemd dat op momenten waarop onder tijdsdruk cruciale beslissingen moesten worden genomen, het ROT een sterk vertragende factor vormde.'<sup>10</sup>

Het mag duidelijk zijn dat in dit citaat alleen de mening van leden van het GBT wordt geventileerd en dat de visie van anderen (leden ROT en CoPI) hierin niet is meegenomen.

9 Schuilen (verblijven in afgesloten ruimte) en ontruimen (bij acuut gevaar de bevolking tijdelijk, op aangeven van hulpdiensten, hun woning laten verlaten) sluiten aan bij bekende protocollen. Nieuw is dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen 'het dringend advies om een gebied (vrijwillig) te verlaten' en 'evacueren' (op last van de overheid al dan niet gedwongen meestal onder begeleiding verplaatsen). Feitelijk verdwijnt daarmee het veel gehanteerde begrip evacueren bijna uit de crisisbeheersing. Het zal immers vrijwel nooit voorkomen dat er dwingend geëvacueerd zal worden.

10 Evaluatieverslag brand Hulleweg Nunspeet d.d. 11 juli 2018, p. 5.

In het GBT werd veel waarde gehecht aan de metingen die het RIVM verrichtte. Pas betrekkelijk laat werd duidelijk dat enkele van de cruciale stoffen niet konden worden gemeten c.q. over deze stoffen geen resultaten konden worden gegeven. Bij het CoPI (en ook de AGS) was al eerder duidelijk dat er geadviseerd zou moeten worden op basis van onvolledige informatie. Kort telefonisch overleg tussen de leidinggevendenden van de verschillende crisisteamen was onvoldoende om deze verschillen in informatie en beeldvorming te overbruggen. Daarnaast sloten de vergadertijden van de staven niet goed op elkaar aan. De lessen van de ‘multi-leertafel’ waren:

- stem vergadermomenten en agenda’s van ROT en GBT goed op elkaar af (voor overdracht tussen operationeel leider – burgemeester);
- zorg dat de beeldvorming in de crisisteamen (CoPI/ROT/GBT) gelijk is;
- een juist gebruik van LCMS is van groot belang voor eenduidige beeldvorming.

#### 4. Inzet politie (*Mobiele Eenheid*) *gewenst*

Na het besluit om tot evacuatie over te gaan, kwam het aan op de uitvoering. De brandweer en politie zouden de evacuatie begeleiden en vervolgens zou de politie erop toezien dat de wijk niet meer betreden werd door nieuwsgierigen of anderen. Daarom werd om politieondersteuning gevraagd in de vorm van een Mobiele Eenheid (ME).<sup>11</sup> Dat leverde wel wat problemen op. Het nam aardig wat tijd om een ME-peloton ingezet te krijgen. Het GBT wenste snel over politie-inzet te beschikken, maar een ME-peloton komt pas ter plaatse als het voltallig is. Vervolgens voelde het ME-peloton er weinig voor om onbeschermd het gebied in te gaan om mensen te informeren en te begeleiden. Discussies over een passende aanpak leverden opnieuw ‘vertraging’ op. Ook ontstond er nog discussie over het geweldsprotocol (standaardafspraken bij ME-inzet), dat als uitgangspunt zou gelden voor het politieoptreden. Verder kan natuurlijk de vraag worden gesteld of de inzet van de ME wel de juiste uitstraling had in een deze situatie. In ieder geval had

<sup>11</sup> Er is bij het ROT geen specifiek verzoek binnengekomen om een ME-peloton. Maar de AC-politie had niet genoeg politie-eenheden ter beschikking voor de klus en heeft daarom een beroep gedaan op een ME-peloton.

de inzet van een ME-peloton de nodige voeten in de aarde. Het GBT was niet bekend met de tijd die gemoeid is met het inzetten van een ME-peloton en daarover ook niet geïnformeerd.

##### *5. De factor tijd*

Het tijdstip waarop tot evacuatie werd overgegaan, speelde ook een rol. Het was inmiddels 22.00 uur toen de evacuatie goed en wel op gang kwam. De deelnemers aan de verschillende crisisteamen leefden aanvankelijk (toen om 18.45 uur besloten werd tot ontruiming/evacuatie) met de gedachte dat bewoners voor middernacht wel weer terug zouden kunnen keren naar hun woning. Rond 21.30 uur werd echter duidelijk dat dit niet mogelijk zou zijn en alles langer ging duren. Er werd een scenario 'overnachten' uitgewerkt. Toen rond middernacht het ROT (vanuit Apeldoorn) richting het GBT het advies gaf ook bewoners van enkele andere straten te adviseren om te vertrekken, werd ter plaatse in Nunspeet de rook beduidend minder, hetgeen voor de burgemeester mede een reden was dit advies niet over te nemen.

##### *6. Beeldvorming inwoners*

Uit de omgevingsanalyses maar ook uit de beelden ter plaatse werd duidelijk dat de meeste omwonenden het risico van de rook niet als enorm groot inschatten. Wel kwamen er signalen van een camping ruim vier kilometer verderop over onwel geworden personen. Sommigen van degenen die dichtbij de brandhaard woonden, waren al vertrokken. De aanwezigheid en bedrijvigheid van de brandweer en andere hulpdiensten was voor andere bewoners juist reden om vanaf een nabijgelegen plekje de ontwikkelingen eens goed te volgen. Dat maakte de situatie wat ambigu. Was het nu ernstig of niet? Wat de situatie ook lastig maakte, was het feit dat pas (in het beeld van sommigen) om 19.00 uur werd gesproken over evacueren, terwijl de brand toen al uren woedde. Dat vergde de nodige uitleg.

Deze complicerende factoren betekenden overigens niet dat alles kommer en kwel was. Bij de eerste spontane ontruiming was al een deel van de bewoners vertrokken. De opvang in een opvangcentrum en later in hotels was prima geregeld. Feitelijk is niemand blootgesteld aan hoeveelheden gevaarlijke stoffen die (later) een probleem zouden kunnen betekenen.

## 9.5 Afronding

Deze casus leverde veel relevante informatie op. De veiligheidsregio heeft indertijd enkele sessies (zogenoemde leertafels) georganiseerd en op basis daarvan een notitie opgesteld. Daarnaast heeft de gemeente een eigen (mono)verslag opgesteld dat in de gemeenteraad is besproken. Beide evaluaties geven wel wat inzicht en informatie, maar zeker geen compleet en afgewogen verhaal. Tot een multidisciplinaire evaluatie is het niet gekomen, terwijl deze casus (ook buiten de gemeente en regio) echt meer aandacht verdient. Het is een casus met opvallend veel leermomenten. Feitelijk is het een tamelijk unieke casus waarin de combinatie van eerst schuilen en vervolgens alsnog ontruimen/evacuëren heeft gespeeld.<sup>12</sup> Evacuëren is al bijzonder, maar evacuëren in een dergelijke situatie doet bijvoorbeeld denken aan stralingsincidenten. Daarnaast is deze casus ook relevant, omdat ze heel duidelijk maakt dat ontruimen/evacuëren ingewikkeld is en veel tijd vergt. Het idee waarmee velen tijdens oefeningen in pakweg een uurtje enkele honderden of meer personen evacuëren, dient echt volledig te worden bijgesteld. Feitelijk is dat een evacuatiemythe. Het vraagt in de praktijk al snel een aantal uren.

12 De veiligheidsregio zal dit geen evacuëren noemen, maar spreekt over een dringend advies om het gebied te verlaten. Tegelijkertijd zijn deze mensen natuurlijk in het gewone spraakgebruik geëvacueerd, hoewel in juridische termen daar formeel geen sprake van is. In dat geval was een noodbevel of noodverordening nodig geweest of een Koninklijk Besluit (maar dan zou het voor zowel openbare als niet-openbare ruimtes hebben gegolden).

### Tips bij evacuatie<sup>13</sup>

1. Rook is altijd slecht (bosbrand, woningbrand of industriële brand) en dient dan ook zo veel als mogelijk vermeden te worden ('ga c.q. blijf zo veel mogelijk uit de rook').
2. Dat betekent dat vooral in het benedenwindse gebied (waar vooral de rook zal hangen) het goed is naar binnen te gaan c.q. binnen te blijven ('ramen en deuren dicht en ventilatie uit') of – voor zover er rook hangt! – zich te verplaatsen naar het bovenwinds gelegen gebied.
3. Als een incident waarbij rook of andere gevaarlijke stoffen vrijkomen, langer duurt, zullen de rook en gevaarlijke stoffen na een aantal uren (afhankelijk van verschillende factoren als bijvoorbeeld de kwaliteit van de woningen) ook in de huizen komen die langdurig onder de rook staan.
4. Bij langer aanhoudende intensieve brand (of veel vrijkomende rook/gevaarlijke stoffen) en de verwachting dat deze nog zal aanhouden, is het dus verstandig niet binnenshuis te blijven, maar een tijdelijk onderkomen te vinden buiten de rook/gevaarlijke stoffen. Dat men zich dan kortstondig door het gebied met rook/gevaarlijke stoffen begeeft, is beter dan binnenshuis te blijven.
5. Als de intensiteit van de rook beperkt is c.q. de problemen van de bron niet heel lang zullen aanhouden, is het onverstandig om mensen uit hun woning te halen en kan de keuze vooral bij de betrokkenen zelf worden gelaten. De stress van een ontruiming is dan voor sommigen/velen groter dan de beperkte, tijdelijke, blootstelling.
6. Als tot evacuatie van een gebied wordt overgegaan, is drang (mensen overtuigen) verstandiger dan dwang (mensen dwingen). Wel zal het betekenen dat mensen die thuisblijven, niet meer in de openbare ruimte kunnen en mogen komen.
7. Sommigen personen zijn (veel) gevoeliger voor irritatie door rook of andere gevaarlijke stoffen dan anderen. Als mensen binnenshuis last krijgen van de rook/gevaarlijke stoffen is het verstandig het gebied te verlaten.
8. Vergeet (huis)dieren niet. Als het voor personen onprettig is, geldt dat ook voor de huisdieren. Evacueer samen of vraag hulp bij de hulpdiensten.
9. Na beëindigen van het incident moeten ramen en deuren juist weer open om te ventileren en de eventuele stoffen weer kwijt te raken.

13 Bij deze opsomming is dankbaar gebruikgemaakt van de kennis van Jetty Middelkoop (brandweer Amsterdam-Amstelland).



Foto: Leeuwarder Courant

*Vina Wijkhuijs, Jan Maarten Elbers, Menno van Duin*

### 10.1 Inleiding

Nederland kent bijna iedere zomer een periode van droogte. De aanvoer van water via de Rijn en de Maas neemt af en er verdampt meer water dan er neerslag valt (Van Zanten et al., 2019, p. 4). In 2018 beleefden we echter een van de droogste zomers sinds de officiële metingen in 1901 begonnen. De droogte hield maanden aan. De langdurige periode van droogte leidde tot een waterkort, wat direct gevolgen had voor natuurgebieden, de scheepvaart en de land- en tuinbouw.

Zoals het karakter van deze, zich langzaam ontwikkelende, crisis verschilde van andere typen, meer kortstondige, crisissituaties, zo wijkt ook de opbouw van dit hoofdstuk af van andere hoofdstukken in deze publicatie. In dit hoofdstuk wordt eerst een beschrijving gegeven van de crisisstructuur die vanwege de droogte in werking werd gesteld en van de problemen die als gevolg van de droogte op verschillende terreinen speelden. Maatregelen die door waterbeheerders werden genomen, hadden gevolgen voor verschillende sectoren en ook voor het dagelijkse leven. Vervolgens staan we stil bij de vraag waarom veiligheidsregio's grosso modo bij deze crisis slechts een bescheiden rol vervulden.

### 10.2 Crisisbeheersing in tijden van droogte

De organisaties die in Nederland primair verantwoordelijk zijn voor het waterbeheer zijn: Rijkswaterstaat, de waterschappen en provincies. In het *Landelijk draaiboek waterverdeling en droogte* is vastgelegd hoe in voorkomende gevallen tussen hen en andere partijen de informatie-wisseling plaatsvindt (zie onderstaand kader).

### **Regionaal droogte-overleg (RDO)**

Nederland kent zes regionale droogte-overleggen (RDO'en) waarin Rijkswaterstaat, de waterschappen en provincies participeren. Binnen de RDO'en vindt monitoring en afstemming plaats bij een (dreigend) watertekort. De RDO'en onderhouden – als nodig – contact met belanghebbenden in de regio, zoals vertegenwoordigers van natuurorganisaties, de landbouwsector en de scheepvaart. Ook informeren en adviseren de RDO'en de Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (LCW).

### **Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (LCW)**

De LCW is onderdeel van Rijkswaterstaat en monitort gedurende het gehele jaar de afvoer van rivieren en andere relevante indicatoren die van invloed zijn op de waterstanden. De LCW is alert op dreigende watertekorten en publiceert, als daar aanleiding toe bestaat, een zogenaemde droogtemonitor. Daarin worden de actuele en de verwachte situatie weergegeven ten aanzien van het neerslagtekort, de wateraanvoer en ook de maatregelen beschreven die door waterbeheerders worden genomen om in bepaalde gebieden de waterstanden en de waterkwaliteit op peil te houden.

De LCW onderhoudt contact met de RDO'en, de landelijk netwerkmanager van Rijkswaterstaat, de directeur-generaal Rijkswaterstaat en het Managementteam Watertekorten (MTW) dat bijeenkomt als sprake is van een feitelijk watertekort. Ook brengt de LCW in voorkomende gevallen advies uit aan interdepartementale overlegorganen, zoals de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb).

Toen in juli 2018 een watertekort dreigde, informeerde de LCW belanghebbenden via wekelijkse droogtemonitors. Op 18 juli viel de wateraanvoer via de Rijn onder het vastgestelde criterium van 1200 kubieke meter per seconde. Dat noopte de LCW ertoe op te schalen naar niveau-1; er was sprake van een dreigend watertekort.

Op 2 augustus 2018 werd een feitelijk watertekort geconstateerd dat naar verwachting nog enkele weken zou aanhouden. Dit betekende dat er keuzes moesten worden gemaakt over de waterverdeling tussen natuurgebieden en sectoren als de landbouw, de scheepvaart enzovoort. Aldus schaalde de crisisorganisatie van waterbeheerders op naar niveau-2.<sup>1</sup> Met deze opschaling kwam de coördinatie van de waterverdeling te liggen bij het Managementteam Watertekorten (MTW), dat

1 Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat d.d. 2 augustus 2018, TK 2017-2018, 27625, nr. 450.

werd voorgezeten door de directeur-generaal Rijkswaterstaat en verder bestond uit adviseurs van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), onder wie bijvoorbeeld een vertegenwoordiger van het KNMI en van het departementaal coördinatiecentrum crisisbeheersing (DCC). Ook de Unie van Waterschappen (UvW) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) waren vertegenwoordigd in het MTW. De brancheorganisatie voor drinkwaterbedrijven, Vewin, nam op uitnodiging deel aan het MTW (Van Zanten et al., 2019, p. 20). Industrie- en energiebedrijven werden vertegenwoordigd door liaisons van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).<sup>2</sup>

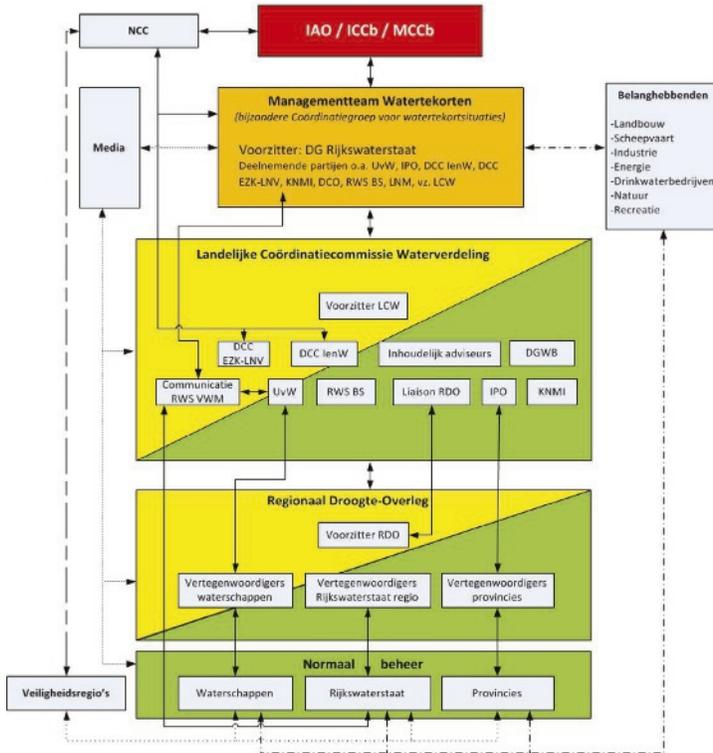
Parallel aan het wekelijkse overleg van het MTW kwam de ICCb tussen 31 juli tot 28 augustus vier keer bijeen om zagezegd 'een vinger aan de pols' te houden hoe de droogte zich verder zou ontwikkelen (Van Zanten et al., 2019, p. 21).

Op 27 september kon worden afgeschaald naar niveau-1. Kort daarop volgde afschaling naar niveau-0. Het waterpeil in de Rijn was op dat moment echter nog steeds laag en bereikte eind oktober een historisch dieptepunt (6,50 meter NAP). Zelfs op 29 november voerde de Rijn nog steeds slechts 750 kubieke meter water per seconde aan, wat ver beneden het criterium van 1200 kubieke meter per seconde lag.<sup>3</sup>

2 Betrokkenheid van EZK bleek bijvoorbeeld relevant toen het WMT zich eind augustus zorgen maakte over een eventuele breuk van elektriciteit-, water-, riool- en gasleidingen (zie Van Zanten et al., 2019, p. 99).

3 Rijkswaterstaat, 29 november 2019. Extra Rijn afvoer bericht (nr. EXR38).

Figuur 10.1 De crisisorganisatie in tijden van droogte



**Legenda**

- Groen – geen watertekorten: normaal beheer
- Geel – dreigend watertekort: opschalingsniveau-1
- Oranje – feitelijk watertekort: opschalingsniveau-2
- Rood – (dreigende) nationale crisis: opschalingsniveau-3

*De verdringingsreeks*

Op grond van de Waterwet dient de crisisorganisatie in het geval van droogte of een (dreigend) watertekort besluiten te nemen over de waterverdeling op basis van de zogeheten verdringingsreeks. Deze reeks (zie figuur 10.2) geeft aan welke functies dienen te worden beschermd bij droogte en welke functies daarbij meer of minder prioriteit hebben wanneer er niet genoeg water is om alle functies te dienen. Zo heeft het voorkómen van onomkeerbare schade aan dijken en natuur de hoogste prioriteit. Dat gaat boven de belangen van bijvoorbeeld drinkwaterbedrijven, de scheepvaart, landbouw en industrie.

Figuur 10.2 Verdringsreeks voor de waterverdeling ten tijde van watertekort of droogte



Bron: Besluit kwaliteit leefomgeving

### 10.3 De gevolgen van de lange droogteperiode

De lange periode van droogte had op verschillende terreinen soms grote gevolgen. Hieronder volgt een overzicht.

#### *Waterkeringen*

Nederland kent 3500 kilometer aan veendijken, voornamelijk in de provincies Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland. Veendijken hebben over het algemeen meer last van droogte dan andere dijken, omdat door droogte scheuren in de dijk kunnen ontstaan. Gedurende de zomer hielden waterschappen en Rijkswaterstaat deze dijken en ook boezemkaden scherp in de gaten. Door het waterschap Rijn en IJssel bijvoorbeeld werd met een drone de kwaliteit van de dijken gemonitord. Als nodig werden maatregelen genomen (besproeien, repareren van scheuren of aanbrengen van zandzakken).

De droge zomer had op de meeste dijken geen catastrofaal effect. Wel hadden veel dijken een droge, bruine grasmat. Verschillende waterschappen haalden daarom aan het begin van de zomer de schapen van de dijk. Veel te eten was er toch niet meer. Eind augustus werd op een aantal plekken vee weer toegestaan. Dijkinspecties gingen op sommige plaatsen nog door tot in december, wat uitzonderlijk was. De reden hiervoor was dat de aanhoudende lage waterstand in

rivieren verhinderde dat de dijken veel water konden opnemen. Bij een plotseling snel stijgende waterstand in de winter zou een dijk daardoor mogelijk niet bestand zijn tegen de waterdruk en kunnen gaan schuiven of breken.

### *Natuurgebieden*

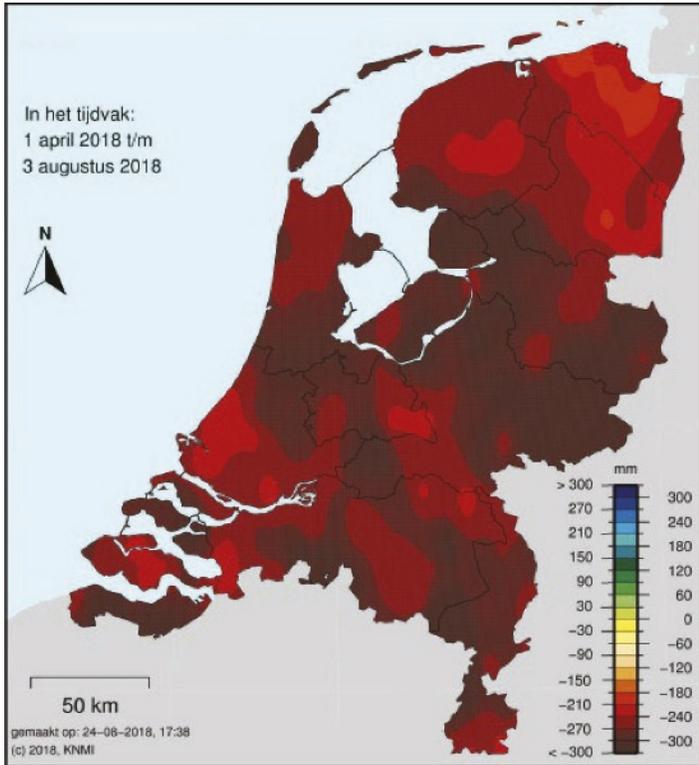
Planten en dieren hadden aanzienlijk te lijden onder de droogte, zowel vanwege de verslechterde waterkwaliteit in beken en oppervlaktewateren alsook door het droogvallen van beken door een zakkend grondwaterpeil. Veengebieden, zoals het Fochtelooerveen, vielen halverwege augustus deels droog, wat grote en mogelijk onomkeerbare schade tot gevolg had. Boswachters van natuurgebieden spraken van een ‘verwoestijning’.<sup>4</sup> In het natuurgebied Winkelsven in Oirschot bleek de populatie van watergebonden kokerjuffers, libellen, bloedzuigers en vlokreeften in aantallen gehalveerd of soms zelfs gedecimeerd.<sup>5</sup> Menig waterschap pompte extra water in beken waarin dieren leefden of verplaatste de dieren naar beken waarin nog wel genoeg water stond. In een recreatieplas in Vlaardingen stierven eind juli 1000 vissen als gevolg van zuurstofgebrek.<sup>6</sup>

De droogte zorgde ervoor dat planten en bomen maar weinig energie in hun takken en vruchten staken. Zo had de lijsterbes het zwaar, eiken en beuken produceerden weinig noten. Deze bessen en noten vormden een schaars voedsel voor de vogels, edelherten, reeën en wilde zwijnen. De tijd zal uitwijzen in hoeverre de flora en fauna zullen herstellen.

Het natuurbrandrisico was gedurende de hele zomer hoog. Vele hectares (kwetsbaar) natuurgebied branden af. Verschillende (berm) branden zorgden voor overlast, onder meer voor het weg- en treinverkeer.

- 4 NOS, 26 juli 2018. Binnenland: ‘Hittegolf: vijftien temperatuurrecords en gesmolten asfalt in Groningen’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2243260-hitte-golf-vijftien-temperatuurrecords-en-gesmolten-asfalt-in-groningen.html>.
- 5 Omroep Brabant, 3 oktober 2018. Nieuws: “Maai geen sloten en beken”, problemen door droogte nog niet voorbij volgens Natuurmonumenten’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/2858856/Maai-geen-sloten-en-beken-problemen-door-droogte-nog-niet-voorbij-volgens-Natuurmonumenten>.
- 6 NOS, 25 juli 2018. Regio: ‘Zeker duizend dode vissen door warmte in water Vlaardingen’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2243160-zeker-duizend-dode-vissen-door-warmte-in-water-vlaardingen.html>.

Figuur 10.3 Doorlopend potentieel neerslagoverschot



Bron: KNMI

### *Drinkwatervoorziening*

Drinkwaterbedrijven riepen burgers op om zuinig om te gaan met water, bijvoorbeeld door auto's niet te wassen en tuinen niet te besproeien. Eind juli signaleerde Vitens desondanks een toename van het drinkwatergebruik van dertig procent ten opzichte van andere jaren.<sup>7</sup> De drinkwatervoorziening lijkt echter geen moment in gevaar te zijn gekomen, maar zorgen over de drinkwaterkwaliteit waren er wel, met name vanwege de verzilting van delen van het IJsselmeer.

7 *De Gelderlander*, 21 juli 2018. Regio Nijmegen: 'Vitens: 500 miljoen liter extra waterverbruik op piekdagen door droogte'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.gelderlander.nl/regio/vitens-500-miljoen-liter-extra-waterverbruik-op-piekdagen-door-droogte--adb221a/>.

Drinkwaterbedrijf PWN, dat ruim 780.000 huishoudens, bedrijven en instellingen in de provincie Noord-Holland van drinkwater voorziet, nam om die reden bij zijn waterinnamepunt te Andijk vanaf medio augustus tot medio oktober – op dagen dat het zoutgehalte te hoog was – geen water meer in uit het IJsselmeer. Als noodmaatregel werd zoetwater per schip naar Andijk vervoerd om de kwaliteit van de drinkwatervoorziening in de regio constant te houden.<sup>8</sup> Daarnaast werd in het MTW rekening gehouden met een eventuele grootschalige breuk van onder meer waterleidingen en werden uit voorzorg beheersmaatregelen hieromtrent geïnventariseerd (Van Zanten et al., 2019, p. 99).

### *Scheepvaart*

Al vanaf eind juni stond het water in veel watergangen lager dan normaal; sloten en kleine beken vielen droog. Grote rivieren als de Rijn en de Maas vertoonden vanaf medio juli zeer lage waterstanden, waardoor binnenvaartschepen minder vracht konden vervoeren. Ook de maatregelen die werden genomen om verzilting van gebieden tegen te gaan, hadden consequenties voor de scheepvaart. Zo werd een zogenoemd beperkt schutregime ingesteld, dat inhield dat sluizen minder vaak werden opengezet, hetgeen voor de scheepvaart een vertraging betekende die kon oplopen tot anderhalf uur.<sup>9</sup> Op 18 juli berichtte de LWC dat de beperkingen voor de binnenvaart (in casu de langere wachttijden bij sluizen en ook de beperkte diepgang van rivieren) nog minimaal te noemen waren. Op specifieke locaties werden de gevolgen van de maatregelen groter. Vanaf eind juli gold op de Geldersche IJssel een verbod voor schepen om elkaar te passeren in bochten. De rivier was op sommige plekken maar half zo breed als normaal. Toen in augustus het jaarlijkse neerslagtekort uitkwam op in totaal 278 mm en daarmee het record van 1976 werd gebroken, werden sommige sluizen geheel gesloten. Ook verschillende bruggen gingen ‘op slot’ omdat door de extreme hitte het metaal was uitgezet, waardoor de brug niet meer open kon. Alleen al in Amsterdam werden op 24 juli om die reden twaalf bruggen

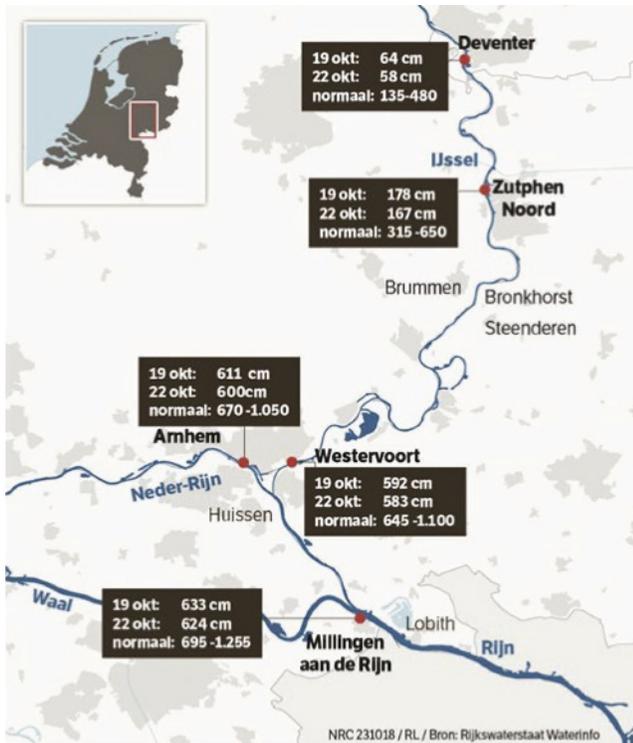
8 Droogtemonitor d.d. 13 september 2018. Zie ook Aqualink, 17 september 2018. Nieuws: ‘Nog altijd lage aanvoer Rijn en Maas’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://aqualink.biz/nog-altijd-lage-aanvoer-rijn-en-maas/>.

9 Noord Holland Nieuws, 23 juli 2018. Nieuws: ‘Droogte zorgt voor problemen bij sluizen IJmuiden’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/228491/droogte-zorgt-voor-problemen-bij-sluizen-ijmuiden>.

gesloten, wat een stremming veroorzaakte op zowel de Oostroute als de Westroute.<sup>10</sup>

Medio oktober was er nog steeds sprake van een lage waterstand in de rivieren de Waal, de IJssel en de Lek. Pas op 5 december keerde het tij en steeg de waterstand in de Rijn weer tot 7,38 meter. Daarmee waren voor de scheepvaart de grootste problemen voorbij.

Figuur 10.4 Waterhoogte in cm ten opzichte van NAP



Bron: Rijkswaterstaat

<sup>10</sup> *Het Parool*, 24 juli 2018. Voorpagina: 'Scheepsverkeer gestremd, bruggen dicht door warmte'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.parool.nl/nieuws/scheepsverkeer-gestremd-bruggen-dicht-door-warmte-b2d8239c/>.

*Land- en tuinbouw*

Begin juli leek er voor de landbouwsector nog weinig aan de hand, maar de aanhoudende droogte had uiteindelijk voor boeren, telers en tuinders ingrijpende gevolgen. In de zomer gingen waterschappen over tot het instellen van wateronttrekkingsverboden (ook wel beregenings- of sproeiverboden), om droogval van beken en daarmee onherstelbare schade aan de natuur te voorkomen. De verboden om water aan het grond- of oppervlaktewater te onttrekken, werden met name ingesteld op de hoge (zand)gronden in het oosten en zuiden van het land. Zeker niet alle boeren hielden zich aan dit verbod. Begin augustus bleek uit informatie van twaalf waterschappen dat zij tot dan toe 212 keer boeren hadden betrapt op het illegaal beregenen van hun land.<sup>11</sup> Hoewel vanaf eind augustus het aantal wateronttrekkingsverboden afnam, bleven ze op hoger gelegen zandgronden nog lang van kracht. Op delen van de Veluwe gold vanaf 2 juli tot uiteindelijk 14 november 2018 een onttrekingsverbod (het langste verbod ooit op deze plek).

Onderzoekers van de Universiteit van Wageningen maakten een raming van de economische gevolgen voor de landbouwsector (Stokers et al., 2018). Daaruit bleek dat de droogte sowieso een negatief effect had op productiekosten (beregening, veevoer, gewasbescherming, enzovoort). Voor Nederlandse melkrundvee- en melkgeitenhouders en voor akkerbouwbedrijven met zetmeelaardappelen werd een gemiddelde inkomstendaling van respectievelijk 14.000 euro, 16.500 euro en 38.000 euro verwacht. Voor aardappelen, suikerbieten en uien werd per saldo een daling van 4000 euro aan inkomen geraamd.<sup>12</sup> De geraamde inkomsten voor de groente- en fruitteeltsector leken in eerste instantie gelijk te blijven of zelfs licht te stijgen, wegens schaarste en de daarmee gepaard gaande hogere productprijzen. Die

11 In 176 gevallen bleef het bij een waarschuwing, 36 bedrijven kregen een boete van circa 1500 euro. Bij een volgende overtreding kon door het waterschap een dwangsom tot 27.000 euro worden opgelegd. Bron: RTL Nieuws, 3 augustus 2018. Binnenland: 'Nu al meer dan 200 overtredingen van sproeiverbod'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.rtlz.nl/algemeen/binnenland/artikel/4352056/nu-al-meer-dan-200-overtredingen-van-sproeiverbod>.

12 Ook het Centraal Bureau voor de Statistiek meldde een flinke daling voor de bruto-opbrengt van onder meer suikerbieten (23 procent), consumptieaardappelen (44 procent) en zaaiuien (13 procent). CBS, 31 oktober 2018. Nieuws: 'Oogstraming 2018'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/44/oogstraming-2018>.

raming moest echter naar beneden worden bijgesteld: ook telers gingen er door de droogte financieel op achteruit.<sup>13</sup>

Hoewel droogte voor de land- en tuinbouwsector als bedrijfsrisico geldt, kwam de minister van LNV de boeren enigszins tegemoet. Boeren die niet konden wachten op de jaarlijkse Europese financiële landbouwuitkeringen in december, werd de mogelijkheid geboden een overbruggingskrediet aan te vragen.<sup>14</sup> Omdat er een tekort aan veevoer dreigde, besloot de minister van LNV tevens, in samenspraak met de eurocommissaris van Landbouw, dat boeren die vanaf eind augustus nog veevoer verbouwden (wat volgens Europese regelgeving niet is toegestaan), daarvoor niet beboet zouden worden.<sup>15</sup> Ook werd het verbod om na 1 september nog mest uit te rijden over gras- en akkergrond met enkele weken uitgesteld.

De langdurige droogte tekende de geteelde gewassen: groenten en fruit waren kleiner dan normaal of waren van onvoldoende kwaliteit. Voor de minister van LNV was dit reden in gesprek te gaan met supermarktketens en de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland om ruimte te bieden aan deze afwijkende producten op de consumentenmarkt.<sup>16</sup> Supermarktketens als Agrimarkt, Coop en Plus bleken hiertoe bereid. In filialen van Coop werd zelfs aan consumenten uitleg gegeven waarom groenten in de schappen er anders uitzagen.

### *Ongemakken voor burgers*

Uiteraard ondervonden ook burgers de gevolgen van de droogte en de lage waterstanden. We geven een aantal voorbeelden.

13 Brief van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit d.d. 23 november 2018, TK 2018-2019, 35000 XIV, nr. 63.

14 Rijksoverheid, 7 augustus 2018. Onderwerpen: Droogte en hitte: Nieuws: 'Minister Schouten komt boeren tegemoet'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/droogte-en-hitte/nieuws/2018/08/07/minister-schouten-komt-boeren-tegemoet>.

15 Rijksoverheid, 23 augustus 2018. Onderwerpen: Droogte en hitte: Nieuws: 'Duidelijkheid voor boeren over droogtemaatregelen'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/droogte-en-hitte/nieuws/2018/08/23/duidelijkheid-voor-boeren-over-droogtemaatregelen>.

16 Brief van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit d.d. 23 november 2018, TK 2018-2019, 35000 XIV nr. 63.

*Schade aan huizen en woonboten* – Daar waar het waterpeil erg was gedaald, kwamen woonboten (deels) droog te liggen. Dat leidde tot allerlei ongemakken en schade. Maar ook huiseigenaren in onder meer de provincies Gelderland en Zuid-Limburg deden melding van scheuren in muren en verzakkingen van funderingen.<sup>17</sup>

*Gevaren op de weg* – De aanhoudende droogte tastte de kwaliteit van wegen aan. Op meerdere wegen kwamen stenen los te liggen of verschenen scheuren in het asfalt, waardoor vaak langzaam rijdend verkeer ontstond. Op sommige plaatsen werd zout op het asfalt gestrooid om smelting of vervorming van het wegdek te voorkomen. Fietspaden werden besproeid om de negatieve gevolgen te matigen.<sup>18</sup>

Begin juli waarschuwde Rijkswaterstaat dat bij de verwachte lichte regen restjes olie en rubber van het asfalt los zouden kunnen raken en een slijmerige massa konden vormen, die kon leiden tot gladheid en slipgevaar.<sup>19</sup> Verder werden sommige wegen afgesloten omdat boomtakken afbraken, wat een gevaar vormde voor het verkeer. Doordat bomen te weinig water konden opnemen, stierven takken af.<sup>20</sup>

*Beperkte mobiliteit over water* – Doordat sommige veerponten wekelang niet konden varen vanwege de lage waterstand, moesten burgers soms een tijd lang omfietsen of -rijden op weg naar huis of werk.<sup>21</sup> De aangepaste schutregimes en ook het op slot gaan van sluisen betekenden niet alleen ongemak voor de beroepsvaart maar ook voor zeilers en de overige recreatievaart.

17 *Algemeen Dagblad*, 4 november 2018. Binnenland: 'Schade aan huizen door heel Nederland door droogte'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.ad.nl/binnenland/schade-aan-huizen-door-heel-nederland-door-droogte-a8aa7c47/>.

18 Gemeente.nu, 24 juli 2018. Bestuur: Gemeenten: 'Maatregelen tegen gevolgen van hitte en droogte'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.gemeente.nu/bestuur/gemeenten/maatregelen-tegen-gevolgen-van-hitte-en-droogte/>.

19 RTL Nieuws, 9 juli 2018. Nieuws: Nederland: 'Pas op: Rijkswaterstaat waarschuwt voor gladheid'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/4278371/pas-op-rijkswaterstaat-waarschuwt-voor-gladheid>.

20 *De Stentor*, 27 juli 2018. Regio Zwolle: 'Zwolse weg dicht na afbreken populierentakken door droogte'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.destentor.nl/zwolle/zwolse-weg-dicht-na-afbreken-populierentakken-door-droogte-a5f52ce6/>.

21 Omroep Gelderland, 5 december 2018. Nieuws: 'Water stijgt: veerdienst Millingen aan de Rijn-Pannerden weer in gebruik'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.omroep gelderland.nl/nieuws/2392100/Water-stijgt-veerdienst-Millingen-aan-de-Rijn-Pannerden-weer-in-gebruik>.

*Schade aan cultureel erfgoed* – Ongeveer tachtig procent van de tuinen en parken bij (historische) kastelen en landgoederen leed schade. Kas- teelgrachten en vijvers vielen droog, wat in sommige gevallen leidde tot schade aan funderingen.<sup>22</sup> Herstel van botanische plantencollecties en bijzondere flora en fauna kan nog jaren duren.

*Gematigd waterverbruik* – De droogte, in combinatie met de sproeiver- boden, maakte het voor burgers lastig om de planten in hun tuin in leven te houden. Burgers werden meerdere keren opgeroepen (door onder andere drinkwaterbedrijven, waterschappen en de minister van IenW) om zuinig om te gaan met water, vooral overdag, wanneer de vraag doorgaans het grootst is.

*Rook- en stookverboden* – Tijdens de droge zomer werd in grote delen van het land een rook- en stookverbod afgeroepen, waardoor barbe- cueën niet langer mogelijk was.

*Beperkingen voor sporten* – In verschillende delen van het land veran- derden natuurlijke grasmatten in steppegronden. Dat had gevolgen voor het uitoefenen van sporten op natuurgras. Zo stelde de KNVB in augustus een beregeningswijzer op voor beheerders van voetbalvelden in gebieden waar nog gesproeid mocht worden.<sup>23</sup> Desondanks werden voetbalwedstrijden en -trainingen afgelast, omdat deze desastreuze schade aan de grasmat konden toebrengen. Ook golfbanen waren er slecht aan toe, al kon daar vaak gewoon gespeeld worden. Roeivereni- gingen kampten met weggezakte boothuizen en steigers, waardoor roeiers soms lange tijd het water niet op konden gaan.<sup>24</sup>

22 Stichting KBL, 13 augustus 2018. 'Droogte veroorzaakt ook problemen op kaste- len en buitenplaatsen'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.skbl.nl/droogte-veroorzaakt-ook-problemen-op-kastelen-en-buitenplaatsen/>.

23 KNVB, 3 augustus 2018. Nieuws: 'Assist: Beregeningswijzer vanwege hitte en extreme droogte'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.knvb.nl/nieuws/assist/assist/49485/beregeningswijzer-vanwege-hitte-en-extreme-droogte>.

24 Roeien.nl, 23 november 2018. Verenigingsprikbord: 'Flinke pech voor Isala in Zutphen'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://roeien.nl/verenigingsprikbord/flinke-pech-voor-isala-in-zutphen/>.

*Zwemrestricties* – De droogte had effect op de waterkwaliteit van oppervlaktewateren, waaronder recreatieplassen. Op basis van de kwaliteitsnormen die door de minister van IenW zijn vastgesteld, gaven provincies aanwijzingen op welke locaties veilig kon worden gezwommen. Vanaf 1 mei tot 30 september 2018 werd de kwaliteit van de officieel aangewezen zwemlocaties gecontroleerd door Rijkswaterstaat en de waterschappen. Er ontwikkelde zich blauwalg, wat schadelijk kan zijn voor de gezondheid van mens en dier. Blauwalg kan koorts, hoofdpijn en diarree veroorzaken. De eerste waarschuwingen voor zwemlocaties waarvan de waterkwaliteit slecht te noemen was, werden al eind juni afgegeven.<sup>25</sup> In juli nam het aantal negatieve zwemadviezen en verboden gestaag toe.<sup>26</sup> Rijkswaterstaat en de waterschappen riepen op om alleen te zwemmen in officieel aangewezen zwemlocaties en raadden aan de website [zwemwater.nl](http://zwemwater.nl) of de zwemwater-app te raadplegen.

#### 10.4 Had de veiligheidsregio (g)een rol?

Nadat de droogteperiode tot een einde was gekomen, zijn verschillende evaluaties opgesteld, onder andere door waterschappen afzonderlijk, maar ook vond een evaluatie plaats van de gezamenlijke crisisbeheersing door de zogenoemde waterketen (Van Zanten et al., 2019). Uit die evaluatie is onder meer op te maken dat de aansluiting van belanghebbende partijen (bijvoorbeeld de scheepvaart, recreatie en natuurbeheer) bij het crisisoverleg verbetering behoeft. Afstemming verliep nu deels via informele lijnen of vond ad hoc plaats (Van Zanten et al., 2019, p. 38). Dat gold ook voor de afstemming met veiligheidsregio's, die feitelijk wat buiten beeld bleven. Het roept de vraag op in hoeverre de veiligheidsregio's tijdens de droogte een rol hadden. Wat zijn mogelijke redenen geweest waarom een rol van de veiligheidsregio's in deze casus beperkt was?

<sup>25</sup> Droogtemonitor d.d. 26 juni 2018.

<sup>26</sup> Droogtemonitor d.d. 10 juli 2018.

*Land en water: gescheiden werelden?*

Een mogelijke verklaring voor het feit dat veiligheidsregio's tijdens de droogteperiode wat buiten beeld bleven, zou kunnen zijn dat de werelden van 'land' en 'water' elkaar tijdens crises – zo leert de geschiedenis – niet vanzelfsprekend vinden. Zo'n twintig jaar geleden schreef het COT al over 'schurende ketens' in een evaluatie van de extreme regen van 1998 (COT, 1999). De betrokken bestuursorganen bleken destijds verschillende belangen te hebben, hetgeen tot onderlinge frictie leidde. Meer recent constateerde Dingenouts-Koops in een analyse van zes crisissituaties, waaronder de vervuiling van de Maas met pyrazool (2015) en het stuwincident bij Grave (2016), verschillende vormen van 'schuring' tussen enerzijds de waterbeheerder(s) en anderzijds de veiligheidsregio's: zij wisten elkaar maar lastig te vinden (Dingenouts-Koops, 2019). In bijvoorbeeld de evaluatie van het stuwincident bij Grave concludeerden Van Zanten et al. dat Rijkswaterstaat, de waterschappen en gemeenten van veiligheidsregio's verwachten dat zij bij een multidisciplinaire crisis een coördinerende rol op zich nemen, terwijl de veiligheidsregio's dat zelf anders zien en zich alleen verantwoordelijk voelen voor (de effecten op) de openbare orde en veiligheid (zie Van Zanten et al., 2017, p. 51; Dingenouts-Koops, 2019, p. 10). Verondersteld zou kunnen worden dat ook tijdens de droge zomer van 2018 sprake is geweest van 'schurende ketens', maar dat is te eenvoudig gesteld. In de evaluaties die zijn verschenen wordt juist – voor zover veiligheidsregio's in de evaluatie onderwerp van aandacht zijn – positief gereflecteerd op de samenwerking tussen bijvoorbeeld een waterschap en de veiligheidsregio.<sup>27</sup> Soms wordt daarbij verwezen naar de functie die LCMS hierbij heeft vervuld.

*De waterwereld had het gewoon goed voor elkaar*

Een factor die waarschijnlijk een grotere rol heeft gespeeld, is dat de keten van waterbeheerders en drinkwaterbedrijven de situatie gewoon goed onder controle had. Droogte is een potentiële crisis waarover vooraf goed is nagedacht. Er was een overlegstructuur en er lagen plannen gereed, waarin de belangrijkste uitgangspunten waren vastgelegd. De meeste betrokkenen van uiteenlopende organisaties kenden

27 In bijvoorbeeld de evaluatie van het waterschap Rijn en IJssel staat dat Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland tevreden was over de rol van het waterschap.

elkaar uit allerlei (gezamenlijke) planvormings- en oefentrajecten. Tot een echte ‘nationale crisis’ is het niet gekomen (mogelijk ook dankzij de maatregelen die genomen werden). De samenwerking tussen de belangrijkste actoren (Rijkswaterstaat, de waterschappen, provincies en enkele anderen) verliep gewoon naar wens. Dat maakte een coördinerende rol van de veiligheidsregio niet nodig. Coördinatie vond plaats in de regionale overlegstructuur bestaande uit de zes RDO’en.

Interessant is wel dat uit de evaluaties van de waterschappen naar voren komt dat de samenwerking tussen de afzonderlijke waterschappen beter had gekund: ‘er had meer over de waterschapsgrenzen heen gekeken kunnen worden’.<sup>28</sup> Nu werkten de waterschappen vooral met de focus op hun eigen beheersgebied.

### *Het bleef beheersbaar*

Hoewel Nederland een land van water is, was droogte geen ondenkbare situatie en lagen er plannen gereed voor een (dreigend) watertekort. Gelukkig werd de situatie in 2018 niet zo ernstig dat er grote problemen ontstonden die de gehele samenleving raakten. Het feit dat de situatie relatief beheersbaar bleef, is ongetwijfeld een verklaring waarom veiligheidsregio’s niet of nauwelijks in overleggen betrokken zijn geweest. Doorgaans komen veiligheidsregio’s pas in beeld als er sprake is van een acute situatie of van maatschappelijk ontwrichting. Dat zou pas het geval zijn geweest als de gevolgen van de droogte tot een onbeheersbare situatie zouden leiden, waarover de media vol zouden staan en burgemeesters zenuwachtig zouden worden. Dat bleek nu gelukkig allemaal mee te vallen. De droogte was wel een nieuwsitem maar de gevolgen voor burgers – en dan met name voor de drinkwatervoorziening – bleven beperkt.

### *Rol veiligheidsregio’s: vooral brandbestrijding*

Tijdens de droogteperiode vervulden veiligheidsregio’s dus niet de rol van coördinator waarin zij goed plegen te zijn, maar vooral de klassieke en niet onbelangrijke rol van brandbestrijder. De lange periode

28 Zie bijvoorbeeld de evaluatie van het Platform Crisisbeheersing Waterschappen Midden-Nederland. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://bestuursinformatie.wdodelta.nl/Vergaderingen/Algemeen-bestuur-besluitvormende-vergaderingen/2019/29-januari/13:30/Bijlage-5-Evaluatie-Droogte-2018-Platform-Crisisbeheersing-Waterschappen-Midden-Nederland-powerpoint-sheets.pdf>.

van droogte gaf een sterk verhoogd risico van natuurbranden. Gelukkig bleven heel grote branden uit, maar in de zomer van 2018 had de brandweer wel veel meer werk dan in een gemiddelde zomer aan preventie, alertheid en ook aan de bestrijding van allerlei branden en brandjes. Uit een inventarisatie van Brandweer Nederland bleek dat er in de maanden juni en juli in totaal 2811 branden waren als direct gevolg van de droogte. Dat was meer dan een verdubbeling ten opzichte van het jaar ervoor: in 2017 waren er in dezelfde periode 1213 natuurbranden.<sup>29</sup> Dat dit extra inspanningen vergde, blijkt bijvoorbeeld uit de (creatief opgezette) evaluatie van Veiligheidsregio Drenthe, waar drie keer werd opgeschaald vanwege de langdurige droogte en de effecten daarvan. Eerst startte een regionaal voorbereidingsteam, bestaande uit vertegenwoordigers van onder meer gemeenten, waterschappen, de GGD/GHOR, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten. Dit voorbereidingsteam had de opdracht het bestuur te adviseren over het beperken van de maatschappelijke impact van de aanhoudende droogte. Later volgde een opschaling naar GRIP-2, vanwege een afvalbrand in Nieuw-Dordrecht, en werd vanwege een natuurbrand in Wateren opgeschaald naar GRIP-3 (Veiligheidsregio Drenthe, 2019).

## 10.5 Tot slot

De droge zomer van 2018 zal ons waarschijnlijk nog lang bijblijven, mede vanwege de mogelijk langeretermijngevolgen voor natuurgebieden en landbouwgronden. Sinds 1976 was het in Nederland niet zo droog geweest. Alleen al gezien de zeldzaamheid van een dergelijke situatie kan worden gesteld dat de crisisbeheersorganisatie – bestaande uit de zes RDO'en, het LCW en het MTW, met in dit geval op de achtergrond nog een ICCb – goed gefunctioneerd heeft. Als een situatie zich zelden voordoet, is het immers niet zo maar vanzelfsprekend dat 'de crisis' goed gemanaged wordt.

<sup>29</sup> Brandweer Nederland, 8 augustus 2018. Nieuws: 'Brandweer: ruim 2.800 inzetten als gevolg van natuurbranden'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.brandweer.nl/brandweernederland/nieuws/2018/brandweer-ruim-2800-inzetten-als-gevolg-van-natuurbranden>.

De langdurige droogteperiode is voor betrokkenen zonder meer een zeer intensieve periode geweest. Ook veiligheidsregio's (en dan vooral de brandweereenheden) hebben vanwege de droogte veel inzet gepleegd, maar in de coördinatie hadden zij een zeer bescheiden rol. De voorbereidingen die waterbeheerders reeds hadden gepleegd en ook de beheersbaarheid van de situatie, maakten dat de veiligheidsregio's in dit geval niet het aanspreekpunt in de crisisbeheersing waren.

Hoewel de droge zomer veroorzaakt werd door een uitzonderlijk langaanhoudend hogedrukgebied boven zuidelijk Scandinavië, werd in 2018 veel gesproken over klimaatverandering. De dreigingen die van de klimaatverandering uitgaan, staan inmiddels bij steeds meer organisaties en instellingen hoog op de agenda. Bijna iedereen is ervan overtuigd dat als gevolg van het leefpatroon van de afgelopen eeuw, het klimaat een wijziging ondergaat. In Nederland heeft dat geleid tot de *Nationale klimaatadaptatiestrategie* waarin vier trends worden onderscheiden: het wordt heter, in perioden natter of juist droger en we krijgen te maken met een stijgende zeespiegel (IenM, 2016). De komende jaren zal de kans op extreem weer, zoals hagelbuien, langdurige droogte en hete zomers, en ook de kans op overstromingen toenemen, wat gevolgen kan hebben voor onder meer de volksgezondheid, de land- en tuinbouw en het natuurbeheer. Hogere temperaturen gaan bijvoorbeeld gepaard met de komst van exoten (als de processierups) en een groter risico op ziekten die van dier op mens overdraagbaar zijn (zoönotische infecties).

In de *Nationale klimaatadaptatiestrategie* wordt ook nadrukkelijk (fysieke) veiligheid als aandachtspunt benoemd. Voor veiligheidsregio's zullen vooral wateroverlast, leidingbreuken (als gevolg van bodemdaling) en de organisatie van grootschalige evenementen een (extra) belasting betekenen. Voor het lectoraat Crisisbeheersing van het IFV zijn de verwachte gevolgen van de klimaatverandering (en de anticipatie daarop) de komende jaren een van de speerpunten van onderzoek.





*Drama in #Bovenkerk @amstelveen #Urbanuskerk*

INSPIRATION @byJEROENDEJONG

*Clemon Tonnaer*

### 11.1 Inleiding

Op 15 september 2018 brak er brand uit in de monumentale Sint Urbanuskerk te Amstelveen. De brand werd aan het begin van de avond ontdekt en gemeld en de brandweer arriveerde binnen de gestelde tijd. Op dat moment was de brand echter al uitgebreid naar het dak van de kerk en was het voor de brandweer vrijwel onmogelijk om het dak nog te blussen. Het dak van de kerk ging dan ook verloren.

Tijdens de brandbestrijding had de brandweer grote moeite met het realiseren van een goede bluswaterwinning. Brandkranen waren onvindbaar of functioneerden niet naar behoren. Deze problemen waren goed zichtbaar voor het toegestroomde publiek. Een deel van het publiek vatte de moeizame bluswaterwinning op als een falen van de brandweer en liet zijn ongenoegen hierover duidelijk merken. Ook in de (sociale) media werd kritiek en verontwaardiging geuit over de problemen bij de brandbestrijding. In de gemeenteraad was de brand onderwerp van vergadering.

De Inspectie Justitie en Veiligheid besloot, na een verzoek hier toe van de burgemeester van Amstelveen, de problematiek rond het bluswater te onderzoeken. In april 2019 verscheen het rapport van de Inspectie waaruit bleek dat er veel mis was met de wijze waarop invulling was gegeven aan de verantwoordelijkheid voor de bluswatervoorziening (Inspectie JenV, 2019). Omdat de Inspectie vermoedde dat deze problemen op meer plekken in Nederland zouden kunnen spelen, stuurde ze een brief aan alle veiligheidsregio's om aandacht te vragen voor deze problematiek.

De problematiek rond de bluswatervoorziening bepaalde in deze casus vrijwel volledig het beeld van de brandbestrijding. Dit beeld was (en is) zo sterk, dat er makkelijk een oorzakelijke relatie gesuggereerd zou kunnen worden tussen het afbranden van een deel van de kerk en de problemen met het bluswater, ondanks dat de Inspectie aangeeft dat deze relatie niet gelegd kan worden. Deze casus is daarmee een goed voorbeeld van het fenomeen dat het meest zichtbare probleem niet altijd het meest relevante probleem is. Behoud van ons cultureel erfgoed vraagt meer dan het hebben van een adequate bluswatervoorziening. In dit hoofdstuk wordt na het feitenrelaas ingegaan op de problematiek die zich voordeed rond de bluswatervoorziening, maar ook op de kwestie dat het ontbreekt aan regelgeving die beoogt ons cultureel erfgoed te beschermen tegen brand. Indachtig de recente brand in de Parijse Notre-Dame (april 2019) zou hier meer aandacht aan geschonken mogen worden.

## 11.2 Feitenrelaas

### *De kerk*

De Sint Urbanuskerk is een neogotische kerk die tussen 1873 en 1888 werd gebouwd. De kerk geldt als een belangrijk werk van de beroemde architect Pierre Cuypers (1827-1921). Om die reden heeft de kerk in 1976 de status van rijksmonument gekregen. Door zijn ligging aan De Poel, een groot meer aan het Amsterdamse bos, is het een gezichtsbepalend element in Amstelveen. Aan de kerk is een actieve groep vrijwilligers verbonden en in de kerk worden ook verschillende niet-religieuze activiteiten georganiseerd.

Het kerkgebouw kent echter een lange geschiedenis van bouwkundige problemen, die terug te voeren zijn op een gebrekkige fundering. Een incident waarbij parochianen tijdens een dienst bijna werden geraakt door een vallende steen, was in 2010 aanleiding om de kerk grondig te renoveren. Deze renovatie vond plaats tussen 2011 en 2016. Ook het kerkorgel werd gerenoveerd en zou zondagmiddag 16 september 2018 feestelijk in gebruik worden genomen met een gratis concert met een gevarieerd programma. De kosten van de renovatie (naar ver-luid zo'n vier miljoen euro) zijn deels bij elkaar gebracht met subsidies en deels met een particuliere fondsenwerving.

*De brand*

Ten behoeve van het orgelconcert dat op 16 september 2018 gepland staat, is een (vrijwillige) medewerker van de kerk in de late middag van zaterdag 15 september bezig met de verlichting. Rond 18.15 uur, als hij naar huis wil gaan om te eten, constateert hij dat een lichtschakelaar niet functioneert. Dat wil zeggen: hij kan de schakelaar wel omzetten, maar het licht gaat niet meer uit. Bovendien voelt de schakelaar warm. De medewerker belt een andere vrijwilliger (die elektricien is) en vraagt hem om hiernaar te kijken. Daarna verlaat hij de kerk. Als de gewaarschuwde vrijwilliger een half uur later arriveert, ziet hij rook in de kerk en vlammen nabij de schakelaar. Hij doet een bluspoging, maar deze poging slaagt niet. Hierop belt hij de brandweer. Het is dan 18.49 uur.

Om 18.58 uur arriveert de brandweer met twee tankautospuiten en een redvoertuig (hoogwerker). Dit is conform de uitrukprocedure bij dit soort panden. De eerste eenheid gaat de kerk binnen om een poging te doen de brand van binnenuit te blussen. De brand blijkt dan echter al tot de kap van de kerk te reiken. Omdat de houten balken van de kap aan de onderkant worden afgeschermd door een stenen gewelf van elf centimeter dik en aan de bovenkant door een steenachtige dakbedekking (leistein), is het voor de brandweer onmogelijk om de brandende balken te blussen. Pas als gedeeltes van het dak bezwijken, kan het vuur bereikt worden, maar dan valt er niet veel meer te redden. De brandweer besluit prioriteit te geven aan het beschermen van de aangrenzende pastorie, de naastgelegen woning en de grote klokkentoren en laat meer eenheden aanrukken, waaronder een eenheid uit de buurregio Kennemerland. Besloten wordt om bluswater te onttrekken aan de brandkranen aan de voorzijde van de kerk en aan het open water De Poel, een groot meer achter de kerk waar onder andere ook het gemeentehuis van Amstelveen aan gelegen is. Dit blijkt echter makkelijker gezegd dan gedaan. Zowel de bluswatervoorziening via brandkranen als de bluswatervoorziening via het open water komt met moeite op gang. Het meer is niet geprepareerd voor het winnen van bluswater en brandkranen zijn onvindbaar of functioneren niet goed. Bij het zoeken naar brandkranen ondervindt de brandweer bovendien hinder van het toegestroomde publiek, dat in de weg staat en het zicht belemmert. Sommige mensen uit het publiek uiten zich zeer negatief naar de brandweer en trekken de vakbekwaamheid en integriteit van de

brandweermensen duidelijk hoorbaar in twijfel ('Ze laten hem bewust afbranden!' zou er geroepen zijn). Een brandweerman wordt gebeten door een hond en sommige brandweermensen geven achteraf aan zich op een bepaald moment bedreigd te hebben gevoeld.

Terwijl aan de voorkant van de kerk brandweermensen druk bezig zijn om werkende brandkranen te vinden, wordt aan de achterkant van de kerk geprobeerd om water te onttrekken aan De Poel. Ook dat gaat niet zoals gewenst. Het meer blijkt, in ieder geval tot op enkele meters uit de oever, te ondiep en modderig te zijn om water op te pompen. Met wat geluk en creativiteit lukt het een eenheid na enige tijd toch om water te onttrekken aan het oppervlaktewater. Maar aan de voorkant van de kerk, binnen het zicht van het toegestroomde publiek, blijft de bluswatervoorziening problematisch. De brandweer laat een schuimblusvoertuig naar de locatie komen, zodat gebruikgemaakt kan worden van de grote watertank die dit voertuig heeft. Maar omdat er zeer veel water in korte tijd verbruikt wordt, is deze tank snel leeg.

Pas na ongeveer een uur functioneert de bluswatervoorziening volledig naar behoren. In die tussentijd weet de brandweer het voorgenomen inzetplan uit te voeren: de pastorie, de klokkentoren en het nabijgelegen woonhuis blijven behouden. Ook de muren van de kerk blijven overeind en tot verrassing van velen blijkt de schade aan het interieur (waaronder het orgel) beperkt te zijn. De kerk is goed herstelbaar, zodat al binnen enkele dagen duidelijk wordt dat hij zijn status van rijksmonument kan behouden.

### 11.3 Wie is verantwoordelijk?

Direct na de brand ging alle aandacht uit naar de problemen die de brandweer ondervond bij het verkrijgen van bluswater. Met name ging het over vragen hoe het mogelijk was dat de brandweer de brandkranen niet kon vinden en waarom sommige brandkranen niet functioneerden. Bij het bestuur, de (gemeentelijke) politiek, het ambtelijk apparaat en de media lag de focus volledig op de bluswaterproblematiek. Omdat de problematiek rond de bluswatervoorziening zo zichtbaar was, ging hier zoveel aandacht naar uit dat de indruk ontstond dat er een oorzakelijke relatie was tussen het afbranden van een deel van de kerk en deze

problematiek. Toch stelde de Inspectie in de zevende en laatste conclusie van haar rapport dat de problemen rond het bluswater bij deze brand ‘geen effect [hebben] gehad op het uiteindelijke resultaat van de inzet’. Met andere woorden: zelfs als de bluswatervoorziening op orde was geweest, dan nog was het dak van de kerk zeer waarschijnlijk verloren gegaan.

Deze conclusie heeft tot nu toe weinig aandacht gekregen, maar kan verstrekkend zijn. Want dit betekent dat als er in Nederland een wens is om cultureel erfgoed te beschermen tegen brand, er meer nodig is dan een goede bluswatervoorziening. Dit leidt tot de vraag hoe het nu eigenlijk is gesteld met de verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid van het cultureel erfgoed in Nederland.

## 11.4 Analyse

### 11.4.1 *Zorg voor bluswater*

Uit het rapport van de Inspectie blijkt duidelijk hoe complex en dif- fuus de verantwoordelijkheid voor een werkende bluswatervoorziening in Nederland geregeld is. In wet- en regelgeving zijn nauwelijks concrete eisen vastgelegd ten aanzien van de bluswatervoorziening en is de verantwoordelijkheid voor de bluswatervoorziening niet expliciet belegd. Wel wordt artikel 2 van de Wet veiligheidsregio's gewoonlijk zo geïnterpreteerd dat de verantwoordelijkheid van het college van bur- gemeester en wethouders voor de organisatie van de brandweezorg óók de verantwoordelijkheid voor de bluswatervoorziening impliceert.<sup>1</sup> Wat die verantwoordelijkheid voor bluswater precies inhoudt, blijft echter onduidelijk. Dit wil zeggen dat er nauwelijks formeel is vastgelegd waar een bluswatervoorziening aan dient te voldoen. Het Bouwbesluit 2012 (dat voortvloeit uit artikel 2 van de Woningwet) stelt dat er een toerei- kende openbare of niet-openbare bluswatervoorziening dient te zijn op maximaal veertig meter van de (brandweer)ingang van een pand. Deze eis wordt verder niet uitgewerkt of toegelicht. Onduidelijk blijft waarom

1 Dit blijkt uit een brief van 22 oktober 2010 die namens de minister van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van het Veiligheidsberaad is gestuurd.

de afstand van veertig meter niet overschreden mag worden en onduidelijk blijft wat met 'toereikend' wordt bedoeld.

Meer uitgewerkt is de *Handreiking bluswatervoorziening en bereikbaarheid* uit 2012 van Brandweer Nederland. Zoals de naam al aangeeft, betreft het geen regelgeving maar een handreiking, waarin met veel nuance en motivatie voor enkele gebouwtypes beschreven wordt wat de brancheorganisatie van de brandweer 'toereikend' acht. Daarbij is de eis van veertig meter losgelaten, waarmee een discrepantie is ontstaan tussen wat in formele regelgeving voorgeschreven wordt en wat de brandweer nodig acht.

De gemeente Amstelveen erkende haar formele verantwoordelijkheid voor de bluswatervoorziening. Uit alles bleek echter dat bluswater geen prioriteit had bij de gemeente. Voor zover er brandkranen lagen in het gebied rondom de Urbanuskerk, lagen deze veel verder dan de voorgeschreven veertig meter, zonder dat dit nader gemotiveerd was. De gemeente beschikte daarnaast over veel open water. Dit open water was echter niet aangemerkt als bluswatervoorziening, waardoor er geen maatregelen waren getroffen om de winning van bluswater van dit open water mogelijk te maken. Blijkbaar werd er blindelings op vertrouwd dat de bluswatervoorziening via het drinkwaternet voldoende 'toereikend' zou zijn. De verantwoordelijkheid van de gemeente was in de praktijk vooral een papieren verantwoordelijkheid. De gemeente had een overeenkomst met twee drinkwaterbedrijven voor de controle en het onderhoud van de brandkranen en betaalde hier jaarlijks zo'n 160.000 euro voor. Hoewel die overeenkomst formeel verlopen was, werd er nog steeds in de geest van die overeenkomst gehandeld.

Daarnaast bestond er een (nooit formeel vastgestelde) overeenkomst met de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland dat medewerkers van de brandweer periodiek de brandkranen (optisch) controleerden. Op basis van die overeenkomst hoefden zij alleen te letten op de bereikbaarheid en eventuele zichtbare mankementen, maar de brandkranen niet daadwerkelijk te testen op functioneren. Bij deze controles werden putdeksels opengemaakt en het 'opzetstuk' geplaatst, maar werd de brandkraan niet opgedraaid. Dit was namelijk voorbehouden aan het drinkwaterbedrijf.

De betreffende brandweermedewerkers hebben na controles bij de gemeente verschillende keren melding gemaakt van onbereikbare, onvindbare of anderszins ondeugdelijke brandkranen, maar de gemeenteburgemeester die deze meldingen moest doorzetten naar het drinkwaterbedrijf, had verzuimd dit te doen. De meldingen verdwenen in de spreekwoordelijke 'bureaula'. Jarenlang kon dit zo doorgaan, totdat naar aanleiding van de brand op 15 september de gang van zaken duidelijk werd. De Inspectie concludeerde dat het 'in de gemeente Amstelveen ontbrak aan sturing en regie op de bluswatervoorziening en dat er geen borging was van de activiteiten die hiermee verband hielden'. In een reactie op het rapport erkende het college van burgemeester en wethouders dat er in het verleden fouten waren gemaakt. Het college beloofde daarbij beterschap: 'Het college en de raad zitten er bovenop dat de bluswatervoorzieningen voor de toekomst 100 procent op orde zijn en de veiligheid is gewaarborgd.'<sup>2</sup>

De niet-functioneerde brandkranen vormden echter niet het enige probleem bij de brand op 15 september. Een ander probleem was dat de uitrukkende brandweereenheden niet allemaal beschikten over goede informatie over de ligging van de brandkranen. Brandweermensen moesten daarom tijdens de brand letterlijk op straat op zoek naar brandkranen, waarbij ze gebruik konden maken van 'brandkranenbordjes' die op gevels en paaltjes aangeven waar in de buurt een brandkraan ligt. Daarbij ondervonden zij veel hinder van het toegestroomde publiek, dat het zicht belemmerde en in de weg stond. De verschillende (digitale) informatiesystemen die hen ter beschikking stonden, gaven elk verschillende informatie. Eén informatiesysteem gaf zelfs helemaal geen brandkranen weer in de omgeving van de Sint Urbanuskerk.

Hoewel bestuurlijk overeengekomen was dat drinkwaterbedrijven de geografische informatie over de ligging van brandkranen aanleveren in een eenduidig, landelijk systeem (Geo4OOV) en de veiligheidsregio's deze informatie uit dat systeem kunnen onttrekken, bleken deze afspraken (nog) niet te zijn doorgevoerd op de werkvloer. Daar werd gewerkt met verschillende informatiesystemen die niet congruent

2 Persbericht gemeente Amstelveen d.d. 27 mei 2019. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.amstelveen.nl/home/persbericht/commissie-abm-spreekt-kritisch-maar-constructief-over-rapport-inspectie-brand-sint-urbanuskerk>.

bleken te zijn en waarvan sommige grote omissies vertoonden. Saillant daarbij was dat het papieren ‘brandkranenboek’, dat formeel niet meer gebruikt werd en om die reden ook niet meer geactualiseerd werd (maar nog wel aanwezig was op minimaal één brandweervoertuig), veel accurater bleek te zijn dan de digitale systemen van Amsterdam-Amstelland. Saillant was ook dat de (digitale) brandkranengegevens van de brandweereenheid uit de veiligheidsregio Kennemerland, die bij de brand op 15 september kwam assisteren en haar eigen digitale informatiesysteem gebruikte, eveneens over accuratere gegevens bleek te beschikken dan de eenheden van veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland.

Uit het feit dat de operationele informatievoorziening ten aanzien van de bluswatervoorziening niet op orde was, kan worden geconcludeerd dat niet alleen de gemeente weinig prioriteit gaf aan de zorg voor het bluswater. Ook de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland had weinig aandacht hiervoor. De veiligheidsregio had weliswaar medewerkers in dienst die zich bezighielden met het controleren van brandkranen, maar gaf geen hoge prioriteit aan de informatie over deze brandkranen voor de uitrukkende eenheden. Op landelijk niveau gemaakte afspraken met de vereniging van drinkwaterbedrijven, waren niet doorgevoerd op de werkvloer.

#### 11.4.2 *Behoud van cultureel erfgoed*

Wie het rapport van de Inspectie leest, komt genoeg tegen om verontwaardigd over te zijn. Toch concludeert de Inspectie in haar zevende en laatste conclusie: ‘De brandweerinzet werd weliswaar bemoeilijkt en vertraagd doordat de bluswatervoorziening niet op orde was, maar dit heeft geen effect gehad op het uiteindelijke resultaat van de inzet.’ Met andere woorden: er was veel mis met de bluswatervoorziening, maar ook al had de bluswatervoorziening wel naar behoren gefunctioneerd, dan nog was de schade aan de kerk vermoedelijk even groot geweest. Blijkbaar is er voor het beschermen van monumentale kerken – waarbij ook te denken valt aan de Laurenskerk in Rotterdam, de Utrechtse Dom of de Sint Janskathedraal in ’s-Hertogenbosch – meer nodig dan het hebben van een goede bluswatervoorziening.

Omdat de Sint Urbanuskerk de status van rijksmonument heeft, was ook de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (als subsidieverstreker en als adviseur) betrokken bij de renovatie die in 2016 werd afgerond. De kerk is verzekerd bij Donatus, een verzekeringsmaatschappij die gespecialiseerd is in het verzekeren van monumenten en kerken. Ondanks het feit dat bij de renovatie van de kerk twee organisaties betrokken waren die zich dagelijks bezighouden met het behoud van cultureel erfgoed, maakte het aanleggen van installatietechnische of bouwkundige brandveiligheidsmaatregelen geen onderdeel uit van de renovatieplannen. Naar geldende wet- en regelgeving is dit ook niet vereist. De subsidieverleners stelden geen eisen aan de brandveiligheid bij het verstrekken van de subsidies en ook de verzekeringsmaatschappij wenste geen bijzondere maatregelen met betrekking tot de brandveiligheid. Ten tijde van de brand die op 15 september uitbrak, beschikte de kerk dan ook niet over een branddetectiesysteem (zoals gekoppelde rookmelders) en ook niet over bijzondere middelen ten behoeve van de brandbestrijding, zoals een sprinklerinstallatie of delugesysteem of een eigen bluswatervoorziening. Wel waren er kleine blusmiddelen in de kerk aanwezig, bedoeld om een kleine, beginnende brand te kunnen blussen. Er was geen sprake van brandcompartimentering (gedeeltes die brandwerend van elkaar gescheiden zijn). In feite vormde de kerk één groot brandcompartiment waarbinnen het vuur zich in principe ongehinderd kan uitbreiden.

Als een brand eenmaal in de kap van zo'n oude kerk zit en er geen voorzieningen zijn getroffen ten behoeve van het beperken of bestrijden van de brand, dan zal de kap onherroepelijk afbranden. Dit gebeurde bijvoorbeeld ook enkele maanden voor de kerkbrand in Amstelveen in het 32 kilometer noordelijker gelegen Limmen. Ook daar was sprake van een neogotische kerk met de status van rijksmonument. Ook daar was sprake van brand in de kap en ook daar was het resultaat dat het dak van de kerk verloren ging, maar dat de muren, de toren en de omliggende bebouwing behouden bleven. Het was een vergelijkbare brand in een vergelijkbare kerk met een vergelijkbaar resultaat, maar met als belangrijkste verschil dat er in Limmen (voor zover bekend) geen problemen waren met de bluswatervoorziening.

Kortom: als er geen maatregelen zijn genomen om te zorgen dat een brand in een vroegtijdig stadium ontdekt wordt en er bovendien geen maatregelen zijn genomen om te voorkomen dat een brand zich

ongebreideld uitbreidt, is de kans groot dat de brandweer pas gealarmeerd wordt op het moment dat de brand al zo groot is dat deze nauwelijks nog te blussen is. Als het dak van een kerk (of een willekeurig ander monumentaal pand) bestaat uit houten balken die van boven worden afgedekt met stenen dakbedekking en van onderen met een stenen gewelf, en als er bovendien geen voorzieningen zijn getroffen die het blussen tussen dakbedekking en gewelven mogelijk maken, is de uitkomst van een dergelijke brand voorspelbaar: het dak zal hoe dan ook afbranden en deels instorten, hoeveel werkende brandkranen er in de omgeving ook aanwezig zijn.

Bij het vaststellen van de bouwregelgeving is ervoor gekozen om het beschermen van cultureel erfgoed geen doel te laten zijn van de brandveiligheidseisen. Dit lijkt paradoxaal, omdat in de Erfgoedwet allerlei bepalingen zijn opgenomen die cultureel erfgoed juist dienen te beschermen en moeten behouden voor toekomstige generaties. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geeft jaarlijks (via de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed) vele miljoenen uit om rijksmonumenten en ander cultureel erfgoed te behouden en te restaureren. Toch is er in Nederland geen regelgeving die eisen stelt aan de brandveiligheid van cultureel erfgoed. Bij het vaststellen van regelgeving op het gebied van brandveiligheid is besloten dat brandveiligheidseisen gericht moeten zijn op het mogelijk maken van een veilige ontvluchting en op het voorkomen van overslag naar naastgelegen panden. Het beschermen van het gebouw zelf of van de inventaris van het gebouw is geen doel van de regelgeving. Het maakt in wezen niet uit of het gaat om een monumentaal pand met een waardevolle inventaris of om een fabrieksloods met rollen wc-papier. Sterker nog: in tegenstelling tot een loods met wc-papier kan een monumentaal pand zelfs vrijgesteld worden van de meest basale brandveiligheidseisen. Op basis van artikel 1.13 van het Bouwbesluit 2012 kan een gebouw met een monumentenstatus namelijk worden vrijgesteld van bepalingen uit het Bouwbesluit, indien die bepalingen de monumentale waarde van een gebouw zouden aantasten.

Dit betekent dat het aan de eigenaar van een monumentaal pand wordt overgelaten om al dan niet brandveiligheidsmaatregelen te treffen ter bescherming van de cultuurhistorische waarde van het pand. Het is echter de vraag of monumenteigenaren deze mogelijkheid über-

haupt in overweging nemen. Voor veel gebouweigenaren is de mogelijkheid van brand iets waar ze (liever) niet aan denken en velen zijn onkundig over de maatregelen die ze eventueel zouden kunnen nemen om de kans op brand en de impact ervan te verkleinen. Dit is begrijpelijk, want de meeste mensen zijn niet dagelijks bezig met brandrisico's.

Een partij die wel dagelijks bezig is met (brand)risico's zijn verzekeringsmaatschappijen, maar dan vooral in de zin dat ontvangen verzekeringspremies en jaarlijks uit te betalen schadebedragen ongeveer in evenwicht dienen te zijn. Noch bij de Sint Urbanuskerk, noch bij de Sint Corneliuskerk in Limmen had de verzekeringsmaatschappij specifieke brandveiligheidseisen verbonden aan de verzekering.

Daarnaast zijn er nog de subsidieverstrekkers. Veel restauraties van monumentale gebouwen worden gedeeltelijk of geheel betaald met subsidies die door de gemeente, provincie of het Rijk (c.q. de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed) ter beschikking worden gesteld. In theorie zouden deze subsidieverleners als voorwaarde voor de subsidie kunnen stellen dat er bepaalde brandveiligheidsmaatregelen genomen dienen te worden. Ook dat gebeurt in de praktijk niet altijd, zoals de casus van de Sint Urbanuskerk heeft aangetoond.

## 11.5 Afronding

Naar aanleiding van de brand in de Sint Urbanuskerk vroeg de gemeente Amstelveen de Inspectie Justitie en Veiligheid om onderzoek te doen naar de problemen met het bluswater. Dit heeft de Inspectie gedaan en zij heeft daarbij duidelijk gemaakt dat er veel niet deugde aan de wijze waarop invulling werd gegeven aan de zorg voor de bluswatervoorziening. Aan de uitspraak van de Inspectie 'dat het in de gemeente Amstelveen ontbrak aan sturing en regie op de bluswatervoorziening' zou echter nog een uitspraak kunnen worden toegevoegd, namelijk: 'dat het in Nederland ontbreekt aan sturing en regie op het beschermen van cultureel erfgoed tegen brand'. Het nemen van brandveiligheidsmaatregelen wordt in belangrijke mate overgelaten aan het eigen inzicht van gebouweigenaren. Het is een illusie om te denken dat de repressieve dienst van de brandweer cultureel erfgoed kan beschermen tegen brand. Door de focus te leggen op de bluswaterproblematiek

bij branden als die in Amstelveen op 15 september, komen weliswaar belangrijke omissies bloot te liggen, maar wordt tegelijkertijd de illusie in stand gehouden dat dergelijke kerkbranden wel geblust zouden kunnen worden. Het eerlijke verhaal is dat – als wij cultureel erfgoed werkelijk willen beschermen tegen brand – we meer zullen moeten vertrouwen op preventieve maatregelen. Maatregelen die in Nederland niet voorgeschreven zijn, waaruit blijkt dat impliciet het risico geaccepteerd wordt dat in Nederland een (rijks)monument of ander cultureel erfgoed door brand zwaar beschadigd raakt of zelfs verloren gaat. Gezien de heftige emotionele reacties naar aanleiding van de brand in de Sint Urbanuskerk lijkt het erop dat dit bij het grote publiek niet bekend is. Hieruit blijkt dat een formeel ‘geaccepteerd risiconiveau’ nog niet als ‘acceptabel risico’ ervaren wordt.





*Wat een verschrikkelijk drama in Oss! Als regioburgemeester Oost Brabant wil ik alle nabestaanden enorm sterkte toewensen. Zo'n gebeurtenis tart elke beschrijving. Ook alle steun voor de hulpdiensten ter plaatse bij dit zware incident.*

John Jorritsma @JJorritsma040



*100den mensen inmiddels op de plek van het ongeluk in Oss, met bloemen, knuffels, ballonnen en kaarsjes. Hier voel je intens verdriet*

Kysia Hekster @kysia

# 12 **Het fatale Stintongeluk in Oss**

*Jana Domrose, Menno van Duin*

## 12.1 Inleiding

Op donderdagochtend 20 september 2018 vond in Oss een dramatisch ongeval plaats. Tijdens de ochtendspits raakte een elektrische bakfiets van het merk Stint bij een bewaakte spoorwegovergang in botsing met een trein. Vier kinderen kwamen om het leven, een vijfde kind en een medewerkster van de kinderopvang raakten zwaargewond. Wat in eerste instantie een incident was dat grote impact had op de direct betrokkenen (nabestaanden, hulpverleners en ooggetuigen), ontwikkelde zich tot een drama dat heel Nederland beroerde. Vanuit vrijwel alle bevolkingsgroepen en landstreken werd geschokt en met verslagenheid op het ongeluk gereageerd. Zowel burgers als politici uitten hun medeleven via de (sociale) media.

Het feit dat er sprake was van zeer jonge slachtoffers, die in het zicht van honderden omstanders omkwamen, maakte dat deze (mini-)crisis nationaal veel aandacht kreeg en de gemeente Oss voor ongekende uitdagingen stelde. Een centrale rol in deze casus speelde de Stint, het ‘ongeluksvoertuig’ dat sinds de introductie in 2011 een populair vervoermiddel was bij kinderopvangorganisaties. De Stint bleek een goed alternatief voor auto’s en busjes om jonge kinderen te vervoeren tussen school en opvanglocatie. Anderhalve week na het ongeval besloot minister Van Nieuwenhuizen van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) het voertuig van de openbare weg te halen. Het verbod plaatste kinderopvangorganisaties voor allerlei organisatorische problemen. Ook leidde het verbod tot nieuwe veiligheidsproblemen.

In dit hoofdstuk gaan wij in op zowel gemeentelijke als politieke dilemma’s naar aanleiding van het fatale ongeluk. Zo beschouwen wij

eerst een aantal kleinere dilemma's waar burgemeester Buijs-Glaudemans van Oss op 20 september voor stond. Daarnaast analyseren wij de discussie over de Stint, die zo snel mogelijk van de weg zou moeten worden gehaald. Welke factoren hebben in deze afweging meegeïmponeerd?

Het hoofdstuk is mede gebaseerd op een lezing van burgemeester Buijs-Glaudemans die zij op 10 april 2019 gaf in Laaken (België) ten overstaan van haar collega's van de Veiligheidsregio Limburg-Zuid en een presentatie van de teamleider nafase van de gemeente Oss tijdens de landelijke netwerkdag Nafase. Daarnaast is (media)berichterijding over het incident geraadpleegd en wetenschappelijke literatuur op het gebied van de risicopsychologie.

## 12.2 Feitenrelaas

Op donderdagochtend 20 september 2018 zijn vijf kinderen uit Oss samen met hun begeleidster van de voorschoolse opvang op weg naar de basisschool. De kinderen zitten in een Stint, een kruising tussen een Segway en een bakfiets, waarmee meerdere kinderen tegelijk kunnen worden vervoerd. Het is 8.20 uur wanneer de Stint vlakbij station Oss-West een bewaakte spoorwegovergang nadert waarvan de slagbomen gesloten zijn. Het voertuig rijdt – om tot op heden onbekende redenen – zonder vaart te verminderen door een van de gesloten slagbomen en wordt gegrepen door de naderende trein.<sup>1</sup> De bakfiets wordt met inzittenden en bestuurder circa twintig meter meegesleurd. Vier inzittende kinderen in de leeftijd van vier tot acht jaar overleven het ongeluk niet. Een vijfde kind van elf en de begeleidster raken zwaar gewond. Zij worden in kritieke toestand naar het ziekenhuis gebracht.

De hulpverlening komt snel op gang. Naast medewerkers van de GGD/GHOR gaan ook leden van de gemeentelijke teams veiligheid en bevolkingszorg direct aan de slag. Er wordt opgeschaald naar GRIP-2. Voor direct betrokkenen en familieleden wordt een opvangcentrum ingericht in een nabijgelegen wijkcentrum. Ook de NS biedt ter plekke

1 Ooggetuigen zullen later vertellen dat het de bestuurster niet lukte om de Stint af te remmen. Het OM doet onderzoek naar de oorzaak. Het kan zowel een technische als een menselijke fout zijn geweest.

nazorg aan passagiers en omstanders.<sup>2</sup> De politie schakelt slachtofferhulp in voor getuigen van het ongeluk. Onder de getuigen zijn meerdere kinderen van een basisschool die vlak naast het spoor ligt.

In de loop van de dag ontstaat bij de spoorwegovergang een herdenkingsveld. Mensen laten knuffels, kaarsjes en bloemen achter ter nagedachtenis aan de slachtoffers. Bij verschillende gebouwen hangt de vlag halfstok, diverse winkels blijven tijdens de koopavond gesloten.<sup>3</sup> Die avond wordt er een spontane herdenking gehouden bij de plaats van het ongeluk. Honderden mensen uit Oss en omgeving komen hierop af, onder wie veel kinderen. Ook burgemeester Buijs-Glaudemans is bij de herdenking aanwezig, evenals alle wethouders en raadsleden. Een aangepaste raadsvergadering begint daarom een uur later dan gepland.<sup>4</sup> De dagen na het ongeluk blijft het zodanig druk bij het herdenkingsveld dat de gemeente Oss verkeersmaatregelen moet treffen.<sup>5</sup>

Na de uitvaart van de overleden kinderen vindt op maandag 8 oktober een tweede herdenkingsbijeenkomst plaats voor familie, hulpverleners en andere direct betrokkenen in Theater de Lievekamp. Omdat het theater niet voldoende ruimte biedt voor alle belangstellenden, kunnen mensen de bijeenkomst volgen via een scherm in het stadion van voetbalvereniging Top Oss. Omroep Brabant zendt de herdenking live uit.

Terwijl in gemeente Oss de nazorg aan (al dan niet direct) getroffen en nog in volle gang is, starten allerlei onderzoeken naar de toedracht van het incident. De politie, het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) verrichten verkennende technische tests met enkele door de politie veiliggestelde Stints. Daarnaast wordt ook een eventuele wisselwerking tussen het spoorstelsel

2 NRC, 20 september 2018. Dossier Stint: 'Vier jonge kinderen overleden bij aanrijding met trein in Oss'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/09/20/vier-kinderen-overleden-na-aanrijding-met-trein-in-oss-a1617222>.

3 NU.nl, 20 september 2018. Binnenland: 'Honderden mensen herdenken slachtoffers treinongeluk Oss'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.nu.nl/binnenland/5473049/honderden-mensen-herdenken-slachtoffers-treinongeluk-oss.html>.

4 NRC, 20 september 2018. Dossier Stint: 'Vier jonge kinderen overleden bij aanrijding met trein in Oss'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/09/20/vier-kinderen-overleden-na-aanrijding-met-trein-in-oss-a1617222>.

5 Twitter, 25 september 2018. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://twitter.com/gemeenteoss/status/1044542844848025600>.

en de elektrische bakfiets onderzocht. De NS stelt hiervoor camerabeelden ter beschikking die afkomstig zijn van de frontcamera van de trein waarmee de Stint in botsing kwam. Spoorbeheerder ProRail start een onderzoek naar eventuele storingen bij de spoorwegovergang zelf. Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) start direct na het ongeval met een eerste verkennend onderzoek. Enkele dagen later kondigt de OvV aan vervolgonderzoek te doen naar de wijze waarop in Nederland bijzondere voertuigen zoals de Stint op de openbare weg worden toegelaten.<sup>6</sup>

### De Stint

De Stint is een elektrisch voertuig waarmee tot tien kinderen vervoerd kunnen worden. De Stint is daarmee sinds zijn toelating tot de openbare weg in 2011 een populair vervoersmiddel bij kinderdagverblijven. De kar is 229 cm lang, 154 cm hoog en heeft een maximaal laadvermogen van 300 kg. Zelf weegt het voertuig 218 kg. De Stint is volgens de fabrikant geschikt voor het vervoer van kinderen tussen 4 en 12 jaar, het voertuig wordt hierbij vanachter bestuurd door een begeleider.<sup>7</sup>

De overheid classificeert de Stint als een 'bijzondere bromfiets'. Dat betekent dat ze op het fietspad mogen rijden met een maximumsnelheid van 25 kilometer per uur; een Stint haalt 17,2. Bij een snelheid van 15 km/h heeft de Stint een remweg van ongeveer 3,5 meter. De zittingen voor de kinderen zijn voorzien van heupgordels. Een helm is niet nodig, noch voor inzittenden noch voor de bestuurder, een rijbewijs evenmin. Wel moet de bestuurder minimaal zestien jaar oud zijn.<sup>8</sup>

Op maandag 1 oktober publiceert de ILT de resultaten van het verkennende technische onderzoek. Er zijn bij de Stint in totaal zes technische risico's vastgesteld: onderbroken stroom kan leiden tot ongewenste versnelling, de gashendel kan dit niet opheffen, een veer in de gashendel kan breken, de handrem is niet krachtig genoeg, stoppen via de contact-sleutel is onlogisch, kabels kunnen te warm worden. Uit de rapportage

- 6 Onderzoeksraad voor Veiligheid, 9 oktober 2018. 'Raad onderzoekt toelatingseisen bijzondere voertuigen na ongeval met Stint'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/12312/raad-onderzoekt-toelatingseisen-bijzondere-voertuigen-na-ongeval-met>.
- 7 Stint Urban Mobility. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://stintum.com/product/bso/>.
- 8 Rijksoverheid. Vraag en antwoord: 'Wanneer mag ik op een bijzondere bromfiets zoals een segway rijden?'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/brommer/vraag-en-antwoord/welke-regels-gelden-er-voor-een-segway>.

van de ILT blijkt ook dat er in Amsterdam al eerder melding is gedaan van meerdere incidenten met Stints, waarvan twee betrekking hadden op de accu's.<sup>9</sup> Deze constatering is voor minister Van Nieuwenhuizen van IenW aanleiding om de toelating van de elektrische bakfiets met onmiddellijke ingang te schorsen: vanaf 2 oktober 2018 wordt het verboden met een Stint de openbare weg op te gaan. In haar brief aan de Tweede Kamer noemt de minister als reden voor de schorsing dat er 'zonder toets technische wijzigingen zijn doorgevoerd ten opzichte van de Stint zoals die destijds is toegelaten'. Zij doelt hierbij vermoedelijk op het verzwaren van de elektromotor van 800 naar 1200 Watt.<sup>10</sup> Een kleine twee maanden later, op 29 november, laat de directeur van Stint Urban Mobility, Edwin Renzen, weten dat het bedrijf failliet is.

Op 12 december bevestigt TNO dat het veiligheidsniveau van de Stint op dat moment ontoereikend is voor personenvervoer. Zo blijkt uit het vervolgonderzoek in opdracht van de ILT onder meer dat er problemen zijn met de rem en de lengte van de remweg van de Stint en dat er een onbeheersbare versnelling optreedt als de nuldraad van de gashendel losraakt.<sup>11</sup> De minister geeft aan geen andere mogelijkheid te zien dan de Stint in deze vorm niet te laten terugkeren op de weg. Op 5 februari 2019 trekt zij het besluit op basis waarvan de Stint was toegelaten op de openbare weg definitief in.<sup>12</sup> Op 16 april informeert minister Van Nieuwenhuizen de Tweede Kamer in een commissievergadering over tussentijdse wijzigingen die zij wil doorvoeren in het toelatingskader voor bijzondere bromfietsen. Belangrijke punt in de nieuwe beleidsregels is meer toezicht tijdens de productiefase van de voertuigen door de Dienst Wegverkeer (RDW).<sup>13</sup> In het definitieve kader zullen ook een

9 Inspectie Leefomgeving en Transport, 1 oktober 2018. 'Feitenrelaas eerste bevindingen onderzoek n.a.v. Stint-ongeval'.

10 NRC, 1 november 2018. Nieuws: 'Hoe de Stint een politieke kwestie werd'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/11/01/hoe-de-stint-een-politieke-kwestie-werd-a2753665>.

11 Rijksoverheid, 13 december 2018. Nieuwsbericht: 'Minister Van Nieuwenhuizen: Aanpassingen nodig voor terugkeer Stint op de weg'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijzondere-voertuigen/nieuws/2018/12/13/minister-van-nieuwenhuizen-aanpassingen-nodig-voor-terugkeer-stint-op-de-weg>.

12 Van dit besluit wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

13 TK 2018–2019, 29398, nr. 702.

kenteken- en rijbewijsplicht voor de bestuurder opgenomen worden. Deze vereisen een aanpassing van de wet- en regelgeving.

Begin mei 2019 maakt de fabrikant de nieuwe specificaties van de nieuwe Stint bekend. Zo zal de ‘Stint 2019’ een communicatiebox bevatten die via sensoren temperatuur, GPS, acceleratie en hoeksnelheid registreert. Bij afwijkend rijgedrag kan een melding worden verstuurd naar de kinderopvangorganisatie die de Stint gebruikt. Ook wordt bijgehouden wanneer de Stint toe is aan onderhoud of vervanging.<sup>14</sup> Op 10 juli informeert de minister van IenW de Tweede Kamer over het tijdelijke convenant waarmee kinderopvangorganisaties de nieuwe Stint met ingang van het schooljaar van 2019 in gebruik mogen nemen, mits het voertuig dan is goedgekeurd door de RDW. Volgens het convenant mogen er voorlopig maximaal tien kinderen in de Stint zitten.<sup>15</sup> De minister kondigt aan dat ter controle van de naleving van het convenant een onafhankelijke commissie zal worden opgericht en dat de kinderopvangsector steekproefsgewijs zal worden gecontroleerd.<sup>16</sup>

### 12.3 Bestuurlijke dilemma’s: de burgemeester en de minister

Mini-cries worden niet zozeer gekenmerkt door grote en welhaast meeslepemde dilemma’s, ze kennen veeleer kleine, gevoelige vraagstukken. Ook in deze casus was dat het geval. De gebeurtenis genoot in 2018 waarschijnlijk de meeste aandacht, maar niet zozeer door de acute keuzes die moesten worden gemaakt, als wel door de combinatie van een aantal elementen die voor velen heel herkenbaar waren. Het ging om jonge kinderen die waren omgekomen bij een spoorwegovergang in het zicht van honderden omstanders, onder begeleiding van hun

14 Kinderopvangtotaal, 3 mei 2019. Wet- en regelgeving: ‘Fabrikant maakt specificaties “Stint 2019” bekend’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.kinderopvangtotaal.nl/fabrikant-maakt-specificaties-stint-2019-bekend/>.

15 Mede vanwege het tijdelijke karakter van het convenant ziet de minister ervan af de *Beleidsregel aanwijzing bijzondere bromfietzen* aan te passen, waarin een maximaal aantal van acht zitplaatsen is vastgesteld. Zie de brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat d.d. 10 juli 2019, TK 2018–2019, 29398, nr. 680.

16 *De Volkskrant*, 10 juli 2019. Nieuws: ‘De Stint mag (onder voorwaarden) weer de weg op’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/de-stint-mag-onder-voorwaarden-weer-de-weg-op-b5fb9161/>.

leidster op weg naar school, in een voertuig (de Stint) dat snel bijzonder populair was geworden bij ouders en kinderdagverblijven.

In dit hoofdstuk belichten wij eerst een aantal kleinere dilemma's waar de burgemeester van Oss sinds die ochtend voor stond.<sup>17</sup> Vervolgens beschouwen wij de discussie die na het ongeval volgde over de veiligheid van de Stint en de vraag of dit voertuig niet zo snel mogelijk van de weg moest worden gehaald. Welke factoren speelden mee in de afweging van de minister om tot een wegverbod te komen of zouden daarin kunnen hebben meegespeeld?

### 12.3.1 Kleine burgemeesterlijke dilemma's

#### *Welke rol(len) pak ik als burgemeester?*

Al enkele minuten nadat burgemeester over het ongeval had vernomen en vanuit de meldkamer nadere informatie ontvangen had, probeerde zij zich voor te stellen wat het ongeval op die plaats en tijd zo dicht bij het station voor de ogen van omstanders zou kunnen betekenen. Voor de machinist, de ouders van de betrokken kinderen. Maar ook voor al die ouders die hun kinderen eerder die ochtend naar de crèche hadden gebracht en nu in onzekerheid waren of hun kind mogelijk slachtoffer was. En ook voor al die mensen die ooggetuige waren geweest, voor de mensen die als eerste ter plaatse waren, de hulpverleners, familieleden, medewerkers van de crèche, de school en de leerlingen, van wie de kinderen die bij het ongeval betrokken waren, een klasgenootje was. Uiteindelijk resulteerde deze eerste reflectie niet alleen in een eerste schets van actoren, maar ook in een lijstje van actiepunten. Vele ouders, zowel van de kinderen die bij het ongeval betrokken waren, maar ook andere ouders die hun kinderen naar school hadden laten brengen, moesten zo snel mogelijk worden geïnformeerd. Doorgaans worden voor burgemeesters in crisissituaties vaak standaard drie rollen onderscheiden: de burgemeester is boegbeeld, burgervader of burgermoeder en beslisser. Omdat deze gebeurtenis – zoals dat wel wordt aangeduid – een 'flitsincident' was, was er weinig reden te veronderstellen dat er

17 Deze dilemma's zijn opgetekend tijdens een lezing van burgemeester Buijs-Glaudemans voor haar collega's van de Veiligheidsregio Limburg-Zuid op 10 april 2019 in Laaken (België).

door de burgemeester allerlei grote beslissingen zouden moeten worden genomen. Dat maakte dat de burgemeester al bij aanvang ervoor koos zich toe te leggen op de rol van burgermoeder. Zij wenste er te zijn voor al die betrokkenen en daarmee ook voor haar eigen gemeente Oss. Burgermoeder zijn, betekende dichtbij zichzelf blijven, zonder al het leed direct binnen te laten komen; niet stilstaan of filosoferen over de oorzaak en hoe het had kunnen gebeuren. Het is gebeurd en soms gebeuren er nu eenmaal dingen die je niet zou willen.

#### *Niet in het beleidsteam*

De keuze om primair de rol van burgermoeder op zich te nemen, maakte dat de burgemeester een wethouder verzocht om als locoburgemeester plaats te nemen in het gemeentelijk crisisteam. Ook belde ze nog snel een oud-brandweercommandant van de gemeente met het verzoek om waar mogelijk de loco te ondersteunen of eventueel zelf als technisch voorzitter op te treden. De burgemeester zelf vertrok naar de plaats waar de ouders en ook andere familieleden (broers, zussen, opa's en oma's) van de betrokken kinderen zouden worden opgevangen en waar enkele ouders al gearriveerd waren. Daar probeerde ze zo snel mogelijk met hen te spreken.

'Als burgemeester moet en ga je dan een drempel over, waar anderen vaak op afstand blijven. Jij bent degene die met de ouders moet spreken. Dat is moeilijk en je kunt hun grote leed niet wegnemen. Dat is iets wat je ook gewoon mag zeggen, een ieder heeft daar zijn eigen woorden voor. Ontloop het niet, het helpt de ouders enorm in het hele proces, ook later als ze je even gezien hebben.'

De burgemeester kon deze keuze slechts maken omdat ze beschikte over een stevig ambtelijk apparaat, met een ervaren gemeentesecretaris in wie ze vertrouwen had. Toch was de keuze verre van gebruikelijk.

#### *Wat zeg ik bij de persconferentie?*

Mede omdat veel pers richting de school en de crèche toog, werd al snel besloten de pers naar het gemeentehuis te halen en daar een persconferentie te organiseren. Van de standaardfuncties van crisiscommunicatie – informatie over de situatie verschaffen, schadebeperking en betekenisgeving – beperkte de burgemeester zich heel bewust tot

alleen het laatste aspect. De NS en de politie kwamen ruimschoots aan het woord om de twee andere zaken toe te lichten. Juist de contacten in de uren ervoor met ouders en anderen hadden haar inspiratie gegeven om de woorden te vinden die ze zou zeggen.

‘Dit is natuurlijk een dag waarvan je hoopt dat hij nooit zal komen. Want, wat hier is gebeurd vandaag, raakt iedereen. Het is een onbeschrijflijk leed. Natuurlijk gaan in eerste instantie mijn gedachten uit naar de ouders van de kinderen, de leidster, het kleine broertje, het kleine zusje, de grootouders, de familie. Ik ben vanmorgen bij hen geweest en u kunt zich voorstellen dat er geen woorden zijn voor wat hen vandaag is overkomen...’

Belangrijk doel vanaf het begin was om er geen mediaspektakel van te maken en ook als bestuurder zeer terughoudend te zijn met mediaoptredens. Niemand had immers baat bij talloze televisieoptredens.

#### *Vieren wij het vijftigjarige bestaan van ons theater?*

20 september stond al vele maanden in de agenda als de dag waarop het theater in Oss zijn vijftigjarig bestaan zou vieren. Al die jaren vulde het theater een culturele en maatschappelijke functie in de stad. De directeur dacht erover deze viering af te gelasten maar ‘op last van de burgemeester’ ging het die dag toch door. Het theater is immers een belangrijke ontmoetingsplek. Natuurlijk werd het programma wat aangepast en werd bij de opening door de burgemeester uitgebreid stilgestaan bij het vreselijke ongeval, maar ook bij de waarde die juist het samenkomen in deze culturele instelling betekende. Op eenzelfde wijze werd de raadsvergadering die voor die avond al gepland stond, benut om met elkaar stil te staan bij het gebeurde en vertelde de burgemeester wat er gebeurd was. Vervolgens zijn het college en de gemeenteraadsleden naar de plek van het drama gegaan en zijn daar bloemen gelegd.

#### *En nog zoveel meer ...*

Feitelijk geeft de nafase iedere keer weer lastige keuzemomenten, omdat bijna alles mogelijk gevoelig ligt. Wat bijvoorbeeld te doen met al die bloemen die zijn neergelegd op de spontaan ingerichte herdenkingsplek en die gaandeweg verwelken en gaan stinken? De les uit

Haaksbergen was (na contact aldaar te hebben gehad): enkelen verantwoordelijk maken om de bloemen dagelijks te controleren en oude bloemen en boeketten te verwijderen. Maar hoe lang laten we op de spontaan ontstane herdenkingsplek naast het spoor alle knuffels, briefjes en andere aandenkens liggen en wat doen wij ermee als alles wordt opgeruimd? Wat wordt er gedaan als collectieve activiteit, nadat in familieverband afscheid is genomen? Een herdenkingstocht? In overleg werd uiteindelijk gekozen voor een samenkomst in het voetbalstadion van TOP Oss, uitgezonden door Omroep Brabant, met daarnaast een besloten bijeenkomst.

Toen de burgemeester werd voorgedragen als Bestuurder van het Jaar was dat natuurlijk een erkenning voor het goede en warme (burgermoederlijk) optreden na de calamiteit, maar er waren ongetwijfeld ook mensen die dat zouden kunnen uitleggen als ‘profiteren van ander-mans leed’. Daarom wees de burgemeester er vanaf het moment van aanvaarding van deze onderscheiding op dat dit vooral een onderscheiding was voor de stad en de wijze waarop inwoners, hulpverleners en zoveel anderen passend gereageerd hadden na het drama met de Stint.

Daarnaast was er direct na het ongeval door iemand in Almere een geldinzameling gestart. Om te voorkomen dat initiatiefnemers of anderen hiervan zouden profiteren, is in overleg met deze personen een notaris aangezocht en een zorgvuldige procedure opgesteld. Verder is het de bedoeling dat er een monument ter nagedachtenis van de slachtoffers komt, maar om zowel over de plaats als de vorm overeenstemming te verkrijgen met de nabestaanden, was verre van een eenvoudig proces; vrijwel alles lag gevoelig. Dat proces managen vereiste inlevingsvermogen en tact, maar ook volharding en soms doorzettingskracht.

### 12.3.2 *De Stint een risicovoertuig?*

Het fatale ongeluk met de Stint raakte niet alleen de gemeente Oss, maar heel Nederland. Vanuit vrijwel alle bevolkingsgroepen en landstroken werd geschokt en met verslagenheid op het incident gereageerd. Zo twitterde premier Rutte twee uur na het ongeval:

‘Diep geraakt door het ontzettend verdrietige nieuws uit Oss waar 4 jonge kinderen om het leven zijn gekomen bij een afschuwelijk ongeluk. Ik wens alle betrokkenen veel sterkte toe met dit zware verlies.’

Staatssecretaris Van Veldhoven sprak van afschuwelijk nieuws en ook koningin Máxima uitte in een interview haar verdriet:

‘Vandaag ben ik in Friesland om hele blije kinderen te zien die muziek aan het maken zijn. Maar onze gedachten gaan echt uit naar alle families die vandaag hun kinderen hebben verloren bij het verschrikkelijke ongeluk. [...] We hebben hier geen woorden voor.’<sup>18</sup>

Op een speciale condoleancepagina van Omroep Brabant kwamen in een paar uur tijd bijna tienduizend reacties binnen.<sup>19</sup> Het ongeluk beroerde kennelijk eenieder; veel meer nog dan een ‘alledaags’ verkeersongeluk waarbij soms meer slachtoffers te betreuren zijn. Bij dit ongeval kwamen vier jonge kinderen om en kon snel een (vermeend) verantwoordelijke worden aangewezen: de Stint.

Het nieuws dat het ongeluk mogelijk te maken had met technische gebreken sloeg in als een bom. Niet alleen bij kinderdagverblijven en ouders, maar ook bij het ministerie van IenW. Als reactie op het ongeluk ontving minister Van Nieuwenhuizen een lijst met 66 vragen van de Tweede Kamer, onder meer over de toelating van de Stint in 2011 ondanks een negatief advies van de RDW en de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid.<sup>20</sup> De eerste resultaten van het technisch onderzoek naar de Stint waren onrustbarend. Of deze resultaten voldoende reden gaven om de Stint van de openbare weg te halen, was een vraag die in de media veel werd bediscussieerd. De daadwerkelijke oorzaak van het incident is tot op het moment van schrijven van dit hoofdstuk niet geïdentificeerd. De door de ILT gesignaleerde risico’s

18 NOS, 20 september 2018. Binnenland: ‘Geschokte reacties na dodelijk ongeluk Oss, ook Máxima leeft mee’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2251267-geschokte-reacties-na-dodelijk-ongeluk-oss-ook-maxima-leeft-mee.html>.

19 Omroep Brabant, 20 september 2018. Nieuws: ‘Social media vol met kaarsjes en gedichten voor slachtoffers Oss’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/2850346/Social-media-vol-met-kaarsjes-en-gedichten-voor-slachtoffers-Oss>.

20 TK 2018-2019, 29398, nr. 612 en 613.

zijn door andere onderzoekers en de fabrikant onwaarschijnlijk geacht en hebben zich in werkelijkheid (nog) niet voorgedaan.

Ook het proces-verbaal uit Amsterdam dat later weer werd ingetrokken, zorgde voor discussies in de Tweede Kamer.<sup>21</sup> Oppositiepartijen verweten de minister dat ze onjuiste motieven hanteerde voor een verbod. In mediaberichten ging het gerucht rond dat al in de middag van 20 september een ‘conceptbesluit’ klaarlag bij het ministerie van IenW om de Stint van de weg te halen.<sup>22</sup> Mariëlle Stoelinga, hoogleeraar Risicomanagement van hightechsystemen, uitte in haar oratie aan de Radboud Universiteit kritiek op de schorsing van de Stint: ‘Ik snap dat er vanwege maatschappelijke druk ingegrepen is, maar ik had een tijdelijk besluit beter gevonden [...]’ Het besluit om Stints op de openbare weg te verbieden, is volgens Stoelinga vooral risicomijding.<sup>23</sup> De grootse kritiek kwam echter vanuit de kinderopvangorganisaties zelf. Zij constateerden dat er door de schorsing juist nieuwe risico’s waren ontstaan: grote groepen kinderen moesten nu drukke kruispunten of trambanen oversteken omdat busjes en taxi’s vaak niet dichtbij de school of de opvang konden komen. Ook moesten begeleiders vaker lopen of fietsen met de kinderen.<sup>24</sup> De Stint werd juist ontwikkeld om de verkeersveiligheid voor kinderen te verhogen.

‘Ik zag zoveel kinderen bij school lopen tussen de busjes waarmee ze worden gebracht. Totaal onoverzichtelijk. Er waren al doden gevallen met taxi’s. We wilden die situatie verbeteren,’ vertelde Stint-directeur Renzen.<sup>25</sup>

- 21 NRC, 1 november 2018. Nieuws: ‘Hoe de Stint een politieke kwestie werd’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/11/01/hoe-de-stint-een-politieke-kwestie-werd-a2753665>.
- 22 RTL Nieuws, 31 oktober 2018. Reconstructie: ‘Een giftige cocktail: vier dode kinderen, paniek en House of Cards’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/4466311/een-giftige-cocktail-vier-dode-kinderen-paniek-en-house-cards>.
- 23 Radboud Universiteit, 19 november 2018. Nieuws: ‘Een tijdelijk besluit over de Stint was beter geweest’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.ru.nl/nieuws-agenda/nieuws/vm/icis/2018/tijdelijk-besluit-stint-beter/>.
- 24 NRC, 13 december 2018. Nieuws: ‘Zonder Stint is de logistiek een crime op de kinderopvang’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/12/13/zonder-stint-is-de-logistiek-een-crime-op-de-kinderopvang-a3060535>.
- 25 NOS, 20 september 2018. Nieuws: ‘Directeur Stint over ongeluk Oss: “Dit is de nachtmerrie van iedere ouder”’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2251266-directeur-stint-over-ongeluk-oss-dit-is-de-nachtmerrie-van-iedere-ouder.html>.

‘Qua vervoer van kinderen zijn we nu terug bij af’, aldus een woordvoerder van de Brancheorganisatie Kinderopvang.<sup>26</sup> Een kinderdagverblijf uit Almere spande in oktober als reactie op de schorsing zelfs een kort geding aan tegen de minister. Volgens de jurist van het kinderdagverblijf hield Van Nieuwenhuizen geen rekening met de belangen van gebruikers van de elektrische bakfietsen.<sup>27</sup>

Kortom: over het besluit van minister Van Nieuwenhuizen om de Stint te verbieden ontstond veel discussie, zowel in de politiek als bij kinderopvangorganisaties. Een eenduidige antwoord op de vraag of de schorsing al dan niet terecht was, kunnen ook wij niet geven. Wel is bekend dat na dergelijk tragische incidenten – naast alle rapporten, cijfers, ‘feiten’ en politieke kwesties – vooral ook menselijke aspecten een rol spelen in de besluitvorming; het welbekende onderbuikgevoel oftewel onze ‘risicoperceptie’. Risicoperceptie refereert in de sociale psychologie aan de psychologische en maatschappelijke inschatting van risico’s, die sterk kan afwijken van wetenschappelijke inzichten. In veel gevallen baseren wij ons handelen juist op het waargenomen risico, in plaats van cijfers en statistieken (Slovic & Peters, 2010). Een bekend voorbeeld is dat veel mensen leiden onder ernstige vlieg angst, maar zonder enkele moeite achter het stuur van hun auto gaan zitten hoewel het aantal dodelijke auto-ongelukken vele male hoger is dan het aantal neerstortende vliegtuigen. Een hoge risicoperceptie wordt hierbij doorgevoerd door dezelfde soort gebeurtenissen opgeroepen, namelijk schokkende, onverwachtse voorvallen waar men persoonlijk weinig controle over heeft (zie ook Ropeik, 2004). Het fatale ongeluk met de Stint valt, samen met bijvoorbeeld vliegtuigongelukken en geweldsincidenten, ongetwijfeld binnen deze categorie. Wat deze casus echter van andere vreselijke gebeurtenissen onderscheidt, is de hoge mate van *waargenomen* persoonlijke betrokkenheid, het betrokken zijn van kinderen en de nog onbekende rol van een vrij nieuwe technologie.

26 Nationale Onderwijsgids, 29 oktober 2018. Nieuws: ‘Kinderdagverblijf dupe van einde stint’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.nationaleonderwijsgids.nl/kinderopvang/nieuws/45995-kinderdagverblijf-dupe-van-einde-stint.html>.

27 NOS, 3 oktober 2018. Binnenland: ‘Kinderdagverblijf sleept minister voor de rechter vanwege Stint-verbod’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2253200-kinderdagverblijf-sleept-minister-voor-de-rechter-vanwege-stint-verbod.html>.

*Waargenomen persoonlijke betrokkenheid*

Ook bij incidenten waarin wij persoonlijk niet betrokken zijn, kunnen wij ons emotioneel betrokken voelen. Voor de burgers van Oss, een gemeente met iets meer dan 91.000 inwoners, resulteerde het gevoel van persoonlijke betrokkenheid voor een groot deel uit de persoonlijke relatie met de slachtoffers, familie van de slachtoffers, de getroffen school, opvang of simpelweg de fysieke nabijheid. Maar ook mensen die van oorsprong helemaal geen verbondenheid hadden met de slachtoffers of de plaats van het incident, uitten massaal hun medeleven. Zij konden zich inleven in de situatie, de slachtoffers, de nabestaanden. Wie heeft er nou niet een kind, kleinkind, nichtje of neefje, broertje of zusje van de leeftijd van de dodelijke slachtoffers? Risico's die dierbaren en in het bijzondere kinderen kunnen treffen, roepen angst op, ook al zijn de statistische kansen op een incident relatief klein (Ropeik, 2004). Dergelijke onbewuste processen en emoties blijven ook de politieke top niet bespaard en kunnen het besluit hebben beïnvloed om het zekere voor het onzekere te nemen en het ongeluksvoertuig van de weg te halen. Daarnaast zal in zeker mate ook een gevoel van maatschappelijke druk een rol hebben gespeeld: angst voor vertrouwensverlies wanneer men als minister de meest kwetsbaren in onze maatschappij bloot blijft stellen aan een risicovoertuig.

*Nieuwe technologieën*

Nederland maakte pas in 2011 kennis met de Stint. Het project van Edwin Renzen sloeg aan. De afgelopen jaren doken de wagentjes steeds vaker op in het straatbeeld. In 2018 reden in Nederland en België zo'n 3500 Sints rond. Vooral kinderdagverblijven vonden het een ideaal vervoersmiddel: kinderen bleken dol op de ritjes en de aanschafprijs werd terugverdiend door een besparing op het taxivervoer. Een ander belangrijk voordeel: met de Stint konden kinderen 'veilig' tot aan de deur van de school worden gebracht en daar ook weer worden opgehaald. Het enthousiasme over het nieuwe vervoersmiddel was groot, totdat in september 2018 het eerste grote – en gelijk ook fatale – ongeluk plaatsvond. De risicoperceptie steeg, de zeven vrijwel 'ongeluksvrije' jaren van het voertuig bleken ineens geen rol meer te spelen. Dat redelijk nieuwe technologieën als de Stint een hogere risicoperceptie oproepen dan traditionele vervoersmiddelen (zoals auto's, bussen en fietsen) is vanuit een sociaalpsychologisch perspectief niet onverwachts (Ropeik, 2004).

Met name na eerste incidenten met de nieuwe, vermeend betere, technologie moeten we eerst weer leren om het risico daarvan in perspectief te zetten. Hoeveel ongelukken en problemen met de Stint zijn er feitelijk bekend? En hoeveel incidenten met andere vervoersmiddelen die door kinderdagverblijven worden ingezet? Na ingrijpende gebeurtenissen zorgen onze emoties ervoor dat we in eerste instantie ongevoelig zijn voor dergelijke cijfers (Peters & Slovic, 2000). Des te belangrijker is het om geen overhaaste besluiten te nemen en maatregelen te baseren op zorgvuldige risicoanalyses. Dat sluit niet uit dat een fabrikant en de overheid er alles aan moeten doen om vermijdbare risico's te (h)erkennen en te verhelpen en hierover duidelijk te communiceren met het publiek. Want ook het vertrouwen in instanties die (al dan niet direct) invloed uitoefenen op de veiligheid van ons alledaagse leven, speelt een belangrijke rol voor onze risicoperceptie: 'The more we trust, the less fear we feel', constateert Ropeik (2004). Het was dan ook zeker verstandig dat de fabrikant in het voorjaar van 2019 een informatiebrief stuurde aan kinderopvangorganisaties, met daarin een uitleg over de technische 'upgrade' van de Stint 2019. Of de nieuwe communicatiebox daadwerkelijk bijdraagt aan de veiligheid van het verkeer blijft af te wachten, maar ze zal bij de gebruiker in zekere mate het gevoel van controle verhogen.

#### 12.4 Afronding

Voor het dramatische ongeval in Oss was er enorm veel aandacht, veel meer dan voor een alledaags auto- of fietsongeluk of een fatale woningbrand. Bij dergelijke incidenten is doorgaans na een kleine week het meeste wel gezegd, het ongeluk wordt naar de achtergrond gedrongen. Bij deze gebeurtenis was echter alles anders. Een voertuig dat oorspronkelijk ontwikkeld werd om de veiligheid van het schoolvervoer te verhogen, werd ervan verdacht een fataal ongeluk met vier dodelijke slachtoffers te hebben veroorzaakt. Het besluit om de Stint van de weg te halen is begrijpelijk; de maatschappelijke druk voor de minister van IenW om snel te handelen na het incident was immers enorm. Een herhaald (fataal) incident met een Stint was niet alleen een risico voor de gebruikers maar ook in belangrijke mate voor de integriteit van de minister. Het lijkt bijna dat er in deze situatie objectief geen goed

besluit had kunnen worden genomen en dat de uitdaging vooral was om ‘het minste van twee kwaden’ te identificeren.

Deze casus laat echter ook zien hoe veerkrachtig er in een gemeente kan worden gereageerd op dergelijke dramatische ongelukken. Dat de behoeften van direct en indirect getroffenen na het Stintongeval centraal stonden in de besluitvorming was een belangrijke (succes)factor. ‘Praat met mij en vraag me wat ik op dit moment nodig heb.’ Dat is volgens de projectgroep Communicatie in de Nafase van het Kenniscentrum Impact en het IFV een van de belangrijkste stappen om als gemeente steun te bieden aan nabestaanden. Dat na dergelijke ingrijpende gebeurtenissen in de samenleving vaak behoefte is aan emotie-gestuurde besluiten laat de Ossche kinderopvangorganisatie AVEM zien, waaronder ook het kinderdagverblijf Okido valt. Zij willen de nieuwe Stint in het nieuwe schooljaar niet in gebruik nemen: ‘[V]oor ouders is de Stint onlosmakelijk verbonden met persoonlijk leed. Voor ons past de Stint niet meer in het beeld van het plaatselijke verkeer.’<sup>28</sup>

28 Omroep Brabant, 16 juli 2019. Nieuws: ‘Kinderdagverblijven in Oss gaan niet meer met Stint rijden: “Onlosmakelijk verbonden met leed”’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/3038756/Kinderdagverblijven-in-Oss-gaan-niet-meer-met-Stint-rijden-Onlosmakelijk-verbonden-met-leed>.





*De gemeenteraad heeft op 29/11 een dringende brief over ziekenhuis verzonden aan minister Bruins van Medische Zorg en Sport. De brief vindt u hier <http://www.lelystad.nl/raad>. #mczuiderzee #lelystad #omarmonsziekenhuis RT wordt op prijs gesteld. (foto door @fotowierd)*

Raad van Lelystad @raadvanlelystad

# 13

## Faillissement van de IJsselmeerziekenhuizen en het Slotervaartziekenhuis

*Emily Berger, Laurens van der Varst*

### 13.1 Inleiding

Na een periode van twaalf jaar met financiële problemen bleek in oktober 2018 een faillissement van de IJsselmeerziekenhuizen in Flevoland en het Amsterdamse Slotervaartziekenhuis onvermijdelijk. Toch kwam het faillissement onverwacht en leidde het tot een chaotische situatie met niet eerder geziene taferelen. Op één dag sloten twee ziekenhuizen, twee medische centra, een polikliniek en een verloskundigenpraktijk hun deuren, wat leidde tot onrust onder personeel en patiënten. Van de ene op de andere dag moesten alle patiënten het ziekenhuis verlaten, verdween uit Lelystad – als provinciehoofdstad – de spoedeisende hulp en werden tweeduizend zorgmedewerkers ontslagen.<sup>1</sup> Hoewel de IJsselmeerziekenhuizen in maart 2019 deels een doorstart maakten, bestaan er in de regio nog steeds de nodige zorgen vanwege het ontbreken van een volledige spoedeisende hulppost en acute kraamzorg. Voor het Slotervaartziekenhuis was het definitief einde verhaal.

Het faillissement van de ziekenhuizen leidde tot grote ophef. In een Tweede Kamerdebat uitten Kamerleden forse kritiek op minister Bruins voor Medische Zorg en Sport, over wie werd gezegd dat hij had moeten ingrijpen.<sup>2</sup> De gang van zaken rond het faillissement van de

1 'Is een zorgverzekeraar de boosdoener of de redder als een ziekenhuis failliet gaat?', *de Volkskrant*, 26 oktober 2018.

2 Tweede Kamer, 31 oktober 2018. Kamerstukken: Plenaire verslagen: Debatten in het kort: Debat over het faillissement van de IJsselmeerziekenhuizen en het Slotervaartziekenhuis d.d. 31 oktober 2018. Op 9 september 2019 ontleend aan [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire\\_verslagen/kamer\\_in\\_het\\_kort/debat-over-het-faillissement-van-de](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/debat-over-het-faillissement-van-de).

ziekenhuizen was voor de Onderzoeksraad voor Veiligheid reden om een onderzoek te starten naar de patiëntveiligheid. Daarnaast werd door minister Bruins een onafhankelijke onderzoekscommissie ingesteld die onderzoek naar de faillissementen zou doen.<sup>3</sup> Het faillissement plaatste de financiële huishouding van medische centra in een nieuw daglicht. Uit een financiële stresstest bleek dat nog eens dertien andere ziekenhuizen zich in de gevarenzone bevinden.<sup>4</sup> Het is daarmee niet uitgesloten dat meer ziekenhuisfaillissementen zullen volgen.

In dit hoofdstuk beschrijven we het verloop van de gebeurtenissen rond het faillissement van de ziekenhuizen en stellen daarbij drie dilemma's centraal.

Het eerste dilemma betreft de vraag wie in deze casus de regie had. Het grote aantal betrokken instanties met hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden zorgde haast vanzelfsprekend voor complexiteit: wie is verantwoordelijk en waarvoor precies?

Een tweede dilemma gaat in op de zorg en strijd om patiënten. Een van de vraagstukken bij het faillissement was, hoe de zorg en patiëntveiligheid zo goed mogelijk te waarborgen, terwijl er tussen de curator en de maatschappen een strijd gaande was om het eigenaarschap van de medische patiëntendossiers.

Het derde dilemma gaat over de rol van de gemeente Lelystad die vrij plotseling geconfronteerd werd met het faillissement van een ziekenhuis, maar niet gaat over ziekenhuiszorg en geen rol heeft in de juridische afwikkeling van het faillissement. Wat kan een gemeente dan doen?

Het hoofdstuk is gebaseerd op nieuwsartikelen, Tweede Kamerstukken en openbare rapporten. Tevens zijn gesprekken gevoerd met directe betrokkenen onder wie de burgemeester van Lelystad.

3 Rijksoverheid, z.d., 'Onderzoek naar faillissement ziekenhuizen'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/faillissement-mc-slotervaart-en-mc-ijsselmeerziekenhuizen/onafhankelijke-onderzoekscommissie>.

4 Zie <https://perspectieven.bdo.nl/benchmark-ziekenhuizen-2018#/cover>.

## 13.2 Feitenrelaas

Al in 2008 zijn er financiële problemen rond de IJsselmeerziekenhuizen die meerdere locaties in Flevoland hebben, waaronder in Lelystad, Emmeloord, Dronten en Urk. De ziekenhuizen kunnen alleen voortbestaan als een bank of verzekeraar bereid is de boedel over te nemen. In 2009 koopt Loek Winter, radioloog en ondernemer, samen met zijn compagnon Willem de Boer de IJsselmeerziekenhuizen. Het toenmalige kabinet-Balkenende IV verleent daarbij een financiële steuninjectie van 20 miljoen euro. De ziekenhuizen zijn daarmee gered. In 2013 nemen Winter en De Boer ook het Amsterdamse Slotervaartziekenhuis over. Met de IJsselmeerziekenhuizen valt het ‘Slotervaart’ sindsdien onder de MC Groep.<sup>5</sup>

Na enkele jaren raakt Winter in opspraak. Critici beschuldigen hem ervan winst te maken met zorggelden. Zo liggen in 2017 zijn ‘Thomashuizen’ voor kinderen met een beperking onder vuur, omdat deze gefinancierd zouden worden met persoonsgebonden budgetten die daarvoor niet zijn bedoeld.<sup>6</sup> Begin 2018 wordt Winter door de cliëntenraad van DeSeizoenen, een woongemeenschap voor mensen met een verstandelijke beperking, voor de rechter gedaagd. De cliëntenraad vermoedt dat Winter en andere aandeelhouders jaarlijks 1,5 miljoen euro aan zorggeld wegsluizen.<sup>7</sup> Uit onderzoek van de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam zou later blijken dat geen sprake van wanbeleid is geweest.<sup>8</sup>

Hoewel in de loop van de jaren flink is gesaneerd, blijven de financiële moeilijkheden bij de MC Groep bestaan. In juli 2018 schort zorgverzekeraar Zilveren Kruis, die voor 60 procent de ziekenhuizen financiert, een vordering van – naar eigen zeggen – ‘miljoenen euro’s’ op, om de ziekenhuizen de tijd te geven met een reddingsplan te komen. Op 6 augustus worden de IJsselmeerziekenhuizen door de Inspectie

5 De vier grote medische centra die hieronder vallen, zijn de enige in Nederland die eigendom zijn van een commerciële partij.

6 ‘Critici willen Thomashuizen verbieden’, *NRC Handelsblad*, 10 juli 2017.

7 “‘Ziekenhuisdokter’ Loek Winter helpt ziekenhuizen in financiële nood – maar dat lukt niet altijd’, *Trouw*, 24 oktober 2018.

8 ‘Geen wanbeleid zorginstelling DeSeizoenen met vestiging in Eindhoven’, *Algemeen Dagblad*, 28 december 2018.

Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) onder verscherpt toezicht gesteld, zodat een vinger aan de pols wordt gehouden bij de uit te voeren maatregelen.

Begin oktober wordt bekend dat de IJsselmeerziekenhuizen 4,6 miljoen euro aan schulden hebben uitstaan en ook het Slotervaartziekenhuis draait fors verlies. Er kan niet langer aan de financiële verplichtingen worden voldaan, ook het uitbetalen van salarissen aan medewerkers komt onder druk te staan. In diezelfde maand besluit Zilveren Kruis de geldkraan dicht te draaien, waarop andere verzekeraars volgen. Op 23 oktober wordt uitstel van betaling aangevraagd. Twee dagen later, op 25 oktober, wordt de MC Groep door de Rechtbank Midden-Nederland failliet verklaard. Het personeel (1200 medewerkers in Amsterdam, 825 in Flevoland) krijgt nog twee maanden loon via het UWV uitbetaald en wordt hulp naar een nieuwe baan toegezegd.<sup>9</sup>

De vraag die vanaf dat moment speelt, is wie welke zorg overneemt en hoe de inhuur van personeel georganiseerd wordt. Krijgen de IJsselmeerziekenhuizen een doorstart of betekent het faillissement dat de circa 180.000 inwoners van de gemeenten Lelystad, Dronten, Urk en de Noordoostpolder voortaan naar ziekenhuizen in Zwolle, Almere en Harderwijk moeten? Volgens burgemeester Adema van Lelystad is dit laatste geen optie: 'Veel mensen zijn afhankelijk van het openbaar vervoer, waarvoor die ziekenhuizen te ver weg zijn'. Zij pleit ervoor dat in ieder geval de 'basiszorg', zoals reguliere controles, verloskunde en spoedeisende hulp, in Lelystad blijft.

Op 25 oktober, de dag van het faillissement, wordt op het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een crisisstaf bijeen geroepen. Minister Bruins informeert diezelfde dag de Tweede Kamer per brief waarin hij aangeeft dat hij intensief contact heeft met alle betrokken actoren, onder wie de curatoren, verzekeraars en de gemeenten Amsterdam en Lelystad en dat hij hen op hun verantwoordelijkheid heeft gewezen.<sup>10</sup> Ook de IGJ en de Nederlandse Zorgautoriteit nemen deel aan het crisisoverleg. De eerste aandacht gaat uit naar het waar-

9 'IJsselmeerziekenhuizen in Flevoland en Slotervaart Amsterdam failliet verklaard, personeel ontslagen', *de Volkskrant*, 25 oktober 2018.

10 Brief van de minister voor Medische Zorg d.d. 25 oktober 2018, TK 2018-2019, 31016, nr. 112.

borgen van goede en veilige zorg. In een volgende brief, gedateerd 30 oktober, geeft de minister aan de afstemming tussen betrokken instanties te faciliteren.<sup>11</sup>

In *Trouw* worden ondertussen enkele reacties van patiënten opgetekend:

‘In Lelystad hoopt Danny Hartwich vurig op een doorstart. Hij staat met een sigaret in het rokershok, een paal met een zoutinfuus aan zijn zij. “Het is een ramp, joh”, verzucht hij. “Voor Lelystad, en voor Flevoland.” Patiënten moeten straks misschien naar Harderwijk, een half uur met de auto, of Almere, op een kleine veertig minuten. Te ver, vindt Hartwich. “Hier wonen vooral mensen met een laag inkomen, die moeten straks gaan reizen. En wat als je acuut hulp nodig hebt?” [...] Jacob Bruning: “Ik ben zwaar hartpatiënt, ik kan niet meer hijgen. Ik overleef het niet als ik met de regiotaxi naar Harderwijk moet.”’<sup>12</sup>

Ook het personeel maakt zich zorgen:

‘Alle medewerkers werden gisteren bijgepraat door de curator. [...] “Er breekt een onzekere tijd voor ons aan”, zegt gynaecoloog Giel van Stralen na die bijeenkomst. “Het leidt tot veel emoties. Iedereen maakt zich zorgen over zijn inkomen, ik ook. Maar vooralsnog gaat de zorg door.” Ook verpleegkundige Cécile van Brakel hoopt op een doorstart. “We hebben op de kraamafdeling echt een superteam”, zegt ze. “We zijn verbijsterd dat het ziekenhuis failliet gaat.”’<sup>13</sup>

De eerste reacties uit Den Haag zijn terughoudend en zorgverzekeraar Zilveren Kruis past ervoor om de structureel verlieslatende ziekenhuizen te financieren. Curatoren gaan op zoek naar overnamekandidaten.<sup>14</sup>

Het Slotervaartziekenhuis draait in de dagen voor het faillissement al niet meer op volle kracht: leveranciers staken leveringen uit angst

11 Brief van de minister voor Medische Zorg d.d. 30 oktober 2018, TK 2018-2019, 31016, nr. 113.

12 ‘Bankroet ziekenhuizen is een ramp, vinden patiënten’, *Trouw*, 25 oktober 2018.

13 Idem.

14 ‘Lelystad staat machteloos bij snelle sluiting’, *NRC Handelsblad*, 25 oktober 2018.

geen geld meer te ontvangen, de spoedeisende hulp is al dicht.<sup>15</sup> De intensive care moet per direct dicht, omdat uitzendbureaus hun tijdelijke krachten terugtrekken.<sup>16</sup> Enkele tientallen zorgmedewerkers voeren actie om het ziekenhuis open te houden, maar het is tevergeefs.<sup>17</sup> De circa vijftig patiënten in het Slotervaartziekenhuis moeten elders worden ondergebracht en wel voor 15.00 uur de volgende dag. Het wegvallen van het Slotervaartziekenhuis zal weinig veranderen aan het zorgaanbod in Amsterdam, aangezien in de regio al langer sprake is van een overcapaciteit en het ziekenhuis nog geen tien procent van de zorg in de regio aanbood.<sup>18</sup> Er is echter kritiek op de snelheid waarmee het Slotervaartziekenhuis is gesloten, terwijl een warme overdracht was beloofd. Het roept verontwaardiging op bij patiënten en personeel en ook bij huisartsen in Amsterdam. Zorgeconoom Schrijvers sluit zich hierbij aan:

‘Ik vind het te kort en te snel. Vijf maanden is te lang, maar vier weken hadden ze toch kunnen nemen? [...] Het verraste mij dat er geen compromis is gesloten, dat geeft aan hoe verstoord de relatie tussen het ziekenhuis en de verzekeraar was.’<sup>19</sup>

Zo zijn er nog grofweg twintigduizend patiënten die bij het ziekenhuis onder behandeling staan en voor wie niet duidelijk is waar hun behandeling wordt voortgezet. Wil Rooode, patiënt bij het Slotervaartziekenhuis, vertelt in *de Volkskrant*:

‘Waar het op neer komt, is dat je het allemaal zelf moet regelen. Ik ben een week bezig geweest met mijn zorgverzekeraar te bellen. Ik ben verbaal sterk, ik kom er wel. Maar er zijn ook mensen die er veel erger aan toe zijn dan ik. Mensen met kanker die chemo nodig hebben. Hoe moeten zij dat allemaal regelen?’<sup>20</sup>

15 ‘IJsselmeerziekenhuizen in Flevoland en Slotervaart Amsterdam failliet verklaard, personeel ontslagen’, *de Volkskrant*, 25 oktober 2018.

16 ‘Kilometers dossiers van patiënten en veel vragen’, *NRC Handelsblad*, 9 januari 2019.

17 ‘IJsselmeerziekenhuizen in Flevoland en Slotervaart Amsterdam failliet verklaard, personeel ontslagen’, *de Volkskrant*, 25 oktober 2018.

18 ‘Doorstart MC Slotervaart gaat niet door, voor IJsselmeerziekenhuizen is er meer hoop’, *de Volkskrant*, 13 november 2018.

19 ‘Waarom moet het Slotervaartziekenhuis zo snel dicht?’, *Trouw*, 29 oktober 2018.

20 ‘Chaotische situatie rondom patiënten MC Slotervaart’, *de Volkskrant*, 2 november 2018.

De IJsselmeerziekenhuizen blijven nog even open, maar ook hier wordt de zorg afgebouwd. De 89 patiënten die nog in het ziekenhuis in Lelystad liggen, worden verplaatst naar ziekenhuizen in Zwolle, Harderwijk en Almere die op verzoek van Zilveren Kruis voorlopig bijspringen. Bedden zijn er voldoende, maar de personeelsbezetting moet worden opgeschaald.

Per maart 2019 maken de IJsselmeerziekenhuizen een doorstart, waarbij St. Jansdal (Harderwijk) de zorg in Lelystad en Dronten continueert. In de Noordoostpolder (locaties Emmeloord en Urk) wordt de zorg overgenomen door het Antonius Ziekenhuis in Sneek. Het ziekenhuis in Lelystad heeft geen volwaardige spoedeisende hulp meer. Er zijn nog wel spoedposten in Lelystad en Emmeloord voor eenvoudige gevallen zoals breuken en snij- of schaafwonden, maar die posten zijn 's nachts gesloten en voor een herseninfarct of spoedbevalling moeten patiënten een stuk verder reizen,<sup>21</sup> terwijl minister Bruins had beloofd dat in Lelystad de spoedeisende hulp en bevallingszorg in elk geval open zouden blijven.<sup>22</sup>

### 13.3 Wie heeft de leiding?

Een eerste dilemma in deze casus betreft de vraag wie nu de leiding had in het beperken van de gevolgen van het plotselinge faillissement van de ziekenhuizen. Er waren vele instanties betrokken, met elk hun eigen verantwoordelijkheden, die zich gesteld zagen voor een onbekende situatie. Er was zogezegd sprake van een 'ongekende crisis'. Er speelden daarbij meerdere vraagstukken, zoals de spoedeisende zorg, het verplaatsen van patiënten en behandelaafspraken, het waarborgen van medische patiëntgegevens, de medische apparatuur, de zorg om personeel en de beschikbaarheid van zorg. Hiervoor lagen geen noodplannen gereed en er was weinig eerdere ervaring. Hoe in zo'n complex speelveld te zorgen voor enige onderlinge coördinatie?

21 'Geen spoedeisende hulp meer in MC Zuiderzee? Dit gaat mensenlevens kosten', *de Volkskrant*, 21 november 2018. Zie ook de website van St. Jansdal: <https://www.stjansdal.nl/locaties/zorgaanbod-lelystad>.

22 'Faillissement binnen de zorg is volgens de Tweede Kamer geen probleem, maar de manier van handelen die ermee gepaard gaat wel', *de Volkskrant*, 31 oktober 2018.

Uit de reconstructie blijkt dat er al langere tijd ernstige zorgen bestonden over de financiële situatie bij de betreffende ziekenhuizen. In de aanloop naar het faillissement vond regelmatig overleg plaats tussen de IGJ en de directies van de ziekenhuizen. Zo was er op 16 juli 2018 een overleg over de besturing van het ziekenhuis, waarbij de IGJ de raad van commissarissen van de MC IJsselmeerziekenhuizen opdracht gaf om een continuïteitsplan op te stellen. De financiële zorgen waren voor de ziekenhuisdirecties aanleiding om diezelfde maand overleg te hebben met verzekeraar Zilveren Kruis. De ziekenhuisdirecties vroegen de verzekeraar om tijd, om aan een toekomstplan te werken. Die tijd werd hun gegund, maar het plan bood de verzekeraar weinig vertrouwen. Voor de uitvoering van het plan vroegen de directies van de verzekeraar namelijk een lening van 16 miljoen euro. Die voelde daar weinig voor, mede gezien de financiële huishouding van de ziekenhuizen. Voor een lening moesten de directies maar naar de bank, zo vond Zilveren Kruis.<sup>23</sup>

Het bestuur van het MC Slotervaart restte vervolgens weinig anders dan op 18 oktober het ministerie van VWS te informeren dat de gesprekken met Zilveren Kruis tot geen resultaat hadden geleid. De IGJ en de Nederlandse Zorgautoriteit stemden daarop een gezamenlijke aanpak af. Nog diezelfde dag gaf de IGJ beide ziekenhuizen de opdracht plannen voor de afbouw van zorg op te stellen en deze af te stemmen met de zorgverzekeraars. De Nederlandse Zorgautoriteit benadrukte richting Zilveren Kruis het belang van een zorgvuldige afbouw.

Vier dagen later, op 22 oktober, hadden de IGJ, de Nederlandse Zorgautoriteit en het ministerie van VWS contact met de ziekenhuisdirecties, de zorgverzekeraar en de Regionale Overleggen Acute Zorgketen. Op 23 oktober, de dag van de surseance, volgde een overleg tussen de IGJ, de Nederlandse Zorgautoriteit en Zilveren Kruis. De daaropvolgende dag vond er een overleg plaats tussen het ministerie van VWS en de bewindvoerders van de ziekenhuizen. De Nederlandse Zorgautoriteit onderhield ondertussen intensief contact met de gemeenten Amsterdam en Lelystad.

23 'Het geld lekte aan alle kanten weg', *NRC Handelsblad*, 22 december 2018.

De signalen over de ernst van de situatie werden door betrokkenen dus wel gezien. Bij de ziekenhuisdirecties bleek echter sprake van een heilig geloof dat de verzekeraar een faillissement koste wat kost zou willen voorkomen. Kortom, zo'n vaart zou het niet lopen. De verzekeraar bleek echter veel kritischer op de plannen die waren opgesteld en wenste niet als verstrekker van noodkrediet op te treden, zeker niet onder de garanties die door de ziekenhuisdirecties werden gegeven. Ook verschilden beide partijen in hun zienswijze op de vraag wie verantwoordelijk was voor een oplossing. De ziekenhuisdirecties meenden dat van een 'gezamenlijke verantwoordelijkheid' sprake was, de verzekeraar legde de bal bij de directies die met een oplossing dienden te komen. Een finale poging van Loek Winter richting Zilveren Kruis om tijd te winnen en tot een gezamenlijke oplossing te komen, mocht niet baten:

'Een harde landing zal een bloedbad worden, waarbij continuïteit, patiëntenzorg, respect naar medewerkers niet uitlegbaar is en bovendien onnodig is. (...) Laten we de verantwoordelijkheid voor goede patiëntenzorg continueren. Met vriendelijke groet, Loek.'<sup>24</sup>

Al vrij snel werd in die dagen een vergelijking met de bankencrisis uit 2008 gemaakt, waarbij de overheid als redder optrad.<sup>25</sup> Ook nu werd naar de overheid gekeken. Het ministerie van VWS onderhield (als toezichthouder en coördinator) contact met de ziekenhuizen. De zorgelijke situatie was het ministerie niet ontgaan: op 31 juli plaatste de IGJ de ziekenhuizen onder verscherpt toezicht. Het ministerie achtte zich echter niet verantwoordelijk voor de financiële redding. Voor de continuering van goede zorg werden de curatoren bestuurlijk verantwoordelijk geacht.<sup>26</sup> Vanuit de IGJ en de Nederlandse Zorgautoriteit werd toegezien op het proces van afbouw en de overdracht van patiëntenzorg. Beide instanties leken weinig meer te kunnen doen dan de betrokkenen te wijzen op het belang van samenwerking ten behoeve van de patiëntveiligheid, continuïteit van individuele patiëntenzorg en de toegankelijkheid van zorg.

24 'Het geld lekte aan alle kanten weg', *NRC Handelsblad*, 22 december 2018.

25 'Banken worden gered, maar ziekenhuizen worden gesloten', *NRC Handelsblad*, 26 oktober 2018.

26 Brief van de minister voor Medische Zorg d.d. 30 oktober 2018, TK 2008-2019, 31016, nr. 113.

Opmerkelijk is dat pas op 25 oktober, de dag van het faillissement, op het ministerie van VWS een gezamenlijk crisisoverleg plaatsvond. Gezien de signalen in de aanloop ernaartoe, is dat laat te noemen. Mogelijk gebeurde dit niet eerder, omdat de ernst van de situatie werd onderschat en een faillissement niet als een reëel scenario werd gezien.

‘Hoe is het mogelijk dat de verantwoordelijke ziekenhuisbestuurders niet in staat zijn geweest het scenario te voorkomen zoals dat zich heeft voorgedaan? Ja, we wisten dat het kon gebeuren, maar niet zo plotseling, met zulke nare gevolgen voor kwetsbare mensen die op dat moment in het ziekenhuis lagen. (...) Ik denk dat we er niet aan ontkomen om een regiehouder aan te wijzen. Net als in een ziekenhuis, waar er altijd één hoofdbehandelaar moet zijn. Heb je er vijf, dan is niemand verantwoordelijk’ (Van Diemen, inspecteur-generaal bij de IGJ).<sup>27</sup>

Had eerder crisisoverleg de sluiting afgewend? Waarschijnlijk niet. Maar het had de betrokkenen wel in staat gesteld zich een gezamenlijk beeld van de situatie te vormen, alsook van relevante actoren (en hun verantwoordelijkheden) en van mogelijke beheersmaatregelen. Een ander opmerkelijk punt is dat het overleg dat op het ministerie plaatsvond, zich beperkte tot ‘de kring van zorginstanties’. Andere belanghebbenden zoals de gemeente Lelystad waren daarbij niet betrokken.

### 13.4 Onzekerheid voor patiënten

Voor patiënten was de impact van de sluiting van de ziekenhuizen groot. De sluiting leidde tot grote onzekerheid en tal van vragen over bijvoorbeeld de voortzetting van lopende behandelingen (hoe, waar, door welke arts?), het aanbod van zorg (waar moet ik straks naartoe?), de bereikbaarheid van zorg (hoe kom ik daar en wie betaalt dat?) en verdere informatie (waar kan ik terecht met vragen?). Voor veel patiënten die onder behandeling stonden, was onduidelijk waar die behandeling zou worden voortgezet. Hun vaste ziekenhuis en behandelaar waren immers weggefallen. De patiënten wisten niet waar zij terecht konden.

27 ‘Waar angst regeert, wordt niet geleerd’, *Het Financieele Dagblad*, 5 januari 2019.

Daarbij hielp het niet dat betrokken instanties vooral naar elkaar wezen: zorgverzekeraars wezen naar het ziekenhuis, maar de artsen gaven aan handen tekort te komen door het abrupte faillissement. Op papier zijn weliswaar afspraken over de overdracht vastgelegd, maar in de praktijk kwamen veel patiënten bij de huisarts terecht. Deze beschikte vaak niet over de benodigde informatie en bemiddelen is niet diens rol. Gevolg: ‘het ziekenhuis laat op zich wachten, de zorgverzekeraar verwijst terug naar het ziekenhuis of naar de huisarts, die niets voor ze kan doen’.<sup>28</sup> In *Trouw* stond de situatie van Annet Weber opgetekend, die voor een looptest in het ziekenhuis in Lelystad was op de dag van het faillissement:

‘Het zuurstofgehalte in haar bloed werd gemeten tijdens inspanning. Twee verpleegkundigen liepen met haar mee door de gang van het ziekenhuis. Aan het eind van de test rende een andere medewerker de gang op, die hardop riep dat het ziekenhuis failliet was. “Het was of er een bom afging”, zegt Weber. (...) De IJsselmeerziekenhuizen maken in maart een doorstart en draaien tot die tijd zo goed mogelijk door. Weber belt iedere week, maar ze weet nog steeds niet wanneer ze weer terecht kan. (...) “Ik sta op een wachtlijst. Als ik in januari nog niets gehoord heb, dan moet ik weer bellen.” Ze verzucht: “Ik wil gewoon weten waar ik aan toe ben. Alles wat ik nu weet, weet ik via de media. We worden niet geïnformeerd.”<sup>29</sup>

Patiënten leken behoefte te hebben aan een duidelijk aanspreekpunt, maar dat was er niet. Niemand kon de patiënten helderheid verschaffen; men bleef naar een andere instantie verwijzen.

‘Hier was sprake van botsende werelden tussen kompas en zakelijkheid. (...) Het is altijd makkelijk naar een ander te wijzen, maar wij hadden hier zeker een verantwoordelijkheid. Het dossier was belegd bij alle instituties, maar de patiënt die zegt “wie zorgt er nu voor mij?” was vergeten. Iedereen heeft te veel vertrouwd op het verleden’ (Van Diemen, inspecteur-generaal bij de IGJ).<sup>30</sup>

28 ‘Chaotische situatie rondom patiënten MC Slotervaart’, *de Volkskrant*, 2 november 2018.

29 ‘Annet Weber kwam voor een looptest toen er opeens iemand riep dat het ziekenhuis failliet was’, *Trouw*, 28 december 2018.

30 ‘Waar angst regeert, wordt niet geleerd’, *Het Financieele Dagblad*, 5 januari 2019.

Ook een half jaar later bestonden er nog steeds zorgen. Ondanks de doorstart van de IJsselmeerziekenhuizen was er ontevredenheid over het ontbreken van een volwaardige spoedpost en acute kraamzorg. Voor de patiënten betekende dat een grotere reisafstand en hogere kosten, wat met name kwetsbare groepen nog steeds raakt. Huisarts en voorzitter van huisartsengroep Lelystad Ingrid Letsch: 'In deze regio hebben we in vergelijking met de rest van Nederland een armere en zwakkere bevolking.'<sup>31</sup> Ze uitte daarbij haar vrees dat inwoners zorg zouden gaan mijden nu ze naar een ander plaats moeten. 'Want hoe moeten ze daar komen? De ambulance brengt patiënten heen, maar hoe kom je terug? En wie gaat dat betalen?'<sup>32</sup>

Hoewel de capaciteit van St. Jansdal in Harderwijk fors werd uitgebreid, bleek dit niet voldoende. De spoedpost van Harderwijk raakte twee tot drie keer per week overbelast door de toestroom van patiënten uit de omgeving van Lelystad, zo bleek in april 2019. Die patiëntenstops duurden één tot anderhalf uur per keer en ambulances moesten daarvoor soms nog verder rijden. Het zorgaanbod moest nog op allerlei manieren worden bijgesteld. Zo zou bijvoorbeeld bij het Flevoziekenhuis in Almere de capaciteit kunnen worden uitgebreid, aangezien Almere net zo ver van Lelystad af ligt als Harderwijk.<sup>33</sup>

Een ander fenomeen dat zich na het faillissement voordeed, was dat veel specialisten eigen behandelcentra begonnen. Er ontstond op de achtergrond een 'gevecht' om de patiënten van de failliete IJsselmeerziekenhuizen.<sup>34</sup> Met de versplintering van zorg gingen echter de 'korte lijntjes' die er binnen een ziekenhuis voor patiënten zijn, verloren. Vooral voor ouderen en lager opgeleiden kan dit heel lastig zijn, aldus de voorzitter van de Flevolandse Patiëntenfederatie Martine Visser. Het gevaar is dat een patiënt tussen wal en schip terecht komt. Hoogleraar Bestuur en management van zorgorganisaties Richard Janssen kwam tot de volgende conclusie:

31 'Geen spoedeisende hulp meer in MC Zuiderzee? Dit gaat mensenlevens kosten', *de Volkskrant*, 21 november 2018.

32 *Idem*.

33 'Ziekenhuis Harderwijk krijgt te veel spoedgevallen uit Lelystad', *Trouw*, 13 april 2019.

34 'De patiënt in Lelystad valt tussen wal en schip', *Trouw*, 10 maart 2019.

‘Of de toegankelijkheid en de betaalbaarheid van de zorg in de regio met deze fragmentatie gediend zijn, is de vraag. Je ziet dat bij zo’n faillissement het publieke belang nu niet goed behartigd wordt.’<sup>35</sup>

### 13.5 De rol van de gemeente

Een derde dilemma dat zich in deze casus voordeed, had betrekking op de rol van de gemeente. Ook al zijn gemeenten sinds de inwerking-treding van de nieuwe Jeugdwet (per 1 januari 2015) verantwoordelijk voor het waarborgen van adequate jeugdzorg, zij hebben geen rol in de medische ziekenhuiszorg. Wat kan een gemeente dan doen bij een faillissement van een ziekenhuis?

De gemeente Lelystad werd in juli 2018 door het bestuur van de IJsselmeerziekenhuizen geïnformeerd dat het ziekenhuis onder verscherpt toezicht was geplaatst. Het beeld was toen: ‘het komt goed’. Er waren wel zorgen over de financiële situatie, maar het ging al beter dan in voorgaande jaren. Noch bij de gemeente, noch bij het ziekenhuis voorzagen men op dat moment een faillissement. Pas op 22 oktober, een dag voor het bekend worden van de surseance, hoorde de gemeente dat de situatie uiterst precair was. Op 24 oktober vond overleg plaats tussen de gemeente en het ziekenhuis. De boodschap van de ziekenhuisdirectie aan de gemeente was toen dat het ziekenhuis failliet was en na het weekend gesloten zou zijn. Dat bericht kwam bij de gemeente binnen als een donderslag bij heldere hemel. De burgemeester besloot nog diezelfde dag een crisisteam bijeen te roepen, bestaande uit onder andere de wethouder Zorg, een provinciale gedeputeerde, een communicatieadviseur en een adviseur gezondheidsbeleid. Het doel was het openhouden van het ziekenhuis en te zorgen voor een doorstart om de continuïteit van zorg te waarborgen. Hoewel de gemeente zocht naar manieren om dit te realiseren, drong al snel het besef door dat het gemeentelijke instrumentarium voor beïnvloeding beperkt was. Wat restte was lobbyen en druk uitoefenen, belanghebbenden – waaronder de gemeenteraad – informeren en (juridische) informatie en expertise inwinnen om een beter beeld te vormen van de situatie en mogelijke

35 ‘De patiënt in Lelystad valt tussen wal en schip’, *Trouw*, 10 maart 2019.

maatregelen. Burgemeester Adema informeerde aldus de gemeenteraad over de situatie die unaniem een motie aannam waarin de raad aangaf de sluiting van het ziekenhuis onacceptabel te vinden. Tevens riep de raad alle betrokken partijen op om een ziekenhuisvoorziening in stand te houden.

Wat de situatie voor de gemeente extra lastig maakte, was dat zij door de curator niet betrokken werd bij de zoektocht naar een nieuwe zorgaanbieder. Daardoor tastte de gemeente in het duister over de vraag of de zorg zou worden gecontinueerd. Omdat bij een faillissement doorgaans de belangen van schuldeisers centraal staan, waren andere belangen, als de impact van de sluiting op de regionale zorg, daaraan ondergeschikt.

De gemeente lichtte in een *position paper* de gevolgen van het faillissement voor patiënten, inwoners en de stad toe, waaronder de gezondheidseffecten door het verdwijnen van medisch-specialistische zorg, het ontbreken van spoedeisende hulp aan kinderen onder de twaalf jaar,<sup>36</sup> de toegenomen werkdruk voor huisartsen en verloskundigen, de opgelopen ritduur voor ambulances tot ruim vijftig minuten voor vervoer van patiënten naar een verder weg gelegen ziekenhuis en de hogere kosten en zwaardere belasting voor patiënten (en hun naasten/familie) die afhankelijk werden van zorg van ziekenhuizen in Harderwijk, Sneek of Heerenveen.

De sluiting van de IJsselmeerziekenhuizen leidde tot een sociaal-maatschappelijk vraagstuk voor de gemeente en de omliggende regio. Het meest zwarte scenario waarmee de gemeente rekening hield, namelijk het volledig verdwijnen van een ziekenhuis uit Lelystad, werd uiteindelijk niet bewaarheid. Eind 2018 werd duidelijk dat het ziekenhuis St. Jansdal uit Harderwijk per 1 maart 2019 een deel van de zorg zou overnemen. Wel zal vermoedelijk de spoedeisende hulp en verloskunde niet terugkeren naar Lelystad, zo bleek uit een verkenning in opdracht van minister Bruins. Er zouden in Flevoland voldoende

36 Position Paper ziekenhuis Lelystad, 8 februari 2019. Op 9 september 2019 ontleend aan [https://www.lelystad.nl/Documenten/Position%20paper%20ziekenhuis%20Lelystad%20jan%202019\\_v7.pdf](https://www.lelystad.nl/Documenten/Position%20paper%20ziekenhuis%20Lelystad%20jan%202019_v7.pdf).

ambulances zijn om te voldoen aan wettelijke aanrijtijden en ook voldoende spoedeisende hulp voor de opvang van patiënten.<sup>37</sup>

### 13.6 Afronding

Het faillissement van de IJsselmeerziekenhuizen was in Nederland een ongekende situatie en het bleek lastig om dit in goede banen te leiden. Het was een scenario waarmee eigenlijk geen van de betrokken partijen rekening had gehouden, behalve mogelijk de verzekeraar. Toen die de stekker eruit trok, ging het snel. Een plan voor gestage afbouw en/of doorstart was niet voorhanden. Voor betrokken partijen, waaronder het ministerie van VWS en de gemeente Lelystad, was het improviseren op onbekend terrein.

Zo'n chaotisch faillissement, zeker van organisaties met een belangrijke maatschappelijke functie als een ziekenhuis, is altijd onwenselijk, zo stelde ook curator Van Zanten. Hij suggereerde dat het beter was geweest als al vóór het faillissement een doorstart of afbouw was voorbereid.<sup>38</sup> Anderen pleitten voor een noodfonds om op terug te vallen, om de periode tot opheffen of overname van een ziekenhuis te overbruggen.<sup>39</sup> Ook een meerderheid van de Tweede Kamer bleek voorstander van zo'n crisisfonds.<sup>40</sup> Daarmee spitst de discussie zich toe op de vraag hoe eventuele toekomstige faillissementen in goede banen te leiden. Mede gezien de grote en brede maatschappelijke impact van zo'n sluiting is dat een cruciale vraag. De sluiting leidde bij patiënten tot grote onzekerheid en tot tal van vragen over behandelingen en toekomstig zorgaanbod. Daarop adequaat inspelen, bleek een enorme uitdaging. Ook was de factor tijd in deze casus cruciaal. Terugkijkend hadden sommige partijen er baat bij gehad eerder in het proces betrokken te worden om mee te praten over de maatschappelijke gevolgen van de sluiting van de ziekenhuizen. De gemeente Lelystad werd nu

37 NOS, 12 juli 2019. Regio: 'Advies: geen spoedeisende hulp en acute verloskunde in Lelystad'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2293215-advies-geen-spoedeisende-hulp-en-acute-verloskunde-in-lelystad.html>.

38 'Kilometers van dossiers van patiënten en veel vragen', *NRC Handelsblad*, 10 januari 2019.

39 'Vijf vragen over failliete ziekenhuizen', *Medisch Contact*, 7 november 2018.

40 Brief van de minister voor Medische Zorg d.d. 8 november 2018, TK 2018-2019, 31016, nr. 139.

geconfronteerd met een voldongen feit, waarvan zij niet de veroorzaker maar wel de 'effecteigenaar' was. Dat was knap ingewikkeld, temeer omdat gemeenten in deze geen verantwoordelijkheid of inhoudelijke zorgexpertise hebben. Alleen al het doorgronden van de werking van het Nederlandse zorgstelsel was voor de gemeente een uitdaging. De gemeente was grotendeels afhankelijk van beslissingen van andere partijen. Wat restte, was het uitoefenen van politieke druk, aansluiten bij overleggen en in gesprek blijven met betrokken partijen, zoals het ministerie van VWS, de patiënten- en cliëntenraad, Stichting Behoud Ziekenhuis Lelystad en de gemeenteraad.<sup>41</sup> Juist in een situatie met veel onzekerheid is het cruciaal om met belanghebbenden in gesprek te zijn. Die rol pakte de gemeente voortvarend op. Daarmee speelde ze alsnog een belangrijke rol in de afwikkeling.

41 Een belangrijk besluit van de gemeente Lelystad was een zogenoemd voorbereidingsbesluit, waarmee zij de bestemming van de kavel bevriest. Dat betekent dat de nieuwe eigenaar de functie van de kavel niet zomaar kan wijzigen, wat voorkomt dat er op termijn door een private partij appartementen kunnen worden gebouwd.





Foto: Dick Teske



Foto: Dick Teske

*Bizarre beelden uit de straten van #Scheveningen, waar in Nieuwjaarsnacht een heuse 'vonkenregen' neerdaalde. Veroorzaakt door een gigantisch #vreugdevuur op het strand én vooral een wat onderschatte windsterkte*

Wouter van Bernebeek @StormchaserNL

# 14

## Vreugdevuur in Scheveningen wordt houtskoolregen: waarom ging het mis?

*Menno van Duin, Jana Domrose, Vina Wijkhuijs*

### 14.1 Inleiding

Eind december 2018 werden traditiegetrouw op de stranden van Scheveningen-Noord en Duindorp twee enorme houten bouwwerken van pallets opgebouwd, om op oudjaarsavond om middernacht te worden ontstoken en daarmee het nieuwe jaar in te luiden. Toen 1 januari 2019 duidelijk werd dat inwoners van Scheveningen kort na de jaarwisseling enkele spannende uren hadden meegemaakt, heerste alom verbazing hoe het zo uit de hand had kunnen lopen. Het vreugdevuur op het Noorderstrand had zich kort na middernacht ontwikkeld tot een waar ‘inferno’, waarbij een regen van vuurdeeltjes, gedreven door de zeewind, zich over een flink deel van Scheveningen-Dorp uitstortte. Daken van woningen en andere gebouwen vatten vlam, vuurdeeltjes kwamen op balkons en auto’s terecht. Het nieuwe jaar was nog maar amper begonnen en de eerste crisis diende zich al aan.

Aanvankelijk liet het zich aanzien dat het lectoraat Crisisbeheersing deze casus zou evalueren, maar het liep anders en begin januari werd duidelijk dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzoek naar de gebeurtenissen in Scheveningen zou doen. Op het moment van schrijven moest dat onderzoeksrapport nog verschijnen.

Hoewel deze casus strikt genomen misschien beter zou passen in het volgende jaarboek, omdat de houtskoolregen in de eerste uren van 2019 over Scheveningen trok, hebben wij gemeend dat evengoed al in dit jaarboek aandacht aan de casus kan worden besteed. Wij richten ons namelijk niet op de gevolgen van de houtskoolregen, noch op de brandbestrijding in de eerste uren van 2019. In plaats daarvan stellen

wij in dit hoofdstuk de vraag hoe de problemen die zich voordeden in Scheveningen zijn te verklaren. Om deze casus te begrijpen en te duiden, gaan we terug in de tijd en maken we gebruik van wetenschappelijke literatuur.

## 14.2 Feitenrelaas

Op tweede kerstdag, 26 december, starten inwoners van Scheveningen en Duindorp om 22.00 uur met de bouw van hun pallettorens op respectievelijk het Noorder- en Zuiderstrand van Den Haag. De bouwers moeten zich daarbij wel houden aan afspraken die in een convenant met de gemeente zijn vastgelegd. Zo mag de basis van de vuurstapel maximaal 22 bij 22 meter zijn en de vuurstapels mogen niet hoger worden dan 35 meter. De vuurstapels mogen alleen bestaan uit houten, volledig kunststofvrije pallets. Ook is aan de hoeveelheid hout die wordt gebruikt een maximum gesteld van 10.000 kuub. De gemeente, politie en brandweer controleren de bouw van de vuurstapel dagelijks. Op oudejaarsdag om uiterlijk 16.00 uur zullen de bouwactiviteiten moeten worden gestaakt en zal door de gemeente worden vastgesteld welke van de twee vuurstapels het hoogste is.

Het bouwen van de torens is voor betrokkenen een serieuze aangelegenheid; er wordt dag en nacht keihard aan gewerkt. ‘Ik heb vannacht twee uur geslapen’, aldus een teamlid van het Duindorpse vreugdevuur. ‘Zometeen weer een paar uur en dan weer naar het strand om te bouwen.’<sup>1</sup> De vreugdevuurbouwers uit Scheveningen streven ernaar hun eigen record uit 2015 te verbreken dat in het *Guinness Book of Records* staat. ‘Toen hadden we 8695 kuub aan pallets, we willen nu naar de 10.000 kuub.’<sup>2</sup>

- 1 Omroep West, 27 december 2018. Nieuws: ‘Duitse vrachtwagens brengen pallets voor vreugdevuur: “Record moet worden verbroken”’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.omroepwest.nl/nieuws/3744445/Duitse-vrachtwagens-brengen-pallets-voor-vreugdevuur-Record-moet-worden-verbroken>.
- 2 Omroep West, 8 november 2018. Nieuws: ‘Vreugdevuurbouwers Scheveningen willen eigen record verbreken: “10.000 kuub aan pallets”’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.omroepwest.nl/nieuws/3721247/Vreugdevuurbouwers-Scheveningen-willen-eigen-record-verbreken-10-000-kuub-aan-pallets>.

Na verloop van enkele dagen informeert de gemeente de bouwers van de vuurstapels dat er geen pallets meer mogen worden aangevoerd, omdat inmiddels het maximaal toegestane volume aan hout is geleverd. Vervolgens meldt de gemeente in de avond van 30 december dat de stapels zo goed als de maximale hoogte van 35 meter hebben bereikt. Desondanks ontvangt de gemeente in de nacht van 30 op 31 december het bericht dat er zes vrachtwagens met pallets het terrein van Duindorp oprijden. De vraag is wat hiertegen te doen? Burgemeester Krikke stelt vast dat een eventuele inzet van de politie in casu een Mobiele Eenheid (ME) op dat moment te veel risico's met zich meebrengt. In het donker zou de ME vanaf de vuurstapel bekogeld kunnen worden met projectielen. Ook bestaat bij een eventuele confrontatie tussen de ME en de bouwers het gevaar dat er op de top van de stapel slachtoffers zullen vallen. Wel blijven beveiligers aanwezig om de situatie in de gaten te houden.

In de ochtend van 31 december meet de gemeente voor de laatste keer de hoogte van de twee pallettorens. Het massieve gedeelte van de stapel op het (Scheveningse) Noorderstrand is op dat moment 38,7 meter hoog, op het Zuiderstrand is die 37,8 meter. Beide torens zijn dus hoger dan is toegestaan. Op de pallettoren op het Zuiderstrand is bovendien een klein torentje gebouwd, waarmee het geheel een totale hoogte van 41,4 meter bereikt. De burgemeester besluit, onder andere op basis van de risico's die worden voorzien, de overschrijding van de hoogte niet ongedaan te laten maken. Bij het verlagen van de torens zouden degenen die zich bovenop de palletstapel begeven, te grote risico's lopen. Wel worden op basis van de overschreden hoogtes nieuwe berekeningen gemaakt met betrekking tot de veiligheidszones die rondom beide torens in acht moeten worden genomen. De hekken worden naar achteren geplaatst.

Het nieuwe jaar nadert en om middernacht worden de twee enorme palletstapels door de bouwers aangestoken. Er waait op dat moment een vrij krachtige zuidwestenwind. Het vreugdevuur op het Noorderstrand ontbrandt niet meteen, maar na eenmaal brand te hebben gevat, blijkt het vuur zich anders te ontwikkelen dan het vuur in Duindorp. Rond 00.40 uur zet een heftige steekvlam plotseling de gehele palletstapel in vlam. Zo'n twintig minuten later wordt in Scheveningen vliegvuur gesignaleerd, afkomstig van de vuurstapel op het Noorderstrand. Op

verschillende plekken breken duinbrandjes uit. Ook bereikt het vliegvuur Scheveningen-Dorp, waar stukken brandende (houts)kool naar beneden komen en onder meer op daken, balkons en in (voor)tuinen belanden. Over het Noorderstrand razen zogenoemde vuurtornado's. Vanwege het gevaar voor de toeschouwers ontruimt de politie de boulevard van Scheveningen. De brandweer rukt massaal uit. Vanuit verschillende omliggende plaatsen worden extra bluseenheden aangevraagd. Om 01.17 uur wordt er opgeschaald naar GRIP-1 en vijf minuten later (om 01.22 uur) is er sprake van GRIP-2. De burgemeester meldt zich bij het operationeel crisiscentrum de Yp.

De brandweer is druk met het blussen van de verschillende brandhaarden en treft maatregelen om uitbreiding van branden in Scheveningen-Dorp te voorkomen. De Oude Kerk en omliggende panden worden preventief nat gehouden, diverse daken worden gecontroleerd.<sup>3</sup> Vanaf 04.00 uur begint de brandweer met het blussen van het vreugdevuur op de Noorderstrand, rond 05.50 uur wordt er afgeschaald (GRIP-0). De bluswerkzaamheden duren nog tot in de late middag van 1 januari.<sup>4</sup> Hoewel bij ziekenhuizen en huisartsenposten geen gewonden worden gemeld, is er sprake van grote schade aan woongebouwen en auto's. Ook bedrijfspanden, waaronder een kiosk, lopen forse schade op.

In de ochtend van 1 januari legt burgemeester Krikke een eerste verklaring af over de gebeurtenissen. Er wordt een publieksinformatie-nummer geopend en met direct getroffen en zullen ter plaatse gesprekken plaatsvinden. Rond 18.30 uur vindt er op het stadhuis een gesprek plaats tussen de lokale driehoek en de organisatoren van de twee vreugdevuren. Beide organisaties erkennen dat zij zich niet aan de afspraken hebben gehouden met betrekking tot de maximale hoogte van de vuurstapel. Ze zeggen volledige medewerking toe aan de evaluatie die zal volgen.

3 *De Scheveninger*, 31 december 2018. Nieuws: 'De jaarwisseling op Scheveningen'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://de-scheveninger.nl/2018/12/31/live-updates-van-de-jaarwisseling-op-scheveningen/>.

4 Gemeente Den Haag, 3 januari 2019. Nieuws: 'Veel gestelde vragen over vreugdevuur Noorderstrand'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/nieuws/veel-gestelde-vragen-over-vreugdevuur-noorderstrand.htm#wat-is-er-gebeurd>.

Nog diezelfde dag stellen raadsleden van elf partijen vragen aan de burgemeester. Ze willen onder meer weten of de gemeente wel heeft gecontroleerd of de vuurstapels in Scheveningen en Duindorp zijn teruggebracht tot de maximale hoogte. Ook moet er antwoord komen op de vraag wie besloten heeft de vuren aan te steken, ondanks de ongunstige windrichting.<sup>5</sup>

Ondertussen is ook in de media de discussie losgebarsten. Naast talloze filmpjes van de vonkenregen tijdens nieuwjaarsnacht verschijnen er ook foto's en filmpjes waarmee bewoners van de Scheveningse boulevard al eerder de gemeente Den Haag zouden hebben gewaarschuwd voor rondvliegende vonken van de vreugdevuren.<sup>6</sup> Daarnaast wordt in de media het bericht verspreid dat het vreugdevuur op het Noorderstrand mogelijk – aldus een van de organisatoren – wel dertien meter hoger was dan toegestaan.<sup>7</sup> Op sociale media worden zorgen geuit over de veiligheid van omwonenden en ondernemers. Hoe heeft het zo ver kunnen komen? Een belangrijk gespreksthema wordt het ontbreken van een evenementenvergunning.<sup>8</sup>

### 14.3 Vergunnen of verbieden?

In de media ging de eerste dagen van 2019 vrijwel alle aandacht uit naar het Scheveningse vreugdevuur. Zo was er veel aandacht voor het feit dat de toren te hoog was en werd een directe relatie gelegd tussen de hoogte en de vuurregen.<sup>9</sup> Daarnaast was er onbegrip over de afwezigheid van een deugdelijke vergunning en verbazing dat een dergelijk

- 5 Metronieuws, 2 januari 2019. Nieuws: 'Veel vragen over vreugdevuur Scheveningen'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.metronieuws.nl/in-het-nieuws/2019/01/veel-vragen-over-vreugdevuur-scheveningen>.
- 6 NOS, 4 januari 2019. Nieuws: 'Bewoners waarschuwen gemeente al voor vreugdevuur Scheveningen'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2266152-bewoners-waarschuwen-gemeente-al-voor-vreugdevuur-scheveningen.html>.
- 7 Zie bijvoorbeeld *Algemeen Dagblad*, 1 februari 2019. Nieuws: 'Burgemeester Krikke: vreugdevuur 13 meter te hoog'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.ad.nl/binnenland/burgemeester-krikke-vreugdevuur-13-meter-te-hoog~afa706a8/>.
- 8 *Algemeen Dagblad*, 3 januari 2019. Nieuws: 'Nooit vergunning geweest voor vreugdevuren'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.ad.nl/den-haag/nooit-vergunning-geweest-voor-vreugdevuren~af2b74cd/>.
- 9 Volgens *De Telegraaf* zou de vuurstapel 48 meter hoog zijn, maar feitelijk was dat dus meters lager.

risicovol evenement met een convenant kon worden afgedaan.<sup>10</sup> Ook was er veel verontwaardiging dat de gemeente Den Haag kennelijk vanwege intimidatie niet op het laatste moment de vreugdevuren verboden had. Het dilemma in deze casus richt zich daarmee op de vraag ‘vergunnen of verbieden?’ Zoals bij elk dilemma is een antwoord op die vraag niet eenvoudig te geven. Om licht te werpen op de situatie gaan we eerst in op de historie van de vreugdevuren. Vervolgens beschouwen we inzichten uit wetenschappelijke literatuur over mogelijke oorzaken van ongevallen en rampen. Ten slotte gaan we in op mogelijke redenen waarom niet werd verboden het vreugdevuur te ontsteken en op de vraag of – in plaats van een convenant – het verlenen van een vergunning een optie zou zijn (geweest).

#### 14.4 De oorsprong van de vreugdevuren

##### 14.4.1 Jaarwisseling in Den Haag al decennia lang een lastige situatie

Veel oud-dienders en -brandweerlieden en ook vele inwoners van Den Haag herinneren zich nog goed hoe sinds begin jaren zestig de stad ieder jaar weer rond de jaarwisseling een volslagen gekkenhuis of welhaast ‘oorlogsgebied’ was. Jaar in jaar uit gingen vele tientallen auto’s in brand en was er vele tonnen (in toen nog guldens) aan schade. Politieagenten moesten soms vechten voor hun leven en alles op alles zetten om bijvoorbeeld brandweerlieden hun werk te kunnen laten doen. In de publicatie *Hoezo rustig?!* beschrijven Adang en Van der Torre de situatie rond vroegere jaarwisselingen in Den Haag (Adang & Van der Torre, 2017, p. 149-161). Het fenomeen startte al kort na de Tweede Wereldoorlog. Grote groepen jongeren verzamelden vanaf tweede kerstdag kerstbomen, om die tijdens oudjaarsnacht aan te steken. Dat verzamelen (ook wel ‘rausen’) van kerstbomen ging gepaard met allerlei

<sup>10</sup> In februari 2019 – nadat alle documenten openbaar waren gemaakt – verscheen er een uitvoerig artikel in *NRC Handelsblad* waarin een groot aantal feiten op een rijtje werd gezet. Hoogleraren (Jan Brouwer en Paul Frissen) verbaasden zich over de afwezigheid van een vergunning en het typisch Nederlandse gedoogbeleid. Zie *NRC*, 25 februari 2019. Nieuws: ‘De gemeente maakt de vreugdevuren mogelijk, de bouwers wanen zich de baas’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/02/25/de-gemeente-betaalt-de-bouwers-wanen-zich-de-baas-4365356>.

vechtpartijen, openbareordeverstoringen en massale bedreigingen aan het adres van de politie. In 1956 onttaarde dat voor het eerst in een grote rel met tien gewonden, onder wie vier politieagenten. Vier jaar later was er sprake van een heuse veldslag in de Schilderswijk.<sup>11</sup> In de uitzending van *Andere Tijden* over 'De Haagse kerstbomenjacht' wordt de sfeer van destijds goed tot leven gebracht.<sup>12</sup>

Eind jaren negentig wenste de gemeente het aantal branden tijdens de jaarwisseling sterk terug te dringen. Jaarlijks was de schade enorm. Om tot enige regulering te komen werd een beperkt aantal stookplaatsen aangewezen. Tijdens de millenniumnacht (1999/2000) waren er vierendertig aangewezen vuurlocaties en er waren ook afspraken gemaakt over preventieve maatregelen en de omstandigheden waaronder zou worden ingegrepen. Desondanks hadden de brandweer en politie tijdens die jaarwisseling nog hun handen vol aan 339 buitenbranden. Negen blusvoertuigen waren die avond en nacht bemenst met brandweer en politie gezamenlijk, om bij het blussen van branden de openbare orde te handhaven. Er werd zestien ton vuurwerk in beslag genomen en 95 jongeren moesten nadien naar bureau HALT.

De jaren erna werd het aantal gereguleerde stookplekken teruggebracht: waren er bij de jaarwisseling van 2001/2002 nog vijfentwintig gedoogzones, bij de jaarwisseling van 2006/2007 waren dat er nog maar vijf. Zo werkte de gemeente Den Haag jaar in jaar uit met verschillende partners aan een omslag om van oud en nieuw een feest te maken. Toch betekende dat niet dat alle problemen verdwenen. Bij de jaarwisseling van 2006/2007 gingen alsnog vijftig auto's in vlammen op, brandde een bouwkeet volledig uit en er waren diverse illegale vuren. De totale (publieke) schade kwam op een half tot één miljoen euro. Het aantal gedoogvuren ging vervolgens van vijf naar twee vuren en wel op het Scheveningse strand.

11 Het *Algemeen Dagblad* schreef dat 'de beruchte Schildersbuurt eruit zag als na een burgeroorlog: opengebroken bestratingen, smeulende vuren, kapotgeslagen straatlantaarns, verbrijzelde ruiten, kromgebogen verkeerspalen en beschadigde auto's'.

12 Zie <https://anderetijden.nl/programma/1/Andere-Tijden/aflevering/217/De-Haagse-kerst-bomenjacht>.

Wat deze schets laat zien, is dat Den Haag en de jaarwisseling een moeilijke combinatie vormen. Geen andere stad ondervindt al meer dan een halve eeuw zoveel problemen tijdens jaarwisselingen. De vreugdevuren in Scheveningen zijn er niet zomaar gekomen, maar werden ingegeven door de jarenlange problemen met allerlei min of meer spontane vuren door heel Den Haag. Er moest jaarlijks enorm veel capaciteit van politie en brandweer worden ingezet om al die brandhaarden te bedwingen.

#### 14.4.2 *Vreugdevuren op het Scheveningse strand*

##### *Een breed gedragen wens*

Om branden in de binnenstad van Den Haag een halt toe te roepen, is indertijd weloverwogen gekozen voor vreugdevuren op het strand. Deze vreugdevuren, die vanaf de jaarwisseling 2007/2008 een traditie werden, betekenden veel minder overlast en onrust in de stad. Het grote voordeel was dat er geen schade kon worden toegebracht aan bestrating, straatmeubilair e.d. en ook de overlast en eventuele risico's voor omwonenden veel kleiner was. Op het strand was het brandrisico immers beperkter. En het werkte: met de jaren nam het aantal grote branden rond de jaarwisseling in Den Haag duidelijk af. Vragen die in de loop der jaren in de gemeentenaar over de vreugdevuren werden gesteld, hadden altijd dezelfde insteek: 'Burgemeester, we gaan toch wel door met dit prachtige evenement?'. Door de raad is nooit een vraag gesteld waaruit bedenkingen bleken als 'Moeten wij dit nog wel willen?'. Toen burgemeester Krikke in 2017 aantrad, was juist een van de eerste vragen die haar werden gesteld of zij de vreugdevuren zou willen continueren. Met andere woorden: het initiatief en het continueren van de vreugdevuren werd gemeenteraadsbreed gedragen.

##### *Vreugdevuren als wedstrijd: steeds groter en hoger*

Toen tijdens de jaarwisseling van 2007/2008 de eerste vreugdevuren op het Scheveningse strand plaatsvonden, was de omvang van de vuurstapels gelimiteerd tot vijf bij vijf meter en maximaal tweeënhalft tot drie meter hoog. Dat betekende een omvang van minder dan honderd kubieke meter aan brandbaar materiaal. Een vuur van een dergelijke omvang is nog goed beheersbaar. Met de inzet van enkele tankauto's is zo'n brand te controleren en mogelijk nog te blussen. Zoals

dat echter ook bij andere evenementen wel gaat, werden de palletstapels in de loop der jaren steeds groter en ook professioneler gebouwd (met hijskranen e.d.). Wat begon met wat kerstbomen en pallets werd gaandeweg een indrukwekkend bouwwerk. Na verloop van tijd ging het niet meer alleen om het afsteken van het vreugdevuur op oudjaarsavond, er kwam ook een wedstrijdelement bij: een strijd tussen de Duindorpers en de Scheveningers om wie het grootste en dan vooral het hoogste vreugdevuur kon bouwen. Het opbouwen van de toren werd een happening op zich, met een tent, muziek en horeca. De strijd werd elk jaar intensief gevolgd door mensen uit binnen- en buitenland.<sup>13</sup> Het vreugdevuur kreeg het label ‘cultureel erfgoed’.<sup>14</sup> De hoogste hoogte (bereikt door de Duindorpers) en de grootste omvang (bereikt door de Scheveningers) staan in het *Guinness Book of Records*.

#### 14.5 Over de oorzaak van rampen en ongevallen

Bij de jaarwisseling van 2018/2019 verliep het vreugdevuur anders dan voorzien. Eerder (bij de jaarwisselingen van 2013/2014 en 2017/2018) was al wel eens een pallettoren tijdens de brand gevaarlijk ingestort, maar nog niet eerder had een vreugdevuur geleid tot een houtskoolregen. Nu komt het zelden voor dat bij een ongeval of ramp slechts één factor allesbepalend is. Vaak zijn er andere, verzachtende of accelererende, omstandigheden te onderkennen. Zelfs bij een opzichtige menselijke fout zijn meestal ook één of meer andere factoren debet aan het onheil. Veelal, zo toont onderzoek aan, zijn er verschillende factoren die ten grondslag lagen aan een ramp of groot ongeval. Vaak is er sprake van zo'n bijzondere samenloop van omstandigheden dat Wagenaar sprak van ‘onmogelijke ongelukken’, een scenario dat vooraf bijna niet te bedenken is (Wagenaar, 1986). Bij het uit de hand gelopen

13 Elk jaar kwamen vele toeristen naar Den Haag om de bouw van de vreugdevuren op het Scheveningse strand te aanschouwen. Zie Vreugdevuur Scheveningen, z.d. Historie: ‘Historie en strijd’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://vreugdevuur-scheveningen.nl/historie/>.

14 Nadat eerst in 2014 het Scheveningse vreugdevuur als zodanig was aangemerkt, werd in 2015 ook het vreugdevuur van Duindorp toegevoegd aan de Nationale Inventaris van Cultureel Erfgoed in Nederland. Deze lijst met Nederlandse tradities wordt samengesteld door het Nederlands Centrum voor Volkscultuur en Immaterieel Erfgoed.

Scheveningse vreugdevuur zijn meerdere factoren te noemen die bijdroegen aan de situatie zoals die zich voltrok.

#### 14.5.1 Zicht op de gevaren?

Van de Engelse wetenschapper Turner (organisatiesocioloog en chemisch ingenieur) verscheen in 1978 het later zeer bekend geworden boek *Man-made disasters*.<sup>15</sup> Daarin beschrijft hij verschillende door de mens veroorzaakte rampen, waarbij steeds de nadruk ligt op het ontstaan: de geschiedenis die aan de ramp voorafging.<sup>16</sup> Deze voorfase noemt hij incubatietijd. Aan veel ongevallen en rampen gaat een soms lange periode vooraf, waarin de kiem wordt gelegd voor de latere ramp. Rampen komen volgens Turner zelden onverwacht; ze ontstaan als gevolg van een aantal factoren, waarbij hij vier aspecten onderscheidt (Turner, 1978).

1. Bepaalde gebeurtenissen blijven onopgemerkt of worden als gevolg van verkeerde veronderstellingen verkeerd geïnterpreteerd (*'perceptual rigidities'*).
2. Gebeurtenissen blijven onopgemerkt omdat er niet goed met de aanwezige informatie wordt omgegaan.
3. Regels en voorschriften worden na verloop van tijd minder strikt nageleefd; er sluipt slordigheid in een organisatie.
4. Bijna fatale gebeurtenissen worden genegeerd en er bestaat vaak een weerstand om aan het ergste te denken.

Samenvattend hebben vaak informatieproblemen (informatie die niet wordt gedeeld), slordigheid (*'sloppiness'*) en ambiguïteit (potentieel tegenstrijdige maatregelen of voorschriften) een doorslaggevende rol bij het ontstaan van rampen en ongevallen.

15 Later is nog een nieuwe, uitgebreidere, versie van deze publicatie verschenen: Turner & Pidgeon, 1998.

16 Zie voor een uitvoerige beschrijving Van Duin, 1992, p. 38-44.

**Rigiditeit ('perceptuel rigidities')**

In zijn boek beschrijft Turner het voorbeeld van de mijnramp in Aberfan.<sup>17</sup> In 1966 stortte als gevolg van langdurige regenval opeens een berg met grote hoeveelheden mijnafval als een plumpudding in elkaar en overspoelde het afval de naast gelegen basisschool. Niet minder dan 144 personen onder wie 116 kinderen vonden de dood. Later bleek dat er wel signalen waren geweest, maar de aandacht was in die jaren vooral gericht geweest op de veiligheid in de mijn (instorten van mijnschachten, kans op verstikking e.d.).<sup>18</sup> Er was nauwelijks aandacht geschonken aan de in de loop van de jaren opgebouwde mijnafvalberg.

Een belangrijke factor waarom het in Scheveningen misging, lijkt te zijn gelegen in het feit dat vooraf niemand serieus rekening had gehouden met het scenario of risico van vlieg vuur. De aandacht was vooral gericht geweest op het risico van instorting van het bouwwerk; later kwam daar ook nog het risico van warmtestraling bij. Naar aanleiding van een gemeentelijke evaluatie van de vreugdevuren tijdens de jaarwisseling 2012/2013 werden bij de daaropvolgende jaarwisseling voor het eerst hekken rondom de vreugdevuren geplaatst, om de veiligheid van omstanders te vergroten. Een ongeluk tijdens de jaarwisseling 2013/2014, waarbij de vuurstapel op het Noorderstrand op gevaarlijke wijze richting het publiek omviel, leidde ertoe dat in 2014 een (ambtelijk) convenant werd afgesloten tussen de bouwers en het stadsdeel Scheveningen, waarin afspraken waren vastgelegd over de bouw van vreugdevuren.

Na de jaarwisseling van 2014/2015 waren de steeds groter wordende bouwwerken voor toenmalig burgemeester Van Aartsen aanleiding om te kijken of aan de bouwwerken grenzen zouden moeten worden gesteld. Het bureau Efectis, een dochterorganisatie van TNO, werd gevraagd advies uit te brengen. Gekeken werd naar de mogelijkheid van het instorten en omvallen van de stapels, de warmtestraling, de

17 Zie ook NOS, 21 oktober 2016. Buitenland: 'Aberfan: een ramp die voorkomen had kunnen worden'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2138945-aberfan-een-ramp-die-voorkomen-had-kunnen-words.html>.

18 Sinds het bestaan van de mijn waren enkele honderden mijnwerkers in de mijn omgekomen.

kans op branduitbreiding en rookhinder. De in kaart gebrachte risico's hadden een aanscherping van het (ambtelijke) convenant tot gevolg.

Uit de evaluatie van de jaarwisseling 2015/2016 bleek echter dat de bouwers de afspraak dat een vuurstapel maximaal 25.000 pallets mag bevatten, niet waren nagekomen. Ze hadden veel meer pallets gebruikt om een hogere vuurstapel te bouwen. Er volgde nader onderzoek door Efectis, gericht op de hoogte van de stapels. Op basis daarvan werd opnieuw een (bestuurlijk) convenant afgesloten, ditmaal tussen de bouwers en de burgemeester. In het bestuurlijke convenant werden wederom afspraken vastgelegd met betrekking tot de maximale bouwhoogte (35 meter) en het grondvlak (15 x 15 meter) van de vuurstapels.

Bij de jaarwisseling 2016/2017 viel het vreugdevuur op het Noorderstrand weer vroegtijdig om. Het incident was aanleiding om het bureau WAD34 om advies te vragen of dit risico voorkomen kon worden.<sup>19</sup> Op basis van allerlei berekeningen concludeerde dit bureau onder meer dat een trapezoidale opbouw de voorkeur verdiende boven een meer blokvormige opbouw en verbranding van onderaf het risico van instorten sterk vergroot. Voor het verbeteren van de stabiliteit van de vuurstapels werd het convenant aangescherpt: het te hanteren grondvlak werd uitgebreid naar 20 x 20 meter. Ook werden een traps-gewijze bouwwijze voorgeschreven en een maximaal bouwvolume van 10.000 kuub. Datzelfde jaar gaf de gemeente ook opdracht om de hittebelasting van gevels te meten, naar aanleiding van zorgen van bewoners aan de boulevard van Scheveningen om overlast, schades, kosten en gevaarlijke omstandigheden.<sup>20</sup>

De meest recente evaluatie, van de jaarwisseling 2017/2018, wees uit dat het behouden van een veilige afstand tussen het vreugdevuur, de toeschouwers en bebouwing problematisch werd, met name vanwege het afkalven en dus smaller wordende Noorderstrand. Deze constatering leidde tot een aanpassing van het te hanteren grondvlak, namelijk 22 x 22 meter. Toen in de laatste dagen van 2018 op het laatste

19 Het bureau WAD34 had eerder in 2016 onderzoek gedaan naar het draagvermogen van het strand en bekeken of er bij een houtstapel met een grondvlak van 20 x 20 meter risico's waren van instabiliteit. De conclusie was dat een houtstapel tot een hoogte van 50 meter stabiel kon zijn, mits de houtstapel aan de randen maar werd ondersteund door plaatvormige fundering (zoals al gebeurde).

20 Zie <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326327/1>.

moment duidelijk werd dat de torens hoger waren dan de maximaal toegestane vijfendertig meter werden op het strand de hekwerken rond de bouwwerken meer naar achteren geplaatst, zodat ook bij een eventuele instorting van een hogere toren toeschouwers op voldoende afstand zouden staan. Met een vonkenregen zoals die zich bij de jaarwisseling 2018/2019 voordeed, had tot dan toe echter niemand rekening gehouden.

#### 14.5.2 Een zwarte zwaan

In het boek *The black swan theory: the impact of the highly improbable* legt Nassim Taleb uit dat de aanwezigheid van bijzondere gebeurtenissen en de effecten ervan systematisch worden onderschat. We hechten in onze samenleving, aldus Taleb, veel waarde aan statistieken, de wet van de grote getallen en aan vaste patronen en daarmee veronderstellen we goed zicht te hebben op de ontwikkelingen in de wereld. We ontkennen en negeren daarmee echter de ‘zwarte zwanen’. En als we een keer een afwijkende zwarte zwaan hebben waargenomen (zoals het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog, de opkomst van internet, 11/9, de financiële crisis van 2008) proberen we achteraf op allerlei manieren alsnog die gebeurtenis te verklaren en in te passen in het bestaande wereldbeeld. Met allerlei verhalen wordt de werkelijkheid opnieuw ingekleurd (‘retrospectief determinisme’). Ervaringen uit het verleden bieden echter geen garantie voor de toekomst. We overschatten onze kennis en inzichten en onderschatten de betekenis van en de kans op de zwarte zwaan.

De branden die als gevolg van het vreugdevuur ontstonden, kunnen gezien worden als een zwarte zwaan. Een onvoorziene en onverwachte situatie die zich niet eerder zo had voorgedaan en daarmee uniek was. Op zich is het niet bijzonder dat bij vuur vonken vrijkomen die zich met de wind laten meevoeren. Menig brand in een rieten dak van een woning is vaak ontstaan als gevolg van een brand elders, waarbij vonken zich verspreiden. Ook andere branden, zoals natuurbranden, kunnen ontstaan door vonken of ‘vlieg vuur’. Bij het Scheveningse vreugdevuur was de vonkenregen c.q. het vlieg vuur vooraf nauwelijks tot geen issue geweest. In het verleden hadden zich wel situaties voorgedaan waarbij

één of beide vreugdevuren een regen van vonkjes veroorzaakten, maar dat leidde niet eerder tot een bedreigende situatie.

Direct na de gebeurtenissen was er in de media veel aandacht voor eerdere vuurregens, maar daarbij werd steeds gerefereerd aan dezelfde situatie (met hetzelfde filmpje). Deze primaire reactie sluit aan bij de theorie van Taleb dat er achteraf altijd gezocht wordt naar eerdere, vergelijkbare, situaties en dat er dan ook wel iets gevonden wordt (wat feitelijk onbeduidend is). In dit geval had niemand vooraf gewaarschuwd dat vliegvuur een probleem kon zijn. In alle stukken die in het kader van de jaarwisselingen in Den Haag en de vreugdevuren zijn opgesteld (de beleidskaders, convenanten en jaarlijkse evaluaties), werd – op één uitzondering na – nooit over dit onderwerp gesproken. Alleen in het rapport van het bureau Efectis, dat in 2016 onderzoek verrichtte naar de veiligheidsaspecten rond de vreugdevuren, is iets over vliegvuur gezegd, namelijk: ‘De kans op branduitbreiding naar de bebouwing door aanstraling of vliegvuur is verwaarloosbaar (uitgangspunt: geen brandgevaarlijke/rieten daken)’ (Van Mierlo & Lemaire, 2016).

De vonkenregen annex het vliegvuur was ook niet zozeer het probleem. Het waren niet de kleine vonkjes, maar grotere stukken hout die op de een of andere manier (mogelijk door thermiek?) door de wind werden meegenomen en (tot wel enkele honderden meters) verderop terechtkwamen op daken, auto’s en gebouwen. Branden ontstonden dus niet door vonkjes, maar door stukken en stukjes hout die brandend in de omgeving terechtkwamen. Vliegvuur was al bijzonder, maar dergelijk rondvliegend hout dat honderden meters verderop diverse vuren veroorzaakte, was geen scenario geweest waarmee men rekening had gehouden of rekening kón houden (hooguit ‘met de kennis achteraf’). Deze casus is daarmee een duidelijk voorbeeld van een zwarte zwaan.

### 14.5.3 Conclusie

De situatie die zich tijdens nieuwjaarsnacht in Scheveningen voordeed, was een onvoorziene situatie die Taleb een ‘black swan’ noemt en Turner verklaart aan de hand van een viertal aspecten: rigiditeit, informatieproblemen, slordigheid en ambiguïteit. Waar op het moment van het schrijven van dit hoofdstuk nog onduidelijkheid over bestaat, is de

vraag waarom het vreugdevuur op het Noorderstrand deze keer zoveel problemen gaf, terwijl in de jaren ervoor (en ook bij het vreugdevuur op het Zuiderstrand) zich geen extreme situaties voordeden. Waarom liep het deze keer zo uit de hand en – zoals een bewoner het fraai verwoordde – ‘regende het gloeiende blokken houtskool’?

Duidelijk is dat hier een combinatie van fysische factoren heeft meegespeeld die bij elkaar de ‘houtskoolregen’ kon veroorzaken. Factoren die genoemd kunnen worden zijn uiteraard de wind (windkracht en richting) en de kenmerken van het bouwwerk (de hoogte, maar waarschijnlijk nog belangrijker de samenstelling en de totale hoeveelheid pallets, oftewel de vuurlast). Als de pallets goed droog zijn (en de dagen ervoor had het nauwelijks geregend), kan een stapel goed ontbranden omdat er overal zuurstof doorheen kan.

Daarnaast spelen vrijwel zeker ook andere factoren een grote zo niet cruciale rol. Uit beeldmateriaal dat na afloop aan de OvV (en daarmee ook aan de gemeenteraad) beschikbaar is gesteld, blijkt dat die betreffende nacht op een gegeven moment een brandend voorwerp naar beneden is gevallen (waarschijnlijk een vat met diesel of andere brandstof) en vanaf dat moment het vuur een enorme ‘boost’ kreeg. In een mum van tijd stond bijna de hele toren in de fik. Dat maakte dat het vreugdevuur op het Noorderstrand een heel ander brandverloop kreeg dan het vreugdevuur in Duindorp. Ook in Duindorp was er die avond – zoals dat eerdere jaren wel vaker het geval was geweest – sprake van een vuurregen, maar daar ontstond geen houtskoolregen.

Wat het uiteindelijk ook is geweest, duidelijk is dat de combinatie van een aantal factoren een enorm vreugdevuur heeft gegeven, waaruit niet alleen een vonkenregen, maar – geheel afwijkend van de andere keren en alleen bij het vreugdevuur op het Noorderstrand – ook een houtskoolregen kon ontstaan.<sup>21</sup>

21 Het ontstaan van vliegvuur bij ontbranding van hout is een bekend fenomeen (zie ook de evaluatie 2017/2018) maar heeft in eerdere jaarwisselingen niet geleid tot brandonveilige situaties. Hier was sprake van brokken brandend hout die vrijkwamen. Iets dergelijks had zich niet eerder voorgedaan.

## 14.6 Waarom niet ingegrepen?

De gemeente was niet onverdeeld gelukkig met de vreugdevuren op het Scheveningse strand. Keer op keer waren aanpassingen gedaan en werden voorwaarden aangescherpt. In de jaarlijkse voorbereiding en evaluatie van de jaarwisseling was enkele keren uitgesproken dat de situatie risicovol was en daarmee eindig.<sup>22</sup> In het commissiedebat van 16 januari verwoordde burgemeester Krikke het als volgt:

‘Dat levert soms duivelse dilemma’s op, dat mag u best weten. Wat doe je met een lange traditie als die tegen z’n grenzen aanzit? Dat schreven mijn voorganger en ik na de vorige jaarwisselingen ook al aan uw raad.’

Een thema dat na de brand in de media veel aandacht kreeg, was het feit dat in de aanloop naar de ontsteking van de vreugdevuren zich onregelmatigheden hadden voorgedaan die de burgemeester c.q. de driehoek hadden doen kunnen besluiten de ontsteking van de vuren te verbieden. Ook zou de weersverwachting (een vrij krachtige wind van zee) aanleiding kunnen zijn geweest om in te grijpen. Simpel gesteld: waarom verbood de burgemeester niet om de vuren te ontsteken? De driehoek wist dat de bouwers zich niet aan de afspraken hadden gehouden. Toch besloot de driehoek niet om de vreugdevuren af te gelasten. Waarom niet?

Er zijn verschillende redenen te geven waarom een ‘last minute’ verbieden weinig vanzelfsprekend was. Een belangrijk deel van het antwoord is in het voorgaande al besproken: het risico waarvoor men verreweg het meest beducht was, was instorting van een pallettoren. Om die reden werden de hekwerken rondom de vreugdevuren verplaatst. Met vuurvonken of een vuurregen was echter geen rekening gehouden. Daarnaast speelde mee dat een verbod vrijwel zeker tot openbare-ordeproblemen zou leiden. De bouwers en vele andere Scheveningers en Duindorpers zouden ‘*not amused*’ zijn geweest. Ook veiligheidsoverwegingen speelden een rol. De bouwers zouden vanaf zo’n vijfendertig

22 Zie bijvoorbeeld de brieven van burgemeester Krikke aan respectievelijk de voorzitter van de Algemene Raadscommissie d.d. 4 juni 2018 en de voorzitter van de Commissie Bestuur d.d. 25 september 2018.

tot veertig meter hoogte, zonder enige vorm van extra bescherming, de pallets weer moeten afvoeren.

Daarnaast kan nog een andere reden worden genoemd. Tijdens het overleg van de Haagse driehoek waren de mogelijke problemen bij de Scheveningse vreugdevuren niet het enige thema dat aandacht behoeft. Tijdens nieuwjaarsnacht worden in Den Haag doorgaans talloze festiviteiten georganiseerd. Sinds 2014 is bijvoorbeeld een grote vuurwerkshow bij de Hofvijver een hoofdattractie, die jaarlijks ruim 10.000 bezoekers trekt. Ook vonden er tijdens de jaarwisseling van 2018/2019 vuurwerkshows plaats op Scheveningen en in Laak en waren er kleinere vreugdevuren in Escamp en Laak. En behalve festiviteiten was ook vandalisme, zoals ieder jaar, een aandachtspunt. Om schade aan gemeentelijke en particuliere eigendommen te beperken, werden preventieve maatregelen getroffen. Afvalcontainers en -bakken werden (tijdelijk) verwijderd om brandstichting te voorkomen en om dezelfde reden werden parkeerautomaten afgesloten, autowrakken verwijderd en werd bewoners de mogelijkheid geboden om hun auto gratis of tegen een gereduceerd tarief te stallen in een aantal parkeergarages.<sup>23</sup>

Er waren zogezegd tal van andere onderwerpen die in de driehoek besproken moesten worden. Bij deze overleggen zat overigens de brandweer niet aan tafel, omdat de brandweer geen deel uitmaakt van het driehoeksoverleg.<sup>24</sup> Brandrisico was als zodanig geen issue. Hoewel aan de vreugdevuren de nodige voorwaarden waren gesteld, hadden de palletstapels in de loop van de jaren een minstens honderd keer grotere omvang gekregen. Daarmee was de vuurbelasting vele malen groter geworden en was een vreugdevuur niet meer met enkele (en waarschijnlijk ook niet met tien of twintig) brandweerauto's te bestrijden. Dat laatste was ook nauwelijks een optie, omdat er tijdens de jaarwisse-

23 Zie [https://denhaag.raadsinformatie.nl/modules/13/overige\\_bestuurlijke\\_stukken/471232](https://denhaag.raadsinformatie.nl/modules/13/overige_bestuurlijke_stukken/471232).

24 Den Haag is wat veiligheidsissues betreft vooral een stad van demonstraties en rellen; echte politieaangelegenheden. Veiligheidskwesaties worden daarom alleen in de driehoek besproken. In Den Haag is (net als in Amsterdam) de veiligheidsregio (nog) niet tot ontwikkeling gekomen; de brandweer en de GHOR/GGD spelen beleidsmatig een zeer bescheiden rol. Als er één les uit deze casus getrokken zou moeten worden, is het om veiligheidsvraagstukken breder dan alleen als 'driehoek-aangelegenheid' te beschouwen (en daarmee ook de veiligheidsregio te professionaliseren).

ling – zoals altijd – op meerdere plaatsen in de regio brandweercapaciteit nodig was en door andere regio's niet zomaar bijstand kon worden verleend.<sup>25</sup> De brandweer kon dan ook weinig doen als het mis zou gaan anders dan paraat te zijn en alles eraan doen om de gevolgen te beperken. Ook de andere partijen beseften terdege dat er sprake was van een Catch 22-situatie. De situatie was onwenselijk, maar de alternatieven lagen ook niet voor het oprapen en zouden zeer waarschijnlijk op problemen stuiten.

### 14.7 Afronding

In dit hoofdstuk passeerde een aantal factoren de revue die een rol speelden bij het uit de hand lopen van het vreugdevuur op het Scheveningse Noorderstrand tijdens de jaarwisseling van 2018/2019. Het feit dat er zoveel factoren zijn die mede verklaren waarom het zo mis ging in Scheveningen, betekent dat – al naar gelang de insteek die gekozen wordt – iedereen wel met een goed verhaal kan komen. Het was ons inziens gewoon *'bad luck'*, een zwarte zwaan. Niet zozeer het ontbreken van een evenementenvergunning en een stevig handhavingstraject staan aan de basis van de problemen. Het was vooral het gevolg van opzet (het toevoegen van extra brandstof, die dan ook nog eens naar beneden valt). Daar valt weinig tegen te doen. Het was *'an accident waiting to happen'*. Iedereen was op de hoogte van de risico's van een zo extreem vuur. Maar ja, het ging toch ook al jaren goed?

De vreugdevuren waren lang een succesvolle oplossing voor een lastig Haags (met name openbareorde) probleem, ook al was bekend dat de bouwers zich zelden aan de afspraken hielden. Het een en ander roept de vraag op waarom niet gaandeweg is gekozen voor een proces van vergunningverlening? Een wederzijdse afspraak (c.q. convenant) biedt immers juridisch minder houvast dan een vergunning die organisatoren zouden moeten aanvragen. Toch is nooit voor deze optie

25 Bijstand en voldoende dekking was deze jaarwisseling sowieso een probleem. Rotterdam-Rijnmond vroeg in die nacht bijstand van Haaglanden, maar Haaglanden kon dat onmogelijk leveren. Ter illustratie: tijdens de jaarwisseling vonden in de gemeente Den Haag in de tijdsperiode van 31 december 08.00 uur tot 1 januari 08.00 uur in totaal 507 incidenten plaats waaraan inzet van de brandweer gekoppeld was. Dit dus nog even los van het aantal incidenten dat de regionale brandweer buiten de gemeente Den Haag te verwerken kreeg.

gekozen. Als (de bouw van) de vreugdevuren vergunningsplichtig zouden worden, zou er het nodige moeten veranderen. Niet alleen zou er dan formeel een vergunning moeten worden aangevraagd en zouden daarbij de nodige documenten moeten worden overgelegd, wat voor de bouwers lastig zou kunnen zijn, maar een groter nadeel zou zijn dat in dat geval de gemeente feitelijk zou instemmen met de wijze waarop er wordt gewerkt. In Nederland kan geen vergunning worden afgegeven voor de bouw van een dergelijk hoog bouwwerk waarbij bouwers op een hoogte van enkele tientallen meters werken, zonder enige vorm van bescherming. Iedere bouwer zou gezeurd moeten worden en ook zouden er zeker andere eisen gesteld moeten worden aan de bouwplaats, omgeving e.v. De vreugdevuren vergunningsplichtig maken zou dan ook het einde van het evenement betekenen. Een covenant was, en in ieder geval ging de gemeente daarvan uit, het maximaal haalbare om nog enkele garanties in te bouwen. Tegelijkertijd wist de gemeente ook wel dat hier gaandeweg een bijzondere situatie was ontstaan die een aantal voordelen bood (minder branden en veiligheidsproblemen in de stad), maar zeker geen schoonheidsprijs verdiende. Het was in feite een soort van breed gesteunde gedoogsituatie. Er was instemming van de gemeenteraad en zelfs in het laatste coalitieakkoord was expliciet vastgelegd 'dat de vreugdevuren gecontinueerd moesten worden'.



## Literatuur

- Adang, O. & Van der Torre, E. (2007). *Hoezo rustig?! Een onderzoek naar het verloop van jaarwisselingen in Nederland*. Apeldoorn: Politieacademie.
- ADR (2018). *Het handelen van de Inspectie van het Onderwijs bij het toezicht op het VMBO Maastricht*. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/rapporten/2018/12/14/het-handelen-van-de-ivho-bij-het-toezicht-op-het-vmbo-maastricht/ADR+Rapport+handelen+Ivho+VMBO+Maastricht.pdf>.
- Arts, K., Duin, M. van & Son, B. van (2013). De brand in Waalre: crisis- en business continuity management. In M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2012* (p. 139-149). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bakker, C., Boin A. & Overdijk, W. (2014). Voor crisismanagement geslaagd: examenfraude in Rotterdam. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2013* (p. 187-201). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Boin, A. (2017). *De grenzeloze crisis: uitdagingen voor politiek en bestuur* (oratie). Leiden: Universiteit Leiden.
- Boin, A. & Rosenthal, U. (1998). Uitdagingen voor crisismanagers en onderzoekers. In U. Rosenthal, A. Boin, M. Kleiboer & M. Otten (red.), *Crisis: oorzaken, gevolgen, kansen*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Boin, R.A. & 't Hart, P. (2000). Institutional crises and reforms in policy sectors. In H.C. Wagenaar (red.), *Government institutions: effects, changes and normative foundations* (p. 9-31). Dordrecht: Springer.
- Boin, A., McConnell, A. & 't Hart, P. (2008). *Governing after crisis. The politics of investigation, accountability and learning*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Buuren, G.M. van & Sizoo, B.B. (2019). Kanttekeningen bij een oneigenlijke vraag. Verward of terrorisme?, *Tijdschrift voor de Politie*, 81(2), p. 13-16.
- Commissie-Van Geel (2018). *Advies beheer Oostvaardersplassen. Kadern voor provinciaal beleid Provincie Flevoland*. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.flevoland.nl/getmedia/a134c459-ad83-4cb4-a924-7fe65b03aaa4/Adviesrapport-Oostvaardersplassen-dvo.pdf>.
- COT (1999). *Extreme regen: schurende ketens binnen het openbaar bestuur*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Dingenouts-Koops, S.D. (2019). *Leren van 'schurende ketens'* (masterthesis MCPM).
- Duin, M.J. van (1992). *Van rampen leren* (diss. Universiteit Leiden). Te raadplegen via <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/1992-M-van-Duin-Van-rampen-leren.pdf>.
- Duin, M.J. van (2012). Evalueren van rampen en crises, *Kwartaalblad voor Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten*, afl. 4, p. 136-151.
- Duin, M. van (2013). Burgemeesters let op uw zaak!, *Burgemeestersblad*, nr. 69, p. 12-14.
- Duin, M. van, Tops, P., Wijkhuijs, V., Adang, O. & Kop, N. (2012). *Lessen in crisisbeheersing: dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (2014). Aardgasbeving in Groningen. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2013* (p. 59-88). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (2015). *De flexibiliteit van GRIP*. Arnhem: IFV.
- Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (2016). Wat kunnen we leren van de casus uit 2015? In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2015* (p. 9-41). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Duin, M. van & Eysink Smeets, M. (2017). *Veerkrachtig omgaan met aanslagen: een advies voor bestuurders*. Arnhem/Rotterdam: IFV & InHolland.
- Duin, M. van & Domrose, J. (2018). Sinterklaas en natuurlijk (vooral) Zwarte Piet. In M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2017* (p. 267-281). Den Haag: Boom bestuurskunde.

- Duin, M. van & Dückers, M. (2018). Aardbevingen in Groningen: een probleem met voeten in de aarde, *Impact Magazine*, nr. 4, p. 8-11.
- Duin, M. van, Linck, R. & Domrose, J. (2018). *Sprinklerincident in vuurwerkopslag Ulicoten*. Arnhem: IFV.
- Duin, M. van, Wijkhuijs, V., Eikenaar, T., Elbers, J.M. & Koebrugge, O. (2019a). *GRIP op de sluiting en ontruiming van camping Fort Oranje*. Arnhem: IFV.
- Duin, M. van, Wijkhuijs, V., Leentvaar, E., Bakker, M. & Domrose, J. (2019b). *Containercalamiteit: crisisbeheersing in het Waddengebied*. Arnhem: IFV.
- Erikson, K. (1976). *Everything in its path: destruction of community in the Buffalo Creek Flood*. New York: Simon & Schuster.
- Eysink Smeets, M. & Boot, A. (2017). Wat bepaalt de impact? In M. van Duin & M. Eysink Smeets, *Veerkrachtig omgaan met aanslagen: een advies voor bestuurders*. Arnhem/Rotterdam: IFV & InHolland.
- Groninger Gasberaad (2017). *Groningse gaswinningsverhalen: De prijs van zestig jaar Nederlandse welvaart* (deel 1). Op 9 september 2019 ontleend aan <https://gasberaad.nl/download/124/groninger-gasberaad/9873/bevingsverhalen-gasberaad-web-2.pdf>.
- Gutteling, J.M. & Stel, M. (2018). *GRIP-3 brand Venlo-Blerick 7 augustus 2018*. Enschede: Universiteit Twente.
- Holsappel, J., Hoof, W. van, Jacobs, J. & Dückers, M. (2017). *Psychosociale impact van de aardbevingen in Groningen: een analyse van beschikbare onderzoeken*. Diemen: Impact.
- IenM (2016). *Aanpassen met ambitie. Nationale Klimaatadaptatiestrategie 2016 (NAS)*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Inspectie JenV (2019). *Bluswatervoorziening brand Sint Urbanuskerk Amstelveen*. Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.
- Inspectie van het Onderwijs (2018a). *VMBO Maastricht. Specifiek onderzoek*. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/vmbo-maastricht/documenten/rapporten/2018/10/04/specifiek-onderzoek-vmbo-maastricht>.
- Inspectie van het Onderwijs (2018b). *Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs. Specifiek onderzoek bestuurlijk handelen*. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/16/stichting-limburgs-voortgezet-onderwijs>.

- Koebrugge, O., Duin, M. van & Duyvis, M. (2017). Terrorismedreiging luchthaven Schiphol. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2016*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Kuypers, S., Bouman, N. & Willemsen, K. (2018). *Verward of terrorist? Een vergelijkende media-analyse naar berichtgeving over 5 incidenten* (niet openbaar).
- LVO (2018). *Zelfevaluatie onderzoek bestuurlijk handelen LVO*. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.vosabb.nl/wp-content/uploads/2018/08/Zelfevaluatie-LVO.pdf>.
- Mierlo, R. van & Lemaire, A. (2016). *Aanvullend onderzoek veiligheid vreugdevuren Scheveningen en Duindorp*. Bleiswijk: Efectis.
- Mierlo, R. van, Lemaire, A. & Feijter, M. de (2015). *Veiligheid vreugdevuren Scheveningen en Duindorp*. Bleiswijk: Efectis.
- NCTV (2019). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 49*. Den Haag: NCTV.
- Onderzoekscommissie WODC-I (2018). *Betrouwbaar onderzoek. Inzake deugdelijkheid drugsonderzoeken*.
- Onderzoekscommissie WODC-II (2019). *Ongemakkelijk onderzoek. Naar een betere balans tussen WODC en beleid*.
- Onderzoekscommissie WODC-III (2018). *De melding terecht. Onderzoek naar de afhandeling van een klacht van een medewerker over de beïnvloeding van WODC-onderzoeken*.
- OvV (2018). *Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Perrow, C. (1984). *Normal accidents: Living with high-risk technologies*. New York: Basic Books.
- Peters, E. & Slovic, P. (2000). The springs of action: Affective and analytical information processing in choice, *Personality and Social Psychology Bulletin*, 26(12), p. 1465-1475.
- Postmes, T. et al. (2018a). *Gevolgen van bodembeweging voor Groningers. Ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Postmes, T. et al. (2018b). *Reacties op de beving van Zeerijp (8 jan. 2018). Voorlopige resultaten van het panel Gronings Perspectief*. Op 9 september 2019 ontleend aan [https://www.groningsperspectief.nl/wp-content/uploads/2018/01/bijlage\\_Zeerijp.pdf](https://www.groningsperspectief.nl/wp-content/uploads/2018/01/bijlage_Zeerijp.pdf).

- Rekenkamer Maastricht (2018a). *LVO – deelonderzoek I. Rapportage Bevoegdheden gemeenteraad in relatie tot LVO*. Op 9 september 2019 ontleend aan [http://rekenkamermaastricht.nl/wp-content/uploads/2018-12-31\\_Deelonderzoek\\_I\\_Bevoegdheden\\_gemeenteraad\\_i.r.t.\\_LVO-oms.pdf](http://rekenkamermaastricht.nl/wp-content/uploads/2018-12-31_Deelonderzoek_I_Bevoegdheden_gemeenteraad_i.r.t._LVO-oms.pdf).
- Rekenkamer Maastricht (2018b). *LVO – deelonderzoek II. Rapportage Monopoliepositie en onderwijskwaliteit*. Op 9 september 2019 ontleend aan [http://rekenkamermaastricht.nl/wp-content/uploads/2018-12-31\\_Deelonderzoek\\_II\\_Monopoliepositie\\_en\\_onderwijskwaliteit\\_oms.pdf](http://rekenkamermaastricht.nl/wp-content/uploads/2018-12-31_Deelonderzoek_II_Monopoliepositie_en_onderwijskwaliteit_oms.pdf).
- RIVM (2018). *Rapportage brand opslagloods Lithium-ion batterijen Stella fietsen in Nunspeet 11 juli 2018*. Utrecht: RIVM.
- Ropeik, D. (2004). The consequences of fear, *EMBO Reports*, nr. 5, p. 56-60.
- Royal Schiphol Group (2019). *Jaarverslag 2018*. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.jaarverslagschiphol.nl/pdfondemand/printpdf?docId=191816>.
- Ruig, L. de (2019). De WODC-affaire: een kritische blik op het werk van de onderzoekscommissie-Hertogh, *Beleidsonderzoek Online*.
- Schmidt, A., Boersma, K. & Groenewegen, P. (2018). Management strategies in response to an institutional crisis: the case of earthquakes in Groningen, *Public Administration*, 96, p. 513–52.
- Sintubin, M. (2018). The Groningen case: when science becomes part of the problem, not the solution, *Seismological Research Letters*, Vol. 89, nr. 6, p. 2001-2007.
- Slovic, P. & Peters, E. (2010). Risk perception and affect, *Current Directions in Psychological Science*, 15(6), p. 322-325.
- SodM (2018). *Gevolgen voor de veiligheidsrisico's en de versterkingsoperatie*. Den Haag: Staatstoezicht op de Mijnen.
- Stokkers, R., Prins, H., Jager, J. & Asseldonk, M. van (2018). *Effecten droogte en hitte op inkomens land- en tuinbouw*. Den Haag: Wageningen Economic Research.
- Taleb, N.N. (2008). *The black swan theory: The impact of the highly improbable*. New York: Random House.
- Tops, P. & Tromp, J. (2017). *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Balans.

- Tops, P., Valkenhoef, J. van, Torre, E. van der & Spijk, L. van (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar*. Den Haag: Boom criminologie.
- Turner, B.A. (1978). *Man-made disasters*. Londen: Wykeham.
- Turner, B.A. & Pidgeon, N.F. (1998). *Man-made disasters*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Veiligheidsregio Drenthe (2019). *En het werd zomer. Evaluatie inzet crisisorganisatie Drenthe in de zomer van 2018*. Op 9 september 2019 ontleend aan [https://www.vrd.nl/fileadmin/user\\_upload/En\\_het\\_werd\\_zomer.pdf](https://www.vrd.nl/fileadmin/user_upload/En_het_werd_zomer.pdf).
- Veiligheidsregio Kennemerland (2017). *Crisisbestrijdingsplan Schiphol – deel 1 (algemeen), versie 2.2*. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.vrk.nl/-/media/Veilighheidsregio/Downloads/Nieuws/Geactualiseerd-Crisisbestrijdingsplan-Schiphol/definitief-cbp-schiphol-2-2-deel-1.ashx?la=nl-NL>.
- Vlek, Ch. (2018). Lagere gaswinning maakt Groningen langzaam veiliger, *Tijdschrift Milieu*, nr. 7 (november), p. 44-49.
- Vlek, Ch. (2019a). Rise and reduction of induced earthquakes in the Groningen gas field, 1991–2018: statistical trends, social impacts, and policy change, *Environmental Earth Sciences*, nr. 59. <https://rdcu.be/bhn68>.
- Vlek, Ch. (2019b). The Groningen gasquakes: Foreseeable surprises, complications of hard science, and the search for effective risk communication, *Seismological Research Letters*, Vol. 90, nr. 3, p. 1071-1077.
- Vlek, Ch. (2019c). *Versterken als mosterd na de maaltijd: een overzicht en recensie van het ‘Plan van Aanpak Mijnraadadvies’ van de Nationaal Coördinator Groningen*. Op 9 september ontleend aan <http://houd-groningenovereind.nl/index.php?SMExt=SMDownloads&SM-DownloadsFile=Vlek-recensie-10-2-PvA-NCG.pdf>.
- Wagenaar, W.A. (1986). *De oorzaak van onmogelijke ongelukken*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Wijkhuijs, V. & Duin, M. van (2015). Een scheepsbrand in Scheveningen. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2014* (p. 151-164). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Wijkhuijs, V. & Duin, M. van (2016). Tarik Z.: verwarde man of terrorist? In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2015* (p. 63-81). Den Haag: Boom bestuurskunde.

- Wijkhuijs, V., Ros, A. & Duin, M. van (2016). Overlijden arrestant leidt tot Haagse rellen. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2015* (p. 123-138). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Wijkhuijs, V., Duin, M. van & Sikkens, E. (2017). Als hagel geen hagel meer blijkt te zijn: noodweer in Zuidoost-Brabant. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2016* (p. 111-122). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Wijkhuijs, V., Duin, M. van, Bakker, M. & Domrose, J. (2019). *Olielekkage in de haven van Rotterdam*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Zannoni, M., Meesters, M.J., Verberne, E.M.J., Varst, L.P. van der & Kaptein, N.A. (2012). *Evaluatie van de rol van woningcorporatie Mitros bij de asbestcalamiteit in Utrecht*. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.burgemeesters.nl/files/File/Crisisbeheersing/docs/20121204a.pdf>.
- Zanten, P. van, Reijden, E. van der, Slot, M., Kamphorst, M. & Duvekot, T. (2017). *Evaluatie crisisbeheersing Grave. Crisisbeheersing in de eerste 48 uur na de aanvaring van de stuw bij Grave*. Utrecht: Berenschot.
- Zanten, P. van et al. (2019). *Evaluatie crisisbeheersing watertekort 2018*. Utrecht/Amsterdam: Berenschot & Arcadis.



## Afkortingen

AC	algemeen commandant
ADR	Auditdienst Rijk
BRZO	Besluit risico's zware ongevallen
CdK	commissaris van de Koning
CoPI	commando plaats incident
COV	Centraal Onderzoeksteam Vuurwerk
CVO	Commissie van Overleg
DCMR	DCMR Milieudienst Rijnmond
DRZ	Domeinen Roerende Zaken
EOD	Explosieven Opruimingsdienst van Defensie
EZK	Economische Zaken en Klimaat
GBT	gemeentelijk beleidsteam
GGD	gemeentelijke gezondheidsdienst
GGZ	geestelijke gezondheidszorg
GHOR	geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio
GRIP	gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
IenW	Infrastructuur en Waterstaat
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IPO	Interprovinciaal Overleg
JenV	Justitie en Veiligheid
KLM	Koninklijke Nederlandse Luchtvaartmaatschappij
KMar	Koninklijke Marechaussee
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
LCM	Landelijke Coördinatiecommissie Milieuverontreiniging
LCMS	landelijk crisismanagementsysteem

LCW	Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling
LNv	Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
LVO	Limburgs Voortgezet Onderwijs
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
ME	Mobiele Eenheid
MTW	Managementteam Watertekorten
NAM	Nederlandse Aardolie Maatschappij
NAP	Normaal Amsterdams Peil
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NS	Nederlandse Spoorwegen
OCenW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OvD	officier van dienst
OM	Openbaar Ministerie
OvV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
PTA	programma van toetsing en afsluiting
RDO	regionaal droogte-overleg
RDW	Dienst Wegverkeer
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ROT	regionaal operationeel team
SGBO	Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen
TEV	Team(leider) Explosieven Verkenning
UvW	Unie van Waterschappen
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wvr	Wet veiligheidsregio's

## Over de auteurs

*Marije Bakker*, onderzoeker, lectoraat Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

*Emily Berger*, junior onderzoeker, lectoraat Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

*Hester Bergsma*, beleidsmedewerker onderzoek, Universiteit Leiden

*Frank Cools*, adviseur Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

*Jana Domrose*, junior onderzoeker, lectoraat Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

*Menno van Duin*, lector Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

*Jan Maarten Elbers*, promovendus, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden

*Wouter Jong*, adviseur Crisisbeheersing, Nederlands Genootschap van Burgemeesters

*Renee Linck*, zelfstandig organisatieadviseur, Renee Linck Advies

*Jimmy Maan*, onderzoeker, Lokale Zaken

*Clemon Tonnaer*, senior onderzoeker, Brandweeracademie, Instituut Fysieke Veiligheid

*Laurens van der Varst*, senior onderzoeker, lectoraat Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

*Vina Wijkhuijs*, senior onderzoeker, lectoraat Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

