

Lessen uit crises en mini-crisis 2014



Dit boek geeft een tour de horizon van de crisisbeheersing in Nederland anno 2014. In deze publicatie worden zeventien bijzondere gebeurtenissen uit dat jaar beschreven en beschouwd. Aan bod komt uiteraard de vliegcrash MH17, een van de grootste crises waar Nederland de afgelopen decennia mee te maken kreeg. Daarnaast is er aandacht voor verschillende 'mini-crisis' waaronder de fatale overval in Deurne, de grote brand op de Veluwe, het noodweer tijdens Pinkpop, de IS-demonstraties in Den Haag, het monstertruckdrama in Haaksbergen en de uitbraak van vogelgriep.

De verschillende situaties leveren de nodige stof tot leren op. De auteurs beschouwen de bestuurlijke en operationele dilemma's die zich voordeden en welke lessen daaruit te trekken zijn. Bestuurders en professionals werkzaam op het terrein van crisisbeheersing en veiligheidsmanagement kunnen hier hun voordeel mee doen.

Centrale thema's zijn onder andere: omgaan met maatschappelijke en politieke onrust, flexibele toepassingen van GRIP, de samenwerking tussen ketens, strafrechtelijk onderzoek en aansprakelijkheidsprocedures, de bijzondere rol van burgemeesters en de wisselwerking tussen reguliere en sociale media.

Dit is de derde publicatie in de reeks van het lectoraat Crisisbeheersing. Eerder verschenen *Lessen uit crises en mini-crisis 2012* en *Lessen uit crises en mini-crisis 2013*.

ISBN 978-94-6236-588-9



9 789462 365889 >



Lessen uit crises en mini-crisis 2014

Lessen uit crises en mini-crisis 2014

Redactie

Menno van Duin

Vina Wijkhuijs

Boom bestuurskunde

Den Haag

2015

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Copyright: © 2015 Menno van Duin & Vina Wijkhuijs | Boom bestuurskunde

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

Voor zover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). 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).

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 978-94-6236-588-9
ISBN 978-94-6274-357-1 (e-book)
NUR 741

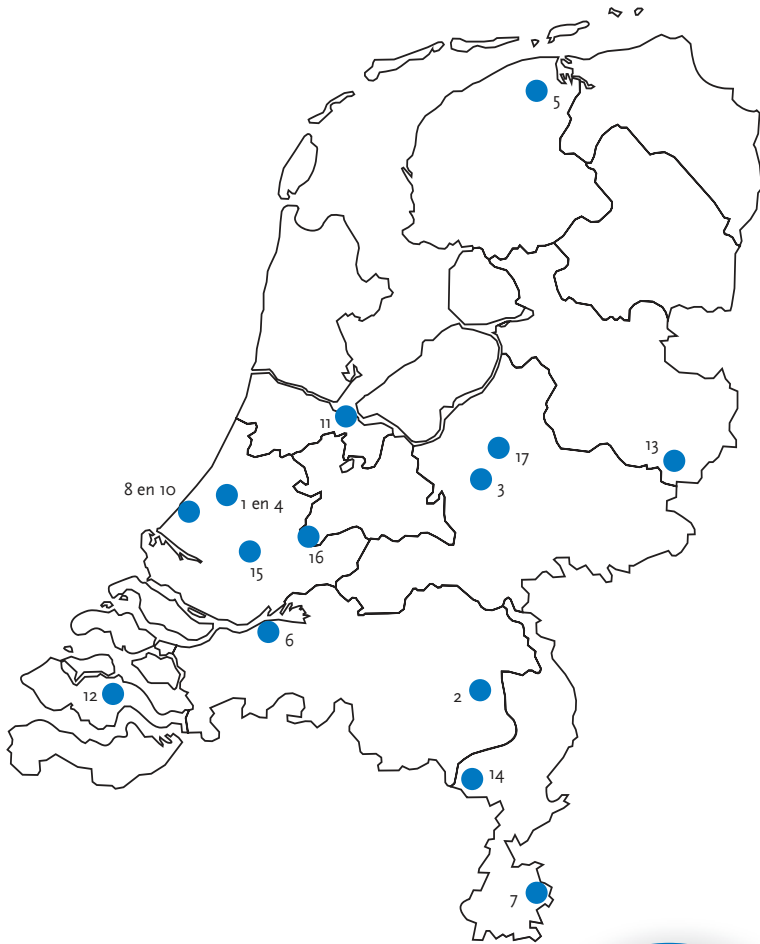
www.boombestuurskunde.nl

Inhoud

Wat kunnen we leren van de casus uit 2014?	9
<i>Menno van Duin, Vina Wijkhuijs</i>	
1 Leiden in Last: de crisis rond Benno L.	47
<i>Rogier van Voorden, Arjen Boin</i>	
2 Fatale overval op juwelier in Deurne	65
<i>Vina Wijkhuijs</i>	
3 Brand in Nationaal Park De Hoge Veluwe	81
<i>Régis Flohr, Charlotte van Ruijven</i>	
4 Zoveel bommen, zoveel zinnen	97
<i>Marijn van Eijsden, Hans Zuidijk</i>	
5 Ingestorte dug-out in Twijzel	109
<i>Edith Leentvaar</i>	
6 Shell Moerdijk: de lakmoesproef?	125
<i>Menno van Duin</i>	
7 Noodweer tijdens Pinkpop	139
<i>Margo Karemaker, Anouk Ros</i>	
8 Een scheepsbrand in Scheveningen	151
<i>Vina Wijkhuijs, Menno van Duin</i>	
9 Vliegcrash MH17	167
<i>Menno van Duin, Vina Wijkhuijs</i>	
10 IS-demonstraties in Den Haag	205
<i>Vina Wijkhuijs, Menno van Duin</i>	

11	Ontruiming flat De Beukenhorst: <i>tipping points</i> in Diemen	217
	<i>Ed Oomes, Wendy Kiel</i>	
12	Een witte muur. Kettingbotsing in dichte mist op de A58	233
	<i>Jaco van Hoorn, Hans Zuidijk</i>	
13	De monstertruck van Haaksbergen	251
	<i>Janice Meerenburgh, Menno van Duin</i>	
14	Miltvuur-incident	267
	<i>Fred de Klerk, Vina Wijkhuijs</i>	
15	Sinterklaasintocht in Gouda: hoe een kinderfeest een crisis werd	279
	<i>Lex Cachet, Menno van Duin</i>	
16	Vogelgriep 2014: de casus Oudewater	297
	<i>Fred de Klerk, Menno van Duin</i>	
17	Twee gasincidenten in Apeldoorn	311
	<i>Ellen van Driest, Menno van Duin</i>	
	Literatuur	323
	Afkortingen	329
	Over de auteurs	331

Locaties casus



Wat kunnen we leren van de casus uit 2014?

Menno van Duin, Vina Wijkhuijs

Inleiding

Dit is al weer de derde bundel in de reeks *Lessen uit crises en mini-crisis*. In de zeventien hoofdstukken die hierna volgen wordt een selectie van bijzondere gebeurtenissen uit het jaar 2014 belicht. Het oogmerk waarmee deze gebeurtenissen zijn samengebracht, is het ontrafelen van dilemma's; de kwesties die op dat moment speelden, hetzij bestuurlijk of operationeel. Langs die weg hopen wij een bijdrage te leveren aan de wijze waarop autoriteiten en hulpdiensten omgaan met calamiteiten, incidenten en situaties van maatschappelijke onrust.

De dilemma's die aan de orde komen, hoeven niet per se door de direct betrokkenen als zodanig te zijn ervaren. Het zijn eerder vragen die om analytische redenen opgeworpen worden dan dat ze feitelijk ook steeds 'op tafel' lagen. Het doen van dilemma-gericht onderzoek verschilt daarmee in aanpak van andere vormen van evaluatieonderzoek. Daarin wordt vaak een *causale* relatie gelegd tussen het handelen van actoren en de gevolgen ervan. Problemen of knelpunten die zich ten tijde van de gebeurtenis voordeden, worden dan (soms met opgeheven vingertje) geweten aan een discrepantie tussen het handelen en datgene wat in wet- en regelgeving is vastgelegd. In deze publicatie daarentegen wordt een *contextuele* benadering voorgestaan. Getracht wordt het verloop van de gebeurtenissen te verklaren door ze in hun bredere context te plaatsen (zie De Bruijn, 2007). De verklaring voor het handelen wordt vooral gezocht in de achterliggende redenen of oorzaken van het handelen; *waarom* is het zo gegaan?

Wij verkiezen deze dilemma-gerichte benadering omdat er tussen crises en dilemma's een nauwe relatie bestaat. Tijdens crises (en ook

mini-cries) dienen regelmatig keuzes te worden gemaakt uit twee of meer alternatieven die elk aantrekkelijke, maar ook onaantrekkelijke aspecten of consequenties hebben. Er moeten lastige afwegingen worden gemaakt, waarbij voor elke keuze wel wat te zeggen is. De keuze voor een bepaalde optie kan niet alleen verstrekkende gevolgen hebben, ze moet vaak ook onder tijdsdruk worden gemaakt. Er is geen tijd voor uitvoerige deliberatie, noch voor het uitgebreid inwinnen van advies. De kenmerken van crises (onvolledige informatie, tijdsdruk) maken dat een andersoortige wijze van evalueren nodig is, wil men ook voor toekomstige situaties van dergelijke ervaringen leren.

Lange schaduwen

In de twee eerdere bundels van *Lessen uit crises en mini-cries* zijn bij elkaar 38 casus uit 2012 en 2013 de revue gepasseerd. De meeste van deze casus zullen velen waarschijnlijk al weer vergeten zijn. De gebeurtenissen kunnen echter, voor degenen die er direct bij betrokken waren, nog op langere termijn consequenties hebben. Voor sommigen is de gebeurtenis iets wat hen nog elke dag raakt. Er is iemand doodgegaan of gewond geraakt, of iemand is (als slachtoffer of als dader) langdurig beschadigd. Voor bestuurders en anderen die bij de afhandeling betrokken waren, zijn crises vaak ‘piekgebeurtenissen’. Zij nemen die ervaring voor de rest van hun leven mee (als ‘rugzakje’) en zullen soms nadien nog regelmatig over de gebeurtenis spreken. Dat zijn zo de gevolgen die aan bijzondere gebeurtenissen kleven. Het zijn gebeurtenissen waar met enige meewarigheid, maar soms ook met enig plezier (die nepbom in de Leeuwardense gracht) aan wordt teruggedacht.

Bijzondere gebeurtenissen trekken dergelijke schaduwen. Soms is echter sprake van ‘lange schaduwen’ en sleept een casus maanden en soms zelfs jaren lang voort. De media lijken de gebeurtenis – om uiteenlopende redenen – niet te willen loslaten, met als gevolg dat de casus voor langere tijd van zich doet spreken. De aardgasbevingen in Groningen zijn wat dat betreft een duidelijk voorbeeld. In de bundel van vorig jaar zijn wij ingegaan op het proces dat zich in 2013 afspeelde. De aanloop van deze casus gaat echter veel verder terug in de tijd, en aan de ontwikkelingen die zich in 2014 voordeden zou ook in deze bundel zo

weer een hoofdstuk kunnen worden gewijd. Boeiend in de ‘Groningse crisis’ was bijvoorbeeld te zien hoe voor het eerst de stad Groningen veel meer in beeld kwam en daarmee de protesten ook sterker werden. Het protest kreeg al in 2009 vorm met de oprichting van de Groninger Bodembeweging. Nadien is het aantal bevingen en ook de kracht van de bevingen alleen maar toegenomen. In 2014 vond opnieuw een aardbeving plaats die veel stof deed opwaaien. De beving op 30 september 2014, met als epicentrum Ten Boer, had een kracht van 2,8 en werd tot in de stad Groningen gevoeld. Niet langer bleken alleen de ommelanden met het probleem van doen te hebben, opeens werd door de bevingen ook de stad Groningen bedreigd. Zolang er aardbevingen plaatsvinden of de kans daarop dreigt te bestaan, zal het Groningse aardgas een thema blijven. In 2014 (en de eerste maanden van 2015) ging de aandacht vooral uit naar het herstel van huizen en de kosten (ruim 5 miljard euro) die daarmee gemoeid zullen zijn. Steeds luider werd echter de vraag hoe ver de gaskraan terug te draaien.

Wat maakt nu dat sommige gebeurtenissen van die lange schaduwen trekken?

Soms zijn er nieuwe feiten, bijvoorbeeld wanneer onderzoeksrapporten verschijnen, en volgt er opnieuw een discussie over de oorzaak van de calamiteit of de verantwoordelijken voor het optreden. Een andere aanleiding kan zijn dat er na een gebeurtenis, veel meer dan vroeger, een juridisch proces volgt. Vaak betreffen het strafzaken, maar het kan ook een privaatrechtelijke procedure zijn. Dergelijke procedures kennen per definitie een lange looptijd. Zo zal de strafzaak tegen Van Rey, waarover Pieter Tops in de vorige bundel schreef, zeker nog wel enige tijd voortsluipen.

Daarnaast kan een nieuwe, vergelijkbare, calamiteit opnieuw de aandacht op de eerdere gebeurtenis vestigen. Zo deed de explosie op 3 juni 2014 bij Shell Moerdijk weer denken aan de brand die zich drie jaar eerder op hetzelfde industrieterrein had voorgedaan bij Chemie-Pack (2011). Naar aanleiding van die brand (Moerdijk-1) zijn allerlei maatregelen genomen. Onder meer werd de opschalingsprocedure uitgebreid met een nieuw opschalingsniveau (GRIP-5) om, wanneer nodig, de bovenregionale communicatie beter te organiseren. Moerdijk-1 fungeerde daardoor als een ‘frame’, als lesstof die bij Moerdijk-2 kon worden getoetst. Hoe functioneerde de nieuwe

brandweerpost op de rand van het industriegebied? Was er opgeschaald naar GRIP-5 om tot bovenregionale afstemming te komen? Daarmee kon ook de vaak bekritiseerde risico-regelreflex langs de casus worden gelegd: Was er na Moerdijk-1 niet te snel – want vanwege één gebeurtenis – iets geregeld en bedacht? Voor een deel lijkt de risico-regelreflex hier inderdaad op te gaan.

Het jaar 2014

Terugkijkend op het jaar 2014 was het een jaar met sterk uiteenlopende gebeurtenissen. 2014 was bij aanvang een sportjaar, dat voor Nederland uiteindelijk ongekende hoogtepunten opleverde. Het begon met de Olympische Winterspelen in Sotsji waar Nederland niet alleen met Kramer en Wüst, maar ook met de schaatsbroers Mulder, en met Groothuis, Bergsma en Ter Mors een recordaantal medailles behaalde. Nooit eerder was er een dergelijke medailleoogst en het lijkt onwaarschijnlijk dat we ooit nog eens zoiets gaan meemaken. En het bleef niet daarbij, want enkele maanden later werd het Nederlandse elftal derde bij het WK in Brazilië en bevestigde de Friese ‘Flying Dutchman’ Zonderland met een wereldtitel op de rekstok nog eens zijn suprematie. Later verrasten Sivas en vooral ook Schippers bij het EK-atletiek, een tak van sport waar Nederland de laatste jaren alleen maar ‘meedeed’, zo leek het. Nooit eerder kenden we zo’n weergaloos sportsucces en vele oranjeharten hebben daar uitgebreid van genoten.

Daarnaast was 2014 voor Nederland vooral ook het jaar van MH17, de vliegcrash die simpelweg geduid kan worden met slechts twee letters en twee cijfers en bij menigeen in het geheugen gegrift staat. Het was een gebeurtenis waarvan velen later nog zullen weten waar hij of zij was toen van de crash vernomen werd, en wat de eerste reacties waren. Nooit eerder deed zich een ramp/crisis voor die zo lang en intensief de (media-)aandacht opeiste. Van de autoriteiten, de politie en de krijgsmacht, maar ook van anderen, werden na deze ramp enorme inspanningen gevraagd.

MH17 was echter niet de enige gebeurtenis in 2014 die veel inspanningen vergde. Er was ook de NSS-top die uiteindelijk zo voorspoedig verliep. Toen over de gehele wereld de foto van Obama staande voor

de Nachtwacht op de voorpagina's van de kranten verscheen, was er sprake van gepaste trots. Als 'Hollandpromotie' was de NSS een topevenement. Of al die voorbereidingen en die duizenden agenten en soldaten nu allemaal nodig waren, zullen wij nooit weten.

Verder was er nog de dreiging die van de ebola-epidemie uitging. Wekenlang was de grote besmettingshaard in Afrika in het nieuws. De crisis kreeg veel aandacht, ook vanwege de mogelijke consequenties voor ons land. Berichten over artsen en verpleegkundigen die met ebola besmet waren, wakkerden de ongerustheid aan. In de VS bleek een persoon die mogelijk met ebola besmet was, bij een regionaal ziekenhuis te zijn weggestuurd toen hij zich daar had gemeld. Enkele dagen later werd hij alsnog met spoed opgenomen, maar toen was het al te laat. Niet alleen overleed deze persoon, ook waren twee verpleegsters met het ebolavirus besmet. Snelle herkenning van het ziektebeeld en isolatie van de patiënt (en van degenen die met de patiënt in aanraking zijn gekomen) zijn cruciaal om een uitbraak te voorkomen.

Van deze drie grote gebeurtenissen (MH17, NSS en ebola) besteden wij in deze publicatie alleen aandacht aan MH17. Er moeten nu eenmaal, vanwege de omvang van het boekje, keuzes worden gemaakt. Dat geldt ook voor de tientallen 'kleinere' incidenten die er in 2014 zijn geweest. Gebeurtenissen die een plaats in dit jaarboek hadden verdiend, maar waar we geen aandacht aan zullen besteden, zijn bijvoorbeeld de arrestatie van het gangsterduo ('Bonnie & Clyde') dat begin 2014 twee weken lang de gemoederen in Oost-Nederland in zijn greep hield, en de zoektocht in Panama naar de twee jonge vrouwen Kris en Lianne. Ook wordt in deze bundel niet ingegaan op de verschillende branden waarbij asbest vrijkwam (Alkmaar, Wintelre, Roermond) en die daarom in de volksmond wel ten onrechte 'asbestbranden' worden genoemd. In de volgende bundel zal echter aan deze branden – aangevuld met casus uit 2015 (Wateringen, Velsen) – in een vergelijkend perspectief aandacht worden besteed. De gebeurtenissen die wel in deze bundel aan de orde komen, lichten wij hieronder kort toe.

De casus van 2014

MH17

17 juli 2014, alleen de datum zegt eigenlijk al genoeg. Velen hadden of waren met vakantie toen zij van de vliegcrash vernamen. Een ramp die al vrij snel – vanwege vermeende betrokkenheid van Rusland – een internationale crisis werd en in een jaarboek over crises dan ook niet mag ontbreken. Maar wat valt er nog te zeggen over een gebeurtenis waarover in de maanden erna al zoveel is gezegd en geschreven? De berichten over MH17 domineerden, zeker in de eerste weken en maanden na de crash, volledig het nieuws. Terwijl officiële onderzoeksrapporten (naar onder andere de crisisbeheersing, de oorzaak en de verleende nazorg) nog moeten verschijnen, zetten wij in het betreffende hoofdstuk een aantal voorlopige bevindingen op een rij.

Demonstraties

Deze bundel bevat daarnaast een viertal casus over demonstraties. De eerste casus betreft de huisvesting van ex-zedendelinquent Benno L. In januari 2014 besloot burgemeester Lenferink van Leiden in te gaan op het verzoek van het Openbaar Ministerie (OM) om de pedoseksuele zwemleraar in Leiden onderdak te verlenen. Het dilemma waar Lenferink vervolgens voor stond, was of hierover openheid moest worden betracht of dat dit ‘in het diepste geheim’ diende te gebeuren. Hij besloot, met uitzondering van een aantal ambtenaren, niemand te informeren; noch de direct omwonenden, noch de gemeenteraad. Toen echter twee freelance journalisten er hoogte van kregen, klopten zij bij Lenferink aan, die bereid was openheid van zaken te geven. Wat volgde was een artikel in *NRC Handelsblad*, waarin de woonplaats van Benno L. werd onthuld, en demonstraties in een anders zo rustige wijk. Aan de hand van zes kritische factoren analyseren Rogier van Voorden en Arjen Boin hoe in Leiden met deze mini-crisis is omgegaan.

Een tweede casus over demonstraties speelt zich af in het Brabantse Deurne. Op 28 maart 2014 vond bij de plaatselijke juwelier een geweldadige roofoverval plaats. De juwelier werd ernstig mishandeld en bedreigd, waarop de vrouw van de juwelier uiteindelijk de twee overvallers doodschoot. Deze bleken allebei van Marokkaanse komaf. Het schietincident leidde tot vele reacties op sociale media, van steunbetuigingen voor de juweliersvrouw, tot verwijzingen naar uitlatingen

van PVV-leider Wilders. Toen een dag na het schietincident de hoofd-officier van justitie meldde dat het OM uitging van noodweer, was voor een aantal personen (van met name Marokkaanse afkomst) de maat vol. Er volgden demonstraties en de ontwikkelingen werden door nieuwszenders nauwlettend gevolgd. Het dilemma waar de autoriteiten in Deurne voor stonden was hoe de maatschappelijke onrust te beteugelen. Burgemeester Mak besloot een demonstratieverbod af te kondigen; dat kwam hem op kritiek te staan.

Vervolgens was Den Haag, en meer specifiek de Schilderswijk, in de zomer van 2014 het toneel van een reeks demonstraties voor en tegen de (vorming van een) Islamitische Staat (IS). Burgemeester Van Aartsen was op vakantie en kreeg, mede vanwege zijn afwezigheid, in de media de volle laag. Hij zou de situatie hebben onderschat en te laat naar Den Haag zijn teruggekeerd. In een ingelast spoeddebat op 14 augustus 2014 gaf burgemeester Van Aartsen zo zijn redenen. Met de kennis achteraf is het goed eens te kijken of en waar Van Aartsen nu zaken anders had kunnen doen.

Dan waren er nog de demonstraties in Gouda tijdens de nationale intocht van Sinterklaas over de slepende kwestie rond Zwarte Piet. Zowel voor- als tegenstanders van een anders gekleurde Piet wensten deze gelegenheid niet onbenut te laten om hun standpunt duidelijk te maken. Interessanter dan de clash in Gouda zijn echter alle 'schermut-selingen' die zich voordien in de politiek en in rechtszaken voordeden. In een sociologisch getinte bijdrage, mede van de hand van Lex Cachet, wordt juist hierop het accent gelegd.

Branden

Evenals vorig jaar komt in deze bundel ook een aantal branden aan bod. Ten eerste woedde er tijdens het Paasweekend in april 2014 een hevige brand in het Nationaal Park De Hoge Veluwe. De laatste jaren is de aandacht voor de risico's van natuurbranden fors toegenomen. Leek het voorheen dat alleen in warme vakantie landen (Griekenland, Frankrijk, Spanje) zich natuurbranden voordeden, ook in ons land is er (vaak in heide- en duingebieden) zo nu en dan sprake van een grote natuurbrand. Daarbij is vaak de omvang van de brand niet eens het risico – zoals elders het geval is – maar het feit dat in ons land natuur en bebouwing vaak veel meer met elkaar vermengd zijn. Campings, verzorgingshuizen en andere instellingen liggen soms in of vlakbij

potentieel brandende gebieden. De brand in het Nationaal Park was bijvoorbeeld aanleiding de internationaal gerenommeerde kunstcollectie van het Kröller-Müller Museum uit voorzorg in veiligheid te brengen. Gelukkig kreeg de brandweer, na de nodige inspanningen, de brand onder controle, maar het was ten minste weer een wake-up call; de mogelijke consequenties van een dergelijke brand kunnen groot zijn. Régis Flohr en Charlotte van Ruijven gaan in het betreffende hoofdstuk in op de vraag welke factoren bij het managen van natuurbranden een rol spelen en welke lessen we uit deze brand kunnen optekenen.

Vervolgens was er de brand bij Shell Moerdijk. In de avond van 3 juni 2014 brak daar een grote brand uit als gevolg van twee explosies die tot in de verre omtrek te horen waren. De gebeurtenis deed direct herinneren aan de grote brand in 2011 bij Chemie-Pack, dat op hetzelfde industrieterrein gevestigd was. Die brand bracht niet alleen veel milieuschade (vanwege sterk vervuild bluswater), maar leverde ook een boekenplank aan rapporten op over de brandbestrijding, de crisiscommunicatie en hoe het een volgende keer beter zou kunnen. Het optreden na de brand bij Shell Moerdijk is daarom te beschouwen als een lakmoesproef: Hebben de hulpdiensten en autoriteiten van de gebeurtenis uit 2011 geleerd? De betrokkenen slaagden met goed gevolg, hoewel daar nog wel iets over op te merken is. Als er zelfs bij Shell zich een dergelijke calamiteit kan voordoen, moeten wij ons misschien wel meer zorgen maken over hoe in de procesindustrie met veiligheid wordt omgegaan.

Een derde brand is een scheepsbrand die zich op maandag 23 juni voordeed in de haven van Scheveningen. Terwijl menigeen in de ban was van het WK-voetbal in Brazilië (en de laatste poulewedstrijd die het Nederlands elftal die avond zou spelen), trok over Scheveningen een grote rookwolk richting het centrum van Den Haag. De bestrijding van de brand vergde het uiterste van de brandweereenheden en zonder de inzet van specialistische brandbestrijdingsteams was de brand zeer waarschijnlijk niet diezelfde dag geblust. De hulpdiensten en autoriteiten in Den Haag zagen zich dan ook gesteld voor het dilemma wat te doen als de offensieve brandbestrijding niet binnen afzienbare tijd resultaat zou hebben. Dat bleek een behoorlijk ingewikkelde kwestie die in het betreffende hoofdstuk uiteen wordt gezet.

Evenementen

Evenementen kennen in principe altijd risico's en soms gaat er ook feitelijk iets mis. Geregeld blijken daarbij de weersomstandigheden een factor van betekenis. In 2012 stortte als gevolg van hevig noodweer tijdens het Dicky Woodstockfestival in Steenwijkerwold een grote festivaltent in. In 2014 zorgde een aankomend hevig noodweer voor een dreigende situatie op de 45^e editie van Pinkpop. Op de laatste dag van het festival werd door het KNMI voor de provincie Limburg code rood afgegeven. Dat riep – vooral bij het thuisfront en in de media – het beeld op, dat het publiek maar beter kon worden gemaand naar huis te gaan. Maar zo eenvoudig lag dat natuurlijk niet. Ook ontruimen van het festivalterrein zou het nodige (aan tijd, vervoer en dergelijke) vergen. Aldus werd de keuze van ontruimen een waar dilemma. Bezoekers op het festivalterrein laten blijven, kende zeker risico's, maar iedereen wegsturen was ook niet zonder gevaar. Het ging uiteindelijk allemaal goed. Dat maakt de overwegingen waar men voor stond, niet minder interessant. Deze worden door Margo Karemaker en Anouk Ros beschreven.

In twee andere casus waren het niet de weersomstandigheden die tot problemen leidden, maar deed zich onverwacht een noodlottig ongeval voor. In het Friese dorp Twijzel stortte op 21 mei 2014, tijdens een korfbaltoernooi voor basisscholen, op een van de sportvelden een dug-out in. Een aantal kinderen kwam onder de betonnen dakplaat terecht; één van hen overleed korte tijd later aan haar verwondingen. Omdat sprake was van een ongeval met dodelijke afloop, startte het OM een strafrechtelijk onderzoek. Tegelijkertijd probeerde de gemeente de nazorg zo goed mogelijk te organiseren, al werd gaandeweg duidelijk dat diezelfde gemeente, als eigenaar van de dug-out, voor de geleden schade aansprakelijk was. Het gelijktijdig verloop van juridische procedures en nazorgprocessen maakte het er voor de gemeente en haar medewerkers niet makkelijker op. Edith Leentvaar snijdt daarmee in het betreffende hoofdstuk een interessant dilemma aan.

Het monstertruck-incident dat op 28 september 2014 in Haaksbergen plaatsvond heeft wel iets vergelijkbaars. Ook hier lag er een verantwoordelijkheid bij de gemeente, die voor het evenement een vergunning afgegeven had. De gemeente werd hierover nadien buitengewoon kritisch aangesproken. Enkele maanden later deed de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) dat nog eens dunnetjes over in een, vooral voor burgemeester Gerritsen als verantwoordelijk

bestuurder, uiterst kritisch onderzoeksrapport. Onderwijl was de gemeente verantwoordelijk voor het crisismanagement en de nazorg. In het betreffende hoofdstuk, mede van de hand van Janice Meerenburgh, staat de vraag centraal of de gemeente – zowel voor, tijdens als na het monstertruck-incident – in staat was haar inwoners voldoende bescherming te bieden.

Infrastructuur

Soms worden autowegen afgesloten en mensen gevraagd tijdelijk hun woning te verlaten, omdat een vliegtuigbom is aangetroffen die onschadelijk moet worden gemaakt. Nederland ligt nog vol met allerlei materieel uit de Tweede Wereldoorlog dat destijds niet is ontploft. Alleen al in Leiden werden in een half jaar tijd twee forse bommen (500-ponders) gevonden. In het hoofdstuk ‘Zoveel bommen, zoveel zinnen’ wordt ingegaan op het proces van identificatie en ontmanteling. Opmerkelijk is dat er beide keren voor een ander GRIP-niveau is gekozen. De auteurs, Marijn van Eijdsen en Hans Zuidijk, lichten toe waarom. In het hoofdstuk is tevens een schema opgenomen dat een mooie leidraad biedt voor de aanpak van toekomstige bomruiming, want ook de komende jaren zullen nog de nodige bommen gevonden worden.

Ook in een aantal andere hoofdstukken is de infrastructuur onderwerp of aanleiding van een mini-crisis. In Diemen moest op 4 september 2014 een galarijflat worden ontruimd, omdat door een gasexplosie een deel van de gevel was ingestort (waarbij twee personen om het leven kwamen). In allerijl moest voor de 213 bewoners een tijdelijk onderkomen worden gezocht, hetgeen nog knap lastig bleek omdat vanwege evenementen in Amsterdam de hotels nagenoeg waren volgeboekt. In het hoofdstuk ‘Ontruiming flat De Beukenhorst’ schrijven Ed Oomes en Wendy Kiel voor het tweede achtereenvolgende jaar over het incidentmanagementmodel. Begrippen als ‘impactgebied’ en ‘story telling’ (die vorig jaar aan de hand van de brand in Leeuwarden zijn toegelicht) komen ook nu weer aan de orde. Daarnaast wordt ingegaan op zogenoemde ‘tipping points’; momenten waarop een incident beheersbaar (blijft) of juist onbeheersbaar kan worden. Elke mini-crisis kent wel dit soort momenten. In Diemen deed zich een dergelijk moment voor toen in verschillende media werd gesuggereerd dat een flink aantal bewoners niet naar hun woning wenste terug te keren, terwijl dit

volgens de brandweer en woningcorporatie wel mogelijk en verantwoord was. De casus had gezegd veel in zich om 'groot' te worden.

Groot, maar dan vooral in termen van de omvang van het ongeval, was de kettingbotsing die op Prinsjesdag plaatsvond op de A58 (tussen Middelburg en Goes). In de ochtend was er in delen van Zeeland sprake van dichte mist, waar automobilisten volledig door verrast werden. Op drie locaties deden zich ernstige ongevallen voor, waarbij in totaal twee personen om het leven kwamen. Jaco van Hoorn en Hans Zuidijk beschrijven de onorthodoxe wijze waarop aan de eerste hulpverlening en nazorg invulling is gegeven. Daarbij komen ook thema's aan de orde als schuldvraag en schadeafwikkeling.

In Apeldoorn deed zich binnen een half jaar tijd, tot twee keer toe, een bijna identieke gasstoring voor. Zowel in mei als in december 2014 was er – in nota bene dezelfde woonwijk – sprake van een gecombineerde water- en gasleidingbreuk. In beide gevallen zorgde vooral het vollopen van de gasleiding met water en modder voor problemen. Het hoofdstuk beschrijft hoe hierna professioneel werd opgetreden en welk verzachtend effect de compensatieregeling had voor diegenen die tijdelijk zonder gas zaten.

Volksgezondheid

Ten slotte handelen twee hoofdstukken die met Fred de Klerk tot stand zijn gekomen over dierziekten die ook bij mensen tot ernstige gezondheidsproblemen kunnen leiden. In het najaar van 2014 was er een miltvuur-incident: rundvlees afkomstig uit Slowakije, dat in Nederland was verwerkt en verkocht, zou mogelijk met miltvuur zijn besmet. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) berichtte het bedrijf waar het vlees was verwerkt, dat de betreffende partij uit de handel moest worden gehaald. Volgens de NVWA zou evenwel met een zogenoemde 'stille' re-call kunnen worden volstaan. De stichting Foodwatch was het daar niet mee eens en eiste een grotere openbaarheid van informatie. In het hoofdstuk wordt beschreven welke belangen bij dit dilemma speelden.

In november 2014 werd vervolgens de pluimveehouderij opnieuw getroffen door een uitbraak van vogelgriep. Deze dook als eerste op in de gemeente Oudewater, op een boerderij in Hekendorp. Later zouden nog enkele bedrijven in andere gemeenten volgen. In tegenstelling tot eerdere uitbraken van vogelgriep wist men echter deze keer de schaal

waarop de ziekte zich verspreidde, beperkt te houden. Toch was het wel even schrikken. De uitbraak bracht verschillende actoren op de been, waaronder de NVWA en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). In eerdere van dit soort situaties was er wel eens sprake geweest van ‘schurende relaties’ tussen het Rijk en de gemeenten. Opmerkelijk is daarom dat het deze keer beduidend soepeler verliep.

Rode draden uit de casus

Kleine gebeurtenissen, grote vragen

Van de casus die in deze bundel zijn opgenomen, is natuurlijk MH17 een ware crisis; een grote gebeurtenis die met grote vraagstukken gepaard ging. Het neerstorten van het vliegtuig leidde tot internationale politieke spanningen, niet alleen omdat het passagiersvliegtuig was neergeschoten, maar ook omdat dit gebeurde in een gebied waar Russische belangen speelden. Het bemoeilijkte de repatriëring en het onderzoek naar de verantwoordelijken voor de ramp en het zette tegelijkertijd de toon voor de wijze waarop de stoffelijke overschotten van de slachtoffers in Nederland werden ‘onthaald’. Voor zulke grote gebeurtenissen komt Nederland – gelukkig – niet zo vaak te staan.

Bij aanvang van deze reeks was de zeldzaamheid van grote rampen en crises een van de redenen om ons ook op ‘mini-crisis’ te richten en oog te hebben voor de dilemma’s en knelpunten die zich in die situaties voordoen. Ook uit kleinere, maar vaker voorkomende gebeurtenissen kan immers het nodige worden geleerd. Vandaar dat deze reeks de titel ‘Lessen uit crises en mini-crisis’ meekreeg. Hiermee is niet gezegd dat mini-crisis naar verhouding eenvoudig en simpel zijn. Ook achter kleine gebeurtenissen kunnen grotere kwesties schuil gaan.

Natuurlijk waren de demonstraties in Gouda tijdens de nationale Sinterklaasintocht een verstoring van de openbare orde, maar de Zwarte Pietdiscussie die achter de demonstraties schuilging kende een ‘groter’ belang. Het ging hier om een door een deel van de Nederlandse bevolking als discriminerend ervaren invulling van een traditie, het Sinterklaasfeest, waarvan anderen vonden dat het vooral ‘zo’ moest blijven. Er was hier duidelijk sprake van een waardenconflict.

Na de demonstraties in Den Haag tegen de houding van Israël jegens de Palestijnen en voor de vorming van een Islamitische Staat (IS) moest vooral burgemeester Van Aartsen het ontgelden. De grotere kwestie echter die in deze casus speelde, had van doen met de internationale spanningen in de wereld tussen bevolkingsgroepen met een bepaalde politieke overtuiging, en hoe daarmee in Nederland om te gaan. Terwijl getracht wordt te voorkomen dat mannen en vrouwen naar het Midden-Oosten afreizen om zich aan te sluiten bij de jihadistische strijd, moeten soms op lokaal niveau de gemoederen gesust worden omdat, opmerkelijk genoeg, zij die een totalitaire staat nastreven, gebruikmaken van de mogelijkheden die een democratische staat hun biedt.

De roofoverval in Deurne, primair een strafrechtelijke aangelegenheid, toonde op zijn beurt de etnische spanningen in Nederland. Slechts tien dagen nadat aanhangers van de PVV na de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen in Den Haag ‘minder-minder-minder’ hadden gescandeerd, werden bij een overval in een juwelierszaak de twee overvallers – allebei met een Marokkaanse nationaliteit – dodelijk geraakt. Omdat de juweliersvrouw (die uit zelfverdediging geschoten had) vele steunbetuigingen ontving en de hoofdofficier van justitie al vrij snel meende dat er sprake was geweest van noodweer, kwam een groep demonstranten van voornamelijk Marokkaanse komaf op de been. De spanningen dreigden het Brabantse dorp te ontstijgen.

Ook de casus Benno L. maakte deel uit van een groter verband. In 2014 waren er niet alleen protesten in Leiden, ook in andere steden werd gedemonstreerd tegen de huisvesting van ex-delinquenten (zie bijvoorbeeld IFV & HAY, 2015). Bij de huisvesting van Benno L. wakkerde burgemeester Lenferink terecht de discussie aan over de vraag hoe ex-delinquenten weer in de samenleving op te nemen. Aanvankelijk gaf hij de voorkeur aan een operatie ‘in het diepste geheim’. Toen eenmaal alsnog bekend werd dat Benno L. in Leiden woonde, kwam hem dat op kritiek te staan. Door de gemeente Leiden zijn vervolgens extra voorwaarden aan de huisvesting van Benno L. gesteld (gebiedscamera’s, enkelband, begeleiding). Enkele maanden later, bij de huisvesting van Volkert van der G., gaf burgemeester Berends van Apeldoorn direct openheid van zaken en bleef het relatief rustig. Misschien was die aanpak ook in Leiden beter geweest, zo reflecteerde Lenferink, al is dat natuurlijk niet met zekerheid te zeggen.

Oorzakelijke factoren

Deze publicatie gaat primair over het crisismanagement en de hulpverlening bij ongevallen en rampen. Dit betekent dat relatief weinig aandacht uitgaat naar de factoren die tot deze gebeurtenissen leidden. Hoogwaardig onderzoek naar risicofactoren en oorzaken van ongevallen wordt vooral door anderen als de OvV gedaan. Toch is het geen overbodige exercitie om eens bij de oorzakelijke factoren van de gebeurtenissen die in deze bundel besproken worden, stil te staan.

Bij het grootste deel van de casus speelt de vraag waarom de gebeurtenis plaatsvond of hoe die kon gebeuren eigenlijk geen bijzondere rol. Den Haag is nu eenmaal de regeringsstad waar jaarlijks een groot aantal demonstraties plaatsvindt. In Leiden lagen nog bommen uit de Tweede Wereldoorlog die onschadelijk moesten worden gemaakt. In diezelfde stad kreeg Benno L. een huis, maar dat had om het even in een andere plaats kunnen zijn, al was zijn eerdere verzoek om in Kerkrade te mogen wonen, afgewezen. Het was in ieder geval niet het feit dat Leiden zijn woonplaats werd dat tot maatschappelijke onrust leidde; ook bij de huisvesting van andere ex-gedetineerden en zeker van diegenen die voor pedofilie veroordeeld zijn, vinden dergelijke processen plaats. Zo was er deze keer dichte mist in Zeeland en barstte juist tijdens het weekend van Pinkpop in Zuid-Limburg een hevig noodweer los. Het was een speling van het lot dat in een juwelierszaak in Deurne (weliswaar voor de tweede keer) een gewapende overval plaatsvond en de vogelgriep in Hekendorp (en enkele andere plaatsen) uitbrak. Evenzo was het moeilijk te voorkomen dat rundvlees uit Slowakije (mogelijk) met miltvuur was besmet en er op een schip in de haven van Scheveningen, alsook eerder in het Nationaal Park De Hoge Veluwe, brand uitbrak.

Bij de andere acht casus is er over de aanleiding van de gebeurtenis wel een heel verhaal te vertellen. Bovendien kennen die verhalen een aantal gemeenschappelijke elementen, die vaker uit onderzoek naar oorzaken van ongevallen en rampen naar voren komen. In de eerste plaats is dat de factor tijd. Vaak gaan factoren die aan het ontstaan van een calamiteit hebben bijgedragen, enkele en soms vele jaren terug in de tijd. Kabels en gasleidingen liggen al decennia lang in de grond, worden soms nog wel, maar soms ook niet meer gebruikt,

en worden lang niet altijd goed of volledig op kaarten aangegeven. Bij graafwerkzaamheden gaat er dan ook nog wel eens wat mis (zoals in Diemen en Apeldoorn). Ook kan ouderdom – zoals in Apeldoorn bleek – hierbij een rol spelen. Bij Shell Moerdijk was de verklaring voor het feit dat de explosie zich daar voordeed, voor een groot deel gelegen in het verkeerde ontwerp van de MSPO-2 installatie uit 1999. Daarnaast speelden onzorgvuldige werkwijzen die in de loop der jaren waren ingesleten een rol. Vergelijkbaar in dat opzicht is het dramatische ongeval in Haaksbergen. De gemeente kende al jarenlang een dergelijk evenement, maar ieder jaar was het net weer wat anders. In de loop der jaren veranderde het evenement, maar bleef het verguningsproces ongewijzigd. Ook de Zwarte Pietdiscussie liep al vele jaren voordat die in 2014 tot een climax kwam. Dat de dug-out op een sportveld in Twijzel een forse scheur vertoonde, was al ruim een half jaar bekend toen de calamiteit plaatshad. De gebeurtenissen kennen, als op de oorzaak wordt ingezoomd, vaak een voorgeschiedenis. Ze kwamen zogezegd niet geheel onverwacht, al betekent dit niet dat al deze gebeurtenissen te voorkomen waren.

Een tweede overeenkomst is de veelheid aan factoren die in het ontstaan van de (mini-)crisis een rol spelen. Het is zelden één enkele factor die tot een ramp of crisissituatie leidt. De recente rapportages van de OvV over drie in deze publicatie opgenomen calamiteiten (de explosie bij Shell Moerdijk, de gasexplosie in Diemen en het monstertruck-incident in Haaksbergen), laten dat ook weer empirisch zien. Er waren al bij het ontwerp en de bouw van de Shellinstallatie fouten gemaakt; ook in de informatie-uitwisseling tussen betrokkenen bij de graafwerkzaamheden gingen zaken mis; de kwaliteit van de vergunningverlening was ondermaats. Signalen werden genegeerd of er was discussie wie welke maatregelen zou moeten nemen. Door de OvV worden bij de drie casus reeksen oorzakelijke factoren op een rijtje gezet.¹ Het is soms net of je de klassieke studie van Barry Turner, *Man-made disasters*, leest: ambiguïteiten, negeren van signalen, onduidelijke communicatie; allemaal aspecten van ‘sloppy management’ (Turner, 1978).

1 De betreffende analyses, die ook in de korte samenvattende versie van de OvV-rapporten goed worden weergegeven, zijn ons inziens verplichte kost voor diegenen die zich serieus met fysieke veiligheidsvraagstukken bezighouden.

Over het geheel genomen valt dus bij een aantal casus het systemische karakter op. Het falen zit zagezegd (deels) ingebakken in 'het systeem'. In 1984 stelde de Amerikaanse socioloog Charles Perrow in zijn klassieker *Normal accidents: living with high-risk technologies*, dat bepaalde hoogtechnologische calamiteiten als 'normaal' te beschouwen zijn. Als er eenmaal wat misgaat, zijn de mogelijkheden om nog in te grijpen, beperkt. Naast Shell Moerdijk, Haaksbergen, Diemen en Apeldoorn, zijn ook de twee casus over dierziekten (miltvuur en vogelgriep) als een dergelijk type incident te typeren. Strakke koppelingen in de vleesindustrie en pluimveehouderij maken dat een virus of bacteriële besmetting gemakkelijk 'groot' kan worden.

Behalve een falen van 'het systeem' kan natuurlijk ook menselijk handelen een (mede)bepalende factor zijn. Van een 'menselijke' fout was bijvoorbeeld sprak bij de scheepsbrand in Scheveningen, de explosie bij Shell Moerdijk, het monstertruck-incident in Haaksbergen en de gebeurtenissen in Apeldoorn en Diemen. Hetzelfde geldt in feite ook voor de crash met de MH17. Dat het passagiersvliegtuig werd geraakt, was waarschijnlijk niet de bedoeling maar 'een vergissing'. De geplande roofoverval in Deurne daarentegen was duidelijk doelbewust.

Een laatste factor die in meerdere casus meespeelde, is ten slotte 'botte pech'. Uiteindelijk ligt een deel van de verklaringen voor de gebeurtenissen ook in een vervelende samenloop van omstandigheden. Er woedde al enige tijd een gewapende strijd in Oost-Oekraïne en sommige vliegtuigmaatschappijen hadden daarom hun vliegroute aangepast, maar de MH17 was zeker niet het enige vliegtuig dat die dag over Oost-Oekraïne vloog. Eveneens hadden de fatale overval in Deurne en de dodelijke ongevallen in Twijzel, Diemen, Haaksbergen en op de A58 met een vervelende samenloop van omstandigheden van doen. Dat er situaties zijn waarin vele factoren op ongelukkige wijze interfereren, betekent echter ook dat er veel situaties zijn waarin het nog 'net' goed gaat. Het is weinig realistisch te veronderstellen dat de factoren waardoor het mis gaat, zich alleen voordoen bij calamiteiten. Overal en altijd gaat er wel eens (ongemerkt) wat mis. Gelukkig leidt dat maar zelden tot een heuse calamiteit. Als we bedenken met welke regelmaat bepaalde evenementen of werkzaamheden plaatsvinden, hebben we waarschijnlijk vaak 'geluk' gehad. Daarmee hoeven we ons niet neer te leggen bij het feit dat incidenten zich nu eenmaal voordoen. Het vraagt wel steeds om een afweging in de investeringen in

veiligheid en om enige relativering. Ja, helaas, er gaat zo nu en dan wel eens iets mis.

Opschaling: rigiditeit en flexibiliteit bij GRIP

Een terugkerend thema in deze publicatiereeks is de alarmering en de operationele en bestuurlijke opschaling bij incidenten. Ook eerder gingen wij in het openingshoofdstuk van de bundel op dit thema in. Het gaat daarbij vooral om de procedure GRIP, de gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure.² In 2012 waren er onder andere de rellen in Haren, waarover nadien een rapport van de commissie-Cohen verscheen. Daarin werd geconstateerd dat de multidisciplinaire opschaling soms meer flexibiliteit behoeft (zie Commissie Project X Haren, 2013, p. 69). Omdat in het najaar van 2013 de commissie-Hoekstra op basis van een evaluatie van de Wet veiligheidsregio's met een vergelijkbare constatering kwam, heeft het lectoraat Crisisbeheersing in kaart gebracht hoe in de praktijk met GRIP wordt omgegaan (Van Duin & Wijkhuijs, 2015a). Daaruit bleek het volgende.

In Nederland doen zich jaarlijks enkele honderden ongevallen en verstoringen voor waarbij GRIP als opschalingsmethodiek wordt gebruikt.³ Bij ongeveer drie op de vier van deze gebeurtenissen wordt niet verder opgeschaald dan naar GRIP-1. Van het overige deel vormen GRIP-2-incidenten de hoofdmoot, met gemiddeld een kleine zeventig per jaar. Daarnaast doet zich gemiddeld eenmaal per maand een GRIP-3-situatie voor, en eenmaal per kwartaal een GRIP-4-gebeurtenis.

Verder volgden uit het onderzoek de nodige voorbeelden van een rigide gebruik van GRIP. Bijvoorbeeld: de gemeentelijke bevolkingszorg komt pas in actie bij opschaling naar GRIP-2; omdat de sirenes afgaan, moet worden opgeschaald naar GRIP-3 en zo verder. Wanneer allerlei aanverwante zaken aan GRIP gekoppeld worden, ontstaat rigiditeit in de toepassing van de procedure. De regeling laat echter zelf – zo bleek

2 GRIP is een procedure ten behoeve van de samenhang in het multidisciplinaire optreden. De procedure dient als basis voor zowel het operationele optreden als voor de bestuurlijke afstemming (zie Van Duin & Wijkhuijs, 2015a, p. 11-13).

3 In de jaren 2010 tot en met 2013 ging het om 350 tot 400 incidenten per jaar.

eveneens uit de praktijk – voldoende ruimte om er flexibel mee om te gaan. Ook deze publicatie bevat daarvan enkele prachtige voorbeelden.

Een casus waarin zowel rigiditeit als flexibiliteit zichtbaar was, is die over de ontruiming van een flat in Diemen. Nadat zich daar een gas-explosie had voorgedaan, besloot de burgemeester van Diemen niet naar GRIP-3 op te schalen, omdat zij dan naar Amsterdam had gemoeten. De rigiditeit in de regeling van Amsterdam-Amstelland werd omzeild door vanuit het ROT ondersteuning naar Diemen te laten komen; zo kon het GRIP-2 blijven.⁴ Ook de Haagse burgemeester hield het bij GRIP-2 toen er als gevolg van de scheepsbrand in Scheveningen flinke rookwolken richting de stad dreven. Toch was Van Aartsen nauw bij de ontwikkelingen betrokken. Al enige tijd na de melding van de brand was hij (op zijn fiets) poolshoogte komen nemen. Gedurende de dag liet hij zich door onder andere de Operationeel Leider informeren en 's avonds bezocht hij het operationeel team, tot enige verrassing van sommigen ('een burgemeester komt toch niet in het ROT?!'). Daarmee toont deze casus, net als Diemen, een flexibele invulling van GRIP.

Flexibiliteit was er ook in de operationele opschaling ten tijde van de brand in het Nationaal Park De Hoge Veluwe. Hoewel de brand woedde in dat deel van het park dat in de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden ligt, werd met Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland afgesproken dat die regio, omdat daar de eerste melding was binnengekomen, de operationele aansturing op zich zou nemen, totdat naar GRIP-2 zou worden opgeschaald. Van flexibiliteit in bestuurlijke afstemming was sprake toen na het mistongeval op de A58 naar GRIP-4 werd opgeschaald, maar de burgemeesters van de getroffen gemeenten in hun gebied bleven om de mensen die bij het mistongeval betrokken waren een hart onder de riem te steken.

Het hoofdstuk over de bomruiming leert ons dat bij het ontmantelen van explosieven uit de Tweede Wereldoorlog verschillende GRIP-niveaus te hanteren zijn. Van GRIP-0 tot en met GRIP-4 zijn er voorbeelden. In Leiden handelde de burgemeester in korte tijd

4 In Utrecht ondersteunde de veiligheidsregio op een vergelijkbare wijze de burgemeester van Oudewater, toen daar een ernstige variant van vogelgriep was geconstateerd. Het team dat bij elkaar kwam werd wat ondoorzichtig – maar ook wel flexibel – een 'stil beleidsteam' genoemd.

de ruiming van twee (vlakbij elkaar gevonden) bommen onder een ander GRIP-niveau af. De lessen van de eerste ruiming zullen daarbij zeker hebben meegespeeld. Zo ook leken de gebeurtenissen bij Shell Moerdijk een uitgelezen kans om nu eens een van de noviteiten in de opschalingsprocedure in de praktijk te testen. Na de Moerdijkbrand was aan GRIP een nieuw niveau toegevoegd: GRIP-5, voor bovenregionale afstemming. Ook deze keer waren er twee veiligheidsregio's betrokken: Midden- en West-Brabant als bronregio en Zuid-Holland-Zuid dat te maken kreeg met de effecten. Men bleek evenwel zo flexibel om niet naar GRIP-5 op te schalen (hetgeen meer dan een uur tijd gevegd zou hebben). In plaats daarvan schaalde de gemeente Moerdijk op naar GRIP-3, werd in de buurregio opgeschaald naar GRIP-2, en wist men onderling afstemmend en met een liaison de situatie te managen.

De verschillende voorbeelden overziend blijkt duidelijk sprake van flexibiliteit in de wijze waarop aan GRIP invulling gegeven wordt. Flexibiliteit kent echter ook zijn grenzen. Al te creatief werken met GRIP en de betrokkenen daarbij onvoldoende meenemen, kan leiden tot verwarring. Voorkomen moet worden dat degenen die bij de incidentbestrijding een rol vervullen, niet meer goed weten waar zij aan toe zijn. In de praktijk blijkt dat evenwel weinig voor te komen.

Tabel 1.1 Casus 2014 naar GRIP-niveau

Casus	GRIP-niveau
1. Brand in Nationaal Park De Hoge Veluwe	GRIP-2
2. Scheepsbrand in Scheveningen	GRIP-2
3. MH17	GRIP-2
4. Ontruiming flat Diemen	GRIP-2
5. Gasincidenten in Apeldoorn	GRIP-2
6. Shell Moerdijk	GRIP-3 + GRIP-2
7. Noodweer tijdens Pinkpop 2014	GRIP-3
8. Ingestorte dug-out in Twijzel	GRIP-3
9. Monstertruck-incident in Haaksbergen	GRIP-3
10. Kettingbotsing in dichte mist op A58	GRIP-4
11. Bomruiming	GRIP-1 t/m GRIP-4

In totaal was bij elf casus uit deze bundel sprake van GRIP (zie tabel 1.1). Dat is inclusief de vliegcrisis MH17, waarbij op Schiphol enige tijd sprake was van GRIP-2 om nabestaanden van slachtoffers bij te staan. Ook werd er kort na de eerste berichten een ministerieel beleids-team gevormd dat met ondersteuning van ambtelijke voorportalen nog weken nadien actief was. Nooit eerder was bij een ‘ramp in het buitenland’ zo stevig nationaal opgeschaald. In het verleden was er juist kritiek dat het Rijk soms te afzijdig bleef.

Nafase

De laatste twintig jaar heeft Nederland op het gebied van rampen en crises de nodige ervaring opgedaan. Niet dat we met veel rampen en crises te maken hadden, maar Nederland heeft de laatste decennia met de Bijlmerramp (1992), de vuurwerkramp in Enschede (2000), de brand in Volendam (2001) en de Schipholbrand (2005) wel zijn deel gekregen. Deze gebeurtenissen gingen – ook in termen van evalueren – nooit geruisloos voorbij. De Bijlmerramp was aanleiding voor een uitgebreide parlementaire enquête; na Enschede, Volendam en de Schipholbrand verschenen stevige (en soms ook gezaghebbende) rapporten. Deels door deze evaluaties, maar ook van de opgedane praktijkervaringen, is het nodige geleerd.

We weten zo maar al te goed dat na een ramp, en vaak ook na mini-crisis, er nog het nodige te doen staat. Het goed managen van de nafase kan verder leed besparen en in belangrijke mate bijdragen aan herstel van vertrouwen in de maatschappij en de overheid. Het gaat vaak om verschillende soorten thema’s: van materieel herstel en psychosociale ondersteuning tot het onderzoek naar de oorzaak, de financiële afwikkeling en verantwoording over het optreden.

In een aantal hoofdstukken wordt uitvoerig op de nafase ingegaan. In het hoofdstuk over MH17 wordt stilgestaan bij de collectieve saamhorigheid, de dag van nationale rouw en de ondersteuning aan nabestaanden. Ook in de hoofdstukken over de ingestorte dug-out en de kettingbotsing op de A58 is de nafase een centraal thema. Leentvaar kijkt nauwgezet wat er na het dramatische incident met de dug-out in Twijzel op de gemeente Achtkarspelen afkwam. Na de kettingbotsing in dichte mist onderhield met name de politie contact met vele

tientallen automobilisten. Deels ging dat om het achterhalen van de schuldvraag, maar ook om al diegenen die bij de kettingbotsing betrokken waren geweest te informeren over de voortgang van het onderzoek. Negen dagen na het ongeval was er een bijeenkomst waar ruim honderd van de direct betrokkenen bij elkaar kwamen en aanwezig ook met elkaar ervaringen uitwisselden. De politie maakte veel werk van het teruggeven van de spullen die in de auto's achtergelaten waren. En er waren sessies met hulpverleners. Misschien hoeft het niet altijd zo uitgebreid, maar de ervaring leert dat als een incident ook op hulpverleners veel indruk heeft gemaakt, dergelijke sessies zeer op prijs worden gesteld.

Burgemeesters: schipperen tussen rollen

De laatste jaren is in beschrijvingen en analyses van crises en mini-crisis het nodige gezegd over de rol en de positie van de burgemeester,⁵ soms door de bestuurder zelf (zie bijvoorbeeld Eenhoorn, 2011). Uit een recent verschenen dissertatie over de positie van burgemeesters bij calamiteiten (Resoort, 2015) volgt de geruststellende conclusie dat calamiteiten slechts sporadisch leiden tot het einde van een burgemeesterschap. Belangrijke factoren die van invloed zijn op het aanblijven of vertrek, zijn leiderschap en communicatie. Zolang een burgemeester maar voldoende leiderschap betoont, goed communiceert, zicht heeft op de inzet van de hulpverlening, de gemeenteraad voldoende informeert en in de veiligheidsdriehoek zijn 'mannetje' staat, komt het meestal wel goed (Resoort, 2015, p. 464). Dat neemt niet weg dat daarmee in kritieke situaties het nodige van een burgemeester wordt gevraagd.

In de meeste casus in dit boek vervullen burgemeesters – hetzij als burgervader of anderszins – een (soms cruciale) rol. Na de vlieg-ramp MH17 toonde een groot aantal burgemeesters zich als burger-vader richting de nabestaanden van de slachtoffers. Daarbij kwam burgemeester Broertjes van Hilversum het meest prominent naar

5 In het eerste boek in deze serie (*Lessen uit crises en mini-crisis 2012*) dat in samenwerking met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters tot stand kwam, is voornamelijk op de rol van burgemeesters ingegaan.

voren. Niet alleen waren er vijftien mensen uit Hilversum bij de vliegramp omgekomen, ook was Hilversum de plaats waar de stoffelijke overschotten zouden worden geïdentificeerd en met groot ceremonieel naartoe werden gebracht. Ook bij een aantal andere gebeurtenissen was de burgemeester vooral burgervader, zoals bij het mistongeval op de A58, de ontruiming van een flat in Diemen en de gasstoringen in Apeldoorn. In deze casus was de feitelijke invloed van de burgemeester op het optreden relatief beperkt. In andere casus daarentegen was de burgemeester nauw bij het proces betrokken, en daardoor ook meer vatbaar voor kritiek.

In twee casus toonde de burgemeester zich, vanwege de situatie die zich aandeede, als een 'mediator' in een kwestie waarin ook op landelijk niveau de gemoederen hoog opliepen. Zo vervulde burgemeester Lenferink van Leiden bij de huisvesting van Benno L. een cruciale rol. Zijn beslissing Benno L. in Leiden een woning aan te bieden, vormde de aanleiding van de crisis; zijn optreden hielp de crisis te bezweren, zo schrijven Van Voorden en Boin. Burgemeester Lenferink stak zijn nek uit in de gevoelige discussie over de huisvesting van ex-gedetineerden. Evenzo trachtte burgemeester Van der Laan de Zwarte Pietdiscussie in goede banen te leiden, door de organisatoren van de Sinterklaasintocht in Amsterdam en de anti-Zwarte Pietactivisten om de tafel te krijgen.

Deze bundel bevat daarnaast casus waarin de burgemeester zich nadrukkelijk aan de belangen van inwoners of een specifiek getroffen groep committeert. Toen bijvoorbeeld in de gemeente Oudewater een (eerste) uitbraak van vogelgriep was vastgesteld, maakte de burgemeester zich richting de NVWA sterk voor het informeren van bewoners. Standvastig was ook de burgemeester van Deurne, die na de fatale overval trachtte de gemoederen in zijn gemeente te bedaren en daarom het houden van demonstraties (voor een aantal dagen) verbood. Na het dramatische ongeval in Twijzel hechtte burgemeester Gerbrandy aan het zo spoedig mogelijk informeren van de getroffen en over de aansprakelijkheid van de gemeente voor het ongeval. Hierover diende echter eerst met het OM te worden overlegd, waardoor het allemaal wat langer duurde dan de gemeente had gewenst. Voor zolang namelijk over het strafrechtelijk onderzoek niets kon worden gemeld, kwam de nazorg (c.q. verwerking van het incident) maar moeizaam op gang.

Verskillende casus tonen zo tevens de grenzen aan het optreden van de burgemeester. Vaak wordt gedacht dat de burgemeester in bijzondere of kritieke situaties voor alles wat er gebeurt verantwoordelijk is. Hoe weerbarstig blijkt de werkelijkheid, waarin ook andere partijen – naast de burgemeester – een rol hebben. De stevig kritiek die bijvoorbeeld richting de burgemeester van Den Haag werd geuit (dat tegen het scanderen van antisemitische leuzen niet was opgetreden), kon slechts worden weerlegd door te wijzen op de verantwoordelijkheid van het OM. De burgemeester van Landgraaf kreeg vanwege het noodweer tijdens Pinkpop kritiek te verduren, omdat er ondanks de verwachte weersomstandigheden niet tot ontruimen van het festivalterrein was overgegaan. Echter, ook als er ruim voldoende tijd voor het evacueren van de 60.000 bezoekers zou zijn geweest, dan nog had de burgemeester die beslissing niet zomaar eigenstandig, zonder overleg met de Pinkpoporganisatie, kunnen nemen.

In één geval, de casus Haaksbergen, bleek de kritiek op het bestuurlijk optreden te leiden tot het aftreden van de burgemeester. In de communicatie na het monstertruckdrama slaagde deze er niet in aan te sluiten bij hoe de gebeurtenis door burgers werd beleefd. Menigeen vermoedde – zeker na het zien van de beelden op YouTube – dat ook de gemeente hier een rol had, maar dat werd stellig ontkend. Na De Nie (Moerdijk, 2011) en Bats (Haren, 2012) was burgemeester Gerritsen van Haaksbergen de derde burgemeester in slechts enkele jaren tijd die de eer aan zichzelf hield en opstapte. Dat is relatief vaak, als bedacht wordt dat er tussen 1995 en 2010 in totaal vier burgemeesters hun ambtsketting hebben neergelegd na problemen op het terrein van openbare orde en veiligheid: Arcen en Velden (1995), Groningen (1997), Volendam (2001) en Haarlemmermeer (2009) (zie Resoort, 2015).

De burgemeestersparadox

De laatste jaren, zo lijkt het, wordt er steeds meer van burgemeesters verwacht. Meer en meer wordt als vanzelfsprekend aangenomen dat de burgemeester zich in bijzondere situaties laat zien of van zich doet spreken. Zij dienen ‘zichtbaar leiding te geven aan de samenleving’ (terminologie Don Berghuijs). Dat is geen sinecure. Vaak zullen burgemeesters deze behoefte ook zelf voelen, maar steeds vaker worden burgemeesters ‘the last resort’ op terreinen waar de Rijksoverheid

(ook) de antwoorden niet heeft en vooral afwacht. Feitelijk was Van der Laan zo ongeveer de enige bestuurder die serieus werk maakte van de Zwarte Pietdiscussie. De burgemeester van Leiden, maar ook die van Amersfoort (Sytze van der V.) en Apeldoorn (Volkert van der G.) namen het voortouw om ex-gedetineerden in de maatschappij te laten terugkeren.

Wij constateren daarmee het ontstaan van een ‘burgemeesters-paradox’. Enerzijds nemen de verwachtingen ten aanzien van burgemeesters toe en wordt van hen op allerlei terreinen, ook die niet direct onder hun verantwoordelijkheid vallen, een daadkrachtig optreden verwacht. Anderzijds krijgen deze bestuurders steeds vaker kritiek te verduren, vooral over situaties waarin een burgemeester niet aan de ‘rising expectations’ kan voldoen. Grotere zichtbaarheid leidt tot grotere kwetsbaarheid; de bekende kop boven het maaiveld. Met de drie recent doorgevoerde decentralisaties (op het gebied van werk, jeugd en maatschappelijke ondersteuning) is te verwachten dat de burgemeester bij bijvoorbeeld een gezinsdrama zich niet langer achter de rol van betrokken burgervader kan verschuilen. Al snel zal hij ook de vraag voorgelegd krijgen: ‘en wat deed de gemeente in dezen?’ Dat zal de komende jaren nog wel tot enige problemen kunnen gaan leiden.

Burgerhulp en burgerprotest

De rol van burgers is in deze reeks eveneens een terugkerend thema. Vorig jaar constateerden wij bijvoorbeeld dat bij het mobiliseren van burgers de sociale media een grote rol spelen. Bij de vermissing van de broertjes Ruben en Julian werden mensen vooral via Facebook opgeroepen om te helpen zoeken; na de brand in Leeuwarden kwam via ‘o58Helpt’ gerichte steun op gang voor mensen die als gevolg van de brand tijdelijk elders onderdak moesten vinden.

Ook deze editie bevat een aantal klassieke voorbeelden van burgerhulp. Zowel na Haaksbergen als Twijzel werd spontaan hulp verleend en na de gasstoringen in Apeldoorn prezen de burgemeester en de directeur van Liander de getroffen bewoners, vanwege hun grote redzaamheid en bereidheid elkaar te helpen. Na de vliegramp MH17 werden in het hele land door familieleden, vrienden en collega’s van de slachtoffers allerlei activiteiten georganiseerd om aan de ramp betekenis

te geven, maar de ware burgerhulp kwam misschien wel van de Oost-Oekraïense bevolking in het gebied waar het vliegtuig was neergestort. Aldaar hielpen mensen de stoffelijke resten van de slachtoffers te bergen en verzamelden zij hun persoonlijke bezittingen. Ondanks alle negatieve verhalen die hierover de ronde gingen, heeft mede daardoor de identificatie van de slachtoffers kunnen plaatsvinden.

In de casus over demonstraties hadden burgers een heel andere rol, namelijk die van contestant. Daarbij valt op dat de protesten naast een kern van direct betrokkenen vaak een ‘tweede golf’ activisten op de been brengen. Soms betreft het tegendemonstranten, maar soms ook ‘medestanders’ die – omdat ze van elders komen – bij de plaatselijke wijkagent niet of nauwelijks bekend zijn. Er bestaat bijvoorbeeld een ‘harde kern’ van personen die op alles rond pedoseksuelen reageert. Dat sociale media bij het mobiliseren van demonstranten een belangrijke rol spelen, is nauwelijks meer bijzonder te noemen (zie hierna). Meer opmerkelijk is dat het protest soms slechts van een kleine groep afkomstig is, maar het thema desondanks wel op de politieke agenda belandt. Dat kwam niet alleen omdat de media (veel) aandacht aan de kwestie besteedden, maar soms ook omdat de PVV in de discussie een rol had. In drie casus over demonstraties (Deurne, Den Haag en Zwarte Piet) was dit het geval en wist de PVV in feite de discussie te kapen.

Media en crisiscommunicatie

Beeldvorming en beleving van gebeurtenissen

De media, waaronder tegenwoordig ook de sociale media worden verstaan, zijn van grote invloed op de beleving van crises en mini-crisis. Zonder de inmenging van de media zou bijvoorbeeld de ophef in de zomer van 2014 over de IS-demonstraties in Den Haag veel minder groot zijn geweest. Burgemeester Van Aartsen noemde zich dan ook de ‘zomerkomkommer’ van 2014, aangevend dat juist de media-aandacht extra aandacht in de (lokale) politiek en media opriep. Vanwege het zomerreces speelden er, met uitzondering van de gebeurtenissen rond de vliegcrash MH17, weinig andere politieke kwesties. Het feit dat aan MH17 zoveel aandacht werd besteed, houdt misschien ook deels hiermee wel verband.

De media-aandacht voor MH17 was enorm en waarschijnlijk groter dan de aandacht die in totaal uitging naar de andere gebeurtenissen die in deze bundel besproken worden. Maanden achtereenvolgens was er vrijwel dagelijks een nieuwsitem of krantencolumn aan MH17 gewijd. In het hoofdstuk over deze ramp wordt uitgebreid bij de rol van de media stilgestaan. Daaruit blijkt eens te meer de invloed van de berichtgeving op de beeldvorming over de ramp. Eerst was er geen goed woord voor de pro-Russische separatisten en veel lof voor de Nederlandse regering, maar gaandeweg veranderde de toon. Waar in de eerste weken na de ramp buitengewoon positief over het nationaal crisismanagement werd geschreven, volgde na een jaar een veel kritischer geluid. Werd Rutte door bijvoorbeeld *NRC Handelsblad* eerst neergezet als ware staatsman,⁶ na een jaar schreef diezelfde krant: 'De terugkeerceremonie is, naast de speech van Timmermans, een van de weinige momenten dat waardering voor het kabinet de kritiek overstemt.'⁷ Het maakt maar weer eens duidelijk hoe vluchtig oordelen zijn; in de krant van vandaag wordt morgen de vis verpakt. Meer afstand tot de gebeurtenis en nieuw verkregen informatie doen vaak het beeld over wat heeft plaatsgevonden, veranderen.

Een ander bekend fenomeen is dat de beleving van een gebeurtenis zo sterk door beelden wordt beïnvloed. Beelden zeggen nu eenmaal zo veel meer dan woorden en blijven ook veel beter hangen. Dat geldt niet alleen voor MH17 (met de foto's van de plechtige rouwstoet), maar ook voor de beelden van het monstertruckdrama (opgenomen door toeschouwers van het evenement) en de overval in Deurne (van bewakingscamera's in de juwelierswinkel). Hetzelfde geldt voor de foto's van het noodweer tijdens Pinkpop, die via tweets werden verspreid.

Wisselwerking sociale en reguliere media

Met het toenemend gebruik van sociale media (als weblogs, Facebook en Twitter) is niet alleen de verspreiding van beelden, maar ook het mobiliseren van steun veel eenvoudiger geworden dan voorheen. Voor oproepen tot demonstraties en steunbetuigingen worden tegenwoordig Facebookpagina's aangemaakt. Een petitie voor het behoud van Zwarte Piet wist via de Facebookpagina 'Pietitie' binnen één dag een miljoen

6 'Meer staatsman dan voorheen', *NRC Handelsblad*, 26 juli 2014.

7 'Kostbare tijd ging verloren', *NRC Handelsblad*, 11 juli 2015, p. 11.

handtekeningen ('likes') te verzamelen. Hoewel bij de representativiteit en betrouwbaarheid van 'likes' grote vraagtekens kunnen worden gezet (en zeker niet zomaar mag worden aangenomen dat elke 'like' gelijk staat aan een uniek persoon), was de Pietitie-site met het grote aantal 'likes' de snelst groeiende Facebookpagina van Nederland; een nieuwswaardig feit dat door andere media werd opgepikt. Dit maakte dat de Zwarte Pietdiscussie aanwakkerde.

Zo tonen meerdere casus de wisselwerking tussen sociale media en reguliere media (krant, radio en televisie). Hierbij moet worden opgemerkt dat de reguliere media, met eigen Facebookpagina's en weblogs, steeds meer 'sociaal' worden (terwijl gebruikers van sociale media lang niet altijd zo sociaal zijn en soms *rücksichtslos* hun mening geven). De verwevenheid tussen sociale en reguliere media bleek ook na bijvoorbeeld de overval in Deurne, toen de NOS in een journaaluitzending enkele reacties die op haar Facebookpagina waren gepost, met een breder publiek deelde. Dit kwam de NOS-redactie op kritiek te staan van mensen die meenden dat daardoor de tegenstellingen in deze casus werden uitvergroot. Over MH17 verscheen eveneens in eerste instantie op sociale media veel meer informatie (over de mogelijke oorzaak en de slachtoffers) en volgden daarna in de reguliere media tal van reconstructies en interviews met nabestaanden, experts en anderszins betrokkenen. In de casus Benno L. was juist berichtgeving in de reguliere media een belangrijke trigger. Deze casus startte met een bericht in *NRC Handelsblad*, waarna Facebookpagina's als 'Benno L. moet weg uit Leiden' en 'Benno L. welkom in onze straat' het licht zagen (zie IFV & HAY, 2015, p. 33-43).

Media-aandacht

In vergelijking met eerder genoemde casus kregen klassieke ongevallen (branden, explosies, een groot verkeersongeval) naar verhouding (veel) minder aandacht. Bij sommige van deze casus was wellicht een concurrerend nieuwsitem reden dat de gebeurtenis minder 'in the picture' kwam. Zo woedde de scheepsbrand in Scheveningen tijdens het WK-voetbal en vond het mistongeval op de A58 op Prinsjesdag plaats. Bij Shell Moerdijk speelde mogelijk het late tijdstip waarop het incident zich voordeed een rol. De eerste explosie vond laat op de avond (rond 23.00 uur) plaats; een tijdstip waarop veelbekeken journaals en actualiteitenrubrieken al uitgezonden waren. Waarschijnlijk had daardoor

de brand die als gevolg van de explosies ontstond, veel minder impact dan de ‘Moerdijkkramp’ (2011). Destijds kon tijdens het halfachtjournaal op RTL4 door weerman Peter Timofeeff de verwachte richting van de enorme rookwolk op de kaart van Nederland worden getoond; nu was het donker en waren de rookwolken veel minder goed te zien.

Crisiscommunicatie

Crisiscommunicatie blijkt vaak een essentieel onderdeel van de crisisbeheersing. Sinds de opkomst van de sociale media is het niet alleen steeds belangrijker, maar ook steeds lastiger geworden de crisiscommunicatie goed te managen. Voor duidelijke crisiscommunicatie zijn media-analyses welhaast onmisbaar. Deze stellen in staat foutieve informatie of geruchten (over bijvoorbeeld de stoffen die bij een brand zijn vrijgekomen) te corrigeren en op vragen die naar aanleiding van een gebeurtenis leven, te reageren. Van belang daarbij is wel dat dit ook zo snel mogelijk gebeurt om te voorkomen dat ‘verhalen’ over een gebeurtenis een geheel eigen leven gaan leiden. Vooral gebreken in de communicatie leiden ertoe dat al tijdens of na afloop van een calamiteit gesproken wordt van slecht crisismanagement. Dat was bijvoorbeeld het geval na het monstertruckdrama in Haaksbergen. Daartegenover staat de positieve waardering voor de crisiscommunicatie door respectievelijk premier Rutte (in de eerste weken na MH17) en burgemeester Klijs, die na de brand bij Shell Moerdijk in een tweet werd geprezen voor de manier waarop hij zijn boodschap wist over te brengen: ‘Helder is die burgemeester Klijs van Moerdijk. Wat spreekt die man normale mensentaal #communicatie2014’ (IFV & HAY, 2015, p. 21).

Overigens is het opmerkelijk dat in twee casus (Benno L. en de overval in Deurne) de burgemeester bewust een ‘mediastilte’ verkoos om geen verdere ruchtbaarheid aan de kwestie te geven. In beide gevallen bleek dat het gewenste resultaat te hebben.

NL-Alert

Na de explosie bij Shell Moerdijk en tijdens de scheepsbrand in Scheveningen werd gebruikgemaakt van NL-Alert om burgers in de directe omgeving te alarmeren. Dat ging niet geheel vlekkeloos. In beide gevallen werd een eerste NL-Alertbericht een uur na het ontstaan van de brand verzonden. Burgers die het tekstbericht ontvingen, vonden dat te laat (‘mosterd na de maaltijd’). Bovendien bereikte in beide casus het

eerste tekstbericht slechts burgers in een deel van het beoogde gebied. Het bericht over de scheepsbrand kon door één provider niet worden verspreid, omdat deze geen zendmasten in het betreffende gebied had; bij Shell Moerdijk bleek dat het bericht het Zuid-Hollandse Strijen niet had bereikt. Toen tijdens de scheepsbrand later op de dag het uitzendgebied van een tweede NL-Alertbericht werd uitgebreid, leek het voor sommigen – die het eerste bericht niet ontvangen hadden – alsof de publieksinformatie maar traag op gang kwam.

Het is duidelijk dat NL-Alert, dat straks de (publieke) vervanger moet worden van het sirenenetwerk, nog zeker geen optimaal en sluitend systeem is. Er zijn in de praktijk nog allerlei problemen. Het is daarom zaak bij komende gebeurtenissen waarbij NL-Alert wordt ingezet, meer systematisch kennis te gaan vergaren; nu gebeurt dat nog te vrijblijvend.

Juridisering: (n)iets nieuws onder de zon?

In relatie tot rampen en ongevallen komt de laatste jaren steeds vaker ‘het recht’ ter sprake. Sinds het begin van deze eeuw – in de nasleep van de Bijlmerramp en de legionellabesmetting in Bovenkarspel (1999) en met name na Enschede (2000) en Volendam (2001) – geniet het thema steeds meer aandacht.⁸ Ook in verschillende casus in deze bundel speelt het recht een rol. Soms is dat het strafrecht, soms het bestuursrecht, het privaatrecht of een combinatie van deze rechtsgebieden.

Dat het recht in een aantal casus zo duidelijk aanwezig is, is natuurlijk niet geheel toevallig. Als gekozen wordt voor gebeurtenissen waarbij doden te betreuren zijn of sprake is van openbare ordeverstoringen dan heeft welhaast vanzelfsprekend het OM, en daarmee het strafrecht, een rol. Een bekend thema dat zich dan aandient, is hoe de rol van het OM zich verhoudt tot die van de burgemeester; ‘wie is de baas?’⁹ Na de dramatische roofoverval in Deurne was overduidelijk (en terecht) het OM ‘in the lead’. Het betrof hier immers een strafbaar feit waar-

8 Publicaties die over dit thema verschenen, zijn bijvoorbeeld Muller & Stolker (red.), *Crisis en recht*, 2001 en Akkermans & Brans, *Aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen*, 2002.

9 In de publicatie over het schietdrama in Alphen aan den Rijn hebben wij met anderen hier een heel hoofdstuk aan gewijd; zie Van Duin et al., 2012.

over ophef was ontstaan. Ten tijde van de demonstraties in Den Haag keek echter iedereen naar de burgemeester ('waarom is er niet opgetreden?'), terwijl het ook in deze casus primair om een strafrechtelijke kwestie ging. In de nasleep van het dodelijke ongeval in Twijzel lag de relatie tussen het OM en de burgemeester duidelijk gecompliceerd. Het OM startte een strafrechtelijk onderzoek tegen de gemeente, die eigenaar van de ingestorte dug-out bleek te zijn. Onderwijl trachtte de gemeente zo goed mogelijk nazorg te verlenen aan al diegenen op wie het ongeval een diepe impact had gehad. Het vergde van beide partijen enerzijds distantie, maar anderzijds ook de openheid voor afstemming en overleg, om de verschillende processen zo goed mogelijk te laten verlopen.

In Haaksbergen stond niet zozeer het strafrecht, maar het bestuursrechtelijke proces van vergunningverlening centraal. 'Het proces van vergunningverlening bleek in alle opzichten gebrekkig te zijn', zo concludeerde de OvV. Daarmee wist de gemeente en in het bijzonder de burgemeester alle ogen op zich gericht. Bestuursrechtelijke vragen speelden daarnaast in de casus over demonstraties (Deurne, Den Haag en Zwarte Piet), waarin het vooral ging om de mogelijkheden (en beperkingen) om deze te verbieden.

Opmerkelijk is dat bij een aantal casus (ook) het thema letselschade zo op de voorgrond trad (Twijzel, Haaksbergen, MH17). De media hebben het onderwerp ontdekt en weten de 'talking heads' te vinden. Het is zeker te verwachten dat letselschadeadvocaten als Yme Dros na calamiteiten steeds vaker een deel van de media-aandacht zullen opeisen. Dat roept de vraag op of het in Nederland steeds meer de kant van de VS op zal gaan, waar – zo lijkt het – slachtoffers en benadeelden van een ongeval via forse schadeclaims hun genoegdoening regelen. Advocaten zijn op basis van 'no cure no pay' gaarne bereid hen daarin bij te staan. In de VS zou bijvoorbeeld de uitspraak van (oud-)minister Timmermans over 'het mondkapje' mogelijk voor nabestaanden aanleiding zijn geweest om bij hetzij Malyasia Airlines, de KLM, de Russische of Nederlandse staat een claim in te dienen voor het leed dat hun naaste ervaren heeft. Kottenhagen (2002, p. 269) geeft in dit verband het volgende voorbeeld:

‘Een motorrijder botst op een snelweg tegen een stilstaand voertuig. Hij was op slag dood, maar uit de remsporen kon worden afgeleid dat hij zich van het naderende gevaar bewust was geweest. Alleen al om die reden werd aan de nabestaanden een bedrag van 350.000 dollar uitgekeerd.’

Zo gek zullen we het in Nederland voorlopig nog niet maken, maar de trend om geleden schade vergoed te krijgen, is duidelijk ingezet. Daarbij doet zich het probleem voor dat er, zoals wij eerder aangaven, vaak meerdere factoren als oorzaak van een calamiteit kunnen worden aangedragen. In Haaksbergen waren dat bijvoorbeeld de chauffeur van de monstertruck, de organisator van het evenement en ook de gemeente die daarvoor de vergunning verleend had. In dit soort gevallen wordt vaak geprobeerd om bij alle mogelijk betrokken partijen de feitelijke en emotionele schade te verhalen. In veel gevallen zal men dan uiteindelijk bij een overheidsorgaan uitkomen, omdat andere partijen niet bij machte zijn de schadeclaims te betalen, of omdat de bedragen die door een verzekering worden uitgekeerd, sterk gelimiteerd zijn (bijvoorbeeld in totaal twee miljoen). De houding van verzekeringsmaatschappijen na het mistongeval op de A58 is daarom noemenswaardig. Al op de dag na het ongeval zegden zij toe de schade zeer snel te zullen afhandelen en daarbij geen onderscheid naar type polis te zullen maken, omdat zij een reconstructie van de kettingbotsingen vrijwel onmogelijk achtten.

Over de relatie tussen aansprakelijkheid en veiligheid is eigenlijk nog veel onduidelijk. Sommigen zijn ervan overtuigd dat strengere aansprakelijkheidswetgeving zal bijdragen aan de veiligheid. Anderen zijn daar minder zeker van. In het dagblad *Tubantia* schreef journalist Frank Timmers hierover het volgende, nadat de gemeente Haaksbergen (kort na het ongeval) de vergunning voor het monstertruckevenement had vrijgegeven:¹⁰

“Dranghekken zijn voldoende. De hekken moeten het publiek op 10 meter afstand houden.” Dat is alles wat er staat vermeld over

10 *Tubantia*, 29 september 2014. Extra: blogs: ‘Haaksbergen: Meer woorden over aansprakelijkheid dan veiligheid’. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.tubantia.nl/extra/blogs/frank-timmers/haaksbergen-meer-woorden-over-aansprakelijkheid-dan-veiligheid-1.455363>.

veiligheid. Dan valt op dat de gemeente veel gedetailleerder in gaat op de aansprakelijkheid. De vergunning moet er kennelijk vooral voor zorgen dat de gemeente op geen enkele manier aansprakelijk is voor ongelukken.’

Een scherpe observatie. Aansprakelijkheid en al datgene wat gedaan wordt om het te vermijden, kan wel eens een belangrijker thema worden dan veiligheid. De komende jaren zal moeten blijken of het aanspannen van aansprakelijkheidsprocedures bijdraagt aan de veiligheid, of dat het alleen maar de overheid op kosten jaagt (die we dan uiteindelijk ook weer met elkaar moeten opbrengen).

Casus-contaminatie: de positieve keerzijde

Ruim twintig jaar geleden schreven Uri Rosenthal en Paul 't Hart een artikel waarin zij onderzoekers maanden tot voorzichtigheid in het doen van uitspraken over bevindingen uit casestudy-onderzoek (Rosenthal & 't Hart, 1994). Casus kunnen namelijk onderling verbonden of verweven zijn; ze besmetten elkaar als het ware. Bij het doen van casestudy-onderzoek zijn onderzoekers geneigd de casus als unieke en zelfstandige entiteiten te beschouwen en deze ook zo te onderzoeken. Maar als nu een organisatie van een eerder incident heeft geleerd, zijn uitspraken over een daaropvolgend incident sec gevaarlijk. Het incident dat wordt onderzocht, heeft immers een voorganger die van invloed kan zijn geweest op het handelen.

Casus-contaminatie gaat dus over de mogelijke (wetenschappelijke) vervuiling van bevindingen, door eerdere (vergelijkbare) situaties te negeren of onvoldoende de relaties tussen de gebeurtenissen te benoemen. Iedere crisissituatie kan dan wel uniek zijn, maar is tegelijkertijd ook onderdeel van een keten van bijzondere gebeurtenissen.

Voor een aantal casus in deze publicatie geldt dat er een duidelijke relatie bestaat met een of meerdere eerdere gebeurtenissen en ze daarom ook in samenhang met die eerdere gebeurtenis(sen) moeten worden gezien. Soms is het zelfs lastig de casus te beschouwen zonder oog te hebben voor de voorafgaande gebeurtenissen. In een aantal hoofdstukken wordt – meer of minder expliciet – ingegaan op de (mogelijke) relatie tussen casus. Daarbij valt ons het volgende op.

Vanzelfsprekende associaties In verschillende casus riepen de gebeurtenissen vrijwel automatisch een vergelijking op met eerdere incidenten. Daarmee ontstond bij bestuurders, operationeel leidinggevend en soms ook het bredere publiek een verwachtingspatroon over het verloop van het gebeuren: Het zal toch niet weer zo gaan als toen? Hebben wij dan niets geleerd van destijds?

Bij de uitbraak van vogelgriep in Hekendorp was er de vrees dat zich weer een veterinaire ramp zou voltrekken zoals eerder, in 2003, toen 30 miljoen stuks pluimvee moesten worden geruimd. Na berichten dat boven het festivalterrein van Pinkpop een noodweer naderde, dachten velen direct aan het Belgische Pukkelpop (waar het in 2011 misging en vijf doden vielen); op sociale media werd daar veelvuldig aan gerefereerd. Ook de brand in de haven van Scheveningen kende enkele sterk gelijkende voorbeelden uit de jaren ervoor. De brand bij Shell Moerdijk kan moeilijk los worden gezien van de brand bij Chemie-Pack (2011). In het betreffende hoofdstuk wordt die relatie dan ook gelegd. Evenzo houden de vele bomruiming die er in ons land plaatsvinden, nauw met elkaar verband. De gasstoringen in Apeldoorn hadden zoveel met elkaar gemeen, dat deze als cluster in één hoofdstuk worden beschreven.

Een leermoment In een aantal casus zijn eerdere ervaringen met vergelijkbare incidenten vooral een ijkpunt of leermoment en wordt de voorgestane aanpak van het incident mede gebaseerd op voorgaande gebeurtenissen. In Leiden bijvoorbeeld leidden de ervaringen van een eerdere bomruiming ertoe dat een half jaar later voor een wat andere aanpak werd gekozen. Terwijl er eerder ‘slechts’ sprake was van GRIP-2, opteerde de burgemeester nu – in een vrijwel identiek geval – voor GRIP-4, zodat ook de buurgemeenten op de hoogte waren. Voor Apeldoorn was de inschatting over de duur van de gasstoring gebaseerd op ervaringen uit een vergelijkbare situatie in Ede (een jaar eerder). Ook in Scheveningen was de duur van eerdere scheepsbranden bekend. Het zogeheten ‘ondersteuningsteam brandweer’ had degenen die in Scheveningen aan de incidentbestrijding leiding gaven van de ervaringen met eerdere scheepsbranden (in respectievelijk Vlaardingen en Velsen) op de hoogte gesteld. Een belangrijke les uit de evaluaties van die eerdere branden was, dat het lastig is zo’n scheepsbrand te bestrijden; het zou dus wel eens lang kunnen gaan duren. Het op een

dergelijke manier inwinnen van expertkennis gebeurt vaker. Korte tijd na het tweede gasincident in Apeldoorn deed zich in Velsen een gasstoring voor. De burgemeester van Apeldoorn deelde zijn ervaringen met zijn collega in Velsen, en dat deden ook de gemeentesecretarissen, brandweercommandanten en ongetwijfeld nog een aantal anderen. Het lijkt erop dat deze vorm van collegiale ondersteuning steeds meer wordt toegepast om ervaringskennis te delen. Vroeger gingen burgemeesters nog vooral te rade bij externe adviseurs; tegenwoordig vinden bestuurders (maar ook operationeel leidinggevendenden) steeds vaker elkaar. Daar waar steeds vaker kennis uit voorgaande situaties wordt gedeeld en gebruikt, vindt casus-contaminatie plaats. Terwijl dit wetenschappers noopt tot voorzichtigheid, bieden de gesignaleerde vormen van ‘besmetting’ tussen casus de nodige kansen tot het verhogen van de kwaliteit van de crisisbeheersing. Voor de praktijk is het dus eigenlijk vooral positief.

Enkele casus in deze publicatie hebben weinig vergelijkbare voorbeelden en daardoor een sterk eigenstandig karakter, zoals de grote brand op de Veluwe, het monstertruckdrama in Haaksbergen en natuurlijk de ramp met de MH17. Toch zal een nadere contextuele analyse van deze casus waarschijnlijk nog het nodige aan dwarsverbanden kunnen opleveren.

De balans

Hoewel het natuurlijk lastig is om op basis van de casus die in deze publicatie beschreven worden, een balans over ‘de staat van de crisisbeheersing’ op te maken, is wellicht de belangrijkste conclusie dat we het in Nederland helemaal nog niet zo slecht doen. Voor het merendeel van de casus kan het optreden van autoriteiten en operationele diensten als positief worden beoordeeld. Het positieve resultaat was in een aantal gevallen overigens niet alleen de verdienste van de autoriteiten en hulpdiensten, maar zeker ook van (zelf)redzame burgers (in onder andere Twijzel, Zeeland, Haaksbergen en Apeldoorn) en andere betrokken instanties en organisaties. Zo zijn de auteurs van de betreffende hoofdstukken positief over de wijze waarop de Pinkpoporganisatie omging met het dreigende noodweer; de snelle respons van de gezamenlijke

verzekeraars (kettingbotsing A58) en het optreden van Liander (gasincidenten Apeldoorn).

Uit de hoofdstukken volgen meerdere voorbeelden van een adequaat optreden door operationele diensten. Op bijvoorbeeld de dag van de kettingbotsing op de A58 moesten de hulpdiensten improviseren hoe de hulpverlening over een ongevalslocatie van 8 kilometer snelweg zo goed mogelijk te organiseren. De werkelijkheid was echt anders dan het oefenscenario 'ongeval in dichte mist'. Bij de scheepsbrand in Scheveningen is door de brandweer een bijzondere prestatie geleverd en werd, ondanks de wat stroeve samenwerking in het ROT, het bestuur voldoende geïnformeerd. Slechts de brand op de Hoge Veluwe en de ontruiming van de flat in Diemen zijn casus waarin – door een combinatie van factoren – de samenwerking op operationeel niveau minder goed verliep.

In casus waarin zowel de burgemeester als het OM een rol had, was er nogal eens kritiek op het bestuurlijk dan wel het strafrechtelijk optreden. Toch kan – bij nadere beschouwing – de autoriteiten weinig verweten worden. Zij hadden oog voor elkaars belangen en hielden focus op de afhandeling van het incident. Ook bij de scheepsbrand in Scheveningen en de uitbraak van vogelgriep verliep de samenwerking tussen de algemene en functionele keten (respectievelijk Rijkswaterstaat en de NVWA) goed. In feite was de enige dissonant in het bestuurlijk optreden het wat te krampachtig optreden van de burgemeester van Haaksbergen na het monstertruck-incident.

Daarmee contrasteert ons oordeel enigszins met het beeld dat bij het grote publiek na afloop van sommige casus bleef hangen en zijn wij positiever over bijvoorbeeld het optreden van burgemeester Van Aartsen ten tijde van de demonstraties in Den Haag en ook van hoofdofficier Nieuwenhuizen en burgemeester Mak na de overval in Deurne, dan de reacties die in de media over hun optreden verschenen. Ook ons oordeel over het crisismanagement na het neerstorten van de MH17 is positiever dan het tamelijk negatieve beeld dat een jaar na dato over Rutte c.s. in de media werd geschetst. De kritieken die volgden op de aanvankelijk lofzang zijn waarschijnlijk mede een gevolg van de wel erg hoge verwachtingen die werden gewekt. Degenen die schuld hebben aan het neerstorten van de MH17 zullen waarschijnlijk nooit worden berecht; na crises komen 'onderste stenen' helaas lang niet altijd

boven. Voor de autoriteiten is daarom misschien wel de belangrijke les geen wonderen te verwachten; blijf – ook kort na een dramatische gebeurtenis – met beide benen op de grond.

Opbouw publicatie

Het is elk jaar weer de vraag of zich voldoende bijzondere gebeurtenissen zullen voordoen om een jaarboek samen te stellen. Maar ook blijkt elk jaar weer dat uiteindelijk een keuze uit een brede verzameling gebeurtenissen moet worden gemaakt. Hierna volgen zeventien hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk gaat over een casus die aanvangt in januari 2014 en we sluiten af met een casus die eindigt in december van dat jaar. De hoofdstukken kennen grotendeels eenzelfde opbouw. Na een beschrijving van het feitenrelaas volgt een beschouwing van de gebeurtenissen, waarbij op een of meer dilemma's wordt ingegaan.

Wij danken de auteurs die zich met enthousiasme op de casus hebben gestort. Onder hen zijn zowel enkele nieuwelingen als ook deskundigen met een lange staat van dienst op het terrein van crisisbeheersing en veiligheidsmanagement. Informatie over de auteurs is opgenomen als bijlage, evenals een lijst met gebruikte afkortingen.



Foto: Hielco Kuipers



Leiden in Last: de crisis rond Benno L.

Rogier van Voorden, Arjen Boin

1.1 Inleiding

In januari 2014 benadert hoofdadvocaat-generaal van het Openbaar Ministerie (OM) Han Moraal de burgemeester van Leiden, Henri Lenferink, met het verzoek een verblijfplaats te regelen voor Benno L., een van de bekendste zedendelinquenten in Nederland. Burgemeester Lenferink besluit hieraan mee te werken en biedt Benno L. een woning in Leiden aan. Vanwege de gevoeligheid van het onderwerp spreekt de burgemeester hierover alleen met een kleine groep ambtenaren; de komst van de nieuwe inwoner van Leiden moet verder geheim blijven.

Op zaterdag 15 februari bericht *NRC Handelsblad* dat Benno L. in Leiden een woning heeft gekregen.¹¹ De zaak is direct groot nieuws. Zowel landelijke als regionale media berichten over de casus. Buurtbewoners zijn woest; zij weten van niks. Ook de Leidse gemeenteraad vraagt zich af waarom burgemeester Lenferink de raad niet heeft geïnformeerd. De geheime plaatsing van een van Nederlands bekendste zedendelinquenten creëert een mini-crisis voor burgemeester Lenferink en de gemeente Leiden. Lenferink speelt daarin een kritieke rol: zijn beslissing tot plaatsing van Benno L. vormde de aanleiding van de crisis; zijn optreden helpt de crisis te bezweren.

In dit hoofdstuk beschrijven we de wijze waarop burgemeester Lenferink de crisis aanpakte. We analyseren de verschillende dimensies van strategisch crisismanagement en identificeren de factoren die de effectiviteit van lokaal crisismanagement in deze casus hebben

¹¹ 'Ontuchtpleger Benno L. vindt onderdak in Leidse seniorenflat', *NRC Handelsblad*, 15 februari 2014.

bepaald. In onze analyse hebben we gebruikgemaakt van nieuwsartikelen, interviews met enkele betrokkenen en een eindschrijft (Van Voorden, 2015).¹² Het hoofdstuk begint met een kort overzicht van de crisis, daarna volgt de analyse van het Leidse crisismanagement aan de hand van enkele strategische crisistaken. We sluiten af met enkele lessen.

1.2 Onverwacht bezoek: plaatsing zedendelinquent creëert een crisis

In 2009 reparaert een medewerker van een computerbedrijf de computer van Benno L. Hij treft foto's en video's aan waarop te zien is dat Benno L. seksuele handelingen verricht met kinderen (leerlingen in het zwembad waar hij werkt). De rechtbank veroordeelt Benno L. tot zeven jaar celstraf zonder dwangverpleging. De rechtbank acht het bewezen dat bij 37 meisjes ontuchtige handelingen zijn verricht, drie meisjes zijn aangerand en drie meisjes heimelijk zijn gefilmd.¹³ De zaak leidt tot veel onrust in en rond Den Bosch. Ook landelijk krijgen de rechtszaak en veroordeling van de zwemleraar veel aandacht.

In juni 2013 komt Benno L. op vrije voeten, na het uitzitten van twee derde van zijn straf. Vanwege het niet naleven van een aantal voorwaarden wordt hij in oktober 2013 nogmaals veroordeelt tot 90 dagen gevangenisstraf. Wanneer Benno L. op 31 december 2013 definitief vrijkomt,¹⁴ gaan het OM en de reclassering op zoek naar een gemeente

12 De eerste auteur sprak met Hennie Castelein, senior communicatieadviseur en woordvoerder van de gemeente Leiden; Lodewijk van Wendel de Joode, senior communicatieadviseur van het Nationaal Crisiscentrum (NCC), en Eric van Dommelen, wijkagent in de buurt waar Benno L. woont.

13 Raad voor de Rechtspraak, 2 juli 2010. Organisatie: Rechtbanken: Oost-Brabant: Zeven jaar voor zwemschoolhouder. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Rechtbanken/Oost-Brabant/Nieuws/Pages/Uitspraak-Bossche-zwemschoolhouder.aspx>. Het OM gaat niet akkoord met de uitspraak en gaat in hoger beroep. In hoger beroep veroordeelt de rechter Benno L. in 2011 voor een celstraf van zes jaar zonder dwangverpleging.

14 Raad voor de Rechtspraak, 6 oktober 2014. Organisatie: Rechtbanken: Den Haag: Bijzondere voorwaarden Benno L. beperkt bijgesteld. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Rechtbanken/Den-Haag/Nieuws/Pages/Bijzondere-voorwaarden-Benno-L.-beperkt-bijgesteld.aspx>.

die hem wil huisvesten. Verschillende burgemeesters in de provincie Limburg weigeren echter Benno L. op te nemen. In januari 2014 legt het OM het verzoek neer bij burgemeester Lenferink van Leiden. Deze stemt na een aantal dagen bedenktijd in met dit verzoek en overlegt met het OM, de districtschef van Leiden en de directeur reclasering wat een passende woonlocatie voor Benno L. zou kunnen zijn. Er wordt een appartement gevonden in de Fortuinwijk, een rustige buurt waar veel inwoners genieten van hun oude dag. Om onrust te voorkomen, besluit burgemeester Lenferink de omwonenden niet in te lichten.¹⁵ Dit blijkt al snel een misvatting.

Op 14 februari 2014 melden zich bij het gemeentehuis in Leiden twee freelance journalisten. Zij willen met de burgemeester spreken: zij weten dat Benno L. in Leiden woont. Lenferink besluit volledige openheid te geven. Het interview met de burgemeester vormt de basis voor een artikel dat de volgende dag (zaterdag 15 februari) in het *NRC Handelsblad* verschijnt. De krant onthult de nieuwe thuisstad van de ex-zedendelinquent. In het artikel legt burgemeester Lenferink uit waarom hij het verzoek van het OM heeft gehonoreerd: ‘Waar laten wij mensen die niemand wil? Dat was de eerste vraag die bij mij opkwam.’¹⁶ De burgemeester zegt het als zijn taak te zien een bijdrage te leveren aan een collectief probleem. Dit initieert een discussie in landelijke en regionale media over het re-integreren van zedendelinquenten. Er ontstaat ook een discussie over de rol van de media: de Ombudsman van *NRC Handelsblad* en die van *de Volkskrant* spreken hun ongenoegen uit over het feit dat door *NRC Handelsblad* de woonplaats van Benno L. is onthuld.¹⁷

Ondertussen ontstaat een crisissfeer in Benno’s nieuwe woonwijk. De mediaberichtgeving heeft een onmiddellijk effect op de sfeer in de wijk. Wijkagent Van Dommelen kent de wijk goed en merkt meteen dat het fout zit. ‘Het is onrustig op straat en rumoerig’. Vlakbij de seniorenflat waar Benno L. woont, ligt het Vlietland College, een school met

15 *Leidsch Dagblad*, 27 februari 2014. Leiden en regio: Lenferink: te weinig communicatie over Benno L. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.leidschdagblad.nl/regionaal/leiden-en-regio/article27002038.ece/Lenferinkte-weinig-communicatie-over-Benno-L>.

16 ‘Ontuchtpleger Benno L. vindt onderdak in Leidse seniorenflat’, *NRC Handelsblad*, 15 februari 2014.

17 ‘Benno L.: kon de krant niet eerst even tot tien tellen?’, *NRC Handelsblad*, 22 februari 2014; ‘NRC betreurt onthulling over woonplaats L.’, *de Volkskrant*, 18 februari 2014.

bijna 1000 leerlingen. De flat ligt ook dichtbij het openluchtwembad De Vliet en een park met een kinderboerderij. Op de Facebookpagina ‘Benno L. moet weg uit Leiden’ staan veel woedende reacties. In totaal ‘liken’ ongeveer 5000 personen de pagina.¹⁸

Proactief crisismanagement

De burgemeester wacht de mediastorm niet af en initieert onmiddellijk een crisisoverleg, nadat duidelijk is geworden dat de verblijfplaats van Benno L. openbaar zal worden. Na het interview op vrijdagavond voert de burgemeester crisisoverleg met de reclassering, het OM en de politie. Er wordt rekening gehouden met het mogelijk uitlekken van de verblijfplaats en er wordt een rudimentair plan van actie geformuleerd. Wanneer het *NRC Handelsblad* de volgende ochtend op de mat valt, met op pagina vier het bewuste artikel, is de crisisrespons al begonnen.

De prioriteit van de burgemeester ligt de eerste twee dagen bij het informeren van de bewoners van de seniorenflat waar Benno L. woont, de buurtbewoners, de scholen en de kinderopvangorganisaties die in de buurt liggen. Vanwege de hectiek van de crisis moet dit snel gebeuren. De gemeente Leiden organiseert voor bewoners van de seniorenflat op zaterdagmiddag een informatiebijeenkomst. Ook brengt Lenferink de gemeenteraad van Leiden op de hoogte.¹⁹

Op zondag 16 februari is de situatie in de wijk explosief te noemen. Via sociale media is een demonstratie georganiseerd voor de flat waar Benno L. woont. Er zijn die zondag ongeveer 300 demonstranten aanwezig.²⁰ De organisatoren van het protest wonen overigens (net als de meeste demonstranten) niet zelf in de wijk. De Mobiele Eenheid van de politie is zichtbaar in de buurt aanwezig, maar staat niet in formatie. Onder de demonstranten bevinden zich ook leden van een motorclub, waarvan een aanvraag voor een clubhuis eerder door burgemeester Lenferink is afgewezen. ‘Voor mij is het niet te verklaren waarom een

18 NOS, 16 februari 2014. Nieuws binnenland: Opstootje bij huis Benno L. in Leiden. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/611976-opstootje-bij-huis-benno-l-leiden.html>.

19 *Leidsch Dagblad*, 27 februari 2014. Leiden en regio: Lenferink: te weinig communicatie over Benno L. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.leidschdagblad.nl/regionaal/leiden-en-regio/article27002038.ece/Lenferinkte-weinig-communicatie-over-Benno-L>.

20 NOS, 16 februari 2014. Nieuws binnenland: Opstootje bij huis Benno L. in Leiden. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/611976-opstootje-bij-huis-benno-l-leiden.html>.

motorclub zich niet in Leiden mag vestigen en een veroordeelde pedofiel, die heel veel kinderen heeft misbruikt, wél', aldus de president van de *Trailer Trash Travellers*.²¹ Hij wil met de burgemeester hierover in gesprek. De *Trailer Trash Travellers* krijgen echter geen mogelijkheid om met de burgemeester te spreken. Zij zijn tijdens de gehele eerste week in de buurt van de Apollolaan aanwezig om hun punt te maken.

Op maandagavond 17 februari uit een van de organisatoren van het protest zijn ongenoegen over de situatie in het televisieprogramma *Pauw & Witteman*. Hij lanceert daarbij een ultimatum:

'Lenferink moet zorgen dat hij [Benno L., red.] zaterdagochtend om 08.00 uur de stad Leiden uit is. Gaat het niet op zijn manier, dan gaat het op onze manier.'

Het wordt later in de week duidelijk dat de demonstranten niet de mening van alle bewoners vertolken. Een enquête onder buurtbewoners uitgevoerd door SP-leden laat zien dat 84 procent van de ondervraagden het 'een kwestie van beschaving' vindt dat Benno L. een tweede kans krijgt, 'ook al is het niet prettig als dat in je eigen buurt is'.²²

Aan het einde van de week, op vrijdag 21 februari, maakt burgemeester Lenferink tijdens een persconferentie bekend dat Benno L. in Leiden kan blijven wonen. De burgemeester legt uit waarom. De volgende overwegingen spelen daarbij een rol:

- De burgemeester heeft van het OM aanvullende voorwaarden geëist om de kans op herhaling verder te verkleinen. Deze voorwaarden komen bovenop de voorwaarden die al voor Benno L. gelden. Zo mag hij geen contact met minderjarigen hebben binnen de gemeente Leiden. Ook gebruikt de reclassering GPS-informatie uit de enkelband om te controleren waar Benno L. zich in Leiden

21 'Trailer Trash Travellers letten in Leiden op Benno L.', *Leidsch Dagblad*, 27 februari 2014.

22 'SP Leiden: Benno L. mag van buurtgenoten blijven', *Leidsch Dagblad*, 21 februari 2014.

ophoudt.²³ Daarnaast gaat een groep vrijwilligers met Benno L. aan de slag om samen activiteiten te ondernemen.²⁴

- Uit veiligheidsoverwegingen voor zowel buurtbewoners als Benno L. plaatst de gemeente vier camera's in de Apollolaan. Door het plaatsen van de camera's is politiebewaking bij de flat niet langer nodig.²⁵
- Uit enquêtes blijkt dat buurtbewoners positief staan tegenover een langer verblijf van Benno L. in Leiden. Een enquête van het *EenVandaag* *Opiniepanel* laat zien dat 62 procent van de 5000 ondervraagden het eens is dat ex-zedendelinquenten een tweede kans in de maatschappij verdienen.²⁶
- Buurtbewoners vinden het moeilijk dat een bekende ex-zedendelinquent bij hun in de buurt woont. Zij willen vooral rust in de buurt. Om dit te bewerkstelligen kondigt burgemeester Lenferink een samenscholingsverbod af.²⁷ Een andere reden voor het instellen van het samenscholingsverbod is dat mensen van buiten Leiden de demonstraties aanvragen.

Na de persconferentie stopt de gemeente Leiden alle communicatie richting de media over de zaak Benno L. om rust te creëren. Op de achtergrond blijven de reclassering en het OM samenwerken met de gemeente om de crisis tot een goed einde te brengen. Ongeveer 200 mensen protesteren tegen de beslissing van burgemeester Lenferink. Bij de demonstratie is de politie massaal aanwezig om deze in goede banen te leiden.²⁸ De demonstratie verloopt rustig. In een

23 De aanvullende voorwaarden die burgemeester Lenferink op 21 februari 2014 beschrijft, zijn in oktober 2014 enigszins bijgesteld. Benno L. stapt vanwege de aanvullende voorwaarden naar de rechter. De rechter geeft Benno L. deels gelijk. De enkelband mag niet worden gebruikt om te controleren of Benno L. zich aan de afspraken in Leiden houdt. De rechter past ook het contactverbod met minderjarigen aan. Volgens de rechter moest Benno L. wel iets kunnen kopen in een winkel, ook als een minderjarige medewerker achter de kassa staat.

24 Omroep West, 21 februari 2014. Nieuws: 'Lenferink: Veiligheid niet in het geding, met Benno L. in Leiden'. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.omroepwest.nl/nieuws/21-02-2014/lenferink-veiligheid-niet-geding-met-benno-l-leiden>.

25 'Camera's rond woning Benno L.', *De Telegraaf*, 19 februari 2014.

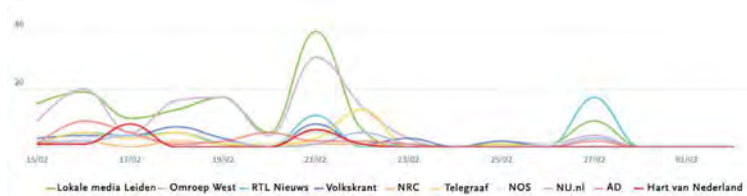
26 *EenVandaag* *Opiniepanel*, 'Onderzoek naar huisvesting Benno L.'. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.eenvandaag.nl/uploads/doc/Rapport%20Benno%20L..pdf>.

27 'Samenscholingsverbod ingesteld bij flat Benno L.', *NRC Handelsblad*, 19 februari 2014.

28 'Demonstratie bij huis Benno L. verloopt rustig', *Leidsch Dagblad*, 22 februari 2014.

ingelaste gemeenteraadsvergadering op 27 februari 2014 blijkt dat de meerderheid van de gemeenteraad achter de keuze van burgemeester Lenferink staat om Benno L. in Leiden te huisvesten. Na deze vergadering neemt de berichtgeving over de zaak Benno L. snel af.²⁹

Figuur 1.1 Aantal twitterberichten van traditionele media over Benno L.³⁰



1.3 Strategisch crisismanagement: een analysekader

Deze casus is een mooi voorbeeld van effectief crisismanagement: een snel escalerende crisis wordt door ogenschijnlijk simpele zetten snel geneutraliseerd. Effectief crisismanagement lijkt vaak eenvoudiger dan het in werkelijkheid is. Het gaat immers maar al te vaak mis.

Om te begrijpen waarom het crisismanagement in deze casus zo goed werkte, introduceren wij hier een analytisch kader dat ons in staat stelt strategisch crisismanagement te ontleden. Dit kader maakt een onderscheid tussen een aantal politiek-bestuurlijke uitdagingen die in vrijwel iedere crisis opgeld doen. De onderliggende assumptie is dat de respons op een incident beter zal verlopen als deze uitdagingen of taken goed worden ingevuld (Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2005). Het gaat dan om de volgende taken:

- *Detectie*: tijdig herkennen van een incident dat de potentie heeft tot het veroorzaken van grote maatschappelijke onrust.
- *Sense-making*: begrijpen van de oorzaken, dynamiek en impact van de crisis.

29 'Samenscholingsverbod ingesteld bij flat Benno L.', *NRC Handelsblad*, 19 februari 2014; 'Lenferink: te weinig communicatie over Benno L.', *Leidsch Dagblad*, 27 februari 2014; 'Ik handelde bewust alleen bij Benno L.', *Witte Weekblad*, 5 maart 2014.

30 Bron: IFV & HAY, 2015.

- *Besluitvorming*: het tijdig nemen van besluiten die zorgvuldig tot stand zijn gekomen.
- *Coördinatie*: verzorgen van samenwerking tussen betrokken actoren.
- *Zingeving*: opstellen en communiceren van een heldere boodschap die aangeeft hoe de crisis wordt aangepakt en vertrouwen in de crisisorganisatie genereert.
- *Verantwoording*: uitleggen waarom gekozen is voor een bepaalde aanpak om de crisis tot een goed einde te brengen.

In de navolgende pagina's analyseren wij op hoofdlijnen hoe burgemeester Lenferink en de gemeente Leiden deze taken hebben ingevuld. We schetsen eerst heel kort de uitdaging en beschrijven vervolgens hoe daaraan tegemoet is gekomen.

Detectie: snelle herkenning van een dreigende crisis

Bestuurders (h)erkennen vaak pas heel laat dat zij met een crisis te maken hebben (zie bijvoorbeeld Turner, 1978; Vaughan, 1996). In deze casus is dit niet het geval. Vanaf het moment dat de twee freelance journalisten de burgemeester informeerden dat zij weten waar Benno L. woont, schoot de burgemeester in de *crisis mode*. Lenferink en zijn team hadden al rekening gehouden met de mogelijkheid van een crisis en de burgemeester handelde voortvarend toen bleek dat de crisis eraan kwam. Door niet af te wachten ging het Leidse crisismanagement 'op de voorvoeten' de crisis in. Deze proactieve houding voorkwam dat het crisisteam achter de feiten aanliep, zoals zo vaak het geval is tijdens een crisis.

Sense-making: de wijk in

Het begrijpen van de oorzaken, de dynamiek en de mogelijke consequenties van deze crisis is geen gemakkelijke opgave. Zonder een goed begrip van de situatie komt een crisisteam al snel voor onaangename verrassingen te staan. Burgemeester Lenferink en zijn team bleken tijdens deze crisis een uitstekende informatiepositie te hebben. Drie factoren maakten dit mogelijk.

Ten eerste werd gebruikgemaakt van de informatie die wijkagent Van Dommelen verzamelde. Hij kende de wijk goed en ging tijdens de demonstratie op zondag in gesprek met de harde kern van de

demonstranten. Hij toonde daarbij begrip voor de demonstranten, maar gaf hun ook een boodschap mee: 'Ik snap waarom je demonstreert, alleen de manier waarop is discutabel.' De officier van dienst van de politie, die bewust buiten de groep bleef, werd steeds door Van Dommelen geïnformeerd. Van Dommelen hield tijdens de gehele crisisperiode een vinger aan de pols in de wijk. De wijkagent ontving van bewoners veel vragen en informatie. In die gesprekken met bewoners, zo gaf hij aan, bleef hij altijd eerlijk. 'Je moet investeren in je wijk. Dit betaalt zich altijd terug.' De buurtbewoners kwamen met veel vragen over de gehele situatie in de wijk. De wijkagent zegt hierover: 'Ik vertelde altijd alles wat ik wist. Als ik zaken niet mocht zeggen, zei ik dat ook. Dan weten mensen dat je iets niet mag zeggen.' Hierdoor kreeg hij een goed beeld van wat er in de wijk leefde. Dit stemde hij weer af met de gemeente Leiden en burgemeester Lenferink in het bijzonder.

Ten tweede opende de burgemeester een directe communicatielijlijn naar de bewoners. De eerste informatiebijeenkomst op zaterdag 15 februari stond nog in het teken van *informatieverstrekking*. De tweede informatiebijeenkomst op maandag 17 februari stond meer in het teken van *informatieverzameling*: 'Niet alleen zenden, maar ook halen. Wat gebeurt hier nou eigenlijk?'³¹ Burgemeester Lenferink was bij beide informatiebijeenkomsten aanwezig. De burgemeester maakte zo duidelijk dat hij de crisis persoonlijk aanpakte. Lenferink wilde de gevoelens die speelden bij buurtbewoners begrijpen om zo zijn koers te kunnen bepalen: 'Waar leg je de accenten op? Hoe leg je het uit? Dan merk je op een gegeven moment welke thema's er spelen en hoe je daar op in moet gaan, want anders lijkt je ongevoelig voor datgene wat er speelt' (Van Voorden, 2015, p. 48-49).

Ten derde organiseerde de afdeling communicatie een actieve 'media monitoring'. De media-analisten van het communicatieteam hielden bij wat er in de traditionele en sociale media gebeurde. Zo hadden zij een goed beeld van de sentimenten zoals die zich binnen en buiten Leiden ontwikkelden.

31 Interview senior communicatieadviseur gemeente Leiden.

Besluitvorming: van individuele naar collectieve beslissingen

In korte tijd zijn tijdens deze crisis enkele belangrijke strategische besluiten genomen. Het eerste besluit nam de burgemeester alleen toen hij de twee journalisten te woord stond voordat de crisis begon. Een tweede besluit betrof de formulering van de kernboodschap die via een consequent uitgevoerde mediastrategie vorm werd gegeven. Een derde besluit was de afkondiging van een samenscholingsverbod in de wijk. Het belangrijkste besluit volgde later in de week toen de burgemeester liet weten dat Benno L. in Leiden mocht blijven.

De gemeente Leiden pakte de crisis aan op basis van een GRIP-3-structuur. Het nationale niveau wordt bij de crisiscommunicatie betrokken (zogenoemde asynchrone opschaling). De meeste belangrijke beslissingen zijn in de lokale driehoek genomen. De reclassering adviseerde de lokale driehoek.

Coördinatie: brede samenwerking tussen partijen

Door in de 'koude fase' afspraken te maken met partijen en organisaties, kan een bestuurder in tijden van crisis snel en adequaat handelen. Lenferink is al lange tijd burgemeester in Leiden en kent de actoren in het netwerk goed. Eerder, in 2012, is de Leidse responscapaciteit op de proef gesteld tijdens de dreiging van een *school shooting* (zie Van Duin & Ponjee, 2014). De samenwerking tussen de verschillende actoren verliep toen goed en verliep ook tijdens deze crisis zonder problemen. Naast het normale overleg in de lokale driehoek, had burgemeester Lenferink contact met het OM, de reclassering en woningcorporatie Aedes.

De samenwerking tussen de politie en de gemeente Leiden verliep goed. 'De gemeente Leiden en de politie zaten aan een ronde tafel.'³² De politie zette een Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO) op. Binnen de SGBO en het district Leiden-Zuid van de politie verliep de samenwerking voorspoedig. 'Mensen kennen het klappen van de zweep.'³³

Via het nationaal crisiscentrum kreeg de gemeente Leiden ondersteuning van het bovenregionaal team crisiscommunicatie. Dit team zorgde voor extra omgevingsanalisten en voegde daarmee extra kennis

32 Interview wijkagent.

33 Aldus wijkagent Van Dommelen.

en expertise toe aan het communicatieteam van de gemeente. Vanuit de gemeente Leiden reageerde men positief op deze samenwerking. Burgemeester Lenferink zei hierover: ‘Het geeft mij vertrouwen dat wij als bestuurders gebruik kunnen maken van zo’n bovenregionaal team waarin stuk voor stuk capabele professionals zitten.’³⁴ Ook andere partners werkten mee. Zo spraken schooldirecties niet met de pers en verwezen zij door naar de gemeente.³⁵

Publieke zingeving: een heldere en consistente boodschap

Een van de moeilijkste crisistaken is een goede boodschap voor het voetlicht krijgen in een wereld geregeerd door sociale media en vluchtig nieuws. Een goede boodschap legt uit wat er aan de hand is en wat de autoriteiten doen; ze combineert empathie met gezag. De uitdaging was in deze crisis bijzonder gecompliceerd: het verdedigen van een zedendelinquent door beroep te doen op ‘fatsoen’ is een gewaagde strategie in een medialandschap waarin niet iedereen zich fatsoenlijk gedraagt. Toch lukte het de burgemeester deze boodschap dominant te maken en zo tegenwicht te bieden aan het ongenoegen van een luidruchtige groep protestanten die de weg naar sociale en traditionele media goed wist te vinden.

Lenferink was iedereen een stap voor door op vrijdagavond meteen met de journalisten te praten. Zo voorkwam de burgemeester in ieder geval verspreiding van onjuiste informatie. Maar er was ook iets goed te maken: de keuze om bewoners van de seniorenflat, de gemeenteraad van Leiden en de lokale media niet in te lichten over de komst van Benno L. had immers geleid tot enorme maatschappelijke onrust.

Burgemeester Lenferink koos ervoor om als eerste de inwoners van de seniorenflat te informeren. Daarna volgden de buurtbewoners, scholen en kinderopvangorganisaties. De burgemeester informeerde niet alleen, hij luisterde ook naar de meningen van bewoners. De burgemeester stelde zich zichtbaar en kwetsbaar op in de buurt. Bewoners waren kritisch: ‘Weet je wat voor last we hebben van jullie. We hebben last van alle maatregelen. Dit is onLeids.’³⁶ Lenferink probeerde

34 ‘Eerste inzet bovenregionaal team crisiscommunicatie’, *De Veiligheidsregio*, nr. 21 (juni 2014).

35 ‘Scholen in Leiden Zuid-West maken zich zorgen’, *Leidsch Dagblad*, 17 februari 2014.

36 Interview wijkagent.

uit te leggen waarom hij Benno L. juist in de Apollolaan huisvesting had aangeboden, maar hij kreeg weinig steun. Na het weekend verschoof de strategie naar het beïnvloeden van de landelijke discussie. De media deden massaal verslag van de woonsituatie van Benno L. in Leiden. Het bovenregionaal team crisiscommunicatie en de regionale piketpool communicatie ondersteunden het gemeentelijk actiecentrum communicatie. Daarnaast maakte de gemeente Leiden gebruik van communicatieadviseurs die ervaring hadden met zedenzaken.³⁷ De gemeente Leiden richtte zich in de communicatie op het beantwoorden van twee vragen:

- Wat zijn de grootste angsten die op dit moment leven in de Leidse samenleving?
- Hoe beïnvloeden we de landelijke discussie rond de terugkeer van ex-zedendelinquenten in de samenleving?

Niet alleen in de traditionele media, ook op de sociale media was er veel aandacht voor de crisis in Leiden. Op sociale media werden gedurende de crisis veel geruchten en meningen verspreid. ‘De gemeente Leiden heeft zich niet gemengd in de discussie op sociale media, maar wél actief gereageerd op geruchten en onjuiste informatie.’³⁸ Op sociale media zoals Twitter verwees de gemeente Leiden naar belangrijke informatie op haar eigen website.

Burgemeester Lenferink verschool zich tijdens deze crisis niet. Naast de twee informatiebijeenkomsten was hij zowel in de lokale als landelijke media veelvuldig te zien. De burgemeester straalde rust en zekerheid uit. Hij gaf aan als burgemeester van Leiden te zullen vertrekken als Benno L. opnieuw in de fout zou gaan.³⁹

De burgemeester maakte veel indruk op Leidse bewoners toen hij zondagochtend op de fiets naar de betoging kwam. Bij aankomst fietste Lenferink zo de groep demonstranten in en ging samen met wijkagent Van Dommelen het gesprek aan. ‘De burgemeester liet hierdoor wel zien dat het hem aangaat. Dat kweekt ook respect bij de demonstranten.’⁴⁰ Burgemeester Lenferink nam de harde kern apart en ging met

37 Interview communicatieadviseur NCC.

38 Interview communicatieadviseur NCC.

39 NOS, 17 februari 2014. Nieuws binnenland: Burgemeester staat in voor Benno L. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/612537-burgemeester-staat-in-voor-benno-l.html>.

40 Aldus wijkagent Van Dommelen.

hen in gesprek. ‘Wij hebben de mensen laten vertellen hoe ze zich voelden. We hadden ook de mazzel dat we alle mensen goed kenden.’⁴¹ ‘Het was een intensief gesprek, en lastig. Duidelijk was dat de mensen heel boos waren, en emotioneel.’⁴²

De persconferentie van 22 februari gaf duidelijkheid: Benno L. mocht blijven. Bewoners kregen voorafgaand aan de persconferentie op vrijdagmiddag al te horen dat Benno L. in hun buurt zou blijven wonen. Lenferink besloot alle communicatie richting de media stop te zetten. Burgemeester Lenferink zei hierover: ‘Ik heb er niks meer mee te winnen. Ik loop er alleen risico mee, dus dat doe ik niet’ (Van Voorden, 2015, p. 47). Er werd wel contact gehouden met de buurtbewoners.

Verantwoording: de burgemeester krijgt steun

In een democratie leggen gezagsdragers verantwoording af voor wat zij doen. Een degelijk verantwoordingsproces kan behulpzaam zijn bij het afsluiten en verwerken van een crisis: als het goed verloopt ontstaat een consensus over de eventuele schuldvraag, de kwaliteit van de respons, en de lessen die zijn geleerd. Maar als het verantwoordingsproces politiseert en de hoofdrolspelers met modder gooien, kan een aflopende crisis nieuw leven worden ingeblazen (zie Boin, McConnell & 't Hart, 2008).

Het verantwoordingsproces verliep soepel in deze crisis. De ingelaste raadsvergadering op 27 februari 2014 stond geheel in het teken van de crisis. ‘Het wordt een moeilijk debat, maar het gaat ook echt ergens over’, zei VVD-fractievoorzitter Paul Laudy voorafgaand aan het debat. ‘Dat we dit grondig bespreken, zijn we aan de inwoners van Leiden verplicht.’⁴³ Tijdens de vergadering gaf Leefbaar Leiden aan het vertrouwen in burgemeester Lenferink op te zeggen: ‘De burgemeester had, zonder de buurtbewoners of wie dan ook te waarschuwen, dit gevaarlijke roofdier midden in een kinderrijke buurt gezet.’⁴⁴ De motie van wantrouwen kreeg geen steun van andere politieke partijen.⁴⁵ Ondanks de steun die de burgemeester kreeg tijdens de vergadering, hadden meerdere raadsleden vragen over de keuze om omwonenden niet te

41 Aldus wijkagent Van Dommelen.

42 ‘Toch protest in Leiden over komst Benno L.’, *Leidsch Dagblad*, 16 februari 2014.

43 ‘Extra gemeenteraad over Benno L. op 27 februari’, *Leidsch Dagblad*, 18 februari 2014.

44 ‘Leefbaar Leiden zegt vertrouwen in burgemeester op’, *Leidsch Dagblad*, 19 februari 2014.

45 ‘Lenferink: geen spijt over geheimhouding Benno L.’, *de Volkskrant*, 27 februari 2014.

informereren over de komst van Benno L.⁴⁶ Burgemeester Lenferink gaf toe dat hij meer mensen had moeten informeren. De gemeentesecretaris was niet op de hoogte. ‘En de locoburgemeester, die wellicht bij mijn afwezigheid hiermee geconfronteerd zou worden.’⁴⁷ Burgemeester Lenferink zegt te hebben geleerd van de crisis:⁴⁸

‘Je kunt met de kennis van nu wel zeggen dat je dit opener had kunnen doen. (...) De stad kon dit best aan. We hebben toen gekozen voor “de geheime operatie”, ook omdat we niet konden inschatten wat de impact zou zijn. Als je het “open” zou doen en het zou mislukken, dan kon je nergens meer terecht.’

Collega’s lijken de les op te pakken. Een goed voorbeeld is het optreden van burgemeester Berends die openheid gaf toen Volkert van der G. in Apeldoorn ging wonen. ‘Zo moet je dit doen. Dit is de manier waarop het in de toekomst zal gebeuren’, aldus burgemeester Lenferink.⁴⁹

De goede afloop was niet vanzelfsprekend. De Leidse gemeenteraad was niet blij met de handelswijze van de burgemeester. ‘De burgemeester had ons beter op de hoogte kunnen stellen. Desnoods vertrouwelijk’, aldus SP-raadslid Julian van der Kraats. Het raadslid voor Leefbaar Leiden, Thomas Kok, was ook *not amused*: ‘Wij zijn heel kwaad. Lenferink neemt wel het risico dat hem [Benno L., red.] iets wordt aangedaan. Benno L. kan beter ergens op het platteland gaan wonen.’ Fractievoorzitter Mark Koek van D66 daarentegen kan burgemeester Lenferink wel begrijpen: ‘Maar dat de buurt zaterdag pas op de hoogte werd gesteld, vind ik het moeilijkste deel van het verhaal. Als het bij mij om de hoek zou zijn, was ik niet blij geweest.’⁵⁰

46 *Binnenlands Bestuur*, 26 februari 2014. Bestuur en organisatie: Nieuws: Gemeenteraad Leiden achter Lenferink. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/gemeenteraad-leiden-achter-lenferink.9208172.lynkx>.

47 ‘Lenferink: geen spijt over geheimhouding Benno L.’, *de Volkskrant*, 27 februari 2014.

48 Uitzending *EenVandaag*, 26 augustus 2014. Archief: Binnenland: Burgemeester zou Zaak-Benno L. nu anders aanpakken. Op 1 juli 2015 ontleend aan http://www.eenvandaag.nl/binnenland/53444/burgemeester_zou_zaak_benno_l_nu_anders_aanpakken.

49 *Ibid.*

50 ‘SP en Leefbaar Leiden over Benno L.: Lenferink had raad moeten inlichten’, *Leidsch Dagblad*, 15 februari 2014.

1.4 Conclusie

De crisis rond Benno L. was kort maar heftig. Twee weken na de eerste berichtgeving keerde de rust terug in de wijk. Het samenscholingsverbod werd in mei 2014 ingetrokken; alleen de vier camera's hingen er nog. Anderhalf jaar later woonde Benno L. nog steeds in Leiden. De crisis ging echter niet vanzelf voorbij. Dit hoofdstuk schetste de contouren van een effectieve crisisrespons die op brede steun kon rekenen van ketenpartners, de gemeenteraad en de Leidse bevolking.

De respons scoorde goed op de verschillende dimensies van strategisch crisismanagement die in ons analytisch *framework* centraal staan. Burgemeester Lenferink ondernam direct actie voordat de crisis begon. Behalve het informeren van de bewoners, de gemeenteraad en het aanwakkeren van de landelijke discussie, luisterde de burgemeester ook naar de reacties van buurtbewoners. Het 'ophalen' van emoties van buurtbewoners en hiervoor uitgebreid de tijd nemen, maakten een empathische aanpak mogelijk. Maar empathie maakte geen plaats voor inconsistentie: de burgemeester verdedigde consequent zijn keuze om een woning aan te bieden aan Benno L. Naast het luisteren, voerde de burgemeester meerdere gesprekken met de politie, het OM, de reclassering, de woningbouwcorporatie en de landelijke overheid. In de media was Lenferink ook actief: hij was alom aanwezig en vertelde een helder en overtuigend verhaal. De casus van Benno L. leidde ertoe dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uitgebreid aandacht besteedde aan de re-integratie van ex-zedendelinquenten in de samenleving.

De effectieve crisisrespons is in zekere zin het succes van burgemeester Lenferink. De burgemeester voorkwam ruis in de samenwerking met andere actoren, wist de wijk mee te krijgen, kon zijn beslissing blijven verdedigen, en won aan gezag in de gemeente. (Lenferink werd in het voorjaar van 2015 herbenoemd als burgemeester met brede steun van de Leidse bevolking).

Onze analyse laat zien dat het vooral gaat om een consistente en effectieve invulling van de strategische crisistaken. Deze analyse helpt ons te bedenken hoe deze crisis gemakkelijk uit de hand had kunnen lopen als een van deze taken niet goed was ingevuld. En dat deze taken zo goed zijn ingevuld is niet alleen aan de burgemeester toe te

schrijven. Lenferink vormde het zeer zichtbare gezicht van de respons, maar dit hoofdstuk suggereert dat velen achter de schermen nauw hebben samengewerkt om deze crisis tot een goed einde te brengen.



Foto: ANP

2

Fatale overval op juwelier in Deurne

Vina Wijkhuijs

2.1 Inleiding

Menig eigenaar van een winkelbedrijf is zich bewust van de kans ooit slachtoffer te worden van een (gewapende) overval. Verschillende van hen is dat ook één of meer keren werkelijk overkomen. Zelden trekt echter een overval na afloop zoveel aandacht als de overval die in maart 2014 plaatsvond in het Brabantse Deurne.

Op 28 maart 2014 trachten twee mannen met geweld een juwelierszaak in Deurne te beroven. De overval loopt echter anders af dan de daders zich hadden voorgesteld. Terwijl de juwelier met de overvallers in gevecht is en ernstig wordt mishandeld, lost de vrouw van de juwelier – die in het aangrenzende kantoor (ook via camerabeelden) getuige is van de overval – met een vuurwapen een aantal schoten. De twee overvallers (beide van Marokkaanse komaf) worden door de kogels geraakt en overlijden ter plaatse.

De volgende dag komt het Openbaar Ministerie (OM) tot de voorlopige conclusie dat het juweliersechtpaar handelde uit noodweer; een half jaar later (na tactisch onderzoek) besluit het OM dat de juweliersvrouw niet zal worden vervolgd.

De gebeurtenis roept hevige emoties op, zowel in Deurne als daarbuiten. Enerzijds wordt meegeleefd met wat het juweliersechtpaar overkomen is en uit men sympathie voor hoe door hen gehandeld is. Anderzijds zijn er mensen, merendeels jongeren van Marokkaanse afkomst, die hun ongenoegen uiten over het besluit van het OM. Het dilemma waar de autoriteiten voor staan is hoe met deze (potentiële) spanning tussen ‘sympathisanten’ en ‘verongelijkten’ om te gaan.

Op het moment van schrijven liep in deze zaak nog een klacht-procedure bij het gerechtshof. Het OM kon daarom over deze casus geen uitspraken doen. Ook de burgemeester van Deurne reageerde om begrijpelijke redenen terughoudend. Dit hoofdstuk is daarom gebaseerd op openbare bronnen.

2.2 Feitenrelaas

Aan het einde van vrijdagmiddag 28 maart vindt bij juwelier Goldies in Deurne een gewapende overval plaats. Om 17.30 uur betreden twee mannen via de beveiligingssluis de juwelierswinkel. De eigenaar van de zaak staat op dat moment achter de toonbank, zijn vrouw bevindt zich in het aangrenzende kantoor. In de daaropvolgende minuten doet zich in de winkel een heus drama voor:⁵¹ Terwijl een van de overvallers bij de eigenaar pepperspray in de ogen spuit en hem op die manier tracht uit te schakelen, begeeft de andere overvaller zich naar het aangrenzende kantoor. Hij reikt onderwijl naar zijn pistool (met geluidsdempers) dat hij in een tas bij zich draagt. De eigenaar van de zaak geeft zich echter niet zomaar gewonnen en raakt in een gevecht met eerstgenoemde overvaller. Gezien zijn verwondingen moet de eigenaar daarbij hard op zijn hoofd en rug zijn getrapt. Zijn vrouw ziet op de monitor van de bewakingscamera's wat zich in de winkel afspeelt en hoort dat haar man voor zijn leven vecht. Zij pakt een wapen dat in het kantoor ligt en probeert te voorkomen dat de tweede overvaller het kantoor binnenkomt door zich tegen de deur werpen, maar de overvaller heeft inmiddels zijn voet in de deuropening gezet. Zij lost vervolgens, kort gezegd, een viertal schoten. Door het eerste schot wordt de overvaller die achter de deur staat in zijn borst dodelijk geraakt. De andere drie kogels treffen de tweede overvaller die enige tijd later eveneens aan zijn verwondingen overlijdt.

Bij de politie komt om 17.40 uur de melding van de gewapende overval binnen; het is de vrouw van de juwelier die in paniek meldt dat er

51 Het OM heeft aan de hand van beelden van bewakingscamera's getracht te reconstrueren wat zich in de juwelierswinkel heeft afgespeeld. Zie NOS, 23 september 2014. Gehele reconstructie overval juwelier Deurne. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://nos.nl/video/701756-gehele-reconstructie-overval-juwelier-deurne.html>.

snel ambulances moeten komen, want ‘de daders liggen hier dood te gaan!’⁵² Bij aankomst (zo’n negen minuten later) treft de politie de dode lichamen van de twee overvallers aan. De juwelier wordt vanwege zijn verwondingen per ambulance naar het ziekenhuis gebracht. Diezelfde avond start de politie een onderzoek naar wat zich in de juwelierszaak heeft afgespeeld.

Op zaterdagmorgen 29 maart brengt burgemeester Mak een bezoek aan omwonenden van de juwelierszaak om een luisterend oor te bieden. Hij maakt uit hun reacties op dat het incident hen diep heeft geraakt: ‘De gebeurtenissen hebben een grote impact op de gemeenschap. De mensen zijn geschokt.’⁵³

Om 18.00 uur volgt er op het gemeentehuis in Deurne een persconferentie. Bij aanvang zegt burgemeester Mak dat de overval op de juwelier alleen maar slachtoffers kent: ‘het overvallen echt-paar, de overledenen, hun nabestaanden en de Deurnese gemeenschap.’⁵⁴ De identiteit van één overvalleur is inmiddels vastgesteld. Het betreft, naar later bekend wordt, een 20-jarige man uit Eindhoven van Marokkaanse komaf die eerder geweldsdelicten had gepleegd.⁵⁵ Hoofdofficier Nieuwenhuizen licht vervolgens de verdere stand van het onderzoek toe. Hij meldt dat de handelwijze van het juweliers-echt-paar – naar het zich laat aanzien – lijkt op een gerechtvaardigde zelfverdediging. Zij worden daarom niet langer vastgehouden op het politiebureau. Wel worden de juwelier en zijn vrouw nog steeds aangemerkt als verdachten en zal het OM nader onderzoek naar de toedracht van de gebeurtenis doen. Zo wordt niet uitgesloten dat er nog een derde persoon bij de overval betrokken is geweest.

52 NOS, 23 september 2014. Nieuws binnenland: Eerst schot Deurne meteen fataal. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/701742-eerste-schot-deurne-meteen-fataal.html>.

53 *Eindhovens Dagblad*, 29 maart 2014. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.ed.nl/regio/deurne-e-o/deurne/burgemeester-deurne-bezoekt-omwonenden-juwelierszaak-1.4291077>.

54 Omroep Brabant, 29 maart 2014. Persconferentie over overval op juwelier in Deurne. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/208814872/OM+Handelwijze+van+juweliersecht-paar+Deurne+lijkt+op+zelfverdediging.aspx>.

55 Op 2 april wordt bekend dat de tweede overvalleur een 29-jarige Marokkaan was die tijdelijk in Nederland verbleef.

Terwijl op enkele Facebookpagina's reacties binnenstromen met steunbetuigingen aan de juweliersvrouw en ook op Twitter soortgelijke reacties worden geuit, vindt zaterdagavond in Eindhoven een demonstratie plaats tegen het besluit van het OM. De demonstranten (zo'n twintig tot dertig personen) zijn van mening dat het OM niet zou mogen uitgaan van noodweer. Een dag later, op zondag 30 maart, wordt er in Deurne door een iets grotere (maar grotendeels uit dezelfde personen bestaande) groep gedemonstreerd. De demonstranten vinden dat de vrouw van de juwelier ten onrechte als heldin wordt geportretteerd. De demonstratie roept weerstand op bij inwoners van Deurne die sympathie met het juweliersechtpaar hebben. Ook zij verzamelen zich op straat. Door tussenkomst van de politie blijft een directe confrontatie tussen de demonstranten en inwoners van Deurne uit. Burgemeester Mak kondigt daarop nog diezelfde avond in een noodverordening een demonstratieverbod af.⁵⁶ De burgemeester hoopt daarmee te voorkomen dat de situatie, die veel publiciteit en ook op sociale media veel aandacht trekt, escaleert. De noodverordening wordt dinsdagochtend 2 april weer ingetrokken, wanneer de rust in Deurne lijkt te zijn teruggekeerd.

In de weken daarna blijft het relatief rustig al zijn er steeds nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld rond de vermeende derde dader. Deze wordt op 2 juli 2014 in Duitsland aangehouden en een maand later aan Nederland uitgeleverd.⁵⁷

Op 23 september 2014 maakt het OM bekend niet tot vervolging van de juweliersvrouw over te gaan. Na een uitgebreide reconstructie en raadpleging van experts komt het OM tot de conclusie dat de juweliersvrouw gerechtvaardigd heeft gehandeld. Haar man zal wel worden vervolgd voor verboden wapenbezit.⁵⁸

⁵⁶ De noodverordening betrof tevens een verbod op samenscholingen van meer dan vier personen.

⁵⁷ Bij uitspraak van Rechtbank Oost-Brabant d.d. 8 april 2015 in zaaknr. 01/879544-14 werd hij veroordeeld tot drie jaar celstraf (ECLI:NL:RBOBR:2015:1994). Tegen deze uitspraak is hoger beroep ingesteld bij het gerechtshof.

⁵⁸ De juwelier werd veroordeeld voor verboden wapenbezit en kreeg honderd uur taakstraf en drie maanden voorwaardelijke celstraf opgelegd; uitspraak Rechtbank Oost-Brabant d.d. 10 april 2015 in zaaknr. 01/860024-15 (ECLI:NL:RBOBR:2015:2039).

Nabestaanden van de daders hebben in januari 2015 bij het gerechtshof in Den Bosch een klacht ingediend tegen het besluit van het OM om niet tot vervolging over te gaan. Zij menen, aldus hun advocaat, dat in zo'n ernstige zaak de rechter het laatste woord moet hebben.⁵⁹ Op het moment van schrijven had het gerechtshof zich nog niet over deze klacht uitgesproken.

2.3 Hoe maatschappelijke onrust te beteugelen?

Het dilemma waar de autoriteiten in Deurne voor stonden was hoe na de dramatische overval van vrijdag 28 maart de maatschappelijke onrust te beteugelen. Hoewel ook hoofdofficier Nieuwenhuizen daarin een belangrijke rol had, wordt hier vooral ingegaan op de rol van burgemeester Mak en zijn beslissing om een demonstratieverbod af te kondigen. De gebeurtenissen in Deurne lieten de gemeedten in Nederland niet onberoerd. Plotseling stond het Brabantse dorp in het middelpunt van de belangstelling. Het drama was nog maar net geschied of journalisten, inclusief de camera's van Omroep Brabant, *Hart van Nederland* en de NOS, meldden zich bij de plaats van het incident. Op Twitter, weblogs en Facebook volgden vele reacties, voor een groot deel steunbetuigingen aan het adres van de juweliersvrouw. De Facebookpagina 'Vrijspraak voor vrouw van de juwelier uit Deurne' had zaterdagmiddag rond 16.00 uur al ruim 15.000 'likes',⁶⁰ en dat aantal zou nog groeien.

Nadat zaterdag om 18.00 uur op de persconferentie door hoofdofficier Nieuwenhuizen de voorlopige bevindingen van het onderzoek bekend waren gemaakt, volgden twee avonden achtereenvolgende demonstraties tegen het 'falend Nederlands rechtssysteem'. Eerst in Eindhoven (waar een van de overleden daders woonde), de volgende dag in Deurne, die onder de plaatselijke bevolking een tegenreactie opriep. De spanningen liepen op; er zouden meer demonstraties en daarmee mogelijk ook confrontaties tussen bevolkingsgroepen kunnen volgen.

59 *Eindhovens Dagblad*, 7 januari 2015. Regio Deurne: Ook advocaat Ficq vraagt vervolging juweliersvrouw Goldies Deurne. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.ed.nl/regio/deurne-e-o/deurne/ook-advocaat-ficq-vraagt-vervolging-juweliersvrouw-goldies-deurne-1.4703132>.

60 *Eindhovens Dagblad*, 29 maart 2014. Regio Deurne: Discussies op social media over overval Deurne. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.ed.nl/regio/deurne-e-o/deurne/discussies-op-social-media-over-overval-deurne-1.4291191>.

Burgemeester Mak besloot een demonstratieverbod af te kondigen. Was dit nu wel nodig, en zo ja waarom?

2.4 Analyse

2.4.1 *Het recht tot betoging versus openbare orde en veiligheid*

De groep die op zondagavond 30 maart in Deurne demonstreerde, was niet groot; in totaal zo'n dertig personen. Zij uitten kritiek op het standpunt van het OM dat sprake zou zijn van noodweer en waren van mening dat deze zaak aan de rechter moest worden voorgelegd. De demonstratie wekte onder een grotere groep inwoners van Deurne irritatie op. Om ongeregelde heden te voorkomen, moest de politie tussenbeide komen. Na afloop van de demonstratie besloot burgemeester Mak een demonstratieverbod af te kondigen. De burgemeester wenste – gezien de gebeurtenissen van de voorgaande dagen – de rust in Deurne te laten terugkeren. Dat daarvoor een demonstratieverbod nodig was, vonden sommigen wel erg ver gaan. De situatie in Deurne zou weliswaar het begin kunnen zijn van meer spanningen tussen bevolkingsgroepen, maar een demonstratieverbod zou een te zwaar middel zijn, aldus lector Adang van de Politieacademie.⁶¹

'De dynamiek is aanwezig voor meer problemen, maar dat wil niet zeggen dat je het grondrecht om te demonstreren opzij kunt zetten. Dat is een groot goed.'

Het recht om te demonstreren is inderdaad een grondrecht (artikel 9 Grondwet) waar niet zomaar aan getornd kan worden. Slechts onder bepaalde voorwaarden kunnen hieraan beperkingen worden gesteld. Zo kan een burgemeester op grond van de Wet openbare manifestaties (Wom) een demonstratie verbieden 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden' (artikel 5, lid 2 Wom). De vraag die voorlag is dus

61 *Het Parool*, 31 maart 2014. Binnenland: Lector Politieacademie: 'Boos zijn in Nederland mag'. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.parool.nl/parool/nl/224/BINNENLAND/article/detail/3625607/2014/03/31/Lector-Politieacademie-Boos-zijn-in-Nederland-mag.dhtml>.

of daar in dit geval sprake van was. Hoe waarschijnlijk was de kans op ongeregelde heden?

Volgens Adang ging in dit geval een demonstratieverbod wel heel erg ver. Een minder vergaande maatregel zou zijn geweest als de burgemeester een speciale locatie voor de demonstraties had aangewezen. Dat was ook enkele dagen eerder tijdens de NSS-top in Den Haag gebeurd en in 2010 in Amsterdam.⁶² Maar Deurne is natuurlijk moeilijk te vergelijken met steden als Den Haag of Amsterdam waar een veel ruimere mogelijkheid bestaat een demonstratie in een ander stadsdeel te laten plaatsvinden. Deurne telt nog geen 25.000 inwoners. Dat is minder dan het aantal inwoners van bijvoorbeeld de Haagse Schilderswijk (32.000 inwoners), waar burgemeester Van Aartsen enkele maanden later – om vergelijkbare redenen – het houden van demonstraties tijdelijk verbood. Deurne is bovendien, zoals burgemeester Mak tijdens de persconferentie aangaf, een hechte gemeenschap. Met wat het juweliersechtpaar overkomen was, werd sterk meegeleefd. Niemand had in hun schoenen willen staan. Voor het juweliersechtpaar, dat al eerder een gewelddadige overval had meegemaakt, was de gebeurtenis een traumatische ervaring geweest. Om dan voor ‘moordenaar’ te worden uitgemaakt, zoals de demonstranten hadden geroepen, ging inwoners van Deurne duidelijk te ver. Als reactie op de demonstratie die zondagavond plaatsvond, gingen ruim honderd inwoners van Deurne de straat op.⁶³ Volgens hoofddocent staats- en bestuursrecht Van Emmerik was de situatie in Deurne dan ook niet zo maar met andere situaties vergelijkbaar. Er was ‘in verband met de plaatselijke omstandigheden sprake van serieuze vrees voor ernstige onrust’.⁶⁴

62 Destijds wilde de *English Defence League* in het centrum van de stad demonstreren, maar werd verwezen naar Amsterdam-West. Zie Den Haag FM, 14 augustus 2014. Nieuws: Demonstratieverbod Schilderswijk niet bijzonder. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://denhaagfm.nl/2014/08/14/demonstratieverbod-schilderswijk-niet-bijzonder/>.

63 Omroep Brabant, 30 maart 2014. Nieuws: Demonstratie in Deurne tegen juweliersvrouw: ‘Marina is geen held!’ Op 1 juli 2015 ontleend aan [http://www.omroepbrabant.nl/?news/2088581313/Demonstratie+in+Deurne+tegen+juweliersvrouw+Marina+is+geen+held!+\[VIDEO\].aspx](http://www.omroepbrabant.nl/?news/2088581313/Demonstratie+in+Deurne+tegen+juweliersvrouw+Marina+is+geen+held!+[VIDEO].aspx).

64 *De Telegraaf*, 31 maart 2014. Binnenland: ‘Demonstratieverbod Deurne gaat heel ver’. Op 1 juli 2015 ontleend aan http://www.telegraaf.nl/binnenland/22449796/___Verbod_Deurne_gaat_ver___.html.

De aanleiding van de demonstraties lag in wat hoofdofficier Nieuwenhuizen tijdens de persconferentie op zaterdag 29 maart bekend had gemaakt: het OM ging ervan uit dat het juweliersechtpaar uit noodweer gehandeld had. Op de spandoeken die de demonstranten bij zich droegen stond ‘Nederlands rechtssysteem faalt’ en dat de juweliersvrouw ‘geen held’ was. Daarmee uitten zij hun woedde over het standpunt van het OM, maar ook over de vele reacties die op sociale media waren verschenen. Op een eerste bericht van Omroep Brabant op vrijdag 28 maart, dat er sprake was van ‘twee doden bij een overval op een juwelier in Deurne’, volgde het gerucht dat de juweliersvrouw zou hebben geschoten,⁶⁵ hetgeen zou betekenen dat de personen die overleden waren, de overvallers waren. Ook werd er gespeculeerd dat de overvallers van Marokkaanse afkomst zouden zijn. Al vanaf vrijdagavond, nadat Omroep Brabant om 18.38 uur als eerste over de overval had bericht, werden op Twitter onder meer de volgende berichten verstuurd:

‘Twee doden bij overval in Deurne en je hoort de linkschmensch denken: “Als het nou maar geen Marokkanen zijn”’ (28 maart 2014 om 18.46 uur)

‘Als de overvallers in #deurne Marokkanen waren krijgt @geertwilderspvv toch gelijk met #minder #minder!! #goedezaak!! #standbeeld’ (28 maart 2014 om 19.38 uur)

‘#Schietpartij in #Deurne ik hoop toch zo dat het geen #marokkanen zijn want dan gaan we #pvv horen op elke #journaal op elke #zender’ (28 maart 2014 om 20.29 uur)

‘Slachtoffers in Deurne zijn Marokkanen. Wilders zei het al “gaan we regelen”’ (29 maart 2014 om 19.37 uur)

Vergelijkbare reacties (‘dat waren er weer twee minder’) verschenen ook op andere sociale media. Ze refereerden aan een vraag die

65 Zie bijvoorbeeld NOS, 28 maart 2014. Nieuws binnenland: ‘Vrouw juwelier doodt overvallers’. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/629270-vrouw-juwelier-doodt-overvallers.html>.

PVV-leider Geert Wilders slechts tien dagen eerder, op de avond van de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 2014, tijdens een bijeenkomst in Den Haag zijn toehoorders had voorgelegd. Wilders had hun gevraagd of ze – ‘in deze stad en in Nederland’ – meer of minder Marokkanen zouden willen. Het antwoord van de zaal luidde, zoals te verwachten was: ‘minder, minder, minder’. Wilders zegde daarop toe dat te gaan regelen. De dood van de twee overvallers die allebei de Marokkaanse nationaliteit hadden, kon daarom worden opgevat als een wel heel letterlijke interpretatie van deze toezegging. Premier Rutte had juist de dag voor de overval nog geprobeerd om kinderen van Marokkaanse afkomst die zich naar aanleiding van de uitspraken van Wilders ongerust maakten, gerust te stellen, door in een uitzending van het Jeugdjournaal uit te leggen dat in Nederland iedereen gelijk is en discriminatie niet wordt geaccepteerd. Na de overval in Deurne speelde Wilders hierop in door te twitteren: ‘Mark, ga je vandaag de kinderen van juweliërs troosten?’

Het schietincident in Deurne raakte daarmee aan de politieke en maatschappelijke discussie over de immigratieproblematiek in het algemeen en de ervaren overlast door Marokkaanse jongeren in het bijzonder. Medestanders van het juweliersechtpaar hadden het echter lang niet altijd over de Marokkaanse achtergrond van de daders. Wat hen vooral (ook) dwarszat was het feit dat de middenstand, en in dit geval de juweliërsbranche, wederom met een roofoverval was geconfronteerd. De openingszin van de Facebookpagina ‘Vrijspraak voor vrouw juwelier uit Deurne’ luidde: ‘Wij willen vrijspraak voor de vrouw uit Deurne die haar man, zichzelf en *een zaak* [cursivering, red.] beschermde.’ Op de Facebookpagina plaatsten bezoekers onder meer de volgende reacties:

‘Vorige keer was het de hard werkende juwelier die gedood werd, nu zijn de rollen eens omgedraaid en worden de asociale niksnutten gedood. Wie missen we meer denkt u?’ (29 maart 2014 om 04.42 uur)

‘Herkomst maakt niks uit... mevrouw heeft haar bedrijf en gezin waar ze jaren keihard voor gevochten heeft beschermd. Ze zat echt niet op de bank te wachten tot er een paar debielen haar man kwamen

overvallen. ... Zij moet nu leven met het feit dat ze twee hebzuchtige heeft moeten omleggen. ... ik zeg: koninklijke onderscheiding.' (29 maart 2014 om 15.34 uur)

Op het weblog van het *Eindhovens Dagblad* werd op de avond van de overval onder andere onderstaande reactie geplaatst:⁶⁶

'Ik wens de juwelier en zijn vrouw enorm veel sterkte toe! Ik begrijp dat heel veel mensen deze vrouw een heldin vinden en ik ben het met hen eens dat zij erg dapper heeft gehandeld. (...) Maar ik ben bang dat deze vrouw, wanneer zij zich echt realiseert wat er gebeurd is, ook een vreselijke tijd tegemoet gaat. Het lijkt me niet niks om te beseffen dat je twee mensen gedood hebt, ondanks dat het om een paar criminelen gaat die zoiets verschrikkelijks hebben gedaan. Daarom heel veel sterkte voor de twee juweliers en hun familie maar ook voor de familie van de twee overvallers. Zij moeten toch een dierbare missen.' (28 maart 2014 om 22.52 uur)

De sympathie voor de juweliersvrouw ging dus zeker niet in alle gevallen gepaard met afgunst tegen mensen van Marokkaanse afkomst. Het incident werd op verschillende manieren beleefd. De demonstranten voelden zich verongelijkt door het standpunt van het OM: de uitspraak van Wilders betekende toch niet dat het geoorloofd was om mensen van Marokkaanse afkomst neer te schieten? Anderen leefden vooral emotioneel mee met het juweliersechtpaar (of zagen in het incident het zoveelste voorbeeld van een falende overheid). De groepen die op zondagavond 30 maart in Deurne tegenover elkaar stonden, leefden zogezegd in verschillende 'werelden'.

Dat de meningen over het schietincident zo sterk uiteenliepen, was een van de overwegingen van burgemeester Mak om een demonstratieverbod af te kondigen.⁶⁷ Daarbij speelde mee dat de overval niet alleen op sociale media veel aandacht kreeg, maar ook (met uitzendingen van

66 *Eindhovens Dagblad*, 2 maart 2014. Regio Deurne e.o.: 'Overval op juwelier Deurne: twee overvallers doodgeschoten'. Op 1 juli 2015 ontleend aan http://www.ed.nl/regio/deurne-e-o/deurne/overval-op-juwelier-deurne-twee-overvallers-doodgeschoten-video-1.4290405?ref=regio_deurne-e-o_deurne_artikel-article#comments.

67 Zie Noodverordening Deurne 2014-1.

onder andere het NOS Journaal) landelijk veel publiciteit trok.⁶⁸ Ook het feit dat de eerdere demonstratie in Deurne niet was aangekondigd, terwijl een burgemeester altijd van het houden van een demonstratie in kennis dient te worden gesteld, was in de beslissing tot het afkondigen van het demonstratieverbod meegewogen. Gelet op de ervaringen van zondagavond viel immers niet uit te sluiten dat opnieuw een groep onaangekondigd naar Deurne zou komen om te demonstreren. De lokale driehoek vreesde dat er in dat geval een of meerdere tegendemonstraties zouden volgen van personen die van mening waren dat de juweliersvrouw juist gehandeld had en er op sociale media zou worden opgeroepen om de demonstraties over en weer te verstoren. De situatie waar burgemeester Mak mee van doen had, neigde dan ook naar een situatie als die in Haren (2012), waar zich ernstige ongeregelheden hadden voorgedaan toen naar aanleiding van berichten op sociale media een grote groep jongeren uit sensatielust naar het Groningse dorp was gekomen. Burgemeester Bats kreeg daarover achteraf het verwijt te weinig te hebben gedaan. Op een mogelijke escalatie van de situatie zat men in Deurne niet te wachten en tegen deze achtergrond was de beslissing van burgemeester Mak zeker gerechtvaardigd.

2.4.2 *Communicatie OM: openheid versus geslotenheid*

Zoals gezegd hield de spontane demonstratie in Deurne verband met wat Hoofdofficier Nieuwenhuizen tijdens de persconferentie naar buiten had gebracht. De hoofdofficier van justitie stond in deze casus voor het welhaast klassieke dilemma of in de berichtgeving over het opsporingsonderzoek terughoudendheid of openheid moest worden betracht. Hij koos in dit geval voor het laatste, maar was dat wel een verstandige keuze?

Vaak wordt het OM verweten dat opsporingsonderzoeken zo lang duren en het OM gedurende het onderzoek geen uitspraken over de zaak doet. Het OM zou te gesloten zijn en daardoor soms de processen van andere betrokken organisaties frustreren. Velen waren dan ook verrast dat het OM in deze zaak al zo snel met zijn (voorlopige) bevindingen

68 De overval was bijvoorbeeld al meerdere keren het openingsitem van een NOS Journaal geweest, onder andere van het Achtuurjournaal op zaterdag 29 maart en zondag 30 maart.

naar buiten kwam. Op zaterdag 29 maart om 18.00 uur – dus nog maar net vierentwintig uur na de overval – maakte hoofdofficier Nieuwenhuizen tijdens de persconferentie de voorlopige bevindingen van het opsporingsonderzoek bekend. Het was – in dit geval – voor het OM al ‘vrij snel duidelijk’, zoals hoofdofficier Nieuwenhuizen het zei, wat zich in de juwelierszaak had afgespeeld:

‘Het was al meteen, vanaf het eerste beeld, duidelijk dat er sprake was van twee slachtoffers, die geprobeerd hebben om de juwelier te overvallen. En het was voor ons ook al vrij snel duidelijk, dat er sprake was van het feit dat de juwelier en zijn vrouw zich tijdens de overval verzet hebben. Dus het was voor ons dan ook vrij snel duidelijk dat zich een hele bijzondere situatie voordeed, en dat wij hier als OM en politie ons anders moeten gedragen, en ook hebben gedragen, dan wij in reguliere gevallen omgaan met verdachten.’

Met deze introductie leidde hoofdofficier Nieuwenhuizen zijn verhaal in. Hij gaf vervolgens aan zich ervan bewust te zijn dat ‘al deze feiten’ zich nog maar kort geleden hadden voorgedaan. Het OM zou nog veel vragen over wat er precies was gebeurd moeten onderzoeken. Op basis van de camerabeelden en de verklaring van de juweliersvrouw (en ook dankzij de inzet van politie, het OM en anderen die ’s nachts hadden doorgewerkt om te bewerkstelligen dat juist in deze bijzondere zaak zo snel mogelijk duidelijkheid zou worden verkregen) kon het OM met zijn voorlopige bevindingen komen:

‘Omdat er zoveel informatie is binnengehaald in de afgelopen vierentwintig uur, hebben wij kunnen beoordelen dat de handelwijze van het juweliersechtpaar een handelwijze is geweest – voor zover de stand van zaken nu is, zeg ik er nadrukkelijk bij – die lijkt op een gerechtvaardigde en juiste zelfverdediging. Dat betekent dat wij de inschatting hebben gemaakt – in dit stadium – dat een strafrechter, als hij de zaak ter beoordeling voorgelegd zou krijgen, hoogstwaarschijnlijk een beroep op zelfverdediging zal honoreren en de verdachten niet zal straffen. Dat is ook de reden geweest waarom wij vandaag hebben kunnen besluiten dat de juwelier en zijn vrouw naar huis konden.’

Het OM ging uit van noodweer en gunde het juweliersechtpaar gedurende het nadere onderzoek naar de precieze toedracht van het schietincident de rust om de traumatische ervaring te verwerken. Er was nog geen definitief oordeel over hun betrokkenheid; juridisch werden beiden nog steeds aangemerkt als verdachte. Daarover zou pas later, na uitgebreid tactisch onderzoek, een beslissing van het OM volgen.

Op de handelwijze van het OM volgde na de persconferentie de nodige kritiek. Niet alleen van de demonstranten die het oneens waren met de inhoud van de beslissing, maar ook vanuit de politiek.⁶⁹ Er bestond onbegrip over de beweegredenen van het OM om al zo snel met bevindingen naar buiten te komen. Had niet eerst een uitgebreid proces-verbaal moeten worden opgemaakt, zodat alle feiten en omstandigheden bekend zouden zijn? Had het OM niet meer tijd moeten nemen? Het deed suggereren dat de snelheid in optreden ten koste was gegaan van de zorgvuldigheid. Er bleek hier echter sprake van een misverstand: de *voorlopige* beslissing van het OM werd – ook in de media – opgevat als zijnde een definitief oordeel. Hoofdofficier Nieuwenhuizen had er in de week na de overval een hele kluit aan om de context en juridische status van de zaak duidelijk te maken.

Bij de timing van het moment waarop openheid van zaken werd geven, zijn natuurlijk bedenkingen te plaatsen. Achteraf gezien was immers vooral het feit dat het OM al zo snel na het incident zijn voorlopige besluit bekendmaakte een belangrijke trigger voor de demonstraties die plaatsvonden. De overweging van het OM om al met informatie over het onderzoek naar buiten te treden, was echter of het werkelijk nodig was het juweliersechtpaar langer vast te houden, terwijl voor het OM de zaak al zo goed als duidelijk was. Het voortduren van de voorlopige hechtenis zou voor met name de juweliersvrouw niet bevorderlijk zijn voor de verwerking van de traumatische ervaring. Voor al diegenen die zich om de toestand van het juweliersechtpaar bekommerden, was het mede daarom een hele geruststelling te vernemen dat het OM uitging van noodweer. Zij stelden het juist op prijs dat het OM zo spoedig met deze (voorlopige) beslissing naar buiten kwam.

69 Bijvoorbeeld van TK-lid Magda Berndsens (D66).

Het optreden van het OM kreeg ook bijval van (toen nog) Tweede Kamerlid Dijkhoff (VVD) die in een uitzending van het NOS Journaal de volgende reactie gaf:⁷⁰

'Je ziet in zo'n geval dat de hele samenleving geschokt reageert en er ook een mening over geeft. Dan vind ik het wel in deze tijd passen dat het OM daar rekening mee houdt en – als ze al een idee hebben welke kant het op gaat – daar duidelijkheid over geeft.'

2.5 Afronding

De fatale overval op de plaatselijke juwelier bracht de gemoederen in Deurne, maar ook daarbuiten, danig in beweging. De autoriteiten stonden voor de lastige taak de maatschappelijke onrust te beteugelen. Voor het OM was het al vrij snel duidelijk dat hier sprake was van een uitzonderlijke situatie die – om die reden – om een andere aanpak vroeg dan de meer reguliere gevallen. Er waren gereede aanwijzingen dat in dit geval sprake was van een gerechtvaardigde zelfverdediging. De vraag was op welk moment dit te communiceren. Voor omwonenden van de juwelierszaak en diegenen die met de juweliersvrouw meeleefden, kon het niet snel genoeg; voor anderen ging het misschien iets te snel. Het OM trachtte vooral rekening te houden met wat – gezien de omstandigheden – in het belang was van het juweliersechtpaar dat door de gebeurtenis emotioneel veel te verwerken had. Het siert het OM dat het in deze casus op een heel zorgvuldige wijze openheid van zaken heeft gegeven en een half jaar na de overval, met het vrijgeven van de beelden en de toelichting daarbij, verantwoording voor zijn handelwijze heeft afgelegd.

Ook van burgemeester Mak vroeg de situatie het nodige. Deurne stond opeens in het middelpunt van de belangstelling, terwijl de lokale bevolking door het incident was aangedaan. De spontane demonstratie van een groep overwegend Marokkaanse jongeren die de situatie op een andere manier beleefden, riep bij inwoners van Deurne een

⁷⁰ NOS Journaal, zondag 30 maart 2014, 18.00 uur. Op 1 juli 2015 ontleend aan http://www.npo.nl/nos-journaal/30-03-2014/POW_00722656.

tegenreactie op. Met de wetenschap dat, zoals in Haren het geval was geweest, berichten op sociale media tot een onwenselijke situatie kunnen leiden, was dit voor burgemeester Mak reden om een demonstratieverbod af te kondigen. Misschien was die maatregel vergaand, maar wat als de burgemeester niet tot een demonstratieverbod was overgegaan en er hadden zich bij een (onaangekondigde) demonstratie ernstige ongeregelheden voorgedaan? Dan was waarschijnlijk het eerste verwijt aan het adres van de burgemeester geweest dat hij niet van de gebeurtenis in Haren had geleerd en had kunnen zien aankomen dat zich (mogelijk) ernstige ongeregelheden tussen bevolkingsgroepen zouden voordoen. Oud-burgemeester Mans van Enschede vond de beslissing van burgemeester Mak dan ook verstandig en begreep dat de burgemeester ingreep in een situatie die tot spanningen leidde in de samenleving.⁷¹ Hij vroeg zich alleen af waarom de burgemeester zijn beslissing niet duidelijker had gecommuniceerd en had uitgelegd waarom hij tot die beslissing was gekomen. Misschien was het echter wel de keuze van burgemeester Mak om geen verdere publiciteit aan het demonstratieverbod te geven, juist omdat hij wenst dat de rust in het Brabantse dorp zou terugkeren.

71 BNR, 31 maart 2014. Nieuws: 'Burgemeester Deurne moet uitleggen waarom hij doet wat hij doet'. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.bnr.nl/nieuws/443933-1403/burgemeester-deurne-moet-uitleggen-waarom-hij-doet-wat-hij-doet>.



Foto: De Gelderlander

3

Brand in Nationaal Park De Hoge Veluwe

Régis Flohr, Charlotte van Ruijven

3.1 Inleiding

Het is Eerste Paasdag, 20 april 2014. Het Nationaal Park De Hoge Veluwe en het Kröller-Müller Museum verwachten vele bezoekers te verwelkomen; tijdens het Paasweekend bezoeken jaarlijks zo'n 5000 mensen het park. In het Nationaal Park woedt die dag echter een brand. Het is de grootste natuurbrand in Nederland sinds 1976. Het park en het Kröller-Müller Museum worden ontruimd, schilderijen worden in veiligheid gebracht. In totaal brandt tien procent van het park af. Dankzij de grootschalige inzet van brandweerkorpsen uit meerdere veiligheidsregio's, de politie, Defensie, het LOCC (landelijk operationeel coördinatiecentrum) en hulp van gemeenten en de BHV-organisatie van Nationaal Park De Hoge Veluwe, wordt de brand geblust en blijft een grotere ramp het Nationaal Park bespaard.

Natuurbranden zijn in Nederland geen onbekend fenomeen. Toch zijn de omvang van en de brandweerinzet bij deze natuurbrand vrij uniek. Onderzoek wijst uit dat de kans op een onbeheersbare natuurbrand in Nederland vrij groot is en dat we ons dus op branden als die op Eerste Paasdag 2014 zullen moeten voorbereiden (Van Gulik, 2008). Het is daarom van groot belang om van de ervaringen die tijdens deze brand zijn opgedaan, te leren. In dit hoofdstuk gaan wij na welke factoren een rol (kunnen) spelen bij het managen van natuurbranden; welke ervaring kunnen we meenemen uit deze mini-crisis?

Dit hoofdstuk is in grote mate geïnspireerd door het evaluatierapport van de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (hierna:

VGGM).⁷² Daarnaast zijn meerdere operationeel leidinggevend, die op 20 april 2014 bij de brandbestrijding betrokken waren, geïnterviewd.⁷³

3.2 Feitenrelaas

In de vroege ochtend van Eerste Paasdag, 20 april 2014, bemerkt een passant dat aan de oostkant van het Nationaal Park De Hoge Veluwe, ter hoogte van het Deelense Veld,⁷⁴ een brand woedt. De melding die hiervan wordt gedaan, komt om 08.41 uur binnen bij de meldkamer Oost-Nederland te Apeldoorn.⁷⁵ De meldkamer alarmeert onmiddellijk de dichtstbijzijnde brandweerpost Hoenderloo van Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland, en ook andere brandweerposten worden gealarmeerd. Tevens wordt de meldkamer van de aangrenzende VGGM op de hoogte gesteld van de brand. Hoewel duidelijk is dat de brand woedt in een deel van het park dat in de VGGM ligt, wordt door de centralisten van beide meldkamers afgesproken dat de coördinatie van de inzet voorlopig in handen van Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland blijft, zodat de brandweerinzet in deze kritieke fase niet onnodig wordt verstoord.

Wanneer de eerste bevelvoerder van de brandweer in het park arriveert, treft hij een vuurfront aan van 400 tot 500 meter (VGGM, 2014). Er staat een oostenwind die het vuur de heide op blaast. Binnen afzienbare tijd arriveren meerdere pelotons van zowel Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland als VGGM.⁷⁶ Om 09.27 uur wordt er opgeschaald naar GRIP-1. Het CoPI vormt zich een beeld van de situatie en verwacht rond 11.00 uur het sein brand meester te kunnen geven.

Eenmaal opgeschaald blijkt het voor de eenheden lastig om onderling te communiceren. Omdat het niet lukt om alle eenheden in kaart

72 'Evaluatierapport natuurbrand Hoge Veluwe 20 april 2014', VGGM, 2014.

73 Gesproken is met beide leiders CoPI en met beide taakcommandanten CoPI. Wij zijn hen zeer erkentelijk voor hun tijd en input.

74 Het Deelense Veld is een heideveld met daarin een aantal vennen. Deze zijn ontstaan doordat zich op het zand een ondoordringbare laag heeft gevormd, waarin het regenwater niet wegzakt.

75 De meldkamer Oost-Nederland is de gemeenschappelijke meldkamer van de veiligheidsregio's IJsselland en Noord- en Oost-Gelderland.

76 Later zouden ook nog pelotons uit andere veiligheidsregio's worden ingezet.

te brengen, ontbreekt bij de taakcommandant van de brandweer in het CoPI een duidelijk beeld van de feitelijke inzet. Verschillende eenheden gaan – vanwege de gebrekkige communicatie – op eigen initiatief te werk. Gevaarlijke situaties ontstaan als meerdere brandweerauto's vastraken.⁷⁷

Rond 11.00 uur lijkt de brand onder controle, maar de Hoofdofficier van Dienst van Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland geeft aan eerst nog een controle in het veld uit te willen voeren, voordat het sein brand meester wordt gegeven. Ondertussen creëren brandweereenheden een stoplijn op de Heiweg. Dit is een tactiek om een barrière voor het vuurfront te ontwikkelen: door het nat houden van een strook grond wordt getracht het vuurfront te onderbreken. Tijdens de controle trekt de wind echter aan en verandert van richting. Het vuurfront breekt door de stoplijn en breidt zich uit richting slecht begaanbaar terrein op anderhalve kilometer van het Kröller-Müller Museum. Het CoPI heeft inmiddels besloten om het gehele park en het Kröller-Müller Museum te ontruimen. Op dat moment zijn er ongeveer 2000 bezoekers in het park. Terreinbeheerders en medewerkers nemen de zorg voor de ontruiming op zich. Op een later tijdstip besluit de directie van het Kröller-Müller Museum over te gaan op het kunstnoodplan en worden de schilderijen overgebracht naar een brandveilig depot (VGGM, 2014).

Rond 13.00 uur wordt er opgeschaald naar GRIP-2, waarna VGGM, zoals eerder op de dag is afgesproken, de coördinatie overneemt. Naar aanleiding van een veldverkenning eerder op de dag en een overview vanuit de politiehelikopter wordt de repressieve strategie in de middag gewijzigd van een tweeflanksaanpak, wat standaard is bij natuurbranden (zie VGGM, 2011), naar een drie-flanksaanpak. Wanneer tegen het einde van de middag de eenheden in het veld worden afgelost, ontstaat een beter beeld van de inzet. Met de nieuwe repressieve strategie, de inzet van handcrewteams die gespecialiseerd zijn in het bestrijden van natuurbranden, blushelikopters van Defensie en een afnemende wind verbetert daardoor uiteindelijk de situatie. Om 20.40 uur volgt het sein brand meester, waarna om 20.45 uur wordt afgeschaald naar GRIP-1.

77 Omroep Gelderland, 20 april 2014. Nieuws: Brand op Veluwe: 527 hectare heide en bos verwoest. Op 1 juli 2015 ontleend aan http://www.omroepgelderland.nl/web/nieuws-1/2056730/brand-op-veluwe-527-hectare-heide-en-bos-verwoest.htm#_VW_zQ8_tk3x.

's Avonds bewaken meerdere eenheden de flanken van het gebied om nieuwe vuurhaarden te voorkomen.

Op maandag 21 april 2014 zijn brandweereenheden nog actief voor inspectie en nabluswerkzaamheden; om 11.00 uur wordt afgeschaald naar GRIP-0. Het Nationaal Park De Hoge Veluwe en het Kröller-Müller Museum openen nog diezelfde dag hun deuren.

Nationaal Park De Hoge Veluwe

Het Nationale Park De Hoge Veluwe is het grootste aaneengesloten, actief beheerde natuurgebied in Nederland en is in particulier bezit. Het bestaat uit 5400 hectare bos, heide, vennen en stuifzand, met een grote diversiteit aan planten- en diersoorten. Met het Kröller-Müller Museum, de beeldentuin en het Jachthuis Sint Hubertus vormt het park een unieke en internationaal befaamde combinatie van natuur, kunst en architectuur.

De brand op 20 april woedde in een deels drassig gebied met gemengde begroeiing waar eerder, op 16 juli 2003 en 9 juli 2006, eveneens zeer grote branden woedden. Destijds werd respectievelijk 30 en 40 hectare natuurgebied aangetast.

De omvang van het incident op Eerste Paasdag was aanzienlijk. Naar schatting heeft de brand op tien procent van het parkoppervlakte (527 hectare) gewoed; 350 hectare is daadwerkelijk beschadigd. Toch valt volgens boswachter Wensink van het Nationaal Park de schade aan de vegetatie mee. 'Het zag er erger uit dan het was. De vegetatie is weggebrand, maar de ondergrond was nog redelijk nat.'⁷⁸ Ondanks enkele hachelijke momenten voor brandweerlieden zijn tijdens het incident geen slachtoffers gevallen. Ook is het Kröller-Müller Museum gespaard gebleven dankzij de grote inzet van brandweer en materieel.⁷⁹ Lokale en nationale overheden spraken nadien vol lof over de inzet en samenwerking van de verschillende diensten. Ook het evaluatierapport van VGGM was positief van toon. De Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV) uitte echter kritiek op de positieve insteek

78 NOS, 21 april 2014. Nieuws binnenland: Brand Veluwe net op tijd gestopt. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/638414-brand-veluwe-net-op-tijd-gestopt.html>.

79 Bij de brand zijn bijna 300 brandweerlieden ingezet uit de veiligheidsregio's Gelderland-Midden, Noord- en Oost-Gelderland, Utrecht, Twente, IJsselland, Limburg-Noord, Brabant-Noord, Midden- en West-Brabant en Brabant-Zuidoost. In samenwerking met politie, Defensie en het LOCC is de natuurbrand bedwongen.

van het rapport.⁸⁰ ‘Het was een complete chaos en er was sprake van paniek’, aldus een betrokken functionaris. Er was geen contact met het CoPI, eenheden zijn op eigen initiatief het veld ingegaan en er was een ‘onverklaarbare wisseling in de commandovoering tussen de twee buurregio’s’.

3.3 Hoe een dergelijke natuurbrand te managen?

Natuurbranden zijn in Nederland geen onbekend fenomeen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van grote natuurbranden in de afgelopen vijf jaar, waarbij meer dan 40 hectare aan natuurgebied werd aangetast. De brand op Eerste Paasdag was de grootste natuurbrand in Nederland sinds 1976, toen 370 ha aan vlammen ten prooi viel (zie Laven, 1976).

Tabel 3.1 Grote natuurbranden in Nederland, 2010-2014

Datum	Plaats	Veiligheidsregio	Oppervlakte (in ha)
14 april 2010 ⁸¹	Bergen	Noord-Holland Noord	200
20 april 2010	Hoog Soeren	Noord- en Oost-Gelderland	40
19 mei 2010	Leusderheide	Utrecht	50
2 juli 2010 ⁸²	Strabrechtse Heide	Zuid-Oost Brabant	200
25 april 2011	Fochterloërveen	Drenthe	100
3 juni 2011	Aamsveen	Twente	100
1 april 2012	Radio Kootwijk	Noord- en Oost-Gelderland	80
20 april 2014	Nationaal Park De Hoge Veluwe	Gelderland-Midden	350

Naar aanleiding van het evaluatierapport van VGGM over de brand in het Nationaal Park volgde er flink wat kritiek vanuit de hoek van

80 VBV, 10 oktober 2014. Nieuws: Evaluatie natuurbrand verdient kritische evaluatie. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.brandweervrijwilligers.nl/nieuws/3336/evaluatie-natuurbrand-verdient-kritische-evaluatie/>.

81 Zie voor de evaluatie NIFV & Efectis, 2012.

82 Zie voor de evaluatie IOOV, 2011.

brandweervrijwilligers.⁸³ Zij vonden het geschetste beeld te rooskleurig en enkelen vroegen zich af wat het nut was van een – in hun ogen – niet correcte evaluatie. In een artikel⁸³ werd vervolgens een aantal vragen gesteld, waaronder hoe het mogelijk was dat, ondanks allerlei waarschuwingen, een aantal voertuigen zich had vastgereden; waarom de blushelikopter pas zes uur na aanvraag de eerste dropping deed en waarom er ‘onverklaarbare wisselingen in de commandovoering’ hadden plaatsgevonden. Kennelijk was de operatie niet verlopen zoals zij hadden verwacht of gehoopt.

Mede naar aanleiding van deze kritiek gaan wij in dit hoofdstuk in op de volgende vraag: Hoe is een natuurbrand van dergelijke omvang eigenlijk te managen? Kan dit altijd volgens een vast stramien of spelen versturende factoren een rol? Bij de bestrijding van natuurbranden (maar ook bij andere incidenten) ontstaat er bijvoorbeeld vaak een spanningsveld tussen aan de ene kant protocollen en aan de andere kant onverwachte omstandigheden (bijvoorbeeld weersveranderingen of technische mankementen) waarmee moet worden omgegaan. Kiest de operationele leiding ervoor om protocollen te volgen, waarbij de bevelvoerders weten wat er gaat gebeuren, maar waarbij er niet kan worden ingesprongen op veranderende of onverwachte situaties? Of kiest de operationele leiding ervoor om, als de situatie daarom vraagt, pragmatisch te handelen en van het protocol af te wijken, waardoor het voor bevelvoerders soms niet helemaal duidelijk is wat er van hen wordt verwacht?

3.4 Analyse

In een ideale situatie leiden protocollen tot structuur en overzicht, wat de incidentbestrijding ten goede kan komen. Protocollen zorgen ervoor dat betrokkenen bij een incident weten wat ze moeten doen onder bepaalde omstandigheden; ze zorgen zogezegd voor de broodnodige structuur in onzekere en onoverzichtelijke situaties. Ook bij natuurbranden spelen protocollen een belangrijke rol. Er zijn bijvoorbeeld

83 VBV, 10 oktober 2014. Nieuws: Evaluatie natuurbrand verdient kritische evaluatie. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.brandweervrijwilligers.nl/nieuws/3336/evaluatie-natuurbrand-verdient-kritische-evaluatie/>.

protocollen voor de veldinzet, die beschrijven op welke wijze offensief of defensief gehandeld dient te worden. Daarnaast geven protocollen ten behoeve van de commandostructuur aan welke verantwoordelijkheden horen bij bepaalde taken. Een voorbeeld hiervan is, dat de meldkamer van de veiligheidsregio op wiens grondgebied de natuurbrand zich voordoet, de coördinatie van het incident op zich neemt. In opschalingsprotocollen wordt voorgeschreven welke processen dienen plaats te vinden wanneer een bepaald GRIP-niveau van kracht wordt, zoals het inrichten van een CoPI wanneer wordt opgeschaald naar GRIP-1. Communicatieprotocollen beschrijven hoe de communicatie tijdens de natuurbrandbestrijding dient te verlopen, bijvoorbeeld dat eenheden via flankcommandanten communiceren met de taakcommandant in het CoPI en *vice versa*. Ten slotte zorgen protocollen voor crisismanagement voor het gebruik van bepaalde crisismanagementsystemen, waarin alles rondom het incident geplot kan worden en aangevuld wanneer nodig. Een voorbeeld hiervan is het aangeven van de positie van eenheden in het veld, zodat het voor flankcommandanten en taakcommandanten in het CoPI duidelijk is wie zich waar bevindt en de inzet efficiënt geleid kan worden.

Tezamen beogen protocollen dus een efficiënte en effectieve aanpak van natuurbranden. Gezien de kritiek vanuit de VBV op het evaluatierapport dat door VGGM was opgesteld, was er in de praktijk geen sprake van een ideale situatie. In deze paragraaf zullen wij daarom (enkele aspecten van) de natuurbrandbestrijding analyseren met als doel een beeld te schetsen van wat er allemaal speelde bij het managen van deze grote natuurbrand en om hieruit lering te trekken.

3.4.1 Grensgebied van twee veiligheidsregio's

Natuurbrandbestrijding is een vak apart. Waar veel gebouwen in Nederland zijn ingedeeld in 'brandcompartimenten', die een grens vormen als het gaat om brandstof en zuurstof voor de brandhaard, is hiervan in natuurgebieden geen sprake. Brandhaarden hebben een bijna onbeperkte toegang tot brandstof en zuurstof, wat de brandbestrijding tot een hele klus maakt. Uiteindelijk, zoals in het geval van de brand in het Nationaal Park, kan dit leiden tot een ongekend grote brand.

Wat in dit geval aan de brandbestrijding een extra dimensie gaf, was dat de brand plaatsvond in het grensgebied van twee veiligheidsregio's, namelijk veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland en VGGM. Hoewel de brand woedde op het grondgebied van VGGM, werd de initiële inzet geleid door meldkamer Oost-Nederland van Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland. Een pragmatische reden lag hieraan ten grondslag. De eerste melding van de brand kwam binnen bij meldkamer Oost-Nederland en vervolgens werden er eenheden van zowel Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland als VGGM gealarmeerd. Gezien de grootte van de brand bij aankomst van de eerste bevelvoerder (ongeveer 400 meter vuurfront) moest er snel gehandeld worden. In overleg tussen de twee meldkamers werd daarom besloten om de regie over de inzet bij Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland te houden. Dit werd gedaan om de brandbestrijding in deze kritieke fase niet te belemmeren en omdat verwacht werd dat de brand nog in de ochtend tot staan kon worden gebracht.

Er werd dus (in eerste instantie) pragmatisch gehandeld door de coördinatie van de opschaling bij Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland te houden, terwijl volgens het protocol de coördinatie van dit incident door de meldkamer van VGGM diende te gebeuren. Later is in het CoPI afgesproken dat wanneer de natuurbrand niet tot staan kon worden gebracht door de natte stoplijn op de Heiweg, er opgeschaald zou worden naar GRIP-2 en VGGM de coördinatie over het incident zou overnemen.

3.4.2 *Verschillen in protocollen van de veiligheidsregio's*

Wanneer een brand een groot gebied beslaat, is het lastig om een goed beeld te vormen van de situatie. Wat het in dit geval nog lastiger maakte, was dat de samenwerkende veiligheidsregio's met verschillende communicatiesystemen en protocollen werkten. Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland, alsook VGGM, is een expertregio op het gebied van natuurbrandbestrijding; zij werken bij natuurbranden volgens afspraak samen (VGGM, 2011). Toch zijn er meerdere verschillen in aanpak te benoemen waardoor de effectiviteit van de protocollen werd ondermijnd. Wij geven hieronder enkele voorbeelden.

Opschaling

Een eerste verschil betrof de opschalingsprocedures. Omdat Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland de regie over de inzet had, werd er vanuit die optiek opgeschaald. Dit betekende onder andere dat er een CoPI-bak van Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland werd gebruikt en dat het multidisciplinair coördinatieplan van VGGM niet in werking werd gesteld. Dit laatste had tot gevolg dat de stafstructuur en de verbindingsstructuur (zorg voor extra wifi-punten op de flanken ten bate van ondersteuning communicatie) van VGGM niet werden gealarmeerd tijdens de opschaling naar GRIP-1. Onderstaand worden de gevolgen hiervan beschreven.

Crisismanagementsysteem en communicatie

Een tweede verschil tussen (de werkwijze van) Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland en VGGM was dat gebruik werd gemaakt van verschillende crisismanagementsystemen die niet ‘compatibel’ waren. Sinds 2013 maken alle veiligheidsregio’s gebruik van het LCMS (landelijk crisismanagementsysteem) om onderling informatie uit te wisselen. Ten tijde van de natuurbrand zat Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland echter nog in de implementatiefase van dit systeem, terwijl VGGM het wel al gebruikte. VGGM maakte daarnaast – bij wijze van pilot – gebruik van LCMS-mobiel, ten bate van de aansturing van voertuigen en de operationele informatievoorziening in het veld. Deze mobiele versie was nog niet geïntegreerd in LCMS. Tijdens het incident werden er dus verschillende, niet op elkaar aansluitende crisismanagementsystemen gebruikt (CCS-M, LCMS en LCMS-mobiel). Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland had het incident aan het begin van de dag geplot in het regionale systeem CCS-M, terwijl VGGM na opschaling naar GRIP-2 LCMS-mobiel gebruikte. Het gevolg van het gebruik van verschillende systemen was dat de positie van eenheden in het veld niet goed in kaart kon worden gebracht en er geen goed beeld verkregen kon worden van de grootte van de brand en de locatie van brandhaarden. Daarbij kwam dat – als gevolg van het niet alarmeren van de verbindingsstructuur van VGGM – de extra mobiele wifi-punten ontbraken om de LCMS-communicatie te ondersteunen. Hierdoor was het ook voor de eenheden van VGGM moeilijk om met elkaar te kunnen communiceren. Al met al was hierdoor ook

de beeldvorming in het CoPI, welke essentieel is bij incidentbestrijding, niet optimaal.

Toen eenmaal naar GRIP-2 werd opgeschaald en aan VGGM de regie werd overgedragen, moest er letterlijk van CoPI-bak gewisseld worden omdat de crisismanagementsystemen (CCS-M en LCSM) niet op elkaar aansloten. Ook moesten extra handelingen worden verricht om dit alsnog zo soepel mogelijk te laten verlopen. Door meldkamer Oost-Nederland is het incident van CCS-M eerst overgezet naar LCMS (op het account van Veiligheidsregio IJsselland, die bij dezelfde meldkamer aangesloten is), zodat de informatie gedeeld kon worden met VGGM en het hele incident niet opnieuw geplot hoefde te worden. Vervolgens ging het CoPI ervan uit dat nu ook LCMS-mobiel gebruikt kon worden en verondersteld werd dat dit – vanwege de pilot – ook de voorkeur had. Het LCMS-mobiel was echter niet voor iedereen toegankelijk, waardoor informatie voor andere betrokkenen (meldkamer, operationeel team, LOCC) niet meer beschikbaar was en bij hen de beeldvorming over het incident moeizamer verliep.

Taakinvulling

Een derde verschil betrof de invulling van sommige taken. Als voorbeeld nemen wij hier de taak van flankcommandant. Ten tijde van het eerste CoPI (van Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland) werd er gewerkt met twee flanken, zoals het protocol voorschrijft (zie VGGM, 2011), en ook twee flankcommandanten, van wie één van Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland en één van VGGM. Het verschil in hun taakomschrijving zorgde voor een verschil in aansturing van de eenheden in het veld en een andere verwachting in het CoPI over de inzet. Door het tweede CoPI (van VGGM) is hierin eenheid gebracht door alle flankcommandanten (inmiddels was er een derde flank bijgekomen) uit de eigen organisatie te laten komen, waardoor het CoPI (bestaande uit personeel van VGGM) wist hoe de flankcommandanten te werk zouden gaan. Communicatieproblemen bleven echter een rol spelen gedurende de gehele inzet.

3.4.3 Kennis van het gebied en ervaring met natuurbranden

Het is aannemelijk dat niet alle brandweereenheden bekend waren met het gebied, aangezien ze uit verschillende veiligheidsregio's afkomstig waren. Daarom werden de eenheden die uit andere veiligheidsregio's kwamen bij aankomst voorzien van een gebiedskaart waarop stond aangegeven wat moeilijk en onbegaanbare gebieden waren. De eenheden van Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland en VGGM beschikken standaard over deze kaart, maar dit weerhield eenheden er niet van om deze gebieden te betreden. Dit heeft ertoe geleid dat voertuigen in de ondergrond wegzakten en vastraakten. In enkele gevallen ontstonden hieruit gevaarlijke situaties: brandjes braken uit onder voertuigen doordat hete uitlaten het gras deden ontbranden en haperende versnellingsbakken verhinderden eenheden van het vuurfront weg te rijden.

Het is lastig om op onverwachte technische mankementen zoals het laatste voorbeeld te anticiperen. Dit in tegenstelling tot het keer op keer vastlopen van voertuigen in onbegaanbaar gebied. Achteraf is het eenvoudig te oordelen, maar het lijkt onbegrijpelijk waarom meerdere voertuigen in eenzelfde situatie terecht kwamen. Niet alleen hadden de eenheden kaarten van het gebied, ook was vanuit het CoPI gecommuniceerd over gebieden die niet te betreden waren. Dus hoe kon het gebeuren dat voertuigen keer op keer vastliepen? Een eenduidig antwoord ontbreekt op dit punt, zo bleek uit zowel het evaluatierapport als nieuwsberichten en gesprekken met verschillende betrokkenen. Wij dragen hier enkele mogelijke redenen aan, maar een combinatie daarvan is ook denkbaar.

Ten eerste ontbrak op sommige momenten een goede aansturing vanwege de afwezigheid of gebrekkigheid van communicatie. Niet alleen werden er verschillende crisismanagementsystemen gebruikt, ook de communicatie over de portofoon verliep niet vlekkeloos door een grote belasting van het C-2000 netwerk. Gedurende de inzet zijn er meer dan honderd verschillende gespreksgroepen gebruikt voor contact op het incidentterrein, voor onderling contact, maar ook voor contact met kazernes of het uitluisteren van het eigen verzorgingsgebied. Wat ook heeft meegespeeld bij de grote belasting van het C-2000 netwerk, was dat natuurbrandbestrijding gebaseerd is op het werken met twee flanken. In de loop van de middag werd een derde flank ingebracht, waardoor er meer bijstandskanalen nodig waren dan waarop was

gerekend. Het grote aantal gespreksgroepen heeft meerdere malen geleid tot een *busy*, waarbij gebruikers in een wachtrij werden geplaatst en de communicatie op zich liet wachten. Door de gebrekkige communicatie was het voor verschillende eenheden niet mogelijk te communiceren met flankcommandanten of onderling. Ook kon het CoPI de eenheden niet waarschuwen voor gevaarlijke situaties. Eenheden waren aangewezen op hun eigen kennis en kunde.

Kennis en kunde brengt ons bij de tweede mogelijkheid voor het vastlopen van meerdere voertuigen. Hoewel basiskennis over natuurbranden wordt geacht aanwezig te zijn bij de eenheden van beide veiligheidsregio's, komt bij inzet ook een diepgewortelde brandweerdoctrine om de hoek kijken: vanaf het begin van de opleiding wordt aangeleerd om een brand te blussen. De eenheden in het veld zullen dan ook ongetwijfeld een grote *drive* hebben gehad om het veld in te gaan en de brand aan te pakken.

Een derde mogelijkheid is dat het verschil in de taakinfilling van de flankcommandanten, zoals hiervoor beschreven, tot onduidelijkheid leidde. Mogelijk dat door flankcommandanten een andere boodschap werd uitdragen dan wat in het CoPI verwacht werd en eenheden toch bepaalde gebieden betraden.

Een laatste mogelijkheid die wij benoemen is dat de gebiedskaart en de situatie ter plaatse niet volledig met elkaar overeenkwamen, doordat het landschap simpelweg te heterogeen is. Er zijn namelijk enkele gevallen bekend waarin voertuigen elkaar inhaalden en vast bleven zitten, terwijl een meter verder voertuigen gewoon konden doorrijden.

3.4.4 Onvoorspelbare factoren

Brandbaarheid vegetatie

Het gebied waarin de brand woedde, bevatte verschillende soorten vegetatie waarop het vuurfront verschillend reageerde. Waar het vuurfront zich op bepaalde ondergronden snel verplaatste, bleven andere gebieden verrassend genoeg ongedeerd. Dit gebeurde zelfs in gebieden met dezelfde soort vegetatie. Vanuit de helikopter leverde dit een spectaculair beeld op van groene plekken in een verder zwartgeblakerde massa. De voorspelbaarheid van het brandverloop door verscheidenheid in vegetatie is wellicht in te schatten met het Natuurbrandverspreidingsmodel

(NIFV & Effectis, 2012), maar verschillen in hetzelfde gewas maken dit lastiger.

Onvoorspelbare weersomstandigheden

Naast de invloed van de vegetatie op de omvang en het verloop van de brand, spelen natuurlijk ook weersomstandigheden een belangrijke rol. Bij deze brand waren protocollen, kennis, ervaring en mankracht vooral overgeleverd aan de wind. Hoewel om 11.00 uur de brand onder controle leek, was enige tijd later het beeld compleet veranderd door een aantrekkende en van richting veranderende wind. De natte stoplijn op de Heiweg werd doorbroken en opschaling naar GRIP-2 was een feit. Deze opschaling betekende, zoals afgesproken, een commando-wisseling tussen veiligheidsregio's, die door de VBV werd gezien als een 'onverklaarbare wisseling in de commandovoering'. Behalve de voorspelde, maar niet minder verraderlijke, aantrekkende en draaiende wind, speelden ook lokale grilligheden in de wind een rol in de brandbestrijding. Waar de wind op het ene moment van de eenheden af waaide en brandbestrijding kon worden aanvangen, draaide op het andere moment de wind 180 graden en waaide dus naar de eenheden toe.⁸⁴ Het gevolg van zo'n grillige wind is dat het brandverloop lastig is in te schatten en daarmee ook de brandbestrijding en veiligheid van eenheden.

3.4.5 *Verwachting over ontstaan en uitbreiden van natuurbranden*

Waarschijnlijk kon de brand bedwongen worden door een samenloop van omstandigheden, iets wat moeilijk aan te tonen is. Feit is wel dat een afnemende wind, voldoende slagkracht van eenheden in het veld en de inzet van blushelikopters uiteindelijk leidden tot het sein brand meester. Zonder de andere factoren teniet te doen, had de inzet van blushelikopters effect. Terwijl de aanvraag al rond het middaguur was uitgezet, vond de eerste *drop* vanuit de blushelikopters pas om 18.05 uur plaats. Dit kwam mede door het volgende.

⁸⁴ Deze kleur wordt rond middernacht vastgesteld en geldt als gemiddelde voor de komende 24 uur.

Blushelikopters staan stand-by op het moment dat natuurbranden zich snel kunnen uitbreiden. Dit wordt bepaald aan de hand van de droogte-index, die gebaseerd is op enkele meetgegevens en voorspellingen. Als meetgegevens worden factoren als windsnelheid, temperatuur, luchtvochtigheid en droogte gebruikt. Samen met weersvoorspellingen en informatie uit het veld worden deze gecombineerd tot een bepaalde kleur op de droogte-index, welke loopt van 'groen' (kleine kans op snel uitbreidende natuurbrand) tot 'rood' (grote kans op snel uitbreidende natuurbrand).

Op 20 april 2014 gaf de droogte-index 'groen' aan en was er dus geen sprake van een hoge dreiging op een natuurbrand met snelle uitbreiding. Het personeel van de blushelikopter was dan ook niet geconsigneerd, wat alleen gebeurt bij code 'rood'. Dit zorgde ervoor dat de helikopters niet direct ingezet konden worden. Bovendien waren er technische mankementen aan een helikopter opgetreden, hetgeen de inzet nog meer vertraagde.

3.5 Afronding

Naar aanleiding van de brand op Eerste Paasdag wordt door de veiligheidsregio's en het Nationaal Park De Hoge Veluwe naar verbeteringen gezocht. De twee veiligheidsregio's herzien samen de natuurbrandprotocollen voor een gezamenlijke aanpak.⁸⁵ Dergelijke protocollen zijn bedoeld om incidenten zo efficiënt en effectief mogelijk te bestrijden. Incidenten zijn echter niet zomaar in protocollen te vangen en vormen zich naar de omstandigheden. Deze omstandigheden bepalen voor een groot deel in hoeverre protocollen toepasbaar zijn.

Tijdens de inzet bij de natuurbrand in het Nationaal Park De Hoge Veluwe werd op verschillende momenten afgeweken van protocollen, wat voortkwam uit pragmatische overwegingen. Deze beslissingen werden genomen op basis van de informatie die op dat moment beschikbaar was en waarbij geanticipeerd werd op omstandigheden. Toch is het volgen van protocollen niet onbelangrijk; afwijken van een protocol kan immers negatieve consequenties hebben. Dit bleek in

85 NOS, 21 april 2014. Nieuws binnenland: Brand Veluwe net op tijd gestopt. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/638414-brand-veluwe-net-op-tijd-gestopt.html>.

deze casus toen werd afgeweken van het protocol met betrekking tot de operationele coördinatie. Echter, de gevolgen van het niet volgen van protocollen kunnen ook positief zijn. Dit was het geval bij het werken met drie (in plaats van twee) flanken bij het bestrijden van de brand. Het spanningsveld tussen enerzijds datgene wat in protocollen wordt voorgeschreven en geoefend is (preparatie) en anderzijds het reageren op onverwachte omstandigheden (improvisatie) is inherent aan calamiteiten en uiteindelijk zal er een middenweg gevonden moeten worden.

Elke brand heeft unieke kenmerken waar leerpunten uit voortkomen, zo ook deze grootste natuurbrand in Nederland sinds 1976. De factoren die in deze casus een rol speelden, zijn onder te verdelen in niet-beïnvloedbare en beïnvloedbare factoren. De niet-beïnvloedbare factoren waren de kenmerken van het landschap, de weersomstandigheden en plotselinge technische mankementen. Beïnvloedbare factoren waar men bij de operationele aansturing tegenaan liep, waren verschillen in commando- en opschalingsstructuur van de twee betrokken veiligheidsregio's en het werken met verschillende communicatiesystemen.

Het grootste leerpunt uit deze casus is zo gezien de verscheidenheid in systemen en protocollen, wat de uitdaging om de natuurbrand te managen nog groter maakte dan die al was. Eenheid in deze zaken is essentieel. Daarnaast gaven enkele betrokkenen aan dat er ook grote winst is te behalen door manschappen beter te trainen en voor te bereiden op grote natuurbranden. Door training, door de schaal van de oefening te vergroten en door het leren 'lezen' van vegetatie en omgevingsfactoren (zoals de bodem), kan meer routine ontwikkeld worden. Hierbij sluit ook aan dat er altijd rekening gehouden moet worden met zeer plaatselijke spelingen van de wind, spelingen die niet te vangen zijn in weersvoorspellingen of het Natuurbrandverspreidingsmodel. Ten slotte valt winst te behalen door de commandostructuur aan te passen op het incident. Bij een complexe inzet op een groot terrein zouden eenheden ook zelf moeten beschikken over alle informatie, zodat zij ook zonder bevel in staat zijn te acteren. Met het vooruitzicht op een toekomst met een grote kans op natuurbranden is het belang om van deze ervaring te leren groot.



Politie, brandweer en defensie bespreken plan van aanpak bom Amphoraweg. #Leiden #nieuws #unitytvnieuws

Unity TV News @unitytvnieuws

4

Zoveel bommen, zoveel zinnen

Marijn van Eijsden, Hans Zuidijk

4.1 Inleiding

In Nederland worden met enige regelmaat conventionele explosieven uit de Tweede Wereldoorlog aangetroffen. Naast diverse vormen van klein kaliber munitie, zoals mortieren en granaten, treft men – veelal bij graafwerkzaamheden – ook groot kaliber munitie zoals vliegtuigbommen aan. Van de vliegtuigbommen die tijdens de Tweede Wereldoorlog zijn afgeworpen, is naar schatting tien procent niet geëxplodeerd. Hoeveel vliegtuigbommen er nog in Nederland liggen is onbekend, maar naar verwachting zullen er in de komende jaren nog vele gevonden worden. Dit kan in principe overal in Nederland zijn, maar er zijn locaties waar de kans op het vinden van een dergelijk explosief groter is dan elders. Dit heeft vooral te maken met het militaire belang van deze plaatsen in de oorlog. De locaties zijn veelvuldig doelwit geweest van bombardementen en veelal goed in beeld bij de Explosieven Opruimingsdienst van het ministerie van Defensie (EOD) en de betreffende gemeenten. Zo ook bij de gemeente Leiden.

In opdracht van het Hoogheemraadschap van Rijnland worden de grachten en kanalen in de gemeente Leiden uitgebaggerd. Hierbij wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat er nabij de Spoorbrug ter hoogte van de Haagweg vliegtuigbommen gevonden worden. Het spoor over deze brug was in de Tweede Wereldoorlog namelijk een essentiële aanvoerrote van de Duitse ‘Vliegende Bom’ (V1), die vanuit Wassenaar naar Groot-Brittannië werd gelanceerd. Om die reden is de spoorbrug door de geallieerden zwaar gebombardeerd. Volgens de informatie afkomstig van ooggetuigen destijds, is ook daar een aantal bommen niet tot explosie gekomen. Daarom heeft

vooronderzoek plaatsgevonden naar de mogelijke aanwezigheid van explosieven. Daarbij is niets aangetroffen, maar dit is geen garantie dat er ook daadwerkelijk geen oorlogstuig onder water ligt. Dat zal blijken in oktober 2013 en mei 2014.

Zowel op 31 oktober 2013 als op 9 mei 2014 wordt er tijdens baggerwerkzaamheden nabij de spoorbrug in Leiden een vliegtuigbom gevonden. Voor de duidelijkheid zal het in oktober 2013 gevonden explosief bom-1 worden genoemd; het in mei 2014 gevonden explosief bom-2. Beide bommen worden binnen enkele dagen succesvol onschadelijk gemaakt. Echter, hoewel de bommen op vrijwel dezelfde locatie zijn aangetroffen, verschilt de operationele en bestuurlijke afhandeling per bom.

Elk jaar zou in deze bundel wel een hoofdstuk kunnen worden gewijd aan bomruiming ergens in Nederland. Daarbij zou ingegaan kunnen worden op bijvoorbeeld dilemma's verbonden aan de risico-inschatting (hoe ver moeten te nemen maatregelen gaan?) of de operationele uitvoering (evacuatie, opvang, crisiscommunicatie enzovoort). Een dergelijke beschrijving is niet de invalshoek van deze bijdrage. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de factoren die van invloed zijn op het niveau van operationele en bestuurlijke opschaling.⁸⁶ In de volgende paragraaf wordt voor beide bomvindingen het feitenrelaas uiteengezet. Aansluitend gaan we in op factoren die het niveau van opschaling bepalen en geven we een conceptueel model dat bij het ruimen van bommen kan worden gehanteerd.

4.2 Feitenrelaas

Bom-1: 31 oktober – 2 november 2013

Op donderdag 31 oktober 2013 wordt bij baggerwerkzaamheden nabij de spoorbrug in Leiden een vliegtuigbom gevonden. De bom is door een graafmachine vanaf de baggerschuit opgepakt, boven water gebracht en daarna opgemerkt door de aannemer. Deze heeft de bom in de bak

⁸⁶ Dit hoofdstuk is mede gebaseerd op de door Marijn van Eijsden geschreven eindschrijft 'Het proces van ontmanteling tot vernietiging' in het kader van de opleiding tot Master in Crisis and Public Order Management (MCPM).

van de graafmachine laten liggen en de politie geïnformeerd. De politie wil in elk geval 200 meter rondom de bom ontruimd hebben. Dit heeft tot gevolg dat een aantal bewoners van woonboten en woningen aan de Haagweg hun onderkomen moet verlaten.

Het treinverkeer wordt stilgelegd bij station Leiden-De Vink. Het verkeer op de N206 in Leiden komt vast te staan, wat weer gevolgen heeft voor de omliggende autosnelwegen A4 en A44. Er is dan al opgeschaald naar GRIP-1. Na identificatie van het explosief door de EOD blijkt dat de bom stabiel is. Dit wil zeggen dat zolang er niets wordt gedaan er géén risico is op onverwachts exploderen. Daarom wordt besloten om de bom die nacht onder bewaking op de boot te laten liggen. Alle maatregelen zoals het afzetten van het omliggende gebied en het stilleggen van het treinverkeer worden opgeheven. De gemeente Leiden en de Veiligheidsregio Hollands Midden nemen samen de tijd om een plan voor de ontmanteling op te stellen. De EOD adviseert hierbij. Er wordt besloten om de bom een dag later, onder toezicht van de EOD, over het water te verplaatsen naar het recreatiegebied Vlietlanden, dat gelegen is tussen Leiden en Leidschendam-Voorburg, nabij de snelweg A4. Omdat de bom tijdens dit transport niet beroerd wordt, is het niet nodig om een veiligheidscirkel van 200 meter rondom de boot te handhaven. Op een geschikte locatie in Vlietlanden blijft de bom wederom een nacht onder bewaking liggen, zodat de volgende ochtend, zaterdag 2 november 2013, de ontmanteling kan plaatsvinden.

Voor de ontmanteling moet de snelweg A4 tijdelijk helemaal worden afgesloten en wordt het vliegverkeer naar luchthaven Schiphol omgeleid. Alle operationele diensten en Rijkswaterstaat zijn die ochtend vroeg bijeen in het CoPI dat de ontmanteling coördineert. Op het geplande tijdstip van ontmanteling blijkt dat er nog diverse recreanten in het afgezette gebied zijn. Het blijkt lastig om het gebied hermetisch af te sluiten, waardoor er telkens recreanten in het afgezette gebied waargenomen worden. Het duurt uiteindelijk enkele uren voordat de feitelijke ontmanteling veilig kan plaatsvinden. Na een succesvolle ontmanteling wordt de bom door de EOD naar het strand van Wassenaar gebracht om daar gecontroleerd tot ontploffing te worden gebracht.

Bom-2: 9 mei 2014 – 19 mei 2014

De geplande baggerwerkzaamheden bij de spoorbrug worden voortgezet. Op vrijdag 9 mei 2014 wordt niet ver van de locatie waar de

eerste bom gevonden is, wederom een vliegtuigbom uit het water gehaald. Vanwege de effecten op de omgeving, zoals het ontruimen van een gebied, wordt na een eerste verkenning besloten om op te schalen naar GRIP-2. De burgemeester van Leiden (tevens voorzitter van de Veiligheidsregio Hollands Midden) wordt geïnformeerd en op zijn aangeven wordt een uur later opgeschaald naar GRIP-4. De rand van het effectgebied treft namelijk een deel van de gemeente Voorschoten. Dat betekent dat er twee gemeenten betrokken zijn bij het incident. Ook nu blijkt na identificatie van de bom door de EOD dat de situatie stabiel is. Het regionaal operationeel team (ROT) neemt de voorbereiding van de ontmanteling ter hand.

Omdat de ontmanteling van de vorige bom in recreatiegebied Vlietlanden niet naar wens is verlopen, wordt er een andere locatie voor de geplande ontmanteling gezocht. Het alternatief is het recreatiegebied Valkenburgsemeer, dat aan de andere kant van Leiden in de gemeente Katwijk ligt. Er wordt contact opgenomen met de gemeente Katwijk om zaken af te stemmen. De bom wordt, net als de vorige bom, over water naar de ontmantelingslocatie overgebracht. Wederom vaart de EOD mee tijdens het transport. De gekozen locatie blijkt echter bij nader inzien niet geschikt vanwege de aanwezigheid van een gasleiding. Nadat er een andere locatie is gevonden, wordt de bom naar die plek overgebracht. Uiteindelijk is de bom op maandag 19 mei 2014 succesvol ontmanteld. Hierna is ook deze bom door de EOD naar het strand van Wassenaar gebracht om daar vernietigd te worden. Hierna wordt GRIP-4 opgeheven.

4.3 Welk niveau van opschaling past bij een bomvondst?

Zoals in het feitenrelaas is beschreven werd na de vondst van bom-1 opgeschaald naar GRIP-1. Onder nagenoeg gelijke omstandigheden werd bij bom-2 opgeschaald naar GRIP-4. Wat bepaalt nu het niveau van opschaling in dergelijke situaties en wat verklaart het verschil in opschalingniveau bij respectievelijk bom-1 en bom-2? Bij de analyse van dit vraagstuk zal een fasering worden aangebracht in het proces van vondst tot vernietiging. We onderscheiden de volgende fasen: vondst – identificatie – voorbereiding ontmanteling – daadwerkelijke ontmanteling en vernietiging.

Vondst

Beide bommen werden gevonden tijdens baggerwerkzaamheden op een locatie waar rekening werd gehouden met een dergelijke bomvondst. Ten behoeve van de baggerwerkzaamheden was een draaiboek opgesteld. Als te nemen actie bij het aantreffen van een explosief was in het draaiboek opgenomen dat er in die situaties een overleg moest plaatsvinden tussen de Officieren van Dienst (OvD'en) van de hulpdiensten en de gemeente, de Hoofdofficier van Dienst van de brandweer en de Teamleider Explosieven Verkenning (TEV) van de politie. Er was geen concreet opschalingsniveau afgesproken. Hierover stond het volgende opgenomen:

'Afhankelijk van de bevindingen besluit tot: GRIP-1 of hoger, monodisciplinair of gemeentelijke opschaling, afhandelen conform Protocol Verdachte Objecten.'

Identificatie

Bij bom-1 werd opgeschaald naar GRIP-1. Dit opschalingsniveau is passend voor situaties waarin behoefte bestaat aan multidisciplinaire coördinatie ter plaatse van een incident. Deze behoefte bestond in deze situatie, omdat tijdens de identificatie werd besloten dat een gebied met een straal van 200 meter moest worden ontruimd, het treinverkeer op de spoorlijn Den Haag-Schiphol moest worden stilgelegd en een belangrijke verkeersader door Leiden (N206) moest worden afgesloten. In het gebied bevonden zich slechts drie woningen.

Bij bom-2 is, na een verkenning door de TEV, opgeschaald naar GRIP-2. GRIP-2 is passend voor situaties waarin behoefte bestaat aan multidisciplinaire coördinatie ruimer dan alleen op de plaats van het incident of ter voorbereiding op een mogelijk incident. Ook nu lagen de N206 en de spoorlijn in het (mogelijke) effectgebied en waren nageoeg dezelfde woningen betrokken.

Het verschil tussen GRIP-1 (bij bom-1) en GRIP-2 (bij bom-2) laat zich hier verklaren door het feit dat bij bom-1 de directe omgeving tot het 'brongebied' werd gerekend, terwijl bij bom-2 dit als 'effectgebied' is aangemerkt. Dat was een keuze van de leidinggevenden ter plaatse. Daarnaast speelde bij de opschaling bij bom-1 een rol dat vier maanden eerder, na de vondst van een vliegtuigbom op een kritieke locatie in de gemeente Zuidplas (eveneens gelegen in de Veiligheidsregio Hollands

Midden), de volledige afhandeling met een GRIP-1-bemensing succesvol ter hand was genomen.⁸⁷ Bij bom-2 speelde juist de moeizame afhandeling van bom-1 een rol om in de beginfase voor GRIP-2 te kiezen.

Vorbereiding ontmanteling

In beide gevallen heeft de EOD vastgesteld dat de explosieven stabiel waren en met de baggerschuit verplaatst konden worden. De feitelijke ontmanteling hoefde daardoor niet op de vindplaats te geschieden en was ook niet spoedeisend. Daarmee brak in het proces van ruimen de fase van voorbereiding op het daadwerkelijk onschadelijk maken aan. Daarbij zijn de technische specificaties van de bom in grote mate bepalend voor de te nemen maatregelen. In beide gevallen ging het om een Engelse 500-ponder, waarvoor tijdens het onschadelijk maken veiligheidsafstanden gelden van 300 meter (ter voorkoming van dodelijk letsel) en 1320 meter (als gevarenzone voor scherfwerking). Omdat in beide gevallen de bom verplaatsbaar was kon tijdens de voorbereiding een keuze worden gemaakt voor een ontmantelingslocatie mits deze met de baggerschuit bereikbaar was.

In het geval van bom-1 is men op de dag na de vondst zagezegd onder 'GRIP-o' aan de slag gegaan. Onder leiding van de leider CoPI van de voorgaande dag werkten de brandweer, de gemeente Leiden en de EOD samen aan de voorbereiding. Toen rond het middaguur de complexiteit van het onschadelijk maken duidelijker werd (verplaatsen per baggerschuit naar een recreatieplas op een aantal kilometer afstand, maar wel in een andere veiligheidsregio), werd opnieuw naar GRIP-1 opgeschaald. Nu schoven ook vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat en het Waterschap in het CoPI-overleg aan. Deze werkwijze was eerder toegepast bij de eerder genoemde bomvondst in Zuidplas, en de (in kennis gestelde) Operationeel Leider stimuleerde deze werkwijze opnieuw te hanteren. Het opzetten van het plan van aanpak voor het onschadelijk maken verliep die middag moeizaam, wat mogelijk veroorzaakt werd door het feit dat het voorbereiden en plannen van een

87 De bom werd op dinsdag 9 juli 2013 gevonden tijdens graafwerkzaamheden. De bom lag in de nabijheid van de A12, de spoorweg Den Haag–Gouda, twee hogedrukgasleidingen (op 6 en 13 meter afstand) en een kerosineleiding. Op ongeveer 250 meter bevonden zich bovengrondse hoogspanningsleidingen. Het projectiel is op zaterdagmorgen 13 juli 2013 succesvol ontmanteld en vernietigd.

toekomstige actie meestal niet tot het takenpakket van een CoPI wordt gerekend. In een evaluatie is aangegeven dat het bij nader inzien beter was geweest op te schalen naar GRIP-2, omdat een ROT meer geoefend is in het voorbereiden van actieplannen.

Bij bom-2 is de voorbereiding door het ROT gedaan, aangezien al snel na het aantreffen van de bom naar GRIP-2 was opgeschaald. Later is door de burgemeester van Leiden als zijnde voorzitter van de veiligheidsregio opgeschaald naar GRIP-4. De beslissing naar GRIP-4 op te schalen kwam voort uit het feit dat de Leidse burgemeester naar aanleiding van de ontmanteling van bom-1 erop was aangesproken dat zijn collega-burgemeester uit Voorschoten destijds niet was geïnformeerd. De burgemeester van Leiden voelde daarom bij bom-2 uitdrukkelijk de behoefte tot bestuurlijke opschaling. Binnen het CoPI werd de opschaling naar GRIP-4 als vertragend ervaren. Er werd opgemerkt dat met deze opschaling op verschillende niveaus over dezelfde thema's werd nagedacht. Daar stond tegenover dat er op bestuurlijk niveau meer focus was op communicatie. De gemaakte afwegingen rond de bomruiming werden open en actiever gecommuniceerd en waren daardoor voor media en geëvacueerden beter te begrijpen.

Ontmanteling en vernietiging

Bij het daadwerkelijk onschadelijk maken was in beide situaties een CoPI actief. In beide gevallen is na het succesvol onschadelijk maken van de explosieven afgeschaald naar GRIP-0. Zowel bom-1 als bom-2 is daarna door de EOD vernietigd op het strand van Wassenaar.

4.4 Naar een conceptueel model voor het ruimen van bommen

Onderzoek leert dat in heel Nederland de vondst en ontmanteling van een vliegtuigbom varieert in opschaling van GRIP-0 tot en met GRIP-4. Zo tonen de Leidse casus dat een ontmanteling zowel in GRIP-1 als in GRIP-4 tot een goed einde kan worden gebracht. De weg vanaf de vondst tot het moment van ontmantelen is weliswaar iets anders geweest, maar in beide gevallen zijn de bommen onschadelijk gemaakt. Daarbij kan worden opgemerkt dat opgedane ervaring en perceptie van voorgaande ruiming blijkbaar een rol spelen in de keuze voor een opschalingsniveau. In de Veiligheidsregio Hollands Midden is bom-1

mede door de ervaring van de bomruiming in de gemeente Zuidplas niet verder opgeschaald dan GRIP-1, terwijl bij bom-2 juist weer door de moeizame afhandeling van bom-1 naar GRIP-4 werd opgeschaald.

Bij de vondst van bom-1 was de opschaling vooral operationeel van aard. Er was behoefte aan multidisciplinaire afstemming omdat gebieden moesten worden afgezet en ontruimd. Bom-2 leidde tot een bestuurlijke opschaling, wat niet betekende dat van het beleids-team dringend een besluit werd verwacht. Zoals bij veel incidenten zijn de belangrijke besluiten vooral op operationeel niveau genomen. De bestuurlijke opschaling was primair bedoeld om buurgemeenten op de hoogte te stellen en te houden. Het niveau van opschaling is in beide gevallen van kracht gebleven tot het moment waarop na de ontmantelingen het sein 'veilig' was gegeven.

De (gepercipieerde) risico's zijn afhankelijk van de omgeving waarin de bom is aangetroffen en de ervaring van de betrokkenen bij de ontmantelingen. Een bom in een weiland zal minder snel als risicovol worden beschouwd dan een bom in een bouwput in het centrum van een stad. In deze casus is de perceptie van de risico's op basis van de omgeving in beide gevallen gelijk. Ook de bommen bleken identiek. Er is in beide gevallen bij aanvang (tot het moment waarop de EOD het explosief had geïdentificeerd) rekening gehouden met het onverhoopt afgaan van de bom. Voor een leek is immers aan de buitenzijde van een bom niet te zien wat de toestand van de bom is en welke gevaarzetting de bom heeft mocht deze exploderen. Rekening houden met het risico van exploderen is dus logisch. In Nederland is echter in de afgelopen jaren nog nooit een vliegtuigbom spontaan tot ontploffing gekomen tussen het moment van vinden en het moment van ontmantelen. Het is niet onmogelijk, maar statistisch gezien is de kans hierop heel klein.

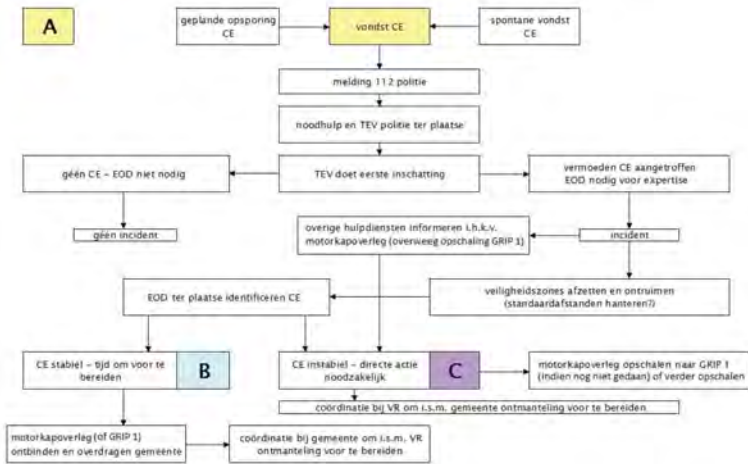
Al voordat de EOD feitelijk aanwezig is om het explosief te identificeren, is een multidisciplinaire samenwerking tussen operationele diensten gewenst. Afhankelijk van de (gepercipieerde) risico's bij de vondst van een bom is opschaling naar GRIP-1 dus gerechtvaardigd. De EOD houdt er bij elke vliegtuigbom rekening mee dat de bom een (tweede) chemische ontsteking heeft die door het beroeren van het explosief alsnog wordt geactiveerd. Fysieke identificatie van de bom en type ontsteking(en) is noodzakelijk om de definitieve gevaarzetting te

kunnen bepalen. De uitkomst kan zijn een stabiele bom of onstabiele bom. Deze indeling bepaalt de tijdsdruk op de ontmanteling. Moet de bom met spoed ontmanteld worden of is er tijd om een gedegen voorbereiding te treffen? Bij beide bommen in Leiden kon de feitelijke ontmanteling worden voorbereid. De bommen waren immers als stabiel geclassificeerd. Bij bom-1 is ervoor gekozen om het CoPI de voorbereiding ter hand te laten nemen; bij bom-2 werd de ontmanteling in het ROT voorbereid.

De voorbereiding op een ontmanteling van een stabiele bom is vergelijkbaar met een projectmatige aanpak van een willekeurig evenement in een gemeente. Het woord evenement klinkt hier wellicht wat vreemd, maar geeft wel duidelijk aan dat zowel een ontmanteling van een bom als een evenement vooral planbare activiteiten kent. Een projectmatige aanpak is in beide gevallen een goede werkwijze om tot een concreet resultaat te komen. Er is een doel, er is een tijdspad en er zijn kaders en randvoorwaarden op de thema's veiligheid en financiën. Alle operationele diensten, de gemeente en uiteraard de EOD moeten daarom vertegenwoordigd zijn in de 'projectgroep'. De vraag is of deze voorbereiding in een operationele setting als een CoPI of ROT moet plaatsvinden of dat dit beter binnen de reguliere bedrijfsvoering van gemeenten en veiligheidsregio past. Een andere vraag is of de gemeente als projectleider moet worden beschouwd of dat deze rol juist bij de veiligheidsregio hoort te liggen.

Bovenstaande uiteenzetting kan worden samengevat in een conceptueel model voor de te hanteren werkwijze bij de vondst van een conventioneel explosief. Dit model omvat de te maken keuzes voor operationele (en bestuurlijke) opschaling. Er is of sprake van een stabiele situatie (na identificatie van het explosief door de EOD) en dus tijd voor een gedegen voorbereiding onder regie van de gemeente (of veiligheidsregio), of er is sprake van een niet-stabiele situatie die om directe actie vraagt onder regie van de veiligheidsregio.

Figuur 4.1 Conceptueel model voor de afhandeling en opschaling na vondst van conventionele explosieven (CE)



Tot slot. Er vindt voorbereiding op de ontmanteling plaats door onder andere afspraken te maken over afzettingen, evacuaties, inzet hulpdiensten en tijdstippen. Er worden veiligheidscirkels in meters afstand gehanteerd die gaan over letaal letsel en scherfwerking. Maar is deze voorbereiding niet in hoge mate gericht op een ontmanteling die succesvol is? Een ontmanteling waarbij de bom niet afgaat? En als het onverhoopt toch misgaat, weten alle hulpdiensten en gemeenten wat hun dan te doen staat, zowel operationeel als bestuurlijk? De meeste voorbereidingen richten zich vooral op het voorkomen van slachtoffers en schade, maar bevatten geen uitgewerkte scenario's voor de inzet van hulpdiensten en gemeente na een onverwacht vroegtijdige ontploffing.

4.5 Ter afsluiting

Al met al kan worden gesteld dat er veel overeenkomsten zijn bij de vondsten en ontmantelingen van vliegtuigbommen. Door gebrek aan ervaring en verschil in perceptie van risico's varieert de inzet en opschaling per casus, per veiligheidsregio en per gemeente. Op zich is dat niet erg, aangezien alle ontmantelingen in het recente verleden dezelfde

afloop kennen. De EOD kent echter een landelijk werkgebied en laat zich niet hinderen door gemeente- of regiogrenzen. Ook werkt de EOD volgens een standaardwerkwijze en met vaste protocollen. Door het verschil in opzet en aanpak van een ontmanteling door de operationele hulpdiensten en gemeenten is er niet altijd een goede aansluiting met de werkwijze van de EOD. Omdat het een reële verwachting is dat de komende jaren nog met regelmaat vliegtuigbommen gevonden zullen worden, is het opstellen van een landelijk protocol voor de operationele en bestuurlijke aanpak bij de vondst van een vliegtuigbom te overwegen. Het protocol hoeft geen vastomlijnde, starre voorgeschreven werkwijze te zijn, maar moet op zijn minst een goede checklist bevatten en zorgen voor gestandaardiseerd optreden bij ontmantelingen door hulpdiensten en gemeenten. Daarnaast moet het protocol aansluiten bij de werkwijzen van de EOD en daarom is het aan te bevelen om hun expertise te benutten voor het opstellen van een landelijk protocol voor dit specifieke type incidenten.



Foto: De Gelderlander

5

Ingestorte dug-out in Twijzel

Edith Leentvaar

5.1 Inleiding

Op 21 mei 2014 doet zich een onwaarschijnlijk ongeval voor: tijdens een korfbaltoernooi voor basisscholen in het Friese Twijzel stort op een van de sportvelden een stenen dug-out in. Het wordt een dramatische gebeurtenis, omdat een aantal kinderen op de dug-out zit en gewond raakt doordat de betonnen dakplaat op hen terecht komt. Een van de kinderen overlijdt die middag aan haar verwondingen. Omdat het ongeval plaatsvindt tijdens een sporttoernooi voor basisscholen, zijn er veel kinderen, ouders, leerkrachten en vrijwilligers getuige van het incident. Al snel na de eerste hulpverlening komt de nazorg aan hen centraal te staan.

Naast de psychosociale hulpverlening voor de verschillende doelgroepen speelt ook de vraag hoe dit ongeval heeft kunnen gebeuren. Was de gebeurtenis wel zo onwaarschijnlijk wanneer blijkt dat er een zichtbare scheur in de muur van de dug-out zat? Na enkele maanden komt uit technisch onderzoek naar voren dat er een rechtstreeks verband bestaat tussen de beschadiging van de dug-out en het instorten ervan. Was het ongeval dan te voorzien of te voorkomen geweest? En wie was daarvoor dan verantwoordelijk?

De gemeente is eigenaar van de sportvelden, maar heeft de dug-out niet laten bouwen. De velden worden verhuurd aan sportverenigingen. Omdat echter de dug-out ‘duurzaam’ met de grond verankerd is, volgt daaruit dat de gemeente de juridische eigenaar van de dug-out is. Met die conclusie is de gemeente niet alleen verantwoordelijk voor de nazorg, maar mogelijk ook juridisch aansprakelijk voor het ongeval. Het Openbaar Ministerie (OM) start een onderzoek naar de vraag of

de gemeente strafrechtelijk vervolgd kan worden. Daarnaast spant een advocaat namens de ouders van de slachtoffers tegen de gemeente een civielrechtelijke procedure aan om geleden schade te verhalen.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de gevolgen van deze juridische procedures. De vraag die centraal staat is: Hoe kan een gemeente als *caring government* nazorg aan slachtoffers verlenen, terwijl diezelfde gemeente tegelijkertijd onderwerp is van strafrechtelijk onderzoek en partij in een aansprakelijkheidsprocedure? Wat betekent dit voor de verleende nazorg, voor de publieke opinie daarover, en voor de medewerkers die nazorg verlenen?

Het hoofdstuk is gebaseerd op documenten die voor de evaluatie van de crisisorganisatie en de politieke verantwoording zijn gebruikt, en op gesprekken met de burgemeester en gemeentesecretaris van de gemeente Achtkarspelen.

5.2 Feitenrelaas

In het Friese dorp Twijzel wordt al ruim twintig jaar voor basisscholen een jaarlijks korfbaltoernooi georganiseerd. Voor het toernooi op 21 mei 2014 hebben meer dan twintig basisscholen zich met meerdere teams ingeschreven. Op die woensdagmiddag zijn zo'n duizend kinderen actief op de sportvelden, samen met leerkrachten, ouders en vrijwilligers van de organiserende sportvereniging.

Wanneer het toernooi in volle gang is, gebeurt bij een van de velden een drama doordat een dug-out instort en enkele kinderen bedolven raken onder een betonnen plaat. Ondanks de schok van het moment gaan veel volwassenen direct aan de slag. Onder hen zijn ook meerdere professionals van hulpverleningsdiensten. De betonnen plaat van de dug-out en andere brokstukken worden onmiddellijk van de kinderen afgehaald, de meldkamer wordt gebeld en er wordt eerste hulp verleend aan de gewonde kinderen. Andere kinderen worden zo snel mogelijk bij de plaats van het incident weggehaald.

Ambulances, brandweer en politie zijn snel ter plaatse en kunnen aansluiten op de al gestarte hulpverlening. Vijf kinderen worden naar ziekenhuizen vervoerd; twee van hen zijn door het ongeval ernstig gewond geraakt.

Ondertussen hebben leerkrachten alle kinderen terug naar de scholen begeleid en daar gezorgd voor eerste opvang en informatie aan ouders. Ook in een aantal betrokken dorpen worden door burgers opvanglocaties geopend. Vanuit bevolkingszorg en psychosociale hulpverlening komt ook op deze plaatsen versterking.

De gevolgen van het ongeval worden in de loop van de middag onomkeerbaar wanneer blijkt dat een van de kinderen aan haar verwondingen is overleden. Vanaf dat moment heeft de gemeente Achtkarspelen, waar het dorp Twijzel in ligt, één duidelijke prioriteit: het verlenen van nazorg aan de slachtoffers. In de eerste fase gaat het vooral om psychosociale hulpverlening. Dit is een veelomvattende term, waaronder wordt verstaan: het voorzien in de behoefte aan informatie (over de gebeurtenis, dierbaren, maar bijvoorbeeld ook over normale stressreacties), emotionele steun (zoals een luisterend oor), praktische hulp bij huishouden of financiën, en zorg bij gezondheidsklachten.⁸⁸ De situatie is voor de organisaties die hierin samenwerken complex:

- het gaat om een grote groep van in totaal ruim duizend kinderen;
- in het verlengde daarvan is er ook ondersteuning nodig voor ouders, leerkrachten en vrijwilligers;
- de kinderen wonen in verschillende dorpen (verspreid over vier gemeenten) en zitten op meer dan twintig verschillende scholen;
- de mate van de impact is niet voor alle kinderen gelijk en onduidelijk per groep kinderen;
- er zijn meerdere opvanglocaties: op scholen, in dorpshuizen en in de kantine bij het sportveld.

De dag na het ongeval worden er op de scholen en voor andere betrokkenen diverse bijeenkomsten georganiseerd om elkaar te ontmoeten, te steunen en emoties te kunnen delen.

Het beleidsteam heeft de vraag naar de oorzaak van het ongeval dan al onderkend, maar deze tegelijk bewust een lagere prioriteit gegeven om eerst de hulpverlening en nazorg goed in te kunnen richten. In de dagen erna komt die vraag onvermijdelijk wederom op tafel.

⁸⁸ Zie Impact, 2014.

De gemeente besluit alle andere dug-outs te laten controleren op gebreken; een voorbeeld dat in meerdere gemeenten in het land is gevolgd.

Uit een eerste inventarisatie komt naar voren dat de ingestorte dug-out beschadigd is geraakt tijdens de najaarsstorm van 2013. Het uitblijven van herstel daarvan is voor een deel te herleiden tot onduidelijkheid over wie daarvoor verantwoordelijk is. Lag die taak bij de gemeente of bij de sportvereniging? In het onderzoek naar de oorzaak van het ongeval wordt ook gekeken naar het ‘gebruik’ van de dug-out tijdens het toernooi. In deze casus hebben het OM, het gemeentebestuur, de verzekeringsorganisatie en advocaten zich over deze kwesties gebogen. Uitkomst van het juridisch proces is dat de gemeente zich aansprakelijkheid heeft gesteld; het OM kwam tot de conclusie geen strafrechtelijke vervolging in te stellen.

5.3 Hoe nazorg en juridische procedures te combineren?

Onderzoek naar de oorzaak van een ongeval staat, in ieder geval in Nederland, rechtstreeks in verband met termen als verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid en schuld. De perikelen rond de vraag naar aansprakelijkheid en het instellen van een strafrechtelijk onderzoek door het OM hebben voor het bestuur en medewerkers van de gemeente Achtkarspelen aan de nafase een andere wending gegeven. Natuurlijk ging de nazorg aan kinderen, ouders en andere betrokkenen onverminderd door. Tegelijkertijd werd op verschillende manieren nagegaan in hoeverre de gemeente ook een taak had als juridisch eigenaar van de dug-out en daarmee verantwoordelijk was voor de staat van onderhoud. Feitelijk had de gemeente dus twee gezichten. Voor getroffen en voor medewerkers van de gemeente was het lastig om deze beide kanten met elkaar te verenigen. In deze terugblik komt eerst de verandering door het onderzoek van het OM aan de orde en daarna wordt meer in algemene zin ingegaan op de raakvlakken of wrijvingen tussen aansprakelijkheid en nazorg.

5.4 Analyse

5.4.1 Strafrechtelijk onderzoek naar schuldvraag

Het instorten van de dug-out leidde tot een aantal ernstige verwondingen bij kinderen; zo ernstig, dat een van de kinderen daaraan is overleden. Juist die gevolgen waren voor het OM reden om een strafrechtelijk onderzoek in te stellen naar de schuldvraag. De dug-out was ten tijde van het sporttoernooi zichtbaar beschadigd. Was de eigenaar of gebruiker nalatig geweest in het onderhoud? In hoeverre was er een rechtstreeks verband tussen die schade en het instorten van de dug-out? Had de organisatie de dug-out preventief af moeten zetten om het gebruik ervan te voorkomen? Hadden de kinderen niet op de dug-out moeten klimmen?

Om het gewicht van de verschillende mogelijke oorzaken te analyseren heeft het OM het onderzoeksinstituut TNO ingeschakeld. Na enkele maanden concludeerden de deskundigen dat de scheur, veroorzaakt door een vallende boomtak tijdens de storm in oktober 2013, de hoofdoorzaak is geweest van het instorten van de dakplaat van de dug-out. Daarmee viel de kinderen op geen enkele manier iets te verwijten; de gemeente en de sportvereniging bleven onderwerp van het strafrechtelijk onderzoek.

De mogelijkheid om een gemeente strafrechtelijk te vervolgen is helder geworden na de zogenoemde Pikmeerarresten. In die casus, die zich eveneens afspeelde in Friesland, werd een vaarwater schoongemaakt, waarna de verontreinigde bagger in het Pikmeer werd gestort. In eerste instantie oordeelde de Hoge Raad, in lijn met de tot dat moment geldende jurisprudentie, dat er sprake was van strafrechtelijke immuniteit (HR 23 april 1996, *NJ* 1996/513). In een vervolguitspraak in deze zaak heeft de Hoge Raad een genuanceerdere uitspraak gedaan. Lagere overheden kunnen alleen niet strafrechtelijk vervolgd worden wanneer het gaat om gedragingen die horen bij de ‘exclusieve overheidstaak’ (HR 6 januari 1998, *NJ* 1998/367). Wanneer het dus gaat om gedragingen die ook door derden uitgevoerd kunnen worden, is de uitsluiting van strafrechtelijke vervolging niet meer van toepassing.

Er zijn inmiddels enkele voorbeelden, qua situatie vergelijkbaar aan het ongeval met de dug-out, waarin een gemeente strafrechtelijk

is vervolgd. De gemeente Stichtse Vecht is veroordeeld voor dood door schuld vanwege het nalatig zijn in het onderhoud van een weg en het niet nemen van passende verkeersmaatregelen, waardoor twee motorrijders om het leven kwamen (2012); de gemeente Tilburg is veroordeeld voor een ongeluk met dodelijke afloop door het nalatig zijn in het onderhoud van geluidsboxen in het zwembad, waardoor een baby om het leven kwam (2013). Met het wetsvoorstel 'Opheffing strafrechtelijke immunititeiten publiekrechtelijke rechtspersonen en hun leidinggevers' is het de intentie de mogelijkheden voor strafrechtelijke vervolging van overheden verder te verruimen.⁸⁹

Voor burgemeesters zijn er diverse documenten beschikbaar als houvast bij een crisissituatie. Zo is er onder meer de handreiking *Bestuurlijke aandachtspunten bij crises* (NGB, 2013). Daarin wordt ook ingegaan op aspecten als 'schuldvraag' en 'onderzoeken na een incident'. Het OM wordt hierin echter niet in het overzicht van onderzoekspartijen genoemd, maar staat alleen in de opsomming van netwerkpartners vermeld. In de context van de schuldvraag wordt eigenlijk alleen uitgegaan van een verantwoordelijkheid die bij een externe partij ligt, en blijft de optie van verwijtbaar handelen of nalaten door de gemeente onbesproken.

In de publicatie van het OM *Daar kan ik geen mededeling over doen* (Johannink & Jong, 2009), die meer inzicht beoogd te geven in de rollen van een officier van justitie tijdens crises, wordt eveneens geen voorbeeld gegeven van een casus waarin een gemeente onderwerp is van een strafrechtelijk onderzoek. Bij het ontbreken van uitgangspunten of richtlijnen is het goed om aan de hand van een praktijkvoorbeeld de belangrijkste effecten van een strafrechtelijk onderzoek voor een gemeente te schetsen.

In het onderzoek van het OM is komen vast te staan dat tijdens de najaarsstorm van 2013 aan de dug-out schade was ontstaan door een afgewaaide boomtak en dat de sportvereniging de gemeente hiervan op de hoogte had gesteld. Daarna is geen actie ondernomen in de zin van herstel of andere maatregelen. Hoewel daarmee een duidelijk verband te leggen is tussen het ontstaan van de schade, het uitblijven van

89 Wetsvoorstel 30 538 is thans in behandeling bij de Eerste Kamer.

reparatie en het instorten van de dug-out, was er voor de officier van justitie onvoldoende bewijs van een verwijtbare en aanmerkelijke mate van onvoorzichtigheid oftewel van schuld in strafrechtelijke zin.⁹⁰

Los van de uiteindelijke conclusie leidde het instellen van het strafrechtelijk onderzoek tot een verandering in de relatie tussen de gemeente en het OM. De burgemeester, officier van justitie en leidinggevende van politie hebben regelmatig met elkaar overleg over de taakuitvoering van de politie (art. 13 Politiewet). In deze driehoek gaat het om afstemming en besluiten op de raakvlakken van taken van de burgemeester (openbare orde) en het OM (rechtsorde). Vanaf het moment dat de burgemeester na het ongeval een gemeentelijk beleidsteam bijeen riep, nam een beleidsofficier van justitie deel aan dit overleg, juist vanwege de mogelijk strafrechtelijke aspecten van het ongeval. Enkele dagen later heeft de officier van justitie in het eerste driehoeksoverleg gemeld dat het OM een oriënterend onderzoek was gestart, dat door een andere officier van justitie werd geleid. In eerste instantie werd daarbij niet expliciet aangegeven dat ook de gemeente in dit onderzoek betrokken werd; daarvan werd de burgemeester zich pas bewust op het moment toen bleek dat de gemeente in juridische zin eigenaar was van de dug-out.

In de eerste plaats betekende het strafrechtelijk traject dat in het driehoeksoverleg de belangen van het strafrechtelijk onderzoek en de belangen van het nazorgtraject samen aan de orde kwamen. Gemeenschappelijk daarbij was de vraag naar de oorzaak van het ongeval; voor zowel het strafrechtelijk onderzoek als het nazorgtraject was deze vraag relevant. Minder eenvoudig lag dat in de communicatie naar de direct betrokkenen en de algemene publieksvoorlichting over de voortgang en uitkomsten van het strafrechtelijk onderzoek. De wens van de gemeente was om zo snel mogelijk helderheid te geven over de oorzaak en (met name voor de kinderen/ouders en sportvereniging) over het wel of niet aansprakelijk zijn voor het ongeval. Het animo van het OM om tijdens het onderzoek te communiceren was veel minder

⁹⁰ OM, 22 oktober 2014. Actueel: Nieuwsberichten: Geen strafrechtelijke vervolging ongeval dug-out Twijzel. Op 1 juli 2015 ontleend aan <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@86897/strafrechtelijke/>.

groot. Het OM wenste te voorkomen dat getuigen of andere betrokkenen met wie gesprekken werden gevoerd, beïnvloed zouden worden. Omdat het OM verwachtte dat de conclusies van het onderzoek al na enkele weken bekend zouden zijn, is in de driehoek afgesproken om zolang geen uitspraken te doen over het onderzoek naar de oorzaak en de strafrechtelijke aspecten. Toen vervolgens bleek dat het onderzoek enkele maanden zou duren, werd het verschil in de behoefte om te communiceren nijpender. Gefaseerd heeft het OM steeds meer meebewogen om de nazorg niet verder te ondermijnen. Zo heeft de officier van justitie de ouders van de slachtoffers en de directeur van de betreffende basisschool al na enkele weken zelf geïnformeerd over de vertraging in het onderzoek en op dat moment ook de geruststelling gegeven dat de kinderen niets was aan te rekenen. Hoe weloverwogen en zuiver de taakverdeling in deze benadering ook was, voor een aantal ouders wekte het de indruk dat de gemeente niet wenste te communiceren of gesprekken uit de weg ging.

Voor de gemeente stond al na enkele weken vast dat zij ‘als eigenaar van het sportveld ook eigenaar was van de dug-out en aansprakelijk is voor de gevolgen van het instorten daarvan’.⁹¹ Na overleg met de officier van justitie is besloten dat het niet meer houdbaar was om dit standpunt pas openbaar te maken als het strafrechtelijk onderzoek was afgerond. In de communicatie met de ouders van de slachtoffers en andere direct betrokkenen kon de nazorg anders niet optimaal worden uitgevoerd, ook omdat de datum waarop de uitkomsten van het strafrechtelijk onderzoek bekend zouden zijn, steeds naar voren verschoof. Het OM heeft er op die grond mee ingestemd dat de gemeente zich aansprakelijk stelde.

Uiteindelijk besloot het OM de gemeente niet strafrechtelijk te vervolgen; enerzijds vanwege het ontbreken van voldoende bewijs voor schuld (in strafrechtelijke zin), anderzijds omdat vervolging ook geen aanvullend maatschappelijk doel meer diende; de toekenning van een schadevergoeding aan de slachtoffers was in gang gezet, en het ongeval had tot landelijke aandacht voor de veiligheid van dug-outs geleid.⁹²

91 Bron: Persbericht gemeente Achtkarspelen, 13 september 2014.

92 OM, 22 oktober 2014. Actueel: Nieuwsberichten: Geen strafrechtelijke vervolging ongeval dug-out Twijzel. Op 1 juli 2015 ontleend aan <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@86897/strafrechtelijke/>.

In de tweede plaats werkte het strafrechtelijk onderzoek soms bewust, soms onbewust door in de verhoudingen binnen het driehoeksoverleg. Het OM bracht bewust een scheiding aan tussen zijn taken in de driehoek en het lopende strafrechtelijke onderzoek; de gebiedsofficier was vertegenwoordigd in de driehoek, de zaakofficier leidde het onderzoek. Terugblikkend stond voor de burgemeester zijn rol als burger-vader centraal. In een verslag van het driehoeksoverleg staat onder meer: ‘De burgemeester geeft aan dat de gemeente er alles aan gelegen is schuld, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden zoveel mogelijk bij (ouders van) slachtoffers en de sportvereniging vandaan te houden.’ Dit vertaalde zich in een open houding naar de onderzoeken die werden gestart en de afweging tussen de snelheid en zorgvuldigheid die daarin werd betracht.

De burgemeester en de (beleids)officier van justitie hebben samen een balans tussen samenwerking en onafhankelijkheid kunnen vinden en vast kunnen houden. Lastiger was het om dit ook duidelijk te maken aan betrokkenen en in de publieke opinie. Waar de gemeente en het OM hun stappen zorgvuldig op elkaar afstemmen, kan de indruk ontstaan dat er ‘onder één hoedje wordt gespeeld’, dat de gemeente invloed heeft of kan hebben op het verloop van het strafrechtelijk onderzoek. Zo’n oordeel ontstaat al snel: ‘De burgemeester had na het ongeluk regelmatig overleg met het OM. Daardoor is er in ieder geval “de schijn van belangenverstrengeling” ontstaan’, zo schreef *Het Parool*.⁹³ Om die indruk te voorkomen zouden de gemeente en het OM elke vorm van overleg over de zaak moeten vermijden, maar dat zou de kans dat de strafrechtelijke procedure de belangen van nazorg zou overvleugelen, waarschijnlijk vergroten. Uiteindelijk moet het OM, met of zonder afstemming met de gemeente, de onafhankelijkheid van het strafrechtelijk onderzoek kunnen garanderen.

5.4.2 De gemeente is aansprakelijk voor de schade

In de weken na het ongeval speelde niet alleen een strafrechtelijk onderzoek, maar werd ook door een advocaat namens de ouders van de slachtoffers een civielrechtelijke procedure gestart om de letselschade

93 ‘OM houdt gemeente uit de wind’, *Het Parool*, 24 oktober 2014.

te verhalen op de gemeente. Zoals hierboven is geschetst deed de gemeente vanwege de gemaakte afspraken in de driehoek geen uitspraken over eventuele aansprakelijkheid. Het proces rond schadevergoeding heeft binnen de gemeente een grote impact gehad. Daarbij hebben verschillende factoren een rol gespeeld.

De juridische aspecten werden door de verschillende procedures complexer en lastiger te (onder)scheiden. Theoretisch was de gemeente op bepaalde momenten partij in een strafrechtelijk onderzoek, en op andere momenten betrokken in een civielrechtelijk traject rond de schadeafwikkeling. Daarnaast werd ook gewerkt aan de politiek-bestuurlijke verantwoording richting de gemeenteraad. In de eerste maanden na het dug-out incident liepen alle procedures tegelijkertijd. De feiten (het ongeval) waren in alle procedures gelijk en daarmee ook een groot deel van de belanghebbenden. In alle procedures ging het uiteindelijk om de verantwoordelijkheid van de gemeente. Andere partijen of betrokkenen participeerden ‘slechts’ in een van deze ‘werelden’ en hadden geen belang in de andere of in de samenloop van procedures. Voor de gemeente betekende het dat stappen in het ene traject ook breder gecommuniceerd moesten worden: de beperkte communicatie als gevolg van het strafrechtelijk onderzoek vroeg afstemming met de gemeenteraad, de aansprakelijkheidsstelling in de civiele procedure vroeg weer om afstemming met de verzekeraar en de officier van justitie.

Nog ingewikkelder – dan alleen de samenloop van procedures – werd de situatie toen de gemeente zich op grond van het nazorgplan tot taak had gesteld om voor de getroffen en te doen ‘wat nodig is om hen te helpen bij het dragen en het verwerken van het leed (...)’⁹⁴ Het scheiden van de verschillende trajecten gaf in de voorbereiding structuur en houvast voor rolvastheid, maar in de rechtstreekse gesprekken en contacten met getroffen kwamen de juridische procedures en de nazorg toch vaak samen. Dat gold voor scholen, sportverenigingen en ouders, en zeker ook voor medewerkers van de gemeente die hierin een actieve rol hadden.

94 Bron: Plan van aanpak nazorg incident instorten dug-out Twijzel, gemeente Achtkarspelen, 22 mei 2014.

De impact en vermenging werd nog verder versterkt doordat veel medewerkers van de gemeente Achtkarspelen een persoonlijke binding met de hechte ‘mienskip’ (gemeenschap) in de dorpen hadden. Waar de één zelf in Twijzel of Surhuisterveen woonde, was een ander als vrijwilliger tijdens het sporttoernooi actief, ouder van een kind op een van de scholen of sportverenigingen enzovoort. Die betrokkenheid heeft zonder twijfel de intentie van de nazorg verdiept. Het team nazorg was verantwoordelijk voor:⁹⁵

- het bieden van (psychosociale) zorg aan de slachtoffers, nabestaanden, familie, ooggetuigen en andere betrokkenen, hulpverleners, inclusief burgerhulpverleners, scholen en sportverenigingen;
- het ondersteunen van de verwerking van verdriet en rouw bij inwoners van Twijzel en Surhuisterveen en de andere dorpen in de gemeente;
- het zorgvuldig informeren van de betrokken partijen over relevante ontwikkelingen;
- het bijdragen en meewerken aan evaluaties en (externe) onderzoeken.

Nazorg, in welke vorm dan ook geboden, zal in veel situaties waarin sprake is van zwaar letsel of onomkeerbaarheid vanwege het overlijden van een slachtoffer, niet voldoende zijn om het verdriet te kunnen compenseren. Nu de gemeente zich voor het incident aansprakelijk had gesteld, werd het beeld van de verleende nazorg heel anders beleefd dan bedoeld. In de media reageerde een van de ouders van de slachtoffers als volgt:⁹⁶

‘We voelen ons dubbel gestraft en enorm in de steek gelaten. Het is zeer schrijnend dat het zover heeft moeten komen, dat we uiteindelijk de media hebben moeten inschakelen na een uitputtende strijd, die niet nodig zou moeten zijn.’

Hoewel er begrip was voor deze reactie ervoeren meerdere medewerkers die actief waren in de nazorg hierdoor een gevoel van machteloosheid en onvermogen.

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ Bron: *Leeuwarder Courant*, 13 september 2014.

Ook het niet onderkennen van het gemeenschappelijke doel in de civielrechtelijke procedure tussen enerzijds de ouders, bijgestaan door een advocaat, en anderzijds de gemeente heeft op hen een negatieve uitwerking gehad. Een advocaat wordt geacht maximaal voor de belangen van zijn of haar cliënten op te komen. Nu het ging om slachtoffers van een incident had de gemeente feitelijk hetzelfde met hen voor, namelijk maximale ondersteuning bieden aan deze inwoners. Het tijdsverloop tussen het ongeval en de erkenning van aansprakelijkheid door de gemeente (waarbij het strafrechtelijk onderzoek een vertragende factor was), heeft sterk bijgedragen aan het gevoel dat die gezamenlijke intentie niet bestond. De procedure rond de schadeclaim is op het moment van schrijven (ongeveer een jaar na het ongeval) nog niet afgerond. Dit helpt de slachtoffers en ouders niet in hun proces van verwerking. Letselschade gaat veelal om meer dan alleen een financiële vergoeding voor geleden schade. Ook in deze situatie heeft de procedure een betekenis in het gevoel van gerechtigheid, waarbij het lastig is te bepalen welke vorm van tegemoetkoming voldoende kan zijn.

‘Het gaat niet om geld, “dat mogen ze houden”, maar om erkenning van onze pijn door nalatigheid van anderen. Dit had voorkomen kunnen worden’, aldus een van de ouders in een artikel in de *Leeuwarder Courant* van 13 september 2014.

In die laatste zin is waarschijnlijk de kern van het dilemma benoemd. De gemeente heeft het beste met haar inwoners voor, in het dagelijks leven en tijdens crises. Toen kort na het ongeval duidelijk werd dat het incident te voorkomen was geweest, als de gemeente het risico van de schade aan de dug-out anders had beoordeeld, heeft de gemeente zowel bij de slachtoffers als bij medewerkers die bij de uitvoering van taken betrokken waren, twee gezichten gekregen. Dat heeft bijzonder veel extra inspanning gevraagd in het toch al complexe proces van nazorg.

5.5 Afronding

Het is de vraag of er standaardrichtlijnen te geven zijn voor situaties als in dit hoofdstuk beschreven, waarin een gemeente bepaalde risico's niet of onvoldoende heeft (kunnen) voorzien, met als gevolg dat

inwoners van die gemeente daardoor diep getroffen zijn. De verbindende rol die een gemeente wil en kan hebben tussen slachtoffers en andere partijen wordt dan overschaduwd door de betrokkenheid van de gemeente bij het incident. Het is goed voorstelbaar dat het beeld dat slachtoffers en nabestaanden van de gemeente hebben daardoor sterk wordt beïnvloed.

Het strafrechtelijk onderzoek, de civielrechtelijke procedure en de voorbereiding van de politieke verantwoording richting gemeenteraad liepen in de eerste maanden na het ongeval gelijktijdig. In al deze op zichzelf verschillende werelden ging het om dezelfde feiten: de gevolgen van het instorten van de dug-out. De gemeente werd partij in verschillende juridische procedures, terwijl andere betrokkenen, zoals ouders van de getroffen kinderen, de verzekeraar, en het OM, maar in één of twee procedures een (direct) belang hadden. Het heeft de gemeente geholpen om zich doorlopend bewust te zijn van het onderscheid tussen die verschillende trajecten, hoewel ze in werkelijkheid raakvlakken hadden en elkaar onderling beïnvloedden. Het betekende vooral dat de maatregelen of besluiten die werden genomen met alle belanghebbenden moesten worden afgestemd, en niet alleen met de directe partijen in die procedure.

Een tweede les is dat over alles heen duidelijke prioriteiten zijn bepaald. In de eerste fase betrof dat de volgorde: de crisis, de start van de nazorg en pas daarna de verantwoording. In de complexiteit van de nazorg en de onderzoeken is op inhoud een keuze gemaakt: het belang van de burgers stond in alle fasen en in alle procedures voorop. Een maximaal resultaat, in de zin van handelingen en oplossingen die aan ieders behoefte tegemoet komen, is daarin een onmogelijke opgave. Terugkijkend zijn er voor de gemeente momenten geweest waarop de belangen van burgers, met name in de openheid en communicatie over het erkennen van aansprakelijkheid, meer voorrang hadden moeten krijgen ten opzichte (of koste) van andere belangen. Dat had ook meer balans gegeven in de eigen wens om betrokkenheid te uiten.

De nafase van het ongeval met de dug-out is nog niet afgerond. Aan betrokkenen wordt nog ondersteuning geboden en ook het overleg over de schadevergoeding aan de familie van de slachtoffers is nog gaande. De derde les uit deze casus is dat de impact van een incident op zoveel

fronten nog merkbaar kan zijn. Niet alleen in de markeerbare dagen die na een jaar volgen (de datum van het ongeval), maar ook in de uitvoering van reguliere taken waarvoor een gemeente verantwoordelijk is, zoals de registratie van nieuwe meldingen van stormschade, het vast te stellen beleid voor het onderhoud van sportvelden of het besluiten over maatregelen voor andere potentiële risico's die bij school- of sportactiviteiten worden gesignaleerd.

Tijdens deze mini-crisis ging het vooral om inzicht krijgen en inzicht geven, om het uitleggen en toelichten van feiten én beleving. Intern binnen de gemeentelijke organisatie en met partijen waarmee veel wordt samengewerkt, zoals het OM, moet dat kunnen leiden tot een goede afweging van belangen, tot begrip voor de stappen die worden gezet. Voor slachtoffers en familie ligt die lat, gegeven alle emoties, vaak hoger. Ook dat is iets om rekening mee te houden.



'Woensdag 4 juni is het overigens Shell Safety Day.'
Nou, die dag begint al goed dan... #shellmoerdijk

John Riezebos @joriebo

6

Shell Moerdijk: de lakmoesproef?

Menno van Duin

6.1 Inleiding

De gemeente Moerdijk heeft wat met ongevallen en rampen. In 1981 stortte er in de buurt van het industriecomplex een Fokker F28 (NLM CityHopper) neer, waarbij alle zeventien inzittenden om het leven kwamen. Bekender werd Moerdijk echter begin 2011, toen er een grote brand uitbrak bij het chemiebedrijf Chemie-Pack. Weinig ongevallen zijn zo uitgebreid onderwerp van studie en evaluatie geweest als juist deze brand. Op woensdag 4 juni 2014 zou het eerste exemplaar van het boek *Vuurdoop: De brand bij Chemie-Pack en wat iedere gemeente ervan kan opsteken*, dat door de gemeente Moerdijk was opgesteld, feestelijk worden overhandigd aan de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie Ivo Opstelten. Dat zou uiteindelijk ook gebeuren, maar wel in de wetenschap dat een kleine zestien uur eerder Moerdijk opnieuw door rampspoed getroffen was. In de avond van dinsdag 3 op woensdag 4 juni vonden er bij Shell Moerdijk hevige explosies en daaropvolgende branden plaats.

De betreffende gebeurtenis kan niet los worden gezien van de brand bij Chemie-Pack in januari 2011. Sterker, het incident bij Shell Moerdijk (in dit hoofdstuk aangeduid als Moerdijk-2) was feitelijk een lakmoesproef of van de brand die zich drie jaar eerder had voorgedaan, was geleerd. In 2011 ging namelijk – met name in de beeldvorming – alles fout wat fout kon gaan. Een schutterende burgemeester, dikke rookwolken en toch was er geen gevaar voor de volksgezondheid. De conclusies uit de evaluaties waren niet bepaald mals. Niet alleen Chemie-Pack, dat alle veiligheidsregels met voeten had getreden, maar ook de

verschillende toezichthouders, de gemeente Moerdijk en de brandweer kregen er stevig van langs. Een breed pakket aan aanbevelingen volgde.

Ruim drie jaar later was het dus opnieuw mis bij een chemiebedrijf in Moerdijk. Was het in 2011 nog een opslagbedrijf, dit keer was het de chemiegigant Shell, de grootste werkgever in het betreffende gebied. Een deel van de inwoners van de kern Klundert, die op een afstand van minder dan 1500 meter van het industrieterrein woont, heeft lange tijd gedacht een eventuele explosie bij Shell mogelijk niet te overleven. Voor hen was het in zekere mate een opluchting dat de gevolgen van de explosie voor hen beperkt bleven.

In de volgende paragraaf worden eerst de belangrijkste feiten weergegeven. In paragraaf 3 wordt dieper ingegaan op de crisiscommunicatie: Is het bij flitsrampen als deze wel mogelijk om de crisiscommunicatie op orde te krijgen of is dat zo langzamerhand – met de snelheid van de (sociale) media – een illusie geworden? Paragraaf 4 beziet de zogenoemde lakmoesproef: Kan gesteld worden dat de afwikkeling van Moerdijk-2 beter ging dan Moerdijk-1? Met andere woorden, hebben de lessen die van de brand in 2011 zijn geleerd in 2014 daadwerkelijk effect gesorteerd?

Dit hoofdstuk is deels gebaseerd op het in 2015 verschenen rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) over de brand bij Shell Moerdijk. Daarnaast is al eerder – in samenwerking met HowAboutYou – over deze casus gepubliceerd voor wat betreft bevindingen uit een sociale media-analyse (zie IFV & HAY, 2015). Ook informatie uit die publicatie is in dit hoofdstuk betrokken. Ten slotte zijn gesprekken gevoerd met de burgemeester en enkele ambtenaren van de gemeente Moerdijk en met de directeur van de betreffende veiligheidsregio.

6.2 Feitenrelaas

Voor velen begon deze casus met twee explosies bij Shell Moerdijk, een zogeheten Styreenmonomeer en Propeenoxide twee (MSPO₂) fabriek. In de fabriek worden polystyreen (piepschuim) en propyleenglycol (voor onder andere cosmetica, voeding en geneesmiddelen) gefabriceerd. Na een stop wordt op de avond van dinsdag 3 juni om 20.00 uur

begonnen met de opstart. Daarbij wordt voor het eerst een andere katalysator (ethylbenzeen) gebruikt. De combinatie van deze nieuwe (en mogelijk te natte) katalysator, onvoldoende gecontroleerde koeling bij het opstartproces, verkeerde maatregelen toen gaandeweg de temperatuur te snel toenam en nog een aantal andere factoren leidt tot een ongecontroleerde (over)verhitting: a runaway. Het reactorvat kan deze snelle drukopbouw niet weerstaan en klappt om precies 22.47 uur uit elkaar. Na circa twintig seconden volgt een tweede explosie: ook het scheidingsvat van de eerste reactor heeft het begeven.

De vrijkomende ethylbenzeen veroorzaakt een hevige brand in de MSPO₂-fabriek. Brokstukken worden tot zo'n 800 meter afstand teruggevonden. De knal is tot een afstand van 20 kilometer te horen. Twee medewerkers van verschillende aannemers zijn op dat moment in een naastgelegen unit aan het werk en worden door de drukgolf en de rondvliegende hete en brandende katalysatorkorrels geraakt. Zij lopen daarbij kneuzingen en tweedegraads brandwonden op.

Onmiddellijk na de explosies wordt ter plaatse de bedrijfsbrandweer van Shell-Moerdijk ingezet. Vanaf de nieuwe brandweerpost Moerdijk-Haven en later ook vanaf andere posten wordt – deels ook spontaan – uitgerukt. Tien minuten na de eerste explosie, om 22.57 uur, wordt door de meldkamer al gesproken over 'grote brand'. Er is op dat moment sprake van vijf vermisten.

Omstreeks 23.10 uur voeren de bedrijfsbrandweer en de brandweer Moerdijk-Haven verkenningen uit en worden er vaste waterkanonnen geplaatst. Rond 23.15 uur neemt de brandweerofficier van de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant de leiding over van de OvD van de bedrijfsbrandweer. De brandweer wordt vooral ingezet om te koelen en uitbreiding van de brand te voorkomen. Er ontstaat echter een grote vuurbal bij een van de units waarbij vlammen een hoogte van veertig tot vijftig meter bereiken. Voldoende koeling en het beëindigen van de aanvoer van brandstof door leidingen moet bijdragen aan het beheersen van de brand. Zo'n tien minuten later wordt duidelijk dat er geen vermisten zijn, maar wel een tweetal gewonden.

Om 23.40 uur schaalte de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant op naar GRIP-3. In de buurregio Zuid-Holland Zuid waar – net als indertijd bij Moerdijk-1 – de rook zich naartoe begeeft, is al eerder

(om 23.25 uur) opgeschaald naar GRIP-2. Belangrijke overwegingen daarbij zijn:

- Het is bekend om welke gevaarlijke stof het gaat.
- Er is sprake van een verticale rookpluim (recht omhoog).
- De brandweer kan de brand beheersen (en gecontroleerd laten uitbranden).
- Er zijn – naast de twee gewonden die naar het ziekenhuis zijn afgevoerd – geen vermisten.

De voorzitters van de twee betrokken veiligheidsregio's komen overeen niet op te schalen naar GRIP-4 of GRIP-5. Wel zal een liaison van Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid plaatsnemen in het ROT van de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant.

Tegen middernacht wordt het CoPI actief. Er wordt gekozen voor een uitbrandscenario, omdat volledige verbranding (van met name ethylbenzeen) beter wordt geacht voor mens en milieu. De ontstane rookpluim stijgt (door de weersomstandigheden) bijna loodrecht omhoog en drijft hoog in de lucht af over het Hollands Diep. De rook slaat in de vorm van korrelige neerslag (roetdeeltjes) deels neer in het gebied rond Strijensas. Omwonenden en anderen worden op verschillende manieren geïnformeerd. Naast Twitter wordt er gebruikgemaakt van NL-Alert en in diverse actualiteiten- en nieuwsprogramma's verschijnen woordvoerders en autoriteiten.

In de loop van de daaropvolgende uren lukt het de bedrijfsbrandweer een aantal afsluiters van toevoerleidingen dicht te draaien, wat bijdraagt aan de verdere beheersing van de omvang van de brand. Bij de brand branden desalniettemin grote hoeveelheden (kankerverwekkend) ethylbenzeen. Dit noopt de aanwezige brandweermensen voldoende afstand te bewaren.

In totaal komen ruim 30 brandweervoertuigen en 150 brandweermensen ter plaatse, waaronder ook uit de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Tegen 03.00 uur wordt de brand minder en komt er meer controle. Vanaf 05.15 uur wordt de laatste brandhaard geblust en om 06.10 uur geeft de brandweer het sein brand meester.

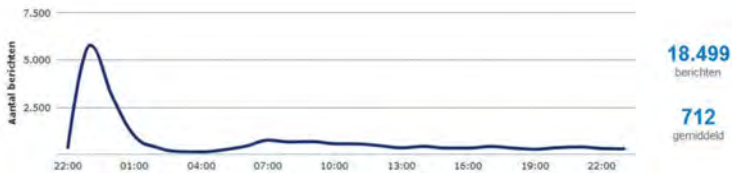
6.3 Publieksvoorlichting en communicatie: doen we het ooit goed?

Na Moerdijk-1 was er veel te doen over de slechte publieksvoorlichting. Iedereen weet zo langzamerhand dat bij crises en zo ook mini-crisis goede communicatie cruciaal is, maar dat het tegelijkertijd lastig is dat goed te doen. De noodzaak dat de autoriteiten snel communiceren richting het publiek is met de opkomst van de sociale media alleen maar groter geworden. Dat roept meer en meer de vraag op of overheden nog wel in staat zijn het goed te doen. Zijn snelheid en voldoende nauwkeurigheid (een terechte overheidswens) nog wel te combineren?

Al enkele minuten na de explosies verscheen een eerste bericht van de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant: 'Brand met explosies bij Shell Moerdijk, blijf uit de buurt van het bedrijf. Indien u last heeft van de rook, ramen en deuren sluiten en ventilatie uitschakelen'. Het bericht was snel en adequaat; kort erna werd het al geretweet door de gemeente Moerdijk en de politie. Om 23.00 uur werd de veiligheidsregio aangewezen als het officiële account voor de woordvoering via Twitter en andere sociale media. De eerste uren was de veiligheidsregio dominant; na een aantal uren nam de gemeente Moerdijk deze rol over.

Naast de sociale media werden uiteraard ook de klassieke media bediend. Voorlichters van politie, de veiligheidsregio en de gemeente Moerdijk verschenen op verschillende zenders bij actualiteitenprogramma's en journaals en ook burgemeester Klijs van Moerdijk trad verschillende keren op voor radio en televisie. Er deden zich kleine problemen voor (waaronder ten onrechte een melding dat er geen gewonden waren), maar over het algemeen verliepen deze processen vrij goed. Lastig was wel, toen eenmaal duidelijk was dat ethylbenzeen was vrijgekomen, hoe te communiceren dat dit geen bijzonder gevaar voor de volksgezondheid opleverde. Wat googelend kwam iedereen gelijk bij het woord 'kankerverwekkend' als op ethylbenzeen werd gezocht. Zowel in tweets als in vragen op de klassieke media werd hierop gewezen.

Figuur 6.1 Aantal tweets over Shell Moerdijk tijdens en na de brand op 3 en 4 juni 2014⁹⁷



Op Twitter hadden sommigen zich verbaasd over het gebrek aan aandacht van de klassieke media voor deze calamiteit: ‘waar blijft de journalistiek?’. Ongeveer een uur na de explosies was er bij RTL Nieuws de eerste live-uitzending over Moerdijk met een woordvoerder van de veiligheidsregio. Rond middernacht kwam in een extra NOS Journaal een verslaggever van Omroep Brabant aan het woord die meldde dat de gemeente en de veiligheidsregio ‘opnieuw weer minimaal communiceerden’. Kort erna was burgemeester Klijs live in een radio-uitzending op Omroep Brabant. Hij sprak ook over ethylbenzeen en dat werd vervolgens het centrale thema op Twitter. De relatie met Moerdijk-1 werd keer op keer gelegd, hoewel alle woordvoerders aangaven dat deze situatie toch echt anders was. In de dagen erna bleef dat thema manifest. *NRC Handelsblad* kopte: ‘Hoe veilig is Moerdijk?’

Twee communicatiemiddelen moeten nog vermeld worden. De sirenes (de zogenoemde waarschuwings- en alarmeringspalen) en NL-Alert. In het beleidsteam was besloten om af te zien van het inzetten van de sirenes. Er lagen verschillende overwegingen aan deze beslissing ten grondslag. Het was nacht (dus de meeste mensen zouden toch wel binnenshuis zijn en mogelijk slapen); de rookpluim was behoorlijk verticaal (en dus anders dan bij Moerdijk-1) en er was niet veel reden te veronderstellen dat de rook bijzonder giftig was (anders dan de giftigheid die iedere rookwolk al heeft). Mede daarom werd gekozen voor het inzetten van een alternatief middel, namelijk NL-Alert. Ongeveer een uur na de eerste explosie (om 23.49 uur) ging het eerste bericht uit dat hetzelfde was als het hiervoor geciteerde twitterbericht. Terecht stelde Groenendaal in een blog de vraag – naar aanleiding van een brand die

97 Bron: IFV & HAY, 2015.

een jaar later (op 12 mei 2015) in Moerdijk had gewoed – waarom een NL-Alert niet gelijktijdig met de eerste tweet wordt verstuurd.⁹⁸ Diezelfde vraag kan ook in relatie tot Moerdijk-2 worden gesteld.

Het proces rond NL-Alert verliep sowieso niet helemaal vlekkeloos. Aanvankelijk bestond de indruk dat het bericht in een straal van tien kilometer ontvangen zou worden, maar feitelijk bleek de informatie niet buiten de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant te zijn verspreid. Er kwamen allerlei tweets van mensen die zich afvroegen waarom er geen gebruik werd gemaakt van NL-Alert. Uit het contact met de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid bleek dat er in Strijen en omgeving helemaal geen alarmbericht ontvangen was. Iets na 01.00 uur deed Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid alsnog een bericht uit. In beide regio's volgde in de vroege ochtend (rond 05.30 uur) nog een bericht dat de situatie onder controle was en dat het advies om ramen en deuren te sluiten was ingetrokken.

Steeds duidelijker wordt dat na het tijdperk van de sirenes en de daarop volgende boodschap op de radio, nu de tijd is aangebroken dat publieke crisisinformatie zo snel mogelijk en op zo veel mogelijk manieren moet worden verspreid. Ieder middel en instrument dat daarbij van dienst kan zijn (klassiek en modern) dient ingezet te worden. Daarmee wordt de kans vergroot dat ten minste een van deze 'signalen' wordt opgepikt. Als een tweet al na enkele minuten uit kan gaan met informatie over de situatie en een handelingsperspectief, moet dat ook kunnen met een bericht via NL-Alert.

Natuurlijk is het niet gemakkelijk om snel goede informatie te verschaffen, maar tegelijkertijd zien wij wel dat de overheid dat (twitterend) steeds beter doet. Nu ook de overheid meer en meer de weg naar de sociale media heeft gevonden is de eerste schrede gezet. Nu moet de schroom nog wat worden overwonnen dat het bericht ook altijd 100 procent juist en nauwkeurig dient te zijn. Dat is in een tekstbericht van een beperkt aantal woorden nu eenmaal onmogelijk. Snelheid gaat altijd ten koste van nauwkeurigheid, maar meer en meer zal dat worden begrepen en geaccepteerd. Daarnaast dient – zoals nu gebeurde – ook

98 Smartgovblog, 24 mei 2014. 'NL Alert: een onderbenut potentieel'. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://smartgovblog.com/2015/05/24/nl-alert-een-onderbenut-potentieel/>.

steeds gelet te worden op de tweeledigheid van de boodschap: wat is er aan de hand en wat moet de ontvanger (van het bericht) doen?

6.4 Moerdijk-1 en Moerdijk-2: de lessen geleerd?

Bij de 'Moerdijk-ramp' uit 2011 ging, althans in de beeldvorming, alles mis wat er mis kon gaan. De burgemeester schutterde op televisie, de volksgezondheid zou niet in gevaar zijn, maar grote rookwolken trokken over Nederland. Peter Timofeeff schetste die avond een scenario van welke delen van Nederland de roetdeeltjes ('en wat daar allemaal inzit') door middel van regenbuien zouden kunnen besmetten (waarbij een kaartje met de steden Amersfoort, Arnhem en Apeldoorn werd getoond). De ministers Opstelten en Schippers die enkele dagen later naar Moerdijk togen om blijk te geven van hun betrokkenheid, gleden uit over een bananenschil: ze bleven (camera's die het opnamen!) in een brandweerbusje zitten toen ze even langs de rampplek reden voorafgaand aan de persconferentie. De suggestie was gewekt dat zij vooral niet besmet wilden worden. In de dagen erna waren er nog allerlei toestanden rond al dan niet vervuilde grond in de buurt van Strijen: toxicologen die er van alles van vonden en er werd subsidie verleend aan de spruitentelers aldaar. Bij bewonersbijeenkomsten raakten de gemoederen duidelijk verhit. Pas na een week werd 'de ramp' voor het eerst weer wat meer in de juiste proporties ingeschaald. Een grote brand met veel rook, maar niemand had zich de dagen erna bij een huisarts of de GGD gemeld. De echte schade was de vervuilde grond en meer nog het vervuilde bluswater (meer dan 70 miljoen euro aan kosten!).

Vervolgens kwamen de rapporten van de OvV, de Inspectie van Veiligheid en Justitie en van diverse andere instanties en organisaties. In totaal meer dan tien onderzoeken. Uit al deze rapporten bleef vooral het beeld hangen van een knullig bedrijfje (Chemie-Pack) met onverantwoorde bedrijfsprocessen, maar ook van overheden die niet of onvoldoende controleerden, nauwelijks handhaafden waar dat nodig was en de brandweer die ter plaatse maar wat had lopen rommelen.

Uit de evaluatie van Moerdijk-2, maar ook uit de gesprekken met onder meer de burgemeesters van Moerdijk en Strijen, blijkt hoezeer Moerdijk-1 van betekenis was voor Moerdijk-2. Als gevolg van Moerdijk-1 zijn

niet alleen concrete maatregelen genomen, het heeft ook een 'boost' gegeven aan het gehele veiligheidsbeleid voor het industriegebied Moerdijk. De bewustwording van de risico's bij bijna alle mogelijke actoren (gemeenteraad en het College van Moerdijk, de veiligheidsregio, bedrijven) is waarschijnlijk de belangrijkste motor geweest voor de professionaliseringsslag die (preventief, preparatief en repressief) heeft plaatsgevonden. Al die rapporten, maar zeker ook alle opgedane ervaringen, waren reden om nadien een aantal zaken stevig op te pakken. Daarbij speelde de gemeente Moerdijk natuurlijk een belangrijke rol. 'Veiligheid kwam bovenaan de agenda's te staan', aldus stafadviseur veiligheid Van Venrooij in de publicatie *Vuurdoop* waarin de ontwikkelingen worden besproken (Gemeente Moerdijk, 2014, p. 74-76). Burgemeester Denie trad een maand na de brand af en werd tijdelijk opgevolgd door 'crisismanager' Jan Mans. Een half jaar later verhuisde de burgemeester van Strijen (Klijs), dat tijdens Moerdijk-1 onder de rook lag, naar de gemeente Moerdijk om daar de nieuwe burgemeester te worden. De veiligheidsregio besloot, in overleg met de gemeente en de bedrijven op het industrieterrein, een brandweerkazerne bij het industrieterrein te plaatsen. Een jaar na de brand werd deze kazerne in bedrijf genomen. De brandweerpost – specifiek gespecialiseerd in industriële branden – droeg bij aan een intensievere samenwerking tussen bedrijven en overheid. Er werd een nieuw veiligheidsalerteringssysteem voor de bedrijven geïmplementeerd.

Op basis van de bevindingen rond Moerdijk-1 werd ook de landelijke GRIP-regeling aangevuld. Er kwam een GRIP-5 en GRIP-Rijk werd meer geformaliseerd. GRIP-5 is bedoeld om in casus als Moerdijk-1, waarbij meer dan één veiligheidsregio betrokken is, ervoor te zorgen dat er meer regie is op de voorlichting en communicatie. In een dergelijk geval zou een van de regio's (veelal de bronregio) na onderling overleg rond de communicatie het voortouw moeten nemen. De regio's zouden onderling veel moeten afstemmen. (In 2011 was er immers veel gedoe geweest over de informatievoorziening).

Bij de hierboven aangegeven lessen van bewustwording, agendering en professionalisering van het veiligheidsbeleid zijn enkele kanttekeningen te plaatsen.

Ten eerste is opmerkelijk dat zowel in de evaluatie van de OvV als in de gesprekken verwezen wordt naar Moerdijk-1 als trigger voor verandering. Alles was beter geworden naar aanleiding van Moerdijk-1. Een concreet voorbeeld: De waarde van de nieuwe kazerne op het industrieterrein (waar continu zes man paraat zijn) had zich bij Moerdijk-2 bewezen. De inspanningen om de kazerne te realiseren zijn uiteindelijk niet voor niets geweest. Heerlijk natuurlijk, als een zo duidelijke stimulus-response als resultaat zichtbaar wordt. Binnen een paar jaar kon de investering zich bewijzen ('Het medicijn heeft bijgedragen aan...'), maar wetenschappelijk is dat natuurlijk allemaal veel lastiger vast te stellen. Onderzoek naar medicijnen of naar andere causale relaties heeft al vaak aangetoond dat er allerlei versturende factoren zijn die de causaliteit of het verband tussen twee variabelen negatief (kunnen) beïnvloeden. Als je – zoals in dit geval de OvV – eerst aangeeft dat een brandweerkazerne wenselijk is, dan constateer je een daaropvolgende keer natuurlijk dat de brandweermensen aldaar waardevol waren. Of dat echt zo was, en of zonder deze kazerne het brandverloop geheel anders zou zijn geweest, is een open vraag.

Ten tweede kan worden geconstateerd dat de mogelijk al te snel geleerde les van de noodzaak van GRIP-5 (een mooi voorbeeld van de risico-regelreflex) in een situatie waarin deze voor de hand leek te liggen, niet werd toegepast. Ook de OvV constateert terecht dat in dit geval GRIP-5 geen enkele meerwaarde gehad zou hebben en alleen maar tot vertraging zou hebben geleid. Mooi was dat men nu met liaisons werkte tussen de twee betrokken veiligheidsregio's. Flexibiliteit in de omgang met GRIP maakt dat er regelmatig toch voor een ander GRIP-niveau gekozen wordt dan op eerste gezicht voor de hand liggend lijkt (Van Duin & Wijkhuijs, 2015a).

Ten derde is duidelijk dat een ongeval bij Shell toch iets heel anders betekent dan een ongeval bij Chemie-Pack. Enerzijds verwachten wij niet zo snel een ongeval bij een zo gerenommeerd bedrijf dat bekend staat als 'top of the bill' op het gebied van veiligheid. Anderzijds is Shell Moerdijk niet voor niets een BRZO-bedrijf met een hoog risicoprofiel. Chemie-Pack was ook wel een BRZO-bedrijf, maar opslaan, verpakken en mengen is toch iets anders dan zelf produceren. Bij Shell was rekening gehouden met een mogelijke calamiteit. Dat was niet alleen merkbaar in de aanpak van de bedrijfsbrandweer, maar ook in het feit dat schadelijke stoffen (met name door de blussing) werden opgevangen.

De gevolgen bij Chemie-Pack waren mede zo groot omdat het bedrijf en de overheid helemaal geen rekening hadden gehouden met een dergelijk scenario.

Dat zich een dergelijk ongeval bij Shell kon voordoen (veiligheid installatie niet optimaal; nieuwe katalysator niet getest; alarmsignalen tijdens de opstart genegeerd) wekt natuurlijk wel enige verbazing. Als zich een dergelijk ongeval kan voordoen bij een bedrijf dat op het terrein van veiligheid zo in de voorhoede zit (of zegt te zitten), stemt dat niet erg gerust. Zeker als men zich realiseert dat feitelijk alleen het bedrijf zelf en niet de controleurs of handhavers in staat zouden zijn deze feilen te constateren. Misschien dienen wij ons toch meer zorgen te maken over het feit dat het mis kon gaan bij een dergelijke installatie van een gerenommeerd bedrijf dan dat er bij een bedrijf als Chemie-Pack maar wat aangerommeld werd met een brander.

De vraag is, ten slotte, of Moerdijk-1 nu veel groter was dan Moerdijk-2. Natuurlijk leverde Moerdijk-1 veel en veel meer aandacht op; meer dan tien evaluaties en allerlei initiatieven en maatregelen. Maar of daarmee de calamiteit feitelijk zoveel groter was? De schade aan de installaties van Shell en de kosten die Shell nadien maakte, zijn een veelvoud van de 70 miljoen die de afvoer van vervuild water na Moerdijk-1 kostte. Natuurlijk leverde Moerdijk-1 vooral schade op voor publieke partijen en Moerdijk-2 aan private goederen. De kans dat er bij Moerdijk-2 een of meer doden waren gevallen was groter dan bij Moerdijk-1. Nu was het een behoorlijk geluk geweest dat de explosie plaatsvond rond de shift van het personeel en er nog weinig werknemers in de buurt van het reactorvat waren. Maakten de enorme rookwolken van Moerdijk-1 de casus dan groter? Als Moerdijk-2 zich tussen de middag had voorgedaan en Moerdijk-1 in de nacht, dan zou dat waarschijnlijk een heel andere verhouding in de beeldvorming opgeleverd hebben. Rookwolken die 's nachts overtrekken maken toch een andere indruk dan beelden van rookwolken op klaarlichte dag. Duidelijk is dat objectief Moerdijk-1 niet zoveel groter was dan Moerdijk-2. In de beleving is dat heel anders. Daar zal ook de milieuschade van Moerdijk-1 (en de beelden ervan; waarvan sommige gefotoshopt om het erger te laten lijken) aan hebben bijgedragen.

6.5 Afronding

Het zal niet vaak voorkomen dat binnen een relatief korte tijd zich op één en dezelfde locatie twee grotere calamiteiten voordoen. Vanaf het eerste bericht over de explosies bij Shell-Moerdijk werd de relatie met de calamiteit van ruim drie jaar eerder gelegd. ‘Niet weer daar...’. Moerdijk-2 werd dan ook de lakmoesproef voor Moerdijk-1. Er was na 2011 veel geëvalueerd en geïnvesteerd en nu moest het resultaat daarvan blijken.

Wij kunnen constateren dat op een aantal punten de lakmoesproef zeker is geslaagd. Tegelijkertijd is en blijft een vergelijking tussen deze twee industriële incidenten lastig. Naast overeenkomsten zijn er immers ook zulke grote verschillen: andere bedrijven; andere omstandigheden; andere gevolgen; andere bestuurders, om maar enkelen factoren te noemen. Al die verschillen spelen uiteindelijk een rol.

Ten slotte wekt het verbazing (en is er ook wel aanleiding voor wat zorgen) als gekeken wordt naar de rol van Shell. Om het fysieke veiligheidsniveau op bedrijfsterreinen op te krikken kunnen overheden best meer aandacht hebben voor opslagbedrijven als Chemie-Pack, maar dat is niet zomaar te zeggen voor alle BRZO-bedrijven. Sommigen maken zich er daarom ook zorgen over dat vanaf 2016 de provincies – die op het gebied van rampenbestrijding en fysieke veiligheid steeds minder een rol hebben – juist bij dergelijke complexen moeten gaan toezien op de veiligheid.



*Als ik op Pinkpop was, ging ik NU naar huis, vergeet de tent...gaan!! RT
@bootiebo: #pp14 #coderood*

Aria de Jong @AriadeJ

7

Noodweer tijdens Pinkpop

Margo Karemaker, Anouk Ros

7.1 Inleiding

Jaarlijks vinden er in Nederland honderden muziekfestivals plaats, waarvan vele deels in de openlucht. Een probleem waar deze festivals mee te maken kunnen krijgen, is noodweer zoals hevige onweer of wind- en waterhozen. Op 7, 8 en 9 juni 2014 vond in het Limburgse Landgraaf de 45^e editie van Pinkpop plaats. Het was dat weekend zomers weer met hoge temperaturen; de weerdiensten waarschuwden echter voor hevige onweersbuien die op de slotdag van het festival zouden kunnen overtrekken. De verwachtingen en voorspellingen stelden de betrokken partijen voor het dilemma of tot ontruimen van het festivalterrein en dus afgelasting van het festival zou moeten worden overgegaan. Daarbij speelden vragen als: Hoe erg zal het worden? Komt het noodweer over het festivalterrein, zo ja wanneer? Welke maatregelen kunnen of moeten er (nog extra) getroffen worden? Welke risico's brengt ontruiming met zich mee? Uiteindelijk werd besloten niet tot ontruimen over te gaan. Rond 20.00 uur trok het noodweer over het festivalterrein. De schade bleef beperkt; er vielen geen gewonden.

Na het feitenoverzicht van de gebeurtenissen op maandag 9 juni zal dit hoofdstuk zich richten op een analyse van het besluitvormingsproces rond het dilemma om wel of niet te ontruimen. Hiervoor is gebruikgemaakt van verschillende evaluatierapporten en heeft een interview plaatsgevonden met een aantal direct betrokkenen van de gemeente Landgraaf, onder wie burgemeester Vlecken.

7.2 Feitenrelaas

Van zaterdag 7 tot en met maandag 9 juni 2014 vindt in Landgraaf de 45^e editie van Pinkpop plaats. Elke dag wordt afgesloten met een concert van een wereldband: op zaterdag *The Rolling Stones*, op zondag de *Arctic Monkeys* en op maandag *Metallica*. Dit jaar lijkt echter het weer roet in het eten te gooien. In de nacht van zondag op maandag 9 juni vallen er al flinke buien en de weersvoorspellingen voor de slotdag beloven niet veel goeds.

Op maandag 9 juni wordt om 12.00 uur in het multidisciplinair afstemmingsoverleg (met vertegenwoordigers van de politie, de brandweer, de GHOR, de gemeente en de Pinkpoporganisatie) over de weersverwachting gesproken.⁹⁹ Om van de weerssituatie op de hoogte te blijven, maakt de Pinkpoporganisatie gebruik van twee bronnen: weeronline.nl en buienradar.nl. Er bestaat echter een verschil in interpretatie van de ontwikkelingen. Weeronline.nl gaat ervan uit dat het noodweer om 21.00 uur zal losbarsten; Buienradar.nl verwacht dit al eerder, namelijk om 19.30 uur. Niet veel later, om 12.40 uur, geeft het KNMI voor de provincie Limburg code oranje af, wat betekent dat de kans op extreem weer 60 procent of meer is. Hoe extreem het weer gaat worden, is dan nog niet duidelijk. Ook is nog niet zeker of het noodweer het festivalterrein aan zal doen.

Vanaf 14.30 uur bellen bezorgde familieleden van festivalbezoekers naar de Pinkpoporganisatie over de situatie op het festivalterrein (Johannink, 2014, p. 18). Festivaldirecteur Jan Smeets doet daarom op het hoofdpodium aan festivalbezoekers de oproep om het thuisfront te informeren dat in Landgraaf alles in orde is en de zon schijnt. Op haar Facebookpagina laat de Pinkpoporganisatie weten dat de weersverwachting tot de avond goed is, de voorspellingen nauwlettend in de gaten worden gehouden en de bezoekers hierover geïnformeerd zullen worden (IFV & HAY, 2015, p. 23). De Pinkpoporganisatie schakelt vervolgens om 15.00 uur Meteoconsult in om de organisatie met enige

99 Gedurende het festival vindt standaard twee keer per dag een multidisciplinair afstemmingsoverleg plaats.

frequentie van een weersverwachting te voorzien. Meteoconsult komt hierna ieder uur (en zo nodig vaker) met een update.¹⁰⁰

Het publiek geniet ondertussen in de stralende zon (het is ruim 30 graden) van de verschillende optredens. Vooral het concert van Stromae wordt zeer gewaardeerd. Om 18.40 uur besluit burgemeester Vlecken desalniettemin om op te schalen naar GRIP-3 en met zijn beleidsteam op het stadhuis bijeen te komen.¹⁰¹ Rond dezelfde tijd wordt door het KNMI voor de provincie Limburg code rood afgegeven, een officieel weeralarm voor gevaarlijke weersituaties: er worden hevige onweersbuien met flinke windstoten verwacht. Het bericht dat het KNMI een weeralarm heeft afgegeven en 'de hulpdiensten paraat' staan, zorgt met name bij het thuisfront voor bezorgdheid (IFV & HAY, 2015, p. 27). Kan het festival niet beter worden afgelast?

De berichten over de verwachte weersituatie en vooral de koers die het noodweer zal volgen, worden er niet beter op. Het noodweer met onweer, hagel en zware windstoten zet vanuit Frankrijk koers richting het festivalterrein. Om 19.20 uur is vrijwel honderd procent zeker dat het noodweer tegen 19.45 uur het festivalterrein zal aandoen (Johannink, 2014, p. 13). Toch besluiten de Pinkpoporganisatie en de gemeente Landgraaf samen met de Veiligheidsregio Zuid-Limburg het festivalterrein niet te ontruimen, in navolging van het scenario 'Extreme weersomstandigheden', zoals verwoord in het Integrale Veiligheidsplan Pinkpop 2015. Iets voor 20.00 uur spreekt festivaldirecteur Smeets vanaf het hoofdpodium de bezoekers toe en geeft hij hen veiligheidsinstructies: 'Blijf weg bij lichtmasten en gehurkt op de grond gaan zitten.' Ook meldt hij dat er veel bliksemafleiders rondom het terrein staan. Het publiek wordt verder via grote informatieborden geïnformeerd:¹⁰²

'Waarschuwing: het onweer dreigt zeer heftig te worden! Schuil niet in tenten of bij torens en bomen. Blijf op het terrein. Ga gehurkt op de grond zitten. Wacht instructies af.'

100 Ook bij een vraag naar een update en bij een wijziging ten aanzien van de laatste update volgt een actuele weersverwachting (Johannink, 2014, p. 10).

101 Het gemeentelijk beleidsteam bestond uit de gemeentesecretaris, een communicatieadviseur, afgevaardigden van de politie, brandweer en GHOR en een notulist.

102 NOS, 9 juni 2014. Nieuws binnenland: Pinkpop trotseert noodweer. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/658838-noodweer-pinkpop-tijdelijk-stil.html>.

Volgens de Veiligheidsregio Zuid-Limburg, die via beelden en sociale media de reacties onder het publiek monitort, blijven de festivalbezoekers rustig en verlaten slechts enkelen het festivalterrein vroegtijdig.¹⁰³ Vanwege het noodweer is het optreden van Metallica uitgesteld. Omdat op het hoofdpodium waar Metallica later zal optreden de grote video-schermen die links en rechts op het podium staan door de wind beginnen te bewegen, ontruimt de beveiligingsdienst het eerste vak voor het hoofdpodium waar fans van Metallica al staan te wachten (Johannink, 2014, p. 14).

Tussen 19.30 uur en 20.30 uur wordt het festivalterrein getroffen door zware windstoten en (onweers)buien. Na 20.40 uur neemt het noodweer af. Om 20.55 uur wordt besloten het concert van Metallica te laten beginnen en langer door te laten gaan dan het Pinkpopprogramma eigenlijk zou duren.

Het concert van Metallica duurt uiteindelijk tot 00.15 uur. De hulpdiensten zijn dan al afgeschaald naar GRIP-1. De materiële schade als gevolg van het noodweer bleef beperkt tot kapotte tenten op de campings (Johannink, 2014, p. 20); er vielen geen gewonden.

7.3 Ontruimen of niet?

Het dilemma waar de betrokken partijen in deze casus voor stonden was of het festivalterrein – vanwege het naderende noodweer – wel of niet zou moeten worden ontruimd. De partijen die bij dit vraagstuk betrokken waren, waren de Pinkpoporganisatie, de gemeente Landgraaf, de Veiligheidsregio Zuid-Limburg en verschillende weerinstituten die geraadpleegd werden (weeronline.nl, Buienradar.nl en Meteoconsult). Besloten werd het terrein niet te ontruimen. Dat maakt deze casus interessant, omdat er achteraf discussie is geweest of dit wel de juiste beslissing was. Hoe is die beslissing dan tot stand gekomen en welke factoren hebben de betrokken actoren in hun beslissing laten meewegen? Wat waren de risico's bij wel ontruimen en welke risico's waren er toen besloten werd dat niet te doen?

103 Veiligheidsregio Zuid-Limburg, juni 2014. Actueel: Noodweer Pinkpop. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.vrzuidlimburg.nl/nl/actueel/noodweer-pinkpop/>.

Na het besluit om het festivalterrein niet te ontruimen, stak een volgend dilemma de kop op, namelijk hoe ervoor te zorgen dat het festival op een zo veilig mogelijke wijze kan worden voortgezet. Verder is het interessant om te kijken naar de informatievoorziening richting enerzijds de festivalbezoekers en anderzijds de thuisblijvers, alsook richting de partijen die betrokken waren bij het waarborgen van de veiligheid.

7.4 Analyse

Het jaarlijks terugkerende muziekfestival Pinkpop vindt sinds 1988 plaats op het evenemententerrein Megaland in Landgraaf, Zuid-Limburg. In 2014 vond Pinkpop dus voor de 26^e keer in Landgraaf plaats en mede door deze jarenlange samenwerking was er sprake van een goede verstandhouding tussen de gemeente en de festivalorganisatie. Dit had als voordeel dat de communicatie soepel en direct verliep.

Tijdens het festival vond twee keer per dag op het festivalterrein een multidisciplinair afstemmingsoverleg plaats met vertegenwoordigers van de hulpdiensten, de gemeente Landgraaf en de festivalorganisatie. Tijdens het overleg op maandag 9 juni om 12.00 uur rees de vraag met welke weerssituatie men 's avonds te maken zou krijgen. Toen men er om 14.00 uur nagenoeg zeker van mocht zijn dat er noodweer op komst was, schaalden de hulpdiensten preventief op naar GRIP-2. Degenen die deelnamen aan het multidisciplinair afstemmingsoverleg vormden ter plaatse het CoPI; in Maastricht kwam het regionaal operationeel team bijeen.

Omdat gedurende de dag de weersvoorspellingen steeds in negatieve zin werden bijgesteld, kondigde burgemeester Vlecken om 18.40 uur GRIP-3 af. Het noodweer leek bij iedere nieuwe voorspelling eerder op de avond over Landgraaf te trekken, waardoor de urgentie ontstond om ter voorbereiding op een eventuele noodsituatie het gemeentelijk beleidsteam bijeen te roepen. Vlak na de opschaling werd door het KNMI het weeralarm code rood afgegeven. Dit bevestigde de urgentie en dreiging waar het festival mee te maken zou krijgen.

De dreigende situatie bezorgde onder andere burgemeester Vlecken een aantal spannende uren. Vanzelfsprekend speelde daarbij zijn rol als burgervader mee, met een verantwoordelijkheid voor de ruim 60.000 mensen die op het festivalterrein aanwezig waren.

Het dilemma waar de burgemeester, de Pinkpoporganisatie en de hulpdiensten voor stonden was, wat te doen als er heftig noodweer met onweer en zware windstoten over het terrein zou trekken. De vragen die speelden waren onder andere: Hoe erg wordt het noodweer en hoe krijgen we eventueel iedereen nog veilig naar huis? Verder speelden inschattingen van mogelijke materiële schade, slachtoffers, sociale onrust, economische schade en aantasting van het imago van Pinkpop en Landgraaf een rol bij het besluitvormingsproces. Ook zou er zowel bij een eventuele beslissing om te ontruimen als bij een beslissing om niet te ontruimen moeten worden nagedacht over de vraag hoe er in dat geval door de festivalorganisatie en de hulpdiensten gehandeld diende te worden.

Onzekerheid Om te beginnen bestond er onzekerheid over de (verwachte) weerssituatie. Het was gedurende de dag lange tijd onduidelijk hoe hevig het noodweer zou worden, of het (wel of niet) over het festivalterrein zou trekken en rond welk tijdstip dit dan zou gebeuren. De weerbronnen die geraadpleegd werden konden geen uitsluitsel geven. Om 18.30 uur werd duidelijk dat het noodweer al binnen een uur het Pinkpopterrein zou bereiken, terwijl eerder op de dag nog voorspellingen waren gedaan waarbij ervan werd uitgegaan dat het noodweer pas rond middernacht zou arriveren.

Alternatief? Doordat het zo lang onduidelijk bleef hoe laat en hoe heftig het noodweer zou overtrekken, resteerde uiteindelijk een kort tijdsbestek waarin het zeer moeilijk zou worden om het terrein te ontruimen en de festivalbezoekers in veiligheid te brengen. Omdat het festivalterrein gelegen is in bosrijk gebied, kon de veiligheid van mensen buiten het festivalterrein niet worden gegarandeerd. Het zou veel lastiger zijn de mensen te voorzien van informatie over de weerssituatie en hoe te handelen. Als er besloten zou worden om het terrein te ontruimen, zou er zonder verdere maatregelen een grote kans bestaan op problemen. Ontruimen zou dus alleen een optie zijn als er genoeg tijd was om voor veilige opvang van de festivalgangers te zorgen.

Daarbij kwam dat in het veiligheidsplan van de Pinkpoporganisatie ‘extreme weersomstandigheden’ als noodscenario was opgenomen. Daarin werd uitgegaan van de optie om de bezoekers op het festivalterrein te houden en via verschillende communicatiemiddelen

veiligheidsinstructies te geven. Het noodscenario was erop gericht het festivalterrein zo veilig mogelijk te maken en te houden. Op het mid-terrein stonden geen bomen; het was dus een relatief veilig terrein in het geval van blikseminslagen. Verder was het terrein beschermd door meerdere bliksemafleiders die met name op de hoge installaties (tenten, masten, podia enzovoort) geïnstalleerd waren. Er was daardoor sprake van een min of meer gecontroleerde situatie. Het terrein bood de mogelijkheid tot crisiscommunicatie via verschillende lichtborden. Zo kon aan bezoekers de situatie duidelijk worden gemaakt en konden er instructies gegeven worden hoe te handelen in het geval van noodweer. Door de betrokken partijen is uiteindelijk de afweging gemaakt dat in dit geval de veiligste optie was om het festivalterrein niet te ontruimen.

Extra maatregelen Ondanks de maatregelen die al getroffen waren, was uiteraard niet uit te sluiten dat er in het geval van noodweer schade zou ontstaan; de veiligheid van bezoekers kan bij zo'n grootschalig openluchtevenement nooit honderd procent worden gegarandeerd. Toen er uiteindelijk om 19.00 uur geen twijfel meer bestond dat het noodweer met hevige onweersbuien over het terrein zou trekken, zijn verschillende maatregelen genomen om de zelfredzaamheid van de aanwezigen te versterken. De berichten met waarschuwingen en instructies die op de elektronische borden werden geplaatst, stonden gereed en konden ook met één druk op de knop op websites worden gezet. Zoals in het veiligheidsplan stond aangegeven, werden de aanwezigen vanaf het hoofdpodium toegesproken. Wat nog wel besloten moest worden was wie dat zou gaan doen. Hierbij speelden verschillende overwegingen. De presentator moest over de juiste kwaliteiten beschikken en niet te emotioneel, te zakelijk of te losjes overkomen. Heel snel is besloten Eric Corton dit te laten doen, wat achteraf positieve reacties opleverde van de festivalgangers (IFV & HAY, 2015, p. 28). Naast de communicatie richting de aanwezigen werden ook andere maatregelen getroffen om de situatie op het terrein zo rustig en veilig als mogelijk te houden. Zo ging de EHBO tijdens en na de regen over tot uitdelen van foliedekens tegen de kou van natte kleren. Ongeveer 150 mensen waren koud, nat en rillerig, maar zij vertoonden geen onderkoelingsverschijnselen (Johannink, 2014, p. 5).

Ook werden er maatregelen getroffen om te zorgen voor extra vervoer, omdat het optreden van Metallica naar een later tijdstip was verplaatst. Er stonden bussen gereed voor het vervoer van festivalgangers naar opvanglocaties, indien dit nodig mocht zijn. De NS had toegezegd de treinen langer te laten rijden. Dit bericht werd als volgt via de informatieschermen aan het publiek gecommuniceerd: ‘Treinreizigers dienen direct na afloop van het festival naar het station te gaan voor de allerlaatste trein’ (Johannink, 2014, p. 20). Ook werd op een van de campings (camping A) een grote hal opengesteld voor mensen die onderdak zochten. Eerder op de dag waren door de hulpdiensten uit voorzorg al ambulances backstage klaargezet.

Communicatie Gedurende de dag moest men niet alleen rekening houden met de communicatie richting de festivalbezoekers, maar ook richting andere partijen. Zo bleek op sociale media dat er onrust was ontstaan bij het thuisfront toen men via de media berichten vernam over het afkondigen van code rood door het KNMI en de opschaling naar GRIP-3. Bij deze groep bestond bezorgdheid en naarmate het noodweer Landgraaf naderde, nam onder hen de ongerustheid toe (IFV & HAY, 2015, p. 28). Om het thuisfront in ieder geval te voorzien van de juiste informatie over de situatie op het festivalterrein, hield in Maastricht het team communicatie van de Veiligheidsregio Zuid-Limburg continu alle berichtgeving over Pinkpop in de gaten. Zodra zij foutieve berichten op sociale media tegenkwamen, werd hier direct op gereageerd met de juiste informatie. Naast het verbeteren van foutieve informatie richtte het communicatieteam van de veiligheidsregio zich ook op het retweeten van positieve berichten die door de festivalbezoekers op Twitter waren geplaatst. Dit om zo de thuisblijvers te informeren over de sfeer op het terrein, waar op dat moment geen sprake was van paniek. Daarnaast is gebruikgemaakt van een extern callcenter dat vragen van onder andere bezorgde ouders beantwoordde. Ten slotte was ook de interne communicatie van groot belang. Zo moest men in de gaten houden dat alle partijen die betrokken waren bij het waarborgen van de veiligheid op hetzelfde moment dezelfde informatie hadden.

7.5 Afronding

De slotdag van de 45^e editie van Pinkpop ging gepaard met hevige noodweer dat menig bezoeker van het festival nog lang zal bijblijven. Zowel op die dag als achteraf is stevige kritiek geuit op de betrokken partijen dat er ondanks de verwachte weersomstandigheden besloten werd om niet te ontruimen.¹⁰⁴ Voor burgemeester Vlecken en de Pinkpoporganisatie was een zwaarwegend argument dat er bij evacuatie geen zicht meer zou zijn op de 60.000 festivalgangers:¹⁰⁵

‘Ze bevonden zich op vlak terrein, zonder bomen, omgeven door bliksemafleiders, waar ze goede instructies konden krijgen. Uiteindelijk was dat de beste plek om het noodweer af te wachten.’

De Pinkpoporganisatie had zich in samenwerking met de veiligheidspartners dusdanig voorbereid op noodweer door van het festivalterrein een zo veilig mogelijk gebied te maken. Daardoor was niet-ontruimen de veiligste optie, al bleef er ondanks de genomen maatregelen een risico bestaan dat er iets mis zou gaan.

Terugkijkend op deze casus kan dan ook geconcludeerd worden dat zowel in het geval van wel als van niet ontruimen de mate van veiligheid afhangt van de vraag in hoeverre de evenementorganisatie en de hulpdiensten hierop zijn voorbereid. Zo leek 's middags wellicht ontruimen voor de hand te liggen. Ontruimen van een festivalterrein houdt echter meer in dan enkel de bezoekers van het terrein wegsturen. Een ontruiming zou pas veilig kunnen verlopen als daarvoor de nodige maatregelen zouden zijn getroffen. In dit geval had ontruimen (en dus ook voortijdig afgelasten van het festival) tot problemen kunnen leiden, omdat bijvoorbeeld festivalgangers niet geëvacueerd zouden willen worden, aangezien niet met zekerheid kon worden gezegd

¹⁰⁴ NRC *Handelsblad*, 10 juni 2014. Nieuws binnenland: Kop in het zand bij Pinkpop. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/2014/juni/10/kop-in-het-zand-bij-pinkpop-1386997>.

¹⁰⁵ Aldus gemeentewoofdvoerster Thijssen in Binnenlands Bestuur, 13 juni 2014. Bestuur en organisatie: Landgraaf kon bliksem Pinkpop op de voet volgen. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/landgraaf-kon-bliksem-pinkpop-op-de-voet-volgen.9406378.lynx>.

dat het noodweer over Landgraaf zou trekken. Dat had kunnen leiden tot onrust, paniek en ook imagoschade voor het festival.

Pinkpop 2015

Bij een jaarlijks terugkerend evenement als Pinkpop worden na iedere editie leerpunten meegenomen voor de volgende editie. Voor de editie van Pinkpop in 2015 (en volgende jaren) is de positionering van de hulpdiensten aangepast door een 'Pinkpop control center' (PCC) in te richten. Dit PCC houdt in dat alle betrokken partijen in één ruimte worden ondergebracht waar zij continu, onder andere door live beelden, worden voorzien van informatie over wat er gebeurt op het Pinkpopterrein, de campings en in de omgeving van het terrein. Dit heeft als voordeel dat men zeker weet dat iedereen dezelfde informatie op hetzelfde moment ontvangt, wat ten goede komt aan de onderlinge communicatie.



FOTO: #scheepsbrand benedendeks: -2 RT: "@DJSo7o: Rook neemt nog niet af #scheveningen"

Dave Abspoel @DABNOS



Een scheepsbrand in Scheveningen

Vina Wijkhuijs, Menno van Duin

8.1 Inleiding

Op 23 juni 2014 woedt in de haven van Scheveningen een brand op een bijna 125 meter lange vistrawler, de Johanna Maria S118. De rookwolken zijn tot in de verre omtrek te zien. Gelukkig weet de brandweer nog diezelfde dag de brand te bedwingen, maar het was goed denkbaar geweest dat dit niet was gelukt en dan zou de overlast voor Den Haag en omgeving groot zijn geweest. Er waren in dat geval enkele scenario's mogelijk. Eén scenario was het verslepen van het schip naar open zee om zo de rook op grotere afstand van de stad te krijgen. Een ander scenario was het schip gecontroleerd te laten uitbranden en – omdat dit enkele dagen zou kunnen duren – het evacueren van direct omwonenden. Het dilemma dat in dit hoofdstuk centraal staat, en dat op 23 juni ook feitelijk een groot deel van de dag heeft gespeeld, is wat als de brand niet binnen afzienbare tijd kan worden geblust; welk scenario moet dan worden gevolgd: het schip naar zee wegslepen of gecontroleerd laten uitbranden?

De inhoud van dit hoofdstuk is gebaseerd op de evaluatie *Scheepsbrand Scheveningen Haven* (Van Duin & Wijkhuijs, 2015b). In het kader van die evaluatie zijn diverse rapporten en mediaberichten geraadpleegd en is met een tiental direct betrokken gesproken, onder wie de leider CoPI, de Operationeel Leider en de burgemeester van Den Haag.

8.2 Feitenrelaas

Op maandagmorgen 23 juni 2014 komt bij de meldkamer in Den Haag om 08.54 uur een melding binnen van een brand in de Scheveningse haven. De brand woedt op de Johanna Maria S118, een bijna 125 meter lange vistrawler die voor onderhoud in de haven ligt. Op het moment dat de brand uitbreekt, bevinden zich aan boord van het schip zo'n 95 personen. Bij de brand raakt één werknemer van de bedrijven die op het schip werkzaamheden verrichten, gewond. Hij wordt met brandwonden aan gezicht en onderarm voor enkele dagen in het ziekenhuis opgenomen.¹⁰⁶

De brandweer van Veiligheidsregio Haaglanden rukt na de melding met groot materieel uit. Ook wordt een blusboot van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond gealarmeerd en aan het Scheepsbrandbestrijdingsteam van die regio een vooralarmering afgegeven. Een half uur na de melding, rond 09.30 uur, wordt er opgeschaald naar GRIP-1. Zo'n tien minuten later komen vertegenwoordigers van de verschillende hulpdiensten (brandweer, GHOR, politie en gemeente) bijeen voor een eerste CoPI-overleg. Bij het overleg is ook de plaatsvervangend (en tevens waarnemend) havenmeester aanwezig.

Ongeveer twintig minuten na opschaling naar GRIP-1 wordt er opgeschaald naar GRIP-2. Het regionaal operationeel team (ROT) wordt opgeroepen om – conform de procedure – bijeen te komen op de Yp. Om 11.00 uur start het eerste ROT-overleg.

De burgemeester van Den Haag heeft zich dan al – zo rond 10.10 uur – aan de kade gemeld en zich door de commandant van dienst van de brandweer over de brand laten informeren. De brand gaat gepaard met veel rookontwikkeling en door de aanlandige wind trekt de rook richting de stad. Bewoners van met name Scheveningen en het Statenkwartier worden geadviseerd hun ramen en deuren te sluiten. Het vooruitzicht dat dit op een zonnige zomerdag wel eens voor langere tijd nodig zou zijn – omdat dit soort scheepsbranden enkele dagen kunnen

¹⁰⁶ Ook de eerste machinist, die als gevolg van de rook ademhalingsklachten heeft, wordt ter observatie naar het ziekenhuis gebracht. Daarnaast is ter plaatste aan acht personen medische zorg verleend (bron: LCMS).

duren – stemt de burgemeester bezorgd. Hij vraagt zich af of het schip niet beter uit de haven, richting open zee, kan worden gesleept.

De brandweer stelt echter eerst al het nodige in het werk om de brand te blussen. Bij de brandbestrijding worden zes teams uit de eigen regio ingezet en nog eens vier teams uit de Veiligheidsregio Hollands Midden die elkaar constant aflossen. Daarnaast worden twee Scheepsbrandbestrijdingsteams uit Rotterdam en een COBRA-team van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond ingeschakeld, vanwege hun expertise in het blussen van dergelijke, gecompliceerde, branden.¹⁰⁷ Het blussen van de brand is onder meer lastig omdat de temperatuur in het schip door de brand zo hoog is, dat brandweerlieden maximaal tien minuten in het ruim kunnen zijn en daarna moeten worden afgelost. Dit ondanks de inzet van blusboten om de stalen wanden van het schip van buitenaf te koelen. In de haven is één ambulance paraat om de brandweerlieden medische zorg te verlenen.

Behalve de brandbestrijding moeten ook andere zaken worden geregeld. Zo worden drie aan de haven gelegen bedrijfspanden ontruimd, de toegangswegen naar de haven afgezet en worden omwonenden en overig publiek geïnformeerd. Uit de nabije omgeving zijn enkele klachten binnengekomen vanwege de rook, die overigens volgens de brandweer geen bijzondere concentraties giftige stoffen bevatte. Om het publiek over de scheepsbrand te informeren, gaan die dag onder meer twee NL-Alertberichten uit. De twee berichten, verzonden om respectievelijk 10.14 en 15.35 uur, verschillen onderling in bereik waardoor het voor sommigen (die het eerste bericht niet hadden ontvangen) lijkt alsof pas in de middag het publiek over de brand wordt geïnformeerd.¹⁰⁸

Gedurende de dag vindt zowel binnen het CoPI als het ROT met vaste regelmaat overleg plaats. Ook hebben leden uit beide teams langs reguliere lijnen geregeld onderling (telefonisch) overleg. In het CoPI wordt

¹⁰⁷ Later zouden ook nog twee COBRA-teams uit Amsterdam arriveren.

¹⁰⁸ Het uitzendgebied van het tweede NL-Alert bericht is bewust aangepast vanwege de draaiende wind. Ook verschilt de inhoud van beide berichten op onderdelen. Het eerste bericht luidde: 'Dit bericht is ivm een scheepsbrand in de haven van Scheveningen. Dit geeft rookoverlast. Indien u overlast ondervindt dient u ramen en deuren te sluiten. Nadere info volgt.' De inhoud van het tweede bericht was: 'Tweede bericht ivm scheepsbrand in de haven van Scheveningen. Dit geeft rookoverlast. Advies: ramen en deuren gesloten houden. Nadere info op www.denhaag.nl.' (Zie notitie Inzetterugkoppeling NL-Alert bij brand Scheveningen 23 juni 2014).

vooral gesproken over mogelijke brandbestrijdingstactieken, de risico's die daarmee gepaard gaan en de door de burgemeester gedane suggestie om het schip uit de haven te slepen. Vanwege de financiële consequenties die dat met zich mee zou brengen, melden zich in de loop van de dag aan de kade ook personen namens de reder en de verzekeraar van het schip.

Het ROT richt zich onderwijl op mogelijke scenario's die resteren als de brand niet binnen afzienbare tijd kan worden geblust. Omdat in de loop van de middag de optie om het schip weg te slepen urgenter wordt, wordt een vertegenwoordiger van Rijkswaterstaat gevraagd in het ROT zitting te nemen. De directeur-generaal Rijkswaterstaat alsook de secretaris-generaal van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) raken zodoende op de hoogte van de situatie die voorligt.

Rond 19.30 uur wordt het ROT verzocht naar een andere ruimte in het pand te verhuizen, omdat een Staf Grootchalig Bijzonder Optreden (SGBO) van de politie de betreffende overlegruimte nodig heeft om zicht te houden op de openbare orde rond de WK-voetbalwedstrijd Nederland-Chili die later op die avond zal worden gespeeld. Tijdens het ROT-overleg van 20.30 uur schuiven burgemeester Van Aartsen en de gemeentesecretaris aan om zich te laten informeren over de stand van zaken. Zij zijn op dat moment in de veronderstelling dat over het al dan niet wegslepen van het schip een standpunt ingenomen zal moeten worden. Aan hen kan echter worden gemeld dat de brandweer de brand onder controle heeft gekregen. Om 20.36 uur wordt officieel het sein 'brand meester' gegeven en met het nablussen begonnen. De noodzaak om het schip weg te slepen, dan wel bewoners uit de directe omgeving te evacueren, is daarmee geweken.

De volgende dag laat op het schip de brand toch weer op, maar de brandweer weet het vuur snel onder controle te krijgen.

8.3 Brand bestrijden, het schip laten uitbranden of wegslepen?

Bij de aanpak van incidenten en crises spelen scenario's een steeds grotere rol. In de opleidingen wordt veel werk gemaakt van het 'scenariodenken'. Ook in deze casus sprak men over scenario's, zowel over operationele scenario's (beginnen aan de voor- of achterkant van

het schip), als over meer strategische scenario's. Wij richten ons in dit hoofdstuk op die laatste categorie.

Op de dag van de scheepsbrand speelden verschillende strategische vragen, zoals: Laten we het schip uitbranden of duurt dat – gezien de rookontwikkeling – mogelijk te lang? Kan, door het schip naar zee te slepen, de rookwolk op grotere afstand van de stad Den Haag worden gebracht? Moeten bewoners worden geëvacueerd en zo ja, wanneer en hoeveel? De noodzaak om de mogelijke opties helder te krijgen, zodat een gefundeerde afweging aan de burgemeester kon worden voorgelegd, werd groter naarmate de dag vorderde en de brand nog niet was geblust. Gaandeweg bleek dat niet alleen de eventuele keuze voor een bepaald scenario, maar ook elk scenario op zich wel een dilemma in zich had.

8.4 Analyse

8.4.1 Een drietal scenario's

Op de dag van de scheepsbrand is over een drietal strategische scenario's gesproken:¹⁰⁹

- het offensief bestrijden van de brand om deze volledig uit te krijgen;
- het wegslepen van het schip;
- het gecontroleerd laten uitbranden van het schip.

Scenario 1: het offensief bestrijden van de brand

Op 23 juni was het offensief bestrijden van de brand – zeker na de aankomst van de teams uit Rotterdam – een eerste en meest voor de hand liggend scenario. Alles werd in het werk gesteld om de brand te bedwingen. Hoewel dit scenario ogenschijnlijk voor de hand lag, was de keuze zeker niet vanzelfsprekend.¹¹⁰ In het verleden hebben zich enkele vergelijkbare scheepsbranden voorgedaan die uitgebreid zijn onderzocht (zie Van Duin & Heerschap, 2003; Zannoni et al., 2007). Als er

109 Naast deze drie scenario's is ook nog een aantal andere opties besproken, waaronder bijvoorbeeld het in de haven tot zinken laten brengen van het schip.

110 Het is ook maar de vraag of er daadwerkelijk een keuze voor dit scenario is gemaakt, of dat men er 'gaandeweg' is ingerold.

één les uit die branden was geleerd dan was het wel dat het bestrijden van scheepsbranden complex is en dat dergelijke branden enkele dagen kunnen duren. In 2002 was er bijvoorbeeld in Vlaardingen de brand op 'De Friesland'.

Woensdag 6 maart 2002, de dag van de gemeenteraadsverkiezingen, waren alle ogen gericht op Rotterdam waar, naar werd verwacht, Pim Fortuyn met Leefbaar Rotterdam de verkiezingen glansrijk zou winnen. Aan het einde van de middag deed zich bij de scheepswerf Vlaardingen-Oost een explosie voor aan boord van het vissersschip De Friesland (SCH21). Het schip lag op dat moment in verband met reparatiewerkzaamheden in een drijvend dok van de scheepswerf. De explosie veroorzaakte een kleine binnenbrand, die al spoedig gepaard ging met een aanzienlijke rookontwikkeling, met name in de richting van Schiedam en Rotterdam. Er werd opgeschaald naar GRIP-4, vooral omdat er tijdelijk een stemlokaal werd gesloten. Burgemeester Opstelten verscheen die avond twee keer in het NOS-achtuurjournaal. Eerst om – op basis van oude informatie – aan te geven dat omwonenden nog binnen moesten blijven; een kwartier later om te melden dat de situatie inmiddels duidelijk was verbeterd. Twee dagen later kon de brand definitief worden bedwongen. Hoewel werd gevreesd voor blauwzuurgas, werd uiteindelijk geen blauwzuurgas gemeten.

Zo'n vijf jaar later was er een vergelijkbare brand in Velsen.

Op dinsdag 30 januari 2007 brak in de haven van Velsen brand uit op de Willem van der Zwan, een van de grootste (142,5 meter lang) vrieshektrawlers ter wereld. De brand breidde zich snel uit en er werd opgeschaald naar GRIP-3. Pas drie dagen later, op vrijdag 2 februari, kon de brandweer het sein 'brand meester' afgeven. De burgemeester van Velsen gaf samen met de burgemeester van Beverwijk (als effectgemeente) leiding aan de crisisbeheersingsorganisatie. Na afloop was er binnen de politie enige onrust, omdat een aantal agenten op afzettingsplekken mogelijk langdurig was blootgesteld aan

gevaarlijke stoffen. Ook was er achteraf kritiek over de communicatie naar de bevolking en de samenwerking met RTV-Noord-Holland.¹¹¹

Het Ondersteuningsteam Brandweer (OTB) heeft op 23 juni kennis over deze branden met leidinggevendenden van de brandweer gedeeld en gewezen op de risico's van brandbestrijding op schepen. Bekend was dus dat dergelijke scheepsbranden moeilijk te bestrijden zijn. De leiding van de brandweer maakte zich dan ook grote zorgen over de veiligheid van de brandweertieners en de mogelijk onverantwoorde risico's van de offensieve brandbestrijding. De risico's die genomen werden hielden vooral verband met de kenmerken van de situatie: branden op grote schepen zijn altijd onvoorstelbaar; er woedden op de Johanna Maria hevige branden op verscheidene plaatsen en het gevaar van het onverwacht uitslaan van een brand lag steeds op de loer; er was – met uitzondering van de twee Rotterdamse specialistische teams – weinig ervaring en dus onbekendheid met scheepsbranden; de extreme hitte op het geheel uit ijzer en staal bestaande schip, en ook de vermoeidheid vanwege de zware inzet, brachten risico's met zich mee. Het was dan ook niet zomaar dat de leiding van het brandweerkorps aan het einde van de dag emotioneel was aangedaan over de goede afloop. Om 20.36 uur kon officieel het sein 'brand meester' worden gegeven. Daarmee was (gezien eerdere scheepsbranden) een uitzonderlijke prestatie geleverd. Bovendien, als het de brandweer niet was gelukt nog die dag de brand te blussen, zou een lastige keuze voorliggen tussen onderstaande scenario's.

Scenario 2: wegslepen van het schip.

Het scenario waarover op 23 juni het meest is gesproken, was het wegslepen van het schip. Dit alternatief werd al in de ochtend geopperd door burgemeester Van Aartsen, als mogelijke oplossing voor de rookoverlast voor omwonenden. In de loop van de dag werd echter steeds duidelijker dat aan deze optie enkele haken en ogen kleefden. Onder meer de volgende tegenargumenten werden ingebracht:

- Wegslepen is een contra-natuurlijke beweging; normaliter wordt juist geprobeerd schepen naar een haven te slepen, omdat daar

¹¹¹ Er was niet expliciet gemeld dat er geen blauwzuurgas was vrijgekomen, althans niet was gemeten.

betere mogelijkheden zijn om te blussen en milieuschade te beperken.

- De milieuschade is in de haven beter te beteugelen dan op zee. Er kunnen in de haven gemakkelijker maatregelen worden genomen (zoals ook is gebeurd).
- Op volle zee nemen de risico's van kapseizen en zinken toe, en daarmee de risico's van het werken op het schip, terwijl de mogelijkheden van bestrijding (grootschalige bluspogingen) sterk afnemen.
- Met wegslepen bestaat het risico van voortijdig kapseizen/zinken, wat de vrije doorgang van andere schepen richting de haven of op de scheepvaartroutes ernstig kan hinderen.

De verschillende argumenten maken duidelijk dat wegslepen bepaald geen aantrekkelijke optie was. Maar als de brandweer er niet in zou slagen de brand onder controle te krijgen, of het zou onverantwoord worden om de ploegen (die tegen de avond duidelijk vermoeid waren) nog in te zetten, dan zou wegslepen een mogelijk scenario zijn. Ook zou wegslepen realistisch worden als de brand zich zou uitbreiden naar de brandstoftanks van het schip of naar isolatielagen. In beide gevallen zou de volksgezondheid een centraal thema worden, hetgeen wegslepen tot een meer reële optie zou maken.

Het wegsleep-scenario stelde de betrokkenen (en met name de leden van het ROT) wel voor een aantal ingewikkelde juridische en financiële vragen waarover duidelijkheid diende te bestaan vooraleer het schip uit de haven zou kunnen worden weggesleept. Bijvoorbeeld: Wie was bevoegd deze beslissing te nemen en onder welke noemer? Met andere woorden, hoe is in dat geval de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de autoriteiten (gemeente, havenmeester en het Rijk) geregeld? En wie draait er op voor de eventuele kosten: de reder, de gemeente of het Rijk? Het bleek die dag maar wat lastig om op deze vragen een eenduidig antwoord te geven. In onderstaand kader schetsen wij de complexiteit van de situatie die voorlag.

Verantwoordelijkheidsverdeling bij wegslepen schip

Op 23 juni is op verschillende momenten nagedacht over het wegslepen van het schip als mogelijk scenario. Daarbij speelde de vraag welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden er bij de verschillende partijen lagen en wie voor de gevolgschade zou opdraaien. De betrokkenen hebben die dag tevergeefs geprobeerd een sluitend antwoord op deze vraag te vinden.

Na afloop was de gedachte dat alleen de burgemeester op grond van een noodbevoegdheid het schip zou kunnen laten wegslepen. De kwestie lag echter bij nader inzien wat eenvoudiger. De primaire verantwoordelijkheid voor het wegslepen – als daar voldoende aanleiding voor zou zijn – ligt namelijk bij de havenmeester i.c. het Hoofd Verkeerscentrale en Haven van de gemeente Den Haag.¹¹² Deze nautisch beheerder heeft de bevoegdheid het schip te laten verplaatsen, bijvoorbeeld in verband met de doorvaart van het scheepvaartverkeer richting de haven of anderszins. Op last van de havenmeester had het schip uit de haven tot aan het einde van het aanloopgebied versleept kunnen worden. Daarmee reiken de bevoegdheden van de havenmeester verder dan die van de burgemeester, wiens bevoegdheid strekt tot het gemeentelijk grondgebied en dus tot slechts één kilometer op zee (gemeten vanaf de laagwaterlijn). Omdat vanwege de brand alle bemanningsleden alsook de kapitein (die zolang het schip vaart een eigen verantwoordelijkheid heeft) het schip hadden verlaten, had de havenmeester kunnen overgaan tot het wegslepen van het schip. Hij zou daarvoor wel voldoende argumenten moeten hebben. Ook was overleg nodig met Rijkswaterstaat, omdat het risico bestond dat het schip in of buiten de haven zou kapseizen of zinken, en het scheepvaartverkeer daardoor zou worden gehinderd. En het kan natuurlijk niet zo zijn dat de havenmeester, met het wegslepen van het schip, het probleem eenvoudigweg neerlegt op het bordje van zijn ‘buurman’, zijnde Rijkswaterstaat (als beheerder van de Noordzee en territoriale zee).

Over het eventueel wegslepen van het schip was dus nautisch overleg nodig tussen de havenmeester en Rijkswaterstaat. Gezien het risico dat het schip, eenmaal uit de haven, op zee zou zinken, wenste Rijkswaterstaat vooraf een bankgarantie van 50 miljoen euro. Dat bedrag is gebaseerd op de mogelijke kosten die gemoeid zijn om een schip van meer dan 100 meter te kunnen bergen. Voor deze kosten zou primair de eigenaar van het schip moeten opdraaien, maar onzeker was of de eigenaar aan de operatie zou meewerken en deze kosten zou kunnen betalen. Onzeker was dus of er een bankgarantie zou worden afgegeven. Zou er geen bankgarantie worden afgegeven, dan hadden de gemeente Den Haag en het ministerie van I&M gezamenlijk kunnen afspreken wie van hen voor welk deel van de kosten garant zou staan c.q. eventuele vervolgschade op zich zou nemen als uiteindelijk de eigenaar niet zou (kunnen) betalen.

112 Zie Regeling aanwijzing bevoegde autoriteiten Scheepvaartreglement territoriale zee. Zie tevens Bestuurlijke netwerkkaart Noordzee en zeescheepvaart.

Ten slotte restte nog de vraag wanneer tot wegslepen zou kunnen worden overgegaan en welke afwegingen daaraan ten grondslag zouden moeten liggen. Wegslepen zou pas aan de orde zijn als aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit zou zijn voldaan en dus een belangenafweging had plaatsgevonden. Het belangrijkste argument om weg te slepen was het belang van de volksgezondheid. Als de volksgezondheid ernstig of langdurig zou worden bedreigd en mede daardoor forse aantallen mensen langdurig hun woning zouden moeten verlaten, was er mogelijk een reden geweest om het schip weg te slepen. In dat geval zou het gevaar voor de volksgezondheid moeten worden afgezet tegen de mogelijke nadelen van wegslepen en eventuele alternatieven (bijvoorbeeld afzinken van het schip in de haven). Als immers een simpelere oplossing ook mogelijk is, kan de proportionaliteit van het wegslepen worden betwijfeld; men moet niet met een kanon op een mug schieten. Alleen als andere opties, waaronder de offensieve brandbestrijding, een slechter alternatief waren, zou wegslepen voor de hand liggen, mits de nadelen niet te groot waren. Tot de nadelen moesten niet alleen de eventuele kosten van het bergen (50 miljoen euro) worden gerekend, maar ook de mogelijke milieuschade en hinder voor het scheepvaartverkeer en de economische consequenties die dat tot gevolg zou kunnen hebben.

Wegslepen van het schip lag dus niet echt voor de hand. Dit betekende dat als de brand niet binnen afzienbare tijd was geblust, het gecontroleerd laten uitbranden van het schip een waarschijnlijk scenario zou zijn geworden.

Scenario 3: gecontroleerd laten uitbranden en evacueren van bewoners

Bij eerdere vergelijkbare scheepsbranden was het niet gelukt de brand snel onder controle te krijgen en had men, met een defensieve methode van brandbestrijding (waarbij aan boord weinig bluswerkzaamheden worden verricht), het schip gecontroleerd laten uitbranden. Bij de scheepsbrand in Scheveningen is bij aanvang voor een offensieve strategie gekozen. Alles werd in het werk gesteld de brand tot staan te brengen. Met speciale apparatuur (Cobra-cutter e.d.) werd de brand letterlijk bestreden.

Het scenario 'gecontroleerd laten uitbranden' zou echter in een aantal situaties denkbaar zijn geweest, bijvoorbeeld als er zich aan boord ongelukken zouden voordoen waarbij iemand ernstig gewond zou raken of (tijdelijk) vermist. Ook hadden veranderende omstandigheden een reden kunnen zijn de strategie te wijzigen, bijvoorbeeld als brandstoftanks of isolatiemateriaal vlam zouden vatten. In het eerste geval

zou er een brand ontstaan met een veel grotere rookontwikkeling; in het tweede geval zou blauwzuurgas vrijkomen. Ten slotte was dit scenario realistisch geworden als de offensieve methode die dag geen succes had opgeleverd en de brandweerleiding verdere pogingen om de brand op deze manier te bestrijden niet langer verantwoord had gevonden.

De al dan niet gedwongen keuze voor het gecontroleerd laten uitbranden van het schip zou op verschillende manieren consequenties hebben gehad. De brandweer zou gedurende langere tijd (weliswaar met een kleiner aantal mensen) de situatie hebben moeten volgen om controle over de situatie te bewaren. De politie- en ambulance-inzet zou gecontinueerd moeten worden. Het CoPI en het ROT zouden in stand blijven en er zou dus voor langere tijd aflossing georganiseerd moeten worden. Bovenal zouden de gevolgen voor de inwoners van Den Haag groter zijn geweest als er dagen lang rookwolken boven de stad zouden hangen. Zeer waarschijnlijk had een deel van de direct omwonenden dan tijdelijk hun huis moeten verlaten en elders opgevangen moeten worden.

Dit scenario betekende dus dat moest worden nagedacht wat te doen als het uitbrandscenario, om wat voor reden dan ook, de voorgestane aanpak zou worden: Hoeveel mensen zitten er dan langdurig in de rook? Hoe ernstig moet dat – in termen van volksgezondheid – worden ingeschat? Wat moet of kan voor deze groep worden gedaan? Moet er opvang worden georganiseerd en zo ja, waar dan? Wie vertelt wat en wanneer; aan wie en hoe? Terwijl dit scenario nog het meest realistisch leek ingeval de brand niet geblust zou kunnen worden, bleken van dit scenario nog maar weinig onderdelen te zijn uitgewerkt.

8.4.2 GRIP-2 of GRIP-3?

Behalve de keuze voor een bepaald scenario kon ook de opschaling naar een passend GRIP-niveau in deze casus als een dilemma worden beschouwd. Tot welk GRIP-niveau op te schalen, is altijd al een dilemma-achtige beslissing. Een te hoog GRIP-niveau belast onevenredig veel personen; een te laag GRIP-niveau kan betekenen dat bepaalde zaken onvoldoende aandacht krijgen. Met de keuze voor een GRIP-niveau hoger dan GRIP-1 worden normaliter meer – en vaak ook meer gespecialiseerde – personen en organisaties betrokken. Dat kan

voor- en nadelen hebben. De complexiteit van de organisatie neemt toe, maar ook kan aan slagkracht en deskundigheid worden gewonnen.

In Scheveningen werd al vrij snel na de brandmelding opgeschaald naar GRIP-1, waarmee het motorkapoverleg op de kade geïnstitutionaliseerd werd. Zo'n twintig minuten later volgde opschaling naar GRIP-2, omdat mogelijk buiten het gezichtsveld van de CoPI-leden zich problemen zouden voordoen. De brand was groot en dynamisch, kende een forse rookontwikkeling en zou nog wel enige tijd (mogelijk zelfs enkele dagen) kunnen voortduren. Het werd daarom niet onwaarschijnlijk geacht dat voor direct omwonenden maatregelen zouden moeten getroffen. Daarmee was de opschaling naar GRIP-2 primair gebaseerd op de 'klassieke' interpretatie van de GRIP-regeling, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen een 'bron- en effectgebied'. De bron wordt dan beschouwd als de locatie van de gebeurtenis waar het CoPI actief is en het effectgebied als een geografisch begrensd gebied waar het ROT de aandacht op richt.

Los van die overweging om een ROT bijeen te roepen, waren de potentiële, bestuurlijke en ook maatschappelijke consequenties van de scheepsbrand ons inziens voldoende redenen om naar GRIP-2 (of hoger) op te schalen. De complexiteit van de hierboven beschreven scenario's vergde immers specialistische kennis en denkkraft. Een ROT is dan bij uitstek de plaats waar met enige afstand de verschillende scenario's besproken en uitgewerkt kunnen worden. Een ROT wordt daarom ook wel 'de planningsstaf' genoemd waar planmatig voorbereidingen worden getroffen voor de gevolgen van de verschillende scenario's. Gezien de consequenties van de scenario's en de directe betrokkenheid van de burgemeester daarbij, lag een verdere opschaling naar GRIP-3 in de rede. Misschien niet al bij aanvang, maar wel in de loop van de middag, toen met name het scenario 'wegslepen schip' een meer reële optie leek te worden. Wij willen dat verduidelijken aan de hand van het volgende.

De gemeentesecretaris nam zo tegen het begin van de avond op verzoek van burgemeester Van Aartsen contact op met het ministerie van I&M in verband met vragen die leefden rond het wegslepen van het schip en de mogelijke financiële consequenties die dat met zich mee zou brengen, waarover de burgemeester wel enige zorg had. De gemeentesecretaris had contact met de secretaris-generaal (toevallig kenden zij elkaar persoonlijk) en de directeur-generaal Rijkswaterstaat

van het ministerie van I&M. Daaruit bleek dat men op het ministerie van I&M druk doende was met deze brand. De ambtelijke top was niet alleen op de hoogte van de brand, maar had ook reeds kennis genomen van het mogelijke scenario om het schip uit de haven te slepen en de daarbij komende consequenties. Op basis van deze informatie kreeg de gemeentesecretaris een beeld van de mogelijk grote impact van de brand. Het ging niet alleen over blussen, maar ook over slepen, nautische implicaties en daaruit voortvloeiende bestuurlijke en maatschappelijke consequenties. De gemeentesecretaris was daar tot dat moment niet van op de hoogte. De burgemeester kon dan eventueel wel een beslissing nemen over het wegslepen, de mogelijke consequenties reikten veel verder en vergden afstemming en bestuurlijk overleg met het departement.

De betrokkenheid in deze casus van een functionele keten, i.c. het ministerie van I&M en Rijkwaterstaat,¹¹³ was op zich voldoende reden geweest tot opschaling naar GRIP-3. De functionele keten bleek goed geïnformeerd, maar er was geen equivalent op gemeentelijk niveau die in dezelfde mate over de nodige informatie beschikte. GRIP-3 was geen noodzaak, maar was gezien de aanzetten tot bestuurlijke afstemming met het ministerie van I&M en de eventuele beslissing van de burgemeester of havenmeester omtrent het wegslepen van het schip ook niet onlogisch geweest. In een kleinere gemeente zou wellicht direct voor GRIP-3 zijn gekozen.

8.5 Afronding

De scheepsbrand op 23 juni 2014 in de haven van Scheveningen heeft de direct betrokkenen danig op de proef gesteld. Van de brandweermensen, maar ook van het CoPI en het ROT, werd het uiterste gevergd. Men mocht van geluk spreken dat de brand zonder verdere persoonlijke ongelukken nog diezelfde dag is geblust. Als dat niet het geval was geweest, hadden waarschijnlijk de direct omwonenden een paar zeer onaangename dagen beleefd.

Hoe kon het nu gebeuren dat deze brand zich daar voordeed? De Johanna Maria lag in de haven van Scheveningen voor reparatie

113 Zie Bestuurlijke Netwerkaart Noordzee en zeescheepvaart.

en onderhoud. Onder meer werd de koel- en vriesinstallatie vervangen om te voldoen aan nieuwe wet- en regelgeving. Op de dag van de brand is een snijbrander gebruikt om een koelwaterleiding te verwijderen. De vlam van de brander raakte daarbij de hydrauliekleiding, waardoor in die leiding een klein scheurtje moet zijn ontstaan, waaruit olie (onder druk) als nevel naar buiten kwam en vlam heeft gevat (Van den Ende et al., 2015).

Twee dagen na de brand stelde de regionaal commandant van het brandweerkorps Haaglanden in het *Algemeen Dagblad* het onverstandig te vinden 'dat dit type onderhoud aan een vaartuig van deze omvang wordt uitgevoerd in een dichtbevolkte omgeving'. Voor de gemeente Den Haag is dat een aandachtspunt, want als de werkzaamheden die op het schip werden verricht op grond van de gemeentelijke verordening (en verleende vergunningen) waren toegestaan, dan is een herhaling van een dergelijke brand niet ondenkbaar.



Foto: ANP

9

Vliegramp MH17

Menno van Duin, Vina Wijkhuijs

9.1 Inleiding

Op die mooie zomerdag 17 juli 2014 voltrekt zich, op ruim tweeduizend kilometer van Nederland, een ondenkbaar drama. In het oosten van Oekraïne, vlakbij de Russische grens, waar op dat moment tussen het Oekraïense leger en pro-Russische separatisten een gewapende strijd wordt gevoerd, stort een passagiersvliegtuig met vluchtnummer MH17 neer. Alle 298 inzittenden komen om het leven, onder wie 196 Nederlanders.¹¹⁴ Het is de grootste vliegramp in de Nederlandse geschiedenis sinds de vliegramp op Tenerife (1977), waarbij 238 Nederlanders omkwamen.

De vliegramp met de MH17 leidt in Nederland, maar zeker ook in andere landen, tot grote maatschappelijke beroering. De crash komt ook in Australië (met 27 slachtoffers) en Maleisië (met 42 slachtoffers) hard aan. De gebeurtenis laat echter ook andere landen niet onberoerd. De Verenigde Staten, Duitsland en nog enkele Europese landen tonen zich kritisch ten opzichte van de (mogelijke) rol van Rusland. Wanneer de Europese Unie aan Rusland sancties oplegt, leidt dat op zijn beurt tot een Russische boycot van agrarische producten uit de Europese Unie. Juist vanwege deze internationale politieke spanningen is ‘MH17’ waarschijnlijk beter te typeren als een ware crisis. Alleen al dat gegeven maakt deze vliegramp tot een bijzondere gebeurtenis.

¹¹⁴ Onder de slachtoffers zijn tevens 42 Maleisiërs (waaronder de bemanningsleden), 27 Australiërs, elf Indonesiërs, tien Britten, vier Belgen, drie Duitsers, drie Filipijnen, een Canadees en een Nieuw-Zeelander.

Maar er zijn meer factoren die deze ramp bijzonder maakten. Zo genoot ‘MH17’ bijzonder veel aandacht van media en publiek. In dit hoofdstuk gaan wij in op enkele kenmerken van de vliegcrisis die deze grote mate van aandacht mede zouden kunnen verklaren. Aansluitend beschouwen wij de maatschappelijke beleving van de ramp; de wijze waarop de media aandacht aan de ramp schonken; de nazorg aan nabestaanden; het onderzoek naar de oorzaak en het nationaal crisismanagement. Dit hoofdstuk biedt daarmee geenszins een ‘totaal beeld’. Uit uitgebreider en diepgaander onderzoek dat op dit moment nog door anderen wordt gedaan,¹¹⁵ zal een veel rijker beeld volgen. Dit hoofdstuk is te beschouwen als slechts een voorlopige ‘tussenbalans’ die gebaseerd is op openbare bronnen.

9.2 Feitenrelaas

Op donderdagmiddag 17 juli 2014 stort om 15.18 uur in het grensgebied van Oekraïne en Rusland een Boeing 777 neer. Het toestel van Malaysia Airlines was rond het middaguur vertrokken vanaf Schiphol en op weg naar de Maleisische hoofdstad Kuala Lumpur. Aan boord van het vliegtuig waren 283 passagiers en vijftien bemanningsleden. Geen van hen overleefde de crash.

Het nieuws bereikt aan het einde van de middag ons land, en zo ook hen die in het buitenland op vakantie zijn. Om 17.35 uur wordt in een extra uitzending van het NOS Journaal gemeld dat volgens het Russische persbureau Interfax in het grensgebied van Rusland en Oekraïne een passagiersvliegtuig is neergestort dat mogelijk is neergeschoten. Het bericht is op dat moment nog door geen enkele andere bron bevestigd, ook niet door Schiphol of het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar uit de op internet te raadplegen vluchtgegevens valt op te maken dat het vliegtuig ergens tussen Donetsk en Loegansk plotseling van de radar is verdwenen.¹¹⁶ Naar later zal blijken is het toestel op zo'n 50 kilometer van de Russische grens neergestort, vlakbij het Oost-Oekraïense dorp

¹¹⁵ Op het moment van schrijven wordt door de OvV onderzoek naar de oorzaak van de ramp gedaan, wordt de nationale crisisbeheersingsorganisatie door Universiteit Twente geëvalueerd en worden de ervaringen rond de nazorg door Impact in kaart gebracht.

¹¹⁶ Het toestel verdween volgens de Oekraïense verkeersleiding om 15.18 uur (CEST) van de radar, op 50 kilometer van de Russische grens.

Grabovo. In het betreffende gebied woedt sinds enige tijd een gewapende strijd tussen het Oekraïense leger en pro-Russische separatisten en zijn er eerder, zij het militaire, vliegtuigen neergehaald.

In de eerste twintig minuten van de ruim twee uur durende journaaluitzending volgt steeds meer informatie die het vermoeden versterkt dat het vliegtuig is neergeschoten. Ook worden eerder via CNN uitgezonden beelden getoond van het Oekraïense platteland met in de verte een enorme rookpluim.¹¹⁷ De beelden wekken de indruk dat met het ergste rekening moet worden gehouden. Het latere Achtuurjournaal, dat een uur langer duurt dan normaal, trekt ruim 2,1 miljoen kijkers.

In de Veiligheidsregio Kennemerland is ondertussen rond 18.00 uur opgeschaald naar GRIP-2 en aan hulpverleners van de GHOR gevraagd naar de luchthaven Schiphol te komen om daar familie en vrienden van inzittenden op te vangen. Verontruste familieleden kunnen die avond om 20.00 uur in een speciale ruimte op Schiphol terecht, waar de lijst ligt met de namen van ingecheckte passagiers. Rond diezelfde tijd geeft minister Opstelten van Veiligheid en Justitie namens de regering een eerste persverklaring. Hij zegt dat er 'veel Nederlanders te betreuren zijn', maar onduidelijk is nog om hoeveel personen het gaat.¹¹⁸ Premier Rutte, die na een stroef verlopen EU-top in Brussel zijn vakantie in Zuid-Duitsland zou beginnen, is op dat moment onderweg naar Nederland. Omstreeks 17.00 uur heeft de Oekraïense president hem van het neerstorten van de MH17 op de hoogte gesteld en hij besloot daarop terstond naar Nederland terug te keren om aan het ministeriële crisis-team leiding te geven.¹¹⁹ Bij aankomst op Schiphol geeft ook Rutte een korte verklaring: 'Ik ben er kapot van. Heel Nederland is in diepe rouw. Deze zomerse dag eindigt in alle opzichten gitzwart.'

117 NOS Journaal extra d.d. 17 juli 2014. Op 1 juli 2015 ontleend aan http://www.npo.nl/nos-journaal/17-07-2014/POW_00766429.

118 Reorganisatie D-reizen maakte bekend dat 22 Nederlanders de betreffende vlucht geboekt hadden.

119 Bron: *MH17: vlucht naar het noodlot*. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.digiverhaal.nl/>. De zogeheten ministeriële commissie crisisbeheersing (MCCb) die door premier Rutte werd voorgezeten, bestond uit de ministers Timmermans van Buitenlandse Zaken, Opstelten van Veiligheid en Justitie en Hennis-Plasschaert van Defensie (NCC, 2014).

Om 22.30 uur is er op Schiphol een persconferentie waar Malaysia Airlines bekendmaakt dat in het neergestorte vliegtuig 283 passagiers en 15 bemanningsleden zaten van wie minstens 154 personen met de Nederlandse nationaliteit. Van 47 passagiers is de nationaliteit op dat moment nog niet bekend. Voor familieleden van de passagiers heeft Malaysia Airlines een informatienummer opengesteld.

De volgende dag, vrijdag 18 juli, gaan op alle overheidsgebouwen de vlaggen half stok. Op Schiphol worden buiten bij vertrekhal 3, vanwaar de slachtoffers die bewuste donderdag vertrokken waren, spontaan bloemen neergelegd; in de daaropvolgende dagen en weken groeit dit uit tot een enorme bloemenzee.¹²⁰

Op de eerste dag na de ramp komt ook informatie naar buiten over degenen die in het gecrashte vliegtuig zaten, hoewel Malaysia Airlines de officiële passagierslijst nog niet heeft vrijgegeven. Familieleden en vrienden van de omgekomen passagiers delen op Facebook en Twitter hun ongeloof en verdriet. Op websites van instellingen, bedrijven, verenigingen en scholen verschijnen condoleanceregisters waar mensen hun verontwaardiging over het gebeuren uiten en de nabestaanden sterkte toewensen.¹²¹ De ramp komt zo voor steeds meer mensen 'dichtbij'. Velen blijken wel iemand te kennen die in het ramp-toestel zat, hetzij persoonlijk of via via. Op verschillende plaatsen in Nederland komen mensen bijeen en worden gedenkplaatsen ingericht. De Nijmeegse Vierdaagse, waarvan de laatste dag altijd ruim een kwart miljoen bezoekers trekt, wordt veel soberder afgesloten dan gebruikelijk, zonder vlagvertoon of muziek.

Aan het einde van vrijdag 18 juli arriveert minister Timmermans van Buitenlandse Zaken in de Oekraïense hoofdstad Kiev, samen met onderzoekers van het landelijk team forensische opsporing (LTFO) dat de identificatie van de slachtoffers op zich zal nemen, en de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) die – formeel op verzoek van Oekraïne – onderzoek naar de oorzaak van de crash zal doen.¹²²

120 Begin augustus zijn de vele brieven, kaartjes, foto's, knuffels en tekeningen naar een overdekte ruimte verplaatst die tot 1 november 2014 dienst zou doen als gedenkruinte.

121 'De slachtoffers krijgen snel een gezicht', *NRC Handelsblad*, 19 juli 2014.

122 Hoewel Oekraïne primair verantwoordelijk was voor de uitvoering van het onderzoek, omdat het ongeval aldaar plaatsvond, heeft Nederland erop aangedrongen het onderzoek uit te mogen voeren; zie 'Kostbare tijd ging verloren', *NRC Handelsblad*, 11 juli 2015, p. 9. Hierover zijn vervolgens afspraken gemaakt in een *Memorandum of Understanding* tussen

De minister (een voormalig diplomaat) hoopt met zijn persoonlijke aanwezigheid ervoor te zorgen dat de onderzoekers vrije toegang tot de rampplek krijgen en ongehinderd hun werk kunnen doen. Hij weet zich daarin gesteund door onder andere de Amerikaanse president Obama en de secretaris-generaal van de VN, Ban Ki-moon, die in hun reactie op het neerstorten van het passagiersvliegtuig aandringen op een onafhankelijk onderzoek naar de toedracht van deze ramp. Obama spreekt daarbij zijn vermoedens uit van Russische betrokkenheid, omdat Rusland aan de separatisten zware wapens zou hebben geleverd en de strijd in Oost-Oekraïne daardoor voortduurt. Omdat ook de regeringsleiders van Duitsland, Australië en andere westerse landen zich in die trant uiten, komen de internationale verhoudingen met Rusland op scherp te staan. Alleen Nederland laat zich niet in scherpe bewoordingen over mogelijke schuldigen uit.

De onderzoeksteams zijn echter niet zomaar verzekerd van een vrije toegang tot het ramppgebied. De separatisten hebben in het gebied weliswaar de overhand, maar er wordt nog steeds gevochten. De verzoeken van verschillende landen om een wapenstilstand lijken niet te worden gehoord.

In de regio Donetsk zijn onderwijl, nadat het toestel van Malaysia Airlines in de velden was neergestort, de hulpdiensten met de berging van de lichamen begonnen. Ook de bezittingen van de slachtoffers worden verzameld. Inwoners van Grabovo en omliggende dorpen helpen mee. Op enig moment arriveren ook leden van de pro-Russische afscheidingsbeweging; zij controleren de toegang tot het ramppgebied. Medewerkers van de OVSE (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa), die vanwege het conflict in Oost-Oekraïne al in de regio waren en ten bate van het onderzoek het ramppgebied willen inspecteren, ondervinden grote moeite om toegang tot de rampplek te krijgen. Journalisten die na de eerste berichten het gebied weten te bereiken, registreren wat ze zien in woord en beeld. Dat sommige

Oekraïne en Nederland en in een overeenkomst tussen het Oekraïense *National Bureau of Air Accidents Investigation* en de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV); zie OvV, 2014, p. 3 en http://www.onderzoeksraad.nl/uploads/fm/MH17/Agreement_NBAAL_and_DSB_web_site.pdf. Daarmee kreeg de OvV de leiding over het onderzoek en stuurde de OvV het onderzoeksteam aan bestaande uit specialisten uit Australië, Maleisië, Oekraïne, de Russische federatie, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Nederland.

journalisten daarbij de bagage van passagiers doorzoeken, wordt hun niet in dank afgenomen. Maar vooral de beelden van separatisten die gewapend en in legeruniform aan journalisten persoonlijke bezittingen van slachtoffers tonen, wekken in Nederland (en andere landen) grote weerzin en irritatie op.¹²³

Op maandag 21 juli vindt in Nieuwegein een besloten bijeenkomst plaats voor de nabestaanden van de slachtoffers.¹²⁴ De bijeenkomst wordt door ruim 900 nabestaanden bezocht en bijgewoond door zowel premier Rutte als koning Willem-Alexander en koningin Máxima; de pers wordt op afstand gehouden.

Aan het einde van de dag neemt in New York de VN-Veiligheidsraad unaniem een resolutie aan waarin de noodzaak wordt benadrukt van een onafhankelijk, internationaal onderzoek naar de oorzaak van de ramp. Minister Timmermans geeft daarna voor de Veiligheidsraad een emotionele toespraak, waarin hij refereert aan 'de schurken' die de bezittingen van de slachtoffers roofden. Met zijn toespraak oogst Timmermans in binnen- en buitenland veel lof. Toch zou het nog enkele weken duren voordat de Nederlandse onderzoeksteams toegang tot het rampgebied krijgen.

Een kleine week na de ramp, op woensdag 23 juli, arriveren de eerste stoffelijke overschotten in Nederland. Omstreeks 15.45 uur landen op Eindhoven Airport twee militaire vrachtvliegtuigen met in totaal veertig kisten. Van het verloop van deze dag, die is uitgeroepen tot dag van nationale rouw, wordt in de media uitgebreid verslag gedaan, met name van de ceremonie op het vliegveld en van de stoet lijkwagens die de kisten naar Hilversum rijden, alwaar in de Korporaal van Oudheusdenkazerne de identificatie van de slachtoffers zal plaatsvinden. Enkele honderden nabestaanden wonen, afgeschermd voor de pers, de ceremonie op het vliegveld bij, die live door de NOS wordt uitgezonden. Ook – en voor de camera's wel zichtbaar – aanwezig zijn het

123 Toekomst van de journalistiek, 19 juli 2014. Weblog van Alexander Pleijter: De misleiding van een foto: Sadisten die een knuffel als oorlogstroof tonen, of toch niet? Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.toekomstvandejournalistiek.nl/2014/07/de-misleiding-van-een-foto-sadisten-die-een-knuffel-als-oorlogstroof-tonen-of-toch-niet/>.

124 Wie precies tot de kring van nabestaanden werd gerekend (alleen gezinsleden of ook familieleden vrienden, collega's en anderen) is ons niet duidelijk geworden.

koningspaar, premier Rutte, vicepremier Asscher en vertegenwoordigers van andere landen die slachtoffers te betreuen hebben. Voor het vervoer van de kisten zijn de A2 en de A27 richting Hilversum afgesloten. Langs de kant van de weg en op viaducten staan vele duizenden mensen. Een deel van hen brengt – zodra de stoet hen passeert – de handen op elkaar of strooit bloemen uit over de lijkwagens.

De volgende dag zijn de voorpagina's van binnen- en buitenlandse kranten voor een groot deel aan de overkomst van de stoffelijke overschotten gewijd. Foto's van de ceremonie op Eindhoven Airport en de lange colonne lijkwagens worden vergezeld van koppen als 'In goede handen' (*Telegraaf*) en 'Nederland betoont eer' (*de Volkskrant*). Nog diezelfde week en in de maanden erna vinden in totaal nog zeven van dergelijke transporten plaats, waarbij de kisten met deels eenzelfde ceremonieel vertoon in lijkwagens worden gedragen en naar Hilversum worden vervoerd. De laatste kisten arriveren op 2 mei 2015; de bergingsmissie in het rampgebied is dan (voorlopig) afgerond.

Op 17 augustus, precies een maand na de ramp, lopen in Hilversum zo'n duizend mensen een stille tocht, zoals er in die maand ook elders in Nederland stille tochten ter nagedachtenis van de slachtoffers hebben plaatsgevonden. Voor de nabestaanden vindt op 26 augustus een tweede besloten bijeenkomst plaats om over de status van de verschillende onderzoeken te worden bijgepraat: het identificatieproces is in volle gang; het Openbaar Ministerie is met tien officieren en tweehonderd rechercheurs een strafrechtelijk onderzoek gestart; het technisch onderzoek naar de oorzaak van de ramp verloopt echter niet zonder problemen. Hoewel zeker nog niet alle slachtoffers zijn geïdentificeerd, zijn alle 196 Nederlandse slachtoffers – op aanvraag van het OM en met instemming van de nabestaanden – collectief door de rechter dood verklaard; iets wat nooit eerder na een ramp is gebeurd.

Op maandag 10 november is er een nationale herdenking in de RAI in Amsterdam. De herdenkingsceremonie die door Maartje van Weegen wordt geleid en plaatsvindt in aanwezigheid van het koningspaar, prinses Beatrix en premier Rutte, is alleen toegankelijk voor genodigden; door de NOS wordt de bijeenkomst zowel op televisie als radio rechtstreeks uitgezonden.¹²⁵

125 Naar de NOS-reportage *keken bijna een miljoen mensen*.

9.3 Een beschouwing

Natuurlijk zijn er over MH17 veel meer feiten weer te geven. Het feitenrelaas zoals hierboven beschreven, is slechts een korte weergave van de ontwikkelingen in de eerste maanden na de crash. Over pakweg vijf jaar zal bovendien het verhaal nog veel uitgebreider zijn, aangevuld met zaken die de komende tijd nog zullen spelen. Eenzelfde opmerking kan worden gemaakt over de thema's die wij in deze beschouwing de revue laten passeren. Ze geven geenszins een compleet beeld over 'MH17', voor zover dat ooit zal bestaan. De beschouwing is tot stand gekomen op basis van openbare informatie die tot medio 2015 voor handen was; er is geen aanvullend empirisch onderzoek verricht. Dit heeft mede te maken met het feit dat – zoals het de laatste jaren te doen gebruikelijk is – diegenen die nauw bij de crisisbeheersing betrokken waren, geen uitspraken over de gebeurtenissen doen voordat de officieel ingestelde onderzoeken openbaar zijn. Deze beschouwing is daarom op te vatten als onze visie op een aantal deelaspecten van de MH17-ramp/crisis, waarbij uiteraard wel gebruik is gemaakt van bestaande kennis over (vergelijkbare) rampen en crises en ontwikkelingen binnen de crisisbeheersing.

9.3.1 Kenmerken van de vlieg-ramp

De ramp met de MH17 kreeg (en krijgt nog steeds) bijzonder veel aandacht in vergelijking met andere rampen en crises. Waarom zou dat zo zijn? Wat maakte het verschil? Wij geven een aantal mogelijke redenen. Daarbij moet vooraf worden opgemerkt dat geen van deze op zich voldoende reden is om de grote mate van aandacht te verklaren. Het is waarschijnlijk vooral de combinatie van factoren.

Aantal Nederlandse slachtoffers

Sinds de vlieg-ramp op Tenerife in 1977 waren er bij een vliegtuigcrash of andersoortige ramp niet zoveel Nederlanders om het leven gekomen als bij de ramp met de MH17 (zie tabel 9.1).

Tabel 9.1 Vliegrampen uit de Nederlandse geschiedenis

		Aantal doden	Omgekomen Nederlanders
1977	Vliegramp Tenerife	583	238
1981	Vliegtuigongeval Moerdijk	17	6
1989	SLM-ramp	187	voornamelijk Nederlanders
1992	Bijlmerramp	43	29
1992	Faroramp	56	voornamelijk Nederlanders
1996	Herculesramp	34	34
1996	Dakotaramp	32	32
2009	Turkish Airlines	9	0
2010	Tripoli	103	70
2014	MH17	298	196

Hoewel over het aantal doden in de eerste uren na de crash nog onduidelijkheid bestond, kon worden vermoed dat in het vliegtuig veel Nederlanders zaten. Het was de zomervakantieperiode en de vlucht vanaf Schiphol naar Kuala Lumpur is dan een populaire vlucht voor vakantiebestemmingen in Azië. Dat maakte dat vanaf het eerste uur waarop het bericht naar buiten kwam, met enige spanning op nadere informatie werd gewacht.¹²⁶ Op zaterdagmiddag 19 juli publiceerde Malaysia Airlines de passagierslijst op haar website. Op basis daarvan werd ervan uitgegaan dat 283 passagiers, van wie 193 met de Nederlandse nationaliteit, omgekomen waren.¹²⁷ Het laatste aantal moest later met drie personen naar boven worden bijgesteld. Het betekende dat van alle inzittenden (passagiers en bemanningsleden) twee op de drie de Nederlandse nationaliteit hadden. Het is echter niet alleen de omvang van de ramp (in termen van slachtoffers) die de mate van aandacht voor de gebeurtenis bepaalde.

Geen gewone vliegramp

Vliegrampen zijn gebeurtenissen die altijd wel de aandacht trekken van zowel media als publiek. Het inlevingsvermogen is groot ('ook ik of een familielid/vriend had in het vliegtuig kunnen zitten'), terwijl de kans om een vliegtuigcrash ongeschonden te overleven als gering mag

¹²⁶ Luchtvaartdeskundige Benno Baksteen, die direct naar de NOS-studio was gehaald om commentaar te geven, sprak aanvankelijk over zo'n vijftig Nederlanders.

¹²⁷ *De Volkskrant*, 19 juli 2014. Nieuws buitenland: Passagierslijst door Malaysia Airlines vrijgegeven. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.volkskrant.nl/buitenland/passagierslijst-mh17-door-malaysia-airlines-vrijgegeven-a3692241/>.

worden ingeschat. Toch was de aandacht die naar MH17 uitging bijzonder in vergelijking met andere vliegcrashes uit de Nederlandse geschiedenis waarbij grote aantallen Nederlanders omkwamen (Tenerife, SLM-ramp, Tripoli, Faroramp). MH17 was dan ook niet 'zomaar' een crash als gevolg van plotseling opkomend noodweer of dichte mist, maar een al dan niet doelbewuste aanslag. Het feit dat het toestel was neergeschoten, maakte MH17 anders dan andere vliegcrashes. Het betekende onder meer dat veel moeite moest worden gedaan om bij de rampplek te komen en onder complexe internationaal-politieke omstandigheden een onderzoek naar de daders zou volgen; iets waarover menigeen wel een mening had en de ontwikkelingen nauw volgde. Dit lijkt op voorhand een dominante factor te zijn die de grote mate van aandacht voor de vliegcrash mede kan verklaren. MH17 was niet alleen een ramp, maar tevens een (internationale) crisis.

MH17 als crisis

In wetenschappelijke literatuur worden crises wel geduid aan de hand van een drietal factoren: bedreiging, onzekerheid en urgentie (Rosenthal 1984; Rosenthal et al., 1989; Boin et al., 2005). Als deze aspecten worden beschouwd, wordt duidelijk dat MH17 niet alleen een vliegcrash maar ook een crisis was.

Ten eerste speelde de factor bedreiging op verschillende manieren een rol. Voor bijvoorbeeld de politiemensen die na de ramp naar Oost-Oekraïne togen, was de situatie bedreigend; het was immers oorlogsgebied en de afstemming tussen de pro-Russische separatisten en de verschillende delegaties die toegang tot het rampgebied wensten, verliep mede daardoor uiterst moeizaam. Op internationaal niveau voltrok zich tegelijkertijd een politiek conflict tussen enerzijds Rusland en anderzijds de Verenigde Staten en de Europese Unie. De internationale handelsbetrekkingen kwamen onder druk te staan en het zou de situatie zeker niet ten goede komen als een van de onderzoekers iets zou overkomen. Slechts een paar maanden eerder waren in het betreffende gebied medewerkers van de OVSE en de Nederlandse ambassade enige tijd gegijzeld geweest.¹²⁸ Gezien het belang bij een snelle repatriëring van de lichamen en een voorspoedig verloop van het onderzoek naar de oorzaak van de ramp, trachtte Nederland een zo neutraal mogelijke positie in te nemen.

128 Uitzending *Brandpunt reporter*, 30 juni 2015, 'MH17: reconstructie van een ramp'. Op 1 juli 2015 ontleend aan http://www.npo.nl/brandpunt-reporter-mh17-reconstructie-van-een-ramp/30-06-2015/KN_1671735.

In een dergelijke setting vergt het gedegen stuurmanskunst om enig resultaat te bereiken, terwijl voor de gezagsdragers mogelijk een politieke afrekening wachtte als niet aan de verwachtingen zou worden voldaan.

Ook het element onzekerheid was op verschillende manieren typerend voor de gebeurtenis. Vanaf het eerste uur bestond er onzekerheid over de vraag hoe het kon het gebeuren; wie zijn of is verantwoordelijk? Waarschijnlijk zal hierover ook de komende jaren nog onzekerheid blijven bestaan. Zo heeft de gebeurtenis meer aspecten in zich die lange tijd en misschien wel eeuwig onduidelijk zullen blijven (waren de slachtoffers zich ervan bewust dat het vliegtuig neerstortte; zijn persoonlijke bezittingen ontvreemd?).

Van urgentie, ten slotte, was eveneens sprake. De lichamen moesten zo snel mogelijk worden gerepatriëerd en geïdentificeerd; ook wenste men zo spoedig mogelijk antwoord op vragen over de aanleiding van de crash. Wel was de factor tijd in dit geval in belangrijker mate dan bij andere crises *self-imposed*. Limieten werden niet zozeer door anderen, maar door betrokkenen zelf opgelegd. Een zelf opgelegde deadline met een week of maand overschrijden, kan de resultaten ten goede komen, maar ook de beeldvorming over het optreden schaden.

Veelheid aan informatie

Een crisis van enige betekenis krijgt over het algemeen meer aandacht dan haar vergelijkbare voorganger; de aandacht voor extreme gebeurtenissen neemt gemiddeld genomen alleen maar toe, zeker als er slachtoffers uit eigen land te betreuren zijn. De opkomst van de sociale media en digitale nieuwsdiensten heeft hier zeker een impuls aan gegeven. Op de avond na de crash meldden sommige twitteraars dat ze via Twitter en op internet meer informatie over de vliegkamp MH17 hadden kunnen achterhalen dan in het NOS Journaal en het RTL Nieuws werd gemeld. Wereldwijd zijn burgers medeverslaggever van incidenten en rampen geworden. Van bijna alles is er wel beeldmateriaal, zelfs van de nog brandende delen van het vliegtuig vlak na de crash.¹²⁹ Die veelheid aan informatie en beelden die over MH17 vrijkwam, versterkte de beleving en aandacht voor de ramp. Een vliegtuig dat is neergestort in zee (zoals Malaysia Airlines enkele maanden eerder was overkomen) en

¹²⁹ De beelden doken vier maanden na de crash op en zijn gemaakt door een inwoner van een dorp in Oost-Oekraïne. Zie RTL Nieuws, 16 november 2014. Nieuws binnenland: Vliegkamp MH17: 'Nieuwe beelden vlak na crash MH17'. Op 1 juli 2015 ontleend aan http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/vliegkamp-mh17#node_1099171.

waar nadien niets meer van wordt vernomen, zal bij het grote publiek sneller in vergetelheid raken dan rampen waar nog langere tijd over nieuwe ontwikkelingen kan worden gesproken.¹³⁰

Slachtoffers te typeren als bijzondere groep

Niet alleen het aantal Nederlanders dat was omgekomen, ook de samenstelling van de groep slachtoffers maakte dat veel aandacht naar de vliegcramp uitging. Volgens *NRC Handelsblad* zouden de slachtoffers een 'dwarsdoorsnede van de samenleving' zijn,¹³¹ maar dat blijkt feitelijk onjuist. De Nederlandse slachtoffers waren relatief jong en ook relatief hoogopgeleid.¹³² Ook waren zij meer dan gemiddeld maatschappelijk of politiek actief. Niet voor niets zei premier Rutte na enkele dagen dat de ramp voor velen zo dichtbij kwam omdat welhaast iedereen iemand kende. Dat was voor hem persoonlijk het geval en het leek ook wel zo, maar het was ook wat overdreven. Onder de slachtoffers waren enkele prominente Nederlanders, zoals hoogleraar en PvdA-senator Willem Witteveen en aidsonderzoeker Joep Lange, 'de man die aidsremmers naar Afrika bracht'.¹³³ Maar ook gezinnen met schoolgaande kinderen, talentvolle studenten, leerkrachten, de eigenaar van een bloemenzaak, een restauranteigenaar en zo verder. De slachtoffers waren mensen die niet alleen midden in het leven, maar ook midden in de samenleving stonden. Via hun werk- of klantenkring, de school, de sport- of muziekvereniging hadden zij (zeker als collectief) een breed sociaal netwerk. Vanuit die verschillende geledingen werden na de ramp initiatieven ontplooid ter nagedachtenis van de slachtoffers (van het oprichten van stichtingen, organiseren van collegereeks of dancefeest, tot het plaatsen van plaquettes en dergelijke). Zou de samenstelling van de groep slachtoffers anders zijn geweest, bijvoorbeeld alleen uit schoolgaande kinderen of ouderen uit een bepaalde stad of provincie bestaan, dan was zeer waarschijnlijk de mate van aandacht minder groot geweest.

130 Over MH17 verscheen een jaar na dato een ongekend aantal documentaires met reconstructies van de gebeurtenissen tijdens de eerste dagen na de ramp en interviews met nabestaanden en direct betrokken functionarissen.

131 De slachtoffers krijgen snel een gezicht, *NRC Handelsblad*, 19 juli 2014.

132 Aan boord van de MH17 waren tachtig minderjarigen, waarvan 23 onder de twaalf jaar en drie baby's.

133 'De slachtoffers krijgen snel een gezicht', *NRC Handelsblad*, 19 juli 2014.

9.3.2 Maatschappelijke beleving

De mate waarin Nederland door de ramp getroffen werd, was groot. Velen leefden mee met de nabestaanden. Een dergelijk gevoel van saamhorigheid wordt in de sociaal-psychologische literatuur wel de *honeymoon phase* genoemd. Dit verschijnsel was eerder waarneembaar na bijvoorbeeld de Watersnoodramp (1953), de Bijlmerramp (1992) en de vuurwerkramp in Enschede (2000). Het waren bij uitstek gebeurtenissen waarbij het Nederlandse koningshuis een verbindende rol vervulde. Zoals koningin Juliana in 1953 met kaplaarzen het overstroomde gebied bezocht om de mensen een hart onder de riem te steken, zo toonde koningin Beatrix zonder schroom haar medeleven toen zij de ravage in de Bijlmer en later de ontredding in Enschede aanschouwde. Na de ramp met de MH17 was er voor koning Willem-Alexander en koningin Máxima een belangrijke rol weggelegd als boegbeeld van de Nederlandse samenleving, naast uiteraard premier Rutte en andere leden van het kabinet. Het koningspaar tekende het condoleanceregister, woonde verschillende bijeenkomsten voor nabestaanden bij, waaronder de eerste ceremonie op het vliegveld van Eindhoven en de herdenkingsdienst in de RAI.

De opeenvolgende gebeurtenissen na de ramp met de MH17 toonden zo ook de sinds enkele jaren ingezette trend van nationalisme en chauvinisme. Tijdens grote toernooien als het EK- en WK-voetbal of de Olympische Spelen, waar het koninklijk paar zich vaak als enthousiaste supporter toont, zijn de laatste jaren grote delen van ons land ‘oranje’ gekleurd. Wie in zo’n periode in het buitenland (België, Frankrijk, Duitsland) op vakantie is, verbaast zich erover hoe weinig daar de straat of supermarkt door de nationale kleuren wordt gedomineerd. In de zomer van 2014 was nog maar net het WK-voetbal gespeeld, toen op 17 juli de ramp met de MH17 zich voltrok. De nationale euforie die in de aanloop en tijdens het WK was opgebouwd, leek vloeiend over te gaan in een collectieve verwerking van de ramp. Dat werd nog eens versterkt door de reeks plechtige ceremonies met onder andere *The Last Post* op Eindhoven Airport en de colonnes van lijkwagens die richting Hilversum reden. Nederland had vakantie, het was zomers weer,

mensen gingen en masse langs de kant van de weg staan om de slachtoffers hun laatste eer te bewijzen.

MH17: van solidariteits- naar conflictcrisis

Onmiddellijk na het neerstorten van de MH17 ontstond in ons land een breed gedeeld gevoel van solidariteit. Vrijwel iedereen was vol van de gebeurtenis. Dit is vrij gebruikelijk na rampen, die daarom ook wel 'solidariteitscrises' worden genoemd. Al vrij snel werd echter duidelijk dat de vliegcrash geen 'gewone' vliegcrash was en de MH17 was neergeschoten. Deze dramatische wending – van ongeval naar opzet – leidde tot een andere duiding en beleving van de gebeurtenis. Er ontstond een situatie die tevens kenmerken van een 'conflictcrisis' vertoonde waarbij verschillende partijen tegenover elkaar staan. De lichamen moesten zo snel mogelijk naar Nederland worden overgebracht en ook werd alles in het werk gesteld om de 'daders' voor het gerecht te krijgen. Zo ging grote onderlinge solidariteit gepaard met een duidelijke vijand, die – zeker in de beeldvorming – werd gevonden in de Russische president Poetin. Typerend was bijvoorbeeld dat in een uitzending van het NOS Journaal (van 8 september 2014) beelden werden getoond van de Russische president die niet reageerde op kritische vragen van een BBC-journalist en doorliep. Uit de originele beelden van de Russische televisiezender – die *GeenStijl* opdoek – bleek echter dat Poetin helemaal niet zomaar was doorgelopen, maar ruimschoots de tijd had genomen om de betreffende journalist te woord te staan. NOS-hoofdredacteur Gelauff gaf de volgende dag toe dat het nieuwsitem over Poetin anders had gemoeten. In dit geval was de reactie van Poetin weggelaten, 'omdat hij in zijn antwoord niet concreet inging op de kern van het desbetreffende onderwerp'.¹³⁴ Dit bleek ook uit de BBC-reportage 'Putin's Gamble' van de betreffende journalist.¹³⁵ Het item is daarmee een mooie voorbeeld van het klassieke conflictdenken: de tegenstander wordt niet gehoord en zo veel als mogelijk genegeerd om zo duidelijk mogelijk goed en kwaad te blijven onderscheiden.

De sterk beleefde maatschappelijke saamhorigheid en solidariteit maakte dat er in de eerste weken na de ramp geen kritiek – voor zover die er zou zijn – op het overheidsoptreden werd geduld. Kritische commentaren gingen primair over de rol van de Russische president Poetin en de pro-Russische separatisten die verantwoordelijk werden

134 NOS, 9 september 2014. Over de NOS: Nieuws over de NOS: Reactie NOS op berichtgeving *GeenStijl*. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://over.nos.nl/nieuws/54/reactie-nos-op-berichtgeving-geenstijl>.

135 BBC-reportage 'Putin's Gamble'. Op 1 juli 2015 ontleend aan <https://www.youtube.com/watch?v=EL3wiyNiND0>.

gehouden voor het neerhalen van het vliegtuig en geen respect toonden voor de persoonlijke bezittingen van de slachtoffers. Er was sprake van een ‘wij’- en ‘zij’-denken in termen van ‘goed en fout’. Na verloop van tijd moest dit beeld echter worden bijgesteld. Was er eerst, na zijn toespraak voor de VN-Veiligheidsraad, veel lof voor Timmermans en de aanpak van Nederland, enige tijd later viel hij – althans voor het Nederlands publiek – toch van zijn voetstuk door in een interview bij *Pauw* te beweren dat een slachtoffer een mondkapje zou hebben gedragen.¹³⁶ Met name nabestaanden reageerden hierop geschokt: ‘Ik schrok me dood toen ik dit hoorde. (...) Blijkbaar zijn er dingen die wij niet mogen weten.’¹³⁷ Een andere nabestaande schreef op Facebook aan Timmermans een cynisch bedankje voor het aantasten van het beeld dat zij had gekoesterd, dat de laatste momenten van de slachtoffers te kort waren geweest om te lijden.¹³⁸

Ook rees de vraag waarom Nederland alleen via Kiev en niet rechtstreeks (zoals Australië en Maleisië hadden gedaan) met de separatisten contact had onderhouden. Dat zou van invloed zijn geweest op het verloop van de repatriëringsmissie en de bereidheid tot medewerking aan het onderzoek naar de oorzaak van de ramp. De kritiek was mede afkomstig van twintig families van slachtoffers uit zowel Nederland als België, Duitsland en de Verenigde Staten.¹³⁹ Zij waren van mening dat er een speciale VN-gezant zou moeten worden aangesteld om het onderzoek naar de oorzaak van de ramp in goede banen te leiden.

136 Uitzending *Pauw*, 8 oktober 2014. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://pauw.vara.nl/nieuws/slachtoffer-mh17-met-zuurstofmasker-gevonden>.

137 NOS, 9 oktober 2014. Nieuws binnenland: MH17-nabestaanden geschokt. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/707932-mh17nabestaanden-geschokt.html>.

138 Ibid. Een half jaar later besloot de OvV naar aanleiding van vragen over wat inzittenden van de crash hebben meegekregen, te bezien of het onderzoek naar de ramp voldoende feitelijke informatie zou opleveren om hier een antwoord op te kunnen geven. Zie Onderzoeksraad voor Veiligheid, 22 april 2015. Nieuws: Kan gezegd worden of inzittenden van vlucht MH17 bewust iets hebben meegemaakt van de crash? Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/2048/onderzoek-crash-mh17-17-juli-2014/onderzoek/1632/kan-gezegd-worden-of-inzittenden-van-vlucht-mh17-bewust-iets-hebben-meegemaakt-van-de-crash#fasen>.

139 *De Volkskrant*, 6 december 2014. Nieuws binnenland: ‘Nabestaanden: Nederland heeft onderzoek MH17 verpest’. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.volkskrant.nl/dossier-rampvlucht-mh17/nabestaanden-nederland-heeft-onderzoek-mh17-verpest-a3805497/>.

Voor de organisatie van de repatriëring van de stoffelijke overschotten die na aankomst in Nederland met groot ceremonieel vertoon naar Hilversum werden gereden, was veel lof en waardering. De beelden van de lange rouwstoet werden wereldwijd geïnterpreteerd als toonbeeld van respect voor de doden.¹⁴⁰ Maar er was ook kritiek, want waarom moesten de slachtoffers van een vliegcrash, die in feite slachtoffers waren geworden van een oorlog waar ze zelf geen partij in waren, als gesneuvelde militairen worden binnengehaald? Bovendien had zonder de onderhandelingen van de Maleisische autoriteiten met de pro-Russische separatisten de repatriëring niet binnen zo'n korte tijd kunnen aanvangen.¹⁴¹ De scherpe kritiek die in eerste instantie was geuit op de wijze waarop in Oost-Oekraïne met de lichamen en bezittingen van de slachtoffers was omgegaan, moest bij nader inzien juist worden bijgesteld in woorden van dank en lof voor de goede zorgen. Gaandeweg veranderde de beeldvorming over de ramp en ontvouwde zich een meer realistisch en genuanceerd perspectief. Zo kwam aan de wittebroodsweken ook weer een einde.

Dag van nationale rouw

Een bijzonder fenomeen in de maatschappelijke beleving van de ramp was de dag van nationale rouw. De vraag of na de vliegcrash een dergelijke dag zou moeten volgen, was door Tweede Kamerleden en in de media opgeworpen. Op 20 juli berichtte het *AD* dat 71 procent van de Nederlanders een dag van nationale rouw gepast zou vinden.¹⁴² Premier Rutte reageerde daar in eerste instantie terughoudend op, maar de reacties van nabestaanden tijdens de bijeenkomst in Nieuwegein op 21 juli en ook de sociale media-analyses van het nationaal kernteam crisiscommunicatie (zie paragraaf 9.3.6) maakten voor het kabinet de gepercipieerde behoefte aan een 'collectieve uitlaatklep' duidelijk. Toen vervolgens op dinsdag 22 juli met zekerheid kon worden gezegd dat de

140 *Het Parool*, 24 juli 2014. Buitenland: Buitenlandse media onder de indruk van nationale rouw. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.parool.nl/parool/nl/225/BUITENLAND/article/detail/3697268/2014/07/24/Buitenlandse-media-onder-de-indruk-van-nationale-rouw.dhtml>.

141 'Kostbare tijd ging verloren', *NRC Handelsblad*, 11 juli 2015, p. 9.

142 *AD*, 20 juli 2014. Nederland: Nederlanders willen dag van nationale rouw. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/3692437/2014/07/20/Nederlanders-willen-dag-van-nationale-rouw.dhtml>.

volgende dag, 23 juli, de eerste stoffelijke overschotten in Nederland zouden arriveren, is besloten die dag tot dag van nationale rouw te verklaren.

Hoewel in het buitenland de afgelopen jaren verschillende keren een dag van nationale rouw plaatsvond nadat zich een ingrijpende gebeurtenis had voorgedaan, was het voor Nederland al enkele decennia geleden dat er een dergelijke dag was geweest. De laatste keer dat Nederland een dag van nationale rouw kende, was vanwege de begrafenis van koningin Wilhelmina op 8 december 1962; dus ruim vijftig jaar geleden.¹⁴³ Dit betekende dat voor velen onbekend was wat een dag van nationale rouw betekende en de betekenis ervan feitelijk opnieuw moest worden ingevuld. Op Twitter ontstond een discussie over ongepaste uitingen; onder de hashtag '#ongepast' ventileerden mensen hun mening over gedrag dat volgens hen niet door de beugel kon.¹⁴⁴ Officieel hield de dag in dat op alle overheidsgebouwen de Nederlandse vlag halfstok ging en vijf minuten voor aankomst van de vliegtuigen op Eindhoven Airport de klokken werden geluid en daarna, om 16.00 uur, in heel Nederland een minuut stilte volgde.¹⁴⁵ Op grote schaal werd die minuut stilte ook beleefd; in het zwembad, in de trein, op de Tilburgse kermis.

9.3.3 Media: terughoudendheid versus in beeld brengen

Rampen en crises zijn mediagebeurtenissen van de eerste orde. De eerste dagen en weken na de ramp waren uren televisie en vele krantenpagina's aan MH17 gewijd. Ook in de sociale media en op internet was de ramp wekenlang het onderwerp waarover geschreven en gediscussieerd werd. Waarschijnlijk heeft nooit eerder in Nederland een gebeurtenis zo intensief aandacht gekregen.

143 Ook op 8 februari 1953 was er een dag van nationale rouw voor de slachtoffers van de Watersnoodramp.

144 *Trouw*, 23 augustus 2014. Nieuws: Nederland: Een dag van nationale rouw. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3695563/2014/07/23/Een-dag-van-nationale-rouw.dhtml>.

145 Rijksoverheid, 22 juli 2014. Nieuws: woensdag 23 juli dag van nationale rouw. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/07/22/woensdag-23-juli-dag-van-nationale-rouw.html>.

Zoals menigeen worstelden ook de media met de vraag hoe de ramp te duiden. Tijdens een collegereeks die de Universiteit van Tilburg in het najaar van 2014 speciaal aan MH17 wijdde, ging NRC-ombudsman Sjoerd de Jong op dit dilemma in.¹⁴⁶

De dramatische wending van de ramp die uit de eerste berichten kon worden opgemaakt – van neergestort naar neergeschoten – veranderde de beleving van de gebeurtenis. *De Telegraaf* was een van de eerste binnenlandse dagbladen die de ramp in een internationale context situeerde en een ‘moordaanslag’ noemde. Op de dag na de ramp luidde de kop op haar voorpagina: ‘Terreuraanslag op vlucht MH017: 298 doden’. Andere kranten legden die dag met koppen als ‘Een van de ergste luchtrampen uit de Nederlandse geschiedenis’ (*de Volkskrant*) en ‘In shock’ (*AD*) vooral de nadruk op de emotionele lading van de ramp. *NRC.Next* deed dat door op 19 juli op haar voorpagina alleen een rouwrand af te drukken.

Naast de kwestie van duiding speelde ook de vraag hoe het publiek over de slachtoffers en hun nabestaanden te informeren. Konden zij in beeld worden gebracht of moest – uit het oogpunt van privacybescherming – distantie worden betracht? In het verleden was er forse kritiek geweest op journalisten die al te gretig omgingen met het publiceren van informatie over slachtoffers van dramatische gebeurtenissen. Na de vliegcrash in Tripoli had *De Telegraaf* de enige overlevende – een jongen van negen jaar oud – zonder toestemming geïnterviewd. *NRC Handelsblad* was op zijn beurt – vooral ook door lezers – bekritiseerd na berichtgeving over de gezondheidstoestand van prins Friso en het incident rond Benno L., van wie de krant de woonplaats had onthuld. *NRC Handelsblad* betrachtte mede daarom grote terughoudendheid in zijn berichtgeving over de slachtoffers van de MH17:¹⁴⁷

‘NRC Handelsblad is op grond van de eigen gedragscode terughoudend met het vermelden van namen van slachtoffers. Dat geldt ook voor de mensen die bij deze ramp zijn omgekomen.’

¹⁴⁶ De collegereeks ‘MH17: Een vlucht naar voren?’ die was samengesteld door hoogleraar Gabriel van den Brink is te raadplegen via <https://videocollege.uvt.nl/Mediasite/Catalog/Full/364c364de63842f69aec9209d412100621>.

¹⁴⁷ ‘Van student, schoolkind, muzikant tot advocaat’, *NRC Handelsblad*, 19 juli 2014.

De slachtoffers hadden er zelf niet om gevraagd dat er over hen geschreven werd; distantie leek daarom het meest gepast (zie hierover ook De Jong, 2015, p. 89-92). Hier kon echter tegenin worden gebracht dat het niet berichten over slachtoffers op gespannen voet stond met de taak van journalisten om het publiek te informeren. Het dilemma was dus hoe de gebeurtenis in kaart te brengen en tegelijkertijd rekening te houden met de privacy van direct betrokkenen. Op zaterdag 19 juli bracht *NRC Handelsblad* het verhaal over de slachtoffers geanonimiseerd in beeld. Er werden geen foto's gepubliceerd en slechts twee namen (van prominente Nederlanders) genoemd. Enkele dagen later wijzigde de krant licht van koers en publiceerde een fotoreportage. Daarin werden niet de portretten van de slachtoffers getoond, maar hun 'leefruimten'. Sommige lezers vonden zelfs dat te persoonlijk of te intiem. Gepaste terughoudendheid betekende dus koorddansens.

Onderwijl werd er op nieuwssites en op sociale media veel persoonlijke informatie over de slachtoffers gedeeld. Ook verscheen in de weken na de ramp in verschillende media het ene na het andere interview met nabestaanden. Niet alleen op televisie, ook in de meer op glamour en amusement gerichte bladen als *Linda* kwamen nabestaanden aan het woord. Opmerkelijk was ook de rol van de regionale media. Bij een zo internationale gebeurtenis als MH17 zou je van hen niet direct een grote belangstelling verwachten. Toch bleken ook regionale omroepen (radio en televisie) veel aandacht aan MH17 te besteden en dan vooral aan de sociale netwerken van diegenen die omgekomen waren. Het was naast een nationale ramp ook een ramp die vele kleine gemeenschappen raakte. De media droegen zodoende in belangrijke mate bij aan het personaliseren van de ramp.

9.3.4 Nazorg

Rol overheid: gemeenten en het Rijk

In crisistermen was hier sprake van 'een ramp op afstand'. Bij dit type ramp gaat het vaak om slachtoffers uit één of enkele gemeente(n). In dit geval betrof het slachtoffers uit het gehele land en logischerwijs gold dat ook voor de nabestaanden. Dat riep de vraag op wie er nu voor wat

‘aan de lat’ stond. Was hier een rol voor de overheid weggelegd en zo ja, voor welke overheid dan primair: gemeenten of het Rijk?

De wetgeving op het terrein van de crisisbeheersing stelt in de eerste plaats gemeenten en veiligheidsregio's verantwoordelijk voor de voorbereiding en organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het gaat daarbij niet alleen om de acute incidentbestrijding en hulpverlening, maar ook om het bieden van nazorg. De betrokkenheid van de rijksoverheid in deze is echter de afgelopen jaren duidelijk toegenomen. Zo'n twintig jaar geleden ging van de rijksoverheid nog nauwelijks enige sturing uit. Van de overlevenden en nabestaanden van de Faro-ramp (1996) bleek bijvoorbeeld 60 procent uiterst ontevreden over het overheidsoptreden nadien (Ten Hove, 2002). Mogelijk dat de parlementaire enquête naar aanleiding van de Bijlmerramp hier een rol heeft gespeeld. In 1999 kwam deze enquêtecommissie met stevige kritiek op het ministerie van Volksgezondheid, dat veel te weinig oog zou hebben gehad voor de nafase-problematiek. Er was te weinig geluisterd naar de gezondheidsklachten van bewoners.

Naar aanleiding van de Bijlmerenquête heeft het ministerie van Volksgezondheid daags na de vuurwerkramp in Enschede een informatie- en adviescentrum (IAC) ingericht, waar gedupeerden met allerlei vragen terecht konden (variërend van 'wie is getroffen' tot vragen over huisvesting en psychosociale en medische zorg). Later is nog enkele keren een dergelijk IAC opgezet.¹⁴⁸ Ten tijde van de vliegcrash MH17 was inmiddels het aanbod van informatie gedigitaliseerd. Korte tijd na de crash kwam voor nabestaanden van de slachtoffers een speciale website (www.vliegcrashe.nl) in de lucht waarop zij, naast algemeen toegankelijke informatie, ook – in een afgeschermd deel – van meer specifieke informatie werden voorzien.

Bij de grotere betrokkenheid van het Rijk speelt mogelijk ook mee dat de gebeurtenissen in Enschede en Volendam, maar ook de Schipholbrand en de brand bij Chemie-Pack, tot parlementaire en maatschappelijke debatten leidden. Betrokken ministers werd het vuur na aan de schenen gelegd over deze, grotendeels lokale, incidenten. Gezien deze tendens is het dus logisch dat het Rijk bij de MH17 vanaf het eerste uur initiatieven nam en lijnen uitzette en de premier

148 Bijvoorbeeld tijdens de asbestcasus in Utrecht in 2012.

en enkele ministers de trekkers werden. Een zo sterke rol van het Rijk bij nazorgactiviteiten hebben wij bij een ramp nog niet eerder gezien.

Nabestaanden MH17: een bevoorrechte positie?

De afgelopen decennia is er in Nederland een waaier aan nazorgactiviteiten ontplooid. Deze zijn voor een belangrijk deel vanuit de overheid geëntameerd, maar ook deels spontaan gegroeid. Na de Bijlmerramp werd er een stille tocht en een grote herdenkingsbijeenkomst in de RAI georganiseerd. Later volgden dergelijke tochten en bijeenkomsten na diverse andere calamiteiten. Zo ook vond voor de slachtoffers van de MH17 een herdenkingsbijeenkomst in de RAI plaats.

Daarnaast werd in een groot aantal gemeenten stilgestaan bij de slachtoffers van de vliegramp. Zo was het vrij gebruikelijk dat de eerste gemeenteraadsvergadering na het zomerreces aanving met een minuut stilte voor de slachtoffers van de MH17. In de direct betrokken gemeenten brachten de burgemeesters aan de nabestaanden persoonlijk een bezoek, niet alleen om hen emotioneel, maar ook in praktische zin te ondersteunen (Jong, 2014). Daarnaast werd door de rijksoverheid het nodige voor de nabestaanden geregeld en georganiseerd. Nooit eerder was er sprake van zo'n batterij aan speciale regelingen en faciliteiten. Bankpasjes en creditcards van de slachtoffers werden geblokkeerd en hun rijbewijzen en paspoorten vervallen verklaard, omdat uit de eerste beelden uit het rampgebied de indruk was ontstaan dat deze niet meer in veilige handen waren (NCC, 2014). Bij enkele bijeenkomsten die voor nabestaanden plaatsvonden, was behalve het koninklijk paar ook welhaast het complete kabinet aanwezig. De collectieve doodverklaring van de slachtoffers was iets wat nooit eerder na een ramp was gebeurd.

De in eerdere jaren opgedane lessen ten aanzien van de nazorg lijken bij MH17 maximaal hun vruchten te hebben afgeworpen. Van de maatregelen die werden ingezet (een website, herdenkingsbijeenkomsten, juridische en financiële bijstand) gaat natuurlijk wel een bepaalde precedentwerking uit; zeer waarschijnlijk worden ze een volgende keer als vanzelfsprekend beschouwd. Meer doen en datgene dat gedaan is een volgende keer beter doen, zal nog niet meevallen. Dit roept de vraag op of we in de toekomst bij calamiteiten en crises een dergelijk niveau van zorg opnieuw kunnen en willen organiseren en garanderen.

Een en ander roept ook de vraag op of al die aandacht nog wel in verhouding stond tot de aandacht die uitgaat naar slachtoffers van

andere incidenten. Immers, in 2014 waren ook enkele honderden verkeersslachtoffers en nog vele andere slachtoffers van ongevallen en geweldsincidenten te betreuren.¹⁴⁹ In zijn column in *NRC Handelsblad* van zaterdag 19 juli 2014 gaf Youp van 't Hek zijn verwondering over de mate van aandacht voor de nabestaanden in scherpe woorden weer. De column 'Niet te bevatten' (die op internet een miljoen keer gelezen werd, tegen normaal 200.000 keer)¹⁵⁰ had als strekking dat de vele uitingen van medeleven (en met name die van 'BN'ers') richting de nabestaanden van de slachtoffers wel wat nuancering kon gebruiken. Er gebeuren op de wereld elke dag verschrikkelijke dingen; 'de kranen staan er vol mee', aldus Van 't Hek. Ook een deelnemer aan de Nijmeegse Vierdaagse stak zijn kritiek op de – in zijn ogen – overmatige aandacht die naar de slachtoffers van de vliegramp uitging niet onder stoelen of banken. Zijn partner was tot twee keer toe getroffen door kanker en hij had de Vierdaagse gelopen om geld in te zamelen voor het KWF. Dat de gewoonlijk feestelijke intocht op de laatste dag was aangepast uit medeleven met de Nederlanders die bij de vliegramp omgekomen waren, nam hij de organisatie niet in dank af. 'De feestelijke intocht is bedoeld als respect voor de lopers, maar de Via Gladiola leek nu wel een grafkamer.'¹⁵¹ Hij besloot zijn Vierdaagse kruisje weer in te leveren.

Natuurlijk begrijpen we allemaal de aandacht die naar de slachtoffers en nabestaanden uitging en we kunnen die ook billijken. Maar de mogelijke gevoeligheden van een zo grondige aanpak mogen niet worden veronachtzaamd. De keerzijde van al die aandacht is bijvoorbeeld ook dat de nabestaanden telkens weer geconfronteerd werden (en worden) met berichten rond MH17. In het eerste jaar na de ramp was er vrijwel dagelijks aandacht voor de vliegramp. Steeds was er weer een nieuw feit, een gerucht of een uitspraak van een betrokkene die aanleiding gaf tot onrust of behoefte aan meer duidelijkheid. Illustratief was de rel rond professor Maat, de patholoog-anatoom die deel

149 In 2014 kwamen alleen al 570 personen om als gevolg van een verkeersongeval in Nederland (bron: CBS).

150 De Jong, 2015, p. 89.

151 *De Telegraaf*, 22 juli 2014. Nieuws binnenland: Wandelaars teleurgesteld om rouwfeer na ramp. Op 1 juli 2015 ontleend aan http://www.telegraaf.nl/binnenland/mh17/22882937/---Wandelaar_woest_om_rouw_...html.

uitmaakte van het identificatieteam en tijdens een lezing voor studenten van de Universiteit Maastricht over het identificatieproces verschillende foto's van MH17-slachtoffers zou hebben laten zien. Omdat bij de openbare bijeenkomst ook twee journalisten van RTL aanwezig waren die informatie uit de lezing naar buiten brachten, volgden maatregelen: de patholoog-anatoom werd door de pas aangetreden minister Van der Steur van Veiligheid en Justitie op non-actief gesteld. De casus zegt niet alleen iets over de gevoeligheden van alles wat zich rond MH17 afspeelde, maar toont ook dat 'de' nabestaanden niet bestaan. Vaak wordt er – zoals ook in dit geval – gewezen op het feit hoe moeilijk de nabestaanden dergelijke zaken zouden vinden. Een deel van hen weet er echter goed mee om te gaan. Fraai was bijvoorbeeld een tweet van een nabestaande over de kritiek op professor Maat: 'Dank, George #Maat, voor uw bijdrage aan de identificatie van onze familie. Grote waardering voor u en uw collega's. #MH17 #ookditgeluid'.

Onderzoek heeft aangetoond hoe divers nabestaanden (en ook overlevenden van rampen) omgaan met een dergelijke situatie. Over het algemeen hebben zij een grote dosis veerkracht. Er zijn velen die gaandeweg enige afstand van de gebeurtenis kunnen nemen, terwijl anderen daar niet toe in staat zijn. Zij blijven ieder bericht volgen en maken – soms op activistische wijze – van de ramp hun levenstaak.

9.3.5 *Onderzoek naar oorzaak van de ramp*

Een centraal thema na iedere ramp of crisis betreft de vraag naar de oorzaak. Vrijwel onmiddellijk na een dramatische gebeurtenis rijst de vraag hoe het heeft kunnen gebeuren en – in het verlengde daarvan – wie daarvoor verantwoordelijk is. Vaak blijven vragen en onduidelijkheden over de oorzaak nog maanden en soms zelfs jaren lang spelen. Daar zijn verschillende redenen voor te geven. Soms is er gewoon geen of weinig onderzoek naar de oorzaak van de ramp verricht. Geruchten, doemscenario's en speculaties hebben dan alle kans zich te ontwikkelen, omdat ze niet met feitelijke onderzoeksbevindingen kunnen worden weerlegd. Het komt echter ook voor dat gedegen onderzoek niet tot een eenduidig antwoord leidt of uit verschillende onderzoekpublicaties verschillende verklaringen boven komen drijven. Sommige analyses zijn bijvoorbeeld vooral gericht op het menselijk

handelen (de menselijke fouten), terwijl andere onderzoeken zich meer richten op organisatorische problemen. Ook kan er nog op systeemniveau naar rampen en crises worden gekeken. Een deel van het antwoord is dus ook gelegen in het feit dat er nooit één enkele verklaring voor de oorzaak van een ramp is te geven. Onderzoek naar rampen laat systematisch zien dat bij rampen vele factoren een rol spelen. Rampen zijn vaak het gevolg van een samenloop van uiteenlopende omstandigheden. Verder speelt mee dat in evaluaties en observaties over oorzaken van rampen altijd bepaalde belangen in het geding zijn; belangen van landen, partijen, organisaties, onderzoeksinstanties. Zelfs als er dus alomvattend onderzoek is verricht, zullen er altijd vragen onbeantwoord blijven, ook omdat elk antwoord dat een onderzoek oplevert weer tot nieuwe vragen kan leiden. Dit betekent dat de vraag wat nu de oorzaak van het neerstorten van de MH17 was, nooit eenduidig te beantwoorden is.

MH17 en andere vliegrampen

Op het eerste gezicht lijkt de vliegramp MH17 volstrekt uniek en heeft zich geen andere gebeurtenis voorgedaan die ook maar in de verste verte vergelijkbaar is. Toch is dat niet het geval. Om de vliegramp in een bredere context van internationale luchtvaartincidenten te plaatsen, schetsen wij hier – zonder compleet te zijn – enkele kenmerken van andere deels bizarre vliegrampen, wat mogelijk een aantal inzichten of parallellen kan opleveren.

Tenerife

Bij de vliegramp op Tenerife op 27 maart 1977 – waarbij twee grote Boeings 747 van KLM en PanAm op het vliegveld met elkaar in botsing kwamen – verloren 583 mensen (onder wie 238 Nederlanders) het leven. Deze grootste vliegramp uit de geschiedenis deed zich voor als gevolg van een keten aan factoren. Beide toestellen moesten vanwege een terreurdreiging op Las Palmas uitwijken naar de kleinere luchthaven van Tenerife. Toen het vliegveld van Las Palmas weer werd vrijgegeven, stond er inmiddels in Tenerife een rij vliegtuigen op de startbaan, die allemaal (zo snel mogelijk) naar Las Palmas moesten. Door geluidsproblemen en misverstanden met de toren (verschillende toestellen hadden tegelijkertijd contact), een opkomende mist, maar ook door miscommunicatie aan boord van het KLM-toestel tussen bemanningsleden onderling ging het dramatisch mis. Het KLM-toestel vertrok voordat er toestemming was gegeven en raakte, net los van de grond, de taxiënde Boeing van PanAm. Beide toestellen vlogen in brand en het KLM-toestel stortte een paar honderd meter verderop brandend neer.

Bij de ramp speelden de gezagsverhoudingen in de KLM-cockpit een grote rol. De zeer ervaren KLM-gezagvoerder maakte enkele grote fouten, maar werd niet gecorrigeerd. Deze slechte communicatie zou de basis vormen voor het erna ontwikkelde *crew resource management*. Voor het overige was de aandacht voor de ramp onvergelykbaar veel kleiner. Uiteraard was er grote verslagenheid en droefheid in Nederland, maar men ging na enkele dagen al weer over op de orde van de dag. Het televisieprogramma *Andere Tijden* schonk op 4 september 2014 aandacht aan de vliegcramp op Tenerife en vergeleek deze met de MH17. Presentator Hans Goedkoop concludeerde aan het einde van de aflevering het volgende:¹⁵²

‘Het grootste verschil lijkt hem te zitten in de toon van de tijd. Koningin Juliana vond het kennelijk niet nodig zelf bij de herdenkingsplechtigheid te zijn. Zo vond het kabinet het ook niet nodig dat de minister op de rampplek zou gaan kijken. Er waren toch geen overlevenden meer, zeggen de notulen van de ministerraad. En het was dus al helemaal niet de bedoeling dat de nabestaanden naar het vliegtuig zouden komen voor de kisten van hun omgekomen naasten; in het geheel niet. Zo zakelijk toen, zo emotioneel nu. Dat is wat er in ons land in de tussentijd veranderd is.’

KAL 007

In de ochtend van 1 september 1983 werd een toestel van Korean Air door een gevechtsvliegtuig van de Sovjet-Unie neergeschoten toen het – waarschijnlijk als gevolg van een navigatiefout – ver van de geplande route was geraakt en in een verboden deel van het Sovjet luchtruim vloog. Alle inzittenden, 269 in totaal, kwamen om het leven. Van Amerikaanse en Russische zijde kwamen over en weer zware verwijten. De Amerikanen verweten de Russen zomaar een burgertoestel te hebben neergeschoten. De Russen beschuldigden de Amerikanen ervan het toestel te hebben ingezet voor spionagedoelinden. Tot op de dag van vandaag is veel niet opgehelderd en is deze casus omgeven met wederzijdse verdachtmakingen en cover-up verhalen.

Lockerbie

Boven het Schotse Lockerbie stortte op 21 december 1988 een Boeing 747 van Pan Am neer als gevolg van een ontploffing aan boord van een semtexbom. Het toestel was op weg van Frankfurt naar New York en had kort ervoor een tussenstop in Londen gemaakt. In eerste instantie werd gedacht dat deze bewuste daad een vergelding was van Iran voor de vliegcramp die eerder dat jaar (op 3 juli 1988) had plaatsgevonden. Toen was een passagiersvliegtuig van Iran Air – met 290 voornamelijk

152 Uitzending *Andere Tijden*, 4 september 2014, ‘Tenerife: meteen na de ramp’. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.npgeschiedenis.nl/andere-tijden/afleveringen/2014-2015/Tenerife--meteen-na-de-ramp.html>.

Iranese inzittenden aan boord – door de Amerikaanse marine boven de Perzische gulf neergeschoten. Na vele jaren van onderzoek werd echter steeds duidelijker dat Libië of ten minste Libische terroristen achter de bomaanslag zaten. Maar hoe het precies zat, heeft men nooit kunnen achterhalen. Bij de Lockerbie-ramp kwamen in totaal 270 mensen om het leven, onder wie 11 mensen op de grond.

TWA 800

Op 17 juli 1996 vertrok 's avonds vanaf New York de vlucht TWA 800 op weg naar Parijs. Zeer kort (12 minuten) na de start ontplofte het toestel en stortte het in duizenden stukjes in zee. Uiteindelijk werden alle 230 lichamen geborgen. Onmiddellijk waren er sterke aanwijzingen van een bomaanslag. Dat leidde ertoe dat naast de *National Transportation Safety Board* (NTSB) vele andere organisaties (FBI, CIA, het leger, NSA, Interpol, de Mossad en anderen) zich intensief met het onderzoek naar de oorzaak gingen bezighouden. Dit leidde tot een enorme mist van bureaupolitiek geharrewar (Charles, 2001). Ondanks allerlei aanwijzingen dat de ramp een gevolg was van een terroristische aanslag, concludeerde de NTSB dat de explosie in de centrale brandstoftank mogelijk was ontstaan door een vonk die was veroorzaakt door kortsluiting in slechte bedrading. Er is waarschijnlijk geen andere vlieg-ramp waarover nog steeds zoveel complottheorieën in omloop zijn. Bijzonder bij deze ramp was ook dat de NTSB het vliegtuig voor meer dan 95 procent uit het water heeft gehaald en daarna voor vele miljoenen dollars heeft gereconstrueerd.

Tripoli

Op 12 mei 2010 verongelukte een toestel van Afriqiyah Airways tijdens de landing op de luchthaven van de Libische hoofdstad Tripoli. Met uitzondering van een toen negenjarig Nederlands kind, kwamen alle inzittenden om het leven (onder wie 70 Nederlanders). De jongen die de vlieg-ramp had overleefd, werd daags na de ramp door een journalist van *De Telegraaf* telefonisch benaderd. (De journalist kreeg hem aan de lijn, doordat een behandelend arts waarmee zij contact had zijn telefoon aan de jongen doorgaf). De volgende dag verscheen op de voorpagina van de krant een artikel met daarin het telefoongesprek. Het artikel veroorzaakte – ook in journalistieke kring – veel ophef, met name over de gang van zaken. Binnen de journalistieke beroepsgroep ontstond discussie over de vraag 'waar de grens ligt tussen aan de ene kant de onmiskenbare journalistieke plicht om over maatschappelijk relevante feiten te

informereren en anderzijds de journalistieke verantwoordelijkheid voor de privacy van individuen'.¹⁵³ Drie maanden na de ramp concludeerde de Raad voor de Journalistiek dat de publicatie van de inhoud van het telefoongesprek ontoelaatbaar was.¹⁵⁴ Eind september 2010 werd in de Leidraad van de Raad voor de Journalistiek een nieuw voorschrift opgenomen over specifiek het benaderen van slachtoffers van ongevallen en rampen en hun nabestaanden.¹⁵⁵

MH-370

Op 8 maart 2014 verdween een toestel van Malaysia Airlines – met 239 personen aan boord – plotseling van de radar toen het boven de Golf van Thailand vloog. Sindsdien ontbreekt elk spoor. Hoewel in het verleden wel vaker vliegtuigen plotseling van de radar verdwenen en het in die situaties soms ook lang duurde alvorens men wat vond, is deze vermissing wel heel bijzonder. Feitelijk is na anderhalf jaar nog niets gevonden, ondanks intensieve zoektochten en de speciale apparatuur die daarbij werd ingezet. Navrant voor Malaysia Airlines was natuurlijk dat enkele maanden later de luchtvaartmaatschappij opnieuw door een vreselijke vliegcramp getroffen werd.

GermanWings

Op 24 maart 2015 stortte een Airbus van Germanwings neer in de Franse Alpen. Daarbij kwamen alle 150 inzittenden (voornamelijk Duisters en Spanjaarden, maar ook een Nederlandse) om het leven. Aanvankelijk was er grote onduidelijkheid over de oorzaak, maar na het af luisteren van de cockpit-voicerecorder werd duidelijk dat de crash een bewuste daad van de copiloot was geweest. Er volgde een discussie over de toegang tot de cockpit (de copiloot had de deur op slot gedaan) en andere mogelijkheden om een dergelijk drama te kunnen voorkomen. Uit de geluidsopnamen zou ook blijken dat de inzittenden zich ervan bewust waren geweest dat het toestel zou neerstorten. Doordat het toestel in moeilijk toegankelijk gebied was neergestort, konden de lichamen pas tien weken later worden gerepatriëerd. Wellicht in navolging van de Nederlandse stoeten met zwarte lijkwagens reed er in Duitsland een stoet met witte auto's van Düsseldorf Airport naar Haltern am See, waar een aantal slachtoffers (scholieren en leraren) vandaan kwam.

153 Raad voor de Journalistiek, 4 augustus 2010. Conclusies: 2010/35: Ambtshalve uitspraak over de vliegtuigramp bij Tripoli in Libië. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.rvdj.nl/2010/35>.

154 Ibid.

155 Raad voor de Journalistiek, 28 september 2010. Over de Raad: Berichten: Aanpassing Leidraad Raad voor de Journalistiek. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.rvdj.nl/over-de-raad/berichten/aanpassing-leidraad-raad-voor-de-journalistiek>.

Vanaf het eerste uur na de crash met de MH17 rezen er vragen over de oorzaak van de vliegcrash of, beter gezegd, de factoren die met het neerstorten van de MH17 te maken hadden. In de periode na de ramp deed zich een aantal ontwikkelingen voor die voor een deel uit onderzoek herkenbaar zijn, maar er waren ook zaken die vrij uniek of bijzonder waren. Zo werd al vrij snel duidelijk dat het geen 'gewone' vliegcrash was, maar dat de MH17 was neergeschoten. Een dergelijk bizar scenario is zeldzaam, ook al is er enige gelijkenis met de Lockerbie-ramp (1988) waarvan men de toedracht nooit precies heeft kunnen achterhalen (zie kader 'MH17 en andere vliegcrashes'). Eenzelfde open einde lijkt op de MH17 van toepassing. Als uiteindelijk min of meer onomstotelijk kan worden vastgesteld dat een BUK-raket is afgeschoten en het toestel daardoor hoog in de lucht ontplofte, zijn nog steeds vele vragen niet beantwoord. Om er enkele te noemen:

- Wie schoot de raket af en met welk doel werd de raket afgevuurd?
- Wie gaf opdracht tot het afschieten van de raket?
- Was het een bewuste daad of was er sprake van een misrekening en was het in zekere mate 'toeval' dat de MH17 werd geraakt?
- Wie waren er op de hoogte van het afschieten van de raket?
- Was ook (niet onbelangrijk) president Poetin hiervan op de hoogte, of kon hij ervan op de hoogte zijn?

Zo zijn er nog veel meer vragen te bedenken, niet alleen over het afschieten van de raket, maar ook over het feit dat het betreffende vliegtuig juist daar, boven oorlogsgebied, vloog. Kort ervoor waren immers enkele andere, militaire, vliegtuigen neergehaald en sommige vliegtuigmaatschappijen vermeden daarom die route. Naast de eerdere nog redelijk concrete vragen kunnen dan ook nog tal van meer abstracte vragen worden gesteld als:

- In hoeverre heeft Europa de oorlog en de houding van Rusland jegens de voormalige Sovjetrepubliek genegeerd of de Russische agressieve houding onderschat?
- Wat is de betekenis van de geopolitieke verhoudingen in dit gebied en in hoeverre heeft de grote afhankelijkheid van het Russische gas deze relatie beïnvloed?
- Hoe zijn de internationale betrekkingen tussen enerzijds de Amerikaanse president en Europese regeringsleiders en anderzijds de Russische president (en de leiders van voormalige

Sovjetrepublieken) en wat betekende dit in relatie tot het neerschieten van de MH17?

Het aantal te beantwoorden vragen over MH17 is schier oneindig en het is ondoenlijk om op al deze vragen een antwoord te geven. Dit betekent dat al het onderzoek dat er thans loopt en nog zal worden verricht slechts delen van de puzzel zal beantwoorden. Zo gaven ook de zeer uitvoerige evaluaties die na respectievelijk Enschede, Volendam en de Schipholbrand zijn opgesteld, geen antwoord op alle vragen die leefden, ook al was op uiteenlopende wijzen naar oorzakelijke factoren gezocht. In bijvoorbeeld het onderzoek naar de Schipholbrand kregen met name de minister van Justitie, de Rijksgebouwendienst en de gemeente Haarlemmermeer er flink van langs, maar bleef de rol van de Tweede Kamer onderbelicht. Toch was de roep vanuit de Tweede Kamer om de bolletjesslikkers stevig aan te pakken destijds wel een factor die maakte dat er in korte tijd een tijdelijk, doch ook brandgevaarlijk, cellencomplex kon worden neergezet.

De rol van de media

Bij vrijwel elke ramp gaan de media vrij snel op zoek naar verhalen en verklaringen voor het hoe en waarom van de fatale gebeurtenis. Vaak worden aan de autoriteiten al de eerste vragen over oorzaken en verantwoordelijkheden gesteld, terwijl zij nog bezig zijn met het managen van de acute crisis. Toen duidelijk werd dat de vliegramp MH17 veroorzaakt was door iets anders dan problemen met het toestel (of de piloot), werd de aandacht voor factoren die met het neerstorten te maken zouden kunnen hebben alleen maar groter. Waarom vloog het toestel boven oorlogsgebied? Wat was de rol van de rebellen en Rusland? En zo verder. Daarmee ontstond een bijzondere situatie. In veel rampen crisissituaties zijn de media in staat in betrekkelijk korte tijd de belangrijkste factoren boven water te krijgen. Bij de meeste rampen is na enkele dagen 90 procent van het verhaal wel bekend; vaak nog exemplarisch en weinig coherent, maar toch zo goed als rond. Dat was bij de MH17 niet het geval. Door het feit dat het toestel was neergeschoten in oorlogsgebied en vanwege de afstand tot het rampgebied, het internationale karakter en ongetwijfeld nog andere factoren was er na een week nog relatief veel onduidelijk. Dat is behoorlijk ongebruikelijk. Slechts mondjesmaat verscheen informatie over de (mogelijke) oorzaak

in de media. Pas enkele maanden na de ramp heeft intensief journalistiek werk het nodige opgeleverd, al is ook nog steeds veel onhelder.

9.3.6 Nationale crisisbeheersing

Crisisorganisatie: de eerste stappen

Uit verschillende reconstructies door redacties van dagbladen en nieuwsrubrieken komt naar voren dat premier Rutte al vrij snel (zo'n anderhalf uur) nadat de MH17 van de radar was verdwenen, werd gebeld door Europarlementariër en partijgenoot Hans van Baalen. Deze was gebeld door de Oekraïense ambassadeur Horin met de vraag of Van Baalen hem het telefoonnummer van Rutte zou kunnen geven 'want er is een vliegtuig gecrasht en de Oekraïense president wil de Nederlandse premier spreken'.¹⁵⁶ Van Baalen belde daarop eerst zelf met premier Rutte, die op dat moment net op vakantie was. Rutte besloot na dit telefonisch contact onverwijld – met een speciaal geregeld vliegtuig – naar Nederland terug te keren; hij zou die avond rond 22.00 uur op Schiphol arriveren. Minister Opstelten was nog in eigen land, en zou daar vanwege de vliegcrash de komende weken ook blijven; minister Timmermans beëindigde voortijdig een fietsvakantie met zijn zoon en was eveneens beschikbaar.

Iets voor 17.00 uur op donderdag 17 juli vernam ook het nationaal crisiscentrum informatie over het neerstorten van de MH17. Vervolgens werd de nationale crisisorganisatie uitgerold. In concreto betekende dit dat het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* operationeel werd en een ministeriële commissie crisisbeheersing (MCCb), een interdepartementale commissie crisisbeheersing (ICCb) en het nationaal kern-team crisiscommunicatie (NKC) actief werden.

¹⁵⁶ MH17: een vlucht naar het noodlot. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.digiverhaal.nl/>.

Het nationaal kernteam crisiscommunicatie (NKC)

In deze casus was een belangrijke rol weggelegd voor het NKC dat verantwoordelijk was voor de pers- en publieksvoorlichting, de verwantencommunicatie en de communicatie met gemeenten. In de eerste weken na de crash werd veel werk gemaakt van het volgen van berichtgeving in de (sociale) media. Deze informatie werd, ter ondersteuning van de ambtelijke en politieke commissies, omgezet in een stroom van omgevingsanalyses (welke topics spelen er, welke geruchten komen op, wat is de informatiebehoefte). De eerste dagen lag het zwaartepunt van het NKC op de pers- en publiekscommunicatie, maar gaandeweg zou ook de verwantencommunicatie een steeds belangrijker onderdeel worden (Cornelisse, 2014).

Kort na 19.00 uur vond onder leiding van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, Dick Schoof, een eerste overleg van de ICCb plaats. In de daaropvolgende dagen en weken kwam de ICCb, alsook de MCCb, zeer frequent (eerst twee keer, en later één keer per dag) bijeen. In de MCCb bestond die eerste avond vooral behoefte aan duidelijkheid over het aantal Nederlandse slachtoffers. Vermoed werd dat het er ‘veel’ zouden zijn, maar hoeveel precies wist men niet. Minister Opstelten, voor wie het allemaal wat te lang duurde, ontstak daarover binnenskamers in woede en bulderde: ‘Wanneer komt nu eindelijk die passagierslijst!’¹⁵⁷ Het is een vaker voorkomend verschijnsel dat autoriteiten na een ramp of incident met een groot aantal slachtoffers (doden of gewonden) zich in de eerste plaats over het gereedkomen van de slachtofferlijst druk maken. Rond middernacht – toen Malaysia Airlines inmiddels bekend had gemaakt dat ten minste 154 Nederlanders in het toestel zaten – werd in de MCCb een drietal prioriteiten vastgesteld:

- terugkeer van de slachtoffers;
- instelling van een internationaal onafhankelijk onderzoek; en
- berechting van de daders.

Deze prioriteiten zouden in de daarop volgende dagen en weken het optreden van de Nederlandse autoriteiten bepalen. Op 5 september 2014 werd de nationale crisisorganisatie ontbonden en werd overgegaan naar een projectorganisatie met eveneens een ministeriële en een

¹⁵⁷ ‘Kostbare tijd ging verloren’, *NRC Handelsblad*, 11 juli 2015, p. 8.

interdepartementale commissie die nog wekelijks bijeen kwamen (NCC, 2014).

GRIP-Rijk

De afgelopen jaren is met de structuur van nationale crisisbeheersing enige ervaring opgedaan. Deels tijdens acute crises, zoals de lastige DigiNotar-crisis (2010), maar ook bij de voorbereiding op potentiële crises als de Troonswisseling in Amsterdam (2013) en de NSS-top in Den Haag (2014), en natuurlijk tijdens een fors aantal nationale crisisoefeningen. Daarnaast hebben gebeurtenissen als de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk (2011) de nodige lessen opgeleverd. Bij die brand was gebleken dat er ook bij een primair lokale gebeurtenis soms door nationale gezagsdragers gecommuniceerd moet worden. Destijds was dat niet goed gegaan en de gebeurtenis leidde daarom tot een aanvulling van de zogeheten gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure (GRIP), met respectievelijk GRIP-5 en GRIP-Rijk. In het laatste geval mag tijdens de crisissituatie van het Rijk een sturende en ondersteunende rol worden verwacht. Het nationaal crisiscentrum is in die gevallen het generieke aanspreekpunt met name op het gebied van crisiscommunicatie en mediawatching.

Nu was op het moment dat de MH17-crisis zich aandiende nog nooit formeel van GRIP-Rijk sprake geweest en de vraag is of daar in dit geval wel sprake van was. Een aantal activiteiten die werden ontplooid wijzen in die richting: de MCCb en de ICCb kwamen wekenlang met grote regelmaat bijeen en er werden door het Rijk verschillende bijeenkomsten voor nabestaanden georganiseerd, waaronder die op Eindhoven Airport. Ook werd op nationaal niveau geregeld dat paspoorten en andere waardepapieren vervallen werden verklaard, de slachtoffers collectief door de rechter dood werden verklaard en zo verder. Anderzijds was er op regionaal niveau feitelijk weinig te doen en maakte MH17 duidelijk dat het begrip 'GRIP-Rijk' mogelijk meer verwarring schept dan dat het toegevoegde waarde heeft. Bij (steeds meer) rampen en crises zal vaak ook het Rijk een rol spelen, GRIP-Rijk of niet. Bovendien past GRIP-Rijk niet echt bij *regionale* opschaling, waarvoor de GRIP-procedure oorspronkelijk is bedoeld, mede omdat het er feitelijk los van staat. In bepaalde gevallen heeft het Rijk gewoon een leidende rol, zoals bij infectieziekten, dierziekten, een nucleair ongeval en zo ook bij MH17. De term 'GRIP-Rijk' voegt daaraan niets toe.

Leiderschap

In crisissituaties staan leiders op of komen zij ten val. In Nederland kennen we sprekende voorbeelden als Ed van Thijn (na de Bijlmerramp) en Jan Mans (na Enschede). In de Verenigde Staten was er burgemeester Giuliani van New York na de aanslagen op 11 september 2001. Dergelijke personen vervullen om verschillende redenen een cruciale rol in het crisismanagement. Zij geven niet alleen leiding aan crisisstaven, maar duiden ook – naar buiten toe – de situatie. Daarmee geven zij aan hoe de situatie kan worden begrepen; geven zij hoop ('wij gaan verder'; 'ons krijgen ze er niet onder') en gaan zij voor in het delen van het leed. Bij MH17 gaven minister Timmermans en premier Rutte op een goede en soms indrukwekkende wijze invulling aan deze rollen. Timmermans reisde van hot naar her en maakte overal een betrokken en stevige indruk. Zijn zo persoonlijke speech en oproep voor de VN-veiligheidsraad zal waarschijnlijk de boeken ingaan als een schoolvoorbeeld. De echte leider van de MH17-crisis was echter in die eerste weken toch wel premier Rutte. Ruim een week was hij dagelijks uitgebreid op televisie en gaf hij uiting aan het gevoel in de samenleving. Vanaf het begin deed hij dat met volharding, betrokkenheid, maar ook met de zo noodzakelijke kalmte. Waar bij velen het hoofd op hol sloeg en men soms stevige uithalen naar Moskou en Poetin zou wensen, laveerde hij steeds op gepaste wijze. Relaties die straks weer noodzakelijk zouden kunnen zijn, moesten niet verbroken worden. In een beschouwing in *NRC Handelsblad* werd Rutte twee weken na de ramp als volgt getypeerd:¹⁵⁸

'De Rutte die we zien, is boven alles een man van beheersing. Hij toont zich kalm. Sober en "to the point". Van opgeruimdheid en lichtvoetigheid – Ruttés handelsmerken als politicus – is op dit moment niets te bespeuren: de lachende premier is met verlof. En na negen dagen crisismanagement is er nog geen spoor te zien van vermoeidheid.'

Repatriëring en onderzoek

Voor de politie was MH17 een uitgelezen kans om te laten zien dat de vorming van de Nationale Politie niet alleen met veel interne pro-

¹⁵⁸ 'Meer staatsman dan voorheen', *NRC Handelsblad*, 26 juli 2014.

blemen gepaard ging, maar ook voordelen had. De inzet van familie-rechercheurs lijkt in ieder geval cruciaal te zijn geweest in de goede ondersteuning van de nabestaanden. Ook de grootscheepse repatriëring die door de Nationale Politie en de krijgsmacht was voorbereid, kan niet anders dan succesvol worden genoemd. Aanvankelijk leek het een grote lijdensweg te gaan worden, maar mede dankzij de onderhandelingen van de Maleisische autoriteiten met de pro-Russische separatisten kon een week na de ramp een groot aantal stoffelijke overschotten naar Nederland worden overgebracht. Eind april 2015 werden de bergingswerkzaamheden in Oost-Oekraïne afgerond; slechts van twee (van de 298) slachtoffers was de identificatie niet gelukt. In zijn totaliteit duurde de repatriëring en identificatie van de slachtoffers wel langer dan na andere vliegcrampen. Na bijvoorbeeld de vliegcramp in Tripoli (2011) waren na vijf weken alle zeventig Nederlandse slachtoffers geïdentificeerd en naar Nederland overgebracht;¹⁵⁹ na de ramp met Germanwings (2015) moest tien weken op de overkomst van de stoffelijke resten worden gewacht.

Uiteraard is de politie ook bij het strafrechtelijk onderzoek betrokken, maar het is op dit moment te vroeg om daar al iets over te zeggen behalve dat, ondanks de inzet van tweehonderd rechercheurs en tien officieren van justitie, het maar de vraag is of ooit iemand voor het neerschieten van de MH17 strafrechtelijk zal worden berecht.

Parlement op afstand

Tijdens crises zijn alle ogen gericht op de autoriteiten; ‘regering regeer’ is het adagium. De ‘controleurs’ van de autoriteiten (bij een lokale crisis de gemeenteraad, bij een nationale crisis het parlement) komen wat meer op afstand te staan. Het wordt echter niet op prijs gesteld als volksvertegenwoordigers zo zeer worden buitengesloten dat zij hun rol niet meer kunnen vervullen en feitelijk, net als ieder ander, alleen via de media informatie kunnen verkrijgen. Er is daarom altijd wel de noodzaak hen voldoende te informeren.

Na de ramp met de MH17 koos de regering ervoor de Tweede Kamer met grote regelmaat te informeren. Alleen de eerste dagen waren het

¹⁵⁹ *De Volkskrant*, 15 juni 2011. Nieuws binnenland: Identificatie en repatriëring Tripoli klaar. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.volkskrant.nl/binnenland/identificatie-en-repatriering-tripoli-klaar-4985371/>.

meer de informele relaties en contacten geweest die maakten dat de coalitiepartijen beter geïnformeerd waren. Om de crisis juist niet ‘politiek’ te maken werd vanaf maandag 21 juli de formele route via de Tweede Kamer gevolgd. In de eerste maanden genoot de regering de steun van de Tweede Kamer voor haar optreden; later volgden meer kritische debatten (bijvoorbeeld over de informatiepositie van de Nederlandse regering met betrekking tot de risico’s van het Oekraïense luchtruim).

9.4 Afronding

De ramp met vlucht MH17 was en is een ingewikkelde crisis. Omdat de gebeurtenis zich elders voordeed en er ‘opzet’ in het spel was, kleven aan deze ramp enorm veel internationale dimensies.¹⁶⁰ In dit hoofdstuk zijn wij daar niet op ingegaan. Het voorgaande geeft slechts een impressie van een aantal zaken die in de eerste maanden na de vliegramp speelden. Op een later moment zullen anderen, op basis van meer informatie, met verdere inzichten over tal van onderwerpen komen. Dat zal dan waarschijnlijk de beeldvorming over MH17 weer doen veranderen. Want als iets uit dit hoofdstuk duidelijk naar voren komt, is dat de beeldvorming over MH17 sterk afhankelijk is van de informatie die beschikbaar is, en daarmee dus ook tijdsgebonden is. Nieuwe informatie die gaandeweg beschikbaar kwam, bleek reden een eerder beeld (sterk) bij te stellen. Enkele weken na de ramp bestond er een positiever beeld over het optreden van de Nederlandse regering dan nu, zo’n jaar nadien. Er was toen sprake van een groeiende populariteit van het kabinet; in de maanden die volgden bladderde dit positieve beeld weer stukje bij beetje af (zie Dekker, 2015, p. 162). Er kwam kritiek van de zijde van de nabestaanden; het onderzoek naar de oorzaak van de ramp zou door Nederland niet goed worden geleid. Ook de debatten in de Tweede Kamer werden allengs steviger en poli-

¹⁶⁰ Bijvoorbeeld: die van het internationale strafrecht (opsporing van daders); de internationale luchtvaart (veiligheid luchtruim); de handelsbetrekkingen (waaronder Russische boycots op de invoer van EU-landbouwproducten) en geopolitieke overwegingen (wel of niet gas importeren uit Rusland).

tieker. Uit de reconstructies die door de media in het eerste jaar na de ramp werden gemaakt, sprak een falen van de Nederlandse overheid.¹⁶¹

Met ‘the benefit of hindsight’ werden de oordelen over het optreden van de Nederlandse overheid bijgesteld. Achteraf weten we het altijd beter. Er past ons inziens dan ook gematigdheid in het oordeel over het optreden van de Nederlandse regering. Ongetwijfeld was de nationale beleving aanvankelijk zo sterk, dat de indruk van het nationaal crisismanagement misschien wat al te rooskleurig was. De kritiek op wat toen is blijven liggen, is inmiddels veel belangrijker geworden. Toch zal het crisismanagement van destijds vooral beoordeeld moeten worden op basis van de kennis die men toen, in de zomer van 2014, had. Rutte wist de zaken communicatief goed over te brengen; Timmermans stal de show bij de VN-Veiligheidsraad en kreeg veel voor elkaar. De Kamer werd snel en ook uitgebreid geïnformeerd, de ‘temperatuur’ onder de bevolking werd in die dagen zorgvuldig gepeild. De dag van nationale rouw en de plechtige stoet van lijkwagens hadden een duidelijke functie in de maatschappelijke beleving. De nabestaanden stonden bepaald niet in de kou (en dat is in het verleden nog wel eens anders geweest). Bovendien mag niet vergeten worden dat het een unieke gebeurtenis betrof waarmee feitelijk onervaren crisismanagers als Rutte en Timmermans geconfronteerd werden.

161 Zo bleek uit een reconstructie in *NRC Handelsblad* dat er op de Nederlandse ambassade in Kiev aanvankelijk niemand aanwezig was die Oekraïens of Russisch sprak, wat de communicatie richting Oekraïense autoriteiten en de pro-Russische separatisten ernstig belemmerde (*NRC Handelsblad*, 11 juli 2015, p. 8). Ook zou het nationaal informatienummer voor nabestaanden pas laat zijn opengesteld, omdat ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken veronderstelden dat het telefoonnummer (070-348 7770) – vanwege de vele zevens – voor nabestaanden confronterend zou zijn; uitzending *Brandpunt Reporter*, 30 juni 2015, ‘MH17, reconstructie van een ramp’.



Pro Palestina demonstratie #Schilderswijk#Den Haag#Gaza

Léon Bellaart @leonbellaart

10

IS-demonstraties in Den Haag

Vina Wijkhuijs, Menno van Duin

10.1 Inleiding

In de zomer van 2014 vinden in Den Haag verschillende demonstraties plaats die nauw verband houden met de spanningen in het Midden-Oosten. De terreurorganisatie Islamitische Staat (IS) krijgt in Irak voet aan de grond en sinds begin juli voert Israël aanvallen uit op Palestijnse doelen in de Gazastrook. Die gebeurtenissen zijn aanleiding tot demonstraties in de Haagse binnenstad. Wanneer blijkt dat tijdens een van de demonstraties antisemitische leuzen zijn gescandeerd, komt burgemeester Van Aartsen van Den Haag, die op dat moment in het buitenland op vakantie is, onder druk te staan. Hem wordt verweten te hebben nagelaten op te treden. Dat plaatst Van Aartsen voor een persoonlijke dilemma: moet hij, vanwege de commotie die is ontstaan, vroeged van vakantie terugkeren om tekst en uitleg te geven? Of lag hier een rol voor het Openbaar Ministerie (OM) of wellicht de locoburgemeester? Na een beschrijving van het feitenrelaas wordt op deze vraag ingegaan. Het hoofdstuk is geschreven op basis van openbare bronnen, waaronder het interview met burgemeester Van Aartsen bij *Pauw*.¹⁶²

10.2 Feitenrelaas

Op zondag 29 juni 2014 loopt een groep van 250 voornamelijk sjiitische moslims een stille tocht van het Malieveld naar de Tweede Kamer

¹⁶² Uitzending *Pauw*, 1 september 2014. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://pauw.vara.nl/media/319449>.

om zich te keren tegen jihadististen die een radicale interpretatie van de islam aanhangen en in onder meer Irak en Syrië een gewelddadige strijd voeren voor IS. De demonstranten roepen het parlement en kabinet op om elke vorm van steun aan terroristische organisaties als IS en al-Qaida strafbaar te stellen.¹⁶³ Vijf dagen later, op 4 juli 2014, demonstreert een groep sympathisanten van IS vlakbij de Haagse Markt. Zij schreeuwen leuzen als ‘dood aan de USA’, ‘dood aan Israël’ en ‘democratie is hypocrisie’.¹⁶⁴

Een week later, op zaterdag 12 juli, volgt een demonstratie die gericht is tegen de door Israël uitgevoerde aanvallen op Palestijnse doelen in de Gazastrook. Wanneer de naar schatting 4000 demonstranten zich op het Spuiplein verzamelen, constateert de politie dat sommige demonstranten protestborden bij zich hebben waarop het zionisme wordt gelijkgesteld aan het nazisme, en naast de Israëliische vlag het hakenkruis staat afgebeeld. De organisatoren van de demonstratie worden door de politie hierop aangesproken en gewaarschuwd dat de voorgenomen tocht door de stad niet zal worden toegestaan als die borden niet worden verwijderd.¹⁶⁵ De organisatoren, die zich niet met de verbeelde gelijkens vereenzelvigen, vragen de betreffende betogers de borden te verwijderen. Daarna start de demonstratietoetocht richting het Vredespaleis. Het feit dat een aantal demonstranten zich met de betreffende borden op het Spuiplein had vertoond, is voor het CIDI (Centrum voor Informatie en Documentatie Israël) desalniettemin voldoende reden om tegen de betreffende demonstranten aangifte te doen. Tevens vraagt de directeur van het CIDI een gesprek aan (dat op 16 juli heeft plaatsgevonden) met burgemeester Van Aartsen. Het CIDI wil weten waarom de politie niet eerder tot actie is overgegaan.¹⁶⁶ De PVV verwijt de burgemeester dat hij heeft nagelaten op te treden.

163 NOS, 29 juli 2014. Binnenland: Moslim-protest tegen jihadisme. Op 1 juli 2015 ontleend aan: <http://nos.nl/artikel/668139-moslimprotest-tegen-jihadisme.html>.

164 Hart van Nederland, 4 juli 2014. Top Nieuws: ISIS-aanhangers demonstreren in Den Haag. Op 1 juli 2015 ontleend aan: <http://www.hartvannederland.nl/top-nieuws/2014/isis-aanhangers-demonstreren-den-haag/>.

165 Verklaring van burgemeester Van Aartsen aan de Haagse gemeenteraad over de gebeurtenissen rond de demonstratie van 12 juli 2014. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/gemeente/document/Demonstratie-12-juli-2014.htm>.

166 NOS, 15 juli 2014. Nieuws binnenland: CIDI: hakenkruizen te lang getoond. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/675201-cidi-hakenkruizen-te-lang-getoond.html>.

Op donderdag 24 juli is het conflict in de Gazastrook opnieuw aanleiding van een demonstratie. De op Facebook aangekondigde pro-Palestina betoging gaat deze keer door de Schilderswijk. Onder de veertig tot vijftig demonstranten zijn ook sympathisanten van IS die jihadvlaggen bij zich dragen. Tijdens de demonstratie worden anti-semitische leuzen geroepen en bedreigingen jegens Joden geuit. Wanneer een van de demonstranten merkt dat een verslaggeefster van het weblog *GeenStijl* een fotoreportage aan het maken is, wordt zij belaagd en bedreigd en – voor haar eigen veiligheid – naar een politiebureau gebracht.¹⁶⁷

Het gebeuren leidt tot grote verontwaardiging, vooral ook omdat een woordvoerder van burgemeester Van Aartsen, die zelf op vakantie is, aan Omroep West meldt dat er bij zijn weten ‘geen strafbare grenzen zijn overschreden’.¹⁶⁸ In de media wordt dit zo uitgelegd als zou de burgemeester de uitingen van de demonstranten toelaatbaar vinden. Tweede Kamerlid Dijkhoff (VVD) laat die avond via Twitter weten de minister van Veiligheid en Justitie om opheldering te zullen vragen. Behalve door de VVD worden uiteindelijk ook door de PVV, de Groep Bontes/Van Klaveren, de SP, ChristenUnie, SGP en het CDA aan de minister vragen gesteld over de maatregelen tegen (een herhaling van) antisemitische uitingen.

De volgende dag meldt het OM dat de politie de beelden die van de demonstratie zijn gemaakt zal bekijken en zal nagaan of de leuzen die tijdens de demonstratie (in het Arabisch) werden gescandeerd, als strafbaar kunnen worden aangemerkt.¹⁶⁹ Dat leidt op 31 juli tot de arrestatie van twee mannen. De volgende dag ontvangen de gemeente Den Haag, de minister van Binnenlandse Zaken en de Tweede Kamerfracties een petitie, waarin om het ontslag van burgemeester Van Aartsen wordt

¹⁶⁷ Zie: *GeenStijl*, 25 juli 2014. Van Aartsen, het Kalifaat heerst in uw Schilderswijk. Op 1 juli 2015 ontleend aan http://www.geenstijl.nl/mt/archieven/2014/07/joden_en_persivheid_bedreigd_wtf_jozias.html.

¹⁶⁸ Omroep West, 24 juli 2014. Nieuws: Update: Van Aartsen: Geen grenzen overschreden bij pro-Palestina demonstratie. Op 1 juli 2015 ontleend aan: <http://www.omroepwest.nl/nieuws/24-07-2014/update-van-aartsen-geen-grenzen-overschreden-bij-pro-palestina-demonstratie>.

¹⁶⁹ Openbaar Ministerie, 25 juli 2014. Actueel: Nieuwsberichten: Beelden demonstratie Hoefkade Den Haag worden uitgekeken. Op 1 juli 2015 ontleend aan: <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@85482/beelden-demonstratie/>.

gevraagd.¹⁷⁰ De petitie, een initiatief van journalist Michiel Mans, zou door ruim 17.500 mensen zijn ondertekend.

Vervolgens vindt op zondag 10 augustus wederom een demonstratie door de Schilderswijk plaats. De demonstratie is op Facebook aangekondigd door de (rechts-extremistische) gelegenheidsbeweging ‘Pro Patria’. De betoging, waar zo’n tweehonderd mensen aan deelnemen, is gericht ‘tegen IS, moslimradicalen en antisemitisme’. Omdat een groep tegendemonstranten, bestaande uit voornamelijk islamitische jongeren, hen bij aankomst in de Schilderswijk opwacht, moet de betoging – op aangeven van de politie – van de geplande route afwijken. De Mobiele Eenheid wordt ingezet om de demonstranten en tegendemonstranten uit elkaar te houden; zes personen worden gearresteerd.¹⁷¹

Naar aanleiding van deze confrontatie en de onrust die de demonstraties in de Schilderswijk teweegbrengen (ondernemers en inwoners zijn het op z’n Haags gezegd zat), vindt er – na aandringen van een aantal gemeenteraadsfracties (PVV, Groep Mos en SP) – op 14 augustus in de Haagse gemeenteraad een ruim vijf uur durend spoeddebat plaats met burgemeester Van Aartsen. ‘De burgemeester moet nu optreden, anders kan hij maar beter aftreden. Dat is ons advies’, meent SP-fractievoorzitter Van Kent.¹⁷² Burgemeester Van Aartsen, die inmiddels van vakantie is teruggekeerd, geeft voorafgaand aan het debat een verklaring af waarin hij onder andere een verbod op demonstraties in de Schilderswijk afkondigt.¹⁷³ Demonstraties in andere delen van de stad blijven (na aanmelding bij de gemeente) uiteraard toegestaan.

170 NOS, 1 augustus 2014. Nieuws binnenland: Petitie Van Aartsen naar kabinet. Op 1 juli 2015 ontleend aan: <http://nos.nl/artikel/681665-petitie-van-aartsen-naar-kabinet.html>.

171 Zie OM, 18 augustus 2014. Actueel: Nieuwsberichten: Twee verdachten nog vast na demonstratie 10 augustus. Op 1 juli 2015 ontleend aan <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@86105/twee-verdachten-vast/>.

172 Omroep West, 14 augustus 2014. Nieuws: Spoeddebat over demonstraties: spannende dag voor burgemeester Van Aartsen. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.omroep-west.nl/nieuws/14-08-2014/spoeddebat-over-demonstraties-spannende-dag-voor-burgemeester-van-aartsen>.

173 Gemeente Den Haag, 15 augustus 2014. Burgers: Verklaring van Burgemeester Van Aartsen voorafgaand aan debat 14/8/14. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/gemeente/document/Verklaring-van-Burgemeester-Van-Aartsen-voorafgaand-aan-debat-14814-1.htm>.

10.3 Is de burgemeester aan zet?

De rol van burgemeesters binnen het veiligheidsdomein is de laatste jaren sterk toegenomen. Op allerlei terreinen van (on)veiligheid is het meer en meer vanzelfsprekend geworden dat ook het gemeentebestuur en in het bijzonder de burgemeester meedoet. Zo geschiedt de aanpak van (jeugd)criminaliteit, drugsoverlast, en ook het steeds duidelijker wordende probleem van ondermijning, steeds meer in samenwerking met gemeenten. De nauwere betrokkenheid van de burgemeester doet lijken alsof de burgemeester tegenwoordig overal over gaat. In dat licht plaatsen wij de kritiek die burgemeester Van Aartsen te verduren kreeg. Die kritiek was vooral dat hij niet (of te laat) tegen antisemitische uitingen had opgetreden. Wat had burgemeester Van Aartsen anders kunnen en misschien wel moeten doen? Hoe kan nu, een jaar later, worden teruggekeken op die zomerse dagen in Den Haag?

10.4 Analyse

Een bekend thema uit de crisisliteratuur is 'de afwezige gezagdrager'. Crises doen zich vaak op de onmogelijkste momenten voor: 's nachts, in het weekend, op feestdagen, tijdens vakanties. Nogal eens blijkt dat op die momenten cruciale personen afwezig of zelfs onvindbaar zijn. De onbereikbaarheid van PvdA-voorzitter Marianne Sint, die op het moment dat de crisis binnen de PvdA over de WAO losbarstte (1991) op fietsvakantie was, is zo'n klassieker. Hetzelfde geldt voor de Groningse burgemeester Ouwerkerk die zijn bed niet uit wilde komen toen in de stad Groningen oudejaarsrellen uitbraken (1997). Burgemeester Wolfsen van Utrecht draalde of hij wel of niet van zijn vakantieadres zou terugkeren toen zich in Utrecht de asbestcrisis ontrolde (2012). Gezien de situatie in Den Haag in de zomer van 2014 lijkt Van Aartsen ook zo in dit rijtje te passen. Maar op grond van welke argumenten had hij naar Den Haag terug moeten keren?

Na de demonstratie van 12 juli (en ook nadien) had burgemeester Van Aartsen aangegeven antisemitische uitingen verwerpelijk te vinden; hij meldde dat zowel aan de gemeenteraad als in de media, en ook in het gesprek op 16 juli met vertegenwoordigers van Joodse organisaties. De bevoegdheden van een burgemeester om demonstraties te

verbieden, zijn echter beperkt. Het recht om te demonstreren is een fundamenteel recht, wat betekent dat ook mensen met een omstreden mening een demonstratie mogen houden. Het is niet aan de burgemeester om toestemming voor een demonstratie te verlenen of deze vanwege de inhoud of doelstelling te verbieden; wel moet een betoging bij de burgemeester worden aangemeld. Als tijdens een betoging strafrechtelijke overtredingen plaatsvinden, zoals belediging van personen (artikel 137c Sr) of aanzetten tot haat of geweld (artikel 137d Sr), is het aan het OM om de strafbaarheid daarvan vast te stellen en de politie daarin aan te sturen.

De rol- en taakverdeling tussen burgemeester en het OM lijken daarmee helder, maar in deze casus bleek het juist daar mis te gaan. Zo is het opmerkelijk dat het OM in deze casus vrijwel onzichtbaar was en alle ogen op Van Aartsen gericht waren. De vragen over het strafrechtelijk optreden tegen antisemitische uitingen hadden immers door een (hoofd)officier van justitie beantwoord moeten worden. Dat burgemeester Van Aartsen naar aanleiding van de demonstratie van 12 juli met Joodse organisaties in gesprek ging is begrijpelijk, maar de woordvoerder van Van Aartsen had na de demonstratie van 24 juli beter in het geheel niet op de vraag van Omroep West in kunnen gaan en naar het OM kunnen verwijzen, die over de strafrechtelijke handhaving gaat. Dan had mogelijk een hardnekkig misverstand voorkomen kunnen worden. Het misverstand over in feite de taakverdeling tussen burgemeester en het OM bleef echter bestaan door afwezigheid van een sterk tegengeluid van de kant van het OM.

Het is in dit verband overigens even opmerkelijk dat burgemeester Van Aartsen tijdens de uitzending van *Pauw* (op 1 september 2014), toch inging op het strafrechtelijk deel van het politietoedreden na de demonstratie van 24 juli. Hij zei daarover onder meer het volgende:

‘Dat is natuurlijk een ingewikkeld vraagstuk; dat gaat over het strafrecht. In directe zin, toen die demonstratie aan de gang was, was het oordeel van de politie op dat moment, dat zij geen kreten hadden gehoord zoals u hier zojuist zag. (...) Als de politie het had gehoord – dat was nu niet het geval – dan had dat meteen moeten leiden tot een aanhouding. Maar het is in zo’n demonstratie, waarin heel veel verwarring heerst, met mensen en ook heel veel kreten, voor de politie heel lastig om exact te horen wat er is gezegd. De tolk moet

het horen. Als de tolk zegt “Ja, het is gezegd”, dan kan de politie aanhouden, of het kan daarna gebeuren. En dat laatste is ook gebeurd.’

De demonstratie van 24 juli leidde aldus tot de aanhouding van twee personen voor het in vereniging aanzetten tot geweld tegen een bevolkingsgroep. Maar daarmee was de kwestie over het al dan niet ‘overschrijden van grenzen’ nog niet afgedaan.

Wat deze casus juist tot een mini-crisis maakte, was dat deze kwestie door een aantal gemeenteraadsfracties en de media werd uitvergroot. Hoewel op aangeven van burgemeester van Aartsen al de volgende dag door zijn woordvoerder een correctie op eerdere berichtgeving in een persverklaring naar buiten was gebracht,¹⁷⁴ werd dit bericht nauwelijks door de media overgenomen. In plaats daarvan ging de aandacht vooral uit naar de verontwaardigde en soms ook felle reacties op de eerdere foutieve berichtgeving door Omroep West. De petitie met een oproep tot het aftreden van de burgemeester vond mede daardoor zijn gehoor. ‘Toen na GeenStijl ook Omroep West en de NOS de link publiceerden, ging het snel’, aldus initiatiefnemer Michiel Mans.¹⁷⁵ In de eerder genoemde uitzending van *Pauw* zei Van Aartsen hierover het volgende:

‘Wat ik heel erg heb gevonden is dat kennelijk niemand heeft willen geloven dat ik dat nooit heb gezegd en dat het ook nooit namens mij is gezegd. Het allerergste van die periode vond ik dat mij verweten werd – dat werd een baaierd aan berichten – dat ik min of meer antisemitische uitlatingen toeliet. Niets is verder van mij dan dat. Er ontstond – vanuit het idee “er zijn geen grenzen overschreden” – een baaierd aan reacties die niet zo mooi waren. Dat heeft me diep geraakt.’

Het managen van maatschappelijke onrust is nu juist (mede) de taak van de gemeente en in het bijzonder die van de burgemeester. ‘Waar blijft Van Aartsen?’ (een tweet van PVV-raadslid Elissen) was dan ook geen onlogische vraag.

¹⁷⁴ ‘We hebben alles onder controle’, *NRC Handelsblad*, 23 augustus 2014.

¹⁷⁵ *Ibid.*

Naar aanleiding van de discussie over de afwezigheid van Van Aartsen verstuurd zijn oud-collega Jan Mans de volgende, prachtige tweet:



Jan Mans
@JanHMans



Als het te allen tijde terugroepen van burgemeesters patroon wordt kan het instituut loco-burgemeester worden afgeschaft.

01:43 - 17 aug. 2014

Daarmee is een belangrijk punt in de discussie op tafel gelegd. Waarom zouden er nog wethouders tot locoburgemeester benoemd moeten worden, terwijl – als bij een legitieme en geplande afwezigheid van de burgemeester de kritiek losbarst – iedereen alleen maar naar de burgemeester kijkt? Die vraag wordt in de tweet van Jan Mans scherp verwoord. Burgemeester Schneiders van Haarlem en tevens voorzitter van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters toonde eveneens begrip voor het feit dat Van Aartsen niet eerder van vakantie terugkeerde:¹⁷⁶

‘Hij volgde alles op de voet en was goed bereikbaar. Wat voegt fysieke aanwezigheid dan toe? Het ging om journalistieke onrust. Daar is een locoburgemeester voor, om die te kanaliseren.’

Op het stadhuis in Den Haag leek men echter geen raad te weten met de situatie die was ontstaan. Emeritus hoogleraar Van Schendelen mengde zich na de demonstratie van 10 augustus in de discussie met het volgende commentaar op het gemis aan duiding van de situatie:¹⁷⁷

¹⁷⁶ ‘We hebben alles onder controle’, *NRC Handelsblad*, 23 augustus 2014.

¹⁷⁷ Omroep West, 12 augustus 2014. Nieuws: ‘College van B&W Den Haag gaf regie weg na anti-IS-demonstratie Schilderswijk’. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.omroepwest.nl/nieuws/12-08-2014/college-van-bw-den-haag-gaf-regie-weg-na-anti-demonstratie-schilderswijk>.

‘Het was verstandig geweest als het college van B&W kort na de opstootjes een verklaring had afgegeven richting de burgerij. Daarin hadden ze kunnen zeggen dat ze druk aan het overleggen zijn over de situatie in de stad en dat ze zo snel mogelijk met een bericht naar buiten zullen komen.’

Volgens Van Schendelen gaf het college nu de regie uit handen en zag minister Opstelten van Veiligheid en Justitie zich daardoor genoodzaakt te melden dat ‘dit soort rellen echt niet kunnen’.¹⁷⁸ Het was volgens Van Schendelen logisch geweest als de locoburgemeester dat had gedaan en zo aan de inwoners van de stad had laten zien de regie in handen te hebben.

In het lokaal bestuur is het van oudsher zo geregeld dat bij een tijdelijke afwezigheid van de burgemeester zijn taken worden waargenomen door de locoburgemeester, zijnde een van de wethouders van het college van B&W (art. 77 Gemeentewet). Zoals Van Schendelen terecht constateert, had de locoburgemeester – namens het college – kunnen aangeven ‘we zijn ermee bezig’ en daarmee zogenoemde ‘procesinformatie’ kunnen geven. Het is alleen de vraag of de locoburgemeester in dit geval met een dergelijke mededeling aan de roep om ‘verantwoording’ zou hebben voldaan. Ten eerste is het burgemeestersambt zo gepersonifieerd, dat een locoburgemeester slechts bij hoge uitzondering als (waarnemend) burgemeester wordt gewaardeerd. Met name burgemeesters in de grote steden, zoals Van Aartsen, Aboutaleb en Van der Laan, zijn in feite onvervangbaar geworden. Zij zijn te allen tijde ‘de’ burgemeester van hun stad, zeker voor de media. Ten tweede beschikt een locoburgemeester zelden over eenzelfde mate van gevoel voor openbare orde- en veiligheidsvraagstukken als de burgemeester. Voor de loco’s staat het thema nu eenmaal verder van hun bed. Daar gaat immers de burgemeester over en vaak schermen de burgemeesters hun terrein ook stevig af. Veiligheid is hun ‘ding’, waar ze ook een flink deel van hun tijd – vooral in diverse gremia overleggend – mee vullen. Met een enkele rampoefening kan een locoburgemeester natuurlijk

¹⁷⁸ Zie Omroep West, 12 augustus 2014. Nieuws: ‘Minister Opstelten: Ongeregelheden in Haagse Schilderswijk zijn onaanvaardbaar.’ Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.omroepwest.nl/nieuws/12-08-2014/minister-opstelten-%E2%80%98ongeregelheden-haagse-schilderswijk-zijn-onaanvaardbaar%E2%80%99>.

nooit die kennis, maar vooral ook niet dat gevoel en dat netwerk ontwikkelen. Wanneer zich dan ook op dit terrein een crisissituatie voordoet, worden locoburgemeesters feitelijk voor de leeuwen gegooid, in een arena waarin ze de andere spelers nauwelijks kennen. Het feit is, kortom, dat een locoburgemeester op het betreffende onderwerp erg bleu is; het duiden van de situatie is bij uitstek des ‘burgemeesters’.

Het is daarom de vraag of in deze casus, waarin alle ogen op burgemeester Van Aartsen gericht waren, de locoburgemeester wel ter vervanging van de burgemeester had kunnen optreden. Oud-burgemeester Mans en anderen meenden van wel. Een reactie van het stadhuis i.c. de locoburgemeester bleef echter uit. Een eventuele reactie van de locoburgemeester zou in dit specifieke geval mogelijk ook meer kwaad dan goed hebben gedaan, bijvoorbeeld als het leiderschap van burgemeester Van Aartsen daardoor in twijfel zou worden getrokken. De vraag is dan ook waarom burgemeester Van Aartsen niet zelf naar Den Haag is teruggekeerd. Het was immers door toedoen van zijn woordvoerder dat er een misverstand was ontstaan. In het interview bij *Pauw* lichtte de burgemeester zijn overwegingen toe:

‘Ik vond het geen reden om terug te komen, om de doodeenvoudige reden dat het hele optreden van het OM, dat is gebeurd; daar ben ik zelf zeer nauw bij betrokken. Maar nogmaals: de burgemeester doet niet het werk van het OM, maar kan wel zeggen “alsjeblijft, doe wat”. Dat heb ik gedaan. Maar wat er daarna over mij heen kwam – en ik heb gezegd, het was min of meer een hetze, vooral gebaseerd op woorden die ik nooit heb gesproken en ook niet namens mij waren gesproken – daarvan heb ik gezegd: daar kom ik niet voor terug.’

De situatie die zich voordeed was inderdaad geen ‘ramp’ in termen van doden of gewonden. De stad stond niet ‘in brand’, al was dat wel het beeld dat sommige media schetsten en waartegen Van Aartsen zich stellig verzette. In ieder geval was de situatie niet te vergelijken met die in Waalre waar in de zomer van 2012 het gemeentehuis letterlijk in vlammen opging. Wat zich voordeed was vooral – wat Van Aartsen noemde – een hetze rond zijn persoon. Op de inhoud van de kwestie was actie ondernomen, zowel door het OM (door aanhoudingen te verrichten), als door burgemeester Van Aartsen. Naar aanleiding van de demonstratie van 12 juli had met Joodse organisaties een constructief

gesprek plaatsgevonden;¹⁷⁹ de Haagse gemeenteraad was reeds geïnformeerd over de beperkte mogelijkheden van een burgemeester om demonstraties op voorhand te verbieden,¹⁸⁰ en ook in de persverklaring was dit gemeld. De oproep van de gemeenteraadsfracties (PVV, Groep Mos en SP) om bij de aanpak van demonstraties de leiding te nemen, stuitte eenvoudigweg op een afwezigheid van bevoegdheden van de burgemeester in deze. Daar kon burgemeester Van Aartsen – ook bij een eerdere terugkeer – niets aan veranderen.

10.5 Afronding

Terwijl menigeen in de zomer van 2014 in de ban was van de vliegcrash MH17, beleefde de stad Den Haag hectische tijden. Demonstraties tegen Israëlische acties in de Gazastrook werden aangegrepen om een verheerlijking van IS tentoon te spreiden en aan antisemitische gedachten uiting te geven. De Schilderswijk, waarover pseudojournalist Perdiep Ramesar eerder het verhaal verzong dat het de ‘shariadriehoek’ zou zijn, kwam daardoor opnieuw in negatieve zin in de schijnwerpers te staan.

Hoe sterk beeldvorming kan zijn, bleek ook uit de reacties die richting burgemeester Van Aartsen werden geuit. Van hem werd verwacht tegen de ontoelaatbare uitingen op te treden, terwijl die taak bij het OM ligt. Daarmee spreekt uit deze casus een disbalans in het optreden van de betrokken autoriteiten, hoewel dat feitelijk niet het geval hoeft te zijn geweest. Het beeld dat burgers, belangenorganisaties en blijkbaar ook enkele Haagse gemeenteraadsfracties hadden, was dat de burgemeester ook voor zaken waarin hij geen bevoegdheden heeft, verantwoordelijkheid draagt. Het mooie van deze casus is dat deze laat zien hoe een ervaren bestuurder met een dergelijke crisissituatie is omgegaan.

179 Omroep West, 16 juli 2014. Nieuws: Joodse organisaties tevreden na gesprek met Van Aartsen over hakenkruizen. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.omroepwest.nl/nieuws/16-07-2014/joodse-organisaties-tevreden-na-gesprek-met-van-aartsen-over-hakenkruizen>.

180 Brief van burgemeester Van Aartsen aan de Algemene Raadscommissie d.d. 17 juli 2014.



Politiemensen die dicht bij de brandende flat in Diemen hebben gewerkt, gaan uit voorzorg aan de zuurstof

Jeroen Wetzels @jeroenwetzels

Ed Oomes, Wendy Kiel

11.1 Inleiding

Van elk incident valt wel iets te leren en van sommige zelfs veel, vooral als er op een andere manier dan gebruikelijk naar de gebeurtenis gekeken wordt en niet zozeer het incident zelf onderwerp is van onderzoek, maar de lessen die uit de gebeurtenis getrokken kunnen worden. Dat is de insteek die wij bij de analyse van de gasexplosie in Diemen hanteren. Wij borduren hierbij voort op het Integraal incidentmanagementmodel dat we hebben beschreven in *Lessen uit crises en mini-crisis 2013*.¹⁸¹ In het model worden drie momenten onderscheiden waarop een piek in de (*weak*) *signals* erop kan wijzen dat het incident in een ander stadium terechtkomt. Deze drie momenten kunnen tijdens een incident klaarblijkelijk onverwacht ontstaan en twee kanten opslaan: naar een beheerst of onbeheerst incidentverloop. Het zijn letterlijk *tipping points*. In zijn boek *The Tipping Point* beschrijft Malcolm Gladwell deze momenten als volgt:

'Ideas and products and messages and behaviors spread just like viruses do (...). Three characteristics – one, contagiousness; two, the fact that little causes can have big effects; and three that change happens not gradually but at one dramatic moment – are the same three principles that define how measles moves through a

¹⁸¹ Kiel, W. & Oomes, E. (2014). Brand in Leeuwarden: het kwartier van de Kelders. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2013*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

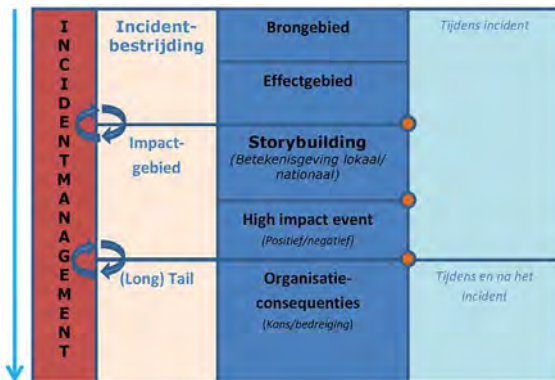
grade-school classroom. Of the three, the third trait – the idea that epidemics can rise or fall in one dramatic moment – is the most important, because it is the principle that makes sense of the first two and that permits the greatest insight into why modern change happens the way it does. The name given to that one dramatic moment in an epidemic when everything can change all at once is the Tipping Point.'

Wij veronderstellen dat elk incident *tipping points* kent waarop het incident een hele andere wending kan krijgen. De vraag is of bij het incident in Diemen sprake is geweest van een dramatische wending. Voor zover wij kunnen overzien niet, maar er waren wel meerdere *tipping points* waarop dit mogelijk was geweest. Door deze te benoemen, willen wij een bijdrage leveren aan het herkennen van *tipping points*.

De *tipping points* die worden besproken zijn:

- de kans op het ontstaan van storybuilding tijdens het gouden uur;
- de bewustwording om half acht 's avonds dat er voor meer mensen dan verwacht onderdak gezocht moet worden;
- de mate waarin de betrokken burgers zelfredzaamheid zijn, is anders dan verwacht.

Figuur 11.1 Integraal Incidentmanagementmodel



Voor het schrijven van deze bijdrage hebben wij de evaluaties van de gemeente Diemen en die van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland bestudeerd, alsmede het regionaal crisisplan van de

Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. Daarnaast zijn via internet openbaar toegankelijke documenten en kranten geraadpleegd (onder andere van AT5, RTV Noord-Holland, *Het Parool* en *NRC Handelsblad*) en hebben wij gesproken met de burgemeester en de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Diemen.

De benadering die wij hanteren levert beschrijvingen op die sommigen wellicht zouden classificeren als hypothetisch. Dat is niet de insteek die wij voor ogen hebben. Wij beschouwen de lessen uit Diemen als een voorbeeld en hanteren liever de zienswijze van het ‘bijna-ongeval’ uit de veiligheidskunde dan die van het hypothetisch construct uit de bestuurskunde.¹⁸² Het zijn *tipping points*; momenten in complexe situaties met veel onzekerheid, waarop de mini-crisis een crisis had kunnen worden. Het vroegtijdig herkennen en erkennen van dergelijke *tipping points* levert ons inziens een veerkrachtiger crisismanagement op.

11.2 Feitenrelaas

Op 4 september 2014 doet zich om 15.40 uur tijdens renovatiewerkzaamheden aan de flat De Beukenhorst in Diemen een gasexplosie voor. De klap is enorm en zorgt ervoor dat een deel van de gevel instort. Er is zorg over de stabiliteit van de flat en in allerijl wordt De Beukenhorst ontruimd, zowel de hoogbouw als de laagbouw. Twee mensen worden vermist. Naar later blijkt, zijn zij als gevolg van de explosie overleden. Daarnaast raken vijftien mensen gewond en moeten ruim 45 politiemensen met zuurstof worden behandeld omdat zij te lang in de rook hebben gestaan (VRAA, 2015, p. 11).

Volgens de evaluatie van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland schaalte de OvD-brandweer om 15.57 uur op naar GRIP-2, vanwege de omvang van ‘het effectgebied’. Conform het regionaal crisisplan van de veiligheidsregio komen dan het Lokale Actiecentrum Diemen en het Regionale Actiecentrum Publieke Zorg bijeen en wordt

¹⁸² Als er weinig ongevallen zijn om van te leren, is het verstandig om bijna-ongevallen te registreren en analyseren om te zoeken naar verbeteringen in gedrag, techniek en organisatie. Deze benadering is in de veiligheidskunde heel normaal, maar in de crisisbeheersing nog niet heel gangbaar. De bestrijding van crisis is echter een vorm van bedrijfsvoering die ook verbeterd kan worden ondanks het feit dat de incidentbestrijding goed (genoeg) is verlopen.

ook de zogenoemde Interface opgeroepen, de Amsterdamse equivalent van het operationeel team.

Om 17.07 uur schaalde de Leider CoPI af naar GRIP-1. Hij geeft aan dat alles onder controle is; GRIP-2 is daarom niet meer noodzakelijk. Om 17.42 uur is er een telefonische update met de OvD-geneeskundig. De twee doden zijn dan nog niet bevestigd, wel wordt de kraanmachinist vermist. Er is nog steeds sprake van een gaslekkage en het is onduidelijk of er nog personen in de niet doorzochte appartementen aanwezig zijn. Zo'n twee uur later, om 19.39 uur, komt de bevestiging dat er inderdaad sprake is van twee doden. Ook wordt duidelijk dat de bewoners die nacht niet terug kunnen naar hun woning. Voor 213 bewoners wordt onderdak voor de nacht gezocht en gevonden in het marine-etablisement te Amsterdam. Vanaf 22.30 uur worden de bewoners daarheen vervoerd en gaat het CoPI in de 'slaapstand'.

De volgende morgen is er om 8.00 uur een CoPI-overleg en vindt een overdracht van taken plaats aan de nazorgorganisatie. Om 08.35 uur wordt afgeschaald naar GRIP-0 en zorgt de gemeente Diemen samen met de woningbouwvereniging voor de verdere afhandeling.

11.3 Analyse

11.3.1 *Tipping point 1: de kans op het ontstaan van storybuilding in het gouden uur*

In onze bijdrage in de vorige bundel beargumenteerden wij dat men bij elk incident alert moet zijn op storybuilding en de impact daarvan (Kiel & Oomes, 2014. p. 307):

'Het is tegenwoordig niet meer zo dat de maatschappij altijd juichend staat te applaudisseren bij het werk van de brandweer (of andere hulpdienst). Al direct na de eerste inzet verschijnen op de sociale media commentaren die razendsnel opgepikt kunnen worden en elkaar kunnen versterken in een complex netwerk met onvoorspelbare feedback- en feedforward-mechanismen.'

Het ontstaan van 'storybuilding' kan als *tipping point* positief of negatief uitvallen: er wordt in de (sociale) media een positief beeld van de

hulpdiensten en gemeente neergezet of een negatief beeld. Belangrijk is om het ontstaan van storybuilding te herkennen, om een bijdrage te kunnen leveren aan het verhaal dat ontstaat en er zo mogelijk voor te zorgen dat het de goede kant uitvalt.

Wat gebeurde er nu bij de gasexplosie in Diemen tijdens het gouden uur? Uit de evaluatie van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland blijkt dat de communicatie en voorlichting in het begin niet goed verliepen. Volgens de interne procedures van de veiligheidsregio had er direct na afkondiging van GRIP-1 een persalarm afgegeven moeten worden. Dat is niet gebeurd. Pas drie kwartier na alarmering is de pers op de hoogte gesteld. Ondanks deze late alarmering was de pers al wel in groten getale aanwezig en werd er vanaf het begin van het incident direct druk getwitterd. De pers begaf zich (zonder dat daarop werd toegezien) op en rondom het incidentterrein en begon met verslaggeving, onder meer via een livestream. Uit de evaluatie van de veiligheidsregio blijkt dat de communicatiefunctionarissen de start als erg chaotisch en druk hebben ervaren. De chaotische indruk hield verband met het feit dat pers en bewoners vrij rondliepen op het incidentterrein. Het duurde enige tijd voordat het incidentterrein werd afgezet. Ook had het CoPI geen persvak toegewezen, waardoor verslaggevers gingen rondzwerven. De locatie van het persvak is later alsnog vastgesteld (VRAA, 2015, p. 12).

Verder is het opmerkelijk dat er in de evaluatie van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland niets wordt gezegd over sociale media. Ook in de evaluatie van de gemeente Diemen wordt hier niet op ingegaan, terwijl al vanaf 15.46 uur, zo'n vijf minuten na alarmering, de eerste tweets van toeschouwers verschijnen. Pas om 16.33 uur, drie kwartier later dus, verstuurde de gemeente Diemen haar eerste tweet: 'Ivm incident bij Beukenhorst #Diemen is crisisteam operationeel. Nadere berichtgeving volgt.' Dit betekent dat al gedurende drie kwartier een beeld over het incident kon ontstaan, zonder dat de veiligheidsregio of de gemeente Diemen zich daar bewust van was. De *framing* van het incident had daardoor een heel andere kant op kunnen gaan, waardoor er virtueel twee incidenten hadden kunnen ontstaan die in perceptie flink uit elkaar kunnen lopen (Kiel & Oomes, 2014). Dat maakt een incident potentieel onbeheersbaar: een *tipping point* waarop een incident een crisis kan worden.

In Diemen heeft bovenstaande situatie niet geleid tot een negatieve *storybuilding*. We kunnen daarom zeggen dat het *tipping point* de goede kant op is gevallen. Maar dit betekent niet dat we alle incidenten op deze manier kunnen blijven benaderen. Wij verwachten dat mensen in de nabije toekomst (nog) kritischer zullen worden en dat de kans groot is dat dit leidt tot negatieve *storybuilding*. Daarom stellen wij voor om actief op het ontstaan van *storybuilding* te sturen en wel op de volgende manier.

Verkort de responstijd voor sociale media

In de meeste crisisplannen wordt uitgegaan van een opkomsttijd voor communicatiefunctionarissen van een half uur. Die tijd is afgestemd op de opkomsttijd van een CoPI en is veelal gebaseerd op een kostenafweging uit de tijd dat de sociale media nog niet zo'n vlucht hadden gemaakt. Vanuit die optiek is binnen drie kwartier operationeel zijn niet zo vreemd: in een half uur ter plaatse komen en een kwartier om te oriënteren en informeren. De redenatie is echter volledig opgesteld vanuit de zender. Maar hoe snel willen burgers als ontvanger eigenlijk de eerste informatie ontvangen, anders dan 'zo snel mogelijk'? Voor zover wij hebben kunnen nagaan is daarover niet heel veel bekend.¹⁸³ Wel is er (onder andere op luchthavens) veel onderzoek gedaan naar wachtrijperceptie. Daaruit blijkt dat men een negatief oordeel begint te geven als het wachten langer duurt dan tien minuten. Op London Heathrow is deze norm zelfs wettelijk vastgelegd en wordt er via de website over gerapporteerd.¹⁸⁴ De wachtrijperceptie van tien minuten komt ook aardig overeen met de conclusies uit een indicatief onderzoek van een studente communicatiewetenschap. Zij stelt dat mensen die sociale media gebruiken binnen tien minuten een eerste reactie online verwachten (Broderie, 2015). Hoewel de steekproef niet heel sterk is, geeft het wel een indicatie en lijkt het ook veelbelovend om onderzoek te doen naar de verwachte responstijd op sociale media als een vorm van wachttijdperceptie. Wij denken dat het beeld over en het

183 De leidraad *Bevolkingszorg op orde* geeft wel een prestatie-eis voor crisiscommunicatie: uiterlijk 30 minuten na aanvang van het incident wordt feitelijke informatie beschikbaar gesteld aan de betrokkenen, zodat zij zelfredzaam kunnen handelen (Veiligheidsberaad, 2014, p. 46).

184 Zie <http://www.heathrowairport.com/about-us/company-news-and-information/performance/airport-operations/central-security-queues>.

vertrouwen in de hulpdiensten in toenemende mate daardoor bepaald zal gaan worden. Daarnaast zullen burgers en de media niet wachten op duiding door hulpdiensten. Als het te lang duurt voordat er informatie komt, gaat men zelf naar informatie op zoek. (We hebben bij andere incidenten al gezien dat burgers en media zelf beeldmateriaal online zetten waarop bijvoorbeeld een rookpluim zichtbaar was en dat betrokken burgers geïnterviewd werden om een beeld van de situatie te schetsen). Op het moment dat hierdoor een afwijkend beeld (verhaal) ontstaat, is het lastig om te zorgen voor een juiste weergave van feiten.

Ga uit van de omgeving

Sociale media zijn een middel in het crisismanagement: ze maken het mogelijk aan burgers een handelingsperspectief te bieden, vragen te beantwoorden, en te vertellen wat er gedaan wordt. Aandachtspunt hierbij is uit te gaan van een omgevingsanalyse en niet zomaar te gaan zenden. Voorkomen moet worden dat alleen wordt gecommuniceerd over eigen handelingen en niet wordt ingegaan op de vragen (c.q. informatiebehoefte) van burgers en instanties.

11.3.2 Tipping point 2: er hebben meer mensen onderdak nodig dan verwacht

Het tweede *tipping point* heeft de maken met de opschaling en de kwalificatie van (de impact van) het incident. Om dat goed te kunnen beschrijven is het belangrijk om te weten dat de opschaling in de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland afwijkt van het gangbare model in Nederland. Het komt er in het kort op neer dat in de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland het CoPI verantwoordelijk is voor zowel het bron- als effectgebied. Het CoPI is dus verantwoordelijk voor een deel van de taken die in andere veiligheidsregio's bij een operationeel team liggen.

'Het CoPI is in het crisisgebied (brongebied–effectgebied) verantwoordelijk voor het zo goed en snel mogelijk bestrijden van de directe gevolgen van een incident/calamiteit/crisis. De effecten die dit met zich mee kan brengen worden ook door het CoPI in eerste aanleg aangepakt.' (VRAA, 2011, p. 19)

Bij GRIP-2 wordt wel altijd een operationeel team ingeschakeld dat voornamelijk fungeert als vertaler van de situatie ter plaatse naar bestuurlijke vraagstukken voor het beleidsteam. De Leider CoPI dient met de Operationeel Leider te bespreken wat de precieze taakafbakening wordt.

‘De Interface [het operationeel team, red.] is de schakel tussen de operationele uitvoering (CoPI en actiecentra) en de bestuurlijke besluitvorming. Indien bij de bestrijding van het grootschalige incident de “span of control” te groot is voor het CoPI, wordt de Interface ingeschakeld om de uitvoering van de crisisbeheersingsprocessen te coördineren binnen de afspraken die gemaakt zijn.’ (VRAA, 2011, p. 20)

Nu terug naar de situatie ten tijde van de explosie. Om 15.57 uur werd er opgeschaald naar GRIP-2. Zeventig minuten later concludeerde het CoPI dat het alles onder controle heeft en adviseerde het de Operationeel Leider af te schalen (VRAA, 2015, p. 10). Het beeld van de Leider CoPI en het operationeel team was dat de nadruk van het incident lag op de operatie. Bestuurlijke issues werden niet voorzien, zo blijkt uit de evaluatie, en verdere opschaling werd daarom niet noodzakelijk geacht.

Om 16.30 uur was er een CoPI-overleg, waarbij – vanwege de GRIP-2 alarmering – meerdere diensten aanwezig waren, zoals de dienst Werk en Inkomen Amsterdam. Ook de woningbouwvereniging Lieven de Key was vertegenwoordigd, net als de energieleveranciers Salvage en Liander. Met deze ruime invulling besloot het CoPI dat verdere opschaling niet noodzakelijk was en dat alle voorzienbare taken binnen het CoPI konden worden afgedaan.

Hoewel het CoPI naar eigen zeggen het incident onder controle had, liep niet alles even soepel. Uit de evaluatierapporten blijkt dat het overleg tussen het CoPI en het lokale Actiecentrum Publiekszorg – zeker in het begin – stroef verliep. Bij het Actiecentrum Publiekszorg was de afschaling naar GRIP-1 niet bekend en onduidelijk was wie de leiding had. Een voorbeeld hiervan had betrekking op het organiseren van opvanglocaties (Gemeente Diemen, 2015, p. 3). Er bleken parallel twee locaties voor dagopvang te zijn ingericht, waarvan er één niet is gebruikt. Deze stroefheid had evenwel beperkte consequenties. Lastiger was dat het bij de afschaling naar GRIP-1 nog onduidelijk was

of bewoners terug konden naar hun woning. Ook was op dat moment nog niet duidelijk wat er die nacht nog georganiseerd moest worden en door wie. Dit is een *tipping point* waarop het incident een crisis had kunnen worden. Eigenlijk werd achter de feiten aan gelopen en was men verrast door de mededeling van Liander om 19.30 uur dat gas en elektra die avond niet meer konden worden aangesloten. Dit betekende dat de bewoners die avond niet terug konden naar hun woning. Voor de bewoners van de hoogbouw was men al eerder op zoek gegaan naar opvang in hotels, nu kwamen daar ook de bewoners van de laagbouw bij. Uiteindelijk konden ruim 213 bewoners die nacht niet terug naar huis. Ze hadden vrijwel allemaal opvang nodig en waren dus minder zelfredzaam dan werd aangenomen. We komen hier in de volgende paragraaf nog op terug. Het zoeken naar adequate overnachting werd bemoeilijkt doordat vanwege evenementen in Amsterdam alle hotels waren volgeboekt. Gelukkig bood het marine-etablisement na enige bestuurlijke druk uitkomst. Rond 22.30 uur werden de bewoners naar het marine-etablisement vervoerd en was dat deel van de hulpverlening voor die dag afgerond.

Incidentframes

Er dient zich hier een interessante vraag aan die je het ‘incidentframe’ zou kunnen noemen: was dit een gasexplosie waardoor meer dan 200 mensen dakloos waren, of zijn er meer dan 200 mensen dakloos geworden vanwege een gasexplosie?

In het eerste frame zal de neiging zijn het incident te analyseren vanuit de explosie. Wat is het voor explosie? Is er kans op nog een explosie? Zijn er nog branden? Is het gas uit? Zijn er gewonden of doden? Is het gebouw nog stabiel? Het zijn operationele vragen die horen bij de incidentbestrijding en volgens de evaluatie van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland lijken die allemaal wel aan de orde te zijn geweest. Waarschijnlijk is dit dan ook het leidende incidentframe geweest.

'Misschien wel de belangrijkste les uit deze fase is dat er in het begin, dus op vrijdag 5 september in de overdrachtsfase van "GRIP" naar "nazorg" en ook in het weekeinde dat volgde, onvoldoende de gelegenheid is benut om tot een gezamenlijke, complete diagnose te komen van de situatie. (...) Ook een goede analyse van hoe de situatie zich zou kunnen ontwikkelen en wat de daarbij behorende opgaven zouden kunnen zijn, had bijgedragen aan het formuleren van een gedeelde "zorgopgave" die nog steeds snel georganiseerd moest worden.' (Gemeente Diemen, 2015, p. 5)

Deze conclusie van de gemeente is begrijpelijk en terecht, maar vanuit het tweede incidentframe gedacht zou je zelfs kunnen stellen dat ook 5 september te laat was geweest voor die analyse. Feitelijk zou deze vraag al bij het begin van de incidentbestrijding gesteld moeten worden, zeker omdat de schade na de explosie zo aanzienlijk was, dat een snelle terugkeer zeer onwaarschijnlijk zou zijn. Het maken van een dergelijk scenario is dan geen overbodige luxe. Bij incidenten als dit moet dus altijd rekening worden gehouden met (minimaal) twee incidentframes die deels gelijk oplopen maar verschillen in doelstelling. Incidentframes kunnen overigens tijdens de incidentbestrijding veranderen. Het is belangrijk dat er richting wordt gegeven aan het invullen van beide frames. Het operationeel team had ook hierbij goede diensten kunnen vervullen, met name om het situatiebewustzijn rondom het tweede frame te vergroten.

De werkbelasting, de grote groep die tijdelijk geen onderdak had en de mediagevoeligheid van het incident zorgden voor een groot impactgebied die de incidentbestrijding onder druk heeft gezet. Op het tweede *tipping point* is het net goed gegaan dankzij de aanwezigheid van het marine-etablisement en enig bestuurlijk aandringen. De manier waarop de crisisbeheersing in de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland georganiseerd is, met zo'n grote taak voor het CoPI en een onduidelijke rol van het operationeel team, werkte een *tipping point* in de hand. Zeker als er sprake is van een complex incident, waardoor alle aandacht naar de operatie wordt getrokken, is het risico groot dat het incident onbeheersbaar wordt, zonder dat men dat op dat moment doorheeft.

11.3.3 *Tipping point 3: mate van zelfredzaamheid*

Het derde *tipping point* handelt over de opvang van de getroffen bewoners na de eerste opvang in het marine-etablissement en later in hotels. Op dinsdag 9 september 2014 meldde RTV Noord-Holland dat zo'n 20 bewoners van De Beukenhorst de voorgaande nacht in de buitenlucht hadden doorgebracht, op bankjes of in auto's. Ze waren bang om terug te keren naar hun woning vanwege instortingsgevaar en asbest. Die angst was in de loop van de zondag al naar boven gekomen. Er was in het weekend hard doorgewerkt om alle bewoonbare flats weer van gas en elektriciteit te voorzien, zodat de bewoners weer naar huis terug konden. Maar een deel van de bewoners wilde helemaal niet terug, zo lieten zij via de media weten. In het *NRC Handelsblad* van 7 september zei een woordvoerder van de woningbouwvereniging hierover:

'Wij hebben te maken met mensen die niet terug durven keren. Vandaag bieden we deze mensen daarom nog onderdak in een hotel. De hulpdiensten gaan met elk individu in gesprek om te kijken waardoor ze niet terug durven te keren.'

Die gesprekken vonden plaats op zondagmiddag. Ambtenaren van de gemeente Diemen en medewerkers van woningbouwvereniging De Keij brachten een bezoek aan de bewoners in de verschillende hotels, om te inventariseren wat er aan de hand was. Het standpunt van de gemeente en de woningbouwvereniging dat de bewoners terug konden keerden veranderde echter niet. De directeur zei daarover in *NRC Handelsblad*: 'De woningen zijn veilig. Voor deze groep stellen wij geen andere woonruimte beschikbaar. Bij de herhuisvesting gaat onze prioriteit eerst uit naar alle bewoners die echt niet kunnen terugkeren.' Men bood de bewoners nog een laatste hotelovernachting aan, van zondag op maandag, maar daarna zouden de bewoners weer naar huis moeten.

Uiteindelijk sliepen zo'n twintig mensen buiten, constateerde een verslaggeefster van RTV Noord-Holland. Via het twitteraccount @joordoetverslag beschreef zij de situatie ter plekke en stuurde ze foto's. AT5 meldde dinsdagochtend dat een van de bewoners aan onderzoekingsverschijnselen moest worden behandeld. Dat deed de beeldvorming over het crisismanagement kantelen. In veel media was het

nieuws dat de bewoners niet terug wilden, waardoor de kans op negatieve *storybuilding* aanwezig was.

Inmiddels werd ook duidelijk dat de groep bewoners veel minder zelfredzaam was dan de aannames die in de leidraad *Bevolkingszorg op orde* worden gegeven (Veiligheidsberaad, 2014, p. 51):

'Zoals gezegd maakt ongeveer 10 procent van de betrokkenen van een ramp gebruik van de door de overheid beschikbaar gestelde opvang. Uit de Nederlandse casuïstiek van de afgelopen 15 jaren blijkt dat van de beschikbaar gestelde opvanglocaties (meestal zijn dit sporthallen) "slechts" door een "handjevol mensen" gebruik wordt gemaakt. Verder blijkt uit deze casuïstiek dat vrijwel nooit meer dan 200 mensen langer dan 48 uur zijn opgevangen. Om de voorbereide zorg beter te laten aansluiten bij deze praktijkbehoefte kan worden volstaan met een opvangcapaciteit van 10% van de slachtofferpopulatie. Mochten er meer mensen opgevangen moeten worden dan vindt dit plaats op basis van veerkracht en improvisatie (geïmproviseerde zorg).'

In Diemen bleek meer dan tien procent van de bewoners opvang nodig te hebben. Nadat de informatie uit de gesprekken met de bewoners geanalyseerd was, werd vastgesteld dat veel mensen door de explosie in de war waren. De demografische en sociaal-economische samenstelling van de bewoners uit De Beukenhorst maakte de zorgvraag groter dan aanvankelijk gedacht. Er was sprake van een grote groep minder zelfredzamen met een meer complexe hulpvraag dan in eerste aanleg onderkend werd. Het organiseren van een goede vorm van hulpverlening vergde tijd en improvisatie van professioneel betrokkenen (zie Gemeente Diemen, 2015, p. 5). De gemeente besloot om de hulpverlening te verbreden en organiseerde dinsdagmiddag een bewonersbijeenkomst in het gemeentehuis. Daar kondigde de gemeente aan dat er vanaf woensdag 10 september een speciaal spreekuur zou worden geopend voor bewoners, los van hun huisvestingsvragen. Vragen rond de huisvesting zouden door woningbouwvereniging De Keij worden opgepakt. Deze duidelijke taakverdeling gaf enige rust en voorkwam misverstanden. De bewoners die eerder hadden aangekondigd net zo lang buiten te blijven slapen tot de problemen waren opgelost,

betrokken weer hun woning. RTV Noord-Holland meldde op woensdag 10 september dat geen van de bewoners meer buiten had geslapen. De crisis was afgewenteld.

In de evaluatie van de gemeente Diemen wordt onderkend dat de overdracht tussen de hulpverleningsdiensten en de nazorgorganisatie niet goed is verlopen. Er was te weinig tijd genomen om de situatie goed te analyseren en eventuele problemen vast te stellen. In de vorige paragraaf hebben wij dit al beschreven aan de hand van de incidentframes. Er werd onvoldoende ingezien dat veel bewoners niet zelfredzaam waren en dat er sprake was van een afwijking van de prestatie-eisen. De daarbij horende maatregelen zijn eerst niet genomen en daarna te laat, waardoor een twintigtal bewoners de nacht buiten doorbracht. De acties die daarop volgden – een gesprek met de burgemeester en het bieden van een bredere hulpverlening dan huisvesting alleen – hadden wel effect. Ook de taakverdeling tussen de gemeente Diemen en woningbouwvereniging De Keij was een goede beslissing. Het zorgde voor duidelijkheid en gaf meer rust voor de bewoners. Vanaf dat moment was het nazorgtraject ook beheersbaar en vonden er geen *tipping points* meer plaats, hoewel het een langdurig traject is geworden: pas op 12 juni 2015 konden de laatste bewoners terug naar huis.

11.4 Conclusie

De explosie in de flat aan De Beukenhorst is een interessante casus die weliswaar de status van mini-crisis nergens ontgroeit, maar wel een aantal *tipping points* kent die tot een crisis hadden kunnen leiden. Als op de casus wordt ingezoomd zijn scheurtjes in het systeem van de crisisbeheersing zichtbaar die dergelijke *tipping points* veroorzaken. Die scheurtjes worden voornamelijk veroorzaakt door onvoldoende flexibiliteit (in het gebruik) van voorbereide plannen en structuren op het managen van afwijkingen. Waar de dynamiek in de planvorming traditioneel wordt gezien in het onderscheid tussen het bron- en effectgebied (de instorting en brand, de zoektocht naar gewonden en zo voort), zien wij ook een onvoorspelbare dynamiek in het impactgebied ontstaan (sociale media, (on)zelfredzaamheid slachtoffers, complexe afstemming tussen veel partijen), die vroegtijdig gemanaged moet

worden, parallel aan de bron- en effectbestrijding. Want dat is de rode draad in de drie *tipping points* van Diemen: de gebeurtenissen halen de crisisbeheersing in, waardoor een escalatie dreigt die gelukkig niet plaatsvindt. Enerzijds door toevallige omstandigheden, anderzijds door alsnog de juiste maatregelen te treffen. Het zijn drie bijna-ongevallen in de bedrijfsvoering van het crisismanagement. Dit vraagt ons inziens – naast de bekende organisatie die zich voornamelijk richt op de bestrijding van de bron en het effectgebied – om een flexibele organisatie die voortdurend de twee incidentframes monitort en bijstuurt: het bron/effect incidentframe en het impact incidentframe. Daarnaast zou het goed zijn als veiligheidsregio's en Brandweer Nederland structureel incidenten als dit gaan onderzoeken, als ware het een bijna-ongeval. Een mini-crisis laat het systeem namelijk stretchen, waardoor eventueel aanwezige scheurtjes zichtbaar worden en gerepareerd kunnen worden, zodat ze geen oorzaak meer kunnen vormen voor het ontstaan van een crisis. Het gaat daarbij niet zozeer om uit te zoeken hoe het incident *an sich* is verlopen, maar om te checken of alle planvormen, structuren en systemen nog aansluiten bij het impactgebied, inclusief de verwachtingen die er in de maatschappij leven over de crisisbeheersing. Als de maatschappij zich namelijk zo snel blijft ontwikkelen als nu, moet de crisisbeheersingsorganisatie manieren vinden om zich structureel aan die veranderingen te blijven aanpassen. Crises komen te weinig voor om alleen daarvan genoeg te leren om te verbeteren. Het model van het bijna-ongeval, dat op zoek gaat naar de *tipping points*, is daarom mooi aanvullend gereedschap.



'Bizar hoe alles ineens stil stond' #mist #A58'

Marc Geldof @MarcGeldof

Jaco van Hoorn, Hans Zuidijk

12.1 Inleiding

In het Achtuurjournaal van maandag 15 september 2014 meldt weerman Gerrit Hiemstra voor die nacht en de volgende ochtend mist ‘die wel wat hinderlijk kan zijn voor het verkeer’. Dat laatste blijkt, achteraf gezien, veel te zwak uitgedrukt.¹⁸⁵ De volgende dag wordt het nieuws, naast de berichtgeving over Prinsjesdag, beheerst door berichten over een ernstige kettingbotsing, die het gevolg is van een dichte ochtendmist. In de ochtendspits van dinsdag 16 september 2014 doen zich namelijk op de A58, tussen Middelburg en Goes, drie kettingbotsingen voor. Daarbij zijn twee doden te betreuren, raken drie personen (onder wie een jong meisje) zwaargewond en ruim tachtig mensen licht- tot middelzwaargewond.

In dit hoofdstuk gaan wij in op drie aspecten die bij de gebeurtenissen en de aanpak door de hulpdiensten speelden, te weten: de eerstehulpverlening, het strafrechtelijk onderzoek en de ondernomen nazorgactiviteiten. Het hoofdstuk kwam tot stand op basis van interviews met de Leider CoPI, de Operationeel Leider, de leider en medewerkers van het politieonderzoek en de hoofdofficier van justitie van het arrondissement Zeeland-West-Brabant en een analyse van mediaberichten.

¹⁸⁵ Op dinsdag 16 september even na 06.00 uur heeft het KNMI voor Zeeland alsnog een mistwaarschuwing (code geel) afgegeven.

12.2 Feitenrelaas

Het is Prinsjesdag 2014. In de ochtend van deze derde dinsdag in september botsen tussen 08.00 en 09.00 uur in Zeeland meer dan 150 auto's op elkaar. Er zijn op dat moment hardnekkige mistbanken; automobilisten noemen het 'een witte muur'. Op de A58 richting Bergen op Zoom doen zich op drie locaties de ergste ongevallen voor; de eerste en de laatste liggen 8 kilometer uit elkaar. Na een eerste kettingbotsing rond 08.00 uur volgt een tweede grote aanrijding rond 08.15 uur, en een derde rond 08.50 uur. Tussen deze drie grotere ongevallen en op de andere rijbaan vinden diverse kleinere aanrijdingen plaats. Als gevolg van dit alles ontstaan lange files. Bij de tweede grote kettingbotsing komen twee personen om het leven: een motorrijder en tevens vrijwillige brandweerman, en een automobilist die na een aanrijding uit zijn auto stapte en vervolgens werd aangereden.

De ravage op de weg is enorm. Auto's liggen zwaar beschadigd op en in elkaar. Hulpdiensten rukken massaal uit. De A58 wordt in beide richtingen afgesloten. Er worden in totaal 50 ambulances ingezet, die conform het ambulancebijstandsplan ook uit andere veiligheidsregio's afkomstig zijn. Ter plaatse wordt GRIP-2 afgekondigd. Tegen 10.00 uur wordt er opgeschaald naar GRIP-4. De voorzitter van de Veiligheidsregio Zeeland, burgemeester Lonink van Terneuzen, treedt op als voorzitter van het regionaal beleidsteam (RBT). De burgemeesters van betrokken gemeenten blijven in hun eigen gebied om de rol van burgervader te vervullen.¹⁸⁶ Afstemming vindt telefonisch plaats.

Uiteraard gaat de eerste zorg uit naar de slachtoffers. Daarnaast is er aandacht voor de mensen die achter en tussen de aanrijdingen in de file staan. Zij worden af en toe door langslappende brandweer- en politiemensen geïnformeerd over het verloop en de verwachte duur van de hulpverlening. Op sommige plaatsen nemen omwonenden het initiatief om water en wat eten naar de mensen in de file te brengen. Ook het Rode Kruis wordt ingezet voor verzorging van gestrande

¹⁸⁶ Zo gaat burgemeester Brugman van Middelburg aan het begin van de middag naar opvangcentrum De Blikken in Arnemuiden om slachtoffers een hart onder de riem te steken.

automobilisten. Een groep zorgbehoevende kinderen wordt met prioriteit uit de file gehaald en met busjes naar hun school gebracht, waar zij naartoe op weg waren. Daar is voor hen extra opvang geregeld. Een vrouw die met persweeën onderweg was naar het ziekenhuis voor een bevalling, wordt met een ambulance verder vervoerd. De baby is gezond geboren. Vervolgens worden de automobilisten die tussen de aanrijdingen in de file staan, via een opening in de tussengeleiding naar de andere rijbaan geholpen, zodat zij hun weg kunnen vervolgen.

Al om 08.30 uur is de crisiscommunicatie opgeschaald naar een compleet team, dat uiteindelijk draait met een teamleider, omgevingsanalisten, persvoorlichters, publiekvoorlichters, redactie voor web/sociale media, een voorlichter ter plaatse en een communicatieadviseur in zowel het ROT als het RBT. Rond 11.00 uur wordt ook een callcenter geactiveerd. Op Twitter is goed te volgen hoe de situatie zich ontwikkelt. Twitteraars tonen foto's van de ravage, geven uitdrukking aan hun gevoel – 'bizar hoe alles ineens stilstond' – en melden hoe hulpverleners ter plaatse komen. Mensen in de file berichten: 'pfff al 2 uur in de file en nog een paar uur te gaan' of 'voetballen op de snelweg tussen de gestrande auto's'. Wanneer de veiligheidsregio meldt dat er dodelijke slachtoffers en zwaargewonden te betreuren zijn, neemt de persdruk gestaag toe. Journalisten vanuit heel Nederland en uit België vragen om informatie en komen ter plaatse.

Ondertussen worden de 150 beschadigde en achtergelaten voertuigen, en met name die op de drie ongevalslocaties, door de politie zorgvuldig in beeld gebracht en heeft uitgebreid technisch onderzoek plaats. Als de mist is opgetrokken, maakt een politiehelikopter overzichtsfoto's. Vanaf het moment dat het onderzoek ter plaatse het toelaat, worden de voertuigen overgebracht naar het parkeerterrein van de Zeelandhallen in Goes.

Om 12.30 uur geeft burgemeester Lonink, als voorzitter van het RBT, met de Operationeel Leider een persconferentie in het regionaal crisiscentrum in Middelburg, die druk wordt bezocht door regionale en landelijke media. Burgemeester Lonink betuigt zijn meeleven met de nabestaanden van de dodelijke slachtoffers en met de gewonden. Ook benadrukt hij dat het voor overige betrokkenen een traumatische gebeurtenis is. Vervolgens geeft hij de stand van zaken en hoe de

hulpverleningsoperatie verloopt, en ook de verwachting over het tijdstip waarop de rijksweg weer voor het verkeer zal worden geopend.

In de media wordt ruim aandacht aan het ongeval besteed. Er wordt vooral ingegaan op de ernst van het ongeval en de wijze waarop de hulpdiensten optreden. Opvallend is de berichtgeving in de Belgische media. Zowel de VTM als de VRT brengen die avond een nieuwsitem, waarin uitgebreid wordt ingegaan op het mistongeval en betrokkenen aan het woord komen. Valerie Reynaerts van de VTM meldt:

‘De Nederlanders doen er alles aan om het verkeer weer snel op gang te krijgen. Binnen tien uur na het ongeval zal alles weer op gang zijn en dat is opmerkelijk snel.’

Haar collega van de VRT, Gitte van Hoyweghen, is vol lof over de transparante communicatie. Zij verhaalt:

‘Het is opmerkelijk hoe ontzettend snel is afgehandeld. Alles is geweldig goed gecoördineerd verlopen. De hulpverlening was ook zeer creatief. Zo werden toiletten in de berm geplaatst voor gestrande automobilisten en werd de middenberm geopend om auto’s vanuit de file weg te kunnen laten gaan. Als we dit vergelijken met een vergelijkbaar ongeval op de A19 bij Zonnebeke, daar was de weg dicht tot 4 uur de volgende morgen.’

De rijbaan richting Middelburg ging omstreeks 16.00 uur weer open; rond 22.20 uur wordt de gehele weg weer opengesteld.

Er is eigenlijk maar één dissonant: Omroep Zeeland brengt ruim een week na het ongeval het bericht dat een ambulance, terwijl de rijksweg nog niet was afgesloten, in tegengestelde richting reed, waardoor mogelijk meer aanrijdingen zouden zijn ontstaan. Dit bericht is overigens nooit bevestigd, niet door de ambulancedienst en niet in het politieonderzoek. Opmerkelijk is dat op de website van de omroep in meerdere reacties zeer afkeurend op het bericht is gereageerd: ‘Wat een trieste omroep is dit’ en ‘Hulde aan de hulpverleners’.

12.3 Een analyse van de crisisbeheersing

12.3.1 Hulpverlening: sturen op ervaring of improviseren?

In de praktijk van de eerste hulpverlening is het altijd de vraag in hoeverre betrokkenen kunnen sturen op ervaring of – vanwege de omstandigheden – genoodzaakt zijn tot improvisatie. Bij het mistongeval op de A58 bleek vooral sprake van dat laatste.

Rond 08.00 uur kwam de eerste 112-melding binnen bij de Gemeenschappelijke Meldkamer Zeeland. Het aantal meldingen nam snel toe. Rond 08.15 uur volgden nieuwe meldingen, nu van de tweede grote aanrijding. In die kettingbotsing vielen de meeste slachtoffers. Om 08.50 uur volgde een derde piek aan meldingen over de derde grote kettingbotsing.

Kort na de eerste meldingen is door de Calamiteitencoördinator (CaCo) op de meldkamer opgeschaald naar GRIP-1. Bijzonder daarbij was dat de gealarmeerde leider van het Commando Plaats Incident (CoPI) op dat moment stilstond in de file, op de rijbaan richting Middelburg. Kort daarvoor, toen het verkeer nog reed, had hij zich verbaasd over hoe auto's hem bij deze weersomstandigheden nog 'gewoon' met een snelheid van 120 km/h passeerden. De file die kort daarop volgde, deed hem het ergste vermoeden.

Anders dan bij eerdere grote incidenten die de leider CoPI in zijn loopbaan had meegemaakt, was hij nu als eerste 'ter plaatse'. Dit keer had hij bij aankomst geen Officieren van Dienst (OvD'en) die bevestigd konden worden over de situatie. Wel was er rondom dichte mist en een bericht van de CaCo dat er sprake was van complete chaos, doden en gewonden. Zijn grootste opgave was om zich onder deze omstandigheden een beeld te vormen; hoe doe je dat? De leider CoPI besloot tot een eerste, snelle ontmoeting met de OvD'en van de brandweer, GHOR, politie en Rijkswaterstaat, in de middenberm onder een viaduct, ter hoogte van de afslag Heinkenszand. Van hen bleken sommigen ook in de file te hebben gestaan. Tussentijds werd contact gelegd met de Operationeel Leider. Tezamen kwamen ze tot de conclusie dat opschaling naar GRIP-2 noodzakelijk was. De A58 is de belangrijkste autosnelweg in de provincie Zeeland en op dat moment kon al worden voorspeld dat de ontstane situatie grote verkeersontwrichtende effecten zou hebben. Aldus werd om 08.22 uur opgeschaald naar GRIP-2.

In de eerste ontmoeting tussen de leider CoPI en de OvD'en van de verschillende hulpdiensten werden gezamenlijke doelen afgesproken over de aanpak van dit incident. Onderkend werd dat zo spoedig mogelijk een veilige werkplek gecreëerd zou moeten worden en voorkomen moest worden dat zich nieuwe ongevallen zouden voordoen. Daarnaast diende een nauwkeurig beeld te worden gevormd van de omvang van de gebeurtenis, op basis waarvan eventueel verdere opschaling zou kunnen plaatsvinden. Om efficiënt met het hulpverleningspotentieel om te gaan, werd ook een slachtofferbehandelstrategie afgesproken. Zwaargewonden dienden met ambulances afgevoerd te worden naar de ziekenhuizen, lichtgewonden konden met politiebussen naar een enkele kilometers verderop gelegen steunpunt van Rijkswaterstaat (in Kapelle) worden gebracht en niet-gewonden dienden bij hun auto te blijven. Besloten werd tot een verkenning naar twee kanten en met aan beide zijden motorkapoverleg om de aanpak te coördineren.

De meldkamer stuurde op beide rijbanen politie- en brandweereenheden en ambulances naar de staart van de file, die op aanvraag van de OvD'en van de hulpdiensten konden worden doorgestuurd naar een aangetroffen ongevallocatie. Tijdens de verkenning bleek dat er bij de botsingen geen brand was ontstaan en geen voertuigen met gevaarlijke stoffen waren betrokken. Wat opviel was de grote bereidheid van gestrande automobilisten om aan gewonden hulp te verlenen totdat de hulpdiensten dit konden overnemen. Na de verkenning bleek dat alle aanrijdingen met ernstige gevolgen zich hadden voorgedaan in één rijrichting, die van Middelburg naar Goes.

Na ongeveer een uur had het CoPI de indruk dat de gehele situatie in beeld was, hoewel men door de nog steeds voortdurende mist daar niet helemaal zeker van was. Dat gevoel van onzekerheid bleef tot de mist definitief was opgetrokken.

In het CoPI ging het er daarna met name om de hulpverlening te organiseren, het strafrechtelijk onderzoek mogelijk te maken, de auto's in de files tussen de ongevalslocaties te verwijderen en het organiseren van de berging van de zwaar beschadigde voertuigen. Vaste bespreekpunten daarbij waren het totaalbeeld en het slachtofferbeeld en de prognose wanneer de rijbanen weer vrij zouden zijn. Ook was er aandacht voor de situatie in de file. Dit deed men met wat in het CoPI een

‘escalatiebus’ werd genoemd. Voortdurend werd langs de file gereden en contact gemaakt met de gestrande automobilisten om op die manier de sfeer te proeven. Een enkele keer moest daadwerkelijk worden opgetreden. In de file stond een personenbusje met minder-valide kinderen voor wie het oponthoud te langdurig werd. Zij zijn, net als de zwangere vrouw, uit de file gehaald en in staat gesteld hun weg te vervolgen.

Voorafgaand aan het eerste overleg met het ROT is contact gelegd met de voorzitter van de veiligheidsregio en de betrokken burgemeesters. Afgesproken werd dat de burgemeesters door de Operationeel Leider telefonisch op de hoogte zouden worden gehouden. Verder kreeg de Operationeel Leider het mandaat om op te schalen naar GRIP-4 als de situatie daartoe aanleiding gaf. Het ROT kwam om 08.45 uur voor het eerst bijeen. Er was vanzelfsprekend geen totaalbeeld van de situatie en ook het ROT ervoer dat als onbevredigend. Ging het om twintig auto’s, om tachtig auto’s of nog meer? Men beseftte echter dat dit als een van de scenariokenmerken van een mistongeval moest worden beschouwd en de Operationeel Leider kwam met de leider CoPI de volgende taakverdeling overeen: het CoPI zou de autosnelweg voor zijn rekening nemen en het ROT alles wat daarbuiten viel. Het ontbreken van een volledig beeld van de situatie deed echter een van de leden van het ROT besluiten zelf een (verkenning)eenheid langs de ongevalslocatie te sturen. De leider CoPI was het hier echter niet mee eens, omdat hij het als een van zijn belangrijkste taken beschouwde om aan het ROT een volledig en actueel beeld van de situatie op de snelweg te verstrekken. Het leidde er wel toe dat het CoPI op scherp werd gezet en extra verkenningen ging uitvoeren om er zeker van te zijn dat niets over het hoofd werd gezien. Tevens werd afgesproken, naast het actueel houden van het beeld in LCMS, een rechtstreekse telefoonlijn in stand te houden tussen de Leider CoPI en de Operationeel Leider, zodat wijzigingen in het beeld direct met elkaar konden worden gedeeld.

Uitgaande van het feit dat de verschillende aanrijdingen tijdens de ochtendspits plaatsvonden, mocht worden verondersteld dat inwoners van meerdere gemeenten uit de nabije omgeving bij de kettingbotsingen betrokken waren. Gezien de ernst van het incident, de effecten van het naar verwachting langdurig afsluiten van de A58 en de vraagstukken van opvang en verzorging, besloot de Operationeel Leider daarom op te schalen naar GRIP-4. Belangrijkste aandachtspunten in het ROT

waren vervolgens het voorzien in voldoende (geneeskundige) hulpverleningscapaciteit en de crisiscommunicatie. Het ter beschikking hebben van voldoende ambulances is tijdens de hulpverlening geen knelpunt geweest.

12.3.2 *Strafrechtelijk onderzoek: weegt inspanning op tegen de opbrengst?*

Al op de dag na het ongeval berichtten de landelijke media dat door de verzekeringsmaatschappijen de schade zeer snel zou worden afgehandeld. De verzekeringsmaatschappijen hadden daartoe onderling een regeling getroffen, omdat ze een reconstructie van de kettingbotsingen vrijwel onmogelijk achtten.

‘Mensen moesten soms al doorrijden van de politie, terwijl ze nog geen gegevens hadden uitgewisseld met de persoon die achterop was gereden of aan de zijkant was ingereden. Mensen zijn soms van drie of vier kanten tegelijk geraakt. Het zal echt vrijwel een onmogelijke opgave worden om een hele goede reconstructie te maken’, aldus directeur Schroevers van ZLM verzekeringen.¹⁸⁷

De verzekeringsmaatschappijen kwamen overeen dat ze geen onderscheid zouden maken tussen casco- en WA-schades. Dit hield in dat iemand met een WA-polis zowel de schade aan zijn auto als eventuele letselschade kon indienen bij zijn verzekeraar. De schadeafwikkeling zou bovendien geen gevolgen hebben voor het aantal schadevrije jaren, omdat de schuldvraag moeilijk kon worden vastgesteld.

Toch ging in de dagen na het mistongeval veel aandacht uit naar de oorzaak, die door velen bij de weersomstandigheden werd gelegd. Dit werd vooral gevoed door betrokkenen die aan het woord kwamen. Een veelgehoorde reactie was: ‘We reden in een witte muur. We zagen ineens geen hand voor ogen meer.’

¹⁸⁷ RTL Nieuws, 17 september 2014. Nieuws binnenland: Verzekeraar: ‘reconstructie A58-botsingen vrijwel onmogelijk’. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/verzekeraar-reconstructie-a58-botsingen-vrijwel-onmogelijk>.

Na een ongeval met één of meer dodelijke slachtoffers volgt echter altijd een strafrechtelijk onderzoek. Tijdens het optreden op de plaats van het ongeval was besloten om een grondig onderzoek te starten. Ongevallenexperts van de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant en de Landelijke Eenheid zijn direct aan de slag gegaan om de situatie zo goed mogelijk in kaart te brengen; alles werd nadrukkelijk vastgelegd. Op de drie ongevalllocaties werden twaalf voertuigen in beslag genomen.

Het onderzoek richtte zich op een inventarisatie van betrokken voertuigen, bestuurders en getuigen. In beeld moest worden gebracht hoe de dodelijke aanrijdingen en de aanrijdingen met zwaar gewonden hadden kunnen ontstaan. Daarnaast moest inzichtelijk worden gemaakt hoeveel gewonden, ook qua ernst, er waren en hoeveel schade er was ontstaan. Al het onderzoek moest leiden tot een antwoord op de vraag of automobilisten konden worden aangemerkt als verdachte.

In het onderzoek zijn bijna 250 mensen gehoord, van wie minstens twintig intensief. Voorafgaand aan deze verhoren is een standaardverhoorplan gemaakt. In enkele gevallen is ervoor gekozen om kinderen te horen in zogenoemde verhoorstudio's, die speciaal voor het verhoor van kinderen zijn ingericht. Verder zijn er meer dan 200 sporen forensisch onderzocht, en is er een oproep gedaan om aan de politie foto's en filmpjes van de aanrijdingen beschikbaar te stellen. Aan die oproep is massaal gehoor gegeven. Overigens trof de politie zelf in een van de zwaar beschadigde voertuigen een dashcam aan, die belangrijke informatie opleverde. Ziekenhuizen gaven op verzoek van de politie medische verklaringen af over de aard van de verwondingen van de slachtoffers.

Uiteraard doet het wat met bestuurders om door de politie als verdachte te worden aangemerkt. Dit beseffende heeft de officier van justitie in nauw overleg met de politie uiteindelijk besloten om maar drie bestuurders als verdachte aan te merken en om aan hen de 'cautie' (u bent niet tot antwoorden verplicht) te geven. Zoals werd vermoed, bleek het bericht als verdachte te worden aangemerkt inderdaad een grote impact op hen te hebben.

Het gehele onderzoek leidde tot een grondige, maar niet uitputtende reconstructie van de aanrijdingen. Daarin werd onder andere duidelijk dat veel meer dan 150 auto's waren betrokken, want veel auto's die ook op de andere rijbaan bij kleinere aanrijdingen waren betrokken,

zijn op eigen initiatief van de rijksweg vertrokken. Ook werd duidelijk dat sommige auto's met forse snelheid in botsing zijn gekomen. Zo bleek lading uit een aanhangwagen achter een auto, vele tientallen meters verderop terecht te zijn gekomen dan waar de aanhangwagen tot stilstand was gekomen. Dat wil overigens niet zeggen dat onverantwoord hard gereden werd. Niet alleen verklaarden getuigen, maar ook uit beelden van de dashcam bleek, dat auto's heel plotseling een witte muur van mist inreden, waarin het zicht ineens zeer beperkt was. Van sommige auto's is vastgesteld dat zij zes keer zijn geraakt. Toch is niet alles opgehelderd. Zo is de vraag hoe de twee slachtoffers om het leven zijn gekomen, niet volledig beantwoord.

Het onderzoek is in april 2015 afgerond. Kort voor de afronding zijn alle direct betrokkenen nogmaals door de politie gehoord om te vernemen hoe hun situatie was rond fysieke en/of psychische gevolgen. Daaruit bleek dat ongeveer een half jaar na het ongeval nog circa tachtig mensen nadrukkelijk negatieve gevolgen ondervonden van het ongeval. Er was sprake van nek- en rugletsel en daarnaast kampten nog veel mensen met psychische problemen als gevolg van het ongeval.

Het was uiteraard aan het OM om uit het politieonderzoek conclusies te trekken. Het OM heeft hier zeer zorgvuldig over nagedacht. Men heeft daar een speciale reflectiekamer voor belegd, waarbij naast de hoofd-officier ook diverse andere officieren van justitie en direct bij het onderzoek betrokken politiemensen aanwezig waren. Uiteindelijk heeft het OM besloten om geen enkele verdachte te vervolgen. Alle onderzoeksbevindingen brachten het OM tot de conclusie dat de weersomstandigheden zodanig waren, dat sprake was van overmacht. Ook is via het KNMI nagegaan in hoeverre voorsignalen voor de weersomstandigheden van die ochtend zijn genegeerd. Dat bleek niet het geval te zijn. De situatie zoals die zich had voorgedaan, bleek niet vooraf als zodanig te zijn ingeschat. Een ander gegeven was dat op de A58 geen matrixborden aanwezig waren. Waren die er wel, dan had wellicht de snelheid meer verlaagd kunnen worden en had de rijksweg eerder afgesloten kunnen worden. Maar ook dit gegeven leidde in de ogen van het OM niet tot strafrechtelijke aansprakelijkheid.

Het is de vraag of zo'n uitgebreid strafrechtelijk onderzoek gerechtvaardigd was, nu uiteindelijk eigenlijk dezelfde conclusie werd getrokken als bestuurders ter plaatse en verzekeringsmaatschappijen een dag later ook al hadden gedaan. Wij legden deze vraag voor aan de hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant. Zijn opvatting is helder: het strafrechtelijk onderzoek is van grote waarde geweest. De conclusies die het OM op basis van het onderzoek trekt, dragen bij aan de legitimiteit van de overheid naar de samenleving. Het zijn niet de media of derden die tot de beoordeling van de situatie komen, het is de overheid zelf en zij doet dat op grond van eigen, gedegen onderzoek. Van belang daarbij is dat een dergelijk onderzoek niet primair gericht is op het opsporen van verdachten, maar op waarheidsvinding. De behoefte van de samenleving en zeker van betrokkenen is om te weten wat er precies is gebeurd en hoe het kon gebeuren. Mensen hebben hier recht op en daar heeft het OM nu gezaghebbende uitspraken over gedaan.

12.3.3 *Nazorgactiviteiten: op welke manier en hoe vaak?*

In de weken en maanden na het mistongeval is er op verschillende momenten contact geweest met betrokkenen. Twee dagen na het ongeval, op donderdag 18 september, was er een bijeenkomst voor hulpverleners in congrescentrum De Stenge in Heinkenszand, die door een paar honderd hulpverleners van onder andere de brandweer, ambulance, GHOR, Rijkswaterstaat, gemeente en politie werd bezocht. Ook de burgemeesters van een aantal betrokken gemeenten en leidinggevenden van de veiligheidsregio en de hulpdiensten waren aanwezig. Tijdens de bijeenkomst werd uiteraard stilgestaan bij de omgekomen brandweerman en kwamen hulpverleners aan het woord. Zo vertelden medewerkers van de meldkamer, leidinggevenden van de verschillende hulpdiensten en een aantal leden van het ROT hun persoonlijke verhaal. Daarnaast gaf een medewerker van de GHOR preventieve voorlichting over traumaverwerking. Tegelijkertijd was er ook iets van trots, omdat het algemene gevoel was dat de hulpdiensten goed hadden opgetreden. Om dat te onderstrepen werd het plenaire deel afgesloten met journaalbeelden van de Belgische televisie, waarin zeer veel lof

was voor de hulpverleningsoperatie. Na afloop was er gelegenheid tot npraten en daar werd zeer ruim gebruik van gemaakt.

Figuur 12.1 Aankondiging bijeenkomst betrokkenen mistongeval A58

Was u betrokken bij één van de **kettingbotsingen op de A58?**

De Zeeuwse gemeenten (Bevolkingszorg) organiseren in samenwerking met Veiligheidsregio Zeeland een bijeenkomst om stil te staan bij en na te praten over het zware ongeval van dinsdag 16 september. De bijeenkomst staat in het teken van het gezamenlijk delen van ervaringen en emoties en is bedoeld voor iedereen die direct of indirect betrokken was bij dit ongeval. U bent van harte welkom, aanmelden is niet nodig.

Woensdag 24 september

in Theater de Mythe in Goes
Tijd: 19.30 tot 21.30 uur

*Parkeren kan deze avond
gratis in naastgelegen
parkeergarage Centrum*

Meer informatie en programma: www.goes.nl/A58

Voor vragen over de bijeenkomst kunt u tijdens kantooruren bellen met Maurits van Belzen, ambtenaar rampenbestrijding gemeente Goes, 0113 - 249 610.

Een week later, op 24 september, was er een bijeenkomst voor direct betrokkenen in Theater de Mythe in Goes. Deze bijeenkomst werd door ruim honderd mensen bezocht. Onder hen waren ook de nabestaanden van de twee omgekomen slachtoffers voor wie een minuut stilte in acht werd genomen. De burgemeester van Goes hield een toespraak, hulpverleners vertelden hun verhaal en betrokkenen konden er hun vragen stellen aan de politie, aan Rijkswaterstaat en aan vertegenwoordigers van verzekeringsmaatschappijen. Daarnaast was er ruimte voor een onderling gesprek.

Verder heeft ook 'kleinere nazorg' plaatsgevonden. De politie heeft veel zorg besteed aan het teruggeven van de achtergelaten spullen en voertuigen. Contacten op de dag na het ongeval over het weer ter beschikking stellen van de auto's en de spullen die daarin lagen, verliepen soms zeer emotioneel. Sommigen wilden alles terug hebben, maar er waren ook betrokkenen die niet meer aan het ongeval herinnerd wilden worden. Maatwerk was dus zeker geboden.

Politie mensen hebben nauw contact gehad met familie van de overleden mensen en de zwaargewonde slachtoffers. Er heeft, begeleid door politie mensen uit het onderzoeksteam, een aparte ontmoeting plaatsgevonden met hulpverleners van politie, brandweer en ambulance-dienst en nabestaanden van de dodelijke slachtoffers. Tevens hebben politie mensen, op verzoek, een ontmoeting tot stand gebracht tussen de nabestaanden van de man die overreden is en een bestuurster van de auto waarbij de man was aangetroffen. Dat waren emotionele, maar ook betekenisvolle momenten.

Het strafrechtelijk onderzoek bracht met zich mee dat aan automobilisten nieuw opgekomen vragen konden worden gesteld. Niettemin was de inzet om het onderzoek zo min mogelijk belastend voor betrokkenen te laten zijn.

De leden van het onderzoeksteam hebben alle automobilisten na ongeveer een half jaar nog een keer gebeld. Het doel hiervan was om te vernemen of mensen nog last hadden van de gevolgen van de kettingbotsing. Opvallend was dat heel veel mensen aangaven het zeer op prijs te stellen dat de politie hen hierover benaderde. Zij waardeerden dat als oprechte belangstelling.

Ten slotte heeft op 22 april 2015 in het oude stadhuis in Middelburg een bijeenkomst plaatsgevonden waar het OM en de politie aan betrokkenen uitleg gaven over het strafrechtelijk onderzoek en de conclusies die daaruit getrokken waren. Er waren ongeveer 40 betrokkenen; aan de muren hingen grote foto's van het ongeval. Door de officier van justitie en de politie zijn diverse vragen beantwoord en ook werd een deel van het filmpje van de dashcam getoond. Dit was voor een aantal mensen heftig en emotioneel. Kritiek was er op het OM over de lange duur van het onderzoek en de soms te zakelijke benadering. Tegelijkertijd was de stemming positief over het feit dat het OM niemand strafrechtelijk zou vervolgen. Mensen gaven aan dat ze blij waren dat ze, zoals een van de aanwezigen het zei, 'er nu een punt achter konden zetten'. Overigens was de avond voor betrokkenen ook een gelegenheid om elkaar weer te zien. Mensen die op elkaar waren gebotst of naast elkaar in de file hadden gestaan, zochten elkaar op. Voor veel van hen heeft het grootste ongeluk van Zeeland een flink litteken achter gelaten. 'Ik durf weer achter het stuur te stappen, maar ik ken ook mensen die het nog niet gedaan hebben. Bij goed weer rij ik, maar als het mistig is durf ik niet meer weg.'¹⁸⁸

12.4 Conclusie

Wat zich op Prinsjesdag 2014 afspeelde op de A58 is met recht als een mini-crisis te bestempelen. Twee doden, een aantal zwaargewonden, vele lichtgewonde slachtoffers en veel mensen met psychische problemen; het is een ongeval van formaat. Het is dan ook volkomen begrijpelijk dat het nieuws op deze derde dinsdag in september mede gedomineerd werd door wat zich op de A58 had voltrokken.

Het verkrijgen van een gedeeld beeld van wat er precies was gebeurd, was voor de hulpdiensten een grote opgave. Niet alleen was het zicht zeer beperkt, ook strekte de incidentlocatie zich uit over een afstand van 8 kilometer met daarbinnen drie locaties waar zich grote

¹⁸⁸ Omroep Zeeland, 22 april 2015. Nieuws: Deze bijeenkomst sluit een hoofdstuk af. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.omroepzeeland.nl/nieuws/2015-04-22/851833/deze-bijeenkomst-sluit-hoofdstuk-af#VVxDnE-vG00>.

kettingbotsingen hadden voorgedaan. Commandovoering bij kettingbotsingen, en meer specifiek de beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming, maken regelmatig deel uit van multidisciplinaire oefenprogramma's. Er zijn op zich geen bijzondere redenen om dit scenario vaak te oefenen, maar een kettingbotsing is eenvoudig te ensceneren. In nabesprekingen gaat het dan over het belang van goede beeldvorming. Wat in dergelijke oefeningen ontbreekt, is de mist, die vaak juist de oorzaak is van een dergelijk ongeval. Ook de lengte van de kettingbotsing beperkt zich doorgaans tot hooguit enkele honderden meters. 'Even' het ongeval verkennen en op basis daarvan opschalen is tijdens een oefening geen moeilijke opgave. Dat de praktijk totaal anders kan zijn, hebben de hulpverleners in Zeeland bij dit mistongeval ervaren. Het kan daarom in deze situatie als een meesterzet worden beschouwd om zo snel mogelijk na alarmering een eerste ontmoeting tussen de leider CoPI en de OvD'en te organiseren, waarbij de *commanders intent* werd besproken. Zonder een gedetailleerd inzetplan was er toch een multidisciplinaire opvatting over hoe te handelen en de OvD'en konden zich welhaast beperken tot het voorzien in de benodigde middelen voor de 'klussen' die tijdens de verkenning werden aangetroffen. Datzelfde gold voor het CoPI, dat zich niet bezighield met detailsturing, maar zich richtte op het onderhouden van het informatiebeeld en het op elkaar afstemmen van de activiteiten rondom hulpverlening, het afhandelen van de files, strafrechtelijk onderzoek en berging. Het is goed om te beseffen dat op deze manier een situatie ontstaat waarbij sprake is van sturing van beneden naar boven, in plaats van top-down. In toenemende mate wordt in casestudies duidelijk dat dit heel vaak de werkelijkheid is, in tegenstelling tot de klassieke opvatting die ervan uitgaat dat sturing plaatsvindt vanuit het RBT naar het ROT en vanuit het ROT naar het CoPI. De praktijk leert veel meer dat elk niveau voor een eigen opgave staat. Het CoPI stuurt de operatie, het ROT richt zich vooral op randvoorwaardelijke zaken en denkt mee in eventuele operationele scenario's. De belangrijkste opgave voor het RBT blijkt steeds weer de crisiscommunicatie en de nazorg op langere termijn te zijn. Het is nuttig om dit steeds weer te benadrukken. Het voorkomt dat we in RBT-verband blijven oefenen op het maken van keuzen, terwijl de werkelijke opgave elders ligt.

De betrokkenen die aan het woord kwamen, gaven allen dezelfde oorzaak: ‘we reden in een witte muur’. Daarmee leek de ‘schuldvraag’, een in Nederland erg populair thema, opgelost. Er zijn op de dag van het ongeval en in de periode erna wel pogingen gedaan om een schuldige aan te wijzen, zoals de zogenoemde spookambulance, maar dat kreeg weinig respons. Opmerkelijk en prijzenswaardig is de actie van de verzekeringsmaatschappijen, die een dag na het mistongeval bekendmaakten dat zij op uiterst coulante wijze de afwikkeling van het incident ter hand zouden nemen, mede omdat het een onmogelijke opgave zou worden om een goede reconstructie te maken. Op dat moment startte de politie een groot onderzoek op naar de vraag of sprake was van strafrechtelijke verwijtbaarheid, met name ten aanzien van de overleden personen en zwaargewonden. Vervolgens bleek, na zorgvuldig onderzoek en na een zeer zorgvuldige weging van de resultaten, dat het OM geen aanleiding zag in het nader vervolgen van mensen die bij het ongeval betrokken waren. Dat roept de vraag op of het grote en intensieve politieonderzoek voor niets is geweest.

Een eerste reactie is natuurlijk dat het onderzoek nodig was om het OM tot deze conclusie te brengen. Maar uit gesprekken met leden van het onderzoeksteam blijkt dat het onderzoek ook in andere opzichten een positieve uitwerking op betrokkenen heeft gehad. De politie heeft veel aandacht besteed aan nazorg en begeleiding van de nabestaanden van de overleden personen en de familie van de zwaargewonden. De gesprekken met de politie en zeker het nagesprek na ongeveer een half jaar is zeer gewaardeerd. De boodschap aan de aanvankelijk als verdachten aangewezen automobilisten dat zij niet werden vervolgd, werkte voor hen bevrijdend. Ten slotte mag, zoals de hoofdofficier aangaf, de samenleving een gezaghebbend oordeel verwachten over wat heeft plaatsgevonden en hoe dat is gebeurd. Dat oordeel is met de conclusie van het onderzoek gegeven. Ook de betrokken politiemensen hebben de overtuiging dat zij door het onderzoek recht hebben gedaan aan de situatie en aan alle bij dit ongeval betrokken personen. ‘We hebben recht gedaan aan betrokkenen en aan het totaal, zeker gelet op de impact ervan’, zo gaf de onderzoeksleider aan. ‘Ik kan aan de samenleving laten zien dat we er heel goed naar gekeken hebben en ik kan de conclusie naar iedereen verdedigen.’

Wat we vaak zien na rampen en crises is dat getracht wordt schuldi-
gen aan te wijzen en dat nieuwe regels worden opgesteld, waarmee de
suggestie wordt gewekt dat dergelijke gebeurtenissen in de toekomst
voorkomen kunnen worden. Helaas leidt een dergelijke benadering
ertoe dat na een (onvermijdelijke) nieuwe ramp verwijten volgen en
teleurstelling en wantrouwen ontstaan. Het zijn emoties die mensen
tegen elkaar opzetten en het samenleven ondermijnen. Dat is het para-
doxale en dramatische gevolg van het paradigma van de maakbare
samenleving. Hoe triest dit incident ook was, eigenlijk was hier sprake
van een voorbeeldafhandeling van een crisis. We zien hier dat wat er
gebeurde eraan bijdroeg om mensen door de crisis heen te helpen. Het
verdriet en de pijn als gevolg van de kettingbotsingen zijn niet weg te
nemen, maar wat erop volgde was erop gericht het leed te verzachten
en mensen te ondersteunen. Dat is het mooie van het paradigma van de
kwetsbare samenleving, waarin mensen er ook in moeilijke momenten
voor elkaar zijn. Het kan niet anders dan dat dit de reden is van het feit
dat, ondanks de tragiek van deze dag, Prinsjesdag 2014 bij hulpverle-
ners en andere direct of indirect betrokkenen toch ook een positieve
connotatie heeft.



Chauffeur monstertruck eet en slaapt niet meer <http://bit.ly/1E3g6wP>
#monstertruck #Haaksbergen

deOndernemer.nl @De_Ondernemer

Janice Meerenburgh, Menno van Duin

13.1 Inleiding

Bij evenementen kan iets mis gaan, soms zelfs met slachtoffers tot gevolg. Iedereen kent de voorbeelden van kleinere en grotere calamiteiten: Dance Valley (2001), Love Parade (Duisburg, 2010), Pukkelpop (2011). Op 28 september 2014 sloeg het noodlot toe in de Twentse gemeente Haaksbergen. Wat op deze zonnige dag een hoogtepunt in het motorevenement 'Auto en Motor Sportief' had moeten worden, eindigde dramatisch: een monstertruck reed over een aantal stilstaande auto's, verminderde geen vaart, en reed vervolgens in op het publiek dat op enkele meters afstand achter dranghekken stond te kijken. Drie personen, onder wie één kind, kwamen hierbij om het leven. Het monstertruck-incident werd een van de mini-crisis van 2014 die veel (media-)aandacht kreeg. Ongetwijfeld droeg filmmateriaal van het dramatische gebeuren dat via digitale media beschikbaar kwam en het wat minder handige optreden van de burgemeester hieraan bij.

Op het terrein van veiligheid verwachten burgers prestaties van de overheid. Veiligheidsproblemen dienen, zo veel als mogelijk, voorkomen te worden en de overheid moet hierop toezien. Als er dan toch onverhoopt iets misgaat, zien wij de vlotte reactie van hulpdiensten en de autoriteiten, maar zeker ook van de omstanders zelf die niet de hulp van de overheid afwachten maar zelf gelijk de handen uit de mouwen steken. In de zogeheten nafase, na de acute hulpverlening, komen vaak allerlei problemen op de gemeente en de autoriteiten af. Niet zelden is deze 'ramp na de ramp' voor de gemeente zelfs lastiger te managen dan de crisis zelf.

In dit hoofdstuk bezien wij de maatschappelijke veerkracht van burgers en overheid. De vraag die centraal staat is of – in dit geval – de gemeente Haaksbergen voldoende in staat was haar burgers te ‘beschermen’ oftewel van de hulp te voorzien die burgers van een lokale overheid mogen verwachten, ook nadat zich een calamiteit heeft voorgedaan. Wij hebben daarvoor gebruikgemaakt van stukken uit de verschillende media en vanzelfsprekend van het in mei 2015 gepubliceerde rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) over dit ongeval.

13.2 Feitenrelaas

Het ‘Auto en Motor Sportief’-evenement is het soort evenement dat op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) moet beschikken over een evenementenvergunning (art. 2:24 APV). Het afgeven van dergelijke vergunningen, van oorsprong een verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders, is in Haaksbergen gemandateerd aan de ambtelijke organisatie.

Op 18 september 2014 ontvangt de gemeente een aanvraag voor het organiseren van een ‘evenement voor sportieve auto’s en motoren’ van de Stichting Sterevenementen, die al jaren verschillende publieksevenementen in Haaksbergen organiseert. De aanvraag van de Stichting is voorafgegaan door een vooroverleg op 24 april 2014 tussen gemeente Haaksbergen en de Stichting. In dat overleg zijn de door de Stichting voorgenomen evenementen voorzien van een label ‘wel of niet vergunningsplichtig’. De kenmerken van het evenement, zoals opgenomen in de aanvraag, worden door de gemeente ingevoerd in het regionale systeem van risicobeoordeling. Daaruit volgt een zogenoemde A-classificatie, hetgeen betekent dat de aanvraag binnen de gemeentelijke organisatie, zonder advies van hulpdiensten, kan worden afgehandeld. De aanvraag bevat een handgeschreven achterkant waarop aanvullend is genoteerd welke demonstraties plaatsvinden, waaronder de demonstratie met een 1500 pk monstertruck.

Op 24 september 2014 volgt een positief besluit op de vergunningsaanvraag. Het besluit omvat vier afzonderlijke besluiten, waaronder de

toestemming voor de aangevraagde demonstraties. In de vergunning is één formulering opgenomen over de veiligheid:

‘Er dienen voldoende maatregelen te worden getroffen ten behoeve van de veiligheid van de bezoekers van de stuntshow: hiertoe dient een deugdelijke voorziening te zijn getroffen (dranghekken). Deze dranghekken dienen te zorgen dat het publiek op een afstand komt te staan van tenminste 10 meter.’

Ten slotte kent het besluit een specifieke alinea met duiding van aansprakelijkheid. Daarin is opgenomen dat zowel de vergunningaanvrager als bezoekers van het evenement of andere betrokken personen door de vergunning in geen enkel opzicht onttrokken worden aan hun wettelijke aansprakelijkheid voor ongevallen en andere schadegevallen. De gemeente Haaksbergen kan op geen enkele wijze aansprakelijk worden gesteld voor ongevallen of schade die voortvloeien uit het gebruik van de vergunning, zo is opgenomen.

Vier dagen later, op zondag 28 september, vindt het evenement plaats. Kort voor vieren gaat het mis. Om 15.59 uur komt bij de meldkamer in Hengelo een melding binnen van een groot ongeval in Haaksbergen met een monstertruck. Onmiddellijk worden hulpdiensten gealarmeerd. Binnen enkele minuten zijn ambulancedienst, politie en brandweer op de plaats van het ongeval. Ondertussen verlenen omstanders onmiddellijk eerste hulp en dat zullen zij samen met de ruim 150 ingezette hulpverleners blijven doen. Om 16.26 uur is er sprake van een GRIP-3 situatie en start de officiële alarmering van de gemeentelijke organisatie. Terwijl burgemeester Gerritsen vanuit Groningen onderweg is naar Haaksbergen, komt het gemeentelijke beleidsteam onder leiding van de locoburgemeester nog voor de klok van vijf bijeen. Omstreeks 20.00 uur wordt de inzet van de hulpdiensten op de plaats van het ongeval afgerond, om 22.30 uur wordt deze formeel beëindigd. De volgende dag wordt de GRIP-3 status afgeschaald en neemt een speciaal geformeerd gemeentelijk nazorgteam de afhandeling over.

Al korte tijd na het incident staan de rauwe filmbeelden ervan, met smartphones door het publiek opgenomen, op internet en wordt de impact voor eenieder zichtbaar. Omdat de beelden duidelijk tonen wat er is gebeurd, gaat de aandacht van de media al snel uit naar ‘het verhaal’

achter het evenement; de vraag 'hoe heeft dit kunnen gebeuren?'. De media gaan op onderzoek uit en hebben al snel een 'open eind'. Er lijken de nodige vraagtekens te kunnen worden gezet bij de afgegeven vergunning. Hoe is het immers mogelijk dat het publiek zo dichtbij kon staan?

Tijdens de persconferentie die zondagavond rond de klok van acht komen de vragen over de vergunningverlening naar voren. De aandacht van de gemeente Haaksbergen is, conform de gangbare 'codes' die het woordvoeringsbeleid voorschrijft, gericht op de duiding van het incident, het tonen van betrokkenheid, het melden van de feiten en bieden van inzicht in het werk van de hulpdiensten en het verloop van de opvang van betrokkenen. Het proces van vergunningverlening heeft voor de gemeente op dat moment geen prioriteit, terwijl de media vooral daarin geïnteresseerd zijn.

De volgende dag, maandag 29 september, brengt burgemeester Gerritsen vanuit zijn rol als burgervader een verklaring naar buiten waarin hij kort ingaat op de 'feitelijkheden': wat er is gebeurd, hoeveel slachtoffers er zijn te betreuren en op welke wijze uiting kan worden gegeven aan rouw (condoleanceregister). Hij betuigt medeleven aan de slachtoffers en nabestaanden. Op technische en procesmatige zaken als de vergunningverlening wordt niet ingegaan. Wel heeft de gemeente (onder grote publieke druk, zo verklaart de burgemeester later richting de gemeenteraad) op zondagavond 28 september de vergunning voor het evenement op haar website geplaatst.

De druk vanuit media en het publiek om antwoorden over de vergunningverlening neemt toe. De media benaderen letselschadeadvocaten voor een deskundigenreactie op de verleende vergunning. Ook evenementendeskundigen komen ruimschoots aan het woord evenals organisatoren van soortgelijke evenementen. Tijdens de uitzending van *EenVandaag* (29 september) beoordeelt een van de letselschadeadvocaten de afgegeven vergunning als 'prutswerk'. Hij roept direct betrokken burgers (omwonenden) op om tegen de verleende vergunning alsnog bezwaar te maken. Zijn uitspraken worden op sociale media ruim overgenomen. Twentse letselschadeadvocaten dienen zich mede via de media aan om als belangenbehartiger op te treden. Later blijkt dat tientallen betrokkenen via letselschadeadvocaten tegen de vergunning een bezwaarschrift hebben ingediend.

De gemeente is dan nog volop bezig met het bieden van ondersteuning aan de uiting van collectieve rouw. Op diezelfde maandag 29 september organiseert zij een bijeenkomst ter nagedachtenis van de slachtoffers. De daaropvolgende dagen brengt de burgemeester een bezoek aan de slachtoffers en nabestaanden. De ambtelijke organisatie stelt met betrokken hulpverlenende instanties een nazorgplan op. Een gezondheidsonderzoek door de GGD maakt daar deel van uit.

Op dinsdag 30 september start de OvV een onderzoek dat – zo wordt van meet af aan duidelijk gemaakt – niet is gericht op het aanwijzen van een schuldige, maar op het achterhalen van de feiten en de lessen die daaruit op te tekenen zijn. De ‘buitenwereld’ heeft ondertussen al een stevig beeld (en oordeel) gevormd over het optreden van de gemeente en de burgemeester in het bijzonder. *De Volkskrant* (30 september) kopt: ‘Verdriet, en vraagtekens bij de vergunning’. Het *NRC Handelsblad* wijdt die dag een hoofdredactioneel commentaar aan de gebeurtenis: ‘Ongeval met monstertruck toont onkunde lokaal bestuur’ en geeft aan dat de gemeente en de burgemeester – vooral door onwetendheid over datgene wat zou plaatsvinden die zondag – kennelijk niet wisten waarvoor zij een vergunning verleenden.

De eerste week van oktober wordt gedomineerd door tegenstellingen. De letselschadespecialisten stellen de vergunning ter discussie en vinden gehoor bij de media, terwijl de emotionele stille tocht en herdenkingsdienst toonbeelden zijn van sociale betrokkenheid en verdriet in maatschappelijke verbondenheid. Aan de stille tocht op 3 oktober die door de kerken is georganiseerd, nemen naar schatting 8000 mensen deel. Er worden bloemen, brieven en knuffels gelegd bij het monument op het plein waar het ongeval plaatsvond. De kerken organiseren ‘voor eenieder’ een gebedsdienst op 5 oktober; zo’n 300 mensen nemen hieraan deel.

Op 15 oktober, een krappe twee weken na het incident, is er een raadsinformatiebijeenkomst specifiek gewijd aan het drama. De stukken van de vergunning zijn dan reeds lange tijd via de gemeentelijke website voor eenieder toegankelijk. Burgemeester Gerritsen informeert de raad over de feitelijkheden van het incident, de hulpverlening en over de aanpak van het nazorgproces. Voor wat betreft de aansprakelijkheid beroept de gemeente zich in de eerste plaats op de

vergunning. Tegelijkertijd wijst de feitelijke situatie uit dat de chauffeur niet verzekerd is. De verzekeraars van de Stichting Sterevenementen Haaksbergen en de gemeente besluiten samen tot de oprichting van een noodfonds, met als belangrijkste doel de slachtoffers financieel bij te staan. Dat wordt op 24 oktober bekendgemaakt. Verzekeraars en gemeente storten een geldbedrag.

Tijdens de nieuwjaarsreceptie staat burgemeester Gerritsen in zijn toespraak stil bij het drama met de monstertruck en spreekt uitgebreide woorden van dank aan burgers en hulpverleners. Hij zegt dat de gemeente en de gemeenschap nog steeds naast de nabestaanden staan.

Op 20 mei 2015 publiceert de OvV zijn onderzoeksresultaten. In het rapport is de OvV buitengewoon kritisch over de gehele keten van actoren (chauffeur, organisatie en gemeente). Uitgebreid wordt ingegaan op de rol van de burgemeester als primaire bewaker van de veiligheid. Een week later is er een extra raadsvergadering. De rapportage van de OvV staat op de agenda. De burgemeester reageert op het rapport en zijn rol, vervolgens geven de fracties in twee termijnen hun reacties. De gemeenteraad onderschrijft uiteindelijk het rapport van de OvV en zegt unaniem het vertrouwen in burgemeester Gerritsen op. Voor de burgemeester rest niet veel anders dan op te stappen.

13.3 Wat kan van de overheid worden verwacht?

In hoeverre heeft nu de gemeente Haaksbergen voldoende bescherming geboden jegens haar inwoners? In het antwoord op deze centrale vraag ligt een dilemma besloten. Veiligheid behoort tot de kerntaken van de overheid. Van oudsher heeft de overheid op vele maatschappelijke terreinen een stevige rol om burgers te beschermen tegen allerlei potentiële dreigingen (het buitenland, overstromingen, diefstal enzovoort). Sterker, juist het beschermen van have en goed was eeuwen geleden een van de belangrijkste redenen dat wij een overheid kregen. Veiligheid als expliciete publieke taak, veiligheid en bescherming waar in principe geen burger van kon worden uitgesloten. Op vele terreinen ontstonden en ontstaan nog steeds allerlei initiatieven die waardevol zijn, maar ook mogelijke veiligheidsrisico's met zich meebrengen. Met de opkomst van de industrie ontstond bijvoorbeeld regelgeving

op het terrein van arbeidsveiligheid. Het is de exclusieve taak van de overheid om via regulering (regels, toezicht) ervoor te zorgen dat mensen niet onvrijwillig of onevenredig worden blootgesteld aan bepaalde risico's.

De vraag of de gemeente Haaksbergen (zowel voor, tijdens en na het ongeval) voldoende bescherming heeft geboden, is achteraf natuurlijk relatief eenvoudig te beantwoorden. Kennelijk niet, want het ging mis. Toch is hier meer over te zeggen en betreft het dilemma vooral de vraag wat er nu van de overheid verwacht kan worden en waar haar taak de eigen verantwoordelijkheid en zorg van de burger raakt. Er zijn ten slotte vele duizenden of misschien wel miljoenen risico's denkbaar en het is weinig realistisch te veronderstellen dat de overheid die allemaal beheerst en overal en altijd op de veiligheid toeziet. Met dit in het achterhoofd gaan wij de drie stadia langs.

13.3.1 Vooraf: het proces rond de vergunning

In deze eerste fase (voorafgaand aan het evenement) lag het initiatief en het zwaartepunt bij private partijen. De organisator wilde een evenement en contracteerde daarvoor onder andere een bedrijf dat een bepaald soort van vermaak biedt – in dit geval een grote monstertruck die over auto's kan rijden. Hoe er ook aangekeken wordt tegen de rol van de overheid, duidelijk is dat de primaire verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het evenement ligt bij de organisatie en degenen die door hen zijn ingehuurd. Dat is waarschijnlijk ook de reden dat het Openbaar Ministerie Oost-Nederland in juni 2015 na uitgebreid onderzoek besloot de chauffeur van de monstertruck en de betrokken evenementenorganisatie te vervolgen voor dood door schuld en het veroorzaken van zwaar lichamelijk letsel door schuld. De gemeente zal niet vervolgd worden. De reden hiervoor past in de jurisprudentie die aangeeft dat overheidsinstanties niet vervolgd kunnen worden voor taken die slechts door de overheid uitgevoerd kunnen worden.

Evenementen als het (sinds 2008) jaarlijks terugkerende 'Auto en Motor Sportief' in Haaksbergen leveren direct en indirect meerwaarde voor een dorp of stad: goede PR, inkomsten, werkgelegenheid en het bevorderen van sociale verbanden zijn voorbeelden van het maatschappelijke rendement van evenementen. Bijzondere optredens

en spectaculaire demonstraties zijn publiekstrekkers. Succesvolle evenementen bestaan dikwijls bij de gratie van risicofactoren op het gebied van de fysieke veiligheid. Er is gemeentebesturen veel aan gelegen evenementen binnen hun gemeentegrenzen te hebben.

Bij deze vergunningverlening speelde enkel een ambtenaar van de gemeente Haaksbergen een rol. De aanvraag werd via het reguliere beleid beoordeeld als een type A-evenement en behoefde daarmee geen nader advies van de politie of van de veiligheidsregio. Wel heeft een ambtenaar op 25 september de invoer in het regionale risicobeoordelingssysteem handmatig aangepast. Het betrof hier enkele naamswijzigingen en – in verband met koopzondag – het verwachte aantal bezoekers werd bijgesteld van maximaal 5000 naar tussen 500 en 10.000 mensen. Verder was expliciet genoemd dat de aanrijroutes voor hulpdiensten vrij moesten zijn. Hoewel deze aanpassingen feitelijk en vanuit zorgvuldigheid hadden moeten leiden tot een B-evenement en daarmee ook de veiligheidsregio in beeld zou moeten komen, werd geen nader advies gevraagd en veranderde er feitelijk niets. Het bleef een A-evenement waarvan de aanvraag, afgezet tegen de ordentelijke procedures uit de Algemene wet bestuursrecht, ook nog wat te laat was ingediend met als gevolg dat de bezwaar- en beroepstermijnen nog niet waren verstreken op het moment dat het evenement plaatsvond.

De OvV constateerde dat deze procedure om verschillende redenen problematisch was. Te weinig mensen hadden ernaar gekeken; de burgemeester had in het gehele proces geen enkele rol gespeeld en ook het thema veiligheid had vooraf nauwelijks aandacht gekregen. Het gehele proces was vooral procedureel onzorgvuldig en al helemaal niet voldoende inhoudelijk geweest. En dat terwijl juist de gemeente de instantie is die eisen kan stellen aan de aanvrager van de vergunning en regels kan stellen ter borging van de veiligheid. Het is een redelijke verwachting dat de overheid haar rol op het gebied van het borgen van veiligheid voldoende (inhoudelijk) professioneel invult. Tegelijkertijd constateert de OvV dat gemeenten en waarschijnlijk soms ook de veiligheidsregio's inhoudelijke kennis ontberen om een aanvraag echt op de merites te kunnen beschouwen.

Sinds de jaren negentig is de tendens van het risico-denken in het algemeen en, in het verlengde daarvan, de aandacht van gemeenten en

hulpdiensten voor risico's en veiligheid bij (grootschalige) evenementen in Nederland fors toegenomen. Formele en informele regelgeving neemt een vlucht; denk aan het risicoprofiel uit de Wet veiligheidsregio's en aan de vele handreikingen op het gebied van risico-inschatting en veiligheidsmaatregelen bij evenementen. Daarbij valt ons op dat veel nadruk wordt gelegd op de procedurele aspecten maar dat de inhoudelijke aspecten en de ontwikkelingen en inzichten daartoe (welke risico's zijn er bij een tribune op hoogte; bij het werken met dranghekken; welke maatregelen te nemen bij grote stuntvoertuigen) nauwelijks aandacht krijgen.

Het is achteraf niet moeilijk te constateren dat de gemeente en haar bestuurders gefaald hebben en zij de burgers niet die bescherming hebben gegeven die deze hadden mogen verwachten. Toch is een relativering van die snelle oordeelsvorming op punten in onze ogen gepast. Het monstertruck-ongeval had zich zomaar in honderden andere gemeenten kunnen voordoen. Nu deed de gemeente Haaksbergen het (naar achteraf bleek ten onrechte) allemaal zelf, maar het is de vraag of vroegtijdige inbreng van de veiligheidsregio of van anderen tot een andere uitkomst zou hebben geleid. De expertise op dit terrein is beperkt en ons hele systeem is sterk gericht op procedures (en steeds minder op inhoudelijke kennis). We zien dat op andere terreinen ook terug: bij veel kwaliteitssystemen (de bekende ISO's) is jarenlang het proces leidend geweest. Of dat proces veilig was, deed er vaak bitter weinig toe.

Een volgend punt betreft de kritiek die burgemeester Gerritsen kreeg vanwege zijn gebrek aan betrokkenheid bij de evenementenvergunningen. Zou meer betrokkenheid hier het verschil hebben gemaakt? Is het denkbaar dat burgemeesters – die op steeds meer onderwerpen worden aangesproken – juist bij de aanvraag van evenementen een grotere rol gaan spelen? Wat gaan zij dan betekenen of concreet anders doen? Of moet juist niet meer deskundigheid op een ander niveau (landelijk, regionaal) worden ontwikkeld en georganiseerd? Het is immers ondenkbaar dat iedereen inhoudelijk deskundig gaat worden en inzicht gaat krijgen in de risico's bij truckevenementen, paasvuren en praalwagens. Vanzelfsprekend moeten (ook) bestuurders erop toezien dat de ambtelijke organisatie adequaat functioneert, maar veel verder dan dat zal hun betrokkenheid niet gaan.

Ten slotte klinkt het misschien wat cru maar tegelijkertijd is het niet minder waar: ja, er gaat zo nu en dan iets mis in onze samenleving waarin wij zoveel willen en kunnen doen en waar er dus ook zo ontstellend veel wel eens mis kan gaan. Tegelijkertijd leven we in een tijd waar de bomen niet tot in de hemel reiken en besluiten over het besteden van overheidsgeld steeds meer vormen van rendementsdenken in zich krijgen. Dan is het de vraag of extra investeren in het verhogen van de veiligheid van evenementen het meest zal bijdragen aan het verhogen van de algehele veiligheid, of dat het maatschappelijk belang daar het meest bij gediend is. Het antwoord zal zeer waarschijnlijk nee zijn.

Samengevat: ja, de gemeente faalde, maar dat verdient enige relativering. Wij hebben met elkaar meer en meer een systeem gecreëerd waarbij het nauwelijks verrassend te noemen is dat er soms zo'n uitglijer tussen zit. Tegelijkertijd, wat is investeren in meer veiligheid hier nu waard en wat zal het daadwerkelijk opleveren? Wat mag gevraagd worden van de burger zelf, wetende dat ook hij de vruchten plukt van vooruitgang door innovatie waaraan onlosmakelijk (fysieke veiligheids)risico's verbonden zijn?

13.3.2 *Tijdens: crisismanagement*

Als het dan onverhoopt toch misgaat, verwacht de burger het nodige van de overheid en de hulpdiensten, terwijl andersom recentelijk ook begrippen als (zelf)redzaamheid en burgerparticipatie door de overheid meer en meer worden gepropageerd. De casus begint wat betreft dit stadium bij het ongeval, hoewel ook het gedrag van de burgers zelf – ze staan daar maar vlak achter een hekje vlakbij het spektakel – beschouwd mag worden. Redzaamheid betekent soms dat van burgers een goede risico-inschatting mag worden verwacht. Als er slecht weer wordt voorspeld, mag worden verwacht dat burgers zich daarop voorbereiden. Er kunnen geen honderden mensen tegelijk op een oude trap (bevestigd aan een oude gevel) staan. In dit geval weten wij dat sommige burgers zelf de keuze maakten daar niet te willen staan. Tegelijkertijd was dit toch vooral een situatie waarbij het weinig zin heeft een deel van de verantwoordelijkheid bij de burgers zelf te leggen.

Na het ongeval kwam als vanzelfsprekend zelfredzaamheid op flinke schaal opgang. Zo verleenden omstanders direct eerste hulp, hielpen ze mensen uit hun benarde positie te bevrijden, vingen betrokkenen op, verzorgden de eerste emotionele ‘bijstand’. Daarbij ontstond een natuurlijke samenwerking tussen hulpverleners en al diegenen die spontaan hulp verleenden (aanwezigen en omwonenden). Deze spontane betrokkenheid van de inwoners van Haaksbergen gedurende de eerste uren kreeg een natuurlijk vervolg in de dagen erna. Er was de nodige belangstelling voor een stille tocht en ook volgde er nog een herdenkingsdienst. De overheid kon door het zelforganiserend vermogen in de samenleving eigenlijk een stapje terug doen.

Feitelijk is juist over de acute crisis – in relatie tot het thema van de overheid die beschermt – weinig bijzonders op te merken. Er werd samengewerkt; burgers handelden en de hulpdiensten sloten daarop aan. Het is waarschijnlijk niet toevallig dat er nauwelijks kritische observaties zijn gedaan over de hulpverlening in Haaksbergen en de eerste acties erna. De overheid, in het bijzonder in de vorm van de hulpdiensten ter plaatse, bood dus – gesteund door (zelf)redzamen – ruim voldoende bescherming en hulp.

13.3.3 *Na de calamiteit: nafase bestuurlijk crisismanagement*

Na de acute hulpverlening kwamen er meer spanningen in de relatie tussen de overheid – en met name de burgemeester – en de bevolking van Haaksbergen. Deze gingen niet over de nazorg – hierop was na afloop weinig kritiek evenmin als op de acute hulpverlening – maar over het feit dat deze calamiteit zich had kunnen voordoen en de publiekelijk ervaren nalatigheid van de gemeente op vele punten in de voorbereiding. De gemeente had op basis van weinig kennis en aandacht voor veiligheid – zo werd al snel duidelijk vanaf het moment dat de vergunning openbaar was gemaakt – er ‘niet alles’ aan gedaan om een calamiteit als deze te voorkomen.

Het is duidelijk dat de burgemeester zelf voortdurend geworsteld heeft met het kiezen van de juiste koers. Tijdens de raadsbijeenkomst enkele weken na het drama sprak de burgemeester de raadsleden toe. In zijn toespraak refereerde de burgemeester aan zijn functionele ver-

antwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid, maar ook aan de morele verantwoordelijkheid die hij voelde als mens. De spanning tussen het (via journalistieke interviews) afleggen van verantwoording enerzijds en het als burgervader omgaan met emoties en hartverscheurende verhalen anderzijds, werd expliciet benoemd:

‘Ik ben nu eenmaal meer een burgervader dan een mediastrateg. Ik ben beter in normale gesprekken, dan in journalistieke interviews. In een crisissituatie luister je het ene moment naar hartverscheurende verhalen van slachtoffers en familie van nabestaanden en het andere moment moet je je voor de media verantwoorden. In mijn gedachten staan altijd de getroffen en centraal. Daarbij hebben we rekening gehouden met onze verantwoordelijkheid richting de gemeenschap in het algemeen en de gemeenteraad in het bijzonder.’

Ook gaf hij het volgende aan:

‘Voor de helderheid: ik wist van het evenement Auto en Motor Sportief, maar ik was persoonlijk niet op de hoogte van de komst van de monstertruck. En ik zeg u, dat de aankondigingen in de lokale media en op straat echt aan mij voorbij zijn gegaan. Ik ben daarin direct open geweest, maar de interpretatie van dit feit is een eigen leven gaan leiden. Dit alles betekent niet dat ik de kwestie doorschuif en daarmee wegloop voor mijn verantwoordelijkheden. Opmerkingen daarover vallen mij zwaar. Ik werk voor de inwoners van Haaksbergen. Ik zal niet voor mijn verantwoordelijkheden weglopen.’

Een belangrijk thema in de nafase vormde de legitimiteit van de vergunning. Een achttal personen diende bij de gemeente een bezwaarschrift in tegen de verleende vergunning. Dit kon nog omdat de vergunning te laat was ingediend en daarmee de termijn om bezwaar te maken nog niet was verstreken. Bij de eerste behandelingstermijn in de daartoe ingestelde bezwaarcommissie (19 januari 2015) stelde de gemeente, als reactie op de ingediende bezwaarschriften van de betrokkenen (die gingen op de ontoelaatbare risico's), de juridisch legitieme vraag of elke indiener daadwerkelijk belanghebbende was. De bezwaarschriften zouden volgens de gemeente de ontvankelijkheidstoets op dit aspect niet doorstaan. Het sentiment dat deze boodschap bij de aanwezigen

en media opriep was er echter een van ‘gebrek aan zelfreflectie’. Volgens de indieners van de bezwaarschriften had de vergunning vanwege het ontbrekende veiligheidsperspectief niet verleend mogen worden. Dat dit toch was gebeurd, getuigde van een routinematige afhandeling zonder aandacht voor datgene waar de gemeente in de basis voor garant moet staan (de openbare veiligheid). En dat was verwijtbaar aan het adres van de burgemeester. Hij droeg immers zorg voor de openbare veiligheid, zo betoogden de ‘direct’ betrokkenen.

Op 11 maart 2015 werd duidelijk dat het college, ondanks het advies van de bezwaarschriftencommissie om de vergunning in te trekken, besloot de vergunning toch te handhaven. De motivatie daartoe was dat – ook met de wijsheid van nu – de vergunning in deze vorm verleend zou zijn. Er was sprake van een ernstig ongeluk door een niet voorziene omstandigheid (versnelling van de truck) die de vergunning niet kon voorkomen, zo verdedigde de burgemeester het besluit. De opgenomen tien meter veiligheidsafstand zou ‘in normale omstandigheden’ voldoende geweest zijn.

Met deze casus stond het vertrouwen van de lokale overheid op het spel. Vertrouwen veronderstelt informatie over het verloop, contact en een besef dat de burger hecht aan het rechtssysteem en daarop wil kunnen vertrouwen. De handelwijze van de gemeente bij de vergunningverlening en de snelheid waarmee de gebreken daarin bekend waren, leidden al vlot na het incident tot scheuren. Vooral het feit dat de vergunning gehandhaafd bleef, een formeel legitiem besluit van het college, speelde daarbij een cruciale rol. Vooral de uitspraak van de burgemeester over de verleende vergunning ‘ik zou het een volgende keer weer zo doen’ werd niet gewaardeerd. Er waren immers drie personen omgekomen en dan aangeven dat je het weer zo zou doen, was nauwelijks uit te leggen en gaf weinig reden te veronderstellen dat de gemeente geleerd had van dit drama.

De gemeente deed nog een poging het vertrouwen te herstellen door wijzigingen in de procedure aan te kondigen en naar het ingezette verbetertraject van de gemeentelijke organisatie te verwijzen, maar ‘de rek was er uit’. Ook bij de bestuurder. Burgemeester Gerritsen kondigde daags na de publicatie van het OvV-rapport zijn aftreden aan. Een systeem kan alleen weer vertrouwen wekken binnen een context die op zichzelf ook vertrouwen genereert (ROB, 2011).

De nazorg werd goed opgepakt, maar de formalistische houding van het gemeentebestuur van Haaksbergen droeg niet bij aan het herwinnen van het (publieke) vertrouwen. Daarmee bood de gemeente, ondanks de goede intenties, na afloop te weinig authentieke bescherming. Deze relatie kan enkel hersteld worden door af te sluiten en opnieuw te bouwen. Het vertrek van de burgemeester is daar het symbool toe.

13.4 Afronding

De vraag die deze casus oproept, is of het afnemend vertrouwen van de burgers in hun bestuurders en met name in het optreden van de burgemeester in de nafase heeft bijgedragen aan de aandacht voor en interesse in de letselschadeadvocaten of dat dat meer verklaard kan worden door de tijdgeest. Daarnaast is het de vraag of een gemeente(bestuur) goede nazorg kan verlenen en tegelijkertijd standpunten kan verdedigen rond de vergunningverlening ('volgende keer weer zo doen ...'). Het is voorstelbaar dat mensen gaan twijfelen aan de goede bedoelingen van de gemeente als deze zo weinig afstand neemt van de door haar gemaakte fouten. Bijvoorbeeld doordat zij, geleid door haar eigen besturingsfilosofie en managementsysteem, juridisch juist maar formalistisch gedrag vertoont. Wij weten dat burgers soms al tevreden zijn met een 'sorry' zonder dat de betreffende organisatie daarmee gelijk de aansprakelijkheid voor het falen op zich neemt. In deze casus hanteerde de gemeente daarmee twee keer juridische argumenten. Mogelijk werd er geen 'sorry' gezegd om aansprakelijkheidsproblemen te vermijden. De uitspraak van de bestuursrechter (over de legitimiteit van de vergunning) werd zo belangrijk dat er geen afstand genomen kon worden van de – feitelijk gebleken –inadequate vergunning. Het lijkt er achteraf op dat de autoriteiten wat achter de feiten aanliepen. Terwijl iedereen via beeldmateriaal al zicht had op de riskante situatie ter plaatse, was het thema 'oorzaak' en de vergunningverlening voor de autoriteiten nog een thema dat moest wachten.



besmet voedsel Mogelijk miltvuur in 7 ton rundvlees: Een partij van 7000 kilo rundvlees wordt uit voorzorg uit... <http://bit.ly/1skGM7g>

Voeding Alert @VoedingAlarm

14

Miltvuur-incident

Fred de Klerk, Vina Wijkhuijs

14.1 Inleiding

De voedselveiligheid heeft in Nederland een hoog niveau. Toch kan het voorkomen dat voedsel gecontamineerd raakt met ziekteverwekkers of stoffen die er niet in thuishoren. In die gevallen is het van het grootste belang dat de herkomst en de distributie van het betreffende voedsel zo snel mogelijk in kaart worden gebracht, zodat het (mogelijk) gecontamineerde voedsel uit de handel kan worden genomen. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) heeft daarbij een centrale rol.

Op 8 oktober 2014 vernam de NVWA dat een partij rundvlees afkomstig uit Slowakije, die in Nederland was verwerkt en vervolgens in binnen- en buitenland was gedistribueerd, mogelijk besmet was met antrax (*Bacillus anthracis*), ook wel miltvuur geheten. Deze bacterie is besmettelijk voor mensen en kan tot ernstige ziekteverschijnselen leiden, in sommige gevallen met dodelijke afloop.

In dit hoofdstuk beschrijven wij de acties die de NVWA ten tijde van dit miltvuur-incident heeft ondernomen en het dilemma dat zich daarbij voordeed. De vraag waar de NVWA voor kwam te staan was in hoeverre gegevens openbaar te maken over de bedrijven die het mogelijk besmette vlees hadden afgenomen voor verkoop aan consumenten. Het hoofdstuk is gebaseerd op openbare documenten.

14.2 Feitenrelaas

Op een rundveebedrijf in het Slowaakse Svednik stelt de Slowaakse veterinaire dienst op 27 september 2014 miltvuur vast. Tien dagen

voordien zijn van het bedrijf nog twee runderen naar een slachthuis in Polen afgevoerd, waar ze op 19 september zijn geslacht. De karkassen zijn vervolgens op 22 september vervoerd naar een uitsnijderij in Weert en daar op 23 september uitgebeend en verwerkt.

De Slowaakse veterinaire dienst informeert op vrijdag 3 oktober de Poolse autoriteiten, die deze informatie op woensdag 8 oktober doorgeven aan de zogeheten *Chief Veterinary Officer* (CVO) van het ministerie van Economische Zaken (EZ). Deze informeert direct de NVWA die nog diezelfde dag contact opneemt met de uitsnijderij in Weert. De NVWA meldt dat het bedrijf in de voorbije twee weken rundvlees heeft verwerkt dat mogelijk met miltvuur is besmet en wijst op de verplichting om de mogelijk besmette partij vlees van de markt te halen.¹⁸⁹

Miltvuur

Miltvuur (of antrax) is een infectieziekte die veroorzaakt wordt door een bacterie, de *Bacillus anthracis*. Deze bacterie, waarmee niet alleen dieren maar ook mensen besmet kunnen raken, heeft het vermogen tot sporenvorming en kan in die vorm decennia lang overleven en weer actief worden als de omstandigheden zich daarvoor lenen (hoge temperatuur en hoge luchtvochtigheid).

Bij mensen kan miltvuur zich op drie verschillende manieren uiten, afhankelijk van de wijze van besmetting.¹⁹⁰ Bij 95 procent van de ziektegevallen gaat het om een besmetting via de huid die leidt tot een pijnloos, jeukend huidbultje dat via een blaartje overgaat in een zweertje. Dit is de minst ernstige vorm. Bij behandeling geneest de besmetting in de regel zonder ernstige gevolgen.

Het eten van vlees dat met miltvuur is besmet, kan leiden tot een infectie in het maagdarmlkanaal of de mond- en keelholte waaraan – in het laatste geval – ongeveer de helft van de patiënten overlijdt. Deze verschijningsvorm is echter zeer zeldzaam (minder dan 1 procent van de miltvuurbesmettingen). De ernstigste verschijningsvorm is een ontsteking van de longen die ontstaat door het inademen van miltvuursporen. Hieraan overlijden – zelfs bij behandeling met antibiotica – de meeste patiënten binnen 24 uur.

In Nederland is voor het laatst een miltvuurbesmetting vastgesteld in 1993. Het ging om twee beroepsinfecties, bij een slager en een dierenarts (Van Vliet & Waaris-Versteegen, 2003).¹⁹¹

189 Op grond van artikel 14, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 178/2002 mogen levensmiddelen niet in de handel worden gebracht als zij onveilig zijn. Een levensmiddel wordt als onveilig beschouwd als het schadelijk is voor de volksgezondheid.

190 Bron: RIVM.

191 In hetzelfde jaar is tevens voor het laatst bij een rund in Velden (Limburg) miltvuur vastgesteld (Koene et al., 2015).

De volgende ochtend, donderdag 9 oktober, komt op het hoofdkantoor van de NVWA in Utrecht het incidententeam bijeen dat een risico-beoordeling maakt.¹⁹² Vastgesteld wordt dat er sprake is van een kleine kans op ernstige gezondheidsschade. Omdat in dit soort situaties wordt uitgegaan van het voorzorgsbeginsel,¹⁹³ luidt het advies van de directeur van het Bureau Risicobeoordeling en Onderzoeksprogrammering (BuRO) om – ondanks de zeer kleine kans op blootstelling – het vlees uit de handel te halen, aangezien de gezondheidsgevolgen voor mensen zeer ernstig kunnen zijn.¹⁹⁴ Dit advies geldt ook voor het vlees van runderen dat met het besmette vlees in contact is geweest.

De uitsnijderij start diezelfde dag met de tracering van het vlees. De twee mogelijk besmette Slowaakse runderen waren onderdeel van een partij van in totaal 46 runderkarkassen (24 Poolse en 22 Slowaakse) die in één transport vanaf het slachthuis in Polen zijn vervoerd naar de uitsnijderij in Weert. Uit de administratie van de uitsnijderij blijkt dat de Poolse en Slowaakse runderkarkassen op 23 september 2014 apart zijn verwerkt.¹⁹⁵

De bedrijven die het vlees van de Slowaakse runderen hebben afgenomen, zijn op 9 oktober rond de middag volledig in beeld. Het gaat om in totaal 7.349 kilo vlees, waarvan een klein deel (365 kilo) nog aanwezig is in de uitsnijderij. De helft (3.686 kilo) is uitgeleverd aan 18 verschillende bedrijven in Nederland; het andere deel (3.298 kilo) is geleverd aan 26 buitenlandse bedrijven in zeven Europese landen. De autoriteiten van de betreffende landen worden via het Europese alarmeringssysteem (RASFF) op de hoogte gesteld.

Op vrijdag 10 oktober zijn ook alle afnemers van de Poolse runderkarkassen bekend.¹⁹⁶ Aan het einde van de middag, om 16.00 uur,

192 De NVWA hanteert de definitie van risico zoals omschreven in artikel 3 van Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002.

193 Overeenkomstig artikel 7 van Verordening (EG) nr. 178/2002.

194 Advies van de directeur van het BuRO van de NVWA d.d. 10 oktober 2014. Alleen producten die reeds door consumenten waren aangeschaft, hoefden niet te worden teruggehaald.

195 Tussen de partijen door en aan het einde van de dag heeft het bedrijf gewerkt conform het eigen reiniging- en ontsmettingsprotocol. Daarin is voorgeschreven dat snijbladen, messen, beschermhandschoenen en dergelijke periodiek (elke twee uur) gewisseld worden en de werkruimte na afloop van de werkzaamheden wordt gereinigd en ontsmet.

196 Er bleek een grote overlap in bedrijven waar het vlees aan was uitgeleverd: het betrof in dit geval 24 bedrijven in Nederland en 19 buitenlandse bedrijven (verdeeld over zes Europese landen).

brengt de NVWA een persbericht uit dat door diverse media (NOS, Nu.nl) wordt overgenomen. Tevens meldt de NVWA via Twitter dat een partij rundvlees uit voorzorg van de markt wordt gehaald en plaatst ze informatie over miltvuur op haar website. Daarnaast besluit de NVWA om de brancheorganisaties inzake te geven in de lijst met directe afnemers, om zo de brancheorganisaties de mogelijkheid te bieden de betrokken bedrijven te informeren.

Een week later, donderdag 16 oktober, is de gehele verdere distributie van het vlees onder Nederlandse bedrijven in kaart gebracht: er blijken in totaal 69 bedrijven bij dit incident betrokken.¹⁹⁷ Diezelfde dag ontvangt de NVWA van de stichting Foodwatch een verzoek om de namen van de betreffende bedrijven en de eindproducten waarin het mogelijk besmette vlees is verwerkt, openbaar te maken. Foodwatch hecht belang aan deze informatie, omdat consumenten dan weten welke producten riskant zijn. Drie maanden later, op 22 januari 2015, komt de staatssecretaris van EZ (waar de NVWA onder valt), gedeeltelijk tegemoet aan dit verzoek. Aan Foodwatch worden documenten verstrekt over hoe de NVWA het incident heeft aangepakt, maar niet de namen van bedrijven en producten.¹⁹⁸ Foodwatch dient hiertegen een bezwaarschrift in.¹⁹⁹

Op 25 maart 2015 wijdt RTL Nieuws een item aan de kwestie.²⁰⁰ De nieuwsrubriek stelt dat de NVWA er in het najaar van 2014 bewust voor heeft gekozen consumenten niet in te lichten; er zouden ‘honderden kilo’s’ mogelijk besmet vlees aan consumenten zijn verkocht.²⁰¹ Naar aanleiding van deze nieuwsuitzending vragen de Partij voor de Dieren en de SP een Kamerdebat aan met de minister van Volksgezondheid

197 Te weten: 5 uitsnijderijen, 14 groothandels, 1 koel- en vrieshuis, 1 destructiebedrijf, 8 productiebedrijven, 14 slagerijen, 8 horecalocaties en 18 supermarkten.

198 De betreffende brief van de staatssecretaris van EZ is op 1 juli 2015 ontleend aan https://www.foodwatch.org/uploads/media/20150122_Antwoord_NVWA_inzake_WOB-verzoek_foodwatch_mbt_Miltvuur.pdf.

199 Het bezwaarschrift is op 1 juli 2015 ontleend aan https://www.foodwatch.org/uploads/media/20150226_Bezwaar_miltvuur_aan_NVWA.pdf.

200 RTL Nieuws, 25 maart 2015. Mogelijk met miltvuur besmet vlees daadwerkelijk verkocht. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/mogelijk-met-miltvuur-besmet-vlees-daadwerkelijk-verkocht>.

201 Volgens gegevens van de NVWA – die de staatssecretaris van EZ op 22 januari 2015 in haar antwoord op het Wob-verzoek aan Foodwatch heeft verstrekt – was van de 9.150 kilo mogelijk besmet vlees die in Nederland was afgezet, 344 kilo geconsumeerd.

en de staatssecretaris van EZ over ‘het gebrek aan transparantie van de NVWA in de miltvuurzaak’. Dit debat vindt plaats op 1 april en leidt tot twee moties waarin de regering wordt gevraagd de NVWA weer onder te brengen onder het ministerie van Volksgezondheid om op die manier te waarborgen dat bij de uitoefening van het toezicht door de NVWA niet de economische belangen, maar de belangen van volksgezondheid en voedselveiligheid prevaleren.²⁰² De betreffende moties zijn echter bij latere stemmingen verworpen.²⁰³

Veterinaire structuur: rollen en verantwoordelijkheden

De NVWA (voorheen VWA) is de toezichthouder op het gebied van voedsel- en productveiligheid. De dienst werd in juli 2002 opgericht en viel in eerste instantie onder het ministerie van Volksgezondheid. Bij het aantreden van het kabinet-Balkenende II (27 mei 2003) is ze ondergebracht bij het ministerie van Landbouw dat in 2010, bij het aantreden van het kabinet Rutte-I (14 oktober 2010), opging in het ministerie van EZ. De NVWA onderhoudt contacten met toezichthouders in andere EU-lidstaten. Via het RASFF-systeem stellen lidstaten elkaar op de hoogte van mogelijke gezondheidsrisico's op het gebied van voedselveiligheid. Het Bureau Risicobeoordeling en Onderzoeksprogrammering (BuRO) is onderdeel van de NVWA en oordeelt en adviseert over mogelijke bedreigingen van de voedsel- en productveiligheid.

De *Chief Veterinary Officer* (CVO), de hoogste veterinaire ambtenaar van het ministerie van EZ, is internationaal het aanspreekpunt voor veterinaire incidenten. De CVO adviseert de minister en de staatssecretaris van EZ, alsook de minister van Volksgezondheid op het gebied van diergezondheid en veterinaire volksgezondheid (de zorg voor de veiligheid van voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong).

14.3 Volledige of gedeeltelijke openbaarheid?

Een partij rundvlees die mogelijk besmet is met miltvuur, blijkt onder meer in Nederland in de handel te zijn gebracht. Bij een dergelijk incident is er voor de NVWA altijd sprake van een dilemma. Het is van groot belang om consumenten tijdig en adequaat te informeren over de mogelijke risico's voor de volksgezondheid en tegelijkertijd dient

²⁰² Moties van respectievelijk het lid Ouwehand (PvdD) (26 991, nr. 465) en van de leden Dik-Faber (CU) en Van Gerven (SP) (26 991, nr. 46).

²⁰³ Handelingen TK 2014-2015, nr. 71-12.

rekening te worden gehouden met de belangen van ondernemers en de privacybescherming van betrokkenen. De discussie gaat dan ook al snel over het al dan niet volledig en in detail openbaar maken van de distributiegegevens.

Foodwatch, ook wel de ‘voedselwaakhond’ geheten die opkomt voor het recht van consumenten op eerlijk, veilig en gezond voedsel, verwijt de NVWA in deze casus niet transparant genoeg te zijn over de distributie van het mogelijk met miltvuur besmette rundvlees. Foodwatch meent dat de NVWA de bedrijfsnamen en de eindproducten openbaar had moeten maken. Om dit af te dwingen deed Foodwatch een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en diende bij de NVWA een zogenoemd Wob-verzoek in. In het nu volgende beschrijven we voor welke afwegingen de NVWA in deze casus kwam te staan. Het gaat ons er daarbij niet om te concluderen of in deze casus van volledige dan wel gedeeltelijke openbaarheid van informatie sprake had moeten zijn, maar om duidelijk te maken dat aan beide voor- en nadelen verbonden zijn.

14.4 Analyse

De NVWA heeft zeer ruime bevoegdheden om het publiek te informeren bij incidenten waarbij zich risico's voordoen voor de volksgezondheid. Wanneer er redelijke gronden zijn te vermoeden dat een levensmiddel een risico voor de gezondheid vormt, is de overheid namelijk op grond van Europese regelgeving verplicht ‘de nodige stappen te nemen’ om het publiek te informeren over de aard van het gezondheidsrisico, waarbij zo volledig mogelijk wordt aangegeven welke levensmiddelen, dan wel welk soort levensmiddelen het betreft, welk risico dat kan inhouden en welke maatregelen zijn genomen of zullen worden genomen om het risico te voorkomen, te beperken of weg te nemen.²⁰⁴ De bevoegdheden van de NVWA zijn echter niet onbegrensd. De maatregelen moeten in verhouding staan tot het risico voor de volksgezondheid (proportionaliteitsbeginsel). Dit betekent dat per casus moet worden afgewogen met wie, welke informatie wordt gedeeld. In sommige gevallen, wanneer de kans op gezondheidsrisico's

²⁰⁴ Artikel 10 Verordening EG nr. 178/2002 (Algemene levensmiddelenverordening).

gering is, kan bijvoorbeeld met een zogenoemde ‘stille re-call’ worden volstaan. De mogelijk schadelijke producten worden dan tot en met de winkels uit de handel gehaald, maar aan consumenten wordt niet actief gecommuniceerd bepaalde producten niet (meer) te gebruiken. Het openbaar maken van gedetailleerde informatie staat in een dergelijke situatie namelijk niet in verhouding tot het mogelijke risico voor de volksgezondheid. Wanneer echter de situatie dermate urgent is dat sprake is van een reële dreiging voor de gezondheid van consumenten, en consumenten daarom direct benaderd moeten worden, wordt overgegaan tot een openbare re-call. In een specifiek persbericht wordt dan aangegeven welke producten het betreft en wat consumenten moeten doen.²⁰⁵ Hiertoe is bijvoorbeeld in 2013 overgegaan toen zalm van de firma Foppen met salmonella besmet bleek.

In de onderhavige casus besloot de NVWA op basis van een risico-beoordeling de partij vlees die mogelijk met miltvuur was besmet via een stille re-call van de markt te halen. Om ervoor te zorgen dat dit zo snel mogelijk zou gebeuren, is met brancheorganisaties informatie gedeeld.²⁰⁶ Aan consumenten werden geen verdere, meer specifieke, mededelingen gedaan dan dat uit voorzorg een partij rundvlees van de markt werd gehaald.

Voedselwaakhond Foodwatch uitte hierop kritiek en trachtte op grond van de Wob informatie te achterhalen over de bedrijven die het vlees hadden ingekocht en de eindproducten waarin het vlees was verwerkt. De Wob regelt de openbaarmaking van informatie door de Nederlandse overheid, maar stelt daaraan ook een voorbehoud. Zo blijft verstrekking van informatie achterwege als het belang daarvan niet

²⁰⁵ Vanaf dat moment zijn de gegevens voor eenieder openbaar en terug te vinden op de website van de NVWA. Daar staan alle incidenten vermeld die een mogelijk gevaar vormen voor de volksgezondheid (<https://www.nvwa.nl/actueel/waarschuwingen>). Het betreft niet alleen voedselgerelateerde incidenten, maar ook bijvoorbeeld incidenten op het gebied van consumentenproducten.

²⁰⁶ Om te beoordelen of gegevens met een brancheorganisatie gedeeld kunnen worden, heeft de NVWA een aantal toetsingscriteria opgesteld die per incident beoordeeld worden. Zo moet de brancheorganisatie daadwerkelijk een bijdrage kunnen leveren aan het snel uit de handel halen van de mogelijk schadelijke producten. De brancheorganisaties moeten daarom een groot bereik hebben en bereid zijn om ook niet aangesloten partijen te informeren. Alvorens tot het daadwerkelijk verstrekken van de gegevens wordt overgegaan, worden er in een overeenkomst afspraken vastgelegd over hoe de brancheorganisatie met de gegevens omgaat.

opweegt tegen het belang van onevenredige bevoordeling of benadeling van organisaties en/of personen waarop die informatie betrekking heeft. Ook dient rekening te worden gehouden met het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.²⁰⁷ De staatssecretaris van EZ oordeelde om die redenen dat openbaarmaking van de door Foodwatch gevraagde gegevens een ongewenst effect zou kunnen hebben, omdat het publiek uit de documenten ‘onjuiste conclusies zou kunnen trekken en risico’s zou zien die niet of niet meer aanwezig waren’. De partij mogelijk besmet vlees was namelijk op het moment dat de staatssecretaris van EZ op het Wob-verzoek antwoordde (januari 2015) al van de markt gehaald of inmiddels geconsumeerd.

‘Door openbaarmaking van namen en adresgegevens van afnemers en producenten, alsmede van merknamen van producten, kunnen deze bedrijven aanzienlijk nadeel lijden in de vorm van bijvoorbeeld reputatieschade, onheuse bejegening en juridische claims door derden.’²⁰⁸

Foodwatch nam geen genoegen met het antwoord van de staatssecretaris en diende daartegen een bezwaarschrift in. Volgens Foodwatch zouden economische belangen van bedrijven prevaleren boven de voedselveiligheid voor consumenten.²⁰⁹

‘De NVWA bestaát om ons te beschermen tegen mogelijk gevaarlijke voedselsituaties. Maar in de praktijk blijkt keer op keer dat ze het economische belang van bedrijven belangrijker vindt dan de gezondheid en het informatierecht van consumenten.’

Een uitzending van RTL Nieuws over de door Foodwatch gestarte discussie leidde tot een Tweede Kamerdebat over de transparantie van de

²⁰⁷ Artikel 10 Wob.

²⁰⁸ Aldus de staatssecretaris van EZ in het antwoord op het Wob-verzoek van Foodwatch. Op 1 juli 2015 ontleend aan https://www.foodwatch.org/uploads/media/20150122_Antwoord_NVWA_inzake_WOB-verzoek_foodwatch_mbt_Miltvuur.pdf.

²⁰⁹ Foodwatch, 25 maart 2015. Onze campagnes: Miltvuur in rundvlees: NVWA nam bewust risico door consumenten niet in te lichten over miltvuur. Op 1 juli 2015 ontleend aan <https://www.foodwatch.org/nl/onze-campagnes/onderwerpen/miltvuur-in-rundvlees/2-minuten-info/>.

genomen maatregelen. De kritiek die tijdens het debat op het optreden van de NVWA werd geuit, was mede gebaseerd op eerdere incidenten als het paardenvleeschandaal en de salmonellabesmetting bij Foppen. Aan de orde kwam ook de vraag – die eerder door onderzoeksjournalist Marcel van Silfhout was opgeworpen (Van Silfhout, 2014) – of de NVWA niet weer bij het ministerie van Volksgezondheid ondergebracht zou moeten worden.

‘Als volksgezondheid inderdaad het leidende principe is, zoals het kabinet stelt, moet het bestuurlijke primaat, net als tot 2003 het geval was, weer komen te liggen bij het ministerie van VWS’, aldus Tweede Kamerlid Dik-Faber (CU).²¹⁰

Al met al lijkt de NVWA, omdat de dienst bij het ministerie van EZ is ondergebracht, al de schijn van vooringenomenheid ten aanzien van bedrijfsbelangen tegen te hebben, ongeacht de maatregelen die zijn of worden genomen. In de discussie gaat het dan niet meer om het resultaat (het in korte tijd in kaart brengen van de distributie van mogelijk besmet voedsel), maar om de beeldvorming (c.q. organisatorische inbedding). Natuurlijk valt er veel voor te zeggen om de toezichthouder op afstand van de bedrijfstak te plaatsen, maar ongeacht waar de NVWA is ondergebracht, de na te leven wetgeving (inclusief het beginsel van proportionaliteit) blijft hetzelfde. Bovendien bleken goede contacten met in dit geval de brancheorganisaties ook wat waard om bij het miltvuur-incident adequaat op te treden.

Opmerkelijk is ten slotte dat tussen het moment waarop Foodwatch het Wob-verzoek indiende en het moment waarop daar een antwoord van de staatssecretaris van EZ op volgde, drie maanden waren verstreken, terwijl daar een wettelijke termijn van (in eerste instantie) vier weken voor staat.²¹¹ Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat het verzoek van Foodwatch niet het enige Wob-verzoek was waarop

²¹⁰ Melkvee.nl, 2 april 2015. Nieuws: NVWA hoort niet bij Economische Zaken. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.melkvee.nl/nieuws/6775/--039-nvwa-hoort-niet-bij-economische-zaken--039->. Zie ook Handelingen TK 2014-2015, nr. 70-7, betreffende het debat van 1 april 2015 over risico's in de vleesketen en de controle bij visbedrijven.

²¹¹ Deze termijn kan met nog eens 4 weken worden verlengd. Als ook de verlengde termijn onvoldoende is om de gevraagde documenten te verzamelen en te beoordelen, horen met de indiener van het verzoek afspraken over de afhandeling te worden gemaakt.

van de NVWA een reactie werd verwacht. In 2014 ontving de NVWA 530 Wob-verzoeken (ten opzichte van 250 in 2013). Daaruit blijkt een grote en toenemende behoefte aan openbaarheid van informatie. Aan die behoefte lijkt tegemoet te worden gekomen met het wetsvoorstel dat de minister van Volksgezondheid eind 2014 heeft ingediend en dat voorziet in een verplichting tot het actief openbaar maken van toezichtgegevens en sanctiebesluiten.²¹² De Inspecteur-Generaal van de NVWA beschouwt dit als een positieve ontwikkeling al wordt de NVWA daarmee ook voor een uitdaging geplaatst, want – zoals nu het geval is wanneer informatie openbaar wordt gemaakt – daarna volgt altijd de vraag wat de toezichthouder ermee heeft gedaan. En omdat bij de toezichthouder een groot aantal inspecteurs werkzaam is, kunnen de acties die op geconstateerde mistanden volgen, verschillen.²¹³ Een grotere openbaarheid van informatie vraagt dus van de NVWA een grotere uniformiteit in het toezicht.

14.5 Afronding

Elk incident op het gebied van voedselveiligheid vraagt om een snelle en adequate aanpak zowel op het gebied van de risicobeoordeling, het traceren van de (mogelijk) besmette producten, als de risicocommunicatie. Vooral de risicocommunicatie wordt dan al snel onder een vergrootglas gelegd. Elk incident vraagt echter om een eigen afweging en daarmee om een eigen aanpak. Bepalende factoren daarbij zijn enerzijds het risico voor de volksgezondheid en anderzijds de juridische kaders van onder meer de Warenwet en de Wob.

Bij het miltvuur-incident heeft de NVWA daarom gekozen voor een zogenoemde stille re-call en werden brancheorganisaties betrokken om bedrijven te informeren. Mede daardoor was binnen een week de hele distributie in kaart gebracht.

Uiteindelijk bleek het nog moeilijk om het mogelijk besmette vlees op de juiste wijze af te voeren en te vernietigen. Sinds 1 januari 2013

²¹² Zie TK 2014-2015, 34 111.

²¹³ Bron: Interview met Inspecteur-Generaal Harry Paul van de NVWA voor BNR radio, 24 december 2014. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.bnr.nl/?service=player&type=fragment&articleId=2437860&audioId=2437881>.

is namelijk in Nederland de destructiemarkt deels geliberaliseerd en is de verwerking van mogelijk besmet vlees niet meer gereguleerd. Bedrijven kunnen sindsdien een vrije keuze maken om dergelijke producten op te halen en te vernietigen. Veel bedrijven bleken niet bereid om het mogelijk besmette vlees te vernietigen uit vrees dat het vlees de productielijn (medewerkers) zou kunnen besmetten.



Arrestanten sinterklaasintocht Gouda niet vervolgd #zwartepiet <http://www.nu.nl/binnenland/4057521/arrestanten-sinterklaasintocht-gouda-niet-vervolgd.html> ... via @NUnl

New Urban Collective @theNUC1

Lex Cachet, Menno van Duin

15.1 Inleiding

Op 15 november 2014 vindt in Gouda de landelijke intocht van Sinterklaas plaats. Voor het eerst in de geschiedenis leidt deze intocht tot grootschalig politieoptreden. Op de Grote Markt in het centrum van Gouda worden negentig mensen aangehouden. De gebeurtenissen zijn een voorlopige ‘climax’ in een al langer lopend debat over de figuur Zwarte Piet; een debat dat in 2014 tot vergaande polarisatie leidde. Wat begon als een maatschappelijk debat werd steeds meer ook een politiek schouwspel. Nooit eerder werd het Sinterklaasjournaal niet alleen door de doelgroep, maar ook door vele anderen met argusogen gevolgd. Zou Zwarte Piet ontkleurd worden en zou daarmee een traditie ‘verdwijnen’?

Het dilemma waar het in dit hoofdstuk om gaat, betreft de vraag of en in welke mate de politiek zich met dit thema bezig diende te houden. Werde van de politiek een standpunt in deze kwestie verwacht? En in hoeverre bood dit zo polariserende debat dan voldoende ruimte voor nuancering en een gematigd geluid?

15.2 Feitenrelaas

De geschiedenis van het Sinterklaasfeest²¹⁴

Het Sinterklaasfeest is (ook elders in Europa) een eeuwenoude traditie: al in de Middeleeuwen was er het feest van de heilige Sint Nicolaas, bisschop van Myra, met jaarmarkten waar speculaaspoppen en andere lekkernijen werden verkocht. Na de Reformatie werd het feest vooral in huiselijke kring gevierd. Op veel schilderijen uit de zeventiende tot negentiende eeuw wordt de goedheiligman afgebeeld. Van een knecht die hem vergezelde, was nog geen sprake. Pas begin negentiende eeuw kwam de helper van de Sint in beeld. Die heette toen overigens nog geen Zwarte Piet en had ook nog niet een zwart geschminkt uiterlijk. Hun huidige verschijningsvormen kregen Sint en Piet pas rond 1850, onder invloed van geïllustreerde kinderboeken. Daarin kregen de helpers van de Sint een steeds prominentere rol, als 'knecht'. De naamgeving 'Zwarte Piet' kwam later, na 1900.

Vanaf het begin van de twintigste eeuw doet de Sint zijn intocht in gemeenten. De Zwarte Pieten – meestal zwart geschminkte blanke mannen en vrouwen – werden steeds meer een integraal onderdeel van de Sinterklaasintocht. Sinds 1952 wordt de intocht van Sinterklaas op televisie uitgezonden. De rol van Zwarte Piet veranderde gaandeweg. Eerst van knecht tot een vrolijke capriolenmaker, naast de wat stijve Sint-figuur, en later tot een moderne manager die ervoor zorgt dat de oude Sint alle kinderen van cadeaus kan voorzien.

'Zwarte Piet' maakt dus al geruime tijd deel uit van de Sinterklaas traditie, maar is er ook weer niet onlosmakelijk mee verbonden, zoals sommigen wel suggereren. Er is allerminst sprake van een onveranderlijke traditie. Door de eeuwen heen deden zich duidelijke veranderingen in de Sinterklaas traditie voor. De huidige Zwarte Piet is een andere dan die uit 1970 of het begin van de twintigste eeuw. En gaan we nog verder terug, dan bestond Zwarte Piet nog helemaal niet.

De aanloop naar het protest

Het verzet tegen Zwarte Piet voert terug tot de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. Al in die jaren wordt de relatie tussen de blanke Sint en zijn zwarte knecht en de mogelijk racistische symboliek ervan

214 Het is niet de bedoeling hier uitgebreid op de geschiedenis van de Sinterklaas traditie in te gaan; dat is elders al uitvoerig gedaan, onder meer in een brochure van het Centrum voor Volkscultuur en Immaterieel Erfgoed (VIE, 2014) waaraan we hier enkele hoofdpunten ontleen. Zie verder ook Meertens Instituut, 23 oktober 2013. Nieuws 2013: Piet en Sint – veel gestelde vragen. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.meertens.knaw.nl/cms/nl/nieuws-agenda/nieuws-overzicht/202-nieuws-2013/144371-faq-zwarte-piet>.

ter discussie gesteld (Helsloot, 2005). Maar meer dan incidentele kritiek, veelal geuit door blanke Nederlanders, is het niet. Bovendien gaat het niet altijd om Zwarte Piet als een racistisch symbool, maar vaak om het feit dat hij kleine kinderen bang zou maken.

In de jaren daarna krijgt het verzet tegen Zwarte Piet geleidelijk een andere lading. Zwarte Piet wordt onderdeel van een trend om conflicten in raciale en etnische termen te definiëren. Zo wordt ook de relatie met de slavernij gelegd. De kritiek op Zwarte Piet is overwegend kleinschalig en voornamelijk afkomstig uit Antilliaanse en Surinaamse kring. Vervolgens is het in de eerste jaren van de 21^{ste} eeuw relatief rustig rond het thema. Eind 2006 laait de discussie echter weer op als in het Sinterklaasjournaal de stoomboot van Sinterklaas door een regenboog is gevaren en enkele Zwarte Pieten daardoor van kleur zijn veranderd: rode pieten, gele pieten, groene pieten. Wat zou kunnen worden opgevat als een geste naar diegenen die Zwarte Piet discriminerend vinden, blijkt weerstand op te roepen bij een groep die er niet van is gediend dat aan de Sinterklaastraditie wordt getornd (Roggeveen, 2006).

In juni 2011 beginnen Quinsy Gario en Kno'ledge Cesare, beiden kunstenaar en dichter, een project onder de titel 'Zwarte Piet is Racisme'. Met anderen demonstreren zij in T-shirts met dat opschrift bij de officiële intocht van Sinterklaas op 12 november dat jaar in Dordrecht. Ze worden aangehouden wegens ongeoorloofd demonstreren.²¹⁵

In de aanloop naar de Sinterklaasintocht van 2012 in Amsterdam organiseert burgemeester Van der Laan in de voorafgaande zomer een gesprek tussen de anti-Zwarte Pietactivisten en het comité dat de intocht organiseert. Er heeft nog een aantal keren een dergelijk overleg plaats (*NRC Handelsblad*, 5 december 2014), maar veel mag het niet baten. De intocht van Sinterklaas in Amsterdam vindt plaats zoals in voorgaande jaren, met Zwarte Pieten.

In de zomer van 2013 doet Quinsy Gario een oproep om bezwaar te maken tegen de vergunningverlening voor de komende Sinterklaasintocht in Amsterdam; hij plaatst een voorbeeldbezwaarschrift op zijn

²¹⁵ Zie NOS, 12 november 2011. Nieuws binnenland: Arrestaties bij intocht Sinterklaas. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/312891-arrestaties-bij-intocht-sinterklaas.html>.

site. Het leidt tot een twintigtal bezwaarschriften.²¹⁶ Op 30 oktober 2013 verklaart burgemeester Van der Laan, in lijn met het advies van de bezwaarschriftcommissie, de bezwaren ongegrond en verleent hij een vergunning voor de Sinterklaasintocht. Tegen deze beslissing gaan de bezwaarden in beroep bij de rechtbank. Omdat een bodemprocedure bij de bestuursrechter veel tijd vergt, vragen zij daarnaast in een kort geding de voorzieningenrechter om de Sinterklaasintocht te verbieden, op basis van een voorlopige voorziening. De voorzieningenrechter stelt echter de Amsterdamse burgemeester in het gelijk, omdat de belangen van de bezwaarmakers geen of onvoldoende relatie hebben met de openbare orde en veiligheid. Hun belangen vormen ‘geen grond op zich om de vergunning te weigeren’, aldus de voorzieningenrechter.²¹⁷

Ondanks de uitspraak van de voorzieningenrechter en het (dus) doorgaan van de intocht, zetten de bezwaarden hun procedure bij de bestuursrechter voort. De zaak die zij tegen de gemeente Amsterdam hebben aangespannen vanwege de verleende vergunning voor de Sinterklaasintocht van 2013, komt in mei 2014 voor de rechtbank. Tijdens die zitting lopen de emoties hoog op. De publieke tribune steunt de bezwaarmakers en trakteert de gemeentelijke vertegenwoordigers op boegeroep. De uitspraak van de bestuursrechter volgt op 3 juli 2014 en is verrassend. De vergunning voor de intocht in Amsterdam in 2013 is naar het oordeel van de bestuursrechter ten onrechte verleend. Het veronderstelde discriminatoire karakter van de figuur Zwarte Piet heeft onvoldoende meegewogen.²¹⁸ De gemeente Amsterdam gaat tegen deze uitspraak in hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Ondertussen zijn er naast de bestuursrechtelijke procedure ook nog andere perikelen. Bij de VN-Mensenrechtenraad is over het Nederlandse Sinterklaasfeest een klacht ingediend die door Verene Shepherd, VN-rapporteur voor de Mensenrechten, onderzocht zal worden. In

²¹⁶ AD, 4 oktober 2013. Amsterdam: Sinterklaas: Intocht Sinterklaas in gevaar door aanwezigheid Zwarte Piet. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.ad.nl/ad/nl/1041/Amsterdam/article/detail/3521405/2013/10/04/Intocht-Sinterklaas-in-gevaar-door-aanwezigheid-Zwarte-Piet.dhtml>.

²¹⁷ Uitspraak voorzieningenrechter Rechtbank Amsterdam, 8 november 2013, zaaknr. AMS 13/6349.

²¹⁸ Uitspraak Rechtbank Amsterdam, 3 juli 2014, zaaknr. AMS 13/6350.

een gesprek met *EenVandaag* op 21 oktober 2013 stelt de Jamaicaanse Shepherd dat het Nederlandse Sinterklaasfeest racistisch is. Zij vindt dat de Nederlandse regering aan deze traditie een einde dient te maken door over de figuur Zwarte Piet een debat te organiseren.²¹⁹ Zij doet deze uitspraken nog voordat haar werkgroep de Sinterklaastraditie heeft onderzocht en daarvoor in Nederland op bezoek is geweest. De volgende dag vraagt een Tweede Kamerdelegatie, die op dat moment bij de VN in New York op bezoek is, een gesprek met Shepherd aan, zodat zij haar uitspraken kan toelichten. De Tweede Kamerleden gaan ervan uit dat de uitspraken van Shepherd zijn gebaseerd op onwetendheid en willen haar graag over het Sinterklaasfeest bijpraten.²²⁰

Op 4 juli 2014 presenteert de VN-werkgroep haar voorlopige bevindingen. De conclusie van de VN-werkgroep is dat Zwarte Piet een uiting is van racisme die via het onderwijs bestreden moet worden. In een reactie stelt premier Rutte dat het Sinterklaasfeest in de toekomst mogelijk zal veranderen, maar dat dit een zaak is voor de samenleving en niet voor de politiek. De enige rol van de politiek is om de discussie over het Sinterklaasfeest in goede banen te leiden, aldus de premier.²²¹

Vier maanden later, op 12 november 2014, volgt de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak. Deze vernietigt in hoger beroep het eerdere oordeel van de Amsterdamse bestuursrechter. Volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak heeft de burgemeester van Amsterdam de vergunning terecht verleend en *mag* de burgemeester bij het verlenen van een vergunning geen inhoudelijke afwegingen maken. Omdat de burgemeester – op grondwettelijke gronden – een evenement niet op inhoudelijke gronden mag verbieden, mag ook de bestuursrechter zijn vergunningverlening niet op inhoudelijke gronden toetsen.

219 Zie ook *NRC Handelsblad*, 21 november 2013. Nieuws: VN-werkgroep: regering moet leiding nemen in debat Zwarte Piet. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/11/21/vn-werkgroep-regering-moet-leiding-nemen-in-debat-over-zwarte-piet/>.

220 Het zou met name gaan om Tweede Kamerleden van het CDA, D66 en de VVD. Bron: *de Volkskrant*, 22 oktober 2013. Nieuws binnenland: Kamerleden willen gesprek met Shepherd over Piet. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.volkskrant.nl/binnenland/kamerleden-willen-gesprek-met-shepherd-over-piet-a3531393/>.

221 Nu.nl, 4 juli 2014. Algemeen: Binnenland: VN-werkgroep vindt Zwarte Piet racistisch. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.nu.nl/binnenland/3819757/vn-werkgroep-vindt-zwarte-piet-racistisch.html>.

'De verlening van de evenementenvergunning bevat slechts de publiekrechtelijke toestemming om in het centrum van Amsterdam de in de aanvraag omschreven Sinterklaasintocht te houden en omvat geen toestemming om daarbij inbreuk te maken op andermans grondrechten. Dat aan de vergunde intocht Zwarte Pieten deelnemen en daarvan mogelijk een discriminerend effect uitgaat, leidt niet tot een ander oordeel. Daarbij is van belang dat de invulling van de intocht en derhalve de aanwezigheid van Zwarte Piet het handelen van derden betreft. De rechtmatigheid van het handelen van deze derden kan, in geval van een vermeende schending van een verdragsrecht, worden voorgelegd aan de civiele rechter.'²²²

Ten tijde dat de Afdeling Bestuursrechtspraak tot deze uitspraak komt, oordeelt het College voor de Rechten van de Mens dat Zwarte Piet een racistische verschijning is.

Bij de viering van het Sinterklaasfeest is sprake 'van een jaarlijks terugkerende negatieve stereotypering van mensen met een donkere huidskleur die van een zodanige zwaarte is dat gesproken kan worden van een fenomeen met discriminatoire aspecten. (...) Aan dit oordeel doet niet af dat de figuur van Zwarte Piet niet discriminerend is bedoeld', aldus het College.²²³

Zo lopen in de aanloop naar de Sinterklaasintocht van 2014 de spanningen op. Velen volgen vanaf 11 november met spanning het dagelijkse Sinterklaasjournaal; hoe zal daar met deze kwestie worden omgegaan? De burgemeester van Gouda geeft vooraf toestemming voor twee demonstraties op de dag van de intocht. Deze dienen wel buiten het centrum plaats te vinden. De smalle straten in de binnenstad

²²² Uitspraak ABRvS, 12 november 2014, zaaknr. 201406757/1/A3.

²²³ Het College voor de Rechten van de Mens is het nationaal instituut voor mensenrechten, zoals bedoeld in resoluties van de VN en de Raad van Europa. Het is een onafhankelijk orgaan, ingesteld bij wet van 24 november 2011. Het college heeft tot doel in Nederland de rechten van de mens, waaronder het recht op gelijke behandeling, te beschermen, het bewustzijn van deze rechten te vergroten en de naleving van deze rechten te bevorderen (artikel 1 lid 3 Wet College voor de rechten van de mens). Het oordeel van het college in deze is op 1 juli 2015 ontleend aan <https://mensenrechten.nl/publicaties/oordelen/2014-131/detail>.

van Gouda en het verwachte aantal toeschouwers (zo'n 20.000) zouden veilig demonstreren daar onmogelijk maken.

Op zaterdag 15 november lopen in Gouda acht agenten mee in de stoet verkleed als Zwarte Piet, doch bewapend en voorzien van kogelwerend vest, om snel in te kunnen grijpen voor het geval zich langs het parcours incidenten voordoen.²²⁴ Als een aantal demonstranten zich zwijgend, maar met anti-Zwarte Piet T-shirts en spandoeken, manifesteert op de Markt, wordt nog niet ingegrepen. Pas wanneer er botsingen dreigen te ontstaan tussen anti-Zwarte Pietdemonstranten en zij die Zwarte Piet willen behouden, grijpt de politie (grootschalig) in. Het zal uiteindelijk tot negentig aanhoudingen leiden.²²⁵

15.3 De overheid en een gematigde tussenpositie

Het eerste dilemma betreft de vraag, waar zowel de regering als de gemeenten mee geworsteld hebben en feitelijk nog steeds mee worstelen, of en hoe de overheid een rol moet spelen in deze discussie. Het tweede dilemma betreft de vraag waarom de discussie gaandeweg zo polariseerde en wat dat betekende voor de genuanceerd denkende Nederlanders die een gematigde positie innemen.

Aan de ene kant was er een groep, onder wie Quinsy Gario, die aan de traditionele Zwarte Piet een einde wil maken, omdat deze discriminatoir wordt gevonden. Aan de andere kant was er een groep die (ook) op behoorlijk extreme wijze vooral wenst vast te houden aan alles wat zij als een eeuwenoude traditie beschouwen. Ook Wilders en zijn PVV sloten zich bij deze laatste groep aan. 'Handen af van Zwarte Piet' was een veel gebruikte frase. Wat betekende dat voor al diegenen die zich met geen van beide partijen verbonden weten?

224 *De Volkskrant*, 14 november 2014. Nieuws binnenland: Gewapende politiepieten beschermen Sinterklaasstoet bij beladen intocht. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.volkskrant.nl/binnenland/gewapende-politiepieten-beschermen-sinterklaasstoet-bij-beladen-intocht-a3790503/>.

225 Uiteindelijk worden door de politie 25 dossiers voorgelegd aan het OM. In één geval leidt dat tot vervolging. De overige 24 worden geseponneerd. Zie *De Stentor*, 28 mei 2015. Algemeen binnenland: OM: 24 vrijuit, 1 man vervolgd om Sint-opstootje. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.destentor.nl/algemeen/binnenland/om-24-vrijuit-1-man-vervolgd-om-sint-opstootje-1.4954984>.

Aanvankelijk wilden wij beide dilemma's apart bespreken, maar gaandeweg werd duidelijk dat deze twee thema's lastig volledig te scheiden zijn. Zo droeg de opstelling van de politiek (de overheid) bij aan het niet tot wasdom komen van een genuanceerd en gematigd standpunt. Daarnaast wist Wilders met zijn PVV een steeds dominantere positie te verwerven in het debat, wat weer verder bijdroeg aan het onderdrukken van nuances in het politieke debat. Het kan en zal waarschijnlijk ook andersom gewerkt hebben; het ontbreken van een goed en gematigd alternatief (een breed gedragen standpunt of strategie) maakte dat de middenpartijen zich afzijdig opstelden. De toenemende polarisatie had uiteindelijk zowel effect op de politiek – die met uitzondering van de PVV mede daardoor afzijdig bleef – als op het wegdrukken van de middenposities en een steeds lastiger (polderende) zoektocht naar een compromis.

15.4 Analyse

De overheid

Van oudsher, maar zeker de laatste decennia, zijn er verbandingen tussen het Sinterklaasfeest en overheidsoptreden. In bijna iedere gemeente komt Sinterklaas enkele weken voor 5 december per (stoom)boot, trein, auto of paard aan. Wie is niet als kind ooit eens naar zo'n aankomst van Sinterklaas geweest? Het hoorde bijna bij je opvoeding om een keertje kou te moeten lijden bij zo'n gebeurtenis. Bij die gebeurtenissen speelt de overheid vrijwel altijd een rol. Kinderen staan Sint op te wachten, maar de burgemeester heet hem vaak als eerste welkom. Het is een van die rituelen die bij het kinderfeest horen. Misschien zijn burgemeesters in ons land wel mede dankzij Sinterklaas bij kinderen zo bekend.

Omdat de intocht een evenement is waar in de regel een flink aantal mensen op afkomt, is veiligheid altijd al een thema. Hoe regelen wij de afzettingen en het verkeer; hoe zorgen wij dat geen kind in het gedrang komt of in het water belandt (een thema in de Nederlandse speelfilm *Alles is liefde* waar Sinterklaas zelf redding brengt). Natuurlijk is er normaal geen grote rol voor politie en andere overheidsorganisaties, maar iedereen wil wel dat bij deze gebeurtenissen gewoon alles goed geregeld is. Na wat toestanden in Dordrecht bij de officiële intocht van Sinterklaas daar in 2011, de felheid van de discussie in 2013 en 2014

en de signalen die er vooraf al waren, was op voorhand duidelijk dat de intocht in Gouda wel eens een meer risicovol evenement zou kunnen worden dan in andere jaren. Dat was in de geschiedenis van de (televisie-)intocht nog nooit eerder zo geweest.

Sinterklaas is normaliter een gebeurtenis waarbij de overheid op afstand staat en louter faciliteert. Het Sinterklaasfeest is een traditie die primair bij mensen thuis en in de privésfeer wordt gevierd. En er zijn natuurlijk allerlei verenigingen die een intocht organiseren; bedrijven die Sinterklazen en Zwarte Pieten ‘verhuren’ en (groot)winkelbedrijven die er alles aan doen het feest zo goed mogelijk te ondersteunen; klimmende Pieten in het warenhuis en dikke speelgoedgidsen.

Door het brede maatschappelijke debat dat zich in 2013 en 2014 ontspon, kreeg ook premier Rutte in deze periode verschillende keren de vraag hoe hij – en daarmee het kabinet – dacht over de discussie rond Zwarte Piet. Tijdens de nucleaire top (NSS) in maart 2014 in Den Haag werd hem een kritische vraag over de racistische houding van Nederland ten aanzien van Zwarte Piet voorgelegd. Zijn antwoord was buitengewoon helder. ‘Zwarte Piet is zwart, omdat hij nu eenmaal Zwarte Piet heet. Wij hebben het niet over groene of bruine Piet.’²²⁶

Kern van ten minste het eerste deel van zijn antwoord was feitelijk: wij gaan daar als regering niet over en wij moeten dat ook niet willen. Het is een maatschappelijke traditie en binnen die traditie doen wij dat zo. Het is geen reden om als overheid opeens aan die traditie te gaan tornen; zo dat al zou kunnen. Niet elk probleem is een overheidsprobleem en dient door de regering (of andere bestuurlijke organen) te worden opgelost. De participatiemaatschappij gaat uit van een grote en eigenstandige rol voor burgers die – vaak beter dan anderen – in staat zijn en gesteld moeten worden hun eigen boontjes te doppen. Er is dan wel discussie in het land over Zwarte Piet, maar het is niet aan de regering daar een standpunt over in te nemen. Hooguit kan de overheid een rol spelen bij het in goede banen leiden van de discussie.

²²⁶ Misschien was het vervolg van zijn antwoord, dat op deze eerste zin volgde, wat minder verstandig en was het niet zo vreemd dat Claudia de Breij juist daarop inging in een mooie conference (Teerling, 2014-2015). De uitspraak van Rutte luidde: ‘I can only say that my friends in the Dutch Antilles they are very happy when they have Sinterklaas because they don’t have to paint their faces ...’. Later verontschuldigde Rutte zich voor deze uitspraak bij Asjes, de premier van Curaçao.

Toch kon niet iedere publieke bestuurder afzijdig blijven. Een fors deel van de Zwarte Pietdiscussie is een typisch Amsterdamse discussie. In grote delen van ons land speelt het thema weinig, maar in Amsterdam is al veel langer sprake van spanningen en gevoeligheden (onder andere in Amsterdam-Zuid-Oost). Niet toevallig was de rechtszaak in 2013 ook aangespannen in Amsterdam en gericht op de Amsterdamse intocht van Sinterklaas. Uit krantenartikelen komt naar voren dat in Amsterdam door verschillende personen, onder wie met name ook burgemeester Van der Laan, intensief is gezocht naar een werkbaar en passend compromis. Een oplossing die zowel de traditie in ere zou laten als (een deel van) de Surinaamse en Antilliaanse bevolking tevreden zou stellen. Hollands polderen waarin recht gedaan zou moeten worden aan de waarde van de traditie en het uitgangspunt dat Zwarte Piet zeker niet racistisch bedoeld is, maar door sommigen wel als zodanig gevoeld wordt. Met beide zaken (traditie en gevoelens) zou rekening gehouden moeten worden. Vooral in Amsterdam is gezocht naar een tussenpositie.

Als gezegd bleef de nationale politiek afzijdig. Met twee uitzonderingen. Niet alleen in Amsterdam maar uiteindelijk ook op kabinetsniveau werd overlegd over het in goede banen leiden van de Sinterklaasviering. Op uitnodiging van vicepremier Asscher namen verschillende direct betrokkenen deel aan een geheim rondetafelgesprek. Het was niet de bedoeling van het kabinet om de betrokkenen op te leggen hoe het Sinterklaasfeest gevierd zou moeten worden, meldde minister Asscher later over het gesprek, in antwoord op Kamervragen van de PVV.²²⁷ Het gesprek was bedoeld om de emoties in goede banen te leiden en niet om oplossingen voor Zwarte Piet te vinden. Na afloop nodigde de minister de deelnemers uit voor een vervolgesprek in 2015 (*NRC Handelsblad*, 5 december 2014).

Daarnaast was er natuurlijk Wilders en zijn PVV. Opnieuw bleek Wilders, met een feilloos gevoel voor inspelen op actuele thema's, in staat het 'gesundenes Volksempfinden' te raken. In het rijtje van de

²²⁷ AD, 27 oktober 2014. Nieuws Nederland: Discussie over Zwarte Piet: Kabinet legt niets op bij geheim Pietoverleg. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/3776906/2014/10/27/Kabinet-legt-niets-op-bij-geheim-Pietoverleg.dhtml>.

ongewenste buitenlanders en de Europese Unie paste een bedreigde Zwarte Piet uitstekend; opnieuw was Nederland en in dit geval vooral de aantasting van een Nederlandse traditie in het geding.

Wilders en de PVV kwamen met het idee van een Zwarte Piet-wet waarin moest worden vastgelegd dat Piet altijd zwart (of heel donkerbruin) is en dat lagere overheden zich hieraan dienen te conformeren (en dus anders gekleurde Pieten moeten weren). Cultuurwoordvoerder Martin Bosma:²²⁸

‘Er is een oorlog aan de gang tegen Zwarte Piet. Ministers en burgemeesters zetten zich in om deze loyale helper een andere kleur te geven. Dat mag niet gebeuren. Onze cultuur mag niet van hogerhand worden aangetast. Deze wet moet Zwarte Piet beschermen.’

De warme omarming van het thema door Wilders maakte het voor anderen – juist ook in de politiek – lastig zich nog in het debat te mengen. In een mooie column in *NRC Handelsblad* betoogde René Moerland dat de Tweede Kamer juist wel had moeten praten over Zwarte Piet. Nu hield de meerderheid van de Kamer de boot af toen Martin Bosman aandrong op een debat:

‘Het lukt Wilders en de zijnen weer de partij te zijn van de verliezers van zekerheden, Zwarte Piet inclusief. Dat is geen kleinigheid, want dit gaat bij uitstek om kiezers die CDA, PvdA en VVD zo moeilijk kunnen bereiken, van wie de WRR en het SCP in hun recente rapport over de Gescheiden Werelden tussen hoger- en lageropgeleiden waarschuwen: kijk niet op hen neer (...). Als de Kamer op een dag het wetsvoorstel van de PVV bespreekt, hebben de zwijsende partijen de slag om Zwarte Piet allang verloren.’ (*NRC Handelsblad*, 24 november 2014)

In het Zwarte Pietdebat kwam die fundamentele tegenstelling zichtbaar terug. De anti-Zwarte Pietactivisten riepen heftige reacties op van hen die de eigen ‘Nederlandse’ cultuur – wat die ook precies moge wezen – tegen vernieuwing en verandering wilden verdedigen.

228 PVV, 12 november 2014. In de media: PVV komt vandaag met Zwarte Piet-wet. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://pvv.nl/index.php/in-de-media/persberichten/8003-pvv-komt-vandaag-met-zwarte-piet-wet.html>.

De felste reacties vielen ‘blanke verraders’ (Peter R. de Vries, Anouk, Tanja Jess) ten deel: zij die geneigd waren de Zwarte Piettraditie als tijdsgebonden en dus veranderbaar te zien. Van een zakelijk, rationeel debat tussen de verschillende groepen bleek eigenlijk nergens sprake. Succesvolle hoogopgeleiden met een ‘open mind’ en een actieve en veranderingsgezinde burgerschapsstijl stonden tegenover behoudende veelal laagopgeleiden.²²⁹ De laatste groep voelde zich in menig opzicht existentieel bedreigd en was (mede daardoor) drager van het hedendaagse populisme in de politiek. Weerstand tegen verandering, behoud van ‘eigen’ historie en tradities en verzet tegen een veranderingsgeneigde (veronderstelde) elite stonden, ook in het debat over Zwarte Piet, centraal.²³⁰

Op zoek naar een gematigde tussenpositie

Aanvankelijk was er bij vele gematigd progressieven wel enige sympathie voor een wat kritischer houding ten aanzien van het mogelijk discriminatoire karakter van Zwarte Piet. Natuurlijk was en is er sprake van een traditie, maar als blijkt dat een deel van met name de Surinaamse en Antilliaanse bevolking zich door Zwarte Piet gekwetst voelt, is er reden te kijken hoe dit te verzachten valt. Ook tradities evolueren in de loop der jaren. Zwarte Piet is bijvoorbeeld al lang niet meer die boeman die hij in de jaren vijftig van de vorige eeuw nog was. Als een wat ander uiterlijk zou kunnen bijdragen aan het wegnemen van deze gevoeligheid, stonden velen daarvoor open. Een gematigde tussenpositie werd echter van alle kanten bedreigd. Quinsy Gario en een deel van zijn medestanders zetten de zaak behoorlijk ‘zwart-wit’ neer. Enige gekwetstheid was denkbaar, maar de sterke nadruk op het bewust racistische karakter van Zwarte Piet en de koppeling met de Nederlandse rol bij de slavernij ging velen duidelijk te ver. De aanhang van de anti-Zwarte Pietbeweging bleek ook kleiner dan de aandacht voor hun acties deed vermoeden. De Facebookpagina ‘Zwarte Piet is racisme’, die sinds 2011 tegen Zwarte Piet strijdt, had een kleine zevenduizend volgers (*de Volkskrant*, 23 oktober 2013). Ter illustratie:

229 Zie voor onderzoek naar uiteenlopende burgerschapsstijlen en de gevolgen daarvan onder meer de Mentality Studies van Motivaction (<http://www.motivaction.nl/onderzoeksmethoden/doelgroep-en-segmentatie/burgerschapsstijlen>).

230 Zie voor de kloof tussen hoog- en laagopgeleiden en de sociaal-culturele gevolgen Bovens et al., 2014.

de pagina van Pietietsie, voor behoud van Zwarte Piet, telde er meer dan twee miljoen.

Gaandeweg werden de polariserende krachten alleen maar sterker. De scherpte van de anti-Zwarte Pietacties (racisme, slavernij) riep een tegenreactie op, die feitelijk alleen maar radicaler werd. Het was 'onverdraagzaamheid bestrijden met onverdraagzaamheid', zoals de socioloog Peter Achterberg het mooi typeerde.²³¹ Het is opvallend hoe het kinderfeestje uitgroeide tot een nationaal debat. Wij denken dat enerzijds het brede gebruik van sociale media en de daarmee samenhangende ruime aandacht in traditionele media en anderzijds het enerverende juridische proces in belangrijke mate bijdroegen aan de polarisatie.

Om met het laatste te beginnen. Nooit eerder was de discussie rond Zwarte Piet een juridisch schouwspel dat ook in de media breed werd uitgemeten. Rechterlijke uitspraken gingen alle kanten op en iedere zitting werd een media-event. Vanaf het bezwaarschrift van Quinsy Gario (augustus 2013) tot aan de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak (november 2014) was er volop juridisch getouwtrek over de Amsterdamse intocht met of zonder Zwarte Pieten. Eerst mocht een intocht met Zwarte Pieten wel en toen juist weer niet en uiteindelijk toch weer wel. Juist het feit dat Zwarte Piet zo lang 'onder de rechter was' droeg ertoe bij dat de middenpositie weinig uit de verf kwam. Uitspraken werden door meer gematigden zijgend afgewacht.

Bij de 'klassieke' media was er veel aandacht voor het debat, maar op de sociale media misschien nog wel meer. Op verschillende sites zijn ellenlange series commentaren terug te vinden die – op zijn zachtst gezegd – niet allemaal uitblinken in genuanceerdheid. Sociale media kennen een dermate lage drempel dat velen 'all out' gaan in hun commentaren. Met name Quincy Gario en cineaste Sunny Bergman, maar ook bekende Nederlanders die sympathie uitten voor de anti-Zwarte Pietacties, kregen forse scheldkanonnades over zich heen. Ook het eerste televisieoptreden van de VN-rapporteur Shepherd – al sprekend over

231 Omroep Brabant, 14 november 2014. Nieuws: 'Onverdraagzaamheid bestrijden met onverdraagzaamheid', socioloog over zwartepietendiscussie. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/2199391363/Onverdraagzaamheid+bestrijden+met+onverdraagzaamheid,+socioloog+over+zwartepietendiscussie.aspx>.

het Hollandse racisme voordat onderzoek was gedaan – werkte als een lont in het kruiwat. De Telegraaf, met de bekende populist Smalhout ('het verpesten van de sinterklaastraditie door een handjevol zeurpiepen...'), werd een van de duidelijke vertolkers van het tegengeluid.

Gaandeweg ontspoorde dus de discussie. Wat startte als een mogelijk praktisch oplosbaar probleem, ontwikkelde zich tot een zwaar principiële kwestie. En dat allemaal vanwege een kinderfeestje! Daarbij hebben ook sociale media een belangrijke rol gespeeld in het 'viraal' gaan van het thema. Wat in pakweg 2006 nog niet kon (Facebook en Twitter waren er nog niet), kan nu wel. Juist de extreme laagdrempeligheid van deze nieuwe media maakte dat velen petitieën konden tekenen, filmpjes konden zien en uiting konden geven aan – als gezegd vaak rabiaat – ongenoegen. In de criminologie spreekt men van 'een gelegenheidsstructuur' als een van de belangrijke verklaringen voor allerlei soorten criminaliteit. Op soortgelijke wijze bleken sociale media hier 'gelegenheid' te bieden om actie te voeren en medestanders te mobiliseren.²³² Dit werd dan weer versterkt door berichtgeving in de klassieke media en de handigheid waarmee Wilders het thema oppakte.

In een land als Nederland, met een eeuwenoude pacificatietraditie, was het niet meer dan logisch dat er gaandeweg ook allerlei pogingen werden ondernomen om partijen dichter bij elkaar te brengen en in ieder geval uitwassen te voorkomen, zoals in Amsterdam door burgemeester Van der Laan en anderen al vanaf 2012 werd gedaan. Ook liet het Centrum voor Volkscultuur in deze periode van zich horen. Dit centrum kwam zelfs met een verkenning naar het toekomstbestendig maken van het sinterklaasfeest (VEI, 2014b). In die uiterst voorzichtige verkenning, waarin – geheel volgens het poldermodel – voor- en tegenstanders evenveel ruimte kregen, ontbreken overigens concrete voorstellen voor verandering van het uiterlijk van Zwarte Piet. Misschien wel de meest waardevolle bijdrage leverde het Sinterklaasjournaal. Dat dit programma cruciaal was voor het hele debat, blijkt alleen al uit het feit dat hele krantenpagina's aan dit programma werden gewijd en programmamakers, hoofdredacteur en anderen alle ruimte kregen om

232 Vergelijk de belangrijke rol die sociale media sinds (heel) kort in politieke campagnes spelen, Raof et al., 2013.

(achteraf) uitleg te geven. Ook POW-nieuws bekeek enkele keren met PVV'ers het Sinterklaasjournaal om hun reacties te peilen. In de week voor 5 december kijken jaarlijks honderdduizenden kinderen dagelijks naar de nieuwste verwickelingen rond Sint en zijn Pietenstaf en de makers waren zich dan ook ten volle bewust van de betekenis van hun programma voor het debat.²³³ De voorbereidingen voor het Sinterklaasjournaal 2013 waren indertijd al te ver gevorderd om de gevoelige kwestie nog te kunnen behandelen, maar voor 2014 had men alle tijd gehad er goed over na te denken. In de eerste aflevering leek er nog niet veel aan de hand als Sinterklaas zich uitspreekt over de aanwezigheid van (Zwarte) Pieten: 'Dat is al honderden jaren zo en dat zal altijd wel zo blijven'. Maar in de daaropvolgende journaals worden, zij het op bescheiden schaal, ook witte pieten geïntroduceerd en zijn de roetveegpieten door hun oefenen in de schoorsteen van de 'Pietenfabriek' gedeeltelijk zwart geworden. In de laatste, zorgvuldig geheim gehouden, aflevering van het seizoen verschijnt dan een Zwarte Sint, naast de gebruikelijke Witte Sint. Op die manier probeerde het Sinterklaasjournaal een middenweg te vinden. De reacties waren overwegend positief, een van de weinige expliciete aanwijzingen die we hebben kunnen vinden dat er kennelijk toch draagvlak bestaat voor een gematigde tussenpositie in het Piet debat.

15.5 Afronding

Wie denkt dat het debat over Zwarte Piet een debat over 'niets' is, doet er goed aan twee dingen te beseffen. Allereerst dat dit in hoge mate gepolariseerde debat niet op zich staat. Integendeel, het is een voorbeeld (te midden van vele andere) van felle (over)reactie van verandingsgezinde activisten enerzijds en behoudzuchtige burgers die zich in hun zekerheden bedreigd voelen anderzijds.

Vervolgens blijkt hier ook hoezeer dat gepolariseerde en geëscaleerde debat tot volle wasdom kon komen dankzij juridisering en

²³³ Het eerste Sinterklaasjournaal op 11 november 2014 trok 900.000 kijkers, ruim 300.000 meer dan in 2013. De meest bekeken aflevering in 2014 trok maar liefst 2,4 miljoen kijkers: [http://www.marketingtribune.nl/media/nieuws/2014/11/\[kijkcijfers\]-sinterklaasjournaal-trekt-2-4-miljoen-kijkers-nieuwe-programm/index.xml](http://www.marketingtribune.nl/media/nieuws/2014/11/[kijkcijfers]-sinterklaasjournaal-trekt-2-4-miljoen-kijkers-nieuwe-programm/index.xml).

(vooral) het grootschalig gebruik van sociale media. Wat een decennium geleden nog beperkt bleef tot een halve krantenkolom haalt nu alle voorpagina's, mede dankzij de enorme invloed van sociale media zoals Twitter en Facebook. Daarmee worden niet alleen de tegenstellingen (nog) verder aangejaagd, het wordt ook voor de overheid steeds lastiger, zo niet onmogelijk, zich volledig afzijdig te houden. 'Zwarte Piet' zou wel eens een crisis kunnen zijn die langer doorwerkt en meer impact gaat hebben dan velen oorspronkelijk dachten of misschien wel hoopten. Mogelijk zal de sturende werking van het Sinterklaasjournaal een voorbeeldfunctie vervullen.



Weer bewonersbijeenkomst Vogelgriep in Hekendorp. Goede zorg van burgemeester @PieterVerhoeve van Oudewater

Benno Bruggink @bennobruuggink

16

Vogelgriep 2014: de casus Oudewater

Fred de Klerk, Menno van Duin

16.1 Inleiding

In november 2014 wordt na elf jaar de Nederlandse pluimveehouderij opnieuw getroffen door een uitbraak van een hoog pathogene aviaire influenza (HPAI); een zeer ernstige (ziekteverwekkende) variant van vogelgriep. Ging het in 2003 om het virustype H7N7, dit keer gaat het om het type H5N8. Eind 2014 kampen meer Europese landen met uitbraken van dit virus,²³⁴ en eerder in het jaar waren er uitbraken in Azië, bij bedrijven in Zuid-Korea (30), Japan (15) en China (2).

In Nederland wordt de dierziekte als eerste geconstateerd bij een pluimveebedrijf in Hekendorp, in de gemeente Oudewater. Daarna bij nog vier andere bedrijven. Er bestaat een kans dat (varianten van) het virus ook de mens infecteert en/of recombineert tot een voor mensen risicovolle variant. Dat is de reden dat naast autoriteiten die primair een taak hebben in de dierziektebestrijding ook autoriteiten op het gebied van de infectieziektebestrijding participeren in de aanpak van deze dierziekte. In crisisbeheersingstermen worden deze elk aangeduid als 'functionele keten'. Daarnaast heeft uiteraard ook het algemeen bestuur (of algemene keten), zijnde de gemeente, een rol.

Na het feitenrelaas van de uitbraak van vogelgriep in november 2014 volgt eerst een vergelijking met de uitbraak van 2003. Daaruit komen vooral opvallende verschillen naar voren. Daarna gaan we in op het dilemma van potentieel 'schurende ketens'; de vaak gevoelde spanning

²³⁴ In Duitsland zijn er zes uitbraken, waarvan drie op commerciële pluimveebedrijven. In het Verenigd Koninkrijk en ook in Italië wordt één uitbraak op een commercieel pluimveebedrijf geconstateerd.

tussen de algemene en de functionele keten(s) bij de beheersing van een crisis. Daarbij wordt met name gekeken naar de eerste uitbraak, die in Hekendorp. Aansluitend tekenen we de belangrijkste lessen op.

Informatie ten behoeve van dit hoofdstuk is deels uit de eerste hand; de eerste auteur heeft als *Chief Veterinary Inspector* de crisis van zeer dichtbij meegemaakt. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met enkele bij de casus betrokken ambtenaren van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Veiligheidsregio Utrecht, en met de burgemeester van Oudewater.

16.2 Feitenrelaas

De NVWA is de toezichthouder op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn. Daarmee is de NVWA ook verantwoordelijk voor de bestrijding van aangifteplichtige besmettelijke dierziekten. Binnen de NVWA is de *Chief Veterinary Inspector* verantwoordelijk voor de uitvoering van deze bestrijding.

De uitbraak

In november 2014 wordt bij in totaal vijf pluimveebedrijven vogelgriep geconstateerd, te weten bij één bedrijf in Hekendorp (16 november), één in Ter Aar (20 november), twee in Kamperveen (beide 21 november) en één in Zoeterwoude (30 november). Het eerste signaal van de uitbraak dateert van vrijdag 14 november 2014. Een dierenarts meldt bij de NVWA dat er op een pluimveebedrijf in Hekendorp in een van de zes stallen sprake is van een verhoogde sterfte (3 procent). De dierenarts heeft monsters voor het aantonen dan wel uitsluiten van vogelgriep naar de Gezondheidsdienst voor Dieren (GD) gestuurd.²³⁵ Op verzoek van de NVWA stuurt de GD vervolgens de monsters door naar het *Central Veterinary Institute* (CVI) in Lelystad.²³⁶

235 De Gezondheidsdienst voor Dieren (GD) is een private organisatie die aan veehouderijbedrijven tweedelijns diergezondheidsexpertise aanbiedt en beschikt over een groot veterinair laboratorium.

236 Het *Central Veterinary Institute* (CVI) is een onderzoeksinstituut van Wageningen UR. Het is in Nederland het nationale referentielaboratorium op het gebied van diergezondheid. Op verzoek van de NVWA onderzoekt het CVI monsters die moeten aantonen of er sprake is van een aangifteplichtige dierziekte of niet.

Zaterdagochtend 15 november meldt het CVI dat de algemene test op vogelgriep positief is. Daarmee is aangetoond dat er een virus onder het pluimvee aanwezig is, maar nog niet of het om een bestrijdingsplichtige H5- of H7-variant gaat. Een specialistenteam van de NVWA bezoekt diezelfde dag het betreffende pluimveebedrijf en neemt opnieuw monsters, zodat het CVI kan vaststellen of er sprake is van een H5-, H7- of andere variant. Het pluimveebedrijf wordt vanaf dat moment door de NVWA ‘geblokkeerd’: er mogen, tot de uitslag van de test bekend is, geen dieren of producten meer worden af- of aangevoerd. Zaterdagavond wordt duidelijk dat deze monsters positief zijn op H5. Hoewel op dat moment nog niet bekend is of het om een milde of een zeer ernstige variant gaat, wordt om 20.30 uur een vervoersverbod ingesteld in het gebied met een straal van 1 km rondom het besmette pluimveebedrijf. Op het bedrijf wordt nog diezelfde avond de taxatie van het pluimvee uitgevoerd, zodat zondagochtend kan worden begonnen met het ruimen van de dieren.²³⁷ De GGD is op het besmette bedrijf aanwezig om de medewerkers van de ruimingsoperatie te voorzien van de virusremmer Tamiflu® (zie kader).

Grieprik en Tamiflu®

Alle medewerkers die tijdens de bestrijding van HPAI op een pluimveebedrijf komen, moeten gevaccineerd zijn tegen griep. Hier wordt door de NVWA op toegezien. De reden voor vaccinatie is dat hierdoor de kans erg klein is dat het vogelgriepvirus in contact kan komen met het humane griepvirus. Dit beperkt de kans dat door middel van recombinitie een mogelijk voor de mens gevaarlijke variant kan ontstaan. Het griepvaccin beschermt de medewerkers dus niet tegen het vogelgriepvirus, maar verkleint de kans op recombinitie. Om de medewerkers te beschermen tegen mogelijke ziekteverwekkende eigenschappen van het vogelgriepvirus, verstrekt de GGD aan de medewerkers de virusremmer Tamiflu®.

Zondagochtend 16 november meldt het CVI dat het om een hoog pathogene variant gaat. Om 11.30 uur kondigt het ministerie van EZ extra

²³⁷ Het aanwezige pluimvee wordt door middel van vergassing met CO₂ gedood. Ook wilde kippen die in de buurt van het besmette bedrijf loslopen, worden door een gespecialiseerd bedrijf gevangen en gedood. Het gedode pluimvee wordt vervoerd naar de destructor en aldaar verwerkt tot diersoep. Dit diersoep wordt gebruikt als brandstof in elektriciteitscentrales.

maatregelen af, waaronder een landelijke ‘stand-still’ van 72 uur voor pluimvee, ander gevogelte, eieren, pluimveemest en gebruikt strooisel van pluimveebedrijven van en naar pluimveebedrijven en slachtplaatsen. Later op de dag meldt het CVI dat ook de typering van het virus bekend is, het betreft het hoog pathogene aviaire influenza virus H5N8.

Rond het besmette bedrijf wordt een vervoersverbod ingesteld bestaande uit twee zones: een beschermingsgebied (met een straal van ten minste 3 kilometer) en een toezichtgebied (met een straal van ten minste 10 kilometer). In het toezichtgebied liggen veertien pluimveebedrijven. Deze worden bezocht en contacten met het besmette bedrijf worden in beeld gebracht. Contacten die mogelijk een risico vormen op verdere verspreiding van het virus worden nader onderzocht.

De crisisorganisatie

Reeds in de aanloop naar de definitieve laboratoriumuitslag van het CVI, wanneer steeds duidelijker wordt dat de symptomen op het pluimveebedrijf veroorzaakt worden door een H5 AI-virus, informeert de NVWA verschillende partijen, waaronder de CVO (*Chief Veterinary Officer*) van het ministerie van EZ,²³⁸ het Centrum infectieziektebestrijding van het RIVM en de GGD Utrecht. Tevens wordt de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland geïnformeerd, alsook de Directie Regio en Ruimtelijke Economie (RRE) die vervolgens de burgemeester van Oudewater op de hoogte stelt.

Op zaterdagavond 15 november komt op het ministerie van EZ het departementaal beleidsteam bijeen. Aansluitend vindt op het stadhuis in Oudewater overleg plaats tussen de gemeente en de Veiligheidsregio Utrecht. Op verzoek van de burgemeester is bij dit crisioverleg een liaison van de NVWA aanwezig.

De volgende ochtend, zondag 16 november, wordt er bij de NVWA een incidentteam (tactisch-strategisch) en een operationeel

²³⁸ De *Chief Veterinary Officer* is de hoogste veterinaire ambtenaar van het ministerie van Economische Zaken en internationaal het aanspreekpunt voor veterinaire incidenten. Wanneer de uitslag van het onderzoek op zondag 16 november definitief wordt, meldt de CVO de uitbraak aan de Europese Commissie, de *World Organisation for Animal Health*, en aan haar collega's in België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk. Diezelfde dag meldt de NVWA de uitbraak in het *Animal Disease Notification System*. Via dit netwerk worden direct alle Europese lidstaten en Andorra, Noorwegen en Zwitserland geïnformeerd over de uitbraak van de dierziekte.

team (uitvoerend) gevormd. In het operationele team zijn alle verschillende disciplines van de NVWA vertegenwoordigd.²³⁹ Diezelfde dag gaat er een brief van staatssecretaris Dijkema van EZ naar de Tweede Kamer.²⁴⁰ Zondagavond is er in de gemeente Oudewater een informatiebijeenkomst voor bewoners. Ook de GGD en de NVWA zijn hierbij vertegenwoordigd. Maandag 17 november is er op het ministerie van EZ overleg met alle betrokken stakeholders (het basisoverleg).

Op dinsdag 18 november 2014 zijn er geen nieuwe verdenkingen en is de situatie daarmee van dien aard dat de stand-still om 18.00 uur wordt opgeheven. Op dat moment is de stand-still 54 uur van kracht geweest. Wel blijft de ophok- en afschermplicht voor commercieel gehouden pluimvee en ander gevogelte gehandhaafd. Ook de beperkende maatregelen in het beschermings- en toezichtgebied blijven van kracht.

Op 19 november wordt er bij de NVWA een verhoogde uitval op een pluimveebedrijf in Ter Aar gemeld. De verhoogde uitval zou veroorzaakt kunnen worden door een storing in de voederautomaat, maar nader onderzoek door de NVWA wijst uit dat het gaat om een besmetting met H5N8. Om die reden wordt er op 20 november om 14.00 uur opnieuw een landelijke stand-still van maximaal 72 uur afgekondigd. Na dit besmette bedrijf volgen er nog drie. Ook het pluimvee op deze bedrijven is getaxeerd en geruimd.

Op woensdag 31 december 2014 wordt het beschermings- en toezichtgebied (rond Zoeterwoude) opgeheven. Daarmee heeft de bestrijding van deze uitbraak van vogelgriep uiteindelijk 46 dagen geduurd. De ophokplicht voor commercieel gehouden pluimvee is per 8 februari 2015 opgeheven.

²³⁹ Het operationeel team vergadert dagelijks over alle belangrijke uitvoerende zaken aan de hand van een vaste agenda met verslaglegging. Het operationeel team krijgt terugkoppeling van het departementaal beleidsteam; eventuele onduidelijkheden en knelpunten worden in een volgend overleg van het beleidsteam aangekaart. Wanneer de uitbraak van de vogelgriep bedwongen lijkt, wordt de vergaderfrequentie teruggebracht.

²⁴⁰ De staatssecretaris informeert de Tweede Kamer nadien met grote regelmaat over de voortgang van de bestrijding; in totaal heeft de staatssecretaris over deze uitbraak 21 brieven naar de Tweede Kamer verstuurd.

Niet alle bestrijdingsmaatregelen die tijdens de uitbraak van de vogelgriep in 2014 werden genomen, zijn op basis van EU-regelgeving verplicht. Het ministerie van EZ heeft – op basis van ervaringen met vorige dierziekte-uitbraken – ervoor gekozen om naast de maatregelen die door de Europese Unie zijn voorgeschreven, aanvullende en meer stringente maatregelen te hanteren. Hierbij kan gedacht worden aan de stand-still, het uit voorzorg ruimen van pluimveebedrijven in het 1 km-gebied rond een besmet bedrijf en de regionalisatie met het doel de verspreiding van het virus zo veel als mogelijk te voorkomen en daarmee een snelle bestrijding mogelijk te maken.

Onderzoek onder (wilde) eenden

Uit voorzorg zijn ook alle pluimveebedrijven met eenden onderzocht, omdat eenden drager kunnen zijn van het H5N8 A1-virus zonder dat zij duidelijke klinische verschijnselen vertonen. Dit betekent dat een infectie niet of minder snel opgemerkt wordt en daarmee is het risico dat het virus zich opgemerkt verspreidt groot. In totaal betrof het 62 bedrijven, waarvan op zeven bedrijven uit onderzoek bleek dat er een A1-virus op het pluimveebedrijf aanwezig was (geweest). Op geen van deze bedrijven bleek dit een bestrijdingsplichtig H5 of H7 A1-virus te zijn.

Om de herkomst van het virus bij het pluimvee te achterhalen, is er onderzoek gedaan onder trekvogels. Hiervoor heeft het Erasmus Medisch Centrum ontlastingsmonsters van trekvogels onderzocht. In de winter overwinteren in Nederland zo'n 650.000 smienten (wilde eenden).²⁴¹ In de ontlasting van twee smienten in de omgeving van Kamerik bij Woerden is H5N8 aangetoond; het virus is vrijwel identiek aan het virus dat is aangetroffen op het besmette bedrijf in Hekendorp.²⁴² Zoals uit onderstaand kaartje blijkt, treffen de Europese en de Aziatische trekvogels elkaar in Siberië.²⁴³ Nader onderzoek van de virussen die zijn aangetroffen op de Nederlandse bedrijven toont aan dat de virussen afstammen van een H5N8-virus dat in 2009 in Azië heeft gecirculeerd. Dit virus is waarschijnlijk vanuit China verspreid naar Zuid-Korea en Japan en is ten slotte naar Europa verspreid. Het onderzoek ondersteunt daarmee de gedachte dat het H5N8-virus op de broedgebieden in Siberië tussen trekkende wilde watervogels is uitgewisseld (Bouwstra et al., 2015).

241 NOS, 2 december 2014. Nieuws binnenland: Smienten hebben vogelgriep, probleem opgelost? Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/2006845-smienten-hebben-vogelgriep-probleem-opgelost.html>.

242 NOS, 1 december 2014. Nieuws binnenland: Vogelgriepvirus in uitwerpselen wilde eenden. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/2006712-ez-smienten-oorzaak-vogelgriep.html>.

243 Bron: <http://www.universityofalaskamuseumbirds.org/wp-content/uploads/2015/06/Leet-al-2015-J-Virol-spread-of-Asian-origin-H5N8-to-North-America-via-Beringia-3.jpg>.

Figuur 16.1 Trekroutes wilde eenden



De tracering en het eerder genoemde nader onderzoek van de virussen geeft aan dat er in Nederland hoogstwaarschijnlijk sprake is geweest van vier solitaire uitbraken.

16.3 Een vergelijking met 2003

De laatste grote uitbraak van vogelgriep in Nederland vond plaats in 2003. Onderstaand wat gegevens op een rijtje, waaruit de grote verschillen tussen toen en nu zichtbaar worden.

Tabel 16.1 Uitbraak vogelgriep 2003 en 2014

	2003	2014
Virustype	H7N7	H5N8
Duur	175 dagen	46 dagen
Aantal besmette bedrijven	241	5
Aantal bedrijven preventief geruimd	1.381	3
Locaties hobbypluimvee gedood	16.251	0
Aantal gedode vogels	30 miljoen	314.000

Factor tijd

Het eerste grote verschil tussen beide uitbraken is de factor tijd. Van belang voor een effectieve bestrijding van dierziekten is de ‘high-risk’ periode. In 2003 heeft het lang geduurd voordat de diagnose HPAI werd gesteld. Op 22 februari 2003 werd bij een pluimveebedrijf vast-

gesteld dat de voer- en wateropname bij de dieren verminderd was. De dag erna zette dit door en werd dit gevolgd door een verhoogde uitval. Op 24 februari startte de GD met een diagnostisch onderzoek. Vier dagen later meldde de GD een verdenking van AI. Op 1 maart werd de diagnose AI gesteld en op 2 maart was het duidelijk dat het ging om HPAI H7N7 (Berenschot, 2004). Destijds zaten er dus acht dagen tussen vermoeden en vaststelling van de ernstige variant van vogelgriep. Deze late signalering zette destijds de bestrijding op een forse achterstand. In 2014 is de tijd tussen de constatering van de symptomen, de melding van de verdenking door de praktiserend dierenarts en het stellen van de diagnose erg kort geweest, namelijk drie dagen. In 2014 werden de eerste klinische verschijnselen op 14 november geconstateerd en werd de diagnose HPAI op 16 november gesteld. Hieruit blijkt dat de getroffen maatregelen om vroegtijdig eventuele uitbraken van vogelgriep te ontdekken, werken.

Vroegtijdig ontdekken van AI-uitbraken

In Nederland gelden de volgende maatregelen die er samen voor moeten zorgen dat een mogelijke uitbraak van AI vroegtijdig wordt ontdekt. Zo geldt er voor AI een meldplicht. Dit betekent dat wanneer een veehouder of een dierenarts verschijnselen van AI ziet, hij of zij dit moet melden bij de NVWA. Na 2003 zijn extra maatregelen doorgevoerd die moeten bijdragen aan het snel opsporen van AI-uitbraken. Het is verplicht om een verhoogd percentage sterfte onder het pluimvee te melden bij de NVWA. Wanneer het pluimvee minder voer of water opneemt, moet een dierenarts een klinisch onderzoek uitvoeren. Daarnaast worden op commerciële pluimveebedrijven met regelmaat monsters genomen die worden onderzocht op AI. Ook is er een regeling die het mogelijk maakt dat dierenartsen monsters inzenden om AI uit te sluiten (early warning).

Pluimveedichtheid

Een tweede belangrijk verschil tussen de twee casus is de pluimveedichtheid van het gebied waar de eerste uitbraak plaatsvond. In 2003 was dit in de Gelderse Vallei, een zeer pluimveedicht gebied. In 2014 lag de besmettingshaard in het Groene Hart, een pluimveeluw gebied. Er lagen in 2014 dus weinig bedrijven in de directe omgeving van het besmette bedrijf, waardoor de kans op verspreiding van het virus gering was.

Slagvaardig ruimen

Een derde verschil is de slagvaardigheid van de bestrijdingsorganisatie. In 2003 begon de bestrijding erg stroef. De dodingscapaciteit moest vanaf niets worden opgebouwd. Er was sprake van een ‘koude start’ (Berenschot, 2004). In 2014 was het optreden van de bestrijdingsorganisatie accurater en veel meer slagvaardig. Daarbij speelden natuurlijk ook weer de hierboven genoemde verschillen een rol. De regelmatige uitbraken van de milde vorm van AI (laag pathogene aviaire influenza) hebben ervoor gezorgd dat er periodiek ‘geoeffend’ is. Uitbraken van milde H5- of H7-typen van het vogelgriepvirus moeten namelijk wel bestreden worden, omdat deze subtypes snel kunnen muteren naar een hoog pathogene variant, met alle gevolgen van dien.

16.4 Samenwerking en afstemming tussen ketens

Dierziektebestrijding is primair de verantwoordelijkheid van het ministerie van EZ. Namens de staatssecretaris van EZ is de NVWA belast met de uitvoering ervan. Als zich ergens in Nederland een (dreigende) crisis op dit terrein voordoet, is er natuurlijk tegelijkertijd voor een gemeente, alsook voor betrokken diensten die regionaal (veiligheidsregio, GHOR) of landelijk (politie) werken, ook het nodige te doen. Veelal gebeurt dit onder verantwoordelijkheid van het algemeen bestuur i.c. de burgemeester. Bij deze crisis was dus zowel een functioneel bestuur (of functionele keten) als het algemeen bestuur (of algemene keten) betrokken. Daarnaast was – vanwege de mogelijke bedreiging voor de volksgezondheid – ook de functionele keten voor infectieziektebestrijding betrokken (RIVM en GGD).

Het potentiële dilemma in deze casus is dat bij de bestrijding van dierziekten twee (of meer) ketens met elkaar moeten samenwerken die in de dagelijkse praktijk soms nauwelijks met elkaar van doen hebben. De vraag die daarbij speelt is wie er dan over gaat: Wie is de primair verantwoordelijke partij? Of, anders gezegd: Wie is de baas? Daarnaast kunnen in dergelijke situaties niet alleen meerdere functionele ketens, maar ook meerdere algemene ketens (gemeenten) betrokken zijn. Als bijvoorbeeld bij een dreigende overstroming van een poldergebied of bij een ernstige vervuiling van het drinkwater zeven gemeenten betrok-

ken zijn (elk met eigen rollen), heeft het waterschap of drinkwaterbedrijf met zeven algemene ketens van doen. Sinds de vorming van veiligheidsregio's is dat probleem gelukkig iets minder groot, tenminste als de gemeenten tot dezelfde veiligheidsregio behoren. De ervaring leert evenwel dat uitbraken van dierziekten zich niet aan de grenzen van gemeenten of veiligheidsregio's houden.

In het verleden hebben zich bij de bestrijding van dierziekten soms problemen voorgedaan in de relatie tussen de functionele keten en één of meer gemeenten. De casus Barneveld/Kootwijkerbroek, die speelde tijdens de MKZ-crisis in 2001, is wat dat betreft berucht geworden. De toenmalige minister van Landbouw, Brinkhorst, liet zich in de media uit over het gebrek aan medewerking van de lokale autoriteiten. Er was sprake van 'bestuurlijke ongehoorzaamheid', verbaal maar ook fysiek protest, toen de ruimingsteams aan het werk wilden gaan. Andersom klonk vanuit gemeenten een vergelijkbare kritiek jegens het ministerie van Landbouw en zijn uitvoeringsorganisatie. Al met al was de relatie tussen de functionele keten en de algemene keten op zijn zachtst gezegd niet optimaal (Saeijs et al., 2002). Bij uitbraken van dierziekten die nadien plaatsvonden, hebben zich beduidend minder spanningen tussen de veterinaire wereld en het algemeen bestuur voorgedaan. Hooguit was er sprake van spanning rond de Q-koorts (bij geiten) en de terughoudendheid van het ministerie van Landbouw bij het noemen van de adressen van de besmette bedrijven. Dat leidde tot onbegrip bij (potentieel) omwonenden. Een ander moment van spanning betrof een burgemeester die, tegen het advies van het ministerie in, met veel moeite en tot het uiterste de ruiming van een geitenbedrijf (in verband met Q-koorts) binnen zijn gemeente probeerde uit te stellen.

Wat valt er nu te zeggen over deze potentiële 'strijd der ketens'? Dergelijke problemen hebben zich in deze casus totaal niet voorgedaan. De samenwerking tussen beide ketens verliep naar tevredenheid. Over de aanpak van de uitbraak in de gemeente Oudewater – de eerste in de rij (en met ook veruit de meeste media-aandacht) – spraken beide partijen vrijwel uitsluitend in termen van lof over de ander. De samenwerking, informatie-uitwisseling en het vertrouwen over en weer waren blijkbaar groot. Beide partijen gaven achteraf aan dat er dankzij de

intensieve samenwerking en de nauwe contacten gedurende de eerste dagen geen ruis op de lijn kwam. De algemene keten werd direct en rechtstreeks geïnformeerd over de laatste ontwikkelingen. Dat wekte vertrouwen en voorkwam ook allerlei onduidelijkheden en geruchten, die anders nogal eens plachten te ontstaan.

Ten eerste was de structuur waarbinnen de samenwerking vorm kreeg blijkbaar goed. Vanaf zaterdagavond was er een vertegenwoordiger van de NVWA bij het gemeentelijk beleidsteam in Oudewater. Daar had men opgeschaald naar GRIP-2. Die korte lijn en ook dat vaste contactpunt werkte. Niet iedere dag weer een ander, maar één persoon die vanuit de NVWA een langere relatie opbouwde met de burgemeester, gemeenteambtenaren en de vertegenwoordigers van de andere betrokken diensten en organisaties.

Ten tweede heeft dit resultaat te maken met de in ieder geval gepercipieerde gelijkwaardigheid. Hoewel feitelijk en formeel het ministerie ‘in the lead’ was, betekende dat niet dat de gemeente daarmee volledig ondergeschikt werd gemaakt. De primaire rol van de gemeente was ondersteunend en faciliterend van aard (bijvoorbeeld het afzetten van wegen, verkeersstromen regelen), maar daarnaast leefde wel de wens om te communiceren met bewoners die door de maatregelen getroffen zouden worden of zich daarover ongerust maakten.

Een voorbeeld waarbij tijdelijk deze rollen wisselden, was toen duidelijk werd dat er sprake was van een zeer ernstige variant van vogelgriep en de burgemeester van Oudewater wenste dat de inwoners van zijn gemeente goed geïnformeerd werden. Het was de wens van de burgemeester om op zondagavond een bewonersbijeenkomst te houden. Bij de NVWA was er duidelijk minder behoefte aan zo’n bijeenkomst. Twee redenen kwamen daarbij naar voren. Ten eerste was zo’n bijeenkomst per definitie een bijeenkomst die bepaalde extra risico’s met zich mee kon brengen voor een verdere verspreiding van het virus. Het waren immers allemaal bewoners uit de directe omgeving van de besmettingshaard. Iemand hoefde maar dat virus (met stalschoenen of iets dergelijks) naar de bijeenkomst mee te nemen en Leiden was in last, zo was de gedachte.²⁴⁴ Daarnaast was de NVWA volop bezig

244 Er is eigenlijk nauwelijks inzicht in de mogelijke risico’s van een dergelijk scenario. Achteraf was het niet gek geweest deze vraag voor te leggen aan de deskundigen van het CVI.

met de aanpak van de crisis en was er niet zoveel meer te vertellen dan datgene wat er al op de internetsites van de overheid vermeld werd. De burgemeester drukte echter, ook door zelf contact te leggen met de ambtelijke top van het ministerie, door. De NVWA kwam tegemoet aan de wens van de burgemeester en was de eerste avond met vier personen (en bij andere bijeenkomsten met ten minste twee personen) aanwezig. Zij lichtten zaken toe en beantwoordden vragen. Waar nodig was er ook een vertegenwoordiger van de Directie RRE aanwezig.

Behalve de bewoners zouden vanaf zondag ook de huisartsen geïnformeerd worden en er werd een Q&A-list opgesteld die op de gemeentesite werd geplaatst. Daarnaast verwezen de verschillende organisaties naar elkaars websites. Bij de gemeente werd bijvoorbeeld gewezen op de inhoudelijke informatie van het RIVM, GGD Utrecht en de NVWA over dit onderwerp. Ook werd er op dinsdag nog een bewonersbrief verstuurd met informatie hoe te handelen bij griepklachten.

Achteraf gezien maakten de omstandigheden dat deze intensieve samenwerking ook mogelijk was. De eerste dagen bleef de omvang van de uitbraak beperkt tot de gemeente Oudewater; er waren geen andere besmettingshaarden. Dat maakte het voor de NVWA ook mogelijk de aandacht zo te richten en samen te werken met de gemeente.

16.5 Afronding

Bovenstaand is ingezoomd op de aanpak van de vogelgriep in de gemeente Oudewater. Het ging niet in alle gemeenten zo. Feitelijk ging het in alle vier gemeenten (Oudewater, Ter Aar, Zoeterwoude en Kampen) – in de aanpak en in de samenwerking met de functionele keten – weer anders. Veruit het meest intensief was de samenwerking bij de eerste besmetting (Oudewater). In de andere gevallen bleven de betrokken gemeenten en de veiligheidsregio's relatief op de achtergrond en was er bijvoorbeeld ook niet opgeschaald naar een GRIP-niveau (waar beide ketens samenkomen). Wel vond in andere gevallen een bewonersbijeenkomst plaats waar steeds vertegenwoordigers van de NVWA bij aanwezig waren. Ook deelden de gemeente Oudewater en vertegenwoordigers van de veiligheidsregio informatie

en ervaringen met de andere gemeenten die later met vogelgriep werden geconfronteerd.

Natuurlijk is elke crisis uniek, maar tegelijkertijd kennen ze ook de nodige overeenkomsten en zijn er patronen te onderkennen. De intensieve samenwerking tussen de verschillende ketens – zoals die bijvoorbeeld in Oudewater tot stand kwam – wierp zijn vruchten af. De afgelopen jaren hebben functionele ketens, waaronder in dit geval de NVWA, geïnvesteerd om de relatie met de algemene keten en de contacten met de veiligheidsregio's te versterken. Ook de uitbraken van de milde vorm van vogelgriep hebben ervoor gezorgd dat de NVWA regelmatig ervaring kon opbouwen in het samenwerken met de gemeenten. De veterinaire crisis kan nog zo goed worden gemanaged, voor de beeldvorming is ook het managen van de maatschappelijke crisis van steeds groter belang. Samen optrekken blijkt veel potentiële ruis te kunnen voorkomen. Juist het feit dat de algemene keten direct en zonder ruis de informatie uit eerste hand ontving, werd in de praktijk zeer gewaardeerd.

Nu kon in dit geval vanuit de uitvoeringsorganisatie ook nog een-op-een richting de algemene keten worden geacteerd. Een dergelijke structuur zal vrijwel onmogelijk te hanteren zijn als er tegelijkertijd meerdere of zelfs vele besmettingshaarden worden geconstateerd. Dit betekent dat 'het succes' van de samenwerking niet altijd toepasbaar zal zijn bij een volgende dierziektecrisis. Daarnaast blijkt ook dat de veiligheidsregio's elk op een eigen wijze omgaan met dierziektecrises. De ene regio schaaft wel op, de andere niet. Ook dat maakt het voor de functionele keten lastiger. Tegen deze achtergrond is er zowel voor de algemene als de functionele keten nog werk aan de winkel om bij verschillende modaliteiten de relatie tussen beide ketens net zo goed te organiseren als in de casus Oudewater het geval is geweest.



LuckyTV maakte een parodie over de gasstoring in #apeldoorn #zevenhuizen http://www.apeldoorndirect.nl/thema/cultuur/luckytv-help-apeldoorn-de-winter-door_20141210#.VIg2MjHsHYg ...

Apeldoorn Direct @apeldoorndirect

GEEN GAS ??

VENTILATOR KACHELS
VANAF **29,95**

WATERKOKER INVENTUM
wit of zwart
VANAF **19,95**

Geen gas?? #Gasstoring #Apeldoorn bij ons zojuist weer binnen gekomen

EPApeldoorn @EPApeldoorn

Ellen van Driest, Menno van Duin

17.1 Inleiding

In een tijdsbestek van een half jaar doen zich in de Apeldoornse wijk Zevenhuizen twee forse gasincidenten voor. Op vrijdag 30 mei 2014, de ‘vrije’ dag na Hemelvaartsdag, is er sprake van een spontane breuk in een waterleiding. Door het water spoelt grond onder de vlakbij gelegen gasleiding weg, waardoor vervolgens ook deze breekt.²⁴⁵ Hoewel de veiligheidsrisico’s betrekkelijk snel beheerst zijn, zijn de maatschappelijke gevolgen aanzienlijk. Als gevolg van de breuken in de water- en gasleiding lopen water en modder de hoofdgasleiding in. De gehele gasleiding moet worden schoongemaakt en daarvoor moet in alle betrokken huizen (zo’n 1300 huishoudens) de gastoevoer worden afgesloten. In de gevallen waar de bewoners thuis zijn, levert dat weinig problemen op. Voor die gevallen waar dat niet zo is, wordt een noodverordening opgesteld. Al vrij snel wordt duidelijk dat de hele operatie van afsluiten, schoonmaken en weer aansluiten de nodige tijd vergt. Uiteindelijk zal het tien dagen duren vooraleer de laatste bewoners weer zijn aangesloten op het gasnet. Dat betekent dat de informatievoorziening en het faciliteren van bewoners (vanwege niet kunnen koken, geen warm water) de nodige aandacht vraagt. In dat proces spelen Liander (de transporteur van het gas) en de gemeente een leidende rol.

In de media spreekt Liander over een ‘uitzonderlijke situatie’. Nog uitzonderlijker is het als een half jaar later in hetzelfde gebied zich een vrijwel identieke situatie voordoet. Op 7 december 2014 is opnieuw

²⁴⁵ In alle stukken en interne evaluaties wordt overigens gesproken over werkzaamheden die werden uitgevoerd waarbij deze leidingen werden geraakt.

sprake van een gecombineerde water- en gasleidingbreuk en stroomt wederom water en modder de gasleiding in. Een deel van de bewoners die nu getroffen is, was dat ook een half jaar eerder. Het gas wordt afgesloten, hetgeen dit keer 507 huishoudens treft, en het duurt uiteindelijk vijf dagen totdat de laatste huishoudens weer gas kunnen gebruiken. Terwijl het in mei lekker weer was, is de temperatuur in december echter beduidend minder aangenaam.

In de volgende paragraaf worden de gasincidenten uitgebreider beschreven, waarna in paragraaf 3 de belangrijke overeenkomsten, maar vooral ook verschillen tussen beide worden benoemd. Paragraaf 4 behandelt het dilemma omtrent de keuze van opschaling en de rol van de verschillende actoren daarbij. Het hoofdstuk sluit af met een korte slotbeschouwing. Informatie ten behoeve van dit hoofdstuk is zowel bij de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland als bij de gemeente Apeldoorn vergaard. Er heeft een gesprek plaatsgevonden met de burgemeester en de gemeentesecretaris van Apeldoorn.

17.2 Feitenrelaas

De eerste casus

Op vrijdagochtend 30 mei 2014 krijgt de OvD-brandweer een melding dat er in de wijk Sprenkelaar in Apeldoorn sprake is van een breuk in zowel de waterleiding als gasleiding. De OvD-brandweer gaat ter plaatse en heeft aldaar overleg met Vitens voor de waterlekkage en met Liander als transporteur van het gas. Vitens geeft aan dat de reparatie van de waterleiding in de loop van de dag verholpen zal zijn. Van Liander komt het bericht dat zeker 300 huishoudens zonder gas zitten. Onzeker is of het gasleidingnet vervuild is met modder en hoe groot de impact hiervan is. De OvD-brandweer schaal op naar GRIP-1 om ter plaatse over de ontstane situatie overleg te hebben met alle hulpverleningsdiensten, Liander en Vitens. Bij het eerste CoPI-overleg kan Liander nog niet aangegeven wat de omvang is van het gebied dat door de vervuiling van het gasleidingnetwerk getroffen is. Liander zal op verschillende plaatsen in de wijk de gasleiding 'opgraven' om visueel vast te stellen in hoeverre sprake is van vervuiling. Ondertussen wordt ook nagegaan wat de aard van bewoning in de woonwijk en de directe omgeving is. Bestaat de wijk alleen uit woningen of zijn er bijvoorbeeld

ook verzorgingstehuizen gevestigd? Het eerste beeld is dat het vooral reguliere bewoning betreft en dat in de directe omgeving het zwembad De Sprenkelaar ligt en een stuk verderop een verzorgingstehuis.

Bij een volgend overleg van het CoPI is het gebied dat door de gasleidingbreuk getroffen is, in kaart gebracht. Het totaal aantal woningen komt neer op circa 1200 adressen. Met een gemiddelde bewoning van 2,5 personen per woning zitten naar schatting 3000 personen zonder gas. Zij kunnen niet koken (voor zover dat op gas gebeurt) en hebben geen verwarming en warmwatervoorziening (zie het overzichtskaartje). Met Liander wordt in het CoPI een inschatting gemaakt van de duur van het herstel en het schoonmaken van de gasleiding. Op basis van een incident dat zich een paar jaar eerder in Ede had voorgedaan, wordt ingeschat dat het wel eens een week kan gaan duren voordat de laatste woning weer op het gasnet aangesloten zal zijn. In het CoPI komt de vraag aan de orde of naar GRIP-2 moet worden opgeschaald. Aspecten die daarbij meespelen zijn de omvang van het getroffen gebied en de impact voor bewoners die een week zonder gas kunnen komen te zitten. In overleg met de Ovd-brandweer wordt besloten om in GRIP-1 te blijven werken en waar nodig 'op te plussen' met wat aan ondersteuning vanuit de gemeentelijke organisatie noodzakelijk wordt geacht.

Figuur 17.1 Getroffen en te onderzoeken wijkdelen gasstoring 30 mei 2014



Inmiddels is de AOV'er van de gemeente ook aanwezig in het CoPI die terugkoppelt dat het wat lastig is om collega's te pakken te krijgen, omdat deze vrijdag na Hemelvaartsdag een (verplichte) roostervrije dag is. In het CoPI komt aan de orde dat er bij onregelmatigheden in de gastoevoer gevaarlijke situaties kunnen ontstaan. Door de vervuiling is het mogelijk dat – wanneer iemand aan het koken is – de gastoevoer even stopt en de vlam ook even wegvalt. Wanneer vervolgens de vervuiling weg is, is er weer een vrije gasuitstroom. Gastoestellen als verwarmingsketels, hebben een beveiliging (thermokoppel) voor onregelmatige gastoevoer, maar bij kooktoestellen is dit niet het geval. Potentieel kan dit dus een gevaarlijke situatie opleveren.

Via de coördinator van Liander in het CoPI wordt contact gelegd met het crisiscentrum van Liander. Er wordt overwogen om de wijk te ontruimen. In het CoPI wordt dit besproken en worden twee tijdlijnen naast elkaar gezet. De vraag die op tafel ligt is: Hoe lang verwachten we dat het gaat duren voordat 1200 adressen zijn ontruimd, met de wetenschap dat veel bewoners – vanwege het mooie weer tijdens het Hemelvaartsweekend – mogelijk niet thuis zijn? Wanneer rond 14.00 uur dit vraagstuk wordt besproken, is echter het gehele gebied inmiddels volledig van gastoevoer afgeblokt; er kan hooguit nog een restant gas in de leiding zitten. Voor de zekerheid wordt een tankautospuit stand-by gezet, mocht onverhoopt toch een brandmelding plaatsvinden.

Na de melding van de gasleidingbreuk heeft Liander onmiddellijk de persvoorlichting opgestart en een informatiepunt opgezet, zodat inwoners van de wijk rechtstreeks kunnen worden geïnformeerd. Daarnaast gaat Liander langs alle huizen die getroffen zijn om te assisteren bij het dichtdraaien van de gaskraan. Liander neemt als eigenaar van de gasvoorziening volledig zijn verantwoordelijkheid bij het afhandelen van de storing.

Inmiddels is ook de burgemeester met enige regelmaat geïnformeerd en is er contact met het afdelingshoofd Publieke Zorg van de gemeente Apeldoorn. Gezamenlijk vormt men zich een beeld en bespreekt men de mogelijke knelpunten richting bewoners. Kern van de aanpak is goede communicatie. Via huis-aan-huis bewonersbrieven, een informatiepunt, de websites van de gemeente en van Liander,

telefonische informatienummers van de gemeente en Liander en ook via Twitter communiceren Liander en de gemeente over zaken als:

- het herstel van de leidingen en de duur daarvan;
- de mogelijkheid om in De Sprenkelaar (zwembad) te douchen;
- de mogelijkheid om in het Atrium aan de Aristotelesstraat te koken;
- instructies wat wel en niet te doen;
- hulp aan kwetsbare bewoners en bewoners met individuele problemen in het getroffen gebied, waarvoor maatwerkoplossingen worden gezocht;
- een schadevergoeding via Liander (brief van de burgemeester van Apeldoorn aan de gemeenteraad, 2 juni 2014).²⁴⁶

Hoewel de hele hersteloperatie wat langer duurt dan verwacht, doen zich in deze periode nauwelijks echte problemen voor.

De tweede casus

Op zondagmorgen 7 december 2014 komt om 06.50 uur bij de politie een melding binnen van een vermoedelijk gesprongen (hoofd)-drinkwaterleiding. Vitens en de wegbeheerder (gemeente Apeldoorn) worden gewaarschuwd. Om 10.05 uur komt de melding binnen dat de hele buurt geen gas heeft. Daarop waarschuwt de meldkamer de operationeel verantwoordelijken van Vitens en Liander. Er wordt al snel een verband gelegd tussen de gaslekkage en de gesprongen waterleiding en daarom wordt de OvD-brandweer gealarmeerd. Ook andere OvD'en gaan ter plaatse. Aldaar treft men de gebroken waterleiding en een gebroken aardgaslagedrukleiding aan. Het water uit de gebroken waterleiding zorgt er opnieuw voor dat modder in de gasleiding stroomt. Zeker vijf straten en in totaal 507 huishoudens zijn daardoor van het aardgas afgesloten.

Rond 13.30 uur wordt het lek in de gasleiding gedicht en enkele uren later is de watervoorziening weer hersteld. Er wordt dezelfde procedure gevolgd als een half jaar eerder. Op alle adressen wordt de hoofdkraan dichtgedraaid; de gasleidingen worden schoongemaakt en vervolgens kunnen de huishoudens de dagen erna weer worden aangesloten op het gasnet. Dit keer gaan daar drie tot vijf dagen overheen.

²⁴⁶ Er werd gesproken van een schadevergoeding; feitelijk was het een tegemoetkoming voor het ongemak en daarmee een compensatievergoeding.

Nadat om 10.44 uur is opgeschaald naar GRIP-1, wordt om 12.24 uur opgeschaald naar GRIP-2, mede omdat deze keer ook het woonzorgcentrum Koningin Wilhelmina door de gasafsluiting getroffen is. De reden voor opschaling naar GRIP-2 is ook het winterse weer. Terwijl het in mei prima weer was, is de temperatuur nu rond het vriespunt en voelt het gewoon koud aan. De weersverwachtingen voor de komende dagen gaan uit van temperaturen rond of onder het vriespunt. Daarom worden er deze keer (naast alle maatregelen die ook in mei waren genomen) ook kacheltjes uitgedeeld.

Verder is er deze keer meer te organiseren vanwege de aanwezigheid van een woonzorgcentrum in het getroffen gebied. Hoewel aanvankelijk is overwogen het zorgcentrum te ontruimen wordt hiervan afgezien en wordt er voor de bewoners extra hulp en ondersteuning georganiseerd. Ook komt het kern-GBT die zondag twee keer bijeen. 's Avonds wordt afgeschaald naar GRIP-0 en wordt de verdere afhandeling en herstellzorg overgedragen aan de gemeente Apeldoorn.

Bij het gemeentelijk informatiepunt wordt een fors aantal dekens en kacheltjes opgehaald. Daarnaast gaat een groep medewerkers vanuit de taakorganisatie Publieke Zorg de huizen langs. Ook ondersteunen deze medewerkers mensen (vooral uit het woonzorgcentrum) met het douchen (opnieuw kan dat in het zwembad De Sprenkelaar) en worden er maaltijden uitgedeeld. De volgende dag speelt de plaatselijke middenstand al in op de situatie door bijvoorbeeld te adverteren dat er nog volop elektrische kacheltjes te koop zijn. Dagelijks is het college van B&W over de situatie geïnformeerd en iedere dag is ten minste één lid van het college in de wijk geweest.

Over het gebruik van elektrische kachels en de gevaren die hieraan zitten (bijvoorbeeld als er kleren op de kachels worden gelegd) hebben de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland, de gemeente Apeldoorn en Liander nadrukkelijk gecommuniceerd. Ook heeft de gemeente Apeldoorn aandacht besteed aan de emoties in de wijk. Dit is tenslotte al de tweede keer dit jaar dat de bewoners door een gas-/waterstoring zijn getroffen. Ook wordt er gewezen op het gebruik van stekkerdozen en verlengsnoeren. De kacheltjes moeten rechtstreeks op een wandcontact worden aangesloten. In één woning in de wijk breekt nog brand uit na het gebruik van campinggas in de keuken. Ook zijn er enkele mensen die in huis een barbecue gebruiken en daarbij onwel raken

(als gevolg van de koolmonoxide die vrijkomt en het gebrek aan zuurstof).

17.3 Belangwekkende overeenkomsten en verschillen

Het lijkt voor de hand liggend vooral de verschillen te belichten. Feitelijk zijn de meeste hiervan ook vrij voor de hand liggend. Toch bespreken wij bewust niet alleen de verschillen, maar ook de overeenkomsten van de casus. Deze zeggen namelijk ook iets over het feit dat zich in beide gevallen zo weinig problemen voordeden.

Verschillen

Het belangrijkste verschil tussen beide situaties is natuurlijk het moment van plaatsvinden. Lekker zomers weer met korte nachten is wat anders dan een temperatuur op en net onder nul en al vroeg donker. Het gasverbruik op een koude, winterse dag is immers vele malen hoger. Bij zomerse temperaturen is de barbecue een aardig alternatief bij ontstentenis van gas. In december werden er dan ook vele tientallen dekens en 325 kachels uitgedeeld. Er was in de winterse periode voor de gemeente, Liander en anderen dus beduidend meer werk te verrichten dan in de meiperiode. Deze koude leidde ook tot nieuwe risico's (binnenshuis barbecueën, doorslaande stoppen en het gebruik van campinggas).

Een tweede verschil was het feit dat in de tweede situatie ook een woonzorgcentrum in het 'getroffen' gebied lag. In dit centrum woonden 107 (deels) dementerende cliënten, bewoners met het syndroom van Down en anderen. Nu was er duidelijk een forse groep van verminderd zelfredzamen; de eerste keer was dat aantal veel beperkter. Daarom werden er nu bijvoorbeeld maaltijden verstrekt (gemiddeld zo'n 30 per dag) en werden ouderen vergezeld en geholpen bij het (elders) douchen.

Vanwege deze twee verschillen was het op zich begrijpelijk dat er de tweede keer aanvankelijk werd opgeschaald naar GRIP-2. Er waren nu duidelijk meer effecten te verwachten die aandacht behoefden (zie ook paragraaf 17.4).

Ten slotte zijn er natuurlijk allemaal kleinere verschillen zoals de beperktere omvang van het getroffen gebied en de (daarmee samenhangende) kortere periode die het herstel kostte in de decembersituatie.

Overeenkomsten

De belangrijkste overeenkomst is misschien wel dat alles uiteindelijk in beide gevallen relatief zo soepel is verlopen. Vier factoren lijken daarbij vooral van invloed te zijn geweest. Ten eerste was daar de grote (zelf)redzaamheid van de bevolking. Natuurlijk ging dit gelukkig ook niet over een dramatische gebeurtenis, maar feit is dat in de betreffende wijk relatief soepel is omgegaan met de situatie. Dat sluit ook aan bij de theorieën – en de op deze theorieën gefundeerde rapportage van de commissie-Bruinooge – die stellen dat potentieel redzame personen zich grosso modo zelf aardig redden in bijzondere situaties. De overheid zou zich daarom primair moeten richten op de minder zelfredzamen (zoals hier dus is gebeurd). De Apeldoornse burgemeester Berends en Liander-directeur Thijssen roemden tijdens een persconferentie dan ook het geduld en de veerkracht van de getroffen bewoners van de Sprenkelaar.

Ongetwijfeld heeft de compensatie door Liander van 120 euro per huishouden per gasloze dag een grote rol gespeeld bij deze grote zelfredzaamheid. Deze financiële vergoeding droeg bij aan goodwill in de wijk en maakte dat er ontspanning ontstond in de wijk (Gemeente Apeldoorn, 2015, p. 9). Dit bedrag stelde de bewoners in staat om bijvoorbeeld pizza's te laten komen of een hamburger te gaan eten. De plaatselijke horeca speelde ook goed in op deze situatie en zeker niet alleen om er een slaatje uit te slaan. Juist door deze compensatie hoefde de gemeente zich feitelijk nog alleen te richten op de verminderd zelfredzamen. Anderen vonden hun weg wel en de genoegdoening leidde er ook toe dat niet iedereen over ieder wisselwasje ging zeuren. De kop 'In Apeldoorn zijn ze blij met het gaslek' (*NRC Handelsblad*, 5 juni 2014) is misschien wat overdreven, maar maakt de stemming wel duidelijk.

De derde factor die heeft bijgedragen aan het succes is de breed ingezette crisiscommunicatie. De betrokken bedrijven (met name Liander) maar ook de gemeente hebben met een breed scala aan manieren de bevolking gezocht en bereikt. Dat ging met bewonersbrieven, sites met heldere informatie, Twitter e.d. maar mogelijk minstens zo belangrijk met duidelijke aanwezigheid in de wijk. In beide gevallen stelde bijvoorbeeld Liander zeven bewonersbrieven op en een lijst met veel gestelde vragen en de daarbij behorende antwoorden. Zeer kort na de breuken richtte Liander al een keet in waar bewoners voor informatie konden komen. In de dagen erna verschenen er grote aantallen busjes

van Liander en lokale installateurs die goed zichtbaar maakten dat er ook hard gewerkt werd aan het herstellen van de levering. Ook dat maakte iets duidelijk. In een na afloop door Liander verricht klanttevredenheidsonderzoek spraken klanten zich positief uit over Liander maar eveneens over de inzet van de gemeente in deze periode (Gemeente Apeldoorn, 2015, p. 7).

De vierde factor is de wijze van aanpak met de toepassing van de noodverordening. In beide gevallen heeft de burgemeester direct een noodverordening (artikel 176 van de Gemeentewet) afgegeven waarmee medewerkers van Liander gemachtigd waren om (samen met een slotenspecialist en een bijzonder opsporingsambtenaar) bij afwezigheid van bewoners woningen in het gebied binnen te treden om voorzorgmaatregelen te treffen (sluiten gasapparaten, hoofdkraan dichtdraaien). Daarbij was het beleidsuitgangspunt wel terughoudendheid. Bij zo min mogelijk woningen gebruikmaken van de noodverordening; slechts dan sloten openbreken als er echt geen alternatief meer aanwezig was. In totaal betrof dat bijvoorbeeld slechts dertien keer in de eerste situatie.

17.4 Welk GRIP-niveau is passend?

Welk GRIP-niveau was nu passend bij de twee casus en waarom was er juist rond de vaststelling van het GRIP-niveau en de eventuele afschaling ervan duidelijk sprake van enige gevoeligheid? In de eerste casus (mei 2014) werd opgeschaald naar GRIP-1. In december werd aanvankelijk opgeschaald naar GRIP-2 en is er vervolgens weer afgeschaald naar GRIP-1. Op zich is dat niet bijzonder te noemen, maar duidelijk is achteraf wel dat hier enige gevoeligheden over zijn geweest.

De casus van mei leverde feitelijk weinig discussie op. Onder de noemer van GRIP-1 kwamen de verschillende actoren (waaronder ook Liander en Vitens) bij elkaar en werd relevante informatie gedeeld. Toen duidelijk werd dat er geen verdere risico's waren, is weer afgeschaald en hebben met name Liander en de gemeente Apeldoorn vervolgens nog de nodige activiteiten ontplooid. Zo heeft de gemeente bijvoorbeeld nog maaltijdbonnen verstrekt (eten in het verzorgingshuis).

In december was de aanloop verder behoorlijk vergelijkbaar maar werd door de Leider CoPI opgeschaald naar GRIP-2. De combinatie van

het koude weer en het feit dat een woonzorgcentrum in het gebied lag, speelde daarbij een belangrijke rol. De twee situaties vergelijkend, kan niet anders dan geconcludeerd worden dat deze twee factoren de casus ook echt een andere maakten. Er lijkt daarmee sprake van een verstandige beslissing. Toch leidde juist deze beslissing tot commotie.

Toen 7 december om 12.24 uur GRIP-2 werd afgekondigd, werden de leden van het ROT verzocht naar de Europaweg in Apeldoorn (gebouw politie en veiligheidsregio) te gaan. Tegelijkertijd werden ook de leden van de secties gealarmeerd. Voor de sectie Bevolkingszorg waren dat vijf gemeentesecretarissen, acht communicatieadviseurs en elf adviseurs Crisisbeheersing. Eén gemeentesecretaris, één communicatieadviseur en twee adviseurs Crisisbeheersing meldden zich. In Apeldoorn waren, op grond van de eerdere afkondiging van GRIP-1 (10.44 uur), in het stadhuis ook al de nodige personen gealarmeerd. Rond het middaguur waren de locoburgemeester, de gemeentesecretaris, een adviseur Crisisbeheersing, het communicatiepiket Apeldoorn/Epe/Voorst en de teamleider Publieke Zorg dan ook allemaal in het Apeldoornse gemeentehuis aanwezig en werden later (rond 14.30 uur) nog de clustercommandant, de teamchef Apeldoorn en de Directeur Publieke Gezondheid gevraagd aan te schuiven bij het (kern-)GBT.

Daarmee deed zich de aparte situatie voor dat de aansturing van de bevolkingszorgaspecten geschiedde vanaf het ROT, terwijl feitelijk ook de gehele club in Apeldoorn bij het gemeentehuis bij elkaar was en klaar zat om tot actie over te gaan. Deze op zich wat aparte situatie was aanleiding om vanuit het kern-GBT door de aanwezige bestuurder (locoburgemeester) af te schalen van GRIP-2 naar GRIP-1. Daarmee werd de verantwoordelijkheid voor de aansturing van de gemeentelijke processen van de regio teruggebracht naar het stadhuis.

De leden van het ROT en met name de vertegenwoordigers van de veiligheidsregio/brandweer waren minder gelukkig over deze stap. Zij vonden het opvallend dat de gemeente het 'nu overnam' terwijl de gemeente eerder wat traag reageerde. 's Ochtends om 6.50 uur kwam de eerste melding bij de politiemeldkamer al binnen. Rond 10.00 uur bleek dat de buurt zonder gas zat. Pas na de komst van de brandweer (alarmering 10.21 uur) werd om 10.44 uur opgeschaald naar GRIP-1. Feitelijk kwam toen pas de gemeente in beeld. Ook was er met het afschalen misschien wat te weinig aandacht voor andere veiligheids-thema's zoals later zou blijken: brandjes in huis en dergelijke.

Achterliggend speelt een ook in andere regio's naar voren komend probleem, namelijk de vaak wat gespannen relatie tussen de veiligheidsregio's en met name de grote steden (veelal de grootste stad in een regio). De meest veiligheidsregio's hebben de laatste paar jaar duidelijk stappen gezet om de taak bevolkingszorg – van oudsher een puur gemeentelijke taak – te professionaliseren. Vanuit de veiligheidsregio's zijn allerlei initiatieven ontplooid, zijn gemeentesecretarissen (en een coördinerend gemeentesecretaris) aangehaakt, zijn er pools ontwikkeld voor de verschillende processen van de Bevolkingszorg en krijgt ook het proces communicatie (communicatiepool met voorlichters, omgevingsanalisten en andere) veel aandacht. Deze ontwikkeling heeft duidelijk bijgedragen aan de verhoging van de kwaliteit van de gemeentelijke processen. In vele evaluaties werden hier eerder kritische woorden aan gewijd. In het verleden werden zo goed en zo kwaad als dat kon wat mensen getraind om in een rampsituatie iets te doen, maar dat stelde vaak niet zoveel voor en daarnaast: ervaring was meestal nul. De grote gemeenten zijn om verschillende redenen lang niet overal in Nederland meegegaan in deze ontwikkeling. De grotere gemeenten (met name de 100.000 plus gemeenten) hebben zelf een flink tot zelfs enorm (grote vier) potentieel in huis. Een stad als Apeldoorn heeft ruim 1200 ambtenaren en heeft daarmee niet snel hulp van buiten nodig als zich iets bijzonders voordoet. Daarnaast doen zich in deze gemeenten natuurlijk ook vaker bijzondere situaties voor (brand, huisuitzetting, maatschappelijk onrust: kortom vele soorten mini-crises).

17.5 Afronding

Twee gasincidenten in een half jaar tijd, zo dicht op elkaar is bepaald niet alledaags. De meest betrokken bedrijven (Vitens en Liander voorop) pakten de situaties professioneel op. Samen met de gemeente Apeldoorn en andere instellingen (woningbouwcorporatie, zorginstelling, de veiligheidsregio en hun partners) wisten zij beide mini-crises goed aan te pakken. Door de financiële compensatie kon de gemeente zich primair richten op de niet-zelfredzamen. Het 'afkopen' van een probleem werkte (ook) in deze situatie bijzonder goed.

Overigens gaf de vergoeding van Liander (120 euro per dag) binnen de gemeente Apeldoorn aanleiding tot de vraag of inwoners die in de bijstand zaten of anderszins een uitkering ontvingen of in de Schuldhulpverlening zaten deze bedragen zouden moeten opgeven en daarmee gekort zouden worden op hun uitkering. Volgens het College (vastgelegd in de collegevergadering van 3 juni 2014) was daadwerkelijk sprake van geleden schade en hoefde daarom niet gekort te worden op de bijstand. Bij de schuldhulpverlening zou de Stadsbank zo nodig in overleg treden met de schuldeisers. Het is een mooi voorbeeld hoezeer er ook bij een ogenschijnlijk simpele en doeltreffende aanpak (de schadevergoeding) al snel toch weer juridische problemen dreigen.

Het niet-alledaagse van deze casus zette natuurlijk ook Vitens en Liander aan het denken. Zo vaak doen zich immers geen situaties voor waarbij zowel de waterleiding als de gasleiding wordt beschadigd waardoor water vermengd met zand de gasleiding instroomt. De situatie ter plaatse was, mogelijk vanwege de verouderde leidingen, zo kwetsbaar geworden dat Liander en Vitens in 2015 gezamenlijk hebben besloten de komende jaren in Apeldoorn 46 kilometer water- en gasleiding te vervangen. De bedrijven vonden het risico van herhaling te groot.

Literatuur

- Akkermans, A. & Brans, E. (red.) (2002). *Aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Berenschot (2004). *De crisis tussen mens en dier. Evaluatie bestrijding AI-crisis*. Utrecht: Berenschot Groep B.V.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B. (eds.) (2005). *The politics of crisis management. Public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bouwstra R.J., Koch, G., Heutink, R., Harders, F., Spek, A. van der, Elbers, A.R. & Bossers, A. (2015). Phylogenetic analysis of highly pathogenic avian influenza A(H5N8) virus outbreak strains provides evidence for four separate introductions and one between-poultry farm transmission in the Netherlands, *Eurosurveillance*, vol. 20, nr. 26, p. 1-12.
- Bovens, M., Dekker, P. & Tiemeijer, W. (red.) (2014). *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*. Den Haag: SCP.
- Broderie, I. (2015). *Crisiscommunicatie: 71% wil binnen 10 minuten reactie op social media*. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.frankwatching.com/archive/2015/04/02/crisiscommunicatie-71-wil-binnen-10-minuten-reactie-op-social-media/#>.
- Bruijn, H. de (2007). *Een gemakkelijke waarheid. Waarom we niet leren van onderzoekscommissies*. Den Haag: NSOB.
- Charles, M.T. (2001). The fall of TWA flight. In U. Rosenthal, R.A. Boin & L.K. Comfort (eds.). *Managing crises: Threats, dilemmas and opportunities* (p. 216-234). Springfield: Charles C. Thomas.
- Commissie-Hoekstra (2013). *Eindrapportage van de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van Rampenbestrijding en Crisisbeheersing*.
- Commissie Project X Haren (2013). *Twee werelden. Hoofdrapport*.

- Cornelisse, L. (2014). Crisiscommunicatie rondom de vliegcrash MH17, *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, nr. 4, p. 6-7.
- Dekker, P. (2015). De publieke opinie na de ramp: politiek vertrouwen en sociaal verlangen. In G. van den Brink (red.), *Een ramp die Nederland veranderde: nadenken over vlucht MH17* (p. 151-174). Amsterdam: Boom.
- Duin, M. van & Heerschap, H. (2003). *De brand op het vissersschip 'De Friesland'. Een evaluatie van de gebeurtenissen op 6 maart 2002*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- Duin, M. van & Ponjee, A. (2014). Dreiging van een school shooting in Leiden. In M. van Duin & V. Wijkhuijs, *Lessen uit crises en mini-crisis 2013* (p. 101-112). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- 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. (red.) (2014). *Lessen uit crises en mini-crisis 2013*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (2015a). *De flexibiliteit van GRIP*. Arnhem: IFV.
- Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (2015b). *Scheepsbrand Scheveningen Haven*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid i.s.m. Lokale Zaken.
- Eenhoorn, B. (2011). *Drie minuten Een persoonlijk relaas over het schietdrama in Alphen aan den Rijn*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Eijdsden, M. van (2015). *Het proces van ontmanteling tot vernietiging* (eindschriftje MCPM).
- Ende, R. van den, Frentz, H., Hazebroek, H., Tonnaer, C. & Werkhoven, R. van (2015). *Brand aan boord van vissersschip Johanna Maria*. Arnhem: Brandweeracademie.
- Gemeente Apeldoorn (2015). *Evaluatie twee gasincidenten 2014; mei en december 2014*.
- Gemeente Diemen (2015). *Evaluatie gemeentelijke inzet Diemen na gasexplosie Beukenhorst*.
- Gemeente Moerdijk (2014). *Vuurdoop: de brand bij Chemie-Pack en wat iedere gemeente ervan kan opsteken*.
- Gladwell, M. (2000). *The tipping point: How little things can make a big difference*. London: Little Brown.
- Gulik, A. van (2008). *Natuurbrand, een onderschat risico* (master-scriptie Delft).

- Helsloot, J. (2005). De strijd om Zwarte Piet. In I. Hoving, H. Dibbits & M. Schrover. *Veranderingen in het alledaagse 1950–2000* (p. 249-271). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hove, C. ten (2002). *Faro: de ramp na de ramp. Van slachtoffer naar probleem*. Den Haag: Elsevier overheid.
- IFV & HAY (2015). *Sociale media-analyses van vijf kritieke momenten*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Impact (2014). *Multidisciplinaire richtlijn psychosociale hulp bij rampen en crisis*.
- IOOV (2011). *Brand Strabrechtse Heide. Deel 1: De hoofdstructuur van de rampenbestrijding*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.
- Johannink, R. (2014). *Interne evaluatie Pinkpop 2014*. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.buropinkpop.nl/wp-content/uploads/2014/11/Rapport-Interne-Evaluatie-Pinkpop-2014.pdf>.
- Johannink, R. & Jong, W. (2009). *Daar kan ik geen mededeling over doen*. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- Jong, S. de (2015). Niet te bevatten? Over berichtgeving in de landelijke dagbladen. In G. van den Brink (red.), *Een ramp die Nederland veranderde: nadenken over vlucht MH17* (p. 81-101). Amsterdam: Boom.
- Jong, W. (2014). Betrokkenheid van burgemeesters in nafase MH17, *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, nr. 4, p. 12-13.
- Kiel, W. & Oomes, E. (2014). Brand in Leeuwarden: het kwartier van de Kelders. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2013* (p. 299-316). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Koene, M. et al. (2015). Een oude bekende: Miltvuur in Nederland, *Tijdschrift voor Diergeneeskunde*, nr. 3, p. 18-22.
- Kottenhagen, R.J.P. (2002). Enkele aspecten van vergoeding van psychische schade bij rampen in rechtsvergelijkend perspectief; de positie van directe slachtoffers en nabestaanden. In A. Akkermans & E. Brans (red.), *Aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen* (p. 265-279). Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Laven, J. (1976). Grote bosbrand bij Arnhem bewees noodzaak regionale inzet, *De Brandweer*, p. 149-152.
- Muller, E.R. & Stolker, C.J.J.M. (red.) (2001). *Ramp en recht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- NCC (2014). MH17: rolvastheid en flexibiliteit cruciaal in crisisaanpak, *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, nr. 4, p. 3-4.
- NGB (2013). *Bestuurlijke aandachtspunten bij crises*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- NIFV & Efectis (2012). *Nederlands model natuurbrandverspreiding: heidebrand*. Voortgangsrapportage. Arnhem: NIFV.
- NVBR (2011). *Leerarena Moerdijk*. Arnhem: Brandweer Nederland.
- OvV (2014). *Rapport van eerste bevindingen. Crash Malaysia Airlines Boeing 777-200 vlucht MH17*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- OvV (2015). *Explosies MSPO2 Shell Moerdijk*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Raof, J.K., Badioze Zaman, H., Ahmad, A. & Al-Quaraghuli, A. (2013). Using social network systems as a tool for political change, *International Journal of Physical Sciences*, vol. 8, p. 1143-1148.
- Resoort, A. (2015). *De positie van burgemeesters bij calamiteiten* (diss. Open Universiteit). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- ROB (2011). *Veiligheid en vertrouwen: kernen van een democratische rechtsstaat*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Roggeveen, H. (2006). Klachtenregen over regenboogpieten, *Zappen.blog.nl*. Op 1 juli 2015 ontleend aan http://zappen.blog.nl/nps/2006/11/30/klachtenregen_over_regenboogpieten.
- Rosenthal, U. (1984). *Rampen, rellen, gijzelingen: crisisbesluitvorming in Nederland*. Dieren: De Bataafsche Leeuw.
- Rosenthal, U. & 't Hart, P. (1994). Het één en ander: case-contaminatie en andere methodologische complicaties in beleids-wetenschappelijk onderzoek, *Beleidswetenschap*, nr. 2, p. 141-163.
- Rosenthal, U., Charles, M. & 't Hart, P. (eds.) (1989). *Coping with crises: the management of disasters, riots and terrorism*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Rouw, S. (2011). *Daar wordt aan de deur geklopt. Discours rondom Zwarte Piet als illustratie voor het discours omtrent de multiculturele samenleving* (Bachelor thesis Universiteit Utrecht).
- Saeijs, G.E.M., Duin, M.J. van & Zannoni, M. (2002). *Besmet gebied: de MKZ crisis getraceerd*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Schaap, S.D. (2009). Crisisbeheersing in bijzondere omstandigheden: evenementen. In E.R. Muller, U. Rosenthal, I. Helsloot

- & E.R.G. van Dijkman, *Crisis: studies over crisis en crisisbeheersing* (p. 113-148). Deventer: Wolters Kluwer.
- Silfhout, M. van (2014). *Uitgebeend. Hoe veilig is ons voedsel nog?* Amsterdam: Oostenwind.
 - Turner, B.A. (1978). *Man-made disasters*. London: Wykeham Science Press.
 - Vaughan, D. (1996). *The Challenger launch decision: risky technology, culture, and deviance at NASA*. Chicago/London: University of Chicago Press.
 - Veiligheidsberaad (2014). *Bevolkingszorg op orde 2.0. Eigentijdse bevolkingszorg, volgens afspraak*. Arnhem: Veiligheidsberaad.
 - VGGM (2011). *Multidisciplinair coördinatieplan Veiligheids- en gezondheidsregio Gelderland Midden. Natuurbrand en Ontruimen/evacuëren recreatiegebieden*. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.infopuntveiligheid.nl/Infopuntdocumenten/201105%20VGGM%20MCP%20natuurbrand.pdf>.
 - VGGM (2014). *Evaluatierapport Natuurbrand Hoge Veluwe 20 april 2014*. Op 1 juli 2015 ontleend aan http://www.brandweernederland.nl/publish/pages/26911/multidisciplinair_rapport_brand_hoge_veluwe_20-04-14_versie_031014_final.pdf.
 - VIE (2014). *Sinterklaas in Nederland; een traditie onder vuur*. Beilen: Pharos uitgevers.
 - Vliet, J.A. van & Waaris-Versteegen, A.A. (2003). De naoorlogse geschiedenis van miltvuur in Nederland, *Infectieziekten Bulletin*, jrg. 14, nr. 6, p. 217-219.
 - Voorden, R. van (2015). *Van burgervader naar crisismanager* (master-scriptie Universiteit Leiden).
 - VRAA (2011). *Regionaal crisisplan 2012-2016 Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland*.
 - VRAA (2014). *Gasexplosie aan De Beukenhorst Diemen*.
 - Weick, K.E. & Sutcliffe, K.M. (2007). *Managing the unexpected: Resilient performance in an age of uncertainty* (2nd edition). San Francisco: John Wiley & Sons, Inc.
 - Zannoni et al. (2007). *Evaluatie van de crisisbeheersing rond de brand op de Willem van der Zwan*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

Afkortingen

AI	<i>Aviaire influenza</i>
BuRO	Bureau Risicobeoordeling en Onderzoeksprogrammering
CaCo	Calamiteitencoördinator
Cib	Centrum infectieziektebestrijding
CoPI	Commando plaats incident
CVI	<i>Central Veterinary Institute</i>
CVO	<i>Chief Veterinary Officer</i>
EC	Europese Commissie
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken
GBT	Gemeentelijk beleidsteam
GD	Gezondheidsdienst voor Dieren
GGD	Gemeentelijke gezondheidsdienst
GHOR	Geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio
GRIP	Gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure
HPAI	Hoog pathogene aviaire influenza
ICCb	Interdepartementale commissie crisisbeheersing
IS	Islamitische Staat
LCMS	Landelijk crisismanagementsysteem
MCCb	Ministeriële commissie crisisbeheersing
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NKC	Nationaal kernteam crisiscommunicatie
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OIE	<i>World Organisation for Animal Health</i>
OM	Openbaar Ministerie
OvD	Officier van Dienst

OvV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
RASFF	<i>Rapid Alert System for Food and Feed</i>
RBT	Regionaal beleidsteam
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ROT	Regionaal operationeel team
RRE	Regio en Ruimtelijke Economie (van het ministerie van EZ)
VBV	Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Over de auteurs

Arjen Boin, hoogleraar Public Institutions and Governance, departement Politieke wetenschap (Universiteit Leiden) en directeur Crisisplan BV

Lex Cachet, universitair hoofddocent Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam

Ellen van Driest, coördinator Multi OTO, Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland

Menno van Duin, lector Crisisbeheersing (Instituut Fysieke Veiligheid) en bijzonder lector Regie van Veiligheid (Hogeschool Utrecht i.s.m. de Veiligheidsregio Utrecht)

Marijn van Eijsden, afdelingshoofd Vakbekwaamheid, Brandweer Hollands Midden

Régis Flohr, trainee, Instituut Fysieke Veiligheid

Jaco van Hoorn, plv. politiechef, politie-eenheid Zeeland-West-Brabant

Margo Karemaker, trainee, Instituut Fysieke Veiligheid

Wendy Kiel, programmacoördinator Crisisbeheersing en Rampenbestrijding (Brandweer Nederland) en blogger (Rizoomes)

Fred de Klerk, Chief Veterinary Inspector, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

Edith Leentvaar, hoofd Bureau GHOR en clusterhoofd Vakbekwaamheid en Evalueren, Veiligheidsregio Fryslân

Janice Meerenburgh, programmacoördinator Management en Bedrijfsvoering brandweer, Brandweer Nederland

Ed Oomes, senior programmamanager CrisisWise (Schiphol Group) en blogger (Rizoomes)

Anouk Ros, trainee, Instituut Fysieke Veiligheid

Charlotte van Ruijven, trainee, Instituut Fysieke Veiligheid

Rogier van Voorden, junior adviseur, Crisisplan BV

Vina Wijkhuijs, senior onderzoeker lectoraat Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

Hans Zuidijk, plv. regionaal commandant, Brandweer Hollands Midden

