

Lessen uit crises en mini-crisis 2015



Redactie
Menno van Duin
Vina Wijkhuijs

Boombestuurkunde

Dit boek is de vierde editie in de reeks *Lessen uit crises en mini-crisis* van het lectoraat Crisisbeheersing. In deze publicatie worden veertien bijzondere gebeurtenissen uit het jaar 2015 beschreven en beschouwd. Aan bod komt uiteraard de vluchtelingencrisis, die veel onrust teweegbracht. Daarnaast is er aandacht voor verschillende 'mini-crisis' zoals de gijzeling van het NOS achtuurjournaal, het kraandrama in Alphen aan den Rijn en de wateroverlast bij het VUmc.

Met de verzameling van gebeurtenissen is dit boek te beschouwen als een vorm van contemporaine geschiedschrijving vanuit het perspectief van crisisbeheersing. De verschillende situaties leveren bovendien 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 en de rol van burgers en de (sociale) media.



ISBN 978-94-6236-693-0



9 789462 366930 >

Lessen uit crises en mini-crisis 2015

Lessen uit crises en mini-crisis 2015

Redactie

Menno van Duin

Vina Wijkhuijs

Boom bestuurskunde

Den Haag

2016

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2016 Van Duin & Wijkhuijs (red.) | 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 978-94-6236-693-0
ISBN 978-94-6274-587-2 (e-book)
NUR 741

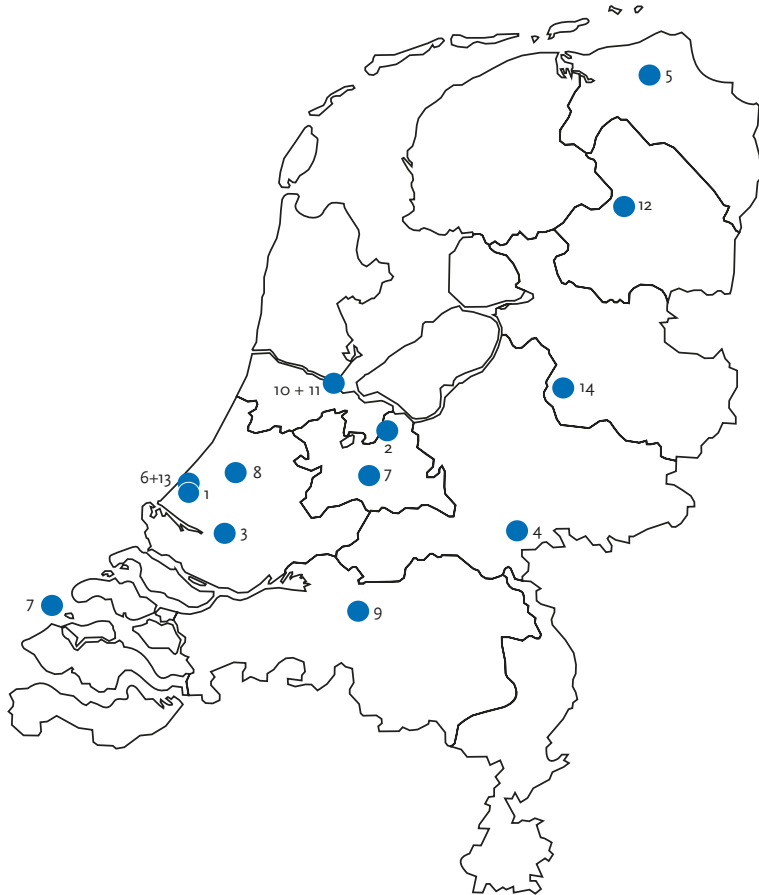
www.boombestuurskunde.nl

Inhoud

	Wat kunnen we leren van de casus uit 2015?	9
	<i>Menno van Duin, Vina Wijkhuijs</i>	
1	Branden met asbest: Wateringen en soortgelijke casus	43
	<i>Menno van Duin, Régis Flohr, Anouk Ros</i>	
2	Tarik Z.: verwarde man of terrorist?	63
	<i>Vina Wijkhuijs, Menno van Duin</i>	
3	Gasexplosie in Schiebroek (Moddermanstraat): over het proces bevolkingszorg en de rol van de kerk	83
	<i>Menno van Duin, Rik Radstake</i>	
4	Brand in seniorenflat De Notenhout	97
	<i>René Hagen, Clemon Tonnaer</i>	
5	Bedreiging Jumbo	109
	<i>Edith Leentvaar</i>	
6	Overlijden arrestant leidt tot Haagse rellen	123
	<i>Vina Wijkhuijs, Anouk Ros, Menno van Duin</i>	
7	Tour de France in Nederland: van Utrecht tot Neeltje Jans	141
	<i>Hans Zuidijk, Tamo Vogel, Menno van Duin</i>	
8	Kraandrama in Alphen aan den Rijn	157
	<i>Hans Zuidijk, Régis Flohr</i>	
9	De kracht van welgemeende excuses	171
	<i>Renate den Elzen, Charlotte van Ruijven, Dick van Gooswilligen</i>	

10	Wateroverlast bij het VUmc	187
	<i>Menno van Duin, Jos Ketelaars</i>	
11	De aankoop van twee Rembrandts: Marten en Oopjen voor een koopje?	203
	<i>Menno van Duin</i>	
12	De vluchtelingencrisis	217
	<i>Vina Wijkhuijs, Menno van Duin</i>	
13	De invoering van de Nationale Politie: hoe het middel tegen alle kwalen zelf een probleem werd	249
	<i>Lex Cachet</i>	
14	Ziekmakende bodemsanering in Olst: de zaak Olasfa	265
	<i>Joris IJzermans, Michel Dückers</i>	
	Literatuur	281
	Afkortingen	289
	Over de auteurs	291

Locaties casus



Wat kunnen we leren van de casus uit 2015?

Menno van Duin, Vina Wijkhuijs

Inleiding

In deze vierde editie van *Lessen uit crises en mini-crisis* zijn veertien bijzondere gebeurtenissen uit het jaar 2015 bijeengebracht. De verzameling is divers. De casus variëren van geweldsincidenten tot ongevallen en van een lokaal milieudrama tot een internationale humanitaire ramp. Het zijn kleine en grote(re) gebeurtenissen die zich in 2015 voordeden.

Het onderscheid tussen ‘klein’ en ‘groot’ – of tussen ‘mini-crisis’ en ‘crisis’ – is niet altijd eenvoudig te maken. Net als bij crises kan ook bij een mini-crisis sprake zijn van slachtoffers (dodelijk of gewond) en materiële schade. De impact van een mini-crisis kan daarom voor betrokkenen groot zijn. Het voornaamste verschil tussen een ‘mini-crisis’ en een ‘crisis’ is echter de schaal waarop de consequenties van de gebeurtenis zich voordoen. Mini-crisis zijn zogezegd ‘kleine’ crises in termen van omvang, plaats en tijdsduur, maar ook vooral in termen van complexiteit en impact. Het zijn gebeurtenissen die vaak kortstondig maatschappelijke ‘reuring’ geven, dikwijls in een lokale gemeenschap, maar niet per definitie alleen daar. Mini-crisis zijn dus zeker niet onbeduidend, maar de impact van crises reikt verder. Crises hebben bredere (vaak ook politieke) consequenties, die in meerdere delen van het land – of zelfs in meerdere landen – worden gevoeld, en die zich ook over een langere periode uitstrekken. De vliegcrash MH17, waar we in de vorige bundel aandacht aan hebben besteed, is een duidelijk voorbeeld. In heel Nederland en in andere landen werd met ontsteltenis op de gebeurtenis gereageerd; het onderzoek naar diegenen die verantwoordelijk zijn voor het neerhalen van de Boeing 777 en de

geruchten daarover, duren nog voort; de EU-sancties tegen Rusland zijn meerdere keren verlengd en voor zolang zal waarschijnlijk ook de Russische boycot van Europese landbouwproducten aanhouden.

Een ander voorbeeld van een ware crisis is de vluchtelingen crisis die zich in 2015 voordeed en waar we in deze publicatie op in zullen gaan. Met MH17 (en ook de recente terroristische aanslagen in België en Frankrijk) is deze crisis van een volstrekt andere orde dan de ‘mini-crisis’ die in deze reeks besproken zijn en nog besproken zullen worden. Voordat de verschillende gebeurtenissen uit het voorbije jaar de revue passeren, volgt in deze inleidende beschouwing eerst een aantal rode draden uit de casus.

Contextuele benadering: een analyse van dilemma’s

Een belangrijk kenmerk van deze reeks is dat de gebeurtenissen worden beschouwd aan de hand van dilemma’s. Deze wijze van evalueren is mede geïnspireerd door een publicatie van Hans de Bruijn, getiteld ‘Een gemakkelijke waarheid’ (De Bruijn, 2007). In die publicatie stelt De Bruijn de vraag waarom we niet leren van de vele evaluatierapporten die onderzoekscommissies naar aanleiding van ongevallen en rampen produceren. Hij constateert dat onderzoekscommissies vaak een bepaalde redenering volgen, waarbij problemen of knelpunten die zich ten tijde van de gebeurtenis voordeden, worden geweten aan een discrepantie tussen het handelen van actoren en datgene wat vooraf in wet- en regelgeving is vastgelegd (het ‘normenkader’). Meestal is dan het oordeel dat ‘is afgeweken van het protocol’ of dat bepaalde afspraken (wetten, regels, convenanten) niet zijn nagekomen. Een dergelijke *causale* benadering zet volgens De Bruijn niet aan tot leren, omdat niet op ‘het waarom’ wordt ingegaan.

‘Wie de vraag naar het waarom niet stelt, weet niet wat de *dieperliggende oorzaken* [cursivering, red.] zijn voor het gedrag van organisaties en individuen.’ (De Bruijn, 2007, p. 10-11)

Tegenover de causale benadering plaatst De Bruijn een *contextuele* benadering waarin de waarom-vraag centraal staat. Bij deze benadering wordt getracht het verloop van de gebeurtenissen te verklaren door te kijken naar de achterliggende redenen of oorzaken van het handelen; *waarom* deden de betrokkenen zoals zij deden? Daarmee wordt

de complexiteit van de maatschappelijke werkelijkheid inzichtelijk gemaakt en kunnen meer algemeen geldende lessen voor toekomstige situaties worden gegeneerd.

Bij de evaluatie van (mini-)crises wordt door ons deze contextuele benadering voorgestaan, omdat wij – met De Bruijn – van mening zijn dat een contextuele benadering eerder aanzet tot leren.¹ Wij trachten de context van een casus bloot te leggen aan de hand van dilemma's; vraagstukken die voor het verklaren van het verloop van een bepaalde casus relevant zijn. Deze methode hebben wij voor het eerst samen met Pieter Tops toegepast bij de evaluatie van het schietdrama in Alphen aan den Rijn (zie Van Duin et al., 2012) en vervolgens ook in deze reeks.

In eerdere edities hebben wij aangegeven waarom juist een analyse van dilemma's zich bij uitstek leent als methode voor het evalueren van crises. Tijdens crises moeten veelal lastige afwegingen worden gemaakt, waarbij voor elke keuze wel wat te zeggen is. Terwijl de keuze voor een bepaalde optie verstrekkende gevolgen kan hebben, moet deze onder tijdsdruk worden gemaakt. Er is geen tijd voor uitvoerige deliberatie, noch voor het inwinnen van advies, zoals bij reguliere besluitvormingsprocessen het geval is. Vaak wordt pas uit een reconstructie achteraf duidelijk welke bestuurlijke en/of operationele belangen en vraagstukken een rol speelden. De dilemma's die geponoerd worden, hoeven daarom niet altijd door betrokkenen ook feitelijk zo te zijn beleefd; ze vormen in de eerste plaats een analysekader dat licht werpt op het handelen van betrokken actoren. Niet de feitelijke besluiten en processen, maar de overwegingen daarbij, staan centraal, zodat daaruit voor toekomstige situaties kan worden geleerd.

Het jaar 2015

Het jaar 2015 ging de boeken in als het warmste jaar sinds de start van de officiële metingen in 1901; dat gold zowel voor Nederland als

1 Zie over dit thema ook de dissertatie van Van Duin, *Van rampen leren* (1992). Deze publicatie is te raadplegen op de site van het Lectoraat Crisisbeheersing (<http://www.ifv.nl/adviesennovatie/Documents/1992-M-van-Duin-Van-rampen-leren.pdf>).

wereldwijd. Vooral in het voorjaar kenden wij een vrij lange periode van droogte. Het jaar 2015 kende echter ook andere opmerkelijke verschijnselen.

Ten eerste vond in Frankrijk een reeks terroristische aanslagen plaats. Op 7 januari drongen in Parijs twee gewapende mannen de redactiekamer binnen van het satirische tijdschrift *Charlie Hebdo*, waar in koelen bloede elf medewerkers om het leven werden gebracht. Op hun vlucht naar buiten werd ook nog eens zonder pardon een agent gedood. De twee daders wisten te ontvluchten en vielen twee dagen later, met de politie op hun hielen, een drukkerij in Noord-Frankrijk binnen; de aanwezigen werden in gijzeling genomen. Op hetzelfde moment vond er in een Joodse supermarkt in Parijs een gijzeling plaats. De gijzelnemer bleek de andere twee terroristen te kennen en eiste voor hen een vrijgeleide. Bij deze verschillende terroristische acties kwamen in totaal 20 mensen om het leven, onder wie de drie daders. Nederland leefde intens met Frankrijk mee. Er volgden allerlei 'Je suis Charlie'-uitingen, en ook de woorden van burgemeester Aboutaleb van Rotterdam maakten (internationaal) veel indruk.

In de maanden daarna deed zich nog een aantal incidenten voor (onder andere in de Thalys van Amsterdam naar Parijs). De grootste schok volgde echter op vrijdag 13 november, toen op meerdere plaatsen in Parijs vrijwel gelijktijdig aanslagen plaatsvonden en in totaal zo'n 130 personen om het leven kwamen. Die avond trachtten eerst drie mannen met bomgordels zich toegang te verschaffen tot het voetbalstadion *Stade de France*, waar op dat moment de vriendschappelijke wedstrijd Frankrijk–Duitsland werd gespeeld (in aanwezigheid van president Hollande). Omdat een steward argwaan kreeg, vluchtten zij weg en bliezen zich enkele minuten later buiten het stadion op. Op dat moment werden bij beschietingen op verschillende horecagelegenheden in de Parijse binnenstad zo'n 35 mensen gedood en kwamen nog eens 89 mensen om het leven toen terroristen het vuur openden tijdens een popconcert in *Le Bataclan*. President Hollande kondigde de volgende dag drie dagen van nationale rouw af en riep voor onbepaalde tijd de noodtoestand uit. Elders en ook in ons land was er vooral sprake van massale verbijstering. Hoe kon zoiets gebeuren en wat betekent dat voor ons?

Daarnaast was 2015 ook het jaar van de vluchtelingen. In geen twintig jaar, sinds de burgeroorlog in het voormalige Joegoslavië (1991-

1995), was de vluchtelingenpopulatie in Europa zo groot geweest. De komst van de vluchtelingen bracht in Nederland en andere Europese landen veel tweeweg. Enerzijds waren er betogingen tegen de opvang van de vluchtelingen en anderzijds vele initiatieven van vrijwilligers om de vluchtelingen een plek te geven. De moedige uitspraak van bondskanselier Angela Merkel 'Wir schaffen das' werd haar echter niet in dank afgenomen en ook in Nederland van kanttekeningen voorzien. Een voor een sloten Europese landen hun grenzen of namen ze andere maatregelen om de komst van asielzoekers te beperken.

De binnenlandse politiek werd gekenmerkt door het vertrek van enkele bewindspersonen, waarmee het tweede kabinet-Rutte enige averij opliep. Op 9 maart 2015 traden minister Opstelten en staatssecretaris Teeven (beiden VVD) van Veiligheid en Justitie af, omdat Opstelten de Tweede Kamer onjuist had geïnformeerd over een afspraak die Teeven destijds als officier van justitie met drugskrimineel Cees H. had gemaakt. Er werd een commissie ingesteld onder leiding van oud-ombudsman Oosting die onderzoek zou doen naar de gang van zaken rond de Teevenddeal en het 'zoekgeraakte bonnetje'. Het verschijnen van het onderzoeksrapport in december 2015 maakte vervolgens de positie van Tweede Kamervoorzitter Van Miltenburg (die al eerder onder vuur lag) onhoudbaar. Zij had als 'strikt betrouwelijk' bestempelde informatie vernietigd in plaats van met de commissie gedeeld. Op 12 december legde zij haar functie neer. Daarmee had de dubieuze informatievoorziening rond de Teevenddeal meer impact op het Haagse Binnenhof dan de uitkomst van de Fyra-enquête over de aanbestedingsprocedure rond de hogesnelheidstrein. Naar aanleiding van het oordeel van de enquêtecommissie stapte staatssecretaris Mansveld (PvdA) van Infrastructuur en Milieu op 28 oktober op.

Niet alleen in de politiek was 'afscheid' een centraal thema, dat was het ook in de winkelstraat. Hoewel in 2015 enig economisch herstel zichtbaar werd, bleek de detailhandel buitengewoon kwetsbaar. Er verdween in korte tijd een groot aantal winkels van met name grotere ketens uit het straatbeeld: kledingwinkels (Mexx, Miss Etam, Promiss), schoenenwinkels (Van Haren, Scapino, Manfield, Dolcis, Invito en Dr. Adams), sportzaken (Perrysport, Aktiesport), drogisterijen (DA) en wat dies meer zij (Halfords, Foto Klein en Dixon elektronica). Enkele dagen voor de Kerst bleek ook nog eens warenhuis V&D zijn deuren te

sluiten, naar later bleek definitief. Met de reeks faillissementen werden in de winkelstraten van alle steden van ons land grote gaten geslagen en zijn vele tienduizenden banen verloren gegaan.

Daarnaast waren er in 2015 nog allerlei andere (kleinere) gebeurtenissen. Een deel daarvan is in deze bundel opgenomen en komt hierna uitgebreid aan bod. Gebeurtenissen waar we niet op ingaan, maar die evengoed in deze bundel zouden thuishoren, zijn bijvoorbeeld:

- het zoutzuur-incident op de A73;
- de gasstoring in Velsen-Noord, waarover de Inspectie Veiligheid en Justitie eind 2015 een rapport uitbracht waarin zij oordeelde dat de invulling van de GRIP-structuur wel wat flexibeler had gekund (Inspectie VenJ, 2015);
- de stroomstoring in Noord-Holland, waarbij GRIP een heel eigen dimensie kreeg;
- de liquidatie voor een basisschool in Zaandam, waarna een belangrijke rol in de nazorg was weggelegd voor de GGD; en
- de pyrazool-vervuiling in de Maas in de zomer van 2015, waarvan vooral de drinkwatersector hinder ondervond.

Opmerkelijk waren ten slotte ook de prestaties in de sport. Bracht de sport in voorgaande jaren vooral euforie en opleving, in 2015 moesten ook nederlagen en teleurstellingen geïncasseerd worden. Vooral het echech van het Nederlands elftal, dat van tien wedstrijden in de poule (met IJsland, Letland, Kazachstan, Tsjechië en Turkije) er slechts vier wist te winnen en zich daardoor niet plaatste voor het EK van 2016, zal velen bijblijven. In andere sporten werd beter gepresteerd. Voor de zevende keer in zijn carrière won Sven Kramer het WK-allround schaatsen. Sjinkie Knegt werd zowel Europees als wereldkampioen shorttrack; een sport waarin Nederland jarenlang slechts figureerde. Een hoogtepunt was ook de Tour de France, met de tijdrit in Utrecht en de tweede etappe die eveneens geheel op Nederlandse bodem werd afgelegd. Het leverde prachtige beelden op, niet alleen van de Domstad, maar ook van Rotterdam, het Nederlandse platteland en sterk wisselende (extreme) weeromstandigheden. Tom Dumoulin, die vanwege een valpartij al na de derde etappe de Tour moest verlaten, wist ruim een maand later Nederland te verbazen door in de Ronde van Spanje zes dagen het klassement te leiden. Helaas moest hij in de voorlaatste etappe toch afhaken. Daphne Schippers won op het WK-atletiek zilver

op de 100 meter en werd op de 200 meter nota bene wereldkampioen. Met deze prestaties schaarde zij zich bij de grootste sporters ter wereld.

De casus van 2015

Vluchtelingencrisis

Vier jaar lang hadden wij nauwelijks iets van de oorlog in Syrië gemerkt. We vernamen wel de berichten over de aanslagen die Assad pleegde op de eigen bevolking (met gifgas en clusterbommen), over de inmening van IS in de binnenlandse strijd, en over vluchtelingenkampen in Turkije en Libanon die overvol raakten, maar pas in 2015 werden de gevolgen van deze oorlog voor ons zichtbaar. Vanaf medio 2015 ging er nauwelijks een dag voorbij waarop de media geen aandacht schonken aan de vluchtelingenproblematiek. Het ging over grote aantallen vluchtelingen die vanuit Turkije naar de Griekse eilanden kwamen en zo de Europese Unie (EU) bereikten. Maar ook over vluchtelingen die tijdens hun bootreis richting Europa door verdrinking om het leven kwamen. Over toestanden bij de grenzen van Hongarije, Servië en Oostenrijk, en over Duitsland, dat vele honderdduizenden vluchtelingen opving. Na de grote vluchtelingenstroom als gevolg van de oorlog in Bosnië, met het voor Nederland zo pijnlijke drama in Srebrenica, was de vluchtelingenstroom die in 2015 op gang kwam de grootste in ruim twintig jaar. Vanaf augustus 2015 kwamen naar ons land grote aantallen vluchtelingen. Hoe is Nederland daarmee omgegaan? Hoe reageerde de regering en wat was de reactie van de maatschappij? Aan de hand van deze vragen belichten wij in het hoofdstuk een aantal dilemma's die bij de opvang van de vluchtelingen een rol speelden.

Branden

Met enige regelmaat doen zich in Nederland branden voor waarbij asbest vrij komt. In 2014 waren er dergelijke branden in Alkmaar en Roermond; in januari 2015 deed zich in Wateringen zo'n brand voor. In het hoofdstuk, dat met inbreng van Régis Flohr en Anouk Ros is geschreven, worden deze branden eens nader bekeken. Daarbij wordt met name ingegaan op de brand in Wateringen, waarmee de gemeente Westland zich nog ruim een jaar nadien bezighield. Het centrale thema is hoe de risico's van de (soms door hele wijken verspreide)

asbestdeeltjes moeten worden ingeschat en hoe daarmee wordt (en zou moeten worden) omgegaan. Vaak is er sprake van een zekere mate van ‘asbestpsychose’ en blijkt het een kunst om nuchter met asbest om te gaan.

Gaat het bij branden met asbest vaak om loodsen en bedrijfspanden, in 2015 deden zich ook verschillende branden voor in appartementencomplexen. Geregeld ontstaan deze branden als gevolg van een gasexplosie. Soms gebeurt dat door pech of overmacht; andere keren ligt er een bewust handelen aan ten grondslag. Van dat laatste was sprake toen op 1 februari 2015 brand uitbrak in een flatgebouw in de Rotterdamse wijk Schiebroek. Een oudere, verwarde man had in zijn appartement de gaskraan opengezet, waarschijnlijk om zelfmoord te plegen. Hij raakte zelf zwaar gewond, maar overleefde de explosie wel. De gevolgen van de explosie en daaropvolgende brand waren niettemin groot. Het complete flatgebouw van 56 appartementen moest worden ontruimd en uiteindelijk kon een deel van de bewoners niet meer terug naar zijn woning. Direct na de brand werden bewoners opgevangen in een kerk, wat reden is om in het hoofdstuk, dat in samenwerking met Rik Radstake is geschreven, in te zoomen op de rol van kerken bij rampen. Daarnaast hadden in deze casus natuurlijk ook andere organisaties een rol. De directeur van de woningcorporatie reed een wat scheve schaats, toen hij al na enkele dagen aankondigde dat de corporatie niet langer het onderdak van de bewoners wenste te vergoeden. Voor de gemeente Rotterdam was dat aanleiding om na te denken hoe de overgang van de crisisorganisatie naar de nafase soepeler kan verlopen.

In diezelfde maand, op 20 februari 2015, deed zich in Nijmegen een grote brand voor in een snackbar, waarboven een seniorenflat gelegen is; wooncentrum De Notenhout. Als gevolg van deze brand zijn vier mensen overleden. Daarbij heeft zeker een rol gespeeld dat de slachtoffers al op leeftijd waren (boven de tachtig jaar). In het hoofdstuk vestigen René Hagen en Clemon Tonnaer de aandacht op de brandveiligheid van seniorenhuisvesting; een thema dat met de huidige vergrijzing zeker actueel is. Door hun fysieke gesteldheid zijn ouderen minder goed in staat om in korte tijd een pand te verlaten, iets waarmee in het huidige Bouwbesluit geen rekening wordt gehouden. Voor de brandweer brengt dat een aantal dilemma’s met zich mee.

Bedreigingen

Op donderdagavond 29 januari was er opeens, voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis, geen uitzending van het achtuurjournaal. In plaats van dat om acht uur het Journaal begon, verscheen er ruim een uur de tekst in beeld 'I.v.m. omstandigheden is er op dit moment geen Journaal mogelijk'. Wat was hier aan de hand? Was er – drie weken na Parijs (7 januari) – nu in Nederland sprake van een terroristische aanslag? Via sociale media en uitzendingen van RTL en later ook de NOS werd duidelijk wat zich die avond in het NOS-gebouw had voorgedaan. Ook volgde er nog een persconferentie van de lokale driehoek. In het hoofdstuk gaan we in op de vraag in hoeverre die persconferentie op zijn plaats was. Nu deed burgemeester Broertjes het woord maar had – gezien de aard van het incident – niet een ander de situatie moeten duiden?

Enkele maanden later werd met name het Noorden van Nederland opgeschrikt door verschillende bomdreigingen jegens supermarkten Jumbo. Iemand – een 50-jarige man, zo bleek na verloop van tijd – probeerde Jumbo af te persen. Een dilemma dat zich bij deze casus voordeed, was de mate waarin openheid over het opsporingsproces kon worden gegeven. Hoeveel informatie konden het OM en de politie (en ook Jumbo) met het publiek delen? Voorkomen moest worden dat mensen massaal de Jumbo zouden mijden, maar tegelijkertijd kon openheid over de bedreigingen bijdragen aan de opsporing van de dader(s). Het publiek actief bij de opsporing inzetten, noemt men wel 'co-creatie' (Kop, 2012). Ook in deze casus werkten politie en burgers samen. Edith Leentvaar beschrijft wat daarbij zoal kwam kijken en schotelt ons daarmee voor het derde achtereenvolgende jaar een interessante casus voor.

Evenementen: Tour de France

De Tour de France is een van de grootste jaarlijkse sportevenementen dat vele miljoenen bezoekers en televisiekijkers trekt. Begin juli 2015 was Utrecht het trotse middelpunt van 'Le Grand Depart', met een tijdrif door de binnenstad. De tweede Touretappe startte eveneens in de Domstad en leidde via onder andere Rotterdam naar de Oosterscheldekering in Zeeland. Natuurlijk brengt zo'n groot evenement veiligheidsrisico's met zich mee en na de aanslag op *Charlie Hebdo* was een (dreigende) terroristische aanslag iets waarmee

serieus rekening moest worden gehouden. Hans Zuidijk en Tamo Vogel beschrijven het proces van voorbereiding, waarbij verschillende veiligheidsregio's het voortouw namen. Het hele spektakel verliep uiteindelijk in zijn geheel soepel, hoewel een snel opkomende storm wel de Tour (maar niet de veiligheid) beïnvloedde. De vraag wordt geopperd hoeveel voorbereiding nu 'genoeg' is.

Geweld

In de zomer van 2015 stond de Haagse Schilderswijk opnieuw in het middelpunt van de belangstelling. Was het in 2014 vanwege demonstraties, dit jaar vonden er enkele avonden achtereenvolgende plaatsen als reactie op de dood van Mitch Henriquez. De 42-jarige Arubaan, die voor familiebezoek in Nederland was, werd bij het verlaten van een muziekfestival gearresteerd en overleed de volgende dag in het ziekenhuis. Zeer waarschijnlijk – zo volgde later uit het sectierapport – als gevolg van een zuurstoftekort, waarbij het aannemelijk werd geacht dat dit was ontstaan door onjuist politieoptreden. Op sociale media verschenen al kort na zijn overlijden berichten om de volgende dag bijeen te komen bij politiebureau De Heemstraat, dat eerder in verband was gebracht met vermeend discriminerend optreden door de Haagse politie. Na een rustige start liep de bijeenkomst flink uit de hand en ook de avonden erna zou de Schilderswijk een 'strijdtonel' tussen politie en demonstranten zijn. De vraag die in het hoofdstuk centraal staat, is hoe om te gaan met een dergelijke situatie, waarin de onrust en het geweld maar niet te stoppen lijkt.

Van bruto geweld was ook sprake toen op 10 augustus 2015 de 28-jarige verpleegster Linda van der Giesen door haar ex-partner werd vermoord. Haar dood leidde tot een reeks vragen over de bescherming van vrouwen die door hun (voormalig) partner worden bedreigd. Eerder had zij bij de politie aangifte gedaan van bedreiging en gemeld dat haar ex-partner een vuurwapen zou willen aanschaffen. De politie kon op dat moment weinig voor haar doen, maar bood na haar dood wel excuses aan voor het feit dat het risico voor Van der Giesen onvoldoende was ingeschat. In het hoofdstuk 'De kracht van welgemeende excuses' beschrijven Renate den Elzen, Charlotte van Ruijven en Dick van Gooswilligen wanneer en hoe de zogenoemde strategie van 'stealing thunder' effectief kan worden toegepast. Uitgangspunt van deze strategie is dat het beter is al in een vroeg stadium de eigen fouten

te erkennen en beterschap te beloven, dan te wachten totdat anderen met hun kritiek komen.

Ontruimingen

Een van de gebeurtenissen die velen zal zijn bijgebleven, is het ongeval met de hijskranen in Alphen aan den Rijn op 3 augustus 2015. Van het moment suprême – waarop de hijskranen omvallen – zijn door verschillende mensen opnames gemaakt. Zij dachten toeschouwer te zijn van een oer-Hollands staaltje techniek; het brugdek van de Koningin Julianabrug over het Oude Rijn zou als slotstuk van een renovatieproject weer op zijn oude plek worden geplaatst. De mensen die vanaf hun dakterrassen, vanuit hun woning of langs de kant stonden te kijken, werden echter getuige van een bizar ongeval. De gevolgen bleven (gelukkig!) beperkt. Hoewel de hijskranen op verschillende woonhuizen en bedrijfspanden terecht kwamen, raakte niemand ernstig gewond. De Onderzoeksraad voor Veiligheid was achteraf uiterst kritisch over de voorbereiding van de plaatsing van de kranen op de pontons en de acties die daar moesten worden uitgevoerd (OvV, 2016). De OvV sprak van onprofessioneel optreden van de betrokken organisaties en ook de gemeente ging niet geheel vrijuit. Hans Zuidijk en Régis Flohr kijken niet zozeer naar de oorzaak, maar vooral naar de organisatie van de crisisbeheersing. Zo was er de volgende dag onzekerheid over de stabiliteit van de pontons en mogelijke schade aan de kades van de Oude Rijn. Bewoners van de panden aan de kade moesten daarom nogmaals tijdelijk hun huis uit.

Water en een ontruiming zijn eveneens centrale begrippen in een andere casus; deze speelde op 8 september 2015. Als gevolg van een gesprongen waterleiding stroomde een grote hoeveelheid water de kelder van het VUmc in. De installaties die daar zijn opgesteld en nodig zijn voor de waterhuishouding van het ziekenhuis, vielen daarvoor uit. Daarnaast werd preventief, vanwege de kans op kortsluiting, de stroomvoorziening uitgeschakeld. Het gevolg hiervan was wel dat de continuïteit van de zorg aan patiënten niet kon worden gegarandeerd en besloten werd over te gaan tot een volledige evacuatie van alle 339 patiënten. Samen met Jos Ketelaars kijken we terug op hoe deze evacuatie is verlopen. Er bleek daarbij sprake van ‘miscommunicatie’ tussen betrokken partijen. Terwijl op aanwijzing van de GHOR de ambulances voor het ziekenhuis gereed stonden om patiënten te

vervoeren, nam het VUmc de tijd om de evacuatie voor te bereiden en met andere ziekenhuizen af te stemmen.

Politieke (bijna-)crises

Zoals elk jaar hebben we ook in deze bundel weer een ‘vreemde eend in de bijt’. Deze keer betreft het de aankoop van twee schilderijen van Rembrandt; een duo-portret van het echtpaar Marten Soolmans en Oopjen Coppit. De twee schilderijen waren jarenlang in het bezit van de Franse familie De Rothschild, maar op enig moment ging het gerucht dat ze op de markt zouden komen. Het Rijksmuseum wilde ze graag – voor 160 miljoen euro – kopen; de Tweede Kamer schoot enthousiast te hulp en zegde toe de helft te zullen financieren. Maar toen bleek dat er al een afspraak was tussen de Franse en Nederlandse ministers van Cultuur om gezamenlijk beide schilderijen aan te schaffen. Hoe kon deze setting zo ontstaan en ook, hoe kon ze tot een goed einde worden gebracht? Deze wat andere casus kent opmerkelijke overeenkomsten met meer reguliere crises.

Een andere casus die wat afwijkend is, maar evengoed kan bijdragen aan ons inzicht in het ontstaan van crises, betreft de reorganisatie van de politieorganisatie. Met een bestuurskundige bril kijkt Lex Cachet naar al het gedoe dat er in 2015 te doen was rond de Nationale Politie. Na de inwerkingtreding van de nieuwe Politiewet in 2013 zou langzamerhand enige rust op dit front mogen worden verwacht. Daarvan bleek echter geen sprake. De politieorganisatie en daarmee ook de minister van Veiligheid en Justitie (eerst Opstelten en later zijn opvolger Van der Steur) kregen van doen met het ene na het andere incident. Ook de landelijke politieacties voor een betere cao kwamen daar nog bij. Cachet zegt het niet zo direct maar uit het hoofdstuk kan worden geconcludeerd dat een groot deel van de incidenten een structureel karakter in zich draagt. Dit ‘structureel incidentalisme’ lijkt ingebakken in de wet en de totstandkoming van de nieuwe politieorganisatie. De vraag is eigenlijk of het wel goed had kunnen gaan. Het aftreden van minister Opstelten over dat ‘zoekgeraakte bonnetje’ en later het vertrek van korpschef Bouman passen wel bij dit beeld. Sinds de nationalisering van de politie liggen welhaast overal bananenschillen en is het een kunst hier niet een uitglijder op te maken.

Milieu-incidenten

Niet elke crisis heeft een ‘pats-boem’ karakter. Soms ontstaan crises meer sluipenderwijs; ‘creeping crises’ worden ze wel genoemd. Zo leidden de aardgasbevingen in Groningen, waarover wij in een eerder jaarboek schreven, uiteindelijk tot de ‘Groninger gascrisis’. In deze bundel brengen Joris IJzermans en Michel Dückers een andere casus onder de aandacht die nu al meer dan tien jaar speelt. In het Overijsselse Olst was ooit een fabriek gevestigd die asfalt- en dakproducten produceerde op basis van teer. In 1983 ging het bedrijf failliet en liet een lap grond achter, van ongeveer 3 hectare groot, vervuild met teerproducten, minerale oliën, PAK, fenolen en zo meer. Daarmee kan deze casus onder het kopje ‘milieu-incidenten’ worden geschaard, maar de gevolgen zijn vooral van sociaal-psychische en (daarmee ook) van financiële aard. In 2006 werd in opdracht van de provincie Overijssel gestart met het saneren van de bodem. Omwonenden hadden gehoopt dat het project, zoals de provincie had toegezegd, eind 2015 zou zijn afgerond. Helaas bleek wederom een gestelde einddatum naar latere (nog nader te bepalen) datum te worden uitgesteld. Een aantal omwonenden is de wanhoop nabij.

Rode draden uit de casus

Lange schaduwen

Met het vervolgen van deze reeks jaarboeken (2012, 2013, 2014 en nu 2015) wordt steeds duidelijker dat sommige gebeurtenissen toch na enkele weken of hooguit maanden wel uit de aandacht verdwenen zijn. Er zijn echter ook casus die een veel langere schaduw trekken. Zo kennen casus met een sterk juridische component haast vanzelfsprekend een lang natraject. Vonnissen, hoger beroepen en al die andere juridische aspecten (aansprakelijkheid, schadeafwikkeling) vragen nu eenmaal zorgvuldigheid, en dus tijd. Daarnaast blijkt dat hoe complexer een casus is – of hoe ‘groter’ wij de casus hebben gemaakt (bijv. Moerdijkbrand en Haren) – hoe waarschijnlijker het is dat de doorlooptijd langer zal zijn. Uit het jaarboek van vorig jaar springen er twee casus uit. Ten eerste is over MH17 nog lang niet alles gezegd. De ramp is nog steeds bijna wekelijks in het nieuws, en zal dat ook de komende

jaren nog zeker blijven. De andere casus is de Zwarte Pietdiscussie, die niet meer alleen aan het einde van het jaar wordt gevoerd, maar eigenlijk gedurende het hele jaar. De discussie raakt aan thema's als de multiculturele samenleving, discriminatie en etnisch profileren; thema's die ook in de casus over de Haagse rellen een rol speelden.

Wie neemt de leiding?

De vraag wie nu in een casus primair verantwoordelijk is, is niet zomaar een uitgemaakte zaak, zo maken de verschillende casus duidelijk. Wij brachten dit thema ook in eerdere jaarboeken ter sprake. Een consequentie van onze huidige netwerksamenleving is dat hiërarchie meer en meer 'outdated' raakt. Toch wordt bij crises nog vaak eenhoofdige leiding verondersteld of gewenst geacht. Ook in die situaties is echter de werkelijkheid anders. De Operationeel Leider kan operationeel dan wel 'de baas' zijn en wettelijk bepaalde bevoegdheden hebben, maar het is onwaarschijnlijk dat hij of zij voor andere diensten (dan de eigen organisatie) gaat bepalen welke inzet te plegen. Dat gebeurt normaliter in onderling overleg. En als men er niet uitkomt (en twee hulpdiensten wensen bijvoorbeeld een andere aanpak), dan is het waarschijnlijker dat het probleem aan anderen (een hoger echelon) wordt voorgelegd dan dat de Operationeel Leider de knopen doorhakt. Het managen van crises is geen kwestie van 'in de plaats treden van', maar van het 'zoeken naar consensus'.

De bestuurlijke netwerkkaarten die voor uiteenlopende soorten van rampen en crises zijn opgesteld (zie: www.ifv.nl) maken duidelijk dat er formeel, in al die situaties, allerlei organisaties en instanties betrokken zijn, en er daarom lang niet altijd van eenhoofdige leiding sprake kan zijn. Bij crises hebben vaak – naast een burgemeester (of voorzitter van een veiligheidsregio) – verschillende autoriteiten met eigenstandige bevoegdheden een rol; hetzij het OM, een waterschap, een school, een ziekenhuis, elektriciteitsleverancier enzovoort. Ook deze editie bevat weer een aantal casus waarbij de vraag kan worden gesteld wie over de kwestie gaat en wiens probleem het eigenlijk is. Wij willen in dat verband de volgende ontwikkeling schetsen.

Financiële afwikkeling: private kosten versus publieke middelen

Terwijl bij crises vaak verschillende (publieke en private) organisaties betrokken zijn, is het niet zomaar vanzelfsprekend dat de primair verantwoordelijke partij ook volledig zijn verantwoordelijkheid neemt. Het komt geregeld voor dat de direct verantwoordelijke actor bij de afhandeling van een incident probeert 'een stapje terug' te doen en het 'aan anderen' overlaat. In het verleden was dit het geval bij de Utrechtse woningcorporatie Mitros die zo veel als mogelijk op de achtergrond bleef nadat in haar woningen in de Utrechtse wijk Kanaleneiland asbest was geconstateerd. De gemeente nam 'het aapje op de schouder' en regelde opvang voor de getroffen bewoners.

Na de gasexplosie in de Rotterdamse wijk Schiebroek vertoonde woningcorporatie Havensteder een vergelijkbare reactie. Directeur Van Lieshout meldde een dag na de explosie dat de bewoners van de flat voor de volgende nachten maar zelf (via hun verzekering) onderdak moesten regelen.² Dat was natuurlijk veel te cru gesteld en voor lokale politieke partijen aanleiding een spoeddebat aan te aanvragen. De dreigende crisis werd al snel gesmoord; de directeur van de woningcorporatie bood voor zijn onhandige uitspraken excuses aan.

Nog duidelijker zijn de voorbeelden van de verschillende branden waarbij asbest vrijkwam. Na de brand in een loods in Wateringen draaide de gemeente Westland op voor enkele miljoenen euro's die moesten worden besteed aan het opruimen van vrijgekomen asbestdeeltjes. Het is nog maar de vraag of en in hoeverre de gemeente deze kosten kan verhalen. Een vervelende bijkomstigheid was bovendien dat er behalve asbestdeeltjes ook forse kritiek over de gemeente werd uitgestrooid. De gemeente had onvoldoende oog gehad voor de veiligheid van haar inwoners, zo werd gesteld in een rapport dat in opdracht van de provincie Zuid-Holland was opgesteld. De gemeente werd 'de pineut' van de situatie, veel meer dan op grond van haar rol en verantwoordelijkheid logisch leek.

Eenzelfde patroon is te ontwaren in de casus Olasfa. Bij de bodemsanering van een voormalig bedrijfsterrein van een asfaltfabriek die al jaren failliet is, is zowel de provincie Overijssel als de gemeente Olst

2 Achteraf bleek dat een verwarde man de veroorzaker van de explosie was, maar desondanks lag er bij de verhuurder natuurlijk meer verantwoordelijkheid jegens de bewoners die uit de flat moesten dan bij de gemeente Rotterdam.

betrokken. Dat de provincie, als opdrachtgever voor de sanering, in deze de kosten voor haar rekening neemt, vinden wij blijkbaar heel gewoon. Met publiek geld wordt een volledig privaat-gecreëerd probleem opgelost. Er is voor dit soort situaties geen privaat fonds waaraan bedrijven premies afdragen. Daarnaast geldt ook in deze casus dat waar de gemeente of provincie het niet goed doet, er stevige kritiek te wachten staat. Het is dus niet alleen dat de overheid soms te gretig het aapje op haar schouder neemt, er zijn ook situaties waarin de overheid het aapje op haar schouders krijgt. De oorzaak van een crisis en de daaropvolgende verdeling van boete en schuld lijken steeds minder met elkaar verband te houden.

In de nafase van meerdere casus die in deze publicatie besproken worden, speelt de financiële afwikkeling een grote rol. Het duurde een jaar voordat bewoners van De Notenhout te horen kregen dat ze in aanmerking kwamen voor een schadevergoeding (betaald door de verzekeraar van de cafetaria). De verzekeraars van het VUmc en Waternet zijn nog steeds in gesprek over de afwikkeling van de schade die als gevolg van de wateroverlast bij het VUmc was ontstaan. In de zaak Olasfa lijken bewoners en de provincie maar niet tot een passende regeling te kunnen komen.

Bestuurlijke en operationele opschaling

GRIP en het bovenregionale

Een discussie die de komende jaren waarschijnlijk wel vaker gevoerd zal worden betreft de afstemming tussen de verschillende bestuurslagen bij (dreigende) bovenregionale rampen en crises. In deze bundel worden enkele casus besproken waarbij de schaal van de gebeurtenis de grenzen van een veiligheidsregio oversteept. Ten eerste was er de vluchtelingencrisis. Hoewel dit primair een aangelegenheid van de rijksoverheid betrof, vervulden sommige veiligheidsregio's bij het organiseren van opvang een coördinerende rol. Een ander voorbeeld is de Tour de France, die in Utrecht startte en de volgende dag welgeteld drie provincies, vier veiligheidsregio's en tal van gemeenten aandeed. Hoewel de voorbereidingen voornamelijk in Utrecht (zowel door de gemeente als de veiligheidsregio) werden gepleegd, was er natuurlijk ook een rol voor het Rijk. Mede gezien de recente gebeurtenissen in Frankrijk moest er

rekening worden gehouden met de kans – hoe klein ook – op een terroristische aanslag. In de periode van voorbereiding is in de regio Utrecht een keer geoefend op een dergelijk scenario. Gelukkig hebben zich tijdens de dagen dat de Tour in Nederland gereden werd, geen ernstige calamiteiten voorgedaan. Daarmee blijft wel de vraag hoe in dat geval de afstemming tussen de veiligheidsregio's onderling en met het Rijk werkelijk zou hebben plaatsgevonden. Tijdens een grote stroomstoring in Noord-Holland op 27 maart 2015 verliep de bovenregionale afstemming niet naar ieders tevredenheid (zie kader).

Stroomstoring Noord-Holland

Op vrijdag 27 maart 2015 deed zich in Noord-Holland een grote stroomstoring voor, waardoor ongeveer één miljoen huishoudens zonder stroom kwamen te zitten, de verkeerslichten niet werkten, er in de regio geen treinen reden en diverse bedrijven moesten overschakelen op noodstroom. Ook werkten delen van de mobiele netwerken niet en had de stroomuitval effect op verschillende telecommunicatiediensten. Zowel overheden als bedrijven schaalden hun crisisorganisatie op. Bij de beheersing van dit incident waren zes veiligheidsregio's betrokken. Vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie werd aangedrongen op meer afstemming tussen de veiligheidsregio's en een leidende rol van 'bronregio' Amsterdam-Amstelland. (De oorzaak van de stroomuitval was namelijk een storing in een hoogspanningsstation te Diemen). In de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland was echter 'slechts' (operationeel) opgeschaald naar GRIP-2. Voor de afhandeling van de effecten van de stroomstoring was een Interface (c.q. ROT) ingericht; een verdere (bestuurlijke) opschaling vond men niet nodig. Aldus ontstond de opmerkelijke situatie dat 'leiding' werd verwacht van een regio die in GRIP-2 opereerde ten opzichte van verschillende veiligheidsregio's waar naar GRIP-4 was opgeschaald en een regionaal beleidsteam was gearmeerd. Volgens 'het boekje' zou dan eerst ook Amsterdam-Amstelland naar GRIP-4 moeten opschalen, om vervolgens tot bovenregionale afstemming (GRIP-5) te komen. Mede omdat al vrij snel duidelijk werd dat de stroomstoring van korte duur zou zijn, is dat uiteindelijk niet gebeurd.

Medio 2016 verscheen er van de stroomstoring in Noord-Holland een evaluatie, opgesteld door de Inspectie Veiligheid en Justitie in samenwerking met het Agentschap Telecom.³ Daarin wordt ook op het aspect

3 Inspectie VenJ & Agentschap Telecom (2016). 'Stroomstoring Noord-Holland 27 maart 2015. Lessen uit de crisisbeheersing en de telecommunicatie'. Den Haag/Groningen: Inspectie Veiligheid en Justitie & Agentschap Telecom.

van de bovenregionale samenwerking ingegaan. Aangegeven wordt dat niet per se GRIP-5 nodig is om tot ‘interregionale coördinatie’ te komen.

‘De belangrijkste les uit de stroomstoring is dat het soms noodzakelijk is om interregionale coördinatie te zoeken, voordat de bestuurlijke noodzaak – de voorwaarde voor opschalen naar GRIP-5 – aanwezig is.’ (p. 7)

Het is goed denkbaar dat in voorkomende situaties (zoals nu het geval was) de verschillende veiligheidsregio’s tot een ander GRIP-niveau opschalen. Zolang er interregionale coördinatie op een aantal kritieke processen (met name informatiemanagement en publiekscommunicatie) plaatsvindt, hoeft dat, aldus de Inspectie, geen probleem te zijn.

Flexibele toepassingen van GRIP

Voor de casus die in deze reeks aan de orde komen, geldt dat niet altijd van opschaling naar een bepaald GRIP-niveau sprake hoeft te zijn. Niet elke (mini-)crisis is in die termen te vangen. Toch is in zeven casus uit deze bundel van de GRIP-procedure gebruikgemaakt (zie tabel 1). Zo werd bij branden waarbij asbest vrijkwam, alsook bij de brand in seniorenflat de Notenhout en het kraandrama in Alphen aan den Rijn opgeschaald naar GRIP-3. Kennelijk werd het nodig geacht rondom de burgemeester een gemeentelijk beleidsteam te vormen, ten bate van de afhandeling van het incident: de zorg voor getroffen bewoners, de opruimwerkzaamheden, herstel van gebouwen en verder. In alle drie de casus was al vrij snel duidelijk dat de nafase het nodige met zich mee zou brengen, waaronder uiteraard ook de media-aandacht en vragen over oorzaak (of schuld) en schadeafwikkeling.

Bij de evacuatie van het VUmc vanwege de wateroverlast in de kelder van het ziekenhuis, was sprake van GRIP-2. Er werd zowel een CoPI als een ROT geformeerd, maar geen beleidsteam. In deze casus stond ook niet de burgemeester (van Amsterdam) aan het roer, maar was het VUmc zelf aan zet. De personen die per ambulances vervoerd moesten worden, waren geen slachtoffer van een ramp, maar patiënten van een ziekenhuis waarvoor het VUmc verantwoordelijk was. Opmerkelijk, maar evengoed begrijpelijk in deze casus, was dat vertegenwoordigers van het ziekenhuis (onder wie Wouter Bos als bestuursvoorzitter

van het VUmc) niet bij het ROT, maar bij het CoPI aanschoven om zaken af te stemmen. Voor hen was één vorm van operationeel overleg voldoende; een extra operationeel niveau zou alleen maar aanleiding geven tot communicatieproblemen.

Tabel 1 De casus met opschaling naar GRIP-niveau

Bedreiging Jumbo	GRIP-1 (bij ontruiming woningen)
Gasexplosie Schiebroek	GRIP-2
Wateroverlast bij het VUmc	GRIP-2
Gijzeling NOS Journaal (Tarik Z.)	GRIP-2 (en SGBO)
Branden met asbest	GRIP-2 en GRIP-3
Brand in seniorenflat De Notenhout	GRIP-3
Kraandrama in Alphen a/d Rijn	GRIP-3

Naast de situaties waarin werd opgeschaald vanwege een acute calamiteit, waren er in 2015 ook gebeurtenissen waarbij de GRIP-methodiek werd toegepast zonder dat er van een incident sprake was. Interessant is bijvoorbeeld dat tijdens de dagen van de Tour in Utrecht al op voorhand verschillende crisisteamts bijeenkwamen, voor het geval zich een incident zou voordoen en dan kostbare tijd aan alarmering en opschaling verloren zou gaan. Bij een eventuele ‘klassieke’ calamiteit zou vanuit de reguliere organisatie volgens de GRIP-procedure worden opgeschaald; bij een terroristische actie zou de aansturing vanuit de regionale driehoek geschieden. Deze driehoek zou dan – met deelname van de directeur van de veiligheidsregio – worden uitgebreid tot een vierhoek, waarmee een koppeling tussen openbare orde en fysieke veiligheid verzekerd zou zijn. Op de tweede Tourdag was er bij de finish-locatie op Neeltje Jans een ‘Event-CoPI’ paraat.

Ook ten tijde van de komst van grote aantallen vluchtelingen kwam bekendheid met de GRIP-methodiek van pas. In veel gemeenten draaiden ‘crisisteamts’ overuren om alles wat met de opvang van de vluchtelingen van doen had, op tijd te regelen: de inrichting van de accommodatie, informatievoorziening aan inwoners, communicatie richting de media, zorg voor openbare orde en verder. Daarbij werden verschillende modaliteiten gehanteerd. Soms deed een gemeente het alleen of samen met een buurgemeente (zoals bij de noodopvang in Heumensoord); in andere gevallen had de veiligheidsregio of de

provincie een coördinerende rol. Het niet verplichte karakter van de vorm van samenwerking droeg ertoe bij dat vooral naar praktische oplossingen werd gezocht.

Nieuwe kwetsbaarheden

Ruim vijftien jaar geleden werd in de publicatie *Extreme regen, schurende ketens in het openbaar bestuur* verslag gedaan van de aanpak van extreme weersituaties in het noorden en het westen van ons land (COT, 1999). De ‘schurende ketens’ hadden betrekking op de soms moeilijke relatie destijds tussen enerzijds de algemene keten (bestaande uit gemeenten en toen ook nog de provincies die een betekenisvolle rol hadden) en anderzijds de functionele keten van de waterschappen. In de laatste vijf tot tien jaar zijn de relaties tussen de algemene keten en de functionele ketens veel sterker geworden, niet alleen op het terrein van het waterbeheer, maar ook in relatie tot de zorg, de nutsvoorzieningen (gas, elektriciteit), het vervoer enzovoort. Men kent elkaar beter en er zijn allerlei convenanten afgesloten over hoe met bepaalde situaties om te gaan. Er vinden zelfs geregeld gezamenlijke sessies en oefeningen plaats. Ook op regionaal niveau heeft er – met en door de komst van de veiligheidsregio’s – een duidelijke versterking van de wederzijdse relaties plaatsgevonden.

Tegenwoordig lijkt veeleer – ook als wij de casus en andere gebeurtenissen uit 2015 beschouwen – dat de ‘schurende ketens’ niet zozeer de algemene en functionele ketens betreffen, maar de relatie tussen enerzijds gemeenten en veiligheidsregio’s en anderzijds het Rijk. Van de casus die in deze bundel besproken worden, was bijvoorbeeld bij de vluchtelingencrisis het Rijk duidelijk aan zet. Opvallend was dan ook dat in het najaar van 2015 veel burgemeesters zich beklagden over de opstelling van het Rijk in deze casus. De gemeenten kregen de problemen toegeschoven en moesten met de bevolking de discussie aangaan, terwijl het opvallend stil bleef in Den Haag. Gemeenten voelden zich, vanwege een gebrek aan regie door het Rijk, in de steek gelaten.

Nu de lokale en regionale crisismanagers (van hulpdiensten en gemeenten) elkaar en hun ketenpartners steeds beter leren kennen, wordt de Rijksoverheid als de grote ‘onbekende’ ervaren. Bij bepaalde (dreigende) crises (MH17, een uitbraak van infectieziekten) wil het Rijk nog wel communicatief het heft in handen nemen, maar wat er bij bijvoorbeeld een terroristische aanslag van het Rijk mag worden

verwacht, is onduidelijk. Welke rol had en nam het Rijk bijvoorbeeld bij de voorbereidingen van de Tour de France of op de avond dat Tarik Z. de NOS-studio's binnendrong? In de evaluaties die naar aanleiding van deze gebeurtenissen zijn opgesteld, wordt hier niet op ingegaan.

Over de Rijksaanpak van crises zijn sowieso weinig evaluaties beschikbaar, zeker wat openbare publicaties betreft. Deels komt dat doordat rampen en crises van nationale omvang schaars zijn, maar ook omdat in de beschikbare evaluaties van potentiële bovenregionale en nationale crises (de Troonswisseling, de NSS-top in Den Haag, situaties van extreem weer) weinig over de rol en inbreng van het Rijk terug te vinden is. Ook in de evaluatie van de grote stroomstoring die zich in 2015 in Noord-Holland voordeed, spreekt de Inspectie opmerkelijk genoeg niet over een mogelijke rol van het Rijk in een dergelijke (dreigende) crisissituatie. Toch is het aannemelijk dat juist dit thema de komende tijd onderwerp van discussie zal worden. De volgende factoren spelen daarbij een rol.

Ten eerste speelt de terrorismedreiging – die na de aanslagen in België en Frankrijk steeds meer reëel wordt geacht – een rol in de centralisatietendens. Zelfs bij verschillende klassieke calamiteiten (groot verkeersongeval, ontploffing in een fabriek, ongeval met gevaarlijke stoffen) moet rekening worden gehouden met mogelijke opzet en daarmee met een mogelijke rol van de Rijksoverheid. Bij de gijzeling van het NOS Journaal was lang onduidelijk of er nu meer was dan alleen de actie in Hilversum, maar feitelijk werd daar die avond niet over gecommuniceerd (zie Scholtens et al., 2015). Ten tweede verwachten burgers steeds vaker van ‘het kabinet’ een reactie als zich (waar dan ook) iets uitzonderlijks voordoet; hetzij van de beleidsverantwoordelijke minister hetzij van de premier. Zou de gebeurtenis in een van de echt grote steden plaatsvinden, dan neemt men nog wel genoeg met de reactie van een landelijk bekende burgemeester, maar in andere situaties is dat veel minder het geval. Ten derde heeft de overgang naar de Nationale Politie ervoor gezorgd, dat veel meer dan in het verleden bij allerlei soorten van openbare orde-aangelegenheden ook naar ‘Den Haag’, en in het bijzonder de minister van Veiligheid en Justitie, wordt gekeken. Ten slotte hebben natuurlijk ook ontwikkelingen op het gebied van communicatie en (sociale) media aan de centralisatietendens bijgedragen. Een lokale gebeurtenis kan mede door de (sociale) media een nationale betekenis krijgen. Toen bijvoorbeeld Peter Timofeëff op de avond van de Moerdijkbrand (2011) tijdens zijn weerpraatje aangaf dat

tot in Arnhem en Apeldoorn de wolk van roetdeeltjes ('en wat daar verder inzit') zou kunnen komen, was feitelijk sprake van een 'nationale ramp'. Dit alles maakt dat zowel inhoudelijk als communicatief veel eerder dan voorheen 'rijksbemoeyenis' mag worden verwacht.

Terwijl de ervaring van burgemeesters, met name die van de grote steden, op het terrein van crisismanagement groter lijkt te worden, is bij het Rijk een dergelijke groei aan ervaring minder zichtbaar. Wat daarbij zeker meespeelt, is dat de ambtelijke top van de ministeries er vooral op is gericht (potentiële) crisissituaties te ontwijken, om de minister in het zadel te houden tegenover een incidentenpolitiek bedrijvende Tweede Kamer, die te pas en te onpas ministers op het matje roept. Dat kan natuurlijk ook als een vorm van crisismanagement worden beschouwd, maar wel van een ander soort. Over het algemeen zijn binnen de ambtelijke top 'procesmatige' vaardigheden belangrijker geworden dan inhoudelijke deskundigheid die tijdens een crisis ook zeker nodig is, maar op dit niveau steeds meer verdwijnt. Het gemis aan ervaring en betrokkenheid van het Rijk roept in ieder geval de vraag op of de schuring tussen gemeenten en het Rijk bij een (potentiële) bovenregionale crisis tot problemen zal leiden, wetende dat 'het Rijk' een conglomeraat is van afzonderlijke departementen, directies, uitvoeringsorganisaties en verder. De koppeling tussen deze vele actoren en de veiligheidsregio's is – zeker tegen de achtergrond van een mogelijke terroristische aanslag – een punt van zorg en dus aandacht voor de komende tijd. De eerste lessen uit de aanslagen in Parijs en Brussel tonen aan dat ook in Frankrijk en België juist daar zich de problemen voordeden.

De veiligheidsregio's

Op het terrein van de crisisbeheersing zijn de veiligheidsregio's nog een relatief nieuw fenomeen. Hoewel al sinds het begin van deze eeuw – na Enschede en Volendam – over de vorming van veiligheidsregio's werd gesproken, bestaan ze feitelijk pas sinds op 1 oktober 2010 de Wet veiligheidsregio's van kracht werd.

In de recent verschenen publicatie 'Grip op crisis' schrijft Rob de Wijk over het functioneren van de veiligheidsregio's het volgende:

‘We kunnen constateren dat de veiligheidsregio’s nooit optimaal hebben gefunctioneerd, mede omdat het een vreemde organisatie was die niet goed paste in het Huis van Thorbecke.’ (Van Wijk, 2016, p. 49)

Deze (in de verleden tijd geformuleerde) stelling is naar onze mening te gechargeerd. Er valt ten minste het volgende tegenin te brengen. Ten eerste bestaan de veiligheidsregio’s zoals gezegd pas zes jaar, en in die periode heeft Nederland weinig rampen of crises gekend waarbij het vanzelfsprekend was dat de veiligheidsregio’s een dominante rol vervulden. Er is daardoor in en met de veiligheidsregio’s nog weinig ervaring opgedaan. Toch kunnen we – mede op basis van de verschillende casus die in deze reeks verschenen zijn – constateren, dat we het sinds de komst van de veiligheidsregio’s nog helemaal niet zo slecht doen. Wel zijn wij het met De Wijk eens dat de bestuurlijke lappendeken van Nederland tot een complexe bestuurlijke aansturing kan leiden als zich een grote(re) ramp of crisis zou voordoen. We kennen een sectoraal georganiseerde Rijksoverheid, provincies die meer of minder actief zijn, veiligheidsregio’s (in verschillende vormen en maten) en gemeenten (van heel groot tot onbeduidend klein), met daarnaast ook nog eens de waterschappen. Het zou daarom goed zijn als bij rampen en crises de professionals een grotere rol vervullen; iets waar ook De Wijk voor pleit. Dit sluit aan bij een eerder geschetst scenario van de invoering van een operationeel ‘incident commander’ (zie Van Duin et al., 2011). In dat scenario worden bestuurlijke bevoegdheden overgedragen aan de operationeel verantwoordelijke. Natuurlijk druist dat in tegen de bestuurlijke uitgangspunten zoals wij die kennen, maar in de praktijk – zowel bij kleinere als grotere calamiteiten – vertonen bestuurders (veelal burgemeester) al wel een terugtrekkende beweging. Hun rol – zo beseffen zij ook zelf steeds beter – ligt veel meer bij de communicatie en duiding van de gebeurtenis dan bij de operatie en besluitvorming. Soms lijkt het lastiger de adviseurs van de bestuurders van deze nieuwe werkelijkheid te overtuigen dan de bestuurders zelf, die vaak (terecht) steeds meer durven te leunen op de operationeel leidinggevenden.

Ten tweede kan tegen de stelling van De Wijk worden ingebracht dat het vrijwel onmogelijk is om van ‘de’ veiligheidsregio te spreken. De onderlinge pluriformiteit is groot. In het Rijnmondgebied is bijvoorbeeld altijd, onder aanvoering van de gemeente Rotterdam, veel

belang gehecht aan vergaande regionalisering, terwijl in andere stedelijke gebieden deze lijn nooit op zo'n manier is ingezet. Dat had zeker te maken met het feit dat in het Rotterdamse havengebied fysieke veiligheid van oudsher veel meer een thema was dan in Amsterdam of Den Haag. Amsterdam had rellen en krakers, Den Haag demonstraties en Rotterdam branden en explosies. Ook wat betreft de samenwerking tussen verschillende veiligheidsregio's is er een heel palet aan kleuren te onderkennen. De drie noordelijke veiligheidsregio's werken al nauw samen, mede ingegeven door één gezamenlijke meldkamer, terwijl elders die ontwikkeling nog in de kinderschoenen staat.

Ten derde veronderstelt de opmerking van De Wijk dat de veiligheidsregio's er alleen zijn voor de rampenbestrijding (en eventueel de crisisbeheersing). Daarmee wordt voorbijgegaan aan de rol die veiligheidsregio's vervullen bij de risicobeheersing en het faciliteren van een veiligheidsnetwerk. Zowel de preventieve als de preparatieve inbreng van de veiligheidsregio's is weinig zichtbaar, terwijl het niet ondenkbaar is dat de professionalisering van het veiligheidsveld, die met de komst van de veiligheidsregio's is doorgezet, er mede toe heeft bijgedragen dat recentelijk het aantal (grote) crises beperkt blijft. Immers, er snel boven op zitten, goede onderlinge communicatie en een snelle eerste afstemming tussen verschillende (hulp)diensten kan ertoe bijdragen dat potentiële crisissituaties in de kiem worden gesmoord. Daarbij doet zich natuurlijk de lastige paradox voor dat met goede preventie het aantal crises dat stevig en doordacht optreden vereist, beperkt blijft. De keer dat het niet lukt een grotere calamiteit voor te zijn of wanneer een crisis zich vrij plotseling aandient, neemt juist – vanwege het gebrek aan ervaring – de kans op een minder goed optreden toe.

Veiligheidsregio's vervullen echter ook steeds vaker de rol van intermediair bij uiteenlopende soorten van (dreigende) crises of grootschalige gebeurtenissen. Bij twee casus in deze bundel was dat het geval. Bij de Tour de France was het vrij logisch; bij de vluchtelingen crisis veel minder en daarbij waren ook (opnieuw) de verschillen tussen de veiligheidsregio's groot. In beide gevallen is echter de bijdrage van de veiligheidsregio's geen thema geworden dat veel media-aandacht opeiste; wat op zich passend is gezien hun formeel bescheiden rol. Ook wat dat betreft doet zich de paradoxale situatie voor dat naarmate de zichtbaarheid van de inbreng van de veiligheidsregio beperkt blijft, ook de waarde van de veiligheidsregio's voor anderen onzichtbaar blijft.

De rol van burgers

De ‘participatiesamenleving’ waarover in de Troonrede van 2013 werd gesproken, is niet zomaar een wens (van het tweede kabinet-Rutte), maar eerder een noodzaak. De overheid kan nu eenmaal niet (langer) op alle terreinen voor alles zorgdragen. Dat geldt voor dagelijkse zaken (als de zorg voor ouderen) en in ramp- en crisissituaties. Op het terrein van de crisisbeheersing verschijnt er nauwelijks nog een nota of publicatie waarin geen aandacht aan de zelfredzaamheid van burgers wordt besteed. Redzaamheid is het (mode)woord van de laatste jaren. Burgers zijn redzaam of zouden dat moeten zijn. Het beleid zou er daarom op gericht moeten zijn de redzaamheid van burgers te vergroten c.q. te faciliteren. Daarbij wordt vaak voorbijgegaan aan het feit dat burgers in de basis al (zelf)redzaam zijn.⁴ Ook wisten we al lang voordat de term participatiesamenleving geïntroduceerd werd, dat bij rampen en andere crises de hulp en inzet van burgers ook gewoon nodig is. Burgerhulp – het helpen van anderen (familie, burens, bekenden) – en burgerparticipatie (bij de uitvoering van overheidstaken) kunnen in sommige gevallen het verschil maken. Bij grote en zelfs bij kleinere calamiteiten ontplooiën burgers initiatieven en blijkt hun inzet keer op keer cruciaal (zie bijv. Drabek, 1986; Wisner et al., 1994; Helsloot & Van ’t Padje, 2010).

Zelfredzaamheid en burgerhulp

Het belang van zelfredzaamheid en burgerhulp was bij verschillende casus die in deze bundel zijn opgenomen duidelijk zichtbaar. Bij de explosie in Rotterdam-Schiebroek hielpen burgers anderen en/of wisten zij zichzelf te redden. Voordat de officiële hulpverlening aanwezig was, waren vrijwel alle bewoners hun appartement al uit en als een huisdier zoek was geraakt, dan kwam het dier via tips van anderen weer terecht. Bovendien werd voor de bewoners die door de brand veel spullen hadden verloren een inzameling van kleding en huisraad op touw gezet. Bij de brand in De Notenhout (Nijmegen) verliep het anders. Slechts een deel van de bewoners was zelf in staat om (binnen korte tijd) de flat te verlaten; een aanzienlijk aantal had hulp nodig, die

4 Er is op dit punt dus feitelijk niet zoveel te doen anders dan vooral de hulpverleners ervan te overtuigen dat zij bij de hulpverlening meer samen met burgers optrekken.

niet als vanzelfsprekend van hun burens of medebewoners kon worden verwacht (die immers zelf ook vanwege hun leeftijd minder zelfredzaam waren).

Dat burgers zichzelf over het algemeen – bijzondere groepen daargelaten – in crisissituaties weten te redden, wil niet zeggen dat zij niet gebaat zijn bij hulp of ondersteuning. Het toeval wil dat zowel na de brand in Rotterdam-Schiebroek als na het kraanongeval in Alphen aan den Rijn bewoners werden opgevangen in een kerk, die allebei de Goede Herderkerk heten. Kerkelijke of geloofsgemeenschappen, waaronder ook de Islamitische gemeenschap mag worden gerekend, kunnen in crisissituaties een essentiële rol vervullen. In Rotterdam-Schiebroek en in Alphen aan den Rijn was dat door opvang en een luisterend oor te bieden; bij de rellen in Den Haag boden leden van de Islamitische gemeenschap de burgemeester de verzochte hulp om zagezegd ‘de gemoederen’ in de Schilderswijk tot bedaren te brengen.

Ten tijde van de vluchtelingen crisis waren er eveneens veel verschillende vormen van burgerhulp en maatschappelijke ondersteuning zichtbaar. De gemeentelijke bevolkingszorg, die door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie was ingeroepen om in korte tijd opvang te organiseren, kreeg op haar beurt ondersteuning van tal van vrijwilligers die activiteiten organiseerden, spullen verzamelden enzovoort. Maar ook los daarvan ontplooiden burgers initiatieven, waarbij de sociale media een opvallende rol vervulden. De website www.hulplawine.nl werd een knooppunt waar vraag (van vluchtelingen) en aanbod (van vrijwilligers) bij elkaar kwamen.

Burgerparticipatie

Zoals wij ook in eerdere jaarboeken hebben aangegeven, reikt de rol van burgers verder dan die van burgerhulpverlener. Burgers participeren geregeld ook op verschillende andere manieren. Zo zijn er de ‘vrijwillige brandweer’ en de ‘vrijwillige politie’ die op reguliere basis respectievelijk brandweer- en politietaken uitvoeren. Daarnaast zou een evenement als de Tour de France niet te organiseren zijn zonder de inzet van 1500 (of meer) vrijwilligers, ook wel ‘Tourmakers’ geheten.

Soms wordt ook op burgers een beroep gedaan bij strafrechtelijke incidenten. Bij de bomdreigingen in het Noorden (Jumbo) en bij de rellen in Den Haag werd door burgers informatie aangedragen ten bate van het opsporingsproces. In de Jumbo-casus ging het bijvoorbeeld om

informatie over de attributen die de dader had gebruikt; in de casus die zich afspeelde in Den Haag ontving het OM na het overlijden van Mitch Henriquez megabytes aan beeldmateriaal van zijn aanhouding. In diezelfde casus lieten tevens enkele tientallen jongeren uit de Schilderswijk zich van hun beste kant zien door de politie te assisteren bij het in bedwang houden van de rellen.

Burgerprotest

Vorig jaar maakten wij in het jaarboek het punt dat soms een kleine groep protesterende burgers de autoriteiten voor een grote opgave weet te stellen, daarbij geholpen door berichtgeving in de media en enkele uitspraken van Tweede Kamer- of gemeenteraadsleden. Ook in 2015 – dat door *NRC Handelsblad* werd getypeerd als ‘het jaar van de boze burger’⁵ – was dat het geval, maar de vorm van de protesten was beduidend heftiger. Het bleef niet bij een (onaangekondigde) demonstratie tegen Zwarte Piet of de komst van een pedoseksueel. Het kwam tot rellen, bedreigingen en ander onaangepast gedrag. In Den Haag werden politiemensen met flessen en stenen bekogeld, winkels beroofd en werd straatmeubilair vernield of in brand gestoken. Even opvallend waren de protesten tegen de komst van asielzoekerscentra, waarbij de grens van betamelijkheid duidelijk werd overschreden. Zoals eerder in Den Haag moest de politie het ook in Geldermalsen, Heesch en in andere plaatsen ontgelden. In sommige gevallen trachtten de demonstranten de raadzaal te bestormen. Dergelijke gebeurtenissen raken inderdaad ‘de fundamenten van onze rechtsstaat’.⁶

De media

In eerdere edities van deze reeks zijn wij ingegaan op de rol van de media en dan met name op de toenemende rol van de sociale media bij crises. In 2013 waren de vermissing van de broertjes Ruben en Julian en de brand in Leeuwarden aanleiding om via sociale media (met name Facebook) mensen te mobiliseren, hetzij voor zoektochten naar de broertjes of de inzameling van huisraad. Een jaar later constateerden

5 ‘Hoe 2015 het jaar van de boze burger werd’, *NRC Handelsblad*, 28 december 2015.

6 Uitspraak Rechtbank Arnhem d.d. 13 juni 2016 inzake geweldplegers Geldermalsen.

wij in een aantal casus een sterke wisselwerking tussen de klassieke en sociale media. Veel aandacht op sociale media leidde vaak tot aandacht van de klassieke media voor een gebeurtenis en visa versa. Het mag duidelijk zijn dat deze processen zich ook in 2015 voordeden, vooral bij de vluchtelingen crisis.

De vluchtelingen crisis was zonder twijfel het thema waar de media enorm veel aandacht aan besteedden.⁷ Was 2014 het jaar van MH17, zo was 2015 het jaar van de vluchtelingen. Daarbij lijkt het alsof deze laatste casus louter van incident naar incident is verlopen en Purmerend, Oranje, Steenberg, Woerden, Geldermalsen en Bernheze de beeldbepalende plaatsen waren; gemeenten die in het nieuws kwamen vanwege soms hevige protesten tegen asielzoekerscentra. Toch was en is de vluchtelingen crisis veel breder en rijker dan de som van de keren dat er iets ‘aan de hand’ was. In het merendeel van de genoemde gevallen betrof het een naar verhouding beperkt aantal demonstranten, die niet alleen in hun eigen gemeente, maar ook elders (op tv) ‘hun stem’ wilden laten horen. Mede dankzij de soms overweldigende media-aandacht hebben zij goed kunnen ‘scoren’. Slecht nieuws verkoopt – en beklijft – nu eenmaal beter dan goed nieuws, maar daardoor bleven in dit geval vele mooie voorbeelden van authentieke burgerhulp aan vluchtelingen onderbelicht.

Tijdens de vluchtelingen crisis was duidelijk te zien welke enorme potentie aan menskracht en goederen – dankzij de mogelijkheden die sociale media bieden – gemobiliseerd kon worden; niet alleen voor demonstraties tegen opvangcentra, maar ook ter ondersteuning van de asielzoekers. Burgemeesters van een aantal gemeenten (o.a. Maastricht en Zoetermeer) gaven in filmpjes op YouTube informatie over de komst van een opvanglocatie.⁸ Daarnaast was het opmerkelijk dat wifi veruit de belangrijkste voorziening was waar de vluchtelingen behoefte aan hadden. Was het vroeger voldoende als in opvangcentra koffie (en een broodje) werd aangeboden, tegenwoordig is mobiel internet een onmisbaar goed. Ook veel vluchtelingen beschikken over een smart-

7 NRC *Handelsblad* constateerde dat in de eerste maanden van 2016 meer dan de helft van de edities van *Pauw* (45 van de 86) aan het thema ‘vluchtelingen’ was gewijd. Daarnaast werden in nog eens 16 uitzendingen aanverwante thema’s besproken. Bron: ‘Pauw praat elke dag over vluchtelingen en dergelijke’, *NRC Handelsblad*, 15 maart 2016.

8 Zie bijvoorbeeld het filmpje ‘Twee extra opvanglocaties vluchtelingen in Maastricht’. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://www.youtube.com/watch?v=cKH8lpBBk5k>.

phone en voor hen was wifi onontbeerlijk om contact te onderhouden met het thuisfront.

Sociale media-analyses

Met de toenemende rol van sociale media neemt ook de wetenschappelijke belangstelling voor het thema toe. Vooral in de Verenigde Staten is al vrij vroeg een groep onderzoekers met het thema aan de slag gegaan en zijn er al vanaf de aanslag van 11 september 2001, en vooral na de overstromingen als gevolg van Katrina (2005), veel artikelen verschenen over de rol van sociale media in ramp- en crisissituaties (zie voor een overzicht Palen & Liu, 2007). Uit dat onderzoek blijkt dat de rol van sociale media bij rampen en crises steeds breder wordt en zich niet beperkt tot de acute fase, maar zich uitstrekt naar zowel de periode ervoor en erna. Het is echter niet zo dat door de komst van sociale media opeens allerlei nieuwe gedragspatronen zijn ontstaan; wel kunnen sociale media bepaalde gedragspatronen versterken.

In eigen land hebben Groenendaal et al. (2012) gekeken naar de betekenis van Twitter voor overheden. Deze was volgens de onderzoekers gering, omdat veel berichten slechts herhalingen, sick jokes of geruchten waren; de meeste tweets bevatten voor de overheden geen relevante informatie, terwijl de tweets van overheden ondergesneeuwd raakten in de berichtenstroom. In een blog gaf De Vries commentaar op deze bevindingen en plaatste enkele vraagtekens bij de observaties.⁹ Na bijvoorbeeld het schietdrama in Alphen aan den Rijn (2011) werd door communicatieadviseurs het twitterverkeer grondig geanalyseerd en via Twitter effectief richting publiek gecommuniceerd. Op die manier wist men in korte tijd de geruchtenvorming te keren.

Zelf maakten wij in samenwerking met How About You een publicatie over het berichtenverkeer op sociale media tijdens vijf kritieke momenten, waaronder het noodweer tijdens Pinkpop (2014). Daaruit kon onder meer worden opgemaakt dat het naderen van het onweer door bezoekers van het festival en het thuisfront totaal verschillend werd beleefd, zodat in de communicatie richting beide doelgroepen een ander accent kon worden gelegd. Als daarom uit vrees voor geruchten geen gebruik wordt gemaakt van Twitter (of andere sociale media) mag dat koudwatervrees heten. Juist het thema geruchten is in relatie tot crisisbeheersing interessant. Jong en Dücker (2016) constateerden wat dat betreft dat er na de actie van Tarik Z. bij de NOS op allerlei vormen van onjuiste berichtgeving een reactie volgde van medegebruikers van sociale media. Deze vorm van zelfreïnigend vermogen binnen gebruikersgroepen stemt zeker optimistisch.

9 Social Media: het nieuwe DNA, 23 april 2013. Flitscrises: Heeft luisteren & zenden op social media zin? Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://socialmediadna.nl/flitscrises/>.

Uit het bovenstaande kan worden opgemaakt dat, hoe clichématig het ook mag klinken, de rol van sociale media nog steeds toeneemt. Dat geldt zowel voor wat betreft de intensiteit van het gebruik, als in termen van nieuwe ontwikkelingen. Zo werd ten tijde van de bedreigingen jegens supermarktketen Jumbo gebruikgemaakt van Periscope. Dit is een in 2015 ontwikkelde app die in staat stelt beelden die met een smartphone worden opgenomen, live te delen met anderen zonder verdere tussenkomst van officiële mediakanalen. Iemand kan op zo'n manier vrijuit beelden verspreiden van bijvoorbeeld de eerste hulpverlening na een incident, die direct beschikbaar zijn voor diegenen die deze persoon 'volgen'. Na de ontruiming van een Jumbosupermarkt in Groningen werd op deze manier door een klant verslag gedaan van de ontwikkelingen en bleek sprake van een mooi staaltje burgerjournalistiek. Via Periscope konden de volgers vragen stellen aan degene die de beelden uitzond, zodat deze daar direct bij woordvoerders van de politie en brandweer op in kon gaan.

Een geheel ander en misschien wel opmerkelijker verschijnsel in 2015 was dat de media zelf onderwerp van crisissituaties waren. In januari was het Franse tijdschrift *Charlie Hebdo* doelwit van een terroristische aanslag, zeer waarschijnlijk omdat het tijdschrift ook jegens de Islam kritische geluiden (i.c. cartoons) uit. Daarmee was met deze aanslag de vrijheid van meningsuiting in het geding.

Niet kort erna werden we in eigen land opgeschrikt toen een gewapende jongeman de Hilversumse NOS-studio binnenviel en in het achtuurjournaal een boodschap wilde verkondigen. Uiteindelijk bleek hier geen sprake van een terrorist, maar dat laat onverlet dat ook in dit geval een medium zelf onderwerp werd van het nieuws en de hoofdredactie zich voor de vraag gesteld zag onder welke voorwaarden de nieuwsvoorziening kon worden hervat. Ondanks het verschil in hevigheid werden door deze twee uiteenlopende gebeurtenissen de media tot in hun kern geraakt.

De balans

Hoe zullen wij over pakweg tien jaar het jaar 2015 herinneren? Wat zal ons blijven? Het is lastig dat te voorspellen, omdat ook

gebeurtenissen in 2016 en komende jaren van invloed zullen zijn op het beeld dat wij van 2015 hebben.¹⁰ Zoals het er nu naar uitziet – en dat komt overeen met de kافت van ‘Het aanzien van 2015’ – was het voor Nederland vooral het jaar van de vluchteling(en).

het aanzien van

twaaif maanden
wereldnieuws
in beeld

2015



Spectrum

In *Rampen, rellen, gijzelingen* maakt Rosenthal (1984) onderscheid tussen drie dimensies van de dreiging van een crisis. De *oorsprong* van de dreiging is waar de dreiging vandaan komt; is deze afkomstig van buiten of van binnen het systeem (exogeen of endogeen). Bij de *inhoud* van de dreiging gaat het om het soort van bedreiging; is het een uitbraak van een infectieziekte of bijvoorbeeld een (terroristische) aanslag. Het *domein* van de dreiging betreft het geografische gebied dat wordt bedreigd.

Van de casus die in dit jaarboek besproken worden, was de vluchtelingencrisis duidelijk exogeen van oorsprong; van buiten komend en door de mens veroorzaakt. De oorsprong lag met name in Syrië en een aantal andere landen. Vanwege de komst van grote aantallen

¹⁰ Een langdurige nafase van een gebeurtenis – zoals bijvoorbeeld van de Bijlmerramp of nu MH17 – draagt ertoe bij dat de gebeurtenis langer in de aandacht blijft en de hoofdlijnen van de gebeurtenis dus ook vaker de revue passeren. Als Nederland binnen enkele jaren door een aanslag zou worden getroffen, zal de koppeling met 2015 (vanwege de aanslagen in Parijs) mogelijk meer bekliven.

vluchtelingen deden zich in ons land op verschillende plaatsen incidenten voor. Het feit dat het daar onrustig was, was echter min of meer toevallig; de onrust had zich evengoed ergens anders kunnen voordoen. Het domein van de dreiging was dus niet zo eenvoudig te bepalen, anders dan dat meerdere ‘Europese landen’ met een grote toename van asielzoekers te maken kregen.

Plaats-ontbonden (mini-)crises

Het jaar kende verder nauwelijks grote ‘lokale’ gebeurtenissen, zoals eerder de rellen in Hoek van Holland (2009) en Haren (2013) dat waren of de ‘Moerdijkkramp’ (2011) of het monstertruckdrama in Haaksbergen (2014). Van de lokale mini-crisis die zich in 2015 voordeden zal waarschijnlijk het kraanongeval in Alphen aan den Rijn nog het meest tot de verbeelding blijven spreken, meer dan bijvoorbeeld de brand in Nijmegen (De Notenhout) of de wateroverlast bij het VUmc. Van de andere casus die in dit jaarboek zijn opgenomen, is het domein van de gebeurtenis nauwelijks ‘lokaal’ te (be)noemen; van meerdere gebeurtenissen is het domein van de bedreiging eerder bovenregionaal of nationaal van aard. Het NOS-gebouw is weliswaar gevestigd op het Mediapark in Hilversum, maar de gijzeling van het achtuurjournaal kende toch in belangrijke mate een breder, nationaal, domein. Handelde Tarik Z. echt alleen of waren er ook elders dreigingen te verwachten? De bedreigingen jegens Jumbo vonden vooral in het Noorden van het land plaats, maar ook daarbuiten – en zeker onder het Jumbopersoneel – was er onzekerheid. Van de casus in Waalwijk, waar een man zijn ex-vriendin ombracht, weten sommigen nog dat deze moord op een parkeerterrein bij een ziekenhuis plaatsvond, maar waar precies, dat weten we niet meer. Bij casus als een stroomuitval of vervuiling van oppervlaktewater is nauwelijks te bepalen welke plaats(en) het specifiek betreft. Veel gebeurtenissen doen zich weliswaar in een gemeente voor, maar de consequenties en impact ervan reiken vaak verder. De casus over de rellen in Den Haag hield vanzelfsprekend verband met het overlijden van Mitch Henriquez, maar was evenzogoed onderdeel van het maatschappelijke debat over mogelijk discriminerend optreden van de politie.

Het jaar 2015 lijkt daarmee vooral een jaar van de ‘plaats-ontbonden’ (mini-)crises, en het is niet vreemd te verwachten dat deze tendens – die met de vermissing van Ruben en Julian (2013) lijkt te

zijn ingezet – zich de komende jaren zal voortzetten. Bij slechts een deel van de behandelde casus blijft het domein van de gebeurtenis beperkt tot een gemeente; bij andere casus is er wel enige relatie met het lokale, maar vaak is het domein van de crisis duidelijk breder en zijn er ook andere overheden en andere organisaties en instellingen heel direct betrokken. Daarbij kan zich het opmerkelijke verschijnsel van een ‘machtsvacuüm’ voordoen of onduidelijk blijken wie wanneer ‘in charge’ is. De bestuurlijke lappendeken zoals wij die in Nederland kennen, vormt in sommige casus duidelijk een hindernis.

Opbouw publicatie

In de nu volgende hoofdstukken worden achtereenvolgens veertien bijzondere gebeurtenissen uit het jaar 2015 belicht. Elk hoofdstuk begint met een feitenrelaas, daarna wordt de casus beschouwd aan de hand van een of enkele thema’s. De hoofdstukken kennen zo steeds een net iets andere invalshoek. In een aantal hoofdstukken gaat het om een bestuurlijk vraagstuk, in andere hoofdstukken staat de operationele uitvoering centraal. De auteurs beschrijven echter niet zozeer hoe het moet, maar vooral hoe het in de praktijk gaat.

Deze editie begint met een brand die plaatsvond in januari 2015 en sluit af met een bodemsanering die in 2015 zou zijn afgerond, maar zeer waarschijnlijk nog wel enige tijd zal blijven doorspelen.

Wij willen alle auteurs en ook alle respondenten bedanken voor hun medewerking aan dit jaarboek; zonder hun bijdrage was deze publicatie niet mogelijk geweest.



Gemeente #Watering krijgt veeg uit de pan in rapport. Er ligt nog steeds asbest in wijk na brand vorig jaar #hvn1

mike hendriksma @MikeHVNL

7

Branden met asbest: Wateringen en soortgelijke casus

Menno van Duin, Régis Flohr, Anouk Ros

1.1 Inleiding

Er doen zich jaarlijks enkele honderden incidenten voor waarbij (mogelijk) asbest in het spel is. Zo werd in de zomer van 2012 in Utrecht asbest aangetroffen bij renovatiewerkzaamheden aan een aantal flats op Kanaleneiland (zie Van Duin, 2013). Dit hoofdstuk gaat over een brand die zich in januari 2015 voordeed in Wateringen en waarbij asbest vrijkwam. Daarnaast schenken we ook aandacht aan een tweetal eerdere en vergelijkbare casus: de brand in Alkmaar van januari 2014 en de brand in Roermond van december 2014. Laatstgenoemde twee casus worden kort besproken ten behoeve van de vergelijking. In alle drie de gevallen kwam er als gevolg van de brand asbest vrij. Populair – maar feitelijk onjuist – spreekt men dan van een ‘asbestbrand’. Het is echter geen brand van asbest en het is niet het asbest dat brandt; het asbest komt vrij bij de brand. Bij de meeste van dergelijke branden is dat asbest van dakplaten. Tot 1994 werden deze dakplaten veel toegepast als dakbedekking van schuren en loodsen.¹¹ Bij brand worden die (golf)platen sterk verhit en gaan ze kapot, wat vaak een knappend geluid geeft (een indicatie voor aanwezigheid van asbest). Stukjes asbestvezel en dunne flinters komen door hittestuwing vrij en verspreiden zich met de warmte en de rookwolken in de omgeving.

¹¹ In 2024 moeten al deze asbestdaken verwijderd zijn. Ondanks een subsidieregeling is niet te verwachten dat in dat jaar ook vrijwel al deze daken vervangen zullen zijn. Er is discussie of het wel zinvol is veel geld uit te geven voor het vervangen van al deze daken. Zolang de platen heel zijn leveren ze immers geen enkel risico op.

In dit hoofdstuk staat het dilemma centraal hoe nu verstandig met asbest om te gaan en, meer specifiek, hoeveel werk en dus ook geld er besteed moet worden aan het verwijderen en opruimen van asbest na branden. Enerzijds is asbest een uiterst kankerverwekkende stof en moet blootstelling worden vermeden. Anderzijds worden wij dagelijks aan (lage concentraties) asbest blootgesteld en is het de vraag hoe groot na en als gevolg van een brand de risico's van blootstelling aan asbest zijn en of deze blootstelling altijd verstrekkende maatregelen vereisen. Daarbij zijn wij ons er terdege van bewust dat de drie casus die hier besproken worden niet representatief zijn voor alle asbestincidenten en zelfs niet voor alle branden waarbij asbest is vrijgekomen. Veel van deze gevallen blijven gelukkig veel beperkter van omvang.

Dit hoofdstuk is tot stand gekomen in een periode waarin het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) bezig was met het opstellen van een nieuwe 'Handreiking Asbestincidenten' voor met name de publieke hulpdiensten en het openbaar bestuur. Einde 2016 zal deze verschijnen. In dat kader is aandacht besteed aan recente ervaringen bij grote branden en zijn gesprekken gevoerd met verschillende burgemeesters en operationeel verantwoordelijken en is een conceptversie van dit hoofdstuk voorgelegd aan de drie betrokken gemeenten. Ook willen wij Oscar Koebrugge bedanken voor zijn waardevolle commentaar.

1.2 Feitenrelaas

1.2.1 Wateringen

In de nacht van dinsdag 13 januari 2015 breekt er brand uit in een loods in Wateringen, een van de kernen van gemeente Westland. De brandweer rukt met groot materieel uit, maar kan niet voorkomen dat rond 03.00 uur de loods instort en vrijwel alles afbrandt. De brandweer adviseert bewoners uit de rook (en dus ook het asbest) te blijven. Omdat zich vlakbij de loods woningen bevinden en het erg onstuimig weer is, wordt een aantal direct omwonenden (van zo'n twintig huizen) geëvacueerd en opgevangen in een naburig loodgietersbedrijf. De brandweer houdt de situatie scherp in de gaten vanwege dreigende overslag van de brand naar nabijgelegen woningen. Omdat het dak van de loods bestaat uit asbestplaten en veel van deze platen knappen, komt

in de directe omgeving asbest vrij. De enorme rukwinden dragen bij tot een grillige verspreiding. Bewoners kunnen daarom die nacht niet terug naar huis en worden met een bus naar het oude gemeentehuis van Wateringen gebracht. Hoewel de brand onder controle is, wordt vanwege de verspreiding van het asbest om 04.35 uur opgeschaald naar GRIP-2. Maatregelen dienen te worden afgestemd en ook moet er gecommuniceerd worden. Burgemeester Van der Tak van Westland is al snel ter plaatse en laat zich ter plekke informeren. In korte tijd moet inzichtelijk gemaakt worden hoeveel asbest er nu is verspreid en waar er in de nabije omgeving asbest ligt. Om 05.15 uur verschijnt een eerste bericht op de site van de gemeente Westland.

In de vroege ochtend van 13 januari kondigt burgemeester Van der Tak een noodverordening af voor enkele straten. Voorlopig kunnen de bewoners van deze straten hun huizen niet verlaten en kunnen degenen die reeds hun huizen hebben verlaten niet terug. Er wordt een bedrijf ingeschakeld voor de opruimwerkzaamheden van het asbest. De eerste paar dagen zullen geheel in het teken staan van schoonmaken (auto's, straten) en opruimen.

Om 07.00 uur rijdt een geluidswagen door het betreffende gebied en wordt bij de gemeente een informatiepunt bemand. Auto's worden schoongespoten en later ook nog extra nagekeken (ventilatie); straten en stoepjes worden schoongespoten richting de straat die vervolgens wordt schoongemaakt. De schoonmaakwerkzaamheden vorderen en in de loop van de dag mogen steeds meer bewoners hun huis weer in en uit. Het nog niet schoongemaakte gebied wordt met een geel lint afgezet en in opdracht van de burgemeester blijft de noodverordening van kracht. Er vindt overdracht plaats van de hulpdiensten naar de gemeente Westland die voor een klein aantal bewoners die nog niet naar hun huis terug kunnen, opvang organiseert.

De volgende dag, woensdag 14 januari, worden rond het middaguur de laatste huizen weer vrijgegeven. Omdat schoongemaakte delen door de harde wind weer onder asbest kunnen komen, blijft de noodverordening nog wel van kracht. Tuinen, bermen en plantsoenen zijn nog niet begaanbaar. Ook bepaalde straten zijn nog niet berijdbaar en er moeten nog auto's uit enkele straten worden gereinigd. Huisdieren moeten zo veel mogelijk binnen blijven (en de pootjes moeten gewassen worden als ze buiten zijn geweest). Via bewonersbrieven en de gemeentelijke

website (blog) kunnen bewoners op de hoogte blijven van de situatie en vorderingen.

Op 17 januari wordt ingeschat dat men nog tot het einde van februari bezig zal zijn met allerlei schoonmaak- en opruimwerkzaamheden. De gemeente richt zich bij de sanering op asbest primair op het openbaar gebied. Tijdens een bewonersavond (voor degenen die binnen het gebied van de noodverordening wonen) worden bewoners geïnformeerd. In totaal vinden er negen bewonersbijeenkomsten plaats. Omdat men de daaropvolgende dagen en weken nog met een groot aantal problemen wordt geconfronteerd, zal uiteindelijk pas 14 april de noodverordening worden opgeheven. Wel is in de periode tussen 20 januari en 14 april gefaseerd het gebied van de noodverordening verkleind. Op die dag vindt de eindinspectie plaats door een gecertificeerd bureau en wordt de wijk asbestveilig verklaard. De gemeente heeft niet onder de dakpannen laten saneren en ook is ingebrand asbest niet gesaneerd. Bewoners dienen daar zelf voor te zorgen. De gemeente adviseert bewoners die twijfelen of er asbest onder hun dakpannen of in hun woning aanwezig is, om in overleg met hun verzekeraar een asbestinventarisatie te laten uitvoeren door een gecertificeerde instantie. Zo'n drie maanden na de brand lijkt daarmee de situatie gestabiliseerd.

De werkelijkheid is echter een andere. De nazorgfase verloopt veel grilliger dan verwacht. Er blijft bij een aantal bewoners ontevredenheid bestaan. Enkele keren wordt er nog wat asbest gevonden en in een flink aantal wat oudere huizen – direct gelegen naast de brandhaard – blijkt sprake van een hardnekkig asbestprobleem. Niet alleen in de tuinen, maar ook in de huizen wordt asbest gevonden. Reden zouden oude daken zijn waar asbest onder, tussen en doorheen is gekomen. Een aantal verzekeraars is bereid kosten voor herstel (nieuwe dakbedekking) te betalen; andere niet. Verschillende bewoners nemen het initiatief een ander asbestbureau te vragen een (contra)expertise te doen. Het betreffende bureau constateert dat er nog wel degelijk asbest ligt in de wijk en geeft aan ook bereid te zijn dat (tegen kostprijs) te saneren.

De aandacht voor de problemen met het opruimen van asbest blijft niet beperkt tot de gemeente Westland. Ook bij de provincie Zuid-Holland maakt men zich wat zorgen over de gebeurtenissen in Wateringen. Aanvankelijk blijft de provincie op gepaste afstand. Op vragen van een

SP-Statenlid (d.d. 10 juli 2015) geeft de provincie op 8 september 2015 aan dat ‘interbestuurlijk toezicht een uitgebreid traject is waarbij de gemeente altijd eerst zelf in de gelegenheid wordt gesteld om een taak naar behoren uit te voeren’. Slechts in het uiterste geval kan de provincie overgaan tot indeplaatsstelling.¹²

Niet veel later neemt de provincie toch een grotere rol, omdat de provincie meer lokale regie wenst en vindt dat de gemeente Westland te veel op afstand blijft. De gemeente Westland acht zich niet primair verantwoordelijk voor het oplossen van alle gevolgschade en probeert verzekeraars ervan te overtuigen hun verantwoordelijkheid te nemen (en op te draaien voor de saneringskosten van individuele huishoudens). Niet alle verzekeraars gaan in op dit verzoek.

Deze patstelling is aanleiding voor de provincie een externe deskundige in te schakelen. Kernvraag voor het gevraagde advies aan een in asbest gespecialiseerd jurist is om ‘op basis van de aanwezige kennis en ervaring aangevuld met jurisprudentie en casuïstiek een advies op stellen waarom de overheid (gemeente) al dan niet verantwoordelijk is voor het opruimen van asbestrestanten’.¹³

Op zich is er niets mis mee dat de provincie – als tweedelijns bestuur – beter inzicht wenst te hebben in de rechten en plichten van een gemeente in een dergelijke situatie. Natuurlijk is het dan wel gebruikelijk als dat initiatief ook wordt gecommuniceerd en afgestemd met de gemeente. Nu wordt de gemeente Westland in januari 2016 verast door een voor haar onbekend advies, dat niet alleen ingaat op de primair juridische vragen over de rol van de gemeente bij een dergelijke brand, maar waarin ook allerlei andere conclusies worden getrokken.

‘Deze lakse en ogenschijnlijk ongeïnteresseerde benadering van een potentieel dodelijk gezondheidsrisico – anders is het niet te noemen – betekent dat de betreffende bewoners tegen het voorjaar van

12 Antwoord van Gedeputeerde Staten op vragen van R. van Aelst (SP), nr. 3055. Op 26 augustus 2016 ontleend aan https://staten.zuid-holland.nl/DMS_Import/Onbepaald/Schriftelijke_vragen/2015/3055_ANTWOORDEN_Statenfractie_SP_Asbestsanering_in_Wateringen.org.

13 Brief van Gedeputeerde Staten d.d. 6 januari 2016 met daarbij het juridische advies van Waterman Legal Consultancy inzake de asbestproblematiek gemeente Westland. Op 26 augustus 2016 ontleend aan http://download.omroep.nl/nos/docs/20160107_AdvAsbestWestland.pdf.

2016 al ruim een jaar aan asbest zullen zijn blootgesteld en bij de huidige voortgang van zaken zelfs tegen die tijd nog niet duidelijk zal zijn of en zo ja, in welke mate, zij nog steeds worden blootgesteld. Dit is onaanvaardbare vervulling van een kerntaak.’ (Rapport Waterman Legal Consultancy, p. 4)

‘De conclusie is hier dat de gemeente Westland haar publieke taak tot het saneren van de openbare ruimte in ernstig verwijtbare mate verwaarloost en daarbij de levens van haar inwoners nodeloos riskeert. Van “regie nemen” is inmiddels niet of nauwelijks sprake.’ (Rapport Waterman Legal Consultancy, p. 5)

Het advies oordeelt daarmee buitengewoon stevig over het gemeentelijk optreden en gaat ook uitvoerig in op de mogelijke gezondheidsrisico’s voor de bewoners. Het laat zich raden dat de gemeente Westland niet gelukkig is met dit advies en er in de (regionale) media de nodige aandacht aan wordt besteed: ‘Gemeente Westland brengt levens inwoners bewust in gevaar’, aldus Omroep West.¹⁴ De gemeente zou zich meer zorgen maken over de kosten dan over de gezondheid van haar inwoners.

De berichten leiden tot actie vanuit de gemeente. Huis-aan-huis wordt een gemeentelijke brief bezorgd (‘gemeente begrijpt ongerustheid na het rapport van de provincie’), met daarbij een uitvoeriger brief van de GGD waarin de gezondheidsrisico’s nog een keer duidelijk op een rijtje worden gezet. De risico’s van blootstelling tijdens de brand zijn volgens de GGD verwaarloosbaar klein, ook voor diegenen die op dat moment buiten waren en in de rook hebben gestaan. Ook na de brand zijn de gezondheidsrisico’s, mede door de genomen maatregelen van de gemeente Westland, verwaarloosbaar klein gebleven. Ten slotte wordt aangegeven dat er ook na sanering altijd nog wel ergens wat restjes en flinters gevonden zullen worden. Met de juiste voorzorgsmaatregelen

14 Omroep West, 16 januari 2016. Nieuws: Gemeente Westland brengt levens inwoners bewust in gevaar, staat in rapport over asbestbrand. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.omroepwest.nl/nieuws/3030514/Gemeente-Westland-brengt-levens-inwoners-bewust-in-gevaar-staat-in-rapport-over-asbestbrand>.

kunnen mensen dat buitenshuis zelf doen; binnenshuis gevonden resten vragen hulp van een gecertificeerde deskundige.¹⁵

Blijkbaar schrikt ook de provincie van het rapport, want enkele dagen later biedt de provincie de gemeente Westland haar excuses aan. Het vertrouwelijke rapport had niet naar buiten gemogen en het gaf slechts een deel van het gehele verhaal. Verder heeft de provincie inmiddels vertrouwen in de intensivering van het plan van aanpak van de gemeente om het resterende asbest op met name particulier terrein op te ruimen. Al met al levert de nazorgfase in Westland veel gedoe en geharrewar op.

1.2.2 Alkmaar (januari 2014)

Een jaar voorafgaand aan de gebeurtenissen in Wateringen, in de nacht van vrijdag 24 januari 2014, brak er rond de klok van 01.00 uur brand uit in een winkel op het bedrijventerrein Overstad te Alkmaar. In deze winkel werd onder andere antiek verkocht. Bij aankomst van de eerste tankautospuit is de brand al uitslaand. Er worden harde (knappende) knallen waargenomen; een typisch geluid van brandende asbest bevattende dakplaten. Vanwege de (waarschijnlijke) aanwezigheid van asbest en de verspreiding ervan in de omgeving wordt er opgeschaald naar GRIP-2. Om 02.05 uur twittert de gemeente Alkmaar voor het eerst over de aanwezigheid van asbest.

Wanneer eenmaal de brand onder controle is, legt de brandweer het accent op het beperken van de verspreiding van asbest in de omgeving. Als gevolg van de exploderende dakplaten is waarschijnlijk de directe omgeving (in een straal van twintig tot dertig meter van het pand) besmet en met de wind trekt de rook van de brand over een nabijgelegen woonwijk. Onder andere de adviseur gevaarlijke stoffen (AGS) van de brandweer onderzoekt de omgeving op asbesthoudende deeltjes om snel een beeld van de situatie te krijgen. Tijdens de controle wordt er ook gezocht bij de woonboten langs het kanaal en in de woonwijk aan de overkant van het kanaal. Bij de woonboten wordt nauwelijks asbest

15 Brief GGD Haaglanden d.d. 7 januari 2016. Op 26 augustus 2016 ontleend aan https://www.gemeentewestland.nl/fileadmin/documenten/Asbest_wateringen/20160107_GGD-bericht_over_asbestbrand_Wateringen_def.pdf.

aangetroffen; aan de andere kant van het kanaal worden wel wat stukjes asbest van enkele millimeters gevonden. Men concludeert dat de hevigste besmetting in de directe omgeving van het pand is; de woonwijk op grotere afstand hoeft niet te worden afgesloten.

In de ochtend komt een asbestdeskundige van een gespecialiseerd bedrijf een aanvullende inventarisatie doen. Gedurende de dag doet het bedrijf onderzoek naar de mate van asbestverspreiding en het geeft vervolgens aan de burgemeester het dwingende advies om een groot gebied te ontruimen. Om deze ontruiming goed te kunnen coördineren besluit de directeur van de Veiligheidsregio Noord-Holland-Noord om over te gaan tot GRIP-3. Later die avond zal een definitief besluit over de eventuele ontruiming worden genomen dat door de burgemeester tijdens een bewonersbijeenkomst zal worden toegelicht. In de tussentijd is er intensief contact tussen de Leider CoPI, de AGS, de geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS) en de burgemeester. Uiteindelijk raakt de burgemeester ervan overtuigd dat ontruimen van een zo groot gebied in dit geval misschien wel te vergaand is. Op het laatste moment wordt daarom de boodschap aan de bewoners veranderd. Evacueren is niet nodig en de mensen kunnen in principe gewoon thuis blijven. Diegenen die de situatie toch niet vertrouwen kunnen natuurlijk zelf een andere afweging maken. Door deze boodschap keert de rust weer terug in de wijk.

In de dagen na de brand volgt de sanering van de vrijgekomen asbest; vooral op het bedrijventerrein, in de nabijheid van het afgebrande pand. Gedurende deze dagen blijven sommige straten afgezet, waardoor enkele winkels hun deuren niet kunnen openen. Drie dagen na de brand wordt er toch nog een geringe hoeveelheid asbest gevonden in de woonwijk aan de overkant van het kanaal (Rekerbuurt). Diezelfde avond nog wordt er een bewonersbijeenkomst belegd; de volgende dag zal worden begonnen met de sanering.¹⁶ Voor bewoners blijft het wel mogelijk om hun woningen in of uit te gaan.¹⁷

16 Nu.nl, 27 januari 2014. Algemeen: Binnenland: Ruimen van asbest in Alkmaar duurt nog weken. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.nu.nl/binnenland/3686368/ruimen-van-asbest-in-alkmaar-duurt-nog-weken.html>.

17 RTV Noord-Holland, 28 januari 2014. Nieuws: Asbest in de Alkmaarse Rekerbuurt; vijf vragen over de sanering. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.rtvnh.nl/nieuws/134299/asbest-in-de-alkmaarse-rekerbuurt-vijf-vragen-over-de-sanering>.

Achteraf gaf de burgemeester in een interview aan niet blij te zijn met al die ‘verplichte’ opruimwerkzaamheden voor een dermate klein en feitelijk verwaarloosbaar risico, enkel omdat wet- en regelgeving dat nu eenmaal voorschrijven.¹⁸ Later is hij dan ook een van initiatiefnemers van het in 2016 door Crisislab opgestelde rapport, waarin gepleit wordt voor veel grotere nuchterheid op dit vlak (zie Helsloot & Vlagsma, 2016). De lijn van dat rapport sluit aan bij dit hoofdstuk en het eerder door een van de auteurs van dit hoofdstuk ingenomen standpunt over de casus Wateringen.

1.2.3 Roermond (december 2014)

Op dinsdagavond 16 december 2014 woedt er in Roermond een brand in een loods waarin jachten staan. De brand ontwikkelt zich zeer snel. De loods bestaat uit een open ruimte met een dak waarin asbest is verwerkt. Het lawaai van knappende asbestplaten is te horen, het volledige dak (2000 m²) staat in brand. Om 22.03 uur wordt er opgeschaald naar GRIP-2. De omgeving wordt tot 500 meter afgezet; direct benedenwinds van de brand wordt een aantal huizen ontruimd.

Rond 23.30 uur is de brand onder controle. Dat er bij de brand daadwerkelijk asbest is vrijgekomen wordt binnen enkele minuten na aankomst van de OvD van de brandweer gemeld aan de meldkamer. Deze kennis is gebaseerd op lokale bekendheid. Later stelt ook de AGS dat visueel vast. Een asbestdeskundige wordt ingeschakeld om ter plekke de asbestanalyse en inventarisatie te doen. Ook moet de omvang van het besmette gebied worden vastgesteld. Kort na middernacht wordt duidelijk dat er asbest is aangetroffen in de binnenstad van Roermond, waarna er wordt opgeschaald naar GRIP-3. Mede als gevolg van de enorme energie die bij de brand vrijkomt, is de asbest in hogere luchtlagen terechtgekomen waardoor, in combinatie met de weersomstandigheden, de Roermondse binnenstad en omliggende wijken (mogelijk) met asbest besmet raken; een groot risicogebied.

18 Nu.nl, 27 januari 2014. Algemeen: Binnenland: Ruimen van asbest in Alkmaar duurt nog weken. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.nu.nl/binnenland/3686368/ruimen-van-asbest-in-alkmaar-duurt-nog-weken.html>.

Voor de communicatie naar de bewoners in het besmette gebied wordt NL-Alert ingezet. Later zullen ook andere middelen worden gebruikt. Er is uiteindelijk gedurende ruim drie dagen een noodverordening van kracht om ‘een zo hoog mogelijk veiligheids- en gezondheidsniveau voor mensen in het gebied te handhaven’ (Evaluatiecommissie Asbestincident Roermond, 2016, p. 2). Daarbij gaat het dus om het voorkomen van ‘secundaire besmetting’. Asbestdeeltjes die zijn neergedaald en her en der verspreid liggen, moeten niet worden meegenomen naar ‘schoon’ gebied. Het betekent dat gedurende enkele dagen – kort voor de kerstdagen – een groot deel van de binnenstad onbereikbaar is en de winkels dicht blijven. Omdat het een groot gebied betreft, zijn enkele saneerbedrijven tegelijkertijd actief.

In deze periode heeft het gemeentelijk beleidsteam overleg in Roermond en overlegt het regionaal operationeel team (ROT) in Venlo. Vrijdag 19 december wordt de sanering van het winkelgebied afgerond. Op zaterdag 20 december wordt de noodverordening ingetrokken. Zondag 21 december wordt de Dr. Leursstraat opnieuw afgesloten vanwege herbesmetting door verwaaiing. Voor de Kerst is dit opgelost.

Gedurende de acute situatie (17-20 december) is de communicatie tussen de verschillende gremia bepaald niet optimaal. Deels zal dat te maken hebben gehad met wederzijdse verwachtingen. In de externe evaluatie staat hierover bijvoorbeeld het volgende:

‘Het GBT verwachtte integrale advisering vanuit het ROT, met weging van veiligheids- en economische belangen, het ROT beperkte zich tot veiligheidsbelangen en “voelde” de behoefte van het GBT niet. De optredende spanning werd door de meest direct betrokkenen als weinig productief ervaren.’ (Evaluatiecommissie Asbestincident Roermond, 2016, p. 22)

Daarnaast speelt hierbij mee dat er geharrewar is over de financiële verantwoordelijkheid (eigenaar-verzekeraar-gemeente) en daarmee wie de saneerder aan het werk kan zetten. Mede hierdoor bleef de opschaling zo lang – en volgens de evaluatiecommissie ‘te lang’ – gehandhaafd.

Op 30 december wordt overeenstemming bereikt over de kostenverdeling; de onderhandelingen worden afgerond en vastgelegd in een

vaststellingsovereenkomst. Voordeel daarbij is dat de loods – waarschijnlijk vanwege de ligging van dure boten – fors verzekerd was.

Begin januari 2015 wordt gestart met de sanering van de niet-openbare gebieden en gebouwen door twee saneringsbedrijven. Op 15 april 2015 worden de saneringswerkzaamheden officieel afgerond.

1.3 Factoren die een rol spelen bij asbestsanering na branden

De drie casus laten duidelijk forse verschillen zien en als er uit de voorbije periode nog een aantal andere branden waarbij asbest vrijkwam zouden worden meegenomen (bijvoorbeeld Wintelre en Rijswijk), dan zou de variëteit alleen nog maar groter worden. Toch zijn er wel degelijk ook een aantal belangwekkende parallellen tussen de casus te trekken die een directe relatie hebben met het centrale dilemma van dit hoofdstuk: hoeveel inspanningen moeten wij ons getroosten om na een brand asbest te saneren? Onze observaties zijn gebaseerd op een aantal casus van de afgelopen paar jaar. Dat betekent niet dat de hieronder beschreven patronen typerend zijn voor alle branden waarbij asbest vrijkwam. Er is zeker sprake van vertekening. Bij de hier beschreven casus werd asbest gevonden in woonwijken; dat hoeft zeker niet altijd het geval te zijn. Daarnaast kregen deze casus meer dan gemiddeld aandacht in de media. Zeer waarschijnlijk was dat niet voor niets. Er ontstond ‘gedoe’; er gingen zaken mis. Feit is dat bij veel branden waarbij asbest vrijkomt – ook in bebouwde omgeving – de gevolgen gelukkig beperkt blijven.

Grilligheden en toevalligheden

De ernst en omvang van de situatie wordt door vele – vaak niet te beïnvloeden – factoren bepaald. Het begint in de eerste plaats met de ernst van de brand en de hoeveelheid asbest die bij de brand is vrijgekomen. Daarnaast zijn er andere factoren die een rol kunnen spelen, zoals de afstand tussen de brand en de bebouwing; kenmerken van de bebouwing (soorten woningen, eigenaren of huurders e.d.); het tijdstip en de weersgesteldheid ten tijde van de brand en ook nadien; de aanwezigheid van neerslag (of niet); de kwaliteit van de mogelijk ‘getroffen’ bebouwing enzovoort. Ook blijkt dat de ervaring van degenen die betrokken zijn bij de acute bestrijding en bij de (eerste) vaststelling van

de omvang van het besmette gebied van invloed kan zijn. Zo speelden de ervaringen die de hulpdiensten bij de brand in Wateringen hadden opgedaan een (positieve) rol toen zich later dat jaar in Rijswijk een brand voordeed waarbij sprake was van asbest.

Deze toevalligheden relativiseren in belangrijke mate de beheersbaarheid van deze situaties. Een plotseling opstekende wind of een forse regenbui kunnen de situatie danig veranderen. In Roermond en Wateringen was er veel meer sprake van (klimatologische) pech dan in Alkmaar of Rijswijk, waar ten tijde van de brand weinig wind was en de rook vooral recht omhoog ging.

Een eerste keer... en dan asbest (extra lastig)

Het is bekend dat 'wat je zelden doet, zelden goed gaat'. Routines zijn een belangrijke voorwaarde voor hogere kwaliteit. In de meeste gevallen waarin sprake was van een forse neerslag van asbest, hadden de betrokken overheidsfunctionarissen (operationeel en bestuurlijk) weinig tot geen ervaring met dit type incidentbestrijding. Voor sommigen was het 'een eerste keer'. Niet alleen de eerste grote 'asbestbrand', maar vaak ook de eerste keer dat er zo groot (GRIP-3, een voltallig ROT) werd opgeschaald. Het is al een lastige klus om een grotere calamiteit met een aantal verschillende spelers en verschillende lagen goed 'te managen' en casus als deze zijn vanwege de beeldvorming rond asbest nog eens extra lastig. Daarbij speelt mee dat de bestuurlijke reactie om liever 'het zekere voor het onzekere' te nemen, juist kan leiden tot een overreactie.

In vrijwel alle casus zien wij het aspect van onzekerheid en onbekendheid naar voren komen. In die zin is de casus Rijswijk wel interessant, omdat deze zich kort na Wateringen voordeed en verschillende betrokkenen (waaronder de Operationeel Leider) zich heel bewust waren van de eerdere problemen en de mogelijke valkuilen. Deze leerervaring is zeker een van de verklaringen waarom de casus Rijswijk relatief probleemloos verliep. Natuurlijk speelde daarbij ook zeker de factor geluk een belangrijke rol, met name de gunstige weersomstandigheden waardoor de verspreiding van asbest beperkt was.

Een lastige 'driehoek'

In de praktijk blijkt dat in dergelijke grotere asbestcasus het bestuur (de burgemeester) niet alleen met de operationele diensten van doen

heeft, maar dat ook private asbestdeskundigen vaak dominant in beeld komen. Wanneer is vastgesteld dat er daadwerkelijk of zeer waarschijnlijk sprake is van asbest, melden zich – doorgaans gespecialiseerde – asbestbedrijven. Veelal is zo'n bedrijf al snel aanwezig en heeft het vastgesteld dat er sprake is van asbest. In omstandigheden dat hulpdiensten en experts op één lijn zitten, is er geen probleem. Er zijn recent echter ook verschillende situaties geweest waarbij de private experts strengere maatregelen voorstelden dan de deskundigen van de brandweer en de GHOR (AGS/GAGS). In Alkmaar gaf het betrokken expertbureau vanwege de gevonden asbest het dwingende advies een fors gebied te ontruimen. De operationele overheidsfunctionarissen – die relatief laat in beeld kwamen bij het bestuur – vonden dat advies veel te vergaand. Zij hadden zo weinig asbest aangetroffen dat ze de situatie anders inschatten. Het kostte de operationele diensten enige inspanning de burgemeester ervan te overtuigen niet tot drastische maatregelen over te gaan. Feitelijk – zo gaf de burgemeester aan in een gesprek – heeft hij min of meer intuïtief, laat in het proces, de adviezen van de publieke adviseurs horend zijn keuze bepaald. Vaak is immers risicomijden een gemakkelijker advies; beter het zekere voor het onzekere te nemen dan later te worden teruggefloten.

De soms tegengestelde adviezen van private en publieke organisaties, alsmede de sterke behoefte aan een integraal objectief advies onder regie van de publieke diensten, is aanleiding in de nieuwe handreiking aan te geven dat het primaat in deze gevallen duidelijk bij de overheid ligt en dat de adviseurs van de brandweer en de GGD/GHOR de eerste adviseurs voor het bestuur horen te zijn.

Asbestpsychose

Asbest roept suggesties op van kanker, veel leed en dood. Natuurlijk zijn er in het verleden – en ook nu nog – mensen hierdoor ziek geworden en overleden. Daarbij wordt echter snel vergeten dat het in vrijwel alle gevallen personen betreft die langdurig – bijvoorbeeld tijdens het werk – zijn blootgesteld aan asbest. Een dergelijke langdurige blootstelling is onvergelijkbaar met de eenmalige blootstelling als gevolg van een brand. Er is zoveel angst rond asbest dat vaak iedere vorm van nuchterheid verdwijnt. Ook wordt het verschil in risico's van asbest binnen of buiten vaak niet onderkend. In een brief van de GGD (casus

Wateringen, brief van GGD Haaglanden, 7 januari 2016) wordt op dit gezondheidsrisico zeer helder ingegaan:

‘Gezondheidsrisico’s kunnen bij asbest alleen optreden wanneer mensen aan losse asbestvezels in de lucht worden blootgesteld. Asbestvezels die in de lucht zweven, kunnen door inademing in de longen terecht komen. Afhankelijk van de blootstellingstijd en concentraties kunnen deze na vele jaren longkanker of mesotheliom veroorzaken. Normaliter ademen we elke dag een bepaalde hoeveelheid asbestvezels in die als gevolg van allerlei activiteiten als achtergrond aanwezig zijn in de buitenlucht. De kans op het daardoor ontwikkelen van kanker is verwaarloosbaar klein. De kans op kanker wordt groter bij het langdurig inademen van grote hoeveelheden asbestvezels. (...). Als iemand op één dag veel asbestvezels inademt (zoals kan gebeuren bij een brand waarbij asbest is vrijgekomen) is de extra kans op het krijgen van kanker verwaarloosbaar klein.’¹⁹

Rond asbestincidenten bestaat een heel vocabulaire aan woorden en begrippen die bijdragen aan het angstaanjagende karakter ervan. Er is sprake van een forse asbestbesmetting; brokken met asbest mogen niet worden opgeraapt, deze moeten worden verwijderd; de omgeving moet worden gesaneerd. De terminologie draagt ertoe bij dat het lastig is nuchter met asbestrisico’s om te gaan. Terwijl de GGD adviezen geeft eventuele brokstukken met asbest met een natte doek op te rapen en weg te gooien, lopen er tegelijkertijd mannen in asbestpakken door de buurt. Deze zoeken vaak niet alleen naar stukjes asbest, maar zijn eveneens (soms met vergrootglas en pincet) op zoek naar – zoals arts/medisch gezondheidkundige Henk Jans ze beeldend noemt – de laatste ‘Ninja-flinters’. Flintermanagement in plaats van nuchtere omgang met asbest.

Daarmee komen wij bij een lastige kwestie in de aanpak van asbest. Typerend in deze maar ook in andere asbestcasus zijn inherente dilemma’s die aan de aanpak ervan verbonden zijn. Natuurlijk is het onwenselijk en onverstandig dat mensen onnodig worden blootgesteld aan

19 Brief van GGD Haaglanden d.d. 7 januari 2016. Op 26 augustus 2016 ontleend aan https://www.gemeentewestland.nl/fileadmin/documenten/Asbest_wateringen/20160107_GGD-bericht_over_asbestbrand_Wateringen_def.pdf.

asbest(vezels). De wetgeving is ook streng op dat punt en verplicht overheden en anderen vaak tot vergaande maatregelen om blootstelling te vermijden of zoveel als mogelijk te voorkomen. Aan de andere kant zijn de deskundigen het er zo langzamerhand over eens dat de eenmalige blootstelling aan wat asbestvezels een gering en – zoals dat wel wordt getypeerd – verwaarloosbaar risico met zich meebrengt. Dat betekent dat enerzijds maatregelen worden voorgeschreven en mannen in witte pakken zich veel moeite troosten om zo mogelijk elk vezeltje op te rapen en weg te halen, maar anderzijds veel betrokkenen weten dat al die maatregelen gedaan worden meer omdat het moet dan omdat het nu veel gezondheidsschade zal voorkomen. Een citaat uit het *Noordhollands Dagblad* naar aanleiding van de brand in Alkmaar:

‘Dominant in de Rekerbuurt is een gele kraan die op werkdagen boven het wijkje uittorent. In het bakje dat de machinist langs de woningen dirigeert, speuren werknemers van het onderzoeksbureau daken en goten af op zoek naar minuscule asbestsnippers. In straten die zijn geveegd, vallen mannen in witte pakken op die in gebogen houding met een speciale zaklamp straten en stoepen nacontroleren. Volgens de gezondheidsdienst GGD leveren de deeltjes geen gevaar voor de volksgezondheid op maar mogen ze van de wetgever niet blijven liggen.’²⁰

Ook het vigerende protocol droeg bij aan deze (te) voorzichtige aanpak. ‘Ontruimen en afzetten’ en ‘binnen blijven’ zijn kernbegrippen van de aanpak. Voor casus als Alkmaar, Roermond en Wateringen betekende dat feitelijk dat mensen in het ‘besmette gebied’ binnen hadden moeten blijven (of eventueel tijdelijk geëvacueerd moesten worden) gedurende de gehele saneringsoperatie. Feitelijk koos men in alle drie de casus al voor een nuchterder variant.

Dit dilemma – een zorgvuldige aanpak ook al zijn de risico’s vaak relatief beperkt – vergt dus veel uitleg. Bekend is immers de reactie bij burgers: ‘Ze zeggen wel dat het risico gering is, maar die mannen (die het kunnen weten) lopen natuurlijk niet voor niets in zulke

²⁰ *Noordhollands Dagblad*, 9 februari 2014. Alkmaar: Asbestrekening nog onbekend in Alkmaar. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.noordhollandsdagblad.nl/stadstreek/alkmaar/article26728763.ece/Asbestrekening-nog-onbekend-in-Alkmaar>.

maanpakken rond.’ Er wordt dikwijls te weinig over dit dilemma gecommuniceerd (het risico is gering, maar toch nemen wij allerlei maatregelen).

De rol van de asbestdeskundigen

Diegenen die wat meer gevoel hebben bij deze tak van sport weten dat dit een wereld is waar heel veel organisaties en bedrijven goed werk verrichten, maar waar ook nog weleens wat gerommeld wordt. Juist degenen die een goede reputatie hebben opgebouwd in de wereld van het analyseren van asbest, bij de vaststelling van de omvang van het besmette gebied, bij het opruimen van asbest of bij het uiteindelijk asbestveilig verklaren van een gebied, hebben last van het cowboykarakter van een (klein) deel van deze branche (waarover wel wordt gesproken als de asbestmaffia). In verschillende casus komen voorbeelden voor van gebeurtenissen waarbij de rol van de asbestdeskundigen door anderen in twijfel wordt getrokken. In Alkmaar wilde de asbestdeskundige veel verdergaande maatregelen dan de publieke adviseurs (AGS en GAGS). In een andere situatie merkten respondenten op dat ‘de vaststeller van de omvang en ernst’ altijd samen met de asbestverwijderaar op de plaats van overleg arriveerde. Toch zouden dat geheel gescheiden processen en rollen zijn. Over de situaties in Roermond en Wateringen kan achteraf zeker de vraag gesteld worden of al die omvangrijke schoonmaakwerkzaamheden wel nodig waren. Waarom moesten er in Wateringen bomen worden weggehaald? Hoe kan er asbest onder een aantal daken zijn gekomen? Ook worden er nog wel eens allerlei dure en tijdrovende onderzoeken (lucht- en kleefmonsters) en metingen verricht, terwijl de daadwerkelijke aanpak niet zo ingewikkeld hoeft te zijn (grotere stukken weghalen, eventueel nog een keer naspuiten). Om in de terminologie te blijven: het zelfreinigend vermogen van de branche zou wel een injectie mogen krijgen.

Belangen

Het is goed te beseffen dat bij dergelijke incidenten altijd verschillende belangen in het geding zijn. Daarbij denken wij natuurlijk primair aan de bewoners, mogelijk getroffen en degenen die voor de kosten moeten opdraaien (soms ook de lokale overheid), maar er zijn duidelijk meer belanghebbenden. De asbestbranche kan goed verdienen aan de langdurige en minutieuze opruimwerkzaamheden (‘de jacht op Ninja

vezels'). Daarbij is er op zijn minst soms twijfel of de 'schotten' tussen degenen die bijvoorbeeld de omvang van het gebied vaststellen en degenen die de asbest opruimen voldoende solide zijn.

Daarnaast zijn er anderen die er belang bij hebben de omvang van de gebeurtenis kleiner, maar soms ook groter te maken dan deze feitelijk is. De SP is een partij die al jaren zeer actief is op dit front en nogal eens de situatie rond asbestincidenten groter maakt dan nodig. Zo spreekt de SP vrij systematisch over 'asbestrampen' en over de ernstige fouten die bij deze 'rampen' keer op keer worden gemaakt. Dit alles om de suggestie te wekken dat burgers de dupe zijn. De nuchtere GGD-adviezen zijn kennelijk niet aan de SP (en gelijk denkenden) besteed.

1.4 Afronding

Er is sprake van een lastig dilemma bij de aanpak van asbest na branden. Hoewel de gezondheidsrisico's objectief veelal gering zijn (tenzij veel asbest verslept wordt en binnenshuis komt), bestaat er vaak een sterke drang om stevige maatregelen te nemen, bewoners te evacueren en een grootschalige saneringsoperatie te starten. Er lijken nauwelijks casus te zijn die achteraf tot zoveel verbazing over de aanpak leiden als casus waarbij asbest in het geding is. Alle stoplichten gaan op rood en de stoppen slaan door. Nuchterheid verdwijnt waar asbest verschijnt, zo zou wel gekscherend gezegd kunnen worden. Het nieuwe asbest-protocol voor de hulpdiensten en de lijn die vanuit de GGD over asbest is vastgesteld, zou in de toekomst tot een grotere nuchterheid moeten leiden.

Als de deskundigen aangeven dat het risico (na een brand waarbij asbest is vrijgekomen) buitenshuis zeer beperkt is, het ruimen van grote brokken en het nog eens afspuiten inderdaad voldoende is en mensen gewoon wordt gezegd dat ze zelf grote brokken uit hun tuin kunnen opruimen (met een natte doek), dan maken wij niet meer zo'n enorme casus van een nieuw geval.

Omdat asbestincidenten zeer mediagevoelig zijn, hebben wij enkele nuchtere asbestgoeroes nodig (de 'Benno Baksteen') die met name ten tijde van grotere incidenten met gezag de (relatieve) risico's en de aanpak kunnen uitdragen. Daarnaast zou het goed zijn als de Rijksoverheid (meest voor de hand liggend is dan het RIVM) op dit ter-

rein een gezaghebbende partij zou worden die bij dergelijke incidenten gevraagd of ongevraagd advies zou kunnen geven in situaties waarbij de meningen sterk uiteenlopen. Daarnaast zou een nationaal potje om grote schades uit te betalen wel wenselijk zijn. Nu moesten de gemeenten Alkmaar, Roermond en Westland bij elkaar een aantal miljoenen euro zelf ophoesten, zonder dat zij 'schuldig' waren aan de ernst en omvang van de gebeurtenis.



Best bekeken testbeeld ooit. #journaal

Ruud de Langen @TVFormats

2 **Tarik Z.: verwarde man of terrorist?**

Vina Wijkhuijs, Menno van Duin

2.1 **Inleiding**

Op donderdagavond 29 januari 2015, zo'n twintig minuten voor aanvang van het achtuurjournaal, probeert een jonge man onder dreiging van geweld zich toegang te verschaffen tot de NOS-studio op het Mediapark in Hilversum. Hij wil tijdens de live-uitzending van het achtuurjournaal een mededeling doen. Terwijl hij een bewaker met een wapen bedreigt, begeleidt deze hem naar een opnamestudio. De bewaker brengt hem echter niet naar de studio waarvandaan het achtuurjournaal wordt uitgezonden, maar naar een studio die op dat moment niet in gebruik is. Aldaar wordt de man door de politie overmeesterd. Toch vindt er die avond geen uitzending van het achtuurjournaal plaats, wat een unicum is in de geschiedenis. Medewerkers hebben na het ontruimingsalarm of op last van de politie het NOS-gebouw in allerijl verlaten. De programmering op zowel NPO1 als NPO2 wordt noodgedwongen aangepast; ook het populaire programma *Wie is de Mol?* komt te vervallen. Vanaf ongeveer 21.00 uur volgt er op NPO1 een geïmproviseerde reportage vanuit de NOS-studio in Den Haag. Daarin wordt verslag gedaan van wat er zich die avond op het Mediapark in Hilversum heeft voorgedaan.

Op het moment dat deze gebeurtenis plaatsvond, lag bij velen de herinnering aan de terroristische aanslag op de redactie van het Franse tijdschrift *Charlie Hebdo* nog vers in het geheugen. Op 7 januari 2015 werden bij die aanslag in Parijs twaalf mensen gedood en raakten nog eens enkelen ernstig gewond. Bij menigeen – zo kon uit berichten op sociale media worden opgemaakt – leefde de vraag wat er in Hilversum

aan de hand was. Werd dit keer Nederland getroffen door een terroristische aanslag?

Het incident bij de NOS liep gelukkig met een sisser af. Door kortdaat optreden van de beveiliging en de politie kon de dader, Tarik Z., snel overmeesterd worden. De 19-jarige student bleek bovendien alleen te hebben gehandeld. Toch kon de situatie niet anders dan serieus worden genomen en leverde het daarmee een goede leerervaring op.

In dit hoofdstuk analyseren wij het incident aan de hand van twee dilemma's. Het eerste dilemma betreft de vraag of en hoe de NOS over de bedreiging kon berichten nu de nieuwsorganisatie zelf onderwerp van dreiging was. Het tweede dilemma waar wij op in zullen gaan is de vraag van welke autoriteit in een casus als deze een duiding van de gebeurtenis mag worden verwacht. Is dat de burgemeester van de gemeente waar de (dreiging van een) terroristische aanslag plaatsvindt, de hoofdofficier van justitie (omdat het een strafrechtelijk incident betreft), de bestuurlijk verantwoordelijke minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) of de minister-president?

De informatie in dit hoofdstuk is mede gebaseerd op een uitzending van *Argos TV-Medialogica* die aan deze casus was gewijd.²¹ Daarnaast is gebruikgemaakt van twee evaluatierapporten die naar aanleiding van dit incident zijn opgesteld (Kaptein et al., 2015 en Scholtens et al., 2015).

2.2 Feitenrelaas

Het is donderdagavond 29 januari 2015 even voor acht uur. De mensen die in afwachting zijn van het achtuurjournaal weten niet dat een kleine twintig minuten voordien een jonge man de beveiligers bij de receptie van het NOS-gebouw onder dreiging van geweld heeft opgedragen hem naar de studio te brengen van waaruit om 20.00 uur het NOS Journaal zal worden uitgezonden.

Op het moment dat hij zich bij de receptie meldt, zegt hij voor een radioprogramma te komen. Plotseling legt hij op de balie een

21 Uitzending 'Even geduld a.u.b.' van 11 augustus 2015. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.human.nl/medialogica/2015/even-geduld-aub.html>.

briefje neer en houdt met een wapen de beveiligers onder schot.²² De beveiligers lezen het briefje, waarin staat dat er een cyberaanval zal plaatsvinden en in het land zware explosieven met radioactief materiaal tot ontploffing zullen worden gebracht, als de man niet in de gelegenheid wordt gesteld tijdens de live-uitzending van het achtuurjournaal zijn verhaal te doen; hij eist tien minuten zendtijd. Na het briefje gelezen te hebben, zegt een van de twee dienstdoende beveiligers de man naar de opnamestudio te brengen. Terwijl de beveiligers met hem op weg gaat, activeert zijn collega de meldkamer van het beveiligingsbedrijf. Deze alarmeert onmiddellijk de *security-officer* van de NOS.

De beveiligers brengen de gijzelnemer echter niet naar studio 8 (van waaruit het achtuurjournaal zal worden uitgezonden), maar naar studio 10. Wanneer zij bij de regiekamer van studio 10 aankomen, is daar op dat moment een voltallige studioploeg van vijf personen aanwezig. Zodra de beveiligers de regieruimte binnenkomt, merken de aanwezigen al snel dat de man die bij hem is, gewapend is. De beveiligers overhandigen aan een van hen (i.c. de regisseur van het NOS Journaal) het briefje waarin de gijzelnemer zijn eisen stelt. De gijzelnemer wordt gezegd, dat als hij in het achtuurjournaal een mededeling wil doen, hij naar de opnamevloer van studio 10 zou moeten gaan; een opnamevloer – zo weten de NOS-medewerkers – die op dat moment niet in gebruik is.

Juist op het moment waarop de gijzelnemer dit wordt gezegd, probeert Herman van der Zandt – ter voorbereiding van het achtuurjournaal – contact te leggen met verslaggever Martijn Brink die in studio 10 gereed staat om later een kruisgesprek met hem te voeren. Van der Zandt hoort wat er in studio 10 wordt gezegd, maar krijgt geen respons. Hem bekruipt het vermoeden dat er serieus iets ernstigs aan de hand is en hij maant zijn collega's de opnamestudio van het achtuurjournaal te verlaten. Ondertussen brengt de beveiligers de gijzelnemer naar de opnamevloer van studio 10; een regisseur en een geluidsman lopen met hen mee. Eenmaal op de vloer van studio 10 zorgen zij ervoor dat de gijzelnemer – zonder dat hij daar iets van merkt – in andere ruimtes op beeldschermen te zien is.

Om 19.54 uur activeert de beveiligers die bij de receptiebalie gebleven is het ontruimingsalarm op de eerste, tweede en derde verdieping

22 Later blijkt het geen echt wapen te zijn.

van het NOS-gebouw. Om escalatie van de gijzeling te voorkomen, activeert hij het ontruimingsalarm op de vierde, vijfde en zesde verdieping bewust niet. Hij is daarbij in de veronderstelling dat de gijzelnemer naar studio 8 (op de vierde verdieping) is gebracht en weet niet dat zijn collega hem naar studio 10 (op de derde verdieping) heeft geleid (Kaptein et al., 2015).

Nagenoeg tegelijkertijd komt bij de meldkamer van de politie een eerste melding binnen van een NOS-medewerker die met spoed om de politie vraagt. Hij meldt dat er een gijzeling in het NOS-gebouw gaande is en dat een gewapende man zendtijd eist (Scholtens et al., 2015, p. 11).

Uit de beelden die in studio 10 worden openomen en die in andere ruimtes op beeldschermen te zien zijn, wordt het voor medewerkers van het achtuurjournaal duidelijk dat het journaal niet om 20.00 uur zal kunnen beginnen. Besloten wordt om op NPO1 een stilstaand beeld uit te zenden: 'Even geduld a.u.b.', met daaronder 'I.v.m. omstandigheden is er op dit moment geen Journaal mogelijk.'²³

Rond 20.00 uur brengt de regie van het NOS Journaal de NOS-hoofdredacteur Nieuws, Marcel Gerlauff, op de hoogte van de situatie. Gerlauff belt vervolgens onmiddellijk naar de NOS-redactie in de studio in Den Haag en vraagt hen om via de Rijksvoorlichtingsdienst de minister-president te informeren.

Rond diezelfde tijd wordt burgemeester Broertjes van Hilversum door de basisteamchef van de politie van het incident op de hoogte gesteld. Burgemeester Broertjes besluit naar het Mediapark te gaan om te zien wat zich daar afspeelt (Scholtens et al., 2015, p. 11). Onderwijl (om 20.05 uur) formeert de politie een Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGB0) en schaaft (op hetzelfde moment) de meldkamer op naar GRIP-1 (Scholtens et al., 2015, p. 11).²⁴ Bij het NOS-gebouw zijn dan inmiddels politiemensen gearriveerd. Eenmaal in het gebouw lopen zij richting studio 10, waar om 20.14 uur de gijzelnemer wordt overmeesterd en gearresteerd.

23 Vanaf 19.59:58 uur tot uiteindelijk 21.05 uur is dit beeld op NPO1 te zien, op enkele momenten kort onderbroken door gereedstaande promo's en leaders die per ongeluk worden uitgezonden (Kaptein et al., 2015, p. 15).

24 Zo'n twintig minuten later (om 20.25 uur) schaaft de Leider CoPI, na overleg met de Operationeel Leider, op naar GRIP-2 (Scholtens et al., 2015).

Ondertussen vindt er tussen leidinggevend van de NOS en de NPO overleg plaats over het al dan niet uitzenden van de reguliere programmering. Na het achtuurjournaal zou een aflevering van het programma *Wie is de Mol?* volgen, maar besloten wordt dat het ongepast is tot uitzending van de reguliere programmering over te gaan. Voor wat betreft de berichtgeving over het incident doet NOS-hoofdredeacteur Gerlauff aan medewerkers van de NOS (per e-mail) de oproep om niet aan ‘externe berichtgeving’ te doen, ook niet via sociale media. ‘We doen niets aan communicatie tot er meer duidelijkheid is’ (Kaptein et al., 2015, p. 17).

Voor televisiekijkers die op NPO1 hadden afgestemd, is inmiddels wel duidelijk dat er iets bijzonders aan de hand is. Ook op NPO2 vindt er geen uitzending meer plaats. Op sociale media wordt er druk gespeculeerd over wat er bij de NOS aan de hand is. Voor informatie kan men (onder meer) terecht bij RTL-4. Deze zender onderbreekt om 20.25 uur de uitzending van *Goede Tijden Slechte Tijden* om van de ontwikkelingen verslag te doen. In een extra uitzending van RTL Nieuws wordt gemeld dat het NOS-gebouw, waarin tevens de NPO gehuisvest is, door de politie wordt ontruimd.²⁵ Zo’n zeventig à tachtig medewerkers van de NOS en de NPO staan buiten in de winterkou te wachten op wat er verder gebeurt.²⁶

Gaandeweg komt – met enige improvisatie – ook de berichtgeving door de NOS weer op gang. Vanaf 21.05 uur vindt er op NPO1 een extra journaaluitzending plaats vanuit de NOS-studio in Den Haag. Later die avond vindt de uitzending weer plaats vanuit het NOS-gebouw in Hilversum, dat de politie om 22.15 uur heeft vrijgegeven.

Op het stadhuis in Hilversum start om 22.38 uur een persconferentie met burgemeester Broertjes, hoofdofficier van justitie Bac en

25 De extra uitzending van RTL Nieuws wist vlak voor half negen ruim 2,6 miljoen kijkers te boeien en was daarmee die avond het best bekeken televisieprogramma. Zie: Mediacyourant, 30 januari 2015. Kijkcijfers: Veel kijkers voor extra RTL Nieuws over gijzeling NOS. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.mediacyourant.nl/2015/01/veel-kijkers-voor-extra-rtl-nieuws-over-gijzeling-nos/>.

26 Aan medewerkers werd overigens spontaan opvang geboden in de kantine van RTL en zij konden, na bemiddeling van de OvD Bevolkingszorg, ook terecht in een nabijgelegen restaurant. Zie: Bevolkingszorg Flevoland & Gooi en Vechtstreek, 22 februari 2015. Ervaringsverhaal: Paniek in Hilversum. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://bfgv.nl/paniek-in-hilversum/>.

teamchef Wielandt van de politie. Van de persconferentie en wat er zich eerder die avond in het NOS-gebouw heeft voorgedaan, wordt in het late NOS Journaal van 23.00 uur verslag gedaan.

Vijf maanden later, op vrijdag 19 juni 2015, verschijnt Tarik Z. voor de rechter. Het OM eist vier jaar celstraf vanwege gijzeling, bedreiging en verboden wapenbezit. Eind december 2015 wordt Tarik Z. in hoger beroep veroordeeld tot drie jaar en vier maanden celstraf (waarvan twee jaar voorwaardelijk).²⁷

2.3 Nieuwsvoorziening en duiding: twee dilemma's

Opeens was de NOS, de grootste nieuwsorganisatie van Nederland, zelf onderwerp van 'breaking news'. Onder televisiekijkend Nederland, en uiteraard ook onder medewerkers van de NOS en NPO, heerste grote consternatie over wat er in het NOS-gebouw gaande was. Met een dergelijke situatie had de NOS geen rekening gehouden, ook al was men zich na de recente aanslag op *Charlie Hebdo* ervan bewust dat ook journalisten doelwit van terroristische acties kunnen zijn. De NOS-hoofdredacteur Nieuws, Marcel Gerlauff, werd met deze situatie voor het lastige dilemma gesteld hoe en wanneer over de gebeurtenis te berichten, terwijl hij niet wist hoe het met de veiligheid van het eigen personeel was gesteld. Het bleek niet alleen een moreel vraagstuk te zijn, maar ook een kwestie die gepaard ging met allerlei praktische problemen.

Daarnaast kan deze casus worden beschouwd aan de hand van de vraag wie in een dergelijke situatie de bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt om de situatie te duiden. Was burgemeester Broertjes hiervoor verantwoordelijk, gezien het feit dat het incident in Hilversum plaatsvond, of lag die verantwoordelijkheid – omdat het mogelijk een terroristische aanslag betrof – bij de hoofdofficier van justitie, de minister van VenJ dan wel de minister-president? Het is een vraag waar – in de hectiek van het moment – doorgaans de tijd voor ontbreekt om bij

27 Uitspraak Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden d.d. 22 december 2015 in zaaknr. 21-003994-15 (ECLI:NL:GHARL:2015:9778).

stil te staan. Het is daarom goed om achteraf ook op deze vraag in te gaan.

2.4 Analyse

2.4.1 Nieuwsvoorziening versus veiligheid personeel

‘Informereren is mijn journalistieke en publieke taak’, stelde Marcel Gerlauff enkele dagen na het incident in een column in *NRC Handelsblad*.²⁸ Het is journalisten eigen onder alle omstandigheden het nieuws te verslaan om anderen kennis te laten nemen van wat er in de wereld gebeurt. Daarop geldt één uitzondering – zo bleek in deze casus – en dat is als er daardoor gevaar dreigt voor eigen of andermans leven. Toen NOS-hoofdredacteur Gerlauff onderweg in zijn auto telefonisch van de gijzeling vernam, gingen zijn gedachten uit naar de veiligheid van diegenen die in het NOS-gebouw aanwezig waren. ‘Ik had onmiddellijk veel zorgen over wat er gebeurde en hoe het met de collega’s zou zijn’, aldus Gerlauff.²⁹

‘Ik kreeg te horen dat er op de redactie een man met een wapen rondliep die van alles eiste en dat er een gijzeling gaande was. Dat de collega’s zich hadden opgesloten in de regie en niet wisten wat te doen. Ik hoorde angst, paniek en ontreddering.’³⁰

Gerlauff deelde wat hij had gehoord met Bram Schilham, chef van de NOS-redactie in Den Haag. Die schrok daarvan:³¹

‘Ik schrok behoorlijk; het was kort na de gebeurtenissen in Parijs. We hadden het daar best wel eens over gehad (...): hoe zou dat zijn, als zoiets in Nederland zou gebeuren? Dus dat speelde toch wel in je hoofd. En je eerste gedachte is toch: zou dit het dan zijn?’

28 ‘Na de arrestatie was het nog niet veilig bij de NOS’, *NRC Handelsblad*, 2 februari 2015.

29 Uitzending *Argos TV-Medialogica* van 11 juni 2015. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.human.nl/medialogica/2015/even-geduld-aub.html>.

30 ‘Na de arrestatie was het nog niet veilig bij de NOS’, *NRC Handelsblad*, 2 februari 2015.

31 Uitzending *Argos TV-Medialogica* van 11 juni 2015. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.human.nl/medialogica/2015/even-geduld-aub.html>.

Ook Martijn Brink, die de gijzeling van nabij meemaakte, legde een associatie met de terroristische aanslag in Parijs:

‘We hadden natuurlijk net Charlie Hebdo gehad. Dat lag bij iedereen hier op de redactie nog heel vers in het geheugen. Ik dacht: nu zijn wij het, nu zijn wij de klos.’

Het is dan ook volstrekt logisch dat Gerlauff vanwege de veiligheid van het personeel besloot voorlopig niet aan externe berichtgeving te doen; de nieuwsvoorziening kwam nu even op de tweede plaats. NOS-directeur Jan de Jong deelde dit standpunt: ‘De veiligheid van de mensen was voor één keer belangrijker dan het brengen van het nieuws.’³²

Naast de veiligheid van het personeel was er voor Gerlauff echter nog een reden om zijn medewerkers te manen (vooralsnog) niet naar buiten toe te communiceren. De kans was immers groot dat als iemand van de NOS iets over het incident zou melden, dit zou worden geïnterpreteerd als zijnde een bericht dat was vrijgegeven door de NOS, terwijl voor Gerlauff en anderen die buiten stonden te wachten nog onduidelijk was wat er gaande was, laat staan hoe de gebeurtenis te duiden.

‘Hoe noem je het? Noem je het een gijzeling, een incident. Dat vaststellen was heel erg moeilijk, omdat het voor de mensen die buiten stonden lastig was om daar een beeld van te krijgen.’

Gerlauff wenste dus eerst meer duidelijkheid over de situatie alvorens naar buiten te treden. Maar in hoeverre hield zijn beslissing stand in het huidige mediatijdperk? Degenen die nog in het NOS-gebouw waren en de gijzelnemer van nabij hadden meegemaakt of de gebeurtenissen in studio 10 via beeldschermen hadden gevolgd, wisten de ernst van situatie al beter in te schatten. Er was weliswaar sprake geweest van een gijzeling, maar de gijzelnemer was inmiddels gearresteerd. Ook hadden zij sterk het vermoeden dat hij alleen had gehandeld en met zijn aanhouding de dreiging was geweken. Zij schakelden daarom als van nature over op hun journalistieke taak om van het incident verslag

32 Idem.

te (gaan) doen. Via de zenders van de publieke omroep ging dat echter nog niet zo eenvoudig.

Op Twitter daarentegen verschenen al kort na acht uur enkele berichten – eerst veelal nog met humoristisch onderton – over de vertraging in de uitzending van het achtuurjournaal.

‘Lol. Vanwege omstandigheden geen Journaal. Zit Rik te mollen achter de schermen? #np01 #Nosjournaal #widm.’³³

Ondanks Gerlauff’s oproep om niet aan externe berichtgeving te doen, mengden ook enkele NOS-medewerkers zich (op persoonlijke titel) in de berichtenstroom. Om 20.05 uur kwam van Studio Sportmedewerker Stefan van der Weijde het bericht: ‘Paniek in Hilversum. Man met wapen eist zendtijd. Journaal gaat niet door.’³⁴ Twee minuten later volgde een ANP-persalarm dat door verschillende journalisten (Metro, de Volkskrant, RTL) werd verspreid: ‘Pand NOS in Hilversum wordt ontruimd. Man met pistool zou zendtijd eisen (bron: NOS).’ Tot het moment waarop Tarik Z. werd overmeesterd is dit bericht 2.628 keer gedeeld (Jong & Dücker, 2016).

Rond 20.20 uur werd via tweets van wederom enkele NOS-medewerkers duidelijk dat de gijzelnemer was overmeesterd.³⁵ Twintig minuten later verscheen een eerste afbeelding van de brief die Tarik Z. bij zich had. Om 20.45 uur meldde politiek verslaggever Dominique van der Heyde in een tweet dat er binnen enkele minuten een journaaluitzending over de ‘kortstondige gijzeling’ zou volgen (zie Van de Wijngaert, 2015). Daarmee was uit het berichtenverkeer op Twitter in feite binnen drie kwartier de aard en afloop van het incident bekend.

33 Bron: Van de Wijngaert, 2015, p. 5.

34 Hoe de media verslag deden van een media-gijzeling, *NRC Handelsblad*, 30 januari 2015.

35 Idem.

Twitteranalyses

Van de Wijngaert (2015) en Jong & Dückers (2016) hebben – vanuit een eigen invalshoek – de Twitterberichten over het NOS-incident geanalyseerd.³⁶

In haar twitteranalyse geeft Van de Wijngaert op een heldere wijze weer hoe de thema's van de berichten gedurende de avond veranderden en wie de prominente auteurs in het twitternetwerk waren. Jong & Dückers besteedden specifiek aandacht aan zowel het ontstaan als de correctie van een tweetal geruchten die op Twitter rondgingen, namelijk dat ook bij de Belgische VRT sprake zou zijn van een gijzeling en dat de ouders van Tarik Z. bij de vliegcrash MH17 zouden zijn omgekomen.

Een deel van het (twitterende) publiek was dus al op de hoogte waarom er die avond geen achtuurjournaal was, hoewel de NOS daarover zelf nog geen mededeling had gedaan. In de live-uitzendingen op RTL-4 en op NPO Radio 1 en op verschillende nieuwssites (o.a. Nu.nl en de Volkskrant) werd vanaf ongeveer 20.20 uur van de ontwikkelingen in Hilversum verslag gedaan.

Na de arrestatie van Tarik Z. wilden ook de medewerkers van de NOS en de NPO direct weer aan de slag. Zij konden echter op dat moment niet in het NOS-gebouw terecht, omdat dit door de politie werd ontruimd om de aanwezigheid van explosieven uit te sluiten. Dat dit een vertragende factor was in de nieuwsvoorziening was zeker niet voor iedereen duidelijk, zo bleek uit de kritieken die de NOS te verduren kreeg.³⁷ Om zo snel mogelijk weer 'op zender' te zijn, moest worden uitgeweken naar een ander gebouw van de NPO. Vandaaruit werd getracht een verbinding met de studio in Den Haag tot stand te brengen. Onderwijl had de NOS-redactie in Den Haag van de beelden die in studio 10 waren opgenomen een filmpje van de gijzeling samengesteld. Tijdens de extra journaaluitzending (die vanaf 21.05 uur kon aanvangen) werd dit aan het brede publiek getoond. Bij aanvang van die uitzending hadden bijna drie miljoen mensen hun tv (weer) op NPO1 afgestemd (zie figuur 2.1).

36 Uit beide analyses bleek dat van alle tweets die op donderdagavond 29 januari 2015 vanaf 20.00 uur over het incident zijn verstuurd, twee derde een retweet was.

37 Zie bijvoorbeeld de column 'De NOS had een heftige avond, maar weinig reden zo trots te zijn' van Volkskrant-recensent Jean-Pierre Geelen, waarvoor hij later zijn excuses aanbod. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.volkskrant.nl/dossier-tv-recensie/de-nos-had-een-heftige-avond-maar-weinig-reden-zo-trots-te-zijn-33840548/>.

Figuur 2.1 Kijkcijfers NPO1 (in miljoenen) op 29 januari 2015



2.4.2 Wie geeft duiding?

Een kwestie die eveneens uit de casus naar voren kwam, is dat het niet altijd even duidelijk is wie nu, in een casus als deze, de leiding heeft en zich tot het publiek zou moeten richten. Welke autoriteit is bestuurlijk verantwoordelijk en zou naar buiten moeten treden om burgers te informeren en de gebeurtenis te duiden?

De lokale bestuurder?

De burgemeester heeft op grond van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) bij lokale rampen en crises een centrale rol. Hij is in die gevallen bestuurlijk verantwoordelijk voor de inzet van de brandweer, de ambulancevoorziening en de politie (voor zover het de handhaving van de openbare orde en veiligheid betreft). Ook dient hij ervoor te zorgen dat 'de bevolking informatie wordt verschaft over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis die de gemeente bedreigt of treft' (art. 7, lid 1 Wvr). De burgemeester stemt zijn informatievoorziening af met de informatievoorziening door of onder verantwoordelijkheid van de bij de ramp of crisis betrokken ministers (art. 7, lid 3 Wvr).

Uitgaande van deze wettelijke bepalingen was het begrijpelijk dat burgemeester Broertjes van Hilversum, na de melding dat er op het Mediapark sprake was van een ernstig voorval, zijn verantwoordelijk-

heid nam. In plaats van direct naar het gemeentehuis te gaan, besloot hij om eerst ter plaatse poolshoogte te gaan nemen. Buiten in de kou stonden enkele tientallen medewerkers van de NOS en de NPO die mogelijk opvang en zorg nodig hadden; iets waarin overigens ook spontaan door collega's van RTL werd voorzien.

In het evaluatierapport dat door Crisislab is opgesteld, krijgt burgemeester Broertjes het compliment dat hij, door naar het Mediapark te gaan, al binnen één uur na de melding in staat was de bevolking over het incident te informeren (zie Scholtens et al., 2015, p. 26). Om 20.25 uur wist hij te melden dat iemand in het NOS-gebouw zendtijd eiste. Of deze persoon gewapend was, kon de burgemeester nog niet zeggen. Hierbij zij opgemerkt dat er op dat moment nog geen camera's aanwezig waren, waardoor de burgemeester slechts de schrijvende pers (ook van weblogs) te woord kon staan. Desondanks, zo stellen Scholtens et al., voldeed de burgemeester aan de 'richtlijn' die het Veiligheidsberaad heeft vastgesteld. Deze richtlijn luidt:³⁸

'Binnen een uur komt de gemeente of burgemeester (het boegbeeld: "het gezicht van de overheid") met een proportionele reactie, die rekening houdt met de lokale impact en de vragen die onder de bevolking leven (...).'

Hoewel burgemeester Broertjes aan deze richtlijn zou hebben voldaan, is het te eenvoudig om te veronderstellen dat in dit geval de lokale bestuurder de meest aangewezen persoon voor de crisiscommunicatie was. Dat de burgemeester van Hilversum, later ook op de persconferentie, in de woordvoering een centrale positie innam, lag geenszins voor de hand. Er waren bij de gijzeling geen slachtoffers gevallen, hetgeen een prominente rol van de burgemeester zou hebben gerechtvaardigd. Verder heeft de richtlijn waar Scholtens et al. aan refereren specifiek betrekking op situaties met een 'lokale' impact, terwijl in dit geval de impact veel breder was en vooral ook buiten Hilversum werd ervaren.

De hoofdofficier van justitie?

Al uit de eerste melding die bij de meldkamer binnenkwam, kon worden opgemaakt dat het niet ging om een lokale calamiteit (als een

38 Uit: Bevolkingszorg op orde 2.0, p. 45.

gezinsdrama of een brand); er werd met spoed om de politie gevraagd, omdat er ‘een gijzeling gaande was in het NOS-gebouw’. Er was daarmee sprake van een strafrechtelijk incident en in dat geval heeft ook de strafrechtsketen (de hoofdofficier van justitie, het college van Procureurs-Generaal en de minister van VenJ) een rol. Daarbij kwam dat – zoals Tarik Z. in zijn brief had aangegeven – rekening moest worden gehouden met de aanwezigheid van explosieven. In deze casus zou daarom het ‘Stelsel bewaken en beveiligen’ van toepassing kunnen worden geacht. Dit is het geheel van regelgeving en werkafspraken die tot doel hebben (terroristische) aanslagen te voorkomen. Een uitgangspunt van het stelsel is dat ‘de ernst van de dreiging’ en in het bijzonder ‘het effect en de aard van de verwachte gebeurtenis’ bepalend zijn voor de vraag of het primaat bij hetzij de burgemeester hetzij de hoofdofficier van justitie ligt.³⁹ De burgemeester is (op grond van zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid) verantwoordelijk voor de bewaking en beveiliging van objecten en diensten. Zo ging de discussie na afloop vooral over de vraag hoe het kon dat Tarik Z. zich toegang tot het NOS-gebouw had verschaft. Is er echter sprake van ‘een concrete dreiging waarbij beveiligingsmaatregelen worden genomen ter voorkoming van strafbare feiten’ (zoals in dit geval de ontruiming van het NOS-gebouw vanwege de mogelijke aanwezigheid van explosieven), dan is de hoofdofficier van justitie primair verantwoordelijk.⁴⁰

Langs deze lijn bezien lag het gezag in deze casus dus primair bij de strafrechtsketen. Het zou daarom logisch zijn geweest als niet de burgemeester, maar de hoofdofficier van justitie de persconferentie had geleid. Ook in andere strafrechtelijke casus waarbij sprake was van maatschappelijke onrust, zoals na de arrestatie van de moordenaar van Marianne Vaatstra (2013) en de fatale overval in Deurne (2014), was het vanzelfsprekend dat de hoofdofficier van justitie de centrale positie achter de perstafel innam. Natuurlijk kan daartegenin worden gebracht dat het OM in die casus het voortouw nam, omdat over de (voorlopige) uitkomst van het opsporingsonderzoek iets kon worden gemeld. Op het moment waarop in Hilversum de persconferentie plaatsvond, was weliswaar de dader al gearresteerd, maar het onderzoek naar

39 Zie paragraaf 4.2 van de Circulaire bewaking en beveiliging personen, objecten en diensten 2015.

40 Idem.

de toedracht van zijn handelen nog in volle gang. Hoofdofficier Bac was om die reden terughoudend. In het belang van het opsporingsonderzoek konden alleen de leeftijd en woonplaats van de dader worden gemeld. Een duiding van de gebeurtenis (bijvoorbeeld in termen als 'Dit is geen Charlie Hebdo') bleef achterwege en was misschien ook wel te veel gevraagd.

Toch kwam de persconferentie die om 22.38 uur op het stadhuis in Hilversum aanving een beetje als mosterd na de maaltijd. In de twee uren voorafgaand had menigeen, hetzij via RTL Nieuws, Radio 1, *Hart van Nederland* of Twitter, al van het incident en de afloop ervan kunnen vernemen. Ook de NOS had inmiddels in een extra journaaluitzending al uitgebreid verslag van de gijzeling gedaan en meerdere keren het filmpje getoond waarop te zien was hoe Tarik Z. was overmeesterd. Nederland haalde weer opgelucht adem. Het beeld van een terrorist was al genuanceerd tot 'een verward persoon'. Een bevestiging van de hoofdofficier van justitie dat 'het gevaar' was geweken, was op zijn plaats geweest of er zou daarover bij het OM nog gereede twijfel moeten hebben bestaan. Als dat het geval was, dan had van de autoriteiten wel wat meer informatie – en betekenisgeving (zoals dat zo mooi in de boekjes heet) – mogen worden verwacht. De vraag is wie dan degene zou kunnen zijn die iets over de aard en omvang van de dreiging had kunnen zeggen?

De voorzitter van de veiligheidsregio of de regioburgemeester?

Aangezien de actie van Tarik Z. een incident was van meer dan plaatselijke betekenis, waarover de hoofdofficier van justitie nog geen verdere uitspraken kon doen, zou het te overwegen zijn geweest om de publiekscommunicatie over te laten aan een bestuurder op regionaal niveau; hetzij de voorzitter van de veiligheidsregio of de regioburgemeester.

Hoewel bij een (dreigende) aanslag de strafrechtsketen formeel de leiding heeft, betekent een aanslag per definitie een verstoring van de openbare orde en veiligheid. Ook de algemene keten heeft daarom in die situaties een rol. Op grond van de Wet veiligheidsregio's is 'in het geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis' (of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan), de voorzitter van de veiligheidsregio bestuurlijk verantwoordelijk voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daaronder zij inbegrepen de informatievoorziening aan de bevolking over de oorsprong, omvang en de gevolgen

van de gebeurtenis. In situaties waarin sprake is van een (dreigende) aanslag zou dus de woordvoering c.q. duiding van de situatie kunnen worden overgelaten aan de voorzitter van de veiligheidsregio waar de (dreigende) aanslag plaatsheeft. In deze casus zou dan burgemeester Broertjes niet als lokale bestuurder hebben opgetreden, maar als voorzitter van de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek (wat feitelijk niet het geval is geweest).

Een andere optie zou kunnen zijn om in dit soort situaties de regioburgemeester de gebeurtenissen te laten duiden. De regioburgemeester is een relatief ‘nieuwe speler’ in het veld die in bepaalde gevallen een rol heeft of kan vervullen. Sinds de invoering van de nieuwe Politiewet (1 januari 2013) kennen we tien politie-eenheden, waarbij voor elke politie-eenheid een regioburgemeester is aangewezen die regelmatig overleg heeft met de hoofdofficier van justitie en de politiechef over zaken die de inzet van de politie betreffen. Hoewel het overleg in de zogenoemde ‘regionale driehoek’ voornamelijk over beheerszaken gaat, kan het niet anders dan dat de regioburgemeester in die functie beter dan andere burgemeesters op de hoogte raakt van ontwikkelingen op strafrechtelijk terrein. Mede om die reden zou juist in strafrechtelijke casus die een landelijke impact hebben, maar in ernst niet direct noodzaken tot opschaling naar nationaal niveau, de regioburgemeester de rol van ‘duider’ kunnen vervullen. In deze casus had dan de burgemeester van Utrecht (als regioburgemeester van de politie-eenheid Utrecht-Flevoland) tijdens de persconferentie naast de hoofdofficier van justitie gezeten en een duiding van de situatie kunnen geven.

De minister van Veiligheid en Justitie?

Zoals gezegd gingen de gedachten aanvankelijk uit naar een terroristische actie. Als daar werkelijk sprake van zou zijn geweest, dan was onmiskenbaar de strafrechtsketen ‘in charge’. Bij (dreiging van) een terroristische aanslag zou bovendien bij voorbaat opschaling plaatsvinden van de informatievoorziening en het mediabeleid.⁴¹ Het is in dat soort situaties aan de minister van VenJ (of de minister-president) om de gebeurtenis(sen) te duiden. Vooral de aanvankelijke onwetendheid (‘Is hier sprake van een terroristische aanslag?’), die breed (onder televisiekijkend Nederland) werd gedeeld, maakte dat – zeker als de

41 Zie Bestuurlijke Netwerkaart Terrorisme, p. 1.

situatie langer had voortgeduurd – de minister van VenJ primair verantwoordelijk zou zijn geweest voor de crisiscommunicatie.

Tot slot

Premier Rutte verklaarde achteraf dat in dit geval de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) al vrij snel had geconcludeerd dat het een aangelegenheid voor de lokale driehoek betrof, maar dat desalniettemin het incident een ‘hele grote landelijke impact’ had.⁴² De gevolgen van de gijzelingsactie bleven gelukkig beperkt, maar het is niet moeilijk allerlei varianten te bedenken die de casus hadden kunnen compliceren. Enkele varianten zouden kunnen zijn geweest:

- De dader is gewapend en schiet één of enkele personen neer en weet te ontkomen.
- Er zijn meerdere terroristen die het NOS-gebouw weten binnen te dringen en mogelijk over explosieven beschikken.
- De gijzeling doet zich bij een regionale omroep voor (bijvoorbeeld TV-Rijnmond of AT5 in Amsterdam).
- Door minder handig optreden van de NOS worden beelden van de gijzeling, de verklaring van de gijzelnemer(s) en mogelijk zelfs een beschieting rechtstreeks uitgezonden.
- Vrijwel gelijktijdig of kort erna is er ook een gewapende inval in de studio van Omroep Brabant (of elders in Nederland of Europa).
- Na korte tijd vindt er op Schiphol (of elders) een hevige explosie plaats.

In elk van deze situaties zou steeds opnieuw de vraag gesteld moeten worden wie in dat specifieke geval de leiding behoort te nemen en de situatie dient te duiden. Met andere woorden: van wie mag worden verwacht op televisie te verschijnen? Het zal duidelijk zijn dat de situatie al naargelang de ernst van het scenario (de mate van dreiging, de plaats waar het incident zich voltrekt, de mate waarin burgers van de situatie op de hoogte zijn, enzovoort) anders zal worden beleefd en dus ook een andere aansturing vergt. Bij (mogelijke) terroristische acties verwach-

42 NOS, 30 januari 2015. Nieuws: Politiek: Rutte vindt dat gijzeling NOS landelijke impact had. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/2016347-rutte-vindt-dat-gijzeling-nos-landelijke-impact-had.html>.

ten we niet dat een burgemeester van een kleine gemeente op televisie verschijnt, maar dat op zijn minst een hoofdofficier van justitie of de minister van VenJ uitleg geeft. Bij een casus met een daadwerkelijke schutter of meerdere daders die nog niet allemaal opgepakt zijn, zal het justitiële aspect een veel grotere betekenis krijgen. Als echter de situatie zich in Amsterdam of Den Haag zou voordoen, zullen we ook weer niet vreemd opkijken als burgemeester Van der Laan of burgemeester Van Aartsen – die mede vanwege hun voormalig ministerschap landelijke bekendheid genieten – op de voorgrond zou treden. Het is ten slotte goed denkbaar – en misschien soms zelfs wel verstandig – dat degene die naar buiten toe de situatie duidt en als de ‘gezaghebbende autoriteit’ opereert, achter de schermen een beperkter rol heeft. Er hoeft geen volledige congruentie te bestaan tussen ‘de duider’ en ‘de beslisser’.

In deze casus werd de woordvoering gedaan door burgemeester Broertjes van Hilversum. Achteraf kan echter de vraag worden gesteld of het primaat van de crisiscommunicatie in dit geval wel bij de lokale bestuurder lag. Uit de evaluatie van Crisislab blijkt dat de Hilversumse driehoek niet heeft onderkend dat afgewogen had moeten worden of er een landelijke dreiging bestond (zie Scholtens et al., 2015, p. 34). Dat is opmerkelijk, ook omdat NOS-hoofdredacteur Gerlauff daarmee wel rekening hield en direct de minister-president over de situatie bij de NOS liet informeren. Hij zei hierover achteraf:⁴³

‘Het was mij onmiddellijk helder dat dit een heel groot nieuwsfeit betrof, en het leek mij belangrijk dat het kabinet direct hoorde wat er bij de publieke omroep aan de hand was.’

Als inderdaad van een landelijke dreiging sprake zou zijn geweest, dan had naar nationaal niveau opgeschaald moeten worden. Een gijzeling of terroristische actie kan daarnaast natuurlijk ook reden zijn voor opschaling op lokaal niveau om bijvoorbeeld de hulpverlening en eventuele effecten voor de openbare orde en veiligheid in goede banen te leiden, maar dat maakt niet automatisch de lokale bestuurder ‘het boegbeeld’ van de samenleving.

43 Uitzending *Argos TV-Medialogica* van 11 juni 2015. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.human.nl/medialogica/2015/even-geuld-aub.html>.

2.5 Afronding

Het bericht dat in het NOS-gebouw een gijzeling gaande was, zette twee simultane processen in gang die beide als doel hadden het publiek te informeren over wat er in Hilversum aan de hand was. Ten eerste trachtten de NPO en de NOS de nieuwsvoorziening via NPO1 weer zo snel mogelijk te hervatten. Over de inspanningsverplichting waaraan de NPO zou moeten voldoen, bestond in de dagen na het incident enige onduidelijkheid (zie Kaptein, 2015, p. 10). Volgens sommigen zou NPO1 te allen tijde als rampenzender moeten kunnen fungeren. Die suggestie werd mede gewekt door de reactie van minister Opstelten van VenJ ('publieke omroep mag niet op zwart gaan') op de dag na het incident,⁴⁴ maar dit betreft echter een misverstand. Weliswaar kan de minister-president op grond van de Mediawet in buitengewone omstandigheden van de publieke omroep zendtijd en faciliteiten verderen, maar de nationale publieke omroep heeft niet de verplichting om als rampenzender te fungeren. Die taak is neergelegd bij de regionale omroepen.⁴⁵

Terwijl bij de NOS de nieuwsvoorziening weer opgang kwam, kwam in Hilversum de lokale driehoek bijeen. Daarnaast vond in Den Haag overleg plaats tussen de NCTV, de minister van VenJ en de minister-president. De crisisstructuren werden zagezegd in werking gesteld. In Hilversum bleek het overleg in de driehoek lastig samen te gaan met opschaling volgens de GRIP-methodiek; een knelpunt dat zich wel vaker voordoet bij incidenten met een duidelijke strafrechtelijke component. Politie en OM zijn in dergelijke situaties weinig bereid om informatie over het opsporingsonderzoek met anderen dan de burgemeester te delen. Toch zal de burgemeester ook in staat moeten worden gesteld zijn verantwoordelijkheid in de crisisbeheersing te nemen. Het is dan zoeken naar een passende modus waarin een driehoeksoverleg samengaat met een multidisciplinair beleidsteam. In de *Handreiking aanpak van radicalisering en terrorismebestrijding op*

44 NOS, 30 januari 2015. Nieuws: Politiek: 'Opstelten: Publieke omroep mag niet op zwart gaan'. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/2016344-opstelten-publieke-omroep-mag-niet-op-zwart-gaan.html>.

45 Sinds 1991 fungeren de radiozenders van regionale omroepen als calamiteitenzender, hetgeen betekent dat deze zenders bij een ramp of calamiteit direct gebruikt moeten kunnen worden voor mededelingen van het bevoegd gezag.

lokaal niveau geeft de NCTV aan dat er bij een terroristische aanslag voor gekozen kan worden de lokale driehoek en het beleidsteam (deels) te integreren:

‘Op die manier kunnen de belangen van hulpverlening, openbare orde en opsporing goed op elkaar worden afgestemd. Door de regionaal geneeskundig commandant en de regionaal commandant brandweer te betrekken bij de besluitvorming, kunnen zij de noodzakelijke maatregelen treffen, zoals het gereedstellen van ambulances, het voorbereiden van ziekenhuizen, en mankracht beschikbaar houden voor hulpverlening.’ (NCTV, 2014, p. 55)

Bij incidenten met een duidelijke strafrechtelijke component kan het dus beter zijn om – in plaats van een heel team ter ondersteuning van de burgemeester in te richten – de driehoek uit te breiden met een of enkele adviseurs die voor de burgemeester relevant zijn en bij het OM en de politie het vertrouwen mogen genieten om met gevoelige informatie om te gaan.

Ten slotte heeft het weinig zin om naar aanleiding van een enkele casus regels en structuren aan te passen. Diegenen die eerdere publicaties van ons – in bijvoorbeeld deze reeks – gelezen hebben, weten dat wij daar geen voorstander van zijn. Vandaar dat wij hier geen andersoortige invulling van de besluitvormingsstructuur voorstellen. Wel denken wij dat het goed is als – bijvoorbeeld binnen de veiligheidsregio’s en/of politie-eenheden – geagendeerd wordt hoe bij een (dreigende) terroristische aanslag de externe communicatie en voorlichting ter hand te nemen? Het kan geen kwaad deze discussie vooraf eens expliciet met elkaar te voeren. Wie regisseert? Is er een rol voor de regioburgemeester weggelegd? Wanneer stapt de hoofdofficier van justitie naar voren? Zeer waarschijnlijk zal in een onverhoopt geval ‘naar bevind van zaken’ gehandeld (moeten) worden. Dat laat echter onverlet dat een discussie over dit thema het handelen wel degelijk kan versterken.



Bewoners #Moddermanstraat ook op zoek naar huisdieren. Maar ze kunnen nog niet naar binnen.

Laurens van Wouwe @onzeverslaggevr



De ravage nogmaals in beeld #explosie #Moddermanstraat #Rotterdam. Bewoners mochten vandaag wat spullen ophalen.

Dennis van Ommeren @DvanOmmeren

3

Gasexplosie in Schiebroek (Moddermanstraat): over het proces bevolkingszorg en de rol van de kerk

Menno van Duin, Rik Radstake

3.1 Inleiding

Op zondag 1 februari 2015 doet zich in een flatgebouw aan de Moddermanstraat in Rotterdam een heftige (gas)explosie voor. Hoewel veel bewoners voor kortere of langere tijd hun woning moeten verlaten en de schade fors is, zijn er gelukkig geen doden gevallen. Wel raakte een tiental personen (meest licht) gewond.

Ook in de vorige editie (*Lessen uit crises en mini-crisis 2014*) was er aandacht voor een gasexplosie. Toen betrof het de flat De Beukenhorst in Diemen en is door de auteurs ingezoomd op zogeheten ‘tipping points’; momenten waarop een incident een andere wending kan krijgen. Deze keer gaat het om een flat in de Rotterdamse wijk Schiebroek en ligt de focus op de rol van de gemeente en die van kerken. Dit laatste naar aanleiding van het feit dat bij deze calamiteit de eerste opvang in een kerk plaatsvond (waar de tweede auteur predikant is). De vraag die in het hoofdstuk centraal staat, is wanneer de gemeente de zorg voor burgers aan andere organisaties kan overlaten. Het hoofdstuk is mede gebaseerd op een evaluatie en het raadsdebat hierover en observaties en informatie uit de wijk.

3.2 Feitenrelaas

Als we kijken naar het aantal gasincidenten dat zich per jaar in een woning of flatgebouw voordoet (zie onderstaand voor de jaren 2014 en 2015) dan is het niet vreemd dat in dit jaarboek wederom een casus

over een gasexplosie is opgenomen. Het incident waarover het hier gaat, vond plaats op 1 februari 2015. Die zondagmiddag heeft iets voor half vijf in een appartement aan de Moddermanstraat in Rotterdam-Schiebroek een gasexplosie plaats en ontstaat er als gevolg daarvan een grote brand. Door de explosie wordt de complete voorgevel van het appartement weggeslagen. Ook voor bewoners van de andere appartementen in de flat zijn de gevolgen groot.

De flat van vier verdiepingen telt in totaal 56 appartementen. Als gevolg van de gasexplosie zijn de ramen gesprongen. Het glas werd naar binnen gedrukt, met uitzondering van de ramen van de trappenhuizen, die vanwege de drukgolf juist naar buiten werden gedrukt. Er raken dertien personen gewond. Ook in de omgeving van de flat zijn diverse woningen flink beschadigd (gesprongen ruiten, ontzette ramen). De meeste bewoners gaan zo snel mogelijk naar buiten. Omwonenden komen ter plekke poolshoogte nemen.

Gasincidenten 2014

Datum	Plaats	Oorzaak	Bijzonderheden
3 februari	Koog aan de Zaan (woning)	<i>onbekend</i>	Op bovenverdieping wanden ontzet
7 februari	Emmer Compasuum	<i>onbekend</i>	1 gewonde hond; ontplofte woning en woning daaronder moeten worden gesloopt
14 februari	Amsterdam (tussenwoning)	<i>onbekend</i>	1 gewonde; 14 woningen ontruimd
18 februari	Ridderkerk (flatgebouw)	<i>mogelijk suïcide</i>	8 gewonden
20 juni	Roermond/ Maas (jacht/waarschijnlijk geen aardgas)	<i>onbekend</i>	1 gewonde
4 september	Diemen (flatgebouw)	<i>graafwerkzaamheden</i>	2 doden en 15 gewonden
10 november	Den Haag (woningen)	<i>graafwerkzaamheden</i>	7 gewonden

Gasincidenten 2015

Datum	Plaats	Oorzaak	Bijzonderheden
1 februari	Rotterdam Schiebroek (flatgebouw)	<i>mogelijk suicide</i>	13 gewonden
20 maart	Urmond (woning)	<i>opzet (bewoner draait gaskraan open)</i>	2 gewonden
20 april	Heerlen (flatgebouw)	<i>diefstal koperleidingen</i>	3 gewonden
14 juni	Venlo (flatgebouw)	<i>gaslek in woning</i>	1 zwaargewonde
6 oktober	Hoogeveen (in woonzorgcentrum)	<i>vermoedelijk gaslek; waarschijnlijk opzet</i>	1 zwaargewonde
30 december	Drachten (woning)	<i>gaslek</i>	1 gewonde

Onmiddellijk na de explosie komen bij de alarmcentrale de eerste meldingen binnen. Vanwege het grote aantal meldingen schaaft de brandweer op naar grote brand, hetgeen betekent dat extra mankracht en blusmaterieel ter plaatse gaan. Om 16.27 uur wordt er opgeschaald naar GRIP-1 en al 6 minuten later, als de eerste hulpdiensten ter plaatse komen, naar GRIP-2. De plek wordt afgezet, de relatief beperkte brand wordt geblust en er wordt een ‘gewondennest’ ingericht. Rond de klok van vijf uur wordt er in de nabijgelegen Goede Herderkerk een opvanglocatie ingericht.

Omdat het enige tijd vergt om een geschikte standplaats voor de CoPI-bak te vinden, komt het CoPI pas zo’n 30 minuten na alarmering voor de eerste keer bijeen. Er is dan al wel op straat overleg tussen de betrokken hulpdiensten geweest. De meeste hulpverleningsvoertuigen blijken niet volgens de procedure te zijn opgesteld (dat is met de neus in de richting van het incident).

Om 17.00 uur doet het CoPI een verzoek uit voor het inschakelen van speciale honden voor het zoeken naar slachtoffers onder het puin. Er ontstaat vervolgens onduidelijkheid welk soort honden gewenst is. Moet er gezocht worden naar mensen onder het puin of juist naar de aanwezigheid van mogelijke explosieven (er zou immers ook sprake van ‘een aanslag’ kunnen zijn)? In de loop van de avond arriveert een

USAR-team om te kijken of er nog personen in de flat aanwezig zijn. Hierbij wordt gebruikgemaakt van een speurhond. Ook arriveren de glaszetters om bij huizen in de buurt van de flat schade te herstellen. De omwonenden kunnen die avond weer in hun eigen huis overnachten. Voor bewoners van de flat is dat niet het geval.

Eerste opvang

Op zo'n vierhonderd meter van de betreffende flat ligt de Goede Herderkerk. Het kerkgebouw is eigendom van de protestantse gemeente, maar het wordt ook voor andere doelgroepen ter beschikking gesteld. Na de eerste meldingen van de gasexplosie heeft de politie met de kosten c.q. beheerder van de kerk contact opgenomen om de kerk te openen voor de eerste opvang van bewoners. De Indonesische kerkgemeente beëindigt op dat moment net haar samenkomst in de kerk. Enkele gemeenteleden van de Indonesische kerkgemeente organiseren spontaan de eerste opvang. Er wordt koffie gezet en ruimtes worden vrijgemaakt. Bij aankomst van de eerste bewoners van de Moddermanstraat arriveren ook leden van de protestantse wijkgemeente om assistentie verlenen. Korte tijd later arriveert een SIGMA-team van het Rode Kruis voor eventuele medische ondersteuning; hiervoor wordt een aparte ruimte vrijgemaakt. Veel bezoekers maken een wat apathische indruk. De meesten zijn behoorlijk geschokt door wat zij zojuist hebben meegemaakt.

Rond 19.00 uur arriveren burgemeester Aboutaleb en de regionaal brandweercommandant, alsook de voorzitter van de gebiedscommissie en de plaatsvervangend gebiedsdirecteur.⁴⁶ Zij doen ter plaatse een indruk op van wat is voorgevallen en vervoegen zich daarna bij de bewoners in de kerk. De burgemeester bedankt de kerkleden voor hun activiteiten, vraagt of er nog zaken geregeld moeten worden en spreekt twee keer de inmiddels grote groep bewoners (200-300 personen) toe. Hij spreekt zijn medeleven uit en belooft dat de gemeente Rotterdam niet zal rusten voordat iedereen goed gegeten zal hebben en er voor alle betrokken bewoners opvang geregeld is. Om 23.00 uur zal iedereen weten waar hij/zij aan toe is. Deze toezegging legt bij het ROT de

46 Na de opheffing van de deelraden (met eigen verkiezingen) zijn in Rotterdam gebiedscommissies ingesteld.

druk om voor iedereen snel onderdak te organiseren.⁴⁷ Een vertegenwoordiger van de stichting Salvage geeft (namens de verzekeraars) aan dat iedereen, ongeacht de mate waarin men verzekerd is, de eerste 24 uur geholpen zal worden. Het Leger des Heils, met wie de gemeente Rotterdam afspraken heeft gemaakt, zorgt uiteindelijk voor het eten (de plaatselijke cateraar bleek niet in staat dergelijke aantallen maaltijden te verzorgen). Ondertussen maken functionarissen van de politie en de gemeente met hulp van een kerklid (en gebruikmakend van de door hem naar de kerk meegenomen laptop) een registratie aan van de aanwezigen. Rond 23.00 uur worden de bewoners uitgeleide gedaan en gaan zij richting een opvangadres (hotel of familie/vrienden). Tegen middennacht kan in de kerk het opruimen en schoonmaken beginnen.

De bewoners van de flat aan de Moddermanstraat waar de explosie heeft plaatsgevonden, kunnen de nacht na de explosie niet terugkeren naar huis. Een groot aantal van hen overnacht bij familie of vrienden. Woningcorporatie Havensteder, de eigenaar van de getroffen woningen, heeft degenen die niet elders terecht konden, ondergebracht in een hotel of zorghotel. De omliggende woningen zijn door bouwinspecteurs van de gemeente beoordeeld en zo mogelijk vrijgegeven om te betreden. Indien nodig zijn extra voorzieningen getroffen om deze woningen weer voor de bewoners toegankelijk te maken. Bewoners die op dat moment nog niet naar hun huis wilden terugkeren, konden alsnog in een hotel overnachten. Daarmee is de opvang conform de procedure verlopen (Gemeente Rotterdam, 2015, p. 2).

De woningen

Hoewel de brand in de flat snel was geblust en herstelwerkzaamheden aan nabijgelegen woningen voortvarend worden uitgevoerd, is de schade aan de flat – en daarmee de situatie van de bewoners – veel minder snel verholpen. Zo'n 150 mensen zijn door de explosie en de daaropvolgende brand dakloos geworden. Omdat de portiekflat door de explosie instabiel is geworden en deels zal moeten worden afgebroken, kunnen de bewoners voorlopig niet terug naar hun woning. Na ruim een week kan een eerste groep bewoners terugkeren en in de weken

47 Er bestaat onduidelijkheid wie in dit geval welke kosten voor noodopvang moet voldoen. De gemeente Rotterdam werkt een nieuwe procedure uit voor de financiering in dergelijke situaties.

erna kan een groot aantal van de 56 woningen weer worden bewoond, maar een deel van de bewoners zal uiteindelijk definitief moeten verhuizen. Bij de bespreking op 3 september 2015 van de gemeentelijke evaluatie van het incident (in de commissie Veiligheid) spreekt de verantwoordelijk wethouder de verwachting uit dat aan het einde van het jaar alle appartementen weer hersteld zullen zijn. Op dat moment zijn nog 16 appartementen onbewoond; de betreffende bewoners zijn elders ondergebracht. Voor diegenen die uiteindelijk niet willen terugkeren, zal alternatieve woonruimte worden gezocht.

Kritiek op woningcorporatie Havensteder

Op de dag na de gasexplosie vindt er in de Goede Herderkerk een bewonersbijeenkomst plaats waar woningcorporatie Havensteder ingaat op de situatie. Tijdens deze bijeenkomst baart een opmerking van de directeur van Havensteder opzien. Hij geeft aan dat de bewoners van de flat, na de eerste nacht te hebben doorgebracht in het Van der Valkhotel in Blijdorp, nu zelf voor opvang moeten zorgen en via hun inboedelverzekering hiervoor een vergoeding moeten regelen.⁴⁸ Deze opstelling wekt veel verbazing en in veel media is er aandacht voor deze uitspraak. SP-raadslid Velter geeft aan dat Havensteder zijn verantwoordelijkheid moet nemen als verhuurder en de bewoners van de flat een degelijk onderkomen moet bieden. Er wordt door gemeenteraadsleden zelfs opgeroepen tot een spoeddebat. Zo'n vaart zal het uiteindelijk niet lopen als de woningcorporatie op haar schreden terugkeert.

De oorzaak

De dag na het incident wordt duidelijk dat de brand zeer waarschijnlijk veroorzaakt is door een gasexplosie en dat deze zich heeft voorgedaan in de woning van een oudere man. 'Het gonst hier in de wijk van de geruchten. De man zou verward zijn en psychische problemen hebben', zegt een verslaggever in het NOS Radio 1 Journaal. Later blijkt dat de betreffende 67-jarige man een gasleiding van zijn appartement heeft ontkoppeld en vervolgens het vrijgekomen gas met een aansteker

48 Weinig meedenkend was wel de opmerking dat getroffen en maar op hun PC moesten nakijken hoe het met hun verzekering zat. Voor wie op last van de gemeente (i.c. bouw- en woningtoezicht) zijn huis niet in mocht en daardoor geen beschikking over een PC had, was dat natuurlijk lastig.

tot ontploffing heeft gebracht. Hij wordt veroordeeld tot 15 maanden gevangenisstraf, maar de rechter acht de man wel verminderd toerekeningsvatbaar. De betreffende man zegt zich niets van de explosie te herinneren. Een aantal maanden na de hectische gebeurtenis laat de zus van de man namens de familie een brief plaatsen in een plaatselijke (digitaal) krantje (www.leven-in-schiebroek.nl) waarin zij aangeeft dat haar broer zich niets herinnert van wat er is gebeurd, maar hoopt dat de medebuurtbewoners hem ooit zullen kunnen vergeven voor het geval hij hun leed heeft aangedaan. Ook geeft zij in de brief aan dat haar broer eerder (in 2013 en 2014) in een inrichting is opgenomen vanwege depressies. Eind 2014 moest hij, vanwege de sluiting van de inrichting waar hij toen verbleef, weer zelfstandig wonen. Eind januari 2015 had hij bij de crisisopvang aangegeven dat hij het alleen niet aankon. Hij werd opgenomen, maar kon wel onder voorwaarden naar buiten. De dag voordat hij naar een definitieve opvang zou gaan, was hij alleen thuis en vond de explosie plaats.⁴⁹

3.3 Twee thema's nader beschouwd

In deze paragraaf zullen twee thema's – die deels met elkaar te maken hebben – worden besproken. Ten eerste wordt ingezoomd op de rol van kerken bij rampen. Wat hebben kerken in dergelijke situaties te bieden? Het tweede thema betreft de terugtrekkende overheid en dus bescheidener rol van gemeenten, zoals verwoord in het huidige beleid ('Bevolkingszorg op orde') waarin de (zelf)redzaamheid van burgers het uitgangspunt is en de rol van de gemeentelijke professionals wat bescheidener is geworden. Wat betekent dit voor de verschillende processen van bevolkingszorg?

3.3.1 De rol van kerken

De rol van kerken bij rampen is geen thema dat in de ramp- en crisisliteratuur veel en systematisch aandacht heeft gekregen. De

49 Zie *Magazine Leven in Schiebroek*, zomer 2015, p. 3. Op 26 augustus 2016 ontleend aan http://www.leven-in-schiebroek.nl/magazine_files/LiS-mag.zomer2015-LR-2.pdf.

afgelopen jaren zijn er zo nu en dan wat publicaties over verschenen. Leo Fijen schreef in 'Ouders van Volendam' over de rol van de kerk na de cafébrand van 1 januari 2001 (Fijen, 2006). Sommigen haalden steun uit de kerk en de kerkgemeenschap; anderen namen er juist afstand van (ook vanwege de onbegrijpelijke woorden van de bisschop van Haarlem). In 2003 constateerden Van Duin en Zannoni dat bij een gezinsdrama in Roermond (waarbij een verwarde vader zijn huis in brand stak waardoor zes kinderen omkwamen) de katholieke kerk een grote rol vervulde. Dominee Ruff schreef in 2002 een brochure over de rol van de kerk bij rampen; hij onderscheidde een vijftal rollen (Ruff, 2002). De eerste is *menskracht*, het bieden van een luisterend oor. Juist kerkgenootschappen hebben ervaring met zingevingsvraagstukken ('Waarom heb ik dit verdiend?'). De tweede en een wat meer basale rol is *onderdak*. Kerkgenootschappen bezitten gebouwen die eenvoudig voor crisisopvang kunnen worden ingericht. Ook kerkelijke rituelen en symbolen (een kaars branden; zingen als rouwverwerking) kunnen hierbij een functie vervullen. De derde rol is de *pastorale zorg*. Juist de pastorale huisbezoeken en de langere aandacht voor diegenen die betrokken waren bij rampspoed kunnen van grote betekenis zijn. De vierde rol is het *diaconaat*. Kerken geven niet alleen geestelijke, maar ook vaak materiële hulp. Kerken kunnen individuele personen financieel ondersteunen en de diaconie kan zorgen voor een inzameling van gelden voor slachtoffers. Ten slotte hebben kerken in de loop van de tijd een fors *netwerk* opgebouwd. Juist in tijden van nood kan het goed zijn van dat netwerk gebruik te maken; contacten met het maatschappelijk werk, de sociale dienst, de gemeente en andere instanties.

In zijn in 2014 afgeronde masterscriptie richtte Lippens zich op de pastorale zorg in crisisomstandigheden. Hij onderscheidt drie kerntaken die wel vergelijkbaar zijn met de vijf rollen van Ruff: noodhulp (onderdak, voedsel, opvang), zingeving (inclusief rituelen, herdenken e.d.) en verbinden (o.a. op basis van het grote netwerk). Uit zijn onderzoek blijkt dat pastores zelf wat minder zeker zijn over hun rol in bijzondere situaties. Zij voelen de druk van de media en van hun rol in relatie tot anderen en er is onzekerheid of zij wel voldoende zijn aangehaakt binnen de bestaande (rampenbestrijdings)structuur. Kerken zouden juist hun verbindende en spirituele rol moeten oppakken en daarbij veel meer moeten uitgaan van hun reguliere pastorale kracht, aldus Lippens. Hij constateert dat de rol van de kerk bij rampen en

crises nogal onderbelicht is gebleven en dat in de reguliere planvorming nauwelijks aandacht is voor de betekenis en potentiële rol van kerken. Dat geldt zowel ten aanzien van de opvang, als ten aanzien van de rol bij rouwverwerking, herdenken en verder.

Na de gasexplosie in Schiebroek diende de Goede Herderkerk als eerste opvanglocatie. Ook werd het gebouw een dag later gebruikt voor de bijeenkomst met woningcorporatie Havensteder, en de tien daaropvolgende dagen organiseerde de protestantse wijkgemeente van de Goede Herderkerk samen met de rooms-katholieke parochie in Schiebroek dagelijks 's ochtends en 's middags een inloopgelegenheid, waar kerkelijke vrijwilligers met een luisterend oor en een kop koffie aanwezig waren. Omdat van deze mogelijkheid slechts weinig gebruik werd gemaakt, is deze activiteit na tien dagen beëindigd.

Hulp kwam ook snel op gang via de website 'Schiebroek in de kou'. Contacten met Albert Heyn en Plus leverden op dat deze winkels tassen met boodschappen uitdeelden aan de gedupeerden. De pastorale contacten bleken van langere duur en strekten zich in enkele gevallen uit tot meer dan een jaar. In november 2015 bracht de kerkelijke gemeente aan alle bewoners van de woningen aan de Moddermanstraat een attentie, waarbij nadrukkelijk gerefereerd werd aan wat er tien maanden geleden was gepasseerd. Die actie bleek gewaardeerd en leidde in een aantal gevallen tot deurgesprekken.

3.3.2 *De terugtrekkende overheid?*

In de gemeentelijke evaluatie van het incident aan de Moddermanstraat wordt aangegeven dat de gemeente verantwoordelijk is voor de bevolkingszorg; daaronder wordt inbegrepen de processen opvang en verzorging van getroffen bewoners, de registratie, publieksinformatie en nazorg. Het zijn bij rampen en dit soort incidenten bekende processen, maar in Nederland heeft de laatste jaren wel een koerswijziging plaatsgevonden. Sinds het verschijnen van het rapport 'Bevolkingszorg op orde' (2012) is het uitgangspunt dat burgers bij rampen en crises veel zelf kunnen en doen. Ook zijn er allerlei maatschappelijke organisaties die in dergelijke situaties een bijdrage zullen leveren. De rol van de gemeentelijke overheid is dat te stimuleren en ten tijde van rampspoed

vooral aan te sluiten op deze processen en initiatieven, vinger aan de pols te houden en vooral daar te handelen waar zich lacunes voordoen. Dat betekent bijvoorbeeld dat de overheid meer oog dient te hebben voor de niet- en minder zelfredzamen.

Uit deze casus blijkt weer eens de grote (zelf)redzaamheid van burgers en de betrokkenheid van vrijwilligers en maatschappelijke organisaties. Bij de verschillende gemeentelijke bevolkingszorgprocessen was dat goed zichtbaar. Slechts de koppeling tussen de acute fase en de nazorg gaf wat haperingen te zien.

Noodopvang

Na de gasexplosie en daaropvolgende brand vond de eerste opvang van bewoners niet plaats in een gemeentelijke voorziening – zoals ongetwijfeld in de gemeentelijke plannen wordt vermeld – maar is gekozen voor de meest logische locatie. De Goede Herderkerk was niet alleen vlakbij (op zo'n 400 meter), er waren op dat moment ook al mensen aanwezig die de eerste opvang konden organiseren. In de gemeentelijke evaluatie wordt over die eerste acute fase een wat apart beeld geschetst: 'Bewoners van 150 huizen werden direct na het incident uit hun huizen gehaald'. Deze zin gaat uit van het klassieke beeld van een overheid die voor burgers zorgt en hen beschermt, alsof die burgers dat in overwegende mate niet gewoon zelf doen. Natuurlijk heeft het merendeel van de bewoners zelf onmiddellijk na de explosie zijn woning verlaten en is er nauwelijks iemand 'uit huis gehaald'.

Registratie

Ook de registratie van bewoners vond plaats in de Goede Herderkerk. Zowel in de gemeentelijke evaluatie als in de evaluatie van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond wordt op dit punt ingegaan. Medewerkers van de politie en de gebiedsorganisatie Hillegersberg-Schiebroek hebben de registratie ter hand genomen. Burgemeester Aboutaleb riep zelf, ter plaatse, mensen op om zich te laten registreren. Om een overzicht te krijgen van de getroffen bewoners van de Moddermanstraat, is aanvullend in het ROT aan de gemeente verzocht om een uitdraai uit de Basisregistratie Personen (BRP). Dit overzicht

kon vanwege technische problemen niet worden geleverd (Gemeente Rotterdam, 2015).⁵⁰

Het registreren van betrokkenen gaf in het CoPI enige discussie. In het Regionaal Crisisplan 2014-2018 is hierover opgenomen dat een gemeente *niet* registreert, tenzij hier behoefte aan is. In het verleden was registratie echter de standaardprocedure. Van het relatief nieuwe uitgangspunt werd in het CoPI hinder ondervonden. In het Landelijk crisismanagementsysteem (LCMS) had het ROT namelijk aangegeven dat alle bewoners terecht waren, maar op de keeper beschouwd kon hierover geen uitspraak worden gedaan, omdat er niet geregistreerd was. In dit geval is het goed gegaan en bleken er geen mensen te worden vermist. Maar de casus maakt wel duidelijk dat ‘niet registreren, tenzij’ noodzakelijk maakt vast te stellen wie kan bepalen dat het in een specifiek geval toch wel verstandig is om betrokkenen te registreren.

Publieksvoorlichting

Hoewel er wat onduidelijkheid was over het opstarten van het publieksinformatienummer (14010) is de publieksvoorlichting over het algemeen – ook mede dankzij de aanwezigheid van burgemeester Aboutaleb in de Goede Herderkerk – goed verlopen. Aldaar vond primair de publieksinformatie plaats. Er zijn nauwelijks telefonisch vragen gesteld; ook in de dagen erna kwamen bij het publieksinformatienummer maar vijftientig telefoontjes binnen.

Nazorg

Omdat er op de plaats van het incident al snel niet veel meer te doen was en ook de opvang van de bewoners voor de nacht georganiseerd was, schaalden de hulpdiensten die nacht om 00.30 uur af naar GRIP-0. In het ROT was afgesproken dat de coördinatie van de nazorg nu de verantwoordelijkheid was van Havensteder. De volgende ochtend informeerde de woningcorporatie de bewoners en werden de vervolgstappen uitgelegd. De woorden van directeur Van Lieshout over de eigen verantwoordelijkheid van de bewoners (‘regel je eigen onderkomen voor de komende nachten’) leidden echter tot veel turbulentie. Het maakte duidelijk dat de gemeente niet zomaar kon ‘terugtrekken’. Blijkbaar was

50 De mogelijkheid van raadpleging van het Bevolkingsregister ten behoeve van de crisisorganisatie is in de gemeentelijke evaluatie ook opgenomen als leer-verbeterpunt.

de afstemming tussen de gemeente en Havensteder op dit punt te summier geweest, waardoor deze situatie kon ontstaan. Voor burgemeester Aboutaleb zat daar wat hem betreft ook wel de belangrijkste les. In de schriftelijke evaluatie wordt hierover het volgende gemeld:

‘De gemeente houdt bij GRIP-incidenten met een omvangrijke impact voor de bevolking meer nadrukkelijk de regie op de nazorg, om alle betrokken actoren beter de gelegenheid te geven goed de eigen rollen in dit proces op te pakken en de overdracht van de crisis-naar nazorgfase soepel te laten verlopen’ (Gemeente Rotterdam, 2015, p. 4).

‘De overdracht van de warme fase naar het beheer dient meer in de vorm van een warme overdracht te geschieden’, aldus burgemeester Aboutaleb tijdens de openbare vergadering van de Commissie Veiligheid van 3 september 2015. De gemeente kwam nu feitelijk weer in beeld toen in de loop van de maandag het bericht doorkwam dat de bewoners uit de Moddermanstraat niet langer in hun hotel konden verblijven. Er was, in de woorden van de burgemeester, kennelijk iets te gemakkelijk van uitgegaan dat de verdere nazorg aan bewoners de volgende ochtend vroeg wel zou worden opgestart door de verschillende organisaties. Nu werden daardoor dus uren verloren.

3.4 Afronding

De gasexplosie in Rotterdam-Schiebroek laat twee zaken goed zien. Ten eerste bevestigt de casus dat burgers en maatschappelijke organisaties het in ramp- en crisissituaties vaak helemaal nog niet zo slecht doen. Op alle fronten is zichtbaar dat mensen elkaar (willen) helpen. Al in de acute fase bood men ondersteuning aan bewoners die onmiddellijk na de explosie geschrokken hun appartement verlieten en de straat op gingen. Van grote bereidheid en vrijwilligheid was ook sprake bij de opvang in de Goede Herderkerk. Daarmee blijkt maar weer eens dat niet alleen organisaties als het Leger des Heils of het Rode Kruis (waarvan wij het eerder verwachten) een grote rol kunnen vervullen, maar dat ook kerken in kritieke situaties waardevol kunnen zijn.

Ten tweede blijkt het voor gemeenten, in dit geval de gemeente Rotterdam, soms nog lastig in dit soort situaties invulling te geven aan hun 'nieuwe' rol, zoals die in 'Bevolkingszorg op orde' geformuleerd is. Soms gaat het goed en pakken anderen inderdaad, soms ongevraagd en spontaan, de zorgtaken op (omwonenden, de kerk). Een andere keer bestaat er onduidelijkheid (wanneer wel of niet registreren?) en veroorzaken onhandige uitspraken (van in dit geval de directeur van de woningcorporatie) problemen. Het pleidooi van Aboutaleb om de overdracht van acuut naar normaal (van crisis naar nazorg) beter te laten verlopen, verdient daarom aandacht. Het betekent dat in deze casus meer vanuit acuut georganiseerd had kunnen worden en vanuit acuut langer de vinger aan de pols had moeten worden gehouden. Nu was die overgang te abrupt.



Vanmiddag onderzoek bekendgemaakt van OM en IFV over fatale brand in Nijmegen in de seniorenflat De Notenhout

Tim Bueters @timbueters

4

Brand in seniorenflat De Notenhout

René Hagen, Clemon Tonnaer

4.1 Inleiding

In de vroege ochtend van vrijdag 20 februari komt bij de meldkamer van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid een melding binnen van een brand in een snackbar in de Nijmeegse wijk Neerbosch-Oost. De melder is een toevallige passant. Er worden twee tankautosputten en een hoogwerker naar de brand gestuurd. Enige minuten later komen bij de meldkamer berichten binnen dat het boven de snackbar gelegen flatgebouw De Notenhout volledig in de rook staat. Het betreft een seniorenflat waar uitsluitend mensen van 55 jaar of ouder wonen.

Wanneer de brandweer ter plaatse komt, is de brand net overgeslagen naar het flatgebouw. Vanwege de dichte rook die in het centrale trappenhuis hangt, hebben politiemensen zojuist hun poging om mensen te redden moeten staken. Het in veiligheid brengen van de bewoners van het 71 appartementen tellende flatgebouw komt nu aan op de brandweer.

Bij een incident als de brand in De Notenhout is het lastig te bepalen wat nu de meest adequate aanpak is. Moet de beschikbare capaciteit direct op de redding van de (minder zelfredzame) bewoners worden ingezet of kan er beter eerst geblust worden? En als er gekozen wordt om de prioriteit bij de redding te leggen, moet dan prioriteit worden gegeven aan de meest bedreigde bewoners of aan bewoners die het snelst en eenvoudigst in veiligheid te brengen zijn? En hoeveel persoonlijke risico's mogen brandweermensen nemen om mensen te redden?

De keuzes die gemaakt moeten worden, kunnen het verschil tussen leven en dood betekenen. In de dagen na de brand zijn er vier mensen

rechtstreeks ten gevolge van deze brand overleden.⁵¹ Daarmee krijgt het spreken over de operationele dilemma's bij de bestrijding van deze brand een duidelijke lading. Toch is het belangrijk om deze dilemma's aan de orde te stellen. Ze illustreren de vrijwel onmogelijke taak waarvoor de brandweer werd gesteld.

4.2 Feitenrelaas⁵²

Iets voor half zes in de ochtend van vrijdag 20 februari laat een inwoner van Nijmegen zijn hond uit in de O.C. Huismanstraat. Bij het aldaar gelegen winkelcentrum neemt hij rook waar en hij constateert dat er een brand is in een snackbar. Om 05.27 uur belt hij de brandweer. Zeven minuten later (om 05.34 uur) is de brandweer ter plaatse met twee tankautospuiten en een hoogwerker. Op dat moment is de brand net overgeslagen naar de seniorenflat die twintig jaar eerder over de snackbar heen is gebouwd. Het flatgebouw heeft een L-vorm en telt vijf verdiepingen. Aan de buitenkant van de lange zijde grenst een straat; aan de buitenkant van de korte zijde is een vijver. Aan de achterkant van het flatgebouw (de binnenzijde van de L-vorm) zijn inpandige galerijen gesitueerd. Door deze galerijen loopt een afvoerbuis voor de afvoer van de baklucht van de snackbar. Deze is afgeschermd met zogenoemde 'sandwichpanelen': twee dunne stalen platen met daartussen brandbaar polyurethaan (PUR). Ook de gevel van het flatgebouw bestaat uit deze PUR-sandwichpanelen. Wanneer de brand in de snackbar uitslaand wordt, vat ook het PUR van de sandwichpanelen vlam.

Op het moment dat de brandweer aankomt, is duidelijk dat zowel in een deel van de galerijen, alsook in het hoofdtrappenhuis en in een aantal appartementen, dichte rook hangt. Politieagenten hebben zojuist een poging gedaan de bewoners te alarmeren en te helpen het pand te ontvluchten, maar kunnen niet verder vanwege de dichte rook en komen naar buiten via de hoofduitgang. Aangezien het een seniorenflat

51 Een jaar na deze brand wordt door dagblad *de Gelderlander* gesteld dat deze brand zeven bewoners het leven kostte (zie: <http://www.gelderlander.nl/regio/nijmegen-e-o/nijmegen/nabestaanden-leggen-jaar-na-brand-bloemen-bij-de-notenhout-1.5747648>, bericht van 20 februari 2016). In latere berichtgeving wordt dit aantal genuanceerd: vier bewoners wier dood rechtstreeks te herleiden is tot deze brand en drie bewoners van wie dat onzeker is.

52 Dit feitenrelaas is in belangrijke mate gebaseerd op Tonnaer & Hagen, 2015.

betreft, wordt er rekening mee gehouden dat de bewoners kwetsbaar en minder mobiel zijn. De brandweer besluit om vrijwel alle beschikbare capaciteit op de redding te zetten en extra manschappen en voertuigen ter plaatse te laten komen. De bestrijding van de brand krijgt een lagere prioriteit. Met slechts één straal (hoge druk) wordt geprobeerd de brand onder controle te houden en te voorkomen dat de brand zich uitbreidt naar het winkelcentrum (dat via het dak met de snackbar verbonden is). Dit lukt in zoverre dat het vuur op de gevel van het flatgebouw tot en met de tweede verdieping geblust kan worden. Pas veel later (na ruim twee uur) wordt de brand daadwerkelijk geblust met behulp van extra stralen lage druk (die meer bluscapaciteit leveren). Dit leidt dan tot een toename van hitte en rook in het flatgebouw vanwege stoomvorming.

Omdat duidelijk is dat in een deel van de appartementen rook hangt en dat een deel van de mensen niet in staat zal zijn om zelfstandig te vluchten, besluit de brandweer om het gehele flatgebouw te ontruimen. Om de bewoners hierbij zo goed mogelijk tegen de rook te beschermen, wordt er zo veel mogelijk gebruikgemaakt van vluchtmaskers.

Op de besloten galerijen van de bovenste twee verdiepingen treffen brandweermensen vier bewoners aan. Zij zijn buiten bewustzijn en dus niet meer in staat zich zelfstandig in veiligheid te brengen. Een van hen ligt onder materiaal dat deels nog brandt.⁵³ Het naar beneden brengen van deze slachtoffers vergt van de brandweer de nodige capaciteit.

Andere bewoners die door brandweermensen op de galerij worden aangetroffen, worden naar het hoofdtrappenhuis gebracht, dat zo veel mogelijk rookvrij wordt gemaakt door ramen te openen. Via het hoofdtrappenhuis worden ze door andere brandweermensen naar beneden gebracht. Bij de evacuatie worden ook de twee aanwezige liften gebruikt. Op de begane grond staan brandweermensen klaar om de mensen vanuit de lift over te dragen aan ambulancemedewerkers die buiten gereed staan.

53 Aanvankelijk leek het erop dat een deel van het dak was ingestort. Er werd daarom enige tijd rekening gehouden met een mogelijke instorting van het dak en zelfs met instabiliteit van het gebouw. Hoewel de betreffende bevelvoerder dit beeld spoedig rechtzette (het bleken de PUR-sandwichpanelen te zijn), bleef in het CoPI, het ROT en in de media lange tijd het beeld bestaan dat het flatgebouw deels was ingestort.

Het blijkt alles bij elkaar een erg arbeidsintensief proces. Die ochtend worden er zo'n 100 brandweermensen (twee compagnieën) uit twee veiligheidsregio's, tien ambulances⁵⁴ en verschillende politie-eenheden ingezet. Voordat de opschaling gereed is, komt het redden van de bewoners vooral neer op de brandweereenheden die als eerste ingezet zijn. De brandweermensen van deze eenheden gaan tot het uiterste van wat nog mogelijk en verantwoord is. Er worden tot 'vijf of zes' ademluchtflessen per persoon verbruikt, waar normaal gesproken één of twee de limiet is.

Rond 9.00 uur zijn vrijwel alle bewoners uit het pand op één echtpaar na dat in een badkamer wordt aangetroffen. Rond 10.00 uur wordt met speurhonden van USAR-NL een laatste controle gedaan. Om 10.22 uur wordt bevestigd dat het pand inderdaad leeg is. Alle bewoners van de seniorenflat zijn dan nog in leven. Zestien bewoners zijn naar een ziekenhuis vervoerd, andere bewoners zijn opgevangen in het wijkcentrum dat op ongeveer 100 meter van de flat ligt, of zijn inmiddels vertrokken naar familie of kennissen.

4.3 Dilemma's

De brand bij De Notenhout was een ongewoon incident. Omdat er een groot aantal minder zelfredzame mensen in veiligheid gebracht moest worden en er tegelijkertijd een brand moest worden bestreden, vroeg dit incident meer capaciteit dan de brandweer redelijkerwijs in zo'n kort tijdsbestek kon leveren. Vanuit alle drie de Nijmeegse kazernes is zeer snel uitgerukt naar deze brand. Eenheden uit andere gemeenten (en zelfs eenheden uit een andere veiligheidsregio) deden er uiteraard langer over om ter plaatse te komen. Er moesten keuzes worden gemaakt hoe de beschikbare capaciteit ingezet moest worden. Moest prioriteit worden gegeven aan het evacueren van bewoners of aan het blussen van de brand? Hoe kon voldoende rekening worden gehouden met de veiligheid van zowel bewoners als van brandweermensen? Kon worden teruggevallen op bestaande procedures (preparatie) of was improvisatie hier meer op zijn plaats? Deze vragen naar de best moge-

54 In totaal zijn er zestien personen naar verschillende ziekenhuizen vervoerd. Sommige ambulances hebben meerdere keren gereden.

lijke aanpak van de incidentbestrijding vormen in deze casus een rode draad. Op de achtergrond van dit incident speelt nog een meer beleidsmatig vraagstuk, namelijk het dilemma rondom ouderenhuisvesting. Feit is dat steeds meer ouderen steeds langer zelfstandig wonen, al dan niet met meerdere ouderen in één flatgebouw (seniorenflat). Voor deze zelfstandige woningen gelden dezelfde brandveiligheidseisen als voor woningen waarin jongere mensen wonen. De vraag dringt zich op hoe de maatschappij en de brandweer in het bijzonder met deze ontwikkeling om moet gaan. Ook op dit beleidsmatige dilemma zullen we hieronder ingaan.

Redden of blussen?

Toen de eerste eenheden van de brandweer ter plaatse kwamen, was er sprake van een hectische situatie. Er was een uitlaande brand in een snackbar en er riepen mensen vanuit hun ramen en vanaf hun balkons naar de brandweer om hulp. In het brandweeronderwijs wordt geleerd dat het redden van mensen voor blussen gaat. Immers: het redden van een mensenleven wordt belangrijker geacht dan het beperken van schade aan een pand of inventaris. Toch zijn er gevallen bekend waarbij er beter eerst geblust kan worden, bijvoorbeeld wanneer de omvang van de brand beperkt is en de brand snel en eenvoudig geblust kan worden. Door eerst te blussen, heeft de brandweer daarna de handen vrij om zich op de redding te concentreren en is er geen hinder meer van de (vaak onvoorspelbare) dynamiek van vuur en rook. Deze aanpak is bijvoorbeeld toegepast bij een brand in de flat 'Het Lichtpunt' in Rotterdam, in het voorjaar van 2014 (Blijlevens et al., 2014).

Van tevoren is echter meestal niet goed te voorspellen of de brand inderdaad snel en eenvoudig te blussen is en wat het effect van de blussing is op de veiligheid van de bewoners. Vaak leidt het blussen van een brand tot een tijdelijke toename van hitte en rook (vanwege stoomvorming). Dit kan voor bewoners een bedreiging vormen. Een andere moeilijkheid is dat de brandweer in de praktijk nauwelijks tijd heeft om tot een afgewogen keuze te komen. Op basis van summiere informatie moet de keuze direct na aankomst worden gemaakt.

De inschatting van de Nijmeegse brandweer was dat de brand bij De Notenhout niet snel en eenvoudig geblust kon worden. Tegelijkertijd was er bij een deel van de bewoners een kritieke situatie ontstaan waarbij de brandweer door snel te handelen het verschil tussen leven en

dood kon betekenen. Dit heeft geleid tot de keuze om eerst te redden en dan te blussen. Achteraf bezien moet geconstateerd worden dat dit in dit geval de juiste keuze was. Zeker in het eerste uur van de incidentbestrijding was vrijwel alle capaciteit nodig voor het redden en evacueren van de bewoners en kon de brand alleen 'onder controle' gehouden worden met een enkele straal. Toen de brand later alsnog geblust werd, zorgde dit voor een toename van de hitte en rook door een deel van het flatgebouw. Als deze toename van hitte en rook eerder had plaatsgevonden, was dit de overleefbaarheid en de ontvluchtingsmogelijkheden in de flat niet ten goede gekomen.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de brandweer in zekere zin 'geluk' heeft gehad dat de brand zich niet verder door het flatgebouw verspreid heeft. Was dit wel het geval geweest, dan was de brandweer er niet aan ontkomen om toch een aanzienlijk deel van de beschikbare capaciteit vrij te maken voor de brandbestrijding ten koste van de redding.

Evacuatie via liften of via trap?

'In geval van brand liften niet gebruiken'. Deze waarschuwing is vaak te lezen in de galerij van panden met liften. Ook in brandweeropleidingen wordt geleerd dat liften niet gebruikt mogen worden om mensen te evacueren. De reden hiervan is dat liften elektriciteit nodig hebben en bij brand de elektriciteit uit kan vallen of om veiligheidsredenen afgeschakeld wordt. De liften kunnen dan vast komen te zitten, waarbij het risico bestaat dat de inzittenden zullen omkomen.

Bij de evacuatie van de bewoners van De Notenhout heeft de brandweer toch gebruikgemaakt van de liften. Het evacueren van de verminderd mobiele (en soms zwaarlijvige) bewoners via de trap kostte erg veel tijd en energie. Zouden de liften niet (kunnen) worden gebruikt, dan zouden andere bewoners pas veel later gered kunnen worden en lange tijd in de rook moeten blijven. Hierdoor zouden ze zeer waarschijnlijk gezondheidsschade oplopen en in sommige gevallen zouden hun kansen om de brand te overleven, sterk afnemen. Een van de bevelvoerders van de brandweer constateerde dat de liften niet door de brand bedreigd werden en dat de stroomvoorziening in orde was. Mocht er een lift onverhoopt toch uitvallen, dan bestond de mogelijkheid om de bediening direct handmatig over te nemen. Dit alles leidde tot de keuze om de liften in dit geval *wel* te gebruiken. Omdat in Nederland de heersende overtuiging nog is dat liften bij brand niet gebruikt mogen worden, getuigt deze keuze van moed. In het buitenland, en met name in de Verenigde Staten, wordt er overigens al langer genuanceerder gedacht over het gebruik van liften bij acute evacuaties (zie Ronchi & Nilsson, 2013).

Preparatie versus improvisatie

Een andere vraag die bij dit incident speelde, was hoe de brandweereenheden aan te sturen. In brandweeronderwijs en in brandweeroefeningen wordt ervan uitgegaan dat bij een incident de hoogste leidinggevende van de brandweer beschikt over alle relevante informatie en dat hij of zij het overzicht heeft. Deze man of vrouw wikt en weegt, neemt besluiten en geeft opdrachten.

Het is al langer bekend dat deze (hiërarchische) vorm van commandovoering vooral een theoretisch model is en dat dit model in de praktijk lang niet altijd als zodanig wordt toegepast. Hier heeft de Brandweeracademie de afgelopen drie jaar uitgebreid onderzoek naar gedaan (Hazebroek et al., 2015). Brandbestrijding in een complexe en onoverzichtelijke situatie (zoals bij De Notenhout het geval was) is meer gebaat bij een wat minder strakke hiërarchische aansturing, waarbij de beslissingsbevoegdheid meer bij uitvoerende eenheden wordt neergelegd. Deze wijze van optreden wordt 'swarming' genoemd. Hoewel in les- en leerstof van de brandweer het begrip 'swarming' (nog) niet voorkomt en wordt uitgegaan van het hiërarchische model, wordt er in de dagelijkse brandweerpraktijk vaak minder strikt hiërarchisch opgetreden dan in theorie wordt verondersteld. Hoewel de brandweerlieden die bij de bestrijding van deze brand betrokken waren niet volgens het 'swarming-principe' waren opgeleid en getraind (en mogelijk niet eens met het begrip 'swarming' bekend waren), hebben zij wel als zodanig gehandeld. Omdat het voor de OvD (die buiten op straat stond) onmogelijk was om een compleet en actueel beeld te krijgen van wat er in het flatgebouw allemaal aan de hand was, was in dit geval 'swarming' oftewel eenheden 'naar bevind van zaken' laten handelen, de meest efficiënte wijze van optreden.

Veiligheid bewoners of veiligheid brandweerpersoneel?

Het brandweervak geldt als een risicovol vak. Zowel binnen als buiten de brandweer is de heersende opvatting dat risico's nu eenmaal bij het brandweervak horen en dat brandweermensen persoonlijke risico's nemen. Al wordt er nog zo vaak geroepen 'eigen veiligheid eerst', als de situatie daarom vraagt is de kans groot dat brandweermensen persoonlijke risico's nemen. Dit geldt zeker wanneer het leven van anderen op het spel staat. Toch wijzen de cijfers uit dat er relatief weinig brandweerlieden omkomen bij het redden van mensen. Verreweg de meeste

brandweermensen komen om bij acties die tot doel hebben materiële schade (aan goederen of gebouwen) te beperken (Rosmuller, 2005). De laatste jaren zijn er binnen de brandweer veel initiatieven genomen om het brandweervak veiliger te maken en om brandweermensen te stimuleren mogelijke risico's goed af te wegen, voordat zij tot actie overgaan.

Bij de brand in De Notenhout zijn brandweermensen onmiskenbaar over grenzen gegaan van wat normaal gesproken nog verantwoord wordt geacht, met name op het vlak van de fysieke belastbaarheid. Terwijl in sommige korpsen geldt dat brandweerlieden moeten stoppen en zich moeten laten aflossen als zij één fles ademlucht (300 bar) hebben verbruikt, hebben bij deze brand verschillende brandweermensen 'vijf of zes' ademluchtflessen verbruikt. Hoewel zij fysieke uitputtingsverschijnselen vertoonden, zijn zij nog lange tijd doorgegaan met de inzet. Dit brengt een risico met zich mee, omdat uitputting ertoe kan leiden dat het vermogen tot helder denken en oordelen afneemt, terwijl ook de fysieke kracht afneemt die nodig is om een inzet veilig uit te kunnen voeren.

In dit geval waren alle betrokkenen het erover eens dat de genomen risico's bij de brand in De Notenhout gerechtvaardigd waren, gezien de belangen die er op het spel stonden (het redden van mensenlevens). Achteraf heeft er nauwelijks discussie plaatsgevonden over het nut en de noodzaak van de genomen risico's en zijn de risico's die genomen werden nauwelijks als een 'dilemma' geïdentificeerd. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de genomen risico's niet hebben geleid tot aantoonbare negatieve effecten voor de betrokken brandweerlieden. Was dit wel het geval geweest, dan was er – achteraf – misschien anders geoordeeld.

Ouderenhuisvesting en brandveiligheid

Zoals gezegd staat de casus 'De Notenhout' niet op zichzelf. Mensen worden in Nederland gemiddeld steeds ouder en het aantal geboortes gerelateerd aan het aantal inwoners is de laatste decennia sterk afgenomen. Dit betekent dat Nederland te maken krijgt met een relatieve stijging van de groep ouderen in de samenleving en dat het aandeel 'hoogbejaarden' binnen deze groep ook steeds groter wordt ('dubbele vergrijzing'). De verwachting is dat deze vergrijzing de komende jaren alleen maar toe zal nemen en dat rond 2040 ongeveer de helft van

de Nederlandse bevolking ouder dan 65 jaar zal zijn (Hagen & Van Zoonen, 2015).

Daarnaast kan geconstateerd worden dat ouderen steeds vaker en steeds langer zelfstandig wonen. Dit is deels een eigen keuze, maar deels ook noodgedwongen omdat de criteria om in aanmerking te komen voor een kamer in een verzorgings- of verpleegtehuis de laatste jaren steeds strenger zijn geworden. Vanuit de overheid wordt het langer zelfstandig wonen ook gestimuleerd. Als ouderen zorgbehoevend zijn, wordt deze zorg steeds meer 'geëxtramuraliseerd': ouderen ontvangen gedurende één of meer momenten per week of per dag zorg aan huis.

Wanneer het gaat om brandveiligheid, stellen deze ontwikkelingen de samenleving (en de brandweer in het bijzonder) voor een dilemma. Want als ook ouderen die hulpbehoevend en verminderd zelfstandig zijn in 'gewone' woningen wonen, waarvoor het 'gewone' brandveiligheidsregime geldt, wat betekent dat dan voor de veiligheid van deze mensen? De brandveiligheidsregels uit het Bouwbesluit 2012 zijn gebaseerd op het uitgangspunt dat mensen bij brand veilig moeten kunnen vluchten. De praktijk bij ouderen is echter vaak anders, zoals we onder meer bij deze casus hebben kunnen zien. Ouderen zijn voor het vluchten vaak aangewezen op de hulp van anderen, aangezien ouderen relatief vaker een verminderde zelfredzaamheid hebben. Deze 'anderen' kunnen medebewoners zijn of burens. Maar als de medebewoners of burens zelf ook verminderd zelfredzaam zijn, zal het in veiligheid brengen van mensen toch vooral neerkomen op de brandweer.

Tegenwoordig wonen veel ouderen bij elkaar in zogenoemde 'seniorencomplexen'. Soms zijn dit voormalige verzorgingstehuizen die zijn omgevormd tot zelfstandige woningen en waarbij de institutionele zorg is komen te vervallen. Soms zijn dit ook woongebouwen die zijn gebouwd met het specifieke doel om ouderen te huisvesten, waarbij de verhuurder een minimumleeftijd vaststelt om in aanmerking te kunnen komen voor een appartement (zoals bij De Notenhout het geval was). De casuïstiek laat zien dat bij brand in een dergelijk complex de rook zich relatief makkelijk kan verspreiden, ook al gelden er bepaalde eisen ten aanzien van brandwerende scheidingen; de praktijk is dat brandwerendheid geen 'rookwerendheid' is. In zo'n geval moeten vaak tientallen oudere en soms verminderd zelfredzame mensen door de

brandweer geholpen worden met het ontluchten van het pand. Het grootste dilemma op dit gebied voor de nabije toekomst is hoe hiermee om te gaan. In onderstaand kader schetsen wij twee opties.

Brandveiligheid van ouderenhuisvesting: twee opties

Een eerste optie om met brandveiligheid van ouderenhuisvesting om te gaan, is om de bestaande situatie te accepteren als een 'fact of life'. Aangezien het percentage ouderen in onze samenleving toeneemt (vergrijzing) en ouderen langer, al dan niet in 'seniorencomplexen', (semi)zelfstandig blijven wonen, betekent dit dat in de nabije toekomst vaker ouderen door brand zullen omkomen. Het aantal ouderen in Nederland dat omkomt door brand zal dan waarschijnlijk in de komende decennia oplopen van zo'n 15 per jaar naar zo'n 30 per jaar.

Omdat een toename van het aantal doden en gewonden bij brand al snel stuit op emotionele bezwaren, ligt het voor de hand dat van de brandweerorganisatie (impliciet) zal worden verwacht om het maximale te doen om ouderen bij brand te redden. Een stijging van het aantal brandslachtoffers onder ouderen zal immers niet automatisch maatschappelijk geaccepteerd worden, zeker niet als er (weer) doden zouden vallen bij een brand in een seniorencomplex.

Dit betekent dat wanneer de brandweer geconfronteerd wordt met een melding van een brand in een seniorenflat, daar ogenblikkelijk veel mensen en middelen op af moeten ten behoeve van de evacuatie (eventueel in combinatie met blussen). Dat is een grote organisatorische uitdaging, zeker buiten de grote steden. Ook ligt het voor de hand dat individuele brandweermensen waarschijnlijk meer persoonlijke risico's zullen nemen om toch 'te redden wat er te redden valt'. Meer ongevallen onder brandweerpersoneel is dan een logisch gevolg.

De tweede optie is om de gegeven situatie niet te accepteren en de oplossing te zoeken in het voorschrijven van technische en bouwkundige maatregelen die het ontstaan en de verspreiding van brand en rook beperken en die een tijdige en veilige ontluchting mogelijk maken. Hoewel deze optie waarschijnlijk voor relatief weinig kosten een grote veiligheidswinst zal betekenen, conflicteert deze optie met de wens tot deregulering. Het overheidsbeleid is er de afgelopen jaren juist op gericht om het aantal voorschriften terug te brengen en te versimpelen, niet om het aantal voorschriften uit te breiden. Daarnaast worden extra regels voor een specifieke doelgroep door sommige politici als 'betutteling' gezien.⁵⁵

55 Zoals onder meer blijkt uit een motie van Tweede Kamerlid Van der Linde (VVD) van 23 maart 2016 (TK 2015-2016, 32 757, 126).

4.4 Afronding

De incidentbestrijding bij De Notenhout was een complexe aangelegenheid die de brandweer voor verschillende dilemma's plaatste hoe deze brand aan te pakken. Een rode draad vormde de vraag of er strikt 'volgens het boekje' gehandeld moest worden of dat hier beter van afgeweken zou kunnen worden. Dat de betrokken brandweermensen ondanks de hectiek van het moment en ondanks het feit dat zij onder grote tijdsdruk moesten handelen, toch tot weloverwogen afwegingen zijn gekomen, is bijzonder te noemen. Dat zij zich bij die afweging hebben laten leiden door datgene wat zij, gezien de situatie, noodzakelijk achtten in plaats van door (de al dan niet formeel vastgestelde) procedures, is lovenswaardig te noemen. Dit vakmanschap is illustratief voor de hoge kwaliteit brandweezorg die we in Nederland hebben.

De brandweer heeft bij dit incident laten zien dat eenheden niet perse in alle situaties strikt hiërarchisch aangestuurd hoeven te worden. Alternatieve vormen van commandovoering, zoals *swarming* of 'naar bevind van zaken handelen', kunnen succesvol zijn, zeker wanneer in een onoverzichtelijke situatie snel gehandeld moet worden. Ook heeft de brandweer laten zien dat voor een evacuatie wel degelijk van aanwezige liften gebruik kan worden gemaakt.

Daarnaast heeft deze casus eens te meer duidelijk gemaakt dat brandveiligheid bij ouderenhuisvesting een steeds groter vraagstuk wordt dat de brandweer en de samenleving voor een nieuw vraagstuk plaatst. Dit vraagstuk krijgt eigenlijk pas sinds kort de maatschappelijke en politieke aandacht die het verdient.



*Speciaal voor u 1@DieReportage
Verdachten aangehouden voor bedreiging Jumbo
<http://dlvr.it/LKX059>*

5

Bedreiging Jumbo

Edith Leentvaar

5.1 Inleiding

Angst is een slechte raadgever. Een bedreiging roept, vanwege de onzekerheid van het feitelijke risico, soms veel angst op. Wanneer de bedreiging specifiek gericht is op een persoon, is er niet direct sprake van een brede of collectieve onrust. Dat wordt anders wanneer het gevaar willekeurig ieder van ons kan treffen. De terroristische aanslagen in Frankrijk (2015) en België (2016) hebben het denken over de dreiging van een aanslag voor velen veranderd. Helpt het om in situaties van onzekerheid zo veel mogelijk beschikbare informatie te delen, of beïnvloedt dat juist ons gevoel van onrust?

Bedreiging en afpersing komen in ons land met grote regelmaat voor. De politie heeft door de jaren heen ervaring en expertise opgebouwd om in te kunnen schatten of dergelijke berichten en signalen serieus genomen moeten worden. Ondanks al die kennis en kunde blijft onzekerheid natuurlijk een van de belangrijkste aspecten van dit soort incidenten.

De bedreigingen die gericht waren op een aantal Groningse vestigingen van de supermarktketen Jumbo raakten het dagelijks leven van een groot aantal mensen. Een verdacht pakketje bij een eerste filiaal, een ontploffing bij een tweede, een ontruiming vanwege een bommelding in weer een andere vestiging; de incidenten volgden elkaar binnen enkele weken snel op. Tijdens het opsporingsonderzoek, dat een aantal maanden heeft geduurd, werden bij alle Jumbowinkels extra veiligheidsmaatregelen getroffen, maar bleef grote maatschappelijke onrust uit en bleven veel mensen gewoon hun boodschappen bij deze supermarkten doen. Kwam dat omdat er bij alle incidenten alleen

sprake was van overlast of schade en er geen gewonden zijn gevallen? Was het de spreiding over verschillende locaties en in de tijd? Heeft de omslag bij de politie naar een actieve communicatiestrategie met een oproep aan burgers om mee te reageren hieraan bijgedragen?

Het verloop van het opsporingsonderzoek, waarin tips en aanwijzingen na enkele maanden leidden tot de aanhouding van een verdachte, is op zich al bijzonder interessant. De lessen uit deze casus zijn gebaseerd op de afwegingen en keuzes in het communicatieproces. Daarvoor is gebruikgemaakt van evaluaties en artikelen die in de media en op internet zijn verschenen. De medewerking van de communicatieadviseur en onderzoeksleider van de politie zijn essentieel geweest om inzicht te geven in de dilemma's en werkwijze van het politieteam.

5.2 Feitenrelaas

In de nacht van 8 mei 2015 treft een voorbijganger een verdacht pakketje aan bij het Jumbofiliaal aan de Wilhelminakade in Groningen. De Explosieven Opruimingsdienst van Defensie (EOD) wordt ingeschakeld en weet het explosief onschadelijk te maken. De experts geven aan dat ontploffing van het pakketje zeker tot slachtoffers had kunnen leiden.

Enkele dagen later ontvangt Jumbo een dreigmail van een onbekend persoon die een groot aantal 'bitcoins' (een digitale geldeenheid) eist. Daarmee wordt voor de politie meer duidelijk over de achtergrond van het gevonden explosief. Juist omdat er al een eerste incident heeft plaatsgevonden, neemt de politie de dreigmail direct serieus. De dader stuurt in mei nog twee keer een bericht naar Jumbo. Eind mei wordt een explosief bij de Jumbo aan het Overwinningplein in Groningen niet op tijd opgemerkt en ontploft. Schade aan de winkel is het gevolg. De beelden van de bewakingscamera en de verbanden die tussen beide incidenten te leggen zijn, bieden de politie nieuwe informatie voor het opsporingsproces; een Team Grootschalig Onderzoek (TGO) wordt dan actief.

Een kleine week later ontvangt het hoofdkantoor van Jumbo een brief met een vergelijkbare inhoud als de eerdere berichten. Wanneer de dag erna rond het middaguur bij de politie een melding binnenkomt dat er bij weer een andere Jumbovestiging een explosief zou

zijn geplaatst, wordt er direct actie ondernomen en wordt een Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO) ingesteld. Vanwege de eerdere incidenten besluit de politie de supermarkt en de directe omgeving te ontruimen. Dat heeft nogal wat voeten in de aarde, aangezien deze Jumbosupermarkt grenst aan een groot complex van gebouwen. Er wordt daarom multidisciplinair opgeschaald naar GRIP-1. In de snel ingezette ontruiming wordt behalve de Jumbo ook een sportschool en een restaurant meegenomen. Scholen en kantoren zijn omdat het weekend is veelal gesloten, en in het voetbalstadion van FC Groningen wordt op dat moment gelukkig ook geen wedstrijd werd gespeeld. Ook moeten bewoners van twee ruim twintig verdiepingen tellende woontorens worden geïnformeerd en heeft het afzetten van het gebied consequenties voor de parkeergarage onder de Euroborg (met negenhonderd parkeerplaatsen). Al met al gaat het om bijna tweeduizend mensen. Pas in de avond rondt de EOD de zoektocht naar explosieven in en rond de supermarkt af, zonder dat er iets van explosieven gevonden is. De gemeente Groningen organiseert de volgende ochtend een bijeenkomst voor alle omwonenden en ondernemers; een klein aantal mensen maakt hiervan gebruik om zich te laten informeren of vragen te stellen.

De reeks dreigingen is voor de politie reden om enkele gegevens die inmiddels zijn verzameld breed te delen in het programma *Opsporing Verzocht*.⁵⁶ Daarin worden onder andere de camerabeelden vertoond van de Jumbo aan het Overwinningplein waar in mei een explosief tot ontploffing kwam.

De weken daarna blijft het rustig, totdat begin juli een Jumbovestiging aan de Veemarkt in Zwolle een verjaardagskaart ontvangt met daarin een explosieve stof. Gelukkig raakt ook hierbij niemand gewond.

Landelijk worden naar aanleiding van de incidenten in Groningen al extra veiligheidsmaatregelen genomen bij alle meer dan vijfhonderd Jumbovestigingen. De context leidt ertoe dat op meer plaatsen Jumbofiliale tijdelijk moeten worden ontruimd. De Jumbo bij de Euroborg in Groningen wordt in augustus voor de tweede keer ontruimd na de vondst van een verdacht pakketje in een prullenmand. Ook in Rosmalen wordt een filiaal ontruimd; hier wordt in een prullenbak

⁵⁶ Uitzending *Opsporing Verzocht* van 9 juni 2015.

een piepend apparaat aangetroffen, dat bij nader onderzoek veroorzaakt wordt door een lege accu. In Nijmegen is een achtergelaten bak met aardappelsalade al reden voor alarm.

In het opsporingsonderzoek wordt nog met allerlei scenario's rekening gehouden. Is er sprake van één of meer daders? Is 'geld' werkelijk het motief of zijn er andere redenen? Wat te doen als er een periode geen dreigberichten meer binnenkomen en er nog geen verdachte is aangehouden? Of erger, wat als de incidenten toenemen of er door daadwerkelijke explosies gewonden vallen?

Om meer informatie over de dader(s) te krijgen, gaat de politie over op een actieve communicatiestrategie. Een deel van het dossier komt zelfs openbaar op de website van de politie te staan en wordt door tienduizenden mensen bekeken. In een tweede uitzending van *Opsporing Verzocht*, eind augustus 2015, geeft de leider van het politieonderzoek zo veel mogelijk informatie en vraagt het publiek 'mee te speuren'. De oproep leidt tot honderden tips; over (het profiel van) de dader, over materialen die bij de explosies zijn gebruikt, over het motief. Naar aanleiding van de informatie dat een bedrag in bitcoins is geëist, biedt een aantal deskundigen zich aan de politie van kennis te voorzien.

Het – collectieve – opsporingswerk resulteert in oktober 2015, bij een nieuwe poging tot afpersing, in de aanhouding van een 50-jarige man en een jongen van 15 jaar. De man wordt strafrechtelijk vervolgd. In de zomer van 2016 is zijn zaak door de rechter behandeld en is hij veroordeeld tot acht jaar detentie.

De communicatie en samenwerking met het publiek in deze zaak hebben, los van de aanhouding, nog een ander mooi resultaat gebracht: de onderzoeksleider, en daarmee alle teamleden, hebben de eerste Noorder Pers Sociëteit Reuringprijs ontvangen. De prijs wordt toegekend aan diegene 'die op een vernieuwende, creatieve en/of bijzondere manier zorgt voor opschudding op het raakvlak van communicatie en journalistiek'.⁵⁷

57 Bron: www.noorderperssociëteit.nl.

5.3 In hoeverre het publiek bij het opsporingsonderzoek betrekken?

Deze casus heeft meerdere aspecten in zich die interessant zijn om te belichten. Het opsporingsproces en de inschatting van de dreiging bijvoorbeeld, of de samenwerking binnen de multidisciplinaire crisisorganisatie bij de ontruiming in relatie tot het al lopende opsporingsonderzoek. Het meest in het oog springend in het verloop van deze casus is echter de keuze voor openheid in de communicatie over het onderzoek en het betrekken van het publiek (burgerparticipatie) in het opsporingsproces. Van oudsher staat dat op gespannen voet met belangen op het terrein van opsporing. De uitdrukking 'daar kan ik u, in het belang van het onderzoek, geen mededeling over doen' is een welbekend adagium.⁵⁸

In de keuze voor vergaande openheid moest een aantal hindernissen genomen worden. Het doel om het publiek te betrekken en te vragen mee te denken was helder. Tegelijk bestond het risico dat meer openheid het gevoel van onrust of onveiligheid zou versterken, zowel onder het publiek als onder medewerkers van Jumbofiliaalen. Daarnaast moest binnen de politieorganisatie worden afgewogen of de inzet van zoveel personeel verantwoord was en bleef, ten opzichte van de ernst van de dreigingen en incidenten.

Een ander risico was dat alle vormen van communicatie effect zouden kunnen hebben op het gedrag van de dader. In de afweging moesten tegelijk ook de economische belangen van Jumbo worden meegenomen. Ook de betrokkenheid van deze private partij bij het delen van informatie en zoeken naar samenwerking met het publiek is een bijzonder aspect van deze casus.

De keuze tussen het wel en niet delen van informatie met het publiek moest op meerdere momenten worden gemaakt door nieuwe dreigingsberichten en incidenten rond verdachte pakketjes.

In dit hoofdstuk wordt terugblik op de dilemma's in de keuze tussen de reguliere communicatielijnen en de actieve communicatiestrategie, waarin zo veel mogelijk openheid werd gegeven en burgers werd gevraagd te participeren in het onderzoek.

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld Johannink & Jong, 2009.

5.4 Analyse

Crisiscommunicatie is de afgelopen jaren meer en meer een interactief proces geworden, waarin burgers een veel ruimer eigen aandeel hebben gekregen. Iedereen kan via internet of andere kanalen zelf allerlei informatie vinden, zowel actuele berichten als achtergrondinformatie. De opkomst van de sociale media heeft ervoor gezorgd dat iedereen ook informatie kan delen met anderen. De rollen van zender en ontvanger, vaststaande elementen van het communicatieproces, kunnen vandaag de dag dan ook zowel door burgers als de overheid worden ingevuld.

In de eerste fase van het politieonderzoek (na de vondst van het eerste explosief, de dreigberichten en de ontploffing bij het tweede filiaal) is er van brede communicatie met het publiek nog geen sprake. Meerdere onderzoekers houden zich bezig met het onderzoek, er is afstemming met het management van de Jumbo, en er worden buurtonderzoeken uitgevoerd. De bommelding bij de Jumbo bij het Euroborgstadion kan achteraf als een keerpunt gezien worden. De impact van dit incident was veel groter doordat het overdag plaatsvond en daardoor een groot-schalige evacuatie tot gevolg had. Dat betekende in ieder geval dat vanuit de supermarkt en aangrenzende bedrijven en woningen een grote groep mensen betrokken raakte. De multidisciplinaire opschaling en de duur van de zoektocht naar explosieven versterkten de belangstelling van de media en daarmee ook de effecten. De politie werd op de plaats van het incident ook geconfronteerd met de verspreiding van livebeelden via Periscope, een nieuw fenomeen van burgerjournalistiek. Met een telefoon in de hand deed een van de klanten van de Jumbo na de ontruiming direct verslag van de verdere gebeurtenissen rondom de supermarkt en reacties van andere betrokkenen. Die beelden konden door iedereen die zich als volger aanmeldde worden bekeken. Via Periscope konden de volgers ook opmerkingen maken en vragen stellen aan degene die de beelden opnam en uitzond. De maker van de beelden reageerde na afloop als volgt:

‘Ondertussen begonnen de vragen ook via Periscope binnen te komen en toen werd het echt leuk! Want ik kon proberen op die vragen antwoorden te krijgen en de volgers stimuleerden me over “grenzen” heen te gaan. “Gewoon op die COPI-bak afgaan”, zeiden

ze. Zo kreeg ik al mensen van de politie en brandweer te spreken nog voordat de reguliere media er waren. RTV Noord was er wel heel snel en verslaggevers hebben me fantastisch geholpen; met een oplader en een microfoon. Zij wisten te melden dat ik heel veel volgers had, inclusief de NOS! Ik ben dat toen maar gaan noemen bij de interviewtjes, want dat bleek wel indruk te maken als er weer iemand vroeg “waar ik van was”. Bijna niemand kende Periscope, maar men begreep al snel dat ze me serieus moesten nemen. Alle lof overigens voor de woordvoerders van de brandweer en politie die dit, na heel even in de weerstand te zijn geschoten, – “dit hebben we nog niet eerder meegemaakt, ik kom zo bij je terug” – snel door hadden en mij en de inmiddels bijna 1400 volgers goed op de hoogte hielden.⁵⁹

Met de aandacht in de media en de bijeenkomst voor bewoners en ondernemers de dag na de ontruiming, zochten burgemeester Den Oudsten en een woordvoerder van politie naar een balans tussen alertheid en het beperken van de maatschappelijke onrust. ‘Er zijn daadwerkelijk twee explosieven gevonden, dus het is serieus’ (burgemeester) en ‘We zien wel dat het hem [de dader, EL] niet om slachtoffers te doen is. Hij wil vooral schade veroorzaken.’ (politie)⁶⁰

De impact van de dreiging en de ontruiming van de Euroborg en de opvolging van de incidenten in enkele weken voerde de druk op om snel tot resultaten te komen. Dat gebeurde vervolgens onder andere door begin juni de camerabeelden van de verdachte, gemaakt bij de Jumbo aan het Overwinningsplein, te tonen in het televisieprogramma *Opsporing Verzocht*. Ook vroeg de politie of het publiek meer informatie kon geven over de emmer waarin de explosieven waren vervoerd en over een auto die in de directe omgeving geparkeerd stond. De uitzending leverde de politie een twintigtal tips op.

59 ‘En dan doe je opeens via Periscope live verslag van een bommelding’, blog van Rianne Schuurman van 7 juni 2015 op *De nieuwe reporter*. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.denieuwereporter.nl/2015/06/en-dan-doe-je-opeens-via-periscope-live-verslag-van-een-bommelding>.

60 ‘Bommenlegger Jumbo “wil alleen schade veroorzaken”’, blog van Lotte Grimberg van 9 juni 2015 op *De Ondernemer*. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.deondernemer.nl/nieuwsbericht/3479/bommenlegger-jumbo-wil-alleen-schade-veroorzaken>.

De kans op het ontstaan van maatschappelijke onrust bij nieuwe incidenten, het risico dat bij een volgend explosief mensen gewond zouden raken, de zorgen vanuit Jumbo over economische schade wanneer het aantal klanten zou gaan teruglopen, de capaciteit die nodig was tijdens het politieonderzoek, en natuurlijk de drive om een dergelijke zaak op te lossen, brachten de politie ertoe nog actiever richting publiek te gaan communiceren en het publiek ook in het onderzoek te betrekken. Dit idee omzetten in de praktijk vroeg eerst nog wel de nodige afweging en voorbereiding.

Ten eerste zou actieve communicatie over de bedreigingen en de incidenten die hadden plaatsgevonden, de maatschappelijke onrust kunnen verminderen, maar ook kunnen versterken. De NCTV merkt in de ‘Handreiking terrorismegevolgbestrijding’ hierover het volgende op:

‘Communicatie bij een dreiging roept altijd de vraag op of het publiekelijk communiceren verstandig is of dat er beter (nog) niet kan worden gecommuniceerd. Een dreiging kan onbedoeld bijdragen aan angst en onrust, terwijl er geen of een beperkt handelingsperspectief is.’ (NCTV, 2015, p. 11)

Communiceren over risico's

Enkele jaren geleden bleek sprake van onrust vanwege bedreigingen toen bij meerdere basisscholen en een kinderopvang in Weesp dreigementen waren binnengekomen. In overleg tussen de gemeente, de politie en de scholen werd een brief opgesteld om de ouders hierover te informeren. Een potentieel gevaar voor kinderen brengt onvermijdelijk hun ouders in beroering; de inhoud van de brief was echter niet veel meer dan een beschrijving van de situatie (dreiging) en enkele maatregelen die waren afgesproken. Nadere informatie waaruit de dreiging bestond, de betekenisgeving en een handelingsperspectief ontbraken. Het leidde tot grote onrust onder de ouders. Hetzelfde fenomeen deed zich voor bij de dreiging die in 2013 uitging naar middelbare scholen en het beroepsonderwijs in Leiden. Aangezien de maatregelen (het sluiten van de scholen en extra beveiliging) niet voor alle scholen werden genomen, ontstond er onrust bij de ouders van kinderen op de onderwijsinstellingen die hierin niet betrokken waren (zie Van Duin & Ponjee, 2014).

Andersom beïnvloedde in 2011 de berichtgeving van het RIVM over de EHEC-uitbraak in Duitsland het eetpatroon van veel Nederlanders, doordat de bacterie in verband werd gebracht met rauwe groenten als komkommer, sla en taugé. De besluiten van andere landen om geen groente en fruit uit ons land te importeren bracht op zijn beurt forse schade toe aan de agrarische sector. Bij het ontstaan van de eerste onrust speelde zeer waarschijnlijk een rol dat de epidemie in Duitsland pas na enkele weken werd (h)erkend en de gevolgen daardoor dus groter waren dan nodig was geweest. De dodelijke slachtoffers en de voor lange tijd onbekende bron van de besmetting maakten dat er terughoudend werd gecommuniceerd over de relatief kleine risico's van EHEC zelf, en juist veel over de maatregelen. De negatieve kant van de berichtgeving kreeg daarmee de overhand. Daardoor was er in een later stadium weer een nieuwe campagne nodig om het vertrouwen in de Nederlandse groente- en fruitsector te herstellen.

Een ander aspect dat voor de politie een rol speelde was hoe de dader zou reageren op de verandering in communicatiestrategie. Een eerste mogelijkheid was dat de dader door alle extra aandacht voorzichtiger zou worden en zich zou terugtrekken; daarmee zou het opsporingsonderzoek moeilijker worden. Een tweede mogelijkheid was dat de dader zich door alle extra aandacht opgejaagd zou voelen en, als een kat in het nauw, grotere risico's zou gaan nemen.

Een doelgroep die in de afwegingen ook specifiek werd meegenomen, was de Jumbo. Voor het bedrijf speelden meerdere, soms tegenstrijdige, belangen. Bedreigingen of andere incidenten worden in de commerciële sector vaak zo lang mogelijk stilgehouden om schade aan het imago van het bedrijf of merk te voorkomen. Door de vondst van een verdacht pakketje, een explosie en een ontruiming was die lijn inmiddels een gepasseerd station. Actieve communicatie, gericht op een zo breed mogelijk publiek, kon alsnog economische schade betekenen. Tegelijk moest de directie rekening houden met de onrust onder het personeel. Nadat was gebleken dat de bezorging van de verjaardagskaart met een explosieve stof pas enkele weken later aan het personeel bekend was gemaakt, had een vakbond al om meer openheid van zaken gevraagd.⁶¹ Boven alles was de wens van de winkelketen dat de dreiging

61 Distrifood, 7 augustus 2015. Branche & Bedrijf: Nieuws: FNV keurt houding Jumbo over dreiging af. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.distrifood.nl/branche-bedrijf/nieuws/2015/8/fnv-keurt-houding-jumbo-over-dreiging-af-10192170>.

en incidenten zouden eindigen, liefst door aanhouding van een dader, zodat ook meer duidelijk zou worden over het motief. De gezamenlijke doelstelling om het onderzoek te versnellen zonder daarmee extra onrust te veroorzaken en juist het vertrouwen in de betrokken partijen te behouden was daarmee de basis voor de samenwerking tussen politie en Jumbo.

Een laatste horde die genomen moest worden in de afweging van de nieuwe communicatiestrategie was de capaciteit die nodig was voor de uitvoering ervan. De aanpak vroeg om opschaling naar een ECCT (eenheidscrisiscommunicatieteam) om alle noodzakelijke onderdelen te kunnen invullen. Daarbij ging het onder meer om afstemming met de leider van de SGBO en met de leider van het TGO, het briefen en de aansturing van het team, het maken van omgevingsanalyses, het coördineren van alle berichten op sociale media, een webredacteur, een persvoorlichter, en tegensprekers/lezers. Het personeel dat zich hierop zou gaan richten, moest worden vrijgemaakt van andere werkzaamheden.

De voordelen van de keuze voor de actieve communicatiestrategie, en dan met name de grotere kans op nieuwe informatie voor het opsporingsonderzoek en het behouden van vertrouwen door inzicht te geven in wat tot nu toe bekend was, wogen uiteindelijk op tegen de nadelen (de mogelijke economische schade voor Jumbo, een mogelijk risicovolle reactie van de dader en de benodigde inzet van de politieorganisatie). Het sloot aan bij de opdracht van de SGBO, waarin veiligheid prioriteit kreeg boven de belangen vanuit opsporing, zoals privacy en het opbouwen van bewijslast. De voorbereidingen startten om delen van het onderzoeksdossier op de website van de politie te plaatsen. Het moment van publiekelijk openbaar maken moest nog enkele keren uitgesteld worden door incidenten die plaatsvonden en nieuwe dreigberichten die bij Jumbo en de politie binnenkwamen. Elke keer werd daarna opnieuw overleg gevoerd in de SGBO en afgestemd met het TGO of hierdoor de gekozen strategie aangepast moest worden.

Uiteindelijk kon half augustus met een uitzending van *Opsporing Verzocht* het publiek opnieuw betrokken worden bij het onderzoek. Vanaf dat moment waren delen van het onderzoeksdossier te vinden op de website van de politie: de beelden van de bewakingscamera, waarop de dader (vaag) te zien is bij de Jumbo aan het Overwinningssplein,

het verwachte profiel van de dader, de mogelijke motieven en de kookwekkers die bij de explosieven waren gebruikt. Ook stonden op de website een infographic met een tijdlijn en enkele vragen waarmee de politie nieuwe aanknopingspunten hoopte te vinden, zoals over een geparkeerde auto en gestalde fiets. De televisie-uitzending was echter niet de enige manier waarop de politie burgers informeerde en hun hulp inriep. Er werden ook berichten uitgedaan via Twitter, Facebook, Instagram, Burgernet, de politie-app en een YouTubekanaal. Sommige van deze media zijn specifiek voor deze casus voor het eerst ingezet. Zo ontstond het idee om in een filmpje een directe oproep te doen en werd in korte tijd met geïmproviseerde middelen de leider van het onderzoek voor een camera geplaatst om zo de dialoog met het publiek aan te gaan.

De communicatieaanpak kreeg veel belangstelling. Binnen een dag ontving de politie al meer dan 250 tips, het tienvoudige van de reacties na de eerste uitzending in *Opsporing Verzocht*. Na een week hadden al meer dan 80.000 mensen het digitale dossier op de website bezocht en waren de filmpjes op YouTube 165.000 keer bekeken.⁶² Een algemene analyse van de berichten op sociale media laat zien dat in die week het aantal berichten over de bedreigingen van de Jumbo opeens steeg naar een gemiddelde van zo'n 300 berichten per dag.

Het communicatie- en het onderzoeksteam draaiden die periode op volle toeren; de gekozen lijn betekende dat alle informatie dagelijks gelezen en verwerkt werd en dat er reacties teruggeplaatst werden, zowel over het proces (waar kwamen de meeste tips op binnen) als over de inhoud (toevoegen van een nieuw motief, nieuwe vragen). Ondertussen was er ook een dagelijkse monitoring van sociale media en van het aantal klanten in de supermarkt om na te gaan of de maatschappelijke onrust zich uitbreidde of niet.

De toenemende aandacht werkte natuurlijk ook door in alertheid van het winkelend publiek en personeel, wat terecht of niet terecht weer tot meldingen van verdachte situaties leidde. Er werden in die weken in Rosmalen, Berlicum, Den Haag, Hillegom, Nijmegen en wederom bij het Euroborgstadion in Groningen supermarkten ontruimd. Ook bij deze laatste inzet was het communicatieteam van de politie alert en

62 Bron: politie.nl/jumbo (inmiddels niet meer online beschikbaar).

werd een liveblog gestart van de gebeurtenissen die gelukkig minder langdurig waren dan bij de eerdere ontruiming. Het bericht van 'loos alarm' werd als afsluiting op de liveblog direct gevolgd door een oproep om mee te blijven denken in het onderzoek.

De meest concrete aanwijzing die de politie had, de gebruikte kookwekkers, bleek ook de meest succesvolle. Gekoppeld aan andere informatie die het publiek aanleverde, kon de politie bij een volgende poging tot afpersing twee verdachten arresteren. Ook hierover is het publiek via alle ingezette kanalen geïnformeerd, waarbij de persconferentie over de aanhouding zelfs via Periscope werd uitgezonden en vragen tijdens de live-uitzending via Twitter werden beantwoord.

5.5 Afronding

De rol van communicatie in ons leven is enorm toegenomen; 'we communiceren meer dan we eten' (Regtvoort & Siepel, 2007, p. 16). Zowel de overheid als de media en het publiek zijn er steeds meer van doordrongen dat de rol van de overheid niet meer alleen die van nieuwsbrenger is. Beelden van incidenten kunnen via burgerjournalistiek zelfs live worden gevolgd, zoals bleek in de Periscope-uitzending tijdens de ontruiming van de Jumbo bij het Euroborgstadion in Groningen. Informatie over een dader of slachtoffer is binnen de kortste keren via Facebook of Twitter bekend. Voor de overheid ligt het accent van de crisiscommunicatie dan vooral in het bevestigen van informatie en het duiden van de crisis.

Een belangrijke les van deze casus is dat het niet bij het constateren van die veranderingen hoeft te blijven, maar dat je je ook kunt afvragen hoe die ontwikkelingen in onze manier van communiceren te benutten zijn. Wanneer er voor een opsporingsonderzoek juist behoefte is aan informatie, is het de kunst om al die kennis die in de samenleving beschikbaar is op een goede manier boven water te krijgen. Het inzetten van het publiek als laagdrempelige rechercheur ging niet zonder slag of stoot, maar bleek tijdens deze casus wel behoorlijk effectief. Een eerste bouwsteen daarvoor was het inzicht dat de keuze voor open communicatie en betrokkenheid van het publiek het belang van openbare orde (veiligheid) diende en de zo verkregen aanvullende informatie ook een bijdrage kon leveren aan het opsporingsonderzoek. Dat maakte

de weg vrij om de noodzakelijke capaciteit hiervoor vrij te maken. De tweede bouwsteen werd gevormd door een kundig en gedreven communicatieteam. Een team, waarin alle denkbare scenario's werden voorbereid, waarvan de leden bedreven waren in het verspreiden van en reageren op berichten via alle mogelijke communicatiekanalen, waarin men durfde te experimenteren en mee te bewegen met nieuwe vormen, en waarin er kritisch gekeken is naar nut en noodzaak in de uitvoering van de communicatiestrategie.

Een afweging over openheid van onderzoeks dossiers zal altijd moeten blijven plaatsvinden om zo ook onze rechtsbeginselen te kunnen waarborgen. Angst voor, onbekendheid met of onervarenheid in het nieuwe, zoals veranderende doelgroepen of mogelijkheden in techniek, moeten daarin niet als slechte raadgever optreden.



Foto: John van der Tol

6

Overlijden arrestant leidt tot Haagse rellen

Vina Wijkhuijs, Anouk Ros, Menno van Duin

6.1 Inleiding

In de zomer van 2015 is het opnieuw onrustig in de Haagse Schilderswijk. Vonden er een jaar eerder verschillende demonstraties plaats voor en tegen de Islamitische Staat (IS), deze zomer is de wijk het toneel van rellen naar aanleiding van de dood van Mitch Henriquez. De 42-jarige Arubaan overlijdt op zondag 28 juni in het ziekenhuis, nadat hij de avond ervoor bij het verlaten van een festival in het Zuiderpark was gearresteerd. Op maandag 29 juni en de daaropvolgende avonden breken er heftige rellen uit op en rond het Hobbemaplein. De politie, en in het bijzonder de politie-eenheid Den Haag, wordt verweten racistisch te zijn en bij de aanhouding van Mitch Henriquez buitenproportioneel geweld te hebben gebruikt.

Het overlijden van Mitch Henriquez en de rellen die daarop volgen, trekken landelijke aandacht in de media en politiek. De Haagse driehoek staat voor de lastige taak de gemoederen tot bedaren te brengen. Het gaat aanvankelijk om de vraag in hoeverre er ruimte kan worden geboden aan een betoging om emoties over het drama te uiten, met het risico dat er openbare orde-problemen ontstaan. Wanneer zich eenmaal meerdere avonden achtereen rellen hebben voorgedaan en verschillende agenten zijn bedreigd, ziet de driehoek zich gesteld voor de vraag hoe de rust in de wijk te doen terugkeren.

In dit hoofdstuk komen deze twee dilemma's aan de orde. Het hoofdstuk is mede gebaseerd op gesprekken met respectievelijk burgemeester Van Aartsen van Den Haag, voormalig plaatsvervangend hoofdofficier van justitie Nooy, politiechef Van Musscher en de heer Van der Vet, directeur Veiligheid bij de gemeente Den Haag.

6.2 Feitenrelaas

Zaterdagavond 27 juni vindt in het Haagse Zuiderpark het drukbezochte popfestival 'Night at the Park' plaats; het festival trekt zo'n 30.000 bezoekers.⁶³ Bij het verlaten van het festivalterrein, zo rond 21.45 uur, spreekt Mitch Henriquez enkele politieagenten aan. Hij zou hebben geroepen dat hij een wapen had. De agenten willen hem aanhouden, maar Henriquez verzet zich. Er volgt een worsteling, waarbij Henriquez door agenten op zijn buik tegen de grond wordt gewerkt en in bedwang wordt gehouden. Omstanders die van de worsteling getuige zijn en dichterbij proberen te komen, worden op afstand gehouden. Enkel van hen maken van de worsteling beeldopnamen, die de dagen erna veel bekeken worden op YouTube. Daarop is te zien hoe Henriquez uiteindelijk door twee politieagenten moeizaam in een ME-busje wordt gedragen, waarmee hij naar het politiebureau zou worden vervoerd. Onderweg blijkt echter dat hij per ambulance moet worden overgebracht naar het ziekenhuis, alwaar hij zondagavond 28 juni overlijdt.

De premier van Aruba en de Arubaanse gevlmachtigd minister in Den Haag worden maandag 29 juni door minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van het overlijden van hun landgenoot op de hoogte gebracht. Plasterk verzekert hen dat er door de Rijksrecherche een onafhankelijk onderzoek naar de omstandigheden rond zijn dood zal plaatsvinden.⁶⁴ Het OM, dat de avond van zijn overlijden een eerste bericht naar buiten had gebracht, komt maandag met een aangepaste verklaring over wat er die bewuste zaterdagavond is gebeurd:⁶⁵

63 *De Volkskrant*, 4 juli 2015. Nieuws binnenland: Wat gebeurde er precies met Mitch Henriquez? Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.volkskrant.nl/binnenland/wat-gebeurde-er-precies-met-mitch-henriquez-a4094155/>.

64 NOS, 29 juni 2015. Nieuws binnenland: Politiek: Plasterk belt met Arubaanse leiders over arrestatie. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/2044143-plasterk-belt-met-arubaanse-leiders-over-arrestatie.html>.

65 OM, 29 juni 2015. Actueel: Nieuwsberichten: Rijksrechercheonderzoek naar overlijden Arubaanse man na aanhouding. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@89876/overlijden/>.

‘De man verzette zich tegen zijn aanhouding en de politie gebruikte daarom geweld tegen de man om hem over te brengen naar het politiebureau. Wat er vervolgens gebeurde, wordt nader onderzocht.’

Onderwijl zijn via sociale media de beelden verspreid die omstanders van de aanhouding hebben gemaakt. Ook verschijnen er op sociale media berichten om te protesteren tegen het politieoptreden en de dood van Mitch Henriquez. Volgens de berichten vindt de demonstratie maandagavond om 20.30 uur plaats bij het politiebureau De Heemstraat in de Schilderswijk. De signalen bereiken ook de Haagse driehoek: burgemeester Van Aartsen, hoofdofficier van justitie Nooy en politiechef Van Musscher. Hoewel bij de burgemeester geen officieel verzoek tot het houden van een demonstratie is ingediend, worden de nodige voorbereidingen getroffen.

Zoals de berichten deden vermoeden, verzamelen zich maandagavond zo’n vijfhonderd mensen bij politiebureau De Heemstraat. De demonstratie begint vreedzaam, maar loopt vanaf 21.15 uur ernstig uit de hand. Politiemensen worden bedreigd en bekogeld met stenen. Als een aantal betogers probeert het politiebureau te bestormen, grijpt de ME in. De demonstranten verspreiden zich door de wijk en richten talloze vernielingen aan. Ook worden er winkels geplunderd. Tot diep in de nacht blijft het onrustig; er worden zestien mensen gearresteerd.

De volgende dag gaat burgemeester Van Aartsen samen met politiechef van Musscher naar de Schilderswijk om met buurtbewoners en ondernemers te spreken die vanzelfsprekend aangedaan zijn door de rellen. De familie van Mitch Henriquez, alsook burgemeester Van Aartsen en minister Van der Steur van Veiligheid en Justitie (VenJ) roepen op de kalmte te bewaren. Desondanks is het dinsdagavond opnieuw onrustig in de Schilderswijk. Elf mensen worden aangehouden voor openlijke geweldpleging en vandalisme.

Op woensdag 1 juli geven hoofdofficier Nooy, burgemeester Van Aartsen en politiechef Van Musscher gezamenlijk een persconferentie. Op de persconferentie maakt de hoofdofficier van justitie de voorlopige uitkomsten van de sectie op het lichaam van Mitch Henriquez bekend:⁶⁶

66 NOS, 1 juli 2015. Nieuws binnenland: Arubaanse arrestant kwam om door politiegeweld, vijf agenten verdacht. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/2044527-arubaanse-arrestant-kwam-om-door-politiegeweld-vijf-agenten-verdacht.html>.

‘Volgens het sectierapport kan het overlijden van het slachtoffer zeer waarschijnlijk worden verklaard door een bij hem ontstaan zuurstoftekort. Het is aannemelijk dat dit zuurstoftekort is ontstaan als gevolg van het politieoptreden.’

De vijf agenten die bij de aanhouding van Mitch Henriquez betrokken waren, heeft politiechef Van Musscher met onmiddellijke ingang buiten functie gesteld, zo meldt hij tijdens de persconferentie.⁶⁷ Het betekent dat zij voor de duur van het onderzoek hun functie niet mogen vervullen en ook geen andere werkzaamheden mogen doen.

Die avond verzamelen zich opnieuw enkele honderden jongeren bij bureau De Heemstraat en op en rond het Hobbemaplein. Zij richten voor de derde achtereenvolgende avond vernielingen aan, stichten brand en bekogelen de politie met flessen en stenen.⁶⁸ Dit keer moet onder meer het theater De Vaillant het ontgelden, waarvan de ruiten worden ingegooid en meubilair wordt vernield.

De volgende dag, donderdag 2 juli, geeft de Haagse driehoek een gezamenlijke persconferentie, waarin wordt aangekondigd dat streng zal worden opgetreden tegen relschoppers. Naast het samsenscholingsverbod dat in de Schilderswijk al geldt, zal worden verhinderd dat jongeren op scooters en motoren de wijk in komen. Op het stadhuis vindt die dag overleg plaats tussen burgemeester Van Aartsen, politiechef Van Musscher en onder meer jongeren en andere sleutelfiguren en organisaties uit de Schilderswijk. Mede op verzoek van de burgemeester zullen die avond tientallen jongeren uit de Schilderswijk met gele vestjes de straat op gaan om te surveilleren en zo nodig de gemoederen te sussen. Ouders zijn al eerder opgeroepen om hun kinderen voorlopig in de avonden thuis te houden.

Het blijft die avond tot ongeveer 22.30 uur rustig, maar dan verschijnen er jongeren die volgens verschillende betrokkenen niet uit de Schilderswijk komen en wederom rellen aanstichten. Er worden die nacht maar liefst 200 aanhoudingen verricht. In de dagen erna blijven ongeregelde heden uit.

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Omroep West, 2 juli 2015. Nieuws: VIDEO: Avond vol vernielingen, brandjes en onrust in de Schilderswijk. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.omroepwest.nl/nieuws/2886281/VIDEO-Avond-vol-vernielingen-brandjes-en-onrust-in-de-Schilderswijk>.

Het gebruik van de nekklem

De dood van Mitch Henriquez werd mede geweten aan het gebruik van de zogenoemde nekklem, een fysieke techniek die bedoeld is om een persoon onder bedwang te krijgen. Enkele dagen na het overlijden van Mitch Henriquez heeft minister Van der Steur de Inspectie VenJ gevraagd naar het gebruik van de nekklem onderzoek te doen. Terwijl de Inspectie dit onderzoek ter hand nam, diende bij de rechtbank in Den Haag een kort geding tegen de Nederlandse Staat om het gebruik van de nekklem per direct te stoppen. Op 17 september oordeelde de voorzieningenrechter dat een algeheel verbod op de nekklem niet op zijn plaats is, omdat de toepassing niet altijd onrechtmatig is. De rechtbank achtte het aan de minister van VenJ om – mede op basis van de uitkomst van het inspectieonderzoek – een nader standpunt in te nemen.⁶⁹

In maart 2016 verscheen het rapport van de Inspectie VenJ. Op basis daarvan stelde minister Van der Steur dat, gelet op de risico's die aan de nekklem verbonden zijn, het gebruik ervan beperkt dient te blijven tot die gevallen waarin er geen alternatief voorhanden is.⁷⁰ Ook zou de nekklem in principe alleen mogen worden toegepast door personeel dat adequaat getraind is in de techniek. Verder gaf de minister aan dat hij de politie heeft verzocht een eenduidige, landelijke instructie op te stellen voor het trainen en toepassen van de nekklem, waarbij aandacht wordt besteed aan de (verstikkings)risico's die zich kunnen voordoen bij de toepassing ervan.

Op zaterdag 4 juli lopen familieleden en vrienden van Mitch Henriquez, bij elkaar ongeveer driehonderd mensen, een stille tocht van station Moerdijk naar het Zuiderpark. Burgemeester Van Aartsen en politiechef Van Musscher brengen de volgende dag een bezoek aan de familie. Ook de hoofdofficier van justitie onderhoudt met de familie contact. Enkele dagen later start de familie van Mitch Henriquez op Facebook een petitie, 'Justice for Mitch Henriquez', waarin premier Rutte onder meer wordt opgeroepen raciale profilering en discriminatie van minderheden aan te pakken.⁷¹

Woensdag 8 juli vindt er in de Haagse gemeenteraad een ruim zeven uur durend debat plaats over de dood van Mitch Henriquez en de rellen die daarop volgden. Burgemeester Van Aartsen, maar ook hoofdofficier

69 Uitspraak Rechtbank Den Haag d.d. 17 september 2016 in zaaknr. C/09/493516/KG ZA 15/1149 (ECLI:NL:RBDHA:2015:10831).

70 TK 2015-2016, 29 628 nr. 623.

71 Zie: https://secure.avaaz.org/nl/petition/PM_Mark_Rutte_We_demand_justice_for_Mitch_Henriquez/?pv=23.

Nooy en politiechef Van Musscher geven een toelichting op wat er in de afgelopen week is gebeurd en hoe daarop door de autoriteiten is gereageerd. Sommige raadsfracties zijn kritisch, andere meer begripvol voor de dilemma's die speelden. Vooral de woorden van de zichtbaar aangedane politiechef Van Musscher maken duidelijk hoe moeilijk de situatie ook voor hem en de Haagse politie is geweest.

6.3 Emoties om dood arrestant versus handhaving openbare orde

Deze casus speelde zich af op het grensvlak van enerzijds handhaving van de openbare orde en anderzijds handhaving van de rechtsorde. Daarmee betrof deze casus bij uitstek een driehoek-aangelegenheid. Binnen de driehoek hebben de partijen en dan met name de burgemeester en de hoofdofficier van justitie elk hun eigen rol en verantwoordelijkheid.

Naast het feit dat burgemeester Van Aartsen tal van lastige beslissingen te nemen had, stond vooral politiechef Van Musscher voor een lastig dilemma. Terwijl een strafrechtelijk onderzoek naar de handwijze van een aantal politiemensen van de politie-eenheid Den Haag werd gestart en mensen op straat hun ongenoegen over het politietoetreden uitten, was het tegelijkertijd aan het Haagse politiekorps om de openbare orde en veiligheid in de stad te handhaven, ook tijdens de rellen.

Er zijn in deze casus ten minste twee kritieke momenten te onderscheiden. Het eerste moment deed zich voor op maandag 29 juni, toen op sociale media werd aangekondigd dat er een herdenkingsbijeenkomst zou plaatsvinden bij politiebureau De Heemstraat in de Schilderswijk. In hoeverre kon en moest er ruimte worden geboden aan de behoefte emoties te uiten, met het risico dat er openbare orde-problemen zouden ontstaan?

Het tweede kritieke moment ontstond nadat de demonstratie op maandagavond uit de hand was gelopen en zich nog twee avonden met (vooral op woensdag heftige) rellen in de Schilderswijk hadden voorgedaan. Voor de driehoek was toen de maat vol. Er werd besloten alles in het werk te zetten om de rellen te stoppen. De vraag was alleen hoe?

6.4 Analyse

6.4.1 *De lastige taak aan de driehoek*

In de dagen na de dood van Mitch Henriquez had de Haagse driehoek een belangrijke rol. De burgemeester, de hoofdofficier van justitie en de politiechef hadden elke een eigen verantwoordelijkheid, maar kwamen wel dagelijks – soms enkele keren per dag – bij elkaar en overlegden ook nog veel telefonisch om zaken af te stemmen. Veel informatie werd binnen de driehoek (vertrouwelijk) gedeeld.

Voor burgemeester Van Aartsen was het handhaven van de openbare orde en veiligheid het belangrijkste doel. Het was helder dat onderzoek zou moeten uitwijzen wat er tijdens de aanhouding van Mitch Henriquez fout was gegaan. Dat onderzoek diende zo snel mogelijk, maar ook zorgvuldig te geschieden. In zijn reactie op kritiek op het politieoptreden hanteerde de burgemeester het credo: ‘Wat goed is, is goed en wat fout is, is fout’. Tegelijkertijd was het noodzaak ruimte te bieden aan diegenen die vanwege de dood van Mitch Henriquez bijeen wilden komen en tegen het politieoptreden wilden demonstreren. Burgemeester Van Aartsen vervulde de rol van burgervader door empathie te tonen voor de nabestaanden van het slachtoffer, alsook voor diegenen die door de rellen gedupeerd waren. Onderwijl was hij verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid en veroordeelde hij – als verantwoordelijk gezag voor de politie – de bedreigingen jegens agenten.

Voor hoofdofficier van justitie Nooy was het primaire doel om duidelijkheid te krijgen over wat er die zaterdagavond precies was gebeurd. Het onhandige voorval dat het eerste persbericht van zondag 28 juni niet leek te kloppen met de beelden van de aanhouding voedde aanvankelijk de geruchtenstroom dat de autoriteiten het incident ‘onder de pet’ zouden houden. Het zette de beeldvorming over het OM als onafhankelijke organisatie onder druk en maakte zorgvuldigheid in het vervolg des te noodzakelijker.⁷² Daarnaast was er vooral in de eerste dagen – met het oog op mogelijke openbare orde-problemen – grote snelheid

72 Naar de inhoud van het eerste persbericht (en de tijdslijn van deze eerste minuten) zal tevens onderzoek worden gedaan, aldus de hoofdofficier van justitie tijdens de raadsvergadering van 8 juli 2015.

geboden bij het verkrijgen van duidelijkheid over primaire vragen als: Was er wel of geen wapen? Wat was de doodsoorzaak? Vanaf het moment dat uit het sectieonderzoek was gebleken dat Mitch Henriquez zeer waarschijnlijk was overleden door zuurstofgebrek dat waarschijnlijk was veroorzaakt door het politieoptreden, startte het OM een strafrechtelijk onderzoek naar de betrokken agenten. De Rijksrecherche werd ingeschakeld om het onderzoek te verrichten, hetgeen standaard gebeurt bij dergelijke incidenten. Hoewel het strafrechtelijk onderzoek duidelijk prioriteit had, was er steeds voldoende oog voor andere belangen, zoals de dreigende ordeverstoringen. Er mocht echter op geen enkele wijze twijfel kunnen ontstaan over de onafhankelijkheid van het strafrechtelijk traject. Daartoe werd er, naast de twee officieren van justitie die de leiding kregen over het onderzoek, een derde officier van justitie uit een ander arrondissement aan het onderzoeksteam toegevoegd, die ten behoeve van de objectiviteit en distantie gedurende het proces zou meekijken.⁷³ Verder zou datgene wat te zijner tijd uit het onderzoek naar voren zou komen, worden voorgelegd aan een reflectiekamer, bestaande uit mensen met verschillende achtergronden die de conclusies van het onderzoek zouden toetsen.⁷⁴

De gebeurtenissen vielen politiechef Van Musscher waarschijnlijk nog het zwaarst. Dat Van Musscher het ook echt moeilijk had, werd duidelijk tijdens de raadsvergadering van 8 juli 2015, toen hij even een moment nodig had om zijn emoties te bedwingen. Aan hem was de taak om enerzijds als werkgever zorg te verlenen aan de vijf betrokken agenten en anderzijds voldoende afstand te bewaren tot het strafrechtelijk onderzoek dat naar hun handelen was ingesteld. Bovendien vergde de casus van hem veel aan personeelszorg richting al die andere politieagenten van de politie-eenheid Den Haag die wekenlang voor racist (of erger) werden uitgemaakt. Via sociale media werden foto's van politieagenten verspreid met daarbij teksten als 'Dit is de moordenaar van Mitch'.⁷⁵ Desalniettemin stonden de politieagenten van het

73 Aldus de hoofdofficier van justitie tijdens de raadsvergadering van 8 juli 2015.

74 Idem.

75 Zie bijvoorbeeld *de Volkskrant*, 7 juli 2015. Nieuws binnenland: 'Bedreigde agent Schilderswijk: "Ik wilde van de aardbodem verdwijnen."' Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.volkskrant.nl/binnenland/bedreigde-agent-schilderswijk-ik-wilde-van-de-aardbodem-verdwijnen-~44096214/>.

Haagse korps in die dagen voor de opgave om de openbare orde in de stad te bewaren. Hoe kon de politie het in dit geval nog ‘goed’ doen?

Als gevolg van de gebeurtenissen stond de politie-eenheid Den Haag volop in de schijnwerpers. Wat daarbij meespeelde was dat de Haagse politie-eenheid in het verleden al eerder veel aandacht had gekregen vanwege vermeend discriminerend politieoptreden (zie kader). Na de dood van Mitch Henriquez verscheen er op de opiniepagina in *De Volkskrant* een oproep van onder andere enkele bekende presentatoren en artiesten (als Jörgen Raymann, Sylvana Simons, Typhoon en Anousha Nzume) waarin het aftreden van politiechef Van Musscher werd geëist.⁷⁶

Klachten en feiten over discriminerend politieoptreden

Al sinds oktober 2013 wordt de politie-eenheid Den Haag verweten racistisch op te treden en overmatig geweld te gebruiken. De aantijgingen zijn onder meer afkomstig van de links-extremistische Anti-Fascistische Actie (AFA) en deels ook direct aan politiechef Van Musscher gericht. Een zaak die door de AFA wordt aangedragen is de vermeende mishandeling van Mustafa Seatili op politiebureau De Heemstraat. In 2011 zou Mustafa Sealiti (die na een aanrijding door een motoragent was aangehouden) op dit politiebureau zijn mishandeld. De Nationale ombudsman, die naar aanleiding van klachten van Sealiti de zaak heeft onderzocht, kwam echter tot de conclusie dat dit niet aannemelijk was (Nationale ombudsman, 2015). De Nationale ombudsman citeert in zijn rapport het gerechtshof dat eerder in deze zaak een klacht had afgewezen:

‘Op de door de raadsman van klager opgegeven fragmenten (...) is evenwel niet te zien dat beklagde de klager opzettelijk heeft mishandeld, noch kan naar het oordeel van het hof uit de beelden een vermoeden van opzettelijk mishandelen worden afgeleid. Evenmin kan het hof uit het dossier en de beelden afleiden dat nader onderzoek alsnog bewijs van de beweerbare mishandeling zou kunnen worden verkregen. Het hof is met de advocaat-generaal en de hoofdofficier van justitie van oordeel dat ook overigens onvoldoende wettig en overtuigend bewijs voorhanden is om tot vervolging van beklagde over te gaan. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het beklag dient te worden afgewezen.’

⁷⁶ *De Volkskrant*, 4 juli 2015. Nieuws: *Opinie: Erken discriminatie bij de politie*. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.volkskrant.nl/opinie/erken-discriminatie-bij-de-politie~a4094717/>.

Een andere zaak die in de discussie wordt aangedragen, betreft de dood van de Haagse scholier Rishi Chandrikasing, die in 2012 op station Hollands Spoor door een politiekogel werd geraakt en korte tijd later overleed. De politieagent die het schot loste was – vanwege een melding van NS-personeel – in de veronderstelling dat het slachtoffer een wapen bij zich had. Eind 2013 werd de politieagent door de rechter vrijgesproken en ontslagen van alle rechtsvervolging.⁷⁷ De rechterlijke uitspraak was aanleiding voor een demonstratie van zo'n vijftig personen van wie er enkelen werden aangehouden voor geweld tegen politieagenten.⁷⁸

De discussie over het al dan niet rechtmatig optreden van de politie laaide zo de afgelopen jaren bij tijd en wijlen op. De politie zou met name in de Schilderswijk buitensporig geweld toepassen. Die stelling vormde in januari 2014 het uitgangspunt van een discussie in het tv-programma *Pauw & Witteman*, waarin door het actiecomité 'Herstel van Vertrouwen' voorbeelden werden aangedragen van onheuse bejegening van buurtbewoners door agenten.⁷⁹ In de beeldvorming over het politieoptreden spelen daarnaast ook gebeurtenissen in de VS een rol, waaronder de demonstraties in Ferguson (2014).

Vanuit de Universiteit Leiden is enkele jaren geleden onderzoek gedaan naar de mate waarin onder politieagenten in Den Haag (feitelijk) sprake is van 'etnisch profileren'. Onder die term wordt verstaan: 'het disproportioneel vaak staande houden van burgers op grond van hun zichtbare etnische achtergrond en/of huidskleur, zonder dat daar een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor bestaat' (Van der Leun et al., 2014, p. 6; zie ook Bovenkerk, 2015). Uit het onderzoek volgde dat politiefunctionarissen in Den Haag niet zo maar te pas en te onpas personen op grond van etnische kenmerken staande houden. In veruit de meeste gevallen was het politieoptreden te rechtvaardigen op grond van concrete gedragingen, informatie of situationele omstandigheden;⁸⁰ in een zeer beperkt aantal gevallen was dat niet het geval. Desondanks meenden jongvolwassenen van met name Turkse en Marokkaanse afkomst, met wie in het kader van het onderzoek een straatinterview had plaatsgevonden, dat zij onnodig vaak werden staande gehouden om

- 77 Zie uitspraak Rechtbank Den Haag d.d. 23 december 2013 in zaaknr. 09/711963-12 (ECLI:NL:RBDHA:2013:18257).
- 78 NRC, 28 december 2013. Nieuws: Aanhoudingen bij demonstratie tegen politiegeweld in Den Haag. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/12/28/aanhoudingen-bij-demonstratie-tegen-politiegeweld-in-den-haag-a1428470>.
- 79 Uitzending *Pauw & Witteman* van 29 januari 2014. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://programma.vara.nl/pauwenwitteman/media/308432>.
- 80 Brief van burgemeester Van Aartsen aan de Voorzitter van de Algemene Raadscommissie d.d. 19 juni 2014.

identiteitspapieren te laten zien. De onderzoekers kwamen dan ook tot de conclusie dat er een sterke discrepantie bestaat ‘tussen de observaties van het politie-handelen, de uitleg die hierover wordt gegeven door de politiefunctionarissen en de percepties van de jongvolwassenen op straat’ (Van der Leun et al., 2014, p. 40). Tot eenzelfde conclusie kwam ook de Nationale ombudsman die naar aanleiding van signalen in de media en klachten van het actiecomité ‘Herstel van Vertrouwen’ uit eigen beweging onderzoek deed naar specifiek het optreden van politieambtenaren van bureau De Heemstraat (zie Nationale ombudsman, 2014).

6.4.2 *Herdenkingsbijeenkomst annex demonstratie wel of niet bewilligen?*

Kort na het overlijden van Mitch Henriquez verschenen er berichten op sociale media over een bijeenkomst die op maandagavond 29 juni zou plaatsvinden om bij de dramatische gebeurtenis stil te staan en te demonstreren tegen (discriminerend) politiegeweld. De demonstratie zou plaatsvinden bij politiebureau De Heemstraat in de Schilderswijk. De keuze voor deze locatie was opmerkelijk, omdat er geen enkele relatie bestond tussen dit politiebureau en hetgeen zich die bewuste zaterdagavond had voorgedaan. Bij de aanhouding van Mitch Henriquez waren geen politiefunctionarissen van bureau De Heemstraat betrokken geweest. Wel was er eerder veel te doen geweest over het optreden van de politie in de Schilderswijk en was bureau De Heemstraat symbool geworden van vermeend discriminerend politieoptreden.

De aankondiging van de bijeenkomst annex demonstratie werd maandagmiddag in de Haagse driehoek besproken. In een relatief kort tijdsbestek moest burgemeester Van Aartsen een besluit nemen hoe met deze betoging in de Schilderswijk om te gaan. Er moest een afweging worden gemaakt wat de risico's van een demonstratie waren en wat eventuele alternatieven zouden zijn. Ook was het de vraag of er voldoende middelen waren om het verloop van de demonstratie in de gaten te houden.

In de gemeenteraadsvergadering van 8 juli 2015 hebben verschillende partijen kritische vragen gesteld over het toestaan van de demonstratie bij bureau De Heemstraat. Was niet bijvoorbeeld het Malieveld of het

Zuiderpark een betere locatie geweest? De Schilderswijk was immers al te vaak het toneel van demonstraties geweest. Sommige raadsleden bekritiseerden de burgemeester uiterst stevig over de gemaakte keuze. Volgens de burgemeester waren er echter in de uren waarin een beslissing moest worden genomen weinig argumenten om te veronderstellen dat een betoging elders in de stad minder problemen zou geven. De wens om te betogen en aan frustraties uiting te geven leefde onder meer bij de familie van Henriquez en de Arubaanse gemeenschap. Er was geen aanleiding te denken dat zij uit waren op ongeregelde heden. Familieleden van Mitch Henriquez hadden juist (ook in de media) aangegeven dat zijn aanhouding niets met racisme van doen had.⁸¹ De betoging zou echter aangegrepen kunnen worden door anderen, onder wie personen van wie – gezien de ervaringen uit het verleden – de motieven twijfelachtig waren. Omdat de demonstratie echter niet officieel bij de gemeente was aangemeld, was niet duidelijk wie nu precies de organisatoren van de demonstratie waren. Er is getracht om met hen in contact te komen om vooraf eventuele afspraken te maken. Die pogingen waren echter tevergeefs en feitelijk was er dus geen mogelijkheid geweest om een andere locatie voor de betoging aan te wijzen. Bovendien had het toewijzen van een andere locatie voor het houden van een betoging of het opleggen van beperkingen mogelijk juist aanleiding kunnen geven tot weerstand of ontevredenheid en daarmee tot ongeregelde heden kunnen leiden. Als demonstranten het gevoel zouden krijgen dat hun recht om te demonstreren zou worden beperkt, zou dat de verhoudingen mogelijk extra op scherp hebben gezet. Uiteindelijk is de aanleiding voor de betoging – de dood van Mitch Henriquez – de doorslaggevende reden geweest om de bijeenkomst niet te beletten.

‘Uit piëteit en gezien de ernstige aanleiding heb ik de ruimte gegeven en de gelegenheid geboden om uiting te geven aan die frustraties, die gevoelens en die emoties’, aldus burgemeester Van Aartsen tijdens het raadsdebat van 8 juli 2015.

81 NOS, 1 juli 2015. Artikel: ‘Familie Mitch: “Racisme was niet het motief van de politie”’. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/2044642-familie-mitch-racisme-was-niet-het-motief-van-de-politie.html>.

Om geen aanstoot te geven was er in de driehoek afgesproken dat de politie in normaal tenue bij de betoging aanwezig zou zijn. Er was echter ook de nodige politie achter de hand voor het geval de situatie uit de hand zo lopen: twee pelotons van de Mobiele Eenheid (ME), een aanhoudingseenheid, een verkenningseenheid, beredenen en bikers. Aanvankelijk verliep de bijeenkomst op maandagavond rustig en probeerde de politie alsnog om met vertegenwoordigers van de demonstranten in gesprek te gaan. Maar juist op het moment dat de politie op het bureau met een vertegenwoordiging van de demonstranten in gesprek was, grepen anderen dit aan om de agenten buiten met stenen en vuurwerk te belagen. Om de belaagde agenten te beschermen en te voorkomen dat deze groep het bureau zou binnendringen, moest de ME worden ingezet.⁸²

Nadien gaf burgemeester Van Aartsen aan dat de problemen niet waren veroorzaakt door de groep mensen die gevoelens over het overlijden van Mitch Henriquez wilde uiten. Er waren mensen omheen geweest, 'een beetje van de groep "all cops are bastards"', die voor ellende 'en meer dan dat' hadden gezorgd.⁸³

6.4.3 Naar herstel van de status quo

Hoewel tijdens de persconferentie op woensdagmiddag de waarschijnlijke doodsoorzaak van Mitch Henriquez bekend was gemaakt en de vijf agenten die bij zijn aanhouding betrokken waren op non-actief waren gesteld, deden zich die avond opnieuw hevige rellen voor in de Schilderswijk. Er was niet alleen sprake van gevechten met de politie, maar ook van vernielingen en vandalisme. 'Dat had niets meer met de dood van Mitch Henriquez te maken', aldus Van Aartsen. Na drie onrustige avonden in de Schilderswijk (die in het verleden ook al het nodige te verduren had gekregen), was voor de burgemeester,

82 Uit de brief van burgemeester Van Aartsen aan de gemeenteraad van Den Haag d.d. 1 juli 2015. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3353350/1/206RIS283730%20Uitkomst%20onderzoek%20Mitch%20Henriquez>.

83 Zie woordelijk verslag van het raadsdebat van 8 juli 2015. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3353374/1/RIS%20283589%20Verslag%20commissie%20Bestuur%2008%2007%202015>.

maar eigenlijk voor de gehele driehoek, de maat vol. Het kon niet zo zijn dat het avond na avond onrustig was en sprake zou zijn van een kat-en-muisspel tussen demonstranten en de politie. Ook vanuit de Schilderswijk kwam een duidelijk signaal dat het nu eens afgelopen moest zijn. Inmiddels was wel duidelijk geworden dat het overgrote deel van de relschoppers niet afkomstig was uit de wijk. Velen kwamen van elders en sloten zich niet zozeer uit ideologisch motief, maar eerder rel-gedreven bij de demonstraties aan. De demonstratie op woensdagavond was wederom niet bij de gemeente aangemeld. Wel had de politie die avond nog geprobeerd de demonstranten te bewegen naar het Malieveld te gaan, maar dat had eerder een averechts effect gehad. De driehoek vreesde dat het donderdagavond nogmaals uit de hand zou lopen.

Om de rust in de Schilderswijk te herstellen deed de burgemeester een beroep op de relaties die de afgelopen jaren zowel vanuit de gemeente als de politie met bewoners van de wijk waren opgebouwd. Op donderdag 2 juli vroeg en kreeg de burgemeester de hulp van zo'n 150 tot 200 jongeren uit de Schilderswijk. Zij zouden die avond proberen de politie te helpen de rust te bewaren en vechtpartijen te voorkomen. Daarmee zou tegelijkertijd het signaal worden afgegeven dat inwoners van de Schilderswijk ook zelf weer de rust wilden doen terugkeren. Uiteraard werd hiermee een groot risico genomen, niet alleen door de jongeren die op pad gingen om te surveilleren, maar ook door de burgemeester. Het kon immers ook misgaan.

Met deze wijze van ingrijpen werd in feite aangesloten bij de methode die in Den Haag al een aantal jaren met oudjaarsnacht wordt gehanteerd: de hulp van rolmodellen inschakelen om de rust te bewaren. Zonder de investeringen van de afgelopen jaren om in de Schilderswijk voor verbinding te zorgen zou dit niet zijn gelukt. Natuurlijk zaten er risico's aan deze methode en was er bij de verantwoordelijken grote aarzeling geweest of deze methode in dit geval wel kon worden gebruikt. Zouden de jongeren uit de Schilderswijk wel willen meewerken; mochten de jongeren wel aan de risico's worden blootgesteld en zou met deze aanpak niet de opgebouwde band geheel of ten dele teniet worden gedaan? In een mooie documentaire van Omroep

West wordt ingegaan op met name de inzet van de groep jongeren en hoe dat proces verlopen is.⁸⁴

6.5 Afronding

Het overlijden van Mitch Henriquez leidde tot een ingewikkelde casus voor de Haagse driehoek. Via sociale media waren beelden van zijn arrestatie verspreid en daarmee rezen vragen over de manier waarop de politie had opgetreden. Er werd veel kritiek op het Haagse politiekorps geuit. Kritiek die inhield dat de politie-eenheid Den Haag zich schuldig zou maken aan discriminatoir optreden en overmatig geweldgebruik. De vraag waar de Haagse driehoek voor stond, was hoe ruimte te laten voor emoties om de dood van Mitch Henriquez en tegelijkertijd de openbare orde te bewaken.

Wij kunnen concluderen dat het verleden in deze casus een tweeledige rol heeft gespeeld. Enerzijds speelde het verleden mee als aanleiding van de rellen; anderzijds boden de initiatieven die de laatste jaren in de Schilderswijk zijn ontplooid een basis voor de remedie. De afgelopen jaren hebben de gemeente en de politie-eenheid Den Haag met verschillende programma's en de inzet van wijkagenten getracht om de banden met en binnen de Schilderswijk te vergroten. Het betrekken van de jongeren bij het beheersen van de rellen kan gezien worden als een belangrijke indicatie dat dit beleid succesvol is geweest. Zonder de reeds opgebouwde contacten was er immers geen groep jongeren geweest die men kon benaderen, terwijl de jongeren ook hadden kunnen weigeren de burgemeester te helpen.

Vanzelfsprekend speelde in deze casus de politie een centrale rol, zowel bij de dood van Mitch Henriquez als bij de rellen nadien. Toch zou in deze casus blijken dat ook de andere hulpdiensten voldoende bij de aanpak aangehaakt moeten zijn en dat gaandeweg ook waren. In eerste instantie werden de brandweer en ambulancezorg/GHOR wat verrast door de onrust die zich maandagavond in de Schilderswijk voordeed.

84 'Een wijk om voor te vechten', uitgezonden op 20 november 2015. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.omroepwest.nl/tv/programma/170025169/Een-wijk-om-voor-te-vechten/aflevering/170025170>.

Zonder dat zij vooraf waren geïnformeerd, had de situatie wel gelijk effect op hun optreden en het aantal spoedmeldingen uit het gebied. Zo moest de brandweer al die maandagavond onder lastige omstandigheden optreden op het Hobbemaplein. Vanaf dinsdag participeerden de andere hulpdiensten in de Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO) van de politie (en was er dus feitelijk sprake van een SGBO+). Daardoor verliep de samenwerking tussen de diensten steeds beter. De brandweer kon zelfs bijdragen aan de de-escalatie door mee te werken aan een ‘waterfeest’ voor kinderen uit de wijk. Door het Sigma-team van het Rode Kruis werd ondersteuning geboden aan de (mobiele) politie-eenheden die – vanwege de hitte in die dagen – met een ware uitputtingsslag te maken kregen.



*Nu écht: peloton in Schoutenstraat te Utrecht. #TDFutrecht
#GrandDepart #foto. Meer op site: <http://bit.ly/1HovIiL>*

Ramon Mosterd @RamonMosterd



Finish Neeltje Jans #TdF2015 #TdFZeeland

Gerben Maurix @Gerbi969

7

Tour de France in Nederland: van Utrecht tot Neeltje Jans

Hans Zuidijk, Tamo Vogel, Menno van Duin

7.1 Inleiding

In 2015 vond de start van de Tour de France in Utrecht plaats. Na een telefoontje van tourbaas Prudhomme aan de toenmalige burgemeester van Utrecht, Aleid Wolfsen, werd dit bericht op 8 november 2013 wereldkundig gemaakt. Daarmee werd een lange periode van voorbereiding en lobby beloofd. Voor de zesde keer in de geschiedenis van de Tour de France zou 's werelds grootste wielerevenement starten op Nederlandse bodem. Na Amsterdam (1954), Scheveningen (1973), Leiden (1978), 's Hertogenbosch (1996) en Rotterdam (2010) was het nu de beurt aan Utrecht.

Bij de presentatie van het etappeschema werd bekendgemaakt dat ook de gehele tweede etappe in Nederland zou worden gereden. Vanuit Utrecht zou, via het Groene Hart en de binnenstad van Rotterdam, over de Zuid-Hollandse eilanden koers worden gezet naar Zeeland. De finish zou die dag liggen op Neeltje Jans, halverwege de Oosterscheldekering.

Met twee Touretappes in Nederland zouden de renners drie provincies aandoen, vier veiligheidsregio's doorkruisen en voerde de route door maar liefst vijftien gemeenten met een veelvoud aan dorpen en steden. Een dergelijk groot, internationaal wielerevenement vraagt om tal van voorbereidingen van allerlei organisaties. Ook verschillende veiligheidsregio's (Utrecht, Hollands Midden, Rotterdam-Rijnmond en Zeeland) moesten aan de slag om het evenement zowel feestelijk als veilig te laten verlopen. In dit hoofdstuk beschrijven we hun voorbereidingen en gaan we in op de vraag in hoeverre bij de voorbereiding op

dit soort evenementen het lokale, regionale dan wel nationale niveau dient te worden betrokken.

7.2 Feitenrelaas

Met Utrecht als plaats van ‘Le Grand Depart’ ging op zaterdag 4 juli 2015 de Tour de France voor de zesde keer in haar historie in Nederland van start. Al in 2002 stelde de gemeente Utrecht zich officieel kandidaat voor het organiseren van de start van dit wielerevenement. In 2010 leek de gemeente succes te hebben, maar toen koos de organisatie van de Tour voor Rotterdam. Christian Prudhomme (directeur Société du Tour de France) moedigde Utrecht echter destijds aan om door te zetten en in de daaropvolgende jaren bleef de gemeente proberen de Tourstart binnen te halen. Utrecht stelde zich in 2012 nogmaals kandidaat voor de jaren 2014, 2015 en 2016. De start van de Tour in 2014 werd toegewezen aan het Engelse Yorkshire, maar in 2015 zou dan eindelijk de Ronde van Frankrijk in de Domstad starten (Bottenburg et al., 2015, p. 5-6).

Al voordat dit heugelijke nieuws officieel bekend was gemaakt, waren er in Zeeland plannen om bij het initiatief van Utrecht aan te haken. Toen eind 2013 bekend werd dat de start van de Tour de France in Utrecht zou plaatsvinden, meldde de provincie Zeeland zich bij de Tourorganisatie om een etappe binnen te halen.⁸⁵ Binnen enkele weken volgden geruchten over een etappe in Zeeland; de Tourorganisatie had duizend hotelkamers in Zeeland geboekt. De geruchten hielden aan en op 24 mei 2014 werd officieel bekendgemaakt dat de tweede etappe zou finishen op Neeltje Jans.⁸⁶

Vanaf november 2013 kon de gemeente Utrecht beginnen met de voorbereidingen. De projectorganisatie kreeg de naam ‘Le Tour Utrecht’ en bestond voornamelijk uit medewerkers van de gemeente. In de loop van de tijd groeide de organisatie uit naar een omvang van 40 fte

85 PZC, 8 november 2013. Sport: Zeeland wil een Touretappe. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.pzc.nl/sport/zeeuwse-sport/zeeland-wil-een-touretappe-1.4086794>.

86 PZC, 24 mei 2014. Regio: Zeeuws nieuws: Tour de France finisht 5 juli 2015 op Neeltje Jans. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.pzc.nl/regio/zeeuws-nieuws/tour-de-france-finisht-5-juli-2015-op-neeltje-jans-1.4374120>.

in 2015 en werkte het met een totale begroting van 15,2 miljoen euro (Bottenburg et al., 2015, p. 6). De projectorganisatie kreeg bij aanvang een aantal opdrachten mee, zoals de opdracht om een perfect en veilig evenement te organiseren, het beste uit de stad te laten zien, de promotie van (dopingvrije) sport en het versterken van de relatie met het bedrijfsleven.

Naast de organisatie van het wielerevenement heeft de projectorganisatie ook een 'activatieprogramma' op poten gezet dat bestond uit een aaneenschakeling van grote en kleine publieksevenementen rond de twee Touretappes. Hierbij had de projectorganisatie vooral een coördinerende rol; de organisatie van de evenementen lag in handen van lokale organisaties, verenigingen en het bedrijfsleven. In totaal hebben er in die dagen 250 kleine en grote evenementen plaatsgevonden, variërend van een waterfietsenrace tot het fietsevenement 'Toerversie Utrecht' waaraan maar liefst 14.000 wielersliefhebbers hebben deelgenomen.

Ook in andere plaatsen langs het parcours van de tweede etappe werden side-events georganiseerd die aanhaakten bij de doorkomst van de Tourkaravaan. In Rotterdam vonden onder meer op de Coolsingel tal van parcoursactiviteiten plaats en in Zeeland werden voorafgaand aan de aankomst van de wielrenners op Neeltje Jans tal van activiteiten georganiseerd.

In de week voorafgaand aan de start van de wielervedstrijd werd duidelijk dat Nederland te maken zou krijgen met een warme periode. De projectorganisatie 'Le Tour Utrecht' stelde daarom een 'hitteprotocol' op dat op 30 juni door het Utrechtse college van B&W in werking werd gesteld. Met partijen als het KNMI werd sindsdien dagelijks gemonitord hoe de weersverwachting zich zou ontwikkelen. Daarnaast zijn met partnerorganisaties als Vitens en Randstad hitte maatregelen genomen, zoals extra watertappunten, extra flesjes water, extra voorzieningen voor de 1500 zogeheten 'Tourmakers' (vrijwilligers die tijdens de voorbereiding en wedstrijd voor verschillende diensten werden ingezet) en extra inhuur van professionals voor lange diensten die eigenlijk door Tourmakers zouden worden ingevuld. Deze extra maatregelen betekenden 150.000 euro aan kosten die niet in de oorspronkelijke begroting waren opgenomen (Gemeente Utrecht, 2015, p. 41).

Op de dag dat de Tour de France in Utrecht van start ging (zaterdag 4 juli) werden temperaturen bereikt van ruim 32 graden Celsius.

De eerste etappe bestond uit een individuele tijdrit van 13,8 kilometer door het centrum van de stad, met de start en finish gelegen bij de Jaarbeurs. Ruim 400.000 bezoekers volgden de race langs het parcours of in een 'hospitality'-locatie waar bedrijven hun relaties konden ontvangen (Gemeente Utrecht, 2015). De openingstijdrit werd uiteindelijk gewonnen door de Australiër Rohan Dennis.

De tweede Touretappe op zondag 5 juli ging over een afstand van 166 kilometer. Op deze dag dreigde niet de hoge temperatuur, maar het onweer spelbreker te worden. De etappe startte in een zonovergoten Utrecht waar de renners in een rustig tempo langs de oude grachten fietsten. Maar na ruim 70 kilometer van het parcours te hebben afgelegd, kwamen de renners in steeds dreigender weer terecht. Bij het passeren van de Erasmusbrug in Rotterdam en met nog 60 kilometer te gaan, kwam de regen in grote hoeveelheden naar beneden. De wind sloeg gaten in het peloton en in meerdere groepen werd koers richting de finish gezet. Op de Brouwersdam rijden de renners de Provincie Zeeland binnen waar de laatste 22 kilometers onder toezicht oog van 15.000 bezoekers werden afgelegd. Uiteindelijk wist de Duitser Greipel op Neeltje Jans naar de winst te sprinten.

7.3 De voorbereidingen van vier veiligheidsregio's

Veiligheidsregio Utrecht

Binnen de veiligheidsregio Utrecht kwam de voorbereiding van het evenement een jaar vóór het startschot goed op gang. Vanaf de zomer van 2014 werden door de hulpdiensten afzonderlijk, maar in goede onderlinge afstemming, voorbereidingen getroffen. Dat gebeurde in drie overleggrems die alle drie rapporteerden aan de 'vijfhoek', bestaande uit de burgemeester van Utrecht (tevens voorzitter van de veiligheidsregio Utrecht), de politiechef, de hoofdofficier van justitie, de directeur van de veiligheidsregio Utrecht en de directeur Publieke Gezondheid (DPG).

Ten eerste werd binnen de politie een Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO) geformeerd. Ten tweede was er de Commissie Afstemming Stedelijke Evenementen (CASE), waarin normaliter de gemeente, politie, brandweer en GHOR grotere stedelijke evenementen bespreken. In dit geval werd deze commissie,

specifiek ten bate van de voorbereiding op de Tour de France, uitgebreid met vertegenwoordigers van het Nationaal Crisiscentrum (NCC) en de Nederlandse Spoorwegen. Ten derde was er een projectgroep ‘Operationele Voorbereiding Crisisbeheersing’ die de opdracht had een sluitend geheel aan maatregelen en plannen op te stellen, gebaseerd op de uitkomsten van een risicoanalyse van het evenement. Deze multidisciplinaire projectgroep stond onder voorzitterschap van een projectleider uit de veiligheidsregio, die tijdens de Tourdagen de rol van Operationeel Leider zou vervullen. Daarnaast bestond de projectgroep uit functionarissen van de veiligheidsregio (brandweer, GHOR, informatiemanagement en multidisciplinaire preparatie), de politie (de algemeen commandant SGBO) en de gemeenten Utrecht (crisiscommunicatie), Montfoort en Oudewater. De projectorganisatie ‘Le Tour Utrecht’ was agendalid. Met deze samenstelling was de projectgroep een afspiegeling van het regionaal operationeel team (ROT) dat ten tijde van de Tourdagen zou functioneren.

De projectgroep was opgedragen in de volgende producten te voorzien:

- een risico-inventarisatie en -analyse, inclusief scenario’s, als onderlegger voor het advies aan de gemeenten in het kader van de vergunningverlening en als basis voor de mono- en multidisciplinaire voorbereiding van de hulpdiensten;
- een integraal advies op de aanvraag van de evenementenvergunning uit het oogpunt van (brand)veiligheid, gezondheid en crisisbeheersing;
- een multidisciplinair coördinatieplan crisisbeheersing, ter voorbereiding op eventuele operationele en bestuurlijke opschaling;
- draaiboeken voor de brandweer, de GHOR en het informatiemanagement;
- een uitgewerkte en uitgevoerde oefenopzet;
- een multidisciplinaire evaluatie.

Aan de hand van de landelijke ‘Handreiking Evenementenveiligheid’ is een risico-inventarisatie uitgevoerd waaruit negen incidenttypen volgden die van belang werden geacht om nader uit te werken. Dit waren:

- gedrang;
- aanslag;
- extreem weer;

- branden in (tijdelijke) bouwwerken;
- instorting (tijdelijke) bouwwerken;
- emissie van CBRNe-stoffen;
- verstoring telecommunicatie/ICT;
- verstoring functies publieke ruimte;
- ongewenste samenloop planbare evenementen.

Ten behoeve van het oefenprogramma voorafgaand aan de Tour kregen de scenario's gedrang en aanslag (zowel dreiging als daadwerkelijke aanslag) prioriteit.

Op 4 en 5 juli kwamen – onder de noemer ‘Grand Depart’ – een ‘dedicated’ CoPI, een ROT en een gemeentelijk beleidsteam bijeen, die in actie zouden komen als zich daadwerkelijk een Tourgerelateerde calamiteit zou voordoen. Daarbij was afgesproken dat in het geval van opschaling er direct naar GRIP-3 zou worden opgeschaald. Voor niet-Tourgerelateerde incidenten kon een beroep worden gedaan op de reguliere crisisorganisatie.

Veiligheidsregio Hollands Midden

Tijdens de tweede Touretappe zou 35 kilometer over het grondgebied van de veiligheidsregio Hollands Midden worden gereden; de route volgde langs vier gemeenten: Krimpenerwaard, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas. Achteraf gezien was daar slechts drie kwartier voor nodig. Toch kostte het tijdens de voorbereiding een behoorlijke moeite om tot een juiste aanpak en verantwoordelijkheidsverdeling te komen. Dat daarover onduidelijkheid bestond, kwam door het feit dat voor een wielervedstrijd die ‘slechts’ een gemeente doorkruist geen evenementenvergunning op grond van de APV noodzakelijk is.⁸⁷ Voor een dergelijke activiteit kan worden volstaan met het aanvragen van een ‘verklaring van geen bezwaar’ bij de provincie. Dit is echter geen trigger om een regulier vergunningverleningsproces te starten, waarin de rollen van organisator, gemeente, veiligheidsregio en hulpdiensten duidelijk worden benoemd. Daarbij kwam dat hetzelfde vraagstuk in vier gemeenten speelde, zonder dat er was afgesproken wie een coördinerende rol op zich zou nemen.

87 Over de ongeveer tien side-events bestond geen onduidelijkheid aangezien daarvoor het reguliere vergunningverleningsproces kon worden gevolgd.

Na een periode van onduidelijkheid op dit punt is in een gezamenlijk overleg tussen organisator, gemeenten, veiligheidsregio en hulpdiensten afgesproken dat de Tourorganisatie de veiligheidsmaatregelen voor de renners voor haar rekening zou nemen, de gemeenten de taak hadden maatregelen te treffen voor de veiligheid van het publiek en dat de hulpdiensten maatregelen zouden nemen om de continuïteit van de hulpverlening en zorg te kunnen garanderen. De gemeenten waren niet onverdeeld positief over deze rolverdeling. Ze hadden hierin een meer coördinerende en uitvoerende rol van de veiligheidsregio verwacht. Daarnaast bestond het sentiment dat veel werk verzet moest worden en kosten moesten worden gemaakt voor een evenement waar niet om was gevraagd, terwijl de baten in termen van positieve publiciteit of andere revenuen beperkt waren.

De veiligheidsregio Hollands Midden heeft er niet voor gekozen om op voorhand een CoPI of ROT in te richten. In het geval zich een gebeurtenis zou voordoen waarvoor multidisciplinaire opschaling noodzakelijk zou zijn, zou dat via de normale procedures en volgens de hiervoor afgesproken opkomsttijden worden georganiseerd. Wel was er binnen de politie-eenheid Den Haag (waarbinnen de veiligheidsregio Hollands Midden valt) een SGBO actief. Verder hadden de hulpdiensten multidisciplinair afgestemd hoe ervoor te zorgen dat tijdens de periode van wegafsluitingen de inzet van de brandweer en ambulancedienst onverstoord kon worden gecontinueerd. Omdat een aantal brandweerkazernes en een ambulancepost direct aan het parcours gelegen waren, betekende dit dat een aantal brandweervoertuigen en ambulances tijdelijk op een andere locatie moest worden gestationeerd.

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

In tegenstelling tot 2010, toen Rotterdam de start van de Tour de France organiseerde, had de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, net als de veiligheidsregio Hollands Midden, deze keer alleen te maken met de doorkomst van de Tourkaravaan. De ervaring die in 2010 was opgedaan, kwam echter wel op meerdere manieren goed van pas. Zo is er bewust voor gekozen om (waar mogelijk) met hetzelfde team als in 2010 aan de voorbereiding te werken. De opgedane kennis en ervaring konden op deze manier goed geborgd en direct toegepast worden. Ook is ervoor gekozen om degene die voorbereidt, ook op de dag zelf in zijn of haar functie in te zetten (bijvoorbeeld Leider ROT/planningsstaf).

Uiteraard heeft de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond ruime ervaring met grote (sport)evenementen, zoals de jaarlijkse Rotterdam Marathon, de Wereldhavendagen en verschillende cityraces. Toch bleek de Tour de France van 2015 van een andere categorie te zijn, die meer voorbereiding vergde dan veel andere evenementen. Dit kwam niet alleen doordat het een groot internationaal evenement met veel media-aandacht betrof, maar ook doordat het evenement zich uitgestrekte over een (groter) gebied binnen de veiligheidsregio, waardoor meerdere gemeenten met elk hun kennis, ervaring en belangen bij het voorbereidingsproces betrokken waren. Om de afstemming tussen de verschillende gemeenten goed te organiseren, was het voor de veiligheidsregio van belang een coördinerende en faciliterende rol te vervullen. Daarbij kwam dat de Tourorganisatie met een eigen draaiboek werkt en er afstemming moest worden gevonden over te regelen randzaken, zoals het hek- en bordenplan ten bate van een veilige route, maar ook een goede verkeersafwikkeling. Een andere complicerende factor bleek (zowel in 2010 als in 2015) dat het bij een dergelijk evenement niet alleen gaat om een wielervedstrijd, maar er ook tal van side-events worden georganiseerd, die verspreid over de regio plaatsvinden. De veiligheidsregio had daarbij de taak om een overzicht te krijgen van de verschillende activiteiten die plaatsvonden om daarover advies te kunnen geven en de operationele voorbereiding op in te richten. Voor de Tour in 2015 leverde dit geen problemen op.

Een jaar voor aanvang van de Tour is door de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond begonnen met de voorbereiding. Samen met de betrokken operationele diensten en gemeenten is een risico-inventarisatie uitgevoerd. Problemen rond crowd-control, een (dreigende) aanslag en extreem weer werden als voornaamste risico's geïdentificeerd. Op basis van de risico-inventarisatie zijn er in totaal negen incidenttypen geselecteerd die nader zijn uitgewerkt in scenario's en operationele maatregelen. Opmerkelijk is dat er ook een scenario is uitgewerkt waarbij sprake is van een incident met een helikopter; iets wat in geen van de drie andere veiligheidsregio's terugkomt. Ook hier blijkt ervaring een rol te spelen. In 2010 had Rotterdam-Rijnmond immers te maken gehad met een helikoptercrash aan de vooravond van de Tour. Het werd daarom van het belang geacht om dit risico te benoemen en zich erop voor te bereiden.

In de weken voorafgaand aan de touretappe werden de aangekondigde politieacties voor een betere cao nog een factor van belang. Na veel overleg en dreiging van een rechtszaak door minister Van der Steur en de gemeente Rotterdam zijn de vertragingsacties afgeblazen. Uiteindelijk heeft de politie een nette actie kunnen voeren bij de doorkomst van de renners op de Erasmusbrug. Daarnaast gaf ook het ambulancepersoneel aan in het betreffende weekend stiptheidsacties te zullen voeren. Ook hiervoor zijn scenario's voorbereid en is extra personeel ingehuurd. Uiteindelijk hebben de acties van politie en ambulancepersoneel niet tot problemen geleid.

Op de dag van de doorkomst van de Tourkaravaan was er in het World Port Center (WPC) in Rotterdam zowel een SGBO als een planningsstaf (c.q. ROT) actief. Niet alleen vanwege de aard van het evenement en de verwachte bezoekersaantallen is hiervoor gekozen, maar ook een fysieke omstandigheid lag aan deze keuze ten grondslag. Vanwege het parcours, dat dwars door de stad en langs het WPC liep, zou de ROT-ruimte bij een calamiteit niet bereikbaar zijn voor de functionarissen. Door op voorhand bij elkaar te gaan zitten kon dit probleem getackeld worden en waren gedurende de dag korte lijnen mogelijk tussen SGBO en planningsstaf.

De route en bijhorende wegafsluitingen zorgden ook voor andere maatregelen. Zo heeft de brandweer zogenoemde 'evenementenkazernes' ingezet en stonden er op diverse plekken langs het parcours bemande brandweervoertuigen en ambulances klaar. Daarbij was de alarmering van brandweereenheden op een dynamische manier ingericht, zodat een liaison van de brandweer de keuze kon maken om af te wijken van de standaard kazerne-volgordetabel. Dat de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond niets aan het toeval wilde overlaten, bleek ook uit de maatregel om op de dag van de Tour een beweegbare brug die regelmatig storing vertoonde, niet meer omhoog te laten gaan. Beelden van een peloton dat moet afwijken van het parcours vanwege een brug die niet meer dichtgaat, is immers geen goede promotie van de stad (of regio) Rotterdam.

Veiligheidsregio Zeeland

De laatste 22 kilometer werden verreden in de provincie Zeeland en daarmee in de gelijknamige veiligheidsregio. Binnen de veiligheidsregio Zeeland zijn ter voorbereiding van de tweede Touretappe

multidisciplinaire incidentscenario's opgesteld door de Taakgroep Grote Evenementen. Daarbij lag het accent op de finish-locatie. Hoewel de organisatie Arrivé Zeelande verantwoordelijk was voor de veiligheidsmaatregelen op de finish-locatie, kwam daar ook een 'Event-CoPI' bijeen bestaande uit vertegenwoordigers van de veiligheidsregio, de politie en de gemeente Schouwen-Duiveland. Zij werden door de Tourorganisatie periodiek geïnformeerd over het verloop van het evenement. Via video-conferencing had de Leider 'Event-CoPI' contact met de Algemeen commandant van de politie die in Middelburg leiding gaf aan de SGBO.

7.4 Scenario's en effecten: lokaal, regionaal en/of nationaal?

In de voorgaande paragraaf is een beeld geschetst van de voorbereidingen van de vier veiligheidsregio's op de twee Touretappes die in Nederland zouden worden verreden. Daarover kan het volgende worden opgemerkt.

Ten eerste zien we overeenkomsten in de aanpak. In alle vier de veiligheidsregio's waren de voorbereiding en maatregelen gericht op een feestelijk, ongedwongen, veilig en ongestoord verloop van de Tour. De voorbereidingen vonden zowel mono- als multidisciplinair plaats en waren gebaseerd op een vorm van risicoanalyse. Ook was er aandacht voor het vergunningverleningstraject van gemeenten en werden er maatregelen genomen om de bereikbaarheid van hulpdiensten tijdens het evenement te garanderen.

De voorbereidingen vertoonden echter ook verschillen. In de veiligheidsregio's Utrecht, Rotterdam-Rijnmond en Zeeland kwamen op de dag van het evenement al op voorhand crisisteamen samen (onder noemers als 'Le Grand Depart' en Event-CoPI). De veiligheidsregio Hollands Midden koos ervoor dat niet te doen; de reguliere alarmerings- en opschalingsprocedure zou afdoende moeten zijn om adequaat op een incident te reageren. Uiteraard speelt hierin mee dat de betrokkenheid van de veiligheidsregio's bij de Tour (start- en/of finishpunt van etappe of alleen doorkomst) en ook de mogelijke kans en impact van een eventueel incident (alleen al in termen van bezoekersaantallen) verschilden.

De vraag, ten slotte, die bij een mega-evenement als de Tour de France naar voren komt, is hoeveel voorbereiding hiervoor nu passend is en hoe deze het beste gerealiseerd kan worden. Wanneer kan bij de voorbereiding op een dergelijk groot evenement worden gezegd ‘genoeg is genoeg’? Als zich weinig of niets bijzonders voordoet, is het achteraf lastig te bepalen of al die voorbereiding nodig en nuttig was of dat het met wat minder ook wel had gekund.

Bij alle planningsactiviteiten die zijn gepleegd, lag het zwaartepunt logischerwijs in Utrecht, waar zowel de gehele eerste etappe werd verreden en ook de tweede etappe van start ging. De kans dat zich in Utrecht een calamiteit zou voordoen, was om die reden veel groter dan in bijvoorbeeld Hollands Midden, waar de Tourkaravaan in minder dan een uur doorheen raasde. Toch kon bijna iedere denkbaar calamiteit – en zeker het soort waarmee sinds de terroristische acties in Frankrijk rekening wordt gehouden – zich voordoen. In Rotterdam-Rijnmond vond men het bijvoorbeeld nodig het scenario ‘neerstorten helikopter’ toe te voegen aan het arsenaal van voorbereidende maatregelen vanwege een eerdere ervaring.

Daarmee rijst de vraag welke relatie er dient te bestaan tussen de kans dat een bepaalde calamiteit zich voordoet en de mate van preparatie. Wanneer de factor kans (dat een calamiteit zich voordoet) geen of nauwelijks een rol speelt bij de voorbereiding dan hoeft de mate waarin veiligheidsregio’s voorbereidingen treffen weinig te verschillen. Alle scenario’s zijn dan immers overal denkbaar. Als bepaalde scenario’s meer specifiek regio-gebonden zijn, is meer diversiteit in voorbereiding te verwachten.

Daarnaast speelt in deze casus de vraag op welk niveau (lokaal, regionaal, nationaal) de voorbereiding op een mogelijke calamiteit te treffen. In onderstaande tabel wordt bij de verschillende scenario’s (die in Utrecht werden onderscheiden) weergegeven waar het zwaartepunt van de effecten zou liggen en zo ook welk (bestuurlijk/operationeel) niveau daarop primair (XX) of secundair (X) zou reageren. Daarbij wordt ook aangegeven of het scenario al dan niet direct aan het evenement gerelateerd is.

Tabel 2 Scenario's en effecten

Scenario's	Evenement gerelateerd	Niveau waar effecten zich doen gelden		
		Lokaal	Regionaal	Nationaal
Gedrang	<i>Ja</i>	XX	-	-
Aanslag	<i>Ja</i>	X	X	XX
Extreem weer	<i>Nee</i>	X	XX	X
Branden of instorting gebouwen	<i>Nee</i>	XX	-	-
Emissie CBRNe-stoffen	<i>Nee</i>	X	XX	X
Verstoring telecommunicatie/ ICT	<i>Nee</i>	X	XX	X
Verstoring functies publieke ruimten	<i>Nee</i>	X	XX	X
Samenloop van activiteiten	<i>Ja</i>	X	XX	-

Uit de tabel kan het volgende worden opgemaakt. Ten eerste zijn enkele scenario's (gedrang, aanslag, samenloop van activiteiten) sterk evenement-gerelateerd en de andere niet of nauwelijks. Gedrang is het gevolg van de aanwezigheid van een menigte en een aanslag heeft plaats omdat er een evenement is dat veel mensen trekt en bovendien veel media-aandacht krijgt. Voor de gebeurtenissen die niet of nauwelijks evenement-gerelateerd zijn, kan meer worden teruggegrepen op de reguliere voorbereiding. Hooguit moet nog gekeken worden of het evenement als zodanig invloed kan hebben op de hulpverlening. De Utrechtse binnenstad was ten tijde van de tijdrit (eerste etappe) slecht bereikbaar en dat was reden voor hulpdiensten om proactief preparatieve maatregelen te nemen (brandweer en ambulances al binnen de ring/parcoursroute brengen). In Hollands Midden lagen enkele brandweerkazernes en een ambulancepost direct aan de route en werden de voertuigen om die reden tijdelijk elders gestationeerd.

Ten tweede blijven de effecten van sommige calamiteiten waarschijnlijk beperkt tot de gemeente of eventueel de regio. Bij andere calamiteiten is het veel waarschijnlijker dat de effecten landelijk ervaren worden en dat daarom het Rijk (primair of secundair) betrokken zal zijn. Ten aanzien van deze calamiteiten zou het eigenlijk handiger zijn als de voorbereiding bovenregionaal geschiedt of dat er ten minste over

deze scenario's bovenregionaal overleg plaatsvindt (vanwege de bovenregionale effecten). Hoewel het voor scenario's als 'gedrang', 'extreem weer' of 'neergestorte helikopter' nog wel logisch is de voorbereiding vooral regionaal te ter hand te nemen (met informatie-uitwisseling tussen de regio's), is dat voor een scenario als een (terroristische) aanslag veel minder het geval. Een aanslag zal immers per definitie een veel grotere inbreng van het Rijk vragen. Ook zal een aanslag in een bepaalde regio consequenties hebben voor andere regio's.

Of de voorbereidingen op de Tour de France 'genoeg' zijn geweest, zullen we nooit weten. Als zich iets bijzonders zou hebben voorgedaan, zou waarschijnlijk achteraf in evaluaties worden geconstateerd dat er zeker wel bepaalde voorbereidingen waren gepleegd, maar dat er te weinig rekening is gehouden met die specifieke calamiteit en/of dat de koppeling tussen de verschillende gremia (gemeente, veiligheidsregio, Rijk) of tussen de veiligheidsregio's onderling onvoldoende is geweest. Het is echter een illusie te veronderstellen dat vooraf aan alles kan worden gedacht. Toch zullen alle voorbereidende activiteiten zeker hebben bijgedragen aan het voorkomen of ten minste beperken van de kans op problemen.

7.5 Afronding

Op zaterdag 4 en zondag 5 juli was Nederland het decor voor een van de grootste sportevenementen ter wereld. De Touretappe in Utrecht en die naar Neeltje Jans zijn in 190 landen uitgezonden; ruim 2000 journalisten hebben er verslag van gedaan. Wederom bleken de weersomstandigheden een factor van betekenis. Op de eerste dag werden temperaturen van ver boven 30 graden Celsius gemeten; een etmaal later waren er felle onweersbuien met veel regen en wind. Daarnaast heeft de dreiging van aanslagen een steeds grotere impact op de voorbereiding van evenementen. Zo waren de aanslagen tijdens de marathon van Boston (april 2013) en op *Charlie Hebdo* (januari 2015) redenen voor de Franse overheid om de beveiliging van de Tour de France aan te scherpen. In Frankrijk werden niet eerder zoveel agenten (14.000 gendarmes en nog eens 9000 politieagenten) ingezet om de Tour veilig te laten verlopen. Na de recente aanslagen bij onder meer de voetbalwed-

strijd in het Stade de France is die beveiliging nog verder opgeschroefd en werd er bij de Tour van 2016 voor het eerst een speciale anti-terreureenheid (CIGN) van de Franse politie ingezet. Bij een publieksevenement dat zo moeilijk te beveiligen is vanwege zijn verplaatsende karakter en open toegankelijkheid, lijkt (dreiging van) een aanslag het moeilijkste scenario om op voorbereid te zijn. Om bij een reële dreiging de race af te breken of door te laten gaan, is een keuze tussen twee opties die beide niet aantrekkelijk zijn. Bij de voorbereiding op grote sportevenementen zal toch vooral ook hierover moeten worden nagedacht. Wie heeft in het geval van een (dreigende) aanslag bij een dergelijk groot evenement de bestuurlijke en operationele leiding? Het gaat immers niet om de voorbereiding van alleen een wielervedstrijd, maar veel meer om de gevolgen die een eventuele calamiteit kan hebben. In dit geval bleek dat, naarmate er binnen de veiligheidsregio's met veel partijen afstemming moest plaatsvinden, de interregionale afstemming er soms wat bij inschoot. Tijdens de voorbereiding op de Tour hebben de Operationeel Leiders van de verschillende regio's één keer een afstemmingsoverleg gehad. Op de dag van de tweede etappe hebben de Operationeel Leiders een aantal maal een conference-call gehouden, waarin ze elkaar bijpraatten over het verloop.

Al met al kan worden teruggekeken op een perfect verlopen start van de Tour de France in Nederland, die zowel feestelijk als veilig is verlopen. Het was een groot feest waarvan honderdduizenden mensen hebben genoten. Uiteindelijk zal men niet terugdenken aan de vele uren werk, crisisplannen en uitgeschreven scenario's, maar zal de gedachte blijven hangen dat 'onze' gedoodverfde favoriet voor de overwinning in Utrecht, Tom Dumoulin, het niet waar wist te maken en teleurstellend eindigde op een vierde plaats. En zolang we ons over de prestaties van atleten druk maken, mag de organisatie zich feliciteren met een geslaagd evenement.



16.08 uur: Precies 1 jaar geleden gebeurt ongeluk hijskranen en brugdek Julianabrug

Michel la Faille @michel_lafaille



Dossier: Kraanongeluk Alphen aan den Rijn <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/kraanongeluk-alphen-aan-den-rijn...> #alphen #kraan #kraanongeluk #julianabrug

8

Kraandrama in Alphen aan den Rijn

Hans Zuidijk,⁸⁸ Régis Flohr

8.1 Inleiding

Op 3 augustus 2015 staat in het centrum van Alphen aan den Rijn een bijzondere takelklus te gebeuren. Als onderdeel van de totale renovatie van de in 1953 gebouwde Koningin Julianabrug zal het nieuwe 187 ton wegende brugdek en contragewicht, in jargon *de val* genoemd, worden geplaatst. Dit gebeurt vanaf het water, met behulp van twee zware kranen die op twee verschillende pontons zijn geplaatst.

Met de werkzaamheden is al in de ochtend gestart. Even na vier uur in de middag gaat het echter tijdens de uitvoering van de werkzaamheden helemaal mis. Onder toezienend oog van vele toeschouwers vallen de kranen met de last in de takels om en verpletteren enkele huizen en bedrijven aan de Alphense Hoofdstraat. Een filmpje van het catastrofale moment, omlijst met het hartverscheurende gegil van een vrouwelijke getuige, gaat binnen enkele minuten de wereld over.⁸⁹ De dagen erna volgen meer beelden waarop het moment van het ongeluk exact is vastgelegd.

In dit hoofdstuk zal worden teruggeblikt op dit mediagenieke ongeluk. Daarbij zal worden stilgestaan bij twee dilemma's. Het eerste dilemma speelde op de dag van het incident toen de vraag rees hoe lang te blijven zoeken naar slachtoffers, terwijl niet exact bekend was wie er op het moment van het ongeluk in het gebied waren. Het tweede dilemma speelde in de dagen erna. Door een omwonende werden de hulpdiensten erop attent gemaakt dat de puinhoop beweging

88 De eerste auteur vervulde na het kraanongeval de rol van Operationeel Leider.

89 Het filmpje is te raadplegen via <http://i.mobypicture.com/user/Royoooo/view/18349869>.

vertoonde. Hoe moest dit worden geduid? Als het zetten van de ravage of als het begin van vervolginstortingen? En wat betekende dat voor bewoners die inmiddels naar hun woning waren teruggekeerd en de reeds ingezette afschaling? Aansluitend zal kort worden stilgestaan bij de verdere nazorg en berging. Tot slot volgen enkele markante momenten in de maanden na het kraanongeluk.

8.2 Feitenrelaas

Het is maandag 3 augustus 2015, een warme zomerse dag waarop er geen wolkje aan de lucht lijkt te zijn. Na maanden voor groot onderhoud afwezig te zijn geweest, wordt die dag het brugdek van de Koningin Julianabrug in Alphen aan den Rijn op zijn plek gehesen.⁹⁰ Aangezien het hijsen van zo'n zwaar brugdek geen alledaags tafereel is, verzamelen zich vele toeschouwers langs de kades van de Oude Rijn tot zelfs op de daken van huizen.

Het brugdek wordt met een 400-tons en een 700-tons mobiele telescoopkraan, vanaf pontons op het water, omhoog gehesen om het in de juiste positie voor plaatsing te brengen. Terwijl het brugdek in de takels hangt, raakt het geheel in onbalans. De 400-tons kraan valt, tegelijk met het brugdek, op de huizen en winkels aan de Hoofdstraat die direct langs het water staan. Het brugdek landt eerst op de zijkant, waarna het kantelt en onderliggende huizen verplettert. Tijdens de kanteling wordt de 700-tons kraan ook omvergetrokken, waarbij de giek zelfs bovenop een huis aan de overzijde van de Hoofdstraat landt.

Bij de gezamenlijke meldkamer in Den Haag komt om exact 16.09 uur de eerste melding binnen. Gemeld wordt dat het brugdek op huizen is beland en dat het onduidelijk is of er slachtoffers zijn gevallen. Al snel volgen meerdere meldingen. Brandweer, politie en ambulancedienst worden gealarmeerd. Binnen twee minuten na de eerste melding schaaft de calamiteitencoördinator op de meldkamer op naar GRIP-1 en drie minuten later naar GRIP-2. Na overleg tussen de Operationeel Leider en de locoburgemeester (de burgemeester is op vakantie) wordt er om 16.36 uur opgeschaald naar GRIP-3 en een

⁹⁰ De Julianabrug ligt aan de rand van het centrum van Alphen aan den Rijn en is onderdeel van een belangrijke route voor gemotoriseerd verkeer om de Oude Rijn over te steken.

beleidsteam geformeerd. Na het vernemen van het nieuws keert burgemeester Spies gelijk terug vanaf haar vakantieadres en sluit zich nog diezelfde avond om circa 21.00 uur aan bij het beleidsteam.

Uitgaande van de enorme ravage en de onduidelijkheid of er nog mensen in de panden aanwezig zijn, is om 16.40 uur het USAR.NL-team opgeroepen dat gespecialiseerd is in zoek- en reddingsoperaties bij instortingen. Het getroffen gebied (gelegen aan de oostoever van de Oude Rijn) wordt onderverdeeld in drie vakken: één ten noorden van de ingestorte panden (vak 1), één ten zuiden daarvan (vak 2) en de ingestorte panden (vak 3). De kade aan de overzijde (de westoever) heeft echter ook schade opgelopen (en wordt vak 4). Door de enorme kracht waarmee de kranen naar beneden zijn gekomen, zijn de pontons tegen de westoever gedrukt, waardoor de kade deels is ontzet.

Bij aanvang wordt de inschatting gemaakt (en ook het bericht verspreid) dat er mogelijk twintig gewonden zijn en drie doden. Deze inschatting zal nog lang het beeld bepalen. Wanneer het USAR.NL-team om 17.49 uur ter plaatse komt, worden de honden ingezet om naar slachtoffers te zoeken. Rond 22.30 uur wordt de zoekactie afgesloten. Mede op basis van gegevens uit de Gemeentelijke Basisregistratie Personen (GBP) en het feit dat niemand wordt vermist, wordt geconcludeerd dat er geen slachtoffers meer onder het puin liggen. De brandweer heeft één (niet gewond) persoon uit een winkel geholpen en een beknelde hond is ter plaatse door een dierenarts uit zijn lijden verlost.

Gedurende de avond wordt verder gegaan met het ontruimen van woningen. Niet alleen de woningen naast de getroffen panden worden ontruimd in verband met mogelijke instabiliteit. Ook aan de westoever van de Oude Rijn (waar de kade is ontzet) worden enkele tientallen woningen ontruimd, omdat nog onduidelijk is wat de aantasting van de kade met de funderingen van de huizen heeft gedaan en wat de eventuele instabiliteit betekent voor de veiligheid van bewoners. De bewoners van de ontruimde panden worden opgevangen in De Goede Herderkerk in de nabijgelegen wijk. De meesten mogen na beëindiging van de zoekactie weer naar huis terugkeren. Voor de bewoners van twintig woningen en appartementen geldt dat niet. Zij mogen gebruikmaken van nachtopvang in een hotel. Het voornemen is om de volgende dag de verdere afhandeling van het incident (zijnde de nazorg en berging) over te dragen aan de gemeente.

De volgende dag (4 augustus) wordt rond 12.00 uur door een oplettende omwonende aan een ter plaatse aanwezige politieagent doorgegeven dat er op een van de pontons een tekst is te lezen, die de dag ervoor nog niet te lezen was. Dit duidt mogelijk op een instabiele situatie van de pontons. De Operationeel Leider besluit in samenspraak met de burgemeester om daarom de overdracht naar de gemeente nog even uit te stellen. De mogelijke instabiliteit vraagt van het CoPI en het ROT hernieuwde focus. Vier woningen, waarvan de bewoners in de ochtend zijn teruggekeerd, worden opnieuw ontruimd, evenals vijf woningen en bedrijven die nog niet eerder ontruimd waren geweest. Op de kranen worden meetpunten geïnstalleerd om de situatie nauwgezet te kunnen monitoren en aan specialisten van Defensie wordt advies gevraagd over eventuele gevolgen van de mogelijke instabiliteit. Om 22.30 uur kan worden geconcludeerd dat de situatie voldoende stabiel is en dat de waargenomen veranderingen waarschijnlijk het gevolg zijn van onder andere schommelingen in het water en het vastzetten van de kranen in de modderige bodem van de Oude Rijn.

Op woensdag 5 augustus wordt de verdere afhandeling van het incident overgedragen aan de gemeente; om 13.00 uur wordt er afgeschaald naar GRIP-0. De nazorg wordt door de gemeentelijke projectorganisatie 'Nafase ongeval Koningin Julianabrug' voortgezet, waarbij plannen worden gemaakt voor de berging en praktische nazorg aan betrokkenen.

Drie weken na het incident worden de eerste zaken opgeruimd. Op 8 oktober is de berging van het brugdek en de kranen afgerond. Vanaf 12 oktober wordt de vaarweg weer vrijgegeven en een week later beginnen de sloopwerkzaamheden van de getroffen panden, waar drie weken voor wordt gerekend. Na herstel van het beschadigde brugdeel wordt dit op 18 mei 2016 alsnog succesvol geplaatst. Deze keer staan de kranen op het land en wordt het contragewicht apart vanaf het wegdek ingehesen.

8.3 Een analyse van een tweetal dilemma's

In het nu volgende gaan we in op twee dilemma's die zich bij dit incident voordeden. Het eerste dilemma speelde op de dag van het

incident. Als we kijken naar de inhoud van de meldingen en de ravage op de plaats van het ongeluk was het zeer aannemelijk dat er slachtoffers gevallen waren. Toch werd er niemand gevonden. Wat is dan het moment om het zoeken te beëindigen?

Het tweede dilemma speelde op de dag na het ongeval. Naar aanleiding van een melding van een omwonende werd vermoed dat de pontons begonnen te hellen. Terwijl kort daarvoor een deel van de bewoners was teruggekeerd naar hun woningen omdat de situatie stabiel werd geacht, rees nu de vraag hoe een eventuele beweging van de pontons moest worden geduïd. Moest er rekening worden gehouden met vervolginstortingen en opnieuw worden ontruimd of kon de situatie als blijvend stabiel worden beschouwd? Voor de hulpdiensten en het beleidsteam was dit in die dagen een ware hersenkraker.

8.3.1 Doorgaan of stoppen met zoeken?

Om 16.09 uur ontving de meldkamer in Den Haag de eerste meldingen van het ongeluk. Geen van de melders noemde daarbij een concreet aantal doden of gewonden, maar zij spraken wel de vrees uit dat daar sprake van zou zijn. Opmerkelijk is hoe in de daaropvolgende minuten een vermoedelijk slachtofferbeeld werd opgebouwd. De brandweereenheid die om 16.12 uur als eerste uitrukte, kreeg van de meldkamer mee dat het onbekend was of er mensen in de panden aanwezig waren en ook dat het onbekend was of er gewonden waren. Een minuut later meldde een ter plaatse aanwezige politie-eenheid dat er mogelijk sprake was van drie doden; zij zouden op de dakterrassen hebben gezeten. Zonder het exact te kunnen reconstrueren moet op dat moment ook een bericht zijn ontvangen waarin gesproken werd over twintig gewonden. Nadat mede op basis van dit bericht om 16.14 uur naar GRIP-2 was opgeschaald, werd om 16.15 uur in het eerste telefonisch contact tussen de meldkamer en de Operationeel Leider gezegd dat er ‘in ieder geval twintig gewonden en mogelijk al drie doden’ waren. Een minuut later werd aan de tweede brandweereenheid meegegeven dat er sprake zou zijn van meerdere gewonden en mogelijk meerdere doden. Toen de bevelvoerder van deze eenheid herhaalde ‘meerdere doden’, antwoordde de meldkamer kortweg ‘correct’. Zo bouwde zich een zeer

ernstig beeld op van de situatie ter plaatse. Alle hulpdiensten maakten zich daarom op om onder het puin naar slachtoffers te zoeken.

Op de meldkamer en voor de ROT-leden die als eerste in de overlegruimte arriveerden, was al binnen een kwartier na het ongeluk een eerste filmpje met beelden van de vallende kranen via internet te bekijken. Het aantal genoemde doden en gewonden was op basis van deze beelden absoluut geloofwaardig.

In het ROT – en in afstemming met de leider CoPI – werd het zoeken en bevrijden van slachtoffers als eerste prioriteit gedefinieerd. Hier werd op de volgende vier wijzen uitvoering aan gegeven:

- het verkrijgen van informatie van getuigen;
- een snelle verkenning door brandweereenheden, gevolgd door een professionele zoekslag door USAR.NL;
- het zoeken van contact met de geregistreerde bewoners van de getroffen gebouwen (met behulp van de GBP);
- het activeren van de Slachtofferinformatiesystematiek (SIS).

De politie droeg zorg voor het verkrijgen van informatie van getuigen. Op basis hiervan kon geen absolute zekerheid verkregen worden over het wel of niet aanwezig zijn van mensen onder het puin. Via de aannemer was bekend dat er van de werknemers die bij de hijsklus betrokken waren, niemand werd vermist. Over eventuele andere aanwezigen kon niets met zekerheid worden gezegd. Sommige getuigen wezen op bloed in het water, maar dit bleek bij nader onderzoek hydraulische olie te zijn.

De puinhoop werd in het eerste uur door mensen van de brandweer doorzocht. Daarbij is – vanwege verder instortingsgevaar – zo veel mogelijk vermeden panden te betreden of de puinhoop te beklimmen. Er werd één persoon geholpen om uit een pand te komen.⁹¹ Na aankomst van het USAR.NL-team is een professionele zoekslag uitgevoerd. Deze startte, voor aankomst van de reddingshonden, met het ‘lezen’ van de puinberg en een beoordeling van plaatsen waar overleving mogelijk zou kunnen zijn. Vervolgens zijn de reddingshonden ingezet om de puinberg af te speuren en ruimten te doorzoeken naar geuren afkomstig van levende slachtoffers. De procedure die daarbij

91 De man was juist herstellende van een gebroken heup en bevond zich in één van de ingestorte winkels.

standaard wordt gevolgd, is dat pas wanneer twee honden onafhankelijk van elkaar op eenzelfde reukspoor aanslaan, een daadwerkelijke zoekactie wordt gestart. Op één plek was dit het geval, waarna een reddingsgroep van USAR.NL aan de slag is gegaan om de puinhoop daar te doorzoeken. Daarbij werd uiteindelijk niets gevonden.

Rond 18.00 uur werd de Slachtofferinformatiesystematiek (SIS) geactiveerd. SIS is een landelijke aanpak die bij een incident beoogt snel en zorgvuldig informatie te verstrekken aan ongeruste verwanten. Gemeenten, GHOR en politie werken hierin samen. Om 18.15 uur was het Verwantencontact (088-2690000) bereikbaar; de backoffice van SIS die in Driebergen gehuisvest is, was om 19.30 uur operationeel. Via Twitter en de website van de gemeente Alphen aan den Rijn werd bekend gemaakt dat ongeruste verwanten contact konden opnemen met het Verwantencontact. Uiteindelijk zijn hier zes telefoontjes binnengekomen, waarvan twee met een zoekvraag naar vermisten. Deze zoekvragen zijn teruggekoppeld aan het team Bevolkingszorg, dat de gezochte persoon heeft kunnen traceren en de bellers hierover heeft geïnformeerd. Het team Bevolkingszorg heeft tevens nagezocht wie er geregistreerd stonden op de adressen van de panden die volledig waren verwoest. Het betrof slechts drie personen van wie, na met hen contact te hebben gehad, bekend was dat ze in veiligheid waren.

Rond 22.00 uur werd door de teamleider van het USAR.NL-team geconcludeerd dat er naar verwachting geen levende mensen onder het puin bedolven lagen. Van alle geregistreerde personen in de verwoeste panden was bekend dat ze in veiligheid waren en via SIS waren geen vermissingen gemeld die onoplosbaar waren. Dan resteert de vraag: doorgaan of stoppen met zoeken? Het feit dat de best mogelijke zoekactie (inzet van USAR.NL) niets had opgeleverd, gecombineerd met het feit dat er geen vermissingen waren gemeld, deed het ROT besluiten aan het beleidsteam voor te stellen het zoeken te staken. Dat advies werd overgenomen, waarna het beleidsteam, het ROT en het CoPI om 22.30 uur werden geschorst en de inzet van de hulpdiensten werd beëindigd. Volgens afspraak bewaakte de politie in de nachtelijke uren het ongevalsterrein en afgesproken was de volgende morgen de overdracht te doen naar de gemeente. Dit liep echter anders dan gedacht.

8.3.2 Overdragen of opnieuw ontruimen?

De volgende morgen vroeg hervatten de leden van het CoPI en het ROT hun werkzaamheden met als doel de randvoorwaarden te formuleren waaronder de overdracht van de ongevalslocatie aan de gemeente Alphen aan den Rijn zou kunnen plaatsvinden. Om 9.30 uur lichtte de Operationeel Leider deze randvoorwaarden persoonlijk toe in het beleidsteam. De aandachtspunten op dat moment hielden verband met de omvang van het afgezette gebied, afspraken over de bewaking van de ongevalslocatie en hoe te handelen als onverhoopt toch nog een slachtoffer gevonden zou worden. Afgesproken werd dat het beleidsteam om 13.00 uur weer bijeen zou komen om de projectopzet te accorderen.

Die morgen meldt echter een bewoonster van de Wilhelminalaan, die uitkeek op de ravage, aan een passerende politieagent dat zij op de dag van het ongeluk de naam van een van de pontons niet kon lezen en nu, een dag later, wel. Deze melding zou kunnen duiden op beweging en overhellen van de pontons. Terwijl het ROT en het CoPI alle acties in gang hadden gezet om te komen tot overdracht van de ongevalslocatie aan de gemeente, lag nu de vraag voor waar deze beweging toe zou leiden. Wat was het effect van deze beweging? Zouden, als gevolg van het overhellen van de pontons, de kranen straks alsnog in het water vallen? En wat zou dat voor gevolgen hebben voor de bebouwing? Een antwoord op deze vragen was niet zo maar voor handen, maar voor iedereen was wel duidelijk dat er niet alsnog slachtoffers mochten vallen, terwijl daarvan op de dag van het ongeval wonderwel geen sprake van was geweest. Overdracht van de ongevalslocatie onder deze omstandigheden werd onverantwoord geacht. De onwetendheid over de effecten van de bewegingen leidde tot een houding van 'het zekere voor het onzekere' nemen. Aan de burgemeester werd voorgesteld de afschaling uit te stellen en opnieuw tot ontruiming over te gaan. Het betrof deze keer vier woningen waarvan de bewoners de dag ervoor ook waren geëvacueerd, maar inmiddels hadden zij weer naar hun woning mogen terugkeren. Daarnaast werd aan de Hooftstraat de ontruiming uitgebreid ten opzichte van de dag ervoor.

Voor een goede analyse van de ontstane situatie was expertise nodig die noch bij de hulpdiensten noch in het ROT aanwezig was. In eerste instantie werd geprobeerd hierin te voorzien door vertegenwoordigers

van de aannemer en het kraanbedrijf in het CoPI uit te nodigen. Het goede hiervan was dat de aannemer per direct meetpunten kon aanbrengen op de kranen en het brugdek, waarmee iedere beweging tot op de millimeter nauwkeurig geregistreerd werd en uitgelezen kon worden in de CoPI-commandoruimte. Er was echter nog steeds onvoldoende expertise aanwezig om mogelijke scenario's uit te denken. Voor de 'wat-als'-vraagstukken was expertise nodig over de ligging en mogelijke effecten van de beweging van de pontons. Met de inzet van een Officier Veiligheidsregio van het ministerie van Defensie en een vertegenwoordiger van de Koninklijke Marine kon uiteindelijk worden geconcludeerd dat de gesignaleerde beweging naar alle waarschijnlijkheid niet zou leiden tot verdere escalatie. Mocht een kraanwagen toch van de pontons afglijden, dan zou dit niet abrupt gebeuren en zou er beperkte gevolgschade ontstaan aan de bebouwing. De ingezette ont-ruimingen boden volgens de experts voldoende voorzorg ter voorkoming van slachtoffers in het geval dit onverhoopt toch zou gebeuren. Rond 22.30 uur werd de burgemeester geïnformeerd over het resultaat van deze expertbeoordeling, waarna de volgende ochtend om 9.00 uur in het beleidsteam de incidentoverdracht is vervolgd. Op woensdagmiddag 5 augustus om 13.00 uur werd afgeschaald naar GRIP-0 en ging een gemeentelijke projectorganisatie aan de slag met het vervolg.

8.4 Van crisis- naar projectorganisatie

Het mag duidelijk zijn dat de gevolgen van het kraanongeluk nog de nodige aandacht vergden. Al op 4 augustus heeft de gemeente een projectorganisatie 'Nafase ongeval Koningin Julianabrug' ingesteld, waarbinnen vijf werkgroepen werden onderscheiden, te weten voor nazorg, communicatie, omgevingszorg en bergingswerkzaamheden, onderzoek en evaluatie, en interne ondersteuning.

De informatieverstrekking en advisering vanuit de gemeente aan de getroffen en de werkgroep Nazorg belegd. Noviteit in Nederland ten aanzien van de hulp aan de getroffen was het door de betrokken aannemers in het leven geroepen 'Steunfonds Julianabrug'. Het doel van dit steunfonds was 'het lenigen van de eerste nood, door te voorzien in de primaire levensbehoeften van gedupeerde bewoners en de bedrijfscontinuïteit van gedupeerde bedrijven'. Gedupeerden

konden aanspraak maken op dit fonds door bij de gemeente een CRAS-formulier in te vullen. De gemeente stelde dit formulier vervolgens in handen van een coördinerend verzekeringsexpert. Als deze meende dat er sprake was van primaire nood voor een bewoner of ondernemer dan werd het Steunfonds Julianabrug ingeschakeld. Voor de beoordeling van de aanvragen waren door de aannemers en de gemeente drie zeer ervaren bestuursleden aangezocht.⁹² Bij de evaluatie van het fonds werd geconcludeerd dat het aan zijn doelstellingen had voldaan. In een groot aantal gevallen kon de eerste nood praktisch gelengid worden.⁹³

De voorbereiding op de berging was bij de werkgroep Omgevingszorg en bergingswerkzaamheden belegd. Hoewel in Nederland de regel geldt dat degene die rommel maakt dit ook opruimt, werd in goed overleg besloten dat de hoofdaannemer, noch het kraanbedrijf dat bij het ongeluk betrokken was, de berging zou uitvoeren, mede gelet op de publieke opinie over de aanpak van het inhijzen. Het betrokken kraanbedrijf werd opdrachtgever voor de berging. Om de ingediende plannen van aanpak mede te beoordelen op veiligheidsaspecten en consequenties voor de omgeving is in het traject van offertebeoordeling een ‘beoordelingscommissie overheid’ in het leven geroepen. In deze commissie waren deelnemers vertegenwoordigd uit de gemeentelijke organisatie, de veiligheidsregio, het hoogheemraadschap, de provincie Zuid-Holland en TNO. De laatste partij heeft zich op verzoek van de gemeente belast met het beoordelen van de technische berekeningen. De berging werd openbaar aanbesteed en leverde vier inschrijvingen op. De keuze van de beoordelingsgroep is vervolgens nog een keer onafhankelijk getoetst door de Technische Universiteit Delft. De daadwerkelijke berging is uitgevoerd van 9 september tot 13 oktober met behulp van twee kranen ‘op land’ (Hooftstraat) en een drijvende bok in de Oude Rijn. Gedurende de berging moesten opnieuw vijftien woningen worden ontruimd. De berging is volgens planning en zonder noemenswaardige problemen verlopen. Aansluitend heeft de sloop van de ingestorte winkels en woningen plaatsgevonden.

92 In concreto betrof het een (lokale) oud-burgemeester als voorzitter, een (lokale) advocate namens de lokale bedrijven en inwoners en een ervaren vastgoedspecialist namens de drie aannemers.

93 Het Steunfonds Julianabrug had een gegarandeerd vermogen van 1,25 miljoen euro waarvan uiteindelijk 120.000 euro is uitgekeerd.

8.5 Nabeschuiving

Op een mooie zomerdag verpletterden onder het oog van enkele tientallen toeschouwers twee zware bouwkransen en een zwaar brugdek twee winkels en enkele woningen aan de Hoofdstraat in Alphen aan den Rijn. Een dergelijk scenario werd tijdens de voorbereiding van de werkzaamheden niet waarschijnlijk geacht. Voor zover bekend heeft zich in Nederland geen vergelijkbaar ongeval voorgedaan.⁹⁴ Bij de voorbereiding van de renovatie van de brug hadden de hulpdiensten wel geadviseerd over verkeersmaatregelen en uitrukroutes voor de hulpdiensten, maar niet over risicobeheersingsmaatregelen rond het inhijzen van het brugdeel. Van enige specifieke voorbereiding door de hulpdiensten was dan ook geen sprake. Juist dit type onvoorspelbare en onvoorstelbare ongelukken benadrukt het belang van een generieke en veerkrachtige crisisbeheersingsorganisatie. Binnen een uur na het ontstaan van het ongeluk was de hoofdstructuur van de crisisbeheersingsorganisatie ontplooid tot op het niveau van een gemeentelijk beleidsteam (GRIP-3) en werden de gevolgen gecoördineerd aangepakt door de brandweer, GHOR, politie, de gemeente en USAR.NL.

Los van de onduidelijkheid over het aantal doden en gewonden in de eerste uren na het ongeluk, verliep de inzet van de hulpdiensten zonder noemenswaardige problemen. Voor de gemeente Alphen aan den Rijn was dit de derde calamiteit in vijf jaar tijd. In december 2010 blies een bewoner van een flatgebouw zijn woning aan de Argostraat op met een langdurig herhuisvestings- en schadeafhandelingstraject tot gevolg. In april 2011 schoot een inwoner zes mensen en zichzelf dood in winkelcentrum De Ridderhof. Na het ongeluk met de twee bouwkransen moest de gemeentelijke organisatie opnieuw zwaar aan de bak met bevolkingszorgthema's als pers- en publieksvoorlichting, opvang en schadeafhandeling. Weinig gemeenten verkeren in de positie daadwerkelijk uitvoering te kunnen geven aan verbeterpunten uit evaluatierapporten van eerdere grote ongelukken en incidenten. In de gemeente Alphen aan den Rijn werden de gemeentelijke crisisbeheersingstaken welhaast routinematig opgepakt.

⁹⁴ Enigszins vergelijkbaar is het ongeluk met een onderhoudstrein in Stavoren in de late avond van 25 juli 2010. De trein reed door een stootjuk aan het einde van de lijn en reed vervolgens een watersportwinkel binnen. Daarbij vielen twee lichtgewonden.

Op 7 december 2015 werd op uitnodiging van het gemeentebestuur en de betrokken aannemers met de getroffen en, hulpverleners en bergers teruggeblikt op de gebeurtenissen, onder het genot van een hapje en een drankje verzorgd door horecaondernemers uit de Hooftstraat. Natuurlijk werd daarbij ook vooruit geblikt. De uitnodiging voor dit moment kende de creatieve titel: ‘Tijd voor een nieuw Hoofdstuk’.

Wat minder in beeld is geweest, waren de consequenties van dit ongeluk voor het waterbeheer in de regio. In de periode van het ongeluk was het hoogheemraadschap van Rijnland reeds opgeschaald tot coördinatiefase 2 (vergelijkbaar met GRIP-2) vanwege de droogte in die periode. Bij het beheersen van de gevolgen hiervan speelde de Oude Rijn als zoetwaterrivier een belangrijke rol. Door het ongeluk moest het waterpeil in de rivier echter constant gehouden worden om daarmee de kans op bewegingen in de puinberg zo klein mogelijk te houden. Een tweede probleem dat zich later voordeed, hield verband met het risico op extreme hoeveelheden neerslag bij het invallen van het najaar. De pontons in de Oude Rijn ter hoogte van de Hooftstraat beperkten de doorstroomcapaciteit met de helft en zouden daar naar verwachting nog zeker een aantal weken blijven liggen. Dit zou voor problemen kunnen zorgen op het moment dat via de Oude Rijn extreme hoeveelheden neerslag afgevoerd zouden moeten worden. Als dat niet mogelijk zou zijn, zou dit wateroverlast in het achterland tot gevolg kunnen hebben. De crisisorganisatie van het hoogheemraadschap besloot daarop vervroegd het winterpeil in te stellen om daarmee voldoende bergingsruimte te creëren in kanalen en sloten.⁹⁵

We sluiten deze bijdrage af met een beschouwing van Rop Wijnberg. In een column op het digitale medium *De Correspondent* over de rol van de media in komkommertijd constateert hij ‘een symptomatische aandrang van de moderne nieuwsmachine: om van ieder voorval,

95 Hoogheemraadschap van Rijnland, 3 september 2015. Nieuws: Winterpeil vervroegd ingesteld door beperkte doorstroming Alphen aan den Rijn. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://www.rijnland.net/actueel/nieuws/nieuws-2015/winterpeil-vervroegd-ingesteld-door-beperkte-doorstroming-alphen-aan-den-rijn>.

ongeluk of incident – hoe sissend de afloop ook – een nationale tragedie te maken.⁹⁶ En dan doet hij de volgende constatering.

‘Maar als je nu even, met een nuchtere blik, kijkt naar wat er in Alphen aan den Rijn is gebeurd, wat zie je dan? Een ongeluk? Jazeker. Maar ook: Hulpdiensten die razend snel ter plekke waren. Gedupeerden die perfect werden opgevangen en verzorgd. Een brandweer die direct een opruimplan paraat had. Een aannemer die keurig de risico’s in kaart had gebracht. Een kraanbedrijf, pontonverhuurder en projectontwikkelaar die volgens het boekje verzekerd waren. Een bouwbedrijf dat pro-actief een voorschot op de schadevergoeding heeft uitbetaald. Een verzekeraar die onmiddellijk de overige schade is gaan opnemen. Bestuurders die acuut hun medeleven kwamen betuigen. Een gemeente die feilloos de communicatie op zich nam. Ambtenaren die een bureau oprichtten waar je met schademeldingen terecht kon. Een Openbaar Ministerie dat direct een onderzoek is gestart. Een bezorgde brievenschrijver die het – nota bene – in de krant opnam voor het tragische lot van de hond. Hoe “af” wil je een land hebben? Het mag wellicht niet aan de standardeisen van het nieuws voldoen, maar de werkelijke les uit Alphen aan den Rijn is dat zelfs onze rampen tot in de puntjes geregeld zijn. Nu onze verzoening met pech nog.’

96 *De Correspondent*, 7 augustus 2015. Het echte nieuws uit Alphen aan den Rijn: zelfs onze rampen zijn goed geregeld. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://decorrespondent.nl/3177/Het-echte-nieuws-uit-Alphen-aan-den-Rijn-zelfs-onze-rampen-zijn-goed-geregeld/81426510-205of8e3>.



Foto: ANP

9

De kracht van welgemeende excuses

Renate den Elzen, Charlotte van Ruijven, Dick van Gooswilligen

9.1 Inleiding

Als de 28-jarige verpleegster Linda van der Giesen op maandag 10 augustus 2015 haar werk in het Waalwijkse TweeSteden ziekenhuis verlaat en richting de parkeerplaats loopt, schiet haar ex-partner haar dood. Eén dag later meldt hij zich op het politiebureau en rijst de vraag of de dood van Linda van der Giesen voorkomen had kunnen worden. Zij had bij de politie aangifte gedaan van bedreiging, bewijslast geleverd en kort voor haar dood gemeld dat zij ‘gehoord’ had dat haar ex-partner mogelijk in het bezit was van een vuurwapen. Daarnaast bleek dat in voorafgaande jaren al meerdere vrouwen aangifte tegen de verdachte hadden gedaan. Justitie en politie hadden het lot van deze jonge vrouw mogelijk kunnen beïnvloeden. Zij deden echter te weinig, tenminste zo is het beeld dat in de maatschappelijke discussie over deze moord ontstond. Er is echter een aantal redenen te noemen dat pleit voor de gekozen aanpak van justitie en politie. De politie krijgt jaarlijks 95.000 meldingen te verwerken naar aanleiding van stukgelopen relaties waarbij sprake is van bedreiging, stalking en/of geweld (Storkenburg, 2015). Het zijn veelal complexe relaties, waarin over en weer aangifte wordt gedaan. Niet zelden worden valse meldingen gedaan om de ander zwart te maken of om bijvoorbeeld de voogdij-schap over kinderen te beïnvloeden. Ook in deze zaak deed zowel het slachtoffer als de dader aangiftes. In dit geval had het slachtoffer ‘van horen zeggen’ vernomen dat haar ex-partner (mogelijk) een wapen had. Direct bewijs ontbrak; de verdachte was niet met een wapen gezien. Politie mensen moeten binnen dit soort complexe situaties afgewogen besluiten nemen. Meer dan een checklist (zie Kruijjer, 2014), hun

ervaring en onderbuikgevoel hebben zij niet. Bovendien zijn politiemensen niet bevoegd om op basis van een gerucht over te gaan tot doorzoeking van een woning. Dit zijn de meer rationele argumenten die minder ‘gehoord’ worden in de maatschappelijke discussie waarin emoties de boventoon voeren.

Met een interventie van de politie had het mogelijk anders kunnen lopen. Als reactie kan de politie daarom wel een toelichting geven op de dilemma’s waar zij voor stond en aangeven lering te willen trekken uit deze moord en haar eigen optreden. Dat begint met excuses te maken voor wat de politie wél had kunnen doen, maar heeft nagelaten; gevolgd door een plan om dit in de toekomst anders aan te pakken. Deze strategie noemen we *stealing thunder*. In deze casus is deze strategie bewust geadviseerd door de afdeling communicatie van de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant en ook toegepast. De strategie wordt niet vaak gekozen en dat maakt het een interessante casus om te analyseren en daar lessen uit te leren. Voor de goede orde: de strategie is geen panacee. *Stealing thunder* werkt alleen als je werkelijk meent wat je zegt. Ten bate van dit hoofdstuk is met leidinggevendenden van de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant gesproken en geput uit (sociale) mediaberichten en de omgevingsanalyses die gemaakt zijn ten behoeve van de communicatieaanpak.

9.2 Feitenrelaas

Op maandag 10 augustus 2015 wordt Waalwijk opgeschrikt door een schietpartij op klaarlichte dag. Op het parkeerterrein van het TweeSteden ziekenhuis wordt even na vijf uur ’s middags een 28-jarige verpleegkundige onder vuur genomen. Haar eerste dienst na haar vakantie zat erop en ze stapte op dat moment in haar auto om naar huis te gaan. Omstanders treffen haar aan en hulpverleners proberen het slachtoffer te reanimeren, maar het is tevergeefs. Zij overlijdt ter plaatse. Aangezien de dader is gevlucht, zet de politie een grote zoekactie in gang.

De locatie, het tijdstip van de schietpartij, de leeftijd en het beroep van het slachtoffer maken de casus tot een veelbesproken onderwerp in de (sociale) media. Is het een criminele afrekening, een gerichte aanslag

of een incident? De identiteit van het slachtoffer wordt de volgende ochtend (dinsdag 11 augustus) openbaar gemaakt. Linda van der Giesen was moeder van een vierjarig zoontje en werkzaam als verpleegster op de polikliniek plastische chirurgie in het TweeSteden ziekenhuis. De politie spreekt van een 'waarschijnlijk doelgerichte actie' en zet een Team Grootschalig Onderzoek (TGO) op de zaak, dat gespecialiseerd is in zware en complexe zaken. Er wordt rekening gehouden met verschillende scenario's. Tegelijkertijd wordt in de media gespeculeerd over een gecompliceerde relatie tussen het slachtoffer en haar ex-partner. Deze relatie is recent verbroken en het slachtoffer zou nadien door haar ex-partner zijn bedreigd. In verschillende berichten wordt hij direct als de dader aangemerkt.

Tegen het middaguur bevestigt een politiewoordvoerder dat het slachtoffer inderdaad werd bedreigd. Het slachtoffer had daar recentelijk aangifte en meldingen van gedaan. Die middag staat de huidige vriend van het slachtoffer de media te woord net als een vriendin van het slachtoffer. Zonder twijfel zetten beiden de ex-partner van het slachtoffer als dader neer. Zo zegt de vriend: 'De angst was zo groot. Mijn vriendin had vijf cd-roms met dreigmails en telefoontjes van haar ex. Die zijn allemaal afgeleverd bij de politie, maar er is niks mee gedaan.' Ook blijkt uit zijn relaas dat de ex-partner van zijn vriendin in het verleden vaker is veroordeeld voor geweldsovertredingen. Later die dag meldt de vermoedelijke dader zich op het politiebureau in Roosendaal. De politie communiceert dit via Twitter:

@Politie_Tilburg: Verdachte schietincident #waalwijk heeft zich gemeld. Gaat om een 37-jarige man uit Zevenbergen. Meer info volgt. (16:12 – 11 augustus 2015).

De volgende dag, woensdag 12 augustus, vindt er een persconferentie plaats. Hoofd Operatiën van de eenheid Zeeland-West-Brabant Dick Schouten en hoofdofficier van justitie van het parket Zeeland-West-Brabant (OM) Charles van der Voort zitten de persconferentie voor. Zij belichten de stand van zaken rondom de schietpartij en bevestigen dat de man die zich heeft gemeld op het bureau in Roosendaal de 37-jarige ex-vriend van het slachtoffer is. Ook wordt uit de persconferentie duidelijk dat zowel de verdachte als het slachtoffer bekend is bij de politie omdat zij beiden aangiftes tegen de ander hebben gedaan.

Schouten omschrijft het als ‘een complexe relatie met bedreigingen over en weer.’ Linda van der Giesen deed op 30 juli aangifte, waarna zij op 2 augustus per mail aanvullende informatie had verstrekt. De aanvulling betrof een melding dat haar ex-partner mogelijk in het bezit was van een vuurwapen. Op 8 augustus had zij dit nogmaals gemeld. Schouten geeft aan dat agenten doorgevraagd hebben op deze melding en dat er actie is ondernomen om deze informatie te verifiëren. Hij benadrukt: ‘Er was geen spijkerharde kant, bij “een vermoeden van” kan de politie geen actie ondernemen.’⁹⁷ De melding bleef op het niveau ‘van horen zeggen’. Schouten erkent dat het risico voor Van der Giesen op dat moment onvoldoende is ingeschat.

‘Achteraf kunnen we dit vaststellen en dat is bijzonder spijtig. Ik had liever gezien dat we hadden ingegrepen en dat er een huiszoeking was gedaan. Er is na deze aangiftes ook geen contact geweest met de verdachte en ook dat had achteraf gezien wel ontmoeten. Waarom dat niet is gebeurd gaan we nu tot op de bodem uitzoeken.’

Ook geeft Schouten aan dat er onderzoek zal plaatsvinden naar de aangiftes die eerder door andere vrouwen tegen de verdachte zijn gedaan. Het zou om vier à vijf meldingen gaan. Tijdens de persconferentie wordt ook bekend gemaakt dat de verdachte een strafblad heeft betreffende geweldsdelicten, zij het niet in de relationele sfeer. Schouten licht toe dat normaliter wordt gecheckt of er eerder aangifte is gedaan. Waarom dit in deze zaak niet is gebeurd, is onderdeel van het interne onderzoek dat een speciaal integriteitsteam van de politie Zeeland-West-Brabant zal uitvoeren. De uitkomst van dat onderzoek moet uitwijzen of de politie excuses dient te maken, zo geeft Schouten aan: ‘Als dat nodig is, zal dat zeker gebeuren. Mijn inschatting op dit moment is dat excuses inderdaad nodig zijn.’

Na de persconferentie volgen er pakkende krantenkoppen als ‘Politie door het stof’ en ‘Politie erkent missers rond moord’.⁹⁸ Ook spreken

97 Persconferentie van 12 augustus 2015. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?video/95077822/Volledige+persconferentie+over+de+moord+op+Linda+van+der+Giesen.aspx&action=media>.

98 Krantenkoppen in respectievelijk het *Brabants Dagblad* en de *Volkskrant* van 13 augustus 2015.

familieleden en bekenden van zowel het slachtoffer als de verdachte zich in de media uit over de zaak. De complexiteit van de relatie waarover het Hoofd Operatiën in de persconferentie spreekt, komt hier tot uiting. Enerzijds wordt er gesproken over de angst voor de verdachte en de ervaring ook bedreigd te zijn.⁹⁹ Anderzijds zou het slachtoffer de verdachte hebben bedreigd om Satudarah-leden op hem af te sturen. Hij zou daarom even ondergedoken hebben gezeten. De bedreiging zou volgens zijn eerdere ex-echtgenote dan ook de reden zijn geweest dat hij een vuurwapen had gekocht.¹⁰⁰

Op 25 september 2015 bekent de verdachte dat hij Linda van der Giesen heeft doodgeschoten. Hij verklaart dat hij zichzelf van het leven wilde beroven, maar door een psychose anders handelde.

Terwijl de strafzaak zich verder ontwikkelt, stelt de vader van het vierjarige zoontje de politie aansprakelijk voor de dood van het slachtoffer. Hij eist dat een externe commissie onderzoek doet naar eventuele nalatigheid van de politie. In maart 2016 kondigt de regionale driehoek van de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant aan dat zij een externe commissie instelt onder voorzitterschap van oud-burgemeester Bas Eenhoorn, die het interne onderzoeksrapport van de politie zal beoordelen. In mei 2016 komt de commissie tot de conclusie dat er geen sprake was van nalatig of verwijtbaar handelen van de politie. Volgens de commissie is er binnen de politie sprake van een gefragmenteerd werkproces, dat noodzakelijk is voor de grote aantallen aangiftes en meldingen, maar er eveneens voor zorgt dat eenduidig eigenaarschap is verdwenen en de overall regie ontbreekt. Hierdoor had de politie te weinig oog voor de feitelijke dreiging en risico's in de richting van het slachtoffer (Commissie-Eenhoorn, 2016).

99 Omroep Brabant, 11 augustus 2015. Nieuws: 'Ex-vrouw Jeske uren ondergedoken voor moordverdachte John F.: "Hij dreigde mij en Linda te doden"'. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/234161602/Ex-vrouw+Jeske+uren+ondergedoken+voor+moordverdachte+John+F.+%E2%80%98Hij+dreigde+mij+en+Linda+te+doden.aspx>.

100 Omroep Brabant, 28 september 2015. Nieuws: 'Dochter Chanel wil dat John F. professionele hulp krijgt: "Psychose of niet, hij blijft mijn vader"'. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/2366451003/Dochter+Chanel+wil+dat+John+F.+professionele+hulp+krijgt+%E2%80%98Psychose+of+niet,+hij+blijft+mijn+vader.aspx>.

9.3 Excuses maken: wanneer en hoe?

Zaken gaan nooit helemaal goed, er is altijd wel iets of iemand aan te wijzen die de situatie anders had kunnen aanpakken. Waar mensen werken, worden fouten gemaakt. In persoonlijke relaties worden excuses over het algemeen vrij makkelijk gemaakt. Van jongs af aan leren we dat sorry zeggen erbij 'hoort' als we een ander hebben benadeeld. Bij zakelijke omgangsvormen blijkt dit lastiger te zijn. Het dilemma dat we in dit hoofdstuk behandelen, is de keuze om wel of niet in een vroeg stadium excuses aan te bieden. Binnen de crisiscommunicatie wordt dit ook wel *stealing thunder* genoemd (zie kader).

How and why to steal thunder?

Het begrip *stealing thunder* is afkomstig uit sociaalwetenschappelijk onderzoek naar de manier waarop verdachten en advocaten in strafzaken trachten de jury te overreden. Uit onderzoek bleek dat als de verdachte ervoor koos direct schuld te bekennen, dit een positief effect had op het oordeel van de jury (Williams, Bourgeois & Croyle 1993; zie ook Williams & Dolnik, 2001).

De overredingstechniek kan echter ook in andere settings worden toegepast, zoals in het bedrijfsleven of de politiek. Bovendien blijkt uit onderzoek naar de reactie op bedrijfsschandalen dat juist bedrijven die een slechte reputatie hebben en al eerder fouten hadden gemaakt, meer baat hebben bij het toepassen van *stealing thunder* (door zelf de fouten te erkennen en beterschap te beloven) dan bedrijven die een goede uitgangspositie hebben (Fennis, 2007).

In het kader van haar afstudeeronderzoek naar crisiscommunicatie binnen het openbaar bestuur definieert Floor Keijser (2007) *stealing thunder* als een proactieve vorm van crisiscommunicatie:

'Snelle onthulling van informatie over de crisis zorgt ervoor dat de organisatie zelf de toon kan zetten in de mediaberichtgeving en kan beïnvloeden over welke vraagstukken wordt gecommuniceerd. Een organisatie die *stealing thunder* toepast, *reageert* niet op uitlatingen in de media, maar *initieert* de communicatie rondom de crisis. Door beschadigende informatie zelf te onthullen, komt de organisatie geloofwaardig en eerlijk over.'

De kans op reputatieschade is daardoor kleiner, zo stelt ook crisiscommunicatiedeskundige Frank Peters (2014).

'Een ander belangrijk voordeel is dat de organisatie zelf regie heeft over de communicatie. Zij bepaalt het moment, de inhoud en de crisisframing. Uit diverse onderzoeken is duidelijk geworden dat deze strategie een positieve werking heeft op de beeldvorming. Eerlijkheid wordt daarbij nadrukkelijk geprezen.'

Het toepassen van *stealing thunder* roept nog wel eens koudwatervrees op. Het devies 'liever korte tijd pijn dan lange tijd smart' vindt daarom niet altijd gehoor. Toch zijn er voorbeelden te geven waarin de politie *stealing thunder* heeft toegepast. Een voorbeeld dateert uit 2013. Het betrof een omvangrijke zedenzaak waarin de politie zelf met het slechte nieuws naar buiten kwam. Het onderzoeksteam had geconstateerd dat de verdachte anderhalf jaar voor zijn aanhouding al in beeld was geweest. Er was een melding gedaan en die was ook schriftelijk vastgelegd. Juridisch was ambtshalve vervolging mogelijk geweest. Dat was niet gebeurd. Had de politie de verdachte toen opgepakt, dan was een aantal meisjes geen slachtoffer geworden. Bij het bekendmaken van zijn aanhouding gaf de politie direct openheid van zaken. Vervolgens was dit één uur onderwerp van gesprek, waarna al vrij snel de focus van de discussie zich weer richtte op de vraag hoe meisjes zich tegen dit soort excessen kunnen beschermen.

Oftewel het pakken van de regie verdampte het slechte nieuws. Door de regie over de communicatie zelf in handen te nemen, bijtijds fouten toe te geven, excuses te maken én aan te geven dat er acties worden ondernomen om fouten in de toekomst te voorkomen blijft de reputatieschade voor de organisatie beperkt.

Kritieke succesfactoren bij het toepassen van *stealing thunder* zijn: een authentiek excuus, echt menen wat je zegt en niet omdat het moet, geen beschuldiging aan het adres van anderen, geen afgeraffelde of gebagatelliseerde boodschappen, empathisch zijn richting slachtoffers/gedupeerden en aansluiten bij kernvragen die in de samenleving spelen.

Figuur 9.1 Stealing thunder galerij

Sharapova: positieve uitslag dopingtest

Professioneel tennisster Maria Sharapova testte positief bij de Australian Open in januari 2016 op het middel meldonium. Dit is een hartmedicijn dat per januari 2016 op de dopinglijst staat vanwege de positieve werking op het uithoudingsvermogen. Maria Sharapova maakte dit zelf bekend tijdens een persconferentie: 'Ik heb een grote fout gemaakt. Ik weet dat daar consequenties aan verbonden zijn en ik wil mijn loopbaan niet

op deze manier beëindigen. Ik hoop dat ik nog een kans krijg.'¹⁰¹ De Internationale Tennisbond heeft Sharapova een voorlopige schorsing opgelegd. Voordat media de kans kregen te speculeren over dopinggebruik, bracht Sharapova zelf de informatie naar buiten en volgde zodoende de strategie van *stealing thunder*.

De Volkskrant: stagiaire pleegt plagiaat

Op 29 oktober 2015 gaf de hoofdredacteur van *de Volkskrant*, Philippe Remarque, openheid over een stagiaire die passages uit andere binnen- en buitenlandse media had overgeschreven in artikelen die door de *Volkskrant* waren gepubliceerd: 'Ik bied de lezers onze excuses aan, net als de auteurs en media wier werk is misbruikt. Het maskeren van het bedrog ging ver. Evengoed dragen wij er de volle verantwoordelijkheid voor.'¹⁰²

Dit is een schitterend voorbeeld van *stealing thunder*. Door middel van een proactieve houding heeft *de Volkskrant* de situatie openbaar gemaakt, excuses aangeboden en de vervolgstappen kenbaar gemaakt. Gezien de reacties op sociale media heeft dit een positief effect gehad.

101 Nu.nl, 7 maart 2016. Sport: Tennis: Sharapova geschorst wegens gebruik van verboden middel. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.nu.nl/tennis/4226609/sharapova-geschorst-wegens-gebruik-van-verboden-middel.html>.

102 *De Volkskrant*, 29 oktober 2015. Nieuws binnenland: Plagiaat in de Volkskrant. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.volkskrant.nl/binnenland/plagiaat-in-de-volkskrant-a4173182/>.



Het is interessant om te kijken hoe in deze casus *stealing thunder* is toegepast en welk effect dit heeft gehad. Hoe de strategie het beste tot zijn recht komt en wat daarvoor nodig is. Het gaat ons er daarbij niet om te concluderen dat justitie of de politie fouten hebben gemaakt, maar dat het wel essentieel is om in een dergelijke emotionele zaak te communiceren met oog voor de samenleving.

9.4 Analyse

Hoofd Operatiën Schouten heeft bewust de strategie van *stealing thunder* toegepast. Bureau communicatie van de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant heeft hem hierin geadviseerd. De politie erkende haar passiviteit in deze zaak. Naast de feitelijke weergave durfde hij direct aan te geven dat er mogelijk fouten waren gemaakt. Ook gaf hij de vervolgstappen aan: een intern onderzoek waaruit zou moeten blijken hoe dit had kunnen gebeuren. In de media werd het aanbieden van de excuses door de politie uitvergroot. ‘Politie diep door het stof, politie heeft een inschattingfout gemaakt, politie wist van vuurwapen’, enzovoort. Daarbij werd ook aandacht besteed aan het feit dat de politie een intern onderzoek startte.

Tijdens het analyseren van deze casus zien we dat de strategie goed is toegepast, maar dat het nog beter kan. Dit zullen we hier beschrijven. We maken daarbij gebruik van de omgevingsanalyses die door het Crisiscommunicatieteam (CCT) van de politie zijn gemaakt.¹⁰³ Het CCT heeft in deze casus de afdeling communicatie van de eenheid Zeeland-West-Brabant ondersteund. Onder andere op basis van deze omgevingsanalyses zien we vier belangrijke aspecten die van invloed zijn op de toepassing van *stealing thunder* in de praktijk. Deze zetten we hieronder uiteen.

1. *Verschillende belangen*

Zoals vooraf aan de persconferentie was afgesproken gaf de hoofdofficier alleen antwoord op vragen van de pers die ingingen op de stand van zaken van het onderzoek. Op basis van zijn houding en reactie leek het alsof politie en justitie niet op een lijn zaten wat betreft de boodschap die verteld moest worden. Diverse media, waaronder *de Volkskrant*, concludeerden dat de officier geprikkeld op vragen reageerde waarin expliciet werd verwoord dat er fouten waren gemaakt. Hij zei letterlijk: ‘Fouten? Dat moest eerst maar eens worden onderzocht.’¹⁰⁴ Ook journalist Chris van Mersbergen (*Brabants Dagblad*) zag deze tweedeling: ‘Politie gaat door het stof, justitie weigert dat te doen. Onderscheid tussen gezond verstand en het wetboek van strafrecht.’

Of het OM en de politie nu wel of niet op een lijn zaten, het léék alsof dat niet zo was. We weten vanuit onderzoek dat het toepassen van *stealing thunder* tijdens een crisis binnen het openbaar bestuur een extra uitdaging is. Bij een crisis binnen het openbaar bestuur is immers vaak een netwerk van spelers betrokken die ieder hun eigen verantwoordelijkheden en belangen hebben. Daardoor is het lastig om snel tot afstemming te komen over de toe te passen strategie en bijpassende boodschap. Dat vergt tijd, terwijl juist *stealing thunder* die

¹⁰³ Het Crisiscommunicatieteam (CCT) van de politie is een team dat de afdelingen communicatie van de politie-eenheden in heel Nederland ondersteunt bij crises en rampen. Een omgevingsanalyse is het systematisch in kaart brengen en analyseren van mediaberichten over een organisatie of onderwerp en dient als basis voor te ondernemen communicatie-acties. In het kort: omgevingsanalyses brengen het sentiment van de buitenwereld in kaart.

¹⁰⁴ ‘Leidt het mijden van stalken tot moord?’, *de Volkskrant*, 28 augustus 2015.

tijd niet biedt. Om proactief te communiceren en al in een vroegtijdig stadium de regie te nemen, moet snel worden geacteerd. Tijdens de persconferentie over de dood van Linda van der Giesen lijken we deze uitdaging terug te zien.

Figuur 9.2 Tweet verslaggever Brabants Dagblad



2. De woordkeuze

In het televisieprogramma *Jinek* van donderdag 13 augustus 2015 gaf Peter R. de Vries commentaar op de woorden die Hoofd Operatiën Schouten tijdens de persconferentie had gebruikt om zijn excuses aan te bieden. Schouten had het woord ‘spijtig’ in de mond genomen:

‘Op dat moment is de urgentie om op te treden, gelet op de informatie, onvoldoende ingeschat en niet uitgevoerd. Achteraf kunnen we dit vaststellen en dat is bijzonder spijtig.’

Peter R. de Vries vond dit een klap in het gezicht van de nabestaanden. Hij schetst: ‘Als je een zakkenroller of een winkeldief laat lopen, dat is spijtig. Wat hier gebeurd is, is gewoon schandelijk.’ Uit zijn reactie kan worden opgemaakt dat de juiste woordkeuze in dit soort zaken essentieel is. Het is van belang om woorden te kiezen die aansluiten bij de ‘taal’ van de buitenwereld. Het CCT maakt om deze reden omgevingsanalyses. In de analyses wordt aangegeven welke betekenis de maatschappij aan het incident geeft, hoe erover wordt gesproken en wat de taal van de straat is. Inzicht in de taal van de straat zorgt ervoor dat in

communicatie-uitingen, zoals tijdens een persconferentie, kan worden aangesloten op deze taal.

Drie uitgangspunten van de omgevingsanalyse

Informatievoorziening – Welke vragen leven er? Voldoet de communicatiefunctie aan het vervullen van de maatschappelijke informatiebehoefte? Wat zien, horen, ruiken, voelen, proeven mensen? Welke geruchten worden als zodanig genoemd?

Betekenisgeving – Welke betekenis geeft de buitenwereld aan het incident? Hoe wordt erover gesproken? Hoe wordt tegen de politie/overheid aangekeken? Wat is de ‘taal van de straat’?

Schadebeperking – Welk gedrag vertonen mensen? Volgen zij gedragsadviezen (handelingsperspectieven)? Wat doen of laten mensen?

3. *Intern onderzoek*

Tijdens de persconferentie van 12 augustus 2015 gaf de politie aan een intern onderzoek op te starten (en dus niet door een onafhankelijke commissie onderzoek te laten doen). Er zijn tal van argumenten te noemen om een dergelijk onderzoek intern uit te laten voeren. Er moeten immers politiestructuren geraadpleegd worden, waar niet iedereen zomaar toegang toe heeft. Betrokken politiemedewerkers moeten vrijuit durven praten. En er zullen, met kennis van wetgeving en van de processen binnen de politieorganisatie, conclusies moeten worden getrokken. De keuze voor een intern onderzoek werd echter niet door iedereen begrepen en gewaardeerd. In verschillende nieuwsberichten reageerden mensen fel op het feit dat de politie zelf onderzoek zou doen naar het eigen ‘falen’.¹⁰⁵ Ook de advocaat van de vader van het vierjarige zontje van Linda van der Giesen vond het niet passend en zocht de media op om te pleiten voor een onafhankelijk onderzoek. Hij bekritiseerde de keuze van de politie voor een intern onderzoek met de woorden: ‘de slager keurt zijn eigen vlees’. De advocaat was om die reden op zoek naar ‘de beste experts’ die onafhankelijk het functioneren van de politie zouden kunnen beoordelen. In maart 2016 liet hij via de media weten dat hij Peter R. de Vries en rechtspsycholoog Peter van Koppen

105 Omgevingsanalyse CCT van woensdag 12 augustus 2015, 14.30–16.00 uur.

bereid had gevonden om zitting te nemen in een onafhankelijke commissie. De regionale driehoek besloot diezelfde maand om het inmiddels afgeronde interne onderzoek door een onafhankelijke commissie (i.c. de Commissie-Eenhoorn) te laten beoordelen. De advocaat werd vooraf ingelicht over deze procedure en gaf vrijwel direct aan tevreden te zijn met de inzet van deze onafhankelijke commissie.

Het was zinvol geweest om de keuze, waarbij uiteindelijk toch sprake is van de inzet van een onafhankelijke commissie, eerder bekend te maken, het liefst zelfs al tijdens de eerste persconferentie. Dan was de strategie van *stealing thunder* beter gevolgd en daarmee – naar onze mening – ook het effect ervan groter geweest.

4. Reputatierisico's inschatten

Om *stealing thunder* effectief toe te passen, moet de organisatie als het ware in 'een glazen bol' kunnen kijken. Welke kritische argumenten en welke reputatierisico's worden aan het optreden van de organisatie gekoppeld? Uit omgevingsanalyses van het Crisiscommunicatieteam kwam naar voren dat een aantal thema's aan deze zaak werd verbonden, te weten eerdere zaken waarin sprake was van stalking, de aangiftebereidheid in het algemeen en de slagvaardigheid van de politie in een periode van cao-onderhandelingen.

Heel prominent aanwezig waren reacties die zich richtten op eerdere stalkingszaken waarbij een vrouw om het leven was gebracht of zwaar geweld was toegegaan en er voordien aangiftes bij de politie waren gedaan. Een vijfde van alle moorden betreft partnermoorden (Storkenburg, 2015). Deze zijn uiteraard niet allemaal te wijten aan fouten in het politieoptreden, maar er gaan wel vaker zaken mis. Zo werden de moord op Saga Backman (september 2013) en Raja Draaisma (juni 2015), die beiden door hun ex-partner van het leven waren beroofd, direct in verband gebracht met de dood van Linda van der Giesen. Ook het nut van het doen van een melding of aangifte werd regelmatig aangehaald. RTL Nieuws had hier destijds net een item over gemaakt met de titel: 'Tienduizenden aangiftes verdwijnen in de prullenbak'. In reacties werd er ook gerefereerd aan de druk op de politie en de cao-onderhandelingen die in dezelfde periode plaatsvonden. 'Politie is te druk met staken in plaats van politiewerk verrichten', werd er gezegd.

Door een inschatting te maken van de reputatierisico's kunnen deze direct verdisconteerd worden in de communicatiestrategie. Ook

op dit punt kan de regie in eigen hand worden genomen door zelf naar geuite kritiek te verwijzen, deze toe te lichten, te (re)framen en te beargumenteren. Bureau Communicatie van de politie-eenheid heeft bijvoorbeeld op het reputatierisico ‘eerdere stalkingszaken’ de strategie gekozen om een externe deskundige aan het woord te laten. Het afdelingshoofd Marieke Stuart geeft aan:

‘We hebben bewust geadviseerd om als politie niet zelf overal het woord te voeren, maar dit door een extern deskundige op dit vlak te laten doen. Een onafhankelijke deskundige wordt eerder “geloofd” en kan ook beter de nuance aanbrengen.’

Op andere reputatierisico’s is niet direct geïnvesteerd of op deze manier aan ‘damage control’ gedaan.

9.5 Afronding: lessen in stealing thunder

Stealing thunder is een strategie die nog niet bij veel mensen bekend is. De toepassing biedt een organisatie echter de kans om eerlijk en empathisch te reageren op een crisis waarbij er (mogelijk) fouten zijn gemaakt. Indien *stealing thunder* snel en goed toegepast wordt, dan zal het even pijn doen, maar dan duurt het leed kort. We hebben in dit hoofdstuk een casus uitgewerkt waarin er bewust gekozen is voor het toepassen van *stealing thunder*. Op veel punten heeft deze strategie gewerkt, maar het kan nog beter. Hieronder volgt een stappenplan om de *stealing thunder* op hoofdlijnen goed te kunnen toepassen.

1. Trek het boetekleed aan en meen wat je zegt. Doe dit met gevoel. Stap over rationale argumenten heen. Een excuus dat wordt afgewerkt werkt minder goed. Laat je niet verleiden om een externe factor de schuld te geven van de fout. Houd je in als je merkt dat je wilt gaan zeggen ‘ja maar...’ of ‘dat kwam doordat...’. Daar heeft de toehoorder geen boodschap aan. Probeer je in te leven in de ander. Waardoor is de ander benadeeld en hoe voelt dit? Probeer daar de goede woorden bij te vinden.
2. De samenleving ziet een overheid die faalt, niet één politieman, niet een politie-eenheid, maar de hele politieorganisatie inclusief

- justitie. Zorg dat alle betrokken partijen snel met elkaar op één lijn zitten, die de fouten kunnen toelichten en de excuses kunnen herhalen. Alleen dan heeft de *stealing thunder* strategie optimaal effect.
3. Blijf communiceren. Probeer zo open en transparant mogelijk te communiceren zodat je niet alsnog een doofpotcultuur wordt verweten. Zorg steeds dat je bij nieuwe ontwikkelingen of informatie over het incident (weer) de eerste bent om ermee naar buiten te komen.
 4. Initieer onafhankelijk onderzoek. Laat als het mogelijk is onafhankelijk onderzoek doen en meld wanneer de resultaten van het onderzoek bekend worden en deel de inhoud van het onderzoek. Wees hierin zo transparant mogelijk, anders lijkt het alsof je toch iets te verbergen hebt.
 5. Als je de fout kan herstellen, doe dat dan ook. Dit is niet altijd mogelijk, je kan soms alleen maar vertellen wat je in het vervolg 'anders' zou doen. Houd contact met de direct betrokkenen en ga dit niet uit de weg. Ook als de excuses niet worden aanvaard, geef dan aan dat je bereikbaar bent voor hun vragen wanneer zij dat willen.

Het kunnen toepassen van *stealing thunder* begint met je te realiseren dat je niet automatisch schuldig bent wanneer je je verontschuldigen aanbiedt. In het Westen wordt het aanbieden van excuses vaak gezien als het toegeven van schuld. In Amerika raden advocaten cliënten sterk af om excuses aan te bieden uit angst voor financiële claims. In Japan daarentegen wordt een excuus opgevat als een teken van nederigheid en medemenselijkheid. Eerst excuus maken en vervolgens proberen het probleem op te lossen, is in Japan een normale, beleefde omgangsvorm. Wellicht kunnen ook wij in het bedrijfsleven en in het openbaar bestuur deze beleefde omgangsvorm vaker hanteren. De samenleving stelt het op prijs.



Terugkijken: Wouter Bos over de evacuatie van 339 patiënten van het VUmc <http://pauw.vara.nl/media/345490>

Pauw @pauwnl

Menno van Duin, Jos Ketelaars

10.1 Inleiding

Op 8 september 2015 sprong er in Amsterdam een drinkwaterleiding. De breuk deed zich voor aan de Van der Boechorststraat, waaraan het VU Medisch Centrum (VUmc) gelegen is. Nu is een breuk van een drinkwaterleiding niet iets heel bijzonders. Er zijn geen exacte cijfers bekend over het aantal breuken per jaar, maar een zoektocht op een aantal regionale en landelijke nieuwssites leert dat het om vele tientallen breuken per jaar gaat. In verreweg de meeste gevallen levert dit overlast op, in de zin van enkele ondergelopen straten, ondergelopen huizen en bedrijfspanden en enkele sinkholes. In deze casus echter zorgde de breuk voor meer complicaties, omdat het water de kelder van het VUmc instroomde, wat er uiteindelijk toe leidde dat het gehele ziekenhuis moest worden geëvacueerd.

In dit hoofdstuk staan wij stil bij de evacuatie van de meer dan 300 patiënten van het VUmc naar omliggende, en wat verder gelegen ziekenhuizen. Daarbij is de vraag hoe nu de primaire verantwoordelijkheid van een ziekenhuis (i.c. het VUmc) zich verhoudt tot de verantwoordelijkheid van met name de GHOR, de organisatie die bij grootschalige calamiteiten een rol heeft in het waarborgen van de continuïteit van zorg. Ten behoeve van deze casus zijn gesprekken gevoerd met personen van publieke organisaties (GHOR, brandweer) en is een conceptversie van dit hoofdstuk voorgelegd aan betrokkenen van het VUmc. Verder hebben wij dankbaar gebruikgemaakt van commentaar van voormalig hoogleraar Rampengeneeskunde Joost Bierens.

10.2 Feitenrelaas

Op dinsdag 8 september 2015 ontvangt de meldkamer van waterbedrijf Waternet om 07.25 uur een bericht van de brandweer Amsterdam-Amstelland dat de brandweer op weg is naar een lekkende drinkwaterleiding aan de Boelelaan in Amsterdam. Een paar minuten later blijkt uit de bedrijfssystemen van Waternet dat de druk in het waterleidingnet van Amsterdam daalt. Vanuit de nabijgelegen watertoren aan de Amstelveenseweg wordt veel meer water verpompt dan normaal. Dat duidt op een groot drinkwaterlek in Amsterdam-Zuid.

De crisisorganisatie van Waternet schaalst op naar fase 1. Er wordt uitgezocht om welke drinkwaterleiding in het fijnmazige leidingnet het precies gaat. Als blijkt dat het gaat om een transportleiding die drinkwater in de richting van Amstelveen en Schiphol transporteert, wordt er een plan gemaakt om ervoor te zorgen dat de beschadigde leiding – met een doorsnede van 600 mm hetgeen fors is! – kan worden afgesloten. Ook zal ervoor moet worden gezorgd dat de betreffende gebieden via andere leidingen toch van drinkwater kunnen worden blijven voorzien.

Om 07.50 uur gaan monteurs van de Storingsdienst en de Officier van Dienst Water (OvD-W) van Waternet ter plaatse om de leiding af te sluiten. Het water kolkt op dat moment over de weg. Er ontstaan verkeersproblemen doordat de ochtendspits nog in volle gang is en de breuk van de waterleiding zich vlakbij de ringweg A10 bevindt. In het gat dat in de weg is geslagen draait een auto rond. Het water loopt de kelder van het VUmc in.

Korte tijd later (om 07.54 uur) schaalst de politie op naar GRIP-1. Naast de vaste bezetting van het CoPI sluiten ook de OvD-W van Waternet, een liaison van Rijkswaterstaat en een liaison van Defensie bij het CoPI-overleg aan.

Afsluiten van de drinkwaterleiding

De eerste zorg van het CoPI is het stoppen van de watertoevoer door de gesprongen leiding. Dat kan niet zo maar van het ene op het andere moment. Het water in het leidingnet staat onder hoge druk. Als de leiding te snel afgesloten wordt, bestaat het risico op waterslag in het stelsel, waardoor ook op andere plaatsen schade aan het leidingnet optreedt. Om een drinkwaterleiding te sluiten moeten meerdere

afsluiters worden dichtgedraaid. Normaal gesproken duurt dat gehele proces ongeveer anderhalf uur. In dit geval gaat het sneller. Om 08.20 uur is de drinkwaterleiding afgesloten, zodat de toevoer van water gestopt is. De druk in het leidingnet herstelt zich.

Gevolgen voor VUmc

Hoewel er geen klanten zonder drinkwater hebben gezeten (ook het VUmc niet), omdat de lekkage zich in een transportleiding en niet in een distributieleiding voordeed, zijn de gevolgen van de leidingbreuk voor het VUmc toch groot. In de kelder van het VUmc staan veel installaties die nodig zijn voor de waterhuishouding van het ziekenhuis. Door het onderlopen van de kelder valt die apparatuur uit. Vanwege de kans op kortsluiting besluit het crisisteam van het VUmc om in een groot deel van het ziekenhuis de stoomvoorziening preventief uit te schakelen. Daarnaast bestaat door het onderlopen van de kelderverdieping het risico op vervuiling met gevaarlijke stoffen die in de kelder zijn opgeslagen.

Door het uitvallen van enkele vitale technische installaties kan de continuïteit van de zorg aan patiënten in het VUmc niet worden gegarandeerd. Daarom wordt in eerste instantie een evacuatie van de patiënten op de intensive care en neonatologie voorbereid. Om 08.45 uur staan er 22 ambulances ter plaatse om patiënten van de intensive care en hartbewaking naar andere ziekenhuizen te vervoeren. Omdat de liften zijn uitgevallen moeten deze patiënten één voor één naar de uitgang worden gebracht. Rond 09.00 uur wordt stroom uit een andere vleugel (toren D) aangesloten voor de beademings- en bewakingsapparatuur van de IC-patiënten. De patiëntenzorg is daarvoor geborgd.

Verdere verloop

Nadat eerst was opgeschaald naar GRIP-1, wordt om 08.23 uur besloten tot opschaling naar GRIP-2 en een ROT geformeerd. Om 09.00 uur start de Meldkamer Ambulancezorg (MKA) het ambulancebijstandsplan op. Tien minuten later start het Actiecentrum van de GHOR met het informeren van de ziekenhuizen in de eigen regio.

Om 11.00 uur besluit het VUmc dat het gehele ziekenhuis geëvacueerd moet worden. Rond het middaguur brengt Wouter Bos, voorzitter van de raad van bestuur van het VUmc, dit nieuws in een

persconferentie naar buiten. Naar aanleiding van dit besluit neemt een medisch stafid van het VUmc plaats in het CoPI. Ook Wouter Bos neemt enkele malen deel aan het CoPI-overleg.

De GHOR wil van het VUmc graag weten hoeveel patiënten er in totaal vervoerd moeten worden en op welke wijze (liggend of zittend), om zo inzicht te krijgen in de effecten op de zorgcontinuïteit en capaciteit in de regio. Het VUmc verwacht dat het plan voor de evacuatie van de naar schatting 300 patiënten om 13.00 uur gereed zal zijn. Omdat er geen sprake is van acute risico's voor de patiënten, betracht het crisisteam van het VUmc de grootst mogelijke zorgvuldigheid bij het opstellen van de evacuatielijst. Het is van cruciaal belang dat elke patiënt de juiste zorg krijgt en met inbegrip van alle relevante medische dossiers wordt overgeplaatst.

Het evacuatieplan dat rond 13.00 uur gepresenteerd wordt, voldoet niet aan de verwachtingen van de GHOR. Voor het VUmc zelf was het vooral een opzet hoe de evacuatie te gaan organiseren en zeker ook nog niet bedoeld als een uitgewerkt plan. Het bevat nog geen aantallen en geen indicatie van gewenst vervoer. Het Actiecentrum GHOR laat het crisisteam van het VUmc weten dat dit plan voor de MKA niet voldoende is om zicht te krijgen op de benodigde inzet van ambulances en de patiëntenspreiding en voor de GHOR niet voldoende inzicht biedt in de effecten op de regionale zorgcontinuïteit. De adjunct-directeur Publieke Gezondheid (adjunct-DPG) besluit (buiten de GRIP-structuur om) tot openstelling van het Calamiteitenhospitaal in Utrecht, om de continuïteit van de zorg in de regio te kunnen garanderen.

Tot 16.00 uur bestaat er bij de GHOR onduidelijkheid over de verdeling van patiënten over andere ziekenhuizen. Specialisten van het VUmc bellen goedbedoeld, maar in dit geval niet gewenst, andere ziekenhuizen in de regio met de vraag of hun patiënten daar terecht kunnen. Het Actiecentrum GHOR belt op verzoek van de MKA de ziekenhuizen om te vragen naar hun opvangcapaciteit. Politie en Rijkswaterstaat dringen aan op een tijdige start van de evacuatie, zodat die voor de avondspits zal zijn afgerond. Om 16.00 uur is er bij het CoPI echter nog geen duidelijk plan bekend. De evacuatie is weliswaar begonnen, maar verloopt door de beperkte liftcapaciteit erg traag. Er worden nieuwe afspraken gemaakt: Een eerste groep van 100 patiënten zal naar het Calamiteitenhospitaal in Utrecht worden overgebracht. Het VUmc zal voor de relatief kleine groep patiënten die zeer gespecialiseerde zorg

behoeft, bepalen waar zij heen gaan; de MKA regelt het vervoer. De overige patiënten worden verspreid op basis van een door de MKA op te stellen patiëntenspreidingsplan. Twee medewerkers van het VUmc zullen dit spreidingsplan met de MKA uitwerken. Zij melden zich bij de MKA om te adviseren bij de verplaatsing van patiënten naar omliggende ziekenhuizen.

Rond diezelfde tijd meldt de liaison van Defensie aan de adjunct-DPG te kunnen zorgen voor ambulances, busjes en de inzet van mariniers om de evacuatie te versnellen. De adjunct-DPG accepteert het aanbod van busjes en mariniers, maar wijst het aanbod van ambulances af, omdat die niet nodig zijn. Op aanwijzing van de adjunct-DPG draagt het Actiecentrum GHOR de OvD-G op dat de evacuatie, wil deze voor middernacht zijn afgerond, sneller moet. Vanaf circa 18.00 uur wordt gebruikgemaakt van het aanbod van Defensie en brengen mariniers patiënten per brancard via de trap naar buiten, waar ze met busjes naar elders worden overgebracht. Op die manier versnelt het tempo van de evacuatie, maar het zwaartepunt van de evacuatie ligt alsnog tijdens de avondspits.

Het ROT schaalte om 20.30 uur af naar GRIP-1. De evacuatie is dan goed op gang en wordt rond 23.30 uur afgerond. Volgens het registratiesysteem zijn er dan nog 13 patiënten niet geëvacueerd, maar zij zijn niet meer fysiek in het ziekenhuis aanwezig. Het VUmc zal deze administratieve kwestie afhandelen. Het CoPI schaalte om 23.35 uur af naar GRIP-0. Op dat moment heeft de laatste patiënt het VUmc verlaten.

In totaal zijn 95 patiënten naar het Calamiteitenhospitaal gebracht, 64 patiënten zijn versneld ontslagen en 150 patiënten zijn verdeeld over andere ziekenhuizen in de regio. Eén patiënt is naar een hospice gebracht. Er hebben zich tijdens de verplaatsing van patiënten geen verdere incidenten voorgedaan.

10.3 Wie is verantwoordelijk voor de evacuatie?

Achteraf is vastgesteld dat uiteindelijk alle patiënten zonder veel extra problemen het ziekenhuis hebben kunnen verlaten en dat de continuïteit van de zorg geen acuut probleem is geweest. Natuurlijk was de evacuatie als zodanig voor veel van de patiënten een bijzondere en soms

zeker ook vervelende gebeurtenis. Verhuizen is immers nooit prettig, maar eind goed al goed.

Het centrale thema dat in deze casus speelde, was de vraag wie nu bij de evacuatie van de patiënten wat moest doen en wie waarvoor primair verantwoordelijk was. Was het VUmc zelf verantwoordelijk of lag er ook een logische rol en verantwoordelijkheid bij de GHOR? Als bedacht wordt dat het VUmc die dag feitelijk verantwoordelijk was voor de patiëntenzorg, lijkt dit dilemma mogelijk wat ‘spijkers op laag water zoeken’. Toch is dat niet het geval. Ten tijde van een ramp is immers de GHOR verantwoordelijk voor de evacuatie van – in dat geval – gewonden. Het thema van verantwoordelijkheid voor de evacuatie en de meest geschikte aanpak speelde bovendien niet alleen die dag in september, het was ook na afloop nog volop een thema van discussie en debat. Zo werden er verschillende evaluatieve sessies georganiseerd door de GHOR, waaronder een sessie met het VUmc en de MKA, en permitteerde Wouter Bos, als speciale gast tijdens het jaarlijks brandweercongres (met ruim 300 man in de zaal), zich een wat onvriendelijke uitspraak over de GHOR.

Om een indruk te krijgen van het verloop van het evacuatieproces wordt onderstaand een aantal belangrijke momenten rond de evacuatie chronologisch weergegeven.

Tijdstip	
08.16 uur	Stroom preventief uitgeschakeld/uitgevallen; kritische voorzieningen draaien door op UPC-back-upvoorzieningen. Ambulances nodig ten behoeve van evacuatie van IC-patiënten.
08.45 uur	22 ambulances paraat; mogelijk 22 patiënten van IC/CCU, hartbewaking en kinder-IC te vervoeren.
09.15 uur	36 ambulances ter plaatse; 1 patiënt vervoerd. Door verlengsnoeren toch stroom in toren D van VUmc.
11.00 uur	VUmc besluit hele ziekenhuis te evacueren, vooral in verband met uitvallen ketelhuis (gelegen in kelder). Hierdoor geen warm water, warmte- en stoomvoorzieningen meer in het ziekenhuis. Ovd-G brieft ambulances ter plaatse.
12.00 uur	Wouter Bos, voorzitter van de raad van bestuur van het VUmc meldt in persbijeenkomst dat het hele ziekenhuis moet worden geëvacueerd. GHOR (i.c. adjunct-DPG) wil inzicht in evacuatieplan van het VUmc. VUmc geeft aan dit om 13.00 uur gereed te hebben. De meldkamer van het ambulancevervoer (MKA) krijgt de regie op gewondenspreiding (i.p.v. GHOR).

13.00 uur	Het Actiecentrum GHOR ontvangt van het VUmc een evacuatieplan. De OvD-G geeft aan dat het betreffende plan onvoldoende basis biedt voor de MKA om patiëntenspreiding te organiseren. Het crisisteam VUmc geeft aan dat alle informatie vanaf nu via de OvD-G en het CoPI zal geschieden (en dus geen rechtstreeks contact meer met Actiecentrum-GHOR).
13.45 uur	Het VUmc levert het CoPI een stick met patio steunlijst; niet bekend is daarbij wie liggend en wie zittend vervoerd kan worden. Het gaat in totaal om 340 personen. Onduidelijk is wie nu verantwoordelijk is voor de spreiding van patiënten: MKA of VUmc. Bij VUmc leggen de artsen zelf contact met collega's van andere ziekenhuizen ten behoeve van de overdracht. Patiënten kunnen maar in een enkele (handbediende) lift naar beneden; per uur kunnen daardoor relatief weinig (zo'n 20-40) patiënten per uur worden vervoerd. ¹⁰⁶
15.00 uur	Evacuatie verloopt traag. De GHOR wil dat de ambulances (die er al zo'n zes uur staan) patiënten gaan vervoeren. Twee vertegenwoordigers van het VUmc melden zich bij MKA, maar krijgen pas na zo'n één tot anderhalf uur echt toegang.
16.00 uur	Afspraak VUmc en MKA dat eerste groep patiënten naar calamiteitenshospitaal in Utrecht kan worden vervoerd. Patiënten met gespecialiseerde hulp worden door artsen VUmc geregeld; MKA regelt hiervoor wel vervoer (maar dus niet de bestemming).
16.45 uur	Op aangeven van de adjunct-DPG besluit OvD-G (buiten CoPI om) om Defensie in te schakelen om tempo evacuatie te versnellen. Vanaf 17.00 à 17.30 uur komt vervoer patiënten goed op gang. Een vertegenwoordiger van Defensie is overigens al de gehele dag in het CoPI.
18.30 uur	51 patiënten zijn vervoerd.
23.30 uur	Alle patiënten zijn vervoerd.

10.4 Analyse

Uit bovenstaand overzicht komt naar voren dat gaandeweg het VUmc en de GHOR (zowel de adjunct DPG, het Actiecentrum GHOR als de OvD-G) de aansluiting bij elkaars processen verloren. Het VUmc begreep niet goed wat de GHOR nu wilde, terwijl de GHOR vond dat

¹⁰⁶ Het is niet helemaal duidelijk of er nu één of twee liften gebruikt konden worden voor patiëntenvervoer. Respondenten geven niet allemaal hetzelfde antwoord.

het allemaal te lang duurde. Hoe kwam dit verschil in perceptie tot stand? Wij komen op een aantal factoren.

De ‘omgekeerde flitsramp’

Een belangrijke factor is gelegen in de aard van de situatie. Dit was bij uitstek een casus die echt anders en afwijkend was. Normaliter moet een evacuatie op stel en sprong geregeld en uitgevoerd worden; in dit geval was er betrekkelijk veel tijd. In een evaluatie van deze casus die door de GHOR van veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland is opgesteld, is dit contrast in een schema fraai naast elkaar gezet. De GRIP-structuur en de opschaling van de GHOR gaan meestal samen met een ‘klassieke flitsramp’. De evacuatie van patiënten van het VUmc daarentegen was een ‘omgekeerde flitsramp’. Er was geen sprake van een verhoogd aanbod van patiënten, zoals bij een flitsramp, maar van een totale evacuatie van ziekenhuispatiënten.

‘Klassieke ramp’	Evacuatie VUmc
Acuut zorgproces staat centraal. GHOR is verantwoordelijk voor de regio en coördinatie.	Zorg continuïteit staat centraal – zorginstelling is zelf verantwoordelijk.
Rampterrein: buiten, onveilig. Chaos	Ziekenhuis en rondom: binnen, veilig. Redelijke orde/georganiseerde toestand.
OVD-G heeft de leiding op plaats incident.	VUmc heeft de leiding.
Slachtoffers	Patiënten met behandelaar
Haast – om mensen weg van de ramp te krijgen.	Tijd – voor zorgvuldigheid voor overdracht patiënten en registratie.
Redden (brandweer)	Redden niet nodig.
Triëren	Diagnoses, dossiers, behandelplannen
Gewondenspreidingsplan: op Meldkamer bestemming bepalen.	Zorgoverdracht naar andere instelling: zorg continuïteit. Bestemming door VUmc te bepalen. Gewondenspreidingsplan is hier niet van toepassing; Meldkamer heeft geen inzicht in gespecialiseerde bedden capaciteit.
Vervoeren (meest spoedrit: A1 of A2)	Vervoeren (‘besteld vervoer’)

Opname in ziekenhuis – dat evt. opschaalt, maar bij spreiding meestal niet nodig.	Opname in ziekenhuizen – dat evt. opschaalt.
Ziekenhuizen krijgen informatie van Meldkamer (per rit) en Actiecentrum GHOR (overall beeld).	Ziekenhuizen krijgen informatie van VUmc, Meldkamer en GHOR – onduidelijk wie waarover gaat.
Actiecentrum GHOR spil in informatiemanagement in de gezondheidsketen.	VUmc/Meldkamer spil in informatiemanagement; Actiecentrum GHOR op informatie-achterstand.
Eventueel slachtofferregistratie t.b.v. verwantenmatching – door GHOR i.s.m. bevolkingszorg. Ziekenhuizen leveren registratie aan AC GHOR.	Registratie van patiënten die vertrekken – door VUmc en registratie gegevens door eerste ambulance.
Meldkamer geeft voorwaarschuwing aan ziekenhuizen.	Artsen VUmc informeren bij ziekenhuizen
Als Actiecentrum GHOR operationeel is, informeert het de ziekenhuizen over het incident en mogelijke knelpunten.	Actiecentrum GHOR informeert ziekenhuizen over het incident, Meldkamer en VUmc doen dat ook voor wat betreft de daadwerkelijke spreiding. Ziekenhuizen weten niet wat het 'centrale loket' is m.b.t. de informatie-uitwisseling over de capaciteit en de overdracht van patiënten: GHOR, Meldkamer of VUmc?

Als wij dit schema langslopen, ontstaat het beeld van een casus waarin de GHOR eigenlijk een ondersteunende en faciliterende rol had te spelen. Het VUmc had een probleem en loste dat ook zelf weer op. Tijdens de persconferentie van 12.00 uur had Wouter Bos ook aangegeven dat het VUmc verantwoordelijk was voor zijn patiënten. Cruciaal bij de evacuatie was feitelijk de goede overdracht van de patiënten (en hun dossiers). Interklinisch vervoer van patiënten is in feite aan de orde van de dag, omdat er dagelijks tussen vakspecialisten onderling afspraken worden gemaakt over waar een patiënt het beste behandeld kan worden. Het is dus dagelijks werk van artsen om met collega's van andere ziekenhuizen te overleggen over patiënten en, waar nodig, patiënten naar een ander ziekenhuis over te brengen.

Toch is hiermee niet het gehele verhaal verteld. Over de casus is meer te zeggen dan dat het 'een pakkie aan' was van alleen het VUmc. Er waren enkele andere factoren die eveneens een rol speelden.

Niet één maar vier gebeurtenissen

Terecht onderscheidt de GHOR in haar evaluatie een aantal stadia op die betreffende dag.¹⁰⁷ Het *eerste* stadium (07.30 uur tot 08.23 uur) had betrekking op de gesprongen waterleiding en de rol die met name de brandweer en de politie daarbij hadden (wegpompen van water, gevaar van kortsluiting e.d.; terrein vrij maken en gebied afzetten). In deze fase speelde de geneeskundige zorg een ondergeschikte rol.

Het *tweede* stadium (8.23 uur tot 11.00 uur) betrof de (aanvankelijk volledige) stroomuitval in het ziekenhuis en de afwezigheid van noodstroom (opgesteld in kelder; risico kortsluiting). Dat betekende dat vooral voor die patiënten voor wie netstroom onontbeerlijk was (IC/CCU-bedden), er met grote spoed maatregelen moesten worden genomen. Aanvankelijk liet het zich aanzien dat enkele tientallen IC-patiënten en neonaten snel vervoerd zouden moeten worden, maar uiteindelijk was een spoedige evacuatie niet nodig, omdat uit een andere vleugel van het ziekenhuis elektriciteit kon worden 'afgetapt'.

De verbreding van de problematiek (alle patiënten moeten het ziekenhuis uit) was mede aanleiding voor opschaling naar GRIP-2. De dienstdoende DPG had bestuurlijk overleg met onder andere de locoburgemeester. Kernthema betrof de zorgcontinuïteit van het VUmc, maar daarnaast moest ook gekeken worden naar de zorgcontinuïteit in de regio (zijnde een verantwoordelijkheid van de DPG). Omdat een fors aantal ambulances werd ingezet voor de evacuatie van patiënten van het VUmc, was de GHOR bezorgd dat de andere ziekenhuizen in de stad zouden worden 'dichtgetimmerd' door de toestroom van patiënten van het VUmc.

Het *derde* stadium (11.00 uur tot ongeveer 17.00 uur) startte met de beslissing van het VUmc om het gehele ziekenhuis te evacueren. Over dit proces en de onduidelijkheden die zich daarbij voordeden, is op 18 september (en nadien) alle discussie ontstaan; niet over de gebeurtenissen die zich in de andere stadia voordeden.

Ten slotte ging vanaf ongeveer 17.00 uur de evacuatie lopen (*vierde* stadium) en waren iets voor middernacht alle patiënten over.

¹⁰⁷ Tijden zijn ontleend aan presentatie GHOR-AA. In de evaluatie worden drie incidenten onderscheiden; hier noemen wij het vier stadia.

Bovenstaand onderscheid in stadia verheldert de analyse. Er waren feitelijk vier verschillende fasen die elk verschillende vragen oproepen, verschilden in mate van (gepercipieerde) tijdsdruk, verschillende sleutelactoren en daarmee ook eigensoortige problemen en probleem-eigenaren kenden. Van spanningen tussen het VUmc en de GHOR was feitelijk alleen sprake in het derde stadium toen zowel de beelden als de gewenste aanpak uiteen gingen lopen.

Verschillen in beleefde urgentie

Zoals gezegd kwam uiteindelijk alles goed en kan achteraf gesproken worden van een topprestatie. Ook de beeldvorming was goed. Voorzitter van de raad van bestuur Wouter Bos toonde aan dat hij het publiekelijk communiceren nog niet verleerd was. Zijn persmomenten en zijn doortastend crisismanagement werden alom geprezen. Iedereen begreep dat dit een lastige situatie was en dat maakte dat ook na afloop niemand vraagtekens zette bij bijvoorbeeld de snelheid van de evacuatie. Er was lof dat rond middernacht het hele ziekenhuis met een kleine 339 patiënten (dat aantal was door Bos tijdens een persbijeenkomst aangegeven), ondanks het uitvallen van bijna alle liften, geheel was geëvacueerd.

Partijen in het CoPI waren achteraf tevreden over het verloop van de gebeurtenissen en de zorgvuldigheid die richting de patiënten was betracht. Men was met name trots dat de veiligheid en zorg aan patiënten was geborgd en de patiënten niet buiten hoefden te wachten op ambulancevervoer. Bij het ROT bestond het beeld dat er te weinig gebeurde en raakte men wat ongerust en ongedurig omdat gaande de middag er zo weinig actie leek te worden ondernomen. Bijna alle patiënten waren nog in het ziekenhuis; straks zou de evacuatie pas op gang komen als de avondspits weer begon. De politie zou dan meer capaciteit nodig hebben om een en ander te kunnen regelen en de vlotte en veilige doorstroming van het verkeer op de A10 (belang RWS) kwam daarmee nog meer in gevaar dan tijdens een normale avondspits.

Waarom ging het ogenschijnlijk zo langzaam?

Er zijn uiteindelijk verschillende redenen waarom de evacuatie van de patiënten uit het ziekenhuis ogenschijnlijk zo lang duurde. Ten eerste was er natuurlijk de schaarse liftcapaciteit. Het vervoer met de nog (handmatig) werkende lift(en) duurde zo veel langer (tot vier keer

langer) dan normaal. Feitelijk konden per uur maar twintig tot veertig patiënten vervoerd worden. De veronderstelling dat er in de loop van de middag meer liften zouden gaan werken, bleek te optimistisch. Zonder twijfel vormt dit de belangrijkste reden dat de evacuatie uiteindelijk pas rond middernacht was voltooid.

Ten tweede was al in het begin afgesproken dat de patiënten in principe liggend vervoerd zouden worden. Toen later in de middag duidelijk werd dat er niet meer liften in gebruik konden worden genomen, is dat uitgangspunt verlaten en zijn vanaf een uur of zes ook mensen zittend (via de trappenhuizen) naar beneden gedragen.

Ten derde was er geen grote haast. Toen in de loop van de ochtend (rond 09.15 uur) de stroomvoorziening voldoende op orde was, was er geen extreme druk meer om iedereen zo snel mogelijk het ziekenhuis uit te krijgen. Vanwege deze relatief beperkte tijdsdruk werd zorgvuldigheid des te belangrijker. Dat betekende dat de artsen van het ziekenhuis zich verstonden met hun collega's in de omliggende ziekenhuizen om een passende plek te vinden voor hun patiënten. Dat nam uiteraard de nodige tijd in beslag en daarnaast moest het vervolgens ook nog zo georganiseerd worden dat het hele logistieke proces van het interne vervoer van de patiënt naar de begane grond en het vervoer van de patiënt naar het betreffende ziekenhuis (vergezeld van alle benodigde informatie!) zo vloeiend mogelijk zou geschieden. Terecht wilde men niet dat beneden grote groepen patiënten, in een niet daarvoor bedoelde ruimte, zouden moeten wachten alvorens te worden vervoerd.

Ten slotte speelden nog kleine, onvoorziene vertragingen een rol. Zo was er in de loop van de middag wat geharrewar over het vervoer in kleine busjes (wie regelt dat dan?) van patiënten naar het Calamiteitenhospitaal in Utrecht. Zij hoefden niet per se liggend vervoerd te worden omdat het merendeel al geopereerd was en nog slechts voor herstel en observatie in het VUmc verbleef. Ook het ontbreken van een benodigde accreditatie van twee artsen van het VUmc om tot de meldkamer te worden toegelaten (waar gezamenlijk de locatie van alle patiënten zou worden vastgelegd) vormde een vertragende factor. Het leidde ertoe dat deze personen ruim een uur moesten wachten voordat zij uiteindelijk aan het werk konden.

Toch viel het achteraf allemaal wel mee en konden dankzij met name de inzet van brandweer en militairen veel patiënten via het trappenhuis naar beneden worden gebracht.

Tegenover vertragende factoren waren er dus ook versnellende factoren zoals het gebruik van het Calamiteitenhospitaal en de inzet van militairen. Uiteindelijk woog de zorgvuldigheid en het feit dat alle patiënten in een goede en passende alternatieve omgeving werden ondergebracht, (terecht!) zwaarder dan de (beperkte) versnelling die mogelijk gerealiseerd had kunnen worden. Als het hele proces enkele uren eerder al volledig was gestart en ambulances al zo'n twee uur eerder patiënten hadden kunnen vervoeren (door een eerdere inzet van militairen en brandweer) dan hadden zich vrijwel zeker enkele, maar mogelijk zelfs meer fouten voorgedaan (waren patiënten op een verkeerde plaats terecht gekomen of hadden zij verkeerde of onvolledige dossiers bij zich gehad). Helaas betekende het wel dat die avond de files op de Amsterdamse wegen nog wat langer waren dan normaal, omdat nu juist rond de avondspits het patiëntenvervoer startte. Maar uit reacties, ook in de sociale media, kwam naar voren dat veel mensen daar wel begrip voor hadden.

Overleggremlia

Achteraf kan de vraag worden gesteld of de aanwezigheid van de voorzitter van de raad van bestuur (Wouter Bos) en van een chirurg van het VUmc bij enkele CoPI-overleggen nu echt verstandig was en of het niet beter was geweest als het zwaartepunt van de besluitvorming minder bij het CoPI had gelegen. Op het Brandweercongres waar Wouter Bos een betoog hield, vertelde hij dat Harm Balk (leider CoPI) hem enkele dagen na de evacuatie had toegefluisterd dat 'op het moment waarop hij (Harm Balk) die dag een bekende Nederlander en een chirurg zag binnenkomen [in de CoPI-bak, auteurs] hij heel erg pessimistisch werd of het wel goed zou komen met het managen van de crisis'. Achteraf was zowel Bos als Balk tevreden over het CoPI en de directe verbinding tussen het CoPI en het VUmc. Wel heeft de situatie ertoe geleid dat het zwaartepunt van de operatie bij het CoPI kwam te liggen. De leider CoPI was (achteraf) juist zo tevreden omdat door aanwezigheid van Bos in het CoPI er nu eens niet een liaison van een functionele keten aanwezig was zonder enig mandaat, maar alles wat van het VUmc gewenst werd, ook gewoon snel gerealiseerd kon worden.

Wij denken dat de crisis grosso modo goed is gemanaged maar gezien de aard van de situatie was het goed geweest als in de loop van de

middag de verschillende beelden en verwachtingen tussen de meest betrokkenen meer en beter waren gedeeld. Nu liepen de beelden van het ROT en het CoPI, maar ook van de GHOR en het VUmc, te ver uiteen. Dat was de reden dat er bijvoorbeeld zonder veel overleg – maar inhoudelijk begrijpelijk – vanuit het ROT besloten werd een beroep te doen op de inzet van militairen. Het lijkt erop dat de afwijking van het protocol (een bestuursvoorzitter in het CoPI) de situatie zowel heeft vergemakkelijkt als gecompliceerd.

10.5 Afronding

Bij grote rampen is er vaak hulp uit omringende en andere landen. Over de hele wereld staan bijvoorbeeld SAR-teams klaar om na aardbevingen mensen onder het puin vandaan te komen halen. Toch is het niet altijd zo dat de hulp die wordt aangeboden ook wordt aanvaard. Er zijn internationaal hele procedures ontwikkeld voor wederzijdse bijstand. Italië baarde in 2009 enig opzien toen het expliciet te kennen gaf helemaal geen buitenlandse hulp nodig te hebben. Bij een aardbeving in L'Aquila en omgeving kwamen meer dan 150 personen om het leven, raakten er zo'n 1500 gewond en werden vele personen dakloos. Zowel afzonderlijke landen als de EU boden hulp aan, maar een regeringsfunctionaris gaf aan dat hulp niet direct nodig was. Misschien had het te maken met de omvang van de ramp maar mogelijk hadden de Italianen geen zin in allerlei buitenlandse ogen, extra coördinatielast e.d.

Het is in het kader van dit hoofdstuk de vraag of het VUmc niet gewoon Italië uit het bovenstaande voorbeeld is. Feitelijk had het VUmc weinig behoefte aan externe ondersteuning en was men in staat in ieder geval de opvang en mogelijke evacuatie van de patiënten zelf te regelen. Er was – toen er stroom van elders was georganiseerd – ook geen enorme spoed meer. Tot op zekere hoogte zal inmenging van buiten als een soort van last zijn ervaren. Als het VUmc zelf om hulp had moeten vragen, zou men dat – met uitzondering van ambulances voor het vervoer – zeer waarschijnlijk ook niet gedaan hebben.

Een voor de hand liggende les uit deze casus zou dan zijn dat ziekenhuizen zelf expliciet om hulp moeten vragen (net zoals landen dat moeten doen in het kader van internationale hulp). Niet vragen betekent dan ook dat het betreffende ziekenhuis het zelf afhandelt.

Redzaamheid geldt voor personen maar natuurlijk ook voor organisaties. Daar waar organisaties hun eigen problemen op kunnen lossen, moeten anderen (ook de hulpdiensten) op afstand blijven en zich er niet nodeloos mee bemoeien. Tegelijkertijd was er in deze casus ook een breder maatschappelijk belang dat anders niet per se aandacht zou hebben gekregen. De spreiding over de ziekenhuizen moest zo georganiseerd worden dat niet in één keer heel Amsterdam en ruime omgeving nauwelijks meer een patiënt zou hebben kunnen opnemen als zich onverwacht (nog) iets zou hebben voorgedaan. Daarnaast werd een groot beroep gedaan op (altijd) schaarse ambulancecapaciteit. Dat vergt ook per definitie afstemming.

De casus zal voor de betrokkenen zeker verschillende leerpunten hebben opgeleverd. Is een dergelijke liftcapaciteit bij stroomuitval acceptabel? Moeten patiënten wel als regel liggend vervoerd worden (als er enige druk op de ketel is)? Is het niet verstandig eerder te overwegen gebruik te maken van de opvangcapaciteit van het militaire noodhospitaal in Utrecht (waarmee de bestaande voorzieningen immers niet worden belast) dan nu gebeurde? Hoofdpunt blijft toch dat de evacuatie van patiënten uit een ziekenhuis een andere triage en logistieke regels kent dan de evacuatie van gewonden van een rampterrein.

Ten slotte kent een casus als deze een financiële nafase. Door de uitval van voorzieningen in het ziekenhuis was de continuïteit van de zorg aan de patiënten in gevaar en werd een evacuatie van alle patiënten noodzakelijk. Door de fysieke schade aan de apparatuur in het ketelhuis van het VUmc en het gedurende twee weken buiten gebruik stellen van het ziekenhuis, is een financiële schadepost ontstaan. Die schade loopt, volgens uitlatingen van het VUmc in de media, in de tientallen miljoenen euro's. De verzekeraars van Waternet en het VUmc doen onderzoek naar de oorzaak van de drinkwaterleiding en zijn in gesprek over de afwikkeling van de schade. Dat proces zal zeker voer zijn voor juristen en wordt mogelijk weer een casus op zich.



*Come to @rijksmuseum Amsterdam to admire Dutch master Rembrandt's
#martenenoopjen! #dutchart*

Marten Lammertink @MartLammertink

11

De aankoop van twee Rembrandts: Marten en Oopjen voor een koopje?

Menno van Duin

11.1 Inleiding

Natuurlijk is de aankoop van de twee Rembrandts – Marten Soolmans en Oopjen Coppit – een gebeurtenis van een andere orde dan een gezinsdrama, een brand in een verzorgingsappartement of een milieu-incident. Toch is dit hoofdstuk in deze bundel opgenomen, omdat ook dit een gebeurtenis was die in 2015 de nodige beroering met zich meebracht. De aankoop genereerde veel media-aandacht en leidde als de meeste andere (dreigende) crises tot grote politieke bemoeienis en centralisatie van besluitvorming. Het was een gebeurtenis die, op de keper beschouwd, mogelijk wel meer overeenkomsten met veel van de andere (mini-)crises heeft dan zo op het eerste gezicht lijkt.

Dit hoofdstuk is tot stand gekomen op basis van een fors archief aan krantenartikelen, alsmede verschillende radio- en televisiereportages waaronder een geheel aan de aankoop gewijde aflevering van *Argos TV-Medialogica* (De Rembrandt-rel, VPRO, 2 maart 2016).

11.2 Feitenrelaas

De casus begint in maart 2015 wanneer het Rijksmuseum en zijn (toenmalig) directeur Wim Pijbes – tevens hoofdrolspeler in deze casus – geïnformeerd worden over het feit dat twee Rembrandts, de huwelijksportretten van ‘Marten en Oopjen’, die op dat moment in het bezit zijn van de gefortuneerde Franse familie De Rothschild, mogelijk

op de markt komen.¹⁰⁸ Wel hangt er aan het duo-portret een stevig prijskaartje van (aanvankelijk) 150 miljoen euro. De Franse overheid heeft een exportvergunning afgegeven, die de weg opent voor verkoop aan het buitenland. Op 17 maart krijgt Taco Dibbets, directeur collecties van het Rijksmuseum, van Matthijs van Nieuwkerk in *De Wereld Draait Door* alle ruimte om de aankoop van de schilderijen te promoten.¹⁰⁹ ‘Je moet in wonderen blijven geloven’, geeft Dibbets aan, terwijl Van Nieuwkerk superrijken als De Mol en Van der Ende oproept als nieuwe mecenas. Die schilderijen zouden toch echt naar Nederland moeten komen. Enkele maanden later zinspeelt Pijbes bij de opening van de Miró-tentoonstelling in het Rijksmuseum op een mogelijke thuiskomst van het echtpaar.

Op 14 juli sturen de Franse minister van Cultuur Fleur Pellerin en haar Nederlandse collega Jet Bussemaker gezamenlijk een brief aan de familie De Rothschild. Omdat – zo stellen de ministers – de twee schilderijen voor Europa behouden moeten blijven, hebben beide ministers een gezamenlijke brief (intentieverklaring) opgesteld. Kern van de afspraak is dat het Louvre en het Rijksmuseum elk één schilderij aankopen en ze vervolgens beurtelings beide tentoonstellen. Zonder dat de precieze redenen van deze actie duidelijk zijn, hebben enkele factoren hierbij meegespeeld. Zo zou Nederland het bedrag voor het duo-portret (160 miljoen) niet kunnen opbrengen, terwijl de Franse minister bekritiseerd was over het feit dat zij zomaar had ingestemd deze unieke werken te laten gaan. De familie De Rothschild had aanvankelijk de schilderijen voor Frankrijk willen behouden en aan het Louvre willen verkopen, maar omdat Frankrijk, in casu Pellerin, dat weigerde, werden het geen ‘tresor nationaux’. Daarmee wijzigde de voorkeur van de familie De Rothschild naar (‘second best’) verkoop aan het Rijksmuseum. Dit onderdeel uit de chronologie is, zo blijkt later, maar bij een enkeling bekend.

108 In een reconstructie van *de Volkskrant* wordt gesproken over eind 2014 dat Pijbes al op de hoogte zou zijn van de mogelijke verkoop van de twee schilderijen en dat de beslissing van de exportvergunning in maart 2015 uitlekte. Zie: ‘Over de twee Rembrandts die wel/niet kwamen’, *de Volkskrant*, 28 september 2015, p. 4.

109 Uitzending *De Wereld Draait Door* van 17 maart 2015. Op 26 augustus 2016 geraadpleegd via <http://dewerelddraaitdoor.vara.nl/media/336287>.

In Nederland zit men ondertussen niet stil en worden er allerlei wegen bewandeld om te kijken of en hoe de noodzakelijke gelden bij elkaar te krijgen zijn. Daarbij wordt duidelijk dat het een bijna onmogelijke opgave voor het Rijksmuseum wordt. In de exportvergunning wordt gerept van 150 miljoen, de verkoopprijs blijkt 160 miljoen euro. In een interview met BNR (24 augustus) geeft Pijbes aan stevig bezig te zijn 160 miljoen te verwerven. Hij is zeker op de hoogte van het voorstel van de ministers tot een gezamenlijke verwerving, maar ziet kansen nu De Rothschild zijn voorkeur heeft uitgesproken voor het Rijksmuseum (aldus de reconstructie in *de Volkskrant* van 28 september 2015). Op 24 juli geeft De Rothschild aan ‘*Mesdames les Ministres*’ aan dat de familie afspraken heeft met het Rijksmuseum over de verkoop van beide doeken; een zogeheten *promesse de vente* (koopoptie).¹¹⁰ Tijdens een Frans televisie-interview meldt de directeur van het Louvre dat hij Pijbes heeft benaderd voor een gezamenlijke aankoop.

Dan komt de casus plotseling in een stroomversnelling als D66 partijleider Pechtold, oud-veilingmeester, contact opneemt met Pijbes. Gezamenlijk wordt een strategie besproken om – vooralsnog in stilte – de politiek te bewegen mee te financieren in de aankoop van de schilderijen. Op dinsdag 8 september 2015 nodigt Pechtold zijn collega-fractievoorzitters uit voor een (geheim) overleg in het Mauritshuis, om te kijken of er in de politiek eventueel bereidheid is om bij te dragen aan de aankoop van de twee schilderijen. PVV-leider Wilders is er niet bij, maar heeft laten weten dat hij zich niet tegen aankoop zal verzetten. Achteraf zegt Pechtold (blij) verrast te zijn dat er onmiddellijk sprake was van zoveel enthousiasme bij eigenlijk al zijn collega’s. ‘Ik loop hier al lang rond, maar ik heb in al die jaren niet zo’n eensgestemde Kamer gezien’, zegt Pechtold. ‘De aankoop is een investering in nationale trots’, aldus Kees van der Staaij (SGP).¹¹¹ Namens de zeven fractievoorzitters doet Pechtold een beroep op Rutte om een substantiële bijdrage in het vooruitzicht te stellen. Vrijwel terstond voldoet het kabinet aan

110 ‘Dit akkoord neemt de vorm aan van een verkoopbelofte, mits het Rijksmuseum erin slaagt de binnen de afgesproken termijn (einde 2015) het geld bij elkaar te krijgen’ (NRC *Handelsblad*, 28 september 2015).

111 *De Volkskrant*, 22 september 2015.

deze eensgezinde wens (brief van minister Bussemaker d.d. 21 september 2015).

Met de kop 'Rembrandts komen thuis' pakt *De Telegraaf* op maandag 21 september groots uit. De krant wijdt de eerste drie pagina's aan de aanstaande aankoop, waarbij ook twee foto's worden afgebeeld van de unieke doeken, die wel de 'broer en zus van de Nachtwacht' worden genoemd. In de krant wordt melding gemaakt dat het Rijk – na brede instemming van de politiek – 80 miljoen euro zal bijdragen en dat het andere deel van het aankoopbedrag door de Vereniging Rembrandt en een aantal andere particuliere geldschieters zal worden opgebracht. Groot is de euforie en vooral Pijbes wordt in de media alom geprezen. 'Met dank aan een goed verhaal' (*de Volkskrant*, 22 september 2015). Er blijkt al een plan klaar te liggen om de schilderijen niet alleen in Amsterdam ten toon te stellen, maar in alle provincies te tonen.¹¹² Ook is er inmiddels een aanvullende fiscale aftrekmogelijkheid gecreëerd voor superrijken; de bestaande regeling om erfbelasting met kunst terug te betalen is speciaal verruimd. Minister Bussemaker probeert (aanvankelijk tevergeefs) zo snel mogelijk in contact te komen met haar Franse collega om de veranderde situatie uit te leggen.

Drie dagen later staat de vlag er weer heel anders bij. De Nederlandse acties om beide schilderijen te bemachtigen, zetten kwaad bloed in Frankrijk. 'Relatie met Frankrijk op scherp', kopt *NRC Handelsblad* op 28 september. Frankrijk, en dan met name minister Pellerin, voelt zich overrompeld door de nieuwe initiatieven. Daarbij verwijst Frankrijk naar het eerdere plan, dat op 14 juli werd bekrachtigd door middel van de brief aan de familie De Rothschild om de schilderijen gezamenlijk aan te schaffen. De schilderijen waarvoor Frankrijk eerder geen echte belangstelling had, zijn een erekwestie geworden. Banque de France stelt op 24 september 2015 een bedrag van 80 miljoen euro beschikbaar voor de aanschaf van één schilderij.

112 'In elke provincie zijn de twee Rembrandts te zien van donderdag tot en met zondag. Maandag tot en met woensdag wordt gebruikt voor het transport' (*De Volkskrant*, 24 september 2015, p. 13).

Al snel wordt duidelijk dat er inderdaad weer teruggegrepen zal moeten worden op de eerdere Frans-Nederlandse afspraak. Minister Bussemaker probeert haar collega Pellerin nog duidelijk te maken waarom de situatie na 14 juli was veranderd, maar Pellerin is niet te vermurwen. Uiteindelijk zal Hollande richting Rutte duidelijk maken dat er slechts sprake kan zijn van een gezamenlijke aankoop.¹¹³ Tijdens een onderhoud bij de Verenigde Naties heeft Rutte de afspraken bekrachtigd. Enkele dagen later stuurt minister Bussemaker hierover een brief aan de Tweede Kamer. Hoewel het kabinet aanvankelijk nog tracht voor de aankoop van één deel van het duo-portret gelden van Rembrandtliefhebbers in te zetten, is eigenlijk al snel duidelijk dat niemand meer genegen is hieraan geld te besteden nu het Rijk de toezegging heeft gedaan.

Op 10 maart zien koning Willem-Alexander en koningin Máxima tijdens een kort staatsbezoek de twee schilderijen in het Louvre. Begin juli 2016 zullen zij voor het eerst in Nederland te zien zijn.

11.3 Een beschouwing

Wat deze casus zo aardig maakt, is dat dit verhaal voor verschillende partijen aanleiding vormde om de gebeurtenissen te ‘framen’. Er werden uiteenlopende soorten van verklaringen gegeven en meer of minder Machiavellistische verhalen ge(re)construeerd. Het aardige van de casus zijn daarom eigenlijk niet zozeer de feiten als wel de mogelijke achterliggende verhaallijnen; de ‘ghost stories’. Daarmee verschilt deze casus niet van rampen en crises waaromheen regelmatig ook allerlei verhalen en mythen ontstaan. In die situaties worden vaak helden en schurken gecreëerd, zonder dat deze typering op een stevige basis berusten. Het managen van de ‘verhalen’ die de ronde doen, is dan ook een vak apart. Daarnaast blijkt – zoals dat ook vaak bij (mini-)crises het geval is – de informatie-uitwisseling een cruciale rol te hebben gespeeld.

113 Uitzending Argos TV *Medialogica* van 2 maart 2016.

In de artikelen en televisieprogramma die aan deze casus zijn gewijd, is een aantal hoofdstromen van thema's en verklaringen voor de loop der gebeurtenissen aangedragen. Daarbij richten wij ons op de volgende drie vragen:

1. Waarom ontstond er vrij snel een grote eensgezindheid over het voornemen dat Nederland deze twee Rembrandts zou moeten verwerven?
2. Waarom werden het er uiteindelijk geen twee, maar werd slechts één portret aangeschaft, als onderdeel van een 'package deal'; wat ging er mis?
3. Waarom heeft dit – toch suboptimale – resultaat uiteindelijk relatief zo weinig 'gedoe' teweeggebracht?

11.3.1 *De eensgezindheid*

Om met de eerste vraag te beginnen: Wat maakte nu dat er zoveel seinen in deze casus op groen stonden? Er ontstond in korte tijd een breed gedragen gevoel dat Nederland dit duo-portret echt zou moeten verwerven. Ook Pechtold gaf in een televisiedocumentaire aan aangenaam verrast te zijn dat de fractievoorzitters geen enkel beletsel zagen om 80 miljoen overheidsgeld te spenderen aan een Rembrandt. Zonder compleet te kunnen zijn komen uit de verschillende artikelen en reportages ten minste de volgende redenen langs.

Rembrandt als superster

De belangrijkste reden is ongetwijfeld de ongekende belangstelling voor Rembrandt in ons land heden ten dage. Dat is wel eens anders geweest. In voorbije tijden (vooral in de negentiende eeuw) zijn er tientallen werken van Rembrandt verkocht en uit Nederland verdwenen. Mooi in dit verband zijn de woorden van Rembrandtdeskundige par excellence, Ernst van de Wetering, in de documentaire 'De Rembrandt-rel' waarin hij vertelt dat er bij de opening van het Rijksmuseum in 1885 slechts drie of vier Rembrandts in het museum hingen en zijn schilderijen toen nog ruimhartig (aan het buitenland) werden verkocht. Juist in Frankrijk zou iets later een romantisch Rembrandtbeeld ontstaan, dat zich vandaaruit verder over West-Europa en zo ook in Nederland zou verspreiden. Dit was indertijd (eind negentiende eeuw) aanleiding voor

de oprichting van de Vereniging Rembrandt.¹¹⁴ Tegenwoordig wordt Rembrandt als de grootste Nederlandse schilder aller tijden gezien en niet toevallig is in het ‘nieuwe’ Rijksmuseum alles erop gericht om de Nachtwacht als de grote publiekstrekker tentoon te stellen; trots aan het einde van de Hollandse eregalerij (met Rembrandt, Vermeer, Steen en Hals). De recente tentoonstelling over het late werk van Rembrandt trok in drie maanden tijd ruim 500.000 bezoekers. Rembrandt is ‘hot’ en aangezien er maar zeer zelden groot schilderwerk van hem op de markt komt, was de belangstelling van het Rijksmuseum – en ook de politiek en de media – niet vreemd. Het aankoopbedrag was dan wel hoog, maar dergelijke schilderijen van Rembrandt behoorden ook tot de 150 miljoen-plussers, aldus museumdirecteur Pijbes voor BNR Radio.

Succesvolle lobby van Pijbes en Pechtold

Het optreden van de leiding van het Rijksmuseum (Pijbes, maar ook Dibbets) was overtuigend en werkte aanstekelijk. Het was een kans van ‘eens maar nooit weer’. Pechtold bleek, door zelf contact met Pijbes op te nemen, een prima neus te hebben om deze uitgelezen kans daadwerkelijk te gaan verwezenlijken. Hoewel hij aangaf dat hij zichzelf vooraf maar 20% kans gaf zijn collega’s te overtuigen om er veel rijksgeld in te willen stoppen, is het gezien zijn goed ontwikkelde gut-feeling echt de vraag of hij die kans zo laag inschatte. In ieder geval wist hij op slimme wijze achter de schermen te werken aan een – ook voor de politiek – bijzondere primeur. Waar in het verleden altijd veel gedoe was over grote aankopen (denk aan het gepalaver over de Boogiewoogie van Mondriaan) verliep het dit keer van een leien dakje. Eigenlijk deed het ook wel weer eens goed te zien dat de politiek om allerlei valkuilen heen laveerde en eensgezindheid uitstraalde. Zonder dat er expliciet op is gezinspeeld, lijkt er bij de regering(spartijen) een hoge gunfactor richting Pechtold te zijn geweest. D66 steunde de voorbije jaren al enkele keren het kwetsbare kabinet. Deze actie gaf tenminste een mogelijkheid om Pechtold mede de credits te kunnen geven als in heel Nederland genoten kon worden van Marten en Oopjen.

114 Zie voor de geschiedenis van de Vereniging Rembrandt: <http://www.verenigingrembrandt.nl/74/de-vereniging/geschiedenis/>.

De Telegraaf en het 'Oranjegevoel'

Met de kop 'Rembrandts komen thuis' gaf *De Telegraaf* op overtuigende wijze uiting aan het in de afgelopen jaren tot bloei gekomen Oranjegevoel. Rembrandt is van Nederland en dan kan het toch niet zo zijn dat deze twee schilderijen straks opeens in China, Rusland of het Midden-Oosten terecht zouden komen. Of misschien zelfs bij een particulier die ze niet eens voor het publiek zou tentoonstellen. Vergeten wordt daarmee wel dat ze al jaren bij de familie De Rothschild in de slaapkamer hadden gehangen. Velen deelden de mening dat het goed zou zijn als deze unieke schilderijen ('de broer en zus van de Nachtwacht' zoals ze gingen heten – een prachtig voorbeeld van 'framing') zouden worden aangekocht.

Tegengeluiden nauwelijks gehoord

Het is opvallend dat er in deze hele casus erg weinig tegengeluiden waren. De positieve 'vibe' maakte dat er voor kritische geluiden over bijvoorbeeld de schoonheid van de schilderijen of de noodzaak de schilderijen per se naar Nederland te halen, geen of weinig ruimte was. Natuurlijk waren het knap geschilderde schilderijen van twee jonge mensen, maar of ze nu gelijk gerekend mochten worden tot de 'topstukken' van Rembrandt? De echte deskundigen waren het daar – zo bleek wat later – wel over eens; dat waren deze schilderijen zeker niet.

11.3.2 Delen met de Fransen: geen twee maar slechts één

Het Oranjegevoel en de grote eensgezindheid bleken helaas van korte duur. Al enkele dagen na de euforie bleek dat Nederland niet twee schilderijen zou kunnen aanschaffen, maar genoeg moest nemen met een gezamenlijke aankoop van beide schilderijen met de Fransen. Wat ging er uiteindelijk mis? Of is misgaan hier een verkeerde interpretatie?

Fransse trots

In verschillende reconstructies wordt vooral de houding van Frankrijk als verklaring genoemd. 'Snoeihard machtsspel Fransen' kopte *De Telegraaf* op zaterdag 26 september. Terwijl de Fransen aanvankelijk geen geld voor de schilderijen over leken te hebben, was er op

24 september opeens 80 miljoen euro van de Banque de France. Voor hen leek het vooral een prestigestrijd te zijn geweest. Wij hoeven ze niet, maar het kan natuurlijk ook weer niet zo zijn dat het Rijksmuseum er straks mee kan pronken. Daarbij speelt zeker mee dat in Frankrijk de kunst meer als West-Europees dan als specifiek Nederlands wordt beschouwd en 'de Rembrandts komen weer thuis' als een gotspe werd gezien. Muziek van Mozart wordt ook niet alleen in Salzburg gespeeld. Het is meer de klein-Hollandse kijk die Nederland in deze parten speelde.

Timing

Een tweede factor die wel als oorzaak is genoemd, is de timing van het 'goede nieuws'. Hoewel de betrokkenen het *breaking news* van *De Telegraaf* nog enkele dagen wisten tegen te houden, was het – aldus de meest direct betrokkenen (minister, Pechtold, Pijbes) – nog steeds te vroeg om al iets naar buiten te brengen en kon de stille strategie opeens niet meer worden gecontinueerd. Met de publicatie in *De Telegraaf* was inderdaad niet alleen Nederland geattendeerd, maar waren de Fransen dat ook. De boodschap van minister Bussemaker dat er met de plotselinge brede politieke steun voor co-financiering sprake was van een nieuwe situatie, was natuurlijk wat al te simpel. Stille diplomatie was opeens niet meer mogelijk.

Op zeker spelen en tegelijk risico's nemen: twee scenario's

Uiteindelijk is een kernprobleem bij deze aankoop dat er vanuit Nederland tegelijkertijd op twee paarden is gewed. Enerzijds was dat scenario 1: de deal die tussen beide ministers op Frankrijks nationale feestdag was afgesloten om gezamenlijk over te gaan tot aanschaf. De deal die uiteindelijk ook gerealiseerd is en een gevolg was van het feit dat er op dat moment zowel in Frankrijk als in Nederland grote onzekerheid bestond of voor de aankoop van het duo-portret 160 miljoen euro zou kunnen worden opgebracht. De afspraak hield in ieder geval andere potentieel geïnteresseerden op afstand. Anderzijds ontwikkelde zich scenario 2 waarbij Nederland, in casu het Rijksmuseum, – met forse staatssteun – beide schilderijen zou verwerven. Idealiter zou scenario 1 de fall-back optie geweest moeten zijn voor het geval scenario 2 niet zo slagen. Zo werkte het echter niet.

Terwijl Nederland met scenario 1 slim dacht te zijn en daarmee in ieder geval de deur op een kier te hebben, gaf het de Fransen speelruimte toen het ernaar uit ging zien dat die dekselse Nederlanders het bedrag bij elkaar hadden gekregen. Natuurlijk weten wij niet of zonder de Frans-Nederlandse afspraak de schilderijen wel allebei naar Nederland waren gekomen, maar die kans is zeker reëel te noemen, mede vanwege de toezegging van de familie De Rothschild aan het Rijksmuseum.¹¹⁵ Mogelijk had Frankrijk ook dan een konijn uit de hoed getoverd.

In de keuze tussen de twee scenario's speelt zeker ook een rol wie nu wel en wie niet kennis had van scenario 1. In de uitzending van *Argos TV-Medialogica* gaf Pechtold aan enigszins verrast te zijn geweest over de afspraak van 14 juli tussen beide ministers. Als deze verrassing juist is, dan heeft Pijbes hem daarover blijkbaar niet of halfzacht geïnformeerd. Het lijkt erop dat in Nederland in de bewuste maanden zoveel energie is gestoken in het (nadenken over het) verzamelen van gelden dat de afspraak met de Fransen was veronachtzaamd. In ieder geval heeft minister Bussemaker de politiek niet geïnformeerd over de (misschien wat vage) afspraak met de Fransen. Haar wedden op twee paarden bleek een verkeerde strategie. Zeker is dat deze aanpak ook werd aangewakkerd door de houding van de familie De Rothschild, die meer fiducia kreeg in het Rijksmuseum nadat de Fransen er blijk van hadden gegeven niet erg geïnteresseerd te zijn in de Rembrandts.

11.3.3 *Het eindspel: wonden likken of toch een (klein) succes?*

Je zou deze gang van zaken zeker als een fiasco kunnen beschouwen. Strategisch heeft Nederland het zeker niet optimaal gespeeld. Toch is in de politiek en de media maar heel beperkt in dergelijke termen gesproken. Hoe is dat te verklaren?

115 Wat deze toezegging nu behelsde, blijft onduidelijk. In de gezamenlijke brief van de beide ministers aan E. Rothschild lezen wij *'more recently you have spoken to the directors of the Rijksmuseum, on the occasion of which they made a proposal to acquire both paintings for the Rijksmuseum'*. Dat suggereert dat er toen nog geen afspraak was gemaakt, maar in de brief aan de Kamer (waar deze brief aan De Rothschild als bijlage bij is opgenomen) lezen wij dat 'De eigenaren van de portretten antwoorden dat zij bereid zijn deze optie [gezamenlijk Frans/Nederlands, MvD] te verkennen, maar dat zij een principeafpraak hebben met het Rijksmuseum'. Of er op 14 juli nu al een principeakkoord met het Rijksmuseum was, is onduidelijk.

Snelheid en succes

Positief van het eindspel is dat het kort duurde en niet lang en slepend werd. Vrijwel onmiddellijk na het stuk in *De Telegraaf* bleek dat de Fransen de nieuwe ontwikkeling (beide schilderijen naar Nederland) problematisch vonden, en verzette het ministerie de bakens. Terwijl de Fransen maandenlang stil bleven, kon Frankrijk – toen het spannend werd – opeens binnen enkele dagen 80 miljoen organiseren. Er werd – hooguit even voor de bühne – door minister Bussemaker gedaan of er sprake was van een nieuwe situatie, maar feitelijk werd al snel het verlies genomen en werd dat ook slim weer verkocht als een succes. Daarbij speelde zeker ook het risico mee dat Nederland misschien uiteindelijk met lege handen zou achterblijven nu Frankrijk al gelden voor één schilderij had opgehoest. Het bekrachtigen van de eerdere afspraak leek beter dan een juridische strijd aan te gaan om ze alsnog beide te bemachtigen.

De Rembrandts bleven behouden voor ons en konden straks ook al gezien worden in het Rijksmuseum. ‘Ze komen eerst naar Nederland’, luidde de subkop in *NRC Handelsblad* op 30 september. Diezelfde dag lag er ook al een brief van de minister in de Tweede Kamer waarin de loop der gebeurtenissen werd geschetst. De tweede zin was daarbij typerend.

‘Het Rijksmuseum en het Louvre hebben vanaf dat moment samen onderzocht hoe dit unieke culturele erfgoed voor Europa behouden kan worden (...) door te voorkomen dat de schilderijen buiten Europa verkocht worden.’¹¹⁶

De brief sluit af met de zin:

‘We kunnen nu constateren dat we mede door de inspanning van velen, in een complexe constellatie, er in geslaagd zijn het gezamenlijk doel te realiseren: het tonen van de unieke portretten aan een groot publiek in Nederland en Europa.’

Feitelijk is daarmee de kous ook wel zo’n beetje afgedaan. De Tweede Kamer die zich eerst unaniem achter de dubbele aankoop had

¹¹⁶ Brief van minister Bussemaker aan de Tweede Kamer d.d. 30 september 2015 (TK 2015-2016, 32 820, nr. 168).

geschaard, zag juist door de unanimititeit weinig reden nu nog een politiek spelletje te gaan spelen en liet het erbij. Vragen of wel de juiste koers was bewandeld werden kennelijk niet opportuun geacht en zouden afbreuk kunnen doen aan de waarde van de gezamenlijk geleverde inspanning.

11.4 Afronding

Deze casus gaat over framen, te snelle openbaarheid, maar ook over het wel, misschien of niet weten. Riep Pechtold nu de fractievoorzitters in het Mauritshuis bij elkaar, terwijl hij niet op de hoogte was van de afspraak tussen beide ministers? En als hij het wel al wist, waarom is deze informatie dan niet met de andere fractievoorzitters gedeeld? Heeft de minister te lang gewed op twee paarden of was de vrees dat Frankrijk, vanwege wet- en regelgeving, uiteindelijk nooit zou overgaan tot toestemming beide schilderijen naar Nederland te laten komen doorslaggevend? Is onze relatie met Frankrijk verslechterd of heeft de snelle koerswijziging dit uiteindelijk voorkomen? Of was dit – om in de sfeer te blijven – een gedwongen huwelijk? Wij zullen het allemaal nooit helemaal weten.

Feit is dat op 2 juli 2016 ruim 12.500 bezoekers naar het Rijksmuseum kwamen om de schilderijen voor het eerst te kunnen bezichtigen en dat het ook de dagen erna duidelijk drukker was. In *de Volkskrant* verscheen die dag een opvallend positief stuk over de twee geliefden. Nu wij de schilderijen uiteindelijk hebben (voor de helft van de tijd, ok), is de waardering in positieve zin bijgesteld. Waar in 2015 nog het beeld bestond dat we er gemakkelijk ook twee gehad konden hebben, werd in de maanden na de aankoop duidelijk dat het Rijksmuseum (en zijn vrienden) die 80 miljoen (laat staan die 160 miljoen) zeer waarschijnlijk niet had opgebracht als de overheid niet de helft had betaald. Tegen die achtergrond verandert het beeld natuurlijk weer.

Daarmee zijn er wel degelijk interessante parallellen te trekken met crises waarvan de beeldvorming in de loop van de tijd ook sterk kan veranderen. Over de hulpverlening na en het ‘managen’ van de Bijlmerramp is – mede door de parlementaire enquête vele jaren nadien – gaandeweg een veel negatiever beeld ontstaan. Inmiddels weten wij ook dat de term ‘politieonele acties’ (Indonesië 1946), zoals het

Nederlands ingrijpen in voormalig Indië lang werd genoemd, een volstrekt verkeerd beeld geeft van de situatie zoals die zich daar heeft voorgedaan. Nieuwe analyses en lang verzwegen feiten die alsnog boven tafel komen, kantelen doorgaans het perspectief.



#ZUHM Definitief GEEN AZC mafia in Geldermalsen !

Theo Prinse @theoprinse



GEEN #AZC ALS BUURMAN VOOR #BESTUURSELITE

Meuknieuws @meuknieuws

12 De vluchtelingencrisis

Vina Wijkhuijs, Menno van Duin

12.1 Inleiding

Op dinsdagavond 6 oktober 2015 is er tumult in Oranje, een klein dorp in Drenthe met slechts 140 inwoners. Die avond brengt staatssecretaris Dijkhoff van Veiligheid en Justitie een bezoek aan het dorp om de inwoners te informeren over zijn besluit om nog eens 700 asielzoekers op te vangen in het nabijgelegen voormalig vakantiepark, waar op dat moment al eenzelfde aantal asielzoekers verblijft. De inwoners van Oranje zijn onthutst; dat was niet de afspraak. Na de bijeenkomst wordt de auto van de staatssecretaris belaagd en wordt de weg naar de opvanglocatie geblokkeerd, zodat twee bussen met asielzoekers die al naar de opvanglocatie op weg zijn, hun bestemming niet kunnen bereiken. Nadat burgemeester Baas zich tot de dorpsbewoners heeft gewend, wordt de wegblokkade opgeheven. De ongeveer 100 asielzoekers arriveren die nacht alsnog bij de opvanglocatie.

Ook in de weken voorafgaand aan deze opstand in Oranje, en in de maanden nadien, is er in Nederland veel te doen geweest over de komst van asielzoekers. Terwijl in Griekenland en vervolgens in andere Europese landen de vluchtelingenstroom toenam, leek Nederland verast toen grote aantallen asielzoekers zich aan de grens meldden. Op stel en sprong moesten opvangplaatsen voor de vluchtelingen worden gecreëerd. In sommige gemeenten ging dat gepaard met soms hevig protest. Er was echter ook een groot aantal initiatieven van vrijwilligers en bedrijven om de vluchtelingen een warm welkom te heten.

In dit hoofdstuk richten wij ons op de vraag hoe in korte tijd opvang voor een groot aantal asielzoekers te organiseren; welke lessen zijn er bij deze vluchtelingencrisis opgedaan? Het hoofdstuk is mede gebaseerd

op gesprekken met negen burgemeesters van gemeenten waar in 2015 hetzij een opvanglocatie voor vluchtelingen gerealiseerd werd, hetzij het voornemen daartoe bestond.¹¹⁷ Daarnaast hebben wij in maart 2016 over dit thema een sessie gehouden met een tiental personen die zeer bij de opvang van vluchtelingen betrokken zijn geweest, waaronder ook de burgemeesters van Zeist en Rijswijk.

12.2 Feitenrelaas

In augustus 2015 doet Gert van Langendonck gedurende twee weken bijna dagelijks verslag in *NRC Handelsblad* van een groep Syriërs die vanwege de aanhoudende oorlog in hun land een reis richting Duitsland onderneemt. De groep (in totaal 45 personen) bestaat uit mannen, vrouwen en kinderen; de leeftijd van de volwassenen ligt tussen de 20 en 68 jaar. De reportage is als het ware een reisverslag; Gert van Langendonck reist vanaf het vertrekpunt in Turkije op enige afstand met de groep mee.

Om eerst vanuit de Turkse stad Gaziantep de oversteek naar het Griekse eiland Chios te maken moet de groep per persoon 1000 euro betalen aan een mensensmokkelaar, met wie een van de leden van de groep in contact staat. Vlak voor vertrek blijkt dat de groep de bootreis met nog eens tien andere personen in een kleine rubberboot zal moeten ondernemen, maar ze halen de overtocht tenminste wel, mede dankzij de Griekse kustwacht die hun te hulp schiet en de groep van een onbewoond eilandje (waar ze waren gestrand) naar het eiland Chios overbrengt.

Eenmaal daar aangekomen blijken ze niet de enigen die in Europa een veilig heenkomen zoeken. In het opvangcentrum op Chios, dat op 130 personen is berekend, arriveren naar schatting 500 vluchtelingen per dag. De VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR maakt zich grote zorgen over de opvangcapaciteit van Griekenland, dat al enige tijd in een economische crisis verkeert. Over het terugdringen van de Griekse staatsschuld en het terugbetalen van de leningen die de EU en het IMF aan Griekenland hebben verstrekt, zijn in de eerste helft van 2015 nog

¹¹⁷ Het betreft de gemeenten Bernheze, Geldermalsen, Goes, Gouda, Den Haag, Katwijk, Leiden, Nijmegen en Woerden.

harde onderhandelingen gevoerd. De komst van de grote aantallen vluchtelingen 'kan het land daarom niet aan', aldus de Griekse premier Tsipras.¹¹⁸

Vanaf Chios vervolgt de groep Syriërs de reis per ferry naar Athene, om vandaaruit via Macedonië, Servië en Hongarije naar Duitsland door te reizen. Twee weken na hun vertrek uit Turkije komen zij in Duitsland aan. De reis wordt deels afgelegd per bus of taxi, en deels per voet, om illegaal een grens over te steken (al worden niet alle grenzen even streng gecontroleerd). Onderweg zijn de vluchtelingen afhankelijk van wat mensensmokkelaars hun opdragen te doen, moeten ze bij elkaar grof geld betalen voor hun vervoer en slapen ze voornamelijk buiten op straat of in een park. Soms ontvangen ze steun van de lokale bevolking, maar ook wordt hun (door taxichauffeurs en politieagenten) geld afgetrokkeld. Omdat ze nu eenmaal geen geldige reisdocumenten hebben, zijn ze prooi voor diegenen die daar 'gebruik' van weten te maken.

In 2015 wordt door honderdduizenden anderen een vergelijkbare reis afgelegd. Door Syriërs, die het regime van Assad en de strijd met IS ontvluchten, maar ook door mensen uit Irak en Afghanistan die aan de vele geweldsincidenten in hun land trachten te ontkomen. Vanuit Turkije wagen zij de overtocht naar de Griekse eilanden met als doel West-Europa te bereiken. Vluchtelingen uit Afrikaanse landen (o.a. Eritrea en Nigeria) riskeren hun leven met een overtocht vanuit Libië (of Tunesië) naar het Italiaanse eiland Lampedusa. Bij die reis kwamen in 2015 minstens 3770 vluchtelingen om het leven. Op de route van Turkije naar Griekenland verdronken in hetzelfde jaar 800 mensen,¹¹⁹ onder wie de driejarige Aylan Kurdi. Een foto van zijn levenloze lichaam, aangespoeld aan de Turkse kust, bracht wereldwijd verbijstering teweeg en zorgde tijdelijk voor een omslag in de publieke opinie.

Van alle vluchtelingen die in 2015 erin slagen zich toegang tot de Europese Unie te verschaffen, reist het grootste deel (36 procent) door naar

118 NOS, 7 augustus 2015. Nieuws buitenland: Tsipras wil hulp EU in vluchtelingenprobleem. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/2050922-tsipras-wil-hulp-eu-in-vluchtelingenprobleem.html>.

119 Bron: IOM, 2016.

Duitsland. Andere West-Europese landen die grote aantallen vluchtelingen ontvangen zijn Zweden (12,3 procent) en Oostenrijk (6,7 procent). Een naar verhouding relatief klein deel (3,4 procent) vraagt in Nederland asiel aan.¹²⁰

In de zomermaanden van 2015 wordt de massale toestroom van vluchtelingen naar Europa zichtbaar. In de maand augustus melden zich grote aantallen asielzoekers in Nederland; zo'n 1700 per week. In de maanden september en oktober loopt dit aantal nog op. Daarmee is sprake van een drastische stijging van de asielinstroom.¹²¹ Op 17 september doet staatsecretaris Dijkhoff van Veiligheid en Justitie een oproep aan alle burgemeesters in Nederland om in korte tijd opvangplaatsen voor de vluchtelingen te creëren. De locaties die het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) ter beschikking heeft, zitten vol: zowel de reguliere asielzoekerscentra (AZC's), alsook de noodopvanglocaties die in de zomermaanden in allerlei in grote sport- en congreshallen (in o.a. Assen, Zwolle en Goes) zijn ingericht.

Een week later, op donderdagavond 24 september, staat in Purmerend een gemeenteraadsvergadering gepland over de vestiging van een AZC voor 750 asielzoekers. Voordat de openbare vergadering goed en wel kan beginnen, wordt de raadzaal bestormd door een woedende menigte die de komst van een AZC een bedreiging vindt. Aangezien 80 procent van de asielzoekers man is, zouden hun dochters niet meer veilig over straat kunnen.¹²² Burgemeester Bijl laat de politie de zaal ontruimen; de vergadering wordt naar latere datum uitgesteld. Wanneer de gemeenteraad enkele weken later weer bijeenkomt, stemt ze tegen de komst van een AZC. Wel is een meerderheid voor een onderzoek naar de mogelijkheid van een kleinschalige noodopvang voor maximaal 200 personen.

120 Bron: Rapportage vreemdelingenketen januari-december 2015, p. 27.

121 Van de vluchtelingen die in 2015 in Nederland asiel aanvragen is het grootste deel (43 procent) afkomstig uit Syrië. Daarnaast zijn grote aantallen afkomstig uit Eritrea (17 procent), Irak (7 procent) en Afghanistan (6 procent). Bron: Rapportage Vreemdelingenketen januari-december 2015, p. 22.

122 RTV Noord Holland, 24 september 2015. Nieuws: 'Chaos bij vluchtelingen-debat Purmerend: Burgemeester stuurt woedende inwoners weg'. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.rtvnh.nl/nieuws/171363/chaos-bij-vluchtelingen-debat-purmerend-burgemeester-stuurt-woedende-inwoners-weg>.

De gemeenten Heumen en Nijmegen zijn eerder juist overeengekomen om in het natuurgebied Heumensoord een tijdelijke noodopvang voor maximaal 3000 asielzoekers te realiseren. Op die locatie wordt normaal gesproken in de zomer een onderkomen opgebouwd voor militairen die deelnemen aan de Nijmeegse Vierdaagse. Nu worden er in korte tijd slaappaviljoens, was-, eet- en recreatieruimten voor asielzoekers ingericht, die daar zullen verblijven in afwachting van de behandeling van hun asielverzoek. Op 2 oktober worden de eerste asielzoekers er welkom geheten.

Vier dagen later, in de avond van dinsdag 6 oktober, is er protest in het Drentse dorp Oranje. De inwoners uiten hun boosheid richting staatssecretaris Dijkhoff die nog eens 700 asielzoekers in het nabijgelegen voormalig vakantiepark wil onderbrengen en daarmee een eerder overeengekomen afspraak schendt. Een jaar eerder, toen in 2014 eveneens de aantallen asielzoekers fors toenamen, was het COA met de eigenaar van het (noodlijdende) vakantiepark overeengekomen dat er in totaal 1400 asielzoekers zouden kunnen worden opgevangen. Onder de lokale bevolking groeide echter weerstand tegen de opvanglocatie toen eenmaal bleek dat de groep asielzoekers niet alleen uit de beloofde ‘gezinnen met kinderen’ bestond, maar ook voor een groot deel uit alleenstaande mannen. Om aan de kritiek tegemoet te komen, kwamen het COA en de burgemeester van Midden-Drenthe overeen dat er in Oranje niet meer dan 700 asielzoekers zouden worden opgevangen. Nu kwam staatssecretaris Dijkhoff melden dat hij deze afspraak geen gestand kon doen.

Op vrijdag 9 oktober heeft staatssecretaris Dijkhoff een bestuurlijk overleg met de provincies en gemeenten. Afsproken wordt dat mogelijkheden worden onderzocht om meer gebruik te maken van kleinere locaties, in de nabijheid van grote opvanglocaties van het COA.¹²³ Dit mede naar aanleiding van de gebeurtenis in Oranje.

Die avond wordt de sporthal in Woerden, waar op dat moment zo'n 150 vluchtelingen worden opgevangen, door een groep van twintig mannen met bivakmutsen bestormd. Er wordt met eieren gegooid en vuurwerk afgestoken. Het incident heeft op de vluchtelingen een grote impact, aldus burgemeester Molkenboer van Woerden. De volgende

¹²³ Zie TK 2015-2016, 19 637 nr. 2010.

dag brengt premier Rutte een bezoek aan de opvanglocatie. Hij vindt het incident ontoelaatbaar: ‘van mensen blijf je af’.¹²⁴ Ook komt een groot aantal mensen allerlei spullen (kleding, speelgoed enzovoort) brengen, zoveel zelfs dat de vrijwilligers in de opvanglocatie het niet aankunnen. Drie dagen later vertrekken de vluchtelingen naar een volgend opvangadres.

Ondertussen heeft de VVD een plan gelanceerd om de sociale voorzieningen voor asielzoekers met een verblijfsstatus te versoberen. Op 17 oktober komt de VVD met de PvdA tot een akkoord. Onder de noemer ‘sober en rechtvaardig’ krijgen asielzoekers die in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning geen voorrang meer bij een huurwoning. Ook kan voor hen met sobere huisvesting in bijvoorbeeld leegstaande kantoorpanden worden volstaan. Gemeenten ontvangen van het kabinet een lijst met leegstaande rijksgebouwen die ze kunnen verbouwen tot woonruimte voor vluchtelingen met een verblijfsvergunning.¹²⁵

Op woensdag 21 oktober vindt in het West-Brabantse Steenbergen een bewonersbijeenkomst plaats over de komst van een AZC voor 600 asielzoekers. De bijeenkomst, die plaatsvindt in een sporthal, wordt bijgewoond door enkele honderden mensen van wie het merendeel tegen de komst van een AZC is. Een vrouwelijke spreker die wel mogelijkheden voor een opvanglocatie ziet, wordt in grove bewoordingen uitgejoeld en uitgescholden.

De sentimenten rond de opvang van vluchtelingen lijken de samenleving te verdelen, niet alleen in Nederland, maar ook – en dan veel extremer – in bijvoorbeeld Duitsland waar tot medio oktober ruim zestig opvangcentra in vlammen zijn opgegaan.¹²⁶ Ook in de landen op de zogeheten ‘Balkanroute’ wordt de situatie voor de vluchtelingen er niet beter op. Tijdens een ingelaste EU-top op 25 oktober in Brussel slaakt de Sloveense premier een noodkreet. Sinds Hongarije op 17 oktober de

124 NRC, 10 oktober 2015. Nieuws: Rutte bezoekt opvang Woerden – vrijwilligers kunnen toestroom spullen niet aan. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.nrc.nl/nieuws/2015/10/10/rutte-bezoekt-opvang-woerden-te-veel-mensen-brengen-spullen-1412463>.

125 VNG, 15 oktober 2015. Dossier Asiel: Asiel en integratie: Extra woonruimte in leegstaande overheidsgebouwen. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://vng.nl/onderwerpen/index/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/extra-woonruimte-in-leegstaande-overheidsgebouwen>.

126 ‘Groeïend gemor over bondskanselier’, *NRC Handelsblad*, 24 oktober 2015.

grens met Kroatië heeft afgesloten, heeft Slovenië (2 miljoen inwoners) in één week ruim 60.000 vluchtelingen moeten opvangen. De situatie in de opvangkampen is erbarmelijk.¹²⁷

Om in Nederland de gemoederen rond de opvang van vluchtelingen tot bedaren te brengen, schrijven de fractievoorzitters van de Tweede Kamer op 28 oktober gezamenlijk een open brief aan 'de samenleving'. Daarin roepen zij op het debat te voeren 'zonder dreigementen, intimidatie of geweld'. Desondanks blijven zich incidenten voordoen zoals die in Purmerend, Woerden en Steenberg. Onder andere in Geldermalsen loopt het uit de hand (zie kader).

Casus Geldermalsen

Op 12 december kondigt de burgemeester van Geldermalsen (namens het college van B&W) aan in de gemeente een AZC te willen vestigen voor 1500 personen.¹²⁸ De locatie zal worden gebouwd op een braakliggend terrein en voor tien jaar dienst doen. Het voorstel zal woensdag 16 december in de gemeenteraad worden besproken. In de dagen voorafgaand aan de gemeenteraadsvergadering wordt de stemming onder de bevolking nauw gemonitord. Uit de vele spandoeken die zijn opgehangen en ook de berichten op sociale media blijkt dat de weerstand tegen de komst van een AZC groot is. Voor een goed verloop van de raadsvergadering worden daarom voorzorgsmaatregelen getroffen (o.a. inhuur beveiliging, plaatsen van hekken en een mobiele eenheid van de politie paraat).

Die woensdagavond is de sfeer buiten het gemeentehuis al vanaf de start van de raadsvergadering om 20.00 uur erg onrustig. Demonstranten weten zich langs de afscheidingshekken een weg te banen naar het plein voor het gemeentehuis. Er wordt met vuurwerk en rookbommen gegooid. De sfeer is zodanig dat al na een kleine twintig minuten de ME wordt ingezet en de burgemeester een noodbevel uitvaardigt. Aanwezigen in de raadszaal verlaten het gemeentehuis met spoed via de achteruitgang. Op het plein voor het gemeentehuis is de sfeer ronduit grimmig; politiemensen worden met flessen en stenen bekoeld. Er volgt een massale inzet van arrestatie-eenheden en de mobiele eenheid.¹²⁹ Veertien relschoppers worden gearresteerd. Op basis van

127 'Giftig EU-debat over aanpak Balkanroute', *NRC Handelsblad*, 26 oktober 2015.

128 Omroep Gelderland, 12 december 2015. Nieuws: 'Geldermalsen: AZC voor 1500 mensen komende tien jaar'. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.omroep gelderland.nl/nieuws/2102731/Geldermalsen-azc-voor-1500-mensen-komende-tien-jaar>.

129 NOS, 16 december 2015. Nieuws binnenland: Raadszaal Geldermalsen ontruimd wegens protest tegen komst azc. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/2075643-raadszaal-geldermalsen-ontruimd-wegens-protest-tegen-komst-azc.html>.

camerabeelden zijn meer personen aan te merken als aanstichter van de rellen. Omdat niet al deze personen zich ondanks herhaalde oproepen melden bij de politie, wordt in een uitzending van *Opsporing Verzocht* (2 februari 2016) aandacht aan de casus besteed.¹³⁰ Op 13 juni 2016 worden vijf relschoppers door de rechter veroordeeld. De rechter achtte drie verdachten schuldig aan het verstoren van de democratische orde, omdat ze 'de raadsvergadering uiteen hadden gejaagd' (art. 124 WvSr). 'Dit raakt de Nederlandse samenleving diep in de fundamenteën van onze rechtsstaat', aldus de rechter.¹³¹ Tegen andere relschoppers zou nog een rechtszaak volgen. Het voornemen van de gemeente Geldermalsen tot vestiging van een AZC was voorlopig van de baan.¹³²

Met de rellen in Geldermalsen bereikt de vluchtelingen crisis in Nederland een volgende climax. Niet eerder moest een bestorming van een vergadering van de gemeenteraad letterlijk worden voorkomen. Onderwijl wankelt Europa op zijn grondvesten; over de verdeling van asielzoekers over de EU-lidstaten lijkt maar geen akkoord te kunnen worden bereikt. Verschillende EU-lidstaten zijn overgaan tot herinvoering van de binnengrenzen, iets wat de Eurozone economische schade zou kunnen berokkenen. Wanneer de kerstdagen naderen, wordt in sommige gemeenten nog hard gewerkt aan het gereedmaken van een crisisnoodopvanglocatie en in veel gemeenten vinden speciale activiteiten voor de vluchtelingen plaats. Het rumoer rond de komst van de vluchtelingen verstomt in de eerste weken van 2016 echter nog niet, zeker niet wanneer blijkt dat zich in Keulen op oudejaarsavond ernstige onregeligheden hebben voorgedaan en honderden vrouwen aangifte hebben gedaan van aanranding. Deze zouden (mede) zijn gepleegd door

130 Uitzending van *Opsporing Verzocht*, 'Rellen bij de raadzaal', van 2 februari 2016. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://opsporingverzocht.avrotros.nl/zaken/zaak/rellen-bij-de-raadzaal/>.

131 Zie: *Derechtspraak*, 13 juni 2016. Rechtbank Gelderland: Nieuws: Gevangenisstraffen en werkstraf voor geweldplegers Geldermalsen. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Gelderland/Nieuws/Paginas/Gevangenisstraffen-en-werkstraf-voor-geweldplegers-Geldermaalen.aspx>. Zie ook bijvoorbeeld de uitspraak van Rechtbank Arnhem d.d. 13 juni 2016 in zaaknr. 05/780025-16 (ECLI:NL:RBGEL:2016:3167).

132 Nu.nl, 23 december 2015. Algemeen binnenland: Voorstel voor azc Geldermalsen voorlopig van tafel. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.nu.nl/binnenland/4187594/voorstel-azc-geldermalsen-voorlopig-van-tafel.html>.

personen uit asielzoekerscentra. Later bleek dat het niet of nauwelijks asielzoekers waren, maar de toon was gezet.

Op dinsdag 12 januari 2016 maakt het college van burgemeester en wethouders van Bernheze bekend in Heesch 500 asielzoekers te willen opvangen in een AZC. Het plan moet nog wel met de gemeenteraad worden besproken.¹³³ De volgende dag wordt een dood varken aangetroffen dat is opgehangen in een boom op de plek waar het AZC beoogd was te komen. Een week later loopt een demonstratie van vijfhonderd mensen volledig uit de hand;¹³⁴ de politie wordt met eieren, houtblokken en vuurwerk bekogeld. Daarmee is Bernheze de volgende gemeente in het rijtje waar de bevolking zich – ondersteund door activisten van elders – met gebruik van geweld tegen de opvang van vluchtelingen keert.

In de eerste maand van 2016 daalt de instroom van vluchtelingen ten opzichte van de voorgaande maanden. Het COA verwacht dat er na januari voorlopig geen crisishulplocaties meer nodig zijn.

Op 20 januari 2016 houdt premier Rutte in het kader van het Nederlandse EU-voorzitterschap een toespraak voor het Europees Parlement waarin hij als deadline stelt om ‘in de komende zes tot acht weken’ de vluchtelingenstroom vanuit Turkije onder controle te krijgen. Op maandag 8 maart wordt na een lange dag van onderhandelingen een voorlopig akkoord tussen de EU en Turkije bereikt. In ruil voor 6 miljard euro zullen de vluchtelingen in Turkije worden opgevangen en vandaaruit gereguleerd naar EU-landen worden overgebracht. Tien dagen later volgt een definitief akkoord. In de daaropvolgende weken en maanden lijken de aantallen vluchtelingen die via illegale grensoverschrijdingen de EU bereiken, inderdaad af te nemen.

133 Omroep Brabant, 12 januari 2016. Nieuws: Plannen voor opvang 500 asielzoekers in Heesch. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/242674992/Plannen+voor+opvang+500+asielzoekers+in+Heesch.aspx>.

134 In de media werd melding gemaakt van duizend demonstranten, maar dat was sterk overdreven.

12.3 Vijf thema's nader beschouwd

Over de vluchtelingen crisis is een groot aantal vraagstukken aan te snijden. Dat heeft zeker te maken met de complexiteit van de casus. Het raakt aan Europese en internationale verdragen, de politieke verhoudingen binnen de EU en ook in relatie tot Turkije, en aan thema's als terrorisme (IS), de woningmarkt, de arbeidsmarkt en verder. De ruimte ontbreekt om in dit hoofdstuk op alle verschillende vraagstukken in te gaan. Wij beperken ons daarom tot een aantal thema's in relatie tot de komst en eerste opvang van de vluchtelingen.

Een eerste vraag is of Nederland nu verrast werd door de komst van de vluchtelingen; waren we voldoende voorbereid? Vervolgens gaan we in op de variëteit aan opvanglocaties (groot, klein, voor korte of lange duur), waarover – zeker achteraf – kan worden gezegd dat elk type opvanglocatie voor- en nadelen kent. Aansluitend gaan we in op het draagvlak voor de opvang van vluchtelingen en de weerstand die er bestond tegen hun komst. Ondanks het feit dat de protesten hevig waren (en de tweede helft van 2015 werd gekenschetst door een groot aantal incidenten) was ook de bereidheid van mensen om te helpen bij de opvang van de vluchtelingen ongekend groot en feitelijk – in aantallen personen die zich inzetten – veel groter. Ten slotte kijken we naar de rol die de veiligheidsregio's in deze hebben vervuld.

12.3.1 *Politiek-bestuurlijke reactie: anticipatie of veerkracht?*

Er wordt – ook in dit hoofdstuk – wel gesproken van een 'vluchtelingen crisis'. Dat suggereert dat er (conform de definitie van crisis) sprake was van een onverwachte en bedreigende situatie die zich vrij plotseling aandiende. Het is echter de vraag of in dit geval de situatie onverwacht kwam en bedreigend was. Velen zagen het wel aankomen dat met de grote toestroom van vluchtelingen naar Griekenland, en vervolgens naar landen als Servië en Hongarije, ook in Nederland de instroom van asielzoekers aanzienlijk zou toenemen; of we dat nou wilden of niet. Van de vele honderdduizenden vluchtelingen die naar West-Europa – en in het bijzonder Duitsland – trokken, waarvan de bondskanselier 'Wir schaffen das' had geroepen, zou zeker ook een aantal naar Nederland komen. Er kan dus eigenlijk niet worden gezegd

dat er van een echte ‘verrassing’ sprake was. Toch betekende het niet dat Nederland er helemaal ‘klaar voor was’ toen de aantallen asielsezoekers vanaf de zomer van 2015 snel toenamen. Feitelijk werden we toch nog behoorlijk overvallen door de snel oplopende aantallen. Wel verwacht, maar deels toch verrast, zou je kunnen zeggen. Hoe kon dat zo gebeuren? Er is hiervoor een aantal verklaringen te geven.

Een eerste – en misschien wel de belangrijkste – verklaring voor de ontstane indruk dat Nederland verrast werd, is dat het kabinet nauwelijks over de vluchtelingenproblematiek communiceerde. Het leek wel alsof het vraagstuk van de vluchtelingenopvang, dat in de media steeds meer aandacht kreeg en daarmee ook voor steeds meer mensen vragen oproep, door Rutte c.s. hardnekkig werd vermeden. Hoe duidelijk premier Rutte een jaar eerder over de vliegcrash MH17 had gecommuniceerd en zich over de nabestaanden ontfermd had, zo afwezig was hij nu in de maanden waarin de instroom van asielsezoekers in verschillende gemeenten tot ongerustheid onder de bevolking leidde. Sommige burgemeesters verweten het kabinet wel een gebrek aan regie. Voor het (VVD-PvdA) kabinet was het echter lastig om tot een gezamenlijk uit te dragen standpunt over de opvang van vluchtelingen te komen. Het asielbeleid is al jaren een sterk gepolariseerd beleidsterrein waarop de coalitiepartijen VVD en PvdA principieel van standpunt verschillen. De VVD wil vooral soberheid uitdragen om de aantallen zo laag mogelijk te houden. Het beleid hoeft niet afschrikwekkend te zijn, maar de voorzieningen voor asielsezoekers dienen (in vergelijking met de situatie in andere EU-landen) ook zeker geen stimulans te zijn om naar Nederland te komen. Een open armen-beleid zou een ‘aanzuigende werking’ (kunnen) hebben. De PvdA staat zogezegd aan de andere kant van het spectrum en draagt vluchtelingen een warm hart toe. Vluchtelingen horen fatsoenlijk te worden opgevangen en hebben recht op een zorgvuldige afweging van hun asielsezoek, waarbij ook oog is voor ‘schrijnende gevallen’. Het verschil in standpunt kwam in het verleden al op een aantal momenten duidelijk naar voren.¹³⁵ In het voorjaar van 2015 hadden de VVD en PvdA nog met moeite overeenstemming bereikt

135 Bijvoorbeeld bij de instelling van de tijdelijke ‘Pardonregeling 2007’ die – kort gezegd – bedoeld was voor asielsezoekers die voor 1 april 2001 een asielsezoek hadden ingediend en nog steeds zonder verblijfsstatus in Nederland verbleven (zie Wijkhuijs et al., 2011a).

over de zogeheten ‘bed-bad-broodregeling’ voor asielzoekers van wie het asielverzoek is afgewezen, maar die voorlopig nog niet naar hun land van herkomst kunnen terugkeren. De PvdA vond dat ook voor deze groep opvang geregeld moest worden; de VVD was van mening dat die opvang dan wel zo sober mogelijk moest zijn.

Het verschil in opvatting tussen de coalitiepartijen betekende dat de opvang van asielzoekers een lastig te bespreken thema was. Het treffen van voorbereidingen op een eventuele toename van het aantal asielzoekers – waarmee in ambtelijk Den Haag wel degelijk rekening werd gehouden – zou gemakkelijk kunnen worden uitgelegd als een open invitatie aan asielzoekers of ten minste als ‘winst’ voor de PvdA, terwijl het tegelijkertijd voer voor kritiek zou zijn van de zijde van de PVV als grote oppositiepartij.

Een tweede, aanvullende, verklaring is dat een duidelijk signaal van het kabinet ook ‘verkeerd’ kon worden geïnterpreteerd. Al eerder, in 2014, had toenmalig staatssecretaris Teeven (VVD) alarm geslagen vanwege een toename van de asielinstroom. Ook in het voorjaar van 2014 vertoonde het aantal asielzoekers dat naar Nederland kwam een duidelijke stijging en verwacht werd dat deze trend zich gedurende het jaar zou voortzetten. In een uitzending van *Eén op één* (d.d. 14 mei 2014) meldde Teeven dat er in 2014 mogelijk 65.000 asielzoekers naar Nederland zouden komen. Het bleek uiteindelijk niet zo’n vaart te lopen; in 2014 kwamen volgens cijfers van de IND 27.170 asielzoekers naar Nederland.¹³⁶ Daarmee was er wel sprake van een toename ten opzichte van voorgaande jaren,¹³⁷ maar niet in de mate die was gesuggereerd. Staatssecretaris Teeven werd erom bekritiseerd; hij zou zich hebben bediend van ‘stemmingmakerij’.¹³⁸ Op die manier een dringende boodschap overbrengen was dus ook weer niet gewenst.

Een derde verklaring is meer organisatorisch van aard en betreft de praktische haalbaarheid om op een plotseling sterke toename van asielzoekers voorbereid te zijn. De instroom van asielzoekers is onderhevig aan verschillende factoren en kan daardoor over de jaren sterk

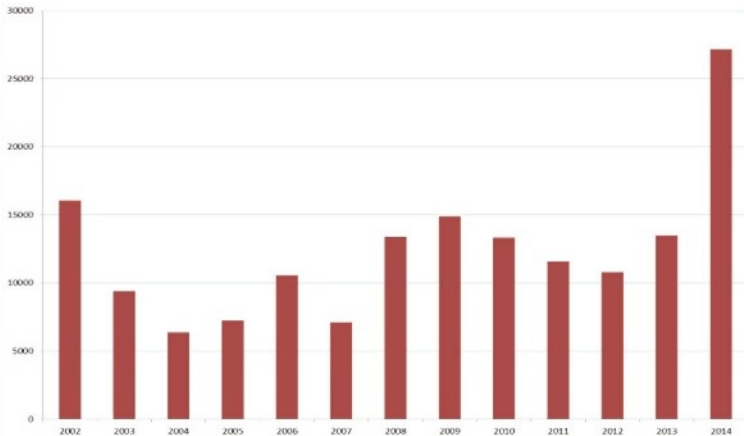
¹³⁶ Het genoemde aantal betreft eerste asielaanvragen (21.810) en nagereisde gezinsleden van asielzoekers aan wie inmiddels een verblijfsstatus is toegekend (5.360).

¹³⁷ In de jaren 2010 t/m 2013 kwamen zo’n 10.800 tot 13.500 asielzoekers per jaar naar Nederland. Zie: Rapportage vreemdelingenketen januari-december 2014, p. 24.

¹³⁸ *Trouw*, 19 augustus 2015. Nieuws: Kanttekeningen bij het asielalarm. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/4124389/2015/08/19/Kanttekeningen-bij-het-asielalarm.dhtml>.

fluctueren (zie Wijkhuijs et al., 2011b). Zo'n twintig jaar geleden kenden we als gevolg van de burgeroorlogen in Bosnië en Kosovo een ongekend hoge asielinstroom van 52.575 asielzoekers (in 1994) en 45.215 (in 1998).¹³⁹ Sinds het begin van deze eeuw liepen de aantallen sterk terug en bleven echte pieken achterwege (zie figuur 12.1).

Figuur 12.1 Aantal in Nederland gearriveerde asielzoekers, 2002 t/m 2014¹⁴⁰



Met een relatief geringe asielinstroom was het asielbeleid de laatste jaren een rustig bezit. Vanwege de veel lagere instroom (en een periode van bezuinigingen) verdween bij organisaties als de IND en het COA veel capaciteit. Toen in 2015 de aantallen vluchtelingen snel toenamen, leek het dus alsof deze organisaties ‘verrast’ werden door deze aantallen. Maar bij de IND werden al vanaf maart 2015 tijdelijke medewerkers aangetrokken om alle asielverzoeken zo snel mogelijk te verwerken; binnen een half jaar tijd groeide de organisatie met in totaal 650 tijdelijke medewerkers.¹⁴¹ Ook het COA moest niet alleen op zoek

¹³⁹ Bron: CBS.

¹⁴⁰ Het betreft hier het aantal eerste asielaanvragen en nagereisde gezinsleden van statushouders. Bron: voor de jaren 2002 t/m 2009 Jennissen (red.), 2011; voor de jaren 2010 t/m 2014 Jaarrapportage vreemdelingenketen 2014.

¹⁴¹ Eind augustus 2016 kwam voor 300 tijdelijke medewerkers een einde aan hun dienstbetrekking en werd voor 350 uitzendkrachten een andere functie gezocht. Bron: NRC, 22 augustus 2016. Nieuws: IND stuurt 300 tijdelijke krachten weg. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.nrc.nl/nieuws/2016/08/22/ind-neemt-afscheid-van-300-tijdelijke-krachten-a1517424>.

naar opvangcapaciteit, maar vooral ook naar menskracht. In korte tijd werd personeel geworven; personen die natuurlijk niet direct volledig inzetbaar waren en het klappen van de zweep al kenden, maar die eerst nog moesten worden ingewerkt. Dat wekte bij gemeenten (die heldere informatie van het COA wensten) soms wat irritatie in de hand, maar het COA had in feite geen andere keuze. Om uit voorzorg, over een periode van jaren, een organisatie in stand te houden die berekend zou zijn op een eventuele instroom van 40.000 of 50.000 asielzoekers, terwijl het er feitelijk veel minder waren, was vanuit politiek oogpunt een weinig aantrekkelijke optie, zo had staatssecretaris Teeven de Tweede Kamer als eens eerder uitgelegd:¹⁴²

‘Van 2002 tot medio 2012 heeft het COA te maken gehad met een sterke krimp en heeft daarom vele locaties gesloten en uit kostenoverweging afgestoten. Wel is rekening gehouden met een buffer in de opvangcapaciteit om te kunnen reageren op onverwachtse schommelingen in de instroom. Mede uit oogpunt van kosten is het niet efficiënt om een te grote buffercapaciteit aan te houden.’

De mogelijkheden om op een grote toestroom van vluchtelingen te anticiperen waren dus beperkt. Des te meer kwam het aan op veerkracht. Niet alleen van de uitvoeringsorganisaties, maar ook van gemeenten en de maatschappij.

12.3.2 *Opvanglocaties: groot- of kleinschalig?*

Zoals gezegd kwamen de afgelopen jaren relatief geringe aantallen asielzoekers naar ons land. Met de afname van de asielinstroom was het totaal aantal opvangplaatsen in de AZC's teruggebracht en tegelijkertijd (uit het oogpunt van kostenefficiency) de omvang van de opvanglocaties groter geworden. Kenden AZC's in het verleden een omvang van 250 tot 400 (en soms 600) personen, de laatste jaren was een omvang van 600 tot 750 personen eerder regel dan uitzondering.

142. Brief van staatssecretaris Teeven aan de Tweede Kamer d.d. 19 mei 2014 (TK 2013-2014, 19 637 nr. 1820, p. 10).

Opvang in het kader van de asielprocedure

De grootste reguliere opvanglocatie voor asielzoekers was in 2015 gevestigd in Ter Apel (1850 personen). Later dat jaar kwam daar een andere grote locatie in Budel bij (1700 personen). In deze opvanglocaties doorlopen asielzoekers hun asielprocedure en worden ze daarvoor overgeplaatst naar telkens een ander deel van de opvanglocatie:

1. *centrale ontvangstlocatie* – hier verblijven de asielzoekers (formeel direct na aankomst) twee dagen. In die periode doet de vreemdelingenpolitie onderzoek naar de identiteit, wordt de asielzoeker medisch onderzocht en krijgt hij van een advocaat begeleiding bij de voorbereiding op het gesprek met de IND.
2. *proceslocatie* – asielzoekers verblijven hier maximaal acht dagen. In die periode komt de IND – mede op basis van een gesprek met de asielzoeker – tot een eerste oordeel over het asielverzoek.
3. *AZC* – asielzoekers verblijven hier (of in een AZC elders in het land) totdat de IND een definitief besluit over het asielverzoek heeft genomen.

Toen in 2015 (en feitelijk al in 2014) grote groepen vluchtelingen uit met name Syrië en Eritrea zich in ons land meldden, bleek de capaciteit van de AZC's niet toereikend en moest worden uitgeweken naar andere opvangmodaliteiten. Daarvoor zijn twee redenen te geven. Ten eerste was de opvangcapaciteit van de AZC's berekend op in totaal 30.000 personen, terwijl in heel 2015 uiteindelijk ruim 56.850 asielzoekers in Nederland zouden arriveren (onder wie 13.850 gezinsleden van asielzoekers die inmiddels een verblijfsvergunning hadden ontvangen).¹⁴³ De instroom van asielzoekers was dus beduidend groter dan het aantal opvangplaatsen in de AZC's.

Een tweede reden voor de ontoereikende opvangcapaciteit was dat er in de AZC's nog een groot aantal personen verbleef dat nog geen woning in een gemeente toegewezen had gekregen, maar al wel een verblijfsvergunning had. Op 1 januari 2015 betrof het ruim 11.000 personen.¹⁴⁴ Deze groep vormde een zogenoemde 'prop in de keten'.

In de zomer van 2015 nam het aantal vluchtelingen dat in Nederland arriveerde in rap tempo toe. Vanaf medio augustus liepen de aantallen op van 1700 naar zo'n 4000 per week in september 2015. De bestaande voorzieningen bleken onvoldoende soelaas te bieden om

143 Bron: Rapportage vreemdelingenketen januari-december 2015, p. 20.

144 Idem. In de media werden grotere aantallen genoemd.

alle vluchtelingen op te vangen. Aldus luidde staatssecretaris Dijkhoff medio september 2015 in een brief aan alle burgemeesters de noodklok; er moest snel iets geregeld worden. Deze druk verklaart ook waarom de staatssecretaris, ondanks eerdere toezeggingen dat het aantal asielzoekers in Oranje niet zou worden verhoogd, uiteindelijk geen andere mogelijkheid zag dan nog eens 700 vluchtelingen in het Drentse dorp onder te brengen. Meer vluchtelingen in Oranje was dan wel tegen de afspraak in, maar ook een relatief eenvoudige en snel te realiseren oplossing voor een zeer nijpend opvangprobleem.

Met de casus-Oranje begon in Nederland feitelijk ‘de crisis’ rond de vluchtelingenopvang. Werd voordien nog veel achter de schermen geregeld en georganiseerd, sinds de onrust in Oranje had het thema volop de aandacht. De weerstand in Oranje was echter niet primair jegens asielzoekers gericht, maar tegen de omvang van de opvanglocatie. De casus maakte duidelijk dat de opvang van asielzoekers bepaalde ‘grenzen’ kent; grenzen in termen van de grootte van de groep die in de opvanglocatie verblijft en ook de duur daarvan. In Oranje verbleven al 700 asielzoekers in een reguliere opvanglocatie van het COA; een aantal dat in vergelijking met andere AZC’s al vrij omvangrijk was, zeker gezien het feit dat het dorp Oranje maar uit een zeer klein aantal inwoners bestaat. Nu zouden daar nog eens 700 asielzoekers bij komen, terwijl voor de inwoners van Oranje de grens al was bereikt.

Elders in het land werden tijdelijke opvanglocaties als ‘paddenstoelen uit de grond’ gecreëerd, hetzij voor de duur van enkele dagen (crisisnoodopvang), hetzij voor langere tijd (noodopvang). Ook verschilden de tijdelijke opvanglocaties in omvang (zie kader). Veelal verliep alles geruisloos en met de vrijwillige inzet van de lokale bevolking; in sommige gevallen kwam het tot protest. Voor het COA betekenden wat grotere (noodopvang)locaties natuurlijk een aanzienlijke uitbreiding van de opvangcapaciteit, maar de mogelijkheden om in korte tijd grotere opvanglocaties te realiseren, waren beperkt. Daarom werd ook de (over het algemeen meer kleinschalige) gemeentelijke crisisnoodopvang op prijs gesteld. Aan beide typen tijdelijke opvanglocaties kleefden echter ook bezwaren.

Tijdelijke opvanglocaties

Meestal wordt in vrij algemene termen over de opvang van asielzoekers gesproken. Daarmee wordt voorbijgegaan aan het feit dat er verschillende varianten van opvanglocaties te onderscheiden zijn c.q. waren. Naast de AZC's waar asielzoekers verblijven gedurende de periode dat de IND over hun asielverzoek beslist, waren er tot februari 2016 twee typen tijdelijke opvanglocaties:

1. *Noodopvang* – tijdelijke opvang van personen die nog maar net in Nederland zijn gearriveerd, in grote accommodaties variërend in omvang van 200 tot 1000 (of in het geval van Heumensoord 3000) personen. De asielzoekers verblijven daar tot het moment waarop het gesprek met de IND over hun asielverzoek kan plaatsvinden. De locatie is doorgaans in gebruik voor de duur van enkele maanden tot een jaar.
2. *Crisisnoodopvang* – tijdelijke opvang in bijvoorbeeld sportzalen, leegstaande schoolgebouwen e.d. (voor in principe 72 uur) van groepen van ongeveer 50 tot 200 personen die nog maar net in Nederland zijn gearriveerd en in afwachting zijn van het moment waarop het gesprek met de IND over hun asielverzoek kan plaatsvinden.

Grootschalige noodopvang

Toen (ook al in 2014) de opvangcapaciteit van de AZC's onvoldoende bleek om alle asielzoekers onderdak te bieden, organiseerde het COA aanvankelijk noodopvang in verschillende grote hallen. Eigenaren van grote accommodaties sloten (voor hen vaak lucratieve) contracten met het COA voor de periode van enkele maanden tot een jaar. Ruimtes die anders langdurig leeg zouden staan, leverden nu wat op. Voor de betreffende gemeenten kleefden er echter wel nadelen aan. Hallen die nu voor de opvang van asielzoekers werden gebruikt, leverden voor de gemeente niet de publiciteit en economische baten op van een groot evenement dat eventueel in de hal had kunnen plaatsvinden.

De opvanglocatie in Heumensoord kan eveneens bij het rijtje van grote, door het COA geëxploiteerde opvanglocaties worden geschaard (zie kader). Ruim twintig jaar geleden, met de grote toestroom van Bosnische vluchtelingen, had Heumensoord ook als opvanglocatie gediend. Ook toen was er een tentenkamp opgebouwd. In de grote opvanglocatie liet de privacy weliswaar te wensen over. Sommige vluchtelingen vertrokken daarom kort na aankomst. Wel gaf de opvang-

locatie de mogelijkheid voor alle kinderen onderwijs georganiseerd te krijgen en werden er allerlei andere faciliteiten gerealiseerd.

Noodopvang Heumensoord

Tijdens de vluchtelingen crisis van 2015 was Heumensoord de grootste noodopvanglocatie in Nederland waar gedurende een kleine zeven maanden uiteindelijk zo'n 3000 vluchtelingen werden opgevangen. Daarmee bood deze nooipvanglocatie een veelvoud aan overnachtingen in vergelijking met alle ongeveer 140 gemeenten tezamen die op enig moment voor korte duur crisisnoodopvang organiseerden.

Hoewel de bijdrage van Heumensoord aan de vluchtelingenopvang groot is geweest, kreeg de opvanglocatie veel kritiek te verduren. Al een kleine twee weken nadat de eerste asielzoekers in de opvanglocatie gearriveerd waren, volgde er een demonstratie van zo'n honderd Syrische asielzoekers die de omstandigheden in het tentenkamp te slecht vonden.¹⁴⁵ Aanleiding voor deze demonstratie was mede dat de asielzoekers nog maar pas te horen hadden gekregen dat het nog enkele maanden zou duren voordat hun asielverzoek in behandeling zou worden genomen en ze tot die tijd in de opvanglocatie zouden moeten verblijven.

De Nationale ombudsman wijdde er – naar aanleiding van enkele klachten – een onderzoek aan en bracht samen met het College voor de Rechten van de Mens op 14 januari 2016 een bezoek aan de opvanglocatie. Beide instituten concludeerden dat het leven in Heumensoord veiligheids- en gezondheidsrisico's met zich meebracht en 'in de toekomst moet worden voorkomen dat mensen nog langer in zulke groten getale in dergelijke accommodaties worden opgevangen'.¹⁴⁶ Ook de Kinderombudsman liet blijken dat deze vorm van opvang voor kinderen feitelijk onacceptabel was (Kinderombudsman, 2016).

145 *De Gelderlander*, 13 oktober 2015. Regio Nijmegen: Vluchtelingen in opstand over slechte omstandigheden Heumensoord. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.gelderlander.nl/regio/nijmegen-e-o/nijmegen/vluchtelingen-in-opstand-over-slechte-omstandigheden-heumensoord-1.5331903>.

146 Zie Nationale ombudsman, 10 februari 2016. Thema's en publicaties: Nieuws: Verbeter noodopvang vluchtelingen Heumensoord. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2016/verbeter-noodopvang-vluchtelingen-heumensoord>. Zie ook: College voor de Rechten van de Mens, 10 februari 2016. Berichten: Grootschaligheid Heumensoord schadelijk voor asielzoeker. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://www.mensenrechten.nl/berichten/grootschaligheid-heumensoord-schadelijk-voor-asielzoeker>.

De opvang in Heumensoord was zeker niet ideaal, vond ook burgemeester Bruls van Nijmegen. Maar de conclusies van de Nationale ombudsman waren in zijn ogen wel een 'luxeredenering':¹⁴⁷

'Natuurlijk hadden wij nee kunnen zeggen. Maar wat had dat dan betekend? De opvang in ons land en ook in Heumensoord was nog altijd stukken beter dan datgene wat wij op televisie zagen. Heeft er nu één vluchteling geen dak boven zijn hoofd gehad in die nijpende periode?'

Kleinschalige crisisnoodopvang

Een tweede reddingsboei bood de gemeentelijke 'crisisnoodopvang'. Deze vorm van opvang is normaal gesproken bedoeld voor de kortstondige opvang van mensen die als gevolg van een ramp of andersoortige crisis tijdelijk hun huis moeten verlaten. In crisisplannen hebben gemeenten – in het kader van hun verantwoordelijkheid voor bevolkingszorg – bepaalde locaties benoemd die voor dergelijke (ramp)situaties snel in gereedheid moeten kunnen worden gebracht om tientallen tot soms honderden mensen tijdelijk onderdak te bieden. Veelal betreft het gemeentelijke sporthallen. In het najaar van 2015 werden deze locaties door gemeenten ingezet voor de opvang van vluchtelingen.

In een brief aan de voorzitters van de veiligheidsregio's kwam het verzoek om 'kortdurende crisisnoodopvang voor vluchtelingen' te organiseren. Concreet ging het om '1500 slaapplekken voor 72 uur'. Het realiseren van deze opvangplaatsen zou behoren tot de bevoegdheden die burgemeesters in het geval van rampen en crises hebben op grond van artikel 5 van de Wet veiligheidsregio's. 'De bevoegdheid om acute noodopvang – voor kortere duur – te realiseren, ligt besloten in artikel 5 Wvr', aldus de VNG.¹⁴⁸

147 Interview burgemeester Bruls d.d. 6 juli 2016. Zie ook zijn interview in *NRC Handelsblad*, 28 april 2016.

148 VNG-dossier Asiel: Asiel en integratie: Vraag en antwoord: Juridische zaken en asiel: Omgevingsvergunning of noodbevoegdheid burgemeester bij tijdelijke opvang? Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/vraag-en-antwoord/omgevingsvergunning-of-noodbevoegdheid-burgemeester-bij-tijdelijke-opvang>.

Het gebruik van crisisnoodopvanglocaties voor de opvang van vluchtelingen roept echter een tweetal vragen op. Ten eerste is het wat merkwaardig dat de bevoegdheid tot het gereedmaken van de crisisnoodopvanglocatie ook in dit geval bij de burgemeester zou liggen. Bevoegdheden die voortvloeien uit de Wet veiligheidsregio's gelden immers slechts wanneer er – in de gemeente – sprake is van een ramp of crisis, of de dreiging daarvan. Of daar nu werkelijk sprake van was, is maar de vraag. Daarmee is de juridische onderbouwing van de crisisnoodopvang feitelijk wat wankel te noemen. Daarnaast is het opmerkelijk dat gemeenten zich zo strikt hielden aan de 72 (ofwel 3 x 24) uur als maximale duur van de crisisnoodopvang. Behalve dat deze termijn in de brief van het ministerie van Veiligheid en Justitie werd genoemd, is onduidelijk waar deze termijn nu precies op is gebaseerd. Als wordt uitgegaan van een crisissituatie waarin de burgemeester over bepaalde (bijzondere) bevoegdheden beschikt, waarom zou dan de periode waarin opvang wordt geboden aan een termijn van drie dagen gebonden zijn? Kenmerkend voor de bevoegdheden van de burgemeester in crisissituaties is immers dat deze gelden zolang ze nodig zijn. Mogelijk dat de genoemde termijn van drie dagen aanvankelijk overzichtelijk leek en verband hield met het feit dat gemeenten de kosten voor de crisisnoodopvang in principe zelf moesten betalen. Er volgde wel een vergoedingsregeling en ook werd gaandeweg flexibeler met de 72-uurstermijn omgegaan. Geregeld volgde een verlenging met nog eens drie (of meer) dagen. In totaal zouden (vanaf medio september 2015 tot februari 2016) in 141 gemeenten crisisnoodopvanglocaties voor vluchtelingen worden ingericht.

Deze vorm van opvang bleek achteraf relatief duur. Een hotelovernachting was in veel gevallen goedkoper geweest, ware het niet dat ook in hotels niet zomaar honderd of tweehonderd kamers beschikbaar waren. Voor het inrichten van de sporthallen (of andere ruimtes) moesten nu bijvoorbeeld beschermende vloerdelen worden aangebracht (om beschadiging te voorkomen) en bedden en andere spullen worden besteld die niet meer overal tegen een gunstige prijs voorradig waren. Aanvankelijk verstrekten het COA gemeenten een vergoeding van 40 euro per overnachting. Later werd dat bedrag verhoogd naar 100 euro. Voor veel gemeenten bleek ook dat bedrag niet voldoende om uit de kosten te komen. Niet alleen kostte de inrichting van de sporthallen (en de gederfde inkomsten die gemeenten moesten betalen) geld,

ook was in een aantal gevallen vrij veel geld besteed aan de inhuur van beveiligingspersoneel; dit om tegemoet te komen aan eventuele onveiligheidsgevoelens onder de bevolking en om incidenten als in Woerden te voorkomen.

Een andere nadelige consequentie van deze vorm van opvang was dat de vluchtelingen al na enkele dagen moesten verhuizen naar een andere opvanglocatie. Aanvankelijk ging men er nog van uit dat er dan in de tussentijd in een AZC opvangplaatsen zouden zijn vrijgekomen, maar dat bleek in veel gevallen niet zo te zijn. Sommige vluchtelingen moesten wel vijf keer of vaker naar weer een andere tijdelijke opvanglocatie verhuizen. Voor de psychische gesteldheid van vluchtelingen afkomstig uit oorlogsgebied die al een barre reis hebben afgelegd, is dat verre van optimaal.

In vergelijking met andere vormen van (nood)opvang was deze variant dus weinig efficiënt. Toch kende de crisisnoodopvang ook enkele pluspunten. Ten eerste bracht de ingebruikname van de tijdelijke opvanglocatie op meerdere plaatsen in het land een stroom aan vrijwilligheid en solidariteit op gang. In veel gemeenten zette een groot aantal mensen zich vrijwillig in en verrichtte allerlei hand-en-spandiensten. Dat kon variëren van het organiseren van een sportactiviteit voor de kinderen, taalcursussen en allerlei individuele vormen van ondersteuning en hulp aan personen en gezinnen. Daarmee kregen de vluchtelingen, waarover voornamelijk in termen van ‘aantallen’ werd gesproken, een gezicht. Ten tweede gaf de opvang – zeker in wat kleinere gemeenten – soms een ‘boost’ aan de gemeentelijke organisatie. Het was hard werken; er moest veel geregeld worden, maar het was (achteraf) wel bevredigend te constateren dat men dit toch maar mooi voor elkaar had gekregen. Ten slotte was het ook een keer een goede test voor het geval bij een echte ramp of crisis tijdelijk noodopvang georganiseerd zou moeten worden. De ervaringen die nu werden opgedaan leverden altijd weer een paar lessen op.

12.3.3 *Draagvlak: wat vindt de burger van de opvang?*

Zoals de politiek verdeeld was (en is) over de opvang van asielzoekers, zo zijn daarover ook de meningen in de samenleving verdeeld. Enerzijds is er een groep die om allerlei redenen geen of zo min mogelijk

vluchtelingen in ons land wenst. Anderzijds is er een groep die vindt dat Nederland zich (ten minste) aan zijn internationale afspraken moet houden en een bijdrage dient te leveren aan de opvang van diegenen die om verschillende redenen hun thuisland zijn ontvlucht.

In 2015 en 2016 zijn verschillende enquêtes gehouden om de mening van de Nederlandse bevolking in kaart te brengen. Ispos voegde aan het jaarlijkse NOS Prinsjesdagonderzoek een aantal vragen toe over de vluchtelingenopvang (representatieve steekproef van 1147 stemgerechtigde Nederlanders). *EenVandaag* liet medio oktober 2015 het eigen panel (45.000 personen) een vragenlijst over het thema beantwoorden; ruim 23.000 personen reageerden. Necker van Naem (een bureau gericht op de gemeentelijke overheid) ondervroeg respectievelijk in oktober 2015 en februari 2016 ruim 4300 en 7100 Nederlanders uit hun burgerpanel. In beide rondes werden ook raadsleden bevraagd (1485 en 1214). Ten slotte verrichte de NOS medio februari 2016 een publieksonderzoek waaraan (binnen 36 uur!) bijna 50.000 mensen deelnamen door online een vragenlijst in te vullen. Er was wel wat kritiek op de mogelijk tendentieuze aankondiging van dit onderzoek. Hoofdredacteur Gerlauff zei hierover: 'Het is geen enquête of representatief onderzoek, maar louter een vragenlijst op zoek naar meer informatie'. Feit is dat de resultaten van het NOS publieksonderzoek overeenkwamen met de conclusies van andere enquête-onderzoeken.

De NOS maakte uit het publieksonderzoek op dat het publiek feitelijk in drie groepen was onder te verdelen die zij respectievelijk de *verwelkomers*, de *tegenstanders* en de 'ja, mits...'-groep noemen. De drie groepen worden niet in aantallen uitgedrukt, maar als de resultaten vergeleken worden met de andere studies is de verwachting dat de verwelkomers de kleinste groep vormen (maximaal zo'n 20 procent), de groep tegenstanders 25 à 30 procent van het publiek omvat en de 'ja, mits...'-groep duidelijk het grootst is.

De *verwelkomers* zien de opvang van vluchtelingen als een morele verplichting voor een rijk land als Nederland. Een deel van deze groep doet zelf aan vrijwilligerswerk voor asielzoekers en zou hopen dat de tegenstanders ook eens kennis zouden maken met de vluchtelingen. Nogal wat verwelkomers klagen over de rol van de media die te veel oog hebben voor de tegenstanders en de protesten.

De *tegenstanders* (deels ook de felle tegenstanders die bij protest-bijeenkomsten aanwezig waren) zijn eveneens duidelijk herkenbaar in hun antwoorden. Naar hun mening zijn veel ('de meeste') asielzoekers louter gelukzoekers en geen echte vluchtelingen. Ook leeft er onder hen een sterk wantrouwen tegen de islam en daarmee tegen de komst van moslims uit Arabische landen. Ten slotte waren veel tegenstanders van mening dat de asielzoekers veel te gemakkelijk financiële steun en een woning krijgen, terwijl zij zelf (of anderen) inkomen moeten inleveren, werkloos zijn of een woning zoeken. 'Probeer eerst eens je eigen bevolking te helpen.'

De derde groep ('*ja, mits*') toonde zich wel bereid asielzoekers op te vangen, mits het echte vluchtelingen zijn. Degene die misbruik maken, moeten zo snel mogelijk weer terug naar eigen land. Wel twijfelde men sterk aan de grote groep jonge mannen die vooruit is gereisd ('laf' en 'onbehoorlijk' dat zij vrouw en kinderen achterlaten). AZC's zijn op zich geen probleem, maar moeten wel kleiner (maximaal 250 opvangplaatsen), zodat er een betere spreiding plaatsheeft. Ook deze groep maakte zich zorgen over de toekomst van de westerse waarden en normen nu zulke grote groepen buitenlanders naar Nederland kwamen.

Veel elementen uit de driedeling komen terug in de andere enquêtes, zoals het NOS Prinsjesdagonderzoek (Ipsos, 2015). Zo'n 30 procent van de ondervraagden was destijds van mening dat Nederland de grenzen moe(s)t sluiten. Onder PVV-kiezers was dit percentage 78 procent; onder alle andere partijen duidelijk veel kleiner. De toestroom van vluchtelingen maakte 44 procent van de Nederlanders somber (29 procent niet). Bijna de helft vreesde negatieve gevolgen voor de economie (23 procent juist niet). Iets minder (43 procent) vreesde veiligheidsproblemen (23 procent niet). Niet verrassend waren het steeds vooral de PVV-kiezers die somber waren. Als er iets ten aanzien van de vluchtelingen zou moeten gebeuren dan zou Nederland (met de andere Europese landen) flink moeten investeren om de opvang in de regio te houden (69 procent).

De uitkomst van het *EenVandaag* panelonderzoek ondersteunde de kabinetslijn van versobering (81 procent) en een lagere

bijstandsuitkering (76 procent).¹⁴⁹ Een fors deel (39 procent) had nog wel meer versobering gewenst. Interessant is ook dat PVV-stemmers ervan uitgingen dat zo'n 70 procent van de vluchtelingen om economische redenen naar ons land kwamen ('als je door zoveel landen reist om hier te komen...'), terwijl bij D66, PvdA en Groenlinks dat percentage rond de 30 procent lag. Over het algemeen was medio oktober 2015 het draagvlak om asielzoekers uit oorlogsgebieden (als Syrië) op te nemen zo'n 62 procent en daarmee hoger dan een maand ervoor (52 procent), toen er veel berichten waren over incidenten bij asielzoekerscentra.

Het onderzoek van Necker van Naem formuleerde alles wat positiever. 'Een ruime meerderheid (73 procent) van de Nederlanders is voor de huisvesting van vluchtelingen in hun gemeente.' De rest is tegen (de groep 'tegenstanders'). Tussen oktober 2015 en februari 2016 – Necker van Naem heeft in twee rondes hun panel bevraagd – bleek sprake van een verschuiving in opvatting: 28 procent was positiever geworden over de opvang; 21 procent negatiever. Er was wel een belangrijke voorwaarde voor opvang ('moeten zich aanpassen aan onze manier van leven'), die zowel door de tegenstanders als de anderen vaak werd genoemd. Bijna de helft van de tegenstanders zou meer voorstander worden als aan deze voorwaarde zou worden voldaan. Het separate onderzoek onder de raadsleden laat een vergelijkbaar beeld zien, zij het dat de meningen gemiddeld een kleine 10 procent positiever zijn.

De onderzoeken laten al met al een redelijk consistent beeld zien dat de NOS met de drie gelabelde groepen goed heeft weergegeven. In één van de onderzoeken werd gevraagd of en in hoeverre 'de recente politieke ontwikkelingen en gebeurtenissen zoals de rellen bij het gemeentehuis in Geldermalsen en de ongeregelde tijdens Oud en Nieuw in Keulen' hadden geleid tot een andere mening (Necker van Naem, 2016). Dat bleek nauwelijks het geval. Enerzijds was er een deel die meer reden zag om je best te doen voor de opvang van vluchtelingen en anderzijds een even grote groep die meer twijfelde of het wel echte vluchtelingen en geen 'gelukzoekers' waren.

149 Zie: iV Opiniepanel, Onderzoek: 'Opvang vluchtelingen', 17 oktober 2015. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.eenvandaag.nl/uploads/doc/Vluchtelingen%20Special%20-%20Rapportage.pdf>.

12.3.4 Was de weerstand werkelijk zo groot?

Met name de groep die zich tegen de opvang van vluchtelingen keerde, heeft zich in 2015 (en ook later) volop geroerd. De protesten in verschillende gemeenten kregen veel – en volgens sommigen naar verhouding te veel – media-aandacht. Toch is het goed om de argumenten die door demonstranten werden aangedragen eens op een rijtje te zetten en ook te kijken naar de mogelijkheden c.q. ruimte die gemeenten boden om deze te uiten.

Tegenargumenten

In Oranje was er zo gezegd protest tegen de komst van ‘nog eens 700’ asielzoekers, terwijl nog maar net een jaar geleden met de staatssecretaris van VenJ was overeengekomen dat het er niet meer dan 700 zouden zijn. Het werd voor de inwoners van het dorp anders gewoonweg ‘te veel’. Eerder verbleven er al eens meer dan 700 asielzoekers in de opvanglocatie, maar naar aanleiding van klachten van de lokale bevolking over ervaren overlast, was het maximum op 700 vastgesteld. Ook in andere plaatsen werd de omvang van de opvanglocatie als argument van protest aangedragen. Een inwoner van Heesch verwoordde de aldaar beleefde weerstand tegen de komst van een AZC als volgt:¹⁵⁰

‘Wij snappen dat vluchtelingen moeten worden opgevangen en zijn niet per definitie tegen een asielzoekerscentrum in Heesch. Waar we wel tegen zijn is tegen de grootte en de duur. 500 asielzoekers die op deze plek tien jaar worden gehuisvest. Hoe haal je het in je kop?’

Het lokale draagvlak voor de opvang van asielzoekers hield dus verband met de grootte van de opvanglocatie, maar ook met het leefgebied. Over het algemeen was in stedelijke gebieden het draagvlak voor opvang groter, maar ontbrak het aan opvangmogelijkheden. In kleine plattelandsgemeenten, waar wel ruimte voor (grootschalige) opvang was, was eerder sprake van weerstand tegen – specifiek grootschalige – opvang.

¹⁵⁰ Aldus een buurtbewoner in *Brabants Dagblad*, 13 januari 2016. Nieuws: Regio Oss, Uden, Veghel e.o.: Protest tegen azc Heesch neemt extreme vormen aan; dode big opgehangen aan boom. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.bd.nl/regio/oss-uden-veghel-e-o/bernheze/protest-tegen-azc-heesch-neemt-extreme-vormen-aan-dode-big-opgehangen-aan-boom-1.5623709>.

In een uitzending van *Nieuwsuur* gaf burgemeester Baas van Midden-Drenthe (waar Oranje onder valt) echter nog een argument waarom er in zijn gemeente zo'n hevig protest was.¹⁵¹ Volgens hem was er niet zozeer weerstand jegens asielzoekers, maar eerder sprake van wantrouwen jegens het bestuur (dat zijn afspraken niet nakwam). Ook in andere plaatsen, waaronder Steenbergen, kwamen ongenoegens over de opvang van asielzoekers voort uit onvrede over het gemeentebestuur. 'Het is hier al jaren bestuurlijk een zootje', aldus een inwoner van Steenbergen die zich over de komst van een AZC roerde.¹⁵² Hier wreekt zich het adagium (over de relatie tussen het bijzondere en normale): Als het in het normale goed (of niet goed) gaat, gaat het ook in crises goed (of juist niet goed). Een bevolking komt niet zomaar opeens in opstand; vaak is daar al iets aan voorafgegaan.

Daarnaast waren er ook argumenten die voortkwamen uit vrees dat door de komst van asielzoekers de veiligheid zou afnemen, of dat hun komst de eigen leefomgeving of financieel-economische situatie zou schaden. Natuurlijk betalen we uiteindelijk gezamenlijk de rekening voor de opvang van asielzoekers, maar het argument dat het grootste deel van de vluchtelingen uit economische motieven naar ons land komt, zoals Eurocommissaris Timmermans beweerde, mist zijn grond en wordt door rapportages van de IND over het inwilligingspercentage van asielverzoeken tegengesproken.

Mate van inspraak

Aan inwoners van gemeenten werd vaak ruimte gegeven om hun mening of zorgen over de komst van een opvanglocatie te uiten. In veel gemeenten waar tijdelijk een (crisis)noodopvanglocatie zou komen, werden bewonersbijeenkomsten georganiseerd. Veelal ging dat in een aantal sessies voor kleine groepen die op basis van hun huisadres specifiek voor die bijeenkomst waren uitgenodigd. Op die manier werd getracht met de mensen in gesprek te gaan en dat leverde soms mooie discussies op, alsook aandachtpunten waarmee de gemeente bij de inrichting of toekenning van de locatie rekening zou kunnen houden.

151 Uitzending *Nieuwsuur* van 24 oktober 2015. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2064793-drie-burgemeesters-over-draagvlak-voor-vluchtelingen-en-democratie.html>.

152 'Spandoeken oké, maar geweld – dat niet', *NRC Handelsblad*, 9 november 2015, p. 4.

Grote bijeenkomsten (bijvoorbeeld tweehonderd man in een sporthal) bleken daarvoor minder geschikt.

Ging het om de komst van een AZC dan stond het inwoners van de gemeente vrij om de (openbare) raadsvergadering bij te wonen waarin over de vestiging van de opvanglocatie zou worden gesproken. In gemeenten waar het raadsdebat al in de zomer van 2015 had plaatsgevonden, verliep dat – ook als het een locatie voor 600 of meer personen betrof – soepeler dan in gemeenten waar het thema na de ‘opstand in Oranje’ op tafel lag. Er had inmiddels, na het treffen van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de inwoners van Oranje, een omslag in houding jegens de komst van asielzoekers plaatsgevonden. De vestiging van een groot AZC was een politiek gevoelig vraagstuk geworden. In meerdere plaatsen liep een voornemen tot vestiging van een AZC stuk op protest van de bevolking, of werd uiteindelijk voor een kleinere opvanglocatie gekozen.

Achteraf kan de vraag worden gesteld of inwoners in een aantal gemeenten niet te veel ruimte is gelaten om hun ongenoegen te uiten. De opvang van asielzoekers is immers nationaal beleid; het is niet aan gemeenten om over het wel of niet toelaten van asielzoekers te besluiten. Wel kan natuurlijk op lokaal niveau over de periode van opvang en de ligging en omvang van de locatie worden gesproken.

Dwang of ‘status aparte’?

Enkele weken voordat staatssecretaris Dijkhoff zich in Oranje meldde, was aan alle gemeenten een dringende oproep gedaan om slaapplekken te creëren. De staatssecretaris gaf daarbij aan dat de opvang een ‘gedeelde’ verantwoordelijkheid is. ‘Ik heb geen stuk land waarop ik het zelf kan oplossen’, aldus Dijkhoff. De staatssecretaris had de hulp van gemeenten nodig. Toen het aanvankelijk niet snel genoeg ging en Dijkhoff daarom naar Oranje toog, voelden burgemeester Baas en de inwoners van Oranje zich voor het blok gezet. Door de actie van Dijkhoff, die niet uitsloot gemeenten vaker tot het verlenen van opvang te moeten dwingen, werd ook bij andere gemeenten de druk opgevoerd, terwijl voor het opbouwen van draagvlak onder de bevolking soms ook gewoon tijd nodig was. Kon de staatssecretaris de gemeenten nu zomaar dwingen (extra) asielzoekers op te vangen?

In het geval van Oranje niet, meenden juristen.¹⁵³ In Oranje was immers al een opvangcentrum en daarom was er geen sprake van ‘taakverwaarlozing’. Maar in andere gevallen lagen de verhoudingen anders. Het kon immers niet zo zijn dat gemeenten voor zichzelf een ‘status aparte’ zouden creëren door helemaal geen bijdrage te leveren aan de opvang van vluchtelingen. Een opmerkelijk initiatief was dan ook dat een groep inwoners van Oudenbosch (gemeente Halderberge) door het opkopen van een stuk grond wilde voorkomen dat in hun woonomgeving een opvanglocatie zou komen. Na grote weerstand tegen de vestiging van een AZC verdween het plan van tafel. Dat is ook wat feitelijk in Geldermalsen gebeurde, waar na de ongeregelde heden geen opvanglocatie kwam.

12.3.5 *Wel of geen rol voor de veiligheidsregio's?*

Tijdens de heftige periode waarin opvang voor de vluchtelingen georganiseerd moest worden was er discussie over de vraag of en zo ja welke rol de veiligheidsregio's in deze zouden kunnen vervullen. De meningen hierover waren verdeeld. Enerzijds waren er bestuurders en leidinggevenden van veiligheidsregio's die het de normaalste zaak van de wereld vonden dat de veiligheidsregio's hierin een rol hadden c.q. kregen. Zij namen het op zich om – als een soort van oliemannetje tussen verschillende gremia – de opvang van de vluchtelingen te organiseren. Een aantal veiligheidsregio's (o.a. Fryslân, Noord-Holland-Noord, Utrecht, Hollands Midden, Zuid-Holland-Zuid en Midden- en West-Brabant) heeft zowel een inhoudelijke rol op zich genomen (door bijvoorbeeld een sporthal voor tijdelijke opvang gereed te maken) als een meer organisatorische, faciliterende rol richting gemeenten vervuld. Zo waren sommige leidinggevenden van deze veiligheidsregio's betrokken bij de totstandkoming van het Bestuursakkoord met het Rijk en inventariseerden zij de mogelijkheden van opvang binnen de eigen regio. In een aantal van deze veiligheidsregio's stortte de GHOR zich op de geneeskundige aspecten die de opvang van de vluchtelingen met zich meebracht (medisch onderzoek naar infectieziekten, ondersteuning huisartsen). De Veiligheidsregio Utrecht ontwikkelde een

153 'Nee zeggen tegen extra opvang mag', *NRC Handelsblad*, 8 oktober 2015.

‘Draaiboek opvang vluchtelingen’,¹⁵⁴ dat weer mede gebaseerd was op een draaiboek van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Met deze inzet hebben deze veiligheidsregio’s veel werk van gemeentebestuurders kunnen wegnemen.

Aan de andere kant waren er ook bestuurders (vooral van grote gemeenten) die van mening waren dat de veiligheidsregio hoegenaamd geen enkele rol had bij deze problematiek. Natuurlijk kon de brandweer inspecties uitvoeren op het gebied van brandveiligheid, maar veel meer dan dat was er niet voor de veiligheidsregio te doen. Er was immers geen sprake van een ‘ramp’ of ‘crisis’ (in de letterlijke betekenis). Voor zover er taken waren die niet bij de Rijksoverheid lagen, dan waren deze des gemeenten, maar uiteraard kon een gemeente bij het organiseren van crisisnoodopvang een beroep op ‘extra handjes’ uit de veiligheidsregio doen.

Het is zonder meer opvallend dat de meningen hierover zo sterk uiteenliepen en ook wel verwonderlijk dat er tot nu toe nauwelijks over deze verschillen van inzicht is gesproken. Zowel de ‘legalisten’ als de ‘rekkelijken’ volhardden in hun eigen gelijk over de breedte van het taakveld van de veiligheidsregio’s. De een beschouwt de rol van de veiligheidsregio als sec de (voorbereiding op de) klassieke rampenbestrijding, terwijl de ander een bredere rol van de veiligheidsregio bij uiteenlopende soorten van crises (dus ook de vluchtelingencrisis) passend acht.

12.4 Afronding

Was Nederland in 2014 – met de finale op het WK-voetbal en de vlieg-ramp MH17 – nog in oranje gekleurd als symbool van saamhorigheid, in 2015 kreeg ‘oranje’ een heel andere betekenis en wel die van ‘protest’. Toen in het najaar dagelijks enkele honderden vluchtelingen in Nederland arriveerden, was er om verschillende redenen weerstand tegen de komst van (vooral grote) opvanglocaties. Het is op zich een bekend verschijnsel; ook elders in Europa en bij eerdere vluchtelingencrisis werd tegen de komst van asielzoekers geprotesteerd. De ervaring leert ook dat na verloop van tijd (en een afname van de asielinstroom)

¹⁵⁴ Zie de website <http://www.vru.nl/draaiboekvluchtelingen>.

de emoties weer bedaren. Toch was vooral de hevigheid van de protesten dit keer groter dan in het verleden. Naast het genoemde rijtje van plaatsen (Purmerend, Oranje, Woerden, Steenbergen, Geldermalsen en Heesch) was er ook in tal van andere plaatsen sprake van bedreiging en geweld. Diverse raadsleden ontvingen dreigmails/brieven, van een raadslid uit Wormerland werden zelfs de auto's in de brand gestoken, en ook burgemeesters werden geïntimideerd en bedreigd. Bussen met asielzoekers werden tegengehouden, er waren spanningen en vechtpartijen bij opvangcentra, raadsvergaderingen verliepen onrustig of werden afgelast vanwege ernstige ordeverstoringen. Met name in de maand oktober was het zo ongeveer elke dag wel ergens in het land raak. Tegelijkertijd was er een gemis aan een eenduidig geluid vanuit 'Den Haag'. Pas toen Nederland in januari 2016 het EU-voorzitterschap op zich nam, sprak premier Rutte zich in heldere bewoordingen over de vluchtelingencrisis uit.

Met de vluchtelingencrisis kwam een aantal oude termen, die ook bij eerdere pieken in de asielinstroom te horen waren, weer voorbij: 'opvang in de regio' (is al jaren standaardbeleid), 'sober doch humaan' heet nu 'sober en rechtvaardig', en ook in het verleden werd er over tentenkampen en de lange duur van de asielprocedure geklaagd. Wat in feite meer opmerkelijk was, zo benadrukten ook onze gesprekspartners, is dat wij niet eerder zo'n massale inzet van vrijwilligers hebben gezien. Velen boden goederen aan, ondersteunden vluchtelingen met taallessen, organiseerden voetbaltoernooitjes enzovoort. Sociale media speelden daarbij een belangrijke rol om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. Het laat zich echter raden dat de protesten in de media veel meer aandacht kregen dan al die honderden initiatieven die er ook waren.

Pijnlijk is natuurlijk dat het geschreeuw van een minderheid en de protesten en bedreigingen nog resultaat hadden ook. In verschillende plaatsen gingen gemeenteraden overstag en moesten plannen voor de vestiging van een AZC de ijskast in. Het maakte eens en te meer duidelijk dat de grote vrijheid die gemeenten op dit punt hebben haaks staat op het feit dat asielbeleid nationaal beleid is.

In de uitvoering van het asielbeleid bleek de afgelopen jaren vooral de huisvesting van statushouders een probleem; niet alle gemeenten

voldeden aan hun taakstelling. Daardoor verbleven in de periode waarin de aantallen vluchtelingen toenamen enkele duizenden mensen met een verblijfsstatus nog steeds in een centrale opvanglocatie van het COA. Voor een belangrijk deel hield dit verband met de woningmarkt; de druk op huurwoningen in vooral het lagere segment is groot. Het in oktober 2015 overeengekomen plan van het kabinet om statushouders te huisvesten in leegstaande kantoorpanden en containers mag daarom een uitkomst heten. Van belang is dat de komende periode vooral de aandacht uitgaat om de mensen aan werk te helpen, zodat hun integratie in de Nederlandse samenleving een grotere kans van slagen heeft.



*#politiestaking op #prinsjesdag en #vvd #PvdA gaan #overstag dus
#onderwijs #staking op Prinsjesdag #telegraaf #AOB*

jelle hiemstra 007 @jellehiemstra7

13

De invoering van de Nationale Politie: hoe het middel tegen alle kwalen zelf een probleem werd

*Lex Cachet*¹⁵⁵

13.1 Inleiding

Op 8 april 2015 reikt koning Willem-Alexander met veel ceremonieel vertoon een vaandel uit aan de eerste korpschef van de Nationale Politie, Gerard Bouman. De plechtigheid op het Binnenhof moet de verbondenheid markeren van het Huis van Oranje met de nieuwe politieorganisatie. Na de plechtigheid is er een receptie in de Ridderzaal. Later diezelfde middag trekken duizenden ontevreden politiemensen in een lange stoet van het Malieveld, langs de Tweede Kamer, naar het ministerie van Veiligheid en Justitie, om te protesteren tegen het uitblijven van een nieuwe cao. De demonstratie is de zoveelste protestactie in een lange reeks.

Op 1 oktober 2015 kondigt Bouman zijn vertrek aan als korpschef. Hij benadrukt dat het ‘voor honderd procent’ zijn eigen beslissing is. ‘[M]aar we komen nu in een andere fase. En die fase kan beter worden gedaan door een ander type leider.’¹⁵⁶ Dat minister Van der Steur van Veiligheid en Justitie, die nog maar net enkele maanden voordien minister Opstelten is opgevolgd, een wat andere verklaring voor Bouman’s vertrek geeft (hij vertrekt ‘omdat hij wist dat hij de voltooiing van de reorganisatie van de politie niet meer kon afronden vanwege zijn

¹⁵⁵ Met dank aan Wil Nuij en Arie van Sluis voor hun commentaar op een eerdere versie.

¹⁵⁶ NOS, 1 oktober 2015. Nieuws: Binnenland: Korpschef Bouman van Nationale Politie stapt op. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/2060575-korpschef-bouman-van-nationale-politie-stapt-op.html>.

pensionering')¹⁵⁷ versterkt in de media juist de indruk dat de korpschef niet uit vrije wil vertrekt.

De vaandelceremonie en het vertrek van Gerard Bouman markeren een bewogen 'politiejaar' waarin de problemen rond de invoering van de Nationale Politie zo zichtbaar werden, dat met recht van een crisis kan worden gesproken. Grote onvrede bij velen – zowel binnen als buiten de politie – over niet alleen de voortslepende reorganisatie, de vakbondsacties, herijking en bijstelling van ambities, het vertrek van de korpschef, maar ook over de financiële problemen en het optreden van de minister. Het kwam allemaal voorbij in 2015. De opeenhoping van problemen en kritische geluiden typeerde – in negatieve zin – de voortgang van de invoering van de Nationale Politie.

13.2 Voorgeschiedenis

Het kabinet-Rutte I (VVD, CDA, met de PVV als gedoogpartner) legde in oktober 2010 in zijn Regeerakkoord vast dat er een nationale politie moest komen. Ook werd bij de vorming van dat kabinet besloten om alle verantwoordelijkheden van de rijksoverheid voor de politie bij het nieuw te vormen ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) neer te leggen. Het besluit tot reorganisatie van de politieorganisatie steunde in belangrijke mate op politiek-bestuurlijke onvrede over het dan bestaande regionale bestel en op de overtuiging dat één nationale politie efficiënter en effectiever zou zijn. De ergernis over het regionale politiebesteding – dat in 1994 van start ging – had alles te maken met het feit dat de 25 regionale korpsen zich een grote mate van zelfstandigheid hadden verworven. De (dan nog) verantwoordelijke ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie hadden daardoor – naar hun mening – weinig greep op de politie. Het betekende ook dat de samenwerking tussen de verschillende korpsen maar mondjesmaat en uiterst moeizaam tot stand kwam. Ook het vaak eigengereide optreden van een aantal regionale korpschefs (dat zich onder meer uitte in de jaarlijkse nieuwjaarstoespraken) droeg ertoe bij dat de regiopolitie anno 2010 niet veel krediet meer had.¹⁵⁸ In 'Den Haag' leefde de heilige overtui-

157 Nu.nl, 1 oktober 2015. Algemeen: Binnenland: Korpschef Nationale Politie Gerard Bouman stap op. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.nu.nl/binnenland/4136558/korpschef-nationale-politie-gerard-bouman-stapt.html>.

158 Zie voor een meer extreme verwoording Fijnaut, 2012.

ging dat één grote politieorganisatie niet alleen de oplossing zou zijn voor de samenwerkingsproblemen, maar ook efficiënter en effectiever zou opereren. In organisatiewetenschappelijke literatuur wordt er juist op gewezen dat niet extreem kleine of grote organisaties, maar de middelgrote organisaties vaak het beste scoren.¹⁵⁹

Bezuinigingen speelden eveneens een belangrijke rol. De kabinetten-Rutte I en II moesten als gevolg van economische tegenspoed drastisch bezuinigen. Een nationale politie die niet alleen beter, maar – zo werd verondersteld – ook goedkoper zou zijn, paste daar uitstekend bij. Een bezuiniging van € 230 miljoen (ruim 4,5 procent van het totale budget in 2013) werd alvast bij voorbaat ingeboekt.¹⁶⁰

De eerste minister van het nieuwe ministerie van VenJ, oud-burgemeester Ivo Opstelten, nam de taak op zich om de Nationale Politie zo snel mogelijk te realiseren. Snelheid stond bij deze mega-operatie duidelijk voorop. Kennelijk leefde nog iets van de les van de vorige reorganisatie (uit 1992), namelijk dat een dergelijke operatie in Nederland alleen kans van slagen heeft binnen het verloop van één kabinetsperiode.¹⁶¹ Een periode van verkiezingen en een nieuwe kabinetsformatie vormen een hoog afbreukrisico. Om snel te kunnen handelen, grepen Opstelten en zijn departement terug op een oud wetsvoorstel dat het kabinet-Balkenende II in 2006 vlak voor zijn val nog indiende. Onder minister Ter Horst verdween het ontwerp in 2008 alsnog in de kast toen de regiokorpsen – onder grote druk – toch stappen zetten om hun samenwerking te verbeteren, onder meer door de oprichting van de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN, het toenmalige samenwerkingsverband van de regiokorpsen).¹⁶² Het ontwerp Politiewet 2012 vertoonde alle sporen van het eerdere wetsvoorstel, en ook van haast. Aanpassingen betroffen vooral de positie van de minister van VenJ en van de (nu nationale) korpschef. In het voorstel, zoals

159 Gebaseerd op het klassieke boek van E.F. Schumacher (1973). *Small is beautiful. Economics as if people mattered.*

160 Korpschef Bouman zou daar later bij zijn vertrek over zeggen: ‘Dat vond ik tamelijk curieus: weten wat het kost, als je nog niet weet wat je gaat maken’. Bron: Nu.nl, 1 oktober 2015. Algemeen: Binnenland: Korpschef Bouwman stapt op. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.nu.nl/binnenland/4136558/korpschef-nationale-politie-gerard-bouman-stapt.html>.

161 Zie voor de besluitvorming over de Politiewet 1993: Peters, 1999 (m.n. hoofdstuk 6).

162 Zie voor de wetsgeschiedenis van de Politiewet 2012: Fijnaut, 2012; Muijen, 2013 en vooral ook Naeyé, 2014.

dat aan het parlement werd voorgelegd, valt verder vooral op hoe veel nog nader geregeld moest worden bij allerlei ministeriële regelingen en besluiten. Het wetsvoorstel stond er vol mee. Opvallend genoeg was de ruime mate van vaagheid die het wetsvoorstel kenmerkte voor de Tweede Kamer geen reden tot kritiek, laat staan voor een afwijzend oordeel. Hoewel in het wetsvoorstel een duidelijke visie op nut en noodzaak van een nationale politie volledig ontbrak (zie Fijnaut, 2014; Naeyé, 2012), werd het voorstel op 6 december 2011 unaniem door de Tweede Kamer aangenomen. Onduidelijk was en is waarom ook politieke partijen die zich altijd tegen een nationale politie hadden uitgesproken nu toch akkoord gingen.

In het voorjaar van 2012 kwam het kabinet-Rutte I onverwacht ten val. Het bleef toen enige tijd onduidelijk of de Eerste Kamer het wetsvoorstel zou behandelen met een inmiddels demissionair kabinet. Uiteindelijk bleek dat wel het geval. In tegenstelling tot de Tweede Kamer stelde de Eerste Kamer fundamentele vragen, die eerder nog niet gesteld of beantwoord waren. Minister Opstelten werd zelfs gedwongen een aantal wijzigingen toe te zeggen, voordat op 10 juli 2012 de Eerste Kamer in meerderheid met de (nog aan te passen) wet akkoord ging. Het ministerie van VenJ versnelde vervolgens de al eerder in gang gezette voorbereidingen, opdat de vorming van de Nationale Politie vijf maanden later, per 1 januari 2013, van start zou kunnen gaan. Sleutelfunctionarissen (onder wie de nationale korpschef, de nationale korpsleiding en de chefs van de eenheden) werden op 3 januari 2013 tijdens een plechtigheid in de Ridderzaal geïnstalleerd.

13.3 Nationale Politie van start

Van meet af aan was het duidelijk dat de Nationale Politie niet van het ene op het andere moment volledig kon worden ingevoerd.¹⁶³ Dit heeft alles te maken met de omvang en complexiteit van de reorganisatie en

¹⁶³ Dat besef blijkt onder meer uit de vele stukken die onder regie van de (beoogd) korpschef in 2012 zijn opgesteld. Zie voor een overzicht van relevante documenten de website Regioburgemeesters: Thema's: Inrichting Nationale politie (<http://www.regioburgemeesters.nl/thema/organisatie-beheer/inrichting-nationale>).

met het besef dat tijdens het proces het normale werk gewoon door zou moeten gaan, en dan liefst zonder een productiviteitsdip zoals bij de vorige reorganisatie (1992) het geval was. Er werd dus een gefaseerd traject ingezet dat op 1 januari 2013 startte (althans formeel, feitelijk eerder) en naar werd verwacht in totaal vijf jaar zou beslaan.

Vanaf de start in 2013 werden van de Nationale Politie enkele megaklussen gevraagd die globaal goed zijn volbracht: de inhuldiging van koning Willem-Alexander in april 2013, de NSS-top in Den Haag eind maart 2014 en de afwikkeling van de MH17-ramp, met alles wat daarbij kwam kijken. Toch nam in de samenleving, maar vooral ook in en rond de politie, het ongenoegen over de reorganisatie snel toe. In de samenleving ontstond een groeiende onrust over adequate lokale politiezorg; binnen de politie nam eind 2014 de irritatie toe over de traagheid van met name de personele reorganisatie (het nieuwe functiehuis en de herplaatsing op basis van de reorganisatie) en het uitblijven van een nieuwe cao.

De hardste kritiek in het eerste jaar van de reorganisatie was afkomstig van twee Brabantse burgemeesters. ‘Nationale politie laat platteland in de steek’, kopte *Trouw* op 6 december 2013 naar aanleiding van een ingezonden brief van Boelhouwer (Gilze en Rijen) en Hamming (Heusden).¹⁶⁴ De burgemeesters constateerden dat de aanpak van de drugscriminaliteit in grote Brabantse steden zo succesvol was, dat de problemen zich naar kleinere gemeenten verplaatsten. Zij deden een beroep op de minister ervoor te zorgen ‘dat de politie de middelgrote en kleine gemeenten niet uit het oog verliest’. De burgemeesters keerden zich in dit verband ook tegen de sluiting van politiebureaus in kleinere gemeenten. Opvallend is dat het ministerie van VenJ (toen nog) categorisch ontkende dat daar sprake van was: ‘In de Tweede Kamer is afgesproken dat er geen politiebureaus dicht gaan.’¹⁶⁵

¹⁶⁴ *Trouw*, 6 december 2013. Archief: Nationale politie laat platteland in de steek. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/3557232/2013/12/06/Nationale-politie-laat-platteland-in-de-steek.dhtml>.

¹⁶⁵ Omroep Brabant, 6 december 2013. Nieuws: ‘Brabantse burgemeesters: Aanpak drugs-criminaliteit in kleinere gemeenten onder druk’. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/203415622/Brabantse+burgemeesters+Aanpak+drugs-criminaliteit+in+kleinere+gemeenten+onder+druk.aspx>.

De kritiek van Boelhouwer en Hamming kreeg aanvankelijk weinig weerklank; velen vonden het kennelijk nog te vroeg om al te oordelen. In 2014, het jaar waarin de contouren van de Nationale Politie steeds duidelijker werden, bleek de sluiting van politiebureaus echter een onderwerp dat veel onrust veroorzaakte. Vermindering van de huisvestingslasten was een belangrijk onderdeel van de bezuinigingen op de politie en dus werden veel kleine bureaus gesloten of vervangen door steunpunten waar burgers (soms een beperkt aantal uren per week) terecht kunnen. Het sluiten van bureaus leidde, net als bij de vorige reorganisatie, in veel (vooral kleinere) gemeenten tot onrust en acties om bureaus open te houden.¹⁶⁶ Terecht of niet maakte men zich grote zorgen over de gevolgen voor bereikbaarheid en beschikbaarheid van de politie op lokaal niveau. Ondanks de sluiting van veel bureaus kwam de Rekenkamer later, in 2015, met een uiterst kritisch rapport over het niet halen van de bezuinigingstaakstelling op huisvesting.¹⁶⁷

Het invoeringstraject ging verder gepaard met een groot aantal commissies, onderzoeken en voortgangsrapportages.¹⁶⁸ Uit de opeenvolgende halfjaarlijkse voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer werd al snel duidelijk dat het invoeringstempo te hoog lag. In zijn Voortgangsbrief van 10 juni 2014 stelde de minister: 'Tevens bleek dat de ambitie inhoudelijk goed was, maar qua planning en volgorde der dingen aanpassing behoeft.' De politieorganisatie leek het tempo niet waar te kunnen maken, zo volgde uit diezelfde brief: 'De Korpschef ziet de doelstelling om de basisteams en districtsrecherches per 1 januari 2015 en de overige onderdelen per 2016 inwerking te brengen als realistisch, maar niet gemakkelijk.' In de daaropvolgende Voortgangsbrief van 6 november 2014 werd wederom een actualisatie van het realisatieplan aangekondigd. Het blijkt nodig 'keuzen te maken' wat betreft 'de

¹⁶⁶ Zie bijvoorbeeld de Facebookpagina *Behoud politiebureau Serooskerke-W* en de verwijzingen op de betreffende pagina naar acties elders. Op 26 augustus 2016 geraadpleegd via <https://www.facebook.com/Behoud-politiebureau-Serooskerke-W-803082686467593>.

¹⁶⁷ Rekenkamer, 8 juli 2015. Nieuws: Persberichten: Vastgoed portefeuille stevige uitdaging voor Nationale Politie. Op 26 augustus 2016 ontleend aan http://www.rekenkamer.nl/Nieuws/Persberichten/2015/07/Vastgoed_portefeuille_stevige_uitdaging_voor_Nationale_Politie.

¹⁶⁸ Zie voor een goed overzicht de website Regioburgemeesters: Thema's: Inrichting Nationale politie: Onderzoeken vorming Nationale politie (<http://www.regioburgemeesters.nl/thema/organisatie-beheer/onderzoeken-vorming>).

volgorde en fasering waarin de resterende delen van het realisatieplan worden uitgevoerd. Soms is dat temporiseren, soms is dat versnellen.’ In de zomer van 2015 werd duidelijk dat het *vooral* temporiseren moest worden.

13.4 Waar(om) ging het mis?

In 2015 cumuleerden veel van de in- en externe spanningen tot een ware crisis rond de Nationale Politie. Wat ging er mis en waarom? Om dat beter te begrijpen, kijken we eerst naar de doelstellingen achter de invoering van de Nationale Politie. Vervolgens gaan we in op de ontwikkelingen die volgden.

13.4.1 *Weinig visie; veel ambitie*

Aan de invoering van de Nationale Politie lag geen fundamentele visie op de rol van de politie ten grondslag. Wat zich – zij het met enige moeite – laat reconstrueren is een drieledige doelstelling:

- verhogen van het probleemoplossend vermogen van de politie;
- vergroten van de efficiency in de bedrijfsvoering;
- snelheid bij het realiseren van de reorganisatie.

Het voornemen tot de vorming van een nationale politie lijkt vooral gebaseerd op (politiek) optimisme en ambitie en minder op welk wetenschappelijk inzicht of welke ervaringskennis dan ook. De Nationale Politie werd, in het bijzonder door minister Opstelten van VenJ, steeds gepresenteerd als een middel tegen alle kwalen van het regionale politiebestedel. Dat leidde van meet af aan tot torenhoge ambities; Terpstra telde ooit meer dan 40 doelen.¹⁶⁹ Aan de doorgesloten autonomie van de korpsen en aan coördinatie- en samenwerkingsproblemen zou een einde komen; ook de bedrijfsvoering en ICT zouden snel op orde

¹⁶⁹ Geciteerd in: *De Correspondent*, 6 juni 2015. De zeven plagen van de Nationale Politie. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://decorrespondent.nl/2926/De-zeven-plagen-van-de-Nationale-politie/400359658468-9a0c252b>.

kunnen worden gebracht. Aan eventuele (negatieve) neveneffecten van de Nationale Politie lijkt geen enkele aandacht te zijn besteed.

Verondersteld werd ook dat één landelijke politieorganisatie aanzienlijk voordeliger zou zijn dan het regionale politiebestedel. Bij voorbaat werd daarom een aanzienlijke bezuiniging van bijna een kwart miljard euro structureel ingeboekt.

Ten slotte was de Nationale Politie bedoeld als een fundamentele breuk met het verleden; ook in de zin van een cultuuromslag. Maar tijd om die omslag daadwerkelijk te bewerkstelligen werd niet voorzien. Verondersteld werd dat de invoering van de Nationale Politie binnen een relatief beperkte periode van enkele jaren gerealiseerd zou kunnen worden.

De aanpak lijkt daarmee sterk geïnspireerd door het *New Public Management*-denken. De overheid wordt daarin vaak als traag, stroperig en inefficiënt (duur) gezien. Impliciet of expliciet wordt daarmee ook aangenomen dat het allemaal (veel) sneller en voordeliger zou kunnen. Het bedrijfsleven wordt dan – terecht of onterecht – als voorbeeld gesteld. Klassieke overheidswaarden als zorgvuldigheid, evenwichtigheid, rechtvaardigheid en legaliteit wijken dan gemakkelijk voor meer bedrijfsmatige waarden. De invoering van de Nationale Politie laat als geen andere recente casus, maar zeker niet als enige,¹⁷⁰ zien wat er allemaal mis kan gaan, als snelheid, overtrokken ambities en een behoorlijke bezuinigingsdruk de overhand krijgen binnen het openbaar bestuur. Met dit steeds verder opgeschroefde verwachtingspatroon en een weinig ontwikkelde visie, nam natuurlijk de kans toe dat sommige van deze problemen niet zomaar opgelost konden worden met één grote politieorganisatie.

13.4.2 *Vele kleine crises maken één grote: het jaar 2015*

Het crisisjaar 2015 wierp zijn schaduwen al in 2014 vooruit. Her en der waren er kritische geluiden. Intern over de lange duur van de reorganisatie en het uitblijven van duidelijkheid over het functiehuis en plaatsing van het personeel. Extern ontstond er steeds meer onrust over met

¹⁷⁰ Mislukte of uit de hand gelopen overheidsprojecten zijn talrijk. Van grote ICT-projecten tot de Fyra en de Amsterdamse Noord/Zuidlijn-tunnel.

name de borging van de lokale politiefunctie. Het laat en traag op gang komen van de robuuste basisteams speelde daarbij een belangrijke rol (Nuij, 2015). De sluiting van veel kleine politiebureaus vergrootte de onrust. In november 2014 kondigde minister Opstelten in een debat met de Tweede Kamer aan dat hij voornemens was het realisatieplan vóór mei 2015 bij te stellen. Hij liet daarbij doorschemeren dat vooral het tempo bijgesteld zou moeten worden: 'kwaliteit gaat voor snelheid'.¹⁷¹

De volle omvang van de problemen bij de reorganisatie van de politieorganisatie drong in de loop van 2015 pas echt door. Een rode draad vormden de politieacties die gedurende het jaar plaatsvonden. Het is te gemakkelijk de acties af te doen als louter een 'cao-conflict'. Dat was het ook (politiemensen willen beter betaald worden), maar het was vooral een uiting van grote onvrede over de onzekerheid waarmee de meeste politiemensen te maken hadden. Ten eerste vanwege het uitblijven van overeenstemming over het nieuwe (veel simpeler) functiehuis;¹⁷² en ten tweede het – mede daardoor – uitblijven van herplaatsing van het politiepersoneel in de nieuwe functies binnen de politieorganisatie. Pas in december 2015 kregen 54.000 politiemedewerkers eindelijk bericht over hun voorgenomen (her)plaatsing. De behandeling van 7000 bezwaren tegen die besluiten liep nog tot ver in 2016 door.¹⁷³

Voor Nederlandse begrippen hadden de politieacties, na een voorzichtig begin (met estafetteacties), een ongekend hard karakter. Politie-mensen hinderden op vele manieren het verkeer, het maatschappelijke leven, de wetshandhaving en tal van evenementen. Her en der moest de rechter eraan te pas komen om de acties in goede banen te leiden; onder meer bij de start van de Tour de France en het begin van de voetbalcompetitie. De hardheid van de acties maakte duidelijk hoe hoog de frustraties bij veel politiemensen waren opgelopen.

171 Nu.nl, 17 november 2014. Algemeen: Politiek: Opstelten gaat aan de slag met kritiek op politie. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.nu.nl/politiek/3931014/opstelten-gaat-slag-met-kritiek-politie.html>.

172 Meer dan 7000 functieomschrijvingen worden teruggebracht tot niet meer dan 92.

173 TK 2015–2016, 29 628, nr. 603, 20 januari 2016.

Al die interne strubbelingen en onzekerheden zouden natuurlijk al voldoende reden zijn om vraagtekens te zetten bij deze grootschalige reorganisatie. Organisatiekundigen hadden vanaf de start al hun bedenkingen bij het feit dat deze grootste reorganisatie uit de geschiedenis van het Nederlandse openbaar bestuur vrijwel volledig door de politie zelf werd verricht. Terwijl er zeker deskundigen zijn die in het verleden betrokken zijn geweest bij grote reorganisatie- en fusietrajecten, ging de politie ervan uit overwegend alles zelf te kunnen doen. Sommigen noemen dat zelfvertrouwen, anderen misplaatste arrogantie.

Het voornaamste probleem was dat het daar niet bij bleef en er nog een groot aantal zaken bijkwam die – deels zeker onterecht – bijdroegen aan een beeld van een falend proces. De minister en het departement van VenJ lagen geregeld onder vuur vanwege blunders van het OM in heden (de affaire Bart van U.)¹⁷⁴ en verleden (de opnieuw oplaaierende discussie over de zogenoemde Teevendael).¹⁷⁵ Het zijn vraagstukken die niet direct met de invoering van de Nationale Politie te maken hebben, maar die wel de positie van de minister en het departement in diskrediet brachten. De minister zag zich in maart 2015 zelfs gedwongen af te treden, toen het zoekgeraakte bonnetje, dat de kern van de Teevendael vormde, alsnog boven water kwam, nadat hij het eerder onvindbaar had verklaard. Met zijn aftreden verstomde de kritiek op het ministerie van VenJ allerminst. Misgrepen rond de vrijlating van Volkert van der Graaf ('de foto'), de 'kwestie Maat' (over de MH17-identificaties) en een vernietigend rapport van de Commissie-Oosting over de Teevendael en later zelfs weer een reprise leidden tot discussie over de vraag of de vorming van dit megadepartement wel een goede zaak was.

Meer en meer gingen in 2015 de invoeringsperikelen rond de Nationale Politie, de politieacties en het afkalvend vertrouwen in de minister en het departement van VenJ een onontwarbare kluwen vormen, ook na het aftreden van Opstelten. Moest – zo werd gaandeweg steeds vaker hardop afgevraagd – een deel van de verantwoordelijkheid voor

¹⁷⁴ Zie Commissie-Hoekstra, 2015.

¹⁷⁵ Zie voor een beknopte schets: *De Volkskrant*, 16 december 2015. Nieuws: Wat hield de Teevendael precies in? Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.volkskrant.nl/binnenland/wat-hield-de-teevendael-precies-in-a4208851>.

de politie niet terug naar Binnenlandse Zaken?¹⁷⁶ In oktober 2015 nam de Eerste Kamer zelfs een motie van deze strekking aan.¹⁷⁷

De problemen van de Nationale Politie leken er niet kleiner op te worden toen Michiel Princen, een journalist die een aantal jaren als financieel onderzoeker heeft gewerkt, een uiterst kritisch boek publiceerde over het functioneren van de recherche (Princen, 2015). Wat binnen de lopende reorganisatie een paradepaardje zou moeten zijn, blijkt een zorgenkind. Op basis van gebrek aan kwaliteit, onwrikbare routines, weerzin tegen de inbreng van hogeropgeleide onderzoekers en niet-politiële specialisten schetst hij een werkelijk ontluisterend beeld.

Uiteindelijk ligt een combinatie van interne en externe factoren aan de basis van de hier beschreven crisis. Zoals dat bij dergelijke grote veranderingsprocessen vaker gebeurt, moest de winkel natuurlijk wel gewoon blijven draaien. Het gaat dan om al die reguliere zaken waarmee de politie dagelijks te maken heeft (noodhulp, ordehandhaving, opsporing e.d.), maar daar kwamen ook nog eens een paar grote 'klappers' bij die een grote politie-inzet of betrokkenheid van de politie vereisten. Bijvoorbeeld de NSS-top in Den Haag, waar niets mis mocht gaan en waarvoor zo'n 13.000 agenten werden ingezet (naast honderden die maanden met de voorbereiding bezig waren). Bij elkaar leidde dat tot een groot aantal kwetsbare dossiers waarvan een deel rechtstreeks het gevolg was van de reorganisatie, terwijl een deel er niet of slechts zijdelings mee te maken had. Dergelijke nuanceringen werden alleen al lang niet meer gemaakt, wat leidde tot een dominant negatief beeld ondanks zeker ook een aantal goede initiatieven, aantoonbare successen en knappe staaltjes van politieoptreden. De minister en korpschef Bouman, die aanvankelijk de grote aanjagers waren van het proces en waarbij het woord 'doorpakken' voorin de mond lag, werden gaandeweg de brekebenen die juist bijdroegen aan het verslechterende imago.

¹⁷⁶ Zie bijvoorbeeld Berndsen, 2015 en *De Correspondent*, 6 juni 2015, 'De zeven plagen van de Nationale Politie'. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://decorrespondent.nl/2926/De-zeven-plagen-van-de-Nationale-politie/400359658468-9a0c252b>.

¹⁷⁷ Zie Handelingen EK 2015-2016, nr. 4, item 8, Stemmingen moties Algemene Politieke Beschouwingen d.d. 13 oktober 2015.

13.4.3 Herijking

Geleidelijk werd duidelijk dat ingrijpen in de voortgang van het reorganisatieproces niet langer kon uitblijven. Het vertrek van Opstelten leek daarvoor ruimte te creëren. Zijn opvolger – Van der Steur – had weliswaar te maken met de vele toezeggingen die zijn voorganger had gedaan, maar stond toch op een wat grotere afstand daarvan. Daarmee leek een ‘policy window’ te ontstaan voor het drastisch bijsturen van de reorganisatie. Kort na zijn aantreden (in april 2015) is dat ook wat Van der Steur doet. Dat de plannen van de nieuwe minister van VenJ voor herijking van het invoeringstraject al voor de zomer vrijwel integraal uitlekten, lijkt geen toeval. Kennelijk moesten de geesten rijp worden gemaakt voor een ingrijpende bijstelling. Toch was de schok er niet minder om. Reorganisatie van de politieorganisatie ‘twee keer zo lang en twee keer zo duur’, luidden de berichten in de media. Ook in de politiek en de publieke opinie leidden de uitgelekte plannen tot veel beroering, zij het van korte duur. De beroering werd gesmoord door het aanbreken van het zomerreces. Toen de minister vervolgens eind augustus met de nauwelijks afwijkende definitieve plannen kwam, leidde dat vrijwel niet meer tot rumoer. Inmiddels was iedereen gewend aan het feit dat het langer zou gaan duren, prioriteiten gesteld moesten worden (‘de basis op orde’) en de ooit ingeboekte bezuiniging van bijna een kwart miljard wel eens een illusie zou kunnen zijn. Voorlopig vergt de invoering twee keer zoveel geld.

Kern van de herijking is een verlenging van het invoeringstraject, het prioriteren van de vele ambities en het versterken van de lokale invloed op de politie en het politiebeleid. Hoewel de plannen in menig opzicht nog weinig concreet zijn, lijken ze toch aanvaard te worden als oplossing voor een door veel partijen ervaren ‘crisis’ rond de invoering van de Nationale Politie. Hoewel de reacties gemengd zijn en her en der kritisch is gereageerd, overheerst toch het gevoel dat het inderdaad anders moet en dat de voornemens van minister Van der Steur een verstandige stap in die richting zijn.

Gedurende 2015 kwamen mondjesmaat ook de eerste onderzoeken beschikbaar naar het functioneren van de Nationale Politie. Ze kwamen eigenlijk te vroeg (gegeven de vertraging die de reorganisatie heeft opgelopen), maar zijn niet onverdeeld negatief, al laten ze wel enkele

zorgpunten zien. Bijvoorbeeld rond de positie van burgemeesters van middelgrote en kleinere gemeenten (zie Terpstra et al., 2015; Van der Torre et al., 2015; Jacobs et al., 2015). Een deel van die burgemeesters lijkt het vertrouwen in de Nationale Politie min of meer te hebben opgegeven.

‘[D]e ruimte om hun gezag over de politie te kunnen uitoefenen, is verminderd. (...) Bij een deel van de burgemeesters lijkt inmiddels enig fatalisme zichtbaar over de mogelijkheden hun gezag over de politie waar te maken.’ (Terpstra 2015, p. 46 en 47)

13.5 Afronding

Uit de crisis rond de invoering van de Nationale Politie – wat voor het Nederlandse openbaar bestuur een ongekend grote veranderoperatie was en is – zijn zeker lessen te trekken. We beperken ons hier tot een enkele.

Allereerst laat de crisis zien dat het onbeperkt stapelen van ambities een negatieve uitwerking heeft op een reorganisatieproces. Het belast het veranderproces zodanig, dat het wel in de problemen moe(s)t komen. Dat bijvoorbeeld grote en hardnekkige ICT-problemen met de reorganisatie – welhaast terloops – opgelost zullen worden, is niet realistisch. Hetzelfde geldt voor de combinatie van het veranderproces met een forse bezuinigingstaakstelling, zeker als het uitgangspunt daarbij is dat de operationele sterkte van de politie niet mag dalen.

Ronduit ongelukkig bleek ook de samenloop van de reorganisatie met de strijd over een nieuwe cao. Omwille van de snelheid is die samenloop lange tijd genegeerd, totdat dit niet langer ging. Hoewel er politiek-bestuurlijk goede argumenten zijn voor snelheid bij de besluitvorming en invoering van de Nationale Politie, lijken de mogelijkheden voor snelheid toch ook begrensd. Meer en meer bleek bijvoorbeeld hoe weinig er eigenlijk, zeker voor het subnationale niveau, in de Politiewet 2012 geregeld is. De in alle haast tot stand gekomen en summiere wetgeving leidde tot – niet-beoogde – diversiteit op subnationale niveaus (Terpstra et al., 2016).

In de praktijk bleek het ook onmogelijk om alles tegelijkertijd even goed te ontwikkelen. Van verschillende kanten is zorg uitgesproken

over de trage, achterblijvende, ontwikkeling van de basisteams (Nuij, 2015; Terpstra et al., 2016). Op andere punten, zoals de rol van de regio-burgemeesters en hun overleg met de minister van VenJ (het Landelijk Overleg Veiligheid Politie) moet nog blijken of gekozen oplossingen levensvatbaar zijn (zie bijvoorbeeld Jacobs et al., 2015).

Ten slotte dringt zich de vraag op hoe fundamenteel op korte termijn met het verleden kan worden gebroken. De Nationale Politie is als een dergelijke breuk gepresenteerd. Bij de uitwerking en invoering lijkt echter eerder continuïteit te overheersen. Eenheden delen districten in langs de lijnen van voormalige regiokorpsen, eerdere werkwijzen en terminologie zijn nog aantoonbaar aanwezig. Het nationale bestel toont ook elders nog vele sporen van het regionale (Terpstra et al., 2016; Van Sluis et al., 2016). Het is te verwachten (en te wensen) dat er de komende jaren weer meer ruimte zal komen voor deconcentratie en de greep vanuit het Haagse bolwerk weer wat zal verminderen. Daarnaast zal ook de minister – in lijn met het pleidooi van In 't Veld (2015) – weer meer naar de achtergrond moeten verdwijnen, het lokale bestuur het veiligheidsbeleid meer moeten gaan sturen en moet de politie de professionele ruimte krijgen die vanaf het begin zo sterk werd gepropageerd ('geef de professional zijn professionaliteit terug').



» Nees Westerhout, 'Jongens, er heeft hier geen chocoladefabriek gestaan. Maar een onafhankelijk, dat jarenlang systematisch afval in de grond heeft laten vloeien.' foto Gerard Vrakling

Tien jaar uitkijken op bouwput Olst

toedeloos worden omwonenden aan het Olstfa-terrein in Olst van a zansering op deze locatie. Ze zijn nog wel een tijd uitkijken op een bouwput. „Hoe kan dit nu wese?”

door Martin Vink

» ST. Nees Westerhout wordt er rijn-aanwaaierd van. Cynisch ok. Hij en de andere buurtbewoners van het Olstfa-terrein hebben opnieuw een dompeter te verwerken. De sanering van de rund durft toch weer langer an hen door de provincie is aeregeed. „Er zijn al zo veel tegenbagen geweest, dat ik van de gewoete tegenvallet niet opkijk.”

Ondes aan de Hoedlijk woont Westehout, secretaris van buurtcomité Onder de Rooze. In een raize woning op het mooste lèkke aan de Hoed. Dacht de 5-jarige Obensat terminite. Dat het Olstfa-terrein geaeneerd

moest worden, wisten we voor we het huis in 1981 kochten. Maar dat de schoonaakoperatie zo lang sou duren.”

Het terrein van de voormalige aafvalfabriek was eendred warden van het natuurgebied De Duaneche Waaerden. Of een re-creatieve besemming krijgen een paasamshaven, een re-creatieplass welliche. Niets van dat alles nog. Westerhout kijkt al tien jaar uit op een bouwput, schoonaakinstallaties, bevoeken en hekken.

De grondzansering hangt van tegenvallet en verdraggen aan elkaar. Westerhout somt wat oorzaken op: de provincie die ver-zansende een milieuvergunning aan te vragen, gebrekkige regie bij de provincie, aannemers die in lange procedures de gunning bewoiten, een schoonaakmethode die onvolledende was be-proede.

Met het voorduren van de sa-

nering blijven buurtbewoners ook de gevolgen van de schoonaakoperatie ondervinden. Stralen-gehoedshinder. Bijvoorbeeld „ik heb me altijd vooral oopgesteld naar de provincie. Gal dan aan Jongens, er heeft hier geen chocoladefabriek gestaan. Maar een aafvalbedrijf, dat jarenlang systematisch afval in de grond heeft laten vloeien. De dancrueters van toen zouden nu de hak indraaien voor milieurecinnalitaties.”

Voor Westerhout was in april dit jaar de maat vol. Hij en andere richtein het buurtcomité Onder de Rooze op. „Het is onbegrip-pelijk dat er telkens weer nieuwe aangenvalleters opdagen. De laatste jaren meek ik dat ik er chagrij-

• • •

» De laatste jaren merk ik dat ik er chagrijnig van wordf

Nees Westerhout

secretaris buurtcomité

ning van word. Denk ik al die jaren dat ik hier woon, heb ik nog niet kunnen gunnen van het mooste aafval op de Hoed.”

Het jaar Westehout te wer oed, te melden dat er daa aan de Hoed-dijk. In Olst niet te koken valt. Maar onze huzen zijn door het verontvoingde verstoel van Olstfa en de sanering veel aamerhang-baar geworden. Een woning staat al seven jaar te koop. Een be-woonster wilde het rijn-aan niet toegen geaenbedekkingen te krij-gen door de vervuiling. Ze is ver-fulled.”

En nu doet de recente aende-king van nog meer vervuiling. „Joke kan dit nu wese? Ze hebben dus te weinig grip op de sanering. Deze vervuiling sou wch-ender in beide gebouwe moeste zijn! Ik merk aan mezelf dat ik er acherdoeking van word. Er valt niet aan te stellen dat er ongedig jaar niet opnew vervuiling wordf ondeckf.”

#saneringsterein #olasfa deadlines een nieuwe vervuiling @De_Monitor @d66 @ErikLievers #provOverijssel @volkskrant

erna jansen @bureau_erna

14

Ziekmakende bodemsanering in Olst: de zaak Olasfa

Joris IJzermans,¹⁷⁸ Michel Dückers

14.1 Inleiding

Op 31 december 2015 werd de gestelde deadline opnieuw niet gehaald en dat verbaasde de inwoners van Olst niet in het minst. Het langverwachte einde van de inmiddels tien jaar durende bodemsanering van het terrein waar voorheen de asfaltfabriek Olasfa had gestaan, werd weer vooruitgeschoven, nu zelfs voor onbepaalde tijd. Olst is een dorp aan de IJssel in de provincie Overijssel met ongeveer 5000 inwoners. De uiterwaarden van de rivier waren aan het begin van de vorige eeuw een aantrekkelijke vestigingsplaats voor de Olster Asfalt Fabriek (Olasfa). De fabriek produceerde er asfalt- en dakproducten op basis van teer. Het bedrijf startte in 1913 en ging in 1983 failliet. Na 70 jaar bedrijvigheid bleef Olst achter met de ongewenste erfenis: een lap grond, vervuild met teer en teerproducten, minerale oliën, PAK, vluchtige aromaten, fenolen, chloorfenolen en cresolen die langzaam naar de rivier bewegen. Het verontreinigd terrein is ongeveer 3 hectare groot (wat gelijk staat aan vier voetbalvelden) en enkele meters diep. In totaal is naar schatting 300.000 m³ bodem verontreinigd met ongeveer 140 ton koolwaterstoffen, zo veronderstelde men aanvankelijk. In de loop van de jaren is de mate van vervuiling verschillende malen bijgesteld tot – op dit moment – circa 615 ton. De sanering van de vervuilde grond wordt in verschillende fasen uitgevoerd en duurt nu al ruim tien

¹⁷⁸ De eerste auteur is bij de Olasfa-sanering betrokken sinds maart 2014, in meerdere rollen: als lid van de Expertgroep van het centrum voor Gezondheid & Milieu van het RIVM en later als voorzitter van de door de gemeente ingestelde klankbordgroep en tijdelijk adviseur van het college van B&W van de gemeente. Zijn aandeel in dit hoofdstuk is op persoonlijke titel.

jaar, en het einde is nog niet in zicht. De almaar voortdurende sanering brengt ernstige schade toe aan de leefbaarheid in het dorp, het vertrouwen in het openbaar bestuur en de gezondheid van omwonenden.

Figuur 14.1 Het Olasfa-terrein in 1963, bij het 50-jarig jubileum



Een crisis of ramp kan plotseling en onverwacht ontstaan en duurt meestal kort. Er zijn echter ook crises die zich langzaam ontwikkelen en zich over een langere periode voortslepen, zogenoemde *creeping crises*, vaak bestaande uit meerdere kleine crises. Deze crises zijn vaak complex van aard, duren in de regel langer dan gedacht, leiden meestal tot grote maatschappelijke onrust en leggen bestuurlijke problemen bloot. De directe, oorzakelijke gevolgen voor de volksgezondheid zijn vaak omstreden. In dit hoofdstuk beschouwen we de bodemsanering van het Olasfa-terrein: hoe het niet moet en een volgende keer beter zou kunnen.

14.2 Feitenrelaas

In 2006 wordt met de eerste fase van de bodemsanering gestart. Er worden obstakels in de bodem verwijderd en de bovenste laag van de grond wordt afgegraven tot de grondwaterspiegel, zo'n 2,5 à 3 meter diep. Omwonenden maken regelmatig melding van geur- en geluidshinder. Zij wonen ten opzichte van het terrein waar de saneringswerkzaamheden plaatsvinden aan de andere zijde van de dijk die Olst afsluit

van het IJsselwater, de Benedendijk. Hoewel er over de dijk voor hun woning een weg loopt, is de charme van het wonen aan de Benedendijk het uitzicht op de IJssel en de bossen aan de overkant (zie figuur 14.2).

Figuur 14.2 Het Olasfa-terrein in 2007



De eerste fase van de sanering (2006-2008) geschiedt zonder duidelijke communicatie met de omwonenden. Aan de bewoners is niet over de verwachte duur en de precieze aard van de werkzaamheden gecommuniceerd, noch over de mogelijke gevolgen voor de gezondheid (al had de GGD wel gewaarschuwd voor geurhinder). Ook zijn bewoners niet op de hoogte van de klachtenprocedure (werkzaamheden lopen nogal eens door in de avonduren) en van de lucht-, water- en bodemmeetingen.¹⁷⁹ Er zijn sinds 2005 wel jaarlijks informatieavonden, maar daar verstrekt de Provincie Overijssel uitsluitend technische informatie.

Na enige tijd melden omwonenden, ook van straten achter de Benedendijk, bij de huisartsen en bij de GGD IJsselland gezondheidsklachten, met name van de luchtwegen. De GGD maakt de bewoners duidelijk dat hun gezondheidsklachten kunnen samenhangen met het ervaren van geur, maar dat uit de omgevingsmonitoring en metingen in de woningen nooit een overschrijding van de gezondheidkundige

¹⁷⁹ GGD IJsselland gaf het advies om omgevingsmetingen uit te voeren conform de GGD/RIVM Richtlijn bodemsanering.

advieswaarde voor luchtkwaliteit is gebleken. Ernstige gezondheidseffecten zijn daarom niet te verwachten.

Vanwege de gebrekkige communicatie met de provincie (die in deze zowel opdrachtgever als handhaver is), kloppen de omwonenden aan bij de gemeente Olst-Wijhe (alleen verantwoordelijk voor vergunningen), die echter ten aanzien van hun klachten vrij machteloos staat. Wel onderhoudt de gemeente contact met de GGD IJsselland. Na overleg tussen deze GGD en de provincie Overijssel krijgen omwonenden met bronchiale hyperreactiviteit elders huisvesting aangeboden. Vijf gezinnen maken hiervan gebruik.

In de periode 2007-2009 wordt de bodemproblematiek meer gedetailleerd in kaart gebracht. De sterke verontreiniging blijkt zich in horizontale richting uit te strekken tot in de IJssel en in verticale richting tot een ondoorlatende bodemlaag op circa 12 meter onder het maaiveld. Midden op het bedrijfsterrein wordt puur teer aangetroffen. Het verspreidingspatroon daarvan is grillig. Het is technisch niet mogelijk om de omvang van de vervuiling preciezer te schatten.

Voor het verdere traject van de sanering, fase 2 (sanering land- en waterbodem) en fase 3 (monitoring en herinrichting), organiseert de provincie Overijssel een open inschrijving met als uitgangspunt kwaliteit, beperking van de kosten en tegengaan van overlast voor omwonenden. De 'Combinatie Olasfa' wordt uitverkoren. Deze combinatie kiest voor een deels experimentele benadering, waarbij de bodem in situ op de plaats zelf wordt verhit en de verontreiniging met een hoog vacuüm aan de bodem wordt onttrokken. Voor het uitvoeren van deze stoombehandeling zullen wel steeds opnieuw damwanden moeten worden geslagen en verwijderd.

In de periode 2009-2010 wordt het terrein over een groter oppervlak afgegraven. Ook wordt ter plaatse de IJssel gebaggerd, wat veel geurhinder veroorzaakt. De irritatie onder omwonenden over de sanering neemt toe, mede vanwege de als suboptimaal ervaren communicatie met de provincie en de uitvoerders. Bewoners treden echter niet op als één groep. Er zijn bewoners van de nieuwe huizen aan de Benedendijk, van de oudere huizen, van de straten erachter en bewoners die elders

zijn gehuisvest.¹⁸⁰ Met name de laatstgenoemde groep staat er groten-deels alleen voor, onder meer omdat andere gedupeerden de door hen ervaren gezondheidsproblemen niet (h)erkennen.

In 2011 zou worden gestart met de stoomsanering. Er doen zich echter problemen voor bij het isoleren van de damwanden; het terrein blijft vollopen met water. Zo volgen er meer uitvoeringsproblemen. Bewoners voelen zich niet of nauwelijks op de hoogte gesteld of serieus genomen. Zij hebben van de provincie Overijssel slechts een enkele ‘Bouwbrief’ ontvangen. Ook vertoont de klachtenprocedure gebreken: de uitvoerder reageert niet adequaat op meldingen van geur- en geluidshinder. Bovendien geeft het slaan van de damwanden veel overlast voor de omgeving, door trillingen en geluid.

Na twee jaar met aanloopproblemen te zijn geconfronteerd start de stoombehandeling in mei 2013. In dezelfde periode wordt bij een bewoner OPS (schildersziekte) gediagnosticeerd, wat bij dorpsgenoten tot onrust leidt. In toenemende mate worden ook andere gezondheidsproblemen toegeschreven aan de (duur van) de sanering. Er worden weliswaar lucht-, grond- en watermetingen uitgevoerd, maar bewoners klagen over de kwaliteit en intensiteit van die metingen. Individuele bewoners melden zich bij het Expertise Center Environmental Medicine (ECEMed) in Arnhem voor advies over de mogelijke relatie tussen de sanering en hun gezondheidsproblemen.

Begin 2014 doet de GGD IJsselland een beroep op de Expertgroep van het centrum Gezondheid & Milieu van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en vraagt advies of gezondheidsonderzoek noodzakelijk is. Op verzoek van de Expertgroep beoordeelt een zeer ervaren arts van het Nationaal Vergiftigingen Informatie Centrum (NVIC) de medische dossiers van vijf gezinnen (door henzelf ter beschikking gesteld). Er worden daarin geen eenduidige patronen in gezondheidsproblemen waargenomen. De Expertgroep geeft de GGD IJsselland en de gemeente Olst-Wijhe het advies om een klankbordgroep in het leven te roepen om een bijdrage te leveren aan een herstel

¹⁸⁰ In de praktijk verhuisden deze mensen meermaals, gebruikmakend van wat de provincie omschreef als een ‘coulance regeling’.

van controle bij de bewoners, waarbij alles erop gericht moet zijn dat de sanering zo spoedig mogelijk wordt beëindigd.

In september 2014 komt de klankbordgroep voor het eerst bijeen. In meerdere sessies worden boosheid en verdriet uitgewisseld; er is geen vertrouwen meer in de aanpak van de sanering, men is murw geslagen. Tegelijkertijd is er onder de bewoners (nog steeds) geen saamhorigheid. Individuen raken verstrikt in medische en juridische procedures. In tweede instantie merkt de Expertgroep op dat er onder de omwonenden sprake is van chronische stress, met alle gezondheidsgevolgen van dien, die direct in relatie staat tot de sanering en de afwikkeling ervan.

Nadat de provincie Overijssel in 2014 uitdrukkelijk had toegezegd dat de sanering met stoom uiterlijk op 31 december 2015 klaar zou zijn en dat een half jaar later fase 3 (monitoring en herinrichting) zou kunnen starten, blijven zich bij de stoombehandeling tot halverwege 2015 tegenvallers voordoen en worden er nieuwe plekken met verontreinigde grond aangetroffen. De uitvoerende Combinatie Olasfa en de provincie communiceren echter zonder enig voorbehoud dat de deadline zal worden gehaald. In het voorjaar van 2015 maakt de provincie Overijssel nog eens vier miljoen euro extra vrij om dit doel te bereiken. Pas op 8 december 2015 wordt toegegeven dat het niet gaat lukken. Er wordt geen nieuwe einddatum genoemd.

Bewoners vragen aan de provincie Overijssel een compensatie voor gederfd woongenot en de overlast. Het uiteindelijke bod van de provincie, gebaseerd op woonduur en verschillende soorten overlast, wordt afgedaan als een 'fooi'; de kwestie loopt nog. Ook vragen de bewoners een second opinion aan over de hoeveelheid vervuilde grond. Er blijkt wederom een nieuw deel van het terrein vervuild.

Problematisch blijft ook de positie van de mensen die in 2006-2007 een andere woning kregen in verband met hun gezondheidsproblemen. Ieder gezin is in de tien jaar dat zij elders wonen, met behoud van hun eigen woning in Olst, meerdere keren verhuisd, tot twintig maal in één geval. De provincie Overijssel draagt in 2015 een externe arts op om zogenoemde keukentafelgesprekken met deze gezinnen te voeren. De arts concludeert dat hij in zijn lange carrière nog nooit de ontreddering heeft gezien die hij bij deze gezinnen aantrof. Hij adviseert de provincie om individueel maatwerk toe te passen, teneinde tot een spoedige oplossing te komen. Een van de gezinnen is inmiddels

definitief naar elders verhuisd, terwijl de andere vier sterk overwegen een lange, juridische procedure te beginnen.

Figuur 14.3 Olasfa-terrein in 2015 tijdens stoomsanering¹⁸¹



Zo kwam er in 2015 dus nog geen einde aan de sanering. De bewoners voelen zich machteloos en de provincie Overijssel is weliswaar actiever geworden, maar mist (zo lijkt het) de empathie om samen met de bewoners tot een oplossing te komen. In februari 2016 verscheen een nieuw communicatieplan¹⁸² dat nu daadwerkelijk wordt nagevolgd, met maandelijks inloopavonden, bouwbriefen en een klachtenprocedure.

14.3 Een analyse van een tweetal dilemma's

De huidige aandacht voor bodem- en luchtverontreiniging en de gevolgen ervan voor de gezondheid was voorheen ongewoon. Tot in de jaren zeventig van de vorige eeuw was er nauwelijks toezicht op de kwaliteit van de Nederlandse bodem of lucht. Het zogenoemde gifschandaal (ofwel de 'giframp') in Lekkerkerk markeerde daarin een kentering. Het vormde een directe aanleiding om bodem- en luchtverontreinigingen

¹⁸¹ Foto: de Stentor.

¹⁸² Zie: *Omgeving bodemsanering Olasfa: communicatieplan 2016*. Op 26 augustus 2016 ontleend aan http://www.overijssel.nl/publish/pages/155438/communicatieplan_olasfa_februari_2016_n.pdf.

te inventariseren en de ergste gevallen met spoed aan te pakken (zie kader).

Eerdere casus van bodem- en luchtverontreinigingen

Het 'giftschandaal' in Lekkerkerk was begin jaren tachtig van de vorige eeuw de eerste zaak die de landelijke pers haalde en waar zelfs koningin Beatrix een bezoek bracht. Bewoners werden vanwege gezondheidsproblemen waar de reguliere zorg geen duidelijk antwoord op kon geven, tijdelijk elders gehuisvest (op camping Benzenidorm). De 1600 vaten gif werden binnen een jaar afgevoerd. Het vormde de opmaat voor vele bodemsaneringen op voormalige chemische industrieterreinen, zoals de Volgermeerpolder bij Amsterdam, de Coupépolder bij Alphen aan den Rijn, de Steendijkpolder in Maassluis, het Griftpark in Utrecht, het AaGrunol-terrein bij Groningen en terreinen van voormalige gasfabrieken in het hele land.¹⁸³ Het adagium luidde: vervuilde grond volledig opruimen, zeker als er woningen op of vlakbij staan.

Sterigenics in Zoetermeer

Een sterilisatiebedrijf in Zoetermeer bleek jarenlang onverdond ethyleenoxide te hebben uitgestoten, wat leidde tot bestuurlijke onrust in de gemeente (een wethouder trad af) en tot sociale onrust onder omwonenden. Na een scherp rapport van de Commissie-De Grave (2010) over de bestuurlijke gang van zaken, vooral wat betreft de handhaving en controles op milieuvoorschriften, trok het gemeentebestuur het boetekleed aan: 'Wij schamen ons diep. Onze inwoners en werknemers zijn blootgesteld aan gezondheidsrisico's en dat had nooit mogen gebeuren.'¹⁸⁴ Er werd een klankbordgroep samengesteld, waarin verontruste burgers zitting hadden en experts op verschillende terreinen. Met financiële steun van de gemeente entameerde deze klankbordgroep (a) onderzoek door het RIVM naar de gezondheidseffecten van de langjarige uitstoot van deze kankerverwekkende stof, (b) een enquête onder de bevolking naar gezondheidsaspecten en (c) een onderzoek door de GGD naar de incidentie van kanker in de omgeving. Circa twee jaar nadat een klokkenluider de crisis in gang had gezet (december 2009) keerde de rust in de gemeente terug, waarbij een rol speelde dat het Amerikaanse bedrijf naar België was verhuisd.

183 NRC, 27 januari 1997. Nieuws: Een nieuw tijdperk voor de grondsanering. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.nrc.nl/handelsblad/1997/01/27/een-nieuw-tijdperk-voor-de-grondsanering-7340145>.

184 Gemeente Zoetermeer, 2 juli 2010. Inwoners: Uitstoot schadelijke stoffen bij Sterigenics: College Zoetermeer schaamt zich diep. Op 26 augustus 2016 ontleend aan http://www.zoetermeer.nl/inwoners/uitstoot-schadelijke-stoffen-bij-sterigenics_46553/item/college-zoetermeer-schaamt-zich-diep_16153.html.

Thermphos in Vlissingen

Ook over de uitstoot van cadmium en dioxine door het fosforbedrijf Thermphos op het industrieterrein van Vlissingen, waarbij regelmatig geur vrijkwam en gekleurde wolken op de omgeving neersloegen, is een scherp rapport verschenen over het bestuurlijk falen van de provincie Zeeland, zowel wat betreft de vergunningverlening als de handhaving (Commissie-Mans, 2011). Het provinciebestuur verzette zich hevig tegen deze kritiek. Ook hier werd een klankbordgroep in het leven geroepen. Het bedrijf sloot zijn deuren in 2012, vanwege faillissement. De sanering van het zwaar vervuilde terrein duurt nog voort.

Voorbeelden van recenter datum zijn de langjarige uitstoot van C8 door het bedrijf DuPont in Dordrecht en Sliedrecht (zie RIVM, 2016) en de onzekerheid over de uitstoot van dioxine door de afvalcentrale (REC) in Harlingen, waar eveneens de onrust groot is en een klankbordgroep is ingesteld. Op het industrieterrein Moerdijk deden zich de afgelopen jaren meerdere incidenten voor, zoals de brand bij Chemie Pack (2011), een explosie bij Shell (2014) en een wekenlange uitstoot door datzelfde bedrijf van ethyleenoxide (eind 2015-begin 2016).

De sanering van het Olasfa-terrein in Olst waarmee in 2006 werd begonnen, legt een tweetal dilemma's bloot die onderling een sterke verwevenheid kennen. Ten eerste zijn er in deze casus meerdere overheden betrokken: de provincie, die opdrachtgever van de sanering is en tegelijkertijd handhaver, en de gemeente Olst-Wijhe, die verantwoordelijk is voor vergunningen. In hoeverre staat het (niet-)optreden van de verschillende overheden een behoorlijke omgang met gedupeerde burgers in de weg? Wie behartigt hun belangen?

Het tweede dilemma gaat in de kern over de vraag of er in dit soort casus sprake is van een causale relatie tussen gezondheidsproblemen en eventueel vrijgekomen stoffen. Hoe kunnen de gezondheidsklachten van gedupeerden op waarde worden geschat?

14.3.1 *Wie behartigt de belangen van gedupeerden?*

Veelzeggend voor de relatie tussen de twee betrokken bestuurslagen in de Overijsselse saneringszaak Olasfa is dat het gemeentebestuur op 8 december 2015, dus tegelijk met de omwonenden (en niet eerder), vernam dat de deadline van de sanering niet was gehaald. De provincie had de gemeente daarover niet vooraf geïnformeerd.

Bij dit type langjarige crises gaat het vaak om aspecten van gezondheid, waarvoor nu juist de gemeente, samen met de GGD, verantwoordelijk is. De Wet Publieke Gezondheid bevat een opdracht tot preventie en het doen uitvoeren van metingen van het effect van de sanering op de gezondheid.

De gebrekkige informatie-uitwisseling tussen de provincie en de gemeente en de verwarring over elkaars rollen maakten het voor de bewoners tot een lastige situatie, ook psychologisch gezien. Zij hadden nauwelijks toegang tot de provincie als opdrachtgever; voor klachten moesten zij bij de uitvoerder terecht, waar zij naar hun gevoel, zeker tijdens de tweede fase, met het nodige dedain werden behandeld. De gemeente kan – als boegbeeld van de lokale samenleving – de rol van bewaker van cohesie en vertrouwen vervullen en op een meer voor de hand liggende wijze invulling geven aan een empathische omgang met de geëmotioneerde bevolking. Door gebrek aan informatie bij de gemeente, door ontbrekende afstemming of zelfs communicatie met de provincie, staan bewoners in de kou.

Bewoners willen, zeker in een uitzichtloze context met gebrek aan overheidsempathie, vooral erkenning van hun klachten en zorgvragen. Compensatie kan hierbij een rol spelen, maar hiervoor is in ons land weinig jurisprudentie. De provincie Overijssel heeft een plan gemaakt voor een compensatieregeling, uitdrukkelijk ingeleid met het statement dat zij daartoe niet verplicht is. Dit plan was al gecommuniceerd toen overschrijding van de deadline nog niet bekend was en is door die overschrijding aanvankelijk niet veranderd of ruimhartiger geworden. Erkenning landt pas als een verantwoordelijke van de overheid ‘sorry’ zegt, liefst bij herhaling en in het openbaar en vooral bijtijds. De burgemeester van Olst-Wijhe heeft meermaals gezegd dat hij de problematiek zwaar heeft onderschat en hij onderhield (*vis-à-vis* en per e-mail) contact met zijn dorpsgenoten, maar hij was maar zeer gedeeltelijk verantwoordelijk. De provincie bleek spaarzaam in het uiten van medeleven en erkenning van het eigen aandeel.

Wat in de discussie over belangen tussen burger en overheid ook meespeelt, is de vraag met welke burger men in gesprek is over welk thema. Om de dialoog goed te laten verlopen, met een gezaghebbende vertegenwoordiging, moeten voorzieningen voor participatie en inspraak worden getroffen. Bewoners in Olst vormden geen groep, maar heb-

ben zich uiteen laten spelen. Pas in een laat stadium werd door de gemeente een klankbordgroep ingesteld en door de provincie een begeleidingsgroep, waarbij het uitsluitend om technische aspecten ging. Er zijn de nodige ervaringen opgedaan met vertegenwoordigende groepen na rampen en milieu-incidenten door instelling van deze groepen te faciliteren en hen als serieuze gesprekspartner te behandelen, zonder overigens uit het oog te verliezen dat niet alle bewoners zich vertegenwoordigd voelen of hetzelfde belang hebben. Na rampen zijn het vooral spontaan opgerichte groepen van bewoners, waar eenzelfde legitimiteitsprobleem kan spelen of er een mandaat bestaat. Na de Bijlmermeer vliegkamp ontstonden er meerdere elkaar soms beconcurrerende groepen. Na de vuurwerkramp in Enschede, de nieuwjaarsbrand in Volendam en de vliegkamp MH17 waren vertegenwoordigende groepen wél gesprekspartner voor de overheden. Een klankbordgroep samengesteld uit bewoners en experts op verschillende terreinen kan een oplossing zijn als de communicatie tussen overheid en bewoners stroef verloopt en/of als er reële resultaten moeten worden geboekt. In Zoetermeer (zie bovenstaand kader) kreeg de klankbordgroep een uitgebreid mandaat. Er vond met behulp van een professioneel onderzoeksbureau onder de bevolking van de betrokken wijken een gezondheidsenquête plaats en er werden langjarige analyses gedaan door het RIVM naar de gevolgen van de uitstoot. De resultaten werden besproken met het gemeentebestuur (zowel college van B&W als gemeenteraad). De klankbordgroep Olasfa heeft bij de bewoners het inzicht vergroot en bij kunnen dragen aan een verbetering van de communicatie met de gemeente en – meer indirect – met de provincie. Het leidde tot meer informatie, het stellen van een deadline voor het einde van de sanering en zicht op compensatie. Maar uiteindelijk werd de klankbordgroep zonder mandaat machteloos, waarbij de verschillende belangen van de verschillende groepen bewoners hebben geleid tot een implosie. Een klankbordgroep moet in een zo vroeg mogelijk stadium worden ingesteld, waarbij er een minimale vorm van mandaat (van in dit geval het gemeentebestuur) dient te zijn; een ‘praatgroep’ is weinig functioneel.

14.3.2 Gezondheidsproblemen: een direct gevolg van de sanering?

Er zijn bij de Olasfa-sanering zeker stoffen vrijgekomen, daarover is geen twijfel. De grenswaarden zijn echter niet of nauwelijks overschreden. In de buitenlucht is de kans hierop klein(er). De grenswaarden voor gevaarlijke stoffen zijn scherp gesteld, en liggen onder de norm die is vastgesteld ter bescherming van de gezondheid van mensen. Er zijn maar weinig gevallen bekend waarbij een langdurige blootstelling aan gevaarlijke stoffen in de buitenlucht tot ernstige chronische ziektes leidde, terwijl zo'n blootstelling in een afgesloten ruimte wél tot aandoeningen kan leiden. In de risicocommunicatie is men zich bewust van dit dilemma. Daarom worden boodschappen gegeven als: *de norm is niet overschreden en er is dus geen gevaar voor de volksgezondheid, maar een relatie is desondanks niet uit te sluiten*. Aan een dergelijke boodschap hebben bewoners niet veel. Het is voer voor geruchten en complottheorieën, die vaak worden gevoed door de (zelfbenoemde) experts die er altijd wel te vinden zijn en gedupeerden voorhouden dat er wel een causale relatie is tussen vrijgekomen stoffen en gezondheidsproblemen. Dat laat onverlet dat niet alleen moet worden gekeken naar chronische, lichamelijke ziektes. Mensen die murw zijn geslagen doordat zij geen weerklank vinden, die niet serieus worden genomen en zich onheus bejegend voelen, die langdurig geconfronteerd worden met veel overlast, regelmatig onaangekondigd, lopen het risico op verschijnenselen van chronische stress en die toestand kan vervolgens lichamelijke klachten met zich meebrengen. Dan is er wel sprake van een causale relatie.

Of er nu een harde causale relatie bestaat of niet, met een als reëel gepercipieerd risico in de nabijheid ligt het voor de hand dat mensen gezondheidsproblemen toeschrijven aan dat risico. Het is een typisch attributieprobleem binnen het gezondheidsonderzoek na rampen en milieu-incidenten (Yzermans et al., 2009). Het ene individu is kwetsbaarder voor het vrijkomen van stoffen, door zijn of haar constitutie en/of psychische of sociale omstandigheden. Vervolgens gaat het ene individu naar de huisarts, het andere niet. Een deel van de bewoners schrijft zijn of haar gezondheidsproblemen toe aan de sanering. Als dit punt van attributie wordt gepasseerd, volgt – bij gebrek aan een samenvattende diagnose – een rondgang door het medische circuit

waarbij soms, door artsen met niet altijd voldoende kennis ter zake, te makkelijk een relatie wordt verondersteld tussen sanering en gezondheidseffecten. Daarbij is het grote probleem dat er weliswaar geen geobjectiverde medische verklaring kan worden gegeven, maar de klachten als (zeer) ernstig en zelfs invaliderend worden ervaren. Een Catch 22 voor medici, sociaal werkers, psychologen en voor de bewoners zelf.

Aparte vermelding verdient ten slotte de problematiek rondom vervangende woonruimte. Hoewel de gronden om mensen met gezondheidsproblemen tijdelijk uit huis te plaatsen invoelbaar waren, heeft het, achteraf gezien, hun leven te veel beïnvloed. Zij raakten ontworteld en moesten het hoofd bieden aan allerlei problemen (twee huizen, vaak verhuizen, juridische procedures, financiële problemen, werkloosheid). Dat ging ten detrimente van hun gezondheid. Vanzelfsprekend was op het moment van uit huis plaatsen niet te voorzien dat de sanering zo lang zou duren, maar uiteindelijk heeft niemand in kunnen grijpen toen duidelijk werd dat een onhoudbare situatie was ontstaan. Na de vuurwerkramp werd al duidelijk dat het noodgedwongen verhuizen naar een andere woning een belangrijke risicofactor is voor het ontstaan van gezondheidsproblemen (Yzermans et al., 2005). In Olst konden de mensen nog terug naar hun eigen onverkoopbare woning, maar dat leidde steeds tot het opnieuw ervaren van gezondheidsproblemen, waarna het zoveelste onderkomen elders werd gezocht. Omdat het ook geen optie was dat de mensen met hun luchtwegproblemen aan de Benedendijk bleven wonen, is hier sprake van een reëel, moeilijk oplosbaar dilemma.

14.4 Afronding

De Wet bodembescherming (Wbb), die dateert uit 1987, legt sinds 1994 de verantwoordelijkheid voor bodemonderzoek en sanering bij de veroorzaker van de verontreiniging dan wel bij de eigenaar van de verontreinigde locatie. In het geval van Olasfa kon de schade niet op de voormalig eigenaar worden verhaald; de fabriek was immers al 23 jaar voor aanvang van de sanering failliet gegaan. De provincie Overijssel kan daarom de financiering van de sanering niet verhalen en vanzelfsprekend zijn de kosten ervan flink hoger dan aanvankelijk begroot.

Aangezien de sanering pas na lange tijd ter hand werd genomen, is het argument dat een volledige sanering, tot het laatste restje teer, de enige oplossing is, niet sterk meer. Suggesties als 'beton erover en ophouden met saneren' mogen wellicht kort-door-de-bocht lijken, maar de indruk bestaat dat men gaande de sanering in een tunnelvisie terecht is gekomen waardoor dergelijke alternatieven niet meer zijn overwogen. Enige tijd zag het ernaar uit dat de sanering in 2015 zou zijn afgerond, maar die deadline is (wederom) niet gehaald. Alternatieve paden, buiten uitzetel, zijn niet verkend. Het is typerend voor dit soort crisis; geen flitsramp maar een voortmodderende lokale tragedie in een dorp aan de rivier. Voor alle betrokkenen ontwikkelt de casus zich, voortgestuwd door de geschetste dilemma's, als een gebed zonder einde.

Exemplarisch voor deze casus is dat uit twee onderzoeksrapporten die in 2013 verschenen een verschillende conclusie volgde over de causaliteit tussen gezondheidsproblemen en de sanering. Het ECEMed, dat op verzoek van een aantal bewoners onderzoek had verricht, achtte een causale relatie tussen de sanering en de gezondheidsproblemen waarschijnlijk en derhalve schadeclaims mogelijk. In een door de provincie Overijssel opgedragen contra-expertise van het bureau Witteveen+Bos werd gesteld dat een causale relatie tussen sanering en ernstige gezondheidsproblemen onwaarschijnlijk was. Hoewel beide rapporten op dit punt dus verschillen, waren er ook aspecten waarover wel overeenstemming bestond. Zo concludeerde Witteveen+Bos dat meer aandacht had moeten worden besteed aan beheer van lucht- en waterzuivering om geur- en geluidsoverlast te beperken. Géén overschrijding van grenswaardes betekende niet dat er geen langdurige overlast is geweest voor de omwonenden. Het ECEMed kwam tot de gelijkkluidende conclusie dat bij de sanering weinig zorgvuldig is omgegaan met de belangen van de omwonenden. Men had zich bewust moeten zijn van diverse risico's voor de gezondheid en van de overlast die de sanering met zich mee zou brengen.

Overheden zouden een van tevoren uitgewerkt communicatieplan moeten hebben. Onderling en samen dienen zij beleid te hebben hoe bewoners in te lichten en hoe met klachten en zorgvragen om te gaan (één loket) om draagvlak te houden. Belangentegenstellingen en verschillen in focus worden dan op de achtergrond beslecht, het belang van de direct betrokken burgers dienend. Tevens moet er continuïteit zijn. In Olst werden bewoners te vaak geconfronteerd met 'weer een

nieuw gezicht' dat hun belangen moest vertegenwoordigen bij de provincie en de uitvoerder.

Aangezien Nederland een dichtbevolkt land is met concentraties chemische bedrijven zal een dergelijke casus zich altijd kunnen voordoen. Dat kan met uitstoot in de directe omgeving te maken hebben, blootstelling (ook in het verleden) van medewerkers of gewassen, soms jaren na sluiting van de bedrijvigheid. Een complicerende factor in die gevallen is dat het risico, de bron van zorg, grotendeels onzichtbaar is, vergeleken met mediagenieke gebeurtenissen als branden en vliegcrashes. Het gaat vervolgens vaak om onzichtbare stoffen die je wel ruikt, maar niet ziet en waarvan de grenswaarden maar zelden worden overschreden. De ironie wil dat het niet zozeer de oorspronkelijke vervuiling is die door gedupeerde bewoners als ziekmakend wordt ervaren, maar dat de percepties worden bepaald door de algehele afwikkeling. Een versterkende factor is een gebrek aan zingeving; het overkomt de bewoners die daar min of meer toevallig wonen.

Het is wellicht makkelijk geschreven, maar een attributie van gezondheidsproblemen aan (langdurige) bodem- of luchtvervuiling kan het best worden voorkomen wanneer de verantwoordelijke overheid kennis neemt van dit mogelijke proces en er vervolgens naar handelt. Het zal daarbij onverminderd ingewikkeld blijven om een balans te vinden tussen enerzijds het tonen van betrokkenheid en erkenning van de schrijnende situatie, en anderzijds de weging van objectieve feiten die minder objectief zijn dan gewenst.

In toekomstige gevallen moet door een behoorlijk optredende en samenwerkende overheid veel eerder tot een oplossing worden gekomen die de veiligheid en gezondheid van burgers niet ondergeschikt maakt aan techniek en procedures.

Literatuur

- Berndsen, M. (2015). 'Veiligheid en Justitie moet terug naar reële proporties', *NRC Handelsblad*, 20 juli, p. 18.
- Blijlevens, T., Groenewegen-Ter Morsche, K., Kobes, M., Tonnaer, C., Weges, J. & Welten, H. van (2014). *Brand in Het Lichtpunt*.
- Bottenburg, M.V., Dijk, B., Hover, P., Bakker, S., Smits, F. & Slender, H. (2015). *Evaluatie Le Grand Départ Utrecht 2015*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Bovenkerk, F. (2015). Twee Marokkanen op een scooter? Die houd ik aan. In M. Davidovic & A. Terlouw (red.), *Diversiteit en discriminatie: onderzoek naar processen van in- en uitsluiting* (p. 203-222). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bruijn, H. de (2007). *Een gemakkelijke waarheid. Waarom we niet leren van onderzoekscommissies*. Den Haag: NSOB.
- Commissie-De Grave (2010). *Rapport Sterigenics*. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.zoetermeer.nl/document.php?m=83&fileid=16095&f=fa9d3ebcaf16b46410ebea23d3ada839&attachement=1&c=15935>.
- Commissie-Eenhoorn (2016). *Conclusies en aanbevelingen onderzoeksrapport TweeSteden*. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://static.politie.nl/binaries/content/assets/politie/mijn-buurt/wijk-projecten/08/onderzoeksrapport-commissie-eeenhoorn.pdf>.
- Commissie-Hoekstra (2015). *Het rapport van de onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen openbaar ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U*.
- Commissie-Mans (2011). *Rapport Thermphos*. Op 26 augustus 2016 ontleend aan http://www.leefmilieu.nl/sites/www3.leefmilieu.nl/files/imported/pdf_s/2011-02-25_eindrapport_thermpos_commissie_mans.pdf.
- Commissie-Oosting (2015). *Het rapport van de onderzoekscommissie ontnemingschikking*.

- COT (1999). *Extreme regen, schurende ketens in het openbaar bestuur*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Drabek, T.E. (1986). *Human system responses to disaster: An inventory of sociological findings*. New York: Springer-Verlag.
- Duin, M. van & Zannoni, M. (2003). *Na de brand ... Evaluatie van de gebeurtenissen in Roermond op, en na 12 juli 2002*. Den Haag: Kluwer.
- 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 & Ponjee, A. (2014). Dreiging van een school shooting in Leiden. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2013*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M.J. van, Bos, P.L.J., Helsloot, I., Muller, E.R. & Brainich, E. (2011). Naar betere bovenregionale coördinatie, *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, nr. 5, p. 14-17.
- Evaluatiecommissie Asbestincident Roermond (2015). *Evaluatie Asbestincident Roermond*. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://www.roermond.nl/organisatie/brandroermond/evaluatie/rapportage%20asbestincident%20Roermond.pdf>.
- Fennis, B.M. (2007). *Organisatiecrisis en reputatiemanagement: de kracht van Stealing Thunder* (paper), Universiteit Twente. Op 26 augustus ontleend aan <http://www.pm.be/pdf/DeKrachtVanStealingThunder-BobFennis.pdf>.
- Ferwerda, H. & Hardeman, M. (2013). *Kijk... dan zie je het! Huiselijk geweld geteld en verdiept*. Arnhem: Bureau Beke.
- Fijen, L. (2006). *De ouders van Volendam*. Utrecht: Ten Have.
- Fijnaut, C. (2012). *Het Nationale Politiekorps. Achtergronden, controverses en toekomstplannen*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Gemeente Rotterdam (2015). *Evaluatie incident (explosie) Moddermanstraat 1 februari 2015*. Besproken in de vergadering van de raadscommissie Veiligheid, Organisatie en Financiën op 3 september 2015.
- Gemeente Utrecht (2015). *Eindrapportage Grand Départ Tour de France Utrecht 2015*. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Groenendaal, J., Bas, M. de & Helsloot, I. (2012). Twitter tijdens flitscrises: een onderbenut potentieel?, *Tijdschrift voor Veiligheid*, nr. 4, p. 3-16.
- Hagen, R. & Zoonen, E. van (2015). *De invloed van vergrijzing op brandveiligheid. Deelrapport 1: de omvang van de problematiek*.

- Hazebroek, J.C., Padje, B. van 't, Groenendaal, J., Geertsema, T. & Hagenaaers, M.A. (2015). *Situationele commandovoering bij de brandweer*.
- Helsloot, I. & Padje, B. van 't (red.) (2010). *Zelfredzaamheid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Helsloot, I. & Vlagsma, J. (2016). *Inzichten in de omgang met de risico's van asbest*. Renswoude: Crisislab.
- IFV & HAY (2015). *Sociale media-analyses van vijf kritieke momenten*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Inspectie VenJ (2015). *Gasstoring Velsen-Noord*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.
- Inspectie VenJ (2016). *De nekklem: thematisch onderzoek naar aanleiding van de toepassing van een nekklem in het Zuiderpark*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.
- Inspectie VenJ & Agentschap Telecom (2016). *Stroomstoring Noord-Holland 27 maart 2015. Lessen uit de crisisbeheersing en de telecomcommunicatie*. Den Haag/Groningen: Inspectie Veiligheid en Justitie & Agentschap Telecom.
- IOM (2016). *Fatal journeys, volume 2: Identification and tracing of dead and missing migrants*. Op 26 augustus 2016 ontleend aan https://publications.iom.int/system/files/fataljourneys_vol2.pdf.
- Ipsos (2015). *NOS Prinsjesdagonderzoek 2015*. Op 26 augustus 2016 ontleend aan http://www.ipsos-nederland.nl/uploads/documenten/15060661_Ipsos_rap_v.3.o.pdf.
- Jacobs, G. et al. (2015). *Evaluatie Politiewet 2012 in de Eenheid Oost-Nederland en landelijke thema's. Eindrapportage*. Rotterdam: RSM Erasmus Universiteit.
- Johannink, R. & Jong, W. (2009). *Daar kan ik geen mededeling over doen*. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- Jong, W. & Dückers, M.L.A. (2016). Self-correcting mechanisms and echo-effects in social media: An analysis of the 'gunman in the newsroom' crisis, *Computers in Human Behavior*, 59, p. 334-341.
- Kaptein, N.A., Kaouass, A. & Zannoni, M. (2015). *Het nieuws gegijzeld. Ervaringen en lessen naar aanleiding van het veiligheidsincident bij NOS en NPO op 29 januari 2015*. Rotterdam: COT – Instituut voor Veiligheids- en crisismanagement.
- Keijsers, F.E.M. (2007). *Woorden, maar geen daden. Een verkennend onderzoek naar Stealing Thunder als crisiscommunicatiestrategie*

- voor het openbaar bestuur (masterscriptie). Enschede: Universiteit Twente.
- Kinderombudsman (2016). *Wachten op je toekomst. Kinderen in de noodopvang in Nederland*. Den Haag: Kinderombudsman.
- Kipling, W.D., Bourgeois, M.J. & Croyle, R.T. (1993). The effects of stealing thunder in criminal and civil trials, *Law and Human Behavior*, vol. 17, nr. 6, p. 597-609.
- Kop, N. (2012). *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing* (lectorale rede). Apeldoorn: Politieacademie.
- Kruijer, F. (2014). Voorbode van geweld, *Blauw*, nr. 5, p. 44-46.
- Leun, J.P. van der, Woude, M.A.H. van der, Vijverberg, R.D., Vrijhoef, R.P.M. & Leupen, A.J. (2014). *Etnisch profileren in Den Haag? Een verkennend onderzoek naar beslissingen en opvattingen op straat*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Lippens, H. (2014). Pastorale zorg in crisismoments, *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, nr. 5, p. 48-49.
- Muijen, P.J.D.J. (2013). *Politiewet 2012*. Zutphen: Uitgeverij Paris.
- Naeyé, J. (2014). *De organisatie van de Nationale Politie*. Deventer: Kluwer.
- Nationale ombudsman (2014). *Contrasterende beelden. Onderzoek naar het optreden van politieambtenaren van bureau De Heemstraat in de Schilderswijk in Den Haag* (rapportnummer 2014/078). Den Haag: Nationale ombudsman.
- Nationale ombudsman (2015). *Rapport naar aanleiding van een klacht over de politie-eenheid Den Haag* (rapportnummer 2015/174). Op 26 augustus 2016 ontleend aan https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/rapport/2015_174.pdf.
- Nationale ombudsman (2016). *Bezoek noodopvang Heumensoord* (rapportnummer: 2016/013). Den Haag: Nationale ombudsman.
- NCTV (2014). *Handreiking aanpak van radicalisering en terrorismebestrijding op lokaal niveau*. Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.
- NCTV (2015). *Handreiking terrorismegevolgbestrijding*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Necker van Naem (2016). *Landelijk onderzoek huisvesting vluchtelingen*. Maarsbergen: Necker van Naem.

- Nuij, W. (2015). *Centraal georganiseerd – lokaal verankerd, over de organisatie, inrichting en sturing van het robuuste politiebaseteam* (masterthesis). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- OvV (2016). *Hijsongeval Alphen aan den Rijn*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Palen, L. & Liu, S.B. (2007). Citizen communications in crisis: Anticipating a future of ICT-supported public participation, *CHI 2007 Proceedings: Emergency action - San Jose, CA, USA, April 28-May 3 2007*, p. 727-735.
- Peters, F. (2014). *Stealing thunder: hoe frame je een crisis*. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.communicatieonline.nl/blog/stealing-thunder-hoe-frame-je-een-crisis>.
- Peters, K. (1999). *Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam: Boom.
- Princen, M. (2015). *De gekooide recherche*. Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker.
- Regtvoort, F. & Siepel, H. (2007). *Risico- en crisiscommunicatie: succesfactor in crisissituaties*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- RIVM (2016). *Risicoschatting emissie PFOA voor omwonenden. Locatie: DuPont/Chemours, Dordrecht, Nederland*. Bilthoven: RIVM.
- Ronchi, E. & Nilsson, D. (2013). Fire evacuation in high-rise buildings: A review of human behaviour and modelling research, *Fire Science Reviews*, 2(7), p. 1-21.
- Rosenthal, U. (1984). *Rampen, rellen, gijzelingen: crisisbesluitvorming in Nederland*. Dieren: De Bataafsche Leeuw.
- Rosmuller, N. (2005). *Analyse van dodelijke brandweerongevallen in Nederland van 1946-2003: classificatie naar tijdsdruk en aard van de inzet* (Paper NVVK Congres). Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.ifv.nl/kennisplein/brandonderzoek/publicaties/analyse-van-dodelijke-brandweerongevallen-in-nederland-van-1946-2003#>.
- Ruff, O.J. (2002). *De rol van de kerk bij een ramp*. Utrecht: Kerk in actie.
- Scholten, A., Helsloot, I. & Vlagsma, J. (2015). *Systeemevaluatie NOS incident. Wat zijn leerpunten voor de toekomst voor het (bestuurlijk) optreden bij een acute terreurdreiging?* Renswoude: Crisislab.
- Sluis, A. van, Cachet, L. & Ringeling, A. (2016, forthcoming). Balancing the national and the local. Assessing changes to the governance and the democratic control of the Dutch police, *Policing & Society*.

- Storkenburg, N. (2015). Ik laat je nooit meer met rust, *Elsevier*, jrg. 71, nr. 35, p. 28-29.
- Terpstra, J.B., Foekens, P. & Stokkom, B.A.M. van (2015). *Burgemeesters over hun Nationale Politie*. Den Haag: Stichting Maatschappij en Veiligheid.
- Terpstra, J., Duijveveldt, I. van, Eikenaar, T., Havinga, T. & Stokkom, B. van (2016). *Basisteam in de nationale politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*. Nijmegen: Politie & Wetenschap/Radboud Universiteit Nijmegen.
- Tonnaer, C. & Hagen, R. (2015). *Brand in De Notenhout*. Arnhem: Brandweeracademie/Veiligheidsregio Gelderland-Zuid.
- Torre, E.J. van der, Gieling, M., Holvast, R., Vlek, G.C.K. & Lanza, R. (2015). *De lokale positie van de nationale politie. Een eerste verkenning*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Veld, R. in 't (2015). Over de reorganisatie van de politie: enige bestuurskundige observaties, *Tijdschrift voor de Politie*, jrg. 77, nr. 10, p. 15-17.
- VenJ (2015). *Herijking realisatie van de nationale politie (Herijkingsnota)*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Wijk, R. de (2016). De structuur van crisisbeheersing. In G. Ludden & F. Zaaier (red.), *Grip op crisis: van klassieke rampenbestrijding naar moderne crisisbeheersing*. Almen: SVDC.
- Wijkhuijs, L.J.J., Galloway, G.A., Kromhout, M.H.C., Welle, I.C. van der & Smit, M. (2011a). *Pardon? Evaluatie van de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet*. Den Haag: WODC.
- Wijkhuijs, V., Kromhout, M., Jennissen, R. & Wubs, M. (2011b). Asielzoekers. In R. Jennissen (red.), *De Nederlandse migratiekaart. Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen* (p. 177-250). Den Haag: WODC.
- Wijngaert, L. van de (2015). *Man met wapen eist zendtijd. Journaal gaat niet door. Een twitteranalyse*. Enschede: Universiteit Twente.
- Williams, K. & Dolnik, L. (2001). Revealing the worst first: Stealing thunder as a social influence strategy. In J. Forgas & K. Williams, *Social influence. Direct and indirect processes*. Philadelphia: Psychology Press.
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. & Davis, I. (1994). *At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters*. London/New York: Routledge.

- Yzermans, C.J., Donker, G.A., Kerssens, J.J., Dirkzwager, A.J.E., Soeteman, R.J.H. & Veen, P.M.H. ten (2005). Health problems of victims before and after disaster: a longitudinal study in general practice, *International Journal of Epidemiology*, 34, p. 820-826.
- Yzermans, C.J., Berg, B. van den & Dirkzwager, A.J.E. (2009). Psychological health problems after disasters. In Y. Neria, S. Galea, F.H. Norris (eds.), *Mental health and disasters* (p. 67-93). Cambridge: Cambridge University Press.

Afkortingen

AGS	Adviseur gevaarlijke stoffen
AZC	Asielzoekerscentrum
Cao	Collectieve arbeidsovereenkomst
CASE	Commissie Afstemming Stedelijke Evenementen
CoPI	Commando Plaats Incident
CvD	Commandant van Dienst
DPG	Directeur Publieke Gezondheid
ECEMed	Expertise Center Environmental Medicine
EOD	Explosieven Opruimingsdienst Defensie
EU	Europese Unie
GAGS	Gezondheidskundig adviseur gevaarlijke stoffen
GBT	Gemeentelijk beleidsteam
GGD	Gemeentelijke gezondheidsdienst
GHOR	Geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio
GRIP	Gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
LCMS	Landelijk crisismanagementsysteem
MKA	Meldkamer Ambulancezorg
NCC	Nationaal Crisiscentrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NVIC	Nationaal Vergiftigingen Informatie Centrum
OM	Openbaar Ministerie
OvV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
RBT	Regionaal beleidsteam
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ROT	Regionaal operationeel team
RWS	Rijkswaterstaat
SGBO	Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden
SIS	Slachtofferinformatiesystematiek

TGO	Team Grootschalig Onderzoek
VenJ	Veiligheid en Justitie
Wbb	Wet bodembescherming
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Over de auteurs

Lex Cachet, voormalig universitair hoofddocent Bestuurskunde,
Erasmus Universiteit Rotterdam

Michel Dückers, senior onderzoeker Rampen en crises (Nivel) en senior
beleidsadviseur (Impact)

Menno van Duin, lector Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

Renate den Elzen, adviseur Crisiscommunicatie & sociale media,
Crisiscommunicatieteam Nationale Politie

Régis Flohr, trainee, Instituut Fysieke Veiligheid

Dick van Gooswilligen, hoofd Crisiscommunicatieteam, Nationale
Politie

René Hagen, lector Brandpreventie, Instituut Fysieke Veiligheid

Joris IJzermans, senior onderzoeker Acute zorg en rampen, Nivel

Jos Ketelaars, coördinator Crisis- en beveiligingsbeleid, Waternet

Edith Leentvaar, hoofd Bureau GHOR en clusterhoofd Vakbekwaamheid
& Evalueren, Veiligheidsregio Fryslân

Rik Radstake, predikant protestantse wijkgemeente Rotterdam-
Schiebroek

Anouk Ros, trainee, Instituut Fysieke Veiligheid

Charlotte van Ruijven, trainee, Instituut Fysieke Veiligheid

Clemon Tonnaer, onderzoeker Brandweeracademie, Instituut Fysieke
Veiligheid

Tamo Vogel, trainee, Instituut Fysieke Veiligheid

Vina Wijkhuijs, senior onderzoeker Lectoraat Crisisbeheersing,
Instituut Fysieke Veiligheid

Hans Zuidijk, plv. regionaal commandant, Brandweer Hollands Midden

