

# Lessen uit crises en mini-crisis 2017



**Redactie**  
Menno van Duin  
Vina Wijkhuijs  
Wouter Jong

**Boombestuurkunde**

In dit zesde jaarboek in de reeks *Lessen uit crises en mini-crisis* komen vijftien bijzondere gebeurtenissen uit het jaar 2017 aan bod. Natuurlijk zijn dat de Turkije-rel, de huldiging van Feyenoord, de sluiting van camping Fort Oranje en de onrust die ontstond over fipronil in eieren. Maar ook wordt aandacht geschonken aan de noodhulp aan Sint Maarten nadat orkaan Irma over Caribisch Nederland getrokken was, aan de zoektocht naar Anne Faber en de branden in de varkensstal in Erichem en het Holland Casino in Groningen.

In elk hoofdstuk wordt een dilemma of thema beschouwd dat ook in toekomstige situaties een rol zou kunnen spelen. Bestuurders en professionals werkzaam op het terrein van crisisbeheersing en veiligheidsmanagement kunnen hier hun voordeel mee doen.

Het inleidende hoofdstuk schetst de rode draden uit de casus. Centrale thema's zijn: omgaan met maatschappelijke onrust en de onzekerheid van risico's, de rol van de veiligheidsregio's en de soms schurende relatie tussen bestuurslagen, de timing van ingrijpen en crisiscommunicatie.



ISBN 978-94-6236-888-0



9 789462 368880 >

## Lessen uit crises en mini-crisis 2017



# Lessen uit crises en mini-crisis 2017

*Redactie*

Menno van Duin

Vina Wijkhuijs

Wouter Jong

Boom bestuurskunde

Den Haag

2018

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2018 Menno van Duin, Vina Wijkhuijs & Wouter Jong | Boom bestuurskunde

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

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

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

ISBN 978-94-6236-888-0  
ISBN 978-94-6274-958-0 (e-book)  
NUR 741

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

## Inhoud

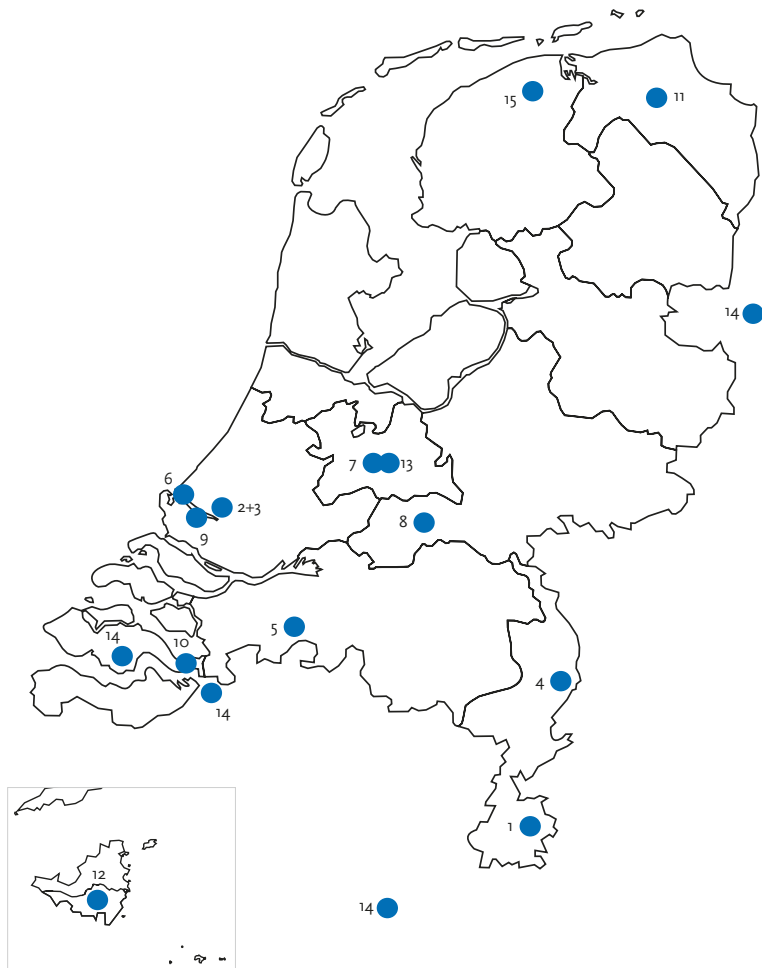
<b>Wat kunnen we leren van de casus uit 2017?</b>	<b>9</b>
<i>Menno van Duin, Wouter Jong, Vina Wijkhuijs</i>	
<b>1 De zelfdoding van de Heerlense jongen Tharukshan</b>	<b>37</b>
<i>Menno van Duin, Saskia Wijsbroek</i>	
<b>2 De Turkije-rel: een schouwspel voor en achter het Turkse consulaat</b>	<b>57</b>
<i>Vina Wijkhuijs</i>	
<b>3 Feyenoord kampioen, en wat daarbij kwam kijken ...</b>	<b>77</b>
<i>Menno van Duin, Jana Domrose</i>	
<b>4 Dodelijk ongeval bij VenloStormt</b>	<b>89</b>
<i>Menno van Duin, Renee Linck, Vina Wijkhuijs</i>	
<b>5 De sluiting en ontruiming van camping Fort Oranje</b>	<b>103</b>
<i>Vina Wijkhuijs, Menno van Duin, Teun Eikenaar</i>	
<b>6 Cyberaanval op Maersk</b>	<b>119</b>
<i>Menno van Duin, Jimmy Maan</i>	
<b>7 Fipronil in eieren</b>	<b>131</b>
<i>Wouter Jong</i>	
<b>8 Brand in een mega-varkensstal te Erichem</b>	<b>147</b>
<i>René Hagen, Marije Bakker</i>	

<b>9</b>	<b>Crisiscommunicatie tijdens drie incidenten in de Rotterdamse Botlek</b>	<b>161</b>
	<i>Marije Bakker, Lindy Schotman</i>	
<b>10</b>	<b>Stranding van een containerschip bij Bath</b>	<b>179</b>
	<i>Wouter Jong</i>	
<b>11</b>	<b>Brand bij Holland Casino Groningen</b>	<b>193</b>
	<i>Wouter Jong, Cyriel Hamstra</i>	
<b>12</b>	<b>Noodhulp na orkaan Irma: de eilanden binnen het koninkrijk</b>	<b>205</b>
	<i>Vina Wijkhuijs, Menno van Duin, Wouter Jong, Jana Domrose</i>	
<b>13</b>	<b>De vermissing van Anne Faber</b>	<b>233</b>
	<i>Menno van Duin, Marije Bakker, Vina Wijkhuijs</i>	
<b>14</b>	<b>Communiceren over stralingsrisico's: een kernactiviteit</b>	<b>249</b>
	<i>Marleen Kraaij-Dirkzwager, Lars Roobol, Lodewijk van Dooren, Herman Schreurs, Liesbeth Claassen</i>	
<b>15</b>	<b>Sinterklaas en natuurlijk (vooral) Zwarte Piet</b>	<b>267</b>
	<i>Menno van Duin, Jana Domrose</i>	
	<b>Literatuur</b>	<b>283</b>
	<b>Afkortingen</b>	<b>291</b>
	<b>Over de auteurs</b>	<b>295</b>





Locaties casus 2017



## Wat kunnen we leren van de casus uit 2017?

*Menno van Duin, Wouter Jong, Vina Wijkhuijs*

### Inleiding

Dit is het zesde jaarboek *Lessen uit crises en mini-crisis*, waarin vijftien bijzondere gebeurtenissen uit het jaar 2017 worden beschreven en beschouwd. Het oogmerk van de reeks jaarboeken is om uit de gebeurtenissen lessen te trekken, ook door ze in hun onderlinge verband te bezien. Daarnaast willen wij met de variëteit aan gebeurtenissen laten zien dat gemeenten, hulpdiensten en anderen met veel verschillende soorten van mini-crisis geconfronteerd kunnen worden. Voordat we in dit inleidend hoofdstuk ingaan op de rode draden uit de casus, schetsen we eerst een tijdsbeeld van het jaar 2017 en geven we een korte introductie van de casus die in dit jaarboek aan de orde komen.

### Het jaar 2017

Het jaar 2017 begon winters met ijzel en sneeuw en er werd geschaatst. In Amerika werd Donald J. Trump op 20 januari 2017 beëdigd als 45e president van de Verenigde Staten. De wereld keek met enige verbazing naar de manier waarop hij communiceert; het begrip *fake news* (nepnieuws) werd een term die met grote regelmaat de kranten haalde. Al vanaf de eerste dag was het raak. Op foto's van de inauguratie was te zien dat deze veel minder druk was bezocht dan voorgaande inauguraties. Wordvoerder Sean Spicer was desalniettemin stellig en zei dat het de drukst bezochte inauguratie ooit was. Het leidde alom tot verwondering en verbijstering, maar ook tot de vraag waar dit presidentschap toe zou leiden. Trump nam al bij aanvang een aantal onorthodoxe

maatregelen, die van tijd tot tijd tot internationale ophef leidden. Een van de meest in het oog springende maatregelen was een inreisverbod voor mensen uit een aantal moslimlanden, wat nationaal en internationaal tot grote verontwaardiging leidde. Ook liep de spanning op tussen Amerika en Noord-Korea. Noord-Korea noemde Trump ‘een gestoorde gek’, andersom kreeg Kim Jung-un de bijnaam ‘Rocketman’.

Op 26 augustus bereikte orkaan Harvey de staat Texas, waarna grote delen van Houston onder water kwamen te staan. De stad bleek niet voorbereid op de overstromingen die ontstonden door de enorme regenval na de orkaan. De moerassen rond de stad die vroeger het water konden absorberen, zijn volgebouwd; het water kon geen kant op. Korte tijd later werd Sint Maarten getroffen door orkaan Irma, die pal over het eiland trok. De schade in het Caribisch gebied was enorm. In dit jaarboek schetsen we uitgebreid hoe nadien de noodhulp aan het Caribisch deel van het Nederlandse Koninkrijk op gang kwam.

Een ongekend effect werd ook tweegebracht door een artikel in *The New York Times* in oktober 2017 over de seksuele wandaden van filmproducent Harvey Weinstein. Volgens getuigenissen van verschillende vrouwen had hij hen onder valse voorwendselen naar een hotelkamer gelokt en seksueel geïntimideerd of aangerand. De ontmaskering van Weinstein leidde tot de #MeToo-beweging: in de maanden die volgden zouden nog andere mannen (van wereldfaam) aan de schandpaal worden genageld. Hoelang de #MeToo-beweging zal blijven bestaan, is de vraag. De ervaring leert immers dat we altijd weer zo snel mogelijk terug willen naar ‘normaal’.<sup>1</sup>

In verschillende Europese landen waren er in de loop van 2017 verkiezingen. De grote vraag daarbij was of rechtspopulisten met een anti-Europese agenda zouden winnen, maar die overwinning bleef uit. In Duitsland won Merkel, in Frankrijk Macron. In het Verenigd Koninkrijk gokte Theresa May, maar verloor. Om haar mandaat bij de Brexit-onderhandelingen te vergroten, had ze nieuwe verkiezingen uitgeschreven. Ze won wel de verkiezingen, maar met een minder grote marge dan gehoopt. De Noord-Ierse DNP bleek nodig om een coalitie

1 Lees bijvoorbeeld het voortreffelijke essay van Joyce Roodnat in *NRC Handelsblad* van 13/14 oktober 2018, ‘#MeToo gaat door: Want nog steeds wordt er weggekeken’.

te vormen, waardoor de onderhandelingen met de EU eerder moeilijker dan makkelijker zouden worden.

Daarnaast kreeg het Verenigd Koninkrijk enkele ingrijpende gebeurtenissen te verwerken. Op 22 maart reed een auto in op een groep mensen op de Westminster Bridge; vijf mensen werden gedood. Twee maanden later, op 22 mei, ging in de Manchester Arena kort na afloop van een optreden van Ariana Grande een bom af, waardoor 22 veelal jonge mensen om het leven kwamen. Een paar weken later, op 3 juni, reed op de London Bridge een bestelwagen in op voetgangers. Nadat het voertuig iets verderop tot stilstand was gekomen, gingen de inzittenden omstanders met messen te lijf. Bij deze aanslag werden 8 mensen gedood en raakten 48 mensen gewond. Vervolgens brak op 14 juni in Londen brand uit in de Grenfell Tower. De brand in de Londense woontoren, die 81 mensen het leven kostte, was een typisch voorbeeld van een ramp waarvan vooral de zwakkeren in de samenleving de dupe werden.<sup>2</sup> Nadien volgde een onderzoek naar de brandveiligheid van gevelplaten. In de Grenfell Tower bleken deze platen niet brandwerend te zijn, waardoor het pand in mum van tijd in lichterlaaie stond. In een online publicatie stelt lector Brandveiligheid René Hagen dat wij ons in Nederland daarover minder zorgen hoeven te maken, omdat de toegepaste gevelbekleding in Nederland niet mag worden gebruikt. Van belang acht hij vooral dat de eisen voor de vluchtroutes in gebouwen worden herzien, aangezien verschillende bestaande vluchtroutes veel risicovoller zijn dan wat de wetgever met het *Bouwbesluit 2012* heeft beoogd (Hagen, 2017).

Verder kende ook Spanje een turbulent jaar. Op 17 augustus reed in Barcelona een busje in op een groep mensen op de Ramblas, middenin het toeristische hart van de stad. Daarbij kwamen zestien mensen om het leven en raakten honderdtwintig mensen gewond. Nog geen twee maanden later zou de Catalaanse hoofdstad om andere redenen wereldnieuws zijn. Op 1 oktober stemden de Catalanen, zeer tegen de wil van de Spaanse regering, per referendum voor onafhankelijkheid. Nadat het Catalaanse parlement, na enig aarzelen, op basis van de verkiezings-

2 Zie hierover de blog van Menno van Duin van 19 juni 2017 'Brand in woontoren Londen: over genegeerde signalen en een terrorisme-bias'. Te raadplegen via <https://www.ifv.nl/kennisplein/crises-en-crisisbeheersing/nieuws/menno-van-duin-blogt-brand-in-woontoren-londen-over-genegeerde-signalen-en-een-terrorisme-bias>.

uitslag de onafhankelijkheid van Catalonië had uitgeroepen, werd de president van Catalonië, Carles Puigdemont, door de Spaanse regering uit zijn ambt gezet en zocht hij zijn toevlucht in België. De 72-jarige Kroaat Slobodan Praljak zocht op zijn eigen en bijzondere wijze zijn toevlucht tot cyaankali, een dodelijk gif dat hij innam nadat hij door het Joegoslaviëtribunaal in hoger beroep was veroordeeld voor de oorlogsmisdaden die hij begin jaren negentig in Bosnië had gepleegd.

In Nederland stonden de eerste maanden van 2017 in het teken van de Tweede Kamerverkiezingen die op 15 maart zouden plaatsvinden. In de peilingen gingen de VVD en PVV nek aan nek. GroenLinks-leider Jesse Klaver was een rijzende ster. Hij zou bij de verkiezingen een recordaantal (van veertien) zetels voor zijn partij weten binnen te halen. In de laatste week van de verkiezingscampagne liepen de spanningen tussen Nederland en Turkije hoog op. In de aanloop naar een Turks referendum over een omstreden wijziging van de Turkse Grondwet deden Turkse ministers diverse Europese landen aan; zo ook wilden zij een bezoek aan Nederland brengen. Het Nederlandse kabinet – met premier Rutte voorop – stak daar echter een stokje voor. Het leidde tot een forse diplomatieke rel.

De uitkomst van de Tweede Kamerverkiezingen, waarbij de VVD weliswaar acht zetels verloor maar de grootste partij bleef, kende vervolgens een lange nasleep. De formatie tussen de coalitiepartijen VVD, CDA, D66 en ChristenUnie werd pas in het najaar afgerond. Nog voordat het derde kabinet-Rutte op 26 oktober zou aantreden, trad een tweede VVD-minister in 2017 af. Nadat eerst minister Van der Steur van Veiligheid en Justitie op 26 januari was opgestapt vanwege de ‘doofpotaffaire rond de Teeven-deal’, diende minister Hennis van Defensie op 3 oktober haar ontslag in. Zij achtte zich als minister verantwoordelijk voor het feit dat in 2016 bij een oefening in Mali twee militairen waren omgekomen. De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) had hierover een vernietigend rapport uitgebracht dat tot haar politieke val leidde: de defensieorganisatie zou tijdens de missie in Mali ernstig tekort zijn geschoten in de zorg voor de veiligheid van uitgezonden Nederlandse militairen (OvV, 2017).

Andere opmerkelijke gebeurtenissen waren onder meer de komst van twee Chinese reuzenpanda's, Xing Ya en Wu Wen, naar Ouwehands

Dierenpark in Rhenen. Het bracht een ware ‘hype’ teweeg. Het dierenpark zag het bezoekersaantal in 2017 met 20 tot 25 procent toenemen tot een record van ruim één miljoen, maar ook andere dierenparken zouden meer bezoekers trekken dan het jaar ervoor.<sup>3</sup> Ook waren er lange wachtrijen op Schiphol. Mensen misten hun vlucht, omdat de infrastructuur van de luchthaven de groei van passagiersvluchten nauwelijks kan bijbenen. De luchthaven hoopt over enkele jaren over een extra pier en een nieuwe terminal te beschikken. Op een andere luchthaven waren er eveneens problemen, zij het van een ander soort. Op Eindhoven Airport stortte op 27 mei het parkeerdek in van een parkeergarage in aanbouw. De constructie van de vloer bleek onvoldoende sterkte te bieden. Her en der werden in Nederland gebouwen afgesloten, omdat de stevigheid van de vloeren van hetzelfde type ter discussie kwam te staan. De OvV concludeerde in zijn rapport over het voorval dat bij de bouw van de parkeergarage (die onder hoge tijdsdruk had plaatsgevonden) onvoldoende rekening was gehouden met het afwijkende ontwerp van de vloer (OvV, 2018a). ‘Het ontbrak aan een centrale partij die zicht had op de risico’s van het gehele bouwproces’, aldus de OvV.

Rond Pinksteren was Nederland in de ban van de vermissing van Romy en Savannah, twee veertienjarige meisjes die in dezelfde week vermoord werden teruggevonden. Omdat beiden in de omgeving van Amersfoort woonden, werd door menigeen een verband verondersteld. Maar al snel bleek dat het twee losstaande zaken waren. In het najaar leidde de vermissing van Anne Faber tot veel commotie en was de schok groot toen na anderhalve week zoeken – waarbij honderden mensen hadden meegeholpen – duidelijk werd dat ook zij door geweld om het leven was gebracht.

2017 was ook het jaar waarin koning Willem-Alexander zijn vijftigste verjaardag vierde. In een openhartig tv-interview met Wilfried de Jong, waarin de koning terugblikte op zijn levensjaren, gaf hij aan de val van de Berlijnse muur (9 november 1989) en de aanslag op de Twin Towers (11 september 2001) als twee belangrijke keerpunten in de recente Westerse geschiedenis te beschouwen. Ook stond hij stil bij de rouwverwerking na de MH17-ramp en het overlijden van zijn broer, prins Friso. Het interview, waarover kijkers zeer te spreken waren, leverde Wilfried de

3 ‘Chinese panda’s blijken geen melkkoe’, *de Volkskrant*, 1 mei 2018.

Jong een nominatie op voor de Sonja Barend Award. Die prijs viel hem uiteindelijk niet te beurt, maar werd toegekend aan Janine Abbring voor haar interview met burgemeester Eberhard van der Laan in het programma *Zomergasten*. De burgemeester van Amsterdam, die eerder bekend had gemaakt dat hij ernstig ziek was, ging onder meer in op de situatie van Abdelhak Nouri. De Ajax-speler was op 8 juli tijdens een oefenwedstrijd in Oostenrijk plotseling in elkaar gezakt. Hij raakte in coma en bleek ernstige en blijvende hersenschade te hebben opgelopen. In wat Abdelhak Nouri was overkomen, beschouwde Van der Laan ook het positieve: de verbroedering tussen supportersgroepen. ‘Met Feyenoorders en PSV’ers, tussen de F-siders en de Marokkanen.’ Slechts enkele maanden na het interview, op 5 oktober, zou Van der Laan overlijden.

Op sportief gebied werden bijzondere prestaties geleverd door onder meer de voetbalvrouwen. De Oranje Leeuwinnen werden Europees kampioen. Miedema, Martens en Van de Sande waren opeens bekende namen. Tom Dumoulin maakte faam door als eerste Nederlandse man de Giro d’Italia te winnen. Het leverde hem de titel ‘sportman van het jaar’ op. In die verkiezing moest hij het opnemen tegen Sven Kramer, die in 2017 voor de negende keer zowel Europees als wereldkampioen allround werd. Ook Formule 1-coureur Max Verstappen was genomineerd vanwege zijn overwinningen in Maleisië en Mexico. Zeilster Marit Bouwmeester prolongeerde haar Europese titel en werd voor de derde keer in haar carrière wereldkampioen. Wielrenster Anna van der Breggen won voor de twee keer de Giro Rosa en kwam als eerste over de streep in de Amstel Gold Race, de Waalse Pijl en Luik-Bastenaken-Luik. Desondanks ging de titel ‘sportvrouw van het jaar’ naar Daphne Schippers, die haar wereldtitel op de tweehonderd meter wist te prolongeren.

## De casus van 2017

### *Maatschappelijke onrust*

Vijf hoofdstukken in dit jaarboek gaan in op situaties van maatschappelijke onrust. In het eerste hoofdstuk gaat het over de maatschappelijke verontwaardiging die ontstond toen bekend werd dat een middelbare scholier uit Heerlen – die in 2010 met zijn familie vanuit Sri Lanka als vluchteling naar Nederland was gekomen – in de kerstvakantie (op



8 januari 2017) een einde aan zijn leven had gemaakt. Pesterijen via de sociale media speelden daarbij een rol. Mede om die reden werd er ruim aandacht aan de zelfdoding besteed, zowel in de media als in de landelijke politiek. In het hoofdstuk worden, op basis van een inspectierapport dat naar aanleiding van deze suïcide is opgesteld, de aanloop en het optreden van betrokken instanties besproken. In het desbetreffende rapport wordt geconcludeerd dat door betrokken personen en instanties (de school, gemeente en huisartspraktijk) te weinig informatie is gedeeld en te weinig integraal is samengewerkt. Aangezien ook in eerdere inspectierapporten over andere dramatische gebeurtenissen met jeugdigen een gelijkkluidende conclusie is getrokken, gaat het inspectierapport voorbij – zo stellen de auteurs – aan het feit dat het betrokkenen mogelijk aan expertise ontbreekt om te handelen. Een integrale aanpak kan wenselijk zijn, maar het is minstens zo belangrijk dat een van de actoren op basis van voldoende inzicht werkelijk handelt.

Het tweede hoofdstuk gaat over de eerdergenoemde diplomatieke spanningen tussen Nederland en Turkije en de onrust die dat in met name Rotterdam teweegbracht. Terwijl Nederland zich in het voorjaar van 2017 opmaakte voor de Tweede Kamerverkiezingen, stonden er ook in Turkije verkiezingen voor de deur. Het ging in Turkije alleen niet om parlementsverkiezingen, maar om een referendum over een ingrijpende grondwetswijziging. Premier Erdogan en zijn partij wilden ook onder Turken in Nederland zo veel mogelijk ‘ja-stemmers’ voor het referendum werven. Het Nederlandse kabinet stelde echter geen prijs op de komst van een Turkse minister naar Nederland voor dit doel. Toen er op 11 maart toch een Turkse minister in Rotterdam arriveerde, was zorgvuldigheid geboden om de situatie niet uit de hand te laten lopen. Zelden kende een (mini-)crisis een zo complexe politieke lading. Premier Erdogan had onmiskenbaar belang bij alle verwar- ring en commotie en het is niet uit te sluiten dat hetzelfde ook voor premier Rutte gold. In het hoofdstuk wordt de situatie belicht vanuit het perspectief van de lokale driehoek. Die diende er rekening mee te houden dat het een – door het kabinet – ongewenst geacht bezoek van een buitenlandse minister betrof, aan wie formeel de toegang tot Nederland was geweigerd, terwijl ruim duizend mensen gehoor hadden gegeven aan de oproep van de Turkse regering om voor een campagne- toespraak naar het Turkse consulaat in Rotterdam te komen. Het hoofdstuk gaat in op het dilemma hoe de openbare orde te handhaven

binnen de randvoorwaarden van diplomatieke omgangsvormen en het demonstratierecht. Hoe is daar – voor het oog van de internationale pers – mee omgegaan?

Maatschappelijke onrust was er ook op en rond de Brabantse camping Fort Oranje. Bij een camping denken wij meestal aan een speelweide en een mooi zwembad, tenten, caravans en spelende kinderen; het pure vakantiegevoel. Hoe anders was de situatie op Fort Oranje, waar een kleine duizend personen min of meer permanent in veelal vervallen caravans woonden. De camping waarmee wij allen via de SBS-serie ‘Camping of krottenwijk?’ kennis konden maken, was in feite een ‘last resort’ voor diegenen die een reguliere woning niet konden betalen of vanwege overlast door gemeenten of woningcorporaties waren weggestuurd. Op Fort Oranje werd een deel van de absolute onderkant van de samenleving als het ware aan zijn lot overgelaten. De gemeente Zundert had al meerdere keren – onder andere via juridische procedures – aangekaart dat de camping moest worden opgeknapt en de caravans onderhouden moesten worden. Anders zou de camping beter kunnen worden gesloten. Net voor aanvang van de zomervakantieperiode escaleerde de situatie: op 22 juni besloot de exploitant zelf, in reactie op voorgenomen maatregelen van de gemeente, ‘de stekker eruit te trekken’, waardoor honderden bewoners plotseling op straat dreigden te komen staan. Er was sprake van een ‘sociale calamiteit’ die om stevig optreden van de overheid vroeg. Er werd (om verschillende redenen) opgeschaald naar GRIP-4. Hoewel de burgemeester van Zundert in positie bleef en richting bewoners en de media het boegbeeld zou blijven, gingen daarmee formeel wel bestuurlijke bevoegdheden over naar de voorzitter van de veiligheidsregio. Het bleek nog knap lastig om daar in de hectiek van het moment rekening mee te houden. Vervolgens werkten de gemeente, GGD, politie en veiligheidsregio maandenlang in GRIP-3 om de situatie te normaliseren en voor bewoners een passend onderdak te organiseren. Dat is uitzonderlijk lang en in Nederland niet eerder voorgekomen. Waarom bleef zo’n lange periode van opschaling bestaan? In het hoofdstuk wordt ook op die vraag ingegaan.

Een gebeurtenis die vervolgens velen in het najaar van 2017 beroerde, was de vermissing van Anne Faber. Vanaf eind september was bijna twee weken lang alle aandacht gericht op wat er in Den Dolder en omgeving gebeurde om haar te vinden. Niet alleen pakte de politie de vermissing al snel serieus op, ook familieleden en vrienden gingen

georganiseerd aan de slag met het verzamelen van informatie en het organiseren van zoektochten. Gaandeweg werkten de politie en familie steeds intensiever samen en was er daadwerkelijk sprake van co-creatie. Dat neemt niet weg dat daarbij – welhaast vanzelfsprekend – bepaalde dilemma's speelden. Opsporingsonderzoek vereist zorgvuldigheid en met verkregen informatie moet vertrouwelijk worden omgegaan. In het hoofdstuk wordt beschreven hoe politie en familie hun samenwerking invulling hebben gegeven.

Tegen het einde van het jaar maakten wij ons op voor de jaarlijkse intocht van Sinterklaas. De nationale Sinterklaasintocht zou dit jaar op 18 november plaatsvinden in Dokkum. Hoewel deze Friese plaats op ruime afstand van de Randstad ligt, was dit voor anti-Zwarte Pietdemonstranten geen bezwaar om naar Dokkum af te reizen, om daar hun proteststem te laten horen tegen de figuur van Zwarte Piet. In hun ogen is deze figuur een discriminatoire stereotypering van mensen met een donkere huidskleur. Zij hadden vooraf hun demonstratie aangemeld en met de gemeente overleg gehad. Nog voordat zij echter Dokkum bereikten, werden de drie bussen met anti-Zwarte Pietdemonstranten op de A7 tot stilstand gebracht door een groep tegendemonstranten, merendeels afkomstig uit Friesland, die met auto's de snelweg blokkeerden. De politie kwam tussenbeide en zou de anti-Zwarte Pietdemonstranten naar Dokkum begeleiden. Ondertussen waren er echter signalen binnengekomen dat zich onder het publiek in het centrum van Dokkum tegendemonstranten bevonden, die mogelijk zwaar vuurwerk bij zich hadden. Terwijl Sinterklaas door de burgemeester welkom werd geheten, besloot de locoburgemeester in het crisisteam een noodbevel af te geven, waardoor de geplande anti-Zwarte Pietdemonstratie niet door kon gaan. Dat is op zich natuurlijk al een merkwaardig verschijnsel; dat twee personen tegelijkertijd hetzelfde ambt (kunnen) vervullen. Ernstiger in dit geval was echter dat de anti-Zwarte Pietdemonstranten het recht werd ontnomen om te demonstreren. Had dit wellicht voorkomen kunnen worden?

### *Volksgezondheid*

In het vorige jaarboek is uitgebreid aandacht besteed aan mini-crisis op het terrein van volksgezondheid. In 2016 waren bijvoorbeeld het rubbergranulaat op kunstgrasvelden en de uitstoot van DuPont/Chemours in Dordrecht thema's waarover men zich zorgen maakte. In

2017 ging het vooral om fipronil-eieren en radioactieve straling. Hoewel deze casus weinig met elkaar van doen lijken te hebben, is er wel degelijk een verband. Het gaat in deze casus om onzichtbare en potentieel gevaarlijke stoffen die angst inboezemen. De schadelijkheid van chemische stoffen is altijd gekoppeld aan de kans op het krijgen van kanker. Van een aantal (maar zeker niet alle) chemische en toxische stoffen is bekend wat de risico's zijn van blootstelling. Vaak, zo blijkt, zijn de risico's – objectief beschouwd – veel minder groot dan wordt gedacht. Daaruit zou al te gemakkelijk de conclusie kunnen worden getrokken dat burgers (de 'niet-deskundigen') de risico's van bepaalde stoffen ernstig overschatten. Deze angst- en onzekerheidsfactor kan en mag echter niet zomaar worden afgedaan als onrealistisch of irrationeel. 'Risicobeoordeling' zou dan slechts aan de deskundige zijn. Maar er bestaat ook zoiets als 'risicoperceptie', het beeld dat mensen hebben van een risico. Dit wordt wel het 'subjectieve' risico genoemd; de belevingsfactor, die overigens vaak buitengewoon goed en objectief meetbaar is. Kunstgrasvelden worden in de ban gedaan of er worden gewoon geen eieren meer gegeten.

Om de een of andere reden is er vaak wat met eieren. In 2016 bleken Poolse eieren besmet met salmonella. In het desbetreffende jaarboek is toen de zoektocht beschreven naar de bron van de besmetting (De Klerk, 2017). In 2017 was het geen salmonella en waren het geen Poolse eieren, maar ging het om fipronil waarmee Nederlandse eieren besmet waren. In de zomer kwam daardoor de export van Nederlandse eieren nagenoeg tot stilstand; pluimveebedrijven raakten financieel ernstig in de problemen. De stof fipronil was in de eieren terechtgekomen, doordat het bedrijf ChickFriend deze stof illegaal gebruikte bij de (overigens effectieve) bestrijding van bloedluis in pluimveestallen. Het bedrijf veroorzaakte daarmee een crisis van ongekende omvang. De wijze waarop vervolgens de crisis gemanaged werd, werkte echter niet mee aan een snel herstel van de eierenconsumptie. Het bleek lastig aan het publiek uit te leggen welke eieren mogelijk met fipronil besmet waren. Daarbij kwam dat de hoeveelheid fipronil in de besmette eieren dermate laag was dat het gezondheidsrisico verwaarloosbaar was. Het hoofdstuk schetst de dilemma's rond de crisiscommunicatie.

Ook in het tweede hoofdstuk dat onder het thema volksgezondheid kan worden geschaard, gaat het over communiceren, maar dan over de schadelijkheid van radioactieve straling. Dit mede naar aanleiding van

de verspreiding in het najaar van 2017 van jodiumpillen (jodiumprofylaxe) onder 1,2 miljoen Nederlandse huishoudens die in de nabijheid van een kerncentrale wonen en die bedoeld zijn om in te nemen als zich daadwerkelijk een kernongeval heeft voorgedaan. Daarnaast was er een grote protestactie in Zuid-Limburg, gericht op sluiting van de Belgische kerncentrale in Tihange, waar regelmatig problemen zijn.<sup>4</sup> Juist vanwege het moeilijk grijpbare belevingsaspect van radioactieve straling, is communiceren over stralingsrisico's een lastig proces. Een paar zaken zijn gaandeweg wel duidelijker geworden. Natuurlijk moet de overheid alles goed voor elkaar hebben voor het geval zich een stralingsincident zou voordoen; de predistributie van de jodiumpillen is daar een voorbeeld van. Maar ook als er niets aan de hand is, kan de overheid burgers al met bepaalde boodschappen bereiken, door zich transparant op te stellen. Daarbij zal wel rekening moeten worden gehouden met achterliggende belangen van sommige organisaties en burgers. Sommigen zouden de potentiële dreiging van een kerncentrale vooral kunnen gebruiken om angst op te roepen, om daarmee de kans op sluiting te vergroten. Dan wordt wel eens vergeten dat radioactieve straling ook in ziekenhuizen wordt toegepast voor de behandeling van kanker en dat bij elke trans-Atlantische vlucht reizigers aan een hoge dosis straling worden blootgesteld.

### *Branden*

Zoals elk jaarboek bevat ook deze publicatie een aantal hoofdstukken over branden. In een eerste hoofdstuk gaat het over de brand die op 27 juli woedde in een mega-varkensstal in Erichem, waarbij 20.000 varkens om het leven kwamen. Niet eerder waren in Nederland zo veel dieren bij een stalbrand omgekomen. De brand voedde dan ook de al langer lopende discussie over intensieve veehouderij en de (on)mogelijkheden om dieren tegen brand te beschermen. Naar de oorzaak van stalbranden, die zich in ons land helaas met enige regelmaat voordoen, wordt sinds 2014 systematisch onderzoek gedaan. Zodoende is van 43 procent van alle stalbranden die zich sindsdien voordeden, de oorzaak bekend: bij ruim een derde van deze gevallen had de stalbrand een technische oorzaak (elektrische apparatuur); bij 29 procent werd

4 Eind maart 2018 kwamen de Belgische regeringspartijen overeen om alle kerncentrales in België in 2025 te sluiten.

de brand veroorzaakt door werkzaamheden die op dat moment in de veestal werden verricht. Voor de gemeente Buren, waar Erichem onder valt, betekende de brand de nodige inspanning om omwonenden gerust te stellen dat de overlast die zij in de nasleep van de brand ervaarden, niet al te lang zou voortduren. Voor de afvoer van de kadavers was de houder van de veestal primair verantwoordelijk. In dit geval moest hij tot actie worden aangespoord. In het hoofdstuk wordt voor met name gemeenten alle relevante informatie op een rij gezet.

In een ander hoofdstuk wordt ingegaan op een drietal incidenten die zich in de zomer van 2017 voordeden in de Rotterdamse Botlek. Natuurlijk vindt in dit industriegebied wel vaker een incident plaats, maar het is vrij zeldzaam dat zich binnen enkele weken drie gebeurtenissen voordoen waarbij de noodzaak wordt gevoeld omwonenden hierover te informeren. In twee gevallen was er sprake van een brand, in het derde geval was er een gaslekkage. Om omwonenden te informeren werd onder meer NL-Alert ingezet. In het hoofdstuk wordt uiteengezet waarom het niet eenvoudig blijkt om dat goed te doen en iedereen te bedienen die op de hoogte wil worden gebracht. Daarbij speelde in dit geval ook mee dat de opeenvolging van de drie gebeurtenissen zeer waarschijnlijk van invloed is geweest op hoe omwonenden de veiligheidssituatie in het Botlekgebied beoordeelden. Na jaren van relatieve rust werden zij nu in korte tijd enkele keren opgeschrikt. Niet door een explosie (want zo ernstig was het niet), maar door het affakkelen van fabrieksgassen, wat tot op grote afstand te zien was.

Een derde brand gerelateerd hoofdstuk gaat in op de nasleep van de brand die op 27 augustus woedde in het Holland Casino in Groningen. Als gevolg van de brand moesten tientallen omwonenden en hotelgasten een alternatief onderkomen zien te vinden. Daarin werden zij ondersteund door medewerkers van Veiligheidsregio Groningen. Toen de volgende middag bleek dat bij de brand asbestdeeltjes waren vrijgekomen, drong het besef door dat de nasleep van de brand wel eens langer zou kunnen duren dan gedacht. Omdat inmiddels was afgeschaald, was de verdere afhandeling van de brand door de veiligheidsregio overgedragen aan de gemeente, die op dat moment echter nog onvoldoende voorbereid was om de vele vragen van getroffenen te beantwoorden. Het moment van overdracht van het communicatieproces verliep weliswaar volgens procedure, maar vond in de praktijk iets te vroeg plaats. In het hoofdstuk wordt beschreven hoe in Groningen met deze

discrepantie tussen ‘procedure’ en ‘praktijk’ is omgegaan. Een hybride communicatieteam, bestaande uit medewerkers van zowel de veiligheidsregio als van de gemeente, bleek uitkomst te bieden.

### *Evenementen*

In 2017 waren er ook verschillende evenementen die de aandacht trokken. Sommige waren vooraf grondig voorbereid, andere ontstonden spontaan. Wanneer Feyenoord na achttien jaar eindelijk weer eens landskampioen kan worden, lijkt het op het laatste moment toch nog mis te gaan. De ‘kampioenschapswedstrijd’ tegen Excelsior op 7 mei werd verloren. Niet alleen op en rond het veld, maar ook in de stad mondde het uit in een grote telleurstelling. Het elftal, maar ook de gemeente, de politie en andere hulpdiensten moesten zich herpakken om het een week later nog eens te proberen. Toen, op 14 mei, lukte het (gelukkig) wel. Niet alleen won Feyenoord de landstitel, ook werd Rotterdam verlost van een lang bestaand trauma rond huldigingen van Feyenoord. De keren dat Feyenoord een kampioensschaal won en er daarom iets te vieren viel, liep het altijd uit de hand. De huldiging van Feyenoord op 15 mei werd echter één groot feest. Wat verklaart nu dat eerst op 7 mei de situatie zo uit de hand liep, terwijl een week later iedereen kon terugkijken op een geslaagde huldiging? Was het aanvoerder Dirk Kuijt, toeval of toch het evenementenbeleid?

Naast voetbal waren er natuurlijk ook andere sportevenementen. Zo zijn in betrekkelijk korte tijd de zogenoemde ‘obstacle runs’ en ‘mud-races’ een populaire vrijetijdsbesteding geworden. Elk weekend, en zeker in de zomermaanden, wordt wel ergens in Nederland een dergelijke hindernissenloop georganiseerd. Soms nemen maar liefst tienduizenden wedstrijdporters en recreanten daaraan deel. In het weekend van 10 en 11 juni vond de vierde editie van het jaarlijkse evenement VenloStormt plaats. De hindernissen waren ten opzichte van het voorgaande jaar iets uitdagender, maar vooraf uitvoerig met de gemeente en hulpdiensten doorgesproken. Op de eerste dag van het evenement ging het onverhoopt mis en kwam tijdens de wedstrijdrace voor de vrouwen een deelnemster om het leven. Bij een steile glijbaan, die uitkwam in de Maas, kwam een achteropkomende deelnemster ongelukkig op haar terecht. Zij raakte door de enorme klap onder water en verdronk. Duikers, die onderaan de glijbaan in het water lagen, zagen het gebeuren, maar konden de 29-jarige vrouw niet direct

traceren. Toen zij na zo'n zeven minuten uit het water werd gehaald, was het te laat. De vraag die in het hoofdstuk centraal staat, is waar bij dit soort evenementen een ieders verantwoordelijkheid ligt. Wat kunnen de gemeente, de evenementenorganisatie en de deelnemers doen om ervoor te zorgen dat een evenement veilig verloopt?

Normaal gesproken wordt een evenement vooraf aangekondigd en voorbereid. Soms vindt er echter spontaan een 'evenement' plaats. Op 14 augustus strandde een 366 meter lang containerschip bij het Zeeuwse dorp Bath. Het schip was op de bochtige Westerschelde uit de geul geraakt en trok veel bekijks. Het was een zomerse dag en enkele honderden mensen settelden zich op de dijk om de pogingen het schip weer vlot te trekken, te aanschouwen. Sommigen waagden zich zelfs op het rivierslik om het enorme schip aan te kunnen raken. Voor de burgemeester van Reimerswaal was het een minder ontspannen dag. Hij maakte zich zorgen of bij het vlottrekken van het schip de mensen op de dijk misschien gevaar zouden lopen; een losschietende kabel zou mogelijk de toeschouwers kunnen raken. Zij werden wel gemaand van de dijk af te gaan, maar voor zover die boodschap overkwam, werd er nauwelijks gehoor aan gegeven. Het dilemma dat zich aandiende, was in hoeverre de overheid verantwoordelijk is om dit soort ramptoerisme in goede banen te leiden.

### *Vitale infrastructuur*

In twee hoofdstukken worden gebeurtenissen belicht die de vitale infrastructuur in ernstige mate raakten. Op 27 juni kwam in de haven van Rotterdam plotseling een groot deel van het vrachtverkeer tot stilstand. Bij twee terminals van het Deense bedrijf Maersk raakte de besturing van de hijskranen buiten werking door een cyberaanval op het computersysteem. Schepen konden niet worden geladen of gelost. Daardoor konden ook vrachtwagens niet met (of voor) hun lading in de Rotterdamse haven terecht; slechts een deel van de goederenoverslag kon handmatig worden overgenomen. De verstoring duurde negen dagen. In die tijd had Maersk zijn volledige IT-infrastructuur herbouwd. Overigens werd niet alleen Maersk getroffen, wereldwijd raakten ook andere bedrijven (waaronder TNT Express) in de problemen door deze cyberaanval. Overheidsinstanties en private bedrijven startten na de eerste signalen een onderzoek naar de bron en aard van het computervirus. De sporen leidden al snel naar Oekraïne, en meer specifiek naar een



softwareontwikkelaar van het boekhoudprogramma dat door de Oekraïense belastingdienst werd gebruikt. Wat bleek was dat hackers zich al enkele maanden eerder toegang hadden weten te verschaffen tot dit bedrijf en updates van het boekhoudprogramma hadden geïnfecteerd met een virus, dat de naam NotPetya kreeg. In het hoofdstuk volgt een beschouwing in hoeverre de overheid in dezen een rol heeft.

Van de gebeurtenissen die in dit jaarboek worden besproken, is de orkaan die op 6 september over Sint Maarten trok als enige – in ernst en omvang – een ware ramp te noemen. Elk jaar ervaart het Caribisch gebied in de zomermaanden de dreiging van orkanen (het zogenoemde ‘hurricane season’), maar meestal gaan deze aan de Bovenwindse eilanden voorbij. Orkaan Irma raasde echter pal over Sint Maarten en was bovendien in kracht van de hoogste categorie (categorie 5). Op Sint Maarten, dat sinds 2010 een autonoom land is binnen het Nederlandse Koninkrijk, lag nagenoeg alles plat; de gevolgen waren desastreus. Hoewel het aantal doden meeviel (met vier dodelijke slachtoffers op het Nederlandse deel van het eiland), was een fors deel van de huizen en gebouwen zwaar beschadigd en raakten verschillende vitale functies en voorzieningen (drinkwater, de lucht- en zeehaven, het ziekenhuis, de communicatiemast) buiten werking.<sup>5</sup> In het hoofdstuk wordt beschreven hoe de noodhulp aan Sint Maarten op gang kwam en ook hoe op de Nederlandse eilanden Saba en St. Eustatius de komst van orkaan Irma (en de daaropvolgende orkanen José en Maria) is beleefd. Daarbij wordt stilgestaan bij een aantal dilemma’s die zich voordeden op zowel bestuurlijk als operationeel niveau.

Tabel 1 Casus 2017 met opschaling naar GRIP-niveau

Dodelijk ongeval bij VenloStormt	GRIP-1
Incidenten in de Botlek	2x GRIP-1 en 1x GRIP-2
Kampioenschap Feyenoord	GRIP-2
Brand in varkensstal te Erichem	GRIP-2
Vastgelopen containerschip bij Bath	GRIP-2
Brand in Holland Casino Groningen	GRIP-2
Sluiting en ontruiming van camping Fort Oranje	GRIP-4 en GRIP-3

5 Van de bebouwing op Sint-Maarten was 90 procent beschadigd, een derde daarvan onherstelbaar verwoest.

## Rode draden uit de casus

### *De rol van de veiligheidsregio*

Sinds het eerste jaarboek, *Lessen uit crises en mini-crisis 2012*, besteden wij in het inleidende hoofdstuk aandacht aan de rode draden die tussen de casus uit het desbetreffende jaar te ontwaren zijn. Zo doen wij dat ook in dit jaarboek. Daarbij geldt dat er tevens over de jaargangen heen steeds duidelijker rode draden zichtbaar zijn. In dit jaarboek is bijvoorbeeld wederom een hoofdstuk opgenomen over de problemen die zich voordeden tijdens de intocht van Sinterklaas. Eerder – in 2014 – hadden deze zich in Gouda voorgedaan. In het desbetreffende jaarboek is toen de aanleiding beschreven waarom ‘een kinderfeest een crisis’ werd (Cachet & Van Duin, 2015). In 2017 liep het opnieuw spaak vooral omdat – naar het zich laat aanzien – het geluid van de tegendemonstranten luider is geworden. Dat is een ontwikkeling in de tijd en het roept tegelijkertijd de vraag op welke richting het op zal gaan.

Op verschillende terreinen hebben zich zo bepaalde ontwikkelingen voorgedaan. Een duidelijk voorbeeld betreft de rol die veiligheidsregio’s vervullen. Op basis van de casus die in de reeks jaarboeken beschreven zijn, is ten aanzien van de rol van de veiligheidsregio de volgende driedeling te maken.

### *Klassieke brandweerfunctie*

De eerste categorie zijn die gebeurtenissen waarin de brandweer (uiteraard meestal samen met andere diensten en organisaties) een belangrijke rol vervulde. Veelal betroffen dat branden, zoals in hotel De Draak in Bergen op Zoom (2013), de natuurbrand op de Hoge Veluwe (2013), de brand in Leeuwarden (2013), een scheepsbrand (2014), enkele ‘asbestbranden’ (2015), een brand in het verzorgingshuis te Krabbedijke (2016), de bandenbrand in Someren (2016) en zo verder. Ook bij een aantal casus die in dit jaarboek aan de orde komen, werd die klassieke brandweerfunctie vervuld. Daarnaast was de brandweer bij verschillende gebeurtenissen betrokken in de hulpverlening: ongevalen op het spoor en de weg, gasexplosies, problemen bij evenementen, zoals in 2017 bij VenloStormt.

*Reguliere coördinerende functie*

De tweede categorie betreft situaties waarin de veiligheidsregio voorzag in coördinatie en afstemming. Voorbeelden zijn grootschalige evenementen als de troonswisseling (2013), Pinkpop (2014), de Tour de France (2015) en – in 2017 – het kampioenschap van Feyenoord. Ook de mazelenepidemie (2013), de vogelgriep (2014) en de wateroverlast bij het VUmc (2015) zijn onder deze categorie te scharen, evenals de terreurdreiging rond Schiphol (2016). Bij een aantal van deze casus was weliswaar ook de brandweer betrokken, hetgeen betekent dat er enige overlap is, en casus zowel onder de eerste als de tweede categorie kunnen vallen: naast de klassieke brandweertaak (blussen, hulpverlening) vonden vanuit de veiligheidsregio coördinatie en afstemming plaats. In die zin is het onderscheid tussen de eerste twee categorieën meer gradueel dan absoluut. Ook het onderscheid tussen de tweede en derde categorie is niet absoluut, maar wel voldoende onderscheidend en relevant.

*Niet-reguliere coördinerende en faciliterende functie*

De derde – en in aantal veruit de kleinste – categorie betreft casus waarin de veiligheidsregio een niet-reguliere coördinerende en faciliterende rol vervulde. Het duidelijkste voorbeeld daarvan is de inzet die meerdere veiligheidsregio's pleegden bij de noodopvang van vluchtelingen in het najaar van 2015. Dat veiligheidsregio's daarin een relevante bijdrage konden leveren, hadden velen op voorhand niet gedacht. In een groot aantal gemeenten werden, vaak in onderlinge samenwerking en ondersteund vanuit de veiligheidsregio, sporthallen ingericht en gereedgemaakt voor opvang. Terwijl de GHOR zich richtte op de geneeskundige aspecten, ontwikkelden veiligheidsregio's draaiboeken, waarmee gemeenten werk uit handen werd genomen. Deze (nieuwe) rol van de veiligheidsregio's was opmerkelijk, maar ook nadien heeft in een aantal gevallen de veiligheidsregio een dergelijke rol vervuld, bijvoorbeeld na de hagelstorm in Zuidoost-Brabant.

De eerste dagen na de 'hagelstorm' (2016) acteerden de gemeenten Asten, Bergeijk, Heeze-Leende en Someren nagenoeg volledig los van elkaar. Gaandeweg bleek dat de hevige bui met hagelstenen ('zo groot als tennisballen') grotere gevolgen had dan men had verwacht; de schade was enorm. Herstel zou vele maanden duren en niet helder was wie voor de kosten zou opdraaien. Vele asbestdaken van schuren

waren beschadigd geraakt, waardoor het asbest in veestallen terecht was gekomen (zowel in de voederbakken als in de mest). De cumulatie van problemen was reden om na ongeveer een week een breed nafasetraject op te starten, dat gecoördineerd en gefaciliteerd werd vanuit Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost.

Een ander voorbeeld is de betrokkenheid van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant bij de ontruiming van de camping Fort Oranje, waar in dit jaarboek een hoofdstuk aan is gewijd. Ook in deze casus vervulde de veiligheidsregio een coördinerende en faciliterende rol. Een brandweerman werd tijdelijk beheerder, op de camping vond multidisciplinaire afstemming plaats en het informatiemanagement en de communicatie richting bewoners en de pers werden ondersteund vanuit de veiligheidsregio. En dat voor een periode van enkele maanden. Het is in deze én in de twee andere genoemde casus maar de vraag of de gemeente(n) het zonder de inbreng van de veiligheidsregio had(den) geklaard.

Overigens zijn er naast gebeurtenissen waarbij veiligheidsregio's overduidelijk een rol hadden, natuurlijk ook gebeurtenissen geweest waarbij een rol voor de veiligheidsregio (vrijwel) geheel afwezig was. Crisisbeheersing is niet alleen van de veiligheidsregio's; soms hebben anderen een hoofdrol. Het gaat dan om casus met een sterk politieel/judiciaal karakter. Of om gebeurtenissen die op het terrein van de reguliere volksgezondheid of voedselveiligheid of een ander beleids-terrein lagen.

### *Wie is 'de baas'?*

In deze publicatie is bij verschillende casus de vraag te stellen wie er nu 'de baas' was. Eerder kwam dit thema aan bod in de evaluatie van het schietdrama in Alphen aan den Rijn (Van Duin et al., 2012). Bewust is toen de wat simpele bewoording 'de baas' gebruikt voor een ingewikkeld vraagstuk dat vele lagen kent. Het gaat niet alleen om de vraag wie er formeel 'in charge' is, maar evengoed om wie informeel de koers bepaalt en door anderen als 'de baas' wordt gezien. In de evaluatie van het schietdrama ging de discussie vooral over de rol van het Openbaar Ministerie, i.c. de (plv.) hoofdofficier van justitie, en die van

de burgemeester van Alphen aan den Rijn. Bepaalde de strafrechtelijke vervolging van de dader of juist de openbare orde en het voorkomen van maatschappelijke onrust de koers? In casus met een strafrechtelijk element die tegelijkertijd de nodige maatschappelijke reuring geven, is dit een terugkerend vraagstuk.

Het thema speelt ook wanneer een andere functionele keten (bijvoorbeeld die van het waterbeheer of de voedselveiligheid) of een particuliere organisatie bij de casus betrokken is. Zo spelen bij verschillende casus in dit jaarboek een 'eigenaar' of 'organisator' een rol. Dat roept de vraag op wie er dan 'de baas' is. Bijvoorbeeld: wie was de baas in de casus Fort Oranje? Hoewel de voorzitter van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant zich op 22 juni formeel in deze casus mengde en de gemeente Zundert vervolgens het beheer van de camping overnam, bleef de exploitant van de camping tot op de dag van schrijven de overname van het beheer van de camping betwisten. Hij spande, zoals hij wel vaker had gedaan, verschillende juridische procedures aan. Na de brand in de mega-varkensstal in Erichem was de eigenaar verantwoordelijk voor het opruimen van de kadavers, maar had de gemeente er belang bij dat dit zo snel mogelijk zou gebeuren, omdat omwonenden stankoverlast ervoeren. Bij de drie incidenten in het Botlekgebied waren de bedrijven (Shell, Esso) ervoor verantwoordelijk dat de gevolgen en de overlast van het incident beperkt zouden blijven, terwijl de overheid communiceerde over de mogelijke risico's. Toen bij VenloStormt op die bewuste zaterdag een vrouw om het leven was gekomen, ging de evenementenorganisatie in overleg met de familie van het slachtoffer en de politie, om te bespreken of de geplande wedstrijden op zondag door konden gaan. De Superglijbaan werd (op last van de politie) uit het parcours gehaald en het ging niet meer om de snelste tijd. Er was contact met de burgemeester, die instemde met de voorgestelde lijn. In veel casus was er dus sprake van een – soms ingewikkeld – samenspel tussen verschillende actoren zonder dat een van hen direct als 'de baas' kon worden beschouwd.

Ten derde speelt het thema als er bij een gebeurtenis verschillende bestuurslagen betrokken zijn. Wat de hulpverlening aan Sint Maarten bijvoorbeeld zo ingewikkeld maakte, was het feit dat Sint Maarten een autonoom land is binnen het Nederlandse Koninkrijk. De vraag was hoe Sint Maarten er weer bovenop te helpen en of daartoe al dan niet moest worden ingegrepen in de autonome bevoegdheden van het over-

zeese gezag. Was er op Sint Maarten nog voldoende bestuurlijke en operationele slagkracht om de hulpverlening aan inwoners te organiseren? De overheid van Sint Maarten lag op haar gat; ook regeringsfunctionarissen en ambtenaren waren eerst en vooral bezig met het herstel van hun thuissituatie. Op welke wijze zou vanuit Nederland gehandeld moeten worden richting het bestuur van Sint Maarten? Uiteindelijk werd gekozen voor ‘gepaste afstand’, in combinatie met een zo breed mogelijke ondersteuning in expertise en materieel.

Bij bepaalde (potentiële) crisissituaties in Nederland is in principe het Rijk ‘in the lead’, maar heeft daarnaast vaak ook een veiligheidsregio of gemeente een rol. Zo kwam bij de cyberaanval waarbij de haven van Rotterdam getroffen werd, het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) in beeld, omdat de Rotterdamse haven onderdeel van onze vitale infrastructuur is. Ook als zich in een kerncentrale onverhoopt problemen mochten voordoen, ligt de verantwoordelijkheid voor de crisisbeheersing primair bij het Rijk. De predistributie van jodiumpillen in het najaar van 2017 was dan ook een rijksaangelegenheid. Voor vreemdelingenzaken en terreur geldt iets vergelijkbaars. De casus over de komst van de Turkse minister laat zien hoe lastig de verantwoordelijkheden dan te duiden zijn. Natuurlijk speelde het Rijk (vooral in de persoon van premier Rutte) een grote rol, maar dat gold ook voor de gemeente (in de persoon van burgemeester Aboutaleb van Rotterdam). Maar wie was er nu ‘de baas’? Vaak zien wij in dergelijke casus het verschijnsel dat formeel de verantwoordelijkheid wel bij het Rijk ligt, maar dat er ter plaatse gehandeld moet worden.<sup>6</sup> Zeker als er openbareordeaspecten spelen die onder verantwoordelijkheid van de burgemeester vallen. Bij de komst van de Turkse minister lag de as van de besluitvorming bij Rutte en Aboutaleb, wat het – ook voor ‘operationelen’ – tot een complexe casus maakte. Dit verklaart mede de roep van met name de burgemeesters van de grote steden richting het Rijk om bij terreur meer verantwoordelijkheid bij het lokale gezag neer te leggen en daarmee meer duidelijkheid te creëren in de bestuurlijke aansturing van dit soort incidenten. Bij een kernincident zal waarschijnlijk eenzelfde discussie spelen tussen de minister van Infrastructuur en Waterstaat en

6 Zie bijvoorbeeld de hoofdstukken in het jaarboek *Lessen uit crises en mini-crisis 2015* over Tarik Z. (Wijkhuijs & Van Duin, 2016a) en De vluchtelingencrisis (Wijkhuijs & Van Duin, 2016b).

de voorzitter van de veiligheidsregio. Het vraagstuk 'wie is de baas' is onlosmakelijk verbonden met de verantwoordelijkheidsverdeling tussen ministeries en gemeenten en blijft dus ook de komende jaren een thema, zowel tussen ketens (functioneel en algemeen) alsook binnen de algemene keten van gemeenten, veiligheidsregio's en het Rijk.

### *Over de oorzaak*

Rampen en crises worden vaak getypeerd als 'acts of God', gebeurtenissen die ons overkomen en weinig te beïnvloeden zijn. Of het nu de toevallige selectie van de casus is, of om andere redenen, in deze bundel is het aantal 'act of God'-achtige casus gering. Mogelijk worden dergelijke casus naar verhouding gewoon steeds schaarser. Orkaan Irma, de branden (Erichem, Botlek en het Holland Casino) en de stranding van het schip bij Bath hebben nog wel wat weg van het klassieke type ramp, maar zelfs in die gevallen is over de oorzaak en de gevolgen ervan nog wel wat op te merken. Natuurlijk was orkaan Irma een ware natuurramp. We weten echter al vele decennia dat het ontstaan van orkanen verband houdt met de opwarming van delen van de aarde en zo een duidelijke relatie heeft met menselijk handelen of nalaten. Daarnaast zou met een betere (hurricane-proof) constructie van gebouwen en installaties de schade minder groot zijn geweest. Uit onderzoek naar de oorzaak van stalbranden blijkt dat deze mede verband houden met een laag veiligheidsbewustzijn in de sector en het ontbreken van preventieve maatregelen. Een groot containerschip raakt eenvoudig uit koers op de bochtige Westerschelde; op een van de drukst bevaren scheepvaartroutes ter wereld komt dat wel vaker voor.

Hoewel de gebeurtenissen dus nauwelijks meer als 'act of God' kunnen worden beschouwd, overkomt een gebeurtenis de betrokkenen natuurlijk wel. Hoe duidelijk de signalen vooraf ook waren, dikwijls worden betrokkenen zich daarvan pas bewust als het drama zich heeft gemanifesteerd. Met 'the benefit of hindsight' wordt alles opeens veel duidelijker. Dat brengt ons bij de vraag of en in hoeverre de verschillende gebeurtenissen voorzienbaar waren. Na de zelfdoding in Heerlen zullen betrokkenen zich hebben afgevraagd of zij de signalen eerder of beter hadden kunnen oppakken. Ook had de Friese politie wellicht proactiever kunnen optreden naar aanleiding van de berichten op

sociale media van tegenstanders van de anti-Zwarte Pietbeweging. Had er voor een escalatie niet vooraf een scenario kunnen worden gemaakt?

In verschillende casus speelt in meer of minder mate opzet – het doelbewust menselijk handelen of nalaten – een rol bij het veroorzaken van het probleem. Dat gold voor de relschoppers in Rotterdam, nadat Feyenoord de wedstrijd tegen Excelsior had verloren, en voor de Friese actievoerders die de anti-Zwarte Pietenlobby letterlijk een halt toe wilden roepen. Door de wegblokkade kregen deze laatsten misschien wel meer aandacht dan wanneer zij Dokkum hadden weten te bereiken om tegen het bestaan van Zwarte Piet te protesteren. Ook in de casus Fort Oranje draait het om opzettelijk handelen. Nadat de gemeente had aangegeven de camping binnen enkele maanden te zullen sluiten, leidden acties van de exploitant tot een acute crisis. Hij gaf bewoners te verstaan binnen twee weken te vertrekken en sloot alvast enkele caravans af van gas en elektriciteit. Verder is de Turkije-rel een voorbeeld van een geïnduceerde crisis. Erdogan gebruikte de ophef en het gedoe ten behoeve van zijn campagnestrategie.

Op een geheel andere wijze was er in de fipronil-casus opzet in het spel. Het bedrijf ChickFriend gebruikte immers bewust een verboden grondstof om bloedluis in de kippenstallen te bestrijden. Bij de cyberaanval op Maersk en ook de dood van Anne Faber was er eveneens een dader in beeld.

Ook al staan ‘acts of God’ en opzet als oorzaak van een ramp of crisis diametraal tegenover elkaar (‘je kan er niets aan doen’ versus ‘iemand heeft het bewust gedaan’), de overeenkomst tussen beide is dat diegenen die de crisis moeten bezweren, plotseling en vaak zonder duidelijke signalen vooraf, geconfronteerd worden met de situatie.

### *Timing*

Een ander thema dat in verschillende casus een rol speelt, is de timing van maatregelen. Onder normale omstandigheden heeft de bestuurder de tijd; in crisissituaties heeft de tijd de bestuurder (Docters van Leeuwen, 1990, p. 206). Ook al wordt het niet altijd expliciet gemaakt,



in crisismanagement speelt timing een grote rol. In dat opzicht zijn er twee typen crises te onderscheiden.

Ten eerste zijn er crisissituaties waarbij de timing wordt ingegeven door de bron of oorzaak van de problemen die zich voordoen. Orkaan Irma zette koers richting Sint Maarten; niemand had invloed op het moment waarop deze aan wal kwam. Zo ook was de grote brand in de varkensstal in Eindhoven bepalend voor het verloop van de gebeurtenissen; de brand brak uit en moest geblust worden. Daar valt voor operationele diensten weinig op te sturen.

Daarnaast zijn er situaties waarin min of meer sturing kan plaatsvinden op het moment of op de wijze van ingrijpen. Een duidelijk voorbeeld is de sluiting en ontruiming van camping Fort Oranje, waarbij het bestuur bepaalde dat het tijd was om in te grijpen. Het moment van ingrijpen werd weliswaar ingegeven door de omstandigheden, maar er waren al voorbereidingen getroffen om na de zomer met het ontruimen van de camping te beginnen. De acties van de exploitant werden getriggerd door de zet van het bestuur, waarna moest worden doorgepaktd. Ook bij het kampioensfeest van Feyenoord was timing een belangrijk instrument om in dit geval het evenement in goede banen te leiden. Door de huldiging niet op zondagavond, maar op maandagmorgen te laten plaatsvinden, werd de kans op rellen verkleind. Bij een feest rond het middaguur zou de alcoholconsumptie onder supporters lager zijn, waardoor openbareordeproblemen en risico's in het kader van *crowd management* op voorhand werden verkleind.

Vaak is in situaties sprake van een mengeling van deze twee typen. Dat was onder meer het geval bij de komst van de Turkse minister naar Rotterdam. Hoewel de ingeving om aan Nederland een bezoek te brengen van Turkse zijde kwam, waren het bestuurlijke besluiten die bepaalden of en hoe er werd ingegrepen. Door landingsrechten in te trekken, noodbevelen af te geven en demonstratieplekken aan te wijzen, probeerden bestuurders 'aan de bal' te blijven en regie te houden op het verloop van de situatie. De timing werd onderdeel van de strategie om de situatie tot een goed einde te brengen. Bij het gestrande schip voor de dijk bij Bath bepaalde de hoogwaterstand het moment waarop het schip kon worden vlot getrokken, maar er was geen levensbedreigende situatie die direct ingrijpen noodzakelijk maakte. Wat druk op de ketel gaf, was dat het containerschip de belangrijke vaargeul richting de haven van Antwerpen blokkeerde. Als het eerste moment dat

zich aandiende om het schip vlot te trekken niet zou worden benut of niet zou slagen, dan zou de haven van Antwerpen voor nog eens twaalf uur onbereikbaar zijn. Waar de tijdsintervallen van twaalf uur de indruk geven dat er geen haast is, is eigenlijk het omgekeerde het geval. Gaat het moment van hoogwater voorbij, dan zijn ‘we weer een halve dag verder’ en zijn de economische consequenties voor de haven van Antwerpen niet te overzien.

Ten slotte kan timing ook in interne processen een rol spelen. Bij de casinobrand in Groningen droeg de veiligheidsregio de communicatie iets te snel over aan de gemeente Groningen, die er – zo bleek achteraf – nog niet aan toe was om het stokje over te nemen. De communicatie met de buurtbewoners liep daardoor in het honderd. De overdracht werd teruggedraaid, waarna de veiligheidsregio en de gemeente meer tijd namen om de communicatie met de bewoners ordentelijk vorm te geven.

Al met al laten de casus in deze bundel zien dat tijdsdruk niet altijd op eenzelfde manier een rol speelt. De illusie dat een beleidsteam of driehoek acute beslissingen moet nemen, gaat niet in alle gevallen op. In diverse situaties doen zich momenten voor waarop kan worden ‘gespeeld’ met de factor tijd. Het is een belangrijke notie voor crisis-teams die vaak nog in de veronderstelling leven dat *tijdsdruk* het kenmerkende element is van alle crises.

### *Crisiscommunicatie*

In de afgelopen jaren is het domein van crisiscommunicatie gedomineerd door de gedachte dat de situatie steevast ‘geduid’ moest worden. Het beeld doemt op van een burgemeester of minister die een geruststellende arm om de schouder van een getroffen slaat en richting de pers weemoedig de impact van de gebeurtenis onder woorden brengt. Casus in deze bundel laten zien dat de bevolking niet altijd op zoek is naar een autoriteit die geruststellende woorden spreekt. De duidende burgemeester is in de gepresenteerde hoofdstukken eerder uitzondering dan regel. In verrassend veel situaties gaat het om mensen die simpelweg om communicatie vragen, omdat ze willen weten waar zij aan toe zijn. De burgemeester speelt in die omstandigheden vaak maar een marginale rol. Na bijvoorbeeld de brand bij Holland Casino hadden

bewoners vooral praktische vragen: ‘Wanneer kunnen wij terug naar huis?’, ‘Is er nog gevaar’ en ‘Wie gaat de rommel opruimen?’. Doordat de overdracht tussen de veiligheidsregio en de gemeente Groningen te snel verliep, kregen mensen niet direct antwoord. De betrokkenheid van de burgemeester die een bezoek bracht aan de opvanglocatie, zal ongetwijfeld zijn gewaardeerd, maar zolang de antwoorden op prangende vragen uitblijven, heeft ook de burgemeester geen toverstafje om de onrust weg te nemen.

In de fipronil-casus speelden vergelijkbare vragen. De consument wilde weten of de eieren in zijn koelkast veilig waren of niet. Het lijkt een simpele vraag, maar eigenlijk wist niemand uit te leggen hoe het precies zat. Met wisselende signalen en onduidelijke boodschappen werd ook deze casus een ‘communicatiecrisis’ in zichzelf. Later werd door de minister tijdens een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer beaamd dat de communicatie met het publiek rommelig was verlopen.

Na de stalbrand in Erichem werd juist gewaardeerd dat de gemeente praktische informatie gaf aan de omwonenden. Omdat omwonenden constant op de hoogte werden gehouden van de laatste ontwikkelingen, wisten zij waar ze aan toe waren. Over de risico’s van straling zijn de meningen verdeeld. Enerzijds is er een groep mensen die zich zorgen maakt en graag zou zien dat kerncentrales gesloten worden. Anderzijds bleek dat er in geen van de 1,2 miljoen huishoudens paniek uitbrak toen daar in het kader van de predistributie een doosje jodiumtabletten op de mat viel. Wel volgden via e-mail en telefoon 1500 vragen en werd de Facebookpagina van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), drie miljoen keer bezocht. Er werden zowel praktische vragen gesteld als kritische opmerkingen gemaakt. Het responsteam had daar een aantal weken zijn handen aan vol, maar daarna kon zagezegd worden afgeschaald. De down-to-earth communicatie wierp haar vruchten af.

Het roept de vraag op of de afgelopen jaren het accent in de crisiscommunicatie niet te veel is gelegd op de duidende rol van de burgemeester. Het is fijn als de minister of burgemeester bij rampen als de MH17 zijn of haar betrokkenheid toont en de collectieve emoties onder woorden brengt. Maar zodra de gebeurtenis niet zozeer emotioneel ontwrichtend is, maar vooral leidt tot ‘overlast’ of onzekerheid, is die rol beduidend minder belangrijk. Onder die omstandigheden zou het fijne handwerk in het communicatievak moeten prevaleren. Verschil-

lende crisissituaties laten immers zien hoe belangrijk het is om met de juiste boodschap en de juiste nuance niet alleen aan te sluiten bij de collectieve emoties, maar vooral ook antwoord te geven op concrete vragen van gewone mensen. Want daar zit toch de kern van het vak. Om, ook bij grote onzekerheden, in eenvoudige taal uit te kunnen leggen wat er speelt en wat de overheid voor de burger kan doen en van de burger verwacht.

### *Rol burgers*

Natuurlijk hadden ook burgers een rol in de casus die in 2017 speelden. Er waren demonstraties in onder andere Rotterdam. Een deel van de Turkse gemeenschap begreep niet waarom ‘hun’ minister geen campagne mocht voeren in Nederland. ‘Welke waarden verdedigen jullie nou?’, vroeg een demonstrant aan een politieagent. Ook de Friese demonstranten die de A7 blokkeerden, om te voorkomen dat anti-Zwarte Pietdemonstranten Dokkum zouden bereiken, begrepen niet wat zij nu ‘fout’ deden.

‘Deze zaak gaat niet over wie gelijk heeft in de maatschappelijke discussie over Zwarte Piet, maar over het strafbare gedrag van de verdachten’, zo stelde de officier van justitie in zijn betoeg voor de rechtbank van Leeuwarden.<sup>7</sup>

De hoofdverdachte werd opruiing ten laste gelegd en met hun wegblokade had de groep Friezen anderen het recht op betoging ontnomen, iets wat in andere situaties burgermeesters wel is verweten (Nationale ombudsman, 2018). Nu waren het burgers die zich voor de rechter moesten verantwoorden. In zowel Rotterdam als Friesland speelde onbegrip over de beginselen van de Nederlandse rechtsstaat; niet iedereen begreep waar de grenzen lagen. In Rotterdam werd daar (meer dan ooit) rekening mee gehouden; in Dokkum waren de autoriteiten toch wat verrast.

7 ‘Strafeisen Zwarte Piet-zaak, OM ziet “dwang” en “opruiing”’, *NRC Handelsblad*, 13 oktober 2018.

Andere 'rollen' van burgers waren die van slachtoffer (orkaan Irma) of getroffene (Groningen, Erichem). Ook waren burgers helper (vermissing Anne Faber), relschopper én supporter (Feyenoord), consument (fipronil-eieren) en ramptoerist (containerschip Bath). Het is dus een divers palet aan rollen die burgers kunnen innemen en soms is het vooral de rol van burgers wat het dilemma vormt.

### Tot slot

De rode draden die hier besproken zijn, keren terug in de nu volgende vijftien hoofdstukken. De hoofdstukken kennen nagenoeg eenzelfde opbouw: na een beschrijving van het feitenrelaas volgt een analyse van de gebeurtenis aan de hand van een bestuurlijk of operationeel dilemma. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een korte slotbeschouwing.

Wij danken onze medeauteurs en ook alle respondenten voor hun medewerking aan dit zesde jaarboek. Informatie over de auteurs is opgenomen in de bijlagen.

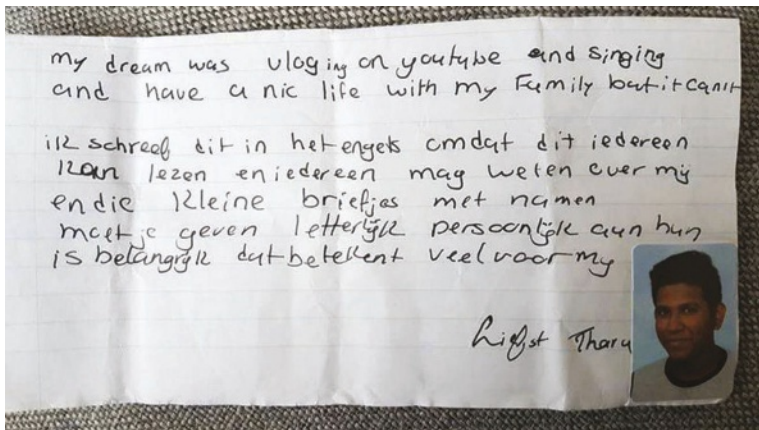


Foto: Thanoshiya Selvam

## De zelfdoding van de Heerlense jongen Tharukshan

*Menno van Duin, Saskia Wijsbroek*

### 1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de zelfdoding van een vijftienjarige jongen, Tharukshan Selvam uit Heerlen.<sup>1</sup> Een jongen die met zijn ouders en zussen een aantal jaren eerder vanuit Sri Lanka als vluchteling naar Nederland was gekomen. De casus kreeg landelijk veel (sociale) media-aandacht, vooral vanwege het pesten als mogelijke oorzaak van de suïcide. Op 8 januari maakte Tharukshan een einde aan zijn leven. Omdat al vrij snel duidelijk werd dat aan deze zelfdoding waarschijnlijk een hele geschiedenis voorafging, vroeg zowel de school als de gemeente of de inspecties voor Onderwijs en Jeugdzorg onderzoek naar deze zelfdoding wilden doen.<sup>2</sup>

In het jaarboek *Lessen uit crises en mini-crisis 2012* is eerder een hoofdstuk opgenomen over een zelfdoding van een scholier. Toen ging het om een scholier uit Tilligte (gemeente Dinkelland) en werd ingezoomd op de lastige rol die een gemeente – en de burgemeester voorop – na zo'n situatie heeft te vervullen (Johannink & Ponjee, 2013). Het betreft immers een gebeurtenis met een primair persoonlijk karakter die tegelijkertijd een forse maatschappelijke impact heeft. Waar begint deze rol en waar houdt deze op? Is een proactieve of toch meer reactieve houding van bijvoorbeeld de burgemeester in zo'n situatie wenselijk?

- 1 In dit hoofdstuk spreken wij over Tharukshan omdat in de media ook steeds de voornaam is gebruikt. In het rapport van de inspecties wordt gesproken over de jeugdige.
- 2 Nu.nl, 12 januari 2017. Algemeen binnenland: Heerlense school vraagt inspectie om onderzoek naar zelfmoord leerling. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.nu.nl/binnenland/4381980/heerlense-school-vraagt-inspectie-onderzoek-zelfmoord-leerling.html>.

In dit geval heeft de Heerlense burgemeester Krewinkel na het bekend worden van de berichten over de zelfdoding en de mogelijke relatie met pestgedrag, contact gehad met zijn ambtgenoot uit Dinkelland om wat meer over zijn ervaringen van ruim vier jaar terug te vernemen. Ook won hij advies in bij zijn ambtsvoorganger Depla (inmiddels burgemeester van Breda). Het zwaartepunt van dit hoofdstuk ligt echter niet zozeer bij de gemeentelijke rol na de zelfdoding van Tharukshan (die overeenkomsten lijkt te hebben met de casus uit Tilligte), maar bij de voorgeschiedenis en de betrokkenheid van verschillende instanties voorafgaand aan de zelfdoding. Daarbij is gebruikgemaakt van het degelijke inspectierapport *Jeugdigen in beeld: Suïcide Heerlen* dat vanuit een samenwerkingsverband van een vijftal inspecties (Gezondheidszorg, Onderwijs, Jeugdzorg, Veiligheid en Justitie, en Sociale Zaken en Werkgelegenheid) is opgesteld (TSD, 2017). In het kader van dit hoofdstuk zijn verder vele mediaberichten en televisiebeelden bekeken. Ook is gesproken met burgemeester Krewinkel en verschillende gemeentelijke ambtenaren. In het feitenrelaas kijken wij vooral naar de gebeurtenissen na het overlijden van Tharukshan en de betrokkenheid van met name de gemeente daarbij.<sup>3</sup> Vervolgens wordt op basis van het gezamenlijke rapport van de betrokken inspecties weergegeven wat er aan de uiteindelijke suïcide is voorafgegaan en met name welke rol verschillende instanties en personen daarbij hebben gehad. Daarbij is de vraag leidend in hoeverre de individuele en gezamenlijke zorg toereikend waren c.q. anders hadden gekund of moeten. In de laatste paragraaf wordt gereflecteerd op het rapport en de daarin verwoorde conclusies en aanbevelingen en worden enkele vergelijkbare casus behandeld.

## 1.2 Feitenrelaas

Tharukshan Selvam – een Heerlense scholier met een migratieachtergrond – wordt op school veelvuldig gepest. Als hij begin december 2016 een suïcidepoging doet, is er contact met hulpverleners. Het contact dat de school met hem heeft en de bezoeken van een zorgmedewerker van het gemeentelijke expertiseteam aan zijn familie mogen echter niet

3 Wij danken Merel Ruiter voor de informatieverzameling ten behoeve van het feitenrelaas.



baten: op 8 januari 2017, de laatste dag van de kerstvakantie, berooft Tharuksan zich van het leven.<sup>4</sup>

Al snel blijkt dat Tharuksan in de periode voorafgaand aan deze zelfdoding meerdere pogingen tot suïcide heeft gepleegd. De dood van Tharuksan en de vermeende aanleiding daartoe hebben een grote impact in zowel de Heerlense Sri-Lankaanse gemeenschap als daarbuiten. De zelfdoding krijgt ruimschoots aandacht in het landelijke nieuws en leidt tot verhoogde aandacht voor de gevolgen van pesten. Zo besteedt staatssecretaris Dekker van Onderwijs aandacht aan de zaak, worden er Kamervragen gesteld over de casus Tharuksan en doet minister Bussemaker van Onderwijs op 11 januari bij het tv-programma *Jinek* een oproep aan scholieren om niet weg te kijken bij pestgedrag.

Ondertussen leidt de berichtgeving over de dood van Tharuksan op sociale media tot consternatie, onder andere in de vorm van dreigementen aan de verondersteld grootste pestkoppen. Een haatpagina met daarop vier jongeren die Tharuksan tot zijn suïcide zouden hebben aangezet, dwingt het bestuur van Tharuksans school – het Grotius-college – tot het nemen van extra veiligheidsmaatregelen.

De zelfdoding van Tharuksan was al in een vroeg stadium voor de gemeente reden om intern op te schalen. Op zondagochtend 8 januari verneemt burgemeester Krewinkel van de politie het bericht over een reanimatie van een vijftienjarige jongen die zich heeft verhangen. Dat is aanleiding om contact op te nemen met de politiechef om meer over de situatie te weten te komen. Nadat duidelijk wordt dat de jongen is overleden, roept de burgemeester de justitiële driehoek bijeen (burgemeester, OM en politie) en worden ook het afdelingshoofd Integrale Veiligheid en de bestuursadviseur Veiligheid erbij gehaald. Ook volgt er contact met de wethouder Onderwijs en Jeugd, om uit te zoeken wat er binnen diens afdeling over de jongen bekend is. Geprobeerd wordt zo snel mogelijk een goed beeld te vormen van de situatie.

Later wordt dit team nog uitgebreid met enkele andere ambtenaren, allen behorend tot het vaste team waarmee al vaker lokale (mini-)crises zijn bedwongen. Vanaf die eerste dag is er veel contact met de

4 *De Limburger*, 10 januari 2017. Regio Zuid-Limburg: Zo rouwt zijn familie om zelfmoord van 15-jarige scholier. Op 5 november 2018 ontleend aan [https://www.limburger.nl/cnt/dmf20170110\\_00034180/zo-rouwt-zijn-familie-om-zelfmoord-van-15-jarige-scholier](https://www.limburger.nl/cnt/dmf20170110_00034180/zo-rouwt-zijn-familie-om-zelfmoord-van-15-jarige-scholier).

wethouder Onderwijs en Jeugd, het expertiseteam, een communicatieadviseur en de schoolleiding. Er wordt een medewerker aangewezen als vast contactpersoon voor de familie van Tharukshan.

De plaatselijke politie speelt een rol bij het verstrekken van informatie over Tharukshan en de situatie rond het pesten op sociale media (door verdere monitoring). Daarnaast is de politie betrokken bij de advisering over de veiligheid bij onder meer een herdenkingstocht op 15 januari 2017. Ook de school speelt in deze fase een belangrijke rol. De meeste pesterijen lijken immers binnen de context van de school te hebben plaatsgevonden. Vanwege bedreigingen neemt de school extra veiligheidsmaatregelen.

Burgemeester Krewinkel neemt zelf contact op met de ouders van Tharukshan om zijn medeleven te betuigen en om te kijken of de gemeente nog hulp of ondersteuning kan bieden. In de loop van de eerste dagen helpt de gemeente onder andere bij het verkrijgen van visa voor familieleden uit Sri Lanka die de begrafenis willen bijwonen. In overleg met de communicatieadviseur wordt besloten om op 11 januari een persconferentie te houden, zodat de pers gelijktijdig door de school, de betrokken wethouder en de burgemeester te woord kan worden gestaan. Tijdens de persconferentie brengt de burgemeester zijn medeleven over, terwijl de wethouder vooral vragen beantwoordt over het zorgtraject. Onder andere de NOS en de regionale zender L1 zenden de persconferentie uit.<sup>5</sup>

Op 15 januari 2017 organiseert de gemeente in overleg met de familie een herdenkingstocht voor Tharukshan. Er is grote belangstelling voor deze tocht en uiteindelijk lopen er enkele honderden mensen mee. Zij steken kaarsjes aan en dragen borden met teksten als *Pesten is niet cool*, *Pesten is luf* en *Kids in actie tegen online pesten*. De familieleden van Tharukshan lopen samen met burgemeester Krewinkel voorop in de stille tocht.<sup>6</sup> De dag erna wordt Tharukshan volgens Hindoestaans gebruik gecremeerd.

5 L1, 11 januari 2017. Persconferentie van gemeente Heerlen en school. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://l1.nl/persconferentie-van-gemeente-heerlen-en-school-live-via-l1-radio-en-op-ilimburg-125866/>.

6 NOS, 15 januari 2017. Binnenland: Regio: Heerlen herdenkt scholier met stille tocht en toespraken. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2153194-heerlen-herdenkt-scholier-met-stille-tocht-en-toespraken.html>.

### 1.3 De zelfdoding en de rol van betrokken instellingen

De vraag die na een zelfdoding vaak wordt gesteld door de degenen die dichtbij de overledene stonden, is: had ik of hadden wij dit kunnen voorkomen? Voor de suïcide van Tharukshan (hierna: T.) kan deze vraag gesteld worden aan de instellingen en organisaties die de laatste weken en soms maanden in contact stonden met T. en/of met zijn familieleden. Wat hadden deze instellingen en hulporganisaties meer of anders kunnen doen? Om deze vraag te beantwoorden wordt eerst ingegaan op de situatie rond de zelfdoding.<sup>7</sup>

#### 1.3.1 Situatie rond de zelfdoding

T. werd in 2001 in Sri Lanka geboren en kwam in 2010 met zijn vader, moeder, twee zussen en broer als vluchteling naar Nederland. In 2015 ging hij met een flinke taalachterstand naar de middelbare school. In december 2015 had de school voor het eerst een gesprek met een van zijn ouders, een zus en T. zelf. Rond die periode zou T. een suïcidepoging hebben gedaan, maar pas een jaar later vertelde hij dat aan de praktijkondersteuner huisarts geestelijke gezondheidszorg (hierna: praktijkondersteuner GGZ). Vanwege de slechte schoolprestaties zette de school in het voorjaar van 2016 in op de overstap naar een andere leerweg. Aangezien de maanden erna (door onder meer externe begeleiding, een programma voor leerlingen met taalachterstand) de schoolprestaties verbeterden, kon T. uiteindelijk toch over naar de tweede klas van de mavo. Wel ontving de school een signaal uit het netwerk van T. over diens thuissituatie, die (mede) de slechte schoolprestaties zou verklaren. Het signaal werd ook besproken met T. zelf, die aangaf dat de situatie thuis inmiddels verbeterd was.

In de tweede klas vielen de schoolresultaten de eerste maanden tegen en verscheen T. niet bij de Jeugdgezondheidszorg (JGZ) voor regulier onderzoek bij de jeugdverpleegkundige. Ook enkele maanden eerder was hij drie keer niet op afspraken op indicatie van de JGZ verschenen.

7 Bron van deze paragraaf is het rapport dat vijf inspecties gezamenlijk opstelden: *Jeugdigen in beeld: Suïcide Heerlen* (juli 2017).

In november 2016 was er een conflict tussen T. en een aantal medeleerlingen over wederzijds grensoverschrijdend gedrag op sociale media. Een medeleerling gaf tijdens een persoonlijk gesprek bij de schoolmaatschappelijk werker aan zich zorgen te maken over T., omdat inmiddels de hele klas zich tegen hem leek te keren. Begin december 2016 was er mailcontact tussen een zus (die optrad als contactpersoon van de familie) van T. en de school. De zorgcoördinator voerde een gesprek met medeleerlingen van T. Daarin werd aangegeven dat leerlingen zich zorgen maakten omdat er op sociale media ook berichten waren gevonden waarin suïcidale gedachten werden geuit. Er waren nepaccounts aangemaakt met foto's van T. De zorgcoördinator gaf de klas opdracht deze nepaccounts te verwijderen en sprak met T. De school startte met het anti-pestprotocol. De zorgcoördinator probeerde tevergeefs contact op te nemen met de ouders.<sup>8</sup>

Op 5 december 2016 deed T. 's ochtends een suïcidepoging. De politie werd getipt en ging ter plaatse. T. vertelde de politie dat hij al anderhalf jaar gepest werd en dat dit pestprobleem op 2 december op school was besproken, maar de problemen niet waren beëindigd. De politie deed een zorgmelding die via het Veiligheidshuis bij het expertiseteam van de gemeente belandde. Ook informeerde de politie de school. Er was overleg over nepaccounts, die deels verdwenen waren, maar er bleken ook weer nieuwe te zijn aangemaakt. De politie stuurde niet aan op aangifte, omdat zorg en ondersteuning nu belangrijker werden geacht. De school zocht contact met de familie (zie noot 8). Het expertiseteam nam contact op met een zus en met T., die aangaf opgelucht te zijn dat het pesten nu ook thuis bekend was.

Op 6 december 2016 ging T. naar de huisarts die hem verwees naar de praktijkondersteuner GGZ. Zowel de huisarts als de praktijkondersteuner GGZ schat in dat er op dat moment geen actieve suïcidale gedachten waren. Er was contact tussen het gemeentelijke expertiseteam en de praktijkondersteuner GGZ. Op school startten gesprekken conform het pestprotocol waaruit bleek dat T. eerder op sociale media had aangegeven suïcide te gaan plegen (door T. omschreven als een grap). Een dag later bezocht het expertiseteam het gezin en werd

8 In het rapport wordt verschillende keren aangegeven dat iemand contact opneemt met de familie en dat de familie later verklaart dat er geen contact met hen is opgenomen.

afgesproken dat door het expertiseteam contact zou worden opgenomen met de zorg-/anti-pestcoördinator van de school en de praktijkondersteuner GGZ. Weer een dag later (8 december) had de school in het kader van het pestprotocol een gesprek met T., waarbij werd aangegeven dat de school ook graag met de ouders van T. wenste te spreken. Er werd op verzoek van T. gekozen voor de zussen omdat de ouders de Nederlandse taal onvoldoende beheersten.

Op 13 december 2016 was er opnieuw een gesprek met T. en de betrokken medeleerlingen, om boven water te krijgen wat er nu precies was gebeurd. T. had thuis nog niets verteld over de situatie op school en moest dat van de school nu echt binnen twee dagen doen. Diezelfde dag vond er afstemming plaats tussen het gemeentelijke expertiseteam en de praktijkondersteuner GGZ, waarin werd aangegeven dat beide partijen een vinger aan de pols moesten houden. Een professional van het expertiseteam gaf aan de casus ook met de gedragswetenschapper te zullen bespreken. Tijdens het structureel individueel casusoverleg tussen de gedragswetenschapper en de professional van het expertiseteam (drie dagen later) kwam de casus niet ter sprake omdat andere casuïstiek voorrang kreeg (TSD, 2017, p. 12).

Op 22 december vond een gesprek plaats op school, waarbij naast T. ook zijn zussen aanwezig waren. In dat gesprek gaven de zussen aan dat T. opnieuw suïcidale gedachten had en zichzelf beschadigde. Ze hadden afscheidsbriefjes gevonden en waren behoorlijk radeloos, vooral omdat hij hulp zou weigeren. De school drong er bij T. en zijn zussen op aan contact op te nemen met de huisarts en het gemeentelijke expertiseteam, maar de zussen gaven achteraf aan dat hen deze vraag niet is gesteld (zie noot 8). De school zou na de kerstvakantie – met toestemming – contact opnemen met het gemeentelijke expertiseteam.

Twee dagen later ontving de huisarts een mail uit het sociale netwerk van T. met het verzoek om meer hulp en begeleiding. De huisarts reageerde met het dringende verzoek op 27 december contact op te nemen met de praktijkondersteuner GGZ of eventueel met de huisartsenpost. De praktijkondersteuner GGZ zocht (op 28 december) contact met het gemeentelijke expertiseteam waarbij niet werd gerept over de mail. Er werd vanuit het expertiseteam nog tevergeefs geprobeerd contact op te nemen met het gezin en een voicemailbericht werd

ingesproken (zie wederom noot 8). De huisarts en andere hulpverleners kregen tussen 24 december 2016 en 8 januari 2017 geen contact met het gezin.

Op 8 januari pleegde T. suïcide. Na zijn overlijden meldden medeleerlingen (en hun ouders) dat zij in de kerstvakantie zorgelijke signalen van T. op sociale media hadden gezien.

### 1.3.2 *De betrokken actoren*

De vraag die ook de inspecties zich gesteld hebben, is hoe het heeft kunnen gebeuren dat T. op 8 januari een einde aan zijn leven maakte en of dat had kunnen worden voorkomen. Onderstaand wordt deze vraag nader uitgewerkt. Daarbij wordt vooral de heldere lijn van het Inspectierapport langs drie thema's aangehouden:

- 1    signaleren en wegen van risico's;
- 2    toeleiding naar passende zorg en
- 3    borging van veiligheid.

#### *Signalering*

Er zijn primair drie professionele signalerende partijen – met elk eigen bevoegdheden, regels en protocollen – te onderscheiden: de JGZ, de school en de huisarts. Natuurlijk zijn ouders primair degenen die problemen kunnen signaleren, maar in dit geval wilde T. zijn ouders niet teleurstellen en schermde hij hen zo veel mogelijk af van slechte cijfers, problemen met medeleerlingen en vraagstukken omtrent de sociaal-emotionele ontwikkeling (TSD, 2017, p. 15). In contacten met professionals toonde T. zich doorgaans vrolijk en positief. Op sociale media gaf hij echter herhaaldelijk blijk van suïcidale gedachten.

JGZ is in de gehele casus maar beperkt in beeld geweest en de voorgeschiedenis van de jongen (vluchteling met een niet-Nederlandse etnische en sociale, culturele achtergrond) en de relatie tot het gezin speelden bij JGZ geen noemenswaardige rol. De school heeft weinig gecommuniceerd met de ouders (afgeschermd vanwege taalbarrière) en was daarmee weinig bekend met de gezinssituatie van T. Tegelijkertijd waren de ouders niet bekend met het feit dat in Nederland scholen juist grote betrokkenheid van ouders wensen. De school heeft de slechte cijfers niet in verband gebracht met mogelijk onderliggende

oorzaken en de draagkracht en risico's van T. in het gezin of de achtergrond van de situatie (vluchteling, opvoedsituatie, sociaal-emotionele en identiteitsontwikkeling). De huisarts komt feitelijk pas 5 december 2016 voor het eerst in beeld als hij signalen ontvangt over de eerste openbare suïcidepoging.

'De inspecties stellen vast dat zorgelijke signalen over de jeugdige grotendeels buiten beeld zijn gebleven van het gezin en van de betrokken professionals, in elk geval tot aan de suïcidepoging van 5 december 2016. Signalen die aanwezig waren (slechte cijfers, het niet verschijnen op afspraken bij JGZ, signalen uit het netwerk) zijn op zichzelf en niet integraal beschouwd en aangepakt, noch in relatie tot de voorgeschiedenis of (etnische, sociale en culturele) achtergrond van de jeugdige bekeken. (...) Professionals hebben niet integraal naar de jeugdige en diens opvoedsituatie gekeken en hebben niet met de ouders gesproken.' (p. 18)

#### *Toeleiding naar passende zorg*

Er zijn bij de JGZ, de school, de gemeente (in casu het expertiseteam) en de huisarts mogelijkheden (en achterliggende documenten en protocollen) voor toeleiding naar zorg. De inspecties constateren dat er tot december 2016 geen integraal, gezamenlijk plan tot stand is gekomen en de verschillende partijen incidentgericht hebben gehandeld op signalen. Er is geen actie ondernomen om de jeugdige te begeleiden naar zorg. Een professional zoals een schoolmaatschappelijk werker is, mede als gevolg hiervan, in de periode tot aan december 2016 niet bij de jeugdige betrokken geraakt.

Vanaf de periode vanaf de eerste openbare suïcidepoging begin december 2016 zijn er twee gescheiden lijnen te constateren waarlangs professionals hebben gewerkt. Vanuit de school is verwezen naar de huisarts en de praktijkondersteuner GGZ en is verder ingezet op het aanpakken van het ernstige conflict tussen de jeugdige en de medeleerlingen. Door de praktijkondersteuner GGZ en het expertiseteam is ingezet op de preventie van suïcide bij de jeugdige.

'De trajecten vanuit school en vanuit expertiseteam kwamen niet bij elkaar. Hoewel de intentie aanwezig was, is geen contact tot stand gekomen tussen het expertiseteam met de school. School en

expertiseteam wisten hierdoor niet van elkaar welke inspanningen werden verricht. De partijen die in de laatste fase betrokken waren zijn elk gaan handelen vanuit hun eigen perspectief. Een (integrale) probleemanalyse heeft niet plaatsgevonden, gezamenlijk is niet besproken vanuit welk doel hulpverlening zou moeten worden ingezet en welke risico's bij de jeugdige werden gezien.' (p. 21-22)

'Signalen van de zussen dat de jeugdige net voor de kerstvakantie opnieuw suïcidaal zou zijn, hebben niet geleid tot directe toeleiding naar zorg vanuit de school (...). Het expertiseteam van de gemeente heeft zowel met de gezinsleden als met de jeugdige gesproken (7 december 2016). Vanuit het expertiseteam bleef het echter bij één contact; het voornemen van het expertiseteam om contact te leggen met de school is niet uitgevoerd voor de kerstvakantie.' (p. 22-23)

#### *Borging van veiligheid*

De inspecties verwachten dat risico's en signalen met betrekking tot de veiligheid van jongeren/gezinnen systematisch worden ingeschat. Daarbij is het van belang dat deze signalen – in dit geval door de huisarts en diens praktijkondersteuner, de school en het expertiseteam – voldoende worden gedeeld.

'De urgentie van de problematiek van de jeugdige werd door de professionals afzonderlijk zodanig ingeschat dat inzet en ondersteuning kon wachten tot na de kerstvakantie. Een gezamenlijke inschatting van de urgentie is niet gemaakt.' (p. 24)

'Van het risico dat de jeugdige opnieuw een suïcidepoging zou doen is een inschatting gemaakt. Signalen over de veiligheid van de jeugdige zijn in de laatste maand onvoldoende bij elkaar gekomen. Een inschatting van de veiligheid van de jeugdige heeft niet plaatsgevonden. Betrokken professionals hebben niet met elkaar afgesproken wie betrokken bleef gedurende de vakantieperiode, in het belang van de veiligheid van de jeugdige.' (p. 27)

#### *Over-all conclusie*

De conclusie van de inspecties is helder. Individueel is geen professionaal veel te verwijten. De professionals hebben inspanningen verricht



om de problemen van de jeugdige beheersbaar te maken. De gezamenlijke inspanning is echter wel onvoldoende geweest, hoewel – zo wordt ook in het rapport terecht aangegeven – ook een perfecte samenwerking een zelfdoding nooit volledig kan voorkomen.

‘De samenwerkende jeugdinspecties komen tot het oordeel dat de gezamenlijke zorg en ondersteuning aan de jeugdige onvoldoende passend is geweest voor de problematiek van de jeugdige. Signalen die aanwezig waren, zijn op zichzelf staand en los van elkaar beschouwd en aangepakt en niet bij elkaar gebracht en in samenhang geduid. Dit geldt zowel ten aanzien van de voorgeschiedenis van de jeugdige als de migratieachtergrond van de jeugdige en diens gezin. Er is met de betrokken hulpverleners, de jeugdige en diens gezin geen samenhangende probleemanalyse, geen gezamenlijke inschatting van de urgentie en veiligheid, geen gezamenlijk doel en geen integrale aanpak tot stand gekomen. Betrokken professionals hebben als gevolg hiervan niet met elkaar afgesproken wie betrokken bleef gedurende de vakantieperiode, en ook gedurende deze periode een vinger aan de pols hield in het belang van de veiligheid van de jeugdige.’ (p. 3)

#### 1.4 Reflecties op de evaluatie en de problematiek

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de bevindingen in het rapport van de gezamenlijke inspecties. Zoals blijkt, komen de bevindingen overeen met conclusies die ook in eerdere rapportages van de inspecties over andere dramatische gebeurtenissen met jeugdigen zijn getrokken. Is, zoals dat uit deze rapportages steeds naar voren komt, het gebrek aan samenwerken met een gezamenlijk doel en een integrale aanpak het overkoepelende probleem, of zijn er ook andere factoren die een rol spelen?

##### *Heerlen en andere situaties*

Een jaar eerder was Heerlen opgeschrikt door een situatie waarin de zevenjarige jongen Papillon als gevolg van huiselijk geweld om het leven was gekomen. In die casus waren de moeder die het kind ombracht en

het kind al jaren in beeld bij diverse instanties. In een evaluatie van de gezamenlijke inspecties lezen wij de volgende conclusie:

‘De inspecties zijn van oordeel dat de professionals gezamenlijk de veiligheid van het kind onvoldoende als prioriteit hebben gesteld. De hulpvraag van moeder (die zorgmijgend was) was leidend voor de zorg en ondersteuning, en niet de professionele afweging of het kind veilig en gezond kon opgroeien. Professionals hebben de meervoudige problematiek van de moeder onvoldoende geduid vanuit het perspectief van de veiligheid en de gezonde ontwikkeling van het kind. Zij hebben niet gehandeld op basis van een volledige, gezamenlijke probleemanalyse. Zij kwamen gezamenlijk niet tot een sluitende aanpak voor het gezin.’ (Evaluatierapport *Borgen van veiligheid in kwetsbare gezinnen. Casuïstiek Heerlen*, STJ/TSD, 2016b, p. 34)

Ook in andere steden zijn er verschillende vergelijkbare voorbeelden. We zetten hier enkele conclusies van rapporten op een rijtje.

‘De samenwerkende inspecties concluderen dat de geboden zorg en ondersteuning onvoldoende paste bij de situatie van het gezin, onvoldoende in samenhang is geboden en dat partijen onvoldoende oog hadden voor de veilige en gezonde ontwikkeling van de kinderen.’ (Evaluatierapport *Borgen van veiligheid in kwetsbare gezinnen. Casuïstiek Rotterdam*, STJ/TSD, 2015a, p. 2)

‘De inspecties zijn van oordeel dat de betrokken partijen (gezamenlijk) onvoldoende zorg en ondersteuning hebben geboden die pasten bij de situatie van het gezin. Hoewel verschillende partijen uit Den Haag hun zorgen over het gezin hebben overgedragen aan partijen in Zoetermeer, leidde de verhuizing tot een breuk in de continuïteit van zorg en ondersteuning aan het gezin. Het beleid dat binnen de gemeente Zoetermeer bestond om tot een sluitende aanpak te komen rondom een gezin met problemen op meerdere leefgebieden is in deze casus niet toegepast.’ (Evaluatierapport *Borgen van veiligheid in kwetsbare gezinnen. Casuïstiek Zoetermeer*, STJ/TSD, 2016c, p. 3)

‘De samenwerkende inspecties komen tot het volgende oordeel. De professionals en meldpunten hebben de problematiek van ouders onvoldoende geduid als veiligheidsrisico voor de kinderen. De kwaliteit van de veiligheidsanalyse die het AMK en Vangnet Jeugd in deze casussen uitvoerden was onvoldoende. De kwaliteit van de op- en afschaling na crisissituaties was ontoereikend.’ (Evaluatierapport *Calamiteitenonderzoek Amsterdam. Borgen van veiligheid in kwetsbare gezinnen*, STJ/TSD, 2015b, p. 3)

*Wat leren deze situaties en rapporten*

De reeks van rapporten leert ons dat er veel overeenkomsten zijn tussen deze gevallen en dat daarmee ook de oplossingsrichting hetzelfde kan zijn – meer informatie-uitwisseling en een meer integrale aanpak. Enkele zaken komen steeds terug. Op zich doen de betrokken professionals van uiteenlopende instellingen hun best, maar wat betreft afstemming, informatie-uitwisseling, samenwerken en daarmee ‘een integrale aanpak’ blijven zij in gebreke. Daarnaast wordt te weinig vanuit de insteek van (on)veiligheid naar de betrokkene gekeken en blijft er vaak onduidelijkheid bestaan over de regierol.

De calamiteitenrapporten van de gezamenlijke inspecties geven antwoorden op de wat-vraag (wat is er gebeurd?) en proberen ook steeds aan te geven hoe het – tegen de achtergrond van de geboden hulp – heeft kunnen gebeuren. Daarbij wordt aangegeven dat een andere en perfect georganiseerde en gecoördineerde hulp nooit een garantie zou bieden dat een dergelijke crisis (een zelfdoding, een ouder die zijn of haar kind ombrengt) was voorkomen. De gezamenlijke inspecties gaan uit van de calamiteitenaanpak *Leren van Calamiteiten (1 en 2): Veiligheid van kwetsbare gezinnen* waarbij samenhang het kernwoord is (STJ/TSD, 2016a). Zij stellen voor dergelijke situaties vijf kernvragen voor:

- Wie let er op de kinderen (wie borgt hun veiligheid?)?
- Wie en wat hebben jullie in beeld (zorg dat alle gezinsleden en hun problematiek in beeld is)?
- Is de problematiek oplosbaar (en pas hulpverlening hierop aan)?
- Wie heeft de regie (laat dit steeds helder zijn)?
- Wanneer en hoe vaak kijken jullie terug (kijk voldoende terug en evalueer tussentijds en achteraf de verleende zorg)?

Naar aanleiding van de rapporten over de dood van Papillon stelde de gemeente Heerlen een plan van aanpak op en ook na de zelfdoding van Tharukshan volgde een uitvoerig document, waarin de gemeente aangaf hoe zij in dergelijke situaties langs de lijn van één gezin, één plan en één regisseur zou werken. Ook in de gemeenteraad werd over het rapport over de zelfdoding uitvoerig gesproken, waarbij tevens de vraag naar voren kwam of er opvallende overeenkomsten tussen beide casus waren en wat de gemeente in de tussentijd al geleerd had. In een brief gaven de gezamenlijke inspecties aan vertrouwen te hebben in de aanpak in Heerlen.

*Het hele antwoord?*

Het is natuurlijk lastig de omvang van het probleem – de frequentie van dergelijke casus – vast te stellen. Ook is de vraag of de geboden ‘oplossing’ (samenhang en een integrale aanpak) wel echt de oplossing is. Natuurlijk is elk kind dat in de problemen komt, verwaarloosd wordt, er één te veel. Maar zijn deze rapporten (de gezamenlijke inspecties hebben de laatste vijf jaar een aantal van deze calamiteitenrapportages opgesteld) nu het topje van de ijsberg of zijn casus als in Heerlen relatief uniek? Zijn het voorbeelden van schrijnende incidenten of is het een structureel probleem dat veel vaker voorkomt? Niet onwaarschijnlijk is dat het een combinatie van beide is. Dergelijke voorbeelden en patronen komen wel vaker voor, maar eindigen gelukkig lang niet allemaal met een fatale afloop. Wel blijkt uit cijfers van het CBS dat het aantal zelfdodingen onder jongeren in de leeftijd van tien tot twintig jaar is toegenomen van 48 in 2016 tot 81 in 2017 (CBS, 2018a en 2018b).

Een volgende vraag is of het gebrek aan samenhang en integraliteit in de aanpak nu typerend was voor deze casus of is het typerend voor de wijze van kijken van de gezamenlijke inspecties? Is samenhang en integraliteit in de aanpak van dergelijke casus wel de oplossing; in hoeverre is deze aanbeveling realistisch? Wij leven in een netwerksamenleving waar vrijwel nooit iemand kan handelen zonder zich rekenschap te geven van anderen en samen te werken met professionals van andere organisaties. Dat wil echter nog niet zeggen dat wij altijd zo willen en ook zo zullen handelen. De netwerktheorie leert dat bij vrijwel al datgene wat organisaties en instellingen doen, zij dat in samenwerking met anderen zullen moeten doen. Zelden is er maar één organisatie verantwoordelijk. Tegelijkertijd hebben al deze betrokken actoren

eigen, persoonlijke, belangen en organisatiebelangen die zij nastreven. Met het prachtige begrip ‘turf’ gaf James Wilson in zijn studie *Bureaucracy* (1989) aan dat organisaties en instellingen er veel aan gelegen is de eigen autonomie te bewaren en dat het delen van verantwoordelijkheden (en daarmee ook van cruciale informatie) niet een vanzelfsprekend uitgangspunt is (Wilson, 1989). Het nastreven van het eigen belang – lijfsbehoud, groei, toename van bronnen, een dominantere positie – speelt bij organisaties, maar ook bij afdelingen binnen een instelling, altijd een rol.

### *Kennis en kunde*

Voor het adequaat signaleren, wegen van risico's, het toe leiden naar hulp en het borgen van veiligheid is specifieke kennis en kunde rondom suïcidaal gedrag bij jongeren en hun gezinnen essentieel. Deze kennis en kunde is leidend in het samenwerken in een netwerk. Binnen het jeugd domein is het samenwerken in netwerken niet nieuw. Sinds de transitie in de jeugdzorg in 2015 gebeurt dit echter meer op lokaal en regionaal niveau en veelal zonder vooraf vastgelegde hiërarchie en mandatering in de besluitvorming bij complexe problematiek. Op voorhand is in het netwerk niet overal helder wie de regie heeft en wie wanneer besluit tot doorverwijzen naar specialistische(r) hulp. De inschatting en besluitvaardigheid van een of meerdere professionals lijken hierin leidend. Werken in netwerken veronderstelt verbinden; samen zorgen dat de volgende stap gezet kan worden. Het gaat bij suïcidaal gedrag niet alleen primair om netwerken en integraliteit; het gaat om reageren op alarmsignalen en het inschatten van potentieel risicovol gedrag in de dagelijkse context waarvoor afgestemde en voldoende nabijheid en toezicht nodig zijn.

Wat vraagt signaleren, toeleiding tot hulp en het borgen van veiligheid in zo'n situatie? Signaleren na een poging tot zelfdoding van een minderjarige vergt zo spoedig mogelijk een gesprek tussen hulpverlener(s), de jongere, in ieder geval zijn wettelijk verantwoordelijke ouders/opvoeders en het liefst ook andere gezinsleden. Het bijeenzijn wordt gebruikt om de hulpvragen van de jongere en ouders te verhelderen, samen over deze vragen na te denken en afspraken te maken over nabijheid en toezicht. Ook worden de betrokkenheid, de verantwoordelijkheid en het gezag van de ouders/opvoeders benut om risico's en veiligheid in te schatten. Kortom, samen bespreken en beslissen

wat er moet gebeuren. Dit conform de richtlijnen jeugdhulp en jeugdbescherming (Nji, 2014) en de multidisciplinaire richtlijn *Diagnostiek en behandeling van suïcidaal gedrag* (Van Hemert et al., 2012, p. 125):

‘Bij jongere kinderen en adolescenten is het vereist en bij oudere adolescenten is het sterk aan te bevelen om bij het onderzoek naar suïcidaal gedrag de ouders te betrekken, ook als de jongere zegt dat hij dit niet wil of niet nodig vindt.’

De jongere, ouders/opvoeders en professionals dienen in een situatie met suïcidaal gedrag gezamenlijk een beslissing over hulp te nemen. Dit vraagt werken volgens de ‘evidence-based practice’ benadering als werkwijze voor besluitvorming bij praktijkbeslissingen (Sackett et al., 1996): het verbinden van wetenschappelijke kennis, de kennis, ervaringen en wensen van de betrokken jongere en gezinsleden en de expertise van de professional(s). In processen rondom suïcidaal gedrag van jongeren met een voorgeschiedenis van suïcidale gedachten, uitingen, suïcidepoging(en) en zelfbeschadiging zijn onderzoeksbevindingen over de positieve relatie tussen de aanwezigheid van een psychiatrische stoornis en suïcide zeer relevant (zie Bridge et al., 2006; Rusch et al., 2014). Specifiek voor jongeren geldt daarbij de positieve relatie tussen zelfbeschadiging, suïcidale gedachten, plannen en pogingen tot zelfdoding (Castellví, et al., 2016). Pogingen tot zelfdoding bij jongeren en volwassenen zijn ook gerelateerd aan ervaren tegenspoed. Bij twee derde van de onderzochte situaties in onderzoek (Beautrais, 2003) was er vlak voor de suïcidepoging sprake van een stressvolle situatie, in een range van (sociale) conflicten tot verlieservaringen. Gepest worden is een bekende risicofactor voor zelfdoding onder jongeren (zie Van Geel, Vedder & Tanilon, 2014).

Het verkennen van kennis, ervaringen, hulpvragen en wensen van de jongere en gezinsleden kan alleen door in het gesprek met de jongere en gezinsleden met de juiste techniek op de goede manier dóór te vragen over betekenisgeving binnen relevante thema’s. Als de jongere en zijn gezinsleden na een serieuze poging tot zelfdoding geen hulpvraag (kunnen) formuleren, mag een huisarts of andere hulpverlener dan ‘betrokken en bevoogdend meedenken’ om richtinggevende keuzes te maken in een gesprek over leven en dood? Meedenken en beslissen vanuit een plaatsvervangende verantwoordelijkheid voor een

minderjarige in nood? Regie nemen? Dit zijn gecompliceerde vragen voor dienstverleners en hulpverleners die conform de transformatiedoelen werken vanuit het uitgangspunt van de eigen kracht, zelfredzaamheid en eigen regie van de jongere en de gezinsleden, gericht op normaliseren, en dit onder hoge werkdruk. In een inspectierapport uit 2017 wordt geconstateerd dat juist bij gezinnen met meervoudige kwetsbaarheden 'de eigen kracht of zelfredzaamheid, systematisch wordt overschat' (TSD, 2017, p. 14). Deze gezinnen worden lang aangesproken op eigen kracht en zelfredzaamheid, terwijl al eerder expliciete en langdurende professionele ondersteuning, begeleiding en behandeling nodig zijn om verder stagneren te voorkomen. Ook het voorschrijven van een gezamenlijk gemaakt plan per gezin komt onvoldoende van de grond (TSD, 2017).

De expertise van de professionals bestaat uit de kennis en vaardigheden uit opleidingen, ervaringen uit eerdere praktijksituaties en de eigen aanleg en levenservaring. Besluitvaardigheid blijkt hierin een kernconcept te zijn (De Jonge, 2014). Het inzetten van de specifieke kennis en vaardigheden om suïcidegedrag te benaderen binnen een netwerk, waarin de regieafspraken onderling gemaakt moeten worden, vereist specifieke betrokkenheid en onderlinge afstemming. Het samen met gezinsleden en collega's verbinden van de kennis vanuit de verschillende kennisbronnen als basis voor een besluit over hulp, is een onderwerp dat scholing vereist van huidige professionals en professionals van de toekomst. Het adequaat inschatten van aard, ernst en urgentie en daarop afgestemd handelen, samen met de jongere en gezinsleden, vraagt veel en is van levensbelang.

## 1.5 Afronding

Misschien zit een belangrijk deel van de verklaring van de hier besproken gebeurtenissen wel in het feit dat veel professionals nog onvoldoende specifieke kennis hebben en onvoldoende zijn toegerust op het signaleren van en adequaat handelen in situaties van dreigende zelfdoding en daardoor terughoudend zijn om te handelen en waar nodig 'door te pakken'. Juist in situaties waarin weinig is doorgepakt door een van de actoren, lijkt de kans op ontsporing groter. Mogelijk is niet zozeer gebrek aan integraliteit, maar vooral gebrek aan kennis vanuit

de verschillende kennisbronnen – en op basis daarvan onvoldoende individuele en gezamenlijke besluitvaardigheid en daadkracht – een cruciale factor. Integraliteit in de aanpak leidt er misschien zelfs wel toe dat er veel gesproken en gedeeld wordt, maar weinig adequaat gehandeld wordt. Gedeelde verantwoordelijkheid kent ook het risico van de theorie van de vele handen, waar niemand echt handelt, maar zich verschuilt achter het feit dat anderen ook hadden kunnen ingrijpen. In de evaluaties en handreikingen is er steeds aandacht voor de regie, maar tegelijkertijd wordt op voorhand niet aangegeven waar deze regie zou moeten liggen. Het meest recent gepubliceerde inspectierapport (Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd, 2018) na de zelfdoding van een jeugdige lijkt dit ook te weerspiegelen; er wordt niet meer alleen verwezen naar gebrekkige samenwerking en integraliteit, maar ook gesproken over het ontbreken van volledige en coherente analyses, onvoldoende toegeruste professionals en het onvoldoende benutten van richtlijnen voor professioneel handelen.

Ook de decentralisatie van de jeugdzorg heeft er kennelijk nog niet toe geleid dat gemeenten – wat toch in de aanloop naar deze decentralisatie steeds werd aangegeven – per definitie de regie in dergelijke casus zou hebben. Inmiddels hebben de gemeenten en regio's de verplichting om in 2018 regionale expertiseteams ingericht te hebben waar professionals in een interdisciplinaire teamsamenstelling, met specialisten op de diverse expertisegerieden, samenwerken.

Na bestudering van de verschillende evaluaties zijn wij minder overtuigd van de vanzelfsprekendheid van integraliteit en samenhang, hoe voor de hand liggend deze aanpak in eerste instantie ook mag lijken. Misschien dat deskundigen uit de sector zelf deze discussie meer zouden moeten voeren.







*Auto's met vermoedelijk Turkse minister van familie zaken wordt in omgeving consulaat tegengehouden.*

Robert Bas @Robertpbas

## 2 De Turkije-rel: een schouwspel voor en achter het Turkse consulaat

*Vina Wijkhuijs*

### 2.1 Inleiding

In het weekend voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017 deed zich een uitzonderlijke, diplomatieke crisis voor. De Turkse minister van Buitenlandse Zaken, Cavusoglu, had aangegeven op zaterdag 11 maart een bezoek aan Nederland te willen brengen om Turkse Nederlanders te informeren over een referendum. Met het referendum dat op 16 april zou plaatsvinden, werd een ingrijpende wijziging van de Turkse grondwet beoogd: als het referendum zou worden aangenomen, zou Turkije overgaan van een parlementair naar een presidentieel stelsel en daarmee zou de machtspositie van de zittende president Erdogan aanzienlijk worden vergroot. Om ook de kiesgerechtigde Turken die buiten Turkije woonden in hun campagne voor dit referendum te betrekken, deden Turkse ministers en politici verschillende Europese landen aan. Een campagnebezoek van een Turkse minister aan Nederland achtte het kabinet echter niet wenselijk, omdat dit de integratie van bevolkingsgroepen niet ten goede zou komen en – in die zin – als een inmenging in Nederlandse aangelegenheden kon worden beschouwd.

Nadat diplomatiek overleg tussen de Nederlandse en Turkse regering op niets (dan verwijten) was uitgelopen, werden die bewuste zaterdag de landingsrechten voor de Turkse minister van Buitenlandse Zaken ingetrokken. Later die avond werd de Turkse minister van Familiezaken, Fatma Kaya, die ondanks het standpunt van het kabinet in Rotterdam was gearriveerd om bij het Turkse consulaat een campagnetoespraak te houden, de toegang tot Nederland ontzegd. De

diplomatieke relatie tussen Nederland en Turkije bereikte daarmee een dieptepunt en bleef nadien voor langere tijd onderkoeld. Een bijkomstig feit was wel dat premier Rutte bij de Tweede Kamerverkiezingen (met 33 zetels voor de VVD) als winnaar uit de verkiezingsstrijd kwam en premier Erdogan met een nipte steun voor het referendum (51,4 procent) zijn positie verstevigde in het Turkse staatsbestel.

In dit hoofdstuk laten we de politieke en diplomatieke consequenties van wat wel ‘de Turkije-rel’ is gaan heten, voor wat ze zijn. In plaats daarvan richten we de aandacht op de gebeurtenissen in Rotterdam en gaan we in op de vraag hoe de Rotterdamse driehoek met deze uiterst gespannen situatie is omgegaan. Het dilemma dat zich aandiende, was hoe de gemoederen in goede banen te leiden nu het kabinet zich had uitgesproken tegen een campagnebijeenkomst voor het Turkse referendum, terwijl eenieder in Nederland het recht heeft op vergadering en betoging. Werd aan dat recht nu afbreuk gedaan? Het hoofdstuk is gebaseerd op gemeenteraad- en Tweede Kamerstukken, enkele rechterlijke uitspraken en berichtgeving in de media.

## 2.2 Feitenrelaas

Op vrijdag 3 maart 2017 verneemt het kabinet dat de Turkse minister Cavusoglu van Buitenlandse Zaken op zaterdag 11 maart een bezoek aan Nederland wil brengen voor een bijeenkomst in het kader van het Turkse grondwetsreferendum dat gepland staat op 16 april.<sup>1</sup> Ook de circa 250.000 kiesgerechtigde Turken die in Nederland wonen, kunnen hun stem uitbrengen. Het kabinet vindt echter de komst van een Turkse minister voor een campagnebijeenkomst ongepast. ‘De Nederlandse publieke ruimte is niet de plek voor politieke campagnes van andere landen’ meldt premier Rutte op zijn Facebookpagina.<sup>2</sup> Minister Koenders van Buitenlandse Zaken verwoordt het standpunt van Nederland als volgt:<sup>3</sup>

1 TK 2017-2018, 32824, nr. 195, p. 1.

2 Facebookpagina ‘Minister-president’, 3 maart 2017. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.facebook.com/ministerpresident/posts/1385979441463764>.

3 NOS, 10 maart 2017. Nieuws: Buitenland: ‘Koenders: Turkse minister mag hier geen campagne voeren’. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2162299-koenders-turkse-minister-mag-hier-geen-campagne-voeren.html>.

‘Mensen mogen bijeenkomsten houden die ze willen, maar een Turkse minister die in ons land campagne gaat voeren over een Turks referendum en spreekt over zijn “staatsburgers” is ongewenst.’

Om het bezoek van de Turkse minister tegen te houden, worden de juridische mogelijkheden daartoe onderzocht. In Den Haag (en tussen de verkiezingsdebatten door) vindt overleg plaats tussen premier Rutte, vicepremier Asscher, minister Koenders en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Ook is er overleg met burgemeester Aboutaleb van Rotterdam, omdat de Turkse minister van Buitenlandse Zaken waarschijnlijk daar de campagnebijeenkomst wil houden. In de Rotterdamse wijk Hoogvliet is een partycentrum benaderd voor het organiseren van een bijeenkomst met zo’n vijfhonderd personen.<sup>4</sup> Zoals eerder echter andere, grote, congrescentra (waaronder Ahoy en Gelredome) ervan afzagen hun locatie voor een bijeenkomst beschikbaar te stellen, zo gaat ook de exploitant van het partycentrum in Hoogvliet niet in op het verzoek. Burgemeester Aboutaleb meldt dit op 8 maart in een brief aan de Rotterdamse gemeenteraad.<sup>5</sup> Hij geeft daarin ook aan dat, zou het partycentrum toch op het verzoek zijn ingegaan, hij zeer waarschijnlijk de bijeenkomst had verboden ‘vanwege de risico’s voor de openbare orde en veiligheid’.

De Turkse minister van Buitenlandse Zaken is zeer verbolgen over het feit dat zijn aangekondigde bezoek bij Nederlandse bewindspersonen zo veel weerstand oproept. Toch houdt het kabinet voet bij stuk. Minister Koenders van Buitenlandse Zaken doet alle moeite om aan de Turkse autoriteiten uit te leggen waarom een openbare campagnebijeenkomst er niet in zit. De Turkse minister mag alleen in Nederland komen spreken als dat in besloten kring is, voor maximaal vijftig personen die persoonlijk zijn uitgenodigd. De bijeenkomst mag niet plaatsvinden bij het Turkse consulaat in Rotterdam, omdat daar een demonstratie is aangekondigd, maar bijvoorbeeld wel op de Turkse

4 RTV Rijnmond, 3 maart 2017. Nieuws: Rel rond Turkse bijeenkomst overvalt partycentrum Hoogvliet. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.rijnmond.nl/nieuws/152431/Rel-rond-Turkse-bijeenkomst-overvalt-partycentrum-Hoogvliet>.

5 Brief van burgemeester Aboutaleb aan de gemeenteraad van Rotterdam d.d. 8 maart 2017, kenmerk 17bb2150.

ambassade in Den Haag.<sup>6</sup> Andere voorwaarden zijn dat er geen oproepen mogen worden gedaan op sociale media en de minister zijn bezoek als privépersoon brengt. Dit betekent dat Nederland de komst van de minister op geen enkele wijze zal faciliteren. Verder wordt kenbaar gemaakt dat wanneer de Turkse minister zich niet aan deze voorwaarden houdt, hem de toegang tot Nederland zal worden ontzegd.

De Turkse autoriteiten reageren daarop fel en dreigen met diplomatieke en economische sancties. Die reactie valt bij het kabinet totaal verkeerd. Als daarnaast in de ochtend van 11 maart blijkt dat aan Turkse Nederlanders toch een openbare oproep is gedaan om massaal naar de ambtswoning van de Turkse consul in Rotterdam te komen, besluit het kabinet de landingsrechten voor de vlucht van de Turkse minister van Buitenlandse zaken in te trekken.

Aan het begin van zaterdagmiddag, zo rond 13.00 uur, verneemt het kabinet via de Turkse media dat, in plaats van de minister van Buitenlandse Zaken, de Turkse minister van Familiezaken, Fatma Kaya, vanuit Duitsland onderweg is naar Rotterdam. Om te achterhalen of dit bericht op waarheid berust, probeert burgemeester Aboutaleb contact op te nemen met de Turkse consul. Onderwijl wordt de Turkse autoriteiten uitgelegd dat tot 16 april geen enkele Turkse minister in Nederland welkom is om voor het Turkse referendum campagne te voeren en dus ook een bezoek van minister Kaya ongewenst is.<sup>7</sup> De politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) krijgen van het kabinet de opdracht om minister Kaya bij aantreffen in Nederland te verzoeken onmiddellijk terug te keren en, mocht zij hieraan geen gehoor geven, haar naar Duitsland te begeleiden.

Via sociale media is ondertussen aan Turkse Nederlanders een oproep gedaan om naar het Turkse consulaat in het centrum van Rotterdam te komen. Even voor 18.00 uur verschijnt er vervolgens op Twitter een tweet met een foto die vermoedelijk is gemaakt vanuit een van de auto's van het konvooi van de Turkse minister van Familiezaken, rijdend op de A15 richting Rotterdam. Het konvooi zou op dat moment

6 'Turkse minister mocht wel spreken in besloten kring', *NRC Handelsblad*, 15 maart 2017. Zie ook 'Turkije rel gereconstrueerd: een nieuwe blik op de diplomatieke clash die Nederland verenigde', *de Volkskrant*, 28 december 2017.

7 TK 2017-2018, 32824, nr. 195, p. 2.

nog zo'n 50 kilometer van de stad verwijderd zijn.<sup>8</sup> Om 18.40 uur geeft burgemeester Aboutaleb een noodbevel af voor de directe omgeving van het Turkse consulaat aan de Westblaak. Rondom het consulaat worden hekken geplaatst en wordt een politiecordoon aangelegd. Het afgezet gebied is vanaf dat moment alleen toegankelijk voor bewoners en bestemmingsverkeer. Het duurt niet lang of voor het consulaat verzamelen zich Turkse Nederlanders die in de veronderstelling zijn dat minister Kaya over enige tijd zal arriveren om hen toe te spreken. De groep groeit al snel in omvang. De lokale driehoek besluit deze 'spontane' (c.q. niet aangekondigde) demonstratie, die op dat moment relatief rustig verloopt, door de politie in goede banen te laten leiden.<sup>9</sup>

Rond 19.00 uur wordt op een afslag van de ring Rotterdam het konvooi van zwarte auto's gespot, waarna de politie nabij het Feyenoordstadion een auto staande houdt, omdat verondersteld wordt dat de minister van Familiezaken zich daarin bevindt. Een vrouw in het gezelschap die minister Kaya zou kunnen zijn, wil zich echter niet identificeren. Er bestaat daardoor onduidelijkheid of zij de minister van Familiezaken is. Niet veel later, zo rond 19.30 uur, wordt duidelijk dat minister Kaya vlakbij de achteringang van het Turkse consulaat (aan de Schiedamse Vest) is gearriveerd. Zodra zij met haar gevolg uit de auto stapt en naar het consulaat wil lopen, wordt zij tegengehouden door de politie. Minister Kaya probeert de politie te overreden haar tot het consulaat toe te laten, maar de politie geeft haar, conform de opdracht van het kabinet, te kennen dat zij zo snel mogelijk naar Duitsland dient terug te keren. Er ontstaat een impasse. Minister Kaya neemt weer plaats in de gepantserde auto, maar maakt geen aanstalten tot vertrek. De twaalf beveiligers die de minister vergezellen, posteren zich rond haar auto.

Aan de voorzijde van het consulaat is intussen de menigte, die zwaaiend met rode Turkse vlaggen in afwachting is van een toespraak van de minister, aanzienlijk in omvang gegroeid en ongedurig geraakt. Zowel

8 Zie <https://twitter.com/yzcatakli/status/840608586615181316>. Zie tevens NOS, 11 maart 2017. Liveblog: Diplomatieke rel tussen Nederland en Turkije. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://nos.nl/liveblog/2162510-diplomatieke-rel-tussen-nederland-en-turkije.html#UPDATE-container-11240672>.

9 Brief burgemeester Aboutaleb aan de gemeenteraad van Rotterdam d.d. 15 maart 2017, kenmerk 17bb002287.

regionale, landelijke als buitenlandse media doen live verslag van de gebeurtenissen. Rond 23.30 uur arriveert aan de achterzijde van het consulaat een speciale politie-eenheid (AT), zichtbaar uitgerust met zware wapens. Na hun komst worden de persoonlijke beveiligers van de minister op wapens gefouilleerd en naar het hoofdbureau van de politie overgebracht;<sup>10</sup> de minister blijft achter in haar auto. Het is ruim na middernacht wanneer zij uit de auto stapt, als deze dreigt te worden opgetakeld door een kraanwagen om met minister en al naar de Duitse grens te worden gereden. Rond 01.00 uur neemt minister Kaya onder begeleiding van een vrouwelijke politieagent plaats in een politieauto om naar de Duitse grens te worden gebracht, alwaar zij met haar beveiligers zal worden herenigd.

Nadat de Turkse minister is vertrokken, vertrekken ook de twee pelotons van de Mobiele Eenheid (ME) van de politie die zich nabij het consulaat hadden opgesteld. Voor een deel van de enkele duizenden mensen die daar aanwezig zijn, is dat het moment om richting de politie hun woede te uiten over het feit dat de minister niet werd toegestaan hen toe te spreken. Bij de confrontatie tussen betogers en de politie wordt met straat- en stoeptegels gegooid; ruiten van onder andere horecagelegenheden sneuvelen.<sup>11</sup> De politie zet een waterwerper en politiehonden in om de woedende menigte te verjagen. Zeven mensen raken gewond, onder wie twee burgers die verrast worden door het (plotseling harde) politieoptreden en een politieagent.<sup>12</sup> Rond 03.00 uur is de orde in de stad weer hersteld. Er worden die avond en de dagen erna – nadat tweemaal in het programma *Opsporing Verzocht* beelden van de ongegegheden zijn getoond – in totaal zestien mensen gearresteerd, van wie er zes voor de rechter worden voorgeleid.<sup>13</sup>

10 Daar bleek dat ook de Turkse tijdelijk zaakgelastigde en de Turkse consul-generaal uit Deventer zich in het gezelschap bevonden. Zodra dit duidelijk werd, zijn zij vrijgelaten. Zie: TK 2016-2017, 32824, nr. 195.

11 Naderhand is burgemeester Aboutaleb met vertegenwoordigers van de Turkse gemeenschap in Rotterdam in gesprek gegaan over een vergoeding voor de schade die aan particuliere panden was toegebracht.

12 'De Turkije-rel', uitzending *Medialogica* van 30 januari 2018.

13 Op 15 juni 2018 deed de Rechtbank Rotterdam uitspraak. Drie verdachten werden veroordeeld voor openlijke geweldpleging en kregen een taakstraf van 120 uur; één verdachte werd veroordeeld voor openlijke geweldpleging en poging tot zware mishandeling van een politieagent en kreeg een taakstraf van 180 uur. Een minderjarige verdachte werd veroordeeld tot een werkstraf van 40 uur; een andere minderjarige verdachte werd vrijgesproken.



### 2.3 Rotterdam als toneel van een diplomatieke crisis

Enkele dagen na het hectische weekend in maart 2017 vond in de Rotterdamse gemeenteraad een debat plaats over de gebeurtenissen rondom het bezoek van de Turkse minister van Familiezaken. Toenmalig fractievoorzitter Buijt van Leefbaar Rotterdam opende het debat met woorden van dank richting het Rotterdamse politiekorps ‘voor hun moedige optreden van afgelopen weekend.’ In de media zeiden ook anderen, onder wie premier Rutte, respect te hebben voor de manier waarop de politie in Rotterdam had opgetreden. Nadat dagenlang op hoog niveau overleg was gevoerd over de eventuele komst van een Turkse minister, was het die bewuste avond aan politiemensen om minister Kaya te bewegen naar Duitsland terug te keren. De context waarin dat moest gebeuren, was in meerdere opzichten geladen. In de week voorafgaand was in de media het nodige over een eventueel bezoek van een Turkse minister geschreven en gezegd. De diplomatieke relatie tussen Nederland en Turkije was duidelijk verhit geraakt. Alle ogen waren nu op Rotterdam gericht. Politiechef Paauw verwoordde nadien de situatie als volgt:<sup>14</sup>

‘Wij zijn ons hier vanaf het eerste moment zeer zeker bewust geweest van het feit dat het hier niet alleen een probleem was van Rotterdam en de Rotterdamse driehoek, maar dat het ook zijn uitstraling kon hebben op internationaal gebied en verstrekkend zou kunnen zijn.’

De situatie vroeg van de Rotterdamse driehoek het nodige aan strategische denkkracht. Daartoe was al enkele dagen een Staf Groot-schalig en Bijzonder Optreden (SGBO) van de politie actief en nam aan de driehoeksoverleggen een vertegenwoordiger van de NCTV deel. Het dilemma dat zich aandiende was hoe in deze constellatie een escalatie te voorkomen. Enerzijds diende rekening te worden gehouden met diplomatieke omgangsvormen jegens een buitenlandse minister van wie echter de komst naar Nederland discutabel was. Anderzijds moest ruimte worden gelaten aan diegenen die wilden betogen. Hoe kon in dezen de juiste maat worden gevonden om de openbare orde te waarborgen?

14 ‘Terugblik: de Turkije rel’, uitzending *EenVandaag* van 29 december 2017.

## 2.4 Analyse

### 2.4.1 *Achter het consulaat: ongewenste vreemdeling of een ongewenst bezoek?*

Het kabinet wenste te voorkomen dat een Turkse minister een campagneoepspraak zou houden over het Turkse referendum. Zoals eerder aan minister Cavusoglu duidelijk was gemaakt dat een bezoek in dat kader ongewenst was, zo ook vond het kabinet een bezoek van minister Kaya ongewenst. Maar was zij daarmee ook ‘ongewenst verklaard’? Of genoot zij als Turkse minister diplomatieke immuniteit? Op welke rechtsgrond zou dan haar komst kunnen worden tegengehouden? Het is een vraag die de direct betrokken bewindslieden zeker heeft bezighouden. De Rotterdamse driehoek drong er bij het kabinet op aan dat hierover duidelijkheid zou bestaan, zodat de politiemensen die minister Kaya zouden staande houden van heldere instructies konden worden voorzien.

#### *Ongewenst verklaard?*

In de media, maar aanvankelijk ook door burgemeester Aboutaleb,<sup>15</sup> werd verondersteld dat minister Kaya tot ‘ongewenst vreemdeling’ was verklaard. Dat bleek echter niet het geval. Een ongewenstverklaring is een administratieve sanctie die kan worden opgelegd aan vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland zijn en bijvoorbeeld bij herhaling voorschriften uit de Vreemdelingenwet hebben overtreden of bij rechterlijk vonnis zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van drie jaar of meer (artikel 67 Vreemdelingenwet 2000). Een dergelijke maatregel zou in dit geval een wel heel zwaar middel zijn. Dat vond ook minister Kaya, die op 7 april 2017 tegen de vermeende ongewenstverklaring een bezwaarschrift indiende bij staatssecretaris Dijkhoff van Veiligheid en Justitie, die voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet bestuurlijk verantwoordelijk was. Op 20 april besloot hij het bezwaar van minister Kaya niet-ontvankelijk te verklaren, omdat van een ongewenst-

15 NOS, 12 maart 2017. Binnenland: Minister Kaya uitgezet als ongewenst vreemdeling. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2162700-minister-kaya-uitgezet-als-ongewenst-vreemdeling.html>.

verklaring geen sprake was geweest.<sup>16</sup> Minister Kaya stelde daarop een beroepsprocedure in bij de rechtbank Den Haag. Uit de processtukken maakte de rechter op dat tussen de partijen inmiddels eensgezindheid bestond over het feit dat de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie geen ongewenstverklaring aan de Turkse minister had opgelegd.<sup>17</sup> De rechter zag verder geen aanleiding om in de zaak uitspraak te doen en verklaarde het beroep van minister Kaya niet-ontvankelijk, mede omdat het doel van haar komst naar Nederland, te weten het spreken ten behoeve van het referendum dat inmiddels op 16 april 2017 had plaatsgevonden, niet meer kon worden bereikt.<sup>18</sup>

Minister Kaya was als persoon dus niet ‘ongewenst verklaard’, maar haar bezoek was niet gewenst. Hoe kon haar komst dan worden geweerd, ook gezien de diplomatieke immuniteit die voor bepaalde buitenlandse bewindslieden geldt?

#### *Diplomatieke immuniteit?*

Buitenlandse overheidsfunctionarissen genieten niet het recht op toegang tot Nederland voor het uitoefenen van politieke activiteiten. Eenmaal in Nederland genieten sommige personen wel, vanwege hun ambt of functie, diplomatieke immuniteit op grond van internationaal recht (i.c. de Verdragen van Wenen). Dit betekent dat zij niet kunnen worden gedwongen de Nederlandse wet- en regelgeving te volgen; ten aanzien van deze personen kunnen geen dwangmiddelen worden aangewend (BuZa, 2010). Deze speciale status komt echter slechts toe aan staatshoofden, regeringsleiders en ministers van Buitenlandse Zaken, aan diplomatiek en consulaire personeel en aan buitenlandse functionarissen die – op uitnodiging – op een officiële missie zijn. De komst van minister Kaya van Familiezaken viel volgens minister Koenders van Buitenlandse Zaken in geen van deze categorieën.<sup>19</sup> Zou daarentegen – ondanks de bezwaren van het kabinet – de Turkse minister van

16 Voor anderen werd dit eind juni 2017 duidelijk, toen minister Plasterk van Binnenlandse Zaken in antwoord op Kamervragen meldde dat minister Kaya niet officieel ongewenst was verklaard. Zie: Aanhangsel bij de Handelingen TK 2016-2017, nr. 2236.

17 Uitspraak rechtbank Den Haag d.d. 5 oktober 2017 in zaaknummer AWB 17/10140; ECLI:NL:RBDHA:2017:11359.

18 Idem.

19 TK 2016-2017, 32824, nr. 195.

Buitenlandse Zaken naar Nederland zijn gekomen, dan zou de situatie waarschijnlijk gecompliceerder zijn geweest.

*Artikel 3 Vreemdelingenwet 2000*

Ten aanzien van de komst van minister Kaya kon nu een beroep worden gedaan op artikel 3 van de Vreemdelingenwet 2000, dat de toegang van vreemdelingen tot Nederland regelt. Op grond van dit wetsartikel kan om een aantal redenen een vreemdeling (niet zijnde een EU-burger) de toegang tot Nederland worden geweigerd. In deze casus zouden daarvan – kort gezegd – de volgende redenen van toepassing kunnen zijn. Zo zou minister Kaya, zoals dat voor alle ingezetenen van Turkije geldt, over een visum van de Nederlandse overheid moeten beschikken, tenzij haar verblijf in Duitsland tevens recht gaf op toegang tot Nederland (aangezien beide landen vallen onder het Schengengebied). Daarnaast kan op grond van het desbetreffende wetsartikel de toegang tot Nederland worden geweigerd als de vreemdeling het doel en de duur van het verblijf niet aannemelijk maakt en/of een gevaar oplevert voor de openbare orde en nationale veiligheid. Volgens staatssecretaris Dijkhoff van Veiligheid en Justitie bood artikel 3 Vreemdelingenwet 2000 voldoende basis om de minister van Familiezaken de toegang tot Nederland te weigeren.<sup>20</sup> Aldus diende zij aan de volgende verplichting te voldoen:

‘De vreemdeling aan wie toegang is geweigerd, dient Nederland onmiddellijk te verlaten, met inachtneming van de aanwijzingen welke hem daartoe door een ambtenaar belast met de grensbewaking zijn gegeven’ (artikel 5 Vreemdelingenwet 2000).

De Turkse minister van Familiezaken kon echter niet worden gedwongen om Nederland te verlaten. De politiemensen die haar staande hielden, hadden daarover vooraf duidelijke instructies gekregen. Zo mocht de minister in geen geval worden aangeraakt, laat staan dat jegens haar geweld zou mogen worden gebruikt. De opdracht was om de minister

20 De officiële juridische formulering luidt dat haar de toegang tot het land geweigerd zou worden als ze niet mee zou werken, conform artikel 3 van de Vreemdelingenwet. Bron: NOS.nl, 22 mei 2017. Nieuws: Binnenland: Turkse minister trekt zaak bij rechter in, bevel tot uitzetting niet gebruikt. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2174353-turkse-minister-trekt-zaak-bij-rechter-in-bevel-tot-uitzetting-niet-gebruikt.html>.

te overreden uit eigen beweging te vertrekken. Pas als minister Kaya op geen enkele manier zou meewerken, had ze in het uiterste geval mogen worden aangehouden.<sup>21</sup>

### *Geen dwang, maar drang*

Om te voorkomen dat minister Kaya een campagnetoespraak zou geven, zou zij staande gehouden moeten worden, voordat zij het Turkse consulaat zou betreden. Anders zou zij aanspraak kunnen maken op de onschendbaarheid die op het consulaat rust.<sup>22</sup> Nu was er, nadat minister Kaya bij de achteringang van het consulaat was gearriveerd, een impasse ontstaan. De beveiligers van minister Kaya stelden zich daarbij weinig coöperatief op. Omdat niet viel uit te sluiten dat de beveiligers over wapens beschikten, zag de driehoek zich genoodzaakt een AT in te zetten die, zoals burgemeester Aboutaleb in een uitzending van *Nieuwsuur* vertelde, toestemming had om te schieten.<sup>23</sup> Op het moment dat het AT arriveerde, stonden op enige afstand ambulances paraat, voor het geval de situatie onverhoopt uit de hand zou lopen. De inzet van de speciale eenheid van de politie was echter niet bedoeld om het tot een treffen te laten komen. Met alle camera's op Rotterdam gericht zou dat pas echt een internationale rel betekenen. Het doel was om de situatie te bevriezen. Politiechef Paauw lichtte de overweging tot het inzetten van het AT als volgt toe:<sup>24</sup>

'Als je die situatie wil bevriezen, moet je dat op een manier doen dat niemand in de verleiding komt of nerveus wordt of denkt hier valt nog wel iets te halen of verzet te plegen. Dat leidt ertoe dat je als driehoek tot de beslissing komt daar een dergelijke omvang tegenover te zetten, dat je het zodanig bevriest dat die anderen nooit in de verleiding komen om het ook maar te proberen.'

21 NOS, 29 mei 2017. Binnenland: Politie mocht geweld gebruiken tegen Turkse minister Kaya. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2175515-politie-mocht-geweld-gebruiken-tegen-turkse-minister-kaya.html>.

22 Autoriteiten van de gaststaat mogen terreinen en gebouwen van de vertegenwoordiging van een andere staat niet betreden zonder toestemming van het hoofd van de buitenlandse vertegenwoordiging (Rijksoverheid, 2010).

23 Uitzending *Nieuwsuur* van 13 maart 2017.

24 'Terugblik: de Turkije-rel', uitzending *EenVandaag* van 29 december 2017.

Nadat de Turkse beveiligers naar het hoofdbureau van de politie waren gebracht, moest vervolgens nog wel worden bedacht hoe de minister uit haar auto te krijgen. Een mogelijke optie was om de gepantserde auto open te zagen, maar daarvan werd afgezien omdat het risico te groot was dat de minister daarbij verwondingen zou oplopen.<sup>25</sup> De auto met een kraanwagen laten wegslepen leek een beter alternatief, al was het nog niet eenvoudig om met een kraanwagen in de smalle steeg achter het consulaat te manoeuvreren. Het aanhaken van de auto bleek echter al genoeg om het verzet van de minister te breken.<sup>26</sup> Vervolgens zou zij onder politiebegeleiding naar Duitsland terugkeren.

#### 2.4.2 Voor het consulaat: geen campagne, wel een betoging

Toen het kabinet aan de Turkse minister van Buitenlandse Zaken Cavusoglu te kennen had gegeven dat een bezoek aan Nederland voor een campagnebijeenkomst ongewenst was, verweet hij Nederland grondrechten te schaden. Aan de Turkse pers liet hij weten:<sup>27</sup>

‘Ze zeggen: “U kunt geen bijeenkomst houden in het openbaar”. Hoezo kunnen wij dat niet? Waar is de democratie of de vrijheid van meningsuiting waarvan jullie zeggen dat jullie ons er iets over willen leren? Hoe zit het met de vrijheid van vergadering?’

Het was als een trap tegen het zere been en waarschijnlijk ook onderdeel van Erdogans campagnestrategie.<sup>28</sup> In Nederland zijn nu juist de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering en betoging diep verankerde waarden. Het zijn rechten die in de Grondwet en ook in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) zijn vastgelegd. Werd aan deze rechten – en in het

25 ‘Turkijerel gereconstrueerd: een nieuwe blik op de diplomatieke clash die Nederland verenigde’, *de Volkskrant*, 28 december 2017.

26 Zie: ‘Waarom laten ze die vrouw niet gewoon binnen?’, *NRC Handelsblad*, 14 maart 2017.

27 NOS, 4 maart 2017. Binnenland: ‘Turkije: Nederland kan ons niet tegenhouden’. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2161208-turkije-nederland-kan-ons-niet-tegenhouden.html>.

28 Aldus Turkije-correspondent Lucas Waagmeester in ‘De Turkije-rel’, uitzending *Medialogica* (Human) van 30 januari 2018.

bijzonder aan het recht op vergadering en betoging – werkelijk geen ruimte geboden?

### Het recht op vergadering en betoging

Uitgangspunt van het recht op vergadering en betoging is dat burgers vrij zijn om bijeen te komen,<sup>29</sup> wanneer en waarover ze maar willen, zonder dat daar een vergunning of een andere vorm van toestemming voor nodig is. Dat recht geldt niet alleen voor Nederlanders, maar voor iedereen die zich op Nederlands grondgebied bevindt. Wel geldt voor betogingen op openbare plaatsen een kennisgevingsplicht. In de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van een gemeente is opgenomen welke gegevens de organisator van de betoging in dat geval moet aanleveren en ook welke aanmeldingstermijn hiervoor geldt. Verder is het recht op betoging niet geheel onbegrensd. De overheid mag, onder bepaalde voorwaarden, aan dit recht grenzen stellen om de bijeenkomst ordelijk en vreedzaam te laten verlopen. Het is in de regel niet aan het kabinet, maar aan de burgemeester – en in dit geval dus de burgemeester van Rotterdam – om hierin een afweging te maken.<sup>30</sup> Op grond van de Wet openbare manifestaties (Wom) kan een burgemeester (na kennisgeving van een openbare bijeenkomst) aan de demonstratie voorschriften en beperkingen stellen of deze verbieden (artikel 5 Wom) met het oog op bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden (artikel 2 Wom).

In zijn brief van 8 maart 2017 aan de Rotterdamse gemeenteraad had burgemeester Aboutaleb al aangegeven zich aan te sluiten bij het standpunt van het kabinet en een bezoek van een Turkse minister in het kader van een campagnebijeenkomst voor het Turkse referendum ongewenst te vinden. Na de mislukte staatsgreep in Turkije in de zomer van 2016 waren er binnen de Turkse gemeenschap in Rotterdam (als-

- 29 Een vergadering onderscheidt zich van andere bijeenkomsten in haar doelgerichtheid: deelnemers komen bijeen voor overleg, beraadslaging of uitwisseling van meningen. Een vergadering die voor eenieder toegankelijk is en in het openbaar plaatsvindt, kan veel weg hebben van een betoging. De grens tussen het recht tot vergadering en het recht tot betoging is dus niet altijd scherp te trekken (Leenknecht, 2018).
- 30 In de week voorafgaand aan 11 maart werd weliswaar de burgemeesters van een aantal gemeenten waar mogelijk een campagnebijeenkomst zou plaatsvinden door de NCTV in overweging gegeven de bijeenkomst te verbieden met als doel escalatie en verstoring van de openbare orde te voorkomen. Dit zou blijken uit een vertrouwelijke brief die via een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur aan *de Volkskrant* is vrijgegeven. Zie: 'Turkijerel gereconstrueerd: een nieuwe blik op de diplomatieke clash die Nederland verenigde', *de Volkskrant*, 28 december 2017.

ook in enkele andere steden in Nederland) spanningen ontstaan tussen aanhangers van Erdogan en sympathisanten van Gülen, een islamitische denker en predikant die door president Erdogan voor de coupvoering verantwoordelijk wordt gehouden. Gülen-aanhangers kregen het nadien zwaar te verduren. Aan *de Volkskrant* durfden enkelen iets over de toegenomen spanningen te vertellen:<sup>31</sup>

‘Ik heb de coup meegemaakt. Was op vakantie in Turkije. Het was verschrikkelijk. (...) Terug in Nederland merkte ik de gevolgen in mijn eigen omgeving. Turkse Nederlanders met wie ik voor de vakantie nog bevriend was, lopen nu in een boog om me heen. Ze bellen me niet meer, nodigen me niet meer uit voor feesten. Ze willen niet gezien worden met een aanhangster van Gülen, met een terrorist, een landverrader. Zo wordt er ineens over je gesproken.’

‘Ik ben ook voorzichtig, vooral na de mislukte coup. Dingen die ik heb gezegd op Facebook, veeg ik weg. Mijn broer woont nog in Turkije. Die heeft kinderen. Ik moet voorzichtig zijn, ook voor hun toekomst. Daarom stem ik ook nee bij het referendum. [Maar, redactie] als nee wint, komt er sowieso burgeroorlog in Turkije. Als ja wint, krijgt Erdogan de absolute macht. Eigenlijk is er geen goede uitslag.’

‘Sinds de mislukte coup is de sfeer in de Turkse gemeenschap veranderd. Voorheen kon je nog wel kritiek uiten op Erdogan, maar het is nauwelijks meer mogelijk een rationeel gesprek met zijn aanhangers te voeren.’

De spanningen leefden niet alleen, maar wel overduidelijk in de havenstad. Juist in Rotterdam waren in de nacht van 16 juli 2016, toen bekend werd dat de staatsgreep was verijdeld, Turkse Nederlanders de straat opgegaan om hun steun aan president Erdogan te betuigen.<sup>32</sup> Bij de Rotterdamse politie werden in de weken nadien zo’n honderd aangiften van bedreiging tegen (vermeend) Gülenisten gedaan. Een openbare

31 ‘Angst voor “arm van Erdogan” verstikt Turkse Nederlanders’, *de Volkskrant*, 8 april 2017.

32 Een aantal betogers belette toen een journalist van de NOS verslag te doen van de betoging, wat premier Rutte destijds bewoog tot zijn ‘pleur op’-uitspraak in het tv-programma *Zomergasten*.



campagnebijeenkomst van een Turkse minister voor het referendum zou de situatie geen goed doen en zou, aldus Aboutaleb, tot 'toenevende polarisatie en escalaties' kunnen leiden.<sup>33</sup> Voor een betoging zou evenwel ruimte blijven bestaan.

Het bezoek van de minister van Buitenlandse Zaken vond uiteindelijk geen doorgang. Door op zaterdagmorgen 11 maart de landingsrechten in te trekken, wist het kabinet de komst van minister Cavusoglu te voorkomen. Wel werd nog rekening gehouden met het scenario dat hij mogelijk in Brussel zou landen om vervolgens naar Rotterdam te reizen. Het vermoeden bestond dat er een bijeenkomst georganiseerd werd in de ambtswoning van de Turkse consul. Omdat deze eventuele bescheiden bijeenkomst gepaard zou gaan met een opkomst van een groot aantal mensen, besloot burgemeester Aboutaleb uit voorzorg een noodbevel af te kondigen voor de Straatweg, waaraan de ambtswoning van de consul gelegen is. Volgens Aboutaleb zou met een menigte van 'honderden tot duizenden mensen met vlaggen' in de relatief smalle straat, waar ook een tram doorheen rijdt, de openbare orde in het geding komen. Maar, zo vervolgde Aboutaleb in een interview voor RTV Rijnmond, 'wij houden er ook rekening mee dat de emoties hoog oplopen nu de minister niet komt en dat mensen graag uiting willen geven aan hun gevoelens.'<sup>34</sup> Voor demonstraties wees hij daarom drie alternatieve locaties aan: het Willemsplein, het Lloydkwartier en het Plein 1940.<sup>35</sup> De maatregelen werden zaterdagmiddag om 15.00 uur gecommuniceerd via de (sociale) media, de gemeentelijke website en bewonersbrieven.<sup>36</sup> Tegen die tijd werd steeds duidelijker dat niet Cavusoglu maar minister Kaya van Familiezaken onderweg was naar Rotterdam en via mediakanalen een oproep was gedaan om naar het Turkse consulaat te komen. Voor de directe omgeving van het consulaat volgde daarom

33 Brief van burgemeester Aboutaleb aan de gemeenteraad van Rotterdam d.d. 8 maart 2017, kenmerk 17bb2150.

34 RTV Rijnmond, 11 maart 2017. Nieuws: Aboutaleb wijst demonstratieplekken aan en sluit omgeving consulaat af. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.rijnmond.nl/nieuws/152715/Aboutaleb-wijst-demonstratieplekken-aan-en-sluit-omgeving-consulaat-af>.

35 Op het Willemsplein konden mensen demonstreren die de Turkse minister hadden willen zien spreken; het Lloydkwartier was beschikbaar voor tegendemonstranten en het Plein 1940 voor alle 'overige' demonstranten.

36 Zie de brief van burgemeester Aboutaleb aan de gemeenteraad van Rotterdam d.d. 15 maart 2017, kenmerk 17bb002287.

wederom een noodbevel;<sup>37</sup> voor een betoging konden demonstranten op de drie eerder aangegeven demonstratieplekken terecht.

Toch verzamelde zich aan het begin van de avond voor het Turkse consulaat een menigte. Hoewel de betogers zich niet begaven op een aangewezen demonstratieplek (maar wel op afstand bleven van de hekken die voor het consulaat waren geplaatst), werd de demonstratie door de politie gefaciliteerd. Naarmate de tijd verstreek, groeide echter de vrees dat het uit de hand zou lopen. De sfeer raakte gespannen, vertelde journalist Fidan Ekiz die daar aanwezig was:<sup>38</sup>

‘Er was zoveel woede. Ook vooral toen het bericht kwam, en dat viel echt binnen als een bom, dat de minister was “aangehouden” en niet mocht komen, werd de sfeer echt heel grimmig.’

Nu was de minister niet ‘aangehouden’, maar ‘staande gehouden’, hetgeen in juridische betekenis twee verschillende begrippen zijn.<sup>39</sup> Toen evenwel na het vertrek van minister Kaya rond 01.00 uur ’s nachts ook de ME vertrok, keerde een deel van de demonstranten zich tegen de politie. Degenen die bij de organisatie van de demonstratie betrokken waren en met wie de politie steeds in contact had gestaan, wisten de relschoppers niet meer in bedwang te houden. Er volgden (over en weer) enkele rake klappen. De vraag is of een confrontatie tussen betogers en politie nog te voorkomen was geweest, maar gezien de beelden die gedurende die avond door verschillende media en demonstranten zijn gemaakt, was die kans zeer klein. Voor zolang de ME aanwezig was, heeft ze waarschijnlijk erger weten te voorkomen, door te verhinderen dat demonstranten naar de achteringang van het consulaat gingen, waar de minister van Familiezaken op dat moment werd staande gehouden.

37 Een burgemeester kan beperkingen opleggen aan een samenkomst die plaatsvindt bij een gebouw dat in gebruik is van een diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging, ter voorkoming dat het functioneren van de betreffende instelling wordt aangetast (artikel 9 Wom).

38 ‘Terugblik: de Turkije-rel’, uitzending *EenVandaag* van 29 december 2017.

39 Bij staande houden wordt de persoon aangesproken door de politie vanwege een overtreding. Bij aanhouden is sprake van verdenking van een strafbaar feit en wordt de persoon direct overgebracht naar het politiebureau.

### 2.4.3 Tot slot

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen enerzijds het Rijk en anderzijds de lokale overheid (i.c. de burgemeester) maakte de ‘Turkije-rel’ tot een complexe casus. Het bieden van gelegenheid tot het houden van een demonstratie is een aangelegenheid van de burgemeester, maar in dit geval had het kabinet reeds bepaald dat een Turkse minister geen campagnebijeenkomst mocht houden. Om te verhinderen dat minister Kaya in het openbaar een menigte zou toespreken, werd haar op grond van artikel 3 Vreemdelingenwet 2000 de toegang tot Nederland ontzegd. In tegenstelling tot beweringen uit Turkse diplomatieke kringen werd echter aan het demonstratierecht geen afbreuk gedaan: de burgemeester en de politie van Rotterdam boden alle gelegenheid tot het houden van een betoging.

## 2.5 Afronding

Spanningen rond de komst van Turkse ministers voor een campagnebijeenkomst over het Turkse grondwetsreferendum speelden niet alleen in Nederland. Ook in andere Europese landen (waaronder België, Duitsland en Zwitserland) werden deze bijeenkomsten onwenselijk gevonden. De Oostenrijkse bondskanselier Kern deed op 5 maart 2017 zelfs een oproep tot een algemeen verbod voor Turkse politici om in de Europese Unie campagne te voeren.<sup>40</sup> Voor hun houding jegens Turkije hadden Europese regeringsleiders zo hun redenen; in ieder geval werd inmenging door een buitenlandse mogendheid in binnenlandse aangelegenheden niet op prijs gesteld. Premier Erdogan had er op zijn beurt baat bij om, met het oog op het grondwetsreferendum, de boel te provoceren en te laten escaleren. Voor de-escalatie leek geen ruimte te bestaan. In deze diplomatieke crisis speelden dan ook vooral politieke afwegingen en argumenten. Cruciaal in deze casus was dat het kabinet en met name premier Rutte niet wilde dat een Turkse minister campagne kwam voeren en daarvoor, zowel in binnen- als buitenland,

<sup>40</sup> Reuters, 5 maart 2017. *World news: Austrian chancellor calls for EU-wide ban on Turkish campaigning*. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.reuters.com/article/us-turkey-security-austria-idUSKBN16C048>.

veel steun kreeg. In zo'n geval raakt al snel het juridische ondergeschikt, wat het voor uitvoerenden lastig maakte naar eer en geweten te handelen: Was de Turkse minister van Familiezaken nu wel of niet ongewenst verklaard? Een eventueel besluit daartoe viel onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Het is bewonderenswaardig hoe politiemensen hun rug recht hielden ten overstaan van een minister van een buitenlandse mogendheid, waarmee Nederland al enkele eeuwen betrekkingen onderhoudt. Nadien bleek tot welke consequenties die druk kan leiden. Een Rotterdams CDA-raadslid zag zich vanwege bedreigingen genoodzaakt tijdelijk zijn werkzaamheden voor de gemeenteraad te staken, nadat hij door een Turkse krant was aangewezen als 'mede-aanstichter van de diplomatieke rel' tussen Nederland en Turkije.<sup>41</sup> Ook Rotterdamse politiemensen van Turkse komaf die tijdens de gebeurtenissen in functie waren, ondervonden in sommige gevallen moeilijkheden. In de wijk waarin zij hun dagelijkse werkzaamheden verrichtten, werden zij soms met de nek aangekeken. Vanuit de politieorganisatie is aan hen nazorg verleend, onder meer door hen aan te sporen 'weer de wijk in te gaan' en het vertrouwen met de bevolking weer op te bouwen. De Nederlandse ambassadeur, ten slotte, was lange tijd niet welkom in Ankara. Pas in de zomer van 2018 werd een doorbraak in het herstel van de diplomatieke relatie bereikt.

41 AD, 16 maart 2017. Regio Rotterdam: Bedreigde Yazir trekt zich terug als CDA-raadslid in Rotterdam. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.ad.nl/rotterdam/bedreigde-yazir-trekt-zich-terug-als-cda-raadslid-in-rotterdam-a3do6o2/>. Zie ook: 'Opeens werd dit CDA-raadslid een "terreurleider" genoemd', *NRC Handelsblad*, 3 juli 2018.





*Deze foto heeft alles. De goal. Het kampioenschap. Kijk die koppies op de achtergrond die naar complete ontlasting toegaan. #Feyenoord*

Eduard C @EDCo6



*Coolsingel al bomvol. #huldiging #FEYENOORD*

Henrik-Willem Hofs @HWHofs

# 3

## Feyenoord kampioen, en wat daarbij kwam kijken ...

*Menno van Duin, Jana Domrose*

### 3.1 Inleiding

Na achttien jaar werd Feyenoord op 14 mei 2017 weer landskampioen; een gebeurtenis die traditiegetrouw wordt gevierd met een grote huldigingsceremonie op de Coolsingel. De ervaring leert echter, ‘Feyenoord’ en ‘feest vieren’ zijn niet de gemakkelijkste combinatie. Toen Feyenoord in 1999 landskampioen werd, liep de huldiging volledig uit de hand en vonden op de Coolsingel massale rellen plaats.<sup>1</sup> Ook zes jaar eerder, bij de kampioenshuldiging in 1993, braken in het centrum van Rotterdam ongeregeldheden uit. Een kleine groep vandalen gooide ruiten in van winkels en kantoren en bekogelde de politie.<sup>2</sup> Hoe zou het deze keer gaan?

De eindfase van de strijd om het landskampioenschap van 2017 kende twee gezichten. Al op 7 mei maakte Feyenoord kans om landskampioen te worden, toen het de voorlaatste competitiewedstrijd moest spelen tegen stadsgenoot Excelsior. Feyenoord verloor echter die wedstrijd (3–0), waarna het in de binnenstad misging en enkele honderden supporters op de Coolsingel hun teleurstelling uitten met vandalisme, rellen en geweld tegen de politie. Er werden zo’n honderd relschoppers aangehouden. Een week later, op 14 mei, won Feyenoord de laatste competitiewedstrijd van Heracles Almelo (3–1) en werd in eigen huis alsnog

1 NRC, 5 mei 2017. Nieuws: Hoe het feest op de Coolsingel in 1999 ontspoorde. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/05/05/feyenoord-landskampioen-1999-a1557378>.

2 NRC, 1 juni 1993. Nieuws: Honderdduizend fans huldigen Feyenoord. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/1993/06/01/honderdduizend-fans-huldigen-feyenoord-7184662-a547609>.

het landskampioenschap bedongen. Na afloop heerste er in de stad een feestelijke sfeer en ook de huldiging op 15 mei werd een groot feest zonder noemenswaardige incidenten. Politie en hulpverleners kregen van de Feyenoord-aanhanger lof toebedeeld voor hun inzet voor een veilig en ordelijk verloop. Zo kon het dus ook. Maar hoe is dit verschil in atmosfeer te verklaren?

In dit hoofdstuk staan wij stil bij de vraag hoe het kon dat het eerst op 7 mei behoorlijk misging en vervolgens, een week later, de kampioenswedstrijd en ook de huldiging van Feyenoord zo succesvol verliepen. Historisch gezien kon dat immers niet goed gaan; het gebeurde toch. Door politie, gemeente en anderen werd in het weekend van 14 en 15 mei een prestatie neergezet die ongekend was. Hierover is gesproken met de gemeentelijke projectleider van de Feyenoord-huldiging, de Operationeel Leider van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, die tijdens de twee kampioenswedstrijden leiding gaf aan het regionaal operationeel team (ROT), en het hoofd Ordehandhaving van de Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO) van de politie. Daarnaast is gebruikgemaakt van draaiboeken, mediaberichten, waaronder ook een mooi en uitvoerig artikel in *NRC Handelsblad*,<sup>3</sup> en een presentatie van politiemensen.

### 3.2 Feitenrelaas

Eind 2016 zijn er de eerste aanwijzingen dat Feyenoord kans maakt op het landskampioenschap. Halverwege februari 2017 staat Feyenoord nog steeds met vijf punten voorsprong op Ajax bovenaan de ranglijst. In de daaropvolgende weken wordt echter duidelijk dat de beslissing in de Eredivisie pas tijdens de laatste wedstrijden zal vallen. Bij de supporters loopt de spanning op. Ook de gemeente Rotterdam, de politie en de veiligheidsregio staan op scherp. Voor een mogelijk kampioenschap en huldiging zullen nieuwe draaiboeken en veiligheidsplannen moeten worden gemaakt. De documenten van het laatste kampioenschap in 1999 zijn niet meer up-to-date; in 18 jaar tijd is er het nodige

3 'Het kampioenschap en de veiligheid', *NRC Handelsblad*, 16 mei 2017, p. 6-9. Met toestemming van politie en gemeente heeft de journalist vanaf maart 2017 de gebeurtenissen op de voet gevolgd en meegelopen met de politie, vergaderingen bijgewoond e.d.



veranderd. Of de op te stellen draaiboeken ook daadwerkelijk zullen worden gebruikt, blijft vooralsnog afwachten, maar de voorbereidingen zijn in het voorjaar van 2017 in volle gang. Om situaties zoals die zich in 1993 en 1999 voordeden te voorkomen, kiest de Rotterdamse lokale driehoek er medio april 2017 voor om in een GRIP-2-structuur te gaan werken. Voor de laatste twee wedstrijddagen en de daaropvolgende mogelijke huldiging worden twee aparte ROT's samengesteld, die fysieke veiligheidsrisico's inventariseren en scenario's uitwerken.<sup>4</sup> Ook worden vooraf al CoPI's gevormd met een vaste samenstelling.<sup>5</sup> Een van de belangrijkste maatregelen is de inzet van zo'n duizend politieagenten per wedstrijddag (en later ook voor de huldiging).

Op 7 mei maakt Feyenoord met de wedstrijd tegen Excelsior kans het landskampioenschap te veroveren. Het duel tegen Excelsior is een uitwedstrijd in een relatief klein voetbalstadion. De wedstrijd wordt daarom op meerdere locaties in het centrum van Rotterdam en in De Kuip op grote schermen uitgezonden. Ruim twee uur voor de aftrap verzamelen zich voor De Kuip al duizenden Feyenoord-supporters om het spektakel samen te kunnen beleven. Ook het Stadhuisplein en de Coolsingel lopen vol en worden om ongeveer 13.00 uur door de politie afgesloten. Mensen die de wedstrijd nog willen zien, worden naar andere plekken (o.a. de Binnenrotte) verwezen. Om 14.30 uur vindt op Woudestein de aftrap van de wedstrijd plaats. Na een uur speeltijd staat Feyenoord met 2-0 achter en vertrekken de eerste supporters uit teleurstelling van het Stadhuisplein. Ook de stemming in De Kuip is in mineur. Een groot aantal supporters vertrekt. De Kuip en de Binnenrotte raken leeg. Op andere plekken in het centrum van de stad slaat

- 4 In de planningsstaf zaten de Operationeel Leider, een informatiemanager, een procesondersteuner, de Algemene Commandanten van de brandweer, politie, ambulancezorg, bevolkingszorg en scheepvaartzorg, alsook de hoofden van de sectie Milieubeheer en de sectie Communicatie, een calamiteitencoördinator en liaisons van de afdelingen Mobiliteit en Defensie. Er worden dertien scenario's uitgewerkt, waaronder verdrukking, een aanslag, weersomslag en uitvallende infrastructuur.
- 5 Daarmee wil de veiligheidsregio voorkomen dat de functionarissen in de uitvoering andere mensen zijn dan degenen die de plannen maken. Samenstelling CoPI: Leider CoPI, informatiemanager, Commandant van Dienst Geneeskundig, Hoofd van Dienst Brandweer, Officier van Dienst Politie, liaison van de gemeente Rotterdam, een communicatieadviseur, plotter, preventiepijket en Dienst Informatiemanagement van de politie. Zie ook Jastrzebski, 2017.

de stemming echter om. Op de Coolsingel, het Schouwburgplein, het Hofplein en het Stadhuisplein gooien zo'n tweehonderd teleurgestelde supporters met onder meer vuurwerk en straatstenen naar politieagenten. Rond 16.15 uur, wanneer de voetbalwedstrijd ten einde is, voert de Mobiele Eenheid (ME) enkele charges uit om een groep relschoppers uit elkaar te drijven. Omdat het effect daarvan maar beperkt is, worden waterkannonnen, bereden politie en politiehonden ingezet.<sup>6</sup> Zo'n honderd relschoppers worden aangehouden.<sup>7</sup> Ook bij De Kuip moet de ME uiteindelijk ingrijpen, omdat fans na ontvangst van hun team niet willen vertrekken. Drie uur na afloop van de wedstrijd lijkt de politie de situatie weer onder controle te hebben.

Op 8 mei zitten de veiligheidspartners om 08.30 uur bij elkaar om de gebeurtenissen van de voorgaande dag te evalueren. Duidelijk is dat voor de wedstrijd op zondag 14 mei, waarmee Feyenoord het landskampioenschap alsnog kan veiligstellen, de maatregelen zullen moeten worden aangescherpt. Besloten wordt tot een strenger alcoholbeleid en tot inzet van extra ME-pelotons in het centrum van de stad. Drank mag alleen in horecagelegenheden worden geconsumeerd, niet op de openbare weg in de binnenstad. De verwachting is dat met dit aangescherpte alcoholbeleid ook het risico afneemt dat de politie met bierflessen en blikken bekogeld wordt. Aan een aantal van de grootste raddraaiers wordt een gebiedsverbod opgelegd, om te voorkomen dat zij zich op straat zullen begeven. Tevens acht de gemeente het wenselijk dat ook buiten het evenemententerrein in het centrum een aantal evenementen plaatsvindt. Ze vraagt daarom aan particuliere organisaties live-uitzendingen te organiseren.

Voor aanvang van de wedstrijd op zondag 14 mei fouilleert de politie supporters al op Rotterdam Centraal op het bezit van alcohol. Er wordt zo'n tienduizend liter alcohol in beslag genomen.<sup>8</sup> Vanaf een uur of twaalf loopt het Stadhuisplein langzaam vol en ook het

6 Politie, 7 mei 2017. Kleine groep relschoppers smet op goede verliezers in Rotterdam. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.politie.nl/nieuws/2017/mei/7/07-kleine-groep-relschoppers-smet-op-goede-verliezers-in-rotterdam.html>.

7 In september 2017 worden de relschoppers veroordeeld tot taakstraffen van 60 tot 220 uur.

8 Politie, 15 mei 2017. Nieuws: Regeling rondom kampioenschap Feyenoord. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.politie.nl/nieuws/2017/mei/15/07-regeling-rond-kampioenschap-feyenoord.html>.

Feyenoord-stadion vult zich met supporters. De stemming is goed te noemen. Om 14.30 uur rolt de bal en al binnen een kwartier scoort Kuijt voor Feyenoord twee doelpunten. Uiteindelijk wint de ploeg met 3-1 en is zij landskampioen. Na het fluitsignaal om 16.20 uur ‘ontploffen’ het centrum van de stad en De Kuip van feestvreugde. Achttien jaar wachten wordt eindelijk beloond. Het Hofplein wordt vanwege de massale toestroom van fans om 17.00 uur afgesloten voor het verkeer. ‘Druk maar feestelijk’, zo omschrijft burgemeester Aboutaleb de situatie in Rotterdam om 18.45 uur. Wel adviseert de politie supporters via Twitter om niet meer naar het centrum te komen.<sup>9</sup> Tussen 22.00 en 24.00 uur stroomt de binnenstad leeg. De politie blijft op de been, maar er zijn weinig incidenten.

De volgende dag, maandag 15 mei, vindt de huldiging plaats. Daarvoor zijn opnieuw extra maatregelen genomen op het gebied van ‘crowd management’. In het centrum van de stad zijn toegangspoorten, hekken en (gedeeltelijk mobiele) roadblocks geplaatst. Om verdrukking te voorkomen en de mobiliteit van de hulpdiensten te waarborgen, heeft de gemeente het Stadhuisplein en de Coolsingel opgedeeld in acht grote vakken (Jastrzebski, 2017). Voor mindervaliden is een ruimte vóór het meest populaire vak op het Stadhuisplein gereserveerd. Verder zet de politie onder meer de voetbaleenheden in die normaal gesproken bij wedstrijden in De Kuip actief zijn. De stadionomroeper is ceremoniemeester. Ook worden op verzoek van de gemeente ongeveer zevenhonderd voetbalstewards uit het hele land ‘geleverd’ voor ondersteuning bij de ordehandhaving. Dit alles om een herkenbare situatie te creëren voor de supporters en hun gedrag in voorspelbare banen te kunnen leiden.

Die maandag staan al in de vroege ochtend de eerste Feyenoord-fans – waarvan een deel de nacht heeft doorgefeest – te wachten op het Stadhuisplein, waar de Rotterdamse club om 12.00 uur gehuldigd zal worden. Ruim een uur voordat de huldiging begint, is de binnenstad van Rotterdam al vol. De politie schat dat er zo’n 150.000 mensen op de been zijn. Via Twitter geeft de politie aan dat er in de acht supporters-

9 RTV Rijnmond, 14 mei 2017. Nieuws: Liveblog teruglezen: Feyenoord landskampioen. Op 5 november 2018 ontleend aan <http://www.rijnmond.nl/nieuws/154963/Liveblog-teruglezen-Feyenoord-landskampioen>.

vakken voor het stadhuis geen fans meer bij kunnen. Aanvullend op dit Twitterbericht wordt een NL-Alert bericht met dezelfde informatie verstuurd. Teleurgestelde fans proberen nog om over de hekken van de vakken te klimmen, maar worden tegengehouden door de beveiligers. Om 11.45 uur komt de spelersbus aan bij het stadhuis. De sfeer is feestelijk: het Stadhuisplein is bedekt onder een deken van witte en rode rook en supporters zwaaien met grote Feyenoord-vlaggen. Om 12.08 uur tonen hoofdtrainer Van Bronckhorst en aanvoerder Kuijt de kampioensschaal aan het publiek. Ze spreken de aanhang toe en zingen liederen. Na een halfuur zit de officiële huldiging erop en om 13.00 uur zijn de meeste supporters vertrokken.<sup>10</sup> De huldiging is daarmee nagenoeg probleemloos verlopen: na achttien jaar wachten was het ‘een feest’.<sup>11</sup>

### 3.3    Waarom ging het goed?

Wat maakte nu dat de kampioenswedstrijd op zondag 14 mei en de daaropvolgende huldiging op maandag zo succesvol verliepen? Na de schermutselingen en ongeremdheden van de week ervoor lijkt dit een voor de hand liggende vraag. Toen bevestigden zo’n tweehonderd ‘supporters’ het negatieve beeld dat al zo lang over de aanhang van enkele Nederlandse voetbalverenigingen bestaat. Hoe kan dan het verschil in beleving en sfeer worden verklaard? Hierna benoemen wij een aantal factoren, maar zullen deze gaandeweg ook weer relativeren.

#### *Drank*

Als er één reden te geven is voor de verschillen tussen 7 mei en 14 mei dan is het wel de factor drank. ‘Drank maakt meer kapot dan je lief is’. Alcohol verlaagt drempels en werkt daarmee (voor sommigen) agressie en geweld in de hand. Het is een feit dat er in de meeste gevallen

<sup>10</sup> RTV Rijnmond, 15 mei 2017. Nieuws: Liveblog teruglezen: Huldiging Feyenoord. Op 5 november 2018 ontleend aan <http://www.rijnmond.nl/nieuws/154988/Liveblog-teruglezen-Huldiging-Feyenoord>.

<sup>11</sup> NRC, 15 mei 2017. Nieuws: Huldiging voorbij, Coolsingel stroomt leeg. Op 5 november 2018 ontleend aan [https://www.nrc.nl/nieuws/2017/05/15/live-coolsingel-staat-twee-uur-voor-huldiging-al-vol-a1558659?utm\\_source=NRC&utm\\_medium=related&utm\\_campaign=related2](https://www.nrc.nl/nieuws/2017/05/15/live-coolsingel-staat-twee-uur-voor-huldiging-al-vol-a1558659?utm_source=NRC&utm_medium=related&utm_campaign=related2).

van grootschalig uitgaansgeweld, waarin zonder een duidelijke aanleiding rellen en ongeregelde uitbreken, (veel) drank in het spel is, al dan niet in combinatie met pillen. Bij de ongeregelde heden op 7 mei waren het vooral dronken jongeren, maar zeker ook 'oudere jongeren' die overlast veroorzaakten, vernielingen aanrichtten en zich tegen de politie keerden. Er was vooraf ook weinig geregeld ten aanzien van de verkoop van alcoholische drank. Supermarkten en slijters deden goede zaken met de verkoop van bier, maar ook sterke drank werd goed verkocht. Al vroeg in de middag kwamen vanuit de regio en van verder 'supporters' met grote hoeveelheden drank naar het Stadhuisplein en andere knooppunten in het centrum.

Het is logisch dat een week later een veel stringenter drankbeleid gold. Dat resulteerde bijvoorbeeld in een strikt alcoholverbod in de binnenstad. Winkels in het centrumgebied mochten geen alcoholische drank verkopen. Op allerlei plaatsen, waaronder het Centraal Station, werden grote hoeveelheden alcoholische drank in beslag genomen. Een belangrijke reden om de huldiging op maandagmorgen te laten plaatsvinden, was eveneens drankgerelateerd: om elf uur 's ochtends zijn nog niet veel mensen aan de drank.

### *Kuijt*

Een tweede niet onbelangrijke factor is de rol van Feyenoordheld Dirk Kuijt. Tegen Excelsior stond hij niet in de basis en dat was merkbaar op het veld. Toen hij later alsnog inviel, was het kwaad al geschied. Feyenoord speelde een lamlendige wedstrijd en verloor kansloos van stadsgenoot Excelsior, dat die dag op alle fronten de beste was. Vooraf leek de wedstrijd juist al zo'n beetje gewonnen. Voor Excelsior stond er niets meer op het spel; eredivisiebehoud was al gerealiseerd en waarom zou de voormalig satellietclub van Feyenoord dan nog een bedreiging voor het zo gretige Feyenoord vormen? Hoewel Excelsior thuis speelde, was het leeuwendeel van de supporters Feyenoord-aanhanger. Vele Excelsior-supporters hadden voor veel geld hun kaartje verkocht. Achteraf was de kritiek op Feyenoord en trainer Van Bronckhorst stevig, maar gelukkig was er nog een laatste kans en dan voor veel meer eigen publiek in De Kuip.

Al na enkele minuten opende Kuijt de score met een mooi doelpunt en zette hij daarmee De Kuip op zijn kop. Diezelfde wedstrijd wist hij nog twee keer het doel te treffen en daarmee werd hij de absolute held

van Feyenoord. Kuijt maakte niet alleen het verschil in de wedstrijden, maar beïnvloedde zo ook de sfeer in de stad. De (onder)titel van de mooie reconstructie in *NRC Handelsblad* van de aanloop naar het uiteindelijke kampioenschap is veelzeggend: ‘De snelle goal van Kuijt deed ook gezichten bij *de politie* ontspannen’. Een week eerder droop het chagrijn eraf (‘het zal toch niet weer gebeuren dat ...’). Op 14 mei was dat in één keer allemaal verdwenen; de stad ‘ontplofte’ in positieve zin. Na zo enorm lang wachten was Feyenoord eindelijk weer eens een keer landskampioen. Eind-goed-al-goed was het overheersende gevoel. Dat vertaalde zich ongetwijfeld in het gedrag van de supporters en al die anderen die naar Rotterdam waren gekomen.

#### *Toeval?*

Het is natuurlijk aantrekkelijk om verklaringen voor de verschillen toe te schrijven aan Kuijt en een stringenter drankbeleid. Het had immers ook zomaar fout kunnen gaan en dus zou er ook sprake kunnen zijn van toeval. In 1991 analyseerde het COT (en een van de auteurs van dit hoofdstuk) de Europacupfinale in Rotterdam tussen Manchester United en Barcelona (Cachet et al., 1991). Het COT concludeerde dat bij de lessen van de finale van 15 mei 1991 – naast Nederlandse en Rotterdamse successen en de dominante rol van Manchester United destijds (die beide uitgebreid in dat artikel beschreven worden) – ‘ook de betekenis van het toeval in beschouwing diende te worden meegenomen’. Dat leverde een grappige, maar tegelijk ook wel pijnlijke column in *NRC Handelsblad* op. Onder de kop ‘Toeval’ schreef Max Pam:<sup>12</sup>

‘Het was toeval. Het was toeval dat er niet gevochten werd. Het was toeval dat de veldslag van Rotterdam uitbleef. Het was toeval dat de supporters weer naar huis gingen zonder dat er één een blauwoog werd geslagen. (...) Het was de schuld van het toeval. Of hoe zeg je dat? De oorzaak was het toeval. De bestuurskundigen spreken van een “lucky event”.’

12 ‘Toeval’, *NRC Handelsblad*, 14 juni 1991. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/1991/06/14/toeval-6970623-a1081777>.

Op humoristische wijze fileerde Pam het door het COT genoemde aspect van het toeval. Hoewel Pam in zijn column nogal overdreef, aangezien in het omvattende artikel het aspect van toeval slechts een enkele keer werd genoemd en daarnaast een groot aantal plausibele redenen werden aangedragen waarom de finale in Rotterdam relatief rustig verliep, is achterliggend natuurlijk wel de volgende vraag te stellen: hoeveel kunnen wij sociaalwetenschappelijk verklaren op basis van één enkelvoudige gebeurtenis ( $n=1$ ). Ook de analyse van dit hoofdstuk geeft natuurlijk niet veel meer dan een mogelijke duiding. Kuilt en alcohol spelen zeker een rol, maar tegelijkertijd, en niet alleen om een nieuwe column van Pam voor te zijn, is het ook aannemelijk dat de aanpassingen in de voorbereidingen na de uit de hand gelopen situatie op 7 mei en het optreden van politie en anderen hebben bijgedragen aan het succesvol verloop (zie hierna).

#### **Een gele kaart van de burgemeester**

Op 27 april meldde burgemeester Aboutaleb tijdens een persconferentie dat de huldiging op de Coolingsingel mogelijk niet zou doorgaan als er in de loop van zondag 7 mei op grote schaal rellen zouden uitbreken (in de stad of het stadion). De lokale driehoek hield zich uitdrukkelijk het recht voor om zich dan alsnog te beraden op de vraag of de huldiging wel zou moeten plaatsvinden.<sup>13</sup> Zondag 7 mei liep het stevig uit de hand en de vraag was natuurlijk of dat repercussies zou hebben. Aboutaleb vond het niet van dien aard dat hij honderdduizend mensen een feestje wilde ontzeggen, omdat 'enkele tientallen' mensen zich misdragen hadden.<sup>14</sup> Het voorbeeld geeft aan hoe lastig het is vooraf een dergelijke uitspraak te doen. Aboutaleb wilde een signaal afgeven dat er voorafgaand aan een eventuele huldiging geen grootschalige rellen in de stad zouden mogen plaatsvinden. Als er dan behoorlijk wat gedoe is (het waren beduidend meer dan enkele tientallen raddraaiers), wordt het lastig. Houd je stand aan je uitspraak? Afgelasten van een huldiging was waarschijnlijk disproportioneel. Daarnaast zou het afgelasten van de huldiging waarschijnlijk tot verwachte, maar ook zeker tot onverwachte problemen hebben geleid, omdat de gemeente en hulpdiensten dan de regie kwijt zouden zijn.

13 NOS, 24 april 2017. Voetbal: Aboutaleb stelt voorwaarden aan huldiging Feyenoord. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://nos.nl/video/2170366-aboutaleb-stelt-voorwaarden-aan-huldiging-feyenoord.html>.

14 RTV Rijnmond, 7 mei 2017. Nieuws: 'Aboutaleb: geen reden om huldiging te schrappen'. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.rijnmond.nl/nieuws/154697/Aboutaleb-geen-reden-om-huldiging-te-schrappen>.

*Gele kaart*

Voordat de gele kaart zijn intrede deed (bij het WK in 1970), gaf de scheidsrechter een waarschuwing en schreef hij soms wat op in een boekje. Feitelijk was zondag 7 mei één grote gele kaart. Voor Feyenoord met het ondermaatse spel, maar ook voor de gemeente, de politie en de andere hulpdiensten. Zo moest het dus niet. Deze ‘wake-upcall’ kwam net op tijd. Het is zonneklaar dat er in de dagen na 7 mei nog de nodige inspanningen zijn gedaan om bij de herkansing beter beslagen ten ijs te komen. De intensiteit van het overleg werd nog eens opgevoerd. Op vele fronten bleek een slechte generale de aanzet voor een goede voorstelling een week later.

Hoewel op 7 mei al een enorm leger aan agenten was ingezet en er al verschillende scenario’s en draaiboeken lagen, werd de dagen erna op alle fronten een versterking georganiseerd. Er kwamen bijvoorbeeld voor zowel zondag als voor maandag nog eens drie ME-pelotons bij (van zeven naar tien). Bij elkaar was voor die twee dagen zo veel politie-inzet uit het hele land ‘getrokken’ dat heel Nederland dat zou merken. Raddraaiers werden opgezocht en aan hen werden gebiedsverboden uitgereikt. De aansturing van de politie en ook de multidisciplinaire afstemming wijzigden. Het centrumgebied werd opgeknipt in vier zones. Op het gebied van drank werd, als aangegeven, een veel strikter verbods- en handhavingsbeleid gevoerd. Er kwam een noodverordening die bezoekers verbood om alcohol bij zich te dragen. Drank en vuurwerk moesten worden ingeleverd. De capaciteit voor de verbindingen (C2000, GSM) werd uitgebreid. Er werden op verschillende locaties (extra) tv-schermen neergezet, om tijdens de wedstrijd de druk op het centrum van de stad te verlichten. Ook buiten het centrumgebied werden activiteiten en feesten georganiseerd om het centrumgebied te ontlasten.

Voor de huldiging werd bijna alles uit de kast gehaald. Naast de klassieke betonblokken werden bijvoorbeeld ook vuilniswagens ingezet als mobiele roadblocks (zodat hulpdiensten desgewenst achter omheiningen konden komen). Het Coolsingelgebied werd volledig gecompartmenteerd en leek daarmee op een stadion. Feyenoord leverde zevenhonderd stewards die werden ingezet als gastheer en beveiligers bij deze compartimenten. Of het bewust was of niet, juist het feit dat in het best gelegen compartiment, pal voor het bordes van het stadhuis, alleen rolstoelers mochten komen, werkte de-escalierend. Evenals



natuurlijk die grote aantallen kinderen die vaak met een ouder richting Coolsingel waren gekomen.

Er werd 'weinig aan het toeval overgelaten'. In de laatste week waren nog enkele extra scenario's uitgewerkt. Ondanks al deze voorbereidingen werd het toch nog even spannend, toen een vrachtauto met wel heel forse snelheid richting de binnenstad reed. Gelukkig werd ook dat probleem tijdig getackeld.

### 3.4 Afronding

Dit hoofdstuk geeft een indruk van hoe Rotterdam en de regio na zo veel jaar eindelijk weer eens een kampioenschap konden vieren. Het laat vooral zien hoeveel inspanningen politie en anderen zich moesten getroosten om deze serie evenementen in goede banen te leiden. In werkelijkheid kwam er nog veel meer op het bestuur en de diensten af dan hier behandeld. Zo werd er vooraf uitvoerig gediscussieerd of een eventuele huldiging nog wel in de Rotterdamse binnenstad zou kunnen plaatsvinden. Moest de wedstrijd tegen Excelsior niet gewoon naar De Kuip worden verplaatst? Daarnaast ging in de voorafgaande weken 'het dagelijkse leven' ook gewoon door. In het kader van de Tweede Kamerverkiezingen bezocht Geert Wilders (1 maart) Spijkenisse, hetgeen tot een forse politie-inzet van de eenheid Rotterdam noopte. Er was een Palestijns congres en het Turkse referendum; ook die gebeurtenissen vergden inzet en konden onverwacht tot gekke excessen leiden. Hoe kon in deze periode sowieso zo veel politiebijstand georganiseerd worden? De druk op de politie was immers extreem.

Dit alles beschouwend kan niet anders dan geconcludeerd worden dat niet alleen Feyenoord, maar ook de politie en anderen een unieke prestatie leverden. Een aantal personen was enkele maanden met alle voorbereidingen bezig en op de besproken dagen in mei waren vele duizenden politiemensen, hulpverleners en anderen actief. Het kampioenschap van Feyenoord was daarmee ook de grootste politieoperatie van 2017.



*Iets gebeurd bij #Venlostormt? veel politie, brandweer, ambulances en traumahelicopter*

Maurice Verhoeven @vbc80

# 4

## Dodelijk ongeval bij VenloStormt

*Menno van Duin, Renee Linck, Vina Wijkhuijs*

### 4.1 Inleiding

In het weekend van 10 en 11 juni 2017 vond voor het vierde jaar op rij in de binnenstad van Venlo een hindernissenloop plaats: VenloStormt. Tijdens dit evenement deed zich een tragisch ongeval voor. Het ongeval vond plaats bij hindernis 14, een zeven meter hoge glijbaan die uitkwam in de Maas. Nadat een 29-jarige vrouw deze ‘Superglijbaan’ was afgegaan en in de Maas was gelanceerd, kwam een andere deelnemer die kort na haar van de glijbaan afging, bovenop haar terecht. De jonge vrouw schoot daardoor onder water en kon pas na enkele minuten door duikers worden gevonden en aan wal worden gebracht. Enige tijd later overleed zij in het ziekenhuis als gevolg van dit ongeval.

Het dodelijke ongeval wekte bij velen grote verbazing: hoe had dit kunnen gebeuren? Had de gemeente, die voor het evenement een vergunning had afgegeven, of de organisator wellicht steken laten vallen? In december 2017 concludeerde het Openbaar Ministerie dat er ‘geen sprake was van een verwijtbare, aanmerkelijke mate van onvoorzichtig handelen’. Voor strafrechtelijke vervolging was daarom geen aanleiding.

In dit hoofdstuk gaan wij in op het dilemma tussen risico’s nemen en risico’s mijden. Aan evenementen zijn vrijwel altijd risico’s verbonden maar ze bieden tegelijkertijd ook plezier en vermaak en leveren winst op (in inkomsten of een bezoek aan de stad). De vraag is wat de drie betrokken actoren – de gemeente, de organisator en de deelnemers – kunnen doen om ervoor te zorgen dat een evenement veilig verloopt. Waar ligt ieders verantwoordelijkheid?

Het hoofdstuk is gebaseerd op een evaluatie die het lectoraat Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid in opdracht van de gemeente Venlo heeft verricht (Van Duin et al., 2017). In dat kader is een online enquête uitgezet onder deelnemers aan zogenoemde ‘obstacle runs’, is literatuur bestudeerd en is met dertien personen gesproken die (vanuit de gemeente, de veiligheidsregio dan wel de evenementenorganisatie) direct betrokken waren bij de voorbereidingen van VenloStormt 2017 of anderszins ervaring hebben met dit soort evenementen.

## 4.2 Feitenrelaas

De vierde editie van VenloStormt staat gepland op zaterdag 10 en zondag 11 juni 2017. Het twee dagen durende evenement is bedoeld voor verschillende deelnemersgroepen: van jong tot oud, van amateur tot meer getraind sporter. Op 17 januari 2017 vraagt Stichting VenloStormt bij de gemeente Venlo een vergunning aan voor het evenement. De gemeente, de hulpdiensten en de bestuurlijk verantwoordelijke van de evenementenorganisatie bespreken op 27 maart hoe het evenement eruit gaat zien. Op basis van dit gesprek wordt het evenement geclassificeerd als ‘risicovol evenement’ (C-evenement). De redenen hiervoor zijn de verwachte bezoekersaantallen,<sup>1</sup> de uitdagendere hindernissen dan bij eerdere edities en het feit dat uit de evaluatie van de vorige editie naar voren kwam dat de risicoclassificatie van het evenement zou moeten worden herzien. De classificatie als C-evenement brengt met zich mee dat een ‘doorleefsessie’ onderdeel is van de vergunningprocedure.

Ten behoeve van het verkrijgen van de vergunning levert de evenementenorganisatie van de verschillende hindernissen 3D-modellen, tekeningen en constructieve berekeningen aan. Op basis hiervan wordt een inschatting gemaakt van de mogelijke risico’s. De hulpdiensten (brandweer, GHOR en politie) voorzien de gemeente van advies met betrekking tot de brandveiligheid, de bereikbaarheid, de aanwezigheid van EHBO-posten, de verkeersveiligheid en de openbare orde. De gemeentelijke afdeling Vergunningen legt vervolgens alle stukken met

1 Op zaterdag 10 juni werden 300 deelnemers en 1200 bezoekers verwacht; op zondag 11 juni verwachtte men 5000 deelnemers en 45.000 bezoekers.

een bestuurlijk advies voor aan de burgemeester, die op 17 mei de vergunning afgeeft.

Op 18 mei organiseert de gemeente, in samenwerking met Veiligheidsregio Limburg-Noord, de zogenoemde doorleefsessie met de evenementenorganisatie en de hulpdiensten. Het is een kleine 'table top'-oefening waarbij enkele scenario's de revue passeren en maatregelen worden besproken om risico's te voorkomen. Zo wordt afgesproken dat deelnemers een voor een van de 'Superglijbaan' zullen afgaan, zodat deelnemers elkaar niet kunnen hinderen en de duikers die onderaan de hindernis in het water aanwezig zullen zijn, zicht kunnen houden op de deelnemers.

De dag voorafgaand aan het evenement, 9 juni, vindt een eerste technische controle plaats van de inrichting van het evenementsterrein en de hindernissen. Tijdens de inspectie komen de verschillende voorwaarden uit de vergunning aan de orde (brandveiligheid, constructies, afzettingen, bereikbaarheid e.d.). Hindernis 14, de Superglijbaan, wordt door medewerkers van de hulpdiensten als 'spannend' beschouwd: de glijbaan blijkt erg hoog en steil. Zij bespreken dit met de evenementenorganisatie. Nadat een test is uitgevoerd en ook na de schouw op 10 juni blijken er echter geen belemmeringen te zijn om de hindernis in gebruik te nemen, mits aan beide zijden de zeilen (die moeten voorkomen dat deelnemers aan de zijkanten van de glijbaan beklemd raken) nog in orde worden gebracht.<sup>2</sup> Op zaterdagochtend 10 juni, voorafgaand aan de start van het evenement, vindt nog een tweede technische controle plaats. Bij de Superglijbaan zijn dan de zeilen aan beide zijden aangebracht.

Nadat die zaterdag de SeniorenStorm gelopen is, vindt de zogenoemde SprintStorm plaats: een wedstrijd voor goed getrainde wedstrijdlopers die zo snel mogelijk het parcours van 1300 meter proberen af te leggen. Voorafgaand aan de race worden de deelnemers geïnstrueerd hoe zij de hindernissen moeten nemen. Zoals eerder is afgesproken wordt de deelnemers uitgelegd dat zij de Superglijbaan slechts een voor een

2 Dit was een aanvullende voorwaarde die naar aanleiding van de multidisciplinaire voorbereiding tijdens de doorleefsessie op 23 mei 2017 was vastgesteld: 'Geleiding aan binnenzijde voorzien van zeil/beschermdoek/oil-booms ter voorkomen van lichamelijk letsel'.

mogen afgaan, zittend en met de handen voor de borst gekruist. Desondanks gaat het tijdens de vrouwenfinale van de SprintStorm mis. De 29-jarige Gitte Leurs, een goed getrainde ‘runner’ die al vele hindernisloopbanen heeft afgelegd, glijdt van de Superglijbaan naar beneden en wordt in het water gelanceerd. Zodra zij weer bovenkomt, maakt zij een zwemslag richting de boei, maar op dat moment komt een achteropkomende deelneemster vanaf de glijbaan het water in en treft Gitte boven op haar hoofd. Gitte schiet weg onder water. Onmiddellijk starten de reddingsbrigade en de duikers een zoektocht; de hindernis wordt direct stilgelegd (er was nog één deelneemster al op de glijbaan onderweg naar beneden). Vanuit de hulpposten van andere hindernissen komen meer duikers en leden van de reddingsbrigade helpen zoeken. Omstanders verwachten dat Gitte ieder moment gevonden wordt, maar het duurt veel langer dan verwacht. Het is zoeken in troebel water. Na ongeveer negen minuten wordt Gitte door een lid van de reddingsbrigade gevonden en aan wal gebracht, alwaar eerste hulp wordt verleend.

Om de reanimatie af te schermen van het publiek laten de hulpdiensten rondom hekken plaatsnemen. Veel mensen hebben het ongeluk zien gebeuren; de terrassen tegenover de glijbaan zaten vol. Vanwege de mogelijke maatschappelijke impact besluit de brandweer op te schalen naar GRIP-1: er wordt een CoPI geformeerd. Sommige leden van het CoPI vinden het een wat onwennige GRIP-situatie, omdat er in feite geen acute noodsituatie meer is. De ambulance is inmiddels gearriveerd en het slachtoffer wordt in kritieke toestand naar het ziekenhuis gebracht.

In het CoPI wordt overlegd of het evenement nog wel door kan gaan of dat de ‘runs’, die voor de volgende dag gepland staan, moeten worden afgelast. De evenementenorganisatie pleit voor een ingetogen vervolg van het evenement en overlegt met de echtgenoot van het slachtoffer. Hij geeft aan dat het evenement gewoon moet doorgaan, zoals gepland. Wel wordt besloten dat de Superglijbaan de volgende dag geen onderdeel meer is van het parcours. De hulpdiensten schalen die avond af.

In de nacht van zaterdag 10 op zondag 11 juni overlijdt het slachtoffer aan de gevolgen van het ongeval. De grote hoeveelheid troebel water in haar longen, in combinatie met de lange tijd dat zij onder water was, zijn haar uiteindelijk noodlottig gebleken. Vanwege haar overlijden wordt de Superglijbaan door de politie afgezet voor het doen van onder-

zoek. Ook vindt er nogmaals overleg plaats met de familie over het al dan niet laten doorgaan van het evenement. Gezamenlijk wordt besloten het evenement toch door te laten gaan.

Op zondag 11 juni vindt zodoende alsnog de hindernissenloop voor recreanten plaats. Aan de start verschijnen ruim 5700 deelnemers. Het wordt geen wedstrijd om de snelste tijd maar een hindernissenloop waarbij groepjes deelnemers elkaar over de verschillende hindernissen helpen. Hoewel het bij de start erg druk is en mensen klagen over een gebrek aan drinkwater (terwijl het erg warm weer is), verloopt verder alles goed. Wel raken enkele deelnemers geblesseerd. Sommigen lopen met een rouwband om uit respect voor het overleden slachtoffer. Al met al is het een geslaagde dag, zij het met een dikke zwarte rand.

### 4.3 Risico's nemen versus risico's mijden

De gelijkenis tussen hindernisloopbanen als VenloStormt en de stormbanen die militairen sinds jaar en dag gebruiken om te trainen, is groot. Het gaat om fysieke inspanning, behendigheid en in veel gevallen ook om de snelste tijd. De populariteit van dit soort evenementen is de laatste jaren enorm gegroeid. De sport is overgewaaid uit Amerika waar 'obstacle runs' vanaf 2006 zijn uitgegroeid tot grote evenementen met enkele duizenden deelnemers. In Nederland vinden in de zomermaanden vrijwel elk weekend meerdere van dit soort evenementen plaats. De evenementen zijn zeker niet vrij van risico's, hetgeen voor een deel ook de aantrekkingskracht ervan verklaart. Het roept echter ook de vraag op waar bij dit soort (risicovolle) evenementen een ieders verantwoordelijkheid ligt.

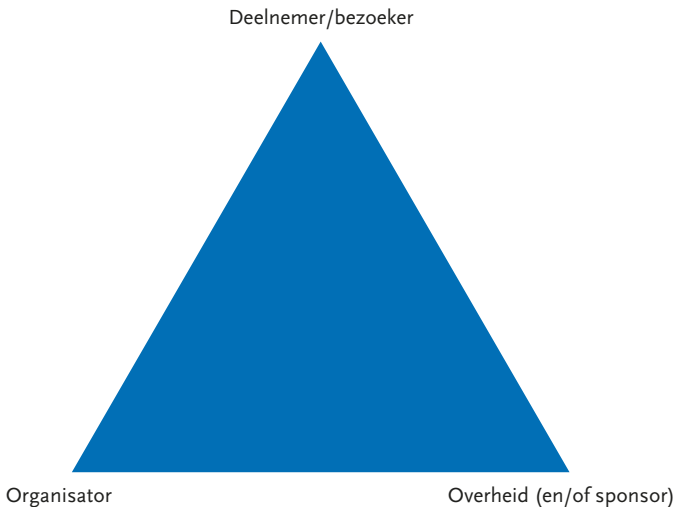
Nu zijn aan vrijwel elk evenement risico's verbonden, alleen al vanwege het feit dat een evenement bedoeld is om een groot aantal deelnemers of bezoekers te trekken. Veel mensen in een beperkt gebied, waar ze niet of minder goed bekend zijn, vergroot de kans dat zich problemen voordoen. Toch bieden evenementen voor betrokkenen ook allerlei voordelen en is een leven zonder – al is het één jaarlijks evenement – nauwelijks voor te stellen. Als het echter misgaat, wordt meestal als eerste de overheid (i.c. de gemeente) daarop aangesproken. Maar is dat wel terecht? Hebben niet ook de evenementenorganisatie en de deelnemers een verantwoordelijkheid? Onderstaand gaan wij in op het

dilemma tussen risico's nemen en risico's mijden. Welke voordelen biedt een evenement en wat kan elk van de betrokken actoren doen om ervoor te zorgen dat het evenement veilig verloopt?

#### 4.4 Analyse

In de literatuur worden drie categorieën actoren onderscheiden die verantwoordelijkheid dragen voor een goed verloop van een evenement: de deelnemers (waaronder ook bezoekers kunnen worden verstaan), de organisatoren en 'derden'. Bij deze laatste categorie denken wij (in Nederland) meestal aan de overheid, maar het kan bijvoorbeeld ook de hoofdsponsor zijn, die zijn naam aan het evenement verbonden heeft en alleen al daarom een risico loopt als er zaken misgaan. In onderstaande figuur worden de drie actoren schematisch weergegeven. Vervolgens gaan we in op de vraag hoe het dilemma van risico's nemen versus risico's mijden ten aanzien van de drie betrokken actoren in deze casus kan worden beschouwd.

Figuur 4.1 De drie actoren bij evenementen





#### 4.4.1 Deelnemers/bezoekers

Wat de rol van de deelnemers of bezoekers van evenementen betreft, is het ten eerste van belang om op te merken dat burgers over het algemeen uitgaan van wat wel de ‘veiligheidsutopie’ wordt genoemd. Dit begrip werd geïntroduceerd door Hans Boutellier in zijn gelijknamige boek (Boutellier, 2002). Kern van zijn betoog is dat burgers maximale vrijheid wensen om te doen wat zij willen (bijvoorbeeld dus gevaarlijke sporten), maar tegelijkertijd maximale veiligheid eisen of verwachten. Op de kaft van de eerste druk van Boutelliers boek stond het toepasselijke plaatje van een bungeejumper. Daarmee werd duidelijk gemaakt dat mensen graag willen bungeejumpen, maar ook willen dat de overheid controleert of het elastiek niet rafelt of te lang is. De snel groeiende belangstelling voor evenementen als VenloStormt sluit in feite naadloos aan bij de door Boutellier geschetste trend van ‘thrill seeking’. Die ontwikkeling naar steeds uitdagender evenementen ontslaat de deelnemers of bezoekers natuurlijk niet van hun eigen verantwoordelijkheid voor hun eigen veiligheid. Toen in 2001 tijdens de Dance Valley in Velsen enkele tientallen jongeren onderkoeld raakten nadat het hevig was gaan regenen, werd achteraf gewezen op de zelfredzaamheid van de bezoekers. Het slechte weer kwam niet geheel onverwacht, dus hadden bezoekers zelf bepaalde voorzorgsmaatregelen kunnen nemen. Was het te veel moeite om zelf een regenjas mee te nemen?

De eigen verantwoordelijkheid van bezoekers en deelnemers verschilt natuurlijk wel per evenement. Bij de monstertruckdemonstratie in Haaksbergen (2014) lagen de verhoudingen bijvoorbeeld anders. Bezoekers hadden wellicht de inschatting kunnen maken dat een dergelijk voertuig niet op zo’n klein plein, zo dicht in de nabijheid van toeschouwers, hoorde te rijden, maar zij waren vooraf niet gewaarschuwd dat het mis zou kunnen gaan. Zo ook mochten de deelnemers aan VenloStormt ervan uitgaan dat een zo veilig mogelijk parcours zou zijn opgebouwd, de hindernissen goed waren doordacht en gedurende de dag zo snel en zo adequaat mogelijk op afwijkingen (c.q. incidenten) zou worden gereageerd.

Toch komt de verantwoordelijkheid van deelnemers aan een hindernissenloop meer overeen met de situatie in Velsen dan met de situatie in Haaksbergen, aangezien hindernissenloopbanen per definitie risicovolle evenementen zijn. Deelnemers hebben daarom min of meer

een (morele) verplichting zich voldoende voor te bereiden, door kennis te nemen van de situatie en voldoende getraind te zijn. Ook moeten zij tijdens het parcours voldoende zicht houden op de situatie en de risico's, en daar naar te handelen (bijvoorbeeld door een hindernis over te slaan).

Onder deelnemers aan hindernisloopbanen zijn natuurlijk altijd mensen die meer risico's nemen en mensen die minder risico's nemen. Ultiem risicomijdend gedrag is uiteraard (vanwege de risico's) in zijn geheel niet aan een dergelijk evenement deelnemen, maar tegenover de mogelijke risico's staat natuurlijk wel het plezier dat mensen aan hun deelname ontleen. Gezien het groeiend aantal stormlopen dat jaarlijks wordt georganiseerd, voorziet dit soort evenementen blijkbaar in een behoefte. Daarbij zal het op het oog soms lijken dat de wedstrijdlopers (ofwel de 'runners') het meeste risico nemen, maar aangezien juist zij goed getraind en voorbereid zijn (en velen in de zomerperiode vaak wekelijks aan een dergelijke evenement deelnemen), zal dat over het algemeen wel meevallen. Voor de grote groep (van ruim vijfduizend deelnemers) die in Venlo op zondag aan de start kwam, was dat anders. Van hen zal een deel eveneens getraind en voorbereid zijn, maar onder hen zal ook een deel minder sportief zijn. Deze groep wordt daarom ook wel de 'funners' genoemd. Waarschijnlijk is het deze groep die het grootste risico loopt bij een ongeval betrokken te raken. Aan de andere kant zullen zij misschien ook wel weer wat voorzichtiger zijn en soms een hindernis overslaan. Dit bleek bijvoorbeeld uit onze enquête onder deelnemers aan 'obstacle runs'. Van de minder geoefende lopers gaf bijna de helft (49 procent) aan een hindernis over te slaan als men denkt de hindernis niet aan te kunnen. Bij de geoefende lopers (die in 2017 minstens zeven keer aan een dergelijk evenement hadden meegedaan) lag dit percentage op 19 procent. Over het algemeen worden vooral jongemannen (die zich vaak als groep inschrijven en niet voor elkaar willen onderdoen) als grootste 'risicogroep' gezien. Mannen, zo is uit onderzoek bekend, nemen nu eenmaal eerder risico's dan vrouwen. Het is daarom in feite bijzonder – en daarmee ook een voorbeeld van pech – dat juist een vrouw uit de wedstrijdgroep om het leven kwam. Het was eerder te verwachten dat onder jongemannen, en dan vooral onder de minder goed getrainde 'funners', zich een eventueel ongeval zou voordoen.

#### 4.4.2 De organisator

De tweede actor die bij een evenement betrokken is, is vanzelfsprekend de organisator. In deze casus was dat Stichting VenloStormt. Voor deze en andere evenementenorganisaties zijn voor de hand liggende baten de geldelijke opbrengsten van het evenement. Zo was (en is) VenloStormt een commerciële activiteit. Om deelnemers en bezoekers te trekken, had de organisatie gezocht naar uitdagende en spectaculaire hindernissen, zoals de Vuurstormt en ook de Superglijbaan (zie onderstaand kader). De organisatie had daarbij aandacht voor de veiligheid en er waren – in vergelijking met voorgaande jaren – op dit gebied ook stappen gezet. In het voortraject had de organisator zeker niet gekozen voor de gemakkelijkste weg. Men had van het thema veiligheid serieus werk gemaakt en in de contacten met de gemeente in het kader van de vergunningverlening ook steeds zeer constructief opgetreden. De organisator had dan ook weinig te winnen met een onveilig evenement. Als er iets zou misgaan, zouden ongetwijfeld allerlei procedures volgen en bovendien wilde de organisator ook het volgende jaar opnieuw eenzelfde soort evenement organiseren.

#### **De Superglijbaan**

In *NRC Handelsblad* van 16 juni 2017 schetste Freek Schraevesande de volgende ontwikkeling die in korte tijd bij dit soort evenementen heeft plaatsgevonden:

‘De superglijbaan is een “doorontwikkelde” versie van een exemplaar dat bij eerdere edities is gebruikt, zegt de organisatie. Die eerdere versie was een stuk kleiner: 3,7 meter hoog en 6,5 meter lang. Maar alle organisatoren van obstakelruns zien dezelfde trend: hindernissen moeten hoger, groter, spannender om publiek en deelnemers te trekken en te blijven trekken. Vergelijk de obstakels van dit jaar maar eens met die in 2012, toen in Nederland de allereerste run in Hellendoorn werd gelopen, naar Duits voorbeeld. De 3.500 deelnemers vermaakten zich met hooibalen, een bak water en autobanden.’

Om het evenement VenloStormt mogelijk te maken, was de organisatie overigens afhankelijk van een groot aantal vrijwilligers die niet betaald werden voor hun inspanningen. Dit was mede op verzoek van de provincie Limburg die als een van de grotere sponsors van VenloStormt

als tegenprestatie wenste dat de organisatie zou proberen zo veel mogelijk langdurig werklozen bij het evenement te betrekken door deze personen vrijwilligerswerk te laten doen. Daarbij kan de vraag worden gesteld of al deze vrijwilligers wel voldoende getraind en voorbereid waren op hun verantwoordelijke taak om toezicht te houden en veiligheidsinstructies te geven, ook wat betreft de overtuigingskracht waarmee deelnemers werden aangesproken. In de voorbereiding was wel gesproken over het instrueren van de vrijwilligers, maar de verschillende risico's omtrent het gedrag van deelnemers hebben mogelijk onvoldoende aandacht gekregen.

Zo ook zijn opmerkingen te plaatsen bij de anticipatie van de organisator op de grote groepen deelnemers. De ervaringen van deelnemers op de tweede dag van het evenement waren niet op alle punten positief. Die zondag verliep de start chaotisch: er ontstonden in de hitte, zonder extra drinkwatervoorziening, forse rijen en de plaats van deze ophoping van mensen (bij een tunnel) was niet ideaal. Ook onderweg ontstonden er bij verschillende hindernissen opstoppingen. In een enquête van de organisator na afloop stond de stelling 'Er ontstonden geen opstoppingen bij de hindernissen'. Met die stelling was maar liefst 84 procent van de geënquêteerden het (helemaal) oneens. Toch maakte bijna niemand een opmerking over de onveiligheid van de hindernissen.

#### 4.4.3 *De overheid*

De derde actor is de overheid. Voor de overheid is het vooral belangrijk zicht te hebben op de rollen van de andere twee actoren uit de driehoek en hoe deze zich tot elkaar en tot de overheid verhouden. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de eigen verantwoordelijkheid (en dus de kwaliteit van handelen) van deelnemers kan variëren. Van bijvoorbeeld een bezoeker in dronken toestand hoeft niet al te veel te worden verwacht. Ook verschilt de rol van de overheid per soort evenement. Hoewel de overheid – in casu de burgemeester – ongeacht de omstandigheden een verantwoordelijkheid heeft voor de veiligheid (artikel 174 Gemeentewet), is het logisch dat de rol van de overheid groter is bij een voor het publiek vrij toegankelijk evenement (bijvoorbeeld een feest in de binnenstad) dan bij een evenement op een afgesloten

evenemententerrein waar deelnemers/bezoekers betalen voor hun deelname of aanwezigheid zoals bij VenloStormt het geval was.

In deze casus was de gemeente Venlo er veel aan gelegen dat het evenement zou plaatsvinden. Het is een soort evenement dat mensen tegenwoordig aanspreekt en VenloStormt had in enkele jaren tijd een grote naamsbekendheid opgebouwd. Het evenement zette de stad 'op de kaart'. Wel hechtten de gemeente en de hulpdiensten veel waarde aan een zo veilig mogelijk evenement. De gemeente vond een uitgebreid vergunningsproces en een goede gezamenlijke voorbereiding (met hulpdiensten en de evenementenorganisatie) daarom van groot belang. Het vergunningverleningsproces mocht niet beperkt blijven tot een schriftelijke exercitie en een formele handtekening van de burgemeester. Er diende door middel van een doorleefsessie ook een gevoel voor de risico's te worden ontwikkeld: de betrokkenen moesten weten wat zij aan elkaar hadden. Daarmee verschilde de inzet van de gemeente Venlo bij de voorbereiding van VenloStormt met die van de gemeente Haaksbergen bij de monstertruckdemonstratie (2014). In die casus oordeelde de rechter nadien dat de gemeente Haaksbergen vooraf helemaal geen risico-inschatting had gemaakt. 'Er was geen concreet beeld van wat er tijdens de stunt zou gebeuren en welke risico's er waren.'<sup>3</sup> Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) concludeerde na het ongeval met de monstertruck dat de burgemeester en de ambtelijke organisatie van Haaksbergen geen kennis hadden genomen van de specifieke inhoud van het evenement. Hierdoor had de normstellende taak van de gemeente geen invulling gekregen (OvV, 2015, p. 6). De OvV formuleerde ten behoeve van het college van B&W de volgende aanbeveling:

'Richt de verlening van de evenementenvergunning in als een veiligheidskritisch proces, waarin de burgemeester en de behandelend ambtenaren zich er actief van vergewissen dat de organisator van het evenement de risico's kent en deze zodanig beheerst dat de openbare veiligheid niet in gevaar komt. Investeer daartoe in de kennis en vaardigheden van ambtenaren

3 Uitspraak Rechtbank Overijssel d.d. 25 oktober 2015 in zaaknummer AWB 15/838, ECLI:NL:RBOVE:2015:4794.

belast met de vergunningverlening. Positioneer de burgemeester nadrukkelijk als bestuurlijk eigenaar en stel hem in staat doorlopend zicht te houden op de kwaliteit van de vergunningverlening. Hierbij is de openbare veiligheid zijn belangrijkste richtsnoer.' (OvV, 2015, p. 68)

Door de gemeente Venlo was (in samenspraak met de organisator en de hulpdiensten) juist een uitgebreid voortraject doorlopen van de mogelijke risico's van het evenement, waarbij tevens werd ingezoomd op een aantal specifieke risico's van afzonderlijke hindernissen. De burgemeester was duidelijk bij dat traject betrokken geweest en had zich goed laten informeren over de specifieke kenmerken van het evenement. De gemeente achtte zich medeverantwoordelijk voor de veiligheid en gaf dan ook niet lichtzinnig de (zeer uitgebreide) vergunning af. Wel lag daarmee in deze casus het zwaartepunt van de gemeentelijke rol vooral bij de voorbereiding en veel minder bij het toezicht ten tijde van het evenement. Dat het op zaterdag 10 juni misging, was echter vooral een ongelukkige samenloop van omstandigheden.

#### 4.5 Afronding

Ondanks alle zorgvuldigheid die in de voorbereiding naar de vierde editie van VenloStormt was betracht, ging het mis. Het is aannemelijk dat verschillende factoren tot het noodlottige ongeval hebben geleid. Aan de basis van het ongeval lag ten eerste de hindernis zelf: de Superglijbaan. Vooraf was al duidelijk dat het een bijzondere hindernis was, vanwege de hoogte en de steile hellingshoek. Feitelijk was het – zo'n hoog bouwwerk gelegen aan de Maas – een van de blikvangers van VenloStormt. De snelheid waarmee de deelnemers naar beneden gingen, was groot en de knik aan het einde van de glijbaan zorgde ervoor dat de deelnemers vrijwel letterlijk het water in werden gelanceerd. De hindernis was waarschijnlijk de meest risicovolle van het parcours. Maar daarmee is niet gezegd dat de hindernis uitzonderlijk gevaarlijk was. Soms kan – zo weten we uit psychologisch onderzoek – juist een risicovolle activiteit leiden tot voorzichtiger gedrag en dat geldt ook omgekeerd: op relatief gemakkelijke hindernissen worden soms juist meer risico's genomen.

Daarmee was niet alleen de hindernis zelf een factor van betekenis, maar ook het gebruik ervan: 'the human factor'. Iets wat daarbij meespeelde, was de factor tijd. Het was een wedstrijd en dan willen deelnemers natuurlijk zo snel mogelijk de verschillende hindernissen nemen. Er is altijd een inherente spanning tussen veiligheid enerzijds en het wedstrijdelement anderzijds. Als snelheid in het spel is, gaat dat vaak ten koste van veiligheid.

Ten slotte was er de Maas, de plaats van het ongeval. Een hindernis kan op zich best veilig zijn, maar het feit dat de deelnemers hun duikvlucht eindigden met een jump in een 'ondoorzichtige' Maas vergrootte het risico aanmerkelijk. Het overleden slachtoffer raakte na een klap op haar hoofd onder water en kon pas na negen minuten worden gevonden. Waarschijnlijk speelde het troebele Maaswater hierbij een belangrijke rol. Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond hanteert juist het uitgangspunt dat hindernissen niet in natuurlijk water mogen eindigen. Ook burgemeester Scholten van Venlo concludeerde dat bij een volgende editie van het evenement de Maas geen onderdeel meer van het parcours zou mogen zijn.

Al met al was er dus een combinatie van risicovolle factoren: de hindernis, het wedstrijdelement en ook de situatie in de Maas. Op de dag van het ongeval zijn alleen goed getrainde deelnemers de hindernis afgegaan (een groep van zo'n tachtig personen). Op de tweede dag van het evenement maakte de hindernis geen onderdeel meer uit van het parcours, maar waren mogelijk – zo was de bedoeling – enkele duizenden mensen de hindernis afgegaan en in korte tijd in de Maas geland. Ons inziens was de kans dat er dan iets zou zijn misgegaan, beduidend groter geweest.



Foto: Beeld Werkt, Jeroen van Eijndhoven



# 5

## De sluiting en ontruiming van camping Fort Oranje

*Vina Wijkhuijs, Menno van Duin, Teun Eikenaar*

### 5.1 Inleiding

Op 22 juni 2017 werd in Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant opgeschaald naar GRIP-4. De voorzitter van de veiligheidsregio besloot daartoe, nadat de beheerder van camping Fort Oranje had aangekondigd alle ongeveer zeshonderd campingbewoners binnen twee weken op straat te zetten. Omdat van de bewoners niet kon worden verwacht binnen zo'n korte tijd zelfstandig vervangende woonruimte te regelen, dreigde er een sociale calamiteit.

De situatie kwam niet geheel onverwacht. De eigenaar annex beheerder van Fort Oranje, de heer Engel, was bij politie en bestuurders wel bekend. De voormalig 'huisjesmelker' was in 2007 door de gemeente Rotterdam voor ruim dertien miljoen euro afgekocht, op voorwaarde dat hij uit de gemeente zou vertrekken. Een deel van dat geld investeerde hij vervolgens in Fort Oranje. In de loop van de tijd werd de camping een verzamelplaats van criminele praktijken. Een groot deel van de bewoners verkeerde bovendien in bijzonder slechte leefomstandigheden; ze woonden in oude caravans of provisorische woningen.<sup>1</sup> De gemeente Zundert, alwaar het campingterrein gelegen is, probeerde al jarenlang, in samenwerking met onder meer de politie, de brandweer en de GGD, iets aan de verloedering te doen. De pogingen daartoe strandden echter keer op keer voor de rechter.

<sup>1</sup> In het voorjaar van 2017 startte SBS6 een serie van zes afleveringen, 'Fort Oranje: camping of krottenwijk', waarin verslaggever Dennis van der Geest in gesprek ging met bewoners over hun leefomstandigheden.

In het najaar van 2016 startte de gemeente, wederom in samenwerking met de politie, de brandweer en de GGD, een nieuwe poging. In de loop van enkele maanden werd een omvangrijk dossier met misstanden opgebouwd. In de zogenoemde bestuurlijke klankbordgroep 'Fort Oranje', waarin ook de burgemeesters van Tilburg en Breda participeerden, werd de voortgang en strategie besproken. Begin juni 2017 leek de tijd rijp om stappen te ondernemen. Op 9 juni kondigde burgemeester Poppe-De Looff op een persconferentie aan dat de gemeente Zundert de camping begin augustus zou sluiten. Een kleine twee weken later volgde het bericht van de beheerder dat hij de bewoners per 3 juli op straat zou zetten en begon hij direct enkele caravans van water en elektriciteit af te sluiten.

Na een beschrijving van de gebeurtenissen vanaf 22 juni 2017 gaan wij in dit hoofdstuk in op een tweetal dilemma's. Het eerste dilemma is hoe bij opschaling naar GRIP-4 invulling te geven aan de bestuurlijke verhoudingen tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en de burgemeester(s) van de gemeente(n) waar zich een calamiteit voordoet. Wat betekent artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) in dit verband? Het tweede dilemma betreft de vraag wanneer, als eenmaal is opgeschaald, weer af te schalen? In deze casus bleef drie weken lang GRIP-4 van kracht. Daarna werd afgeschaald naar GRIP-3 en is zes maanden in deze constellatie samengewerkt aan de ontruiming van Fort Oranje. Dat roept de vraag op waarom zo'n lange periode van opschaling noodzakelijk was.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op twee evaluaties die het lectoraat Crisisbeheersing van het IFV in opdracht van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant heeft verricht (Van Duin, Eikenaar & Wijkhuijs, 2017; Van Duin et al., 2018). In dat kader is met ruim vijftig personen gesproken die nauw bij de casus betrokken waren, onder wie de burgemeesters van Zundert en Breda, de toenmalige burgemeester van Tilburg, de directeur van GGD West-Brabant, de directeur van Veiligheidsregio Midden-en West-Brabant en de (toenmalige) politiechefs van Zeeland-West-Brabant.

## 5.2 Feitenrelaas

Nadat de beheerder van Fort Oranje, de heer Engel, op 22 juni 2017 bekend had gemaakt dat hij de camping binnen twee weken zou sluiten, sluit hij direct enkele caravans af van water en elektriciteit. Ook hangt hij op de camping briefjes op, waarin hij laat weten dat bewoners één week de tijd hebben om hun spullen te pakken. Hij raadt hen aan contact op te nemen met de gemeente voor herhuisvesting. Het nieuws dat Engel op korte termijn de camping wil sluiten, bereikt zo al snel de gemeente Zundert. Op het gemeentehuis vindt die ochtend om 9.30 uur een crisisberaad plaats hoe met deze onverwachte situatie om te gaan. Enkele politiemensen, medewerkers van zorginstellingen en de projectleider herhuisvesting besluiten op eigen initiatief naar de camping te gaan om daar een poging te doen de situatie te 'de-escaleren'. Het lukt hen echter niet te verhinderen dat campingbewoners naar het gemeentehuis gaan om daar hun zorgen te uiten en hun ongenoegen kenbaar te maken. Bij het gemeentehuis heeft zich dan inmiddels een aantal journalisten verzameld. Tegelijkertijd melden verschillende media zich bij de ingang van de camping om van de gebeurtenissen verslag te doen.

Terwijl op het gemeentehuis van Zundert de gemoederen hoog oplopen, vindt er diezelfde ochtend in Tilburg een al eerder geplande bijeenkomst plaats van het Dagelijks Bestuur van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Aansluitend staat een bijeenkomst gepland van de klankbordgroep 'Fort Oranje', waarin onder meer zou worden gesproken over een plan voor de herhuisvesting van campingbewoners. Vanwege de situatie in haar gemeente meldt burgemeester Poppe-De Loeff zich af voor dit overleg. Daarmee wordt voor de aanwezige bestuurders de ernst van de situatie in Zundert duidelijk. Tijdens het overleg van de klankbordgroep stelt de voorzitter van de veiligheidsregio, burgemeester Noordanus van Tilburg, voor om op te schalen naar GRIP-4. Om omstreeks 11.00 uur vindt er een conference call plaats waarin burgemeester Noordanus zijn overwegingen aan burgemeester Poppe-De Loeff voorlegt. Uitkomst van het gesprek is dat wordt opgeschaald naar GRIP-4 en de gemeente Zundert zo spoedig mogelijk het beheer van Fort Oranje zal overnemen. Ook wordt afgesproken dat burgemeester Poppe-De Loeff persoonlijk naar de camping gaat om

bewoners te laten weten dat er naar een passende oplossing zal worden gezocht. Communicatieadviseurs stellen in samenspraak met de burgemeester een statement op, waarna zij met enkele politiemensen richting Fort Oranje vertrekt.

Onderwijl worden in Tilburg voorbereidingen getroffen voor een eerste bijeenkomst van het regionaal operationeel team (ROT). Om de media geen kans te geven voortijdig lucht te krijgen van de opschaling, vindt de opschaling 'stil' plaats. Vanaf 13.00 uur belt de calamiteiten-coördinator van de meldkamer een groot aantal mensen, onder wie functionarissen van de politie, de brandweer, GHOR en de veiligheidsregio. Zij worden op de hoogte gesteld van de situatie en uitgenodigd voor het eerste ROT-overleg dat om 14.00 uur plaatsvindt. In de loop van de middag komt het ROT een aantal keer bijeen en wordt gaandeweg het scenario uitgewerkt waarin ervan wordt uitgegaan dat het beheer van de camping door de gemeente Zundert wordt overgenomen en de ontruiming van de camping in gang wordt gezet. Terwijl medewerkers van zorginstellingen plannen maken voor het in kaart brengen van alle bewoners die op dat moment op de camping verblijven, wordt in Zundert een taakorganisatie Crisiscommunicatie ingericht. Om 16.30 uur vindt in Tilburg de eerste bijeenkomst van het regionaal beleidsteam (RBT) plaats.

De volgende dag, vrijdag 23 juni, zijn de leden van het ROT vanaf 10.00 uur weer bijeen. De politie heeft dan inmiddels een Staf Groot-schalig en Bijzonder Optreden (SGBO) bijeengeroepen. Om 12.00 uur vindt een tweede bijeenkomst van het RBT plaats. Besloten wordt dat de gemeente Zundert die middag om 15.00 uur het beheer van Fort Oranje zal overnemen en per direct overgaat tot sluiting van de camping. Het besluit tot sluiting en overname van het beheer van Fort Oranje wordt nog diezelfde middag in persoon aan de beheerder uitgereikt. Daarnaast wordt aan hem en aan een aantal van zijn vertrouwelingen een gebiedsverbod opgelegd, vanwege opruiend gedrag. Zij krijgen een kwartier de tijd om hun spullen te pakken en te vertrekken.

Vervolgens starten medewerkers van de regionale hulpdiensten (brandweer, politie, GGD) met de eerste werkzaamheden op de camping. Als eerste moet de camping op orde worden gebracht, door letterlijk puin te ruimen. De hulpdiensten krijgen daarbij te maken met campingbewoners die zaken saboteren en medewerkers bedreigen. Zo

verschijnen er opeens nieuwe ‘bewoners’ op het campingterrein die denken met de toezeggingen van de gemeente aanspraak te kunnen maken op huisvesting. Daarnaast is er op juridisch gebied het nodige te doen, omdat inmiddels diverse procedures zijn aangespannen tegen de overname van het beheer en de voorgenomen sluiting van de camping.

Drie weken later lijkt de situatie enigszins onder controle en GRIP-4 niet langer nodig. Op 13 juli besluit de voorzitter van de veiligheidsregio om af te schalen. Omdat echter een (dreigende) crisis nog niet geheel is afgewend, wordt diezelfde dag, op aangeven van de burgemeester van Zundert, GRIP-3 ingesteld. Dit stelt de gemeente in staat een beroep te doen op menskracht vanuit regionale hulpdiensten en andere gemeenten ‘om zo tijdens de vakantieperiode garant te kunnen staan voor voldoende capaciteit’ voor de herhuisvesting van bewoners. Het RBT en het ROT worden ontbonden en vervangen door respectievelijk een gemeentelijk beleidsteam (GBT) en een projectteam waaronder zes deelprojecten worden geschaard: Beheer, Communicatie, Veiligheid en Openbare orde, Zorg en Huisvesting, Juridische Zaken, en Financiën. Het CoPI wordt omgedoopt tot campingoverleg. In het overdrachtsdocument wordt de gezamenlijke opgave verwoord:

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

Tot 10 januari 2018 blijft GRIP-3 van kracht. Tot die tijd werkt de gemeente Zundert samen met de GGD, politie en de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant aan de ontruiming van Fort Oranje. Begin januari 2018 is de camping grotendeels ontruimd: er verblijven op dat moment nog zo’n honderd mensen op het campingterrein in afwachting van herhuisvesting.

### 5.3 Hoe invulling te geven aan de bestuurlijke verhoudingen bij GRIP-4?

Een eerste vraag die bij deze casus opkomt, is natuurlijk of GRIP-4 hier nu passend was. Het aantal keren dat in Nederland naar GRIP-4 wordt opgeschaald, is maar zeer beperkt; dit gebeurt gemiddeld zo'n drie à vier keer per jaar (zie Van Duin & Wijkhuijs, 2015).

#### GRIP-4-situaties

Situaties die in het verleden aanleiding gaven tot opschaling naar GRIP-4 waren bijvoorbeeld:

- de aanhouding van Benno L. (Brabant-Noord, 2009);
- de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk (Midden- en West-Brabant, 2011);
- de hoogwatersituatie in Tolberterpetten en Woltersum (Groningen, 2012);
- de kettingbotsing op de A58 (Zeeland, 2014);
- de brand bij Chemelot (Zuid-Limburg, 2015);
- een grote stroomstoring op de Veluwe (Noord- en Oost-Gelderland, 2016).

Opschaling naar GRIP-4 vindt meestal plaats, zo kan uit bovenstaande voorbeelden worden opgemaakt, als sprake is van een fysieke calamiteit waarvan de gevolgen zich uitstrekken over een groot gebied. De opschaling naar aanleiding van de aanhouding van Benno L. vormt hierop een uitzondering. Ook toen werd – net als bij Fort Oranje – vanwege een sociale calamiteit een RBT bijeengeroepen. De vraag die destijds voorlag, was hoe ouders en verzorgers van de kinderen die door Benno L. seksueel waren misbruikt, te informeren en goed te ondersteunen in de nafase. In het geval van Fort Oranje werd op 22 juni 2017 om anderen redenen naar GRIP-4 opgeschaald. Uit de casus en de gesprekken die wij met betrokkenen voerden, destilleerden wij een aantal argumenten (zie Van Duin, Eikenaar & Wijkhuijs, 2017). Zo was er duidelijk sprake van een acuut probleem, dat bovenlokaal van aard was. Als gevolg van de opstelling van de beheerder van Fort Oranje dreigden alle ongeveer zeshonderd bewoners van de camping plotseling op straat te komen staan, zonder over een alternatief onderkomen te beschikken. Onder hen waren veel kansarmen die in het verleden vanuit andere gemeenten naar Fort Oranje waren gekomen of zelfs naar de camping waren

doorverwezen. Het ‘probleem’ was als zodanig bovenlokaal ontstaan en voor een spoedige herhuisvesting van deze mensen was zo ook de inspanning van meerdere gemeenten nodig. Opschaling naar GRIP-4 bracht daarbij bestuurlijk meer gewicht in de schaal, ook om bijvoorbeeld bij het Rijk financiële middelen voor de herhuisvesting van de campingbewoners te genereren. Tevens kwam met de opschaling de nodige capaciteit van verschillende organisaties (politie, GGD/GHOR en veiligheidsregio) vrij om het beheer van de camping over te nemen en te starten met de ontruiming. De gemeente Zundert was als relatief kleine gemeente van 20.000 inwoners maar beperkt in menskracht en kon zich naar verhouding financieel weinig permitteren. In regionaal verband konden de risico’s makkelijker worden gedragen. Door op te schalen lag er ook een heldere structuur waarmee een aantal zaken kon worden geregeld (zoals strategische en tactische denkkracht, regelmaat in overleg en verslaglegging). Daarnaast had de opschaling naar GRIP-4 een symbolische functie. Na jarenlange inspanningen van de gemeente Zundert en anderen om iets aan de misstanden op Fort Oranje te doen, werd met GRIP-4 zowel richting de beheerder als richting bewoners en het publiek duidelijk gemaakt dat het menens was. Aan de erbarmelijke leefomstandigheden op Fort Oranje zou zo snel mogelijk een einde komen. Betrokkenen beoogden met de opschaling daadkracht te tonen.

Natuurlijk kan men van mening verschillen of de redenen die genoemd werden om over te gaan tot regionale opschaling voldoende legitiem waren. In hoeverre was hier nu sprake van ‘een crisis van meer dan plaatselijke betekenis’, zoals de Wvr als voorwaarde voor regionale opschaling stelt? Als de camping in bijvoorbeeld Tilburg of Breda had gelegen, was er zeer waarschijnlijk geen sprake van GRIP-4 geweest. Voor de gemeente Zundert bleek de ruggensteun vanuit de veiligheidsregio evenwel uitkomst te bieden. Het is dan ook niet de feitelijke omvang of schaal van de gebeurtenis of de noodzaak gebruik te kunnen maken van specifieke noodbevoegdheden die bepalend zijn voor bestuurlijke opschaling; het is uiteindelijk een bestuurlijk oordeel.

Het besluit om GRIP-4 in te stellen werd niet lichtzinnig genomen; het kwam in goed overleg tot stand. Een dilemma dat zich daarbij voerdeed was hoe invulling te geven aan de bestuurlijke verantwoordelijkheden. Op grond van artikel 39 Wvr gaan met het bijeenroepen van

een RBT een aantal bestuurlijke bevoegdheden van de burgemeester over naar de voorzitter van de veiligheidsregio (zie onderstaand kader). Het is de aanvang van een gewijzigde situatie waarmee de onderlinge bestuurlijke verhoudingen veranderen. Maar dat betekent niet dat de burgemeester van de desbetreffende gemeente per definitie buitenspel komt te staan. Zo'n zes jaar eerder, in 2011, had zich in Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant wel een dergelijke situatie voorgedaan. Toen verdween de Moerdijkse burgemeester Denie definitief van het toneel, nadat vanwege de brand bij Chemie Pack naar GRIP-4 was opgeschaald. Bij de verwickelingen rond Fort Oranje, zo waren betrokkenen het onderling eens, mocht iets dergelijks niet weer gebeuren. De Zundertse burgemeester zou ook ten tijde van GRIP-4 gewoon een prominente rol blijven vervullen en het 'gezicht naar buiten' zijn. Het was dan ook burgemeester Poppe-De Loof die naar de camping toog om daar bewoners en journalisten toe te spreken. Ook zou de gemeente Zundert (en niet de veiligheidsregio) het beheer van de camping overnemen en tot sluiting overgaan.

#### **Artikel 39 Wet veiligheidsregio's**

In geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de voorzitter van de veiligheidsregio ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeenten bij uitsluiting bevoegd toepassing te geven aan:

- a) de artikelen 4 tot en met 7 van deze wet;
- b) de artikelen 172 tot en met 177 van de Gemeentewet, met uitzondering van artikel 176, derde tot en met zesde lid;
- c) de artikelen 11, 14, eerste lid, 56, eerste en vierde lid, en 62 van de Politiewet 2012;
- d) de artikelen 5 tot en met 9 van de Wet openbare manifestaties.

Op 23 juni werden aan de beheerder van Fort Oranje een gebiedsverbod en het besluit tot sluiting en overname van het beheer van Fort Oranje uitgereikt. Het gebiedsverbod was opgelegd door de voorzitter van de veiligheidsregio, het besluit tot sluiting en overname van het beheer was ondertekend door de burgemeester en wethouders van gemeente Zundert. Tegen beide besluiten ondernam de beheerder juridische stappen, zoals hij in het verleden tegen vrijwel elke bestuurlijke sanctie die aan hem was opgelegd, had gedaan.



Op 13 juli 2017 oordeelde de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant dat de voorzitter van de veiligheidsregio om geldige redenen aan de beheerder (en een aantal andere personen) een gebiedsverbod had opgelegd op basis van artikel 172 van de Gemeentewet.<sup>2</sup> Op grond van het desbetreffende wetsartikel is doorgaans de burgemeester bevoegd om bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan 'bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn ter handhaving van de openbare orde'. Maar omdat op het moment waarop het gebiedsverbod werd uitgereikt, sprake was van GRIP-4, was de voorzitter van de veiligheidsregio bevoegd toepassing te geven aan dit wetsartikel.

Over het besluit tot sluiting en overname van het beheer van Fort Oranje zou de voorzieningenrechter van de Afdeling Bestuursrechtsspraak van de Raad van State enkele maanden later, op 20 oktober 2017, uitspraak doen. Onderzoek van de GGD West-Brabant naar de leefomstandigheden van campingbewoners lag aan de basis van dit besluit. In het onderzoeksrapport van de GGD werd geconcludeerd dat het vanwege de veiligheidsrisico's en de vaak slechte gezondheids- en sociaal-maatschappelijke situatie van bewoners ongezond was om op camping Fort Oranje te wonen. De leefsituatie en de leefomgeving van een deel van de bewoners waren niet in overeenstemming met artikel 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (GGD West-Brabant, 2017). De bevindingen stelden het college van B&W van gemeente Zundert in staat om een overtreding van artikel 1a van de Woningwet aan te tonen en, naar het oordeel van de voorzieningenrechter terecht, over te gaan tot sluiting en overname van het beheer van Fort Oranje.<sup>3</sup>

Het besluit van de gemeente Zundert tot sluiting en overname van het beheer van Fort Oranje was echter niet alleen gebaseerd op een overtreding van de Woningwet, maar ook op enkele andere wetsartikelen, waaronder artikel 172 van de Gemeentewet. Op en rond de camping deden zich met enige regelmaat al dan niet ernstige schendingen van de openbare orde voor. Als bijlage bij het besluit van 23 juni was een omvangrijk dossier gevoegd van incidenten die zich in de periode

2 Uitspraak rechtbank Zeeland-West-Brabant d.d. 13 juli 2017 in zaaknummer AWB-17\_4738; ECLI:NL:RBZWB:2017:4165.

3 Uitspraak Afdeling Bestuursrechtsspraak van de Raad van State d.d. 20 oktober 2017 in zaaknummer 201707024/1/A1; ECLI:NL:RVS:2017:2846.

van januari 2014 tot en met maart 2017 hadden voorgedaan. Het dossier bevatte ruim 1700 politieregistraties, waaronder meldingen van mensenhandel, illegale prostitutie, (kinder)misbruik, mishandeling, overlast, brandstichting en drugshandel. Ook dit dossier met openbareordeverstoringen was voor de gemeente Zundert aanleiding om de camping te sluiten. Voor de juridisch adviseurs van de gemeente werd echter pas tijdens de beroepsprocedure duidelijk dat – aangezien nu juist vanaf het moment van regionale opschaling niet de burgemeester, maar de voorzitter van de veiligheidsregio *bij uitsluiting* bevoegd is toepassing te geven aan artikel 172 van de Gemeentewet – het desbetreffende besluit dan ook van een handtekening van de voorzitter van de veiligheidsregio zou moeten zijn voorzien. Daarom is naderhand (op 9 oktober 2017) het besluit van de gemeente Zundert alsnog met terugwerkende kracht door de voorzitter van de veiligheidsregio bekrachtigd. Omdat de heer Noordanus (indertijd voorzitter van de veiligheidsregio) toen inmiddels geen burgemeester van Tilburg meer was, is het besluit ondertekend door burgemeester Depla van Breda, tevens vicevoorzitter van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Hoewel dus tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en de burgemeester van Zundert in goede harmonie afstemming plaatsvond over elkaars rol, bleek het nog best lastig om daarbij ook rekening te houden met de exclusieve bevoegdheden die de Wvr bij ‘GRIP-4’ aan de voorzitter van de veiligheidsregio toekent.

#### 5.4 Wanneer afschalen?

De aanleiding voor opschaling was in deze casus een dreigende sociale calamiteit. Er dreigden enkele honderden mensen op straat te komen staan, van wie een groot aantal als verminderd zelfredzaam kon worden beschouwd: zij hadden lichamelijke, psychische, financiële en/of aan verslaving gerelateerde problemen. Ook woonden er op de camping veel arbeidsmigranten die niet direct ergens anders terecht konden. Nadat eerst op 22 juni was opgeschaald naar GRIP-4, werd op 13 juli afgeschaald naar GRIP-3. De overgang van GRIP-4 naar GRIP-3 betekende niet dat de omvang van de situatie veranderd was. Aan de herhuisvesting van campingbewoners was men nog nauwelijks toegekomen, maar er was wel een aantal belangrijke stappen gezet: er

was een toegangscontrole ingevoerd met een pasjessysteem, een professionele organisatie ingehuurd die zorgdroeg voor het beheer en de beveiliging en het gebiedsverbod dat aan Engel en een aantal van zijn vertrouwelingen was opgelegd, had standgehouden voor de rechter. Daarmee was de situatie in een rustiger vaarwater terechtgekomen. Er was geen sprake meer van een 'dreiging van ongecontroleerde bovenlokale effecten'. GRIP-4 was niet langer nodig; ook met GRIP-3 kon de situatie worden afgedaan.<sup>4</sup> Dat bood de gemeente Zundert de mogelijkheid om – ook met het oog op de naderende vakantieperiode – aanspraak te blijven maken op ondersteuning van regionale diensten bij de ontruiming van de camping.

Nu had de gemeente Zundert in de voorafgaande maanden de sluiting en ontruiming van de camping voorbereid. Medewerkers van de GGD hadden de leefsituatie van bewoners in kaart gebracht en ten behoeve van de herhuisvesting van bewoners had zowel binnen de klankbordgroep 'Fort Oranje' als met verschillende instanties overleg plaatsgevonden. Vervolgens had burgemeester Poppe-De Loeff begin juni de voorgenomen sluiting aangekondigd; een besluit waartegen de beheerder en de bewoners nog bezwaar konden maken. Om die reden had de gemeente op zijn vroegst begin augustus met de ontruiming van de camping kunnen beginnen. Nadat vanwege de plotselinge actie van Engel het beheer van de camping in allerijl was overgenomen, kon in feite eerder dan gepland met de ontruiming van Fort Oranje worden gestart. Daarbij bleef uiteindelijk zes maanden lang GRIP-3 van kracht. Dit roept de vraag op waarom zo lang GRIP-3 nodig was. Wat bepaalde het moment van afschalen?

Toen op 13 juli GRIP-3 werd ingesteld, werd afgesproken dat na de zomer zou worden gezien of dit opschalingsniveau nog langer nodig was. De eerste maanden zou dus sowieso onder GRIP-3 worden gewerkt. In september werden door het projectteam een afbouwplan en een overdrachtdossier opgesteld, maar het was pas op 25 oktober dat voor het eerst in het GBT over afschaling van de crisisorganisatie

4 Natuurlijk blijft het de vraag of het zonder GRIP niet was gelukt. Ook zonder GRIP was waarschijnlijk veel mogelijk geweest, maar of zaken dan echt van de grond waren gekomen, valt te betwijfelen. Nu stonden de neuzen één kant op en deed iedereen net een stapje meer.

werd gesproken. Op dat moment had inmiddels de voorzieningenrechter van de Raad van State uitspraak gedaan over de rechtmatigheid van het besluit tot sluiting van de camping. Bij betrokkenen bestond echter twijfel of de gemeente Zundert wel in staat zou zijn de organisatie van de ontruiming in zijn geheel over te nemen. Daar kwam namelijk nog wel het een en ander bij kijken.

In de zomermaanden hadden medewerkers van de veiligheidsregio, de GGD en de politie grote inzet gepleegd om de ontruiming te effectueren. Hoewel de GGD en lokale zorgpartners een eerste inventarisatie hadden gemaakt, bleek het uiterst lastig om precies in beeld te krijgen wie nu op de camping verbleef of woonde en wat er voor hen moest worden geregeld. Er was aanvankelijk een indeling gemaakt naar verschillende bewonersgroepen, maar die bleek niet geheel sluitend. Bij het meer specifiek in kaart brengen van mensen met een zorgbehoefte moest bovendien rekening worden gehouden met privacygevoelige gegevens. Om die reden was er een nieuw registratiesysteem ingericht dat medio augustus gereed was gekomen. Maar zeker niet alle bewoners werkten even bereidwillig mee aan hun herhuisvesting. Sommigen hielden er vertrouwen in dat zij op de camping konden blijven; anderen deden voorkomen dat ze kinderen hadden, om zo in aanmerking te kunnen komen voor huisvesting in de regio. Zo was eind oktober nog steeds niet van alle bewoners duidelijk tot welke categorie zij behoorden, welke aanpak zij nodig hadden en welke gemeente of instantie voor hen verantwoordelijk was.

Ook het ruimen van de caravans verliep veel minder voorspoedig dan gedacht. Niet alleen omdat bewoners niet wilden vertrekken of voor hen nog geen ander onderkomen was gevonden, maar ook vanwege allerlei praktische problemen. Verschillende keren was asbest aangetroffen en vroeg de afvoer ervan de nodige zorgvuldigheid. Ook waren de campingpaadjes te klein gebleken om met een grote hijskraan goed te kunnen manoeuvreren. En soms was er zo veel afval en rommel op de kavels achtergebleven dat de ruimploeg dat niet binnen de beoogde termijn wist op te ruimen.

Zoals gezegd was in de zomer al geconstateerd dat het de gemeente Zundert aan capaciteit ontbrak om de ontruiming zelfstandig ter hand te nemen. Naarmate de tijd vorderde bleek dat capaciteitsgebrek een terugkerend vraagstuk. De gemeente had wel zogeheten 'duo-partners'

toegezegd – functionarissen die de verschillende deelprocessen bij afschaling naar ‘GRIP-o’ zouden overnemen – maar het duurde lang voordat duidelijk was wie dat waren. Daarbij speelde mee dat binnen de gemeente Zundert een reorganisatieproces plaatsvond, waardoor contactpersonen (deels) andere functies kregen. Los daarvan wilden medewerkers en leidinggevendenden van de organisaties die bij de ontruiming betrokken waren geraakt, Fort Oranje ook zelf niet ‘loslaten’. Zij waren er nu al zo lang en zo intensief bij betrokken, dat er enige huiver bestond voor een abrupte afschaling. ‘Wat zou er gebeuren als wij onze handen ervan afhaken?’ Opgeschaald blijven garandeerde tenminste een vinger aan de pols en controle over het verloop van het proces. Andersom was het ook de gemeente Zundert die met GRIP-3 de betrokkenheid van politie, GGD/GHOR en veiligheidsregio in stand wilde houden. Het was de gemeente die om hulp verlegen zat en zelf aan den lijve ondervond dat het moeilijk was de complexe operatie zelfstandig tot een goed einde te brengen. Werken in GRIP-3 was wel zo comfortabel.

Op advies van de bestuurlijke klankbordgroep ‘Fort Oranje’ werd daarom begin november besloten nog tot eind 2017 in GRIP-3 te blijven werken, wat uiteindelijk 10 januari 2018 werd. De motivatie daartoe was het behoud van slagkracht en een makkelijker overdracht aan de gemeente. De uitdagingen op het gebied van zorg en herhuisvesting, de juridische procedures en de communicatieactiviteiten richting bewoners en media waren redenen om nog voor zo’n lange duur GRIP-3 in stand te houden.

## 5.5 Afronding

Zelden is voor een situatie zoals die zich in Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant voordeed naar GRIP-4 opgeschaald. Ook is zelden sprake geweest van achtereenvolgens GRIP-4 en GRIP-3 voor zo’n lange duur. Op het moment van opschaling naar GRIP-4 werd tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en de burgemeester van Zundert een duidelijke rolverdeling overeengekomen. Het lag niet voor de hand dat de voorzitter van de veiligheidsregio opeens op de voorgrond zou treden; de burgemeester van Zundert zou het boegbeeld blijven. Wel had de voorzitter van de veiligheidsregio, op grond van artikel 39 Wvr,

formeel een rol in de besluiten die (mede) op basis van artikel 172 van de Gemeentewet werden genomen.

Op de vraag waarom de hulpdiensten zo lang aangehaakt bleven, zijn meerdere antwoorden te geven (zie Van Duin et al., 2018). De belangrijkste reden is waarschijnlijk de loyaliteit aan de problematiek; de schrijnende situatie op Fort Oranje. Velen waren door de problemen op de camping voldoende geraakt om ook bij eventuele tegenslag aangehaakt te blijven en het beoogde doel niet uit het oog te verliezen, ook omdat er op zijn minst twijfel bestond of de gemeente het zonder de inzet van hulpdiensten tot een goed einde zou weten te brengen. Belangrijk voor het welslagen van de ontruiming was dat bestuurders van sleutelorganisaties uit de regio steeds voldoende ‘committed’ bleven.

Deze loyaliteit aan de gemeente kent wel iets kwetsbaars. Grote publieke diensten stelden ruim een halfjaar heel veel capaciteit (mensen denkracht) ter beschikking aan één (kleine) gemeente. Natuurlijk heeft dat met rollen en verantwoordelijkheden te maken (ondergeschikt aan het gezag e.d.), maar het management van deze diensten heeft ook een eigen verantwoordelijkheid. In dit geval bleven zij standvastig en bereid die inzet te plegen, maar hoelang kan een regionale organisatie zo nauw betrokken blijven? Wanneer wordt een regionale organisatie door een gemeente overvraagd?





*Maersk, the shipping giant, has suffered millions of dollars in damage due to the NonPetya ransomware attack <http://zd.net/2DV9fgP> by @SecurityCharlie*

ZDNet @ZDNet



# 6 Cyberaanval op Maersk

*Menno van Duin, Jimmy Maan*

## 6.1 Inleiding

Op 27 juni 2017 kwam in de haven van Rotterdam van het ene op het andere moment het vrachtverkeer bij APM Terminals tot stilstand. Bij het Deense bedrijf – dat onderdeel is van scheepvaart- en transportgigant Maersk – bleken de computers te zijn vergrendeld door de *malware* NotPetya (zie kader). Al snel bleek dat niet alleen APM Terminals, maar ook andere bedrijven slachtoffer waren van deze cyberaanval. Het stilvallen van de terminals leidde tot grote problemen: vrachtschepen konden niet worden gelost, lagen dagenlang stil of moesten uitwijken naar andere havens. De financiële schade voor alleen al APM Terminals liep op tot enkele honderden miljoenen euro's.<sup>1</sup> Het Havenbedrijf Rotterdam moest alle zeilen bijzetten om het uitwijkende vrachtverkeer in goede banen te leiden. Het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) werd ingeschakeld om de effecten van deze aanval op de vitale infrastructuur te bewaken. Ondertussen werd wereldwijd met man en macht getracht de aard en omvang van deze cyberaanval te inventariseren.

De invloed die cyberaanvallen kunnen hebben op het functioneren van een maatschappij maakt dat uit deze casus waardevolle lessen kunnen worden geleerd. Cyberaanvallen behoren tot een van de belangrijkste (on)veiligheidsproblemen van dit moment.<sup>2</sup> Er is bijna geen krant

1 In het jaarverslag van het moederbedrijf A.P. Møller-Mærsk wordt gesproken van een geschatte schade tussen de 250 en 300 miljoen dollar. Wereldwijd wordt de schade door Cyberreason.com geschat op zeker 1,2 miljard dollar.

2 Zie hierover bijvoorbeeld MT.nl, 15 oktober 2018. Management: Technologie: Cybersecurity: 'Alleen met open deuren kunnen we de cyberwereld redden'. Op 5 novem-

open te slaan of een journaaluitzending te volgen of er wordt wel in een item een link met dit onderwerp gelegd (Russische spionage, hackers, diefstal of afpersing via internet e.v.).

Voor dit hoofdstuk is gebruikgemaakt van mediaberichtgeving en openbare publicaties van betrokken partijen. Ook zijn blogs verwerkt van analisten die zich de eerste dagen hebben gestort op het ontrafelen van de *malware* NotPetya.

## 6.2 Feitenrelaas

In de ochtend van 27 juni 2017 beginnen bij verschillende bedrijven en overheidsinstellingen in Oekraïne computersystemen vast te lopen. Computers worden automatisch vergrendeld en gebruikers krijgen een melding dat zij driehonderd dollar aan bitcoins moeten overmaken om weer toegang te krijgen tot hun bestanden. Door heel het land worden verstoringen gemeld, zowel bij ziekenhuizen als bij elektriciteitscentrales en telecomproviders. Ook de metro en het vliegveld van Kiev ondervinden hinder van de cyberaanval. Voor even komt in Oekraïne het maatschappelijke leven tot stilstand.

Al snel verspreidt de cyberaanval zich naar andere landen, waaronder Denemarken, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.<sup>3</sup> Ook het Nederlandse TNT Express ondervindt problemen (NCTV, 2018).

Zowel overheidsinstanties als private beveiligingsbedrijven (Kaspersky, Eset, Symantec en Talos) starten een onderzoek naar de bron en aard van de besmetting. Via blogs publiceren onderzoekers hun bevindingen en na analyse van de code van de *malware* wordt duidelijk dat wat eerst een aanval van *ransomware* leek te zijn, een aanval van meer destructieve aard is die de naam NotPetya meekrijgt.

ber 2018 ontleend aan <https://www.mt.nl/management/technologie/cybersecurity/alleen-met-open-deuren-kunnen-we-de-cyberwereld-redden/561111>.

3 Emerce.nl, 29 juni 2017. Nieuws: Nederland op vier na grootste slachtoffer Petya. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.emerce.nl/nieuws/nederland-vier-na-grootste-slachtoffer-petya>.

**NotPetya: geen ransomware, maar wiperware**

NotPetya (ook bekend onder de namen Nyetya, ExPetr of New Petya) is een *malware* voor Windowssystemen. In tegenstelling tot de verspreiding van de meeste andere *malware*, waarbij een handeling van het slachtoffer (bijvoorbeeld het openen van een geïnfecteerde bijlage) het virus toegang geeft tot het systeem, vindt de verspreiding van NotPetya zelfstandig plaats via interne netwerken van bedrijven.

NotPetya vertoonde aanvankelijk overeenkomsten met Petya, een virus dat in de categorie *ransomware* valt. Bij *ransomware* worden computers of bestanden vergrendeld en krijgen gebruikers pas weer toegang, nadat zij geld hebben overgemaakt aan de verspreider van het virus. Om opsporing te bemoeilijken wordt hierbij doorgaans gebruikgemaakt van cryptovaluta, zoals bitcoins.

Bij NotPetya kregen slachtoffers een soortgelijke melding. NotPetya bleek echter geen *ransomware*, maar *wiperware* te zijn. Data op de geïnfecteerde systemen werd niet vergrendeld, maar onherstelbaar beschadigd. Ook bleken geïnfecteerde computers een willekeurig gegenereerde 'unieke code' te krijgen waardoor ontgrendeling niet kon plaatsvinden. Kaspersky Labs gaf aan dit nieuwe virus de naam NotPetya, vanwege de uiterlijke overeenkomsten met het in 2016 opgedoken Petya.<sup>4</sup>

De cyberaanval is te herleiden tot software updates van het Oekraïense boekhoudprogramma M.E.Doc.<sup>5</sup> Onderzoekers van het beveiligingsbedrijf Talos reizen af naar Oekraïne om M.E.Doc te assisteren in het analyseren van hun systemen en om te achterhalen op welke wijze bij het bedrijf is binnengedrongen.<sup>6</sup> Gaandeweg blijkt dat hackers zich op ingenieuze wijze al maandenlang toegang hebben weten te verschaffen tot de systemen van Intellect Service, het moederbedrijf van M.E.Doc. Dit is een softwareontwikkelaar van onder andere het boekhoudsysteem M.E.Doc, dat veelvuldig wordt gebruikt om gegevens uit te wisselen met de Oekraïense belastingdienst. Door de malware te verstopen in het updateproces van software kwam NotPetya ongemerkt de netwerken binnen van bedrijven die gebruikmaakten van deze software. Gedurende enkele maanden zijn updates uitgebracht met een *backdoor*, een door hackers aangebrachte wijziging van de M.E.Doc

4 Kaspersky.com, 27 juni 2017. Blog: New Petya/NotPetya/ExPetr ransomware outbreak. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.kaspersky.com/blog/new-ransomware-epidemics/17314/>.

5 Zie voor de beschrijving van deze casus bijvoorbeeld NCTV, 2018, p. 15.

6 TalosIntelligence.com, 5 juli 2017. Blog: The MeDoc Connection. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://blog.talosintelligence.com/2017/07/the-medoc-connection.html?m=1>.

software, waardoor zij op 27 juni NotPetya konden verspreiden onder klanten van deze softwareleverancier.

Ook de computersystemen van Maersk raken via deze weg besmet.<sup>7</sup> Rond 13.15 uur op 27 juni 2017 bereikt NotPetya via het interne netwerk van Maersk de systemen van APM Terminals in de Rotterdamse haven. Kranen van APM Terminals, die normaal gesproken goed zijn voor een derde van de goederenoverslag in de Rotterdamse haven, komen als gevolg van de cyberaanval tot stilstand. Terwijl het virus zich bij verschillende bedrijven over de hele wereld verspreidt, blijft binnen de Rotterdamse haven de schade beperkt tot de bedrijven van Maersk.

Hoewel individuele bedrijven in het Rotterdamse havengebied (op dat moment) geen meldplicht hebben voor cyberaanvallen, heeft deze cyberaanval een dermate grote verstoring van het vrachtverkeer tot gevolg dat APM Terminals zich genoodzaakt ziet het Rotterdamse Havenbedrijf in te lichten. Een uur nadat NotPetya de Rotterdamse haven heeft bereikt, krijgt de havenmeester een telefoontje van een medewerker van APM Terminals. Omdat het Rotterdamse havengebied is aangewezen als vitaal onderdeel van de Nederlandse infrastructuur, en de havenmeester als ‘port cyber resilience officer’ daarom een meldplicht heeft voor ernstige ICT-incidenten, stelt deze het NCSC direct op de hoogte. Op 28 juni voorziet het Havenbedrijf bedrijven van gedetailleerde informatie over de cyberaanval en van een handelingsperspectief voor grootschalige cyberaanvallen. Onder meer wordt geadviseerd updates te installeren, zodat de kwetsbaarheid tegen aanvallen wordt beperkt.<sup>8</sup>

Voor APM Terminal en bedrijven die van de goederenoverslag afhankelijk zijn, is de schade van de cyberaanval groot. Omdat de infrastructuur van de terminal op de Tweede Maasvlakte volledig geautomatiseerd is, kunnen schepen niet meer worden geladen of gelost. Ook de wat oudere terminal op de Eerste Maasvlakte ligt stil. Schepen moeten uit-

7 Drie van de negen bedrijfsonderdelen van Maersk werden geraakt: APM Terminals, Maersk Line en Damco. Zie Maersk Q2 2017 interim rapport. Op 5 november 2018 ontleend aan [http://files.shareholder.com/downloads/ABEA-3GG91Y/50037259888xox954063/4803DE66-B269-4730-8A92-CoD59BD7EE28/Presentation\\_Q2\\_2017.pdf](http://files.shareholder.com/downloads/ABEA-3GG91Y/50037259888xox954063/4803DE66-B269-4730-8A92-CoD59BD7EE28/Presentation_Q2_2017.pdf).

8 FERM-Rotterdam.nl, 28 juni 2017. Nieuws en agenda: Handelingsperspectief grootschalige ransomware-aanval. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://ferm-rotterdam.nl/nl/nieuws/handelingsperspectief-grootschalige-ransomware-aanval>.

wijken naar andere terminals en havens; het vrachtverkeer kan dagenlang niet bij de twee terminals van APM terecht. Slechts een deel van de activiteiten kan handmatig worden overgenomen, maar de kranen blijven stilstaan.<sup>9</sup>

### De EternalBlue exploit

Voor de verspreiding en werking van NotPetya werd misbruik gemaakt van (onder andere) de EternalBlue exploit. Deze exploit is een (bijna met zekerheid) door de *National Security Agency* (NSA) van de Verenigde Staten ontdekte kwetsbaarheid in Windows computers, die het mogelijk maakt toegang te verkrijgen tot deze systemen (NCTV, 2018). Een hackersgroep genaamd 'Shadow Brokers' heeft de exploit weten te ontvreemden van de NSA en deze vervolgens op 14 april 2017 vrijgegeven.<sup>10</sup> Na ontdekking van de diefstal heeft Microsoft al in maart 2017 updates uitgebracht om de kwetsbaarheid te verhelpen, maar veel gebruikers hebben deze updates niet geïnstalleerd. Al snel werd deze exploit misbruikt voor de aanval met de ransomware WannaCry op 12 mei 2017.

Na de NotPetya cyberaanval op 27 juni 2017 wezen de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en de Deense overheid met een beschuldigende vinger naar het Russische leger. Verspreiding van NotPetya zou onderdeel zijn van de schaduwoorlog tussen Rusland en Oekraïne, het land dat het zwaarst werd getroffen door deze cyberaanval.<sup>11</sup> Digitale aanvallen vormen een belangrijk middel om geopolitieke belangen te beschermen, maar soms zijn ook vooral economische belangen (bedrijfspionage) in het geding.

Na negen dagen zijn beide containerterminals weer deels operationeel. Hiervoor heeft Maersk in een ongekend tempo de volledige IT-infrastructuur herbouwd, waarbij 4000 servers, 45.000 pc's en 2500 applicaties opnieuw moesten worden geïnstalleerd.<sup>12</sup> De schade

- 9 Logistiek.nl, 30 juni 2017. Nieuws: APM heeft weer 1 terminal open na cyberaanval. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.logistiek.nl/supply-chain/nieuws/2017/06/apm-heeft-weer-1-terminal-open-101157047>.
- 10 MicrosoftSecure, 16 juni 2017. Analysis of the Shadow Brokers release and mitigation with Windows 10 virtualization-based security. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://cloudblogs.microsoft.com/microsoftsecure/2017/06/16/analysis-of-the-shadow-brokers-release-and-mitigation-with-windows-10-virtualization-based-security/>.
- 11 Wired.com, 15 februari 2018. Security: The White House blames Russia for NotPetya, the 'most costly cyberattack in history'. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.wired.com/story/white-house-russia-notpetya-attribution/>.
- 12 'Maersk moest complete IT-systeem vernieuwen na cyberaanval', *Het Financieele dagblad*, 27 januari 2018.

lijkt hoofdzakelijk financieel; bij de cyberaanval zouden geen klantgegevens zijn buitgemaakt. Maersk voorzitter Hagemann Snabe heeft naderhand kenbaar gemaakt dat dankzij de overschakeling naar handmatige administratie, de omvang van het vrachtverkeer bij ATM Terminals met slechts 20 procent is gedaald.<sup>13</sup> In het jaarverslag wordt de financiële schade van de cyberaanval alsnog geschat op 250 tot 300 miljoen dollar.

### 6.3 Een rol voor de overheid?

Het is evident dat bij deze cyberaanval eerst en vooral Maersk (APM Terminals) actie moest ondernemen. Het bedrijf was getroffen door een aanval met gijzelsoftware, vanwege een rechtstreekse link met Oekraïne, waar deze problemen waren ontstaan. Omdat Maersk de computer- en informatieveiligheid kennelijk niet voldoende op orde had, moest het bedrijf zelf aan de bak (computers aanpassen en software vervangen) om weer operationeel te kunnen worden. Toch is daarmee niet het hele verhaal verteld. Op verschillende manieren waren ook overheden betrokken en de vraag is of in de toekomst, bij een vergelijkbare casus, de rol van de overheid wellicht zelfs groter zal (moeten) zijn.

Een direct betrokken partij was het Rotterdamse Havenbedrijf. De havenmeester was sedert enkele maanden tevens ‘port cyber resilience officer’ en heeft zich in die hoedanigheid vanaf de melding van APM Terminals intensief met de casus beziggehouden. Mede naar aanleiding van het incident is bij het Havenbedrijf een officieel meldpunt voor cyberaanvallen ingesteld.<sup>14</sup> Bedrijven in de Rotterdamse haven hebben sinds 11 juni 2018 de verplichting een al dan niet opzettelijke verstoring van hun digitale infrastructuur bij het Havenbedrijf te melden. Doel hiervan is om bij te dragen aan de veiligheid en continuïteit van de haven tijdens en na IT-verstoringen. De gedachte daarbij is dat een tij-

13 TheRegister.co.uk, 25 januari 2018. Security: IT ‘heroes’ saved Maersk from NotPetya with ten-day reinstallation bliz. Op 5 november 2018 ontleend aan [https://www.theregister.co.uk/2018/01/25/after\\_notpetya\\_maersk\\_replaced\\_everything/](https://www.theregister.co.uk/2018/01/25/after_notpetya_maersk_replaced_everything/).

14 *Beleidsdocument Haven Cyber Meldpunt*. Op 5 november 2018 ontleend aan [https://www.portofrotterdam.com/sites/default/files/beleidsdocument\\_haven\\_cybermeldpunt.pdf?token=vGqaPtgo](https://www.portofrotterdam.com/sites/default/files/beleidsdocument_haven_cybermeldpunt.pdf?token=vGqaPtgo).

dige melding het Havenbedrijf in de gelegenheid stelt passende maatregelen te nemen en aan relevante partijen een handelingsperspectief te bieden. Juist deze casus liet immers zien hoe een cyberincident ook doorwerkte in de 'gewone wereld' en er in de Rotterdamse haven bijna een verkeersinfarct ontstond.

Andere relevante overheidspartijen waren het NCSC, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). In het Cybersecurity-beeld Nederland 2018 van de NCTV wordt uitgebreid ingegaan op deze casus (NCTV, 2018). Daarnaast worden andere kwetsbaarheden van de Nederlandse samenleving beschouwd. In het rapport wordt aan de hand van zes aspecten uiteengezet waarom cybersecurity (steeds meer) een probleem is en wordt:

- Cyberaanvallen zijn snel profijtelijk en kennen een lage pakkans (lastige attributie).
- Er bestaat een laagdrempelige toegankelijkheid van aanvalsmiddelen.
- Veel digitale producten zijn gewoon onveilig (geen updates meer door leveranciers; veiligheid geen economische drijfveer voor producenten).
- Er zijn belangentegenstellingen (bijv. gebruiksgemak versus security).
- De toenemende complexiteit en connectiviteit van systemen zet de weerbaarheid van de digitale infrastructuur onder druk.
- Er is sprake van afhankelijkheid van een beperkt aantal buitenlandse producenten (die mogelijk door autoriteiten van het land waar ze gevestigd zijn, worden aangezet tot spionage).

De Maersk-casus past in een reeks van gebeurtenissen die zich de afgelopen jaren voordeden en gezamenlijk leidden tot een grotere betrokkenheid van de (rijks)overheid. Nederland blijkt een populair doelwit van cyberaanvallen. Op de ranglijst van meest aangevallen landen stond ons land in 2017 op de tweede plaats, achter de VS.<sup>15</sup> Onderstaand geven we een willekeurig overzicht van enkele cyberaanvallen in de afgelopen jaren.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Bron: <https://www.securitymanagement.nl/nederland-populaire-plek-cybercrime/>.

<sup>16</sup> Met dank aan Jana Domrose en Vina Wijkhuijs voor het aanleveren van dit overzicht.

### Een willekeurig overzicht van cyberaanvallen in Nederland

Op 2 september 2011 bleek dat er in juli van dat jaar een digitale inbraak had plaatsgevonden bij het bedrijf DigiNotar. Dit bedrijf verzorgde beveiligingscertificaten die een veilig en betrouwbaar internetverkeer met (onder andere) overheidsinstellingen dienden te garanderen. Als gevolg van de digitale inbraak waren beveiligingscertificaten uitgegeven die door hackers waren vervalst, hetgeen betekende dat bezoekers van overheidssites niet de garantie hadden op de desbetreffende overheids-site terecht te komen. De kans was groot dat zij naar een malafide website werden doorgeleid.

In augustus 2012 werden verschillende gemeenten en instellingen getroffen door het virus Dorifel, dat op netwerkschijven actief naar Microsoft Officedocumenten zocht, deze onleesbaar maakte en besmette voor verdere verspreiding. Het virus verspreidde zich via systemen die eerder geïnfecteerd waren geraakt met het Citadel/Zeus-virus, dat bekendstaat als een 'banking trojan' en is gemaakt om bank- en inloggegevens te stelen.

Op 5 april 2013 werd ING getroffen door een DDoS-aanval, waardoor het mobiel en internetbankieren bij deze bank en ook betalingen via iDeal bij andere banken enige tijd niet mogelijk was. In diezelfde maand raakte als gevolg van een DDoS-aanval de website van de Nederlandse Spoorwegen voor enige tijd onbereikbaar en was ook DigiD tijdelijk niet of moeilijk te gebruiken. In augustus 2013 werd de openbaar vervoers-site '9292.nl' door een DDoS-aanval geraakt. Rond diezelfde tijd maakte Yahoo bekend slachtoffer te zijn geworden van een cyberaanval, waarbij namen, e-mailadressen, telefoonnummers, geboortedata en onversleutelde beveiligingsvragen van drie miljard Yahoo-accounts waren gestolen.

In augustus 2015 was internetprovider Ziggo doelwit van een DDoS-aanval. Ziggo-gebruikers konden daardoor enkele dagen niet of moeilijk gebruikmaken van internet. In diezelfde maand kreeg ook de website Politie.nl een DDoS-aanval te verduren, waardoor het voor burgers niet mogelijk was om via internet aangifte te doen.

In juni 2016 bleek dat Chinese hackers het computernetwerk waren binnengedrongen van het Nederlands-Duitse bedrijf Rheinmetall Defence. Het bedrijf, gevestigd in Ede, is gespecialiseerd in defensietechnologie en leverde onder andere materialen voor pantservoertuigen.

In september 2017 kwam het CBS met een rapport waaruit bleek dat ruim twintig procent van de bedrijven met minstens tien werknemers in 2016 te maken had gehad met de gevolgen van cyberaanvallen.<sup>17</sup> Aanvallen van buitenaf bleken vooral voor te komen in de financiële

<sup>17</sup> Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/39/een-op-vijf-bedrijven-slachtoffer-van-cyber-aanval>.



sector en bij energiebedrijven.<sup>18</sup> Niet-opzettelijke incidenten (zoals uitval van ICT-diensten door storingen in de hard- of software) kwamen echter vaker voor dan aanvallen van buitenaf.

Hoewel dat de ernst van cybercrime lijkt te relativeren, doet zich wel nog een andere ontwikkeling voor. Naast de wereldwijde cyberaanvallen NotPetya en WannaCry (in mei 2017), die onder de noemer *computer focused crime* kunnen worden geschaard, was in 2017 sprake van (mogelijke) Russische beïnvloeding van de Amerikaanse verkiezingen en pogingen tot beïnvloeding van verkiezingen in Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Deze beïnvloeding en ook de inzet van nepnieuws kunnen als meer traditionele delicten worden beschouwd die met computers worden gepleegd, ook wel *computer assisted crime* geheten (Furnell, 2002; Van Erp et al., 2013). Juist ook deze vorm van cybercriminaliteit beschouwt het NCSC als zorgwekkend.

Eind 2017 kwam minister Ollengren in zeer korte tijd met verschillende brieven over Rusland, nepnieuws en de Nederlandse Tweede Kamerverkiezingen. Zo zond zij op 17 november 2017, naar aanleiding van een vraag van PvdA-fractie leider Asscher om concrete voorbeelden te noemen, een brief aan de Tweede Kamer waarin voorbeelden werden gegeven van Russisch nepnieuws in het kader van MH17 en beïnvloeding van Rusland van de Amerikaanse verkiezingen en pogingen daartoe bij verkiezingen in Frankrijk, het Spaanse referendum over de onafhankelijkheid van Catalonië en de verkiezingen in het Verenigd Koninkrijk.<sup>19</sup> Het is duidelijk dat juist nieuwe informatietechnologie en internet de verspreiding van desinformatie vergemakkelijken en dat dit proces schadelijk is voor de democratische rechtsorde. In het Cybersecuritybeeld Nederland 2017 (NCTV, 2017) wordt aangegeven dat digitale aanvallen en het verspreiden van nepnieuws bewuste pogingen zijn om democratische processen te beïnvloeden en daarmee een duidelijke bedreiging vormen voor de democratie. Op 26 januari 2018 kwam *de Volkskrant* met een uitgebreide analyse over hoe de AIVD de Verenigde Staten ondersteunde en bewijs leverde van Russische inmenging in de Amerikaanse verkiezingen. Een hacker van de AIVD zou zich al in 2014 hebben genesteld in het computernetwerk van een universiteits-

18 In de financiële sector leiden de aanvallen vaak tot uitval van ICT-systemen; energiebedrijven blijven na een aanval vooral met vernietigde of verminkte data zitten.

19 Brief van minister Ollengren d.d. 15 november 2017; TK 2017-2018, 26643, nr. 497.

gebouw naast het Rode Plein in Moskou en langs die weg veel informatie hebben kunnen vergaren. De hackers van de AIVD zouden toegang hebben gehad tot het computernetwerk van de beruchte Russische hackgroep *Cosy Bear* en ooggetuigen zijn geweest van allerlei activiteiten die van daaruit richting Verenigde Staten werden ondernomen. De AIVD heeft dit zelf echter nooit bevestigd.

## 6.4 Afrondend

Ten tijde van de Koude Oorlog kwam de dreiging uit het Oostblok en bestond de angst dat het Russische leger ons land zou binnenvallen. Cabaretier Wim Kan stelde in zijn beroemde Oudejaarsconferenties van 1976 aan het publiek de vraag of zij dachten dat de Russen zouden komen. Waarop hij vervolgde: ‘Weet u, ik denk wel dat ze zullen komen, maar een voor een.’<sup>20</sup> Daarmee verwees hij naar de komst van Russische dissidenten, die na – in toen nog communistisch Rusland – te zijn vrijgelaten, naar West-Europa kwamen. Nu, enkele decennia later, is er opnieuw angst voor de Russen, maar hoeft er zelfs geen Rus meer voor naar het Westen te komen.<sup>21</sup> De mogelijkheden om via internet en de moderne informatietechnologie het Westen te ontregelen en eventueel zelfs aan te vallen, zijn legio geworden. De Russen zijn er al!<sup>22</sup>

De cyberaanval op Maersk was niet de enige ‘cyberaanval’ die zich in 2017 voordeed, en juist op onderhavig terrein is de scheidslijn tussen publiek en privaat steeds lastiger te maken. Aanvallen kunnen zowel op publieke als op private actoren zijn gericht en ook al zijn ze slechts gericht op een van beide, de gevolgen zullen al snel aan beide zijden merkbaar zijn. Daarnaast lijkt hier sprake van het gezegde van ‘de keten is zo sterk als de zwakste schakel’ en de gevolgen van een aanval zullen altijd wel ergens tot problemen leiden. In het voorkomen, voorbereiden

20 Zie voor het fragment: <https://www.youtube.com/watch?v=9bvP8neRiWo>.

21 Hoewel duidelijk is dat er in Nederland een aantal Russische ‘spionnen’ actief is (meer eufemistisch informatiemanagers genoemd).

22 Business Insider, 14 mei 2018. Politiek/Tech: De overheid stopt met antivirussoftware van het Russische Kaspersky Lab uit angst voor spionage. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.businessinsider.nl/overheid-stopt-met-antivirussoftware-van-het-russische-kaspersky-lab-vanwege-mogelijke-spionage/>.

en reageren op een onverhoopte cyberaanval is daarom gezamenlijkheid geboden. Daarbij spelen uiteraard de hele grote ICT-bedrijven als Google, Facebook, Microsoft en Apple een grote rol. In de brieven aan de Tweede Kamer wordt gesproken over overleg tussen de overheid en deze instellingen over een toekomstige aanpak. Tegelijkertijd spelen deze multinationals vaak een dubbele rol. Zo was de cyberaanval met het WannaCry-virus mede het gevolg van verouderde of ondeugdelijke software van Microsoft en was vervolgens Microsoft ook weer een sleutelactor bij de oplossing. Daarmee, zo wordt in een mooi artikel in *NRC Handelsblad* gesteld,<sup>23</sup> verdienen deze 'luie en vadsige techreuzen' als geen ander aan deze cyberaanvallen, terwijl zij zelf veel te weinig investeren om de systemen veiliger te maken. Hoe onveiliger de software van Microsoft, hoe groter de vraag naar zijn beveiligingsdiensten om tegen cyberaanvallen te beschermen. Terwijl deze bedrijven kijken naar de overheid en hun inlichtingendiensten als zondebok aanwijzen, creëren zij zelf 'een secundaire markt voor cyberwapens'.<sup>24</sup>

23 'Cyberaanvallen: een gouden kans voor techreuzen om hun rijk te vergroten', *NRC Handelsblad*, 19 mei 2017.

24 *Idem*.



*Lijst met eicodes van eieren met fipronil geactualiseerd:*  
<https://www.nvwa.nl/onderwerpen/bi>

NVWA @\_NVWA

# 7 Fipronil in eieren

*Wouter Jong*

## 7.1 Inleiding

Op 22 juli 2017 kwam *De Stentor* met het nieuws dat in Belgische eieren de pesticide fipronil was aangetroffen, een stof die daarin niet thuishoort. Dezelfde dag maakte de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) bekend dat ze de toepassing van fipronil in de pluimveesector aan het onderzoeken was. Het onderzoek concentreerde zich op het Nederlandse bedrijf Chickfriend, dat de pesticide in Nederland en België gebruikte om bloedluis onder kippen te bestrijden. Omdat fipronil niet op die manier mag worden gebruikt, werden op dat moment zeven bedrijven geblokkeerd. De vrees bestond dat de eieren op die pluimveebedrijven met fipronil verontreinigd waren. In de dagen en weken erna groeide de fipronilcasus in omvang, toen bleek dat veel meer bedrijven gebruik hadden gemaakt van de diensten van Chickfriend. Consumenten twijfelden over welke eieren wel en niet veilig waren. De export kwam onder druk te staan en geblokkeerde pluimveebedrijven raakten in financiële problemen.

Gedurende deze crisis kreeg de communicatie vanuit de NVWA de nodige kritiek. Media en consumenten verweten de NVWA dat er onduidelijk werd gecommuniceerd. Dit was ook een belangrijk thema tijdens een Algemeen Overleg dat op 24 augustus 2017 werd ingelast met minister Schippers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en staatssecretaris Van Dam van Economische Zaken (EZ).

De fipronil-casus heeft vele facetten. Van internationale exportbelangen tot de voedselveiligheid van het ei dat wordt verwerkt in allerlei producten. In dit hoofdstuk stellen we de communicatie met de consument centraal. Het beschrijft de communicatiedilemma's waar-

mee de NVWA gedurende de crisis te maken had en probeert te verklaren waarom het liep zoals het liep. De basis voor deze reconstructie is het onderzoeksrapport van de commissie-Sorgdrager en berichtgeving in de media.

## 7.2 Feitenrelaas

De fipronil-casus start bij de firma Chickfriend. Het bedrijf is gevestigd in Barneveld, in de kern van het gebied waar de Nederlandse pluimveehouderij is geconcentreerd. De eigenaren brengen een middel op de markt dat wonderlijk goed blijkt te werken om bloedluis te bestrijden. Bloedluis is de grote angst onder pluimveehouders, omdat de bloedluizen de kippen ziek maken. Met de middelen die daarvoor normaliter worden gebruikt, is de bloedluis hooguit een week of acht weg. Met het nieuwe middel van Chickfriend wordt die periode opgerekt tot wel acht maanden. In *NRC Handelsblad* zegt een pluimveehouder daarover: ‘In de sector werd al jaren gezocht naar een goed middel, en ineens hadden zij het. Achteraf hadden alle alarmbellen moeten gaan rinkelen.’<sup>1</sup>

Wat het middel is dat Chickfriend toevoegt, blijft lange tijd het geheim van de smid. Boeren vragen niet altijd door, omdat het resultaat telt. Of zij nemen genoegen met de ingrediënten die Chickfriend na doorvragen wel deelt: eucalyptusolie en menthol. De NVWA wordt in oktober 2016 voor het eerst op het spoor van fipronil gezet. Dan hoort een rechercheur van de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) van de NVWA over het mogelijk gebruik van fipronil in de strijd tegen bloedluis. Deze informatie is voor de rechercheur bijvangst in een lopend onderzoek. Intern wordt de tip doorgegeven. Een maand later krijgt een NVWA-inspecteur vanuit zijn netwerk een tweede tip dat er sprake zou zijn van grootschalig fipronilgebruik onder pluimveehouders. Ook deze tip wordt teruggelegd bij de IOD. Achter de schermen vindt op verschillende niveaus overleg plaats, ook om de impact van fipronil op vlees en eieren te kunnen duiden. Maar extern wordt vooralsnog niet opgetreden.

Dat verandert wanneer in de zomer van 2017 een signaal binnenkomt van de Belgische zusterorganisatie FAVV. De FAVV is getipt door

1 ‘Boeren waren blij met “wondermiddel”, *NRC Handelsblad*, 4 augustus 2017.

een Belgische eierbreker die meldt dat bij een controle een ‘niet-conform resultaat’ van fipronil is aangetroffen. De waarde van fipronil in de eieren is boven de ‘maximum residu limiet’ (MRL), de waarde die impliceert dat de desbetreffende eieren van het schap moeten worden gehaald. De fipronil is volgens de Belgische autoriteiten via twee wegen te verklaren, die allebei naar Nederland leiden. Ofwel een Nederlandse leverancier van diervoeders is de boosdoener, ofwel het is te verklaren via de bestrijdingsmiddelen die door Chickfriend zijn gebruikt bij het schoonmaken van de stallen van de eierleveranciers.

Chickfriend wordt onder de loep genomen. Daarbij is korte tijd onduidelijk wie in dit onderzoek het voortouw moet nemen, de NVWA of de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), die onder meer moet toezien op plaagdierbestrijding. Omdat Chickfriend officieel geen certificaat voor plaagdierbestrijding heeft maar alleen stallen mag reinigen, ligt de bal bij de NVWA. Het onderzoek komt in een stroomversnelling. Het is voor de NVWA al snel duidelijk dat fipronil het magische ingrediënt is waar Chickfriend mee werkt. Omdat Chickfriend gemiddeld twee boerderijen per dag behandelt, is het ook voor NVWA-begrippen een omvangrijke zaak. Er wordt afgewogen of strafrechtelijke vervolging of de volksgezondheid hier prioriteit moet krijgen. In een overleg op 17 juli 2017 wordt bepaald dat de focus op de risico’s voor de consument moet komen (zie commissie-Sorgdrager, 2018).

De volgende dag brengt dagblad *De Stentor* het nieuws dat de Belgische FAVV fipronil in eieren heeft aangetroffen. Dit bericht wordt door het ANP overgenomen en voorzien van de kop ‘Kippeneieren mogelijk vergiftigd’. Kort daarop komt de NVWA met de mededeling dat ook in Nederland een onderzoek loopt. In een persbericht vermeldt de NVWA dat inmiddels zeven pluimveebedrijven zijn geblokkeerd en dat bij vier bedrijven ook een *recall* (terughaalactie) is ingezet.<sup>2</sup> De media nemen het bericht over en hanteren het frame ‘gifeieren’, waarna de woordvoerder van de NVWA tegengas geeft door te benadrukken dat op dit moment alleen een onderzoek loopt.

‘De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit doet onderzoek naar het gebruik van fipronil in de pluimveesector. Het gebruik van dit

2 Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld op 18 augustus 2017; TK 2017-2018, 26991, nr. 509.

middel is niet toegestaan in de pluimveesector. In het kader van het onderzoek zijn bij een aantal bedrijven maatregelen genomen. De NVWA heeft 7 pluimveebedrijven geblokkeerd. Bij 4 bedrijven is tevens een recall ingezet van hele eieren in het handelskanaal. In deze eieren is fipronil aangetroffen. Er is echter geen direct gevaar voor de volksgezondheid.' (persbericht NVWA, 22 juli 2017)

Wat volgt zijn twee weken van onduidelijkheid over de omvang van het probleem en het werkelijke gevaar van de blootstelling aan fipronil in de eieren. Voor de NVWA is juist dat gevaar het richtsnoer om te bepalen of er wel of geen publiekswaarschuwing moet komen. De NVWA heeft nog geen direct overzicht, omdat onduidelijk is welke bedrijven sinds 2016 door Chickfriend zijn behandeld. Van de bedrijven die verdacht zijn, moet worden bepaald in hoeverre de aangetroffen waarden fipronil de volksgezondheid ook in gevaar brengen. Daarvoor wordt gewerkt met verschillende limieten. Voor levensmiddelen gelden de eerdergenoemde maximum residulimieten (MRL's) die Europees zijn vastgesteld. Levensmiddelen met een fipronilgehalte boven de MRL van 0,005 mg/kg zijn in de definitie van de Algemene levensmiddelenverordening (ALV) van de EU ongeschikt voor consumptie, ook al vormen ze geen direct gevaar voor de volksgezondheid.

Het gevaar van fipronil in eieren treedt pas op als twee andere normen worden overschreden, de ARfD (acute referentiedosis) en ADI (acceptabele dagelijkse inname). De ARfD geeft de toxicologische grenswaarde voor kortdurende blootstelling.<sup>3</sup> De ADI geeft de grenswaarde aan bij levenslange consumptie. Bij een fipronilgehalte van 0,72 mg/kg (het aantal milligram fipronil per kilogram ei), wordt de ARfD voor een volwassen persoon van 80 kg overschreden en kan een mogelijk negatief gezondheidseffect ontstaan. Eieren met deze waarden mogen door niemand gegeten worden. Eieren die een waarde hebben die hoger is dan de MRL maar onder de ARfD ligt, worden uit de winkel gehaald. Maar voor de mensen die de eieren al in huis hebben vormen ze geen direct gevaar voor consumptie. Dat gevaar ontstaat pas als de ARfD wordt overschreden. Voor kinderen geldt, bij langdurig consumeren, een lagere grenswaarde, die is gebaseerd op de accepta-

3    Antwoord op vragen van de leden Lodders, Geurts, Dik-Faber en De Groot over fipronil in eieren d.d. 18 augustus 2017; TK 2016-2017, 2464.



bele dagelijkse inname (ADI). Deze is vastgesteld op 0,06 mg/kg ei (voor een kind van 15 kg).

In de weken die volgen ontstaat onduidelijkheid over de eieren die verontreinigd zijn. Met het publiek worden codes gedeeld van eieren die boven de norm uitkomen. Omdat het onderzoek onder de klanten van Chickfriend nog loopt, is niet van meet af aan duidelijk welke eieren 'veilig' zijn en welke niet. In *Nieuwsuur* zegt de plaatsvervangend inspecteur-generaal van de NVWA dat mensen die helemaal geen risico willen lopen, beter kunnen wachten op de uitslagen die in dat weekend worden verwacht. Het leidt tot verdere verwarring onder consumenten, die denken veilig te zijn als ze alleen eieren met de dan gepubliceerde eierencodes laten staan.

Terwijl steeds nieuwe eiercodes met het publiek worden gedeeld, ontstaat ook discussie over de normen. Martijn Katan, hoogleraar Voedingsleer aan de Vrije Universiteit in Amsterdam, beschrijft op zijn Facebookpagina hoe mensen op Sri Lanka een zelfmoordpoging hebben ondernomen met pure fipronil.<sup>4</sup>

'Op Sri Lanka deden in een paar jaar tijd zeven mensen een zelfmoordpoging met pure fipronil. De hoeveelheid kwam overeen met de maximaal toegestane hoeveelheid fipronil in tien miljoen eieren. Na twee tot vier dagen in het ziekenhuis gingen ze alle zeven gezond weer naar huis.'

Tijdens een Algemeen Overleg op 24 augustus 2017 beaamt minister Schippers dat de communicatie met het publiek rommelig is verlopen. Over de *Nieuwsuur*-uitzending zegt zij: 'Het had preciezer moeten. Het systeem van communicatie was gebaseerd op publicatie van de codes boven het MRL. Eenduidigheid in deze boodschap was beter geweest.' Tegelijkertijd schetst ze het dilemma, refererend naar eerdere ervaringen met de Q-koorts:

'Iedere dag komen er weer nieuwe eiercodes. Iedere dag is de situatie weer anders. Soms moet je eerder gegeven informatie nader invullen of aanvullen. Toch is dit naar mijn volle overtuiging de beste manier

4 <https://www.facebook.com/martijnkatan> (posting 1 augustus 2017).

om te communiceren. Het kan ook moeilijk anders. Dat is ook de les die we uit de evaluatie van de Q-koorts hebben getrokken: communiceer in een crisis ook de dingen die je niet weet en wees open. Laten we eerlijk zijn: dilemma's met betrekking tot de vraag wat je wanneer communiceert zijn reëel en komen iedere crisis terug.'

De staatssecretaris van EZ voegt in hetzelfde debat toe: 'Laten we wel scherp houden dat de schade ontstaat doordat er een stof in eieren zit die er niet in hoort te zitten, niet doordat iemand daarover vertelt.' In hetzelfde debat zeggen de minister van VWS en de staatssecretaris van EZ toe om de fipronilcasus te onderzoeken. Oud-minister Winnie Sorgdrager wordt gevraagd het onderzoek op zich te nemen. Zij en haar commissie presenteren het onderzoek op 25 juni 2018. De conclusies in het rapport zijn stevig. De NVWA heeft de signalen over het gebruik van fipronil in de pluimveehouderij onderschat en de beide ministeries hebben hun rol te laat onderkend. Ook het bedrijfsleven krijgt een veeg uit de pan. Het bedrijfsleven heeft te weinig gedaan om de voedselveiligheid te waarborgen. Een optreden van de plaatsvervangend inspecteur-generaal bij *Nieuwsuur* heeft volgens Sorgdrager de onzekerheid onder consumenten en pluimveehouders verergerd. 'De communicatie van de NVWA was tijdens het incident onvoldoende eenduidig en heeft voor onzekerheid bij de direct betrokkenen en het publiek geleid.'

### 7.3 Communiceren over mogelijke gezondheidsrisico's

Bovenstaand feitenrelaas schetst de zoektocht van de NVWA in de zomer van 2017. Terwijl de omvang van de crisis zich langzaam ontvouwt, moet het publiek worden gewaarschuwd. Sommige eieren zijn veilig, sommige eieren niet. Maar zolang het onderzoek loopt, is onduidelijk welke eieren een risico vormen. Elk handelen vanuit het voorzorgsbeginsel heeft disproportionele gevolgen. Tegelijkertijd kan het risico op een ei dat boven de ARfD uitschiet, niet worden genegeerd. Hoe klein die kans misschien ook is.

Inzoomend op de rol van de NVWA ontstaat het beeld van 'tijdens de verbouwing gaat de verkoop door'. Terwijl het onderzoek vanuit de toezichthoudende rol loopt, moeten branche en publiek worden geïnformeerd. Elke stal waar Chickfriend sinds 2016 is geweest, is in

potentie verdacht. Dat waren de circa 180 bedrijven die werden geblokkeerd. Maar ook dat biedt geen garantie, omdat ook de NVWA niet weet of – en zo ja, welke – andere bedrijven die niet in de administratie van Chickfriend staan, ook gebruik hebben gemaakt van het middel. De plaatsvervangend inspecteur-generaal die aan de voorzichtige kant gaat zitten en bij *Nieuwsuur* stelt dat mensen die zich zorgen maken beter even kunnen wachten met het eten van eieren, krijgt de wind van voren. De vraag is hoe de NVWA met dat spanningsveld om moet gaan. Doe je het ooit goed als toezichhoudende instantie, als je de toezichttaak moet combineren met publiekscommunicatie? In het nu volgende wordt daarop ingegaan.

#### 7.4 Analyse

De NVWA zat in een lastig parket, op het moment dat de fipronilzaak zich begon te ontvouwen. Na twee interne meldingen kwam de trein pas volop in beweging toen de melding via de Belgische zusterorganisatie binnenkwam. Het spoor leidde al snel naar Chickfriend en haar wondermiddel.

Als een enkele pluimveehouder gebruik zou hebben gemaakt van Chickfriend, was het probleem te overzien geweest. De kippenstal was op slot gegaan, de eieren waren teruggehaald en de desbetreffende pluimveehouder zou zijn beboet. In dit geval stond de NVWA echter aan het begin van een megaoperatie, waarvan onbekend was hoeveel pluimveehouders het betrof. In principe was elke pluimveehouder verdacht, totdat het tegendeel bewezen was. De administratie van Chickfriend werd de leidraad om te zien bij welke pluimveehouders het bedrijf sinds de oprichting actief was geweest. Totdat duidelijk werd dat die administratie verre van compleet was en het aantal potentiële gevallen verder toenam.

Voor de toezichthouder was het een lastige situatie, zolang onduidelijk bleef of de eieren van de pluimveehouder boven de verschillende drempelwaarden uitkwamen. Onder MRL was alles veilig, boven ARfD was alles onveilig. Daartussen zat een schemergebied van eieren die je beter niet kon eten, maar als je ze al in huis had hoefden ze niet te worden teruggehaald. Tenzij het om kinderen ging, waar de ADI-kind voor gold. De hele situatie met alle randvoorwaarden deed denken aan

het beeld van een inspecteur die met een grote Excelsheet vol eiercodes het overzicht probeert te houden.

Dat beeld stond haaks op de beleving bij de gemiddelde consument. De consument die erop vertrouwdde dat de NVWA ervoor zorgde dat de spullen in de schappen veilig waren. In de media verdween de nuance als sneeuw voor de zon. De drempelwaardes die op Europees niveau de leidraad vormen om de veiligheid te beoordelen, leken voor de gemiddelde consument te complex. De kranten brachten de problemen terug tot een overzichtelijke crisis met 'gifeieren', een frame dat breed werd overgenomen. Vanaf dat moment waren de eieren giftig óf niet-giftig. Een middenweg was er niet. Elke nuance waarmee binnenskamers bij de NVWA werd gewerkt, viel weg zodra er in de buitenwereld over werd gecommuniceerd.

Terugblikkend was dat ook het punt waarop het in het befaamde *Nieuwsuur*-interview zo schromelijk misging. Er waren eieren aangetroffen met waarden boven ADI-kind en eenmaal boven de ARfD-norm. En het was niet uit te sluiten dat er nog meer giftige eieren in de handel waren. De NVWA was nog in afwachting van de uitslagen van monsternames bij 180 bedrijven, terwijl daarnaast zich nog bedrijven hadden gemeld die niet in de administratie van Chickfriend voorkwamen. Daarmee werd duidelijk dat ook via bedrijven die buiten de batch van 180 bedrijven vielen, mogelijk verontreinigde eieren in omloop waren gekomen. In een poging tot nuance, trachtte de plaatsvervangend inspecteur-generaal het zekere voor het onzekere te nemen. Maar door te communiceren dat je, als je het niet vertrouwdde, beter tot zondag kon wachten, gooide hij olie op het vuur. Wat ongetwijfeld uit voorzorg was bedoeld, werd geïnterpreteerd als machteloosheid: de NVWA begon zelf het overzicht te verliezen over wat wel en niet veilig was.

Naarmate de fipronilzaak langer aanhield, liep de NVWA verdere averij op toen duidelijk werd dat het de eigen interne meldingen niet goed had opgevolgd. Het werd een tegenstrijdig beeld: een toezichthouder die zelf de zaken niet op orde had, ging anderen voorschrijven hoe te handelen. Het beeld werd versterkt door deskundigen, die zich in de media roerden over de overdreven manier waarop de NVWA met de materie omging. Het optreden van de NVWA werd geridiculiseerd. Van partij die zorgdroeg voor de veiligheid van onze voedselketen, werd het een betuttelende tegenstander. Deskundigen gaven aan dat mensen hon-

derden eieren moesten eten, voordat zij überhaupt een gezondheidsrisico zouden lopen. Een redenering die feitelijk wellicht klopte, maar voor de NVWA niet ter zake deed. De NVWA had immers de normen te handhaven die in de Europese richtlijnen waren afgesproken en kon daar niet zomaar van afwijken. In de discussie speelde ook het gegeven mee dat de NVWA in januari 2017 de normen had opgeschroefd. In de *Nieuwsuur*-uitzending van 2 augustus 2017 stelt een pluimveehouder:

‘Tot januari was de norm 0,015 en nu is de norm 0,005, dus dat is drie keer lager. We willen niet goedpraten dat er gif in de eieren zit, maar we moeten nu een probleem oplossen. Door tijdelijk de norm van vorig jaar te hanteren, wordt de helft van de bedrijven gered. Als het twee jaar terug veilig was, dan is dat nu ook nog veilig.’

Ondertussen leek de pluimveesector handig gebruik te maken van de ontstane situatie. Want de NVWA kwam onder vuur te liggen, terwijl de pluimveesector grotendeels buiten schot bleef. Vertegenwoordigers ondernamen volgens het rapport van de commissie-Sorgdrager verschillende pogingen, onder meer via de politiek maar ook via publieke uitingen, om de norm op te rekken en terug te gaan naar de norm die tot 1 januari 2017 gold. Terwijl de sector zelf willens en wetens gebruik had gemaakt van het wondermiddel waarmee Chickfriend al jaren de strijd tegen bloedluis was aangegaan. De NVWA had een toezichthoudende rol, maar de sector was uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor de veiligheid van de voedselketen. Conform de ALV zijn er voorschriften van de boer tot aan de gebruiker. Dat betekende dat er melding gemaakt had moeten worden zodra er een vermoeden was dat er met de veiligheid in de keten werd gemarchandeerd. Dat er nooit massaal melding is gemaakt en pluimveehouders geloofden in de fabuleuze werking van eucalyptusolie en menthol, bevestigt achteraf dat ook de sector ‘boter op zijn hoofd’ had. Al is de commissie-Sorgdrager daar iets milder over, omdat deze in het midden laat wat de oorzaak van de falende keten was:

‘Of aan het feit dat bedrijven hun verplichtingen niet nakwamen onkunde, onoplettendheid of onwil ten grondslag lag, kan de commissie niet beoordelen. Het herhaaldelijk doordringen van fipronil-eieren tot de schappen van de supermarkten toont aan dat de voedselveiligheid door de private partijen onvoldoende gewaarborgd is.’

Dat de communicatie geen schoonheidsprijs verdient, moge duidelijk zijn. Maar het is een legitieme vraag hoe de NVWA, binnen alle beperkingen, wél had moeten communiceren. Het rapport van de commissie-Sorgdrager biedt daarvoor weinig aanknopingspunten. Na de constatering 'De communicatie van de NVWA was tijdens het incident onvoldoende eenduidig en heeft voor onzekerheid bij directbetrokkenen en publiek geleid' (p. 120) volgt de aanbeveling 'Zorg in overleg met de departementen voor een eenduidige communicatie' (p. 139).

Dergelijke eenduidigheid is makkelijker gezegd dan gedaan. De NVWA moest schipperen tussen exportbelangen en de voedselveiligheid; te proactief communiceren zou de export in gevaar brengen. Als de NVWA te terughoudend zou reageren, lag het verwijt dat de NVWA onduidelijkheid liet bestaan. In dit geval werden eiercodes van pluimveebedrijven waar de metingen te hoge waarden aangaven, gedeeld met het publiek. Elke dag kwamen er nieuwe codes in de media, wat de onrust deed toenemen. Want het hield de onduidelijkheid in stand over de veiligheid van de eieren die niet op de lijst stonden. Waren die hoe dan ook veilig, of zouden die morgen of overmorgen alsnog aan de lijst worden toegevoegd?

Waarschijnlijk had de geloofwaardigheid van de communicatie kunnen worden vergroot, door allereerst een *mea culpa* te maken voor het feit dat de NVWA de eerste signalen over fipronil niet op waarde had geschat. Juist het gegeven dat de NVWA zelf achter de feiten had aangelopen, maakte de organisatie minder geloofwaardig als communicerende overheidsinstantie naar de consument. Dat gevoel bleef de dienst in de communicatie achtervolgen. Het was krachtiger geweest als de NVWA had aangegeven dat het weliswaar signalen had gemist, maar op dit moment alles op alles zette om de achterstand in te lopen en de consument zo goed als mogelijk te bedienen. Tegelijkertijd zou ook de NVWA erop kunnen wijzen dat de sector had verzaakt in de eigen verantwoordelijkheid, waardoor geen totaalbeeld kon worden gegeven van de situatie.

Daarnaast is communicatie geen toverstafje, waarmee alle problemen verholpen kunnen worden. Het mechanisme waarmee de fipronilgehaltenes moesten worden achterhaald, was ook met 'goede' communicatie nauwelijks uit te leggen. De methode waarbij elke dag nieuwe eiercodes van verontreinigde pluimveebedrijven werden

gedeeld, was communicatief gezien niet uit te leggen zolang er geen schifting was aan te brengen tussen ‘veilige’ en ‘onveilige’ eieren.

In Nederland zijn ongeveer 900 leghenbedrijven. Daarvan waren er op het moment van de *Nieuwsuur*-uitzending 180 in onderzoek. Daarnaast was een oproep gedaan aan legpluimveehouders om zich te melden. Daar kwamen uiteindelijk nog 50 verdachte bedrijven uit voort. Om eenduidig te communiceren, was het nodig geweest om de buitenwereld mee te nemen in de wirwar van normen. Waar minister Schippers stelde dat het niet anders had gekund, had de NVWA nadrukkelijker het dilemma kunnen schetsen dat op voorhand geen enkel bedrijf bij voorbaat ‘veilig’ was, omdat onduidelijk was welke bedrijven zich naast de 180 bekende bedrijven nog zelf zouden melden. Als de sector er, net als de NVWA, baat bij had om zo snel mogelijk duidelijkheid te scheppen, was het zaak geweest om ook nadrukkelijk te communiceren tot wanneer bedrijven zichzelf konden melden. Daarmee zou de verantwoordelijkheid bij de hele sector (leghenbedrijven, pakbedrijven, verwerkers) zijn gelegd om zo snel mogelijk duidelijkheid te verschaffen. Vanaf dat moment zou duidelijk zijn welke bedrijven in principe ‘veilig’ waren en welke bedrijven ‘in onderzoek’ waren. De bedrijven waarvan de veiligheid niet ter discussie stond, zouden dan hooguit kortdurende schade ondervinden van deze crisis. Dat was ook eerlijker naar de sector geweest, waar het handelen van een deel van de pluimveehouders nu een negatieve invloed had op degenen die brandschoon waren. Het zou betekenen dat na het verstrijken van de deadline de codes van ‘veilige’ eieren bekend was. Daarnaast zou er een lijst zijn van eieren waarvan de veiligheid nog werd onderzocht. Daarvan zou op een later moment duidelijk worden of deze veilig waren of niet. Die eieren hoefden niet direct te worden weggegooid, maar zolang niet vaststond dat deze veilig waren, zou kunnen worden aangeraden om het zekere voor het onzekere te nemen. Een dergelijke ‘voorzorglijst’ zou overeenkomen met de eieren waarover in *Nieuwsuur* werd gezegd dat het misschien beter was om nog even de resultaten af te wachten. Uiteindelijk zou dan een lijst overblijven van eieren die hoe dan ook ongeschikt waren voor consumptie door volwassenen en/of kinderen. Dit was de lijst met eieren die eerst op de voorzorglijst stonden en waarvan later werd vastgesteld dat ze de norm overschreden.

Deze aanpak staat of valt bij het laatste restje vertrouwen dat de overheid nog in de pluimveesector had en of deze in staat was zelf de verantwoordelijkheid te dragen. Kon de sector deze stap aan of was het, onder de gegeven omstandigheden, een brug te ver om de bal weer zo nadrukkelijk ook bij de sector zélf te leggen? Hoe het ook zij, deze manier van denken had waarschijnlijk beter aangesloten bij de consument die zich afvroeg wat hij of zij met het doosje eieren moest doen dat in de koelkast stond. Denkend vanuit het perspectief van 'gifeieren' waren de eieren volgens de consument immers 'veilig' of 'onveilig'. Een genuanceerde tussenweg was er niet. Maar met de communicatie uit 2017 sloot de NVWA daar onvoldoende op aan. De NVWA draaide de situatie om en communiceerde alleen de lijst met codes van onveilige eieren, een lijst die elke dag langer werd. Dat voedde de onzekerheid, omdat een ei dat vandaag als veilig te boek stond, morgen alsnog onveilig kon zijn. Er werd gecommuniceerd met de crisis als centrale vertrekpunt. De communicatie was 'veilig, tenzij blijkt dat het onveilig is', terwijl de consument duidelijkheid wenste volgens de redenering 'onveilig, tenzij het evident veilig is'.

Tot slot bleek uit de discussie in de media dat de normen zelf ook werden bekritiseerd, omdat fipronil niet zo schadelijk zou zijn als werd beweerd. Niet alleen door de pluimveehouders, die een duidelijk belang hadden om terug te keren naar de oude norm, maar ook door deskundigen als de aangehaalde hoogleraar Katan. Ervan uitgaande dat de NVWA niet zelf de normen stelt maar alleen de normen handhaaft die de politiek heeft bepaald, is het een dilemma dat door de NVWA misschien niet eens als dilemma is ervaren. Dat laat onverlet dat het zou hebben geholpen om het hoe-en-waarom van de normen te communiceren. In de affaire rond het rubbergranulaat op kunstgrasvelden, die in de bundel *Lessen uit crises en mini-crisis 2016* aan bod kwam, bleek dat de afwezigheid van een overtuigend geluid van de verantwoordelijk minister over het feitelijke risico van rubbergranulaat het voortduren van die casus in de kaart had gespeeld. Minister Schippers communiceerde ook toen vooral via Tweede Kamerbrieven, maar verscheen nauwelijks op tv (Wijkhuijs & Van Duin, 2017). In dit geval had waarschijnlijk veel van de ongerustheid weggenomen kunnen worden, als de minister op dit vraagstuk was ingegaan en verbinding had gemaakt met de uitspraken van Katan. Als zij had toegelicht dat de NVWA moest voorkomen



dat er ongezonde eieren in het systeem kwamen, maar dat het eten van de eieren waarvan de codes nog niet waren gedeeld waarschijnlijk niet direct tot gezondheidsproblemen zou leiden, had ze beter aangesloten bij de onrust die was ontstaan.

## 7.5 Afronding

Dit hoofdstuk draaide om een crisis die in de zomer van 2017 een aantal weken het nieuws in Nederland domineerde. Veel van de aandacht ging daarbij uit naar de rol van de NVWA en de manier waarop de communicatie over de verontreinigde eieren verliep. Opvallend genoeg bleef de pluimveesector zelf in relatieve luwte. Een sector die geloofde in de heilzame werking van eucalyptusolie en menthol. Het was nu eenmaal makkelijker om de overheid te wijzen op inconsistenties in de communicatie en het beleid, dan met een vinger te wijzen naar de eigen keten die willens en wetens een wondermiddel tegen bloedluis inzet, zonder navraag te doen naar het hoe-en-waarom. In het rapport van de commissie-Sorgdrager wordt beschreven hoe Chickfriend kwam voorrijden in een bus van Chickclean Bedrijfs-Hygiëne met daarop een logo van een certificaat dat betrekking had op stalschoonmaak.

‘Chickfriend beschikte over geen enkel certificaat. Veel pluimveehouders gaven later aan dat zij er blindelings van uit waren gegaan dat de activiteiten van Chickfriend gedekt waren door een IKB-certificaat waarbij zij verwezen naar het logo op de bus van Chickclean.’ (Commissie-Sorgdrager, 2018, p. 43)

Is het naïviteit geweest, of mag je een zekere mate van verantwoordelijkheid toebedelen aan pluimveehouders die Chickfriend de ruimte gaven om in het hart van hun primaire bedrijfsproces in te grijpen om bloedluis te stoppen? Resumerend stellen we vast dat de communicatie van de NVWA beter had gemoeten, maar dat de grillige communicatie ook debet was aan de manier waarop het proces was ingericht om de crisis onder controle te krijgen. Dat laat onverlet dat de pluimveesector wel heel makkelijk naar de overheid wees toen het misging. Er werd handig ingespeeld op het frame van de falende overheid. Met de kippenboeren die er blindelings van uitgingen dat de activiteiten

van Chickfriend gedekt waren door een certificaat, kwam de overheid erachter dat de sector helemaal niet in staat was om zelf de veiligheidsrisico's in de keten te beheersen. Met deze crisis in het achterhoofd zal dat het belangrijkste leerpunt zijn dat de NVWA en de sector uit deze casus meenemen.





*9 dagen na de brand liggen de dieren er vandaag dus nog steeds zo bij ...  
#Straathof #Stalbrand #Erichem*

Karen Soeters @KarenSoeters



## Brand in een mega-varkensstal te Erichem

*René Hagen, Marije Bakker*

### 8.1 Inleiding

Op donderdag 27 juli 2017 brak aan het eind van de middag brand uit bij een varkenshouderij in Erichem. Het was dat jaar niet de eerste grote stalbrand. Eerder kwamen al duizenden dieren om bij ingrijpende stalbranden in Swifterbant en Agelo. Vooral de brand in varkensstal Sebava in Erichem hield de gemoederen flink bezig. Met 20.000 omgekomen varkens was het de grootste stalbrand ooit in de Nederlandse varkenshouderij. Landelijke en sociale media berichtten uitgebreid over deze stalbrand en legden ook de link met diverse overtredingen waarvoor de varkenshouder in het verleden was beboet. Actiegroepen en politieke partijen mengden zich in de discussie. Ze riepen op tot actie om de brandveiligheid van dierenstallen te verbeteren en zo het aantal branden en het aantal dieren dat bij een stalbrand omkomt, fors te verminderen.

Gezien de stalbranden die zich in 2017 voordeden, heeft het *Actieplan Stalbranden 2012-2016* nog niet het gewenste resultaat opgeleverd. In dit hoofdstuk wordt aandacht geschonken aan de doelstelling en evaluatie van dat actieplan en wat gemeenten hieruit kunnen leren. Ook gaan we in op de nafase van de brand in Erichem en dan vooral op het dilemma dat speelde bij het opruimen van de kadavers. Kon dit aan de eigenaar van de varkensstal worden overgelaten of had ook de gemeente hierin een rol?

Bij het schrijven van dit hoofdstuk is gesproken met burgemeester De Boer van de gemeente Buren en is gebruikgemaakt van officiële documenten verkregen van diezelfde gemeente en Veiligheidsregio Gelderland-Zuid, het *Actieplan Stalbranden 2012-2016*, de evaluatie

daarvan en berichten in de media. Ook is gebruikgemaakt van de kennis die is opgedaan uit onderzoek naar de brandveiligheid van veestallen (zie Bokma-Bakker et al., 2012; Hagen, 2014; Hagen et al., 2014 en 2016).

## 8.2 Feitenrelaas

Bij de meldkamer van Veiligheidsregio Gelderland-Zuid komt op 27 juli om 17.29 uur een melding binnen van een zeer grote brand bij varkenshouderij Sebava te Erichem (gemeente Buren). De varkenshouderij is gelegen in het buitengebied van het dorp, dat ongeveer 500 inwoners telt. Op het terrein van de varkenshouderij verblijven 20.000 varkens, verdeeld over een complex van ongeveer 120 bij 120 meter. De brandweer van Veiligheidsregio Gelderland-Zuid rukt direct uit met vier eenheden. Vanwege het grote aantal varkens dat op de varkenshouderij verblijft, wordt ook meteen versterking gevraagd van nog eens twaalf brandweerwagens en drie hoogwerkers. In totaal worden ongeveer honderd brandweermensen ingezet. De brand escaleert echter bijzonder snel en de dieren zijn niet meer te redden. De brand leidt tot een enorme rookontwikkeling die tot ver in de omtrek is te zien. Vanwege de enorme rookontwikkeling en het vrijgekomen asbest wordt om 18.03 uur opgeschaald naar GRIP-2.

Ongeveer een uur na het uitbreken van de brand gaat een eerste NL-Alert bericht uit waarin omwonenden en de vele campinggasten die in de omgeving verblijven worden opgeroepen om naar binnen te gaan, ramen en deuren te sluiten en de ventilatie uit te schakelen. Een tweede NL-Alert wordt verstuurd om 20.46 uur met de oproep om geen roetdeeltjes op te ruimen, vanwege een mogelijk gevaar op asbestbesmetting. Veiligheidsregio Gelderland-Zuid zet daarnaast de website Crisis.nl en Twitter in om omwonenden te informeren over de brand en de mogelijke risico's. Om 0.27 uur geeft de brandweer het sein 'brand meester'.

De stalbrand in Erichem ijlt nog enige tijd na in de omgeving. Omwonenden maken zich zorgen over de mogelijke gevolgen van de brand voor de volksgezondheid. Op het terrein liggen vele dode varkens, wat tot een stank leidt. Voor direct omwonenden levert dit veel hinder

op en de verwachting is dat de stankoverlast de dagen erna, mede door het zomerweer, alleen maar erger zal worden. Ook bestaat er vrees voor ongedierte en insecten, omdat het verwijderen van de vele kadavers (vanwege een beperkte capaciteit van destructiebedrijven, maar ook omdat de eigenaar niet direct opdracht wil verlenen tot sanering) naar verwachting lange tijd zal gaan duren.<sup>1</sup> Volgens de GGD is er echter geen direct gevaar voor de volksgezondheid; de kans op infectieziekten is gering. Ook de vele vliegen en maden die door de dode varkens aangetrokken worden, vormen volgens de gezondheidsdienst geen gevaar.<sup>2</sup>

De gemeente Buren heeft de onrust onder omwonenden opgemerkt en begint kort na de brand een blog op de gemeentelijke website om betrokkenen te informeren. Daarin worden vragen van inwoners beantwoord over het asbest en de roetdeeltjes, de gevolgen voor de gezondheid en het eten van groenten en fruit uit moestuinen en omliggende akkers. Ook komen de vergunningen van het bedrijf en het toezicht aan bod.

De brand in Erichem blijkt verder aanleiding voor een maatschappelijke discussie over intensieve veehouderij en megastallen. Niet eerder zijn in Nederland zo veel varkens bij een brand omgekomen. Het is duidelijk dat de varkens een verschrikkelijke dood stierven, omdat ze geen enkele kans hadden om aan de brand en de verstikkende rook te ontsnappen. In de kranten worden vergelijkingen gemaakt tussen de intensieve vee-industrie, de concentratiekampen en het slavernijverleden.<sup>3</sup> Een paar dagen na de brand wordt een stille wake gehouden voor de 20.000 omgekomen varkens.<sup>4</sup> Hiermee willen de actievoerders protesteren tegen megastallen en aandacht vragen voor het leed dat deze varkens overkomen is. Ook de brandveiligheid van de megastallen wordt ter discussie gesteld. Dierenrechtenorganisaties eisen striktere

1 Animals Today, 1 augustus 2017. Nieuws: Nog steeds dode varkens op terrein afgebrande megastal de Knorhof. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.animalstoday.nl/nog-steeds-dode-varkens-op-terrein-afgebrande-megastal-de-knorhof/>.

2 Omroep Gelderland, 11 augustus 2017. Nieuws: Opruimen dode varkens in Erichem verloopt voorspoedig. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.omroep gelderland.nl/nieuws/2140516/Opruimen-dode-varkens-in-Erichem-verloopt-voorspoedig>.

3 'Bio-industrie vergelijken met de holocaust is niet zo raar', *NRC Handelsblad*, 21 augustus 2017.

4 Omroep Gelderland, 26 juli 2017. Nieuws: Bloemen en minuut stilte voor 20.000 dode varkens. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.omroep gelderland.nl/nieuws/2139732/Bloemen-en-minuut-stilte-voor-20-000-dode-varkens>.

wetgeving en investeringen in nieuwe technieken, zodat dieren de mogelijkheid hebben om te vluchten als er brand uitbreekt.

De gezondheidsrisico's komen in de media ook uitvoerig aan bod. In de publieke opinie staat de wenselijkheid van megastallen en de schaalvergroting in de sector ter discussie. Burgers voelen zich niet alleen onzeker over de gevolgen van de schaalvergroting voor de volksgezondheid, maar maken zich ook zorgen over het dierenwelzijn en de diergezondheid. Dierenactivisten willen daarom niet dat de stallen worden herbouwd. Dit leidt tot een petitie die getekend wordt door ruim negenhonderd mensen uit het land. Er wordt echter niet alleen een petitie geïnitieerd tegen de aanwezigheid van megastallen in het dorp, maar ook tegen de eigenaar van Sebava.<sup>5</sup> Deze heeft eerder in Duitsland een beroepsverbod opgelegd gekregen vanwege ernstig varkensleed op zijn bedrijven. Ook is hij in het verleden al regelmatig met de provincie Gelderland in botsing gekomen. Zo hield hij meer varkens in zijn stal dan was toegestaan en negeerde hij milieuregels en dierenwelzijnswetten. Het doel van de initiatiefnemers van de petitie is een Nederlands beroepsverbod voor de eigenaar van Sebava te bewerkstelligen. De petitie wordt door meer dan veertigduizend mensen ondertekend.

De laatste stand van zaken is dat aan de eigenaar van Sebava vooralsnog geen beroepsverbod in Nederland is opgelegd. Ook is er nog niet gestart met de herbouw van de varkensstal. Op het moment van schrijven lag er bij gemeente Buren nog geen concrete aanvraag voor herbouw, maar waren al wel gesprekken in die richting gevoerd. Afhankelijk van het aantal te houden dieren en de geuroverlast voor de omgeving zal duidelijk worden of de provincie of de gemeente de eventuele herbouw gaat behandelen.

5 *De Telegraaf*, 8 augustus 2018. Nieuws: Bijna 40.000 handtekeningen tegen varkensboer. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.telegraaf.nl/nieuws/293400/bijna-40-000-handtekeningen-tegen-varkensboer>.



### 8.3 Branden in megastallen

De impact van branden kan veel groter zijn dan uitsluitend de directe gevolgen van de brand voor de gebruikers van het pand waar de brand heeft gewoed, ook als de brand niet heeft geleid tot (menselijke) slachtoffers. Zo kan een brand ook leiden tot overlast voor omwonenden of tot economische schade of inkomstenderving voor niet rechtstreeks door de brand getroffen. Ook kan bij branden sprake zijn van een inbreuk op bepaalde diep gekoesterde waarden. Dit zijn waarden die uitstijgen boven het praktisch of economisch nut. Het beschermen van ons cultureel erfgoed is zo'n waarde (zie Hagen, 2014), maar ook de zorg voor het welzijn van dieren is daar een voorbeeld van.

Stalbranden en het dierenleed dat ermee gepaard gaat, kregen (en krijgen) de laatste jaren veel aandacht. Met regelmaat lieten stalbranden waarbij grote aantallen dieren omkwamen, een diepe indruk achter bij de veehouder, de brandweer en bij mensen die in de omgeving woonden. Die impact is mede te verklaren vanuit het gegeven dat dieren van mensen afhankelijk zijn. De houders van dieren worden geacht de dieren te beschermen tegen brand, aangezien de dieren zich niet kunnen beschermen en evenmin in staat zijn om te vluchten. Wanneer er brand uitbreekt, heeft dit vaak fatale gevolgen. De dieren zijn niet makkelijk te redden, omdat de aantallen meestal groot zijn en de dieren bij brand in paniek raken. Zij sterven bij brand meestal een langzame en pijnlijke dood.

Maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven, brandweer en de politiek vonden het al voor de brand in Erichem belangrijk dat er actie ondernomen zou worden om stalbranden te voorkomen en dieren beter te beschermen tegen de gevolgen van een stalbrand. In de Tweede Kamer zijn de afgelopen jaren verschillende keren vragen gesteld en moties ingediend over de veiligheid van stallen in het algemeen en zogenoemde megastallen in het bijzonder.<sup>6</sup> Deze discussie kreeg een nieuwe impuls na de grote brand in Erichem. Zo drong de Partij voor de Dieren na de brand in Erichem opnieuw aan op maatregelen. Ze

6 NOS, 30 augustus 2017. Politiek: 'Van Dam: aanvullende eisen voor brandveiligheid stallen'. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2190549-van-dam-aanvullende-eisen-voor-brandveiligheidstallen.html>.

eiste strengere wetgeving en een investering in nieuwe technieken, zodat dieren kunnen vluchten als er brand uitbreekt.<sup>7</sup>

In dit hoofdstuk beschrijven we de huidige stand van zaken aan de hand van het *Actieplan Stalbranden 2012-2016* dat in 2012 werd opgesteld en in 2017 is geëvalueerd. Aansluitend gaan we in op het dilemma waarvoor de gemeente Buren zich na de brand in Erichem gesteld zag. Dat dilemma richt zich op de vraag of het verwijderen van de kadavers enkel en alleen een zaak was voor de eigenaar en – zolang zich geen problemen voordeden voor de volksgezondheid – aan hem kon worden overgelaten? Of was er een rol voor de gemeente weggelegd om te voorkomen dat de maatschappelijke onrust die naar aanleiding van de brand was ontstaan, verder zou escaleren?

#### 8.4    Het 'Actieplan Stalbranden 2012-2016'

Naar aanleiding van een eerdere politieke discussie die in de Tweede Kamer over het thema stalbranden werd gevoerd, sloegen LTO Nederland, de Dierenbescherming, de Nederlandse Vereniging voor Brandweerzorg en Rampenbestrijding (inmiddels Brandweer Nederland geheten), het Verbond van Verzekeraars en de rijksoverheid in 2011 de handen ineen.<sup>8</sup> Zij waren van mening dat dieren beter beschermd moesten worden tegen brand en dat het aantal stalbranden en het aantal dieren dat bij een stalbrand omkomt, fors verminderd moesten worden. De samenwerking resulteerde in het *Actieplan Stalbranden 2012-2016* waarin drie doelstellingen waren opgenomen:<sup>9</sup>

- 1    een brandveilige bedrijfsvoering;
- 2    verbeterd inzicht in de oorzaken van stalbranden; en
- 3    brandveilige stallen voor mens en dier.

7    AD, 28 juli 2017. Nieuws binnenland: Roep om maatregelen na grootste stalbrand ooit. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.ad.nl/binnenland/roep-om-maatregelen-na-grootste-stalbrand-ooit-a690c149/>.

8    Wat betreft de rijksoverheid betrof het de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, en van Veiligheid en Justitie.

9    Actieplan Stalbranden 2012-2016. Op 5 november 2018 ontleend aan <http://edepot.wur.nl/246889>.

Om een brandveilige bedrijfsvoering te stimuleren, werden themabijeenkomsten georganiseerd om veehouders bewust te maken van de oorzaken en gevolgen van stalbranden. Tevens werden handelingsperspectieven geboden waarmee veehouders direct aan de slag konden gaan. Om het inzicht in stalbranden te vergroten, werd een project opgestart om een betere registratie van stalbranden bij te houden via de meldkamersystemen van de veiligheidsregio's. Om brandveilige stallen voor mens en dier te kunnen ontwikkelen, werd een onderzoek opgestart naar de naleving van regelgeving en naar de mogelijkheden om met nieuwe regelgeving dieren beter tegen brand te beschermen. In 2012 verscheen het desbetreffende onderzoeksrapport van Wageningen Livestock Research en het Instituut Fysieke Veiligheid (Bokma-Bakker et al., 2012). Naar aanleiding van dat rapport besloot het ministerie van Binnenlandse Zaken om per 1 april 2014 een aantal eisen in de bouwregelgeving ten aanzien van de brandveiligheid van nieuw te bouwen dierenverblijven aan te scherpen.

In 2017 hebben Wageningen Livestock Research en het Instituut Fysieke Veiligheid in opdracht van het ministerie van Economische Zaken een evaluatie uitgevoerd om in te schatten welk effect de acties uit het actieplan hebben gehad en welke acties nog ondernomen zouden moeten worden (Bokma-Bakker et al., 2017). Met betrekking tot een brandveilige bedrijfsvoering kon een aantal conclusies worden getrokken. Zo was onder veehouders het bewustzijn met betrekking tot brandveiligheid toegenomen. Wel zou voorlichting over brandveiligheid van veestallen gecontinueerd moeten worden, omdat brandveiligheid nu eenmaal sterk onder druk staat van de kostprijs gedreven afwegingen die in de sector worden gemaakt, terwijl de kans op een stalbrand relatief gering is. Voorlichting over brandveiligheid zou zich echter niet alleen op veehouders moeten richten, maar ook op professionele bedrijven die in of nabij veestallen werkzaamheden uitvoeren. Uit de evaluatie bleek namelijk dat vooral werkzaamheden een belangrijke oorzaak zijn van stalbranden. Het consequent registreren van stalbranden en het doen van onderzoek naar de oorzaak zou duidelijk meer inzicht hebben opgeleverd in het werkelijke aantal stalbranden, het aantal dierlijke slachtoffers (zie tabel 8.1) en de brandoorzaken (zie tabel 8.2).

Tabel 8.1 Overzicht totaal aantal stalbranden en aantal dierlijke slachtoffers

	Aantal stalbranden	Aantal dierlijke slachtoffers
2012	15	90.623
2013	23	25.300
2014	28	37.803
2015	26	133.200
2016	35	199.061
Totaal	127	485.988

De (vermoedelijke) oorzaken van stalbranden worden sinds 2014 systematisch onderzocht. Bij meer dan de helft van de branden (57 procent) blijft de oorzaak onbekend. Dat heeft in sommige gevallen te maken met het vrijkomen van asbest, waardoor het terrein van het incident niet altijd toegankelijk is voor nader onderzoek.

Tabel 8.2 Oorzaken van stalbranden

	2014	2015	2016	Totaal aandeel
Technische oorzaak	7	5	1	15%
Werkzaamheden	4	2	5	12%
Blikseminslag	3	3	1	8%
Broei of brand in stro of hooi	1	3	1	6%
Brandstichting	1	-	1	2%
Onbekend	12	13	26	57%
Totaal	28	26	35	

Een belangrijke conclusie in relatie tot brandveilige stallen was dat door de nieuwe voorschriften in het Bouwbesluit (met betrekking tot de compartimentering van technische ruimten en de hogere brandklasse van constructie- en isolatiematerialen) de kans op brand met dierlijke slachtoffers bij nieuwbouw sinds april 2014 inderdaad kleiner was geworden. Dit resultaat hing ook samen met de keuringseisen die verzekeraars en/of gemeenten de laatste jaren stellen aan elektrische apparaten bij de oplevering van nieuwbouw. Voor reeds bestaande stallen bleek de brandveiligheid in de afgelopen jaren iets verbeterd. Deze verbetering hing vooral samen met de periodieke keuring van elektri-

sche apparaten vanwege eisen die in het kader van de brandverzekering aan de eigenaar werden gesteld. Verder werden verschillen waargenomen in de interpretatie van bestaande wet- en regelgeving over brandveiligheid tussen gemeenten en tussen veiligheidsregio's, met name over de toepassing van gelijkwaardigheid in brandveiligheid van grote brandcompartimenten en bij de uitbreiding van bestaande stallen.<sup>10</sup> Gemeenten gaven dan ook aan behoefte te hebben aan landelijke handvatten voor de beoordeling van gelijkwaardigheid.

Gezien de toekomstige ontwikkelingen in de veehouderij (o.a. schaalvergroting, automatisering, verdwijnen van brandkranen die aangesloten zijn op het drinkwaternet) zal de brandveiligheid van veestallen ook in de toekomst aandacht blijven vragen. Uit de evaluatie kwam naar voren dat het nuttig zou zijn aan het actieplan een vervolg te geven. Daarbij werd een aantal focusgebieden beschreven. Zo zou er geïnvesteerd moeten worden in het bevorderen van de brandveiligheid van technische installaties en het bevorderen van brandveilig werken via voorlichting, communicatie, praktijknetwerken en onderwijs. Ook verdienen alternatieve bluswatervoorzieningen op of nabij veehouderijbedrijven aandacht, met name op plekken waar de aanwezigheid van brandkranen op het drinkwaternet in de toekomst afneemt. En zou er een maximum aan de grootte van brandcompartimenten gesteld moeten worden, zodat er op basis van gelijkwaardigheid geen ongelimiteerd groot brandcompartiment gerealiseerd kan worden. Tevens zou de brandveiligheid van veestallen voor mens en dier ingebracht moeten worden als relevante factor voor het ruimtelijkeorderingsbeleid van provincies en gemeenten.

#### *Wat kunnen gemeenten leren?*

Uit de evaluatie van het Actieplan Stalbranden 2012-2016 kunnen gemeenten een aantal punten leren. Ten eerste laat de evaluatie zien dat de sinds april 2014 aangescherpte brandveiligheidseisen bijdragen aan het beperken van brand in dierenverblijven. Ook de keuringseisen

<sup>10</sup> Het Bouwbesluit geeft de mogelijkheid om grotere brandcompartimenten toe te passen dan in het besluit is vereist, mits er maar zodanige brandveiligheidsvoorzieningen zijn getroffen dat een gelijkwaardige mate van brandveiligheid is gerealiseerd als beoogd met de brandcompartimentering ingevolge het Bouwbesluit.

die verzekeraars stellen aan elektrische apparaten bij oplevering van de nieuwbouw dragen bij aan een kleinere kans op het ontstaan van een brand. Ten tweede werden in de evaluatie verschillen waargenomen in de interpretatie van bestaande wet- en regelgeving over brandveiligheid tussen gemeenten en tussen veiligheidsregio's. In de praktijk blijkt op een aantal terreinen nog onduidelijkheid te bestaan over de juiste toepassing van de bouwregelgeving bij zowel nieuw te bouwen stallen als bij bestaande stallen.<sup>11</sup> Deze onduidelijkheden leiden soms tot onjuiste toepassingen en daarmee tot een lager niveau van brandveiligheid dan de wetgever wenst. Het is daarom belangrijk dat gemeenten voorlichting krijgen over de interpretatie van de regelgeving, bij voorkeur geïllustreerd met praktijkvoorbeelden. Ten derde blijkt dat het vrijwel onmogelijk is om brandveiligheid onderdeel te laten uitmaken van de integrale handhavingsstrategie van gemeenten. Daarom zouden in plaats van gemeenten omgevingsdiensten kunnen worden gevraagd om tijdens reguliere milieu-inspecties ook te letten op de brandveiligheid. Het is voor gemeenten dus belangrijk om te zorgen dat:

- de vergunningverlenende ambtenaren kennis hebben van de (gewijzigde) Bouwbesluitregels voor stallen;
- er een onderbouwd beleid gevoerd wordt voor het toestaan van gelijkwaardige oplossingen;
- de controle en handhaving intensief en integraal plaatsvinden;
- veehouders gestimuleerd en ondersteund worden in een brandveilige bedrijfsvoering.

## 8.5 Het verwijderen van de kadavers

Na de brand in Erichem ging de discussie niet alleen over de brandveiligheid van stallen en het bij brand gepaard gaande dierenleed. Ook speelde de vraag naar de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de eigenaar van de varkensstal en de gemeente bij het opruimen van de kadavers. Daarbij speelde mee dat na de brand enige onrust was ontstaan in het dorp. Het afvoeren van de kadavers had daarom de hoogste prioriteit. Gezien het feit dat er sprake was van een incident met

<sup>11</sup> Deze onduidelijkheden komen met name tot uiting bij het toepassen van gelijkwaardigheid en bij het uitbreiden van bestaande stallen.

nadelige gevolgen voor het milieu, lag de verantwoordelijkheid voor de nasleep van het incident bij de provincie. Zij stelden, op basis van hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer, de eigenaar van de varkensstal verantwoordelijk om de gevolgen van de brand te beperken of ongedaan te maken. Dit bekende dat de eigenaar verantwoordelijk was om een plan van aanpak aan te leveren voor de asbestsanerings- en sloopwerkzaamheden, waaronder het ruimen van de kadavers. Tevens was hij verantwoordelijk om op zijn terrein alle maatregelen te nemen die nodig waren om verdere en nieuwe verspreiding van asbest naar de omgeving (lucht, bodem en oppervlaktewateren) te voorkomen.

Om ervoor te zorgen dat de eigenaar zijn verantwoordelijkheid zou nemen, hebben de provincie, de Omgevingsdienst Rivierenland en de burgemeester van Buren de eigenaar van Sebava, onder bestuursdwang, verantwoordelijk gesteld. Hiertoe werd besloten om de opruimwerkzaamheden zo snel mogelijk te laten beginnen. Op die manier zou er voor de directe omgeving snel duidelijkheid zijn wanneer de (geur) overlast voorbij zou zijn. De provincie heeft vervolgens haar verantwoordelijkheid genomen als bevoegd gezag voor het toezicht en de handhaving op de milieuvergunning. Vier dagen na de brand, op maandag 31 juli, moest de eigenaar een plan van aanpak indienen voor de asbestsanering, de sloopwerkzaamheden en het ruimen van de kadavers. Vervolgens moest uiterlijk 24 uur na het akkoord op het plan van aanpak gestart worden met de asbestsanering en de sloopwerkzaamheden. Zou de eigenaar hieraan niet voldoen, dan kon de provincie de nodige maatregelen treffen onder toepassing van kostenverhaal op het bedrijf. Uiteindelijk heeft de eigenaar uitstel gekregen tot dinsdag 1 augustus, waarna op woensdag 2 augustus werd begonnen met het treffen van de voorbereidingen. Donderdag 3 augustus werd gestart met de sloop en afvoer van de kadavers. Gezien de omvang van het bedrijf was die klus ongeveer twee weken later geklaard. Het saneren van het asbest was voor de zomer van 2018 afgerond.

De gemeente Buren heeft zich tijdens het incident voornamelijk gericht op het wegnemen van onrust onder omwonenden en het temperen van de maatschappelijke onrust die ontstond. De samenwerking tussen de gemeente en de veiligheidsregio verliep daarbij goed: er werd afgestemd wat wanneer gecommuniceerd zou worden. Om de onrust onder omwonenden enigszins weg te nemen, communiceerde Veilig-

heidsregio Gelderland-Zuid – vrijwel direct na het uitbreken van de brand – over het incident en de te nemen maatregelen. De gemeente informeerde burgers via een blog, beantwoordde telefonisch vragen en stuurde brieven. In de dagen na de brand heeft de burgemeester een aantal direct omwonenden bezocht. De informatievoorziening van de gemeente werd positief ontvangen. Omdat omwonenden constant op de hoogte werden gehouden van de laatste ontwikkelingen, wisten zij waar ze aan toe waren. Ook werd het persoonlijke contact met de burgemeester op prijs gesteld.

Naast de onrust onder omwonenden heeft de gemeente zich ook gericht op de bredere maatschappelijke onrust die naar aanleiding van de brand ontstond. Voor een grote groep mensen die voornamelijk van buiten de gemeente Buren kwamen, was de brand aanleiding om de discussie over intensieve veehouderij en megastallen weer op gang te brengen. Een paar dagen na de brand vond een stille tocht plaats en werd een petitie aan de burgemeester aangeboden. Eind januari 2018 werd actie gevoerd, voorafgaand aan de raadsvergadering van de gemeente Buren. Er werd aandacht gevraagd voor het dierenwelzijn en de brandveiligheid in de stallen.<sup>12</sup> De gemeente Buren wist vooraf van deze demonstratie en heeft ervoor gezorgd dat de demonstranten gastvrij werden ontvangen. Omwonenden zijn per brief geïnformeerd over de demonstraties, alsook over de aan- en afvoerroutes voor het opruimen.

Geconcludeerd kan worden dat de nafase van het incident goed is verlopen. Vrij snel was de rolverdeling duidelijk: de eigenaar was verantwoordelijk voor het opruimen van de kadavers, de provincie was verantwoordelijk voor het milieu en de gemeente was verantwoordelijk voor het temperen van de onrust die ontstond. Omdat de eigenaar zich aan de afspraken hield, kon in dit geval het verwijderen van de kadavers aan hem worden overgelaten en was het niet noodzakelijk dat de provincie de opruimwerkzaamheden zou laten uitvoeren. Tevens heeft de gemeente haar verantwoordelijkheid genomen, om naast aandacht voor omwonenden, ook aandacht te schenken aan de maatschappelijke

12 *De Gelderlander*, 30 januari 2018. Regio Rivierenland: 'Actie bij gemeenteraad Buren: "Nooit meer Knorhof"'. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.gelderlander.nl/rivierenland/actie-bij-gemeenteraad-buren-nooit-meer-knorhof-ab59cob/>.



onrust die ontstond. Hierdoor kon (mogelijke) escalatie voorkomen worden.

## 8.6 Slotbeschouwing

Er zijn met het *Actieplan Stalbranden 2012-2016* stappen gezet in de verbetering van de brandveiligheid van dierenverblijven. Uit de evaluatie van het actieplan blijkt echter dat deze met name liggen bij nieuw te bouwen stallen en dat er bij bestaande stallen alleen winst is geboekt bij de bewustwording bij de veehouders. Maar ook de bewustwording kan nog beter. Gemeenten dienen daarom in hun handhavingsbeleid nadrukkelijk aandacht te schenken aan dierenverblijven. Recent (juli 2018) heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat besloten het actieplan de komende jaren voort te zetten. Op dit moment is echter nog niet bekend welke koers daarbij wordt uitgezet.

De brand in Erichem heeft – wederom – aangetoond dat de maatschappelijke impact van dergelijke branden groot is en ze niet af te handelen zijn als een normale bedrijfsbrand. Communicatie met omwonenden en belangenorganisaties is essentieel om de nafase in goede banen te leiden. Ook heeft de brand geleerd dat er meer aspecten zijn die een rol spelen bij een dergelijke brand dan brandveiligheid. Milieuaspecten en gezondheidsaspecten bleken naast brandveiligheid en dierenleed een belangrijke rol te spelen. Vanuit die context verdienen branden bij dierenverblijven blijvende aandacht van gemeentebesturen.

**Noodmelding**

NL-Alert 21-08-2017 22:34

Grote brand met rook bij de Esso Botlekweg  
Rotterdam. Ramen en deuren sluiten en ventilatie  
uitzetten. De verwachting is dat verdere escalatie niet  
plaatsvindt. Info via Rijnmondveilig.nl



*Zo veel branden, in zo'n korte tijd. Zorgwekkend!!! #esso #botlek*

T.C. Mehmet Topçu @memocanofficial

# 9

## Crisiscommunicatie tijdens drie incidenten in de Rotterdamse Botlek

*Marije Bakker, Lindy Schotman*

### 9.1 Inleiding

In de zomermaanden van 2017 vinden in korte tijd drie incidenten plaats bij petrochemische bedrijven in de Botlek. Bij Shell Pernis leidt op 29 juli een brand tot een *shutdown* van het bedrijf en op 31 juli is er sprake van een gaslekkage. Op 21 augustus doet zich bij de raffinaderij van Esso een grote brand voor. In alle drie de gevallen wordt er opgeschaald volgens de GRIP-regeling en worden omwonenden via verschillende kanalen over het incident geïnformeerd. De informatievoorziening verloopt – naar het oordeel van sommigen – niet optimaal, wat leidt tot een reeks vragen van gemeenteraadsfracties in onder andere de gemeenten Rotterdam en Nissewaard. Over de informatievoorziening na de incidenten worden zelfs Tweede Kamervragen gesteld.

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat, is waarom het vaak lastig is te communiceren richting alle betrokken partijen. Welke factoren maakten dat de crisiscommunicatie niet naar ieders tevredenheid verliep? Nadat eerst het verloop van de drie incidenten is geschetst, gaan we na waar zich problemen hebben voorgedaan en voor welke vraagstukken het crisiscommunicatieteam van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond kwam te staan.

## 9.2 Feitenrelaas

### *Brand bij Shell Pernis, 29-30 juli 2017*

Op zaterdagavond 29 juli komt er om 22.35 uur bij de meldkamer van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond een melding binnen van rookontwikkeling bij Shell Pernis. Er blijkt sprake te zijn van brand in een kabelgoot. De brandweer kan de brand echter niet blussen zolang de installaties onder stroom staan. Er wordt een specialist opgeroepen om de stroom uit te schakelen. In afwachting van zijn komst, blijft de brandweer ter plaatse. Na enige tijd (om 23.23 uur) vindt er een explosie plaats, waardoor er brand uitbreekt in een stroomverdeelstation. Op een deel van het industrieterrein valt daardoor de stroom uit. Uit veiligheidsoverwegingen volgt een *shutdown* van het gehele bedrijf. Als onderdeel van de veiligheidsprocedure bij een *shutdown* worden forse hoeveelheden brandbare gassen afgefakkeld. Omdat er echter als gevolg van de stroomuitval geen stoom aan de gassen kan worden toegevoegd, komen uit de fakkels niet alleen vlammen, maar ook grote hoeveelheden zwarte roet en rook.

De hulpdiensten zijn na het uitbreken van de brand opgeschaald naar GRIP-1. Rond middernacht verschijnt op de gemeenschappelijke website van de hulpdiensten, Rijnmondveilig.nl, een eerste bericht over het incident. Daarin wordt gemeld dat er geen sprake is van brand en dat er geen gevaar is voor de omgeving. Onmiddellijk daarna komt een aanvullend bericht dat er toch sprake blijkt te zijn van brand in een elektriciteitsstation. Daarna volgen enkele berichten dat de brandweer bezig is de brand te bestrijden, dat het bedrijf gecontroleerd is stilgelegd en dat er afgefakkeld wordt. De brandweer kan om 03.00 uur die nacht beginnen met bluswerkzaamheden; een kleine drie uur later, om 05.52 uur, wordt het sein 'brand meester' gegeven. Om 13.55 uur zondagmiddag wordt er afgeschaald naar GRIP-0, waarna de berichtgeving op Rijnmondveilig.nl stopt.

Het aantal klachten van omwonenden dat bij de meldkamer van Milieudienst Rijnmond (DCMR) binnenkomt, is het eerste uur na het uitbreken van de brand minimaal. Pas later ontvangt DCMR enkele tientallen meldingen over roetdeeltjes en rook. Op sociale media worden reacties op het incident en vooral veel foto's van de metershoge vlammen gedeeld. De volgende dag berichten reguliere media over het incident en de reacties daarop van omwonenden. Zo geeft een inwoon-

ster van Pernis aan erg ongerust te zijn geweest, omdat ze niks van de autoriteiten vernam. ‘Voor dit soort situaties heb ik me aangemeld bij de sms-dienst NL-Alert.’<sup>1</sup>

*Gaslekkage Shell Pernis, 31 juli 2017*

Op maandagavond 31 juli vindt er wederom een incident plaats op het industrieterrein van Shell Pernis. Bij de meldkamer van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond komt om 22.47 uur de melding binnen dat er sprake is van een gaslekkage. Het betreft een mengsel van stoffen. De hulpdiensten worden gealarmeerd en er wordt direct opgeschaald naar GRIP-1. Al binnen een kwartier (om 23.03 uur) wordt er op Rijnmondveilig.nl een eerste bericht geplaatst, waarin wordt gemeld dat de Vondelingenweg (waaraan het industrieterrein gelegen is) zal worden afgesloten en dat ook het treinverkeer wordt stilgelegd. Terwijl medewerkers van Shell proberen de lekkage te dichten, verrichten de brandweer en DCMR op het industrieterrein en in de omgeving metingen. De gevaarlijkste stof die bij de lekkage is vrijgekomen is fluorwaterstof (HF). Op de incidentlocatie is de uitslag van de meting positief, maar in de omgeving worden geen gevaarlijke concentraties gemeten. Toch ruiken hulpverleners, die in de omgeving de afzettingen regelen, een scherpe, prikkelende geur. Zij krijgen last van hun keel en ogen en besluiten daarom spontaan mensen in de omgeving te waarschuwen.

Drie kwartier na de melding van de gaslekkage (zo rond 23.30 uur) brengt een van de ketenpartners van de veiligheidsregio zonder afstemming met het CoPI, het bericht naar buiten dat er een gaswolk richting Hoogvliet drijft en dat geadviseerd wordt om ramen en deuren te sluiten. Een halfuur later corrigeert deze ketenpartner dit bericht door via Twitter te melden dat er geen sprake is van een gaswolk en dat het sluiten van ramen en deuren niet nodig is. Deze tegenstrijdige berichtgeving zorgt voor enige onrust onder omwonenden. Vooral inwoners van Hoogvliet maken zich zorgen. Nadat ze tevergeefs op websites naar informatie hebben gezocht, zoeken mensen elkaar op via Facebook.<sup>2</sup>

1 AD, 31 juli 2017. Regio: Omwonenden raffinaderij hadden alarmbericht willen hebben. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.ad.nl/rotterdam/omwonenden-raffinaderij-hadden-alarmbericht-willen-hebben-a8e2bb90/>.

2 RTV Rijnmond, 31 juli 2017. Nieuws: Omwonenden Shell Pernis willen eerder informatie. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.rijnmond.nl/nieuws/157678/Omwonenden-Shell-Pernis-willen-eerder-informatie>.

In de nacht van dinsdag 1 augustus kan om 02.15 uur worden afgeschaald naar GRIP-0. Vijf minuten later wordt op Rijnmondveilig.nl een vijftiende en laatste bericht over het incident geplaatst. Enkele dagen later, op 9 augustus, vindt er in Pernis een bewonersbijeenkomst plaats met vertegenwoordigers van de veiligheidsregio, DCMR en Shell. De bijeenkomst wordt door zo'n tweehonderd mensen bijgewoond. Er worden veel vragen gesteld over de onduidelijke communicatie.

#### *Brand bij Esso, 21 augustus 2017*

Een paar weken later, in de avond van maandag 21 augustus, breekt in het Botlekgebied brand uit bij de raffinaderij van Esso. Om 21.37 uur wordt bij de meldkamer van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond melding gedaan van dit incident. Tien minuten later wordt er opgeschaald naar GRIP-1. Terwijl de brandweer, in samenwerking met medewerkers van Esso, met de brandbestrijding start, zijn de brand en ook de vlammen van het affakkelen op grote afstand zichtbaar. Vanwege de sterke rookontwikkeling en het neerslaan van roetdeeltjes in de omgeving, maar ook vanwege de mogelijke maatschappelijke onrust die na de twee eerdere incidenten zou kunnen ontstaan, wordt om 22.05 uur opgeschaald naar GRIP-2. Iets voordien is een eerste bericht op Rijnmondveilig.nl geplaatst. Voor de communicatie richting omwonenden wordt ook NL-Alert ingezet, waarbij in verband met de verspreiding van roet en de zichtbaarheid van het incident over een grote afstand wordt gekozen voor een ruim verzendgebied. Om 22.29 uur wordt het eerste bericht verzonden dat echter onvolledig is: specificaties van het incident ontbreken (zie onderstaand).

#### **NL-Alert 21-08-2017 (22:29 uur)**

(Zeer grote of grote) brand met rook [invullen locatie]. Ramen en deuren sluiten en ventilatie uitzetten. De verwachting is dat verdere escalatie niet plaatsvindt.

Binnen vijf minuten gaat een tweede NL-Alert bericht uit, waarin wel de specificaties van het incident zijn opgenomen en, zoals gebruikelijk, een directe link naar de website Rijnmondveilig.nl. Ontvangers van het bericht klikken massaal door naar de website, die daardoor overbelast

raakt en zo'n 45 minuten niet of slecht bereikbaar is. Om dit te onder-  
vangen, wordt via sociale media extra informatie verstrekt.

Tegen middernacht (om 23.50 uur) wordt het sein 'brand meester'  
gegeven. Om te melden dat de situatie veilig is (ont-alarmeren), gaat  
om 01.40 uur een derde NL-Alert bericht uit. Vanwege het late tijd-  
stip valt dit bij een aantal mensen in de omgeving niet in goede aarde.  
Om 02.15 uur wordt er afgeschaald naar GRIP-0. Een kwartier later  
verschijnt op de website Rijnmondveilig.nl een laatste bericht, waarin  
wordt aangegeven dat bij de brand roet is vrijgekomen die aangetroffen  
kan worden in de omgeving. Er worden daarbij ook enkele handelings-  
perspectieven geboden: 'verwijder roet met water en zeep, voorkom  
huidcontact met roet en wacht met het gebruik van producten uit volks-  
tuinen tot meer bekend is over het roet.'

In de media is er na afloop veel aandacht voor de inzet van NL-Alert.  
Het gaat daarbij niet alleen over het eerste, onvolledige bericht, maar  
ook over het grote verzendgebied. Veel mensen zouden de NL-Alert  
berichten onnodig hebben ontvangen.<sup>3</sup> Ook het uit de lucht raken van  
de website Rijnmondveilig.nl is onderwerp van kritiek.<sup>4</sup>

### 9.3 Welke communicatiemiddelen wanneer in te zetten?

Hoewel iedereen het belang van goede crisiscommunicatie onderkent,  
weten we ook dat het lastig kan zijn om dit goed te doen. En wat is dan  
goed? Wie bepaalt dat? Tijdens een crisissituatie moet worden voorzien  
in de informatiebehoefte van direct getroffen en, anderszins betrokke-  
nen en geïnteresseerden. Deze informatiebehoefte zou leidend moeten  
zijn in de crisiscommunicatie. De vraag is of daar ook altijd aan kan  
worden voldaan. Bij twee van de drie incidenten in het Botlekgebied  
verliep de informatievoorziening richting omwonenden niet optimaal.  
Na afloop volgden ruim 75 vragen vanuit verschillende gemeenteraden  
en werden Kamervragen gesteld over de informatievoorziening ten

3 RTV Rijnmond, 22 augustus 2017. Nieuws: Onderzoek naar haperende commu-  
nicatie rond brand bij Esso. Op 5 november 2018 ontleend aan [https://www.rijnmond.nl/  
nieuws/158405/Onderzoek-naar-haperende-communicatie-rond-brand-bij-Esso](https://www.rijnmond.nl/nieuws/158405/Onderzoek-naar-haperende-communicatie-rond-brand-bij-Esso).

4 AD, 21 augustus 2017. Regio Rotterdam: Grote brand bij Esso in de Botlek is geblust.  
Op 5 november 2018 ontleend aan [https://www.ad.nl/rotterdam/grote-brand-bij-esso-  
in-de-botlek-is-geblust-a00c1915/](https://www.ad.nl/rotterdam/grote-brand-bij-esso-in-de-botlek-is-geblust-a00c1915/).

tijde van de incidenten. Veel vragen gingen over het al dan niet inzetten van NL-Alert tijdens de incidenten. Waarom was ervoor gekozen om na de incidenten bij Shell Pernis geen NL-Alert bericht uit te sturen, terwijl er onder omwonenden wel een informatiebehoefte was? Ook hadden raadsleden vragen hoe het kon gebeuren dat tijdens de brand bij Esso de website Rijnmondveilig.nl langere tijd niet bereikbaar was voor nadere informatie en hoe dit in de toekomst kon worden voorkomen. Een calamiteitenwebsite die tijdens een calamiteit onbereikbaar is, is immers onwenselijk. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is: waarom verliep de communicatie richting omwonenden niet optimaal? Wat maakt dat het lastig blijkt dit foutloos te organiseren?

## 9.4 Analyse

### 9.4.1 *Wel/niet inzetten NL-Alert*

Bij alle drie de incidenten in het Botlekgebied leidde het al dan niet inzetten van NL-Alert tot commentaar van omwonenden. Bij zowel de brand op 29 juli als bij de gaslekkage op 31 juli bij Shell Pernis ging er geen NL-Alert bericht uit. Volgens de veiligheidsregio was er geen gevaar voor de omgeving en er was weinig onrust. Op sociale media werd weliswaar veel over Shell Pernis gesproken, maar de toon was niet bezorgd en de media berichtten correct. Toch was een aantal omwonenden ontevreden over het uitblijven van een NL-Alert.<sup>5</sup> Omdat ze van de autoriteiten geen alarmbericht ontvingen, werden sommige omwonenden juist ongerust. Mensen hadden bijvoorbeeld graag gehoord dat er geen gevaar was voor de omgeving.<sup>6</sup> Overigens werd er tijdens beide incidenten uitgebreid gecommuniceerd via Rijnmondveilig.nl.

Tijdens de informatieavond op 9 augustus, waar zowel Shell, de milieudienst DCMR en de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond aan-

5 AD, 31 augustus 2017. Regio Rotterdam: Omwonenden raffinaderij hadden alarmbericht willen hebben. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.ad.nl/rotterdam/omwonenden-raffinaderij-hadden-alarmbericht-willen-hebben-a8e2bb9/>.

6 RTV Rijnmond, 9 augustus 2017. Nieuws: Omwonenden Shell Pernis hebben kritiek op communicatie hulpdiensten. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.rijnmond.nl/nieuws/157969/Omwonenden-Shell-Pernis-hebben-kritiek-op-communicatie-hulpdiensten>.



wezig was, werden veel vragen gesteld over de communicatie tijdens de incidenten bij Shell Pernis. Een van de omwonenden stelde de vraag: ‘Waarom krijg ik wel een NL-Alert als Feyenoord kampioen wordt en de stad vol is en niet als er een brand is bij Shell en er een schadelijke stof vrijkomt?’ Een ander vroeg zich af waarom omwonenden niet gerustgesteld werden met een bericht, zodat iedereen rustig kon gaan slapen. Dat had volgens hem veel onrust en paniek weggenomen, want nu wisten omwonenden niet waar ze aan toe waren. De directeur Brandweer van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond gaf de volgende verklaring voor het niet-uitsturen van een NL-Alert:<sup>7</sup>

‘Het was niet nodig, omdat de eerste metingen niet verontrustend waren. Er waren in het eerste uur ook maar vier klachten binnengekomen, dat is betrekkelijk weinig. Ook waren de metingen op het terrein negatief, daarom hebben we besloten niet op te schalen en geen NL-Alert in te zetten. Wel moeten we hier lering uit trekken en kijken of we dit de volgende keer anders kunnen doen.’

Tijdens de brand bij Esso op 21 augustus gingen er wel NL-Alert berichten uit. Er was sprake van een brand met veel roet en de vuurverschijnselen waren op grote afstand waarneembaar. Het uitsturen van de NL-Alert berichten verliep echter niet helemaal naar wens. In het eerste bericht ontbrak specifieke informatie over de brand, de locatie en er werd niet doorverwezen naar de website [rijnmondveilig.nl](http://rijnmondveilig.nl) voor aanvullende informatie. Daarom werd vrijwel direct een tweede bericht verstuurd. Een derde bericht werd midden in de nacht verstuurd, om te melden dat het vuur was gedoofd. Dit was een bewuste keuze: ‘We wilden blijvende onrust voorkomen’.<sup>8</sup> Terwijl na de incidenten bij Shell Pernis omwonenden juist vroegen om zo’n afsluitend bericht, viel deze keer het bericht bij een aantal mensen niet in goede aarde, vanwege het late tijdstip en omdat het bericht ook mensen uit een wijde omgeving bereikte.

7 AD, 10 augustus 2017. Regio Rotterdam: Waardering voor openhartigheid Shell. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.ad.nl/rotterdam/waardering-voor-openhartigheid-shell-a6coc443/>.

8 AD, 22 augustus 2017. Regio Rotterdam: Actie na uitvallen rampenwebsite tijdens brand Esso. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.ad.nl/rotterdam/actie-na-uitvallen-rampenwebsite-tijdens-brand-esso-addd8759/>.

Alleen al uit deze drie incidenten blijkt dat er over een aantal kwesties rondom NL-Alert te discussiëren valt. Ten eerste bestaan er verschillende denkbeelden over het nut en de noodzaak van NL-Alert. Sommige veiligheidsregio's beschouwen NL-Alert vooral als middel om te alarmeren: het uitsturen van een NL-Alert is een manier om burgers te waarschuwen voor de risico's en/of gevolgen van een incident. Burgers daarentegen verwachten soms ook een NL-Alert te ontvangen om hen over een incident te informeren waarbij geen direct gevaar is. Er bestaat dus een verschil in perceptie waarom en wanneer NL-Alert zou moeten worden ingezet.

Volgens het *Beleidskader NL-Alert* van het ministerie van Justitie en Veiligheid kan NL-Alert worden ingezet bij incidenten, rampen en crises op het moment dat die zich voordoen of in de direct daaraan voorafgaande fase van acute dreiging, als het incident een acuut handelen van het publiek vergt, een fysieke bedreiging kan vormen of voor grote maatschappelijke onrust/ontwrichting kan zorgen (JenV, 2015). Daarnaast dient rekening te worden gehouden met de informatiebehoefte en perceptie van het publiek. Als er een duidelijke informatiebehoefte is, kan ook dat reden zijn om een NL-Alert bericht te verzenden. Dit uitgangspunt biedt ruimte voor veiligheidsregio's om ook een NL-Alert te versturen wanneer er geen direct gevaar is, maar er mogelijk wel een informatiebehoefte bij burgers bestaat, zoals het geval was bij de incidenten bij Shell Pernis. In Rotterdam-Rijnmond was en is de afspraak dat NL-Alert alleen wordt ingezet als er een handelingsperspectief zoals 'sluit ramen en deuren' of 'kom niet naar de plaats van het incident' kan worden meegegeven.

Verder kan het zijn dat autoriteiten menen dat een NL-Alert ingezet dient te worden, maar burgers dit overbodig vinden. Tijdens het incident bij Esso werd midden in de nacht nog een afsluitende NL-Alert verstuurd. Dit om te 'ont-alarmeren'. Burgers werden erdoor wakker en vonden het overbodig dat ze het bericht ontvingen. Ook over de omvang van het verzendgebied werd kritiek geuit. Dat was eerder ook het geval tijdens een grote brand in Volendam (2016), toen niet alleen Volendammers midden in de nacht een NL-Alert ontvingen, maar ook

mensen uit Heemskerk, Purmerend, Zaandam en Amsterdam-Noord. Dit leidde ook toen tot veel boze reacties.<sup>9</sup>

Daarnaast kan het type gebeurtenis waarover een NL-Alert wordt verstuurd bij burgers slecht vallen. Zo ging er op 15 mei 2017 een NL-Alert uit over de huldiging van Feyenoord tot landskampioen: ‘Huldiging Feyenoord Rotterdam, geen plek meer voor feestgangers, de binnenstad is vol.’<sup>10</sup> Een kleine twee weken later werd door de politie van Amsterdam in de aanloop naar de Europa Leaguefinale tussen Ajax en Manchester United een soortgelijk bericht verstuurd: ‘Kom niet meer naar Amsterdam. De binnenstad is vol. Kijk de wedstrijd van Ajax elders.’<sup>11</sup> Op Twitter verschenen allerlei berichten van geïrriteerde burgers. Veel mensen vonden het te ver gaan dat voor drukte in een binnenstad NL-Alert werd ingezet. Sommigen meldden dat ze daarom de optie om NL-Alert berichten op hun mobile telefoon te ontvangen, weer hadden uitgezet.<sup>12</sup> Anderen daarentegen vonden het wel terecht dat ook in deze situaties NL-Alert werd ingezet. Zij konden nu hun eigen afweging maken. We hebben in Nederland nu de beschikking over dit middel, dus waarom zouden we er dan geen gebruik van maken om mensen op bepaalde situaties te wijzen?

Het mag duidelijk zijn dat NL-Alert op dit moment nog geen optimaal en sluitend systeem is. Het is daarom belangrijk om meer systematisch naar (de reacties op) verzonden NL-Alert berichten te kijken. Mogelijk kan dan een modus worden gevonden waarbij NL-Alert tegemoetkomt aan de behoeften van burgers. Terwijl de een blij is dat hij ’s nachts geïnformeerd wordt, wil de ander ’s nachts liever niet lastig gevallen worden. Die keuzemogelijkheid in het ontvangen van NL-Alert berichten bestaat op dit moment nog niet.

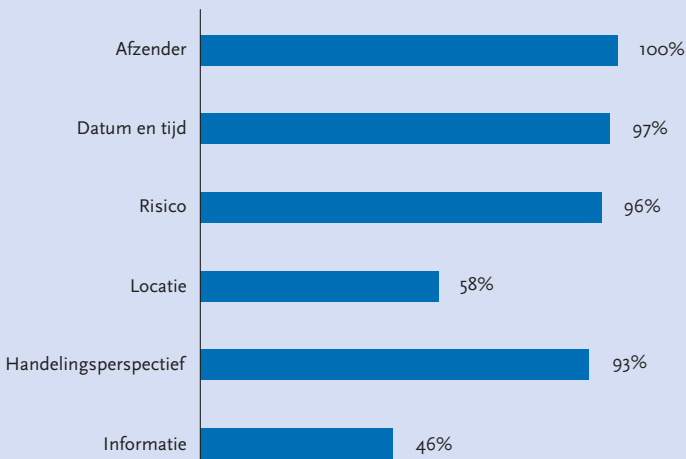
- 9 NH Nieuws, 28 juli 2016. Nieuws: Waarom kregen we vannacht een NL-Alert? Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/189039/Waarom-kregen-we-vannacht-een-NL-Alert>.
- 10 RTV Rijnmond, 15 mei 2017. Nieuws: Veel klachten op Twitter over NL-Alert huldiging. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.rijnmond.nl/nieuws/154994/veel-klachten-op-Twitter-over-NL-Alert-huldiging>.
- 11 ‘Politie Amsterdam: “NL-alert voor EL-finale was nodig”’, *Het Parool*, 25 mei 2017.
- 12 Metronieuws, 25 mei 2017. In het nieuws: ‘Nederland verbaasd over NL-Alert “overvol” Amsterdam’. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.metronieuws.nl/nieuws/binnenland/2017/05/nederland-verbaasd-over-nl-alert-amsterdam>.

### Inventarisatie NL-Alert berichten 2013-2017

Het lectoraat Crisisbeheersing van het IFV heeft de NL-Alert berichten die in de jaren 2013 tot en met 2017 zijn verstuurd, eens op een rijtje gezet (zie Bakker et al., 2018). In die periode werd bij 213 incidenten NL-Alert ingezet, om burgers te waarschuwen of te informeren. Bij 90 procent van de incidenten was er sprake van een brand.

In totaal werden in die periode 403 NL-Alert berichten verstuurd. Van deze berichten voldeed 54 procent aan de vormvereisten die in het *Beleidskader NL-Alert* zijn omschreven. Deze NL-Alert berichten bevatten in ieder geval een afzender, een datum en tijdstip, een omschrijving van het risico, de locatie en een handelingsperspectief. Een doorverwijzing naar aanvullende informatie is optioneel. Onderstaande figuur geeft een overzicht van het percentage berichten dat aan deze componenten voldeed.

Figuur 9.1 Aanwezigheid van componenten in NL-Alert berichten, 2013 t/m 2017



Opvallend is dat het minst vaak werd voldaan aan de component locatie: in 42 procent van de NL-Alert berichten ontbrak een volledige omschrijving. Er werd of helemaal geen locatie van het incident genoemd (27 procent) of alleen de straat of naam van een bedrijf (18 procent) of alleen de regio of plaats (55 procent). Zonder informatie over de locatie is het voor burgers lastig om te bepalen of zij een risico lopen. Een doorverwijzing naar aanvullende informatie was slecht in 46 procent van de berichten opgenomen. Het is echter wel wenselijk dat een doorverwijzing naar aanvullende informatie wordt gegeven, omdat burgers vaak een informatiebehoefte hebben en zo gemakkelijk betrouwbare informatie kunnen vinden.

### 9.4.2 Bekendheid en bereikbaarheid van Rijnmondveilig.nl

Naast NL-Alert werd door Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond ook de website Rijnmondveilig.nl ingezet om burgers te informeren. Deze website wordt doorgaans actief als er sprake is van een incident met zichtbare effecten voor de (directe) omgeving. De afspraak is om dan binnen 15 minuten na aanvang van het incident een bericht op de website te plaatsen. (Volgens de Wet veiligheidsregio's dient er binnen 30 minuten te worden gecommuniceerd.) Bij incidenten waarbij NL-Alert wordt ingezet, wordt doorverwezen naar de website voor aanvullende informatie. Dit gebeurde ook tijdens de grote brand bij Esso. Toen daarna een groot aantal mensen tegelijkertijd de link naar Rijnmondveilig.nl raadpleegde, zorgde dit voor een piekbelasting, waardoor de website zo'n 45 minuten slecht of niet bereikbaar was.<sup>13</sup> Dit manco werd zo veel mogelijk gecompenseerd met extra informatie via woordvoering ter plaatse (vanuit het CoPI) en via sociale media. Via tweets en berichten op Facebook werd op vele tientallen reacties antwoord gegeven. In onderstaande tabel wordt voor zowel het incident bij Esso als voor de twee incidenten bij Shell een overzicht gegeven van de communicatie-activiteiten.

Het uitvallen van de website Rijnmondveilig.nl leidde tot vragen van gemeenteraadsfracties. Hoe zou dit in de toekomst kunnen worden voorkomen?<sup>14</sup> Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft daartoe inmiddels maatregelen getroffen. Zo is de capaciteit van de website fors verhoogd en wordt er tijdens grote incidenten een zeer compacte versie van de website (met alleen de relevante berichten) getoond. Tevens heeft de veiligheidsregio een app ontwikkeld waar mensen, als zich in de regio iets voordoet, betrouwbare informatie kunnen vinden van de brandweer, ambulancedienst, meldkamer, politie, gemeenten en andere partners. Dit idee is ontstaan na gesprekken met omwonenden na de incidenten bij Shell en Esso. Tijdens die incidenten zochten

13 Rijnmondveilig, 29 augustus 2017. Artikelen: Veilig leven: Terugblik op maandag 21 augustus 2017. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.rijnmondveilig.nl/veilig-leven/terugblik-op-maandag-21-augustus-2017/>.

14 AD, 22 augustus 2017. Regio Rotterdam: 'Uitvallen rijnmondveilig.nl tijdens Essobrand is onacceptabel'. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.ad.nl/voor-ne-putten/enlsquo-uitvallen-rijnmondveilig-nl-tijdens-essobrand-is-onacceptabelenrsquo-ad213f2o/>.

mensen op internet naar informatie, maar vonden deze niet altijd. Ook ontstond onder bewoners verwarring door de beperkte berichtgeving. Zo werd – zoals altijd – de informatievoorziening via de website Rijnmondveilig.nl afgerond zodra er was afgeschaald (naar GRIP-o). De app moet dan ook een aanvulling zijn op NL-Alert en de informatie op Rijnmondveilig.nl.<sup>15</sup>

Tabel 9.1 Communicatie-activiteiten tijdens drie incidenten

Locatie incident	Shell 29 juli 2017	Shell 31 juli 2017	Esso 21 augustus 2017
Opschalingsniveau	GRIP-1	GRIP-1	GRIP-2
Begin incident	29/7 om 23.23 uur	31/7 om 22.47 uur	21/8 om 21.37 uur
Eerste bericht op Rijnmondveilig	29/7 om 23.35 uur (+12 min.)	31/7 om 23.02 uur (+15 min.)	21/8 om 21.48 uur (+9 min.)
Terug naar GRIP-o	30/7 om 13.55 uur	1/8 om 02.15 uur	22/8 om 02.15 uur
Laatste bericht op Rijnmondveilig	30/7 om 14.33 uur (+38 min.)	1/8 om 02.20 uur (+5 min.)	22/8 om 02.31 uur (+16 min.)
Aantal berichten	28	15	22
Aantal vragen sociale media beantwoord	–	–	circa 150
Inzet NL-Alert	nee	nee	ja
Aantal NL-Alerts	–	–	3
Tijdstip NL-Alerts	–	–	22.29 uur, 22.34 uur en 01.40 uur
Persmonitor	nee	nee	ja
Inzet sirenes	nee	nee	nee
Calamiteitenzender	nee	nee	nee

Het was overigens niet de eerste keer dat de bereikbaarheid van een calamiteitenwebsite het onverhoopt liet afweten. Tijdens de brand in Moerdijk (2011) was de overheidswebsite Crisis.nl niet bereikbaar vanwege een technische storing. Omdat Crisis.nl niet werkte, wendden burgers

15 RTV Rijnmond, 25 januari 2018. Nieuws: Met nieuwe app altijd op de hoogte bij gevaar in de regio. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.rijnmond.nl/nieuws/164089/Met-nieuwe-app-altijd-op-de-hoogte-bij-gevaar-in-de-regio>.

zich tot de websites van de gemeente Moerdijk en de regionale omroep. Deze websites waren echter niet ingericht op zulke grote bezoekersaantallen, waardoor ook deze websites slecht bereikbaar waren. Hoewel nadien de capaciteit van Crisis.nl is uitgebreid, bleek deze uitbreiding niet voldoende. Tijdens een test met een noedmelding op 4 december 2017 ging de overheidssite Crisis.nl opnieuw plat. Ook bezweek deze website toen op 18 januari 2018 een zeer zware storm over Nederland raasde en de site massaal (drie miljoen hits) werd geraadpleegd.<sup>16</sup>

### 9.4.3 *Betrokkenheid en rol andere partijen*

Tijdens de incidenten in het Botlek-gebied was Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond niet de enige partij die communiceerde over de situatie. Onder andere Shell, Esso, de milieudienst DCMR, de politie en de gemeente Nissewaard waren zenders van informatie over het incident. De veiligheidsregio had dus geen ‘monopolie’ over de crisiscommunicatie. Om een zo eenduidig mogelijke boodschap uit te zenden, was afstemming tussen de betrokken partijen wenselijk. Voor een groot deel is dit tijdens de drie incidenten goed verlopen.

Tijdens het eerste incident bij Shell Pernis waren er duidelijke afspraken gemaakt tussen de woordvoerders van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, Shell en DCMR. De partijen wisten wat hun rol was en hielden zich daar ook aan. De veiligheidsregio communiceerde over ontwikkelingen rondom het incident en bood handelingsperspectieven. Shell communiceerde via haar eigen website over de actuele situatie, de gevolgen en met wie zij in contact stond over het incident (hulpdiensten en Milieudienst Rijnmond DCMR). Tevens verstuurde Shell een e-mail met uitleg en excuses naar leden van de Shell Burenrraad.<sup>17</sup> De milieudienst DCMR inventariseerde tijdens het incident voornamelijk de klachten (enkele tientallen) die binnenkwamen van

<sup>16</sup> Tweakers, 19 januari 2018. Nieuws: Storm laat online sporen na. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://tweakers.net/nieuws/45997/storm-laat-online-sporen-na.html>.

<sup>17</sup> Shell, 1 augustus 2017. Over ons: Shell Pernis: Berichten 2017. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.shell.nl/over-ons/shell-pernis-refinery/news-archive-pernis/berichten-2017.html>.

omwonenden (over roetdeeltjes en de rook) en communiceerde hierover via hun eigen website.<sup>18</sup>

Tijdens het tweede incident bij Shell Pernis waren er ook afspraken gemaakt, maar dit keer verliep de communicatie niet helemaal naar wens. Ketenpartners namen, met de beste intenties, het initiatief om te communiceren over het incident. Zo gingen hulpverleners uit eigen beweging mensen waarschuwen voor het vermeende gevaar, nadat zij een scherpe, prikkelende geur hadden geroken. Later bleek uit metingen dat er geen gevaarlijke concentraties van stoffen waren. Een andere ketenpartner had op zijn beurt, zonder dit eerst af te stemmen met het CoPI, het bericht naar buiten gebracht dat er een gaswolk richting Hoogvliet dreef. Dit bleek echter niet het geval te zijn.<sup>19</sup> Hoewel beide initiatieven met de beste bedoelingen werden genomen, leidden ze tot onrust onder bewoners.

Tijdens het incident bij Esso op 21 augustus werd de communicatie tussen de betrokken partijen (Esso, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, DCMR en gemeente Nissewaard) goed op elkaar afgestemd. De veiligheidsregio plaatste met enige regelmaat berichten op Rijnmondveilig.nl en verstuurde een drietal NL-Alerts.

In de periode dat de website 'Rijnmondveilig.nl' tijdelijk niet bereikbaar was, communiceerde de DCMR dat er gewerkt werd aan een oplossing. Ook beantwoordde de DCMR vragen van omwonenden.<sup>20</sup> De gemeente Nissewaard communiceerde ook actief over het incident en bood op haar website handelingsperspectieven (als 'het sluiten van ramen en deuren en het uitschakelen van de ventilatie'). Tijdens de nasleep van het incident was er intensief contact tussen de gemeente Nissewaard en Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond over de gevolgen van de vrijgekomen roetdeeltjes voor omwonenden.<sup>21</sup> Esso organiseerde

18 DCMR, 30 juli 2017. Nieuws: Milieumeldingen: Stroomstoring bij Shell. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.dcmr.nl/milieumeldingen/2017/07/grote-fakkels-zichtbaar-door-stroomstoring-bij-shell.html>.

19 AD, 1 augustus 2017. Regio Rotterdam: Agenten slaan na incident bij Shell uit zichzelf alarm in Hoogvliet. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.ad.nl/rotterdam/agenten-slaan-na-incident-bij-shell-uit-zichzelf-alarm-in-hoogvliet-a2f7ec61>.

20 DCMR, 22 augustus 2017. Nieuws: Milieumeldingen: Update brand bij Esso. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.dcmr.nl/milieumeldingen/2017/08/brand-bij-esso.html>.

21 Nissewaard actueel, 21 augustus 2017. Regio nieuws: Brand bij Esso raffinaderij Botlek. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.nissewaardactueel.nl/brand-bij-esso-raffinaderij-botlek/>.



een informatiebijeenkomst voor omwonenden, waarbij ook de DCMR, de veiligheidsregio, GGD en de gemeente Nissewaard aanwezig waren. Tijdens die bijeenkomst was er volop ruimte voor vragen vanuit het publiek.<sup>22</sup>

## 9.5 Afronding

Uit de hier beschreven incidenten blijkt dat een aantal factoren de crisiscommunicatie richting omwonenden kan bemoeilijken. Ten eerste bestaat er een verschil van mening wanneer NL-Alert in te zetten. Sommigen beschouwen NL-Alert vooral als middel om te alarmeren, terwijl anderen het waarderen als NL-Alert ook om andere redenen wordt ingezet. Tevens is er geregeld (ook bij andere incidenten) discussie over het tijdstip en het verzendgebied van een NL-Alert. Is een NL-Alert midden in de nacht gewenst? Ten tweede laat de bereikbaarheid van websites het soms afweten. Ten derde zijn bij incidenten vaak meerdere partijen betrokken die burgers willen informeren. Dit maakt het lastig de crisiscommunicatie goed te managen. Het is daarom belangrijk om afspraken te maken wie welke informatie op welk moment naar buiten brengt. Dat het desondanks niet altijd helemaal goed gaat, is begrijpelijk. Partijen moeten soms snel besluiten nemen, waardoor in het heetst van de strijd – met de beste bedoelingen – initiatieven worden genomen die achteraf niet helemaal handig blijken te zijn.

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft na de drie incidenten in de Botlek een aantal acties ondernomen om de crisiscommunicatie te verbeteren. Zo heeft de veiligheidsregio een nieuwe inzetprocedure voor NL-Alert opgesteld die beter aansluit bij het *Beleidskader NL-Alert*. Voortaan zal de veiligheidsregio zo nodig ook NL-Alert inzetten, ongeacht of er naar een bepaald GRIP-niveau is opgeschaald. Ook wordt NL-Alert niet slechts meer als alarmmiddel ingezet, maar ook om mensen te informeren als daar behoefte aan is, maar dan wel als er

22 ExxonMobil, 24 augustus 2017. Nieuws en updates: Nieuwsberichten: Informatiebijeenkomst voor omwonenden op woensdag 30 augustus. Op 5 november 2018 ontleend aan <http://www.exxonmobil.be/nl-be/company/news-and-updates/news-releases/informatiebijeenkomst-omwonenden?parentId=ba57a376-47c9-479f-8de6-cdic2e0bed8c>.

een instructie geboden kan worden. En zoals eerder vermeld heeft de veiligheidsregio de Rijnmondveilig-app ontwikkeld waarop bewoners desgewenst pushberichten kunnen ontvangen over incidenten in hun omgeving. Tevens is de capaciteit van de website enorm uitgebreid en zijn de afspraken met ketenpartners aangescherpt. Tot slot heeft de veiligheidsregio een animatie laten maken waarin wordt uitgelegd hoe en wanneer burgers in de regio Rotterdam-Rijnmond worden geïnformeerd tijdens een incident.





*En daar is het eerste ijskraam. #Bath*

Mark Rijk @MarkRijk



*Volluk #CSCLJupiter bij #Bath*

Aart van Oosten @yellow\_flame

*Wouter Jong*

### 10.1 Inleiding

Het was een onalledaags gezicht in Bath. In het Zeeuwse dorp aan de Westerschelde strandde op maandag 14 augustus 2017 een groot containerschip uit Hong Kong, de CSCL Jupiter. Het 366 meter lange schip was op weg van Antwerpen naar Hamburg, toen het op de bochtige Westerschelde door roerproblemen uit de geul raakte. De bocht bij Bath is daar berucht om. Het vraagt behoorlijke stuurmanskunst om een schip van deze omvang in de driehonderd meter brede vaargeul de juiste draai te laten maken. Het schip is immers langer dan de geul breed is. Een stuurfout heeft grote consequenties, mede omdat dergelijk grote schepen minimaal een kilometer nodig hebben om vaart te verminderen en tot stilstand te komen.

Het schip was nog maar net in de bocht bij Bath gestrand of de eerste dagjesmensen kwamen op het gebeuren af. Een ijscoman stalde zijn kar op de dijk en de mensen maakten er een mooie dag van. Ze keken toe hoe bergers op volle kracht probeerden het schip bij hoogwater weer vlot te trekken. Met zeventien sleepboten lukte dat nog diezelfde avond, onder toezien oog van duizenden toeschouwers.

Het massaal toegestroomde publiek was een belangrijk aandachtspunt voor de autoriteiten. In dit hoofdstuk belichten we het thema ramptoerisme op basis van mediaberichtgeving, informatie van Veiligheidsregio Zeeland en een interview met Piet Zoon, destijds waarnemend burgemeester van de gemeente Reimerswaal. Waar de overheid veel waarde hecht aan zelfredzaamheid en burgerhulp, kan een al te grote maatschappelijke betrokkenheid soms ook tot problemen leiden.

Hoe ver reikt de verantwoordelijkheid van de overheid om het ramptoerisme bij crises in goede banen te leiden?

## 10.2 Feitenrelaas

De Westerschelde is de levensader voor de haven van Antwerpen. Het is er een komen en gaan van grote zeeschepen, die de op een na grootste haven van Europa aandoen. De basis voor de hulpverlening bij incidenten op de Westerschelde is het *Incidentbestrijdingsplan Deltawateren*. Vanaf GRIP-2 is de operationele leiding in handen van de Operationeel Leider van het regionaal operationeel team (ROT). Als hoger opgeschaald moet worden, is in het plan vastgelegd dat dan GRIP-4 moet worden afgekondigd. Gezien de uitstraling die incidenten op de Westerschelde hebben, kent het *Incidentbestrijdingsplan Deltawateren* geen GRIP-3. Het is GRIP-2 óf GRIP-4.

Kort nadat de CSCL Jupiter uit Hong Kong op maandag 14 augustus 2017 de haven van Antwerpen heeft verlaten, raakt het schip rond half negen in de ochtend stuurloos. Het schip vaart met dertien knopen (circa 25 km/u) richting zee, als het uit zijn roer wordt geslagen door een motorstoring. Het enorme containerschip strandt in het slik aan de kade bij Bath, gemeente Reimerswaal. Het scheepvaartverkeer op de Westerschelde wordt tot nader orde stilgelegd. Dat blijft zo tot 14.00 uur, wanneer zeevaartschepen met een lengte tot tweehonderd meter onder begeleiding langs het containerschip mogen. Andere schepen zullen moeten wachten.

Gezien de grootte en diepgang van het enorme containerschip was het bewust tijdens hoogwater uit Antwerpen vertrokken. De stranding gebeurt dan ook juist op het moment dat het in het oostelijke deel van de Westerschelde hoogwater is. Omdat het water na de stranding snel daalt, komt het schip droog te liggen. Verschillende sleepboten maken zich vast aan het schip om het te stabiliseren. Direct na de stranding wordt nog een snelle poging ondernomen om het schip vlot te trekken. Als dat niet lukt, wordt rond 10.13 uur opgeschaald naar GRIP-2 en wordt het ROT in Middelburg geactiveerd. Het is dan al duidelijk dat de sleepers en bergers ongeveer twaalf uur moeten wachten totdat

het opnieuw hoogwater wordt, om dan een nieuwe poging te doen het schip vlot te trekken.

Het ROT informeert de waarnemend burgemeester van Reimerswaal. De situatie wordt telefonisch besproken. De diensten stellen vast dat het op dat moment vooral een operationele uitdaging is. De containers op het dek leveren geen gevaar op voor de omgeving, omdat het schip stabiel en vast ligt. De burgemeester, die eerder in zijn carrière gemeentesecretaris op Texel was en daar een stranding van een schip heeft meegemaakt, zegt nog grappend 'je kunt wel een frietkraam bellen, want dit wordt wel een dingetje'. En hij blijkt gelijk te krijgen. Korte tijd later lokt het gestrande schip honderden kijkers naar Bath. De fotogenieke attractie zorgt voor een verkeerschaos in en rond het Zeeuwse dorp. Een ijsverkoper doet goede zaken. Bij laagwater, als het slik droogvalt, gaan sommige waaghalzen zelfs het slik op, om het schip met eigen handen aan te raken.

De burgemeester en het ROT bespreken de situatie en stellen vast dat de verkeersdruk in Bath blijft toenemen. In overleg wordt besloten om een parkeerverbod in te stellen. Om het verbod kracht bij te zetten, zullen borden worden geplaatst en wordt een noodbevel opgesteld dat aan overtreders kan worden uitgereikt. Het noodbevel dwingt mensen die hun auto op een verkeerde plek parkeren en daarmee hulpdiensten hinderen 'hun auto op de eerste aanzegging van een ambtenaar van politie of brandweer te verwijderen'. Daarnaast geldt een noodverordening voor het gebied rond het schip, waarin mensen wordt verboden om zich op het slik te begeven. De burgemeester overlegt met het ROT of er voldoende politie is om het verbod te handhaven. Volgens de burgemeester wordt hij daarin bevestigd.

Aan het eind van de middag wordt het drukker en drukker in en rond Bath. Het immense schip blijkt op deze zomerse dag een enorme aantrekkingskracht op 'ramptoeristen' te hebben. Met sixpacks bier en flessen rosé binnen handbereik zoeken mensen een plekje op de dijk, met uitzicht op het schip. Er worden maatregelen genomen om mensen te beletten het slik te betreden. Op Twitter verschijnt in de avond een foto van een tekstkar, waarop is te lezen: 'Blijf op de dijk. Lopen op talut (sic), zand en slik verboden'.<sup>1</sup> Waar de noodverordening is

<sup>1</sup> Zie [https://twitter.com/yellow\\_flame/status/897174792268390401](https://twitter.com/yellow_flame/status/897174792268390401).

bedoeld om mensen van het slik te houden, richten de instructies op de tekstkar zich op het talud van de dijk en het water rond het schip.

Ondertussen zijn bergers met de kapitein van het schip in conclaaf over de bergingsoperatie. Hiervoor moet een standaard Lloyds Open Form worden getekend, een in de internationale maritieme wereld erkende contractvorm waarin staat dat de reder akkoord is met de reddingspoging. Op zijn beurt ontleent de berger rechten aan het contract, als de berging slaagt. Omdat het uiteindelijk de reder in Hong Kong is die akkoord moet geven, gaat de onderhandeling via verschillende schijven. De tijd begint te dringen. Het beste moment om het schip weer los te krijgen, ligt rond half negen 's avonds, als het opnieuw hoogwater is. De berger zet alles op alles om het schip dan weg te krijgen.

Rond 16.00 uur meldt de bergingsleider (de 'salvage master') die deel uitmaakt van het crisisteam te water, dat het lostrekken van het schip ook risico's met zich meebrengt. Dit wordt gedeeld met het ROT in Middelburg. Het slik mag niet betreden worden, omdat mensen dan een te groot risico lopen als het schip in beweging komt. Ook wil de bergingsleider dat als er wordt begonnen met slepen, de dijk in een straal van driehonderd meter rond het schip vrij van mensen is. Het gevaar betreft dan met name de kabels waarmee de sleepboten het schip in beweging willen krijgen. Als eenmaal de kabels op spanning komen en mocht daarbij een kabel knappen, dan kan de zwiepende kabel een gevaar vormen voor de toeristen aan de wal. Het is niet zozeer de kabel zelf, als wel de aan de kabel bevestigde hijsblokken die een gevaar vormen. Om 16.00 uur wordt in het ROT de inschatting gemaakt dat, als het nodig is, mensen van de dijk kunnen worden geweerd. Het aantal toeschouwers is op dat moment nog te overzien.

Naarmate de tijd verstrijkt, wordt het echter steeds drukker op de dijk. Rond 19.00 uur wordt een mobiele eenheid (ME) uit Tilburg opgeroepen om te helpen om de dijk vrij te krijgen. De ME heeft echter tijd nodig om in Bath te komen, tijd die de berger niet meer heeft. Als rond 20.30 uur het signaal doorkomt dat er een mondeling akkoord is om het schip vlot te trekken, manoeuvreren zeventien sleepboten zich rond het schip. Op het moment dat de ME arriveert, staat de dijk vol met mensen en staat het bergingswerk op het punt van beginnen. Er wordt in allerijl een politiehelikopter ingezet om de mensen te waarschuwen om van de dijk te gaan. Aan de oproep wordt echter geen gehoor gege-



ven omdat deze nauwelijks is te verstaan, maar ook omdat het een bijzonder schouwspel is dat mensen simpelweg niet willen missen. De berging gaat door. De kabels spannen zich, maar houden het gewicht van het immense schip en brengen het rond 21.10 uur in beweging. Aan de kant wordt geapplaudisseerd en gejoeld. De burgemeester, die zelf op een veilige plek naar de bergingsactie heeft staan kijken, haalt opgelucht adem. Het zit erop. Het schip gaat veilig terug naar Antwerpen. De vaarroute is weer vrij.

### 10.3 Help, de ramptoerist doet gekke dingen

In dit hoofdstuk staan we stil bij de ramptoerist die zich met klapstoeltje en een biertje naar de dijk spoedt om de berging van het containerschip te aanschouwen. Wie draagt in zo'n situatie het risico op een onverhoopt ongeval (met letselschade) bijvoorbeeld als gevolg van los zwiepende kabels? De ramptoerist die wellicht willens en wetens instructies negeert en zich achter andere ramptoeristen verschuilt 'die ook op de dijk zitten'? Of de burgemeester, die weet dat er een risico bestaat, maar niet goed in staat is om de mensen van het gevaar te overtuigen? Waar eindigt de eigen verantwoordelijkheid van de ramptoerist en waar begint die van de overheid? Of is er misschien een overlap in verantwoordelijkheden?

In de nasleep van de stranding is dit dilemma onderbelicht gebleven. De Provinciaal Zeeuwse Courant stipte het vraagstuk in een terugblik kort aan, maar ging er niet uitgebreid op in. De krant citeerde burgemeester Zoon, die het volgende zei:<sup>2</sup>

'Achteraf gezien was het beter geweest om in een vroeg stadium mensen van dit deel van de dijk te weren. Maar het besluit om het vlot trekken te starten werd vrij laat genomen. Er werd ook overwogen om te wachten tot dinsdagmorgen. Toen het besluit viel stond de dijk daar al vol mensen.'

In hetzelfde artikel wordt toegelicht dat het toen feitelijk onmogelijk was om zonder grote politie-inzet de mensen op tijd van de dijk te krij-

2 'Grote toeloop "verrast" overheid', *Provinciaal Zeeuwse Courant*, 16 augustus 2017.

gen. Had de berging moeten worden uitgesteld? Had meer politie moeten worden opgeroepen om de dijk schoon te veegen? Of lag de situatie gecompliceerder? Hieronder volgt een analyse van dit dilemma.

#### 10.4 Analyse

De crisisorganisatie had gedurende de dag twee prioriteiten. De focus van het crisisteam op het water lag op het schip en op het overleg met de reder om de bergers toe te staan het schip vlot te trekken. Aan de landzijde ging de aandacht uit naar de verkeersdrukte in het kleine dorp aan de dijk. Er werd een parkeerverbod ingesteld, maar mensen werden niet belet om naar de dijk te gaan. In de loop van de dag kwamen duizenden mensen naar Bath om het schip met eigen ogen te aanschouwen.

##### *De afwegingen van berger en burgemeester*

Bij het wegslepen van het schip ontstond een mogelijk gevaar voor de mensen die aan de kant stonden te kijken. Ondanks verwoede pogingen van een enkele politieagent lukte het niet om de dijk op het *moment suprême* leeg te krijgen. Ook de inzet van een politiehelikopter mocht niet baten. Daarbij speelde mee dat de tijd begon te dringen. Toen de berger mondeling toestemming ontving om met de bergingsoperatie te starten, was het inmiddels 20.30 uur. Omdat het op dat moment hoogwater was, was er voor de berger geen tijd te verliezen.

Vanaf het water zijn er wisselende signalen afgegeven. Enerzijds wees de berger op het mogelijke gevaar van de sleepkabels voor de omstanders op de dijk, anderzijds gunde hij de 'landzijde' geen tijd om de dijk op tijd leeg te maken toen na het mondelinge akkoord duidelijk werd dat de berging door kon gaan. Het ontbrak aan politiecapaciteit om de duizenden mensen in de korte tijd die restte weg te krijgen. Dat de berger desondanks doorging met zijn werk, lijkt erop te duiden dat de berger het risico aanvaardbaar vond, of in elk geval het aanmerkelijke risico bij de ramptoerist en overheid liet. Of hielden 'landzijde' en 'zeezijde' elkaar in de greep? Dacht de berger dat hij kon doorgaan met zijn bergingsactie, omdat de politie bezig was de dijk schoon te veegen? En dacht de politie dat de lege dijk geen randvoorwaarde was voor een berging, omdat deze anders wel zou zijn afgeblazen?

Burgemeester Zoon was toegezegd dat er voldoende politiecapaciteit zou zijn om de maatregelen te handhaven. Hij had daar immers al in de ochtend expliciet naar gevraagd, toen hij al waarschuwde voor ramptoerisme en gekscherend aangaf dat de frietkraam gebeld mocht worden. Dat crises als deze casus tot ramptoerisme leiden, was geen gekke gedachte van de burgemeester. Ook bij de stranding van containerschip Fowairet bij Hulst, op Prinsjesdag 2005, kwamen drommen mensen naar de dijk (Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, 2007, p. 108-113). Zelfs bij de stranding van de bultrug op de zandplaat Razende Bol werd het ramptoerisme genoemd als motivatie om een noodverordening af te kondigen.<sup>3</sup> Recenter kwam het ramptoerisme onder meer terug bij het kraanongeluk in Alphen aan den Rijn (2015).<sup>4</sup>

De politie heeft zich klaarblijkelijk – en ondanks eerdere ervaringen – laten verrassen door de snelle aanwas van ramptoeristen die naar de dijk kwamen om het schip met eigen ogen te zien. Waar om 16.00 uur de inschatting was dat de dijk wel leeg kon worden gehaald op het moment dat de reder akkoord zou geven, bleek dat om 20.30 uur een onhaalbare kaart. Tegelijkertijd is het de vraag of de ontruiming van het meest kritieke deel van de dijk alleen met hulp van de politie kon gebeuren. Als de reder een korte pas op de plaats had gemaakt, zouden ook alternatieven kunnen worden gemobiliseerd. Zoals een aantal ambtenaren van de gemeente die met hesjes de dijk op waren gegaan en hadden uitgelegd wat het concrete gevaar was geweest.

Hoe het ook zij, het kan de berger worden verweten dat hij de afweging om ondanks het risico door te gaan met de berging niet meer expliciet aan het bevoegd gezag heeft voorgelegd. Als het gevaar van de losschietende kabels inderdaad zo groot is als voorgespiegeld, is het niet aan de berger om daarin een eigen inschatting te maken en economische belangen te laten prevaleren boven de veiligheid van de omstanders. Door op eigen houtje met de berging te beginnen, werd de burgemeester min of meer voor een voldongen feit geplaatst. Uiteraard blijft het giswerk of het besluit anders was geweest, als het dilemma wel expliciet was voorgelegd aan de burgemeester van Reimerswaal. Omdat het schip op het grondgebied van de gemeente Reimerswaal lag,

3 Gemeente Texel, 14 december 2012. Noodverordening Razende Bol.

4 'Ramptoerisme. Kraanongeval Alphen trekt veel bekijks', *Leidsch Dagblad*, 10 augustus 2015.

had de burgemeester met een noodbevel de berger kunnen beletten om het schip vlot te trekken. Maar ook de burgemeester realiseerde zich wat de consequenties zouden zijn geweest. De vaarweg zou twaalf uur extra gestremd zijn geweest, wat gezien het beperkte risico op een losschietende kabel en de economische impact voor de haven van Antwerpen waarschijnlijk als disproportioneel zou zijn bestempeld. Bovendien speelde mee dat het volgende hoogwater minder 'hoog' zou zijn, waardoor de kans op een gunstige redding twaalf uur later zou afnemen. Tegelijkertijd zou de mogelijke schade aan het schip toenemen, als het nog twaalf uur langer half op het water en half op het land zou liggen. Tot slot zou de aantrekkingskracht misschien nog groter zijn geworden en zouden de volgende dag nog meer mensen naar Bath zijn getogen om de berging te aanschouwen. Al met al werd het een context waarin uitstel vooral een alternatief met nieuwe haken-en-ogen zou zijn geweest.

*De afwegingen van de ramptoeristen op de dijk*

De vraag is wat de mensen op de dijk hebben geweten van de risico-inschattingen die, impliciet en expliciet, achter de schermen zijn gemaakt. Gezien het gejoel en het geapplaudisseer toen de CSCL Jupiter in beweging kwam, lijkt het erop dat ze onwetend waren over mogelijke risico's. Er is uiteraard sprake van een 'eigen verantwoordelijkheid' van mensen. Maar die 'eigen verantwoordelijkheid' is subjectief en afhankelijk van de context.

De spanning tussen de verantwoordelijkheid van de overheid en de eigen verantwoordelijkheid van burgers is een thema dat met enige regelmaat in evaluaties terugkeert. Al in 2002 werd het thema aangestipt in een evaluatie van het Dance Valley evenement in Spaarnwoude. Mensen kregen het na afloop van dat evenement behoorlijk koud, nadat ze doorweekt waren geraakt door noodweer boven het festivalterrein. Had de overheid vooraf aan bezoekers het advies meegegeven om zich goed te kleden voor het geval het weer zou omslaan, zou dit als betuttelend zijn ervaren. Maar toen het noodweer toesloeg, wezen bezoekers naar diezelfde overheid, onder het verwijt dat de overheid onvoldoende bussen had geregeld om mensen in veiligheid te brengen. In het rapport over die casus is te lezen:

‘Ook de bezoekers hebben echter een eigen verantwoordelijkheid, die zich onder meer uitstrekt tot het zich niet in voorzienbaar risico-volle situaties te begeven.’ (NIBRA en ES&E, 2002, p. 119)

In zijn onderzoekrapport over het ongeluk met de monstertruck in Haaksbergen beschreef de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) deze ‘eigen verantwoordelijkheid’ als volgt:

‘Het publiek moet zich ervan blijven vergewissen aan welke zichtbare risico’s het zich vrijwillig blootstelt en er niet blind op vertrouwen dat de eigen veiligheid gegarandeerd is door leveranciers, organisator en gemeente.’ (OvV, 2015, p. 21)

In het rapport *VenloStormt 2017: risico’s en verantwoordelijkheden* (Van Duin et al., 2017; zie ook hoofdstuk 4 in deze bundel) wordt de bal in het midden gelegd.

Deelnemers aan een ‘obstacle run’ hebben ‘een verplichting zich voldoende voor te bereiden, kennis te nemen van de situatie, voldoende getraind te zijn en ook gedurende de run voldoende oog te houden op de situatie en de risico’s en daar naar te handelen (bijvoorbeeld door een hindernis over te slaan). Maar ook mogen ze ervan uitgaan dat de organisator van dit soort evenementen een zo veilig mogelijk parcours opbouwt en gedurende de dag ervoor zorgt dat zo snel en adequaat mogelijk op afwijkingen (c.q. incidenten) wordt gereageerd.’ (Van Duin et al., 2017, p. 22)

Wat de situatie in Bath anders maakte dan die in Spaarnwoude, Haaksbergen en Venlo, was het gegeven dat een goede risico-inschatting nauwelijks te maken was. De gemiddelde burger heeft immers onvoldoende kennis van bergingswerkzaamheden om een goede inschatting van het gevaar te kunnen maken. Het uitvoeren van een berging is een specialistische klus met risico’s die voor de leek niet kenbaar zijn. Dat toeschouwers in de veronderstelling waren geen onaanvaardbaar risico te lopen, zal zijn versterkt door de drukte op de dijk en de gedachte ‘als anderen hier ook staan te kijken, dan zal het wel veilig zijn’. Daarnaast – al is dat een interpretatie van de feiten – kunnen mensen hebben gedacht dat de berger niet zomaar zou beginnen met bergen. Immers,

als je de bergers vanaf de dijk kunt zien, dan kunnen de bergers ook de mensen op de dijk zien. Vanuit die redenering kunnen mensen hebben gedacht dat de berging niet zou aanvangen als de mensenmassa risico's met zich mee zou brengen.

Ook speelt mee dat toeschouwers op de dijk geen aanvullende informatie kregen om het gevaar goed in te kunnen schatten. Er werd met tekstkarren gewaarschuwd om niet het slik en het talud te betreden, maar de dijk was begaanbaar. De politie heeft op het laatste moment nog geprobeerd om mensen te overreden van de dijk te gaan. Dat is maar ten dele gelukt en het blijft onduidelijk of daarbij ook duidelijk is gemaakt waaróm de mensen daar weg moesten. De politiehelikopter sommeerde de mensen enkel om weg te gaan, zonder de reden te noemen. Het overvliegen van de helikopter had uiteindelijk weinig effect, omdat op de grond nauwelijks te horen was wat er werd gezegd.

Er is zogegezd een verschil tussen 'Verboden de dijk te betreden' en 'Verboden de dijk te betreden vanwege het gevaar op losschietende kabels en hijsblokken'. In het tweede geval zouden de ramptoeristen hebben kunnen weten waar het gevaar uit bestond. In dat geval was de verantwoordelijkheidsverdeling anders geweest. De eigen verantwoordelijkheid van de bezoekers had dan de boventoon gevoerd. De ervaring leert dat zo'n verschuiving van verantwoordelijkheden ook maatschappelijk aanvaardbaar is. Zo werd in 2006 een onderzoek uitgevoerd naar aanleiding van de extreme hitte tijdens de Nijmeegse Vierdaagse van dat jaar. In dat onderzoek stelde 79 procent van de respondenten dat deelnemers, die dat jaar door de extreme hitte in de problemen waren gekomen, daarvoor zelf verantwoordelijk waren (Commissie-Hermans, 2006). Nu dat niet is gedaan, kan niet anders dan worden geconcludeerd dat de ramptoeristen zelf geen blaam treft. Uitzonderd de enkeling die rechtstreeks van de politie te horen kreeg dat het op de dijk onveilig was.

De berger heeft om 16.00 uur aangegeven dat de dijk vrij moest zijn. Op dat moment liet de berger aan het crisisteam te water duidelijk weten dat de mensen uit de buurt van het schip moesten blijven. Ook was duidelijk dat hij niet van plan was om het schip te laten liggen. Ondanks die stelligheid en duidelijkheid handelde de berger vrij individualistisch toen deze, nadat de mondelinge overeenkomst eenmaal gesloten was, weinig ruimte liet aan de landzijde om de dijk alsnog vrij te krijgen. Gezien de druk die er lag om het schip bij hoogwater te

bergen en de kans dat het momentum voorbij zou gaan als het schip niet rond 21.00 uur loskwam, ontbrak het de landzijde aan tijd om op een ordentelijke manier de restrisico's in te dammen. Er was feitelijk geen tijd meer om de situatie te herijken. Had de berger eerder aan de bel getrokken dat een mondelinge overeenkomst aanstaande was, dan had kunnen worden besproken of het nodig was om de hele dijk te ont-ruimen of dat het voldoende was slechts een deel van de dijk schoon te vegen dat in de richting van de mogelijk losschietende kabels lag.

### 10.5 Afronding

Zolang de overheid niet duidelijk maakt waarom het gevaarlijk was om op de dijk te staan, bleef zij verantwoordelijkheid dragen voor de veiligheid van ramptoeristen. Om dat gevaar over te kunnen brengen aan de ramptoeristen, had de overheid aan landzijde de concrete onderbouwing van het gevaar nodig van de berger die op 20.30 uur met zijn klus begon. In dit geval trok de berger zijn eigen plan. Daarbij deed zich de bijzondere omstandigheid voor dat het naderende tij leidend werd voor het oplossen van de crisis, daar waar in andere crisissituaties nog wel eens een 'pas op de plaats' kan worden gemaakt. De omstandigheden in Bath zorgden ervoor dat er eigenlijk geen alternatieven waren dan het schip om 20.30 uur los te trekken.

Zonder onderbouwing van het risico ontbrak het de politie aan overtuigingskracht om de mensenmassa van de dijk te krijgen. Van alle aanwezigen die naar de bergingsoperatie stonden te kijken, lijkt de burgemeester van Reimerswaal een van de weinigen te zijn geweest die beseftte dat de berger een beperkt maar reëel risico nam. In de context van het afnemende hoogwater, de stremming en de belangen van de Antwerpse haven, is het wel begrijpelijk dat hij vertrouwde op de inschatting en expertise van de berger. Maar het zullen vast angstige minuten zijn geweest, toen hij de berging vanaf een afstandje gadesloeg. Het moet een tegenstrijdig tafereel zijn geweest voor die burgemeester. Hij droeg zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid in eenzaamheid, terwijl de ramptoeristen op de dijk onder luid gejoel genoten van de voorstelling waar zij sinds half negen 's ochtends al op hadden gewacht.

Gelukkig ging alles goed. Maar het is te simpel gesteld om daarmee te concluderen 'eind goed, al goed'. Aan de hand van de dilemma's over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen berger, overheid en ramptoerist is er zeker een aanbeveling te doen hoe in voorkomende gevallen moet worden omgegaan met ramptoeristen. Anticipeer op de berging en bepaal binnen welke cirkels rond een schip er een potentieel risico voor de toeschouwers bestaat. Deze risico's zullen per sleepboot, sleepkabel en richting verschillen. Terwijl de landzijde daarmee in de gelegenheid wordt gesteld om maatregelen te treffen en bepaalde dijkvakken vrij te houden van ramptoeristen, kan de berger zijn bergingsplan verder verfijnen. In dat geval is het bergen van een schip van de omvang van CSCL Jupiter een prachtig schouwspel voor iedereen, inclusief de burgemeester die weet dat het risico op een verantwoorde manier is ingedamd.







*Een grote brand heeft vandaag het Holland Casino in Groningen compleet verwoest.*

Raymon Roersma @Raymon48

*Wouter Jong, Cyriel Hamstra*

### 11.1 Inleiding

Op 27 augustus 2017 woedde bij het Holland Casino aan het Gedempte Kattendiep in Groningen een grote brand. De brand in het stadscentrum ontwikkelde zich in hoog tempo en al snel werd duidelijk dat het pand niet meer te redden was. Vanwege de enorme rookontwikkeling werd een NL-Alert verstuurd. Tientallen woningen in de omgeving en het tegenoverliggende hotel werden in allerijl ontruimd.

Na de brand is het optreden van de hulpdiensten, de gemeente en de veiligheidsregio geëvalueerd door het COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (2018). Op basis van een analyse van de gebeurtenissen worden in het COT-rapport de volgende aanbevelingen gedaan:

- Onderken de kwetsbaarheid van het zogenoemde ‘kans-piket’, waarbij meerdere functionarissen Bevolkingszorg worden opgeroepen, zonder dat zeker is dat deze aanwezig zijn.<sup>1</sup> (In dit geval waren door de zomerperiode veel medewerkers met verlof.)
- Verken de mogelijkheid om communicatie in te richten als aparte discipline, los van Bevolkingszorg, zodat het communicatieproces meer focus krijgt.
- Investeer in een goede verbinding tussen operatie en bestuur, ongeacht de mate van GRIP-opschaling. Bij functionarissen met een leidende rol in de operatie moet zo veel mogelijk een gedeeld

<sup>1</sup> Dit in tegenstelling tot een ‘hard piket’ waarbij specifieke personen in een periode dienst hebben en standaard moeten opkomen.

beeld bestaan van wat bestuurlijk relevant is en hoe het bestuur te betrekken.

- Maak bewuste keuzes over de voorbereiding van de nafase en laat ‘wat de situatie vraagt’ leidend zijn.
- Zorg voor een goede nabespreking tussen professionals en burgemeester, zodat duidelijk wordt wat de bestuurlijke verwachtingen zijn en tegelijkertijd nuance kan worden geboden.

In dit hoofdstuk staan wij stil bij de lessen die uit deze casus kunnen worden getrokken wat betreft de crisiscommunicatie. Daarbij gaat het primair om de overgang van de acute fase naar de nafase en de implicaties die deze overgang heeft voor de communicatie met getroffenenen. De centrale vraag is wat burgers mogen verwachten van hulpdiensten bij een brand als deze. Het brengt ons tot het inzicht dat de nafase van getroffenenen niet zo maar gelijk oploopt met de nafase van de hulpdiensten. Anders gesteld: wie bewaakt de continuïteit van de communicatie in de nafase? En wat betekent dit voor de rolverdeling tussen gemeente en veiligheidsregio?

## 11.2 Feitenrelaas

Het is zondagmorgen 27 augustus 2017 als er brand uitbreekt in het pand van Holland Casino in Groningen. De brandweer wordt om 07.00 uur gealarmeerd via een automatische brandmelding. Na contact met de beveiliging in het pand wordt duidelijk dat het geen storing betreft, maar een daadwerkelijke brand. Om 07.06 uur is de brandweer ter plaatse. De brand ontwikkelt zich dermate snel dat de brandweer al na korte tijd de verkenning moet staken en de brand alleen van buitenaf kan bestrijden. Al snel wordt duidelijk dat het pand niet meer gespaard kan worden. De focus van de brandweer verschuift daarom naar het voorkomen van brandoverslag naar nabijgelegen panden. De opschaling gaat naar ‘zeer grote brand’, om 7.28 uur volgt GRIP-1. De enorme rookontwikkeling leidt ertoe dat om 7.36 uur vanuit de meldkamer Noord-Nederland een NL-Alert uitgaat met de oproep om ramen en deuren te sluiten en ventilatie uit te schakelen vanwege de rookontwikkeling. Daarnaast geeft de dienstdoende woordvoerder van de brandweer informatie over de brand, de gevolgen en de brandweerinzet

via Twitter. Om 9.48 uur volgt opschaling naar GRIP-2. Het blussen gaat vervolgens uren door. Pas rond 14.15 uur volgt het sein 'brand meester' en wordt met nablussen begonnen. Vanwege de aanhoudende rookontwikkeling en instabiliteit van het gebouw kunnen vele tientallen bewoners en hotelgasten dan nog niet terugkeren.

Rond 15.30 uur besluit het ROT af te schalen naar GRIP-1. Omdat er nog veel werk in het verschiep ligt, blijft het team Bevolkingszorg binnen de veiligheidsregio op volle sterkte draaien. Het nablussen van de brand, de verkeerssituatie, de opvang en terugkeer van bewoners en het politieonderzoek naar de oorzaak van de brand zijn in deze fase centrale thema's. Daarnaast spelen vragen van bewoners en de media.

Al gedurende de brand signaleerden de media onvrede onder omwonenden over de opvang en communicatie. Deze onvrede wordt ook geuit naar burgemeester Den Oudsten van Groningen wanneer hij 's middags een opvanglocatie bezoekt. Tijdens een persmoment om 16.15 uur adresseren media de vragen die zij bij bewoners hebben opgetekend. Het gaat daarbij vooral om de vraag of de rook schadelijke stoffen bevat. Ook willen mensen weten wanneer zij weer naar huis terug kunnen keren. Tot in de late avond blijft dat voor hen onduidelijk.

In de avond en nacht inventariseren communicatiemedewerkers van Veiligheidsregio Groningen de nog openstaande vragen, met de bedoeling ontbrekende informatie te verzamelen, zodat de volgende ochtend de antwoorden kunnen worden overgedragen aan het Klantcontactcentrum van de gemeente Groningen. De nachtelijke inzet sluit aan bij het streven om maandagmiddag rond 13.00 uur de communicatieactiviteiten van de veiligheidsregio af te schalen en aan de gemeente Groningen over te dragen. Die maandagmiddag, vlak na de overdracht, wordt duidelijk dat bij de brand op beperkte schaal asbest is vrijgekomen. Asbesthoudende deeltjes waren met het bluswater mee naar buiten gestroomd. Ook lagen er deeltjes op percelen van enkele direct omwonenden. Het ROT wordt opnieuw geactiveerd als een zogenoemd 'voorbereidend ROT' en richt zich op de manier waarop het publiek over het asbest moet worden geïnformeerd. Aangezien de communicatie over het incident een paar uur daarvoor is overgedragen aan de gemeente, is in principe de gemeente verantwoordelijk voor de communicatie over de asbestdeeltjes.

Rond 21.00 uur bezoekt burgemeester Den Oudsten de omwonenden die in een hotel zijn opgevangen en daar hun tweede nacht ingaan. Daar blijkt dat een deel van de bewoners, vanwege de aangetroffen asbest, niet terug naar huis wil. Anderen willen terug, op voorwaarde dat er eerst een meting wordt gedaan. De gezondheidskundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS) van de GGD komt met een bewonersadvies, waarna een deel van de bewoners besluit om naar huis te gaan. Achter de schermen gaat die nacht een team van communicatieadviseurs van de veiligheidsregio aan de slag met een communicatiestrategie en een inzetplan, waarin onder andere de benodigde functies en personele invulling zijn opgenomen. Het doel is om de gepercipieerde achterstand in de informatievoorziening in te lopen en de gemeente Groningen in positie te brengen. De gemeente moet het centrale aanspreekpunt worden voor inwoners en gedupeerden.

Op dinsdagmorgen vindt om 08.00 uur een beleidsteamoverleg plaats waar strategie en aanpak worden besproken. Afsproken wordt om pro-actiever richting gedupeerden te communiceren. Een coördinator communicatie van de veiligheidsregio stelt daartoe in samenspraak met de coördinator communicatie van de gemeente een team samen bestaande uit communicatieadviseurs van de gemeente en de veiligheidsregio. Het team positioneert de gemeente naar buiten toe als primair verantwoordelijk voor de nafase, terwijl achter de schermen wordt samengewerkt tussen gemeente, veiligheidsregio en Holland Casino. Er worden verschillende thema's benoemd die aandacht behoeven, waarvan asbest, de ontruiming van woningen en het bergen van de achtergebleven auto's in de parkeergarage van het casino de belangrijkste zijn. Ook worden casemanagers aangewezen die namens de gemeente het directe contact met de bewoners verzorgen. Om 10.00 uur vindt een tweede bewonersbijeenkomst plaats. De GAGS adviseert en beantwoordt vragen van de twintig aanwezige omwonenden. De angst voor asbest ebt langzaam weg. De focus verschuift in de dagen erna naar meer praktische en verzekeringstechnische vragen. Tijdens het persmoment op dinsdag om 11.30 uur maakt de burgemeester duidelijk dat de informatievoorziening beter had gemoeten en dat de organisatie en uitvoering van de communicatie daarom is aangepast.

In de loop van de dagen na de brand komt de gemeente steeds nadrukkelijker in beeld in de externe communicatie, terwijl de veilig-

heidsregio zich terugtrekt. Waar ‘de communicatie’ in eerste instantie werd aangestuurd door een coördinator communicatie van Veiligheidsregio Groningen, wordt vanaf dinsdagochtend samengewerkt met een coördinator communicatie van gemeente Groningen. De dagen erna neemt de coördinator communicatie van de gemeente Groningen de regie op het proces geleidelijk over en daarmee ook de aansturing van het communicatieteam. Vanaf maandag 4 september, dus ruim een week na de brand, is de aansturing van de communicatie volledig in handen van de gemeente. Het actieteam communicatie verhuist dan ook fysiek van het crisiscentrum in het pand van de veiligheidsregio naar het communicatiekantoor van de gemeente.

Voor de communicatieafdeling van de gemeente loopt de nafase van de brand nog circa drie maanden door. De communicatie met alle betrokkenen over de gevolgen van de brand en de aanpak van de gecompliceerde sloop van het gebouw vormen voor de communicatieafdeling van de gemeente Groningen de belangrijkste elementen in de nasleep. Gedurende de gehele nafase wordt intensief samengewerkt met communicatiemedewerkers en directieleden van Holland Casino.

### 11.3 Bij wie ligt de afhandeling van de brand?

In een interview met het *Dagblad van het Noorden* vertelde een inwonster van Groningen hoe ze die zondagmorgen vroeg wakker werd en door haar raam alleen maar rook zag. Toen ze buiten kwam, zag ze dat de politie druk bezig was om huizen te ontruimen. De hele dag kon zij niet terug naar haar woning. Bij haar leefden net als bij andere omwonenden van Holland Casino verschillende vragen, maar de antwoorden daarop bleven uit. Het waren deels praktische vragen als: ‘Waar slaap ik vanavond?’, ‘Hoelang gaat dit duren?’ en ‘Hoe moet het met mijn huisdier?’ Het was voor haar en anderen onduidelijk aan wie deze vragen gesteld konden worden: ‘Als we de gemeente bellen, worden we doorverwezen naar de veiligheidsregio. Als we de veiligheidsregio bellen, sturen ze ons terug naar de gemeente.’<sup>2</sup>

2 ‘Casinobrand Groningen: “Geen idee waar ik vannacht slaap”’, *Dagblad van het Noorden*, 28 augustus 2017.

Hoe eenvoudig en praktisch de vragen ook waren, de antwoorden bleven steken in de overdracht tussen de veiligheidsregio en de gemeente. Het roept de vraag op wie nu voor de publieksinformatie verantwoordelijk is. Ligt bij de veiligheidsregio een plicht om de communicatie ordentelijk over te dragen aan de gemeente of heeft de gemeente juist een haalplicht zodra een regio afschaalt? En wie draagt zorg voor de beantwoording van de vragen, als de gemeente inhoudelijk nog afhankelijk is van de kennis en kunde van de veiligheidsregio? Het gaat, met andere woorden, om het dilemma ‘van wie is de brand?’ In deze bijdrage belichten wij het dilemma niet alleen vanuit het perspectief van de betrokken organisaties, maar ook vanuit de bewoners, hotelgasten en ondernemers die met vragen zaten, nadat zij opeens werden geconfronteerd met een grote, uitslaande brand aan de overkant van de straat. Wij richten ons nadrukkelijk op bewoners, hotelgasten en ondernemers, omdat zij de doelgroep vormen waar de communicatie zich op richt. Het is aan de veiligheidsregio en gemeente om ervoor te zorgen dat bewoners, hotelgasten en ondernemers geen hinder ondervinden van de manier waarop de overdracht is geregeld.

## 11.4 Analyse

### 11.4.1 *Hoe kijken direct omwonenden naar het proces crisiscommunicatie?*

In de ochtend van zondag 27 augustus 2017 werden omwonenden van Holland Casino Groningen wakker in de rook van een hevige brandpand. Halsoverkop moesten zij hun woning of hotelkamer uit, om vervolgens op een opvanglocatie af te wachten hoe de dag verder zou verlopen. Zij zochten naar simpele antwoorden op logische vragen. Vragen die zij stelden aan ‘de overheid’.

Die overheid heeft bij crises meerdere gezichten. Soms is het de brandweer, soms de veiligheidsregio en soms is het de gemeente die communiceert. Het kan inwoners al snel het idee geven dat ze van het kastje naar de muur worden gestuurd. In de nasleep van deze brand werd die onduidelijkheid niet weggenomen, maar nam eerder toe. Pas na de interventie van de GAGS keerde op maandagavond de rust weer een beetje terug, omdat hij de angst voor asbest kon wegnemen en de



mensen serieus nam in hun onzekerheid. Hij sprak namens 'de overheid' met bewoners die niet terug konden naar hun woning.

Vanuit de overheid vindt bij een brand als bij Holland Casino langs verschillende lijnen communicatie met het publiek plaats. Allereerst wordt informatie verstrekt over de brand, over de inzet van de brandweer, de brandontwikkeling en de tijd die nodig is voordat de brandweer de 'brand meester' is. Het gaat dan vooral over de incidentbestrijding en de mogelijke effecten, zoals de directe gezondheidsrisico's van de rookontwikkeling. Dit is vooral het domein van de brandweer en de veiligheidsregio. Zodra het incident onder controle is, wordt doorgaans de communicatie vanuit de veiligheidsregio gestaakt.

Een belangrijk deel van de communicatie bij crises bestaat uit het beantwoorden van (praktische) vragen van getroffen en. Veelal zijn het voor getroffen en wezenlijke vragen, waarvan het beantwoorden soms om een lange adem en focus vraagt. Zeker wanneer mensen voor langere tijd niet kunnen terugkeren naar hun woning zal de overheid duidelijk moeten laten blijken dat ze begrip heeft voor de lastige situatie waarin bewoners zich op dat moment bevinden. Het is aan overheidsorganisaties onderling om te bepalen wie die boodschap namens 'de overheid' het beste kan brengen. Getroffen en kunnen tot ver na het moment dat de crisisorganisatie is afgeschaald, nog steeds acute problemen ervaren of ondervinden. Voor gedupeerden in Groningen was niet de brand bij de 'overburen', maar het feit dat ze nog steeds hun huis niet in konden, lastig te verdragen. Toen de crisisorganisatie afschaalde, was dan ook voor hen 'de crisis' nog niet voorbij. De afschaling van de crisisorganisatie versterkte bij bewoners het gevoel dat zij aan hun lot werden overgelaten.

Daarmee legt deze casus een belangrijk aandachtspunt bloot: denk erover na hoe inwoners op de hoogte worden gehouden als de communicatie overgaat van de veiligheidsregio naar de gemeente. Wees ervan bewust dat mensen niet altijd zullen weten wie überhaupt welke taak bij een calamiteit heeft of had. Pas als de crisisorganisatie zich ervan heeft vergewist dat de communicatie ordentelijk kan worden overgedragen, kan de regionale crisiscommunicatiepool pas afschalen. Daarbij is het belangrijk om richting bewoners de verwachtingen over het vervolg van de crisis te 'managen'. Door aan te geven dat er nog wordt gewerkt aan de openstaande vragen, wordt duidelijk gemaakt dat de

bewoners niet worden vergeten. Pas als de bewoners weer naar hun huis terug kunnen keren, ontstaat ruimte om het communicatieproces af te schalen.

In het geval van de casinobrand ging de afschaling te snel en te rigoureuus. Het was onduidelijk of de gemeente op dat moment voldoende was ingevoerd. Achteraf weten we dat de gemeente onvoldoende was geprepareerd om antwoorden te geven op vragen en issues die in de nasleep van de brand konden opborrelen. Er was geen adequate overdracht geweest, waardoor de gemeente nog niet klaar was om het stokje over te nemen. Omwonenden van het casino hadden nog een trits aan openstaande vragen, waar ook de gemeente geen pasklaar antwoord op had. Die combinatie was ‘vragen om problemen’.

#### 11.4.2 *Hoe kijken professionals naar het proces crisiscommunicatie?*

In Veiligheidsregio Groningen valt crisiscommunicatie onder Bevolkingszorg. Het COT deed in zijn rapport de aanbeveling om in de gemeentelijke bevolkingszorg meer focus aan te brengen, zonder expliciet aan te geven wat daarvoor moet worden verstaan. Het rapport lijkt te suggereren dat de primaire aandacht van bevolkingszorg uit moet gaan naar de noden van de getroffen en naar de bestuurlijke afstemming tijdens de nafase. Dat zou betekenen dat de crisiscommunicatie, zoals in andere veiligheidsregio's is gedaan, wordt ‘losgeknipt’ en minder afhankelijk is van de op- en afschaling. Crisiscommunicatie geldt dan als een aparte discipline waarvan de overdracht van veiligheidsregio naar gemeente meer vloeiend zou kunnen plaatsvinden, vanuit de wetenschap dat de nafase juist voor communicatieadviseurs vaak langer na-ijlt dan voor de andere disciplines.

Feitelijk heeft de crisisorganisatie zich, na een valse start, in de nacht van maandag op dinsdag herpakt op de hiervoor beschreven manier. Nadat op maandag de informatievoorziening naar omwonenden was ‘opgedroogd’, werd het contact op dinsdag hersteld. De gemeente Groningen werd in positie gebracht met een ‘hybride’ team dat bestond uit een mengeling van communicatiefunctionarissen van Veiligheidsregio Groningen en de gemeente Groningen. Deze ‘hybride’ aanpak vormde zich *ad hoc* en kan worden gezien als een multidisciplinair team waar alle communicatie bij elkaar kwam. Naar buiten toe communiceerde

de gemeente, achter de schermen werd nauw samengewerkt met de veiligheidsregio. Er verschenen berichten en Q&A's op de website van de gemeente, zowel in het Nederlands als in het Engels vanwege het flinke aantal buitenlandse studenten onder de gedupeerden. Het Klantcontactcentrum van de gemeente Groningen werd geactiveerd voor het beantwoorden van vragen, de afdeling communicatie ondersteunde bij de organisatie van verschillende informatiebijeenkomsten voor gedupeerde bewoners en bedrijven. Ook stemde het hybride team voortdurend af met de communicatiemensen van Holland Casino.

Het hybride team ontstond ad hoc, maar genereerde lessen voor de toekomst. Organisatorisch betekent de mengeling van communicatieadviseurs van de veiligheidsregio en de gemeente(n) dat de externe communicatie door blijft lopen, ook als de operationele diensten en Bevolkingszorg al zijn afgeschaald. Bovendien is deze manier van werken per definitie multidisciplinair, omdat er niet één eigenaar van de situatie is. Het redeneert vanuit de inwoner, die antwoord wil op prangende vragen. Om die vragen te beantwoorden, worden verschillende spelers met elk hun specifieke expertise bijeengebracht. De communicatie is niet van dé regio omdat het onder 'Bevolkingszorg' valt of van dé gemeente omdat er al is afgeschaald. De samenwerking zorgt voor een fluïde overgang, waarbij partijen achter de schermen een grotere of kleinere rol hebben, afhankelijk van de vraagstukken die er nog liggen. De communicatie van acute naar nafase verloopt geleidelijk, passend bij het ritme dat de buitenwereld dicteert.

## 11.5 Conclusie

In deze reeks jaarboeken is geregeld de vraag opgeworpen 'van wie is de crisis?'. Vaak neemt een partij 'het aapje op de schouder' terwijl deze niet de verantwoordelijkheid draagt om de crisis in goede banen te leiden. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de asbestcrisis op het Kanaleneiland in Utrecht (juli 2012). Toen ontfermde in eerste instantie de gemeente en niet de woningcorporatie zich over de opvang van huurders die hun flat moesten verlaten nadat daar asbest was aangetroffen.

Het *ad hoc* ingestelde multidisciplinaire team bij de casinobrand nuanceert dat beeld en laat zien dat het ook anders kan. Door niet naar elkaar te verwijzen als degene die 'de aap op de schouder heeft', maar

door achter de schermen samen te werken en elkaar bij te staan. Want ‘de aap op de schouder’ kan vanuit de overheid misschien logisch zijn, zodra de getroffene erdoor het idee krijgt dat hij of zij van het kastje naar de muur wordt gestuurd en overheidsorganisaties naar elkaar verwijzen, schiet het zijn doel voorbij.

De multidisciplinariteit in communicatie die, los van het proces Bevolkingszorg, in het hybride team ontstond, is iets om ook bij toekomstige crises in het achterhoofd te houden. Het is makkelijk om naar dé verantwoordelijke partij te verwijzen en als andere partijen de handen van de communicatie af te trekken. Maar het is collegiaal om samen te werken, als een medeoverheid aan de lat staat om de burger te faciliteren. Zodat de organisatie die door de bevolking als meest logische partij wordt gezien om de vragen op af te vuren, wordt ondersteund om deze vragen namens iedereen adequaat te beantwoorden.

Bovendien: communicatiemensen uit verschillende disciplines hebben elk zo hun eigen expertises die breder gaan dan de specifieke kennis die samenhangt met het domein van ‘Bevolkingszorg’. De politie-eenheden in Nederland beschikken in elke eenheid over een Crisis Communicatie Team. Daarmee is de politie bijvoorbeeld gespecialiseerd in opsporingscommunicatie en de crisiscommunicatie bij openbareordeproblemen; takken van sport waar de regio en gemeente minder ervaring in hebben. Op hun beurt hebben gemeenten vaak specifieke communicatiekennis en -ervaring in huis om een goede en fijnmazige informatievoorziening naar inwoners, getroffen en gedupeerden op te zetten. Als geen ander zijn zij in staat om de verschillende communicatiekanalen in te zetten en verbindingen te leggen met lokale partners als scholen, kerken en maatschappelijke organisaties. Veiligheidsregio’s beschikken juist over communicatieprofessionals met ervaring en expertise op het gebied van brand- en incidentbestrijding, operationele communicatie onder hoge druk, risico’s en handelingsperspectieven. Daarnaast beschikken veiligheidsregio’s over een waardevol netwerk van vitale partners als waterbeheerders, nutsbedrijven, vervoersbedrijven en andere partners in de functionele ketens.

Het verdient aanbeveling om crisiscommunicatie vanuit de overheid vaker op de hybride manier te benaderen die er in Groningen voor zorgde dat de communicatie richting de bewoners alsnog op het goede spoor kwam. Crisiscommunicatie is niet van dé gemeente, dé politie, dé brandweer of dé veiligheidsregio. Crisiscommunicatie is niet van

de overheid óf van de hulpdiensten. Maar van iedereen die op wat voor manier dan ook geraakt wordt door of betrokken is bij de gebeurtenis en zich laat horen of zien. Dat geldt dus ook voor getroffen en, het publiek en de media. De uitdaging voor gemeente, veiligheidsregio, politie en brandweer is om in samenwerking met elkaar de krachten te bundelen en het initiatief te nemen. Dat wat nodig is en waar de getroffen en in Groningen duidelijk om vroegen. Ook nadat de brand was geblust.



Foto: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



Foto: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

*Vina Wijkhuijs, Menno van Duin, Wouter Jong, Jana Domrose*

### 12.1 Inleiding

In het midden van het orkaanseizoen, op woensdag 6 september 2017, trok orkaan Irma over de Bovenwindse Eilanden. Niet alleen was de kracht van orkaan Irma van de hoogste categorie (categorie 5), ook de omvang van het orkaangebied was bijzonder groot: het orkaangebied bestreek een oppervlakte zo groot als heel Frankrijk. Vooral Sint Maarten, waar het oog van de orkaan overheen trok, werd zwaar geraakt. Ruim 30 procent van de huizen was compleet verwoest, de infrastructuur (o.a. het internationale vliegveld en de haven) zwaar beschadigd. Ook de nabijgelegen eilanden Saba en St. Eustatius ondervonden de gevolgen van orkaan Irma, mede omdat deze eilanden voor de aanvoer van goederen voor een belangrijk deel van Sint Maarten afhankelijk zijn. Een bijkomende factor was bovendien dat in korte tijd nog eens twee orkanen over het Caribisch gebied zouden trekken, te weten orkaan José (op 9 september) en orkaan Maria (op 19 september).

Sint Maarten maakt – net als Saba en St. Eustatius – al sinds lange tijd deel uit van het Nederlandse Koninkrijk. Sinds 10 oktober 2010 is Sint Maarten daarbinnen een zelfstandig land, terwijl Saba en St. Eustatius zogenoemde ‘bijzondere gemeenten’ zijn, die met Bonaire ‘Caribisch Nederland’ vormen. Het passeren van orkaan Irma was voor Sint Maarten een nationale ramp. Dat bracht tegelijkertijd de bestuurlijk-juridisch complexe relaties binnen het Nederlandse Koninkrijk aan het licht. In Nederland (i.c. Den Haag) ging de aandacht uit naar het verlenen van noodhulp aan Sint Maarten en werd onderwijl ook de noodhulp aan Saba en St. Eustatius opgestart. In de Ministeriële

Commissie Crisisbeheersing (MCCb) vond overleg plaats hoe vanuit Europees Nederland niet alleen de overzeese gemeenten, maar vooral ook het land Sint Maarten te ondersteunen. In dit hoofdstuk beschouwen wij de wijze waarop aan de noodhulp aan Sint Maarten invulling is gegeven. Daarbij gaan wij eerst kort in op de internationale context die bij dit soort rampen vrijwel altijd van toepassing is: een groot aantal internationale hulpverleningsorganisaties strijkt als een zwerm in het gebied neer. Vervolgens staan we wat uitgebreider stil bij de bestuurlijke relatie tussen Nederland en Sint Maarten. Een dilemma dat bijvoorbeeld speelde, was de vraag wie hier nu de leiding had. Was dat Sint Maarten of Nederland? En als Nederland een rol had, bij welk ministerie lag dan de coördinatie van de hulpverlening? Bij een ramp in het buitenland waarbij Nederlanders betrokken zijn, speelt vaak het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) een belangrijke rol, terwijl bij een ramp of crisis in Nederland veelal het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) in beeld komt. In dit geval bleek het meest vanzelfsprekend dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de coördinatie van de hulpverlening op zich zou nemen. Het hoofdstuk bevat tevens twee korte beschrijvingen van hoe hulpverleners op respectievelijk Sint Maarten en Saba de eerste dagen na het passeren van orkaan Irma hebben ervaren. Ook aan de gevolgen op St. Eustatius wordt kort aandacht besteed.

Het hoofdstuk is voor een belangrijk deel gebaseerd op een evaluatie die het lectoraat Crisisbeheersing van het IFV in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft verricht (Wijkhuijs, Domrose & Van Duin, 2018). In dat kader is gesproken met direct betrokkenen van het desbetreffende ministerie, maar ook met een aantal anderen die bij de noodhulpverlening aan Sint Maarten betrokken waren. Daarnaast zijn verschillende bijeenkomsten bijgewoond waar hulpverleners, ambtenaren en bestuurders hun ervaringen deelden en is gebruikgemaakt van parlementaire stukken, berichtgeving in de media en van een uitgave van het *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing* dat grotendeels aan orkaan Irma was gewijd.<sup>1</sup>

1 *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, 2017, nr. 4.



## 12.2 Feitenrelaas

### 12.2.1 Irma: een categorie 5 orkaan

Op maandag 4 september 2017 vindt er, zoals op elke maandag, om 13.00 uur een telefonisch overleg plaats tussen het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (DCC-IenW) en het KNMI om de mogelijke impact van de verwachte weersomstandigheden te bespreken. Omdat in de voorafgaande dagen op de Atlantische Oceaan een orkaan tot ontwikkeling is gekomen die richting het Caribisch gebied trekt, wordt besloten dit overleg om 16.00 uur in breder verband voort te zetten met het zogenoemde weer-impact-team (WIT). Aan dit overleg nemen dan die middag tevens deel: het Nationaal CrisisCentrum (NCC), het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) en vertegenwoordigers van het ministerie van Defensie, het ministerie van Economische Zaken (EZ) en het Nederlandse eiland Saba. Vertegenwoordigers van het ministerie van BZK en het Nederlandse eiland St. Eustatius zijn eveneens uitgenodigd, maar verhinderd.

Tijdens het WIT-overleg meldt de meteoroloog van het KNMI dat de orkaan – Irma genaamd – inmiddels is uitgegroeid tot een categorie 3 orkaan. De verwachting is dat deze woensdagochtend (lokale tijd) met windkracht 12 of meer ten noorden van Saba en St. Eustatius zal trekken. De lokale overheden van de desbetreffende eilanden hebben inmiddels – zoals gebruikelijk is bij orkanen van categorie 3 of hoger – aan het ministerie van Defensie een verzoek om bijstand gedaan. Dit houdt in dat Defensie militairen levert om de lokale autoriteiten te ondersteunen, bijvoorbeeld bij het inrichten van schuilplaatsen (orkaanshelters). De lokale overheden van Saba en St. Eustatius hebben elk om tien tot vijftien militairen gevraagd. Ook van Sint Maarten is een verzoek om bijstand ontvangen, zij het dat in dit geval om honderd militairen is gevraagd. Deze zullen waarschijnlijk nodig zijn bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid, nadat orkaan Irma is gepasseerd. Naar het zich laat aanzien, zo bevestigt de meteoroloog van het KNMI, zal het oog van de orkaan inderdaad recht over Sint Maarten trekken. Dat bericht maakt de deelnemers aan het overleg enigszins ongerust over wat er te gebeuren staat.

### Orkaanseizoen in het Caribisch gebied

De maanden juni tot en met oktober zijn voor het Caribisch gebied het zogenoemde 'orkaanseizoen'. Jaarlijks ontwikkelen zich op de Atlantische Oceaan gemiddeld zestien tropische stormen die via het Caribisch gebied naar Midden-Amerika of de kust van de Verenigde Staten trekken. Oorzaak van de tropische stormen zijn actieve West-Afrikaanse moessons, die in combinatie met zeer hoge zeewatertemperaturen aan het einde van de zomer tot buiencomplexen leiden. Ook orkaan Irma ontstaat uit zo'n buiencomplex voor de kust van Afrika en trekt op 29 augustus 2017 als tropische storm de Atlantische Oceaan op. Al binnen één dag heeft hij zich ontwikkeld tot een orkaan van categorie 2.<sup>2</sup>

Op dinsdagmorgen 5 september meldt het Amerikaanse *National Hurricane Center* dat orkaan Irma is uitgegroeid tot een categorie 5 orkaan. De overheden en bewoners van Saba, St. Eustatius en Sint Maarten bereiden zich die dag op het ergste voor. Nadat al eerder boten uit het water zijn gehaald, worden scholen en bioscopen als schuilplaats in gereedheid gebracht, operaties in ziekenhuizen uitgesteld en vluchten geannuleerd. Bewoners slaan water en voedsel in om het hoognodige in huis te hebben.<sup>3</sup> Degenen die vrezen dat hun huis door de orkaan ernstige schade zal oplopen, kunnen – wanneer de orkaan passeert – in een opvanglocatie terecht.

Die dinsdag is er om 16.00 uur een tweede WIT-overleg. Deelnemers aan het overleg (KNMI, DCC-IenW, NCC, LOCC, DCC-BZK, DCC-Defensie, DCC-EZ en vertegenwoordigers van Saba en St. Eustatius) melden elk de stand zaken en wat er eventueel aan voorbereidingen nog nodig is. Gemeld wordt dat Defensie schepen aan het beladen is met voorzieningen die woensdag of donderdag ter plaatse kunnen zijn. Er zijn op dat moment, zo meldt het DCC-BZK, nog geen afspraken vastgelegd over hoe in de nafase met de schade als gevolg van de orkaan zal worden omgegaan. Zeer waarschijnlijk zal de orkaan in ieder geval tot uitval van elektriciteit en communicatievoorzieningen

2 KNMI, 12 september 2017. Nieuwsbericht: De zware orkanen Irma en José. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/de-zware-orkanen-irma-en-jose>.

3 AD, 5 september 2017. Nieuws buitenland: Orkaan Irma koerst met maximale kracht op Sint Maarten af. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.ad.nl/buitenland/orkaan-irma-koerst-met-maximale-kracht-op-sint-maarten-af-af9f7bia/>.

leiden. Wanneer orkaan Irma de eilanden is gepasseerd, zal het dus lastig worden een beeld te vormen van de situatie.

De volgende dag, op woensdag 6 september om 13.00 uur Nederlandse tijd (07.00 uur lokale tijd), trekt het oog van orkaan Irma met windsnelheden tot 298 km/uur over Sint Maarten.<sup>4</sup> Ook de zuidelijker gelegen eilanden Saba en St. Eustatius ondervinden gevolgen van het natuurgeweld. Het is hopen op informatie: hoe zwaar heeft orkaan Irma de eilanden geraakt? Omdat op de eilanden alle communicatiemiddelen zijn uitgevallen, duurt het lang voordat enige informatie Nederland bereikt.

Op donderdagochtend 7 september verschijnen de eerste beelden, voornamelijk via de (Amerikaanse) media. Daarnaast heeft een helikopter van de Nederlandse marine een vlucht over het getroffen gebied gemaakt.<sup>5</sup> Naar het zich laat aanzien lijkt de schade op Saba en St. Eustatius relatief mee te vallen. Op Sint Maarten daarentegen is het een ravage en ligt het openbare leven volledig plat. Een groot deel van de gebouwen op Sint Maarten heeft schade opgelopen: ruim 30 procent van de huizen is compleet ingestort en nog eens 20 procent is zwaar beschadigd. Zelfs een aantal stevige bouwwerken is verwoest.<sup>6</sup> Ook de zeehaven en de luchthaven zijn zwaar getroffen en zullen zeker voor enige dagen niet kunnen worden gebruikt.

In de ochtend van donderdag 7 september vindt in Den Haag om 09.00 uur een bijeenkomst plaats van de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb), bestaande uit hogere ambtenaren van onder andere de ministeries van BZK, Defensie, IenW, Buitenlandse Zaken (BuZa) en Justitie en Veiligheid (JenV). Een uur later is er een bijeenkomst van de MCCb, waarmee feitelijk de nationale crisisstruc-

4 Irma is de sterkste orkaan die ooit in de open Atlantische Oceaan is vastgesteld. Zie: KNMI, 12 september 2017. Nieuwsbericht: De zware orkanen Irma en José. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/de-zware-orkanen-irma-en-jose>.

5 Zie bijvoorbeeld *de Volkskrant*, 7 september 2017. Nieuws: Binnenland: 'Lees terug – Orkaan Irma was op Sint Maarten "hell of a ride"'. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.volkskrant.nl/binnenland/lees-terug-orkaan-irma-was-op-sint-maarten-hell-of-a-ride-a4515244/>.

6 Bron: Nederlandse Rode Kruis, Damage Assessment Sint Maarten, 12 september 2017.

tuur is ingesteld. Tijdens deze bijeenkomsten vindt overleg plaats over de noodhulp die vanuit Europees Nederland georganiseerd zal worden.<sup>7</sup>

Naar later blijkt heeft orkaan Irma op het Nederlandse deel van het eiland vier dodelijke slachtoffers tot gevolg.<sup>8</sup> Het Rode Kruis maakt verder melding van 150 gewonden.

### Sint Maarten

Het eiland Sint Maarten, dat uit een Nederlands deel (Sint Maarten) en een Frans deel (Saint-Martin) bestaat, is in totaal 87 km<sup>2</sup> groot. Het Nederlandse deel – dat met een oppervlakte van 35 km<sup>2</sup> ongeveer even groot is als Vlieland – telt officieel 40.000 inwoners, maar kent daarnaast ook een groot aantal (naar schatting 30.000) ongedocumenteerden (veelal Haïtianen). In economisch opzicht is het eiland volledig afhankelijk van toerisme. In de haven van de hoofdstad van het land Sint Maarten, Philipsburg, meren jaarlijks vele cruiseschepen aan: in 2016 arriveerden over zee 1,6 miljoen toeristen op het eiland. Daarnaast doen nog eens 1,5 miljoen toeristen per jaar via de internationale luchthaven (die eveneens op het Nederlandse deel ligt) het eiland aan. Op het Franse deel ligt een kleinere luchthaven, die vooral dient voor de verbinding met het Franse Guadeloupe.



7 Tot 14 september zullen de MCCb en ICCb nog respectievelijk vier en zeven keer bijeenkomen.

8 Eén overledene zou waarschijnlijk een natuurlijke dood zijn gestorven.

### 12.2.2 De eerste noodhulp

Voor de informatievoorziening over de situatie op Sint Maarten is Europees Nederland de eerste dagen vooral afhankelijk van berichtgeving in de media en van Nederlandse militairen die in het gebied aanwezig zijn. Zij inventariseren ter plaatse de schade en maken een zogenoemde *damage assessment* op. Naast Nederlandse militairen zijn er (of arriveren) die eerste dagen op Sint Maarten tal van internationale hulporganisaties, waaronder het Rode Kruis, de VN-organisatie voor Rampen Assessment en Coördinatie (UNDAC), de *Pan American Health Organisation* (PAHO) en het *Urban Search and Rescue Team* (USAR.NL).

Omdat het dak van het ziekenhuis zwaar gehavend is en er geen schoon drinkwater is, kunnen patiënten die acute zorg nodig hebben niet meer in het ziekenhuis terecht. Onder hen zijn ook in totaal 65 nierdialyse-patiënten afkomstig van Sint Maarten, Saba en St Eustatius. Binnen 24 tot 36 uur na orkaan Irma zouden zij opnieuw gedialyseerd moeten worden. Op basis van urgentie worden zij ingedeeld in drie groepen. De eerste, meest kwetsbare, groep wordt op 8 september door Defensie per vliegtuig overgebracht naar Aruba. Later die dag en op 9 september volgen de twee andere groepen. De patiënten zouden zeker zo'n twee maanden op Aruba moeten blijven, omdat zolang het ziekenhuis op Sint Maarten niet (volledig) kan worden gebruikt (De Jong, 2017).

Ook assisteren Nederlandse militairen op verzoek van de gouverneur van Sint Maarten bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid; op het eiland vinden diverse plunderingen plaats (hele winkels worden leeggeroofd en toeristen worden bestolen).

De noodhulp aan Sint Maarten wordt bemoeilijkt door de dreiging van nieuwe orkanen. Zo is er bezorgdheid over de mogelijke koers en kracht van orkaan José, die zaterdag 9 september de Caribische eilanden zal bereiken. Een complicerende factor is dat de inwoners van Sint Maarten moeilijk over de komst van orkaan José kunnen worden geïnformeerd, nu vrijwel alle communicatiemiddelen zijn uitgevallen. Om hen op de hoogte te stellen, wordt eerst vanaf marineschepen met een verdragende geluidsinstallatie de komst van orkaan José verkondigd. Op 9 september verzorgt het KNMI via de op dat moment in de lucht

zijnde radiostations *Trans World Radio* en *Laser 101* het weerbericht. Het nieuws verspreidt zich daarmee alsnog snel over het eiland. Uiteindelijk blijkt de impact van orkaan José alleszins mee te vallen en worden na het passeren van deze orkaan door onder andere de Amerikaanse, Canadese en Nederlandse autoriteiten in totaal enkele duizenden toeristen geëvacueerd.

Op maandag 11 september reist een liaison van het ministerie van BZK naar Sint Maarten ten behoeve van de hulpverlening ter plaatse. Hij wordt vergezeld door een liaison van het ministerie van IenW. Samen vormen zij op Sint Maarten het ‘team Arkenbout’, dat in de loop van enkele dagen zal uitgroeien tot een groep van dertien personen van verschillende ministeries: BZK, IenW, JenV en Defensie. Voor hun onderkomen kunnen zij gebruikmaken van de voorzieningen van Defensie, al betekent dit dat diegenen die als eerste arriveren in beslapen bedden slapen. (Verderop in dit hoofdstuk is van een van hen een persoonlijk ‘reisverslag’ opgenomen.) Omdat op Sint Maarten de communicatiemasten en elektriciteit zijn uitgevallen, is er maar een zeer beperkte mogelijkheid tot informatie-uitwisseling tussen de liaisons op Sint Maarten en hun collega’s in Den Haag.

### *Luchthaven*

Al enkele uren nadat orkaan Irma is gepasseerd, is duidelijk dat de schade aan de internationale luchthaven van Sint Maarten groot is. Militairen ter plaatse melden dat de luchthaven onder water staat, apparatuur zwaar beschadigd is en brokstukken verspreid liggen rond het terminalgebouw. Ook de hekken die de omheining vormen zijn omgewaaid en zijn daarmee een gevaar voor eventueel landende of opstijgende vliegtuigen. In Den Haag wordt nagegaan wat noodzakelijk is om de luchthaven weer in gebruik te kunnen nemen.<sup>9</sup>

9 Op grond van regelgeving van de *International Civil Aviation Organization* (ICAO) van de Verenigde Naties is Nederland verplicht om de luchthavens van de Caribische eilanden (en dus ook die op Sint Maarten) in te richten volgens bepaalde internationale standaarden. Als een van de luchthavens op de zes eilanden niet voldoet aan de internationale voorwaarden, dan worden de andere luchthavens ook ‘op rood’ gezet. Op 7 september blijkt dat de *Federal Aviation Administration* (FAA) het hoge luchtruim boven Sint Maarten (tijdelijk) heeft gesloten. Na tussenkomst van de directeur Luchtvaart van het ministerie van IenW wordt nog diezelfde dag het hogere luchtruim weer opengesteld.

Om het vliegveld te herstellen, worden militairen gevraagd met de eerste werkzaamheden te beginnen: de landingsbaan wordt opgeruimd en de omheining wordt provisorisch gerepareerd met prikkeldraad.<sup>10</sup> Ter ondersteuning van de werkzaamheden arriveert op dinsdag 12 september een luchtvaartexpert van IenW (Gendaram & Felter, 2017). Heel snel gaan de herstelwerkzaamheden niet, ook omdat deze in afstemming met de directeur van het vliegveld dienen plaats te vinden. De luchthaven kan mede daarom de eerste dagen alleen voor militaire vluchten en voor vluchten ten behoeve van humanitaire hulp worden gebruikt.

### *Zeehaven*

Hoewel in de eerste dagen veel aandacht uitgaat naar het herstel van de luchthaven, is het herstel van de zeehaven van Sint Maarten in feite van groter belang. Via de haven worden niet alleen levensmiddelen, maar ook bouwmaterialen geleverd die nu hard nodig zijn voor herstelwerkzaamheden. Net als de luchthaven heeft ook de zeehaven van Sint Maarten grote schade opgelopen. Aanlegsteigers zijn zwaar beschadigd en in de vaargeul liggen gezonken boten en containers. Militairen beginnen ook hier met de eerste werkzaamheden. Onderwijl schakelt Rijkswaterstaat een wrakkenbergingssteam in dat toevallig al in het Caribisch gebied is. Op donderdagmiddag 14 september komt het wrakkenbergingssteam vanuit Curaçao op Sint Maarten aan. Met een kraan worden gezonken schepen en containers uit de vaargeul gehaald en worden herstelwerkzaamheden aan de kade verricht. Vanwege de komst van orkaan Maria (op 19 september) moeten de reparaties aan de haven tijdelijk worden stilgelegd. Als gevolg van de deining die orkaan Maria teweegbrengt, komen opnieuw obstakels (zoals containers) in de haven van Sint Maarten te liggen en moeten daarna opnieuw bergingswerkzaamheden worden verricht.

### *Drinkwatervoorziening*

Natuurlijk heeft ook de drinkwatervoorziening op de getroffen eilanden grote prioriteit. Twee à drie dagen na orkaan Irma ontvangt Den Haag hierover informatie. Berichten van Defensie geven aan dat de schade aan de drinkwaterinstallaties op Sint Maarten meevalt: de drinkwater-

<sup>10</sup> Vanuit Nederland wordt later nieuw hekwerk en meteomateriaal geleverd.

fabrieken, waar zeewater wordt omgezet in drinkwater, staan er nog. Pas op een later moment wordt duidelijk dat het drinkwater onbruikbaar is geraakt, omdat belangrijke onderdelen (leidingen en reservoirs) door de storm kapot zijn geslagen. Op vrijdag 8 september brengen de marineschepen de Zr. Ms. Pelikaan en de Zr. Ms. Zeeland een eerste lading flessen met drinkwater.<sup>11</sup> Ook wordt een kleine osmose-installatie (zijnde een nooddrinkwatervoorziening die zeewater omzet in drinkwater) afgeleverd. Tevens zorgt het ministerie van IenW voor nog eens twee schepen volledig gevuld met drinkwaterflessen.

Op 11 september besluit het ministerie van IenW nog drie osmose-installaties naar Sint Maarten te brengen. Op woensdag 13 september staan deze op het militaire vliegveld in Eindhoven gereed voor direct transport. Anders dan is afgesproken in het ICCb-overleg wordt echter het defensievliegtuig omgebouwd voor troepentransport en vertrekt het zonder de osmose-installaties; deze blijken nog op het vliegveld te staan. Om geen verdere vertraging op te lopen, besluit het ministerie van IenW, in samenspraak met het ministerie van BZK, voor het transport van de osmose-installaties zelf een vliegtuig (Antonov) te charteren. Richting Defensie wordt aangegeven dat dit vliegtuig moet worden beladen met de nooddrinkwatervoorziening. De osmose-installaties blijken echter net diezelfde dag door Defensie naar Curaçao te zijn vervoerd, dat in die dagen als tussenstop fungeert.<sup>12</sup> Vandaaruit moeten ze dan nog wel per boot naar Sint Maarten worden gebracht. Op 22 september meert het marineschip Zr. Ms. Pelikaan aan op Sint Maarten, met aan boord de drie osmose-installaties. De opbouw van de eerste installatie (inclusief opslagtanks) duurt daarna nog een kleine week.<sup>13</sup> Op zondag 1 oktober is de osmose-installatie operationeel en worden opvouwbare jerrycans, waterzakken en flessen uitgedeeld, zodat mensen het water naar huis kunnen transporteren. Vanwege de stormloop van mensen, die als eerste of zo veel mogelijk water willen meenemen, is politie-inzet nodig. Diezelfde zondag arriveert het marineschip

11 Op een later moment zal nog tweemaal drinkwater op Sint Maarten worden geleverd.

12 De gecharterde capaciteit werd diezelfde dag nog gevuld met opvouwbare jerrycans in diverse maten. Daarmee werd tegemoetgekomen aan de dringende hulpvraag (van o.a. het Rode Kruis) naar levering van distributiemateriaal voor drinkwater. Later werden met een tweede Antonov nog een tiental kleine wateropslagtanks naar Sint Maarten overgebracht.

13 De twee andere osmose-units zijn uiteindelijk niet ingezet en in december 2017 als retourvracht met de Zr. Ms. Karel Doorman weer naar Nederland gebracht.



Zr. Ms. Karel Doorman met nog eens vier pallets met waterzakken en vijfhonderd ton jerrycans gevuld met drinkwater.<sup>14</sup>

### *Afvalverwerking*

Omdat op het eiland de elektriciteit is uitgevallen, is veel van het voedsel dat de bevolking had ingeslagen, bedorven geraakt. Mensen hebben daarom de inhoud van hun koelkasten en diepvrieskisten maar op straat gelegd. Vanwege de hoge luchtvochtigheid en de hoge temperaturen dreigen risico's voor de volksgezondheid te ontstaan. Een lokale GGD-arts uit hierover zijn zorgen aan de liaison van het ministerie van IenW, dat voor de afvalverwerking verantwoordelijkheid draagt. Om iets aan de afvalproblematiek te doen, worden op basis van een hulpvraag uit Sint Maarten twee gereviseerde vuilniswagens aangeschaft en met prioriteit naar het eiland overgebracht. Deze komen op 19 september per vliegtuig aan op Curaçao en bereiken enkele dagen later Sint Maarten. Op 30 september volgen per vliegtuig een spuitlanswagen en drie bobcats en een grote hoeveelheid chloorbleekloog en ongebluste kalk. De voertuigen vormen tezamen een zogenoemde 'waste train': de bobcats schuiven het organisch afval bij elkaar, waarna het per vuilniswagen wordt afgevoerd. Vervolgens wordt met de spuitlanswagen de straat gereinigd en gedesinfecteerd met chloorbleekmiddel. Waar verwijdering van het organisch afval niet mogelijk is (zoals op de vuilstortplaats) wordt ongebluste kalk ingezet om het rottingsproces te versnellen. Op een later moment zal een particuliere dienstverlener worden gevraagd een geurbestrijdingsmiddel te leveren tegen de stank.

## 12.3 Complexe bestuurlijke verhoudingen en dwarsverbanden

De orkaan die op 6 september 2017 over Sint Maarten raasde, was daadwerkelijk een ramp. Het aantal doden en gewonden viel, gezien de omvang, relatief mee, maar de materiële schade was enorm. Daarnaast ondervonden ook Saba en St. Eustatius zowel direct als indirect de gevolgen van het orkaangeweld. Er was sprake van een ramp in het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden.

<sup>14</sup> Van de vijfhonderd ton drinkwater is uiteindelijk driehonderd ton doorgezet naar Dominica.

### Het Koninkrijk der Nederlanden

Sinds 10 oktober 2010 vallen onder het Koninkrijk der Nederlanden vier landen, te weten Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Van deze landen bestaat Nederland uit een Europees Nederland (hierna: Nederland) en Caribisch Nederland, dat uit drie eilanden bestaat: Bonaire, St. Eustatius en Saba. De status van deze zogenoemde 'BES-eilanden' is vergelijkbaar met die van gemeenten in Nederland. Bij afwezigheid van een provinciaal bestuur staan zij echter onder toezicht van een Rijksverteenwoordiger.

Voor de BES-eilanden gelden grotendeels dezelfde wetten als voor (Europees) Nederland. De vroegere Antilliaanse wetgeving is gaandeweg vervangen door Nederlandse wetgeving, die weliswaar veelal in aparte wetten is vastgelegd. Daarnaast is er een aantal (soms opmerkelijke) verschillen. Zo mogen inwoners van de BES-eilanden hun stem uitbrengen bij de Tweede Kamerverkiezingen, maar is de munteenheid de dollar en geldt er een ander belastingtarief.

De landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn zelfstandige landen. Omdat zij met Nederland onder het Koninkrijk der Nederlanden vallen, zijn er afspraken en verdragen vastgelegd die alle vier de landen aangaan. De basis vormt het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, kortweg het Koninkrijksstatuut geheten. Daarnaast zijn er Rijkswetten die voor het hele koninkrijk gelden, zoals de Rijkswet op het Nederlanderschap die bepaalt wanneer iemand in aanmerking komt voor de Nederlandse nationaliteit.

Het feit dat zowel Sint Maarten als twee BES-eilanden door deze ramp getroffen werden, leidde tot de nodige bestuurlijke onduidelijkheid en tot een complexe situatie die nauwelijks uit te leggen bleek. Op de BES-eilanden waren er weldegelijk plannen, afspraken en relaties met Europees Nederland opgebouwd in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Veel complexer lag de relatie met Sint Maarten. Als autonoom land binnen het koninkrijk is Sint Maarten in principe zelf verantwoordelijk voor de planvorming en voorbereiding op een dergelijke rampsituatie. Nu staat het Caribisch gebied bekend als een 'hurricane prone area', maar Sint Maarten had weinig voorbereid en werkte met deels verouderde plannen. Anderzijds waren de ernst en de omvang van deze ramp zodanig dat zelfs bij een optimale voorbereiding geen wonderen zouden mogen worden verwacht. Ook elke willekeurige (kleine) gemeente in (Europees) Nederland zou na een categorie 5 orkaan behoorlijk 'van de kaart' zijn geweest.

In het vervolg van dit hoofdstuk beschouwen wij de hulpverlening aan het getroffen gebied vanuit verschillende invalshoeken. Allereerst

komt de internationale context aan bod. Vervolgens gaan we in op de bestuurlijke relatie tussen Nederland en Sint Maarten en ten slotte op de hulpverlening ter plaatse.

## 12.4 Analyse

### 12.4.1 *De internationale context*

Nadat orkaan Irma over Sint Maarten getrokken was, streken vele hulpverleners van een groot aantal verschillende organisaties op het eiland neer. Sommigen, waaronder de Nederlands militairen, waren al voordien op het eiland of in de omgeving (i.c. Curaçao) gestationeerd. Eenieder deed wat hem of haar vanuit de taakstelling van de eigen organisatie ingegeven werd. De bedrijvigheid van hulpverlenende organisaties is een verschijnsel dat zich vaak bij rampsituaties vertoont, zoals na de aardbevingen in Haïti (2010) en Italië (2009 en 2016) en de tsunami's op onder meer Thailand (2004) en, meer recent, Sulawesi (2018).

Op 9 september arriveerde op Sint Maarten een verkenningsgroep van USAR.NL; twee dagen later volgden ruim zestig teamleden. Samen met de lokale overheid werd van dag tot dag bepaald waar hun hulp het meest gewenst was (Heinen, 2017). Met de lokale brandweer gingen zij de wijken in om bijvoorbeeld minder zelfredzamen te helpen bij het (provisorisch) repareren van hun woning. Bij de luchthaven en de zeehaven werd een vertrek- en aankomstcentrum ingericht en ook werd ondersteuning verleend om de brandweer- en ambulancezorg weer op de rit te krijgen. Verder werd veel energie gestoken in het weer gereedmaken van scholen, zodat deze begin oktober gewoon weer zouden kunnen beginnen.

Welhaast vanzelfsprekend was ook het Rode Kruis als internationale hulporganisatie op het eiland aanwezig. Onder die vlag werden tal van activiteiten verricht. Medewerkers voorzagen inwoners van drinken, voedsel en een verblijfplaats en brachten met behulp van drones de schade aan huizen in kaart (Hamers & De Voogd, 2017). Ook stelden zij alles in het werk om familieleden te traceren die, vanwege de uitval van communicatiemiddelen, elkaar uit het oog verloren waren. Daarbij werd gebruikgemaakt van het enige radiostation dat nog operationeel was en werd tegelijk de website 'ikbenveilig.nl' gepromoot. Daarnaast

waren er andere hulporganisaties, veelal met een christelijke grondslag en voor een deel overgekomen vanaf het Amerikaanse continent, die hulpacties opzetten. Ook zij brachten de noden van de bevolking in kaart en voorzagen in primaire levensbehoeften.

Dan waren er nog de organisaties opererend onder de vlag van de Verenigde Naties (VN), zoals de PAHO en UNDAC. Laatstgenoemde was op verzoek van het Nederlandse ministerie van BuZa met vier teamleden naar Sint Maarten afgereisd om een *damage assessment* en een *recovery plan* op te stellen. Ook had UNDAC een belangrijke rol in de totstandkoming van een nationaal operationeel coördinatiecentrum (NOCC). Dat het aan coördinatie ontbrak, was voor iedereen die bij de hulpverlening betrokken was wel duidelijk, maar daar was, zeker die eerste dagen, weinig aan te doen.

Na ongeveer een maand, zo in de eerste week van oktober, keerden veel hulpverleners weer huiswaarts; de belangrijkste voorzieningen waren op poten gezet. Ondersteuning bij de wederopbouw, met name in financiële zin, bleef uiteraard nodig en rond die tijd speelde de vraag of ook de Europese Unie (EU) hierin zou voorzien. Voor Saint-Martin, dat deel uitmaakt van Frankrijk, was dat vanzelfsprekend, maar omdat Sint Maarten ten opzichte van Nederland een andere staatsrechtelijke status heeft, kon het geen aanspraak maken op het Europese Solidariteitsfonds. Voor de voorzitter van de Europese Commissie, Jean-Claude Juncker, was echter al vrij snel duidelijk dat het staatsrechtelijke onderscheid de hulpverlening niet in de weg mocht staan. Hij zegde ook aan Sint Maarten EU-gelden toe.<sup>15</sup>

#### 12.4.2 Bestuurlijke verhoudingen Nederland-Sint Maarten

##### *Wie neemt de leiding?*

Voor Nederland was het lastig manoeuvreren richting Sint Maarten. Al snel bleek dat het land zwaar getroffen was en ook dat het bestuur van het land ernstig ontregeld was. De eerste dagen was er vanuit Neder-

15 In september 2018 maakte Europees Parlementslid Agnes Jongerius zich boos dat er een jaar na dato weinig terecht zou zijn gekomen van de Europese steun die was toegezegd. Zie NOS, 5 september 2018. Buitenland: Agnes Jongerius: waar blijft EU-geld voor Sint Maarten? Op 5 november 2018 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2249044-agnes-jongerius-waar-blijft-eu-geld-voor-sint-maarten.html>.

land nauwelijks contact met de autoriteiten van Sint Maarten mogelijk. Dat het gezag door Nederland zou worden overgenomen, was echter van beide zijden geen aantrekkelijke optie. Er moest een werkbare relatie worden gevonden. De vraag die zich daarbij aandiende, was allereerst welk Nederlands ministerie de leiding over de hulpverlening aan Sint Maarten op zich zou (moeten) nemen.

Het ministerie van Defensie heeft van oudsher veel kennis van de situatie in het Caribisch gebied en is daar ook permanent aanwezig. De defensieorganisatie staat immers ten dienste van het gehele Nederlandse Koninkrijk. Defensie was dan ook al vanaf de eerste dag met een aanzienlijk aantal militairen ter plaatse en leverde op diverse fronten – bij de ordehandhaving, het vaststellen van de schade en het verlenen van noodhulp – een belangrijke bijdrage. Een aansturende rol voor het gehele hulpverleningsproces zou echter niet bij Defensie passen. Maar bij welk ministerie dan wel?

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft veel ervaring met het organiseren van internationale hulp en bijstand voor Nederlanders overzee. Maar omdat Sint Maarten voor Nederland officieel geen buitenland is, hield het ministerie zich op gepaste afstand. Zo kon bijvoorbeeld voor de getroffen eilanden in het Caribisch gebied geen negatief reisadvies worden afgegeven, terwijl de situatie daar natuurlijk wel naar was. Wel nam het ministerie van BuZa zijn rol in de afstemming met Frankrijk over de hulpverlening aan het Franse deel van het eiland, dat voor de aanvoer van hulpgoederen van de zeehaven in Philipsburg afhankelijk was.

Andere ministeries die met betrekking tot Sint Maarten een rol hadden, waren de ministeries van IenW en van VWS. Omdat op Sint Maarten zowel de haven, de luchthaven alsook de drinkwatervoorziening zwaar beschadigd was, had het ministerie van IenW – met het daaronder ressorterende Rijkswaterstaat dat (eveneens) het gehele koninkrijk ten dienste staat – op het eiland veel werk te verzetten. Het ministerie van VWS raakte onder meer betrokken toen bleek dat het ziekenhuis op Sint Maarten niet langer operationeel was en enkele tientallen nierdialysepatiënten voor hun behandeling naar Curaçao moesten worden overgebracht. Gezien hun specifieke taakstelling werd het echter niet vanzelfsprekend geacht dat een van deze twee ministeries de coördinatie op zich zou nemen.

Het ministerie waarvan het – vanwege zijn taakstelling (en ook tenaamstelling) – meest in de rede lag de noodhulp aan Sint Maarten te coördineren, was het ministerie van BZK, waarvan de laatste letter immers voor Koninkrijksrelaties staat. Lastig was echter dat dit ministerie, in vergelijking met eerdergenoemde, nauwelijks enige ervaring op het terrein van crisisbeheersing had. Sinds het aantreden van het eerste kabinet-Rutte (in oktober 2010) zijn de veiligheidsthema's die onder dit ministerie vielen (waaronder crisisbeheersing en het gezag over de politie), overgeheveld naar het ministerie van Justitie, dat sindsdien tevens 'Veiligheid' in zijn naam heeft. Dit ministerie heeft bij nationale rampen formeel een coördinerende rol en onderhoudt in dat kader de relaties met veiligheidsregio's en gemeenten. Onderdeel van het ministerie van JenV zijn onder meer het NCC en het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC). Toch werd aan het ministerie van BZK, en niet aan het ministerie van JenV (toen nog Veiligheid en Justitie geheten), een leidende rol toegedicht, juist vanwege het 'koninkrijks'-element.

In Den Haag nam aldus het ministerie van BZK de leiding en vooral de eerste dagen heeft dit ministerie aan zijn wat oneigenlijke rol moeten wennen. Organisatieonderdelen van het ministerie van JenV waren bijvoorbeeld veel meer gewend in crisissituaties de leiding op zich te nemen en hadden daar ook in dit geval de neiging toe. Gaandeweg, en met de inzet van een groot projectteam, wist echter het ministerie van BZK vorm en inhoud aan zijn 'leading position' te geven. Als geen ander was het ministerie van BZK op de hoogte van alle ins en outs van de onderlinge betrekkingen tussen (Europees) Nederland en Sint Maarten. Met name die kennis was van belang om voorwaarden te stellen aan de Nederlandse ondersteuning bij de wederopbouw van Sint Maarten (zie hierna).

#### *Noodhulp versus wederopbouw*

Na het passeren van orkaan Irma werd de crisisbeheersingsorganisatie van Sint Maarten duidelijk overvraagd. Ook al werd al enige tijd onderkend dat de rampenplannen een actualisatie verdienden, de impact van de ramp was dermate groot dat het ook met een solide crisisbeheersingsorganisatie (zoals wij die in Nederland kennen) een behoorlijke uitdaging zou zijn geweest om de hulpverleningsoperatie goed in gang te zetten. Omdat Sint Maarten zo hard was geraakt, was het bestuur

onvoldoende in staat om de eigen hulpvraag te formuleren. Dat leidde tot enig gemor van de zijde van Europees Nederland, omdat – in ieder geval in de beleving – het lange tijd onduidelijk bleef welke hulp zou kunnen worden geboden.

In het hulpaanbod vanuit Europees Nederland werd al in een vroeg stadium onderscheid gemaakt tussen enerzijds noodhulp en anderzijds ondersteuning bij de wederopbouw. Al tijdens het eerste overleg van de ICCb op 7 september werd hierover gesproken. Voor het gehele proces van noodhulpverlening is het van groot belang geweest dat premier Rutte al bij aanvang aangaf dat Sint Maarten ‘bij ons’ hoort en onvoorwaardelijk hulp zou worden geboden. Aan noodhulp, waaronder werd verstaan al datgene wat er acuut nodig was om basisvoorzieningen (drinkwater, de haven en de luchthaven) weer te laten functioneren, werden geen restricties verbonden.

De noodhulp zou echter niet eindelijk kunnen doorgaan; op enig moment zou noodhulp overgaan in ondersteuning bij de wederopbouw. Daaronder viel ‘alles wat nodig zou zijn om zaken in een betere staat te brengen, zodat het voor de langere termijn minder kwetsbaar zou zijn’. Hoewel daarmee het onderscheid tussen noodhulp en wederopbouw over het algemeen helder was, bleef de vraag wat onder ‘noodhulp’ en wat onder ‘wederopbouw’ moest worden verstaan, zo op momenten aanleiding geven tot discussie. De directeur van de luchthaven op Sint Maarten wenste bijvoorbeeld het hekwerk dat door orkaan Irma was vernield, met nieuw bouw materiaal te herstellen. Dat vergde niet alleen veel tijd, het was ook de vraag of het werkelijk nodig was. Omdat er veel aan was gelegen dat het vliegveld weer zo snel mogelijk operationeel zou zijn, is met prikkeldraad een min of meer provisorisch hekwerk aangebracht.

Het onderscheid tussen noodhulp en wederopbouw was om verschillende redenen zowel voor Sint Maarten als voor de Haagse ministeries relevant. Zo gelden er voor noodhulp soepeler voorwaarden wat betreft de aanbesteding van goederen en diensten; zodra ondersteuning bij de wederopbouw in zicht zou komen, werden de financiële voorwaarden en procedures ingewikkelder. Verder was tussen de Haagse ministeries onderling afgesproken dat de kosten voor noodhulp ten laste zouden komen van het ministerie van BZK;<sup>16</sup> de kosten

16 Hierbij werd wel als uiterste termijn 1 december vastgesteld.

die daarna ten behoeve van de wederopbouw zouden worden gemaakt, zouden door de afzonderlijke departementen worden gedragen. Bovendien zou aan Sint Maarten slechts onder bepaalde voorwaarden ondersteuning bij de wederopbouw worden verleend. Hierover werd voor het eerst in de Rijksministerraad van 12 september gesproken.<sup>17</sup> Op dat moment wreekte zich dat er indertijd geen heldere afspraken waren vastgelegd hoe de verschillende landen binnen het koninkrijk invulling zouden geven aan artikel 36 van het Koninkrijksstatuut, waarin staat dat de vier landen ‘elkaar onderling hulp en bijstand verlenen’. Nederland wilde Sint Maarten zonder meer ondersteunen, acuut in de vorm van noodhulp en meer structureel bij de wederopbouw. Wat betreft die meer structurele hulp bood de ramp echter een kans om ongewenste ontwikkelingen aldaar te beïnvloeden. De bestuurlijke verhoudingen tussen Nederland en Sint Maarten waren al langere tijd gespannen. Vanwege de argwaan over corruptiepraktijken werden aan die meer structurele hulp twee voorwaarden verbonden: Sint Maarten diende een integriteitskamer in het leven te roepen om corruptie tegen te gaan en grenscontroles in te stellen. Verder zou de Wereldbank als onafhankelijke derde toezicht houden op de manier waarop de hulp-gelden zouden worden besteed. Niet geheel onbegrijpelijk wekte het bij de regering van Sint Maarten wrevel dat deze voorwaarden werden gesteld.

### 12.4.3 *Hulpverlening ter plaatse*

Bijna alles op Sint Maarten was geraakt en beschadigd door de woestende werking van orkaan Irma. Gedurende een aantal dagen functioneerde er vrijwel niets meer normaal. Het was voor iedereen eerst en vooral een situatie van overleven. De ramp trof feitelijk alle bewoners van het eiland en daarmee ook al diegenen die daar een professionele taak hadden te vervullen: politiemensen, ambtenaren, ministers en dergelijke. Het wekt geen verbazing dat de eerste dagen de thuisrol prevaleerde boven de professionele taak. Het was mede om die reden dat de afstemming vanuit het buitenland met lokale autoritei-

<sup>17</sup> De Rijksministerraad bestaat uit de Nederlandse ministerraad en de gevolmachtigd minister van respectievelijk Aruba, Curaçao en Sint Maarten.



ten en hulpdiensten moeizaam verliep: gezagdragers en medewerkers van hulpdiensten en andere instellingen waren gewoonweg afwezig. Pas na enige tijd kwam hier en daar het leven weer wat op gang. Door de enorme verwoestingen was er echter schaarste aan enkele primaire levensbehoeften, zoals drinkwater, en zou het lang duren voordat Sint Maarten deze ramp te boven kwam.

In een situatie waarin alles en iedereen bezig was om het eigen leven weer op orde te brengen, moesten belangrijke infrastructurele voorzieningen worden hersteld. Er werd van buitenaf hulp aangeboden: er kwamen personen van verschillende organisaties (internationaal, maar ook vanuit Nederland) naar met name Sint Maarten. Ook zij hadden daar met de rampomstandigheden te maken. Sommige organisaties zoals het leger, UNDAC en het USAR-team namen – zoals ze dat altijd doen – hun eigen voorzieningen mee: communicatiemiddelen, eten en drinken. Anderen die zich naar het eiland begaven, waren eveneens op die schaarse middelen aangewezen. Aanvankelijk werden zij ondergebracht in vervallen of zwaar beschadigde gebouwen; er was immers ook weinig meer heel. Niet iedereen zal zich dat bij vertrek uit Nederland hebben gerealiseerd. Daarnaast was er nog de dreiging – zowel voor de bevolking als voor diegenen die op Sint Maarten neergestreken waren – dat nieuwe stormen zich tot krachtige orkanen zouden ontwikkelen en dat daardoor opnieuw een onveilige situatie zou ontstaan. Het orkaanseizoen was immers nog maar halverwege. Een ramp betekent terug naar een minimum; voor de lokale bevolking, maar ook voor de hulpverleners.

### **De real life ervaring op Sint Maarten**

*Edith Kuijper, crisisbeleidsadviseur Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*

In de interdepartementale vergadering van zondag 10 september werd besloten dat het ministerie van BZK een liaison richting Sint Maarten zou afvaardigen om ter plaatse de hulpverlening vanuit Europees Nederland te coördineren. Het ministerie van IenW voegde daar een collega aan toe, vanwege de grote infrastructurele schade op het eiland. Binnen enkele dagen kreeg dit koppel versterking van experts van verschillende ministeries op het gebied van onder andere communicatie, ICT, luchtvaart en politietaken. Tezamen vormden zij een klein, hecht team. Eenieder had de nodige werkervaring en een netwerk in het Caribisch gebied.

Doel van het team was ten eerste het verkrijgen van een beeld van de situatie op Sint Maarten, als aanvulling op de assessments die in een eerder stadium door Defensie waren opgesteld. Op basis daarvan kon het – soms overweldigende – hulpaanbod, vanuit zowel Europees Nederland als daarbuiten, in goede banen worden geleid, zodat het op de goede plaatsen terecht kwam. Overigens ging het daarbij ook om Saba en St. Eustatius. Daarnaast voerde het team overleg met de regering van Sint Maarten, waarbij werd getracht de noodhulp niet ‘push’ (aanbod gestuurd) maar ‘pull’ (vraag gestuurd) te maken.

Werken in de crisisbeheersing betekent: vooraf nadenken over eventuele gevolgen en welke maatregelen genomen zouden kunnen worden. Je moet in scenario's kunnen denken en weet hebben van het begrip ‘cascade-effecten’. Op tv en de sociale media kwamen de beelden langs van de enorme ravage die orkaan Irma toebracht. De driedimensionale ervaring ter plekke was echter nog vele malen indrukwekkender, al was het alleen maar omdat de indringende geur van rottende etensresten – cascade-effect #1: niet-werkende koelkasten door uitval van elektriciteit, bij een dagtemperatuur tussen de 25 en 32 graden – een beeldscherm niet bereikt. Omdat naast de elektriciteit ook de zendmasten van Sint Maarten voor een groot deel verloren waren gegaan, werkten telefoons niet. Vrijwel direct werd hier en daar een wifi-sigitaal ingericht, herkenbaar aan de grote groepen mensen die zich rond zo'n punt verzamelden, hangend op trappen en stoepen met alleen een telefoon in de hand. Hoewel het daarmee mogelijk was een situatierapport (sitrap) naar collega's in Europees Nederland te versturen, was van een mondelinge uitwisseling voor het betere onderlinge begrip beperkt sprake. Ook was het van belang het bij ‘platte’ mails te houden; berichten met forse bijlagen kwamen er niet doorheen. Een satelliettelefoon bleek in dit soort tijden een uitkomst en de ervaring leerde dat bellen ermee het beste lukt als de beller buiten staat en er geen wolken zijn. Een counterpart kon niet ‘spontaan’ contact leggen wanneer je binnen zat. ‘Afspraak is afspraak’ werd een belangrijk mantra: als je elkaar gedurende de dag op geen enkele wijze kunt bereiken, moet je zorgen dat je op het afgesproken tijdstip op de afgesproken plaats bent.

Na een lange werkdag deed cascade-effect #2 zich voor: de uitdaging van het opladen van de mobiele en satelliettelefoons. Hotels, ziekenhuizen, sommige burgers en ook de aanwezige Defensie-eenheden beschikten over generatoren, waarmee enige continuïteit in de elektriciteitslevering kon worden gegarandeerd. Aanvankelijk was er op het eiland nog een behoorlijke brandstofvoorraad, waarop de generatoren konden draaien. Ook kon eenieder zich nog met eigen vervoersmiddelen verplaatsen. Toen echter de avondklok werd opgeheven en iedereen de straat weer op mocht,<sup>18</sup> leidde dit spoedig tot cascade-effect #3: grote wachtrijen

18 De avondklok was vrijwel direct na passage van orkaan Irma ingesteld om onrust te voorkomen en snel de eerste noodhulp tot stand te kunnen brengen.

bij de benzinstations. Omdat zowel de haven als de luchthaven zwaar beschadigd en in hoge mate onbruikbaar was, lagen ook andere sectoren qua aanvoer stil. Betalingen moesten cash gebeuren, want geld- en pin-automaten werkten niet, cascade-effect #4. Daarenboven speelde het gebrek aan schoon drinkwater. Hoewel de drinkwaterproductie-eenheid de orkaan goed had doorstaan, waren leidingen en opslagtanks beschadigd, waardoor het drinkwater de burgers niet bereikte of vervuild was. Burgers kregen het advies het water voorafgaand aan gebruik te koken. De reparatie van het drinkwaternet, de opbouw van een tijdelijke productie-eenheid met behulp van osmose en de aanvoer van flessenwater hadden een zeer hoge prioriteit. In ons onderkomen hadden wij zeker een hele week geen stromend water. Wij wisten ons zuinigjes met wat flessenwater en spoelden het toilet door met een emmer zeewater. Over een drinkwatervoorraad beschikken, werd meer dan ooit een belangrijke basisvoorwaarde.

Orkanen worden naar kracht ingedeeld op een vijfpuntsschaal. Het *National Hurricane Centre* omschrijft de gevolgen van een categorie 5 orkaan als volgt:

'Catastrophic damage will occur. Power outages will last for weeks to possibly months. Long-term water shortages will increase human suffering. Most of the area will be uninhabitable for weeks or months.'

Op de eilanden zelf is men zich bewust van het gevaar van orkanen. Lokaal worden de voorspellingen goed in de gaten gehouden en daags tevoren worden ramen dichtgespijkerd en losstaande objecten als vuilnisbakken vastgezet. Hoewel de situatie ernstig was, was de veerkracht van de bewoners bewonderenswaardig. Zo hebben de eilanden Saba en St. Eustatius veel creativiteit aan de dag moeten leggen om alternatieve aanvoerroutes te vinden, toen de voor hun gebruikelijke 'hub'-functie van Sint Maarten verdween. Waar het vasteland bij nood een beroep kan doen op een verbinding met het 'achterland', heeft een eiland daar altijd een schip of vliegtuig voor nodig.

Als teamlid heb ik op Sint Maarten de cascade-effecten van de orkanen Irma en Maria aan den lijve ervaren. Het was belangrijk zelfredzaam te zijn en – met hulp en steun van Defensie – zorg te dragen voor de eigen basisvoorzieningen: water, voedsel, communicatiemiddelen en veiligheid. Ik heb het besef opgedaan dat de werkelijkheid van een ramp zo veel groter is dan tweedimensionale beelden kunnen weergeven. Maar wat was het leerzaam, wat hadden we een teamspirit, en wat is het bijzonder dit te hebben mogen doen!

#### 12.4.4 De gevolgen voor Saba

Saba is – met ongeveer tweeduizend inwoners op dertien km<sup>2</sup> – het kleinste eiland van Caribisch Nederland. Er is een luchthaven, een haven en ook een Amerikaanse medische faculteit met circa vierhonderd studenten. Veel inwoners hebben familieleden en vrienden in andere delen van het Caribisch gebied (Sint Maarten, Puerto Rico, Dominica) of verder gelegen landen (Verenigde Staten, Canada). Tijdens en na het passeren van achtereenvolgens de orkanen Irma, José en Maria maakten zowel mensen op het eiland als familieleden en vrienden daarbuiten zich zorgen hoe het met hun dierbaren gesteld was. Onderstaand doet Fanny de Swarte verslag van de inzet die op Saba is gepleegd om de impact van de reeks van drie orkanen te beperken.<sup>19</sup>

#### De orkanen die (ook) Saba raakten van nabij beschouwd

*Fanny de Swarte, hoofd 'Mission Recovery Irma' bij het Nederlandse Rode Kruis en destijds crisismanagementcoördinator Openbaar Lichaam Saba*

In de dagen voorafgaand aan het passeren van orkaan Irma werden op Saba de nodige voorbereidingen getroffen. Op 1 september startte het voorbereidend beleidsteam.<sup>20</sup> Aan Defensie werd een bijstandsverzoek gedaan; twee dagen voor de komst van orkaan Irma waren dertien extra militairen aanwezig op het eiland. Bewoners sloegen een voorraad in aan voedsel en brandstof, zoals zij gewend zijn te doen voor de komst van een orkaan. Huizen en publieke gebouwen werden dichtgetimmerd; tuinmeubilair en vuilnisbakken binnen- of vastgezet. Besloten werd om – uit voorzorg – gedurende het passeren van de orkaan de elektriciteitsfabriek af te schakelen. Voor het hele eiland werd gratis wifi opengezet, zodat bewoners zo lang mogelijk met de buitenwereld konden communiceren. Ook werd een avondklok ingesteld om mensen te ontmoedigen om tijdens het passeren van de orkaan de straat op te gaan en wellicht door rondvliegend puin gewond te raken. Bewoners werden van de verschillende maatregelen op de hoogte gebracht via een ingesproken boodschap van de gezaghebber (gelijk aan een burgemeester) die via Facebook en WhatsApp werd verspreid. Ook nadien zou het bestuur nog verschillende keren langs die weg met bewoners communiceren.

- 19 Deze paragraaf is een bewerking van een artikel dat eerder verscheen in het *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, 2017, nr. 4.
- 20 De crisisstructuur van Saba bestaat uit twee lagen: het strategische niveau en het tactische niveau zijn verenigd in het beleidsteam. Daarnaast is er een CoPI voor overleg over operationele maatregelen.

Tijdens het passeren van de orkaan zat ik op het politiebureau, een strategische plek op het eiland. Irma trok in een aantal uur over Saba waarbij het eiland vooral te maken kreeg met orkaanwinden. Eerst kregen de dorpen Zion's Hill en Windwardside het zwaar te verduren en na het passeren van het oog over Sint Maarten beukte Irma op de huizen van Sint John's en The Bottom. Tijdens de eerste helft van de orkaan was contact tussen de dorpen nog mogelijk. Op het politiebureau ontvingen we berichten van bewoners bij wie het dak eraf was gevlogen. Binnen zo'n kleine gemeenschap ken je iedereen persoonlijk, maar de wind was te sterk om naar buiten te gaan en te helpen. We moesten wachten totdat de wind enigszins was gaan liggen.

Toen de wind was afgenomen, werd alle capaciteit ingezet om de schade op te maken, de hoofdwegen weer begaanbaar te maken en hulp te bieden. Hoewel de impact van Irma op Saba minder groot was dan op Sint Maarten, verloren meerdere gezinnen hun huis. Van de 700 huishoudens waren er 35 zeer zwaar getroffen; hun huizen waren onbewoonbaar. Ook bedrijven en instellingen hadden ernstige schade. Alle bewoners werd gevraagd mee te helpen met het opruimen van het eiland. Mariniers, medewerkers van de brandweer en politie en vrijwilligers kregen hun opdrachten vanuit het CoPI. Communicatie bleef een grote uitdaging: portofoons, radio's, internet, mobieltjes werkten allemaal niet meer. Contact tussen hulpdiensten was daarom een uitdaging; contact met de buitenwereld niet bestaand.

Nadat de hoofdweg weer begaanbaar was, zag je overal auto's van het telecombedrijf, het energiebedrijf en andere diensten om de infrastructuur weer aan de praat te krijgen. Binnen 24 uur nadat orkaan Irma was gepasseerd, had het grootste deel van het eiland weer stroom. De waterfabrieken waren echter beschadigd en inwoners gaven aan dat in hun cisternen (opvangbakken voor regenwater) veel puin terecht was gekomen. De eerste bijstandsaanvraag die Saba deed, ging dan ook over drinkwater. Winkels hadden nog wel drinkwater op voorraad, maar die zou spoedig opraken.

Ondertussen kwam orkaan José in beeld, waarvan verwacht werd dat deze op 9 september Saba zou passeren. Gelukkig had José weinig impact. Toen dit duidelijk werd, kwam een stroom van evacués van Sint Maarten op gang. Vanwege de situatie aldaar haalde men familieleden (onder wie veel kinderen) op in vissersboten. Het bestuur van Saba besefte dat dit niet tegen te houden viel. Na aankomst op Saba werden evacués geregistreerd en aan bewoners werd gecommuniceerd dat verwacht werd dat familieleden in eerste instantie voor de evacués zouden zorgen. Los van dit alles moest worden nagedacht over personele aflossing. Veel mensen waren al dagenlang in touw. Indrukwekkend was het doorzettingsvermogen van mijn collega's. In mijn beleving wordt iemand vervangen als hij of zij persoonlijk door een ramp getroffen is. Maar voor veel sleutelfunctionarissen op Saba is er geen vervanger. Vanuit Bonaire werd gelukkig versterking voor de brandweer en de politie geleverd; vanuit Europees Nederland kwam een informatiemanager.

Saba was erop voorbereid dat het de eerste dagen niet zou kunnen rekenen op hulp van buitenaf, maar dat Sint Maarten de hub-functie voor de regio voor langere tijd niet kon vervullen, maakte de nafase op Saba extra complex. Een van de hoofddoelen was om zo snel mogelijk de economie weer te herstarten. Daarvoor werden nieuwe logistieke routes gezocht. Er werd contact gelegd met de naburige eilanden Saint Kitts en Puerto Rico, die minimale schade van Irma hadden ondervonden. Zo werd op Puerto Rico bouw materiaal besteld om schade te kunnen herstellen, maar bij de levering ontstond vervolgens vertraging, omdat Puerto Rico kort nadien zwaar getroffen werd door orkaan Maria. Orkaan Maria kondigde zich op 16 september aan en zou op 19 en 20 september ten zuiden van Saba passeren. Wederom werd de stroom uitgeschakeld, werden huizen gebarricadeerd en mensen verzamelden zich in sterke huizen of in opvanglocaties. Waar Irma veel schade aanrichtte door de windsnelheden, veroorzaakte Maria vooral veel waterschade. Ook de haven werd zwaar beschadigd. De weg naar de haven lag bedekt met rotsblokken die van de heuvels naar beneden waren gekomen. De operationele diensten namen opnieuw de nodige maatregelen.

Naderhand bleek het een grote uitdaging om het beeld bij te stellen dat Saba nauwelijks door de orkanen getroffen was. Het klopt dat Saba geluk heeft gehad, maar dit laat onverlet dat Saba in korte tijd door twee stevige orkanen getroffen is. Bewoners hebben de daken van hun huis zien vliegen; kinderen zijn bang voor elke windvlaag. Met man en macht is hard gewerkt om de impact van de orkanen te beperken. De toeristen-sector heeft lang geleden onder de naweeën ervan.

#### 12.4.5 *De gevolgen voor St. Eustatius*

Het eiland St. Eustatius, in totaal 21 km<sup>2</sup> groot, telt ongeveer 3.200 inwoners. Het vliegveld, het F.D. Roosevelt Airport, ligt in een vallei midden op het eiland en kan worden aangedaan met kleinere vliegtuigen. Onder normale omstandigheden worden dagelijks meerdere commerciële vluchten verzorgd door luchtvaartmaatschappij Winair, die haar hub heeft op de Princess Juliana International Airport van Sint Maarten. Naast toerisme is de olieterminal (een los- en opslagplaats voor aardolie) van het Amerikaanse bedrijf NuStar Energy de belangrijkste economische pilaar van St. Eustatius.

In september 2017 werd ook dit eiland in een periode van veertien dagen getroffen door de drie orkanen: Irma, José en Maria. Ook op St. Eustatius veroorzaakte orkaan Irma veel schade: bomen en elektriciteitspalen lagen op de wegen, ongeveer vijftig huizen verloren hun

daken en ook terminaltanks van NuStar werden beschadigd, zij het niet in ernstige mate. Vier mensen raakten gewond. Vanuit Europees Nederland leken de gevolgen op St. Eustatius, in vergelijking met die op Sint Maarten, mee te vallen. Wel raakte het eiland als gevolg van de ravage op Sint Maarten nagenoeg geïsoleerd van de buitenwereld. Door het uitvallen van de zendmast op Sint Maarten kon op St. Eustatius lange tijd geen gebruik worden gemaakt van mobiele telefonie. Ook vielen, vanwege de schade aan het vliegveld en de haven van Sint Maarten, de aan- en afvoerroutes van drinkwater, voedsel en materieel weg (Inspectie JenV, 2018).

Vervolgens bracht orkaan Maria (19 september) op St. Eustatius veel schade toe door hevige regenval. Al op de avond voorafgaand aan de komst van deze orkaan waaide en regende het op St. Eustatius flink. Maria trok op honderd kilometer langs de zuidwestkust van het eiland, die het meest kwetsbaar is omdat daar de drinkwaterfabriek, de elektriciteitsvoorziening en de haven gevestigd zijn. Naast veel wind kreeg het eiland te maken met stormvloed, hoge golven en extreem veel neerslag. Dit verergerde in ernstige mate de erosie van de klif, een stijl deel van het kustgebied waarop het fort 'Fort Oranje' staat, dat voor Nederland van cultuurhistorische waarde is.<sup>21</sup> De klif is dermate instabiel geworden dat stabilisatiemaatregelen noodzakelijk worden geacht om de veiligheid van mensen, gebouwen en infrastructuur te kunnen garanderen.<sup>22</sup> Daarnaast werden ook de haven en de luchthaven behoorlijk beschadigd.

Als gevolg van de reeks orkanen in het Caribisch gebied zaten inwoners en toeristen vast op het eiland; er waren geen evacuatievluchten. In een interview met *NRC Handelsblad* uitte Edris Bennett, lid van het rampencomité van St. Eustatius, haar teleurstelling over het uitblijven van steun vanuit het ministerie van BZK:<sup>23</sup>

'Mijn frustratie is dat er helemaal geen aandacht is voor Statia. [...] Het enige wat wij vragen, is dat er af en toe iets naar Sint-Eustatius komt, zodat de mensen die weg moeten, ook weg kunnen.'

21 Vanaf Fort Oranje op St. Eustatius werd de *First Salute* afgevuurd waarmee Nederland het eerste land was dat de Verenigde Staten erkende.

22 Brief van Staatsecretaris Knops van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, TK 2017-2018 34773, nr. 7.

23 'Sint-Eustatius voelt zich vergeten', *NRC Handelsblad*, 27 september 2017.

Mensen die van het eiland af wilden, moesten zelf een boot of vliegtuig charteren naar het buureiland Saint Kitts, om vanaf daar verder te reizen. Met de chartervluchten van ZVK, de zorgverzekeraar voor Bonaire, Saba en St Eustatius, werden uitsluitend medische patiënten vervoerd.

## 12.5 Afronding

Deze casus is bij uitstek een voorbeeld van een situatie die weliswaar te voorzien was, maar waarover vooraf nauwelijks was nagedacht. Er lagen geen plannen, draaiboeken of scenario's klaar voor het geval Sint Maarten getroffen zou worden door een orkaan. Over de betekenis van artikel 36 van het Koninkrijksstatuut moest à la minuut worden nagedacht en overlegd. Daarnaast moest ter plaatse het nodige worden gepionierd en werden extreem lange dagen gemaakt. Ongetwijfeld hadden zaken bij aanvang gestroomlijnder en efficiënter gekund, maar al doende werd geleerd. Daarbij mag niet vergeten worden dat in een situatie als deze ook plannen en draaiboeken maar van een betrekkelijke waarde zijn.

De nationale crisisbesluitvormingsstructuur, bestaande uit de MCCb en de ICCb, bewees opnieuw haar waarde. Met het bijeenroepen van de MCCb werd de nationale crisisstructuur (impliciet) ingesteld. Naar de mening van het bestuur van Saba had dit eerder gemogen en had – met de komst van orkaan Maria – de nationale opschaling ook langer mogen voortduren.<sup>24</sup> Op Saba bestond daarom de indruk dat de situatie niet serieus (genoeg) werd genomen.

Daarnaast valt niet uit te sluiten dat de aansturing door het ministerie van BZK, vanuit Sint Maartens perspectief, is ervaren alsof het land weer onder het gezag van het oude moederland (Binnenlandse Zaken) werd geplaatst, net zoals dat voor 10 oktober 2010 het geval was. Was deze rol door het ministerie van BuZa ingevuld, dan had dat waarschijnlijk meer recht gedaan aan het gewicht dat Sint Maarten hecht aan de eigen zelfstandigheid en aan de trots die dat met zich mee-

24 Op Saba en op St. Eustatius was de crisisorganisatie al op 1 september 2017 opgeschaald, omdat ter plaatse op dat moment al duidelijk was dat orkaan Irma de krachtigste orkaan in meer dan twintig jaar zou worden.



brengt. Het zou nadrukkelijker hebben bevestigd dat Sint Maarten een zelfstandig land is binnen het koninkrijk dat anders behandeld wilde worden dan de bijzondere gemeenten Saba en St. Eustatius, die een nauwere band met Nederland onderhouden. Toch voelden juist deze eilanden zich ‘vergeten’ omdat in hun ogen alle aandacht naar Sint Maarten uitging.<sup>25</sup>

De voorwaarden die door Nederland werden gesteld aan de financiële steun bij de wederopbouw van Sint Maarten leidden uiteindelijk tot het aftreden van premier Marlin. Zijn positie was onhoudbaar geworden, toen hij zich tegen deze voorwaarden verzette, terwijl het parlement (de Staten) van Sint Maarten zich erin kon vinden. Begin november 2017 volgde tegen premier Marlin en vier van zijn vijf ministers een motie van wantrouwen; daarmee kwam de regering Marlin-II ten val. Na vervroegde verkiezing op 26 februari 2018 werd een nieuwe regering onder leiding van Leona Romeo Marlin gevormd,<sup>26</sup> die de zware taak had aan de wederopbouw invulling te geven.

25 ‘Sint-Eustatius voelt zich vergeten’, *NRC Handelsblad*, 27 september 2017.

26 In de zeven jaar van zijn bestaan heeft Sint Maarten zeven (eerdere) regeringen geteld.



Zoekgebied #AnneFaber verplaatst na vondst fiets, jas, rugzak in #HuisTerHeide PDF: <https://www.vizualism.nl/zoektocht-anne-faber-blokkerpark/> ... #Utrecht

frédéric ruys @fruys

# 13

## De vermissing van Anne Faber

*Menno van Duin, Marije Bakker, Vina Wijkhuijs*

### 13.1 Inleiding

In het najaar van 2017 was Nederland in de ban van de vermissing van Anne Faber, een 25-jarige vrouw uit Utrecht. Na een wekenlange zoektocht werd duidelijk dat zij op een gruwelijke wijze om het leven was gebracht. De dader bleek een 27-jarige man die eerder geweld- en zedendelicten had gepleegd, daarvoor was veroordeeld en nog maar net deelnam aan een re-integratietraject. De vermissing en moord op Anne Faber beheerste begin oktober het nieuws en zou ook later nog een veel besproken onderwerp zijn. De nauwe betrokkenheid van de familie en de spontane hulp van vrienden bij het opsporingsonderzoek waren uniek te noemen.

In dit hoofdstuk gaan wij in op de vraag hoe aan de samenwerking tussen enerzijds de politie en anderzijds de familie en vrienden van het slachtoffer gestalte werd gegeven, wetende dat daar altijd dilemma's of bezwaren aan kleven vanwege de vertrouwelijkheid en zorgvuldigheid waarmee met opsporingsinformatie en bewijsmateriaal moet worden omgegaan. Ten behoeve van dit hoofdstuk is gesproken met verschillende personen bij de politie en met Hans Faber, de oom van Anne. Daarnaast zijn vele mediaberichten geraadpleegd.

### 13.2 Feitenrelaas

Het is vrijdagmiddag 29 september 2017 als de 25-jarige Anne Faber besluit een fietstocht te gaan maken door de provincie Utrecht. Ondanks de slechte weersverwachting vertrekt ze rond 17.00 uur op

haar oma-fiets vanuit Utrecht. Rond 18.15 uur stuurt ze haar vriend een whatsappje waarin ze aangeeft dat ze in Hollandsche Rading is, een dorpje dat tussen Utrecht en Hilversum ligt. Juist op dat moment barst er noodweer los. Ruim een halfuur later stuurt Anne naar haar vriend een selfie die genomen is op de kruising van de Hilversumsestraat en de Amsterdamsestraatweg in Baarn. Op de selfie is te zien dat ze in een regenjas in de regen staat. Ze heeft dan zo'n twintig kilometer gefietst. Als Annes vriend een uur later (om 19.50 uur) een bericht terugstuurt, wordt dit bericht niet gelezen. Hij probeert met Anne contact op te nemen, maar wanneer dit niet lukt, begint hij zich zorgen te maken. Zo ook Annes familie. In de nacht van vrijdag op zaterdag 30 september doen zij bij de politie melding van de vermissing en zoekt de moeder van Anne al met de auto. De politie start direct een onderzoek en constateert dat er geen aanwijzingen zijn die erop wijzen dat Anne een tijdje zou willen verdwijnen. Als zij op zaterdag niet komt opdagen bij een afspraak in Amsterdam, besluit de politie een opsporingsbericht te verspreiden. Diezelfde dag plaatst de vriend van Anne op Facebook een emotionele oproep die massaal (zo'n 130.000 keer) wordt gedeeld.<sup>1</sup> Er wordt een rechercheteam samengesteld dat gesprekken voert met bekenden van Anne en met mensen die haar nog hebben gezien. Ook worden de gegevens van de provider (telefoon) nage trokken. Vooral nog blijft echter onduidelijk waar Anne is en wat haar mogelijk is overkomen.

Op zondagavond 1 oktober start de politie een zoekactie in Baarn, rondom de locatie waar Anne haar selfie maakte. Ook zijn familie en vrienden – mede naar aanleiding van de oproep van haar vriend op Facebook – dan inmiddels met zoeken gestart. Bijgestaan door de politie start op maandag een grote groep van familieleden, vrienden en anderen vanaf Paleis Soestdijk een uitgebreide zoektocht, waarbij vrij systematisch wordt geprobeerd verschillende gebieden te doorzoeken waar Anne waarschijnlijk langs is gekomen. Deze zoekacties leveren aanvankelijk niets op. Gedurende de dagen die volgen blijven politie en burgers zoeken. Ondertussen leveren haar telefoongegevens een dui-

1 Zie 'Leger meezoekers helpt de politie', *NRC Handelsblad*, 3 oktober 2017. In dit artikel geeft een specialist in online zoeken aan dat dit meezoeken geschiedt vanuit een mix van meelevendheid en sensatiezucht.

delijker beeld op waar gezocht moet worden. De media doen uitgebreid verslag van de zaak: niet alleen feiten worden gebracht; soms wordt de zoektocht ook in beeld gebracht en live gevolgd.

Dinsdagmiddag 3 oktober wordt door vrienden langs de Amersfoortseweg in Huis ter Heide een jas gevonden, die mogelijk van Anne zou kunnen zijn. Diezelfde avond zoeken enkele vriendinnen van Anne uit of een dergelijke jas door Anne zou zijn gekocht. Dat blijkt het geval te zijn. De vindplaats wordt afgezet en de politie begint een sporenonderzoek. Ook forensisch onderzoek zal later uitwijzen dat het inderdaad om de jas van Anne Faber gaat. Die avond besteedt het programma *Opsporing Verzocht* aandacht aan de zaak.

De dagen erna blijven groepen burgers naar Anne zoeken en vindt hierover afstemming plaats met de politie. Elke tip en elk gevonden voorwerp dat mogelijk van Anne is of met haar vermissing te maken zou kunnen hebben, wordt onderzocht. Ook worden camerabeelden geanalyseerd in de hoop nieuwe aanknopingspunten te vinden om te bepalen waar en hoe verder te zoeken.

De familie van Anne vindt het allemaal te traag gaan en doet – bij monde van de oom van Anne, Hans Faber, onder andere in *De Telegraaf* een oproep. Hoe langer de familie en vrienden zoeken, hoe groter het zoekgebied wordt. Bij hen breekt het besef door dat zij het zonder ondersteuning van de politie en de inzet van anderen niet zullen redden. Donderdag 5 oktober kopt *De Telegraaf* op de voorpagina: ‘Laat leger naar onze Anne zoeken’. Veel vrijwilligers zijn na vijf dagen zoeken wat uitgeput geraakt, terwijl er nog een groot gebied is dat nog niet is doorzocht. Hans Faber zegt in het interview:<sup>2</sup>

‘[W]e voelen allemaal dat de tijd verstrijkt en het belangrijk is dat het onderzoek nieuwe impulsen krijgt. Dat kan in onze ogen alleen als de zoekacties aanmerkelijk worden uitgebreid en met veel meer mankracht en inzet van technische hulpmiddelen en materiaal plaatsvinden dan tot nu toe.’

Diezelfde donderdag wordt ’s avonds in een vijver in het Blookerpark in Huis ter Heide een fiets aangetroffen die vrijwel zeker van Anne is. De fietst wordt onderzocht en de vijver wordt leeggepompt. RTV Utrecht

2 ‘Zoek ook naar daders’, *De Telegraaf*, 5 oktober 2017.

doet live verslag van het dreggen van de vijver, maar in de vijver worden geen sporen aangetroffen die naar Anne leiden. Wel wordt de volgende dag een rugzak gevonden die op de rugzak van Anne lijkt. Ook wordt die dag bevestigd dat de gevonden jas inderdaad van Anne is.

Inmiddels is het een week geleden sinds Anne werd vermist. De zoekacties gaan onverminderd door. Op maandag 9 oktober lijkt er sprake van een doorbraak in het onderzoek, wanneer een 27-jarige man wordt aangehouden op verdenking van betrokkenheid bij de vermissing van Anne. Op basis van DNA-sporen die op de jas van Anne zijn aangetroffen, is hij als verdachte in beeld gekomen. De man heeft voor een aantal gewelds- en zedendelicten een straf uitgezeten en is voor de uiteindelijke terugkeer in de samenleving opgenomen in een forensisch psychiatrische kliniek in Den Dolder. Hij wordt verhoord en zijn gangen worden nagegaan vanaf de dag waarop Anne vermist raakte. Op basis van informatie die langs die weg verkregen wordt, voert de politie op woensdag 11 oktober en donderdag 12 oktober zoekacties uit in Zeewolde. De informatie die de politie van de verdachte heeft verkregen, leidt naar een gebied in de omgeving van het Nulderpad in Zeewolde. Met grote schermen wordt aan de massaal uitgerukte media duidelijk gemaakt dat het niet de bedoeling is dat het eventueel aantreffen van Annes lichaam op welke wijze dan ook in beeld wordt gebracht. Desondanks besluiten enkele journalisten met een klein vliegtuig de lucht in te gaan en worden er drones ingezet, om het werk van de forensische politie te volgen. Al diezelfde donderdagmiddag komt *De Telegraaf* met de primeur en publiceert op zijn site, nog voordat een officieel bericht is uitgegaan, dat het lichaam van Anne is gevonden. Om 18.00 uur is er een officiële persbijeenkomst waar bekend wordt gemaakt dat het levenloze lichaam van Anne is aangetroffen.

In de daaropvolgende maanden doet de recherche uitgebreid onderzoek naar de toedracht van Annes dood. Onderzocht wordt wat er precies is gebeurd en welke rol de aangehouden verdachte daarbij heeft gespeeld. De verdachte verklaart dat hij Anne op 29 september 2017 van haar vrijheid heeft beroofd, heeft verkracht en om het leven heeft gebracht. Op woensdag 10 januari 2018 vindt een eerste pro forma zitting plaats; de inhoudelijke zitting volgt op 11 en 12 juni. Op 17 juli 2018 wordt de

verdachte, Michael P., veroordeeld tot 28 jaar cel en tbs met dwangverpleging. Hij gaat in hoger beroep.

### 13.3 Goed samenwerken (co-creatie)

In Nederland worden per jaar zo'n 40.000 meldingen gedaan van een vermissing van een persoon. In de meeste gevallen zijn de vermiste personen binnen een paar dagen weer terecht, doordat ze gevonden zijn of omdat ze zelf terugkeren naar huis. De meeste vermissingszaken komen dan ook nauwelijks in het nieuws. In het geval van Anne Faber was dat anders. Al na een paar dagen was heel Nederland in de ban van haar vermissing. Niet alleen de politie startte een zoektocht, ook haar familie, vrienden en anderen gingen naar haar op zoek.

Een van de zaken die deze casus bijzonder maakte, was de interactie en samenwerking tussen de politie en de familie. Dat ging in deze casus verder dan burgerparticipatie in haar klassieke vorm, waarbij de politie met tips en aanwijzingen wordt geholpen door burgers. Het betrof hier gaandeweg een min of meer geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen enerzijds familieleden en vrienden die een crisisteam hadden gevormd en anderzijds de politie (in casu de SGBO en het TGO). Een leidinggevende politiefunctionaris stemde (vanaf een dag of vijf na de vermissing) frequent af met een direct familielid over uitlopende zaken.

In de politiewetenschap is de laatste jaren veel aandacht voor het verschijnsel co-creatie, juist op het terrein van opsporing en recherche (zie bijvoorbeeld Kop, 2012; Jong & Hogendoorn, 2017). Daaruit wordt duidelijk dat co-creatie veel meer behelst dan alleen wat beter luisteren naar en informatie zoeken bij burgers. Co-creatie betekent een werkelijk wederkerige relatie tussen politie en burgers, waarbij de politie niet alleen vraagt en ophaalt, maar ook aanreikt, informeert en regelmatig een terugkoppeling geeft. De politie houdt daarmee burgers actief betrokken in het opsporingsproces. In dit geval betekende co-creatie een vergaande relatie tussen samenleving (in dit geval het crisisteam-Faber) en politie in het kader van opsporingsactiviteiten maar ook op het terrein van de (afstemming van de) crisiscommunicatie. Het is voor de politie niet altijd gemakkelijk in een dergelijke situatie deze samenwerking aan te gaan. Enkele jaren geleden speelde in dezelfde

politieregio (en buurt) de vermissing van de broertjes Ruben en Julian. De moeder deed toen een wanhopige oproep op Facebook, die vervolgens een enorme hype op sociale media veroorzaakte. Iemand nam het initiatief mensen via Facebook op te roepen om gezamenlijk een zoektocht te starten, wat de politie destijds duidelijk in verlegenheid bracht: ‘Moest hier wel aan meegewerkt worden?’ (zie Jong, Dückers & Holsappel, 2014). Schoorvoetend werden stappen gezet om de samenwerking met zoekende burgers aan te gaan.

Inmiddels zijn we een paar jaar verder en wordt het voor de politie en ook andere (overheids)instellingen steeds duidelijker dat bepaalde vormen van co-creatie welhaast onvermijdelijk zijn. Vooral het groeiend gebruik van sociale media versterkt dat proces. De wereld verandert, iedereen kijkt mee en vindt er wel iets van. De tijd dat alle kennis en informatie alleen bij – in dit geval – de politie aanwezig is, is voorbij. Op vele fronten kunnen ook andere organisaties of personen zaken gewoon goed, zo niet beter dan de politie.

Deze ontwikkeling stelt de politie uiteraard wel voor een uitdaging. De hulp die burgers bieden kan waardevol zijn, maar hoe zet je hen op een goede manier in ten bate van het politieonderzoek? Hoe leid je de hulp die door burgers wordt aangeboden in goede banen, zonder dat bewijsmateriaal wordt ‘vernietigd’ of informatie over de dader vroegtijdig naar buiten wordt gebracht? Hoeveel informatie kan c.q. moet je delen om van wederkerigheid te kunnen spreken? Was hier nu sprake van co-creatie en waartoe leidde dat?

### **Het achterliggende dilemma**

Natuurlijk was het grootste dilemma dat speelde rond de casus van Anne Faber de vraag hoe het kon dat zedendelinquent Michael P. op die desbetreffende avond – in de toestand waarin hij zich toen bevond – de gelegenheid had deze daad te verrichten. Had de samenleving – en in dit geval Anne Faber – niet tegen hem beschermd moeten worden? Hoe kon het dat Michael P. vanuit de kliniek in Den Dolder zo veel vrijheid kreeg en ongestoord Ritalin en andere middelen kon innemen? Waarom was hij, gezien zijn eerdere daden en uitspraken, niet opgenomen in een tbs-kliniek? Was hij er al aan toe bepaalde vrijheden te genieten of was zijn toestand nog zodanig dat hij eerst een langere straf had moeten uitzitten?



Veel van dit soort vragen kwamen na de dramatische gebeurtenissen en de bekentenis van Michael P. in verschillende media uitgebreid naar voren. Weinig andere Nederlandse incidenten kregen in 2017 zo veel aandacht als juist deze moord op Anne Faber. Tijdens de rechtszitting in juni 2018 bleek dat Michael P. op de avond van de moord – naar eigen zeggen – strak van de pillen en stijf van de stress stond (*Algemeen Dagblad*, 16 juni 2018), maar desondanks wel gewoon buiten de inrichting mocht zijn. Hij had kort daarvoor gehoord dat zijn vriendin (een voormalig patiënt uit dezelfde inrichting) zwanger was.

Uit een onderzoek van een tweetal inspecties, in casu de Inspectie van Justitie en Veiligheid en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), blijkt dat er over de inrichting en de bemensing wel het een en ander was op te merken. Er was zo veel verloop onder het personeel dat er maar weinigen waren die enig zicht hadden op de geestesgesteldheid van patiënten en dus een behoorlijke inschatting van hen konden maken.

Feitelijk blijft het een lastig dilemma of en wanneer een ex-gedetineerde – in dit geval een zedendelinquent – bepaalde vrijheden krijgt en daarmee een risico ontstaat dat (opnieuw) een verschrikkelijke daad wordt verricht. Enerzijds is voor de terugkeer in de samenleving zo'n traject van geleidelijkheid en wennen aan het leven buiten de gevangenis of inrichting waardevol. Anderzijds kleven er ook altijd risico's aan. Daarbij speelt mee dat het altijd lastig is in te schatten hoe een patiënt/gedetineerde zich ontwikkelt. 'Het jaren vooruit voorspellen van iemands gedrag na een paar uur aan gesprekken is iets wat de menselijke capaciteit van het brein ontstijgt, óók dat van de deskundige', aldus de Nationale Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen in het rapport *Gewogen risico* (2017). Desondanks pleit de Nationale Rapporteur voor standaardgebruik van risicotaxatie-instrumenten. Anderen twifelen aan de waarde van dergelijke instrumenten. Ook hiermee zijn de risico's nog steeds lastig in te schatten. En daarnaast: ook als op basis van een dergelijk instrument een kleine kans op recidive zou bestaan, wat betekent dat dan in de praktijk? Is dat een acceptabel risico?

Overigens kunnen de risico's natuurlijk wel worden ingeperkt door gerichte behandeling en goede monitoring van de desbetreffende persoon. Er zijn in deze casus verschillende indicaties dat dat niet goed is gebeurd. Het onderzoek dat na de moord is ingesteld door de inspecties JenV en Gezondheidszorg & Jeugd en het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid zullen mogelijk antwoord geven op een aantal van deze vragen. Hoe kon het dat iemand met deze achtergrond zo veel vrijheden kon hebben? Wat is er in de penitentiare inrichting in Vught en later in Den Dolder aan monitoring en behandeling gedaan?

### 13.4 Analyse

Toen op zaterdag 30 september steeds waarschijnlijker werd dat Anne spoorloos was, formeerde de politie een TGO (team grootschalige opsporing). Omdat er op de politie meer afkwam dan alleen het opsporingsonderzoek, werd daarnaast een SGBO in het leven geroepen. Zo kon er meer gericht aandacht worden geschonken aan de externe communicatie, de media-aandacht en aan de organisatie van de zoektochten en afstemming met anderen.

Ook de familie en vrienden van Anne organiseerden zich en startten een soort van TGO op (het 'crisisteam-Faber'). Dit team richtte zich niet alleen op de aansturing en afstemming van de zoektochten, maar verrichtte ook zelfstandig onderzoek naar de mogelijke fietsroute van Anne. Ook gingen zij op zoek naar camera's en camerabeelden van particulieren en bedrijven. In de loop van de eerste week werd met deze aanpak iets meer duidelijk over de fietsroute van Anne en konden ook verschillende routes worden uitgesloten. In enkele dagen was er een gezelschap van familieleden en vrienden van Anne georganiseerd met brede kennis en vaardigheden: een fietskoerier die plaatselijk alle weggetjes kende, een google-maps-expert, een helikopterpiloot die zorgde voor goede stafkaarten van het leger, een ervaren crisiscommunicatiemanager en zo nog wat anderen. Feitelijk waren er twee teams – aanvankelijk bijna los van elkaar – aan het opsporen.

Er was vanaf het begin al wel het nodige contact tussen politie en de familie (politie hielp mee met de zoektochten; er waren familierechercheurs ingezet) maar deze relatie werd duidelijk hechter vanaf donderdag 5 oktober; de dag waarop *De Telegraaf* de oproep van de familie op de voorpagina plaatste. Die middag was er een eerste overleg tussen de onderzoeksleider van de politie, Ad Sanders, en de familie van Anne.

Voor de familie was een grotere en stevigere rol van de politie in het hele proces cruciaal. De politie nam vanaf dat moment duidelijk(er) de coördinatie van de zoekacties over en regelde voor het crisisteam-Faber een geschikt onderkomen om vanuit te opereren (de brandweerkazerne in Zeist). Vanaf dat moment was er – mede vanwege het wederzijds vertrouwen tussen Ad Sanders (iemand die duidelijk meedacht met de familie) en Hans Faber – meer sprake van co-creatie en ging de politie meer informatie en belangrijke nieuwe ontwikkelingen delen met Hans Faber en de familie. Op de brandweerkazerne in Zeist werd bijvoor-

beeld uitgebreid informatie uitgewisseld over de mogelijke fietsroute van Anne en over andere mogelijk relevante opsporingsinformatie.

### Samen Zoeken

Het in samenwerking met burgers opsporen van vermisten is na de zoektochten uit 2013 (Ruben en Julian) een stuk professioneler geworden. Zo is er een app *Samen Zoeken* ontwikkeld die belangrijke ondersteuning biedt bij het organiseren van een zoektocht. Wie meezoekt krijgt op zijn scherm een kaartje te zien van het gebied waar de vermiste zich mogelijk bevindt. Over dat kaartje ligt een raster. Als er in een raster wordt gezocht, kleurt dat vakje donkerder. Zo is zichtbaar waar meer en waar weinig c.q. niet is gezocht. Ook kan de politie in de app zoektips delen met burgers en burgers kunnen elkaar foto's sturen als ze wat bijzonders zien.<sup>3</sup> In 2018 kreeg de politieman Ronnie Hessels de Innovatieprijs voor deze door hem gemaakte app. Overigens is bij de zoektochten naar Anne Faber geen gebruikgemaakt van deze app, maar zijn wel vergelijkbare vormen van ICT-ondersteuning gehanteerd.

### *Co-creatie en mogelijke knelpunten*

Bij de politie was en is er altijd een deels terechte angst dat volledige co-creatie rond opsporing niet goed mogelijk is. Zo kunnen burgers ongewild sporen uitwissen, wat vervolgens de opsporing ernstig kan belemmeren. In deze casus vonden personen die werden aangestuurd door het crisisteam-Faber de jas van Anne '(...) in één van de onderste vakjes op de kaart. Op een onlogische plek om te zoeken, want haar route ging hier niet langs'.<sup>4</sup> Degenen die de jas vonden, gingen – mede door de vooraf gegeven instructies – er zo voorzichtig mee om dat enkele dagen later, op basis van deze vondst, DNA-materiaal van de mogelijke dader kon worden vastgesteld en Michael P. kon worden opgepakt.

Een ander lastig punt is het gegeven, dat ook in deze casus opkwam, dat vooraf nooit is uit te sluiten dat iemand van de familie (in)direct betrokken of de dader kan zijn. Zo waren de vriend van Anne en ook familieleden onderwerp van rechercheonderzoek. Omzichtigheid vanuit de politie is dus altijd geboden. Op het moment dat de politie

3 Zie voor een uitvoeriger beschrijving 'Zoek mee naar vermiste, maar loop de politie niet in de weg', *NRC Handelsblad*, 16 januari 2018.

4 Citaat uit interview met Hans Faber in *Blauw*, nr. 3, juni 2018, p. 12-16.

en het crisisteam-Faber steviger gingen samenwerken was het scenario van betrokkenheid van een bekende of familielid inmiddels geen thema meer. Binnen het TGO was al formeel vastgesteld dat deze personen uitgesloten waren van betrokkenheid. Het crisisteam-Faber had zelf ook verschillende maatregelen getroffen om te voorkomen dat relevante informatie gedeeld zou worden met mensen die er andere intenties mee hadden. Het kernteam bestond uit mensen die de familie goed kende. Iedereen die meehielp werd geregistreerd en daarmee waren er dus geen ‘anoniemen’. Daarnaast werd iedere dag een nieuwe WhatsApp-groep aangemaakt, zodat personen die al waren gestopt met zoeken geen (actuele) informatie meer kregen. Ten slotte was er vanaf het begin een grote discipline in de communicatie. Vragen gingen naar de woordvoerders; niemand sprak zelfstandig met de media. Sociale media werden gevolgd. Belangrijke externe communicatie (zoals het interview met *De Telegraaf*) werd vooraf uitgebreid in het kernteam besproken.

Strafrechtjurist Brinkhoff waarschuwde in een interview in *NRC Handelsblad* voor nog andere risico’s bij burgerzoektochten. Zo kan een zoeker opeens oog in oog komen te staan met de dader of de vermeende dader. In het laatste geval zou zomaar – vaak via sociale media – een verkeerde verdachte in verband kunnen worden gebracht met het misdrijf. In de casus van de Boston Marathon (2013) leidde dat ertoe dat Sunil Tripathi aan de hand van camerabeelden als meest waarschijnlijke dader werd gezien, waarna vervolgens heel Amerika achter deze onschuldige persoon aanzat en zijn familie werd bedreigd. ‘Het gevaar is dat burgers steeds meer de rol van opspoorder, aanklager én rechter op zich nemen’, aldus Brinkhoff.<sup>5</sup>

5 ‘Zoek mee naar vermiste, maar loop de politie niet in de weg’, *NRC Handelsblad*, 16 januari 2018.

### Buitensporig ...

Bij een vermissingszaak waar veel aandacht naar uitgaat, kunnen zaken ook uit de hand lopen. Begin 2018 was er een aflevering van *Medialogica* waarin uitvoerig werd ingegaan op de zoektocht naar Ruben en Julian in 2013, wat daaromheen zoal gebeurde en vooral hoe mensen en organisaties over de schreef gingen. Een vrouw die had meegezocht vond dat ze na afloop ook wel het recht had om bij de begrafenis aanwezig te zijn. Een verslaggever van het *Algemeen Dagblad* die het adres van de moeder in de krant zette, omdat er nu eenmaal 'een enorme honger naar informatie' was. Een militair die toegaf dat men, vanwege de mediadruk, 's nachts – volstrekt zinloos – maar doorging met zoeken. Een familie-rechercheur die in die tijd dagelijks contact had met de moeder en de vertrouwelijke band schond, door er later in een televisieprogramma uitvoerig over te vertellen.<sup>6</sup>

Ook bij de vermissing van Anne Faber kwamen excessen voor. Zo bleken met een drone foto's te zijn gemaakt in Zeewolde tijdens het opgraven van Annes lichaam en zette het ANP een helikopter in om beelden te vergaren, waarvan één foto al snel werd gedeeld in de sociale media. RTV Utrecht volgde live het leegpompen van het vijvertje waar Annes fiets werd gevonden. In die bewuste periode heeft het Veiligheidsinformatiecentrum (VIC) van Veiligheidsregio Utrecht ten behoeve van met name de meest betrokken gemeenten (Utrecht en Zeist) systematisch de sociale media gevolgd en waar nodig gemeenten geïnformeerd over eventuele gevoeligheden of zaken die mogelijk onrust zouden kunnen veroorzaken.

Misschien zijn deze bezwaren legitiem. Maar of er nu mogelijk sporen vernietigd worden, een bekende eventueel betrokken is, het tot een confrontatie met de verdachte komt of een onschuldig persoon wordt verdacht, vanuit de samenleving zullen allerlei initiatieven worden ondernomen om de vermiste te traceren. Zeker in een geval als deze, waar een ongekend grote (sociale) media-aandacht naar de zaak uitging. Of dat nu op prijs wordt gesteld of niet. De politie en eventueel anderen ontkomen er niet aan te proberen deze massale 'urge' vanuit de samenleving zo goed als mogelijk in beheersbare banen te leiden. Facebook, Twitter, Instagram en al die andere sociale media zijn er nu eenmaal en juist bij bepaalde soorten van gebeurtenissen gaan die *viral*. Deels zijn die gebeurtenissen voorspelbaar en deels gaat dat zon-

6 'Heel Holland zoekt: De vermissing van de broertjes Ruben en Julian', uitzending *Medialogica* van 23 januari 2018. Zie ook de mooie bespreking van televisierecensent Arjen Fortuin van deze aflevering in *NRC Handelsblad*, 24 januari 2018.

der dat het vooraf zou zijn verwacht. Alleen al dat gegeven maakt het meer en meer noodzakelijk dat een relatie wordt gelegd tussen politie en deze (liefst zo georganiseerd mogelijke) groep.<sup>7</sup> Daarnaast konden er juist door de (gaandeweg nauwere) samenwerking afspraken worden gemaakt tussen politie en het crisisteam-Faber. Daarbij beschikte het crisisteam-Faber over relevante knowhow en informatie, hield het een vinger aan de pols en daarmee ook de politie scherp ('is die camera al uitgekeken; over enkele dagen zullen de beelden zijn gewist'). De politie en anderen deden hun best, maar zo intens gedreven als het crisisteam van familieleden, vrienden en bekenden van Anne waren zij mogelijk niet. Toch liepen ook aan de kant van de politie de emoties flink op en stelde het TGO soms bepaalde prioriteiten (en lieten ze daarmee zaken lopen die door de familie werden aangedragen) op basis van onderzoekslijnen waarvan de familie op dat moment nog niet op de hoogte was.

#### *Burgerparticipatie of politieparticipatie*

Wij hebben vaak de neiging te veronderstellen dat de overheid, en in dit geval de politie, in crisisachtige situaties 'in the lead' is en burgers zo mogelijk aanhaken. Er is dan sprake van burgerparticipatie. Maar evenzogoed kan het juist andersom zijn. Dan zijn burgers 'in the lead' en haakt de politie aan; politieparticipatie. In deze casus zagen wij verschillende varianten.

Feitelijk namen burgers (het crisisteam-Faber) de eerste dagen het initiatief bij het zoeken. In een persbericht van de politie staat ook dat 'tientallen agenten aangehaakt waren om de familie te ondersteunen'.<sup>8</sup>

'Ik weet nog dat we de eerste maandag bij Paleis Soestdijk verzamelden. Daar waren ook lokale agenten. Je verwacht dat dan iemand in uniform de leiding neemt en zegt wat je moet gaan doen. Maar ze waren daar om ons te ondersteunen. Dat was best verwarrend en frustrerend.'<sup>9</sup>

7 Daarbij is het – zeker voor de politie – goed als bij de zoekacties organisaties betrokken zijn die hebben nagedacht over en georganiseerd zijn om een zoekoperatie te verrichten (bijvoorbeeld het Rode Kruis of de krijgsmacht).

8 'Leger meezoekers helpt de politie bij vermissing Anne Faber', *NRC Handelsblad*, 2 oktober 2017.

9 Citaat uit interview met Hans Faber in *Blauw*, nr. 3, juni 2018, p. 12-16.

Politie en burgers (in dit geval dus vooral het crisisteam-Faber) werkten aanvankelijk behoorlijk los van elkaar.

‘We hadden meer willen horen van het TGO. Als je echt wilt samenwerken moet je informatie durven delen. Zaken terugkoppelen. Als burgers informatie delen met een TGO, geef daar dan op zijn minst feedback op. (...) Je vindt een camera op een cruciale plek en je weet dat de beelden over enkele dagen worden gewist. Dan wil je weten of ze op tijd zijn opgevraagd. Daar kregen we dan geen antwoord op.’<sup>10</sup>

Later, vanaf donderdag 5 oktober, is er meer sprake van co-creatie en kwamen de burger- en politieparticipatie meer en meer in een natuurlijk evenwicht. Na het eerste overleg tussen Ad Sanders en Hans Faber groeide het wederzijds vertrouwen en probeerden beide partijen elkaar zo goed mogelijk op de hoogte te houden. De politie hanteerde daarbij het uitgangspunt dat zij nieuwe informatie eerst zouden delen met de familie, vervolgens in de driehoek en met de betrokken bestuurders en vervolgens intern en dan pas de media zouden informeren. Zo kwam Sanders eerst naar de brandweerkazerne in Zeist (het crisiscentrum van het crisisteam-Faber) toen de politie het lichaam van Anne had gevonden.

### 13.5 Afronding

De vermissing en dood van Anne Faber vormden in 2017 een van de meest dramatische gebeurtenissen in Nederland. Het is veelzeggend dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid een onderzoek is gestart naar de wijze waarop tijdens de re-integratie van gedetineerden en tbs-gestelden rekening wordt gehouden met de veiligheid van de samenleving.

De casus leert ons daarnaast iets over de hobbels en de mogelijkheden van co-creatie; de samenwerking tussen politie en burgers. Het valt niet meer te ontkennen dat – of wij het nu willen of niet – de rol van burgers bij vermissingen en sommige andere crisisachtige gebeurtenissen alleen maar zal toenemen. De politie en andere (overheids)

<sup>10</sup> Citaat uit interview met Hans Faber in *Blauw*, nr. 3, juni 2018, p. 12-16.

instanties zullen hier met vallen en opstaan aan moeten wennen. Voor verdergaande co-creatie is, naast een behoorlijke professionaliteit aan de kant van de burgers, zoals in dit geval bij het crisisteam-Faber, ook een bepaalde mindset bij de politie wenselijk. Hans Faber zei het in een interview als volgt:<sup>11</sup>

‘Stel je meer open, binnen de beperkingen van het strafrecht. Kijk de familie in de ogen en als er vertrouwen is, werk dan waar mogelijk samen. Durf gebruik te maken van lokale kennis, van externe bronnen. Familie en vrienden kunnen wat toevoegen aan een TGO’.

11 Citaat uit interview met Hans Faber in *Blauw*, nr. 3, juni 2018, p. 12-16.







#jodiumtabletten #jodiumpillen #Tihange #Doel @delimburger

Ruben L. Oppenheimer @RLOppenheimer

# 14

## Communiceren over stralingsrisico's: een kernactiviteit

*Marleen Kraaij-Dirkzwager, Lars Roobol, Lodewijk van Dooren,  
Herman Schreurs, Liesbeth Claassen*

### 14.1 Inleiding

In 1945 maakte de wereld kennis met 'de kracht van het atoom', toen de kernbommen boven Hiroshima en Nagasaki explodeerden. Het beeld van de gevolgen bleek onuitwisbaar en maakte kernenergie en straling in één klap omstreden. De beelden van toen hadden blijvende gevolgen voor de voorbereiding en reactie op stralingsincidenten (ook al waren het destijds vooral de drukgolf en de intense hitte die de mensen doodden). Vanaf 1953 kenterde voor sommigen het beeld toen de Amerikaanse president Eisenhower, in het kader van de Wederopbouw, het 'Atoms for Peace' programma presenteerde. Hij schetste kernenergie als dé energiebron van de toekomst en nucleaire technologie als innovatie voor bijvoorbeeld geneeskundige toepassingen. De ruim tweeduizend kernproeven gedurende de Koude Oorlog beïnvloedden het imago van kerntechniek weer negatief. Ook de ongevallen met de kernreactoren van Three Mile Island (1979), Tsjernobyl (1986) en Fukushima (2011) bevestigden voor sommigen het beeld dat straling voor mensen een van de ergste dreigingen is. In Nederland groeide de anti-kernenergie- en anti-kernbommenbeweging sinds de jaren zeventig met bekende campagnes als 'Dodewaard moet dicht' (1980) en 'Ban de Bom' (1983). Radioactief materiaal werd sindsdien eerder gekoppeld aan kernwapens dan aan industriële toepassingen of medische zorg. Verschillende niet-gouvernementele organisaties (NGO's) maakten voor hun uiteenlopende doelen gebruik van deze associaties. Ook nu nog haalt 'radioactieve straling' regelmatig het nieuws.

We beschrijven in dit hoofdstuk verschillende gebeurtenissen die zich in 2017 voordeden: de terugkerende aandacht voor de kerncentrales in onze buurlanden, de aandacht voor de radioactieve stof ruthenium-106 en de distributie van jodiumtabletten door de overheid. We gaan dieper in op de terugkerende uitdaging in de risico- en crisiscommunicatie: Hoe kunnen overheidsorganisaties in de (risico)communicatie over nucleaire installaties en te nemen voorzorgsmaatregelen aansluiten bij de beleving van het publiek? Wij danken Frank Klaassen en Cindy Gielkens (beiden Veiligheidsregio Zuid Limburg) voor hun bijdrage aan de tekst en Machiel Kleemans, Marjolein Groot en Leonie Wolters (allen ANVS) en Ries Peters en Michiel Hoorweg (ministerie van VWS) voor hun feedback op eerdere versies van dit hoofdstuk.

## 14.2 Feitenrelaas

### *Protest rondom Tihange*

Op 25 juni 2017 vormen vijftigduizend mensen een menselijke keten van Tihange naar Aachen. Zij eisen de sluiting van de Belgische kerncentrales in Tihange en Doel. In december 2017 volgt een kleinere protestactie. Aanleiding voor deze laatstgenoemde protestactie is een uitzending van *EenVandaag*, waaruit blijkt dat Nederlandse pensioenfondsen voor bijna 250 miljoen euro investeren in het Franse energieconcern Engie, dat eigenaar van deze kerncentrales is. De on- en offline actie ‘Stuur Thiange en Doel met pensioen’ leidt tot een petitie aan het pensioenfonds ABP. In zijn reactie geeft het ABP aan de maatschappelijke signalen serieus te nemen en licht het toe hoe een kritische aandeelhouder kan bijdragen aan duurzame energie en een veilige leefomgeving.<sup>1</sup>

In Zuid-Limburg, dat (voor 95 procent) zowel aan Duitsland als aan België (Vlaanderen en Wallonië) grenst, vormen landsgrenzen al heel lang geen enkele barrière meer. Inwoners wonen, werken, recreëren en protesteren over deze landsgrenzen heen. In de regio is de kerncen-

<sup>1</sup> ABP, 22 december 2017. Over ABP: Actueel: Nieuws: Veiligheid kerncentrale Tihange best gediend met kritische aandeelhouder. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.abp.nl/over-abp/actueel/nieuws/veiligheid-tihange-best-gediend-met-kritische-aandeelhouder.aspx>.

trale in Tihange al jaren onderwerp van discussie. Gevoed door het besluit van de Duitse federale overheid om te stoppen met kernenergie, wordt in Duitsland zowel door lokale overheden als actiegroepen voortdurend aangedrongen op sluiting van de centrale in Tihange. Met grote regelmaat worden in de pers verregaande uitspraken gedaan over de (vermeende) grote risico's van deze 'scheurtjescentrale'. Ondanks een groot aantal voorlichtingsbijeenkomsten en het beantwoorden van vragen gesteld door de gemeenteraden in Zuid-Limburg, lijkt er in de maatschappelijke discussie weinig ruimte voor nuancering.

### *Ruthenium-106*

Begin oktober 2017 staat het thema 'straling' opnieuw in de belangstelling. Mediaberichten dat diverse landen (onder andere Italië, Oostenrijk, Tsjechië en Noorwegen) het radioactieve ruthenium-106 in de lucht hebben aangetoond. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) meet in Nederland geen verhoogde concentraties. Ruthenium-106 is een door mensen gemaakte radioactieve stof. Het komt vrij bij kernsplijting en wordt bijvoorbeeld gebruikt bij de behandeling van oogbultumoren. De bron van de vermeende verhoogde concentraties in de lucht is onduidelijk, maar een kernongeval wordt uitgesloten, omdat er in dat geval ook andere radioactieve stoffen zouden worden gemeten. Zelfs de hoogst gemeten waarde (in Wenen) voegt bijna niets toe aan de straling die daar van nature al aanwezig is. Het heeft daarom praktisch geen effect op mens of milieu in Europa. Wel is het onderwerp van aandacht voor internationale instanties zoals het atoomagentschap van de Verenigde Naties in Wenen (IAEA).

Enkele weken later (het ruthenium is inmiddels niet meer aan te tonen in de lucht) komt de zaak opnieuw in het nieuws, als diverse partijen een verklaring voor het fenomeen zoeken. De initiële verklaringen variëren van een kernramp, het neerstorten van een satelliet (die elektriciteit genereert door middel van radioactief verval van ruthenium-106), tot een ongeval in een laboratorium. On- en offline wordt gespeculeerd over de plek van een mogelijk incident. Verschillende partijen wijzen naar Rusland en de mogelijke gevolgen voor de gezondheid van de lokale bevolking. Zij trekken de parallel met de ramp in Tsjernobyl (1986) waarbij de Sovjet-Unie er destijds voor koos om aanvankelijk niet te communiceren. Rusland ontkent de aantijgingen en stelt dat het geen ruthenium-106 in de lucht heeft waargenomen.

Weer enkele weken later presenteert het Franse onderzoeksinstituut *Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire* een kaart van Europa, waarop met kleuren wordt aangegeven hoe waarschijnlijk het is dat een bepaalde locatie de oorsprong is van het ruthenium.<sup>2</sup> Het punt met de hoogste waarschijnlijkheid ligt dicht bij het nucleair onderzoeksinstituut in Mayak (Oeral, Rusland). In reactie op Kamervragen van Groen-Links, laten de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat weten dat ‘de Russische meteorologische dienst Rosgidromet eind september hoge concentraties radioactief ruthenium-106 heeft gemeten in het zuidelijke deel van Oeral’. Rusland ontkent dat er sprake is geweest van een nucleair incident.<sup>3</sup>

De zaak laait nog een keer op in februari 2018, als bekend wordt dat een sterk radioactieve bron in Mayak is besteld voor een wetenschappelijk project in Italië. Deze is echter nooit aan Italië geleverd: wellicht is het ruthenium bij de productie van deze bron naar buiten gelekt? Een door Rusland ingestelde internationale onderzoekscommissie met buitenlandse experts heeft de zaak vooralsnog niet dichterbij een conclusie gebracht. De aandacht voor het incident is in de tussentijd echter geluwd.

### *Jodiumtabletten*

In het najaar van 2017 ontvangen 1,2 miljoen Nederlandse huishoudens per post een doosje met jodiumtabletten. Een folder met witte tekst op een rode achtergrond zegt ‘Jodiumtabletten. Bewaar ze goed!’. De jodiumtabletten zijn bedoeld om specifieke doelgroepen te beschermen tegen radioactief jodium dat bij een groot kernongeval vrijkomt.<sup>4</sup> De tabletten worden verzonden aan huishoudens binnen een straal van 100 km rondom de kernreactoren in Nederland, België en Duitsland. Het preventief uitdelen van deze tabletten wordt ‘predistributie’ genoemd. In de eerste ring (tot 20 km) zijn ze bedoeld voor mensen tot en met 40 jaar en zwangere vrouwen (voor hun ongeboren kind). In de tweede ring (20-100 km) voor kinderen tot 18 jaar en zwangere vrou-

2 IRSN, 9 november 2017. Newsroom: News and press releases: Detection of Ruthenium-106 in France and in Europe: Results of IRSN's investigations. Op 5 november 2018 ontleend aan [http://www.irsn.fr/EN/newsroom/News/Pages/20171109\\_Detection-of-Ruthenium-106-in-France-and-in-Europe-Results-of-IRSN-investigations.aspx](http://www.irsn.fr/EN/newsroom/News/Pages/20171109_Detection-of-Ruthenium-106-in-France-and-in-Europe-Results-of-IRSN-investigations.aspx).

3 Aanhangsel van de Handelingen TK 2017-2018, nr. 713.

4 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/straling/jodiumtabletten>.

wen. Daarnaast worden plannen uitgewerkt voor noodistributie van tabletten als zich daadwerkelijk een ongeval met een kernreactor voordoet. Deze campagne past in het beleid van de toenmalige minister van Economische Zaken (EZ) en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) om de voorbereiding op en maatregelen na kernongevallen op België en Duitsland af te stemmen. Mensen ontvangen de jodiumtabletten samen met instructies in woord en beeld. In die instructies wordt uitgelegd wanneer de tabletten moeten worden ingenomen ('alleen als de overheid hiertoe instructie geeft via NL-Alert, Crisis.nl en de regionale omroep') en hoeveel jodiumtabletten iemand moet innemen.

'Het is belangrijk te beseffen dat jodiumtabletten geen bescherming bieden tegen alle gezondheidsschade die bij een ongeval met een kernreactor kan ontstaan. Ze bieden alleen bescherming tegen radioactief jodium dat vrij kan komen bij een kernongeval.'

Mensen kunnen voor meer informatie terecht op de website 'waaromkrijgikjodiumtabletten.nl', via het contactformulier op Rijksoverheid.nl, via telefoonnummer 1400, de Facebookpagina van het ministerie van VWS, Twitter @rijksoverheid en WhatsApp. Met medewerking van onder andere de ministeries van VWS, EZ, Infrastructuur en Milieu,<sup>5</sup> de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS), het Nationaal Vergiftigingen Informatie Centrum (NVIC), GGD-GHOR Nederland en het RIVM staat een responsteam klaar om zo snel mogelijk te reageren op vragen en om eventuele knelpunten op een goede wijze op te lossen.

5 Het ministerie van Economische Zaken heet sinds de installatie van het kabinet Rutte III op 26 oktober 2017 het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heet sindsdien het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Figuur 14.1 Compilatie van online berichten over de verspreiding van jodiumprofylaxe



De Facebookpagina van het ministerie van VWS wordt drie miljoen keer bekeken. Daarnaast worden 1500 vragen via e-mail en telefoon gesteld. Ook online wordt er gediscussieerd, waarbij veel gemeenten en veiligheidsregio's een actieve rol vervullen. Er worden vragen gesteld over de vertraging in de distributie, of er voldoende rekening gehouden is met het aantal mensen dat binnen een huishouden aanwezig is (in een doosje genoeg tabletten voor vijf volwassenen) en waarom de jodiumtabletten juist nu worden verspreid. Naast deze informatieve vragen worden ook kritische opmerkingen geplaatst over de meerwaarde en wenselijkheid van deze campagne: Er wordt door sommigen beargumenteerd dat jodiumtabletten schijnveiligheid bieden bij



een kernramp. Anderen uiten hun voorkeur voor het sluiten van de kerncentrales in plaats van het investeren in jodiumtabletten. Online medicijnleveranciers maken van de gelegenheid gebruik om hun diensten aan te bieden. Sommige tweets van het ministerie van VWS laten zien dat de distributie bezorgdheid oproept bij mensen. Er is gelukkig ook humor te ontdekken in tweets en cartoons (zie de compilatie van diverse tweets, weergegeven in figuur 14.1). Het responsteam dat de vragen beantwoordt, wordt binnen enkele weken afgeschaald.

Eind 2017 en in 2018 meet het RIVM op verzoek van het ministerie van VWS de ervaringen van vijfduizend Nederlanders (verdeeld over verschillende doelgroepen) in het digitaal panel van Motivaction. Wat vinden zij van de maatregel om tabletten uit te delen? Hoe hebben zij de informatie geïnterpreteerd en wat hebben zij met de ontvangen tabletten gedaan? De eerste tussenresultaten laten zien dat de distributiecampaignede relatief succesvol is geweest. Zo evalueert het merendeel van de ontvangers de informatie positief en worden de instructies over de tabletten ('Bewaar ze goed!') goed opgevolgd. Tegelijkertijd blijkt uit de eerste meting dat een minderheid van de doelgroep de campagne niet heeft opgemerkt en dat voor een deel van de ontvangers onduidelijk blijft wat er van hen wordt verwacht in het geval van een kernongeval.

### 14.3 Duidelijke risicocommunicatie bij straling

Kerncentrales leiden regelmatig tot maatschappelijke discussies. Het implementeren van en communiceren over maatregelen om de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van kerncentrales te bevorderen, vraagt aandacht. Dat is met name belangrijk, omdat de effectiviteit van de gekozen maatregelen – bijvoorbeeld evacueren, schuilen, het innemen van jodiumtabletten, maar ook het informeren daarover – afhankelijk is van de beleving en medewerking van de doelgroep. Wat weten we eigenlijk over de risicobeleving van Nederlanders over 'radioactieve straling'? Wat is de relatie met media-aandacht? Hoe kunnen we hier rekening mee houden bij het vormgeven en implementeren van maatregelen om de veiligheid en gezondheid te bevorderen, voor en na ongevallen? Hoe kan de overheid aansluiten bij de vragen die mensen hebben over straling?

#### 14.4 Beschouwing

Evaluatie van gebeurtenissen zoals hiervoor beschreven, is belangrijk om te begrijpen hoe mensen bepaalde risico's in hun woonomgeving beleven. Resultaten kunnen worden gebruikt om in de voorbereiding op ongevallen gerichtere maatregelen te ontwikkelen. Daarmee kan de (ervaren) veiligheid verbeteren en de fysieke en mentale gezondheid na ongevallen worden bevorderd.

In en nabij ons land zijn verschillende nucleaire installaties.<sup>6</sup> Verschillende overheidsorganisaties hebben samen de taak om de inwoners van Nederland te beschermen tegen de gevolgen van straling en om de gezondheid te beschermen en te bevorderen als zich toch ongevallen voordoen. Het RIVM meet 24/7 de radioactiviteit in Nederland met een netwerk van meetpalen, het nationaal meetnet radioactiviteit. Als er meer radioactiviteit dan normaal wordt gemeten, geeft het systeem automatisch een melding aan de dienstdoende RIVM'er.<sup>7</sup> Ook doet het RIVM aanvullende ('hoge precisie') metingen om het radioactiviteitsgehalte van luchtstof en regenwater te bepalen (RIVM, 2011). Voor stralingsincidenten liggen het Nationaal Crisisplan Stralingsincidenten (IenM, 2016), het Nationaal Responsplan Stralingsincidenten (IenM, 2017a) en het Nationaal Crisiscommunicatieplan (IenM, 2017b) klaar. Het Crisis Expert Team straling en nucleair (CETsn) – een landelijk kennis- en adviesnetwerk dat de beschikbare kennis en deskundigheid in Nederland snel bijeenbrengt – kan worden ingeschakeld om het bevoegd gezag te adviseren.<sup>8</sup> Daarnaast is expertise beschikbaar om de crisis- en risicocommunicatie goed vorm te geven. Met goede informatievoorziening en communicatie-inzet kunnen ook de psychosociale gevolgen van nucleaire incidenten worden beperkt; een aandachtspunt waar de Wereld Gezondheidsorganisatie op heeft gewezen

6 Zie voor een overzicht <https://www.autoriteitnvs.nl/onderwerpen/nucleaire-installaties>.

7 Zie [https://www.rivm.nl/Onderwerpen/N/Nationaal\\_Meetnet\\_Radioactiviteit](https://www.rivm.nl/Onderwerpen/N/Nationaal_Meetnet_Radioactiviteit).

8 Het CETsn wordt voorgezeten door de ANVS. Afhankelijk van de situatie kunnen o.a. de volgende instituten worden ingeschakeld: ANVS/Task Force, RIVM, ministerie van Defensie/Coördinatiecentrum Expertise Arbeidsomstandigheden en Gezondheid (CEAG), Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI), Watercycle Research Institute (KWR), Rijkswaterstaat, Instituut voor Voedselveiligheid (RIKILT), Universitair Medisch Centrum Utrecht/Nationaal Vergiftigingen Informatie Centrum (UMCU/NVIC).

in haar rapport over het ongeval met de kernreactor in Fukushima in 2011 (WHO, 2013).

#### 14.4.1 *Wat weten we over de beleving van stralingsrisico's en de behoefte aan informatie?*

De ongevallen met de kerncentrales in Tsjernobyl en Fukushima staan bij velen nog helder op het netvlies. Daarnaast roepen sommige toepassingen met stralingsrisico's sterke negatieve emoties op, zoals boosheid of angst. Mensen kunnen straling niet zien of voelen; het is een onzichtbaar risico. Ook hebben mensen weinig invloed op het ontstaan van het risico; het is een onvrijwillig en oncontroleerbaar risico en de gevolgen voor mensen zijn potentieel langdurig of worden pas in de toekomst zichtbaar. Die onzichtbaarheid en ongrijpbaarheid zijn factoren die de risicobeleving van straling versterken. Dit betekent dat bestuurders, professionals, journalisten en burgers, anticiperend op de angst voor stralingsrisico's en afhankelijk van hun doel, bij maatschappelijke gebeurtenissen en nucleaire incidenten in meer of mindere mate reageren vanuit de risicoperceptie die zij rond straling hebben opgebouwd. Zo veel mensen, zo veel percepties. Als gevolg daarvan bestaat de kans dat zij verschillende boodschappen verspreiden. Dat betekent niet dat er altijd sprake van angst of boosheid zal zijn. Dit is deels te verklaren doordat er ook factoren zijn die de risicobeleving afzwakken: er is vaak geen direct persoonlijk gevaar en de meeste mensen vertrouwen op de autoriteiten om het risico te beheersen. Om zo goed mogelijk te reageren op maatschappelijke gebeurtenissen, vergt een samenspel tussen de verschillende betrokken overheidsorganisaties en een goede inschatting van de werkelijke onrust die een incident met zich teweegbrengt.

In de afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd om te begrijpen wat mensen weten over radioactieve straling en nucleaire toepassingen, hoe zij de risico's van kernongevallen inschatten en welke informatiebehoefte zij hebben (zie ANVS, 2018, p. 12; Bergstra, 2015; Claassen et al., 2016). Nederlanders willen informatie over de locaties van nucleaire activiteiten in Nederland, de risico's van verschillende bronnen van straling, maatregelen die de overheid heeft genomen om

de nucleaire veiligheid te garanderen, maatregelen die kunnen worden genomen als er een ongeval plaatsvindt (door overheden en bedrijven) en de mogelijke gevolgen van een stralingsincident.

In het algemeen blijkt uit diezelfde onderzoeken dat de meeste mensen in Nederland zich weinig zorgen maken over de straling van kerncentrales en kernongevallen. De kans op een kernongeval wordt als zeer klein geschat, de gevolgen echter als zeer ernstig. Juist in de inschatting van de gevolgen lopen de perceptie en de feiten uiteen. Zo hebben veel mensen het idee dat bij het vrijkomen van kleine hoeveelheden straling er ook op zeer grote afstand van het stralingsincident gezondheidsschade verwacht kan worden, zonder dat men zich hier tegen kan beschermen. Men verwacht bij een kernongeval direct veel sterfgevallen en op langere termijn meer mensen die als gevolg van het ongeval kanker en genetische afwijkingen krijgen. Dat is veel meer gezondheidsschade dan experts bij een kernongeval verwachten.

Het Nederlandse publiek heeft bij incidenten behoefte aan informatie over te nemen maatregelen en de mogelijke gevolgen. Men verwacht via radio, tv of NL-Alert op de hoogte te worden gehouden en instructies te ontvangen. Dit is niet anders dan bij andere grote ongevallen. Bij een ernstig stralingsincident zeggen de meeste Nederlanders de adviezen van de overheid op te volgen (bijvoorbeeld binnenblijven en wachten op instructies). Er is echter ook een aanzienlijke groep die aangeeft direct te vertrekken naar een veilig gebied.

Voorafgaande aan de verspreiding van jodiumtabletten is een experiment uitgevoerd met voorbeeldbrieven. In de brief werd uitleg gegeven over de verspreiding van radioactieve stoffen en de afname van stoffen via de wind en de afstand, de toename in de kans op kanker na blootstelling, de kwetsbaarheid van baby's en jonge kinderen, het juiste moment om tabletten te slikken en een specificatie van officiële informatiekanaalen. Mensen bleken door het lezen van deze brief niet ongeruster te worden. Het begrip van de maatregel bleef echter beperkt. Voor veel mensen was het niet duidelijk waarom er een leeftijdsgrens voor het slikken van jodiumtabletten is, wanneer de tabletten geslikt moesten worden of waarom de voorgenomen uitbreiding van de distributie alleen tot een gebied van honderd kilometer van een kerncentrale plaatsvond. Dit was ook terug te zien in het relatief grote aandeel dat aangaf zijn of haar kinderen bij een kernongeval meteen

de tabletten te laten slikken (terwijl het de bedoeling is dit pas te doen nadat de overheid hierover adviseert, omdat inname afhankelijk is van de situatie). Vooral de deelnemers die in de distributiezone woonden, hadden na het lezen van de informatiebrief sterke behoefte aan extra informatie. Men was geïnteresseerd om te weten waar kerncentrales staan, wat te doen bij een kernongeval, wat de gevolgen ervan zijn en welke stralingsbeschermingsmaatregelen genomen konden worden. Men gaf aan niet te weten bij wie men met vragen terecht kon. Uit vooronderzoek bleek dat informatie al snel te veel is en dat extra informatie ook weer extra vragen oproept. Daarom is gekozen voor eenvoudige boodschappen bij de tabletten. Voor aanvullende informatie kon men op de website terecht.

#### 14.4.2 *Communiceren in netwerken*

De vragen die mensen stellen, moeten zo goed mogelijk door de overheid beantwoord worden. De overheidscommunicatie over nucleaire installaties en ongevallen is geregeld in de Kernenergiewet. Daarnaast gelden de reguliere verantwoordelijkheden zoals beschreven in de Wet veiligheidsregio's en de Wet Publieke Gezondheid. Afhankelijk van het incident (er is onderscheid tussen A- en B-objecten), is ofwel de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) dan wel de veiligheidsregio 'in de lead' om de crisiscommunicatie richting de bevolking vorm te geven. In de 'koude fase' (geen dreiging, wel maatschappelijke vragen) en 'nafase' (langetermijnrespons) van incidenten spelen de gemeenten, gesteund door hun GGD'en, een grote rol in het informeren van hun inwoners en het beantwoorden van vragen. De ANVS en het RIVM kunnen desgewenst de verschillende actoren ondersteunen met inhoudelijke expertise en advies; het NVIC is primair de adviseur en sparringpartner voor zorgverleners.

Iedereen die betrokken is bij een gebeurtenis, communiceert. Communicatie is niet alleen een activiteit van de communicatieafdeling. De optelsom van daden (bijvoorbeeld wel of niet een maatregel treffen), woorden (niet spreken over 'geen risico voor de volksgezondheid' als mensen vragen hebben over hún gezondheid of die van hun naasten) en beelden ('mannen in witte pakken' of 'menselijke ketens tussen

kernreactoren') die voor, tijdens of na een gebeurtenis worden geuit, zijn bepalend voor de perceptie van allen: burgers, wetenschappers, journalisten en bestuurders. Ook gebeurtenissen in de buurlanden beïnvloeden de beleving. Ter illustratie schetsen we de situatie rondom Zuid-Limburg, waarbij in een aantal Duitse buurregio's gekozen is om bij de toevallig gelijklopende jodiumdistributie ook tabletten te geven aan volwassenen tot 45 jaar. In België kan iedere Belg de tabletten gratis afhalen en geldt geen leeftijdsgrens.

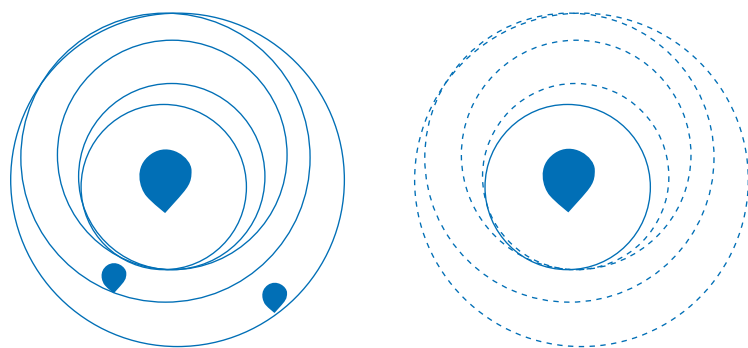
Kortom: crisis- en risicocommunicatie gebeurt vanuit de overheid in een netwerk van partners, te midden van verschillende private organisaties, NGO's, wetenschappelijke instellingen, belangengroepen en burgers die al dan niet online met elkaar communiceren en elkaar beïnvloeden. Dat beïnvloedt de risicoperceptie en stelt de overheidspartijen voor een uitdaging om effectief en efficiënt in woord en daad te reageren.

#### 14.4.3 *Drijvers in de maatschappelijke discussie*

Het uitwisselen van informatie tussen alle betrokken partijen versterkt of matigt de risicobeleving, aldus Kaspersen et al. in *The social amplification of risk* (1988). Een signaal over een risico kan worden vergeleken met 'een steentje in de vijver' (zie figuur 14.2), het 'rippling effect'. Mensen (bestuurders, professionals, journalisten, burgers in al hun gedaanten) reageren er al dan niet op door wel of geen actie te ondernemen, door informatie over het risico te filteren en zelf informatie over het risico te geven. De redenen daarvoor kunnen, afhankelijk van de gebeurtenis, heel divers zijn. Wat is de verwachte impact van een incident? Hoe indringend zijn de beelden? Wie worden getroffen? Wordt het incident überhaupt waargenomen te midden van alle gebeurtenissen waarover wordt bericht? En andere motieven om signalen door te geven, bijvoorbeeld of het nieuws- of ideologische waarde heeft. Of iets vervolgens als een probleem ervaren wordt, bepalen mensen ook op basis van het aantal berichten afkomstig uit verschillende bronnen die zij zelf belangrijk vinden en vertrouwen. Maatschappelijke aandacht of commotie, zoals angst of boosheid, ontstaat vervolgens door de manier waarop mensen reageren op een gebeurtenis of de berichtgeving. Het maakt verschil of mensen primair bang zijn of bijvoorbeeld boos,

omdat zij onrecht of nalatigheid ervaren. Of omdat specifieke waarden die voor hen belangrijk zijn in het geding zijn. Ook vertrouwen in en verwachtingen van de overheid spelen een rol. Specifieke gebeurtenissen kunnen gekoppeld worden aan andere thema's. Een incident bij een kerncentrale wordt dan geïnterpreteerd als een bevestiging dat de overheid ook in andere situaties niet effectief handelt bijvoorbeeld. Er zijn altijd reacties nodig (van bestuurders, professionals, journalisten, burgers in al hun gedaanten) die als een 'nieuwe druppel' de maatschappelijke aandacht verder doen 'golven'. Omdat zij zich wel of niet verantwoordelijk voelen om te handelen. Of omdat zij een gebeurtenis als kans of dreiging zien om bepaalde activiteiten in de leefomgeving te stoppen of verder te ontwikkelen. Als er geen nieuwe 'druppels' zijn, dan dooft een maatschappelijke reactie – net als een rimpel in de vijver – ook vanzelf weer uit.

Figuur 14.2 Kringenmodel ('rippling effect'), gebaseerd op Kaspersons et al., 1988.



Kortom: nadenken over risicocommunicatie betekent ook nadenken over de drijvers van maatschappelijke reacties, de eigen rol en bijdrage en die van anderen daarin. In de protesten rondom Tihange, de ruthenium-casus en de aandacht voor de jodiumprofylaxe zien we een aantal patronen. In de protesten rondom Tihange is het doel van de protesten helder: men wil sluiting van de kerncentrales Tihange en Doel. Het risico van de centrales voor de veiligheid en gezondheid is in deze discussies slechts één argument. Het feit dat de feitelijke risico's klein zijn,

zegt immers maar tot op zekere hoogte iets over de maatschappelijke beleving die vooral ook gekoppeld is aan gevoelens over de wenselijkheid van bepaalde activiteiten die risico's veroorzaken. De ruthenium-casus laat een andere dynamiek zien. Experts en NGO's zoeken en voeren on- en offline de discussie vanuit ten minste twee beweegredenen: wat is er feitelijk aan de hand? En worden er zaken 'onder de pet gehouden'? De maatschappelijke aandacht voor jodiumprofyaxe kenmerkte zich door een feitelijke informatiebehoefte van een groot deel van het publiek. Ook emoties (bezorgdheid/angst) bij sommigen en een mogelijkheid om het beleid rondom kerncentrales ter discussie te stellen, speelden een rol. Een voorbeeld hiervan is het zes meter hoge kunstwerk op een rotonde in de gemeente Heerlen: een stapeling van uitvergroete pillenpotten die op het symbool van radioactiviteit drijven (zie foto). De maker wilde met dit kunstwerk de schijnveiligheid van het uitdelen van jodiumtabletten aan de orde stellen.

De communicatiekeuzes van betrokkenen moeten natuurlijk passen bij het doel. Communiceren in reactie of in anticipatie op maatschappelijke vragen, zonder dat er sprake is van blootstelling, vergt een andere strategie (in termen van boodschap, kanalen, capaciteit en competenties) dan communiceren na een incident waarbij de samenwerking met anderen (burgers, zorgverleners, overheden, media) nodig is. Veiligheidsregio Zuid Limburg kiest bijvoorbeeld voor de strategie om consequent en consistent met alle betrokkenen (burgers, hulpverleners van alle kolommen, de politiek, actiegroepen en de media) in dialoog te blijven over de stand van zaken, de bijbehorende risico's en de maatregelen die worden/zijn voorbereid.

#### 14.4.4 *Vertrouwen*

Een van de belangrijkste factoren die de risicoperceptie beïnvloedt, is vertrouwen. Daarbij gaat het niet alleen om vertrouwen in de vakken-nis en competentie van experts (die overigens zowel voor als tegen het gebruik van kernenergie kunnen zijn) en het vertrouwen in de kwaliteit van de risicoschattingen, maar ook om het vertrouwen in deze organisaties als samenwerkend geheel. Specifiek gaat het om het vertrouwen in de waarden (als veiligheid, gezondheid, duurzaamheid) die de organisaties gezamenlijk vertegenwoordigen en de mate waarin de com-



municatie als transparant wordt ervaren. Om het vertrouwen van het publiek te onderhouden, is het goed om regelmatig aandacht te besteden aan de gezamenlijke waarden en te laten zien dat 'je begrijpt wat er gevraagd wordt' en 'hiervoor kennis en expertise in huis hebt', ook buiten crises. Dit vergt – bij voorkeur in dialoogvorm – erkenning van 'het (ervaren) probleem', herkenning van onderliggende zorgen en het op gang brengen van een goede informatievoorziening, passend bij de uiteenlopende doel- en risicogroepen. Het is belangrijk om voldoende mensen met affiniteit en vaardigheden gereed te hebben. Zij zijn de 'first responders' om de toestroom van vragen, die in reactie op de communicatie van overheidsorganisaties of anderen gesteld worden, op te pakken. De zorgen rondom de veiligheid van de kerncentrales in de grensregio's vragen specifieke aandacht. De centrales liggen immers niet binnen de invloedssfeer van de Nederlandse overheid. Daarmee is de burger ook afhankelijk van zijn vertrouwen in bijvoorbeeld de Belgische overheid en de samenwerking tussen de Nederlandse en Belgische overheid, waarvoor de Onderzoeksraad voor Veiligheid onlangs nog aandacht heeft gevraagd (zie OvV, 2018b).

#### *14.4.5 Een goede voorbereiding is meer dan het halve werk*

Uit onderzoek en ervaringen met risico's in de leefomgeving weten we dat het vormgeven van goede communicatie bij crises en incidenten cruciaal is om het vertrouwen van inwoners te houden. Vaak gaat het daarbij om het beantwoorden van hele praktische vragen die mensen stellen. Een deel van de praktische vragen na een kernongeval laat zich goed voorspellen: Kan ik terug naar een gebied? Kan ik mijn kinderen laten onderzoeken? Mag ik het water uit de kraan drinken? Mijn zelfgekweekte sla eten? Ook over maatregelen die mogelijk getroffen zullen worden, is uit eerdere ervaring veel bekend, bijvoorbeeld het vernietigen van specifieke gewassen uit specifieke gebieden om te zorgen dat besmette producten niet geconsumeerd worden of uit voorzorg om daarmee de export te beschermen. Zowel onderzoek als praktijkervaringen laten zien dat vragen soms weliswaar lastig te beantwoorden zijn, maar dat de mensen die ze stellen voor het merendeel zich goed geholpen weten met een helder en persoonlijk antwoord. In de koude fase is er rust en ruimte om te bouwen aan het vertrouwen dat de

overheid zaken geregeld heeft voor de respons op nucleaire incidenten. Het is belangrijk dat mensen weten wat er geregeld is, hoe het geregeld is en wat ze kunnen verwachten als er iets gebeurt. Natuurlijk pikt niet iedereen dit op in de koude fase. Maar dat hoeft ook niet. Als voldoende mensen, waaronder degenen die de leiding pakken bij een incident, op de hoogte zijn wat er bekend en beschikbaar is, juist rondom de informatievoorziening, dan wordt de ‘ruis’ tijdens de respons een stuk minder.

### 14.5 Afrondend

We beschreven drie verschillende gebeurtenissen uit 2017 om te laten zien dat de maatschappelijke aandacht voor radioactieve straling actueel is. We kunnen hiervan leren om voorbereid te zijn op ‘echte’ crises. Om effectief de gezondheid van mensen te beschermen en te bevorderen, zullen (overheids)organisaties voor en na een stralingsincident zowel in hun advisering als in hun informatievoorziening moeten aansluiten bij de beleving van het publiek. Daarin hebben we gelukkig steeds meer inzicht en er zijn voldoende middelen beschikbaar om – indien nodig – dat inzicht te vergroten. We geven de volgende aanbevelingen mee:

1. Herken en sluit aan bij de beelden die mensen hebben. Veel mensen associëren kernongevallen met de gevolgen van kernbommen. Mensen vormen hun beeld op basis van de gebeurtenissen die zij waarnemen. Dat is in Nederland vooral via de media, de aandacht voor de kerncentrales in de grensregio en de berichten van specifieke groepen voor wie elke kans op blootstelling er één te veel is. Aan de andere kant is aandacht in de (sociale) media niet altijd een juiste graadmeter voor risicobeleving. Investeer in de mogelijkheden om op valide manieren (sociale) media en andere communicatiemiddelen te kunnen analyseren.
2. Zorg dat de informatie over straling en de risico’s van straling altijd op orde is, zodat je hier bij incidenten en crises op kan varen. Ook bouw je hiermee in ‘niet-crisis tijden’ aan het vertrouwen dat mensen hebben in de beschikbare expertise. Dit vereist dat betrokken organisaties (o.a. ANVS, RIVM, Rijksoverheid.nl, NL alert, veilig-

heidsregio's, GGD'en en gemeenten) de informatie on- en offline op elkaar afstemmen en desgewenst naar elkaar verwijzen, zodat de burgers in Nederland weten wat de overheid doet en wat van hem of haar wordt verwacht. Wat kan ik zelf doen om mijn gezondheid en die van mijn naasten te beschermen? En vooral: bij wie kan ik met mijn vragen terecht? De website 'inonucleairrisico.nl' biedt een mooie basis.

3. Herken de drijvers van (opleving in de) maatschappelijke discussies om passend te kunnen reageren (niet te veel, niet te weinig). Bedenk daarbij dat de discussie vaak niet zozeer over straling gaat, maar over de wenselijkheid van kernenergie in de buurt. Wees voorbereid om per situatie een goede analyse te kunnen doen: Is er sprake van boosheid of angst? Welke (informatie)behoefte uit men? Wat zijn de vragen/behoefte achter de vragen die initieel worden gesteld? Wie kan het beste deze vragen beantwoorden of de dialoog aangaan? En wat betekent dit alles voor de samenwerking in het netwerk van betrokken organisaties, experts, professionals en burgers die zich rondom een gebeurtenis zullen organiseren?

Mensen zoeken hun informatie bij mensen en organisaties die zij kennen en vertrouwen. Hebben we de 'first-line responders' (zij die het eerste aanspreekpunt van burgers zullen zijn) voldoende toegerust om te reageren op de vragen die burgers stellen? Geen gemakkelijke opgave. Wel noodzakelijk om in te investeren; hoe klein de kans dat een ongeval met straling zich voordoet ook is.



*Deze is té leuk om voor mezelf te houden ... #dokkum #sinterklaasintoelt  
#fryslânboppe #fryslân*

Arja Kastelein @ArjaKastelein

*Menno van Duin, Jana Domrose*

### 15.1 Inleiding

Een van de meest ‘hardnekkige’ jaarlijks terugkerende mini-crisis is de intocht van Sinterklaas. Sinds een aantal jaren is dit evenement bij uitstek een gelegenheid voor tegenstanders van Zwarte Piet om hun stem te laten horen. Dat roept dan vrijwel standaard een tegengeluid op van de in aantal grotere groep ‘Pro-Zwarte Pietactivisten’. De organisatie van de landelijke Sinterklaasintocht kan dan ook niet meer om Zwarte Piet heen.<sup>1</sup>

In 2017 was het Friese Dokkum de stad waar de landelijke intocht van Sinterklaas zou plaatsvinden. Zoals gebruikelijk waren er protesten aangekondigd. Op zaterdagmorgen 18 november gingen drie bussen met actievoerders tegen Zwarte Piet vanuit Amsterdam en Rotterdam op weg naar Dokkum. Zij – sympathisanten van Kick Out Zwarte Piet (KOZP) en de stichting ‘Nederland Wordt Beter’ die zich inzet tegen racisme en uitsluiting – wilden in Friesland een ‘Mars der Beschaving’ lopen en hadden daarvoor vooraf uitvoerig contact met gemeente Dongeradeel gehad (waar Dokkum onder valt). Uiteindelijk zou deze mars niet plaatsvinden, omdat een groep van met name Friezen de bussen ter hoogte van Joure zodanig hinderde dat de bussen stil kwamen te staan. Onder politiebegeleiding gingen twee bussen verder, maar Dokkum zouden ze niet bereiken. De vrees voor wanorelijkheden was zo groot dat de burgemeester van Dongeradeel de demonstratie verbood.

1 De titel van dit hoofdstuk verwijst naar een sinterklaaslied van Henk Westbroek en Henk Temming, dat in 1982 in de top twintig van de hitlijsten stond.

De anti-Zwarte Pietactivisten konden onverrichter zake weer terugkeren naar de Randstad.

Na een beschrijving van de gebeurtenissen in Dokkum zetten wij in dit hoofdstuk een aantal recente Sinterklaasintochten op een rij en gaan we in op de problemen die zich daarbij voordeden. We proberen uit de recente geschiedenis enkele lijnen te destilleren en betrekken daarbij ook het standpunt van de Nationale ombudsman over het aanwenden van noodbevoegdheden om demonstraties te verbieden. Ten slotte wordt de vraag gesteld of de komende jaren nog een ‘normale’ Sinterklaasintocht te verwachten is. Ten behoeve van dit hoofdstuk is er contact geweest met de gemeentelijke projectleiders van de afgelopen vier landelijke Sinterklaasintochten: Gouda (2014), Meppel (2015), Maassluis (2016) en Dokkum (2017). Ook is gesproken met de burgemeesters van Gouda en Maassluis en met de adviseur Crisisbeheersing van de gemeente Maassluis en het hoofd Ordehandhaving van de politieke Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGB0) bij de landelijke intocht in Maassluis.

## 15.2 Feitenrelaas

In 2017 valt het Friese stadje Dokkum de eer te beurt om de landelijke Sinterklaasintocht te organiseren. De gemeente gaat in de voorbereidingsfase in gesprek met gemeenten die eerder de landelijke intocht organiseerden en neemt, net als de vorige gaststeden, proactief contact op met enkele bekende pro- en anti-Zwarte Pietpartijen. Op basis van die gesprekken kondigt de stichting ‘Nederland Wordt Beter’ aan op 18 november naar het noorden af te reizen om tegen Zwarte Piet te demonstreren. Om veiligheidsredenen mag alleen voorafgaand aan de intocht worden gedemonstreerd. De gemeente houdt er rekening mee dat daarnaast nog andere actiegroepen, onaangekondigd, komen protesteren, bijvoorbeeld uit het pro-Zwarte Pietenkamp.

Twee dagen voor de landelijke intocht ontvangt de lokale driehoek informatie dat de zogenoemde ‘Project P’-groep actie wil voeren tegen de anti-Zwarte Pietbetogers. Jenny Douwes – die later een heldinnenstatus zou krijgen – en Gerwin Dokter willen ‘dat gedoe uit de Rand-

stad' niet.<sup>2</sup> Op sociale media roepen zij Friese burgers op om de bussen met demonstranten op de snelwegen naar Dokkum tegen te houden met auto's, busjes, vrachtwagens en trekkers. Wanneer de politie hiervan hoort, worden de initiatiefnemers met klem verzocht deze actie te staken, omdat sprake zou zijn van opruiing.<sup>3</sup> De campagne wordt stopgezet, maar de oproep is dan al 'viral' gegaan via *GeenStijl* en *De Telegraaf*.

Op de ochtend van de intocht wordt voor de gemeente snel duidelijk dat de poging om 'Project-P' uit de lucht te halen, is mislukt. Op de A7 worden drie bussen met anti-Zwarte Pietactivisten zo'n zestig kilometer voor Dokkum door een aantal Friezen stopgezet. Een van de buschauffeurs raakt zelfs lichtgewond, omdat hij plotseling hard moet remmen. Na een kwartier arriveert de politie ter plaatse. Gesprekken tussen de politie en de betrokken partijen zorgen ervoor dat de blokkades na twintig minuten worden opgeheven. Terwijl twee bussen onder begeleiding van de ME verder rijden richting Dokkum, komt informatie binnen dat het centrum van Dokkum zich heeft gevuld met burgers die – mogelijk met zwaar vuurwerk – de confrontatie willen zoeken met de anti-Zwarte Pietbetogers.<sup>4</sup> Uit vrees voor ernstige wanordelijkheden besluit de locoburgemeester van Dongeradeel door middel van een noodbevel dat de geplande demonstratie in Dokkum niet doorgaat.<sup>5</sup> In een interview vertelt zij naderhand (Jong & Speel, 2018, p. 74):

'Tegelijkertijd kregen we signalen dat de dreiging richting de groep demonstranten groter werd. Er waren vermoedens dat tegenstanders van de "Stichting Nederland wordt Beter" zich al in de stad bevon-

2 'Reconstructie Project P', *de Volkskrant*, 21 november 2017, p. 8-9.

3 'Jenny Douwes werd het gezicht van de pro-Zwarte Pietenbeweging', *de Volkskrant*, 25 november 2018.

4 Gemeente Dongeradeel, 20 november 2017. Nieuwsarchief 2017: Burgemeester Waanders brengt statement rondom gebeurtenissen Sinterklaasintocht. Op 5 november 2018 ontleend aan: [https://www.dongeradeel.nl/gemeente-dongeradeel/2016-2017-2018\\_41721/item/burgemeester-waanders-brengt-statement-rondom-gebeurtenissen-sinterklaasintocht\\_13636.html](https://www.dongeradeel.nl/gemeente-dongeradeel/2016-2017-2018_41721/item/burgemeester-waanders-brengt-statement-rondom-gebeurtenissen-sinterklaasintocht_13636.html).

5 In deze casus zien wij het staatsrechtelijk vreemde verschijnsel dat zowel de burgemeester als de locoburgemeester actief is in de gemeente. De burgemeester is bij de ontvangst van Sinterklaas en onderwijl is de locoburgemeester voorzitter van het beleids- c.q. crisisteam. Hoewel deze constructie steeds vaker wordt gehanteerd, kan natuurlijk de burgemeestersfunctie formeel niet door twee personen tegelijkertijd worden uitgeoefend.

den. Ook werd ons duidelijk dat er een auto met zwaar vuurwerk onderweg naar Dokkum zou zijn en er mogelijk nog vervolgblokades zouden worden opgeworpen. Alles bij elkaar werd het risico te groot, terwijl de tijd begon te dringen.'

De demonstranten worden door motoragenten terug begeleid naar de Randstad.

'De demonstranten lieten weten dat zij naar Weesp wilden, voor de lokale intocht daar om 14:00 uur 's middags. Daar konden ze dan hun demonstratie houden. Via sociale media werden sympathisanten opgeroepen om naar Weesp te komen voor de demonstratie tegen Zwarte Piet. In reactie daarop kondigde de burgemeester van Weesp, toen hij van de plannen hoorde, direct een noodverordening af. Ook in Weesp mochten de demonstranten wegens vrees voor ernstige wanordelijkheden hun mening niet verkondigen.' (Nationale ombudsman, 2018, p. 12)

Velen vieren (ook op sociale media) de terugtocht van de anti-Zwarte Pietdemonstranten. Laatstgenoemden geven aan dat zij in hun grondrecht zijn beknot en dat dus 'het witte geweld' loonde'.<sup>6</sup> In een verklaring twee dagen later geeft de burgemeester van Dongeradeel aan dat zij het jammer vindt dat dit allemaal zo is gebeurd en onderschrijft zij de beslissing van de locoburgemeester, aangezien de veiligheid van alle aanwezigen die zaterdag wel gegarandeerd moest worden.<sup>7</sup>

Twee weken later, op 3 december, wordt een groep van zo'n 200 tot 250 betogers alsnog in de gelegenheid gesteld om in Dokkum te protesteren tegen Zwarte Piet. Hoewel er ook nu weer geruchten gaan over tegedemonstraties en de komst van Pegida, blijven problemen uit.

Begin juni 2018 begint – onder grote belangstelling – het proces tegen 34 Friese activisten. De verdachten hebben volgens het OM opzet-

6 'In Dokkum had politie alleen oog voor Zwarte Piet-tegenstanders', *NRC Handelsblad*, 29 april 2018.

7 Gemeente Dongeradeel, 20 november 2017. Nieuwsarchief 2017: Burgemeester Waanders brengt statement rondom gebeurtenissen Sinterklaasintocht. Op 5 november 2018 ontleend aan: [https://www.dongeradeel.nl/gemeente-dongeradeel/2016-2017-2018\\_41721/item/burgemeester-waanders-brengt-statement-rondom-gebeurtenissen-sinterklaasintocht\\_13636.html](https://www.dongeradeel.nl/gemeente-dongeradeel/2016-2017-2018_41721/item/burgemeester-waanders-brengt-statement-rondom-gebeurtenissen-sinterklaasintocht_13636.html).



telijk de snelweg geblokkeerd en daarmee een gevaarlijke verkeerssituatie gecreëerd. Daarnaast wordt hen verweten dat zij een groep het recht op demonstratie hebben ontnomen. Het verhinderen van een demonstratie is een strafbaar feit. In oktober is dat proces opnieuw onder grote (media)belangstelling voortgezet. Het OM eiste taakstraffen van 120 uur tegen de meeste verdachten, die inmiddels in de media ‘blokkeer-Friezen’ worden genoemd. Tegen Jenny Douwes heeft het OM een zwaardere straf geëist (240 uur taakstraf en drie maanden voorwaardelijke celstraf) vanwege het aanzetten tot strafbare feiten.

### 15.3 Gedoe bij Sinterklaasintochten

De landelijke intocht van Sinterklaas is – als het even kan per boot – een jaarlijkse traditie, waarbij Sinterklaas en zijn pieten worden verwelkomd in Nederland. Het evenement vindt plaats op de eerste zaterdag na Sint-Maarten (11 november) en ieder jaar in een andere gemeente. Sinds 1952 wordt het evenement live uitgezonden op de nationale televisie.

Sinds een aantal jaren is het Sinterklaasfeest onderwerp van felle discussies. Daarbij gaat het om ‘de kleur’ van Zwarte Piet. Een belangrijk kritiekpunt daarbij is de rol van de zwarte pieten, die Sinterklaas assisteren bij het uitdelen van de cadeautjes. In de discussie staan tegenstanders en voorstanders van Zwarte Piet lijnrecht tegenover elkaar. Waar tegenstanders menen een direct verband te zien tussen het uiterlijk van Zwarte Piet en het Nederlandse slavernijverleden, stellen voorstanders dat Sinterklaas en Zwarte Piet onmiskenbaar bij elkaar en bij de Nederlandse traditie horen.<sup>8</sup> Morrelen aan deze traditie wordt door deze groep niet geapprecieerd. In juni 2011 begonnen Quinsy Gario en Kno’ledge Cesare, beiden kunstenaar en dichter, een project onder de titel ‘Zwarte Piet is Racisme’. Met anderen demonstreerden zij in T-shirts met dat opschrift bij de officiële intocht van Sinterklaas in Dordrecht op 12 november dat jaar. Zij werden aange-

8 Meertens Instituut, 23 oktober 2013. Nieuws: 2013: Piet en Sint – veel gestelde vragen. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.meertens.knaw.nl/cms/nl/cms/nl/202-actueel/nieuws/nieuws-2013/144371-faq-zwarte-piet>.

houden wegens ongeoorloofd demonstreren.<sup>9</sup> De discussie heeft in de jaren nadien een kookpunt bereikt. Dat uitte zich in een aantal, soms heftige, demonstraties en confrontaties tussen voor- en tegenstanders van de Zwarte Pietentraditie (zie Cachet & Van Duin, 2015; Eeuwijk & Rensen, 2017). In deze paragraaf geven we een tour de horizon van de Sinterklaasintochten in 2014 tot en met 2016.

*2014: landelijke Sinterklaasintocht in Gouda*

In november 2014 vond de landelijke Sinterklaasintocht plaats in Gouda. Vanwege de op dat moment explosieve zwartepietendiscussie (naar aanleiding van onder andere een uitspraak van een VN-commissie die Zwarte Piet als racistisch kwalificeerde) en een rechterlijke uitspraak in juli 2014, maakte de gemeente Gouda op 14 oktober bekend dat Sinterklaas niet alleen vergezeld zou worden door zwarte pieten. Er zouden ook een paar ' kaas- en stroopwafelpieten' in de stoet meelopen. Hun gezicht was goudgeel geschminkt of als een ruitmotief. Eerder was al besloten dat ook de zwarte pieten geen 'stereotype' rode lippen en oorbellen zouden hebben. De gemeente wilde daarmee tegemoetkomen aan diegenen die vinden dat Zwarte Piet er anders uit zou moeten zien of helemaal zou moeten verdwijnen.<sup>10</sup>

De actiegroep 'Kick Out Zwarte Piet' kondigde aan om tijdens de intocht op 15 november te willen demonstreren. De burgemeester van Gouda stemde vooraf in met twee demonstraties op de dag van de intocht: één voor en één tegen Zwarte Piet. De demonstraties dienden wel buiten het stadscentrum plaats te vinden. De smalle straten in de binnenstad van Gouda en het verwachte aantal toeschouwers (zo'n 20.000) zouden veilig demonstreren daar onmogelijk maken.

Tijdens de Sinterklaasintocht op zaterdag 15 november liepen acht agenten mee in de stoet, verkleed als Zwarte Piet, doch bewapend en voorzien van kogelwerend vest, om snel in te kunnen grijpen voor het

9 NOS, 12 november 2011. Nieuws binnenland: Arrestaties bij intocht Sinterklaas. Op 5 november 2018 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/312891-arrestaties-bij-intocht-sinterklaas.html>.

10 Nu.nl, 14 oktober 2014. Demonstraties toegestaan bij intocht Sinterklaas in Gouda. Op 5 november 2018 ontleend aan: <https://www.nu.nl/binnenland/3903486/demonstraties-toegestaan-bij-intocht-sinterklaas-in-gouda.html>.

geval zich langs het parcours incidenten zouden voordoen.<sup>11</sup> Toen een aantal demonstranten zich zwiiggend, maar met anti-Zwarte Pietshirts en spandoeken, manifesteerde op de Markt, werd nog niet ingegrepen. Ook voorstanders van Zwarte Piet rukten echter op naar het centrum en gingen demonstratief voor de spandoeken staan. Het gevolg was een opstootje: er werd – grotendeels buiten het zicht van camera's – over en weer gescholden, geduwd en getrokken. Kinderen kwamen met hun ouders in het gedrang, politiemensen werden beledigd. De politie moest voor het eerst (grootschalig) ingrijpen. Er werden zo'n negentig demonstranten aangehouden.<sup>12</sup>

### 2015: landelijke Sinterklaasintocht in Meppel

Begin mei 2014 werd bekend dat de landelijke Sinterklaasintocht dat jaar zal plaatsvinden in Meppel. Ondanks de gebeurtenissen in Gouda keek de gemeente Meppel uit naar haar rol als gaststad en de daarmee gepaard gaande media-aandacht. Wel zocht de gemeente al in een vroeg stadium het gesprek met zowel voor- als tegenstanders van Zwarte Piet. Tijdens de gesprekken op het stadhuis werden onder meer afspraken gemaakt over een demonstratieplek langs de route. Tevens koos de gemeente ervoor om naast klassieke zwarte pietten ook 'schoorsteenpieten' mee te laten lopen met alleen zwarte 'roetvegen' op het gezicht.<sup>13</sup> Tijdens de jaarlijkse herdenking van de afschaffing van de slavernij in juli 2014 in Amsterdam riepen linkse actievoerders op tot een 'geweldloos, vreedzaam en luidruchtig protest' in de aanloop naar en tijdens de intocht van Sinterklaas in Meppel.<sup>14</sup>

11 *De Volkskrant*, 14 november 2014. Nieuws binnenland: Gewapende politiepieten beschermen Sinterklaasstoet bij beladen intocht. Op 5 november 2018 ontleend aan <http://www.volkskrant.nl/binnenland/gewapende-politiepieten-beschermen-sinterklaasstoet-bij-beladen-intocht-a3790503>.

12 De politie legde uiteindelijk 25 dossiers voor aan het OM. In één geval leidde dat tot vervolging. De overige 24 zaken werden geseponeerd. Zie: De Stentor, 28 mei 2015. Algemeen binnenland: 'OM: 24 vrijuit, 1 man vervolgd om Sint-opstootje'. Op 5 november 2018 ontleend aan <http://www.destentor.nl/algemeen/binnenland/om-24-vrijuit-1-man-vervolgd-om-sint-opstootje-1.4954984>.

13 RTV Drenthe, 13 oktober 2015. Nieuws: Ook klassieke zwarte pietten tijdens sinterklaasintocht in Meppel. Op 5 november 2018 ontleend aan <http://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/100923/Ook-klassieke-zwarte-pieten-tijdens-sinterklaasintocht-in-Meppel>.

14 *Meppeler Courant*, 4 juli 2015. Nieuws: Vreedzaam protest tijdens intocht. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.meppelercourant.nl/nieuws/meppel/395946/vreedzaam-protest-tijdens-intocht.html>.

Op vrijdag 13 november 2015 – de avond voor de landelijke Sinterklaasintocht – werd de Franse hoofdstad Parijs getroffen door meerdere terroristische aanslagen. Meer dan 130 mensen kwamen hierbij om het leven. Als reactie op de gebeurtenissen ging de lokale driehoek van Meppel in de ochtend van 14 november in overleg over aanvullende veiligheidsmaatregelen, zoals extra politie-inzet. Uiteindelijk werden geen extra maatregelen getroffen, maar de veiligheidspartners stonden wel op scherp.<sup>15</sup> Uiteindelijk verliep de intocht in Meppel zonder incidenten. Het bezoekersgetal was – mogelijk in verband met de aanslagen in Parijs – wat lager dan verwacht. De actiegroep ‘Kick Out Zwarte Piet’ protesteerde vreedzaam in het toegewezen demonstratievak.

*2016: landelijke Sinterklaasintocht in Maassluis*

Ook bij de organisatie van de landelijke intocht in 2016 was het pieten-debat een van de belangrijkste aandachtspunten. Na de incidentvrije intocht in Meppel besloot de gemeente Maassluis dat de pieten ook in 2016 weer voor twintig procent uit roetveegpieten en voor tachtig procent uit traditionele zwarte pieten zouden bestaan. Ook werd in een vroeg stadium bekendgemaakt dat Maassluis gastheer wilde zijn van het zwartepietendebat. Zo organiseerde de gemeente een expositie over de oorsprong en ontwikkeling van de rol van Zwarte Piet. Voor en tegenstanders van Zwarte Piet mochten komen demonstreren, mits zij zich van tevoren zouden aanmelden bij de gemeente.<sup>16</sup> Alleen de Nederlandse Volksunie kondigde officieel aan te komen protesteren; andere actiegroepen waren niet bereid tot gesprekken.<sup>17</sup> Wel ontving de gemeente in de laatste week voor de intocht signalen dat ook actiegroepen zonder aanmelding in Maassluis zouden komen demonstreren. Ook waren er concrete oproepen tot geweld tegen de zwartepieten. Vanwege de toegenomen dreiging besloot de lokale driehoek op woensdag 9 november het veiligheidsniveau op te schalen; de burgemeester

15 NOS, 14 november 2015. Nieuws: Sinterklaasintocht Meppel ongewijzigd na aanslagen Parijs. Op 5 november 2018 ontleend aan: <https://nos.nl/artikel/2069030-sinterklaasintocht-meppel-ongewijzigd-na-aanslagen-parijs.html>.

16 Dit omdat in de Nederlandse Grondwet is opgenomen dat iedereen en iedere groep het recht heeft om in het openbaar zijn stem te laten horen door middel van een betoog of demonstratie.

17 Projectevaluatie: Landelijke Intocht van Sinterklaas Maassluis, 2016.

stelde een noodverordening in voor Maassluis.<sup>18</sup> Omdat de politie op een gegeven moment informatie ontving waaruit bleek dat linkse actievoerders hun demonstraties naar de Sinterklaasintocht in Rotterdam wilden verplaatsen,<sup>19</sup> besloot de burgemeester van Rotterdam gebruik te maken van zijn noodbevoegdheden. Hij tekende een noodbevel.<sup>20</sup>

Voor en tijdens de intocht op 12 november werden honderden politiemensen en vrijwilligers ingezet om het evenement in Maassluis te beveiligen. De intocht verliep zonder grote incidenten; er werden maar drie mensen aangehouden. In Rotterdam was de sfeer minder ontspannen. Daar arriveerden meerdere bussen met KOZP-demonstranten. Ondanks de waarschuwing van de politie besloten de actievoerders het centrum van Rotterdam in te trekken, waar kinderen stonden de wachten op de komst van Sinterklaas. Rond tweehonderd demonstranten werden aangehouden voor het overtreden van het noodbevel.<sup>21</sup> Afriyie en Esajas tekenden bij de bezwaarschriftencommissie bezwaar aan. Het noodbevel zou niet conform de geldende procedures zijn gecommuniceerd aan de groep anti-Zwarte Pietactivisten. De commissie stelde hen in het gelijk. De politie riep door de megafoons alleen ‘u bent aangehouden’. Van enige vorm van waarschuwing was geen sprake geweest.

#### 15.4 Het demonstratierecht versus verstoring van de openbare orde

Bij verschillende Sinterklaasintochten werd door burgemeesters gebruikgemaakt van een noodverordening of een noodbevel. Vaak probeerden de bestuurders hiermee de komst van actievoerders tegen te houden. Reden voor het gebruik van deze noodbevoegdheden was steeds de vrees voor openbareordeproblemen. Een demonstratie of

18 Noodverordening en andere maatregelen kunnen worden ingezien op de website van de gemeente Maassluis: [https://www.maassluis.nl/over-maassluis/nieuwsberichten\\_42951/item/maatregelen-bij-intocht-sinterklaas-in-maassluis\\_71890.html](https://www.maassluis.nl/over-maassluis/nieuwsberichten_42951/item/maatregelen-bij-intocht-sinterklaas-in-maassluis_71890.html).

19 Mogelijk in verband met de opgeschaalde veiligheidsmaatregelen in Maassluis.

20 Politie, 12 november 2016. Intocht Sinterklaas Maassluis verloopt feestelijk en zonder wanklank. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.politie.nl/nieuws/2016/november/12/07-intocht-sinterklaas-maassluis-feestelijk-en-zonder-enige-wanklank.html>.

21 Idem.

zelfs al de stille aanwezigheid van één partij zou een tegendemonstratie kunnen oproepen. Partijen maken – zo lijkt het – ook gebruik van de oproep tot een tegendemonstratie, om daarmee de andere partij te dwarsbomen. Burgemeesters vrezen escalatie en verbieden dan eerder (op grond van de bedreiging van de openbare orde) een demonstratie.<sup>22</sup> De komst van anti-Zwarte Pietdemonstranten leidt vrijwel per definitie tot tegenacties van partijen die vinden dat het Sinterklaasfeest met Zwarte Piet ‘een ware Nederlandse traditie’ is die behouden moet blijven.

Tegenover de soms terechte angst voor verstoring van de openbare orde staat het recht op vrije meningsuiting en het recht op demonstratie. Wij leven in een vrij land en dat maakt dat iedereen, ongeacht het soort van uiting, vrij is om zijn mening te geven en deze ook door middel van een vorm van protest kracht bij te zetten. In de praktijk blijkt dan ook dat rond het thema van Zwarte Piet de afweging tussen demonstratievrijheid enerzijds en de mogelijke verstoringen van de openbare orde en de potentiële veiligheidsrisico's anderzijds, een belangrijk en vaker voorkomend dilemma is.

## 15.5 Analyse

In 2017 deed de Nationale ombudsman onderzoek naar de toepassing van het demonstratierecht. De aanleiding voor dit onderzoek was dat de Nationale ombudsman uit eerdere onderzoeken had opgemaakt dat burgemeesters en politie het demonstratierecht niet altijd voldoende waarborgen. In maart 2018 verscheen het onderzoeksrapport, getiteld *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, waarin uitgebreid wordt ingegaan op verschillende Zwarte Pietdemonstraties. De Nationale ombudsman komt in het rapport tot de conclusie dat de overheid neigt naar ‘risicomijdend gedrag’:

<sup>22</sup> Zie voorbeelden in ‘Demonstreren een recht? De burgemeester speelt op zeker’, *NRC Handelsblad*, 24 november 2017. Ook in een hoofdredactioneel commentaar (van 21 november 2017) waarschuwt de NRC burgemeesters op te letten dat demonstreren wel mogelijk moet blijven.

‘Overheden beschouwen het demonstratierecht in de praktijk niet zelden als onderdeel van een belangenafweging: het recht op demonstreren versus het belang van de openbare orde en veiligheid. De essentie van het grondrecht tot demonstreren moet voorop staan. Die essentie is dat de overheid zich tot het uiterste moet inspannen om demonstraties te faciliteren en te beschermen, zodat burgers in vrijheid hun mening – hoe impopulair ook – kunnen laten horen. Elke andere houding van de overheid doet afbreuk aan de kern van het demonstratierecht.’ (Nationale ombudsman, 2018, p. 4)

Hoe verhouden deze observaties zich nu tot de gebeurtenissen in en om Dokkum op die zaterdag 18 november? In het rapport geeft de Nationale ombudsman aan dat demonstreren feitelijk vormvrij is; het is niet zo dat er zonder aanmelding vooraf niet gedemonstreerd zou mogen worden. Er blijken voorbeelden van situaties waarbij degenen die willen demonstreren, vooraf helemaal geen contact zoeken met de desbetreffende gemeente, omdat een overleg vooraf alleen maar belemmeringen oplevert, in plaats van dat het tot facilitaire ondersteuning leidt.

In Dokkum meldde de anti-Zwarte Pietbeweging netjes aan de gemeente te willen demonstreren en was er voorafgaand verschillende keren overleg met de gemeente en de politie. Toch kwam de groep niet in Dokkum en konden zij niet van hun demonstratierecht gebruikmaken. De Groningse hoogleraar Brouwer maakte in een opiniestuk in *NRC Handelsblad* duidelijk dat gemeente Dongeradeel, in casu de burgemeester, het betogingsrecht om zeep had geholpen.<sup>23</sup> Ten onrechte was volgens Brouwer op het laatste moment het argument van de vrees voor wanordelijkheden gebezigd. Het kon toch niet zo zijn dat in de gemeente vooraf geen enkele vorm van aandacht was geweest voor mogelijke tegendemonstranten. De afgelopen jaren waren er immers steeds tegendemonstraties geweest. Omdat er maar 15.000 bezoekers kwamen en niet de verwachte 25.000 bezoekers, was er ‘politie genoeg zou ik zeggen’. Er was die middag een enkele tegenstandster van Zwarte Piet geweest die met een stuk karton met de tekst ‘*A heritage of hate is nothing to celebrate*’ zelfs nog was tegengehouden. Dit strookt

23 ‘Na Bonifatius is bij Dokkum het betogingsrecht vermoord’, *NRC Handelsblad*, 19 november 2017.

niet met het demonstratierecht dat in principe vormvrij is. Niet-kennisgeven mag geen argument zijn om een betoging (in dit geval van een enkeling) te verbieden.

In een eerder artikel had Brouwer met enkele collega's aangegeven dat burgemeesters rond Sinterklaasintochten herhaaldelijk (Maassluis, Rotterdam; beide 2016) misbruik maakten van het noodrecht en dat daarmee ten onrechte het demonstratierecht wordt geschaad (Wierenga, Roorda & Brouwer, 2016). Zo wordt in het artikel het voorbeeld gegeven dat in Rotterdam de burgemeester aan het noodbevel een verwijderingsbevelsbevoegdheid toekende aan de politie. Personen dienden alle aanwijzingen van de politie op te volgen. De auteurs geven aan dat een dergelijke aanwijzing onoverkomelijke juridische en praktische bezwaren kent en de wet hiervoor geen grondslag biedt (Wierenga, Roorda & Brouwer, 2016).

Het lijkt er dus sterk op dat er – ook in lijn met de observaties van de Nationale ombudsman – soms op onjuiste wijze gebruik wordt gemaakt van het noodrecht in relatie tot het demonstratierecht. Dat betekent overigens niet dat Brouwer met zijn observaties over de burgemeester van Dokkum het bij het rechte eind heeft. Het lijkt er wel degelijk op dat er een fors openbareorderisico was die zaterdag. In *NRC Handelsblad* verscheen een uitgebreide reconstructie van die dag. Op grond van de Wet openbaarheid van bestuur kreeg de krant inzage in logboeken van de politie en anderen. Ook is een flink aantal gesprekken gevoerd met direct betrokkenen (burgemeester, politiemensen, advocaten, wegblokkeerders en tegenstanders van Zwarte Piet).<sup>24</sup> Kern van de reconstructie is de conclusie dat de politie veel oog had voor de anti-Zwarte Pietdemonstranten, maar de bewegingen en ontwikkelingen aan de kant van de pro-Zwarte Pietactivisten vrijwel geheel miste en negeerde. Zo werd de laatste groep – overwegend bestaande uit Friezen – geen strobreed in de weg gelegd. Dit ondanks het feit dat er, onder andere via Facebook, oproepen waren gedaan om de snelweg te blokkeren en de politie de groep gezamenlijk had zien vertrekken. De oproep op Facebook was weliswaar op aandringen van de politie ingetrokken, maar daarmee was het onderwerp bepaald niet uit de (sociale) media

24 'In Dokkum had politie alleen oog voor Zwarte Piet-tegenstanders', *NRC Handelsblad*, 29 april 2018.



verdwenen. Dat wist ook de politie. Die zaterdagochtend was er wel vrijwel permanent contact met de anti-Zwarte Pietdemonstranten die onderweg waren naar Friesland, maar onderwijl gingen in Dokkum die desbetreffende ochtend flinke aantallen pro-Zwarte Pietaanhangers door een van de vier toegangspoortjes richting het centrum; meer mogelijkheden om dat deel van de stad te bereiken, waren er feitelijk niet.

Om 9.05 uur die ochtend waarschuwt een politiefunctionaris dat de toegangspoorten onbemand zijn. ‘Er ontstaat extra risico op ongewenste bezoekers die niet gecheckt zijn bij de poorten’, aldus het hoofd beveiliging van de SGBO. Twee uur later is er niets veranderd: ‘Er staan nog steeds geen basispolitiecollega’s bij de poorten!!! Zorgelijk.’<sup>25</sup> Liefst negen keer vraagt hij die dag om meer en actievere agenten bij de poorten. Het is tevergeefs, terwijl de politie dan allang weet dat rechtsextremisten van Pegida en hooligans van SC Cambuur van plan zijn naar Dokkum te komen.

Het hoofd ordehandhaving noteert later die zaterdag dat ‘rechts georiënteerden (veel kale koppen) voorbij het checkpoint zijn’ en roept de hulp in van collega’s te paard. De Algemeen Commandant geeft opdracht ‘uit te kijken naar extremisten’. ‘De focus is nu op de bussen’, concludeert het hoofd bewaking, ‘terwijl vanochtend iedereen ongecontroleerd binnen de bolwerken heeft kunnen komen.’<sup>26</sup>

De reconstructie in *NRC Handelsblad* geeft een overtuigende verklaring waarom de politie aan de locoburgemeester adviseerde de anti-Zwarte Pietdemonstranten niet in het (kleine) centrum van Dokkum toe te laten. Er was een reëel risico dat in de binnenstad een confrontatie zou plaatsvinden.

Omdat de Sinterklaasintocht al een aantal keren achtereen (bijna) ontspoorde, waren de veiligheidsmaatregelen rond de intocht nieuws geworden. ‘Gastvrij Dokkum houdt ook rekening met “rampelementen”’ luidde de kop van een artikel in *NRC Handelsblad* een dag voor de intocht, waarin ook de gemeentelijk coördinator aan het woord kwam: ‘Als wij de Elfstedentocht kunnen organiseren, dan kunnen we dit ook.’

25 ‘In Dokkum had politie alleen oog voor Zwarte Piet-tegenstanders’, *NRC Handelsblad*, 29 april 2018.

26 Idem.

Zo simpel bleek het uiteindelijk toch niet te zijn. Daarom was het goed dat twee weken later de eerder gestrande groep anti-Zwarte Pietactivisten alsnog in de gelegenheid werd gesteld een signaal af te geven in Dokkum.

## 15.6 Afronding

Nu er bijna jaarlijks gedoe en gedonder is bij de intocht van Sinterklaas – en dan vooral vanwege Zwarte Piet – is het de vraag of we nog wel een dergelijke intocht moeten willen. Het is inmiddels duidelijk dat het animo van gemeenten om ‘de eer’ te beurt te vallen, fors is gedaald.<sup>27</sup> Het kost geld en levert mogelijk wel erg veel frustraties op. Meppel, waar in 2015 de Sinterklaasintocht plaatsvond, heeft na afloop een promotiefilmpje gemaakt, waaruit blijkt hoe gelukkig zij waren met de intocht. We zullen echter nooit weten of deze intocht ook zo voorspoedig zou zijn verlopen als niet de avond ervoor in Parijs de aanslag op onder andere de Bataclan had plaatsgevonden.

Een punt dat bij de Sinterklaasintocht ook speelt, is dat de problemen iedere keer weer net even anders zijn. Natuurlijk spelen actie en reactie (demonstratie en tegendemonstratie) een rol, maar de problemen manifesteren zich steeds net weer iets anders. De ene keer is het in het centrum van een stad, terwijl de demonstratievelden daarbuiten zijn (Gouda), een volgende keer doen problemen zich voor in een buurgemeente (Rotterdam), als demonstranten het maar elders gaan proberen (omdat ze voor de Sinterklaasintocht in Maassluis te laat zijn). Weer een jaar later doet een confrontatie tussen demonstranten zich voor op de snelweg en zijn vooral de pro-Zwarte Pietactivisten de veroorzakers van het probleem (Dokkum).

Komt er ooit een einde aan het Zwarte Pietendebat en zal de intocht van Sinterklaas ooit weer gewoon een onbekommerd kinderfeest worden? Het ministerie van Sociale Zaken onderzocht al sinds een paar jaar (stilletjes) de houding van Nederlanders ten aanzien van Zwarte Piet en constateerde een lichte kentering. Er is een lichte toename in

27 In 2018 zou de NTR aan het Nederlands Genootschap van Burgemeesters het dringende verzoek doen om gemeenten zich te laten aanmelden om de landelijke Sinterklaasintocht te organiseren.

acceptatie van verandering (verkleuring van Piet) te zien. Dat is positief te noemen. Dat het vanwege alle gevoeligheden daaromtrent een niet-openbaar onderzoek betreft, geeft echter al aan dat het thema ook de komende jaren nog wel blijft spelen en partijen tegenover elkaar blijven staan.<sup>28</sup>

28 'Onderzoek van Ministerie Sociale Zaken wijst uit: eenvijfde wil andere Piet', *BNN/VARA Magazine*, 3 november 2016. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://joop.bnnvara.nl/nieuws/onderzoek-van-ministerie-sociale-zaken-wijst-uit-eenvijfde-wil-andere-piet>. Zie ook: NRC, 25 november 2017. Nieuws: Zwarte Piet minder traditioneel. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/11/25/zwarte-piet-minder-traditioneel-14215748-a1582610>.



## Literatuur

- ANVS (2018). *Jaarverslag 2017*. Den Haag: Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming.
- Bakker, M., Katab, M., Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (2018). *Inventarisatie inzet NL-Alert 2013-2017*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Beautrais, A.L. (2003). Suicide and serious suicide attempts in youth: a multiple-group comparison study, *American Journal of Psychiatry*, 160(6), p. 1093-1099.
- Bergstra, A.D. (2015). *Evaluatieonderzoek huis aan huis distributie jodiumtabletten in de gemeenten Borsele, Middelburg en Vlissingen*. Middelburg: GGD Zeeland.
- Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing (2007). *Als het dan toch gebeurt. Bestuurlijke ervaringen met crises*. Enschede: Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing.
- Bokma-Bakker, M. et al. (2012). *Onderzoek naar brandveiligheid voor dieren in veestallen*. Wageningen Livestock Research, rapport 641.
- Bokma-Bakker, M., Bokma, S., Hilko, E., Hagen, R. & Ruijven, C. van (2017). *Evaluatie Actieplan Stalbranden 2012-2016*. Wageningen Livestock Research, rapport 1035.
- Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bridge, J.A., Goldstein, T.R. & Brent, D.A. (2006). Adolescent suicide and suicidal behavior, *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 47(3-4), p. 372-394.
- BuZa (2010). *Handleiding voor de omgang met geprivilegieerden*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Cachet A. et al. (1991). De Europacupfinale in Rotterdam: Manchester United-Barcelona: de gewonnen wedstrijd, *Alert*, nr. 6, p. 2-14.
- Cachet, L. & Duin, M. van (2015). Sinterklaasintocht in Gouda: hoe een kinderfeest een crisis werd. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2014* (p. 279-294). Den Haag: Boom bestuurskunde.

- Castellví, P. et al. (2016). Longitudinal association between self-injurious thoughts and behaviors and suicidal behaviors in adolescents and young adults: A systematic review with meta-analysis, *Journal of Affective Disorders*, 215, p. 37-48.
- CBS (2018a). *Overledenen; belangrijkste doodsoorzaken (korte lijst), leeftijd, geslacht*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2018b). *Webmagazine zelfdoding*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Claassen, L., Greven, R., Reen, W. & Hall, E. F. (2016). *Risicocommunicatie over stralingsongevallen en de verspreiding van jodiumtabletten*. Utrecht: RIVM.
- Commissie-Hermans (2006). *Dat kleine stukje dijk...* Onafhankelijk onderzoek naar de bestuurlijke besluitvorming van de Stichting De 4Daagse tijdens de 90<sup>e</sup> Vierdaagse. Nijmegen: Commissie-Hermans.
- Commissie-Sorgdrager (2018). *Onderzoek fipronil in eieren*. Den Haag.
- COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (2018). *Brand Holland Casino Groningen – deel 2: Thematische evaluatie crisismanagement*. Rotterdam: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- Docters van Leeuwen, A.H.W. (1990). Het managen van crises. In U. Rosenthal & P. 't Hart (red.), *Kritieke momenten: Studies over beslissen in moeilijke omstandigheden* (p. 205-216). Arnhem: Gouda Quint.
- Duin, M. van, Tops, P., Wijkhuijs, V., Adang, O. & Kop, N. (2012). *Lessen in crisisbeheersing: dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (2015). *De flexibiliteit van GRIP*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Duin, M. van, Linck, R., Sikkens, E. & Domrose, J. (2017). *VenloStormt 2017: risico's en verantwoordelijkheden*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Duin, M. van, Eikenaar, T. & Wijkhuijs, V. (2017). *GRIP-4 bij Fort Oranje*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Duin, M. van, Eikenaar, T., Elbers, J.M., Koebrugge, O. & Wijkhuijs, V. (2018). *GRIP-3 bij Fort Oranje*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Eeuwijk, J. & Rensen, F. (2017). *De identiteitscrisis van Zwarte Piet*. Amsterdam: Atlas Contact.

- Erp, J. van, Stol, W. & Wilsem, J. van (2013). Criminaliteit en criminologie in een gedigitaliseerde wereld, *Tijdschrift voor Criminologie*, 55(4), p. 327-341.
- Furnell, S. (2002). *Cybercrime: vandalizing the information society*. Boston: Addison-Wesley.
- Geel, M. van, Vedder, P. & Taniol, J. (2014). Relationship between peer victimization, cyberbullying and suicide in Children and Adolescents. A Meta-analysis, *JAMA Pediatrics*, p. 435-442.
- Gendaram, T. & Felter, R. (2017). Crisisaanpak infrastructuur na orkaan Irma, *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, nr. 4, p. 6.
- GGD West-Brabant (2017). *Hoe gezond is het om te verblijven op Fort Oranje. Een beschrijvende foto van de bewoners en hun directe leefomgeving*. Breda: GGD West-Brabant.
- Hagen, R. (2014). Brand in monument De Draak te Bergen op Zoom. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2013* (p. 77-88). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Hagen, R. (2017). Reflectie vluchtweg eisen zeer gewenst na Grenfell Tower, *Brandveilig.com Magazine 4*. Ontleend aan <https://www.brandveilig.com/nieuws/vluchtweg-eisen-reflectie-51623>.
- Hagen, R., Kobes, M., Post, J., Weges, J. & Tonnaer, C. (2014). *Risicovergelijking brandveiligheid van stallen groter dan 2500m<sup>2</sup> met stallen tot 2500m<sup>2</sup>*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Hagen, R., Tonnaer, C. & Thong Tjin Tai-Klaver, M. (2016). *Een publicatie over de brandveiligheid van veestallen, in het kader van risicobeheersing en incidentbestrijding*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Hamers, M. & Voogd, J. de (2017). Rode Kruis na orkaan Irma: Innovatieve noodhulp hand in hand met traditionele hulpverlening, *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, nr. 4, p. 8-9.
- Heinen, J. (2017). Nederlands reddingsteam USAR.NL ingezet op Sint Maarten, *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, nr. 4, p. 14.
- Hemert, A.M. van et al. (2012). *Multidisciplinaire Richtlijn Diagnostiek en Behandeling van Suïcidaal Gedrag*. Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie (NVvP), Nederlands Instituut van Psychologen (NIP), Verpleegkundigen & Verzorgenden Nederland (V&VN). Utrecht: De Tijdstroom.
- IenM (2016). *Nationaal Crisisplan Stralingsincidenten*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

- IenM (2017a). *Responsplan Nationaal Crisisplan Stralingsincidenten*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- IenM (2017b). *Crisiscommunicatieplan Stralingsincidenten*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2018). *Onderzoek naar een calamiteit in Gelderland*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Inspectie JenV (2018). *Onderzoek naar het systeem van de rampenbestrijding op de BES-eilanden: Incidentonderzoek naar aanleiding van de passage van de orkanen Irma, Jose en Maria*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Jastrzebski, R. (2017). Veiligheid rond voetbalhuldiging is multidisciplinaire uitdaging, *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, 15(4), p. 54-55.
- JenV (2015). *Beleidskader NL-Alert*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Johannink, R. & Ponjee, A. (2013). Zelfmoord van een scholier uit Tilligte. In M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2012* (p. 236-244). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Jong, D. de (2017). Gezondheidszorg na orkaan Irma, *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, nr. 4, p. 10-11.
- Jong, W., Dückers, M. & Holsappel, J. (2014). De vermissing van de broertjes Ruben en Julian. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2013* (p. 153-167). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Jong, W. & Hogendoorn, M. (2017). Interview met Arnout de Vries en Frank Smilda 'Burgers zijn amateur in het speurwerk, maar professionaal op specifieke onderwerpen', *Tijdschrift voor de Politie*, jrg. 79, nr. 7, p. 17-20.
- Jong, W. & Speel, F. (2018). *Loco voor de leeuwen: crisiservaringen van locoburgemeesters*. Den Haag: Wethoudersvereniging/Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Jonge, E. de (2014). Professionele identiteit. In M. Kanne & E. Grootoink (red.), *Moresprudentie in de praktijk. Ethiekwerk 3* (p. 161-184). Delft: Eburon.
- Kasperson, R.E. et al. (1988). The social amplification of risk: a conceptual framework, *Risk Analysis* 8(2), p. 177-178.



- Klerk, F. de (2017). Salmonella op Poolse eieren. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2016* (p. 139-152). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Kop, N. (2012). *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing* (lectorale rede). Apeldoorn: Politieacademie.
- Leenknecht, G. (2018). Commentaar op artikel 9 van de Grondwet. In E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie (www.Nederlandrechtsstaat.nl).
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Gewogen risico. Deel 2: Behandeling opleggen aan zedendelinquenten*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationale ombudsman (2018). *Demonstreren, een schurend grondrecht?* Den Haag: Nationale Ombudsman.
- NCTV (2017). *Cybersecuritybeeld Nederland (CSBN) 2017*. Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.
- NCTV (2018). *Cybersecuritybeeld Nederland (CSBN) 2018*. Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.
- NIBRA en ES&E (2002). *Dance Valley 2001. Een evaluatie van de gebeurtenissen*. Arnhem/Den Haag: NIBRA/ES&E.
- NJi (2014). *Richtlijnen Jeugdhulp en jeugdbescherming*.
- OvV (2015). *Monster truck ongeval Haaksbergen. Tussen vergewissen en vergunnen*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- OvV (2017). *Mortierongeval Mali*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- OvV (2018a). *Bouwen aan constructieve veiligheid. Lessen uit instorting parkeergebouw Eindhoven Airport*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- OvV (2018b). *Samenwerken aan nucleaire veiligheid. Een onderzoek naar de samenwerking tussen Nederland, België en Duitsland inzake de kerncentrales in de grensgebieden*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Rijksoverheid (2010). *Diplomatieke termen en procedures*. (www.rijksoverheid.nl).
- RIVM (2011). *Metingen in buitenlucht op het RIVM terrein te Bilthoven na het Fukushima kernongeval in maart 2011*. RIVM briefrapport 610891001/2011. Utrecht: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

- Rusch, N., Zlati, A., Blech, G. & Thornicroft, G. (2014). Does the stigma of mental illness contribute to suicidality?, *The British Journal of Psychiatry*, 205, p. 257-259.
- Sackett, D.L., Rosenberg, J.A.M., Gray, R.B., Haynes, W.S. & Richardson, W.S. (1996). Evidence based medicine: What it is and what it isn't, *British Medical Journal*, 312, p. 71-72.
- STJ/TSD (2015a). *Borgen van veiligheid in kwetsbare gezinnen. Casuïstiek Rotterdam*. Utrecht: Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein.
- STJ/TSD (2015b). *Calamiteitenonderzoek Amsterdam. Borgen van veiligheid in kwetsbare gezinnen*. Utrecht: Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein.
- STJ/TSD (2016a). *Leren van Calamiteiten (1 en 2): Veiligheid van kwetsbare gezinnen*. Utrecht: Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein.
- STJ/TSD (2016b). *Borgen van veiligheid in kwetsbare gezinnen. Casuïstiek Heerlen*. Utrecht: Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein.
- STJ/TSD (2016c). *Borgen van veiligheid in kwetsbare gezinnen. Casuïstiek Zoetermeer*. Utrecht: Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein.
- Swarte, F. de (2017). Saba rondom het oog van twee orkanen, *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, nr. 4, p. 15-18.
- TSD (2017). *Jeugdigen in beeld. Suïcide Heerlen*. Utrecht: Toezicht Sociaal Domein.
- WHO (2013). *Health risk assessment from the nuclear accident after the 2011 Great East Japan Earthquake and Tsunami, based on a preliminary dose estimation*. Geneva: World Health Organization.
- Wieringa, A.J., Roorda, B. & Brouwer, J.G. (2016). *Misbruik noodrecht en schending demonstratieverbod bij Sinterklaasintochten*. Op 5 november 2018 ontleend aan <http://www.openbareorde.nl/tijdschrift/misbruik-noodrecht-en-schending-demonstratierecht-bij-sinterklaasintochten>.
- Wijkhuijs, V. & Duin, M. van (2016a). Tarik Z.: verwarde man of terrorist? In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2015* (p. 63-81). Den Haag: Boom bestuurskunde.

- Wijkhuijs, V. & Duin, M. van (2016b). De vluchtelingencrisis. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2015* (p. 217-247). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Wijkhuijs, V. & Duin, M. van (2017). Wat kunnen we leren van de casus uit 2016? In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2016* (p. 9-44). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Wijkhuijs, V., Domrose, J. & Duin, M. van (2018). *Orkaan Irma treft Sint Maarten en Caribisch Nederland. Een evaluatie van het door het ministerie van IenW geleverde crisismanagement*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.



## Afkortingen

ADI	acceptabele dagelijkse inname
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
ALV	Algemene levensmiddelenverordening
ANVS	Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming
APV	algemene plaatselijke verordening
ARfD	acute referentie dosis
AT	arrestatieteam
BuZa	Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CETsn	Crisis Expert Team straling en nucleair
CoPI	commando plaats incident
DCC	Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing
DCMR	Milieudienst Rijnmond
EHBO	eerste hulp bij ongelukken
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens
EZ	Economische Zaken
FAVV	Belgisch Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen
GAGS	geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen
GBT	gemeentelijk beleidsteam
GGD	gemeentelijke gezondheidsdienst
GGZ	geestelijke gezondheidszorg
GHOR	geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio
GRIP	gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure

HF	fluorwaterstof
IAEA	<i>International Atomic Energy Agency</i>
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
ICT	informatie- en communicatietechnologie
IenM	Infrastructuur en Milieu (thans: IenW)
IenW	Infrastructuur en Waterstaat
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
IOD	Inlichtingen- en Opsporingsdienst
JenV	Justitie en Veiligheid
JGZ	jeugdgezondheidszorg
KMar	Koninklijke Marechaussee
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
KOZP	Kick Out Zwarte Piet
LCMS	landelijk crisismanagementsysteem
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
ME	mobiele eenheid
MRL	maximum residu limieten
MTL	'maximum residu limiet'
NCC	Nationaal CrisisCentrum
NCSC	Nationaal Cyber Security Centrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NGO	niet-gouvernementele organisatie ( <i>non-governmental organization</i> )
Nji	Nederlands Jeugdinstituut
NKC	Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie
NOCC	nationaal operationeel coördinatiecentrum
NSA	<i>National Security Agency</i>
NVIC	Nationaal Vergiftigingen Informatie Centrum
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OM	Openbaar Ministerie
OvV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
PAHO	<i>Pan American Health Organisation</i>
RBT	regionaal beleidsteam
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ROT	regionaal operationeel team

RWS	Rijkswaterstaat
SGBO	Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden
STJ	Samenwerkend Toezicht Jeugd
TBS	terbeschikkingstelling
TGO	team grootschalige opsporing
TSD	Toezicht Sociaal Domein
UNDAC	<i>United Nations Disaster Assessment en Coordination</i>
USAR	<i>Urban Search and Rescue Team</i>
VenJ	Veiligheid en Justitie
VIC	Veiligheidsinformatiecentrum
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WHO	<i>World Health Organization</i>
WIT	weer-impact-team
Wom	Wet openbare manifestaties
Wvr	Wet veiligheidsregio's





## Over de auteurs

*Marije Bakker*, onderzoeker Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

*Liesbeth Claassen*, adviseur Risico- en crisiscommunicatie (RIVM) en wetenschappelijk onderzoeker (VUmc)

*Jana Domrose*, junior onderzoeker Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

*Lodewijk van Dooren*, communicatieadviseur Centrum Veiligheid, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

*Menno van Duin*, lector Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

*Teun Eikenaar*, onderzoeker Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

*René Hagen*, lector Brandpreventie, Instituut Fysieke Veiligheid

*Cyriel Hamstra*, communicatieadviseur en woordvoerder, Veiligheidsregio Groningen

*Wouter Jong*, adviseur Crisisbeheersing (Nederlands Genootschap van Burgemeesters) en onderzoeker Crisisbeheersing (Instituut Fysieke Veiligheid)

*Marleen Kraaij-Dirkzwager*, arts Maatschappij en Gezondheid bij het Centrum Veiligheid, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

*Edith Kuijper*, crisisbeleidsadviseur Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

*Renee Linck*, zelfstandig organisatieadviseur, Renee Linck Advies

*Jimmy Maan*, onderzoeker, Lokale Zaken

*Lars Roobol*, afdelingshoofd Meten en Monitoring, Centrum Veiligheid, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

*Lindy Schotman*, teamleider Concerncommunicatie en coördinator Risico- en crisiscommunicatie, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

*Herman Schreurs*, coördinator nucleaire en radiologische incidenten,  
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

*Fanny de Swarte*, hoofd 'Mission Recovery Irma', Nederlandse Rode  
Kruis

*Vina Wijkhuijs*, senior onderzoeker Crisisbeheersing, Instituut Fysieke  
Veiligheid

*Saskia Wijsbroek*, lector Jeugd (Hogeschool Utrecht) en universitair  
docent en GZ-psycholoog BIG (Universiteit Utrecht)