

Lessen uit crises en mini-crisis **EVENEMENTEN**



Lessen uit crises en mini-crisis – Evenementen

Lessen uit crises en mini-crisis – Evenementen

Redactie

Vina Wijkhuijs

Menno van Duin

Boom bestuurskunde

Den Haag

2018

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2018 Vina Wijkhuijs & Menno van Duin | Boom bestuurskunde

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

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

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

ISBN 978-94-6236-864-4
ISBN 978-94-6274-908-5 (e-book)
NUR 741

www.boombestuurskunde.nl

Inhoud

	Voorwoord	7
1	Vorbereiding op evenementen <i>Menno van Duin, Jan Eberg</i>	11
2	Paasvuur in Espelo <i>Wouter Jong, Frank van Boven</i>	25
3	Noodweer treft festival in Steenwijkerwold <i>Josine van de Ven, Wouter Jong</i>	35
4	Facebookrellen in Haren <i>Jan Bos</i>	47
5	Troonswisseling: veilig door feest <i>Maureen Sarucco</i>	63
6	Ingestorte dug-out in Twijzel <i>Edith Leentvaar</i>	81
7	Noodweer tijdens Pinkpop <i>Margo Karemaker, Anouk Ros</i>	97
8	De monstertruck van Haaksbergen <i>Janice Meerenburgh, Menno van Duin</i>	109
9	Tour de France in Nederland: van Utrecht tot Neeltje Jans <i>Hans Zuidijk, Tamo Vogel, Menno van Duin</i>	125

10	Dodelijk ongeval bij VenloStormt	141
	<i>Menno van Duin, Renee Linck, Vina Wijkhuijs</i>	
	Literatuur	155

Voorwoord

In deze speciale uitgave in de reeks *Lessen uit crises en mini-crisis* hebben wij een aantal casus bijeengebracht over verschillende soorten evenementen. Jaarlijks worden er in Nederland enkele duizenden evenementen georganiseerd, vooral in de zomermaanden. We leven in een ‘leisure samenleving’: mensen hebben steeds meer vrije tijd en ook de financiële middelen om die tijd naar eigen inzicht invulling te geven. We bezoeken popconcerten, muziekfestivals, gaan naar een sportevenement om daaraan deel te nemen of om de deelnemers te aanschouwen. En zo zijn er nog tal van voorbeelden van ook meer plaatselijke evenementen te geven.

In het eerste hoofdstuk van deze publicatie wordt ingegaan op wetenschappelijke inzichten in de processen die zich bij (grote) evenementen voordoen. Aan bod komen begrippen als *crowd control* en *crowd management*, groepsgedrag en gedragssturing door middel van communicatie. Het hoofdstuk sluit af met een helder overzicht van de risico’s bij evenementen aan de hand van drie profielen: het publieksprofiel, het activiteitenprofiel (ofwel de aard van het evenement) en het ruimtelijk profiel (de omgeving waarin het evenement plaatsvindt). Aansluitend passeren negen casus uit recente jaren (2012 t/m 2017) de revue.

Lokale publiekstrekkingen

Twee casus deden zich voor in Twente. In april 2012 deed het buurtschap Espelo een gooi naar het hoogste paasvuur (ter wereld). Bij het afsteken van de enorme stapel van pallets, takken en ander hout, die bijeen werd gehouden door een aantal kabels, schoot één van de kabels los waardoor een cameraman van RTV Oost ernstig gewond raakte. Het hoofdstuk gaat in op de voorbereidingen van dit jaarlijkse evenement.

Een bekender drama, dat zich in diezelfde streek voordeed, is het incident met de monstertruck in Haaksbergen. In september 2014 vond daar een evenement voor ‘sportieve auto’s en motoren’ plaats. Nadat een monstertruck over een aantal stilstaande auto’s was gereden, verminderde deze geen vaart maar reed in op het publiek, hetgeen leidde tot de dood van drie personen, onder wie een kind. De gemeente werd hierover nadien uiterst kritisch aangesproken, onder meer in een onderzoeksrapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Sportevenementen

De casus over de ingestorte dug-out in Twijzel kende eveneens een betreurenswaardige afloop. Tijdens het jaarlijkse korfbaltoernooi voor basisschoolleerlingen stortte op een van de sportvelden een stenen dug-out in. Een meisje dat op de dug-out zat, raakte daarbij zo ernstig gewond dat zij korte tijd later aan haar verwondingen overleed. De vraag wie voor het ongeval verantwoordelijk was, hield de gemoederen in het kleine dorp lange tijd bezig. De gemeente (die in juridische zin eigenaar van de dug-out was) wenste zo snel mogelijk openheid van zaken te geven en haar verantwoordelijkheid te nemen. Maar het Openbaar Ministerie achtte zich niet in de positie om al uitspraken te doen zolang het strafrechtelijk onderzoek nog niet was afgerond.

Een ander sportevenement waarbij zich een dodelijk ongeval voordeed, was VenloStormt 2017, een hindernissenloopbaan die dwars door de binnenstad van Venlo voerde. In de vrouwenfinale voor goed getrainde wedstrijdloopsters ging het mis bij hindernis 14: een zeven meter hoge glijbaan die uitkwam in de Maas. Nadat een 29-jarige vrouw deze hindernis genomen had, kwam een andere deelnemster die kort na haar van de glijbaan afging, bovenop haar terecht, waardoor de jonge vrouw onder water schoot en verdronk. Natuurlijk waren direct alle ogen gericht op de gemeente, die voor dit evenement een vergunning had afgegeven. Maar hadden niet ook de organisator en de deelnemers een (eigen) verantwoordelijkheid?

Noodweer tijdens evenementen

In twee andere casus wordt een evenement getroffen door noodweer. In augustus 2012 stortte op de slotavond van het Dicky Woodstockfestival in Steenwijkerwold een feesttent in als gevolg van een plotseling opkomende hagel- en regenbui. Daarbij raakte een aantal mensen gewond.

Nadien verschenen er drie evaluatierapporten waaruit – zo volgt uit het hoofdstuk – het nodige viel en valt te leren.

Zo zal ook de 45^{ste} editie van Pinkpop (2014) door menigeen herinnerd worden als de editie waarbij een hevig noodweer over het festivalterrein trok. Omdat in dit geval het KNMI vooraf code rood had afgegeven, stonden de organisatie en de gemeente Landgraaf voor het dilemma of het festivalterrein moest worden ontruimd of dat het juist beter was dat niet te doen. Het noodweer trok uiteindelijk over maar de gevolgen bleven beperkt.

Spontane evenementen

Naast georganiseerde evenementen vindt er zo nu en dan ook spontaan een ‘evenement’ plaats. Een bekend voorbeeld daarvan is ‘Project-X’ in Haren (2012). Nadat een 15-jarige scholier op Facebook een uitnodiging voor haar zestienjarige verjaardag had aangemaakt, bleek dat meer mensen deze uitnodiging hadden ontvangen dan de bedoeling was. In de week voorafgaand aan haar verjaardagsfeestje werd druk gespeculeerd hoeveel jongeren er naar Haren zouden komen. Uiteindelijk bleken het er 3000 tot 5000 te zijn en daarmee genoeg om in het dorp ongeregelheden te veroorzaken. De gebeurtenis is daarom ook wel als ‘de Facebookrellen’ de boeken ingegaan.

Nationale evenementen

Gelukig gaat het niet altijd mis. In deze publicatie zijn ook twee casus opgenomen van goed verlopen nationale evenementen. Bij de troonswisseling in 2013 was het credo ‘veilig door feest’, een zeer opmerkelijk uitgangspunt dat effectief bleek. Ook ‘Le Grand Départ’ en de tweede etappe van de Tour de France die in 2015 in Nederland plaatsvonden, verliepen (ondanks de extreme weerswisseling) zonder problemen.

Wij hopen met het inleidend hoofdstuk en de negen casus verschillende aspecten te belichten die bij evenementen een rol spelen. Het gaat om voorbereiding, maar ook om nazorg en het afleggen van verantwoording als zich bij een evenement onverhoopt een incident of drama heeft voorgedaan.

Vina Wijkhuijs
Menno van Duin

7

Voorbereiding op evenementen

Menno van Duin, Jan Eberg

1.1 Inleiding

Ieder jaar staan op de evenementenkalender grote publiekstrekkers zoals muziekfestivals, stadionconcerten, voetbalwedstrijden en andere sportevenementen en herdenkingsbijeenkomsten. Bij dit soort evenementen zijn vaak grote mensenmassa's aanwezig op een klein oppervlak. Dat brengt veiligheidsvraagstukken met zich mee.

Soms gebeuren er rampen, zoals in het verleden in het Belgische voetbalstadion Heizel (1985). Daar kwamen, als gevolg van ongeregelde heden, 39 Italiaanse voetbalfans om het leven bij de Europacupfinale tussen Juventus en Liverpool. Bij een popfestival in Roskilde (Denemarken) in 2000 werden negen bezoekers doodgedrukt tijdens het optreden van de rockband Pearl Jam. In het Duitse Duisburg vond in 2010 een drama plaats, toen tijdens de Love Parade honderden bezoekers van het dancefestival in de verdrukking kwamen, waarbij 21 mensen overleden.

Ook in Nederland vielen in een aantal gevallen doden bij grote evenementen. Bijvoorbeeld tijdens een strandfeest in Hoek van Holland, toen bezoekers slaags raakten met de politie (2009), bij de koninginnevogdagviering in Apeldoorn, toen een man trachtte een aanslag te plegen op de koningin en op de menigte inreed (2009), en bij het monstertruckdrama in Haaksbergen (2014).

Gelukkig zijn dergelijke fatale gebeurtenissen zeldzaam. Vaker komt het voor dat zich bij evenementen kleinere incidenten voordoen, zoals de lichte onderkoeling van bezoekers van Dance Valley in 2001, of het noodweer tijdens Pinkpop 2014 waarna de schade meeviel.

In dit hoofdstuk gaan we in op de risico's die evenementen met zich meebrengen.¹ Allereerst wordt het begrip evenement gedefinieerd (paragraaf 2) en komt theorie over massagebeurtenissen aan bod (paragraaf 3). Vervolgens wordt ingegaan op ervaringen en lessen (paragraaf 4). Tot slot worden de voorbereiding en veiligheidsmaatregelen bij evenementen geschetst (paragraaf 5).

1.2 Het begrip 'evenement'

Bij een evenement zijn verschillende partijen betrokken. De gemeente neemt het type gebeurtenis als uitgangspunt. Elke gemeente kan in haar APV bepaalde publieksactiviteiten benoemen waarvoor een vergunning moet worden aangevraagd. Op basis van deze vergunning kunnen dan aanvullende regels worden gegeven. De model-APV die door de VNG is ontwikkeld, definieert een evenement als 'een voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak', herdenkingen inbegrepen. Omdat er aparte wetten bestaan voor evenementachtige activiteiten, sluit de model-APV enkele zaken expliciet uit van de definitie, zoals bioscoopvoorstellingen, markten, kansspelen en betogingen. De VNG-definitie is ondanks deze inperking nog steeds breed. Tegelijkertijd is zij ontoereikend: spontane bijeenkomsten zoals het uit de hand gelopen 'feestje' in Haren in 2012 vallen er bijvoorbeeld buiten.

In plaats van naar het type gebeurtenis kunnen we ook kijken naar de aanwezigheid van mensenmassa's. Dan valt onder het begrip 'evenement' naast een festival ook een spontane demonstratie of een drukbezocht winkelcentrum. Vanuit veiligheidsoogpunt verdient die benadering de voorkeur. Het accent komt dan te liggen op het omgaan met een mensenmassa en met de bijbehorende veiligheidsrisico's.

1 Dit hoofdstuk is een licht bewerkte versie van Hoofdstuk 29 uit het Basisboek integrale veiligheid, Stol et al. (red.), 2016.

1.3 Evenementen en integrale veiligheid

1.3.1 *Crowd control en crowd management*

Er is onderscheid tussen *crowd control* en *crowd management* (Fruin, 1993). *Crowd management* is gericht op het plannen en begeleiden van de bewegingen van een mensenmassa met het oog op een ordelijk verloop van een evenement (preventief, preparatief). *Crowd management* is dus het brede concept. Denk bijvoorbeeld aan de organisatie van PinkPop en alles wat daarbij komt kijken: instroom, doorstroom en uitstroom van mensen, logistiek, communicatie, risico's, de inzet van hulpdiensten. *Crowd control* is beperkter en vooral gericht op de bewegingen van een mensenmassa op het moment dat die massa beheerst moet worden (repressief). Bijvoorbeeld de inzet van beveiligings- en servicemedewerkers als er plotseling een noodweer overwaait. *Crowd control* maakt deel uit van een goed *crowd-managementplan*.

Crowd management draait vooral om informatie. *Crowd managers* moeten goede informatie weten te krijgen over de menigte die ze moeten gaan begeleiden. Voorts moeten alle medewerkers en oproepkrachten informatie krijgen over hoe te reageren. Het belang van goede informatievoorziening geldt ook voor de bezoekers van een evenement. Aan het publiek moeten mededelingen gedaan (kunnen) worden over veilige vluchtroutes en het belang van een ordelijke aftocht. En ook architecten en ontwerpers van infrastructures dienen rekening te houden met principes van *crowd management*, bijvoorbeeld als het gaat om verkeer, afvoerwegen, trappen of wachtruimten. Al in de bouw-fase moet de invloed van faciliteiten (zoals toiletten, garderobes) op het aantal en de looprichting van de bezoekers in overweging worden genomen.

De kracht en druk die een massa uitoefent op mensen, de behoefte aan informatie, oriëntatie en communicatie, de bewegingsruimte en omgevingsruimte, en de feitelijke tijd en tijdsbeleving zijn allemaal belangrijke factoren die bij evenementen kunnen leiden tot problemen inzake *crowd control*. Fruin (1993) ontwikkelde een model dat inzicht biedt in deze factoren: *Force*, *Information*, *Space* en *Time*, het zogenoemde FIST-model. Dit model kan worden gebruikt als basis bij het ontwerpen van strategieën die ongelukken in menigten moeten voorkomen.

1.3.2 *Exacte en sociale wetenschappen*

Evenementenveiligheid en crowd management zijn sterk op de praktijk gericht. Toch kunnen inzichten uit de theorie zeer nuttig zijn. ‘Niets zo praktisch als een goede theorie’, zei de sociaal psycholoog Kurt Lewin. Die theorie kan komen uit exacte wetenschappen en uit sociale wetenschappen. Een zeer praktisch voorbeeld van exacte wetenschap voor crowd management is het werk van ingenieurs die verkeers- en vervoersstromen bestuderen en hun kennis daarvan inzetten voor het helpen oplossen van gevaarlijke situaties bij evenementen zoals grote en drukbezochte muziekfestivals of de Hadj in Mekka.

Sociale wetenschappen, met name sociologie en sociale psychologie, zijn per definitie geïnteresseerd in (groeps)gedrag. Wat deze wetenschappen te bieden hebben, is kennis over mythen en mogelijkheden ten aanzien van het gedrag van mensenmassa’s. Schweingruber en Wohlstein (2005) beschrijven diverse mythen die worden toegeschreven aan massa’s. Zo zouden massa’s irrationeel en emotioneel zijn, vatbaar zijn voor manipulatie en suggestie, spontaan zijn, zich gewelddadig opstellen, anonimiteit vergroten en zich eenstemmig of homogeen gedragen. Voor dit alles bestaat geen bewijs. De mythen zijn deels ontstaan door de vooroordelen en misvattingen van pioniers en wetenschappers die zich sinds het einde van de negentiende eeuw met massa’s en massagedrag bezighielden, van Gustave LeBon tot Sigmund Freud. Daarnaast zijn door andere sociale wetenschappers ook veel zinvolle en bruikbare inzichten over massa’s ontwikkeld.

Hoe gedragen massa’s zich dan wel? Hier wordt vaak de vergelijking gemaakt met een zwerm, zoals een zwerm spreeuwen. In het gedrag van de massa zitten mechanismen en patronen, organisatie en sturing. Door dat te bestuderen leren we veel over het gedrag van massa’s. Massapsycholoog Van Ginneken (2009) heeft het scala van zwermmodellen geordend, waarbij veel te leren valt van diergedrag: wolven, runderen, vissen, vogels, mieren, bijen. Hun verschillende eigenschappen komen voor in massa’s. Ze zijn afgeleid van zwermgedrag in de natuur. Hier ontmoeten de sociale en exacte wetenschappen elkaar. Inmiddels weten we voor het begrijpen van mensenmassa’s al aardig wat van zaken als groepsdruk en situatiedruk, met name door het werk van de sociaal psycholoog Zimbardo (2010). Volgens hem zijn er drie cruciale factoren die bepalend zijn bij groepsgedrag: het individu, de

situatie en het systeem. Dat zien we ook terug bij evenementen. Individuen spreken samen af en reizen als groep naar een evenement. Ter plaatse gaat de groep op in de massa. En de massa is onderdeel van het vermaaksysteem. Van actorniveau naar systeemniveau; elk onderdeel is van invloed op het gedrag van de massa.

Voor de mens als sociaal dier biedt de groep veiligheid en geborgenheid. We voelen ons thuis in diverse groepen en ontnemen er onze sociale identiteit aan. Als er echter opschaling plaatsvindt van individuen naar groepen tot een massa, ontwikkelt zich een eigen dynamiek van die massa. Kuddegedrag ontstaat als er willekeurig, of juist aangevoerd door een leider, richting wordt gegeven aan de massa. De massa is de situatie en bepaalt het gedrag van de individuen. Voorbeelden zijn 'groepsidentiteit' (wij versus zij) en 'groeps polarisatie': de neiging van een groep om extremere beslissingen te nemen dan datgene waartoe de leden van een groep aanvankelijk geneigd zijn, zoals op een inspraakavond waar de toon steeds grimmiger wordt, of bij een rel tussen betogers en politie waar veel gewonden vallen. Het gedrag van de massa zelf wordt grotendeels bepaald door het bovenliggende systeem: de sociale context waarin de massa ontstaat. Zo gedraagt een massa van religieuze jongeren zich anders dan een massa van rivaliserende hooligans.

1.3.3 *Communicatie en gedragssturing*

Hoe kunnen we met een massa (of zwerm) communiceren of hoe kunnen we die sturen?

Communicatie = informatie. Dit staat voorop. Een boodschap moet zijn opgesteld in gewonemensentaal, in een paar zinnen worden gebracht, enthousiasmeren, inhaken op behoeften en urgentie, onderscheidend zijn in vergelijking met andere boodschappen, en realistisch en feitelijk zijn (Monasch, 2002). Hier kan rekening mee worden gehouden bij routeaanwijzingen en programma-informatie op evenementen. Het geldt ook voor het informeren en instrueren van personeel, stewards en vrijwilligers.

Communicatie = beïnvloeding. Het Elaboration-Likelihood-model (ELM) van Petty en Cacioppo (1986) laat zien dat er twee routes zijn om een boodschap het beoogde effect te laten krijgen. Bij de *centrale* route gaat het om het formuleren van kennis- en informatiegerelateerde

boodschappen. De boodschap legt uit wat de ontvanger moet doen, direct en to-the-point. De doelgroep is ontvankelijk voor de informatie. Bijvoorbeeld. ‘Daar zijn de vluchtwegen. Lees de borden’. Bij de *perifere* route gaat het om gevoelsmatige en emotionele boodschappen. Omdat de doelgroep waarschijnlijk niet openstaat voor de boodschap, kiest de zender voor een omweg. De boodschap moet aansprekend zijn en bepaalde ‘gevoelens’ bij de doelgroep oproepen. Bijvoorbeeld: ‘Houd bij het verlaten van het stadion rekening met elkaar. Iedereen wil op tijd thuis zijn.’

Gedrag = routine. Het overgrote deel van ons handelen verloopt op de automatische piloot. Gedrag is slechts voor vijf procent gepland (Pol & Swankhuisen, 2013). Over gepland gedrag denken we na; het komt tot stand na overweging en afweging. Effectieve beïnvloeding van gepland gedrag bestaat uit: overtuigen met sterke argumenten, boodschappen met structuur, en *framing*: de manier waarop een boodschap is geformuleerd, kan bepalend zijn voor de keuze die de meerderheid maakt. Onderzoeken van economisch psychologen hebben aangetoond dat verliesframing effectief is. Verlies weegt zwaarder dan winst; het blijft je langer bij als je vijftig euro verliest dan wanneer je vijftig euro wint. Zo werkt tijdens een *dance event* de boodschap ‘Als je water neemt tegen oververhitting in plaats van sportdrank, loop je de kans op watervergiftiging’ (verlies) beter dan de boodschap ‘Als je sportdrank neemt tegen oververhitting in plaats van water, voorkom je watervergiftiging’ (winst).

Het beïnvloeden van automatisch gedrag is lastig. Dit is gedrag waar we niet meer over nadenken en waar informatie geen directe invloed op heeft. Interventies die hier werken zijn het doorbreken of juist gebruikmaken van automatismen. Doorbreken van routinegedrag kan door faciliteiten (bijvoorbeeld: aparte muntverkoop bevordert de doorstroom bij drink- en eetstands) of door communicatie (een weer-alarm doet mensen bewust nadenken over hun reisgedrag en kleding). Ook beïnvloeding met *ambient factors* (geluid, licht, geuren en kleuren) is mogelijk; dit kan worden ingezet om de stemming van publiek bij evenementen te sturen.

Sociale wetenschappen leren ons zo al veel over het gedrag, de impulsen, normen en waarden van subculturen en massa’s. Op basis van deze kennis en inzichten is met bepaalde massa’s wellicht te communiceren.

De communicatie moet wel ontvangergericht zijn: zich verplaatsen in de leefwereld en beleving van de ontvanger(s) en daarop de inhoud van de boodschap, de communicatiemiddelen en communicatieactiviteiten afstemmen. Dit is effectiever dan zendergericht communiceren. Voor risico- en crisiscommunicatie, en ook voor crowd management, is ontvangergericht communiceren geboden. Communiceren met zwermen is moeilijker; daar is een zodanige zelforganisatie aanwezig dat boodschappen niet doordringen. Ook het sturen van een massa of zwerm is beperkt mogelijk en erg lastig. Een beproefde methode is 'trekken' in plaats van 'duwen'. We komen hierop terug in de volgende paragraaf.

1.4 Ervaringen en lessen

Geen paniek!

Eerder kwamen al mythen van massagedrag ter sprake. Nog een mythe is dat in massa's paniek uitbreekt. De praktijk laat echter eerder het tegendeel zien. Zowel bij de aanslagen van 11 september 2001 op het World Trade Center als bij de aanslagen in Londen in 2005 kon, ondanks de chaos, snel, ordelijk en effectief worden geëvacueerd. Het Journaal op 4 mei 2010 opende met: 'Massale paniek op de Dam' naar aanleiding van de Damschreeuwer tijdens de dodenherdenking. Maar er was slechts een klein groepje mensen dat werd gehinderd door de dranghekken en het geheel duurde slechts enkele minuten. Inmiddels is het een gedeeld inzicht onder deskundigen uit theorie (Van de Sande, 2013) en praktijk (Van Duykeren, 2014) dat paniek amper of geen rol speelt bij evenementen. De meeste mensen reageren rationeel, behouden rust en overzicht, en zijn behulpzaam naar elkaar. Door *scripted behaviour* van mensen, dat wil zeggen dat mensen hun routinegedrag vertonen, duurt een evacuatie zelfs meestal langer. Zo vielen bij een brand in een restaurant in Engeland meerdere doden omdat mensen eerst wilden afrekenen.

Er zijn wel aanwijsbare gevaren bij massa's. Dat zijn: geweld, gedrang en ongelukken (Van de Sande, 2013). Gevechten kunnen relatief onschuldig zijn maar ook, als er wapens worden gebruikt, tot gewonden en doden leiden. Van de Sande wijst erop dat in de media gevechten vaak worden voorgesteld als het gevaarlijkste risico in massa's. 'Gedrang is echter aanzienlijk gevaarlijker dan gevechten. Een

groot deel van de doden die in massasituaties vielen, zijn toe te schrijven aan gedrang of vertrapping' (Van de Sande, 2013, p. 57). Het is de *Force* uit het model van Fruin. Voorbeelden zijn de Love Parade in Duisburg (2010) en de discobrand in Brazilië (2013).

Ongelukken ten slotte kunnen gemakkelijk plaatsvinden. Er kan altijd iets omvallen of in brand vliegen. Afhankelijk van de omstandigheden kan dit kleine of grotere gevolgen hebben. Bij de cafébrand in Volendam (2001), het noodweer en instorten van een tent op Pukkelpop (2011) en de monstertruckdemonstratie in Haaksbergen (2014) vielen meerdere doden.

Trekken en kiezen

Als een massa eenmaal in beweging is gekomen, kan daar meestal niet met precisie sturing aan worden gegeven. Wat wel een beproefde methode blijkt te zijn is 'trekken': verleid de massa een bepaalde richting op te stromen. Er zijn twee varianten die ervoor zorgen dat mensen bewegen: duwen en trekken (Van de Sande, 2013). Een menigte die wordt geduwd, heeft de neiging steeds platter en dichter te worden. Het is daarom effectiever om bij bewegende massa's te trekken. Daardoor wordt de groep uitgerekt. Dit principe, waarbij achtereenvolgens nieuwe attracties op andere plaatsen van het evenement worden aangekondigd, wordt met succes toegepast bij o.a. de Nijmeegse Vierdaagse of de Asser TT-nacht (Van de Sande, 2013, p. 66), en bij de Tilburgse Kermis.

Een ander patroon bij evenementen is het zoeken naar vermaak en het gebruik van alcohol en/of drugs daarbij. Het geheel valt onder de term 'morele vakantie'; onbezonnen en ongeremd gedrag. Morele vakanties worden gevierd door rellende groepen die de discipline van de werkweek ontvluchten met drank en agressie. Dat zagen we bij het strandfeest in Hoek van Holland (2009) en bij 'Project X' Haren (2012). Eerst was er de lol, daarna de alcohol, en vervolgens sloeg de situatie op hol.

Dit sociale gedrag kan nader genuanceerd worden. De beschaafde mens wil zijn driften (lusten) botvieren: volksvermaak, kermis, de kick van grensoverschrijding, 'de drang tot vitaliteit' (Boutellier, 2002). *Maar is dit 'ontsporen' of is dit 'normaal gedrag'? En hoe bepalend zijn de situatie en het systeem? Naast het vermaak en de verveling spelen ook de groepspolarisatie en het wij-zij-denken een rol. Als relschoppers en politie*

tegenover elkaar staan, kan dat een opmaat zijn tot het uit de hand lopen van de situatie. Een conclusie van de Commissie 'Project X' Haren (2013) luidde: 'Er was onvoldoende rekening gehouden met het feit dat het echt mis kon gaan.' De overall les van 'Project X' in Haren is dat men kiest voor ófwel de prioriteit op openbare orde en veiligheid, ófwel een evenement op voorwaarden. In andere woorden: tegenhouden of meebewegen. In termen van Boutellier (2002) moet dan een afweging worden gemaakt tussen vrijheid en veiligheid.

Evenementenbeleid is netwerkmanagement

Netwerkmanagement is gebaseerd op een goede informatievoorziening en -uitwisseling. Het moet helder zijn wie wat doet, hoe partijen elkaar kunnen bereiken, wat partijen van elkaar verwachten, wat bekend is over het publiek, de sfeer, de situatie. Gedurende het gehele proces, van de allereerste voorbereidingen tot en met de nazorg, is een goede informatievoorziening en communicatie bepalend voor succes of falen (De Vries, Galetzka & Gutteling, 2013). Een goede monitoring van de gebeurtenissen tijdens een evenement draagt sterk bij aan het voorkómen van verrassingen. Het vroegtijdig onderkennen van signalen uit de menigte (een goed werkend *early warning system*) biedt vele voordelen, zeker als deze informatie met relevante anderen wordt gedeeld. Daarbij dient goed gebruik te worden gemaakt van personen als stewards, portiers en chauffeurs. Juist zij zien de problemen vaak aankomen.

Evenementen en moderne middelen

De moderne informatie- en communicatietechnologie maakt het mogelijk om snel een samenscholing te organiseren, bijvoorbeeld met een oproep via sociale media. Deze ontwikkelingen vragen om een gepaste reactie van organisaties die mogelijk moeten optreden, zoals politie en brandweer. Dat zou kunnen leiden tot een 'draaiboek spontane of onvoorziene evenementen'. Daarin wordt aangegeven wie er bij dergelijke spontane evenementen opgeroepen moeten worden, hoe zij te bereiken zijn, hoe de informatie-uitwisseling en de 'opschaling' worden georganiseerd, hoe de bevoegdheden en verantwoordelijkheden geregeld worden en hoe de besluitvorming moet verlopen.

Maar ook bij georganiseerde evenementen spelen moderne informatie- en communicatiemiddelen een steeds grotere rol. Er wordt meer

en meer gewerkt met lichtkranten (in plaats van borden). Veel evenementenorganisaties ontwikkelen speciale *apps* voor bezoekers, waarin ze gedetailleerde informatie krijgen over de programmering en eventuele wijzigingen daarin. De mogelijkheden van sociale media zijn legio en worden in toenemende mate benut. Polsbandjes met RFID-tags (*radio frequency identification*) of andere *beacons* maken het mogelijk bezoekers en festivalgangers *real time* te volgen. Voorts kunnen computermodellen de infrastructuur op en rondom een evenement veiliger maken en evacuateroutes verbeteren. Camera's uitgerust met een systeem voor biometrische beeldherkenning kunnen afwijkende of dreigende patronen in een massa signaleren en vervolgens waarschuwen vóórdat er chaos ontstaat. Moderne informatie- en communicatiemiddelen kunnen ook worden toegepast om gedrag te beïnvloeden. Bij bewust en gepland gedrag kan dat bijvoorbeeld door bezoekers berichten te sturen op hun *smartphone*, of door een *drone* boven de massa te laten vliegen die aanwijzingen geeft. Bij onbewust en routinematig gedrag kan bijvoorbeeld gebruikgemaakt worden van een programma dat kleuren in een zaal regelt (en effect heeft op de gevoelstemperatuur en stemming).

1.5 Evenementen en crowd management

Ter afronding van dit hoofdstuk schetsen wij hier de voorbereiding op risico's en de mogelijke maatregelen bij evenementen.

1.5.1 Voorbereiding op evenementen

Voor het in kaart brengen van risico's kunnen drie profielen worden onderscheiden: het publieksprofiel, het activiteitenprofiel en het ruimtelijk profiel.

In een *publieksprofiel* gaat het om de kenmerken van de publieksgroep bij een evenement:

- Identificeerbaarheid: zijn de personen bekend of anoniem?
- Verblijfsduur: verblijven mensen kort of lang op het evenement?

- Contractrelatie: een duurzame relatie zoals bij een voetbalclub, een eenmalig contract zoals bij een concert, of geen contractrelatie zoals bij een manifestatie of braderie?
- Publieksomvang: hieronder vallen ook de fluctuaties in de omvang;
- Samenstelling van de massa: homogeen of heterogeen, gelijke waardeoriëntatie (EO-landdag) of juist niet (EK-wedstrijd), of een massa individuen (Sail).
- Eigenschappen van de publieksgroepen: leeftijd, gezondheid/vitaliteit, cultuur/etniciteit. Dit houdt verband met facilitaire aspecten en mogelijkheden van zelfredzaamheid.
- Groepsgedrag: mogelijk individueel of collectief normafwijkend gedrag en de te verwachten reacties in geval van optreden daartegen.
- Omvang van de gebeurtenis: bij evenementen met meer dan 15.000 à 20.000 bezoekers nemen alleen al vanwege de aantallen de risico's toe.

Het *activiteitenprofiel* betreft de aard van het evenement:

- Soort activiteit: brengt deze risico's met zich mee? Denk hierbij aan vuurwerk of barbecues.
- Tijdsdimensies: de totale tijdsduur, pieken, vertragingen of afgelaste onderdelen.
- Relatie van de activiteit tot het publiek: wordt er een passieve of een actieve houding verwacht? Luistert of danst het publiek, zit het of staat het?
- Eigenschappen van de organisator en het personeel: zijn het beroepskrachten of vrijwilligers?

Het *ruimtelijk profiel* betreft de omgeving waarin het evenement plaatsvindt. Onveiligheid in een menigte ontstaat door een combinatie van statische en dynamische kenmerken. Statische kenmerken zijn vooral fysiek, zoals de breedte van de in- en uitgangen, de breedte en steilheid van trappen, de zichtlijnen bij de entree, tijdens het verblijf en bij het vertrek, eventuele nauwe passages of toegangen, en de stevigheid en kwaliteit van bevestigingen en hekken. Dynamisch zijn factoren die zich meer onverwacht manifesteren. Er stort een stelling in; iemand gooit een rotje in een groep; er is een plotselinge verandering van de weersgesteldheid; er is een aanrijding. Aandacht verdienen:

- Bereikbaarheid en mate van spreiding van het publiek: aan- en afvoerroutes, één of meer activiteitencentra. Is het een al dan niet aaneengesloten gebied, wat is de herkomst van de bezoekers (van lokaal tot internationaal)?
- Toegankelijkheid: is het terrein openbaar, is er een scheiding tussen bezoekers en niet-bezoekers?
- Ruimtelijke omgeving: vindt het evenement plaats in een complex gebouw met veel trappen en dergelijke, in visueel krappe of juist weidse ruimten?
- Meervoudig gebruik: zijn er bijvoorbeeld tegelijkertijd een concert en een congres gaande?
- Eigendomsstructuur: is het terrein privaat of publiek, of een mix van beide (in verband met zeggenschap en aansprakelijkheid)?

1.5.2 *Scenario's en maatregelen*

Uiteraard zijn per evenement veel scenario's te bedenken van mogelijke problemen en calamiteiten. Vooral op basis van de expertise van direct betrokkenen, zoals de overheid, de organisator en dienstverleners, dienen de meest relevante scenario's te worden uitgewerkt aan de hand van de volgende vier stappen:

- 1 Selecteer de op het eerste gezicht relevante, ongewenste gebeurtenissen (waarop is de kans het grootst en wat is het slechtst denkbare en toch nog waarschijnlijke scenario?).
- 2 Breng bij elk scenario de risicofactoren in kaart met oorzaak-gevolgketens.
- 3 Specificeer het scenario naar plaats, begintijd en eindtijd, in verband met de bereikbaarheid van hulpdiensten.
- 4 Ga na in hoeverre ongewenste situaties elkaar kunnen versterken.

Bij het schetsen van scenario's dient men er rekening mee te houden dat risico's elkaar kunnen beïnvloeden. Regen in combinatie met vervoersproblemen kan leiden tot onderkoeling (Dance Valley 2001). Ook kan een domino-effect optreden. Het openen van een hek buiten het Hillsborough-stadion (Engeland, 1989, 96 doden) leidde tot een onhoudbare druk in het stadion. Negatieve versterking komt ook voor.

Gedrogeerde en dronken jongeren zullen bij een brand slechter in staat zijn snel en adequaat te vluchten.

Na het benoemen van risicofactoren en het beschrijven van scenario's volgt het (al dan niet) nemen van maatregelen. Daarbij valt te denken aan maatregelen uit de veiligheidsketen, van proactie tot evaluatie:

- proactie: verbieden, uitsluiten van bepaalde groepen, beïnvloeden van het tijdstip, scenarioanalyses en simulaties;
- preventie: slim ontwerpen, spreiding van publiek, compartimentering binnen gebouwen, scheiden van publieksstromen, alcohol- en drugsbeleid, verzorgen van instructies;
- preparatie: (integrale) planvorming, gezamenlijke opleidingen en oefeningen, surveillancebeleid, inzet van stewards, logistiek;
- repressie of hulpverlening: feitelijk optreden, adequate informatie en communicatie met het publiek, organisatie van de besluitvorming in crisiscentrum, ('zachte') politie- en ordehandhavingstrategieën;
- nazorg: schadeafhandeling, nazorg voor hulpverleners;
- evaluatie: vorm van evaluatie bepalen, betrokkenen op evaluatie voorbereiden.

Bij het uitvoeren van maatregelen rond evenementen ligt er vooral een rol voor gemeenten en veiligheidsregio's. Zeker als er nog meer en nieuwe evenementen bijkomen, zoals 'obstacle runs' en georganiseerde vuurwerkfeesten op oudejaarsdag. Recent is hiertoe een nieuwe *Handreiking Evenementenveiligheid* verschenen (IFV, 2018). Concreet gaat het om het inrichten van een CoPI (Commando Plaats Incident), met vertegenwoordigers van gemeente, hulpdiensten, de evenementenorganisatie, toelevering en beveiliging, en het samenwerken met een SGBO (Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden) van de politie (Schaap, Rosenthal, Van Duin & Spaaij, 2009).

Praktijk en theorie op het gebied van crowd management en evenementenveiligheid zijn sterk in ontwikkeling. Exacte en sociale wetenschappen (maar ook organisatie, economie, recht en ethiek) dragen hieraan bij. Er worden steeds meer ervaringen en lessen beschreven. En ook de kennis op het gebied van toepassingen en maatregelen groeit. Dat komt allemaal goed van pas want de evenementenkalender is zeer vol en het belang dat wordt gehecht aan evenementenveiligheid is zeer hoog.



*#wereldrecord #paasvuur in #espelo #holten. Zullen ze het halen?
Deze zal wel lekker fikken :) <http://pic.twitter.com/tGv8la5D>*

Mark Lammertink @marklammertink

2

Paasvuur in Espelo

Wouter Jong, Frank van Boven

2.1 Inleiding

De regio Twente kent een lange historie van paasvuren. De diverse buurtgemeenschappen organiseren daarin jaarlijks een wedstrijd; het hoogste paasvuur krijgt een prijs. Rondom de paasvuren worden ook diverse activiteiten als eettentjes en muziek georganiseerd. De Twentse gemeenten verlenen hieraan hun medewerking via stookontheffingen en evenementenvergunningen.

Een van de buurtschappen, Espelo, richt zich graag op records. In 1987 zette dit buurtschap al eens het wereldrecord paasvuur op zijn naam met een 'boaken' van bijna 28 meter hoog. Ook wereldrecords polonaise lopen en hooivork gooien werden in Espelo verbroken. In 2012 onderneemt de nieuwe generatie paasvuurbouwers een poging het oude record te breken. Het record wordt verbroken, zij het met een bittere nasmaak. Op 8 april 2012 wordt in Espelo het grootste paasvuur ter wereld in brand gestoken. De enorme stapel van takken, pallets en ander hout wordt op zijn plaats gehouden door een aantal kabels. Als een van de kabels losschiet, raakt deze een cameraman van RTV Oost. Ook al is het wereldrecord binnengehaald, het is een domper op de feestvreugde. De cameraman herstelt na een lange revalidatie, maar de schrik zit er bij de organisatie, gemeente Rijssen-Holt en Veiligheidsregio Twente goed in.

2.2 Feitenrelaas

De regio Twente kent net als andere delen van Nederland een eeuwenlange traditie van paasvuren. Vanaf de jaren zeventig werd het paasvuur op tal van plekken gereguleerd, onder meer door in gemeentelijke bepalingen op te nemen dat alleen snoeihout op de paasvuurbult mag worden gelegd. In de jaren daarvoor kwam het regelmatig voor dat afval als bankstellen en autobanden tijdens de paasvuren werd verbrand. In het buurtschap Espelo wordt het paasvuur dit jaar anders dan andere jaren. De lokale bevolking heeft zijn zinnen gezet op het verbreken van het wereldrecord van het hoogste paasvuur. Dat wereldrecord is in handen van een dorp in Slovenië, waar in 2005 een paasvuur met een hoogte van meer dan 43 meter in brand is gestoken. De wereldrecordpoging wordt bloedserieus genomen. Sinds november 2011 wordt al driftig gewerkt aan het bouwen van de paasbult. De traditie stelt dat paasvuren vanaf de eerste 4,5 meter helemaal met de hand moeten worden gebouwd. Kabels worden strakgetrokken en bergen met takken vliegen de lucht in. Het paasvuur groeit gestaag. Gerrit Jan ten Dam (26) is een van de oudsten van het stel en vertelt erover in *Trouw*: ‘Normaal help je vanaf je 15de tot je 25e’, vertelt hij. Officieel is hij dus met ‘pensioen’. Toch is hij er weer bij. Omdat ‘de jongens’ zijn kennis nodig hebben, zegt hij. Maar stiekem wil hij het spektakel niet aan zich voorbij laten gaan. ‘Hier móét je bij geweest zijn.’ Al vanaf november zijn ongeveer 150 vrijwilligers bezig met het verzamelen van hout. Om negen uur 's ochtends zit de bouwploeg, dertien man sterk, in een avondse keet. Tot elf uur die avond wordt er gewerkt. De jongens genieten van deze jaarlijkse traditie. Ze nemen vakantiedagen op om erbij te zijn, zelfs examens moeten een weekje wachten.¹

In eerste instantie gaat de organisatie nog uit van het verbreken van het eigen record, dat in 1987 op 28 meter is gezet. In december 2011 bespreekt de brandweer Rijssen-Holten het initiatief met de plaatselijke paasvuurcommissie. Er wordt gesproken over een paasvuur van 30 meter, waarmee het eigen record wordt verbroken. Begin 2012 stuurt zowel de overkoepelende paasvuurcommissie Holten als de buurtcommissie Espelo een aanvraag voor een evenementenvergunning in. Want het gaat niet alleen om het paasvuur, maar ook om de

1 ‘Espelo wil dit jaar het record gaan breken’, *Trouw*, 31 maart 2012.

festiviteiten rond het paasvuur; van snacktentjes tot livemuziek en het schenken van alcoholische dranken. De gemeente stroomlijnt beide aanvragen in één evenementenvergunning.

Voor het paasvuur zelf wint de brandweer advies in bij kennisinstituut Saxion Hogeschool. Het gaat daarbij met name om de veiligheidsafstanden, gerelateerd aan de warmtestraling bij een bouwhoogte van 30 meter. De voorwaarden worden meegenomen in de stookontheffing ex art. 10.63 lid 2 Wet milieubeheer, waarin regels zijn opgenomen over de brand, het te gebruiken materiaal en de opruimwerkzaamheden na afloop. Op 28 februari 2012 ontvangen de bouwers de benodigde stookontheffing.

Later in het proces legt de buurtcommissie de lat hoger. De brandweer krijgt te horen dat men in Espelo het wereldrecord kampvuur stoken (42 meter) wil verbreken. De gemeente en de brandweer gaan in overleg want ze willen meer duidelijkheid. De bouwers in Espelo willen eigenlijk zo hoog als ze kunnen, maar omdat het advies van Saxion was gebaseerd op een hoogte van 30 meter maakt de brandweer zich zorgen. Op basis van de eerdere berekeningen van Saxion houdt de brandweer als maatstaf aan dat een veilige afstand tot het publiek minstens tweemaal de hoogte van het paasvuur moet zijn. De paasvuurcommissie Espelo wil tussen de 60 en 80 meter hanteren en zal het brandende paasvuur met hekken afzetten. Het paasvuur wordt maximaal 32 meter hoog met een top van 10 meter in kegelvorm. Daarmee wordt de totale hoogte 42 meter.

Heel Espelo leeft mee met de bouwers van de bult. In *NRC Handelsblad* komt een buurtbewoner aan het woord die vertelt dat de jongens al maanden in de weer zijn. ‘De jongens hebben maanden geen Facebook gezien, niet achter de laptop gezeten. Ze hebben écht contact met elkaar. Dit is enorm belangrijk voor de sociale cohesie.’ Een andere buurtbewoner in hetzelfde artikel: ‘Wij konden vroeger niet ons mobieltje pakken als we een extra wagen nodig hadden. Nu is dat zo geregeld. Maar wij hadden weer niet zo ontzettend veel media-aandacht, een goede muziekbond. Het is professioneler.’² De kern is echter

2 ‘Elke generatie in Espelo een eigen paasrecord: alle jongeren hebben maanden gewerkt aan de stapel voor het grootste paasvuur ter wereld’, *NRC Handelsblad*, 10 april 2012.

hetzelfde als vijftientig jaar daarvoor. Het gaat het buurtschap om het neerzetten van een gezamenlijke prestatie.

Nu men er een wereldrecordpoging van maakt, stelt de organisatie van Espelo ook de verwachtingen bij over het aantal bezoekers. Men rekent inmiddels op zo'n tienduizend toeschouwers. De paasvuurcommissie Espelo wil in verband met de te verwachten drukte meer wegen afsluiten en extra parkeerverboden aanbrengen. Begin april reageert de gemeente per brief op dit verzoek. De organisatie moet verkeersregelaars inzetten die minimaal vier weken voor het evenement door de politie geïnstrueerd moeten worden. Aangezien het evenement een week later plaatsvindt, is dit praktisch niet meer haalbaar. De verkeersregelaars worden wel ingezet.

Om tot de hoogste 'poasboak' ter wereld te komen, heeft de organisatie eerst een centrale mast geplaatst. Daaromheen is snoeihout opgestapeld. Als de bult min of meer klaar is, wordt de tweede mast op de houtstapel gezet om houvast te geven aan de kegel. De centrale mast is gezekerd met stalen kabels. De brandweer adviseert de staalkabels voor de ontsteking los te maken, om te voorkomen dat de kabels door de hoge temperaturen knappen en wegschieten. Dit wordt herhaald als de brandweer op 4 april weer komt controleren in Espelo. Zondagochtend 8 april voert de brandweer een laatste controleronde uit langs alle paasvuren en wordt de bouwers in Espelo nogmaals op de noodzaak van het ontkoppelen van de staalkabels gewezen.

Om 12.00 uur vraagt de brandweer bij het KNMI de weersgegevens op. Op basis van deze gegevens is er geen belemmering voor het ontsteken van het paasvuur. 's Avonds krijgt burgemeester Hofland van de gemeente Rijssen-Holtten de eer om volgens de traditie het enorme paasvuur van Espelo te ontsteken. Circa tienduizend toeschouwers zien hoe de enorme stapel in brand vliegt. De stapel is uiteindelijk hoger dan afgesproken. Espelo heeft het wereldrecord te pakken met een hoogte van 45,98 meter.

Terwijl het vuur brandt bevindt een cameraman van RTV Oost zich binnen de veiligheidsafzettingen. De cameraman maakt binnen het afgesloten gebied opnames, als hij wordt geraakt door een van de staalkabels die de centrale mast overeind hield. Hij staat naast een boom waar de staalkabel aan vastzit, als deze onder hoge spanning naar

beneden schiet. De cameraman wordt in zijn rug getroffen en moet naar het ziekenhuis worden afgevoerd.

De eerste melding over de gewonde cameraman wordt per mobiele telefoon via 112 gedaan, een telefoontje dat zoals gebruikelijk binnenkomt op de landelijke meldkamer in Driebergen. Deze melding wordt doorgezet naar de meldkamer Oost-Nederland, waarna een van de beschikbare ambulances uit de regio IJsselland naar Espelo wordt gestuurd. Het is dan 20.58 uur. Kort daarop nemen ook twee politiefunctionarissen van IJsselland die bij het paasvuur aanwezig zijn contact op met hun eigen meldkamer. De ambulance die vanuit IJsselland komt aanrijden, is niet op de hoogte van de speciale calamiteitenroutes die met de meldkamer in Twente waren afgesproken. De ambulance heeft door de drukte en het feit dat veel wegen in de buurt zijn afgesloten de grootste moeite om de locatie te bereiken. De ambulance arriveert om 21.23 uur bij het slachtoffer.

2.3 Analyse

Voor wat betreft de recordpoging is het paasvuur Espelo 2012 goed verlopen. Het ongeval tijdens het paasvuur vormde wel een domper en had eenvoudig voorkomen kunnen worden als de staalkabels vooraf waren ontkoppeld en de cameraman zich niet binnen de afgezette veiligheidszone had begeven. Er lijkt hier niet echt sprake van een groot operationeel of bestuurlijk dilemma. Wel komt het beeld naar voren van een goedwillende, enthousiaste organisatie die niet is toegerust voor het organiseren van een voor haar ongebruikelijk en grootschalig evenement. Men werd gedreven door enthousiasme; de jeugd wilde een poging doen om het record dat hun ouders in 1987 hadden gevestigd aan te scherpen. Daarna deed men er nog een schepje bovenop en kwam ook het record uit Slovenië binnen bereik.

De formele kant van de zaak vertoonde daarbij enkele haken en ogen. Terwijl het vergunningenproces liep, werden bovendien de ambities bijgesteld. De bult werd hoger en hoger, zo was de wens. De brandweer deed een beroep op de expertise van kennisinstituut Saxion Hogeschool. De veiligheidszone die rond de paasbult moest worden aangehouden, werd overeenkomstig groter en groter. De risico's waren op papier ingedekt, maar was dat ook een garantie voor daadwerkelijke

veiligheid? Aan de kant van de vergunningverlening ging ook het een en ander mis. Er werden standaardzinnen overgenomen uit eerdere vergunningen en calamiteitenplannen, die niet zomaar van toepassing waren op dit buitengewone evenement. Er werd expertise ingewonnen op grond van een paasvuur van 30 meter hoog. Dat leidde in het vervolproces tot onduidelijkheden over de, vanuit veiligheidsoptiek, maximaal toegestane hoogte van het paasvuur: dit werd steeds meer een glijdende schaal, waarbij er op papier geen maximumhoogte was vastgelegd waaraan betrokkenen zich moeten houden

De evaluatiecommissie Paasvuur Espelo concludeerde over dit onderwerp het volgende:

[D]e veiligheidsrisico's bij de recordpoging voorafgaand en tijdens de voorbereidingen, [zijn] door de betrokkenen te laag ingeschat. De indruk is dat de organisatie, de gemeente alsmede de hulpdiensten brandweer en politie de recordpoging Espelo als "gebruikelijk" paasvuur hebben beschouwd. (...) De jarenlange traditie en samenwerking is hier het uitgangspunt geweest, hetgeen leidt tot spanning tussen de professionele afstandelijkheid die nodig is en de harmonie in samenwerking die ambtenaren en bestuurders gewend zijn.'

Het is een herkenbaar spanningsveld. Een gemeentebestuur zal risico's willen beteugelen, maar ook tegemoet willen komen aan de charmes die lokale tradities als deze met zich meebrengen. Een wereldrecordpoging is bijzonder. De afspraken leken in de haak, er waren afzettingen en er was nagedacht over het verkeer. Bovendien is er in het voortraject een check ingebouwd om enige distantie te creëren; de paasvuurcommissie Holten had bij haar aanvraag een Model calamiteitenplan van de Veiligheidsregio Twente moeten invullen. Van een afstand beschouwd zou het dan toch goed moeten gaan en zou de burgemeester met een gerust hart het paasvuur kunnen ontsteken.

In de evaluatie van Veiligheidsregio Twente wordt echter opgemerkt dat het plan onjuiste informatie bevatte, incorrecte uitgangspunten had en ook de beveiligingsmaatregelen inadequaat waren. Bijvoorbeeld: 'een relevant scenario als "paniek in menigte" wordt in het model, en in het calamiteitenplan van Espelo bestreden met inzet van beveiligers, terwijl uit de aanvraag van de evenementenvergunning blijkt dat deze er niet zijn.' Zowel brandweer als politie gaf na afloop ook aan dat zij het

calamiteitenplan niet hadden ingezien en vooral geacteerd hadden op basis van hun jarenlange ervaring. De GHOR en/of Ambulance Oost waren niet bij het proces betrokken. De hulpdiensten hadden wel toegang tot de evenementenkalender waarop het evenement was geplaatst.

Uiteindelijk is het misgegaan door de losgesprongen staalkabel die de bult overeind moest houden. Een kabel die normaal gesproken niet nodig zou zijn bij een paasvuur, maar in dit geval nodig was om de enorme bult overeind te houden. Het Openbaar Ministerie (OM) onderzocht de zaak en stelde vast dat de organisatie niet nalatig was. Het OM stelde dan ook geen vervolging in tegen de organisatie. Er is wel sprake geweest van nalatigheden, maar die waren volgens het OM niet zo ernstig dat sprake was van aanmerkelijke schuld.³ Dat de ambulance erg laat arriveerde, had weinig tot niets met de voorbereiding door de organisatie in Espelo te maken. Het paasvuur vond plaats op een paar honderd meter van de grens tussen de veiligheidsregio's IJsselland en Twente. Waar het calamiteitenplan met de meldkamer in Twente was doorgesproken, was dat niet gebeurd met IJsselland. De ambulance uit IJsselland nam de reguliere route en reed zich vast in de mensenmassa die op het paasvuur afgekomen was.

2.4 Afronding

De indruk is dat de organisatie, de gemeente, de brandweer en politie de recordpoging Espelo als 'gebruikelijk' paasvuur hebben beschouwd, terwijl het zeker gezien de toenemende media-aandacht, de telkens bijgestelde hoogte van het paasvuur, de verwachte bezoekersaantallen en de daarmee samenhangende bereikbaarheidsafspraken als een evenement met bijzondere risicoclassificatie had moeten worden aange-merkt.

Als een evenement groeit, zullen de veiligheidsmaatregelen gelijke tred moeten zien te houden. De veiligheidsregio Twente concludeerde dat de controle en het toezicht op het paasvuur scherper en accurater hadden moeten zijn, omdat er bij de wereldrecordpoging geen sprake was van normale omstandigheden. Tegelijkertijd lag de kern van deze

3 'Geen vervolging voor ongeval bij paasvuur', *Algemeen Dagblad*, 26 juli 2012.

crisis niet primair in de manier waarop de paasbult groeide, maar in een kabel die tegen de afspraken in niet was losgemaakt. Toen het vuur eenmaal brandde, schoot de kabel los en raakte deze de cameraman in zijn rug, waardoor een rugwervel verbrijzelde. In zekere zin lijkt hier vooral sprake te zijn geweest van ‘bad luck’. Een cameraman die net op het verkeerde moment op de verkeerde plek stond. Geen plan dat dát had kunnen voorkomen.



*Hoofdtent dickywoordstock door noodweer ingestort. Veel gewonden.
Wij zijn in de kleine tent. Hier alles naar omst. goed. <http://pic.twitter.com/aWwwlqcH>*

Geert @geerttichelaar

3

Noodweer treft festival in Steenwijkerwold

Josine van de Ven, Wouter Jong

3.1 Inleiding

Op zaterdag 4 augustus 2012 vindt op een open terrein in Steenwijkerwold de laatste avond van het jaarlijkse Dicky Woodstockfestival plaats. De 24e editie van het popfestival krijgt een andere afloop dan gepland. Om 21.00 uur treft een hevig noodweer het terrein en de grote festival-tent stort in. Op dat moment zijn er 150 mensen aanwezig in de tent. Elf personen worden overgebracht naar ziekenhuizen in Meppel, Heerenveen en Zwolle. Op één slachtoffer na mag iedereen het ziekenhuis de volgende dag weer verlaten.

Dit is in het kort het verhaal van de onfortuinlijke afloop van het Dicky Woodstockfestival. Na afloop verschijnen niet minder dan drie evaluatierapporten die vanuit verschillende perspectieven ingaan op hetgeen van deze situatie geleerd kan worden. Na een korte beschrijving van het incident richt dit hoofdstuk zich op de uitkomsten van de evaluatierapporten.

3.2 Feitenrelaas

Het is zaterdagavond 4 augustus 2012 als Nederland na een warme dag geniet van de avondzon. Rond 20.00 uur arriveren de eerste bezoekers voor het afsluitende programma van de 24e editie van het Dicky Woodstockfestival. Het is een driedaags festival dat een grote populariteit geniet met bezoekers uit heel Noord-Nederland. Om 22.30 uur staat *Rowwen Hèze* op het programma in de grote tent. Tegen die tijd

verwacht de organisator zo'n 3000 gasten op het terrein. Vlak voor 21.00 uur krijgt het weer in de kop van Overijssel een onverwachte wending als noodweer de locatie van het Dicky Woodstockfestival treft. Als de hagelstenen zo groot als pingpongballen naar beneden komen, zijn er tussen de 400 en 500 mensen op het terrein aanwezig. Na de hagel gaat het hard regenen en steekt een stevige wind op. Mensen zoeken beschutting in de drie tenten die op het terrein staan. Een mini-tornado raast over het terrein en de grootste tent gaat om. Mensen die in de tent aanwezig zijn komen letterlijk onder de tent vast te zitten.

Om 21.01 uur komt de eerste melding binnen bij de meldkamer Oost-Nederland (MON), de meldkamer voor de veiligheidsregio's IJsselland en Noord- en Oost-Gelderland. De hulpverlening komt onmiddellijk daarna op gang. Om 21.02 uur verzoekt de meldkamer Ambulancezorg om GRIP-1 af te kondigen op basis van de informatie die men dan heeft uit de 112-melding. De Officieren van Dienst (OvD) van de geneeskundige zorg en de brandweer zijn binnen 12 minuten ter plaatse in Steenwijkerwold. Om 21.12 uur wordt door de OvD geneeskundige zorg verzocht om op te schalen naar GRIP-2. Dat gebeurt ook direct.

Bij de opschaling naar GRIP-2 moet volgens het Crisisplan 2012-2015 van Veiligheidsregio IJsselland niet alleen het regionaal operationeel team in stelling worden gebracht, maar ook het kern-beleidsteam. Door problemen met de *communicator* – het alarmeringssysteem van de meldkamer – worden de leden van het kern-beleidsteam echter niet gealarmeerd. Zij zijn dan ook niet op de hoogte van het feit dat er is opgeschaald naar GRIP-2. Burgemeester Van der Tas van Steenwijkerland, waar Steenwijkerwold onder valt, is op het moment van het noodweer aanwezig bij een gondelvaart in het verderop gelegen Dwarsgracht. Zij wordt daar door een fotojournalist op de hoogte gebracht van het instorten van de tent op het festivalterrein. Omdat ze geen oproep van de *communicator* heeft gekregen besluit ze, in plaats van naar het gemeentehuis, naar het festivalterrein te gaan om daar poolshoogte te gaan nemen. Als zij tegen 21.45 uur op het festivalterrein aankomt, zijn de slachtoffers geholpen en is het meeste werk gedaan.

Op het festivalterrein is de hoofdtent in elkaar gezakt. De hulpdiensten hebben met vrijwilligers hard gewerkt om slachtoffers onder de tent vandaan te halen en te verzorgen. Ook is er aandacht voor de opvang van de bezoekers die angstige momenten hebben doorstaan.

In het *Algemeen Dagblad* van 6 augustus 2012 komt een aantal festivalgangers aan het woord die vertellen hoe zij zichzelf en anderen in veiligheid probeerden te brengen.

‘Festivalganger Erik heeft een deken van folie om zijn trillende schouders geslagen. Hij kijkt alsof hij net een spook heeft gezien. Erik is al 23, maar houdt zijn even oude vriend meer dan stevig vast. Alsof ze weer even 5 jaar zijn en heel erg bang. “Wat er is gebeurd? Man, die tent is naar beneden gepleurd. Het kwam vanuit het niets! Ik wil hier weg. We hadden dood kunnen zijn.” Een andere bezoeker, modder in zijn haar en op zijn gezicht, kijkt voortdurend zenuwachtig achterom als hij het terrein verlaat. Alsof het gevaar hem nog steeds op de hielen zit. “De palen in die tent gingen gewoon de lucht in. We doken allemaal op de grond om niet geraakt te worden. Heel heftig.”¹

Gelukkig neemt de wind snel af, maar het blijft regenen. De burgemeester staat op het festivalterrein de pers te woord en neemt haar rol als ‘burgermoeder’ op. Ze spreekt met bezoekers en steekt hulpverleners en vrijwilligers van de organisatie en het Rode Kruis een hart onder de riem. Hulpdiensten, organisatie en vrijwilligers werken ondertussen door aan het minimaliseren van de verdere risico’s. De burgemeester heeft ter plaatse overleg met het CoPI en neemt deel aan het CoPI-overleg. Vanaf het terrein heeft de burgemeester telefonisch contact met haar communicatieadviseur, de gemeentesecretaris en de ambtenaar openbare orde en veiligheid (AOV’er). Later arriveren de gemeentesecretaris en de voormalige AOV’er van Steenwijkerland. De OvD Bevolkingszorg komt rond 23.00 uur aan op het terrein.

Omstreeks 00.45 uur overleggen de Operationeel Leider van het ROT en de burgemeester over het afschalen naar GRIP-0 en de overdracht van het incident aan de gemeente die de nazorg op zich neemt. Het ROT heft zichzelf om 01.00 uur op. Medewerkers van de gemeente gaan naar het huis van de gemeentesecretaris, die vlak bij het festivalterrein woont. Daar wordt besproken welke zaken zondagmorgen in gang moeten worden gezet.

1 ‘We hadden wel dood kunnen zijn’, *Algemeen Dagblad*, 6 augustus 2012.

Ongeveer een kwartier later wordt het CoPI opgeheven. Om 02.00 uur sluit de meldkamer het incident officieel af. Van de elf slachtoffers die 's avonds naar het ziekenhuis zijn gebracht mogen er tien de volgende dag weer naar huis.

Op zondagmorgen komt het kern-beleidsteam bijeen op het gemeentehuis in Steenwijkerland. Het nazorgproces wordt opgestart. Daarbij ligt de focus op de slachtoffers en de vrijwilligers van het festival. Er wordt een persconferentie gehouden en het psychosociale traject wordt opgestart. Ook wordt een telefoonnummer opengesteld, waar uiteindelijk weinig gebruik van wordt gemaakt.

Op maandag 6 augustus wordt een projectteam samengesteld om de taken in de nafase te structureren. Het team krijgt drie opdrachten mee: (a) regelen van de nazorg voor de slachtoffers, (b) ervoor zorgen dat de communicatie naar de slachtoffers en pers goed verloopt en (c) ervoor zorgen dat het incident op een goede manier wordt vastgelegd en gearchiveerd.

Het team zet bijeenkomsten op, waar de slachtoffers ervaringen kunnen delen en hulpvragen kunnen stellen. Tegelijkertijd worden ook drie incidentevaluaties in gang gezet. De drie evaluatierapporten komen in april 2013 publiek beschikbaar. Elk team en onderzoeksrapport behandelt een ander aspect:

- 1 *Kenniscentrum Evenementen en Veiligheid* schrijft in opdracht van de gemeente een evaluatierapport waarin de focus ligt op de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij dit evenement.
- 2 *Veiligheidsregio IJsselland* schrijft een evaluatierapport waarin de focus ligt op het optreden van de hulpdiensten en de op- en afschaling.
- 3 De aangrenzende *gemeente Westerveld* schrijft – onder leiding van burgemeester Jager – in opdracht van de gemeente Steenwijkerland een evaluatierapport waarin de focus ligt op de rol van de gemeente tijdens het incident en de nazorg.

3.3 Analyse

De rapporten komen tot de conclusie dat er sprake was van een noodlottig incident dat niet voorkomen had kunnen worden. Het evaluatie-

rapport van het Kenniscentrum Evenementen en Veiligheid (KCVE) is buitengewoon expliciet over de schuldvraag:

‘Er zijn geen aanwijzingen die er op duiden dat het incident tijdens Dicky Woodstock 2012 heeft plaatsgevonden vanwege tekortkomingen in vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het instorten van de grote feesttent door de onverwachte storm was een noodlottig incident.’

Wel wordt in het betreffende rapport geconstateerd dat de alarmering van de hulpdiensten niet goed is verlopen. De *communicator* werkte niet, waardoor gemeentelijke medewerkers niet zijn gealarmeerd om de bevolkingszorg in gang te zetten. Hierdoor was het niet mogelijk om volgens afgesproken protocollen de crisisorganisatie op te schalen. Slachtoffers hebben daar geen hinder van ondervonden, omdat de acute hulpverlening goed verliep. Ambulance, brandweer en politie waren snel ter plaatse. Ook zorgden festivalgangers en een huisarts uit de buurt ervoor dat snel en goed hulp kon worden verleend.

Het evaluatierapport van Veiligheidsregio IJsselland stelt vast dat er tijdens het incident geen noemenswaardige bestuurlijke dilemma's zijn geweest. Dit past ook bij de mate van opschaling. Er is opgeschaald naar GRIP-2, terwijl als er bestuurlijke vraagstukken zouden hebben gespeeld, opschaling naar GRIP-3 in de lijn der verwachtingen zou hebben gelegen. Gegeven de situatie speelden vooral operationele vragen waarover beslissingen moesten worden genomen. De burgemeester was ter plaatse en liet zich op de incidentlocatie informeren, maar hoefde daar geen (kritieke) beslissingen te nemen. Zij kreeg vooral een bestuurlijke rol in het natraject; de nafase en de verantwoordingsfase rond het uitkomen van de drie evaluaties.

Op het moment dat de evaluaties werden uitgebracht, was de organisatie van het Dicky Woodstockfestival inmiddels bezig om de 25e editie van het festival tot een groot feest te maken. Terwijl de organisatoren zich al op de toekomst konden richten, moest de gemeente terugblikken op het incident van 2012.

Evalueren om te leren?

Om te kunnen leren van evaluaties is het belangrijk dat niet alleen de verantwoording centraal staat. Het straffen van de schuldige is vaak

niet de oplossing om in de toekomst – soortgelijke – situaties te voorkomen. Wil men écht leren van een incident, dan moet de evaluatie ruimte bieden om achterliggende oorzaken te begrijpen. Als positief punt wordt in de evaluatie van het nazorgtraject (uitgevoerd door de gemeente Westerveld) onder meer aangehaald dat er een ‘goede en complete verbinding met ketenpartners en andere, kritieke partners tot stand is gebracht’. Ook is met pragmatisme naar de situatie gekeken. De procedures zijn niet per definitie leidend geweest, maar het eindresultaat stond centraal, zo wordt in het evaluatierapport gesteld. Dat leidt tot verfrissende inzichten:

‘Simpel gezegd maakt het een slachtoffer niet uit of hij/zij onder een ingestorte tent vandaan wordt gehaald door een medewerker van het Rode Kruis of door een brandweerman. Betrokken organisaties hebben in de acute fase als eenheid naar buiten toe opgetreden en geacteerd als zijnde “de hulpverlening”.’

De pers richtte zich bij het uitkomen van de rapporten vooral op de procedurefouten.² Waar de burgemeester normaliter voor overleg met het kern-beleidsteam naar het gemeentehuis zou zijn gegaan, was ze nu – gealarmeerd door het bericht van een journalist – rechtstreeks naar de incidentlocatie gegaan.³ ‘Dat heeft de hulpverlening niet beïnvloed, wel de communicatie’, aldus burgemeester Van der Tas in de Stentor. Niet het intuïtieve handelen – zonder alarmering ter plaatse gaan en vervolgens adequaat optreden – werd geroemd, maar het feit dat ze verkeerd was gealarmeerd, bleef in de pers hangen. Ook het feit dat ze met haar handelen de slachtoffers en medewerkers een hart onder de riem stak, lijkt irrelevant. De pers koos daarmee een andere route dan de drie evaluatierapporten. Waar de journalisten concludeerden dat de procedures niet waren gevolgd en er dús fouten zijn gemaakt, waren de evaluatoren genuanceerder. Zij stelden dat het ging om de slachtoffers, en die hebben geen enkele hinder ondervonden van het niet volgen van procedures.

2 ‘Er ging het nodige mis met hulpverlening Dicky Woodstock’, *Steenwijker Courant*, 14 maart 2013.

3 ‘Maatregelen na evaluatie Dicky Woodstock’, *Stentor*, 16 april 2013.

De falende communicator

Een lerende organisatie herstelt niet enkel de gemaakte fouten (enkele lus-leren) maar richt zich ook op de achterliggende oorzaken. Als de *communicator* faalt, kan de aanbeveling worden gedaan dat moet worden voorkomen dat deze in de toekomst faalt. Een lerende organisatie kijkt dieper en stelt de reden vast waarom de *communicator* faalde, in dit geval dat er door de werkdruk te weinig tijd was om regelmatig updates te geven. Dan zijn werkdruk en prioritering het *echte* probleem en is de *communicator* slechts de meest zichtbare schakel in het geheel.

Opvallend genoeg wordt in het evaluatierapport van Veiligheidsregio IJsselland niet expliciet gemaakt wat de oorzaak van het technisch falen was. Een aantal functionarissen is niet gealarmeerd door het niet goed functioneren van de *communicator*, maar het hoe-en-waarom daarvan wordt in de evaluatie niet helder. Een technisch falen vraagt een andere aanpak en expertise dan verkeerde gegevens of het niet juist bedienen van de *communicator*.

Als niet duidelijk wordt in welke richting een oplossing moet worden gezocht, kan een verantwoordelijke ook geen goede keuze maken – op basis van beschikbare tijd en budget – om het probleem op te lossen. Omdat de *communicator* een belangrijk middel is om een team binnen de gestelde wettelijke tijden op te kunnen laten komen is het vaststellen van de prioriteit zelf geen probleem; de *communicator* moet werken óf er moet een andere manier gevonden worden om piketfunctionarissen op te roepen.

Burgemeester op rampterrein

De burgemeester ging naar het incidentterrein, niet wetende dat er GRIP-2 was afgekondigd. Doorgaans laat een burgemeester zich in de acute fase van een crisis niet op het rampterrein zien. Nu zij er eenmaal was, nam zij op het terrein de rol van burgermoeder op zich. In het interview dat zij gaf in *De veiligheidsregio* van maart 2013 verwoordde zij het als volgt: ‘Durf te schakelen in reactie op wat zich voordoet. Wees niet bang dat dingen anders lopen. Vertrouw op de professionaliteit van de kolommen. En zoek vooral communicatie, samenwerking en gezond verstand.’ De burgemeester volgde in dezen, mede door het uitblijven van de officiële alarmering, haar hart. Zij had weliswaar het opperbevel over de hulpdiensten, maar was terughoudend in het vervullen van die rol. Open communicatie en vertrouwen tussen de

leider van het aanwezige CoPI en de burgemeester was belangrijk toen de burgemeester op het ‘rampterrein’ *acte de présence* gaf. Waar een burgemeester betrokkenheid toont kunnen operationele diensten dit uitleggen als bemoeienis; zeker als de burgemeester deelneemt aan het CoPI-overleg. Elkaar scherp houden in de eigen rol en functie vergt moed en tact, zowel van de burgemeester als van de leider CoPI. Afgaande op de evaluatie heeft de aanwezigheid van de burgemeester op het rampterrein niet verstorend gewerkt. Sterker nog, vrijwilligers en slachtoffers hebben haar aanwezigheid als positief ervaren.

Maatschappelijke impact

Voor bezoekers is het instorten van een feesttent tijdens een festival een nachtmerrie. Voor bestuurders was het een incident dat niet tot de standaardrisico’s van de gemeente of veiligheidsregio behoorde en waarmee men geen ervaring had. Als er tijdens een piekmoment van een festival iets gebeurt dan wordt het, door de aanwezige mensenmassa, ogenblikkelijk een maatschappelijk incident.

Terwijl de hulpdiensten lokaal het incident bestreden, kon het incident toch een regionaal of nationaal drama worden. In Steenwijkerwold waren er niet alleen bezoekers uit de directe omgeving aanwezig. Bezoekers aan het festival kwamen uit geheel Noord-Nederland. Via de sociale media stortten de media zich op hetgeen was gebeurd op het festival, waarbij de eerdere ervaringen met Pukkelpop extra attentiewaarde gaven. Het was, zagezegd, ‘alweer’ een tent die instortte door noodweer. In dit geval maakte de organisatie van het festival snel gebruik van het eigen twitteraccount, zodat mensen buiten het festivalterrein goed konden worden geïnformeerd over de stand van zaken:

Dicky Woodstock @dickywoodstock 4 augustus

Onze grote tent is ingestort, 10-15 gewonden, niet ernstig. Naar het ziekenhuis gebracht. Gewonden ter plaatse... <http://fb.me/1lrvosbV>

Later op de avond werd doorverwezen naar het twitteraccount van de politie IJsselland:

Dicky Woodstock @dickywoodstock 4 augustus

Bedankt voor al het medeleven. Vanaf nu verloopt alle woordvoering via @politieijs

Noodweer en festivals

Met het drama op Pukkelpop (2011) ‘net’ achter de rug lijkt het alsof calamiteiten op festivals schering en inslag zijn. Het gaat de laatste jaren in Nederland om ongeveer één tent per zomerseizoen:

- Dicky Woodstockfestival in Steenwijkerland, 4 augustus 2012;
- Pukkelpop in Hasselt (België), 18 september 2011;
- Concert at Sea op de Brouwersdam (voortijdig afgelast wegens naderend noodweer), 18 juni 2011;
- Zwarte Cross in Lichtenvoorde (instorten tent tijdens opbouw), 12 juli 2010;
- Megapiratenfestijn in Volendam (voor opening stort tent in door windhoos), 3 juli 2009.

Er is geconstateerd dat het incident in Steenwijkerwold een noodlottig incident was (evaluatierapport KCVE) en een typisch voorbeeld van een flitsramp (evaluatierapport gemeente Westerveld). De evaluaties gingen verder niet in algemene zin in op de veiligheid van festivals bij noodweer. Uit de mediaberichtgeving in de dagen na het Dicky Woodstockfestival bleek dat het volgens organisatoren doorgaans het beste is om bij noodweer het festivalterrein te verlaten en niet te schuilen in een grote tent. Beschutting zoeken in gebouwen in de buurt is volgens sommigen het beste. ‘Dat is een vervelende operatie, omdat mensen met noodweer het liefst een snelle schuilplaats zoeken, maar het is wel het veiligst.’⁴ Veel festivals vinden echter op open en afgelegen terreinen plaats, waardoor er weinig gebouwen in de omgeving zijn die kunnen dienen als schuilplaats.

3.4 Afronding

Vanuit de context van het ‘noodlottige incident’ – waar niemand schuld aan heeft – kunnen twee sporen worden gevolgd. Enerzijds kan het bij de conclusie blijven dat niemand blaam treft en de overheid en organisator dus kunnen overgaan tot de orde van de dag. Er is immers geen

4 Aldus Arnout de la Houssaye, producent van een muziekfestival op Vlieland, in ‘Een feesttent is een slechte schuilplaats’, *De Volkskrant*, 7 augustus 2012. Zie ook ‘Festivaltent bezwijkt in noodweer’, *Trouw*, 6 augustus 2012.

schuldige die hoeft te worden bestraft. Anderzijds kan de conclusie worden getrokken dat er weliswaar niemand iets te verwijten viel, maar dat desondanks toch nog het nodige kan worden verbeterd.

Alle drie de rapporten kiezen nadrukkelijk het tweede spoor; ook al was het noodweer van het Dicky Woodstockfestival niet te voorkomen, het bood een mooie aanleiding om het crisismanagement, de voorbereiding, vergunningverlening en handhaving door te lichten. Zo deed het nazorgrapport van de commissie-Jager aanbevelingen om de overdracht van de multidisciplinaire fase naar de nafase vloeiender te laten verlopen. Het rapport van KCEV deed de aanbeveling om in de toekomst de vergunningaanvraag grondiger te bestuderen en deze in een multidisciplinaire evenementenwerkgroep te bespreken. Met name die laatste aanbeveling is te zien als een mooie bijvangst. Want met het incident uit 2012 heeft de aanbeveling weinig van doen. Sterker nog: houd een willekeurig goed verlopen festival in Nederland tegen het licht en ook daar zouden vergunningverlening en handhaving waarschijnlijk nog verbeterd kunnen worden. Immers, ook een evenement dat jaar na jaar goed verloopt zal in de loop der tijd het veiligheidsbeleid steeds verder verfijnen. De editie 2013 van de Vierdaagse van Nijmegen is ongetwijfeld weer vele malen veiliger dan de editie 2003. Ook het *Lowlands festival* of *Het Glazen Huis* van 3FM zijn, zonder noemenswaardige incidenten, jaar na jaar steeds veiliger geworden. Het kan met andere woorden nooit kwaad om de koppen bij elkaar te steken, lessen uit andere festivals te incorporeren en de voorbereiding van een evenement jaarlijks multidisciplinair tegen het licht te houden. Daar heb je geen noodweer voor nodig.



Niet normaal! Gaat fout straks RT @jelkejongma: Haha moet je kijken hoe druk twitpic.com/awyrur (fot @JordiHaverdings) #Haren #geenfeest

Bas de Bruijn @b_de_b

4

Facebookrellen in Haren

Jan Bos

4.1 Inleiding

Op 21 september 2012 vindt in het centrum van Haren een ernstige verstoring van de openbare orde plaats. Naar aanleiding van deze ‘Project-X rellen’ of ‘Facebookrellen’ zijn verschillende onderzoeken en analyses uitgevoerd. Meest prominent is het rapport van de commissie-Cohen, dat in drie deelrapporten ingaat op de overheidsreactie op Project X Haren (*Er is geen feest*), de rol van jongeren, sociale media, massamedia en autoriteiten bij de mobilisatie voor Project X Haren (*De weg naar Haren*) en de maatschappelijke facetten van Project X Haren (*Hoe Dionysos in Haren verscheen*). Daarnaast zijn leerzame feitenreconstructies en analyses uitgevoerd door verschillende journalisten en (media)deskundigen.¹

Omdat over de ‘casus Haren’ al het nodige is gezegd en geschreven wordt in dit hoofdstuk niet specifiek ingegaan op de gebeurtenissen in Haren, maar een tweetal specifieke dilemma’s uitgediept. Het gaat hier om thema’s die te maken hebben met bestuurlijke keuzes. Het betreft allereerst de discussie over de organisatievorm waarin verschillende crises ‘gemanaged’ kunnen worden (GRIP versus driehoek), met name omdat de commissie-Cohen hierover stelling concludeert dat een openbare-ordekwestie in driehoeksverband moet worden opgepakt. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop bestuurders om kunnen gaan met het verantwoordingstraject richting de gemeenteraad en

1 Het betreft hier onder andere de reconstructie van de gebeurtenissen in het *Dagblad van het Noorden* en analyses van blogger Ritzo ten Cate van *Fast Moving Targets*.

bevolking in een situatie waarin een groot onderzoek naar de gebeurtenissen plaatsvindt. Het is daarbij de vraag hoe bestuurders om kunnen gaan met het spanningsveld tussen wel of niet ingaan op de gebeurtenissen. In de perceptie kan het immers zo zijn dat een burgemeester die tijdens de looptijd van een onderzoek commentaar geeft, voor zijn beurt spreekt. Aan de andere kant wordt een burgemeester die geen commentaar geeft verweten zich te verschuilen achter de onderzoekscommissie.

4.2 De gebeurtenissen²

Op 6 september 2012 maakt de 15-jarige Merthe uit Haren een event ('Feesjeeee') aan op Facebook. Ze zet de status van dit event op 'public' en stuurt in de ochtend van 6 september haar eerste tweet uit om mensen op het event te wijzen. De tweet van Merthe wordt flink getweet. Een dag later zijn er 3500 personen die aangeven bij het event aanwezig te zullen zijn. Rond 16.30 uur die middag wordt het event voor het eerst als Project X feest herkend. In de loop van de dag wordt een Project X Haren event aangemaakt op Facebook door ene Jesse Hobson.

Op 8 september gaat de vader van Merthe naar de politie om zijn bezorgdheid te uiten. Merthe verwijderd het feestje van Facebook. Na een week zijn er 2400 aanmeldingen voor het Project X Haren event. In de loop van die week bereiken signalen over het Project X feest de plaatselijke krant, de buurtagent en de burgemeester. Aan het eind van de week spreekt de vader van Merthe met de burgemeester. De burgemeester stelt hem gerust. De vader van Merthe meldt in een brief op 14 september aan zijn bureaus dat de gemeente een duidelijk beeld heeft van de situatie. Op 16 september verschijnt deze brief op de website JOOP.nl.

Op 18 september ontstaat, na een publicatie in *Trouw*, bredere media-aandacht. In reactie hierop tracht de gemeente Haren Project X klein te houden. Door een aantal ongelukkige uitspraken lukt dit

2 Deze beknopte samenvatting van de gebeurtenissen is gebaseerd op de reconstructie van het *Dagblad van het Noorden* (d.d. 3 november 2012), het hoofdrapport van de commissie-Cohen en de presentatie van Ritzo ten Cate op het congres *#crisisvandedag* van de Politieacademie d.d. 12 februari 2013.

niet. Het betreft bijvoorbeeld het gebruik van het woord ‘noodverordening’ door een voorlichter (in de context van ‘mogelijke maatregelen’). Met een dreigende noodverordening is media-aandacht ineens gelegitimeerd. Vervolgens helpt het ook niet dat de burgemeester verklaart dat er ‘in beginsel geen feest is’. Deze uitspraak is, door de woorden ‘in beginsel’, voldoende om verder te speculeren over het feestje. Op woensdag 19 september staat het aantal online aanmeldingen voor het feest op 20.000. Dit loopt uiteindelijk op tot boven de 31.000. Haren is *trending* op Twitter, op Facebook verschijnen honderden berichten per uur en er gaan geruchten over optredens van populaire artiesten. De driehoek houdt die woensdag rekening met de komst van een paar honderd mensen.

Op donderdag 20 september komt de gemeente in een lastig parket. Hoe steviger wordt gezegd dat mensen niet naar Haren moeten komen, hoe meer het lijkt alsof er vrijdag in Haren iets te beleven is. Hoe serieuzer de gemeente Project X neemt, hoe serieuzer de pers erop ingaat. Daarnaast groeit in het dorp de onrust. Inwoners vragen zich af of koopavond wel door kan gaan op vrijdag. Aan het eind van de middag worden de fractievoorzitters bijgepraat. Er liggen dan drie scenario’s. Het beste scenario, waarin een paar honderd jongeren naar Haren komen. Het realistische scenario, waarin er vijfhonderd tot duizend bezoekers zullen zijn. Het worst-case scenario is dat er enkele duizenden feestgangers zullen komen. Die avond wordt bewoners van de Stationsweg geadviseerd auto’s en tuinmeubilair binnen te zetten. Op een persconferentie ’s avonds zegt de burgemeester dat er ‘alternatieve opvang’ wordt geregeld op een voetbalveld. Dit voedt het gerucht en gevoel dat er toch een (alternatief) feest in Haren zal zijn.

Op vrijdag 21 september komt de driehoek ’s ochtends bijeen. Hoewel de driehoek de aanpak *low profile* wil houden, wordt besloten op te schalen naar GRIP-3. Belangrijkste argument hierbij is dat opschaling naar GRIP-3 noodzakelijk is om te kunnen beschikken over de regionale pool van crisiscommunicatieadviseurs. In de loop van de ochtend gebeurt er nog weinig in Haren. Dat verandert als zich enkele kleine nieuwswaardige feiten voordoen. Straatnaambordjes van de Stationsweg worden verwijderd en verderop worden lichtmasten geplaatst. Dit voedt de geruchten over het alternatieve feest.

Ondertussen komt 's middags de ene na de andere satellietwagen richting Haren. Veel jongeren laten zich dan nog niet zien.

Na 18.00 uur wordt het langzaam drukker in Haren. Aanvankelijk is de stemming jolig. Wel wordt er flink gedronken door de aanwezige jongeren. Het alcoholverbod wordt niet gehandhaafd en, in tegenstelling tot het verzoek van de burgemeester, gaan winkeliers allesbehalve 'prudent' om met drankverkoop. Grote groepen jongeren komen naar Haren, vaak met tassen vol drank. Kort voor negen uur slaat de stemming definitief om. De politie wordt uitgedaagd en provocerend toegezongen. Vervolgens wordt met stenen gegooid richting de politie. Rellen verplaatsen zich in golven door het dorpscentrum. Twee auto's worden in brand gestoken. De versterkingen voor de politie blijven uit. De ME die achter de hand wordt gehouden, blijkt een lange aanrijtijd te hebben. Na middernacht worden de laatste relschoppers door de politie uit Haren verdreven.

Na deze avond leven er tal van vragen bij inwoners van Haren, de lokale en landelijke politiek, gezagsdragers, media en anderen. Het betreft bijvoorbeeld de vraag of de overheidsreactie op de gebeurtenissen adequaat was, wat de rol van verschillende partijen was in de opbouw naar Project X Haren en wat de maatschappelijke achtergronden zijn bij de gebeurtenissen. De commissie-Cohen heeft in haar rapporten de meeste van deze vragen beantwoord. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal verdiepende dilemma's rond het thema crisismanagement.

4.3 Dilemma 1 – de organisatievorm: GRIP of driehoek?

Op vrijdagochtend 21 september wordt in het driehoeksoverleg besloten om op te schalen naar GRIP-3. De directe aanleiding voor opschaling door de driehoek ligt in het feit dat de voorlichterspool voor crisiscommunicatie conform het crisisplan in Groningen pas vanaf GRIP-3 beschikbaar is. De commissie-Cohen oordeelt in haar rapport dat de opschaling naar GRIP-3 onjuist is geweest en een negatieve invloed heeft gehad op de effectiviteit van het overheidsoptreden. In het rapport constateert de commissie-Cohen hierover:

‘De argumenten voor opschaling waren niet overtuigend. Opschaling van deze aard is nodig als er multidisciplinaire samenwerking nodig is. Dat was hier niet het geval. Het ging niet om een ramp, waar samenspel van gemeente, politie, brandweer en ambulancediensten een vereiste is, het ging om een openbare-ordekwestie. Daar is de driehoek leidend. Vond men de capaciteit van de gemeente te beperkt – en dat is een juist oordeel – dan had het mogelijk moeten zijn dat andere gemeenten – of de veiligheidsregio, ook al had die formeel geen functie – waren bijgesprongen, zonder dat dit tot een andere structuur had geleid. Onze conclusie op dit punt is dat de neiging om evenementen bij voorbaat te benaderen als een ramp of een crisis contraproductief is, een gevoel van schijnveiligheid creëert en nodeloos complicerend is’ (commissie-Cohen, 2013, p. 20).

De directe aanleiding voor opschaling (de beschikbaarheid van de voorlichterspool) is wellicht vanuit bestuurlijk oogpunt niet het meest sterke argument om te kiezen voor GRIP-3. Het zou immers mogelijk moeten zijn om ook over adviseurs uit de voorlichterspool te kunnen beschikken zonder dat daar opschaling naar GRIP-3 voor nodig is. Deze mogelijkheid wordt in het crisisplan van de Veiligheidsregio Groningen echter niet geboden. De commissie-Cohen geeft verder een aantal argumenten waarom opschaling naar GRIP-3 op inhoudelijke gronden niet juist zou zijn. Zo stelt de commissie-Cohen dat er gezien de aard van het incident geen multidisciplinaire samenwerking nodig is. Die conclusie is echter slechts achteraf met zekerheid te trekken. Op de bewuste vrijdagochtend is het verloop van de vrijdagavond nog ongewis. Juist op dat moment bestaat de mogelijkheid dat de crisis zich multidisciplinair ontwikkelt, bijvoorbeeld op het moment dat volksgezondheidsaspecten een rol gaan spelen (als gevolg van wanordelijkheden, maar ook door alcohol- en drugsgebruik) of brandstichtingen plaatsvinden. Daarnaast argumenteert de commissie-Cohen dat ‘opschalen’ een gevoel van schijnveiligheid creëert en nodeloos complicerend is. Even verderop merkt de commissie-Cohen op dat organisatievormen zo rigide kunnen zijn dat ze ‘meer een keurslijf zijn dan een baken’. De commissie-Cohen oordeelt dat het in de casus Haren primair om een openbare-ordekwestie gaat. De driehoek is volgens de commissie in dat geval leidend.

Opschaling conform de GRIP-structuur is echter om verschillende redenen een goede keuze geweest. Los van het feit dat GRIP-3 een vormvereiste was voor het beschikbaar krijgen van de voorlichterspool, zijn er verschillende argumenten om binnen de casus Haren op te schalen in GRIP. Allereerst blijkt uit een aantal vergelijkbare casus die hierna uitgewerkt worden welke voordelen opschaling kan bieden en welke bekende imperfecties dit met zich meebrengt. Vervolgens wordt uitgewerkt welke inhoudelijke thema's in de casus Haren maakten dat een multidisciplinaire aanpak op zijn plaats was. Tot slot wordt aangegeven waarom de inhoud van de casus leidend moet zijn voor de toe te passen organisatiestructuur.

GRIP

Het is niet ongebruikelijk dat bij incidenten met een stevige politieke component opgeschaald wordt conform de GRIP-structuur. Ook bij het schietdrama in Alphen aan den Rijn en de zedenzaken Robert M. (Amsterdam) en Benno L. ('s-Hertogenbosch) is gewerkt conform de structuren van de gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure. De troonswisseling in Amsterdam in april 2013 vond plaats binnen het stramien van GRIP-4. Dit waren steeds bewuste keuzes.

In deze casus speelde evenzeer de discussie of de GRIP-regeling wel bedoeld is voor het type crisis dat voorhanden is. Het gaat immers niet om 'klassieke rampen', maar om incidenten met grote maatschappelijke gevolgen, (mogelijke) openbare-ordevraagstukken en een duidelijke strafrechtelijke component. Toch is er in deze gevallen voor gekozen om (formeel dan wel informeel) conform de GRIP-structuur te werken. Hieraan lag een aantal argumenten ten grondslag, te weten:

- Door op te schalen conform de GRIP-regeling is het voor betrokkenen onmiddellijk duidelijk hoe de organisatie eruitziet en welke werkwijze gehanteerd wordt.
- De driehoek kan binnen de GRIP-regeling blijven functioneren, houdt een eigen positie voor specifieke onderwerpen (de strafrechtelijke en openbare-ordecomponenten) en zorgt voor duidelijkheid in de discussie over wat multidisciplinair is (voor alle betrokkenen) en wat specifiek strafrecht / openbare orde (driehoek).
- Vanwege de mogelijke multidisciplinaire component van de cases (gezien de zorgaspecten of de bredere maatschappelijke impact) is betrokkenheid van gemeentelijke diensten, geneeskundige hulp-

verlening of professionals uit andere (operationele) organisaties gewenst. Buiten de GRIP-regeling is er geen organisatievorm voorhanden waar hier goed invulling aan wordt gegeven. Daarom wordt ervoor gekozen om een bestaande en bekende structuur te benutten voor de aanpak van de crisis.

De commissie-Cohen stelt dat door het omschakelen van ‘driehoek’ naar ‘GRIP’ het zwaartepunt niet meer lag op de openbare orde, maar bij de ramp- en incidentbestrijding. In de voornoemde cases was dat geenszins het geval. In de zedenzaken Robert M. en Benno L. bleven de strafrechtelijke component en de openbare-ordeaspecten (via het monitoren van maatschappelijke onrust) samen met de zorgcomponent de agenda bepalen. Bij het schietdrama in Alphen aan den Rijn is het zelfs zo dat bestuurders binnen de GRIP-structuur, waarin zowel het GBT als de driehoek actief waren, de driehoek een prominentere rol hebben laten spelen dan strikt noodzakelijk was vanuit strafrechtelijk perspectief. In de casus Alphen aan den Rijn betekende het dus niet dat opschaling conform de GRIP-structuur automatisch inhield dat het zwaartepunt werd verlegd van opsporing, openbare orde of strafrecht naar ramp- en incidentbestrijding. Sterker nog, in Alphen aan den Rijn heeft de driehoek uit pragmatische overwegingen (rust van klein gezelschap, onderling vertrouwen, voorbereiding op persconferenties) juist een prominente (of té prominente) rol gehad (Van Duin et al., 2012). Ook naar aanleiding van de strandrellen in Hoek van Holland is geconstateerd dat er – ‘ten behoeve van het snel treffen van (...) bestuurlijke en justitiële maatregelen’ (COT, 2010, p. 175) – opgeschaald had moeten worden. Tijdens de strandrellen is gewerkt in GRIP-1. Achteraf is door het COT geconstateerd dat opschaling naar GRIP-3 plaats had moeten vinden, en dat opschaling tot GRIP-4 ook mogelijk was geweest. Dit laatste ‘in het licht van het gegeven dat de relschoppers en/of gewonden zijn vertrokken vanaf het evenement naar een op dat moment onbekende bestemming’ (COT, 2010, p. 175).

Voor zover er bij de hier genoemde cases knelpunten zijn ervaren in de gehanteerde werkwijze, werden deze niet veroorzaakt door het type crisis. Het zijn slechts de (bekende) imperfecties binnen de GRIP-regeling die kunnen leiden tot (gepercipieerde) complexiteit. Deze imperfecties ontstaan telkens door een te rigide toepassing of interpretatie

van de GRIP-regeling. Zo is de wenselijkheid van een Regionaal Operationeel Team (ROT) en de precieze samenstelling ervan een steeds terugkerend thema van discussie. In veel gevallen wordt geconstateerd dat er achteraf geen behoefte was aan een ROT, maar wel aan een aantal 'projectteams'. Dat kan een SGBO zijn (eventueel aangevuld met liaisons vanuit andere operationele diensten), maar bijvoorbeeld ook een multidisciplinair communicatieteam. Door de GRIP-regeling flexibel toe te passen kan voor een stevige multidisciplinaire aansturing van de crisis door het beleidsteam worden gezorgd. Daaronder kan in een projectstructuur (via een SGBO of ROT) zorg worden gedragen voor een degelijke advisering en ondersteuning van het beleidsteam.

Multidisciplinariteit

Binnen de casus Haren is een groot aantal operationele thema's te onderscheiden. Het betreft bijvoorbeeld de eigen informatiepositie, voorlichting en informatievoorziening aan diverse doelgroepen (als gemeentelijk proces), vervoer- en mobiliteitsaspecten, handavingsvraagstukken en tolerantiegrenzen (alcoholverbod en dergelijke), geneeskundige aspecten (gewonden), brandweeraspecten (autobranden), de noodzaak tot inzet van diverse gemeentelijke processen buiten voorlichting (zoals schaderegistratie en nazorg/mafase) en crowd control/management. Voor deze operationele thema's geldt dat ze zowel binnen een SGBO, binnen een ROT als binnen een projectorganisatie opgepakt en uitgevoerd kunnen worden. Echter, voor de bestuurlijke afweging van de verschillende vraagstukken is een bestuurlijk gremium met een brede oriëntatie noodzakelijk. Een driehoek met een 'strikte' openbare-ordeopvatting is hiervoor niet toereikend. Juist een beleidsteam, met vertegenwoordiging vanuit OM, politie, brandweer, geneeskundige hulpverlening, gemeentelijke diensten en eventueel andere betrokken organisaties biedt deze brede oriëntatie. De GRIP-regeling is daarmee in een groot aantal situaties een effectieve organisatievorm om dit type crisis aan te pakken. Daar waar er lessen geleerd moeten worden van de organisatorische aanpak van deze crisis bevinden die zich vooral op het vlak van flexibiliteit en improvisatievermogen (Wijkhuijs & Van Duin, 2013). Bestuurlijk is het GRIP-model vaak effectief. Operationeel is het GRIP-model geregeld een knellend harnas. Het is daarom zaak om, afhankelijk van de actuele context, specifiek

vorm en invulling te geven aan de operationele samenwerking binnen de gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure.

Maatwerk

Los van de casus Haren geldt als meer algemeen uitgangspunt dat de organisatiestructuur op de inhoud moet worden aangepast en niet dat de inhoud in een organisatiestructuur moet worden gedwongen. De afgelopen jaren is door verschillende veiligheidsregio's intensief gewerkt aan uniformering van de crisismanagementstructuur. De volgende stap in de professionalisering van het crisismanagement is flexibilisering of 'maatwerktoevoeging'. De Inspectie Veiligheid en Justitie merkt in de *Staat van de rampenbestrijding 2013* op dat veiligheidsregio's en gemeenten in toenemende mate maatwerk toepassen binnen de operationele hoofdstructuur (en daarmee afwijken van de voorgeschreven structuur). De Inspectie constateert hierbij dat het inhoudelijk soms wenselijk en noodzakelijk is om maatwerk toe te passen én dat deze veelal leiden tot het door de wetgever gewenste resultaat (IVenJ, 2013). Deze constatering zou veiligheidsregio's moeten motiveren uitwerking te geven aan flexibilisering van de crisismanagementorganisatie, waarbij de specifieke kenmerken van een crisis leidend zijn voor de gekozen organisatievorm.

4.4 Dilemma 2 – verantwoording in de context van een groot onderzoek

Naar aanleiding van de gebeurtenissen op 21 september zijn er bij het publiek, de media en de gemeenteraad vragen gerezen over het verloop van de gebeurtenissen. Door de betrokken autoriteiten zou verantwoording moeten worden afgelegd. Al tijdens de avond en nacht van 21 september is in het GBT gesproken over het onderwerp 'verantwoording'. Het gaat dan bijvoorbeeld om uitleg geven aan bewoners en ondernemers over de gebeurtenissen, het organiseren van informatiebijeenkomsten, en het informeren van de media op de dag na de rellen. Ook het laten uitvoeren van een evaluatieonderzoek was in de nacht van 21 op 22 september onderwerp van overleg in het GBT. Onderwerpen en vragen die op dat moment aan de orde werden gesteld, hadden

betrekking op onder andere de feitelijke gebeurtenissen, de rol van (social) media en de eigen rol van de autoriteiten.

Uiteindelijk heeft de driehoek (gemeente Haren, politie en justitie) opdracht gegeven aan de commissie-Cohen om de gebeurtenissen te onderzoeken. Een overweging die hierbij meespeelde was het gegeven dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid volgens de wettelijke beperkingen van de Rijkswet op de Onderzoeksraad geen openbare-ordesituaties mag onderzoeken. Op 1 oktober 2012 stemde de gemeenteraad van Haren in met de onderzoeksopdracht aan de commissie-Cohen. De gemeente Haren verstreekte hierover na de raadsvergadering het volgende bericht via de gemeentelijke website:³

“Volgens mij kunnen we constateren dat de commissie-Cohen zijn opdracht uitvoert in opdracht van de driehoek gemeente-politie-justitie en met brede instemming van de gemeenteraad.” Deze conclusie trok burgemeester Rob Bats na de behandeling van de onderzoeksopdracht aan de commissie-Cohen in de gemeenteraadsvergadering van 1 oktober. Hoewel de gemeenteraad instemde met de onderzoeksopdracht, zijn er nog steeds veel vragen over wat gebeurde op 21 september en de afloop daarvan. Burgemeester Bats verzekerde de raad dat ook het onderwerp “schade” nadrukkelijk de aandacht heeft van het College.

De commissie-Cohen gaat onderzoeken hoe en waarom het “Facebookfeest” zo uit de hand is gelopen. Op maandag 1 oktober spraken de commissieleden niet alleen met burgemeester Rob Bats, politie en justitie, maar ook met alle fractievoorzitters van de partijen in de gemeenteraad. De fracties hebben de commissie onderzoeksvragen meegegeven. Het onderzoek gaat volgens Cohen “zeker een half jaar in beslag nemen”. In het eindrapport hoopt de commissie aanbevelingen te geven wat gemeenten en politie moeten doen als zich weer een situatie voordoet als op 21 september.⁷

Vervolgens ging de commissie-Cohen aan het werk. De commissie-Cohen deed daarbij de aankondiging dat het onderzoek ‘zeker een half

3 Gemeente Haren (2012, 2 november). Nieuws: Brede steun gemeenteraad voor commissie-Cohen. Op 1 juni 2013 ontleend aan https://www.raadnetharen.nl/raadsnet/nieuws_3991/item/brede-steun-gemeenteraad-voor-commissie-cohen_12827.html.

jaar in beslag' zal nemen. In de tussenliggende periode (vanaf de avond van 21 september tot uiteindelijk het moment van publiceren in maart 2013) bleven aan de autoriteiten als vanzelfsprekend vragen gesteld worden over de gebeurtenissen. De driehoek besloot echter een radio-stilte te betrachten gedurende de looptijd van het onderzoek. Dat nam de vragen echter niet weg. Hierdoor ontstond een politiek lastige situatie, omdat pas bij het verschijnen van het rapport (circa zes maanden na de gebeurtenissen) een debat kon worden gevoerd in de gemeenteraad. Een burgemeester die tijdens de looptijd van een onderzoek commentaar geeft, spreekt voor zijn beurt. Een burgemeester die geen commentaar geeft, verschuilt zich achter de onderzoekscommissie. Met name de vragen van verschillende media noodzaakten de gemeente Haren om op enig moment het volgende statement op de website te plaatsen:

'Helaas kunnen de Groningse politie en de gemeente Haren niet reageren op welke mediavraag dan ook. Vanaf het moment dat de commissie-Cohen een brede evaluatie is gestart, is besloten geen reactie te geven op vragen van de media. De commissie moet in alle rust haar onderzoek kunnen doen. De Groningse politie en de gemeente willen het onderzoek door de commissie op geen enkele manier frustreren of beïnvloeden. Daarom is de keus gemaakt niet te reageren op mediavragen. Uiteindelijk zal de commissie-Cohen haar bevindingen met een rapport toelichten en communiceren. De politie en gemeente hebben alle vertrouwen in de commissie.'

Hoewel dit bericht betrekking had op de vragen van de pers, was het evengoed van toepassing op de gemeenteraad. Zolang het onderzoek van de commissie-Cohen gaande was, werd door de autoriteiten geen verantwoording afgelegd over de gebeurtenissen. Een dergelijke situatie brengt een aantal spanningsvelden met zich mee. Deze zijn in een eerder onderzoek, dat in opdracht van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters is uitgevoerd, in kaart gebracht (Van der Varst & Bos, 2009). Het betreft:

- 1 De samenleving, media en gemeenteraad hebben behoefte aan een snel antwoord op dringende vragen, maar onderzoek naar complexe incidenten kost (veel) tijd.
- 2 De behoefte aan snelle antwoorden op dringende kwesties kan leiden tot een te snel en onvolledig onderzoek.

- 3 Naarmate de tijd verstrijkt neemt de actualiteitswaarde van het incident af, waardoor de verantwoording minder aandacht krijgt en de mogelijkheden om te leren van het incident kleiner worden (dit geldt vooral voor relatief 'kleine' incidenten).
- 4 Vaak worden na een incident meerdere onderzoeken uitgevoerd (bijvoorbeeld het gelijktijdig uitvoeren van interne evaluaties door betrokken diensten, onderzoeken van inspecties/toezichhouders en een onderzoek van een onafhankelijke commissie). Dit brengt het risico met zich mee dat onderzoeken niet tegelijkertijd beschikbaar zijn, waardoor op verschillende momenten en op verschillende onderdelen verantwoording moet worden afgelegd.
- 5 Tegelijkertijd kunnen onderzoeken lopen waarover de autoriteiten geen zeggenschap hebben, maar die wel van invloed kunnen zijn op het verantwoordingsproces en het beeld van de crisis (bijvoorbeeld strafrechtelijk onderzoek naar daders).
- 6 Door een lange (of uitgelopen) onderzoeksperiode en andere slepende kwesties uit het incident kan het verantwoordingsproces een onduidelijk eindpunt krijgen.
- 7 Op veel aspecten van het verantwoordingsproces is voorbereiding en sturing mogelijk. Echter, op een aantal elementen rest slechts anticiperen en improviseren. Bijvoorbeeld waar het gaat om de uiteindelijke 'toon' van de conclusies of de beeldvorming rond een onderzoeksrapport.

Er is een aantal interventies mogelijk om op een goede manier met deze spanningsvelden om te gaan. Het is onmogelijk om de verschillende behoeften tegelijkertijd te accommoderen, maar toch is een aantal van deze spanningsvelden te ondervangen. Deze interventies betreffen het opstellen van een feitenrelaas, het betrekken van de gemeenteraad in de opdrachtformulering en het sturen op de vorm van het verantwoordingsproces. Deze interventies zijn niet altijd of in iedere casus één op één toepasbaar, maar geven wel richting aan het omgaan met de spanningsvelden rond verantwoording.

Feitenrelaas

Een hulpmiddel om vlak na een incident aan de informatiebehoefte te voldoen is het opstellen van een eigen feitenrelaas. Een neutraal feitenrelaas biedt inzicht in het feitelijke verloop van de gebeurtenissen,

zonder dat een waardeoordeel aan deze feiten wordt toegekend. Een feitenrelaas kan voor een aantal zaken worden benut. Een feitenrelaas kan de autoriteiten nauwkeurig inzicht verschaffen in de gebeurtenissen, zodat geanticipeerd kan worden op de uitkomsten van een onderzoek. Daarnaast kan een feitenrelaas behulpzaam zijn bij het becommentarieren van het conceptrapport van een onderzoeksinstantie. Onderzoeksinstanties werken in de meeste gevallen een eigen feitenrelaas uit, dat als basis dient voor de analyse en conclusies. Het kan autoriteiten helpen om deze feiten te controleren en eventueel suggesties te doen voor aanvullingen of correcties. Tot slot kan een feitenrelaas worden benut om eventuele geruchten over de gebeurtenissen te weerleggen. Een feitenrelaas kan hiermee een doeltreffend instrument zijn in reactie op de zich ontwikkelende dynamiek in de buitenwereld. Het biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om prangende vragen te beantwoorden of geruchten te weerleggen. De reconstructie van de gebeurtenissen die in het *Dagblad van het Noorden* is verschenen, vervulde feitelijk deze functie.

Rol van de gemeenteraad

Crisis gaan haast onvermijdelijk gepaard met (onafhankelijk) evaluatieonderzoek. De aankondiging van een onderzoek en het daarbij inroepen van deskundigen kan een strategie zijn om moeilijke vragen (tijdelijk) te parkeren tot het onderzoek gereed is. Uit eerder onderzoek (Van der Varst & Bos, 2009) blijkt dat raadsleden over het algemeen vertrouwen hebben in het onafhankelijk onderzoek, maar dat er nog wel eens kritiek is op (onderdelen van) de opdrachtformulering. Door een te beperkte opdrachtformulering kan het gebeuren dat een gemeenteraad niet alle antwoorden krijgt op de vragen die de gemeenteraad over de gebeurtenissen heeft. Dit kan worden ondervangen door het beantwoorden van raadsvragen expliciet mee te nemen in de opdrachtformulering. De vragen van de gemeenteraad zijn dan onderdeel van de onderzoeksopdracht. Onder andere in de evaluatie van de strandrellen in Hoek van Holland en de evaluatie van de brand in zorgcentrum De Geinsche Hof was het beantwoorden van vragen van de gemeenteraad expliciet onderdeel van de onderzoeksopdracht.

Sturen op vorm

Het verloop van het verantwoordingsproces is voor een groot deel te sturen. Een proactieve opstelling van bestuurders, die tot uiting komt in een actieve en regelmatige informatievoorziening richting volksvertegenwoordiging, wordt door raadsleden zeer gewaardeerd. Als raadsleden een informatieachterstand percipiëren, dan wekt dit wrevel en achterdocht. Dit geldt eveneens als zij het gevoel krijgen dat bestuurders, om welke redenen dan ook, trachten informatie voor zich te houden. Een reguliere en volledige informatiestroom richting raadsleden maakt de afhandeling van het incident eenvoudiger. Als de bereidheid tot openheid en transparantie ontbreekt, zal de raad zich actiever manifesteren. Een defensieve opstelling en reactief handelen is hierop eveneens van invloed. Hieruit kan worden afgeleid dat de vorm en daarmee het verloop van het verantwoordingsproces in grote mate stuurbaar is.

Lessen

Een vijftal lessen valt te leren uit de analyse van verschillende verantwoordingsprocessen. Een aantal van deze lessen is ook in Haren (succesvol) toegepast. Het betreft:

- 1 Voldoe als burgemeester aan de actieve (wettelijk vastgelegde) informatieverplichting richting de raad. Door raadsleden tijdig en met regelmaat te informeren wordt de perceptie van 'informatieachterstand van de raad' geminimaliseerd en wordt wrevel en achterdocht voorkomen.
- 2 Zorg voor een uitstekende eigen informatievoorziening. Dit verkleint de kans op verrassingen en vergroot de beheersbaarheid van het verantwoordingsproces. Maak hierbij onder meer gebruik van mediascans van lokale en regionale media, maar peil tevens de stemming op straat.
- 3 Handel proactief en transparant, ook als er zaken minder goed zijn gegaan. Het is belangrijk om eventueel tijdens de crisis (bestrijding) verloren gegaan vertrouwen weer te herstellen of terug te winnen.
- 4 Creëer vroeg in het traject de betrokkenheid van de raad, door de informatievoorziening snel op gang te brengen. De invloed van het procesaspect op het verantwoordingstraject moet niet worden onderschat.

- 5 Minimaliseer onvoorspelbaarheden door het verantwoordingsproces strak in te richten. Dit betekent in de praktijk dat de vormvereisten in acht worden genomen (informereren, inspraak, ruimte voor debat).

4.5 Afronding

De gebeurtenissen in Haren waren in de specifieke context van dat moment uniek. De discussies achteraf over de gebeurtenissen in Haren zijn minder uniek. De in dit hoofdstuk behandelde punten met betrekking tot de organisatievorm en het verantwoordingsproces zijn punten die vaker aan de orde zijn geweest. De te leren lessen uit Haren zijn daarmee minder uniek dan de (aanloop van de) gebeurtenissen zelf. Dat betekent dat de lessen uit Haren breder toepasbaar moeten worden gemaakt en niet geïnterpreteerd moeten worden als 'Haren-specifiek'. Helaas bieden de verschenen rapporten over Haren weinig houvast, waar het gaat om lessen en te implementeren aanbevelingen. Daarom sluiten we af met twee concrete punten. Ten eerste dient de structuur voor crisismanagement volgend te zijn aan de inhoud van de casus. Benut de structuur flexibel en pragmatisch en laat het doel van de aanpak leidend zijn in discussies over de organisatievorm van de aanpak. Ten tweede: voorzie de gemeenteraad en andere belanghebbenden zo snel en volledig mogelijk van feitelijke informatie, binnen de kaders van wat mogelijk is. Laat de politieke oordeelsvorming niet te lang wachten.



Nog 7 minuten voor DE balkonscène #troon pic.twitter.com/ND8PpnLehx

Kysia Hekster @Kysia

5

Troonswisseling: veilig door feest

Maureen Sarucco

5.1 Inleiding

Voor mij is – net als voor vele anderen – het startpunt van deze bijzondere gebeurtenis de middag van 28 januari 2013; de dag waarop de Rijksvoorlichtingsdienst meldt dat die avond een toespraak van koningin Beatrix zal worden uitgezonden. Ik heb het bericht gemist, maar een van mijn zussen belt mij hierover op en vertelt dat het gerucht gaat dat de koningin naar alle waarschijnlijkheid haar aftreden zal aankondigen. Ik ben er even stil van en vervolgens gaat een vloek door de telefoon. Gaat deze klus nu aan mijn neus voorbij, omdat ik sinds 28 dagen niet meer bij de directie Openbare Orde en Veiligheid (OOV) werkzaam ben? Mijn zus herinnert mij eraan dat ik de rust wil opzoeken na 30 jaren noeste arbeid. Zij heeft gelijk, maar het zijn niet de woorden die ik op dat moment wil horen en hang mopperend op.

In mijn dertigjarige loopbaan (1982-2013) bij de directie OOV van de gemeente Amsterdam – waarvan de laatste 22 jaar als directeur OOV – heb ik alle ontwikkelingen op dit gebied mogen meemaken en aan vele daarvan ambtelijk sturing gegeven. Naast de verantwoordelijkheid voor het functioneren van een directie, was ik op dit terrein de ambtelijke rechterhand van de burgemeester en – zoals in Amsterdam gebruikelijk is – technisch voorzitter van het gemeentelijk beleidsteam bij bijzondere gebeurtenissen en incidenten. Ik heb in deze functie vele crises helpen managen; van de Bijlmerramp tot aan de moord op Theo van Gogh en de zedenzaak Robert M. Voorts was ik de projectleider OOV bij onder andere de Eurotop in 1997, het koninklijk huwelijk in 2002 en de huldiging van het Nederlands Elftal na het WK in 2010. Na zoveel werkzame jaren in het hectische OOV-domein, ben ik op

1 januari 2013 als in te huren adviseur begonnen aan een nieuwe fase in mijn loopbaan bij het Project Management Bureau van de gemeente Amsterdam. En nu zou juist dit jaar de troonswisseling plaatsvinden?

In dit hoofdstuk volgt een persoonlijk chronologisch verhaal rondom de voorbereidingen van de troonswisseling van 2013 met als hoofdthema het voordeel van werken met uitgangspunten, uitmondend in een nieuw veiligheidsconcept. Ook wordt ingegaan op het belang van bestuurlijke sturing op de voorbereiding van dit soort grote evenementen. Het is een hoofdstuk over de openbare orde en veiligheid, waarin een aantal knelpunten en persoonlijke leerpunten aan de orde komt. Het vermeldt niet de vele momenten van tevredenheid over gezette stappen, de wijze waarop iedereen elkaar bijstond, de energie en ook het plezier waarmee is gewerkt. Ook zijn de vele werkzaamheden van het civiele deel van de organisatie onderbelicht. Het hoofdstuk vertelt dus slechts een deel van het gehele verhaal.¹

5.2 Het begin

De aankondiging van abdicatie

Wanneer velen die maandagavond, 28 januari 2013, met zekere vermoedens naar de televisie kijken, is de burgemeester enkele uren eerder door de minister-president bericht dat koningin Beatrix haar abdicatie zal aankondigen. Nederland staat voor een historische gebeurtenis, Amsterdam voor een unieke uitdaging. De hoofdstad van Nederland is de grondwettelijke plaats van abdicatie. In het Paleis op de Dam zal de koningin met een handtekening afstand doen van de troon, waarna de kroonprins automatisch de nieuwe koning wordt. In de Nieuwe Kerk zal de nieuwe koning vervolgens worden ingehuldigd in een gezamenlijke vergadering van de Eerste en Tweede Kamer.

De volgende dag, 29 januari 2013, bespreekt het Amsterdamse College van Burgemeester en Wethouders wat de abdicatie precies voor de stad betekent. Amsterdam wil natuurlijk graag aan haar grond-

1 De openbare officiële evaluatie die plaatsvond onder begeleiding van het COT bevat het volledige verhaal en alle geïnventariseerde leerpunten. Zie hiervoor 'De Troonswisseling 2013: feestelijk, open, ongestoord en veilig', 2013.

wettelijke verplichtingen voldoen. Het College wenst het land ook een publieksevenement aan te bieden, een moment waarop de nieuwe koning en koningin zichzelf aan de bevolking presenteren. De burgemeester wordt aangewezen als bestuurlijk trekker van dit evenement; bij hem ligt dan ook de keuze voor het ambtelijk projectleiderschap.

Aan het einde van de middag word ik door de burgemeester gebeld. Ik slaak een zucht van verlichting bij het horen van zijn stem en, inderdaad, bij zijn vraag of ik de projectleider OOV Troonswisseling wil worden. De huidige directeur OOV is zich nog aan het inwerken en moet aan de slag met een grote reorganisatie van de directie. Ik antwoord natuurlijk positief en word uitgenodigd voor een eerste overleg diezelfde avond in de ambtswoning. De burgemeester vertelt voorts dat hij Pierre van Rossum (directeur van het Project Management Bureau van de gemeente) als projectleider Civiel wil vragen. Door 'civiel' te scheiden van 'OOV' worden deze twee rollen van de gemeente bij het evenement gescheiden. De rol van organisator wordt gescheiden van de rol van toezichthouder en handhaver (vallend onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde en veiligheid). Beide projectleiders krijgen de opdracht om de Amsterdamse bijdrage aan de troonswisseling voor te bereiden.

Die avond komt een aantal personen voor een eerste overleg bijeen in de ambtswoning van de burgemeester. De voorbereidingstijd is slechts drie maanden en het zou lonen om zo snel mogelijk een aantal piketpaaltjes te slaan. Het doel van de bijeenkomst is het maken van een eerste inventarisatie van wat er gebeuren moet. De driehoek, de gemeentesecretaris, de directeur en een senior adviseur van de directie OOV, het hoofd Voorlichting en beide projectleiders formuleren die avond echter al een aantal uitgangspunten. Achteraf gezien leiden de uitgangspunten tot een nieuw veiligheidsconcept.

Fundamentele keuzen

In het overleg vindt in feite de kick-off van de voorbereidingen plaats. Iedereen is zich bewust van het speciale karakter van het evenement. Maar ook van het vele, deels ingewikkelde werk dat ons te wachten staat. Wij bespreken de (psychologische) druk van de troonswisseling in 1980, toen het qua openbare orde zo uit de hand liep. Hoewel de OOV-discipline in de daarop volgende drie decennia waar het gaat om het beheersen van menigten (*crowd control*) en grootschalig optreden

veel kennis en ervaring heeft opgedaan, beseffen wij allen dat deze historische erfenis aan de komende gebeurtenis kleeft. Bij de troonswisseling in 2013 móét het goed gaan!

De startbijeenkomst levert meer op dan wij allen op de avond van 29 januari vermoeden. Er wordt een hoofduitgangspunt geformuleerd: de troonswisseling moet feestelijk, open, ongestoord en veilig verlopen. Maar er worden meer uitgangspunten vastgesteld: de veiligheidsmaatregelen moeten zo beperkt mogelijk blijven en van een zo kort mogelijke duur zijn. Voorts moet het gebied waarin de maatregelen zullen gelden, zo klein mogelijk zijn. Daar waar burgers onevenredig veel last hebben van maatregelen, zullen alternatieve c.q. compenserende maatregelen moeten worden bedacht.

Bij de discussie over de uitgangspunten maakt de burgemeester duidelijk dat de troonswisseling niet alleen een feestdag voor VIP's mag worden. De burgervader vindt het belangrijk dat iedere burger deze historische gebeurtenis kan mee-ervaren en zo min mogelijk in die ervaring wordt gehinderd. Dit zal ook het draagvlak bevorderen voor de te nemen veiligheidsmaatregelen. De burgemeester geeft daarom als richtlijn dat de stad niet hermetisch mag worden afgesloten; het moet voor burgers mogelijk blijven om de stad te doorkruisen. Alle aanwezigen zijn het eens met deze invulling van de uitgangspunten 'feestelijk en open' en ik realiseer mij hoezeer de richtlijnen bij de burgemeester passen. Eberhard van der Laan is een bestuurder met een scherp oog voor de rechten en belangen van burgers. Ik ben mij er op dat moment echter onvoldoende van bewust hoe letterlijk de burgemeester dit bedoelt en voor welke uitdagingen dit ons professionals zal stellen.

De burgemeester wil ook graag dat de jaarlijkse viering van Koninginnedag gewoon doorgaat. Het uitgangspunt 'feestelijk' betekent zijns inziens ook dat burgers door de troonswisseling niet van hun jaarlijkse feestje mogen worden beroofd. Ik breng onder de aandacht dat het bij de combinatie troonswisseling en Koninginnedag om twee massale, grotendeels ongelijksoortige evenementen gaat. Koninginnedag heeft een open en vrij toegankelijk karakter, terwijl de troonswisseling voornamelijk besloten, protocollair en logistiek precies van aard is. Ook is de vraag hoe voor de troonswisseling ruimte te maken in een stad die op Koninginnedag jaarlijks al 700.000 bezoekers trekt, waarvan een deel met een voor de openbare orde riskant profiel (overmatig

alcoholgebruik). De burgemeester is ervan overtuigd dat wij dat aankunnen, dat Koninginnedag het publiek zal helpen spreiden en daarmee zal bijdragen aan de *crowd control*. Voor mij is de bestuurlijke lijn helder. Het is nu aan de professionals om het besluit uit te werken en daar waar zij tegen professionele grenzen aanlopen, de knelpunten ter bespreking op bestuurlijk niveau op tafel te leggen.

5.3 De voorbereidingen

Bundelen professionaliteit en ervaring

Na de startbijeenkomst is het zaak om samen met mijn collega-projectleider de organisatie op te zetten en goede mensen aan te trekken. Ik start met de club om mij heen. Uit de directie OOV haal ik Nicky Jansen Schoonhoven als mijn allround plaatsvervanger, Berend Temme als deelprojectleider crowd management en onze assistent wordt Nika Haspels. Van het stadsdeel Noord vraag ik Maaïke Smeels, een voormalig teamhoofd van de directie OOV, als deelprojectleider Crisismanagement. De interim-directeur ICT, Jan Martijn Metselaar, wordt deelprojectleider ICT. Marco Zannoni, de directeur van het COT, vraag ik om mij te adviseren en als tegendenker te fungeren. Het zijn allen zeer ervaren en gekwalificeerde professionals; een mooie club. Ook Pierre van Rossum bouwt een club met zeer capabele professionals om zich heen. Tussen het civiele en OOV deel lopen vele dwarsverbanden met, qua bezetting, een personele kruisbestuiving.

Het opzetten van de organisatie vraagt natuurlijk tijd; het is niet eenvoudig om een geoliede organisatie op te zetten. In het OOV deel komen de belangrijkste partijen wier bevoegdheden essentieel zijn voor het welslagen van het project, op 19 in totaal. Voorts komen wij uit op 14 cruciale coördinatie- en besluitvormingsgremia. Lastig, omdat naast vergaderen er ook gewerkt moet worden!

Hoewel het officieel om een Nationaal Evenement gaat,² hebben de minister van Veiligheid en Justitie en de burgemeester afgesproken dat

2 Een Nationaal Evenement is een evenement dat bezocht wordt door personen die staan op een door het Rijk opgestelde limitatieve lijst, waarbij het nationaal belang centraal staat en het karakter van het evenement een specifieke of verhoogde druk legt op de bewaking en beveiliging van die personen.

het zwaartepunt lokaal ligt en ‘de zeshoek’ in charge is. In de bestuurlijke zeshoek zitten onder voorzitterschap van de burgemeester de zes partijen die cruciaal zijn voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid: de burgemeester, de hoofdofficier van justitie, de eenheid chef van politie, de coördinator bewaken en beveiligen NCTV,³ en voorts ook de beide projectleiders. Daarnaast functioneert onder mijn voorzitterschap een ambtelijke subzeshoek, waarin de zes partijen op directieniveau vertegenwoordigd zijn, plus de projectleider Civiel en vertegenwoordigers van het departement van Algemene Zaken en het Hof. In de ambtelijke subzeshoek komt alles bijeen ter voorbereiding van de besluitvorming in de bestuurlijke zeshoek. Naast de projectleider Civiel is mijn belangrijkste partner in de subzeshoek plaatsvervangend eenheidschef Jan Pronker, een zeer ervaren politiecommissaris in grootschalig optreden. De subzeshoek is een bekwame club vol ouwe rotten in het vak die al jaren met elkaar samenwerken. Dat werkt snel en goed. Ook de lijnen naar het Rijk en het Hof zijn kort en de samenwerking is constructief. Bij het Rijk zijn vooral de NCTV en het departement Algemene Zaken onze belangrijkste partners.

Te tackelen problemen

Het verkrijgen van capaciteit blijkt geen knelpunt bij de voorbereidingen; iedereen wil wel meewerken aan zo’n uniek evenement. Sterker nog, dat wordt zelfs een probleem. Om effectief te organiseren kun je namelijk niet iedereen gebruiken (qua aantal en kwaliteiten); er moeten ook mensen zijn die het gewone werk blijven doen. Een ander – eeuwig terugkerend – probleem is natuurlijk de informatieoverdracht. Hoe krijg en houd je iedereen geïnformeerd? Een groot deel van de dag wordt dan ook besteed aan het uitwisselen van informatie, het wegwerken van misverstanden, het opruimen van ruis et cetera.

Gelukkig helpt de krappe voorbereidingstijd om tot snelle én goede besluitvorming te komen. Alle betrokkenen voelen de tijdsdruk en het belang van efficiency en effectiviteit, temeer omdat op het gebied van de openbare orde en veiligheid een groot aantal problemen te tackelen is. Zo dreigt, met de combinatie van de troonswisseling en Koninginnedag, een overvolle stad. Hoe voorkomen wij een ongecontroleerde aan- en afvoer van grote bezoekersstromen met verschillende publieks-

3 NCTV staat voor Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.

profielen, waaronder overmatig alcoholgebruik? Hoe gaan wij om met potentiële demonstraties? Amsterdam is van oudsher tolerant waar het gaat om protesteren en demonstreren en de troonswisseling mag daarop geen uitzondering zijn. Het is niet de bedoeling dat demonstranten volledig uit het zicht blijven. Maar bij het koninklijk huwelijk kon nipt worden voorkomen dat demonstranten de linies doorbraken en de gouden koets bereikten.

Een andersoortig probleem vormen de communicatieverbindingen die op Koninginnedag altijd al kwetsbaar blijken te zijn. Op deze 30ste april moet de communicatie gegarandeerd zijn. Operationele diensten moeten met elkaar kunnen communiceren, ook met de actiecentra en het beleidscentrum. Burgers moeten – vanuit overwegingen van *crowd control* – op hun mobiele telefoons actuele informatie kunnen ontvangen over de evenementen, looproutes, NS-tijdstippen et cetera. Een uitdaging is ook de microfoon op het balkon van het paleis. In 1980 kwamen de koninklijke stemmen ternauwernood boven het lawaai uit. Wij herinneren ons allen de beelden van prinses Juliana, die op het balkon van het paleis de menigte tot stilte maant. Dat mag nu niet meer gebeuren.

Een andere uitdaging is de beschikbare ruimte op de Dam, het is vechten om elke centimeter. De ruimte op het plein moet verdeeld worden tussen het publiek, de erehagen, de passerelle, de NOS-cabine en de veiligheidsringen.⁴ Rondom het paleis en de Nieuwe Kerk op de Dam moet een veiligheidsring komen, waardoor de Dam wordt afgesloten voor publiek. Voorts liggen woningen en bedrijven in de veiligheidsring. Ook de beveiligde route – de afgesloten route voor het vervoer van gasten – ligt lastig in de infrastructuur van Amsterdam. De routes gaan dwars door de stad en belemmeren burgers de stad te doorkruisen en soms zelfs nog praktischer, om de straat waar ze wonen in of uit te komen.

Dan is er nog de vraag hoe om te gaan met de zogenoemde ‘potentieel gewelddadige eenlingen’ (PGE’ers). Sinds de aanslag in Apeldoorn in 2009 wordt bij *high profile* evenementen rekening gehouden met

4 Ten behoeve van de beveiliging wordt gewerkt met zogenoemde ‘ringen’: een afgebakend gebied met beveiligingsmaatregelen waarbinnen geen publiek mag komen. Hoe dicht bij de te beveiligen persoon, hoe strenger de maatregelen. Een ring kan stabiel zijn (rondom een gebouw waarin de persoon zich bevindt), maar ook mobiel (rondom de verplaatsing van de te beveiligen persoon).

het risico van personen die de openbare orde en veiligheid verstoren en wellicht zelfs in staat zijn tot extreem geweld. Het gaat vaak om gekende personen die door persoonlijke of psychische problemen publieke gezagsdragers bedreigen.

Dit is slechts een deel van de vele vragen en knelpunten die soms heftige botsingen opleveren tussen de uitgangspunten ‘feestelijk en open’ en ‘veilig en ongestoord’. De kernvraag is steeds hoe wij deze uitgangspunten kunnen samenbrengen in een bomvolle stad, die niet op slot mag en waarin burgers zich zo vrij mogelijk moeten kunnen bewegen. Wij beginnen te beseffen hoe moeilijk de invulling die de burgemeester aan de uitgangspunten ‘feestelijk en open’ heeft gegeven, zich verhoudt tot traditionele (massale) veiligheidsmaatregelen. Het consequent vasthouden aan de uitgangspunten maakt het werk lastiger, het vinden van oplossingen vraagt tijd, denkkracht en energie. De eerlijkheid gebiedt te bekennen dat bij een ieder van ons wel eens de gedachte postvat om dan maar in te teren op een uitgangspunt, te kiezen voor de gemakkelijke weg. Maar er komt gelukkig altijd een correctie vanuit de (sub)zeshoek, een pleidooi om vast te houden aan de uitgangspunten en op zoek te gaan naar oplossingen. Een zoektocht die steevast leidt naar creativiteit en vaktechnische rijkdom.

Bestuurlijke vasthoudendheid

Voor alle problemen vinden wij een oplossing, dat is Amsterdam wel toevertrouwd. Ik heb dan ook geen moment van wanhoop. Zo zetten wij het in de afgelopen jaren op Koninginnedag gevoerde alcoholbeleid voort en scherpen het hier en daar aan. Verspreid over de stad wijzen wij zes demonstratieplekken aan. Defensie plaats extra zendmasten voor de verbindingen en de ruimte op de Dam wordt keurig verdeeld onder alle belanghebbenden. Voor de bewoners en bedrijven in de veiligheidsringen worden maatoplossingen gevonden. Voor de PGE’ers ontwikkelen wij per persoon een plan van aanpak et cetera.

Het meest spannende en voor mij meest leerzame moment doet zich voor rondom het zoeken naar een geschikte locatie voor het publieksevenement. Dat is het moment waarop de nieuwe koning en koningin en de bevolking elkaar zullen ontmoeten en begroeten. Overwogen wordt een rit met de gouden koets, zoals op de dag van het koninklijk huwelijk. Deze optie wordt niet goed bevonden, omdat de

route onvoldoende plek biedt voor de vele te verwachten toeschouwers. Een vaartocht door de grachten wordt afgekeurd vanwege de veiligheidsrisico's en de stremmingen die een dergelijke vaartocht oplevert voor de vele boten en bootjes op Koninginnedag. Het IJ biedt echter volop gelegenheid voor een Koningsvaart. Navraag bij kringen rondom het Hof leert dat ook de toekomstige koning een dergelijk evenement op prijs zal stellen.

Een operationele schouw van een evenement op het IJ maakt echter een aantal grote knelpunten zichtbaar. Hoewel ook enquêtes geen eenduidig beeld geven van de hoeveelheid te verwachten publiek, gaan wij uit van grote aantallen bezoekers (jaarlijks minimaal 700.000 op Koninginnedag), van een grote aan- en afvoer van mensen en een grote stroom van bezoekers naar het IJ. Voorts houden wij rekening met het bijeenkomen van verschillende typen publiek (publieksprofielen), waaronder jongeren uit Noord-Holland die op Koninginnedag altijd in grote aantallen naar Amsterdam komen en veel overlast (kunnen) geven. Het grootste knelpunt verwachten wij bij het Centraal Station, waar naar verwachting publiek van Koninginnedag en publiek voor de Koningsvaart elkaar zullen ontmoeten in de vorm van tegengestelde vervoersstromen. Rondom het einde van Koninginnedag en de start van de Koningsvaart – ongeveer tussen 19.00 en 21.00 uur – zullen grofweg drie publiekstroom tegelijk gebruikmaken van het Centraal Station. Aan het einde van Koninginnedag zal een stroom mensen de vrijmarkt en evenementen in Amsterdam verlaten en het Centraal Station betreden richting perrons/treinen. Een tweede stroom mensen zal vanuit Nederland met de trein naar Amsterdam komen en de perrons verlaten voor de verschillende evenementen 's avonds. Ten slotte zal een derde stroom mensen vanuit de binnenstad het Centraal Station als doorgang gebruiken richting het IJ om naar de Koningsvaart te kijken. De ramp in Duisburg tijdens Love Parade in 2010 (met 21 doden) heeft laten zien welke dramatische gevolgen tegengestelde stromingen van grote groepen mensen in een kleine ruimte kunnen hebben.

De subzeshoek ziet geen oplossing voor dit knelpunt en dit betekent dat de Koningsvaart misschien niet door kan gaan. De subzeshoek is zich bewust van deze consequentie, maar voelt ook de druk van de combinatie troonswisseling en Koninginnedag. Wij hebben ambtelijk de grenzen van het behapbare bereikt.

Bij de bespreking van de Koningsvaart in de zeshoek blijkt dat de burgemeester zich niet neerlegt bij de ambtelijke grenzen en erin gelooft dat wij professionals een oplossing zullen vinden. Daar komt bij dat het weidse IJ, met op de kade de mooie bebouwing, een geweldige locatie voor het publieksevenement is. De televisiebeelden van een Koningsvaart zullen voor Amsterdam een uniek en wereldwijd visitekaartje zijn.

De burgemeester houdt dus vast aan een Koningsvaart op het IJ en het is een spannende bespreking in de zeshoek rondom de uitgangspunten ‘feest’ en ‘veilig’. Een bespreking die uitmondt in de afspraak dat er opnieuw zal worden gezocht naar mogelijkheden om de Koningsvaart op het IJ toch door te laten gaan. De burgemeester geeft mij de opdracht om met de subzeshoek een laatste poging te doen, nu met inbreng van alle externe expertise, denkkraft en creativiteit. Dat de burgemeester op voorhand aangeeft dat hij na een nieuwe oprechte zoektocht eerder geneigd zal zijn het advies van de subzeshoek over te nemen, houdt de professionals in hun waarde. Het is geven en nemen.

Denken in kansen

We organiseren een creatieve sessie; een sessie waarin denkkraft wordt georganiseerd door actief kennis, ervaring en creativiteit van buiten naar binnen te halen. We doen dat op de bovenste etage van het Havengebouw, met een panorama-uitzicht over het IJ. We zitten dus letterlijk bovenop de plek waar het gebeuren moet.

De bijeenkomst met een diversiteit aan expertise blijkt een gouden greep te zijn.⁵ Ik ben verrast over het grote aantal – ook nieuwe – ideeën en voorstellen. Na de sessie blijft de subzeshoek achter en wij inventariseren en ordenen de oogst. Er zijn voorstellen gedaan voor het spreiden van publiek, voor het scheiden van publieksprofielen en voor het beïnvloeden van publieksstromen. Er zijn zelfs voorstellen om meer grip te krijgen op de massa mensen in de gehele stad. De vraag die de subzeshoek nu moet beantwoorden is of met de voorstellen alle knelpunten voldoende worden opgelost. Wij spreken af om onszelf een week te

5 Aan de creatieve sessie onder leiding van het COT namen externe deskundigen deel van het Zwarte Cross Festival, MOJO concerts, Traffic Support, de Politieacademie, gemeente Nijmegen, de NS, Prorail, Defensie, TU Delft en TNO, en verder een deskundige sociale media en gedrag en verschillende gemeentelijke onderdelen.

gunnen om de voorstellen uit te werken en zo inzicht te krijgen in de realiseerbaarheid.

Na een week is er veel en goed werk verzet en de politie is tot het uiterste gegaan om de IJ-optie door te kunnen laten gaan. Er ligt een raamwerk van inzetbare maatregelen voor publieksspreiding, profiel-scheiding en publieksstromen. Hoewel vele voorstellen niet nieuw zijn – Amsterdam heeft veel ervaring op het gebied van zeer grote evenementen – is wel de enorme omvang van de voorstellen en de samenhang daartussen nieuw, als ook de diepgang en doordachtheid. De kracht van de aanpak zit vooral in de integraliteit en dat betekent dat alle maatregelen gerealiseerd moeten worden. De subzeshoek moet nu een besluit nemen. Durven wij bij zo'n groot en uniek evenement als de troonswisseling een nieuwe aanpak aan en de zeshoek positief te adviseren?

Echte samenhang is hard werken

De gepokt en gemazelde Amsterdamse professionals blijken niet te oud om te leren; ze nemen de voorstellen over en stappen hiermee uit hun routine. Ik ervaar dit als een mooi moment. Nieuw is ook dat wij meer veiligheid willen creëren met meer feest, in plaats van met meer traditionele veiligheidsmaatregelen. De maatregelen betekenen wel extra werk in de maand voorbereidingstijd die resteert, terwijl er al zoveel nog te doen is. Enkele voorbeelden van de maatregelen.

Publieksspreiding/publieksprofiel: Door zelf evenementen op te zetten en de evenementen over de stad te verspreiden, kun je als overheid de spreiding van het publiek beïnvloeden. Door ook te sturen op de programmering van de evenementen kun je invloed uitoefenen op wie (welk publieksprofiel) je wanneer op welke locatie wilt hebben.

Dit leidt tot de opzet van twee grote evenementen, die speciaal ten behoeve van de *crowd control* worden georganiseerd. Ten eerste een feest op het Museumplein, om publiek vast te houden en de toeloop naar de Koningsvaart op het IJ te verminderen. Het Museumplein fungeert daarmee als het ware als 'overloopgebied'. Het programma is bedoeld voor gezinnen. Voorts wordt op verzoek van Amsterdam door Radio 538 een *dance event* in Alkmaar georganiseerd, teneinde risicovolle jongeren uit Noord-Holland daar te houden. De kosten van beide evenementen worden door Amsterdam en sponsors betaald.

De locaties van de andere zeven grote betaalde dance-evenementen in het kader van Koninginnedag passen goed in dit concept. De locaties liggen verspreid over de stad (niet in de binnenstad) en helpen het publiek verder te spreiden, zodat dance-liefhebbers niet de binnenstad in hoeven.

Publieksstromen: Door slimme fasering in eindtijden van evenementen, door te werken met uitgelijnde looproutes met verwijzingsborden en door uitgekende communicatie kun je invloed uitoefenen op waar en wanneer je een publieksstroom wilt hebben. Zo wordt bijvoorbeeld een app ontwikkeld voor bezoekers. Door de fasering in de eindtijden van alle evenementen, kun je invloed uitoefenen op de afvoer van personen via het Centraal Station – en de andere stations – rekening houdend met de maximale vervoersbelasting van de NS.

Dit leidt tot een uitgekristalliseerde spreiding van de aanvangs- en sluitingstijdstippen van de evenementen. De fasering in de tijdstippen voorkomt een piekbelasting op de wegen en de drie NS-stations. Ook wordt zo voorkomen dat publiek na afloop van het ene evenement massaal naar de start van een ander evenement gaat.

De volgende horde

Ook over de beveiligde route – de afgesloten route waarlangs de gasten zullen worden vervoerd – vindt in de zeshoek een stevige botsing plaats tussen de uitgangspunten, in dit geval gaat het om ‘open’ en ‘veilig’. Vanwege de locatie van het Paleis en de Nieuwe Kerk (midden in de stad), loopt deze route door de stad, waardoor het publiek grote omwegen zou moeten maken om de stad te doorkruisen. De burgemeester kiest voor de afgesproken richtlijn dat de stad niet op slot mag. Een tweede creatieve sessie levert oplossingen. Zo wordt de route op gezette tijden via sluisjes voor het publiek opengezet en komen op twee plekken over de beveiligde route bruggen te liggen. Dit zijn geen simpele oplossingen. De sluisjes betekenen voor de politie een extra complicatie, omdat bij de logistiek van het vervoer van de stoetjes – op zich al ingewikkeld genoeg – rekening moet worden gehouden met doorkruisend publiek. Het bouwen van bruggen ligt ook ingewikkeld in de infrastructuur van Amsterdam en is een dure aangelegenheid. Gelukkig blijkt de Genie in staat en bereid een brug (kosteloos) te bouwen. De andere brug wordt tegen betaling door een aannemer aangelegd.

De uitgangspunten ‘feestelijk en open’ blijken in meer dan één betekenis kostbare uitgangspunten te zijn; kostbaar in professionele rijkdom en kostbaar in geld. Maar het bestuur van Amsterdam is bereid de kosten te betalen, samen met sponsors en het Rijk.

5.4 Een prachtige dag

Op 30 april betreed ik om 08.00 uur het beleidscentrum. Ik heb de bunker niet eerder zo vol gezien. De sfeer is uitstekend, iedereen is blij dat dé dag is aangebroken. Ik merk ook een rust, een vertrouwen dat de zaken goed zijn voorbereid. Het is nu aan de professionals op straat; het beleidscentrum is er ‘slechts’ voor grote knelpunten en calamiteiten. Elders in het stadhuis is een aantal actiecentra gehuisvest (voor communicatie, ICT, toezicht, infrastructuur) en ook daar proef ik dezelfde sfeer.

Hoewel de programmaonderdelen in Amsterdam plaatsvinden, werken wij met een opgeschaalde crisisorganisatie (GRIP-4) en een regionaal beleidsteam (RBT). Dit omdat incidenten tijdens de troonswisseling grote consequenties kunnen hebben die regionaal gemanaged moeten worden (bijvoorbeeld verdelingsvraagstukken rondom de inzet van hulpdiensten). Door reeds opgeschaald te werken, gaat geen tijd verloren in de respons.

Omdat de burgemeester een grondwettelijke rol heeft bij de abdicatie, en op andere momenten gedurende de dag de stad Amsterdam moet vertegenwoordigen, wordt hij in zijn rol als opperbevelhebber en voorzitter van het RBT vervangen door de plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio, de burgemeester van Amstelveen. Voor de burgemeester van Amsterdam is in de Nieuwe Kerk een zitplaats geregeld buiten het bereik van de televisiecamera’s, zodat hij – indien nodig – ongemerkt kan weglopen om naar het beleidscentrum te komen. Hij is verder – met uitzondering van het officiële moment van abdicatie – wel bereikbaar voor overleg en komt tussen de verplichtingen door regelmatig naar het beleidscentrum om zich te laten bijpraten. Als technisch voorzitter van het RBT heb ik gedurende de dag tussen de briefings door niet veel te doen. Dat komt in de bunker niet vaak voor.

De dag van de troonswisseling wordt een zeer geslaagde dag. De maatregelen pakken goed uit. Er zijn geen problemen van betekenis met de mensenmassa en de programmaonderdelen verlopen vlekkeloos, inclusief de Koningsvaart. Het enige smetje vormen de onterechte aanhoudingen van twee personen op de Dam. Bij beide personen bezorgt de politie dezelfde middag bloemen thuis. Een combinatie van factoren heeft tot deze aanhoudingen geleid. Bij de ene aanhouding is sprake van een persoonsverwisseling met iemand op de PGE-lijst. Voorts zijn er moeizame portfoonverbindingen en is er veel omgevingslawaaï op de Dam, wat verificatie van de identiteit op dat moment onmogelijk maakt. Voor de andere aanhouding is geen eenduidige verklaring, al stond deze persoon wel op een lijst van personen die mogelijk een risico zouden vormen voor het ongestoord verloop van de troonswisseling. Bij beide aanhoudingen speelt mogelijk ook mee de wellicht te ver doorgevoerde wens van ons allen om 1980, die dag vol ordeverstoringen, achter ons te laten. De algemene conclusie is dat dat is gelukt.

Bij de Koningsvaart ervaart ook het beleidscentrum de grenzen van haar invloed wanneer de koning en koningin, tegen het advies van het beleidscentrum in, de boot verlaten en het podium op het Java-eiland betreden om dj Armin van Buren en de dirigent van het Concertgebouworkest de hand te schudden. In het daaraan voorafgaande half uur is er over en weer telefonisch overleg tussen de burgemeester en mij over de vraag of deze uitstap veiligheidstechnisch mogelijk is. Ondanks het advies van het beleidscentrum om in de boot te blijven, stapt de nieuwe koning toch van boord. Terwijl wij vrij machteloos naar de televisiebeelden kijken, dringt tot ons door dat de koning een beter besef van hét moment heeft dan wij. Dit moment wordt het hoogtepunt van de Koningsvaart.

Straaljagers

Ik beleef een ander hoogtepunt. Een grote persoonlijke wens van mij gaat in vervulling. Toen ik tijdens het eerste overleg in de ambtswoning van de burgemeester het idee opperde om op de dag van de troonswisseling straaljagers te doen overvliegen, reageerde de burgemeester gereserveerd, omdat de aard van Amsterdam en Amsterdammers er niet bepaald één is met liefde voor groot militair vertoon. Ik had echter het gevoel dat het wat genuanceerder ligt en in de eerste weken van de voorbereidingen herinner ik de burgemeester regelmatig aan het

idee van de straaljagers. Ik lijk op een haperende plaat, verwijst naar het buitenland waar militair ceremonieel bij plechtstatige aangelegenheden mooie beelden oplevert, refereert aan de succesvolle inzet van de Chinook die het Nederlands Elftal na het WK in 2010 van Den Haag naar Amsterdam vervoerde, en bepleit dat de jonge generatie Amsterdammers anders tegen dit soort ceremonieel aankijkt.

De burgemeester bleef in eerste instantie gereserveerd, maar geeft na een aantal weken zuchtend aan bij deze en gene de voelhorens te zullen uitsteken. Ik ben blij en besluit mijn burgemeester te 'helpen'. Aan Defensie en het Hof stel ik de vraag waarom de luchtmacht op 30 april geen rol heeft in de vorm van overvliegende straaljagers met rook in de kleuren van de Nederlandse vlag. De landmacht zal die dag verschillende erehagen vormen en van zeker één fregat zullen de kanonnen spreken. Ik pols ook de reacties in de subzeshoek. Sommigen vinden het een leuk idee, anderen zijn neutraal, een enkeling heeft er helemaal niets mee. Maar geen van hen is tegen en allen beloven mij hun bazen positief te adviseren. Bij de bespreking van dit onderwerp in de zeshoek mag ik van de burgemeester niet meepraten, omdat hij een objectieve discussie wil. Ik heb geen moeite met de zwijgplicht, per slot van rekening is het voorbereidend werk gedaan. Wanneer de burgemeester het onderwerp uiteindelijk in het landelijk bestuurlijk overleg bespreekt, besluit de Ministeriële Commissie Troonswisseling tot inzet van straaljagers. De burgemeester belt mij na de vergadering op met het bericht dat hij voor mij verheugend nieuws heeft. Maar toen bleek er toch nog een hindernis te zijn. Nederland beschikt niet over rookpoten met rode, witte en blauwe rook, maar – gelukkig! – Frankrijk wel. Aan het einde van de dag van de troonswisseling ontvang ik van vele personen mails met foto's en filmpjes van de overvliegende straaljagers met rook in de kleuren van onze vlag. Ik bewaar ze zorgvuldig, voor mij hét hoogtepunt van de dag.

5.5 Tot slot

Op 1 mei hebben omstreeks 01.30 uur de meeste bezoekers Amsterdam verlaten. In het beleidscentrum gaan dan de flessen champagne open en bij uitzondering drinken de operationele diensten een glaasje mee. Wij omarmen elkaar, zijn tevreden en trots over het verloop van de dag,

onze inspanningen zijn beloond. De burgemeester spreekt een mooi dankwoord en staat stil bij het werk van elke partner. Wanneer de burgemeester mij bedankt, begin ik mij te realiseren welke klus wij allen samen hebben geklaard en welke ambtelijke verantwoordelijkheid op mijn schouders rustte. Ook op de schouders van de politie. Zonder anderen tekort te willen doen, noem ik hier toch even de politie, die operationeel en logistiek een bijzondere prestatie heeft geleverd. Om 03.00 uur ga ik moe maar blij naar huis.

Wij kunnen met voldoening terugkijken op alle voorbereidingen, met trots op een zeer geslaagde dag. In de drie voorbereidingsmaanden is door vele professionals keihard gewerkt. Mede dankzij de vasthoudendheid van de burgemeester, de kwaliteiten van de professionals en de inbreng van externen heeft een aantal dilemma's ons tot échte samenwerking en professionele groei gebracht. De instrumentenkist voor de voorbereiding van (grote) evenementen is verrijkt met het concept 'meer veiligheid door feest'. En er is een nieuwe standaard bereikt waar het gaat om de daadwerkelijke realisatie van uitgangspunten en integraal werken, en dat alles binnen de door de gemeenteraad toegekende begroting. Met zo'n resultaat is hard werken niet erg. Ik heb geleerd dat het extra werk dat gepaard gaat met het recht doen aan uitgangspunten ten volle opweegt tegen het eindresultaat: een prachtige dag; een dag van ons allen voor ons allen.



Foto: De Gelderlander

6

Ingestorte dug-out in Twijzel

Edith Leentvaar

6.1 Inleiding

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

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

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

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

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

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

6.2 Feitenrelaas

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

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

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

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

De gevolgen van het ongeval worden in de loop van de middag onomkeerbaar wanneer blijkt dat een van de kinderen aan haar verwondingen is overleden. Vanaf dat moment heeft de gemeente Achtkarspelen, waar het dorp Twijzel in ligt, één duidelijke prioriteit: het verlenen van nazorg aan de slachtoffers. In de eerste fase gaat het vooral om psychosociale hulpverlening. Dit is een veelomvattende term, waaronder wordt verstaan: het voorzien in de behoefte aan informatie (over de gebeurtenis, dierbaren, maar bijvoorbeeld ook over normale stressreacties), emotionele steun (zoals een luisterend oor), praktische hulp bij huishouden of financiën, en zorg bij gezondheidsklachten.¹ De situatie is voor de organisaties die hierin samenwerken complex:

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

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

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

¹ Zie Impact, 2014.

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

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

6.3 Hoe nazorg en juridische procedures te combineren?

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

6.4 Analyse

6.4.1 Strafrechtelijk onderzoek naar schuldvraag

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

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

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

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

is vervolgd. De gemeente Stichtse Vecht is veroordeeld voor dood door schuld vanwege het nalatig zijn in het onderhoud van een weg en het niet nemen van passende verkeersmaatregelen, waardoor twee motorrijders om het leven kwamen (2012); de gemeente Tilburg is veroordeeld voor een ongeluk met dodelijke afloop door het nalatig zijn in het onderhoud van geluidsboxen in het zwembad, waardoor een baby om het leven kwam (2013). Met het wetsvoorstel ‘Opheffing strafrechtelijke immuniteiten publiekrechtelijke rechtspersonen en hun leidinggevers’ is het de intentie de mogelijkheden voor strafrechtelijke vervolging van overheden verder te verruimen.²

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

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

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

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

reparatie en het instorten van de dug-out, was er voor de officier van justitie onvoldoende bewijs van een verwijtbare en aanmerkelijke mate van onvoorzichtigheid oftewel van schuld in strafrechtelijke zin.³

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

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

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

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

Voor de gemeente stond al na enkele weken vast dat zij ‘als eigenaar van het sportveld ook eigenaar was van de dug-out en aansprakelijk is voor de gevolgen van het instorten daarvan’.⁴ Na overleg met de officier van justitie is besloten dat het niet meer houdbaar was om dit standpunt pas openbaar te maken als het strafrechtelijk onderzoek was afgerond. In de communicatie met de ouders van de slachtoffers en andere direct betrokkenen kon de nazorg anders niet optimaal worden uitgevoerd, ook omdat de datum waarop de uitkomsten van het strafrechtelijk onderzoek bekend zouden zijn, steeds naar voren verschoof. Het OM heeft er op die grond mee ingestemd dat de gemeente zich aansprakelijk stelde.

Uiteindelijk besloot het OM de gemeente niet strafrechtelijk te vervolgen; enerzijds vanwege het ontbreken van voldoende bewijs voor schuld (in strafrechtelijke zin), anderzijds omdat vervolging ook geen aanvullend maatschappelijk doel meer diende; de toekenning van een schadevergoeding aan de slachtoffers was in gang gezet, en het ongeval had tot landelijke aandacht voor de veiligheid van dug-outs geleid.⁵

4 Bron: Persbericht gemeente Achtkarspelen, 13 september 2014.

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

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

De burgemeester en de (beleids)officier van justitie hebben samen een balans tussen samenwerking en onafhankelijkheid kunnen vinden en vast kunnen houden. Lastiger was het om dit ook duidelijk te maken aan betrokkenen en in de publieke opinie. Waar de gemeente en het OM hun stappen zorgvuldig op elkaar afstemmen, kan de indruk ontstaan dat er ‘onder één hoedje wordt gespeeld’, dat de gemeente invloed heeft of kan hebben op het verloop van het strafrechtelijk onderzoek. Zo’n oordeel ontstaat al snel: ‘De burgemeester had na het ongeluk regelmatig overleg met het OM. Daardoor is er in ieder geval “de schijn van belangenverstrengeling” ontstaan’, zo schreef *Het Parool*.⁶ Om die indruk te voorkomen zouden de gemeente en het OM elke vorm van overleg over de zaak moeten vermijden, maar dat zou de kans dat de strafrechtelijke procedure de belangen van nazorg zou overvleugelen, waarschijnlijk vergroten. Uiteindelijk moet het OM, met of zonder afstemming met de gemeente, de onafhankelijkheid van het strafrechtelijk onderzoek kunnen garanderen.

6.4.2 De gemeente is aansprakelijk voor de schade

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

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

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

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

Nog ingewikkelder – dan alleen de samenloop van procedures – werd de situatie toen de gemeente zich op grond van het nazorgplan tot taak had gesteld om voor de getroffen en te doen ‘wat nodig is om hen te helpen bij het dragen en het verwerken van het leed (...)’.⁷ Het scheiden van de verschillende trajecten gaf in de voorbereiding structuur en houvast voor rolvastheid, maar in de rechtstreekse gesprekken en contacten met getroffen kwamen de juridische procedures en de nazorg toch vaak samen. Dat gold voor scholen, sportverenigingen en ouders, en zeker ook voor medewerkers van de gemeente die hierin een actieve rol hadden.

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

De impact en vermenging werd nog verder versterkt doordat veel medewerkers van de gemeente Achtkarspelen een persoonlijke binding met de hechte ‘mienskip’ (gemeenschap) in de dorpen hadden. Waar de één zelf in Twijzel of Surhuisterveen woonde, was een ander als vrijwilliger tijdens het sporttoernooi actief, ouder van een kind op een van de scholen of sportverenigingen enzovoort. Die betrokkenheid heeft zonder twijfel de intentie van de nazorg verdiept. Het team nazorg was verantwoordelijk voor:⁸

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

Nazorg, in welke vorm dan ook geboden, zal in veel situaties waarin sprake is van zwaar letsel of onomkeerbaarheid vanwege het overlijden van een slachtoffer, niet voldoende zijn om het verdriet te kunnen compenseren. Nu de gemeente zich voor het incident aansprakelijk had gesteld, werd het beeld van de verleende nazorg heel anders beleefd dan bedoeld. In de media reageerde een van de ouders van de slachtoffers als volgt:⁹

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

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

8 Idem.

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

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

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

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

6.5 Afronding

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

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

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

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

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

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

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



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

Aria de Jong @AriadeJ

7

Noodweer tijdens Pinkpop

Margo Karemaker, Anouk Ros

7.1 Inleiding

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

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

7.2 Feitenrelaas

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

Op maandag 9 juni wordt om 12.00 uur in het multidisciplinair afstemmingsoverleg (met vertegenwoordigers van de politie, de brandweer, de GHOR, de gemeente en de Pinkpoporganisatie) over de weersverwachting gesproken.¹ Om van de weerssituatie op de hoogte te blijven, maakt de Pinkpoporganisatie gebruik van twee bronnen: weeronline.nl en buienradar.nl. Er bestaat echter een verschil in interpretatie van de ontwikkelingen. Weeronline.nl gaat ervan uit dat het noodweer om 21.00 uur zal losbarsten; Buienradar.nl verwacht dit al eerder, namelijk om 19.30 uur. Niet veel later, om 12.40 uur, geeft het KNMI voor de provincie Limburg code oranje af, wat betekent dat de kans op extreem weer 60 procent of meer is. Hoe extreem het weer gaat worden, is dan nog niet duidelijk. Ook is nog niet zeker of het noodweer het festivalterrein aan zal doen.

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

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

frequentie van een weersverwachting te voorzien. Meteoconsult komt hierna ieder uur (en zo nodig vaker) met een update.²

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

De berichten over de verwachte weersituatie en vooral de koers die het noodweer zal volgen, worden er niet beter op. Het noodweer met onweer, hagel en zware windstoten zet vanuit Frankrijk koers richting het festivalterrein. Om 19.20 uur is vrijwel honderd procent zeker dat het noodweer tegen 19.45 uur het festivalterrein zal aandoen (Johannink, 2014, p. 13). Toch besluiten de Pinkpoporganisatie en de gemeente Landgraaf samen met de Veiligheidsregio Zuid-Limburg het festivalterrein niet te ontruimen, in navolging van het scenario ‘Extreme weersomstandigheden’, zoals verwoord in het Integrale Veiligheidsplan Pinkpop 2015. Iets voor 20.00 uur spreekt festivaldirecteur Smeets vanaf het hoofdpodium de bezoekers toe en geeft hij hen veiligheidsinstructies: ‘Blijf weg bij lichtmasten en gehurkt op de grond gaan zitten.’ Ook meldt hij dat er veel bliksemafleiders rondom het terrein staan. Het publiek wordt verder via grote informatieborden geïnformeerd:⁴

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

- 2 Ook bij een vraag naar een update en bij een wijziging ten aanzien van de laatste update volgt een actuele weersverwachting (Johannink, 2014, p. 10).
- 3 Het gemeentelijk beleidsteam bestond uit de gemeentesecretaris, een communicatieadviseur, afgevaardigden van de politie, brandweer en GHOR en een notulist.
- 4 NOS, 9 juni 2014. Nieuws binnenland: Pinkpop trotseert noodweer. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/658838-noodweer-pinkpop-tijdelijk-stil.html>.

Volgens de Veiligheidsregio Zuid-Limburg, die via beelden en sociale media de reacties onder het publiek monitort, blijven de festivalbezoekers rustig en verlaten slechts enkelen het festivalterrein vroegtijdig.⁵ Vanwege het noodweer is het optreden van Metallica uitgesteld. Omdat op het hoofdpodium waar Metallica later zal optreden de grote video-schermen die links en rechts op het podium staan door de wind beginnen te bewegen, ontruimt de beveiligingsdienst het eerste vak voor het hoofdpodium waar fans van Metallica al staan te wachten (Johannink, 2014, p. 14).

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

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

7.3 Ontruimen of niet?

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

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

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

7.4 Analyse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.5 Afronding

De slotdag van de 45^e editie van Pinkpop ging gepaard met hevig noodweer dat menig bezoeker van het festival nog lang zal bijblijven. Zowel op die dag als achteraf is stevige kritiek geuit op de betrokken partijen dat er ondanks de verwachte weersomstandigheden besloten werd om niet te ontruimen.⁶ Voor burgemeester Vlecken en de Pinkpoporganisatie was een zwaarwegend argument dat er bij evacuatie geen zicht meer zou zijn op de 60.000 festivalgangers:⁷

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

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

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

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

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

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

Pinkpop 2015

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



*Chauffeur monstertruck eet en slaapt niet meer <http://bit.ly/1E3g6wP>
#monstertruck #Haaksbergen*

deOndernemer.nl @De_Ondernemer



De monstertruck van Haaksbergen

Janice Meerenburgh, Menno van Duin

8.1 Inleiding

Bij evenementen kan iets mis gaan, soms zelfs met slachtoffers tot gevolg. Iedereen kent de voorbeelden van kleinere en grotere calamiteiten: Dance Valley (2001), Love Parade (Duisburg, 2010), Pukkelpop (2011). Op 28 september 2014 sloeg het noodlot toe in de Twentse gemeente Haaksbergen. Wat op deze zonnige dag een hoogtepunt in het motorevenement 'Auto en Motor Sportief' had moeten worden, eindigde dramatisch: een monstertruck reed over een aantal stilstaande auto's, verminderde geen vaart, en reed vervolgens in op het publiek dat op enkele meters afstand achter dranghekken stond te kijken. Drie personen, onder wie één kind, kwamen hierbij om het leven. Het monstertruck-incident werd een van de mini-crisis van 2014 die veel (media-)aandacht kreeg. Ongetwijfeld droeg filmmateriaal van het dramatische gebeuren dat via digitale media beschikbaar kwam en het wat minder handige optreden van de burgemeester hieraan bij.

Op het terrein van veiligheid verwachten burgers prestaties van de overheid. Veiligheidsproblemen dienen, zo veel als mogelijk, voorkomen te worden en de overheid moet hierop toezien. Als er dan toch onverhoopt iets misgaat, zien wij de vlotte reactie van hulpdiensten en de autoriteiten, maar zeker ook van de omstanders zelf die niet de hulp van de overheid afwachten maar zelf gelijk de handen uit de mouwen steken. In de zogeheten nafase, na de acute hulpverlening, komen vaak allerlei problemen op de gemeente en de autoriteiten af. Niet zelden is deze 'ramp na de ramp' voor de gemeente zelfs lastiger te managen dan de crisis zelf.

In dit hoofdstuk bezien wij de maatschappelijke veerkracht van burgers en overheid. De vraag die centraal staat is of – in dit geval – de gemeente Haaksbergen voldoende in staat was haar burgers te ‘beschermen’ oftewel van de hulp te voorzien die burgers van een lokale overheid mogen verwachten, ook nadat zich een calamiteit heeft voorgedaan. Wij hebben daarvoor gebruikgemaakt van stukken uit de verschillende media en vanzelfsprekend van het in mei 2015 gepubliceerde rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) over dit ongeval.

8.2 Feitenrelaas

Het ‘Auto en Motor Sportief’-evenement is het soort evenement dat op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) moet beschikken over een evenementenvergunning (art. 2:24 APV). Het afgeven van dergelijke vergunningen, van oorsprong een verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders, is in Haaksbergen gemandateerd aan de ambtelijke organisatie.

Op 18 september 2014 ontvangt de gemeente een aanvraag voor het organiseren van een ‘evenement voor sportieve auto’s en motoren’ van de Stichting Sterevenementen, die al jaren verschillende publieks-evenementen in Haaksbergen organiseert. De aanvraag van de Stichting is voorafgegaan door een vooroverleg op 24 april 2014 tussen gemeente Haaksbergen en de Stichting. In dat overleg zijn de door de Stichting voorgenoemde evenementen voorzien van een label ‘wel of niet vergunningsplichtig’. De kenmerken van het evenement, zoals opgenomen in de aanvraag, worden door de gemeente ingevoerd in het regionale systeem van risicobeoordeling. Daaruit volgt een zogenoemde A-classificatie, hetgeen betekent dat de aanvraag binnen de gemeentelijke organisatie, zonder advies van hulpdiensten, kan worden afgehandeld. De aanvraag bevat een handgeschreven achterkant waarop aanvullend is genoteerd welke demonstraties plaatsvinden, waaronder de demonstratie met een 1500 pk monstertruck.

Op 24 september 2014 volgt een positief besluit op de vergunningsaanvraag. Het besluit omvat vier afzonderlijke besluiten, waaronder de

toestemming voor de aangevraagde demonstraties. In de vergunning is één formulering opgenomen over de veiligheid:

‘Er dienen voldoende maatregelen te worden getroffen ten behoeve van de veiligheid van de bezoekers van de stuntshow: hiertoe dient een deugdelijke voorziening te zijn getroffen (dranghekken). Deze dranghekken dienen te zorgen dat het publiek op een afstand komt te staan van tenminste 10 meter.’

Ten slotte kent het besluit een specifieke alinea met duiding van aansprakelijkheid. Daarin is opgenomen dat zowel de vergunningaanvrager als bezoekers van het evenement of andere betrokken personen door de vergunning in geen enkel opzicht onttrokken worden aan hun wettelijke aansprakelijkheid voor ongevallen en andere schadegevallen. De gemeente Haaksbergen kan op geen enkele wijze aansprakelijk worden gesteld voor ongevallen of schade die voortvloeien uit het gebruik van de vergunning, zo is opgenomen.

Vier dagen later, op zondag 28 september, vindt het evenement plaats. Kort voor vieren gaat het mis. Om 15.59 uur komt bij de meldkamer in Hengelo een melding binnen van een groot ongeval in Haaksbergen met een monstertruck. Onmiddellijk worden hulpdiensten gealarmeerd. Binnen enkele minuten zijn ambulancedienst, politie en brandweer op de plaats van het ongeval. Ondertussen verlenen omstanders onmiddellijk eerste hulp en dat zullen zij samen met de ruim 150 ingezette hulpverleners blijven doen. Om 16.26 uur is er sprake van een GRIP-3 situatie en start de officiële alarmering van de gemeentelijke organisatie. Terwijl burgemeester Gerritsen vanuit Groningen onderweg is naar Haaksbergen, komt het gemeentelijke beleidsteam onder leiding van de locoburgemeester nog voor de klok van vijf bijeen. Omstreeks 20.00 uur wordt de inzet van de hulpdiensten op de plaats van het ongeval afgerond, om 22.30 uur wordt deze formeel beëindigd. De volgende dag wordt de GRIP-3 status afgeschaald en neemt een speciaal geformeerd gemeentelijk nazorgteam de afhandeling over.

Al korte tijd na het incident staan de rauwe filmbeelden ervan, met smartphones door het publiek opgenomen, op internet en wordt de impact voor eenieder zichtbaar. Omdat de beelden duidelijk tonen wat er is gebeurd, gaat de aandacht van de media al snel uit naar ‘het verhaal’

achter het evenement; de vraag ‘hoe heeft dit kunnen gebeuren?’. De media gaan op onderzoek uit en hebben al snel een ‘open eind’. Er lijken de nodige vraagtekens te kunnen worden gezet bij de afgegeven vergunning. Hoe is het immers mogelijk dat het publiek zo dichtbij kon staan?

Tijdens de persconferentie die zondagavond rond de klok van acht komen de vragen over de vergunningverlening naar voren. De aandacht van de gemeente Haaksbergen is, conform de gangbare ‘codes’ die het woordvoeringsbeleid voorschrijft, gericht op de duiding van het incident, het tonen van betrokkenheid, het melden van de feiten en bieden van inzicht in het werk van de hulpdiensten en het verloop van de opvang van betrokkenen. Het proces van vergunningverlening heeft voor de gemeente op dat moment geen prioriteit, terwijl de media vooral daarin geïnteresseerd zijn.

De volgende dag, maandag 29 september, brengt burgemeester Gerritsen vanuit zijn rol als burgervader een verklaring naar buiten waarin hij kort ingaat op de ‘feitelijkheden’: wat er is gebeurd, hoeveel slachtoffers er zijn te betreuren en op welke wijze uiting kan worden gegeven aan rouw (condoleanceregister). Hij betuigt medeleven aan de slachtoffers en nabestaanden. Op technische en procesmatige zaken als de vergunningverlening wordt niet ingegaan. Wel heeft de gemeente (onder grote publieke druk, zo verklaart de burgemeester later richting de gemeenteraad) op zondagavond 28 september de vergunning voor het evenement op haar website geplaatst.

De druk vanuit media en het publiek om antwoorden over de vergunningverlening neemt toe. De media benaderen letselschadeadvocaten voor een deskundigenreactie op de verleende vergunning. Ook evenementendeskundigen komen ruimschoots aan het woord evenals organisatoren van soortgelijke evenementen. Tijdens de uitzending van *EenVandaag* (29 september) beoordeelt een van de letselschadeadvocaten de afgegeven vergunning als ‘prutswerk’. Hij roept direct betrokken burgers (omwonenden) op om tegen de verleende vergunning alsnog bezwaar te maken. Zijn uitspraken worden op sociale media ruim overgenomen. Twentse letselschadeadvocaten dienen zich mede via de media aan om als belangenbehartiger op te treden. Later blijkt dat tientallen betrokkenen via letselschadeadvocaten tegen de vergunning een bezwaarschrift hebben ingediend.

De gemeente is dan nog volop bezig met het bieden van ondersteuning aan de uiting van collectieve rouw. Op diezelfde maandag 29 september organiseert zij een bijeenkomst ter nagedachtenis van de slachtoffers. De daaropvolgende dagen brengt de burgemeester een bezoek aan de slachtoffers en nabestaanden. De ambtelijke organisatie stelt met betrokken hulpverlenende instanties een nazorgplan op. Een gezondheidsonderzoek door de GGD maakt daar deel van uit.

Op dinsdag 30 september start de OvV een onderzoek dat – zo wordt van meet af aan duidelijk gemaakt – niet is gericht op het aanwijzen van een schuldige, maar op het achterhalen van de feiten en de lessen die daaruit op te tekenen zijn. De ‘buitenwereld’ heeft ondertussen al een stevig beeld (en oordeel) gevormd over het optreden van de gemeente en de burgemeester in het bijzonder. *De Volkskrant* (30 september) kopt: ‘Verdriet, en vraagtekens bij de vergunning’. Het *NRC Handelsblad* wijdt die dag een hoofdredactioneel commentaar aan de gebeurtenis: ‘Ongeval met monstertruck toont onkunde lokaal bestuur’ en geeft aan dat de gemeente en de burgemeester – vooral door onwetendheid over datgene wat zou plaatsvinden die zondag – kennelijk niet wisten waarvoor zij een vergunning verleenden.

De eerste week van oktober wordt gedomineerd door tegenstellingen. De letselschadespecialisten stellen de vergunning ter discussie en vinden gehoor bij de media, terwijl de emotionele stille tocht en herdenkingsdienst toonbeelden zijn van sociale betrokkenheid en verdriet in maatschappelijke verbondenheid. Aan de stille tocht op 3 oktober die door de kerken is georganiseerd, nemen naar schatting 8000 mensen deel. Er worden bloemen, brieven en knuffels gelegd bij het monument op het plein waar het ongeval plaatsvond. De kerken organiseren ‘voor eenieder’ een gebedsdienst op 5 oktober; zo’n 300 mensen nemen hieraan deel.

Op 15 oktober, een krappe twee weken na het incident, is er een raadsinformatiebijeenkomst specifiek gewijd aan het drama. De stukken van de vergunning zijn dan reeds lange tijd via de gemeentelijke website voor eenieder toegankelijk. Burgemeester Gerritsen informeert de raad over de feitelijkheden van het incident, de hulpverlening en over de aanpak van het nazorgproces. Voor wat betreft de aansprakelijkheid beroept de gemeente zich in de eerste plaats op de vergunning. Tegelij-

kertijd wijst de feitelijke situatie uit dat de chauffeur niet verzekerd is. De verzekeraars van de Stichting Sterevenementen Haaksbergen en de gemeente besluiten samen tot de oprichting van een noodfonds, met als belangrijkste doel de slachtoffers financieel bij te staan. Dat wordt op 24 oktober bekendgemaakt. Verzekeraars en gemeente storten een geldbedrag.

Tijdens de nieuwjaarsreceptie staat burgemeester Gerritsen in zijn toespraak stil bij het drama met de monstertruck en spreekt uitgebreide woorden van dank aan burgers en hulpverleners. Hij zegt dat de gemeente en de gemeenschap nog steeds naast de nabestaanden staan.

Op 20 mei 2015 publiceert de OvV zijn onderzoeksresultaten. In het rapport is de OvV buitengewoon kritisch over de gehele keten van actoren (chauffeur, organisatie en gemeente). Uitgebreid wordt ingegaan op de rol van de burgemeester als primaire bewaker van de veiligheid. Een week later is er een extra raadsvergadering. De rapportage van de OvV staat op de agenda. De burgemeester reageert op het rapport en zijn rol, vervolgens geven de fracties in twee termijnen hun reacties. De gemeenteraad onderschrijft uiteindelijk het rapport van de OvV en zegt unaniem het vertrouwen in burgemeester Gerritsen op. Voor de burgemeester rest niet veel anders dan op te stappen.

8.3 Wat kan van de overheid worden verwacht?

In hoeverre heeft nu de gemeente Haaksbergen voldoende bescherming geboden jegens haar inwoners? In het antwoord op deze centrale vraag ligt een dilemma besloten. Veiligheid behoort tot de kerntaken van de overheid. Van oudsher heeft de overheid op vele maatschappelijke terreinen een stevige rol om burgers te beschermen tegen allerlei potentiële dreigingen (het buitenland, overstromingen, diefstal enzovoort). Sterker, juist het beschermen van have en goed was eeuwen geleden een van de belangrijkste redenen dat wij een overheid kregen. Veiligheid als expliciete publieke taak, veiligheid en bescherming waar in principe geen burger van kon worden uitgesloten. Op vele terreinen ontstonden en ontstaan nog steeds allerlei initiatieven die waardevol zijn, maar ook mogelijke veiligheidsrisico's met zich meebrengen. Met de opkomst van de industrie ontstond bijvoorbeeld regelgeving

op het terrein van arbeidsveiligheid. Het is de exclusieve taak van de overheid om via regulering (regels, toezicht) ervoor te zorgen dat mensen niet onvrijwillig of onevenredig worden blootgesteld aan bepaalde risico's.

De vraag of de gemeente Haaksbergen (zowel voor, tijdens en na het ongeval) voldoende bescherming heeft geboden, is achteraf natuurlijk relatief eenvoudig te beantwoorden. Kennelijk niet, want het ging mis. Toch is hier meer over te zeggen en betreft het dilemma vooral de vraag wat er nu van de overheid verwacht kan worden en waar haar taak de eigen verantwoordelijkheid en zorg van de burger raakt. Er zijn ten slotte vele duizenden of misschien wel miljoenen risico's denkbaar en het is weinig realistisch te veronderstellen dat de overheid die allemaal beheerst en overal en altijd op de veiligheid toeziet. Met dit in het achterhoofd gaan wij de drie stadia langs.

8.3.1 *Vooraf: het proces rond de vergunning*

In deze eerste fase (voorafgaand aan het evenement) lag het initiatief en het zwaartepunt bij private partijen. De organisator wilde een evenement en contracteerde daarvoor onder andere een bedrijf dat een bepaald soort van vermaak biedt – in dit geval een grote monstertruck die over auto's kan rijden. Hoe er ook aangekeken wordt tegen de rol van de overheid, duidelijk is dat de primaire verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het evenement ligt bij de organisatie en degenen die door hen zijn ingehuurd. Dat is waarschijnlijk ook de reden dat het Openbaar Ministerie Oost-Nederland in juni 2015 na uitgebreid onderzoek besloot de chauffeur van de monstertruck en de betrokken evenementenorganisatie te vervolgen voor dood door schuld en het veroorzaken van zwaar lichamelijk letsel door schuld. De gemeente zal niet vervolgd worden. De reden hiervoor past in de jurisprudentie die aangeeft dat overheidsinstanties niet vervolgd kunnen worden voor taken die slechts door de overheid uitgevoerd kunnen worden.

Evenementen als het (sinds 2008) jaarlijks terugkerende 'Auto en Motor Sportief' in Haaksbergen leveren direct en indirect meerwaarde voor een dorp of stad: goede PR, inkomsten, werkgelegenheid en het bevorderen van sociale verbanden zijn voorbeelden van het maatschappelijke rendement van evenementen. Bijzondere optredens

en spectaculaire demonstraties zijn publiekstrekkers. Succesvolle evenementen bestaan dikwijls bij de gratie van risicofactoren op het gebied van de fysieke veiligheid. Er is gemeentebesturen veel aan gelegen evenementen binnen hun gemeentegrenzen te hebben.

Bij deze vergunningverlening speelde enkel een ambtenaar van de gemeente Haaksbergen een rol. De aanvraag werd via het reguliere beleid beoordeeld als een type A-evenement en behoefde daarmee geen nader advies van de politie of van de veiligheidsregio. Wel heeft een ambtenaar op 25 september de invoer in het regionale risicobeoordelingssysteem handmatig aangepast. Het betrof hier enkele naamswijzigingen en – in verband met koopzondag – het verwachte aantal bezoekers werd bijgesteld van maximaal 5000 naar tussen 500 en 10.000 mensen. Verder was expliciet genoemd dat de aanrijroutes voor hulpdiensten vrij moesten zijn. Hoewel deze aanpassingen feitelijk en vanuit zorgvuldigheid hadden moeten leiden tot een B-evenement en daarmee ook de veiligheidsregio in beeld zou moeten komen, werd geen nader advies gevraagd en veranderde er feitelijk niets. Het bleef een A-evenement waarvan de aanvraag, afgezet tegen de ordentelijke procedures uit de Algemene wet bestuursrecht, ook nog wat te laat was ingediend met als gevolg dat de bezwaar- en beroepstermijnen nog niet waren verstreken op het moment dat het evenement plaatsvond.

De OvV constateerde dat deze procedure om verschillende redenen problematisch was. Te weinig mensen hadden ernaar gekeken; de burgemeester had in het gehele proces geen enkele rol gespeeld en ook het thema veiligheid had vooraf nauwelijks aandacht gekregen. Het gehele proces was vooral procedureel onzorgvuldig en al helemaal niet voldoende inhoudelijk geweest. En dat terwijl juist de gemeente de instantie is die eisen kan stellen aan de aanvrager van de vergunning en regels kan stellen ter borging van de veiligheid. Het is een redelijke verwachting dat de overheid haar rol op het gebied van het borgen van veiligheid voldoende (inhoudelijk) professioneel invult. Tegelijkertijd constateert de OvV dat gemeenten en waarschijnlijk soms ook de veiligheidsregio's inhoudelijke kennis ontberen om een aanvraag echt op de merites te kunnen beschouwen.

Sinds de jaren negentig is de tendens van het risico-denken in het algemeen en, in het verlengde daarvan, de aandacht van gemeenten en

hulpdiensten voor risico's en veiligheid bij (grootschalige) evenementen in Nederland fors toegenomen. Formele en informele regelgeving neemt een vlucht; denk aan het risicoprofiel uit de Wet veiligheidsregio's en aan de vele handreikingen op het gebied van risico-inschatting en veiligheidsmaatregelen bij evenementen. Daarbij valt ons op dat veel nadruk wordt gelegd op de procedurele aspecten maar dat de inhoudelijke aspecten en de ontwikkelingen en inzichten daartoe (welke risico's zijn er bij een tribune op hoogte; bij het werken met dranghekken; welke maatregelen te nemen bij grote stuntvoertuigen) nauwelijks aandacht krijgen.

Het is achteraf niet moeilijk te constateren dat de gemeente en haar bestuurders gefaald hebben en zij de burgers niet die bescherming hebben gegeven die deze hadden mogen verwachten. Toch is een relativering van die snelle oordeelsvorming op punten in onze ogen gepast. Het monstertruck-ongeval had zich zomaar in honderden andere gemeenten kunnen voordoen. Nu deed de gemeente Haaksbergen het (naar achteraf bleek ten onrechte) allemaal zelf, maar het is de vraag of vroegtijdige inbreng van de veiligheidsregio of van anderen tot een andere uitkomst zou hebben geleid. De expertise op dit terrein is beperkt en ons hele systeem is sterk gericht op procedures (en steeds minder op inhoudelijke kennis). We zien dat op andere terreinen ook terug: bij veel kwaliteitssystemen (de bekende ISO's) is jarenlang het proces leidend geweest. Of dat proces veilig was, deed er vaak bitter weinig toe.

Een volgend punt betreft de kritiek die burgemeester Gerritsen kreeg vanwege zijn gebrek aan betrokkenheid bij de evenementenvergunningen. Zou meer betrokkenheid hier het verschil hebben gemaakt? Is het denkbaar dat burgemeesters – die op steeds meer onderwerpen worden aangesproken – juist bij de aanvraag van evenementen een grotere rol gaan spelen? Wat gaan zij dan betekenen of concreet anders doen? Of moet juist niet meer deskundigheid op een ander niveau (landelijk, regionaal) worden ontwikkeld en georganiseerd? Het is immers ondenkbaar dat iedereen inhoudelijk deskundig gaat worden en inzicht gaat krijgen in de risico's bij truckevenementen, paasvuren en praalwagens. Vanzelfsprekend moeten (ook) bestuurders erop toezien dat de ambtelijke organisatie adequaat functioneert, maar veel verder dan dat zal hun betrokkenheid niet gaan.

Ten slotte klinkt het misschien wat cru maar tegelijkertijd is het niet minder waar: ja, er gaat zo nu en dan iets mis in onze samenleving waarin wij zoveel willen en kunnen doen en waar er dus ook zo ontstellend veel wel eens mis kan gaan. Tegelijkertijd leven we in een tijd waar de bomen niet tot in de hemel reiken en besluiten over het besteden van overheidsgeld steeds meer vormen van rendementsdenken in zich krijgen. Dan is het de vraag of extra investeren in het verhogen van de veiligheid van evenementen het meest zal bijdragen aan het verhogen van de algehele veiligheid, of dat het maatschappelijk belang daar het meest bij gediend is. Het antwoord zal zeer waarschijnlijk nee zijn.

Samengevat: ja, de gemeente faalde, maar dat verdient enige relativering. Wij hebben met elkaar meer en meer een systeem gecreëerd waarbij het nauwelijks verrassend te noemen is dat er soms zo'n uitglijer tussen zit. Tegelijkertijd, wat is investeren in meer veiligheid hier nu waard en wat zal het daadwerkelijk opleveren? Wat mag gevraagd worden van de burger zelf, wetende dat ook hij de vruchten plukt van vooruitgang door innovatie waaraan onlosmakelijk (fysieke veiligheids-)risico's verbonden zijn?

8.3.2 *Tijdens: crisismanagement*

Als het dan onverhoopt toch misgaat, verwacht de burger het nodige van de overheid en de hulpdiensten, terwijl andersom recentelijk ook begrippen als (zelf)redzaamheid en burgerparticipatie door de overheid meer en meer worden gepropageerd. De casus begint wat betreft dit stadium bij het ongeval, hoewel ook het gedrag van de burgers zelf – ze staan daar maar vlak achter een hekje vlakbij het spektakel – beschouwd mag worden. Redzaamheid betekent soms dat van burgers een goede risico-inschatting mag worden verwacht. Als er slecht weer wordt voorspeld, mag worden verwacht dat burgers zich daarop voorbereiden. Er kunnen geen honderden mensen tegelijk op een oude trap (bevestigd aan een oude gevel) staan. In dit geval weten wij dat sommige burgers zelf de keuze maakten daar niet te willen staan. Tegelijkertijd was dit toch vooral een situatie waarbij het weinig zin heeft een deel van de verantwoordelijkheid bij de burgers zelf te leggen.

Na het ongeval kwam als vanzelfsprekend zelfredzaamheid op flinke schaal opgang. Zo verleenden omstanders direct eerste hulp, hielpen ze mensen uit hun benarde positie te bevrijden, vingen betrokkenen op, verzorgden de eerste emotionele ‘bijstand’. Daarbij ontstond een natuurlijke samenwerking tussen hulpverleners en al diegenen die spontaan hulp verleenden (aanwezigen en omwonenden). Deze spontane betrokkenheid van de inwoners van Haaksbergen gedurende de eerste uren kreeg een natuurlijk vervolg in de dagen erna. Er was de nodige belangstelling voor een stille tocht en ook volgde er nog een herdenkingsdienst. De overheid kon door het zelforganiserend vermogen in de samenleving eigenlijk een stapje terug doen.

Feitelijk is juist over de acute crisis – in relatie tot het thema van de overheid die beschermt – weinig bijzonders op te merken. Er werd samengewerkt; burgers handelden en de hulpdiensten sloten daarop aan. Het is waarschijnlijk niet toevallig dat er nauwelijks kritische observaties zijn gedaan over de hulpverlening in Haaksbergen en de eerste acties erna. De overheid, in het bijzonder in de vorm van de hulpdiensten ter plaatse, bood dus – gesteund door (zelf)redzamen – ruim voldoende bescherming en hulp.

8.3.3 *Na de calamiteit: nafase bestuurlijk crisismanagement*

Na de acute hulpverlening kwamen er meer spanningen in de relatie tussen de overheid – en met name de burgemeester – en de bevolking van Haaksbergen. Deze gingen niet over de nazorg – hierop was na afloop weinig kritiek evenmin als op de acute hulpverlening – maar over het feit dat deze calamiteit zich had kunnen voordoen en de publiekelijk ervaren nalatigheid van de gemeente op vele punten in de voorbereiding. De gemeente had op basis van weinig kennis en aandacht voor veiligheid – zo werd al snel duidelijk vanaf het moment dat de vergunning openbaar was gemaakt – er ‘niet alles’ aan gedaan om een calamiteit als deze te voorkomen.

Het is duidelijk dat de burgemeester zelf voortdurend geworsteld heeft met het kiezen van de juiste koers. Tijdens de raadsbijeenkomst enkele weken na het drama sprak de burgemeester de raadsleden toe. In zijn toespraak refereerde de burgemeester aan zijn functionele ver-

antwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid, maar ook aan de morele verantwoordelijkheid die hij voelde als mens. De spanning tussen het (via journalistieke interviews) afleggen van verantwoording enerzijds en het als burgervader omgaan met emoties en hartverscheurende verhalen anderzijds, werd expliciet benoemd:

‘Ik ben nu eenmaal meer een burgervader dan een mediastrateg. Ik ben beter in normale gesprekken, dan in journalistieke interviews. In een crisissituatie luister je het ene moment naar hartverscheurende verhalen van slachtoffers en familie van nabestaanden en het andere moment moet je je voor de media verantwoorden. In mijn gedachten staan altijd de getroffen en centraal. Daarbij hebben we rekening gehouden met onze verantwoordelijkheid richting de gemeenschap in het algemeen en de gemeenteraad in het bijzonder.’

Ook gaf hij het volgende aan:

‘Voor de helderheid: ik wist van het evenement Auto en Motor Sportief, maar ik was persoonlijk niet op de hoogte van de komst van de monstertruck. En ik zeg u, dat de aankondigingen in de lokale media en op straat echt aan mij voorbij zijn gegaan. Ik ben daarin direct open geweest, maar de interpretatie van dit feit is een eigen leven gaan leiden. Dit alles betekent niet dat ik de kwestie doorschuif en daarmee wegloop voor mijn verantwoordelijkheden. Opmerkingen daarover vallen mij zwaar. Ik werk voor de inwoners van Haaksbergen. Ik zal niet voor mijn verantwoordelijkheden weglopen.’

Een belangrijk thema in de nafase vormde de legitimiteit van de vergunning. Een achttal personen diende bij de gemeente een bezwaarschrift in tegen de verleende vergunning. Dit kon nog omdat de vergunning te laat was ingediend en daarmee de termijn om bezwaar te maken nog niet was verstreken. Bij de eerste behandelingstermijn in de daartoe ingestelde bezwaarcommissie (19 januari 2015) stelde de gemeente, als reactie op de ingediende bezwaarschriften van de betrokkenen (die gingen op de ontoelaatbare risico's), de juridisch legitieme vraag of elke indiener daadwerkelijk belanghebbende was. De bezwaarschriften zouden volgens de gemeente de ontvankelijkheidstoets op dit aspect niet doorstaan. Het sentiment dat deze boodschap bij de aanwezigen

en media opriep was er echter een van ‘gebrek aan zelfreflectie’. Volgens de indieners van de bezwaarschriften had de vergunning vanwege het ontbrekende veiligheidsperspectief niet verleend mogen worden. Dat dit toch was gebeurd, getuigde van een routinematige afhandeling zonder aandacht voor datgene waar de gemeente in de basis voor garant moet staan (de openbare veiligheid). En dat was verwijtbaar aan het adres van de burgemeester. Hij droeg immers zorg voor de openbare veiligheid, zo betoogden de ‘direct’ betrokkenen.

Op 11 maart 2015 werd duidelijk dat het college, ondanks het advies van de bezwaarschriftencommissie om de vergunning in te trekken, besloot de vergunning toch te handhaven. De motivatie daartoe was dat – ook met de wijsheid van nu – de vergunning in deze vorm verleend zou zijn. Er was sprake van een ernstig ongeluk door een niet voorziene omstandigheid (versnelling van de truck) die de vergunning niet kon voorkomen, zo verdedigde de burgemeester het besluit. De opgenomen tien meter veiligheidsafstand zou ‘in normale omstandigheden’ voldoende geweest zijn.

Met deze casus stond het vertrouwen van de lokale overheid op het spel. Vertrouwen veronderstelt informatie over het verloop, contact en een besef dat de burger hecht aan het rechtssysteem en daarop wil kunnen vertrouwen. De handelwijze van de gemeente bij de vergunningverlening en de snelheid waarmee de gebreken daarin bekend waren, leidden al vlot na het incident tot scheuren. Vooral het feit dat de vergunning gehandhaafd bleef, een formeel legitiem besluit van het college, speelde daarbij een cruciale rol. Vooral de uitspraak van de burgemeester over de verleende vergunning ‘ik zou het een volgende keer weer zo doen’ werd niet gewaardeerd. Er waren immers drie personen omgekomen en dan aangeven dat je het weer zo zou doen, was nauwelijks uit te leggen en gaf weinig reden te veronderstellen dat de gemeente geleerd had van dit drama.

De gemeente deed nog een poging het vertrouwen te herstellen door wijzigingen in de procedure aan te kondigen en naar het ingezette verbetertraject van de gemeentelijke organisatie te verwijzen, maar ‘de rek was er uit’. Ook bij de bestuurder. Burgemeester Gerritsen kondigde daags na de publicatie van het OvV-rapport zijn aftreden aan. Een systeem kan alleen weer vertrouwen wekken binnen een context die op zichzelf ook vertrouwen genereert (ROB, 2011).

De nazorg werd goed opgepakt, maar de formalistische houding van het gemeentebestuur van Haaksbergen droeg niet bij aan het herwinnen van het (publieke) vertrouwen. Daarmee bood de gemeente, ondanks de goede intenties, na afloop te weinig authentieke bescherming. Deze relatie kan enkel hersteld worden door af te sluiten en opnieuw te bouwen. Het vertrek van de burgemeester is daar het symbool toe.

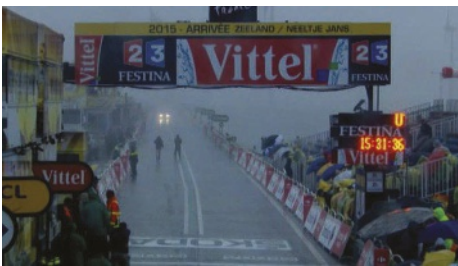
8.4 Afronding

De vraag die deze casus oproept, is of het afnemend vertrouwen van de burgers in hun bestuurders en met name in het optreden van de burgemeester in de nafase heeft bijgedragen aan de aandacht voor en interesse in de letselschadeadvocaten of dat dat meer verklaard kan worden door de tijdgeest. Daarnaast is het de vraag of een gemeente(bestuur) goede nazorg kan verlenen en tegelijkertijd standpunten kan verdedigen rond de vergunningverlening ('volgende keer weer zo doen ...'). Het is voorstelbaar dat mensen gaan twijfelen aan de goede bedoelingen van de gemeente als deze zo weinig afstand neemt van de door haar gemaakte fouten. Bijvoorbeeld doordat zij, geleid door haar eigen besturingsfilosofie en managementsysteem, juridisch juist maar formalistisch gedrag vertoont. Wij weten dat burgers soms al tevreden zijn met een 'sorry' zonder dat de betreffende organisatie daarmee gelijk de aansprakelijkheid voor het falen op zich neemt. In deze casus hanteerde de gemeente daarmee twee keer juridische argumenten. Mogelijk werd er geen 'sorry' gezegd om aansprakelijkheidsproblemen te vermijden. De uitspraak van de bestuursrechter (over de legitimiteit van de vergunning) werd zo belangrijk dat er geen afstand genomen kon worden van de – feitelijk gebleken –inadequate vergunning. Het lijkt er achteraf op dat de autoriteiten wat achter de feiten aanliepen. Terwijl iedereen via beeldmateriaal al zicht had op de riskante situatie ter plaatse, was het thema 'oorzaak' en de vergunningverlening voor de autoriteiten nog een thema dat moest wachten.



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

Ramon Mosterd @RamonMosterd



Finish Neeltje Jans #TdF2015 #TdFZeeland

Gerben Maurix @Gerbi969

9

Tour de France in Nederland: van Utrecht tot Neeltje Jans

Hans Zuidijk, Tamo Vogel, Menno van Duin

9.1 Inleiding

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

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

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

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

9.2 Feitenrelaas

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

Al voordat dit heugelijke nieuws officieel bekend was gemaakt, waren er in Zeeland plannen om bij het initiatief van Utrecht aan te haken. Toen eind 2013 bekend werd dat de start van de Tour de France in Utrecht zou plaatsvinden, meldde de provincie Zeeland zich bij de Tourorganisatie om een etappe binnen te halen.¹ Binnen enkele weken volgden geruchten over een etappe in Zeeland; de Tourorganisatie had duizend hotelkamers in Zeeland geboekt. De geruchten hielden aan en op 24 mei 2014 werd officieel bekendgemaakt dat de tweede etappe zou finishen op Neeltje Jans.²

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

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

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

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

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

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

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

Op de dag dat de Tour de France in Utrecht van start ging (zaterdag 4 juli) werden temperaturen bereikt van ruim 32 graden Celsius. De eerste etappe bestond uit een individuele tijdrit van 13,8 kilometer door het centrum van de stad, met de start en finish gelegen bij de Jaarbeurs. Ruim 400.000 bezoekers volgden de race langs het parcours of in een ‘hospitality’-locatie waar bedrijven hun relaties konden ontvangen (Gemeente Utrecht, 2015). De openingstijdrit werd uiteindelijk gewonnen door de Australiër Rohan Dennis.

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

9.3 De voorbereidingen van vier veiligheidsregio's

Veiligheidsregio Utrecht

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

Ten eerste werd binnen de politie een Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO) geformeerd. Ten tweede was er de Commissie Afstemming Stedelijke Evenementen (CASE), waarin normaliter de

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

De projectgroep was opgedragen in de volgende producten te voorzien:

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

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

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

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

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

Veiligheidsregio Hollands Midden

Tijdens de tweede Touretappe zou 35 kilometer over het grondgebied van de Veiligheidsregio Hollands Midden worden gereden; de route volgde langs vier gemeenten: Krimpenerwaard, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas. Achteraf gezien was daar slechts drie kwartier voor nodig. Toch kostte het tijdens de voorbereiding een behoorlijke moeite om tot een juiste aanpak en verantwoordelijkheidsverdeling te komen. Dat daarover onduidelijkheid bestond, kwam door het feit dat voor een wielervedstrijd die 'slechts' een gemeente doorkruist geen evenementenvergunning op grond van de APV noodzakelijk is.³ Voor een dergelijke activiteit kan worden volstaan met het aanvragen van een 'verklaring van geen bezwaar' bij de provincie. Dit is echter geen trigger om een regulier vergunningverleningsproces te starten, waarin de rollen van organisator, gemeente, veiligheidsregio en hulpdiensten duidelijk wor-

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

den benoemd. Daarbij kwam dat hetzelfde vraagstuk in vier gemeenten speelde, zonder dat er was afgesproken wie een coördinerende rol op zich zou nemen.

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

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

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

In tegenstelling tot 2010, toen Rotterdam de start van de Tour de France organiseerde, had de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, net als de Veiligheidsregio Hollands Midden, deze keer alleen te maken met de doorkomst van de Tourkaravaan. De ervaring die in 2010 was opgedaan, kwam echter wel op meerdere manieren goed van pas. Zo is er bewust voor gekozen om (waar mogelijk) met hetzelfde team als in 2010 aan de voorbereiding te werken. De opgedane kennis en ervaring

konden op deze manier goed geborgd en direct toegepast worden. Ook is ervoor gekozen om degene die voorbereidt, ook op de dag zelf in zijn of haar functie in te zetten (bijvoorbeeld Leider ROT/planningsstaf).

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

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

daarom van het belang geacht om dit risico te benoemen en zich erop voor te bereiden.

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

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

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

Veiligheidsregio Zeeland

De laatste 22 kilometer werden verreden in de provincie Zeeland en daarmee in de gelijknamige veiligheidsregio. Door de Veiligheidsregio Zeeland zijn ter voorbereiding van de tweede Touretappe multidisciplinaire incidentscenario's opgesteld in de Taakgroep Grote Evenementen. Daarbij lag het accent op de finish-locatie. Hoewel de organisatie Arrivé Zeelande verantwoordelijk was voor de veiligheidsmaatregelen op de finish-locatie, kwam daar ook een 'Event-CoPI' bijeen bestaande uit vertegenwoordigers van de veiligheidsregio, de politie en de gemeente Schouwen-Duiveland. Zij werden door de Tourorganisatie periodiek geïnformeerd over het verloop van het evenement. Via video-conferencing had de Leider 'Event-CoPI' contact met de algemeen commandant van de politie die in Middelburg leiding gaf aan de SGBO.

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

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

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

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

punt van etappe of alleen doorkomst) en ook de mogelijke kans en impact van een eventueel incident (alleen al in termen van bezoekersaantallen) verschilden.

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

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

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

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

Tabel 9.1 Scenario's en effecten

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

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

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

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

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

9.5 Afronding

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

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

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



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

Maurice Verhoeven @vbec80

Menno van Duin, Renee Linck, Vina Wijkhuijs

10.1 Inleiding

In het weekend van zaterdag 10 en zondag 11 juni 2017 vond voor het vierde jaar op rij in de binnenstad van Venlo een hindernissenloopbaan 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 deelneemster die kort na haar van de glijbaan afgang, 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 afgegeven had, 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 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.

10.2 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 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 geïnclassificeerd als ‘risicovol evenement’ (C-evenement). De redenen hiervoor zijn de verwachte bezoekersaantallen,¹ 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, teke-

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

ningen 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 openbare orde. De gemeentelijke afdeling Vergunningen legt vervolgens alle stukken met 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 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 één voor één 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.² Op zaterdagochtend 10 juni, voorafgaand aan de start van het evenement, vindt nog 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.'

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 één voor één 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 boven komt, 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 plaatsen. 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. Sommigen 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 onderzoek. 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.

10.3 Risico's nemen versus risico's mijden

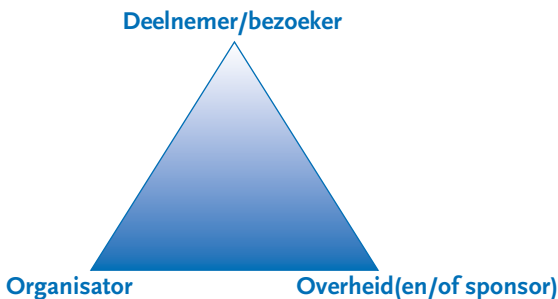
De gelijkenis tussen hindernisloopbanen als VenloStormt en de stormbanen die militairen sinds jaar en dag gebruiken om te trainen, is groot. Het gaat om fysieke inspanning, behendigheid en in veel gevallen ook om de snelste tijd. De populariteit van dit soort evenementen is de laatste jaren enorm gegroeid. 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?

10.4 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 10.1 De drie actoren bij evenementen



10.4.1 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, en ook tijdens het parcours voldoende zicht te houden op de situatie en de risico's, en daar naar te handelen (bijvoorbeeld door een hindernis over te slaan).

Onder deelnemers aan dit soort evenementen zijn natuurlijk altijd mensen die meer risico's nemen en mensen die minder risico's nemen. Ultiem risicomijdend gedrag is (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 5000 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 ook 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 jonge mannen (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 de jonge mannen, en dan vooral onder de minder goed getrainde 'funners', zich een eventueel ongeval zou voordoen.

10.4.2 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 het (helemaal) oneens. Toch maakte bijna niemand een opmerking over de onveiligheid van de hindernissen.

10.4.3 *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 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 – i.c. 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 er de gemeente Venlo 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 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 vergunningsverleningsproces 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 gemeente Venlo bij de voorbereiding van VenloStormt met die van gemeente Haaksbergen bij de monstertruckdemonstratie (2014). In die casus oordeelde de rechter nadien dat 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.'³ 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

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

de openbare veiligheid niet in gevaar komt. Investeer daartoe in de kennis en vaardigheden van ambtenaren 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.

10.5 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 80 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.

Literatuur

- Bottenburg, M.V., Dijk, B., Hover, P., Bakker, S., Smits, F. & Slender, H. (2015). *Evaluatie Le Grand Départ Utrecht 2015*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Commissie 'Project X' Haren' (2013). *Twee werelden. You only live once. Hoofdrapport*. Den Haag.
- COT (2010). *Strandrellen in Hoek van Holland: Dancefestival Veronica Sunset Grooves, 22 augustus 2009*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Duin, M. van, Tops, P., Wijkhuijs, V., Adang, O. & Kop, N. (2012). *Lessen in crisisbeheersing: dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M. van, Linck, R., Sikkens, E. & Domrose, J. (2017). *VenloStormt 2017: risico's en verantwoordelijkheden*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Duykeren, G. van (2014). *Crowd Management & Evacueren. Gedrag, organisatie, wettelijk kader*. Utrecht: TSC Academy.
- Fruin, J. (1993). The causes and prevention of crowd disasters. In: R.A. Smith & J.F. Dickie (eds.). *Engineering for Crowd Safety* (pp. 99-108). Amsterdam: Elsevier.
- Gemeente Utrecht (2015). *Eindrapportage Grand Départ Tour de France Utrecht 2015*. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Ginneken, J. van (2009). *De kracht van de zwerm. Zelfsturing in de organisatie*. Amsterdam: Business Contact.
- IFV (2018). *Handreiking Evenementenveiligheid*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- IFV & HAY (2015). *Sociale media-analyses van vijf kritieke momenten*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.

- Impact (2014). *Multidisciplinaire richtlijn psychosociale hulp bij rampen en crises*. Ontleend aan www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20140130-impact-multidisciplinaire-richtlijn-psychosociale-hulp-bij-rampen-en-crisis.pdf.
- IVenJ (2013). *Staat van de rampenbestrijding 2013. Onderzoek Rampenbestrijding op Orde, periode maart 2010 – oktober 2012 (deel A en B)*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.
- Johannink, R. (2014). *Interne evaluatie Pinkpop 2014*. Ontleend aan www.buropinkpop.nl/wp-content/uploads/2014/11/Rapport-Interne-Evaluatie-Pinkpop-2014.pdf.
- Johannink, R. & Jong, W. (2009). *Daar kan ik geen mededeling over doen*. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- Monasch, J. (2002). *De strijd om de macht. Politieke campagnes, idealen en intriges*. Amsterdam: Prometheus.
- NGB (2013). *Bestuurlijke aandachtspunten bij crises*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- OvV (2015). *Monster truck ongeval Haaksbergen. Tussen vergewissen en vergunnen*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Petty, R.E. & Cacioppo, J.T. (1986). *Communication and persuasion. Central and peripheral routes to attitude change*. New York: Springer Verlag.
- Pol, B. & Swankhuisen, C. (2013). *Nieuwe aanpak in overheidscommunicatie. Mythen, misverstanden en mogelijkheden*. Bussum: Coutinho.
- ROB (2011). *Veiligheid en vertrouwen: kernen van een democratische rechtsstaat*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Sande, J.P. van de (2013). *11 manieren om naar massa's te kijken*. Utrecht: TSC Academy.
- Schaap, S.D., Rosenthal, U., Duin, M.J. van & Spaaij, R.F.J. (2009). *Veilige evenementen. Ontwikkelingen, risico's en maatregelen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Schweingruber, D. & Wohlstein, R.T. (2005). The Madding Crowd Goes to School: Myths about Crowds in Introductory Sociology Textbooks. *Teaching Sociology* 33(2), p. 136-153.
- Stol, W., Tielenburg, C., Rodenhuis, W., Kolthof, E., Duin, M. van & Veenstra, S. (red.) (2016). *Basisboek integrale veiligheid*. Den Haag: Boom criminologie.

- Varst, L.P. van der & Bos, J.G.H. (2009). *Verantwoording in woord en daad: quick scan naar het verloop van het verantwoordingsproces na het verschijnen van incidentevaluaties*. Den Haag: COT.
- Vries, P.W. de, Galetzka, M. & Gutteling, J.M. (2013). *Inzet Communicatie bij Crowd Management en Crowd Control*. Den Haag: WODC.
- Wijkhuijs, V. & Duin, M. van (2013). Het dilemma rond GRIP: een reactie op het rapport van de commissie-Cohen. *Tijdschrift voor de Politie* 75(3), p. 6-10.
- Zimbardo, Ph. (2010). *Het Lucifer Effect. Hoe gewone mensen zich laten verleiden tot het kwaad*. Rotterdam: Lemniscaat.

Deze speciale editie in de reeks *Lessen uit crises en mini-crisis* gaat specifiek in op evenementen. De publicatie bevat een beschouwing van negen casus die eerder aan de orde kwamen in de jaarboeken van het lectoraat Crisisbeheersing en nu in één publicatie zijn samengebracht. Aan bod komen de troonswisseling (2013) en de Grand Départ van de Tour de France (2015), en een aantal traditionele en eigentijdse lokale evenementen: van het paasvuur in Espelo, het Dicky Woodstockfestival in Steenwijkerwold tot de hindernissenloop VenloStormt.

Bij verschillende van deze casus deed zich een ernstig incident voor. Maar de selectie bestaat ook uit een aantal succesvol verlopen evenementen. De auteurs beschouwen de gebeurtenissen aan de hand van de bestuurlijke en operationele dilemma's die speelden. De casus worden voorafgegaan door een inleidend hoofdstuk waarin wordt ingegaan op de processen die zich bij grote evenementen voordoen. Met de negen praktijkvoorbeelden biedt deze publicatie daarmee handvatten voor de voorbereiding op evenementen.

De publicaties in de reeks *Lessen uit crises en mini-crisis* zijn bedoeld voor bestuurders en professionals werkzaam op het terrein van crisisbeheersing en veiligheidsmanagement. Deze speciale editie kwam tot stand onder redactie van Vina Wijkhuijs en Menno van Duin.

ISBN 978-94-6236-864-4



9 789462 368644 >

