

Hagelstenen zo groot als tennisballen

Een evaluatie van de bestuurlijke en operationele samenwerking
naar aanleiding van de hagelstorm van 23 juni 2016



Instituut Fysieke Veiligheid
Lectoraat Crisisbeheersing
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Colofon

Opdrachtgever: Directeur Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost
Titel: Hagelstenen zo groot als tennisballen
Datum: 31 januari 2017
Auteurs: Menno van Duin, Elga Sikkens, Vina Wijkhuijs

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1 Achtergrond van het onderzoek	4
1.2 Leren van dilemma's	4
1.3 Opbouw rapport	6
2. Feitenrelaas	7
3. Analyse	14
3.1 Wel of niet opschalen?	14
3.2 Het verwijderen van asbest: snelheid of zorgvuldigheid?	18
3.3 De Wet tegemoetkoming schade bij rampen: wel of niet van toepassing?	20
3.3.1 Was hier sprake van een 'ramp'?	20
3.3.2 Welke schade zou worden vergoed?	22
3.3.3 Inzetten op de Wts?	23
3.4 Zelfredzaamheid en bevolkingszorg: welke rol is voor de veiligheidsregio?	24
4. Conclusie en aanbevelingen	27
4.1 Hoofdconclusies	27
4.2 Algemene beschouwing van de situatie	27
4.3 Constateringen ten aanzien van het optreden	30
4.4 Aanbevelingen	33
Bijlage 1 Repondentenlijst	35

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Donderdagavond 23 juni 2016 werd het zuiden van Nederland getroffen door extreem noodweer. Gedurende die avond trok een reeks hagelbuien over Zuidoost-Brabant en veroorzaakte met name in de gemeenten Asten, Bergeijk, Heeze-Leende en Someren enorme schade aan land- en tuinbouwbedrijven en particuliere en publieke eigendommen (auto's, woningen, gebouwen). De hulpdiensten en gemeenten pakten de situatie op en zagen aanvankelijk geen noodzaak tot opschaling. Men spande zich gedurende de eerste uren vooral in om de eerste nood te lenigen en de gevolgschade te beperken. De volgende dag en ook de dagen erna werd langzamerhand duidelijk tot welke gevolgen het noodweer had geleid. De omvang van het getroffen gebied was groter dan men aanvankelijk dacht; de schade was enorm, zowel voor particulieren als voor landbouwbedrijven. Tuinbouwkassen en daken van veestallen waren door de enorme hagelstenen doorboord. Voor sommige ondernemers stond (en staat) de voortgang van het bedrijf op het spel.

De schademeldingen liepen primair via verzekeringsmaatschappijen en de land- en tuinbouworganisaties; kanalen die met name de agrarische sector gewend is te benaderen. De beeldvorming over de ernst van de schade groeide daarmee gedurende de dagen. Op 4 juli 2016 werd een bijeenkomst belegd met alle betrokken partijen, waaronder de vier gemeenten, de Zuidelijke land- en tuinbouworganisatie (ZLTO) de provincie Noord-Brabant en de veiligheidsregio. Naar aanleiding van deze sessie kwam een meer projectmatige aanpak van de gevolgen van het noodweer tot stand.

Medio september 2016 heeft de directeur van Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost het lectoraat Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) gevraagd de bestuurlijke en operationele samenwerking naar aanleiding van het noodweer van 23 juni nader te beschouwen. In deze evaluatie gaan wij daarom – overeenkomstig dit verzoek – in op de periode vanaf 23 juni tot en met oktober 2016. Voorafgaand aan deze periode speelde al wel een andere casus, namelijk die van de wateroverlast in Noord-Brabant en Limburg als gevolg van hevige regenval in de maand juni. Hoewel beide casus onderling nauw verweven zijn, beperken wij ons hier tot de gevolgen van de hagelstorm en de bestuurlijke en operationele processen die in dat kader plaatsvonden.

1.2 Leren van dilemma's

Het lectoraat Crisisbeheersing heeft de afgelopen jaren expertise opgebouwd met een wat afwijkende methode van evalueren. Het gaat hierbij niet zo zeer om het oordelen over organisaties of personen, maar om het inzichtelijk maken van structuren en processen en vooral ook waar deze knelpunten vertonen. Terwijl andere evaluatiemethoden (bijvoorbeeld die gehanteerd worden door inspecties) veelal plannen, regels en procedures als uitgangspunt nemen, staan in deze evaluatie de achterliggende redenen van het handelen centraal. De primaire vraag is: *waarom* is zo gehandeld?

Wij doen dat aan de hand van een analyse van dilemma's. Soms zijn deze dilemma's feitelijk door betrokkenen zo ervaren, maar het zijn in de eerste plaats analytische vraagstukken die licht werpen op de situatie. Aan de hand van de dilemma's wordt de complexiteit van de bestuurlijke en maatschappelijke werkelijkheid inzichtelijk gemaakt. Het primaire oogmerk is te bezien of er uit de gebeurtenissen en het bestuurlijk en operationeel optreden ook voor toekomstige situaties lessen kunnen worden getrokken.

Vier dilemma's

In deze evaluatie gaan we in op de volgende dilemma's.

1. *Wel of niet opschalen?*

Bij ongevallen en kleine en grotere crises zijn opschaling en de keuze van het GRIP-niveau vaak een thema. In die gevallen gaat het erom of er moet worden opgeschaald en zo ja, welk opschalingsniveau dan het meest passend is. Bij GRIP-1 en GRIP-2 zijn de operationele diensten en hun algemeen commandanten of officieren van dienst leidend. Vanaf GRIP-3 nemen normaliter burgemeesters de beslissing tot opschaling. Bij GRIP-4 komt de voorzitter van de veiligheidsregio in beeld. In deze casus speelt de vraag om welke redenen er aanvankelijk niet is opgeschaald en ook of het mogelijk zinvol zou zijn geweest als wel voor een zekere mate van opschaling was gekozen. In hoeverre is in Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost de bestaande opschalingsmethodiek voldoende flexibel, en – op 23 juni en nadien – ook flexibel toegepast? En had het uitgemaakt als er eerder was opgeschaald?

2. *Het verwijderen van asbest: snelheid of zorgvuldigheid?*

Wanneer we vernemen dat bij een calamiteit asbest is vrijgekomen, denken we eerder aan een brand dan aan een hagelstorm. Bij een felle brand is immers de kans groot dat er uit asbesthoudende platen kleine deeltjes asbestvezels vrijkomen. De gemeente zal in dat geval een aantal coördinerende maatregelen moeten nemen, zoals het inschakelen van deskundigen, het informeren van omwonenden en het laten saneren van het besmette gebied. In deze casus was het echter geen brand, maar een hagelstorm waardoor een groot aantal daken van al wat oudere schuren en stallen zwaar beschadigd waren. Het ging bovendien niet alleen om verschillende objecten in het buitengebied, maar ook om schuurtjes en bergingen van woningen in de dorpskernen. Hoe moest met deze plotseling grote hoeveelheid aan asbesthoudend afval worden omgegaan? Was snelheid geboden of moest juist zorgvuldigheid worden betracht?

3. *De Wet tegemoetkoming schade bij rampen: wel of niet van toepassing?*

Een thema dat in deze casus een centrale rol heeft gespeeld, betrof het al dan niet van toepassing verklaren van de Wts. Niet alleen in de Brabantse gemeenten, maar ook bij de provincies en in het parlement was er veel aandacht voor dit thema. Onder aanvoering van de ZLTO deden de provincies Noord-Brabant en Limburg en in totaal vijftientig gemeenten een dringend beroep op het kabinet om de Wts van toepassing te verklaren. Uiteindelijk heeft het kabinet dat niet gedaan. De vraag die zich aandient is of de vier betrokken Brabantse gemeenten de juiste strategie hebben gevolgd door in te zetten op de Wts.

4. *Zelfredzaamheid en bevolkingszorg: welke rol is er voor de veiligheidsregio?*

In het rapport *Bevolkingszorg op orde 2.0* heeft het Veiligheidsberaad enkele jaren geleden een nieuwe visie op bevolkingszorg geformuleerd. Deze visie dient als kader voor wat aan bevolkingszorg zou moeten worden geboden, waarbij ervan wordt uitgegaan dat tijdens en

na een ramp of crisis een groot deel van de betrokkenen zelfredzaam is. Hoe de zorg voor diegenen die dat nodig hebben georganiseerd wordt, is aan de gemeenten en de veiligheidsregio. De vraag is: welke rol was er in deze casus voor de veiligheidsregio weggelegd? Heeft de veiligheidsregio in de nafase een rol of is dat toch vooral iets voor gemeenten?

Geraadpleegde bronnen

In het kader van deze evaluatie hebben wij in de maanden oktober tot en met december 2016 met in totaal 31 personen gesproken die hetzij op bestuurlijk niveau, hetzij op uitvoerend niveau bij deze casus betrokken waren. Een overzicht van de respondenten is opgenomen als bijlage. Daarnaast zijn mediaberichten geraadpleegd alsook een reeks documenten, waaronder gemeentelijke, provinciale en parlementaire stukken, verslagen van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost en van ambtelijke en bestuurlijke bijeenkomsten.

1.3 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 volgt een beschrijving van het feitenrelaas. In hoofdstuk 3 beschouwen wij de gebeurtenissen aan de hand van de hierboven genoemde dilemma's. Ten slotte zetten wij in hoofdstuk 4 onze bevindingen op een rij.

2 Feitenrelaas

Het is 23 juni 2016, een broeierige zomerdag met temperaturen rond de 30 graden. Er is echter een waarschuwing uitgegaan voor nadering van 'onstabiele lucht'.¹ Overdag gaat het al op verschillende plekken in Nederland mis: door een zogenoemde valwind knappen bomen aan het Amsterdam Rijnkanaal als luciferhoutjes, in de provincie Zeeland worden aan het strand van Oostkapelle 70 strandhuisjes verwoest en in de Randstad staan straten en tunnels blank door hevige regenval. 'Wen er maar aan' zeggen de weermannen en -vrouwen.²

Tijdens het achtuurjournaal waarschuwt weerman Verhoef dat het KNMI code oranje heeft afgegeven voor de provincies Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht en Limburg.³ De brandweer van Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost heeft zich dan al voorbereid op de komst van extreem weer: er is een vooralarm uitgegaan, wat gebruikelijk is bij dit soort weersverwachtingen, en alle 36 brandweerauto's staan klaar om bij eventuele meldingen van stormschade uit te rukken.

Om 20.52 uur trekken de hevigste buien via België ons land binnen en bereiken Zuidoost-Brabant. Bij de meldkamer van Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost komen de eerste meldingen binnen uit Luyksgestel; daarna volgen er meer. Aan de hand van de meldingen is de route van de hagelstorm goed te volgen (zie ook figuur 1).⁴ Op de snelwegen ten zuiden van Eindhoven staat vanwege hevige hagelbuien het verkeer rond 21.00 uur stil.⁵ De hagelstenen, soms 'zo groot als tennisballen', ontstaan in een zogenoemde 'supercel': een onweersbui van de zwaarste categorie (zie kader). De gemeenten Bergeijk, Someren, Heeze-Leende en Asten worden het zwaarst getroffen.⁶

Supercel

In een supercel wordt warme lucht met een zeer hoge snelheid de onweersbui ingezogen. In die bui worden kleine hagelsteentjes steeds groter doordat de hagelstenen op en neer bewegen. Pas als de hagelstenen heel groot en zwaar worden, zijn ze groot genoeg om uit een supercel naar beneden te vallen en dit kan met snelheden van wel honderd kilometer per uur gaan.⁷ Op veel plaatsen viel hagel met een doorsnede van 4-6 centimeter. Lokaal zijn zelfs stenen gevallen met doorsnedes van 7-10 centimeter. Daarmee behoren deze hagelstenen tot de grootste die de afgelopen 25 jaar in Nederland gevallen zijn.⁸

¹ Uitzending NOS *Achtuurjournaal* van 22 juni 2016. Ontleend aan <http://nos.nl/uitzending/16374-nos-journaal.html>.

² Uitzending NOS *18.00 uur Journaal* van 23 juni 2016. Ontleend aan <http://nos.nl/uitzending/16402-nos-journaal.html>.

³ Idem.

⁴ AD (2016, 23 juni). Nieuws: Regio Den Haag: IJsbrokken uit de hemel beschadigen auto's in Brabant. Ontleend aan <http://www.ad.nl/dossier-het-weer/ijsbrokken-uit-de-hemel-beschadigen-auto-s-in-brabant~acd9630c/>.

⁵ NU.nl (2016, 24 juni). Onweer en hagel veroorzaken overlast in Noord-Brabant. Ontleend aan <http://www.nu.nl/wateroverlast/4282520/onweer-en-hagel-veroorzaken-overlast-in-noord-brabant.html#overlast-door-regen-onweer-en-harde-wind-16>.

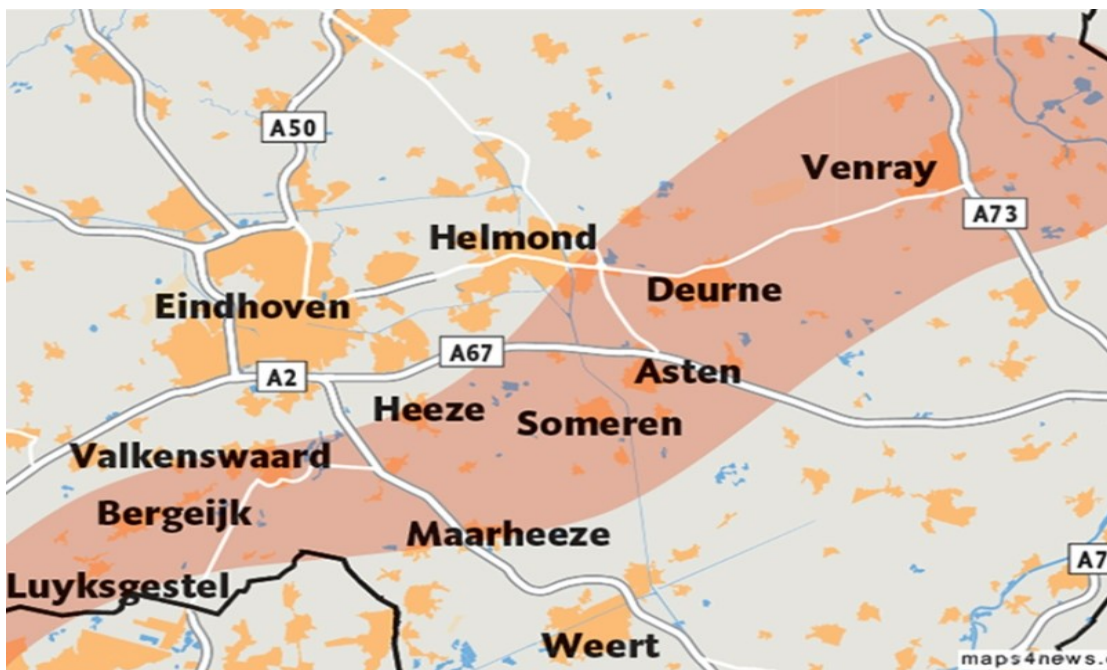
⁶ NOS (2016, 24 juni). Nieuws binnenland: In heel Luyksgestel is geen huis meer heel. Ontleend aan <http://nos.nl/artikel/2113264-in-luyksgestel-is-geen-huis-meer-heel.html>.

⁷ Omroep Brabant (2016, 24 juni). Nieuws: Hoe ontstaan die mega hagelstenen en wat is een supercel? Ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/251077922/Hoe+ontstaan+die+mega+hagelstenen+en+wat+is+een+supercel.aspx>.

⁸ R. Sluiter, *Zware onweersbuien op 22 en 23 juni vol extremen*, 2016. Ontleend aan <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/zware-onweersbuien-op-22-en-23-juni-vol-extremen>.

Na het zeldzame natuurgeweld trekken de buien langzaam naar het noorden weg; om 02.00 uur trekt het KNMI de alarmcode oranje weer in.⁹ In de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost is de brandweer de hele avond en nacht in touw om kelders leeg te pompen en wegen vrij te maken. De brandweerposten hebben het druk, maar tegelijkertijd is het 'business as usual'. De ambulancediensten hoeven gelukkig niet in actie te komen: ondanks de omvang van de hagelstenen zijn er geen gewonden gevallen. De politie rukt voornamelijk uit voor wegafzettingen wegens omgevallen bomen. De situatie is onder controle. Op de meldkamer komt gedurende enige tijd een kernbezetting van het operationeel team bijeen. Als de acute hulp geleverd is, schaalst het team weer af.

Figuur 1: Route die de hagelstorm nam van zuidwest naar noordoost



De volgende ochtend schijnt weer de zon en is iedereen aan het puinruimen. De gemeentelijke buitendiensten zijn hard aan het werk om de openbare ruimtes weer schoon te krijgen en burens helpen elkaar bij het spannen van dekzeilen op daken. Particulieren hebben soms aanzienlijke schade als gevolg van de enorme hagelstenen. In het dorpje Luyksgestel (gemeente Bergeijk) zijn de daken van 800 van de in totaal 1100 huizen beschadigd geraakt.¹⁰ Ook de boeren in de regio zijn zwaar getroffen. Tuinkassen en stallen zijn door de hagelbuien zwaar beschadigd en duizenden hectares land- en tuinbouwgewassen kunnen als verloren worden beschouwd.¹¹ De gemeentehuizen in Asten, Someren en Bergeijk blijven die vrijdag langer open om alle vragen en meldingen van hun inwoners te kunnen opvangen. De maatschappelijke impact van de hagelstorm is groot. Als gevolg van de enorme waterschade moet de basisschool in Bergeijk bijvoorbeeld tijdelijk haar deuren sluiten; de kinderen zullen na het weekend op scholen in

⁹ NU.nl (2016, 24 juni). Onweer en hagel veroorzaken overlast in Noord-Brabant. Ontleend aan <http://www.nu.nl/wateroverlast/4282520/onweer-en-hagel-veroorzaken-overlast-in-noord-brabant.html#overlast-door-regen-onweer-en-harde-wind-16>.

¹⁰ Omroep Brabant (2016, 27 juni). 'Nieuws: 800 van de 1100 huizen in Luyksgestel beschadigd: schade is enorm'. Ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/251226692/800+van+de+1100+huizen+in+Luyksgestel+beschadigd+Schade+is+enorm.aspx>.

¹¹ Omroep Brabant (2016, 24 juni). Nieuws: 'Meer dan 100 miljoen euro schade in Zuidoost-Brabant door noodweer: boeren luiden noodklok'. Ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/251092722/Meer+dan+100+miljoen+euro+schade+in+Zuidoost-Brabant+door+noodweer+boeren+luiden+noodklok+.aspx>.

andere dorpen worden ondergebracht. In het weekend wordt er vooral opgeruimd. Dat er in dorpen 20 kilometer verderop eveneens grote stormschade is en een gezamenlijke aanpak voordelen zou kunnen bieden, wordt niet direct beseft. Er is weinig aandacht voor de mogelijke impact van het noodweer; zeker nu iedereen de volgende dag volop aan de slag gaat.

Asbest

Een complicerende factor is dat veel dierstallen en (tuin)schuren nog asbesthoudende dakplaten hebben die door de hagelstenen kapot zijn geslagen.¹² De stukken asbest liggen daardoor in tuinen, maar ook tussen de koeien, in voerbakken en mestkelders. De agrariërs zien zich daardoor voor lastige vragen gesteld, want mag je bijvoorbeeld je koeien melken als zij in aanraking zijn gekomen met asbest of is de melk dan besmet? En wat te doen met mest die met asbest is besmet? Kan het asbest uit de mest verwijderd worden of kan de mest gewoon worden uitgereden, zonder risico's voor de volksgezondheid? Sommige gemeenten gaan voortvarend aan de slag. Zo gaat de handhavingsdienst van de gemeente Asten direct na het noodweer op pad om alle asbestschade tot op adresniveau in kaart te brengen. De Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, die op een later moment betrokken raakt bij de intergemeentelijke aanpak van het asbestprobleem, doet het voorstel om voor alle gemeenten de asbestschade in kaart te brengen om vervolgens tot een gezamenlijke aanpak te komen, maar niet alle vier gemeenten weten zeker of ze hierin willen investeren. Wel werken de gemeenten, de Omgevingsdienst, de ZLTO en de GGD in de weken die volgen samen aan handelingsprotocollen voor de aanpak van het asbestprobleem.

Schadeafwikkeling

De schadeafwikkeling blijkt een proces van lange adem: door het grote aantal schadeclaims duurt het lang voordat mensen terug horen van hun verzekeringsmaatschappij. Er blijkt een grote diversiteit te bestaan in verzekeringspolissen waardoor de één vrijwel alles vergoed krijgt en de ander niets of slechts een deel. Dit zorgt voor onrust onder de bevolking.

De hagelstorm heeft naast de bewoners van het gebied vooral de agrarische sector zwaar getroffen. De ochtend na het noodweer komen bij de ZLTO veel telefoontjes en vragen binnen via de infolijn. De ZLTO richt meteen een crisisteam in en zit diezelfde vrijdag om tafel met twee vertegenwoordigers van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost en vertegenwoordigers van de waterschappen (De Dommel en Aa en Maas).

Op maandag 27 juni brengen Commissaris van de Koning Van de Donk en Gedeputeerde Spierings van de provincie Noord-Brabant een bezoek aan het getroffen gebied. De Commissaris van de Koning laat vervolgens telefonisch aan de Minister van Economische Zaken weten dat er vanuit de provincies Noord-Brabant en Limburg zeer waarschijnlijk een verzoek zal komen voor toepassing van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts). De totale schade wordt geschat op 500 miljoen tot 1 miljard euro. Dit betreft zowel acute schade (aan kassen, daken, auto's etc.) als uitgestelde schade van bedrijven die bijvoorbeeld hun oogst als verloren moeten beschouwen.

Op initiatief van de ZLTO wordt staatssecretaris Van Dam van Economische Zaken uitgenodigd om de schade bij de agrariërs te aanschouwen. Toevallig is hij woensdag 29 juni toch al in de buurt om in Limburg poolshoogte te nemen van de waterschade als gevolg van hevige regenval eerder die maand. Op 30 juni ondertekenen de voorzitters van de ZLTO en het Land- en tuinbouwverbond LLTB, alsook de Commissarissen van de Koning van Noord-Brabant en Limburg en 12 Brabantse en 13 Limburgse gemeenten een brief aan de minister-president waarin aandacht wordt gevraagd voor de schade die het extreme weer in de maand juni heeft

¹² Omroep Brabant (2016, 24 juni). Nieuws: Hoe ontstaan die mega hagelstenen en wat is een supercel? Ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/251077922/Hoe+ontstaan+die+mega+hagelstenen+en+wat+is+een+supercel.aspx>.

aangericht. Het kabinet toont zich echter weinig bereid tegemoet te komen in de schade. Op 1 juli informeert staatssecretaris Van Dam de Tweede Kamer dat de Wts niet van toepassing wordt verklaard, omdat de schade middels een brede weersverzekering verzekeraar is.¹³ Wel wordt er op initiatief van het ministerie van Economische Zaken een landelijke werkgroep Waterschade opgericht om te komen tot een efficiënte aanpak van de schadeproblematiek. In deze werkgroep wordt onder meer gekeken of regelgeving flexibel toegepast kan worden en bestaande subsidieregelingen op een slimme manier gekoppeld kunnen worden. De betrokken ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen en de land- en tuinbouwsector zijn vertegenwoordigd in deze werkgroep.

Ondertussen wordt er op 5 juli – op initiatief van het LLTB en de ZLTO, samen met de provincies Noord-Brabant en Limburg, de getroffen gemeenten, werkgeversorganisaties en de waterschappen – een petitie aangeboden aan de Tweede Kamer. In deze petitie wordt de Tweede Kamer gevraagd om er bij het kabinet op aan te dringen de Wts toe te passen. Het kabinet wijst wederom het verzoek af omdat de schade verzekeraar zou zijn.

Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts)

Hoewel het noodweer van 23 juni vooral een Brabantse aangelegenheid was, raakte ook het Rijk erbij betrokken. Binnen een week na de hagelstorm bracht staatssecretaris Van Dam van Economische Zaken (portefeuille Landbouw) een bezoek aan het getroffen gebied. Reden voor zijn bezoek was eigenlijk de wateroverlast als gevolg van hevige regenval in de weken voorafgaand aan het noodweer. Ondernemers uit Noord-Limburg en het uiterste oosten van Brabant trokken na deze wateroverlast bij hem aan de bel. 'Kom alsjeblieft zelf kijken; zelfs als je niets te bieden hebt is het nog fijn als je langskomt.'¹⁴ De staatssecretaris maakte naar aanleiding van deze signalen een afspraak om 29 juni langs te gaan. Vervolgens raasde op 23 juni vooral over het zuidoosten van Brabant een ongekende hagelstorm en heeft de staatssecretaris zijn oorspronkelijk geplande bezoek aan Noord-Limburg uitgebreid met een bezoek aan Zuidoost-Brabant.

Verder heeft de Tweede Kamer zeer uitvoerig aandacht geschonken aan de gevolgen van het noodweer in Noord-Brabant en Limburg. Er is - voor zover wij overzien - de laatste jaren geen calamiteit geweest (de MH17 uiteraard daargelaten) waarover in het parlement zo uitvoerig is gesproken. Een week na het noodweer, op vrijdag 1 juli 2016, zond staatssecretaris van Dam een uitgebreide brief aan de Tweede Kamer en op donderdag 7 juli (de laatste dag voor het reces) volgde een Algemeen Overleg over de waterschade in Zuidoost-Nederland. Tijdens dat overleg werd ingegaan op zowel de schade als gevolg van de langdurige regenval als die van de hagelstorm. Vervolgens deed de staatssecretaris in een tweetal brieven (29 juli en 1 september) verslag van de landelijke werkgroep Waterschade en volgde er op 6 oktober een tweede Algemeen Overleg waarbij verschillende partijen een flink aantal moties indienden.

Het voert te ver hier alle ins en outs te bespreken. Het onderwerp dat de meeste aandacht kreeg en waar Kamerleden vaker op terugkwamen betrof het al dan niet van toepassing verklaren van de Wts. Een groot deel van de Kamer wilde dat maar de regeringspartijen hielden de boot af. Een motie waarin werd opgeroepen om de Wts van toepassing te verklaren haalde geen meerderheid. Verder was er in de Kamer aandacht voor een flink aantal thema's als de arbeidstijdverkorting, de asbestaanpak en subsidies voor asbestsanering, mogelijk dreigend faillissement van bedrijven als gevolg van deze gebeurtenissen; de brede weersverzekering; het hoge water en de wateroverlast

¹³ TK 2015-2016, 31 710, nr. 51.

¹⁴ TK 2015-2016, 31 710, nr. 63, p. 16-17.

veroorzaakt door overlopende beekjes en sloten (inundaties), inclusief het thema van klimaatadaptatie; het eventueel instellen van een onafhankelijke commissie die de schades zou inventariseren; de psychosociale gevolgen en passende ondersteuning. Een en ander leidde tot meer dan tien verschillende moties. Veel Kamerleden vertelden over hun ervaringen in het gebied en de gesprekken die zij voerden. Er werd vaak geciteerd uit of verwezen naar stukken van de ZLTO over de schade.

Sommige Kamerleden vonden dat het kabinet onvoldoende deed om de land- en tuinbouwsector te helpen (terwijl indertijd bijvoorbeeld wel de noodlijdende Grieken werden ondersteund),¹⁵ maar de staatssecretaris probeerde steeds duidelijk te maken dat onder andere dankzij de landelijke werkgroep Waterschade een aantal van de lastige thema's (omgaan met asbest, werktijdverkorting, leningen aan bedrijven die mogelijk failliet zouden gaan) weldegelijk waren opgepakt. Hoewel deze maatregelen in de toekomst nuttig kunnen zijn, kwamen ze te laat voor de direct getroffen. Al met al heeft de Kamer zich tamelijk intensief met het gebeurde beziggehouden maar leidde dat niet tot een aanpassing van het kabinetsstandpunt.

Maatschappelijke ontredning

De hagelstorm was voor velen een heftige ervaring. Getroffenen spreken over angstklachten en slaapproblemen, vooral als er slecht weer dreigt. Maar het zijn vooral de financiële gevolgen wat de mensen bezighoudt. Omdat het Rijk geen handreiking doet en de verzekeringsmaatschappijen de vele claims niet aankunnen en ook verschillend beoordelen, ontstaat er onrust onder de bevolking. Particulieren weten niet of hun schade wordt vergoed en agrariërs weten niet of zij deze financiële strop te boven kunnen komen. De burgers voelen zich daardoor overgeleverd aan zichzelf en aan de verzekeringsmaatschappijen. De mogelijke economische gevolgen van het noodweer is een factor die bij veel mensen tot stress leidt: het blijft lang onzeker of de schade is gedekt. Van agrarische bedrijven zijn niet alleen de schuren en kassen beschadigd, ook zijn er hele oogsten verloren gegaan. Sommige agrariërs verkeren in grote onzekerheid of hun bedrijf deze klap wel te boven zal komen. Een aantal ziet zijn langverwachte pensioenvoorziening in rook opgaan. Daarnaast is er een groot aantal werknemers dat opeens geen werk meer heeft in de landbouwsector, wat veel stressklachten oplevert. Ook hebben mensen het gevoel dat de overheid hen in de steek heeft gelaten, omdat het Rijk de problemen niet erkent. Hoewel de bevolking in Zuidoost-Brabant zich veerkrachtig toont, vinden veel inwoners het moeilijk de last te dragen.

Schade veroorzaakt door hagel of storm?

De schadeafwikkeling is een ingewikkelde kwestie. Eén van de agrariërs die als gevolg van het noodweer van 23 juni schade had ondervonden, spande tegen zijn verzekeringsmaatschappij een kort geding aan. De melkveehouder uit Someren is verzekerd voor stormschade en diende een claim in bij zijn verzekeraar om de schade aan zijn dak te vergoeden. Echter, de verzekeraar weigerde uitbetaling omdat de schade niet door storm maar door hagelstenen zou zijn ontstaan.¹⁶ Tegen hagelschade is de melkveehouder niet verzekerd. De voorzieningenrechter sprak zich op 4 november over de kwestie uit en kwam tot het (voorlopige) oordeel dat, ondanks de omvang die de hagelstenen in de supercel kregen, hier sprake was van hagel.¹⁷ De voorzieningenrechter baseerde zich in zijn

¹⁵ TK 2015-2016, 31 710, nr. 63.

¹⁶ Omroep Brabant (2016, 25 oktober). Nieuws: Eerste rechtszaak over schadeclaim van tienduizenden euro's na grote hagelschade. Ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/256552872/Eerste+rechtszaak+over+schadeclaim+van+tienduizenden+euros+na+grote+hagelschade+LIVE.aspx>.

¹⁷ Uitspraak Rechtbank Rotterdam d.d. 4 november 2016 in zaaknummer C/10/510977/KGZA16-1129 (ECLI:NL:RBROT:2016:8456).

uitspraak mede op de terminologie die door meteorologen en in de media was gebruikt. De melkveehouder liet het hier echter niet bij zitten en spande begin januari 2017 bij de rechtbank in Zutphen een bodemprocedure aan. Op het moment van schrijven had de rechter in deze zaak nog geen uitspraak gedaan.

Bestuurlijke opschaling

In de week na het noodweer wordt langzamerhand duidelijk dat meerdere gemeenten in de regio zwaar getroffen zijn. Op woensdag 29 juni staat er een vergadering van de Metropoolregio Eindhoven (MRE) gepland. De burgemeesters van de vier zwaarst getroffen gemeenten (Bergeijk, Heeze-Leende, Someren en Asten) spreken af elkaar voorafgaand aan de vergadering te treffen om de stand van zaken te bespreken. Burgemeester Van Gijzel van Eindhoven, die tevens voorzitter van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost is, voegt zich bij hen. Omdat het overleg niet resulteert in een (formeel) besluit tot opschaling, neemt de burgemeester van Someren de coördinerende rol over de afhandeling van het noodweer op zich.

Enkele dagen later blijkt dat het kabinet niet voornemens is de Wts van toepassing te verklaren omdat – zo schrijft staatssecretaris Van Dam in zijn brief van 1 juli aan de Tweede Kamer – de schade verzekeraar is. Niet alleen voor de ZLTO maar ook voor de getroffen gemeenten is dat een enorme teleurstelling. Onder inwoners van de getroffen gemeenten ontstaat een gevoel van ontredde. Om die reden vindt er op maandag 4 juli 2016 op het gemeentehuis in Someren een bijeenkomst plaats met alle belanghebbenden: de gemeenten Asten, Bergeijk, Heeze-Leende en Someren, de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost, provincie Noord-Brabant, woningbouwvereniging woCom, de omgevingsdienst ODZOB, de GGD en de ZLTO. Tijdens deze bijeenkomst komt naar voren dat de gemeenten niet goed weten hoe zij de gevolgen van het noodweer het beste kunnen aanpakken. De directeur van Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost stelt daarom voor om te doen alsof er sprake is van een GRIP-4-situatie en de daarbij behorende structuur te gebruiken. Met dit voorstel wordt ingestemd en er wordt een ROT bijeengeroepen om in kaart te brengen op welke terreinen de getroffen gemeenten behoefte hebben aan ondersteuning. Hoewel het ROT bedenkingen heeft bij zijn rol in deze fase van het proces, komt het binnen een dag met een inventarisatie van aandachtsgebieden. De dienstdoende Algemeen Commandant Bevolkingszorg (i.c. de gemeentesecretaris van Valkenswaard) wordt verzocht de coördinatie van de nafase op zich te nemen. Onder zijn leiding wordt er, samen met het team Bevolkingszorg van de veiligheidsregio, een projectstructuur opgezet. Onder de noemer 'Intergemeentelijke multidisciplinair projectteam Nafase' worden vijf ambtelijke werkgroepen in het leven geroepen die elk een thema oppakken. Het betreft de thema's asbest, (volks)gezondheid (waaronder psychosociale hulpverlening), communicatie, fysieke veiligheid en financiën.

In de maanden juli en augustus vindt binnen de werkgroepen afstemming plaats tussen de betrokken gemeenten en diensten. Er wordt onder meer een inventarisatie gemaakt van de behoefte aan psychosociale ondersteuning, en via folders en de gemeentelijke websites ontvangen inwoners gelijklopende informatie en advies over bijvoorbeeld het opruimen van het asbest en het verhalen van schade bij hun verzekeraar. Tussentijds brengt het projectteam Nafase verslag uit aan het zogeheten 'bestuurlijk overleg', waaraan de burgemeesters en gemeentesecretarissen van de vier betrokken gemeenten en een vertegenwoordiger van de provincie Noord-Brabant deelnemen. In de zomermaanden vindt er drie keer een bestuurlijk overleg plaats om de voortgang van het project Nafase te bespreken.¹⁸ Naast het bestuurlijk overleg blijft ook het zogeheten 'crisisteam' bestaan dat voor het eerst op 4 juli bijeenkwam. De

¹⁸ Op respectievelijk 18 juli, 1 augustus en 5 september.

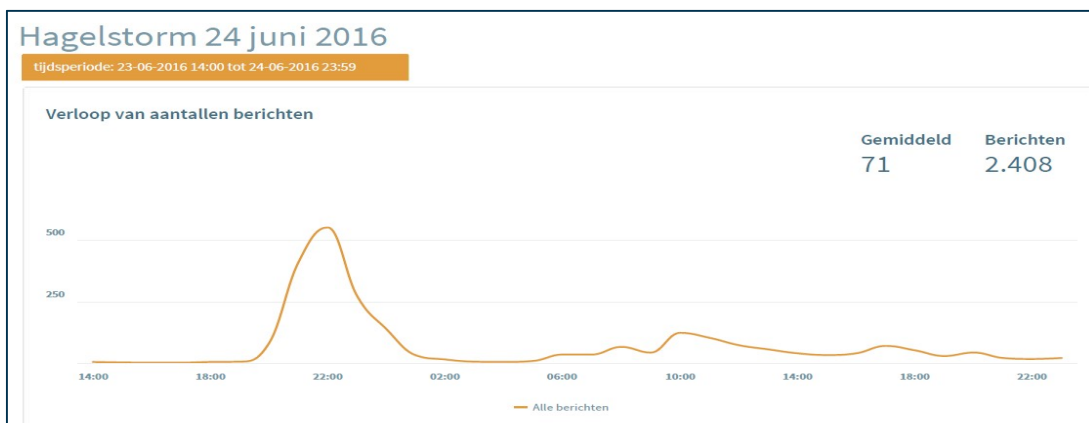
samenstelling van het crisisteam komt nagenoeg overeen met die van het bestuurlijk overleg, zij het dat in het crisisteam ook de ZLTO, woningcorporatie woCom en de GGD vertegenwoordigd zijn.

Gaandeweg, zo eind juli, komt vanuit de provincie Noord-Brabant de vraag hoe er samen met de gemeenten een aantal thema's opgepakt kan worden. Het zijn thema's die vanwege de hagelstorm actueel zijn geworden, maar in uitwerking een wat langere termijn vergen, zoals het plaatsen van zonnepanelen, herstructurering van de landbouw en innovatie in de glastuinbouw. Het project Nafase met het daarbij behorende bestuurlijk overleg lijkt hiervoor niet het juiste gremium.¹⁹

In september gaat de projectstructuur over in het reguliere proces, maar blijft men nauw in de gaten houden of er opnieuw problemen de kop opsteken. In een brief doen de vier burgemeesters op 8 september 2016 nog een laatste oproep aan de Tweede Kamer voor maatregelen en tegemoetkomingen die getroffen agrariërs in staat zouden stellen hun bedrijf voort te zetten. Bij de verschillende betrokken partijen bestaat nog steeds het gevoel dat de gevolgen van de storm niet voorbij zijn. 'Daar zijn de gevolgen mogelijk toch te groot voor', aldus een van onze respondenten. Drie maanden na het noodweer zijn in de regio nog altijd veel auto's niet gerepareerd omdat autoherstelbedrijven het werk niet aankunnen.²⁰ Een klein half jaar na de hagelstorm zijn nog steeds veel daken van huizen en schuren met (oranje) zeil afgedekt.

Media

Op sociale media en in de regionale en landelijke media wordt er in verschillende mate aandacht aan de hagelstorm in Zuidoost-Brabant besteed. Op Twitter is er op 23 juni ten tijde van de storm en vlak erna een piek in berichtenverkeer rond het thema 'hagelstorm' waarneembaar (zie onderstaande figuur). Vooral de regionale media besteden veel aandacht aan het noodweer en de gevolgen ervan. Door de landelijke media worden de gebeurtenissen in Zuidoost-Brabant echter nauwelijks opgepikt. De avond van het noodweer, 23 juni, valt samen met het Brexit-referendum; alle media-aandacht is dan ook gericht op het Verenigd Koninkrijk. Zo besteedt het *Achtuurjournaal* van vrijdag 24 juni de eerste zesentwintig minuten aan de Brexit om vervolgens over te gaan op andere onderwerpen, waaronder als laatste de schade die de hagelstenen in Brabant hebben aangericht.



¹⁹ Notitie bestuurlijke thema's, bijlage 2 bij de agenda van het Bestuurlijk Overleg d.d. 1 augustus 2016.

²⁰ Omroep Brabant (2016, 15 september). Nieuws: Drie maanden na het noodweer zijn heel veel auto's nog steeds niet gerepareerd. Ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/254770872/Drie+maanden+na+het+noodweer+zijn+heel+veel+autos+nog+steeds+niet+gerepareerd.aspx>.

3 Analyse

3.1 Wel of niet opschalen?

Bij ongevallen en kleine en grotere crises zijn opschaling en de keuze van het GRIP-niveau vaak een thema. In die gevallen gaat het erom of er moet worden opgeschaald en zo ja, welk opschalingsniveau dan het meest passend is. Bij GRIP-1 en GRIP-2 zijn de operationele diensten en hun algemeen commandanten of officieren van dienst leidend. Vanaf GRIP-3 nemen normaliter burgemeesters de beslissing tot opschaling. Bij GRIP-4 komt de voorzitter van de veiligheidsregio in beeld. In deze casus speelt de vraag om welke redenen er aanvankelijk niet is opgeschaald en ook of het mogelijk zinvol zou zijn geweest als wel voor een zekere mate van opschaling was gekozen. In hoeverre is in Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost de bestaande opschalingsmethodiek voldoende flexibel, en – op 23 juni en nadien – ook flexibel toegepast? En had het uitgemaakt als er eerder was opgeschaald?

Bij de beslissing tot wel of niet opschalen spelen vaak rationele, maar soms ook minder rationele overwegingen een rol. Zo blijkt er soms sprake van rigiditeit in de manier waarop aan de procedure invulling is gegeven. Een algemeen voorbeeld: 'als de sirenes afgaan, betekent dat GRIP-3' of 'als de gemeentelijke processen geactiveerd moeten worden, moet worden opgeschaald naar GRIP-2'.²¹ In de discussie over het gewenste opschalingsniveau speelt ook mee hoe er in een regio wordt gedacht over de bruikbaarheid en wenselijkheid van de opschalingsmethodiek. In sommige regio's zal bijvoorbeeld niet snel worden opgeschaald naar GRIP-2 of hoger, terwijl in andere regio's daarmee wat minder star wordt omgegaan. Ervaring of het gebrek eraan speelt daarbij een rol. Opschaling zegt niet alleen iets over de gebeurtenis, maar vaak ook iets over de regio en de meest betrokken actoren.

In deze casus is er op geen enkel moment formeel opgeschaald. Daarmee lijkt het dilemma rond GRIP hier wat overbodig, maar niets is minder waar. In vrijwel elk gesprek dat wij voerden kwam het thema over wel of niet opschalen ter sprake – ook als wij het nog niet hadden aangesneden. Feitelijk gaat het om drie momenten waarop de discussie gevoerd had kunnen worden (en deels ook gevoerd is) of het hanteren van een GRIP-niveau zinvol zou zijn geweest. Wij zullen deze drie momenten langsgaan en proberen daarbij per moment de voor- en nadelen van GRIP en de achterliggende keuze in kaart te brengen.

Het eerste moment

Het eerste moment waarop van opschaling sprake had kunnen zijn, was vanzelfsprekend op de avond zelf. In verschillende Brabantse gemeenten sloeg op 23 juni het noodweer met enorme clusterhagel toe. In enkele van de meest getroffen gemeenten is die avond al de vraag gesteld of GRIP-3 niet op zijn plaats was, soms ook door de burgemeester zelf. Omdat het toen vooral een aangelegenheid van de brandweer en (in mindere mate) de politie was, en er op dat moment bestuurlijk betrekkelijk weinig te doen was, is in geen van de gemeenten besloten op te schalen naar GRIP-3. De verschillende brandweerposten in de regio konden – keihard werkend – de situatie aan. Hoewel die avond nog wel een kernbezetting van het operationeel team bijeen is geweest om af te stemmen of er een noodzaak bestond voor opschaling, werd daartoe niet besloten. Noch schaarste aan capaciteit en een betere verdeling van de inzet, noch de

²¹ Zie M. van Duin & V. Wijkhuijs, *De flexibiliteit van GRIP*, 2015.

afstemming met andere diensten noopte hiertoe. De eerste nacht was er al met al geen dringende behoefte aan opschaling (operationeel noch bestuurlijk) en is het tegen deze achtergrond begrijpelijk dat er verder geen acties vanuit de veiligheidsregio zijn ondernomen.

Het tweede moment

Het tweede moment waarop opschaling in de rede lag was de volgende ochtend, vrijdag 24 juni, of eventueel één of enkele dagen nadien. Nadat de storm die nacht was over geraasd kon op vrijdag de eerste balans worden opgemaakt. Zeker één of twee dagen later zou er toch een redelijk beeld moeten zijn geweest van de ernst en omvang van de situatie en wat de consequenties daarvan zouden kunnen zijn. Deels genereerden de gemeenten zelf dit overzicht en gaf iedere gemeente hieraan op eigen wijze vorm en inhoud. Gemeenten waren volop in de weer en vonden vaak dat ze zelf actiever waren dan hun collega-gemeenten. Waarschijnlijk is door de ZLTO het meest systematisch een eerste inschatting van de situatie gemaakt, in ieder geval voor wat betreft de land- en tuinbouw. Daarbij speelde mee dat in het betreffende gebied al eerder die maand sprake was geweest van forse wateroverlast en ondergelopen gebieden. Om die reden was de ZLTO al zeer alert. Op vrijdag 24 juni zat bijvoorbeeld op initiatief van de ZLTO de glastuinbouw (met de Rabobank) al bij elkaar. Deze proactieve opstelling van de ZLTO maakte ook dat in de loop van de eerste week de staatssecretaris het getroffen gebied bezocht.

Veel respondenten zijn van mening dat het goed zou zijn geweest als er ergens tussen 24 en 26 juni opschaling had plaatsgevonden; waarschijnlijk naar GRIP-4, maar GRIP-2 had ook gekund om eerst een grondige verkenning te verrichten. Of men het dan formeel GRIP-2 of GRIP-4 had genoemd, maakt mogelijk niet zoveel uit. Het gaat immers niet per se om het GRIP-niveau, maar om het feit dat georganiseerd en gecoördineerd partijen bij elkaar komen en er (daarmee) een heldere structuur wordt gehanteerd (met verslaglegging, afsprakenlijstjes, informatiemanagers, aandacht voor mogelijke scenario's e.d.). Op basis van deze structuur kunnen organisaties zich vervolgens (beter) voorbereiden op datgene wat hen (mogelijk) te wachten staat. Ook wordt daarmee de externe communicatiestructuur vastgelegd en komt er meer eenduidigheid in de gemeentelijke aanpak.

Natuurlijk is GRIP indertijd primair in het leven geroepen om de afstemming tussen met name operationele diensten (politie, ambulancevervoer, brandweer) en ook de eventueel betrokken lokale overheid te bevorderen. Het is vanuit die gedachte dan ook begrijpelijk dat enkele vertegenwoordigers van de brandweer aangaven dat zij in deze casus opschaling als zodanig niet zo logisch vonden; er zou – zeker na de eerste hulpverlening – geen noodzaak zijn tot multidisciplinaire afstemming. Zij waren van mening dat er alleen afstemming nodig was van gemeentelijke (en dus monodisciplinaire) taken en dat het instrumentarium van GRIP daarvoor niet is bedoeld.²² Wanneer GRIP echter wordt gezien als een geschikt 'vehikel' om partijen bij elkaar te krijgen en afstemming te organiseren tussen organisaties en diensten (in dit geval tussen verschillende gemeenten en hun aanpak) dan kunnen er ook andere redenen en momenten zijn om GRIP toe te passen. Bij opschaling kan het gaan om afstemming tussen operationele diensten, maar dat hoeft zeker niet de enige reden te zijn. GRIP voorziet immers ook in bestuurlijke afstemming tussen gemeenten en andere overheden. Wij denken – met de meeste van onze respondenten – dat GRIP in deze casus waarde kan en zal hebben gehad en

²² Ten onrechte wordt daarmee over het hoofd gezien dat de onderlinge afstemming tussen gemeenten een andersoortig proces is dan monodisciplinaire afstemming binnen hulpdiensten als politie, brandweer, geneeskundige zorg die bovenlokaal georganiseerd zijn. Er was bovendien in dit geval ook afstemming gewenst met organisaties als de omgevingsdienst, ZLTO, waterschappen e.a.

dat GRIP in de veiligheidsregio Brabant-Zuidoost dus breder en eerder toegepast had kunnen worden dan nu het geval was.

Dat er binnen één of enkele dagen na het noodweer voldoende redenen waren om zaken af te stemmen en daarvoor een structuur te organiseren, daarover is eigenlijk iedereen het achteraf wel eens. Thema's die daarbij zoal werden genoemd, zijn:

- Het in kaart brengen van de aard, ernst en omvang van de schade en gevolgen van de hagel.
- Een bovengemeentelijke aanpak van asbest, zowel in de stallen en op het land als in de mest).
- Eenduidigheid in de aanpak, waar nu de afzonderlijke gemeenten nu allemaal zelf 'aan het pionieren' waren.
- De aanpak van het hoge water in het gebied en de afstemming met de waterschappen.
- Eensluidende communicatie naar betrokkenen in de verschillende gemeenten. Nu ontvingen inwoners van de ene gemeente in de beginfase meer of andere informatie dan inwoners van een andere gemeente.
- Adviezen en een algemeen handelingsperspectief ten aanzien van wat wel en niet zelf kan worden aangepakt met het oog op de eigen veiligheid.
- Een gezamenlijke belangenbehartiging richting het Rijk onder andere ten aanzien van de toepassing van de Wts.

Verschillende respondenten wezen op het feit dat juist vanwege het ontbreken van GRIP-4 er formeel geen sprake zou zijn van een ramp. De combinatie van de omvang en de aard van de schade alsmede de noodzaak van een gecoördineerde inzet maakte de situatie tot een (potentiële) ramp, waarmee ook de toepassing van de Wts zou zijn gelegitimeerd. Wij zijn het niet eens met deze redenering, maar begrijpen hem wel (zie paragraaf 3.3). De vraag die vervolgens logischerwijs gesteld kan worden is waarom er toen niet is opgeschaald binnen de GRIP-structuur? Wij komen tot de volgende verklaring (zie kader).

Waarom is er na aantal dagen niet alsnog opgeschaald?

De eerste – en belangrijkste – reden waarom niet al na een aantal dagen is opgeschaald, is dat op dat moment (24-26 juni) de belangrijkste betrokkenen niet overtuigd waren van het nut en de noodzaak tot opschaling. De eerste signalen duiden op een zelfredzame en enorm saamhorige gemeenschap, die uitstekend in staat was 'de eigen boontjes te doppen'. Er was afgezien van de forse schade nog weinig zicht op de hierboven genoemde argumenten die vrij eenduidig voor opschaling pleitten. Feitelijk was het gebrek aan inzicht in de ernst, schaal en omvang van de mogelijk te verwachten problemen en de activiteiten die daarvoor dienden te worden ontplooid, het echte probleem. Mede vanwege het ontbreken van goede informatie is de ernst van de situatie en wat er nog op betrokken gemeenten en anderen af zou komen, onderschat. Omdat de bevolkingszorgprocessen werden beschouwd als primair een gemeentelijke aangelegenheid, zijn na die bewuste stormnacht noch van de zijde van de veiligheidsregio noch door anderen (met uitzondering van de ZLTO) activiteiten ontplooid om in breder verband potentiële problemen in kaart te brengen en daarvoor verschillende scenario's te ontwikkelen. Dat er veel te doen was, bleek pas later. Pas na een aantal dagen werd duidelijk dat er niet alleen forse schade was, maar dat er meer aan de hand was: 'alle huizen lagen open; het was een oorlogsgebied'. Daarnaast was er een groot asbestprobleem ontstaan en raakten agrariërs door de schade in financiële problemen.

Ten tweede heeft waarschijnlijk een rol gespeeld dat binnen de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost de GRIP-procedure vooral iets is van de operationele diensten. Als die niet veel met elkaar hoeven af te stemmen, is er ook geen reden om (in een operationeel team) bij elkaar te komen, zo is de heersende gedachte. Opschaling is nodig als er multidisciplinair moet worden

gehandeld. Nu waren van de vier partners alleen de gemeenten in beeld (en geen rood, wit of blauw). Dat 'multi' ook kan betekenen dat afstemming met andersoortige partijen (waterschappen, omgevingsdienst, de NVWA e.a.) nuttig kan zijn, paste niet in de gehanteerde probleemdefinitie. Daarbij speelde ook mee dat noch het bestuur noch de operationele leiding van de veiligheidsregio op dit punt zelf initiërend was. Er is binnen de veiligheidsregio weinig kennis – 'uitstijgende boven de afzonderlijke kleuren' – om met een 'ontkleurde' crisisbril zelfstandig risico's en veiligheidsontwikkelingen in kaart te brengen en deze ten tijde van een incident te monitoren. Het gaat hierbij dus niet over het noodweer an sich maar meer over het mogelijke risico van maatschappelijke ontwrichting. Niet zozeer het incident maar de impact staat dan centraal. Er waren al met al onvoldoende push-factoren om de ontstane situatie en wat men kon verwachten aan de hand van scenario's in kaart te brengen.

Ten slotte hebben allerlei min of meer toevallige factoren bijgedragen aan het feit dat niet werd opgeschaald. De eerste dagen na 23 juni was de Brexit het thema waarover veel werd gesproken, hetgeen ertoe bijdroeg dat in de nationale media de aandacht voor de gebeurtenissen in Zuidoost-Brabant zeer beperkt bleef en daarmee ook de gevolgen van de hagelstorm niet goed duidelijk werden. Het noodweer en de gevolgen ervan leverden weinig dynamisch beeldmateriaal op: geen zwaailichten, geen ambulances, geen gewonden. De volgende dag was het stralend weer en pakten de meeste getroffen en de draad weer op. Daarmee leken de ernst en omvang van de situatie beperkt.

Het derde moment

Het derde moment waarop van opschaling sprake had kunnen zijn, was ruim een week na het noodweer. Verschillende respondenten – onder wie de Commissaris van de Koning – gaven aan dat zij een dag of acht na de extreme hagelstorm bij de bevolking niet alleen een soort van vermoeidheid, maar ook verslagenheid en verlamming zagen. Er rees bij een fors aantal boeren en inwoners een gevoel van onmacht en onzekerheid omdat na ruim een week nog zoveel te doen was en er veel onduidelijkheid was over bijvoorbeeld de aanpak van het asbest en over de financiële afwikkeling. Mensen hadden het gevoel dat 'het Rijk niets deed en gemeenten ook niet goed wisten wat te doen' en dreigden het vertrouwen in de overheid te verliezen. Op vrijdag 1 juli gaf het kabinet aan dat van een rijksbijdrage in de schade middels de Wts geen sprake kon zijn. Tijdens een ingelaste bestuurlijke bijeenkomst op maandag 4 juli, waarbij de vier getroffen gemeenten en personen van betrokken organisaties en diensten aanwezig waren, bleek dat een meer structurele en gezamenlijke aanpak wenselijk was. Alsnog vond er – zij het niet formeel – opschaling plaats en kwam er een projectstructuur tot stand voor de aanpak van 'de nafase'.

Misschien was het wat laat in het proces en zijn er verschillende argumenten te geven waarom eerder opschalen beter zou zijn geweest. Tegelijkertijd geldt natuurlijk ook: beter laat dan nooit. Geen van de direct betrokkenen meende dat het nu 'mosterd na de maaltijd' was. Vrijwel iedereen oordeelde behoorlijk positief over de coördinatie en de aanpak die vanaf 4 juli is uitgerold. Dat gold vooral voor het ambtelijk proces. Over het bestuurlijk overleg werd door sommigen aangegeven dat niet steeds voldoende deskundigheid (over bijvoorbeeld de asbestproblematiek of regelingen voor zonnepanelen) aanwezig was. Ook waren sommige zaken door afzonderlijke gemeenten al in gang gezet, waardoor men aanvankelijk het idee had dat er nauwelijks vooruitgang werd geboekt. Gaandeweg werden de voordelen van een meer geïntegreerde aanpak voor de betrokkenen duidelijker. Er was vooral waardering voor de veiligheidsregio en degenen die daar serieus aan de gang gingen; men sprak met veel lof over de gemeentesecretaris van Valkenswaard, die vanaf het begin feitelijk de coördinatie over de nafase op zich nam en de belangrijkste bevolkingszorgprocessen heeft uitgezet.

3.2 Het verwijderen van asbest: snelheid of zorgvuldigheid?

Wanneer we vernemen dat bij een calamiteit asbest is vrijgekomen, denken we eerder aan een brand dan aan een hagelstorm. Bij een felle brand is immers de kans groot dat er uit asbesthoudende platen kleine deeltjes asbestvezel vrijkomen. De gemeente zal in dat geval een aantal coördinerende maatregelen moeten nemen, zoals het inschakelen van deskundigen, het informeren van omwonenden en het laten saneren van het besmette gebied. In deze casus was het echter geen brand, maar een hagelstorm waardoor een groot aantal daken van al wat oudere schuren en stallen zwaar beschadigd raakten. Het ging bovendien niet alleen om verschillende objecten in het buitengebied, maar ook om schuurtjes en bergingen van woningen in de dorpskernen. Hoe moest met deze plotseling grote hoeveelheid aan asbesthoudend afval worden omgegaan? Was snelheid geboden of moest juist zorgvuldigheid worden betracht?

Al op de avond van de hagelstorm werd duidelijk dat door het noodweer veel schade was aangericht. Niet alleen waren vele tientallen daken van woningen zwaar beschadigd, de enorme hagelstenen hadden ook de daken van een groot aantal tuinschuurtjes en schuren in het buitengebied doorboord. De volgende ochtend ontving de ZLTO verschillende meldingen van verontruste agrariërs die zich geen raad wisten: er stonden koeien in de open lucht, er was kortsluiting in melkinstallaties ontstaan en wat te doen met brokstukken van asbesthoudende dakplaten die in het veevoer en de mestgoten terecht waren gekomen?

Ook bij de getroffen gemeenten drong al snel door dat er als gevolg van de hagelstorm sprake was van een 'groot asbestprobleem'. De naar verhouding kleine gemeenten (met minder dan 20.000 inwoners) kennen een relatief groot buitengebied waar nog veel van de schuren en loodsen asbesthoudende daken hebben. Vanwege de eventuele schadelijke gevolgen van het asbest voor de volksgezondheid, had het opruimen van de asbesthoudende brokstukken hoge prioriteit. In de gemeente Asten startten ambtenaren van het team Handhaving al die vrijdag met een inventarisatie van de schade bij bedrijven.²³ In koppels van twee werd een bezoek afgelegd aan de bedrijven, niet alleen om vast te stellen of asbesthoudende daken beschadigd waren, maar ook om te adviseren hoe het asbesthoudend afval te verwijderen. Op die manier werd getracht te voorkomen dat eigenaren onzorgvuldig met het asbest zouden omgaan, want dan zouden de mogelijke consequenties waarschijnlijk niet meer te overzien zijn. Tijdens de bezoeken bleek de reactie van de ondernemers sterk te verschillen. Terwijl sommigen hard aan de slag waren om puin te ruimen en schade te herstellen, waren anderen nog totaal in shock en niet tot opruimen in staat.

Het handhavingsteam van de gemeente Asten had in totaal twee dagen nodig om de situatie in kaart te brengen. Daaruit werd tegelijk duidelijk hoe de hagelstorm over de gemeente was getrokken. In de verderop gelegen gemeenten had men met soortgelijke problemen van doen. In bijvoorbeeld de gemeenten Heeze-Leende en Someren lagen bij mensen in de tuin (kleine) brokstukken van kapotgeslagen dakplaten van tuinschuurtjes die asbest bevatten. De vraag die hierbij opspeelde was hoe en door wie deze het beste konden worden opgeruimd. Om die reden was bij het overleg op maandag 4 juli – waar tot een gezamenlijke aanpak (stille GRIP-4) van de nafase werd besloten – ook woningcorporatie woCom aanwezig die in het getroffen gebied een groot aantal huurwoningen in beheer heeft. Vervolgens is een aparte projectgroep Asbest samengesteld, bestaande uit medewerkers van de vier gemeenten en vertegenwoordigers van de ZLTO, de provincie Noord-Brabant en instituten met specialistische kennis op het gebied van asbest en daaraan gerelateerde gezondheidsaspecten, zoals de

²³ Het handhavingsteam werd daartoe uitgebreid met medewerkers uit de eigen organisatie.

omgevingsdienst, de arbeidsinspectie en de GGD. Gezamenlijk boog men zich over de vraag hoe het asbest zo snel mogelijk op een veilige manier kon worden opgeruimd. Dat bleek nog geen eenvoudige opgave.

Voor het verwijderen van asbest gelden in Nederland strikte procedures. Particulieren mogen alleen kleine hoeveelheden (tot 35m²) asbesthoudend materiaal zelf verwijderen en in speciale zakken bij de milieustraat aanleveren. Dit dient vooraf bij de gemeente te worden gemeld. Ook moet het onbeschadigd of zogenoemd hechtgebonden materiaal betreffen en daarvan was hier duidelijk geen sprake. Omdat vooral van beschadigd materiaal asbestvezels kunnen vrijkomen, gelden hiervoor weer andere procedures. Om beschadigd (of grotere hoeveelheden dan 35m²) asbesthoudend materiaal te verwijderen, moet bijvoorbeeld eerst een inventarisatie worden opgesteld. Vervolgens kan (c.q. moet) een gecertificeerd bedrijf worden ingeschakeld om het asbest op te ruimen.

Aan deze strikte procedures kleefde in dit geval een aantal bezwaren. Zo bleek het lastig om voor het verwijderen van het asbest dat bij inwoners van de dorpskernen in de tuin lag, een gecertificeerd bedrijf in te schakelen. De meeste waren namelijk al elders (in het buitengebied) aan de slag. Als zou worden gewacht tot een gecertificeerd bedrijf de kleine stukjes asbesthoudend materiaal uit de tuinen zou kunnen komen opruimen, dan was de kans groot dat de asbestdeeltjes zich in de tussentijd al over een groter gebied hadden verspreid. Bovendien moest het gevaar van asbest ook weer niet worden overdreven. Hoewel blootstelling aan asbest zoveel mogelijk moet worden voorkomen, is het gezondheidsrisico voor burgers in de meeste gevallen klein.²⁴ Mede op advies van de GGD werd het daarom inwoners toegestaan om de brokstukjes asbest door middel van 'handpicking' zelf op te ruimen. Via onder meer de websites van de gemeenten werden inwoners geïnformeerd hoe zo zorgvuldig mogelijk tewerk te gaan.

Voor agrariërs en andere ondernemers in het buitengebied was het een ander verhaal. Ten eerste hadden zij te maken met schuren en stallen die hetzij hersteld of (gedeeltelijk) gesloopt moesten worden. Zij dienden zich daarbij te houden aan de geldende voorschriften. Een achterliggende redenatie hiervoor was dat als de handhavende instanties te veel coulance zouden tonen, dit mogelijk een precedentwerking zou hebben en in toekomstige gevallen wel eens minder zorgvuldig met de verwijdering van asbest zou kunnen worden omgegaan. Door de gemeenten werd er wel alles aan gedaan om de ondernemers zo goed en zo snel mogelijk van dienst te zijn. De afgifte van de benodigde vergunningen (voor sloop of asbestverwijdering) kreeg de hoogste prioriteit, zodat de vergunningen binnen enkele uren (in plaats van weken) konden worden verstrekt. Andere, minder urgente, zaken bleven daardoor wat langer liggen. Verder hoefde bij de verwijdering van het asbest geen afscherpende tent te worden opgezet, wat uiteraard tijdsinstaat opleverde. Ook werd toegestaan dat kleine gaten in asbesthoudende platen met porschuim werden gedicht.

Een bijzonder lastig knelpunt was ten slotte dat ook in de mest(kelders) asbest terecht was gekomen. Voor de agrariërs vormde dit een acuut probleem. De mest was namelijk bedoeld om nog in die zomer, voor uiterlijk half september (zijnde het einde van de voorgeschreven uitrijdperiode), over het land te worden uitgereden. Binnen de projectgroep Asbest drongen de handhavingsorganisaties erop aan dat het asbest eerst uit de mest verwijderd moest worden alvorens de mest kon worden uitgereden. Gedurende de zomermaanden is daarom in samenwerking met onder andere de Inspectie SZW en de NVWA een zeef ontwikkeld die asbest uit de mest filtert. Een prototype kwam begin september gereed, maar daarmee voor de meeste getroffen agrariërs te laat. Hoewel de nieuwe methode mogelijk ook in andere

²⁴ Bron: GGD/GHOR Nederland. Standpunten: Asbest. Ontleend aan <http://www.ggdghor.nl/standpunten/asbest/>.

(toekomstige) gevallen nuttig kan zijn, is het niet erg waarschijnlijk dat iedereen op het gereedkomen van de filtermachine heeft gewacht.

De uitzonderlijke situatie die als gevolg van de hagelstorm was ontstaan, maakte afstemming en overleg over het opruimen van asbest noodzakelijk. Aanvankelijk verschilde de berichtgeving van de gemeenten aan hun inwoners over wat wel en niet was toegestaan, maar nadat eenmaal een gezamenlijke projectgroep was opgestart, is hierin eenzelfde lijn aangehouden. De gemeentelijke handhavingsteams en de omgevingsdienst ODBZO stemden hun aanpak op elkaar af, terwijl de projectgroep Communicatie de gemeenten voorzag van een gelijklopende boodschap en vraag- en antwoordlijst. Daarbij werd door gemeenten en handhavende en adviserende instanties de wet- en regelgeving voor asbestsanering zo pragmatisch mogelijk toegepast. Het is ons alleen niet bekend hoe en wanneer precies alle asbest is opgeruimd.²⁵ Duidelijk is wel dat de betrokkenen zich gesteld zagen voor een acuut en bijzonder lastig probleem en er alles aan hebben gedaan om het asbest zo zorgvuldig mogelijk te laten verwijderen. Snelheid werd vooral betracht door 'handpicking' van kleinere afvalresten toe te staan (in plaats van het gehele gebied te laten afzetten) en zo duidelijk mogelijk uit te leggen hoe men te werk moest gaan. Hoe sneller immers asbest verwijderd is, hoe minder risico op verspreiding (of kans dat resten in huis worden 'meegesleept'). Ook de vergunningverlening voor asbestsanering werd met spoed ter hand genomen, maar dat ook mest met asbest vervuild was, bleek een te lastig knelpunt om in korte tijd op in te spelen.

3.3 De Wet tegemoetkoming schade bij rampen: wel of niet van toepassing?

Een thema dat in deze casus een centrale rol heeft gespeeld, betrof het al dan niet van toepassing verklaren van de Wts. Niet alleen in de Brabantse gemeenten, maar ook bij de provincies en in het parlement was er veel aandacht voor dit thema. Onder aanvoering van de ZLTO deden de provincies Noord-Brabant en Limburg en in totaal vijftientig gemeenten een dringend beroep op het kabinet om de Wts van toepassing te verklaren. Uiteindelijk heeft het kabinet dat niet gedaan. De vraag die zich aandient is of de vier betrokken Brabantse gemeenten de juiste strategie hebben gevolgd door in te zetten op de Wts. Omdat dit onderwerp ook in de toekomst nog wel eens een rol kan spelen, gaan we hier in op de argumenten voor en tegen het toepassen van de Wts. Daarbij komt ook de vraag aan de orde of er nu sprake was van een ramp, of dat hiervan sprake zou kunnen zijn geweest, en of dat van betekenis was voor het al dan niet van toepassing verklaren van de Wts.

3.3.1 Was hier sprake van een 'ramp'?

Wil een situatie in aanmerking komen voor de Wts dan moet de situatie voldoen aan een aantal voorwaarden. Ten eerste is de wet specifiek bedoeld voor zoetwateroverstromingen, aardbevingen van een bepaalde kracht en rampen van tenminste een vergelijkbare orde. In het Algemeen Overleg van 7 juli gaf staatssecretaris Van Dam aan waarom het kabinet alleen al

²⁵ Er is veel asbest opgeruimd in de weken na de hagelstorm. De precieze aanpak, omvang en duur van het opruimen viel echter buiten de scope van dit onderzoek.

vanwege deze voorwaarde de Wts niet van toepassing had verklaard.²⁶ Hij zei daarover het volgende:

‘In de Wet tegemoetkoming schade bij rampen is heel helder gedefinieerd wanneer hij kan worden ingezet. De wet kan alleen worden toegepast bij een nationale ramp, waarvan sprake is bij een grootschalige overstroming, een aardbeving of een ramp van soortgelijke omvang die voldoet aan de definitie van artikel 1 van de Wet veiligheidsregio’s. Dat is hier niet het geval. Deze situatie voldoet aan geen van deze drie criteria.’

Volgens het kabinet kon dus geen beroep op de Wts worden gedaan omdat de hagelstorm van 23 juni geen ramp was in de zin van artikel 1 van de Wvr. In het betreffende wetsartikel is de aloude definitie van ramp opgenomen, die enerzijds kenmerken van de gebeurtenis definieert (doden en gewonden, veel schade) en anderzijds een gecoördineerde inzet van diensten veronderstelt. In artikel 1 van de Wvr staat het als volgt omschreven:

‘Een *ramp* is een gebeurtenis waarbij een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en waarbij *een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties* (cursivering auteurs) van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.’

In het verleden is de Wts (die in de praktijk vooral een juridische vangnetregeling is) in een aantal situaties toegepast. Na het extreme noodweer in 1998 in het noorden en later ook westen van ons land en in 2003 bij de kadeverschuiving in Wilnis werd met succes een beroep op de Wts gedaan. Steeds was daarbij het uitzonderlijke karakter van het natuurverschijnsel leidend, maar ook de noodzakelijke gecoördineerde inzet van hulpverleningsdiensten, de dreigende aantasting van materiële belangen en de maatschappelijke ontwrichting in de getroffen gebieden.²⁷ Achteraf kan bij elk van deze situaties, en zeker bij de kadeverschuiving van Wilnis, de vraag worden gesteld of hier nu sprake was van grote economische of maatschappelijke ontwrichting. Er lijkt in het verleden dus nog wel eens soepel met het begrip ‘ramp’ te zijn omgegaan.

In het geval van de hagelstorm hield het kabinet echter voet bij stuk en bleef het, ondanks herhaald aandringen van verschillende partijen, bij zijn standpunt. Toch is daar wel wat tegenin te brengen. De hagelstorm van 23 juni heeft weliswaar niet geleid tot doden of gewonden, hetgeen een wonder mag heten en waarschijnlijk te danken is aan het feit dat de hagelbui pas later op de avond overtrok. Maar in het getroffen gebied zijn zeker materiële belangen geschaad of tenminste bedreigd.

De gecoördineerde inzet van diensten en organisaties kwam alleen pas laat, in tweede instantie, tot stand (zie dilemma 1). Het is wat dat betreft belangrijk hier aan te geven dat de definitie in de Wvr niet alleen spreekt over coördinatie in de acute fase, maar ook in de nafase (gecoördineerde inzet om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken). In deze casus was zeker afstemming en coördinatie nodig om de schadelijke gevolgen – bijvoorbeeld van het vrijgekomen asbest – te beperken.

²⁶ De Wts kan bij Koninklijk Besluit van toepassing worden verklaard. Formeel is de minister van Veiligheid en Justitie daarvoor verantwoordelijk.

²⁷ D.M. Noordzij, Wet tegemoetkoming schade bij rampen. In Muller et al., *Openbare orde en veiligheid* (3^e druk), 2014, p. 838.

Achteraf is door velen, ook in gesprekken met ons, aangegeven dat juist het feit dat de situatie niet direct tot een gecoördineerde inzet heeft geleid, cruciaal is geweest, of tenminste een belangrijke rol heeft gespeeld, in de overweging de Wts niet van toepassing te verklaren. Aan het standpunt van het kabinet lagen echter ook nog andere redenen ten grondslag (zie hierna). Dit betekent dat ook als direct in de avond van 23 juni of enkele dagen daarna zou zijn opgeschaald (naar in dit geval GRIP-4), het nog niet vanzelfsprekend zou zijn dat de Wts van toepassing zou zijn verklaard.

3.3.2 Welke schade zou worden vergoed?

Naast de hierboven genoemde voorwaarde (er moet sprake zijn van een ramp) zijn aan de toepassing van de Wts nog een aantal eisen verbonden. Zo moet er een causale relatie bestaan tussen de geleden schade en de ramp en mag er geen sprake zijn van eigen schuld. Een andere belangrijke voorwaarde is dat alle schade die redelijkerwijs verzekeraar is, uitgesloten is van vergoeding. Juist deze laatste voorwaarde lijkt cruciaal te zijn geweest in de argumentatie om de Wts niet van toepassing te verklaren. In zijn brief van 1 juli aan de Tweede Kamer gaf staatssecretaris Van Dam verschillende argumenten waarom de gebeurtenissen in Zuidoost-Brabant niet onder de Wts vielen. Daarbij werd gewezen op de enkele jaren geleden in overleg met verzekeraars en de LTO ontwikkelde brede weersverzekering.²⁸ Sinds 2010 kunnen ondernemers een tegemoetkoming krijgen voor hun verzekeringspremie van 65 procent. Om deze verzekering te stimuleren stelt het ministerie van Economische Zaken jaarlijks 9 miljoen euro beschikbaar.²⁹

De schade als gevolg van de hagelstorm zou onder deze verzekering vallen. 'Een tegemoetkoming op grond van de Wts in de geleden schade is dan ook door de verzekeraarheid van die schade niet aan de orde', aldus de staatssecretaris.³⁰

Feit is dat de brede weersverzekering in de praktijk nog weinig wordt gebruikt. Maar - en in die zin had staatssecretaris Van Dam natuurlijk formeel gelijk - het was wel mogelijk en daarmee was de schade in principe verzekeraar. Daarnaast kan nog worden opgemerkt dat zeker niet iedereen het op prijs zou hebben gesteld als de Wts was toegepast. Voor al diegenen die wel goed verzekerd waren zou dat immers betekenen dat zij kennelijk voor niets (jaren) premie hadden betaald. De kans dat de brede weersverzekering dan ooit nog succesvol zou zijn, zou daarmee wel heel klein worden. Een eenmalige compensatie door het Rijk begunstigt niet alleen, maar benadeelt net zo goed.

Daarnaast valt onder de brede weersverzekering alleen schade die de land- en tuinbouw geleden heeft; de verzekering is voor andere gedupeerden niet relevant. Het bleek overigens voor betrokken partijen niet eenvoudig inzicht te krijgen in de omvang van de totale schade en in welke mate de verschillende soorten van schade verzekerd waren. Een uitleg van het Verbond van Verzekeraars maakte vooral duidelijk dat er een diversiteit aan polissen bestaat en verzekeraars ook meer of minder coulant kunnen zijn.

²⁸ Na de extreme regen van 1998 heeft toenmalig minister Veerman van Landbouw met de LTO een akkoord gesloten om in te zetten op een brede weersverzekering. De overheid subsidieert de premies daarvoor met ongeveer 9 miljoen euro per jaar. Daarbij heeft de LTO toen aangegeven bij schade als gevolg van weersomstandigheden geen beroep meer te doen op de overheid (Handelingen Tweede Kamer, 2015-2016, 31 710, nr. 63, p. 18).

²⁹ Het is mede daarom interessant te onderzoeken waarom in de praktijk zo weinig van de brede weersverzekering gebruik wordt gemaakt.

³⁰ TK 2015-2016 31 710, nr. 51, p. 3.

De schade in Zuidoost-Brabant

Het zal zeker nog een tijd duren voordat helemaal duidelijk is hoeveel schade met name de land- en tuinbouwsector in Zuidoost-Brabant heeft geleden en welk deel van de schade uiteindelijk door verzekeraars zal worden vergoed. In de media schoten de bedragen al snel omhoog van 100 naar 500 miljoen euro tot zelfs (meer dan) 1 miljard. Het gaat dan niet alleen om de hagelschade en de gevolgen daarvan, maar om de totale schade van het aanhoudende natte weer in Zuidoost-Brabant en Midden-Limburg in de periode voor 23 juni en het noodweer op 23 juni. Volgens het Verbond van Verzekeraars had het extreme noodweer in deze twee regio's geleid tot een schade van minimaal 500 miljoen euro's aan woningen, auto's en (agrarische) bedrijven.

In zijn brief van 1 september 2016 meldde staatssecretaris Van Dam dat niet één financieel gezond bedrijf in geldproblemen was gekomen door de gebeurtenissen.³¹ Wel hadden verschillende (24) bedrijven voor in totaal 391 personen arbeidstijdverkorting aangevraagd. Hiervan waren 17 aanvragen (voor in totaal 232 personen) toegewezen.³²

3.3.3 Inzetten op de Wts?

Was het nu verstandig om te opteren voor de Wts? De langdurige regenperiode in juni 2016 was voor de ZLTO aanleiding geweest de consequenties van de wateroverlast voor de land- en tuinbouwsector nauwlettend in de gaten te houden. Toen daar nog eens de hagelstorm van 23 juni bijkwam, ontstond er een kans om bij het Rijk een beroep op de Wts te doen. De gemeenten en ook de provincies volgden. De brief die op 30 juni 2016 aan premier Rutte (en cc aan verantwoordelijk staatssecretaris Van Dam) werd verstuurd, bevatte een warm pleidooi de situatie in het gebied aan te merken als ramp (art 3 Wts). Daarmee zou de mogelijkheid ontstaan om de onevenredig getroffen agrarische sector in het gebied tegemoet te komen. De voorzitters van de ZLTO en LLTB en de betrokken provinciale en lokale bestuurders ondertekenden de brief. Er was onderling solidariteit om de zwaar getroffen sector vanuit het openbaar bestuur ondersteuning te bieden. Er werd met deze brief richting Den Haag een duidelijk statement afgegeven en een oproep gedaan aandacht te schenken aan deze uitzonderlijke situatie. Hoewel dit belangrijk was, zijn er bij deze strategie ook enkele kanttekeningen te plaatsen.

Ten eerste beperkte het verzoek zich tot de agrarische sector. Daarmee werd de gebeurtenis eenzijdig 'geframed' als een landbouwaangelegenheid. In de daaropvolgende dagen en weken werd steeds duidelijker dat ook anderen (particulieren, maar ook andersoortige bedrijven) met soms aanzienlijke schade te maken hadden. Ook zij zouden gebaat kunnen zijn bij toepassing van de Wts aangezien daarin het begrip gedupeerden ruim is gedefinieerd, maar naar hun situatie leek nauwelijks aandacht uit te gaan.

Ten tweede werd nu (in sneltreinvaart) vol ingezet op toepassing van de Wts, terwijl het misschien beter was geweest als vooraf net iets meer tijd was genomen om na te denken over de in te zetten koers. Vragen die dan overdacht hadden kunnen worden, zijn bijvoorbeeld:

- Moet worden ingezet op zowel de langdurige regenval in de eerste weken van de maand juni en de hagelstorm of is het beter hiertussen onderscheid te maken?
- Wat is de totale omvang van de schade? Als hier een meer gedegen inschatting van was gemaakt, had men kunnen komen tot een beter onderbouwd verzoek.

³¹ Volgens de ZLTO zijn acht bedrijven failliet gegaan en was het voor een aantal andere bedrijven nog onzeker of ze konden voortbestaan.

³² TK 2015-2016, 31 710 nr. 62, p. 2.

- Hoe groot is de kans dat de Wts wordt toegepast en wat zijn – naast de Wts - mogelijke alternatieve opties die wellicht eerder op steun van de regering of Tweede Kamer kunnen rekenen?

Met de strategie die nu werd gevolgd, werd hoop gewekt onder de achterban en was de schok en teleurstelling natuurlijk groot toen duidelijk werd dat het Rijk niet op het verzoek wilde ingaan. Enerzijds kan worden gezegd dat de betrokken lokale en provinciale bestuurders heel erg hun best hebben gedaan om Rijkssteun te genereren, maar anderzijds was er ook wel sprake van enige naïviteit en had een minder vergaande insteek mogelijk meer kans van slagen gehad. Bijvoorbeeld een noodfonds voor 'schrijnende' gevallen of, zoals later in het proces is voorgesteld, een oordeel van een onafhankelijk commissie over de vraag of het billijk zou zijn dat de Wts zou worden toegepast.

3.4 Zelfredzaamheid en bevolkingszorg: welke rol is er voor de veiligheidsregio?

In het rapport 'Bevolkingszorg op orde 2.0' heeft het Veiligheidsberaad enkele jaren geleden een nieuwe visie op bevolkingszorg geformuleerd. Deze visie dient als kader voor wat aan bevolkingszorg zou moeten worden geboden, waarbij ervan wordt uitgegaan dat tijdens en na een ramp of crisis een groot deel van de betrokkenen zelfredzaam is. Hoe de zorg voor diegenen die dat nodig hebben georganiseerd wordt, is aan de gemeenten en de veiligheidsregio. De vraag is: welke rol was er nu in deze casus voor de veiligheidsregio weggelegd? Heeft de veiligheidsregio in de nafase een rol of is dat toch vooral iets voor gemeenten? Voor beantwoording van deze vraag is het logisch zowel te kijken naar wat de vier betrokken gemeenten deden, alsook naar de wijze waarop de veiligheidsregio met deze situatie is omgegaan.

De ochtend na het noodweer werden de gevolgen van de hagelstorm pas goed zichtbaar. De gemeenten pakten hun rol op en zouden ook de dagen erna activiteiten ontplooiën ten behoeve van de getroffen. Er werd – met de ZLTO en de provincie – gepleit voor toepassing van de Wts en inwoners werden voorzien van informatie over hoe het asbest op te ruimen, de schade te verhalen etc. Ook de provincie en het Rijk toonden al snel aandacht voor de gevolgen. Op maandag brachten de commissaris van de Koning en een Gedeputeerde een bezoek aan enkele getroffen bedrijven en op woensdag kwam vanuit het Rijk de Staatssecretaris van Landbouw naar het getroffen gebied. Ondertussen zat de lokale bevolking bepaald niet stil. Met vereende krachten werd veel werk verzet om de problemen de baas te worden.

Tot zover leek eigenlijk alles volgens 'het boekje' te verlopen: inwoners toonden zich zelfredzaam en de gemeenten ondersteunden hen daarbij. Wel betrof het een behoorlijk groot gebied en worstelden vier gemeenten met soortgelijke vragen. Om die reden was het wellicht verstandig als er enige afstemming zou plaatsvinden tussen de gemeenten en andere instellingen die gaandeweg in beeld kwamen, zoals de waterschappen, de omgevingsdienst en de GGD. Lag hier misschien een taak en verantwoordelijkheid voor de veiligheidsregio? In onderstaand kader volgen enkele citaten uit het meest recente beleidsplan van Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost die het kader voor haar optreden weergeven.

Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost als netwerkorganisatie

Bevolkingszorg is een gemeentelijke taak die uitstekend regionaal te organiseren is. De 21 gemeenten hebben dan ook nagenoeg alle bevolkingszorgprocessen regionaal ingevuld. Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost faciliteert de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor bevolkingszorg als collectieve taak. (Beleidsplan 2015-2019, p. 6)

Multidisciplinaire hoofdstructuur

Bevolkingszorg organiseert het gemeentelijk deel van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost sluit hierbij aan en versterkt Bevolkingszorg in Zuidoost-Brabant waar nodig. Dit gebeurt vanuit de opgedragen (collectieve) taakstelling. *Bevolkingszorg op orde 2.0* vormt de basis voor de organisatie van de bevolkingszorgprocessen. (Beleidsplan 2015-2019, p. 10)

Scope crisisorganisatie

Naast de grootschalige incidenten waarbij de veiligheid en gezondheid van burgers in hun fysieke woon- en leefomgeving aan de orde is, worden gemeenten vaker geconfronteerd met crises met een sociaal-maatschappelijke impact. Gemeenten hebben behoefte aan een gestructureerde crisisbeheersing. Uitgangspunt is dat het beheersen van sociaal-maatschappelijke crises niet het domein van Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost is, maar dat de veiligheidsregio een bijdrage kan leveren door het benutten van (onderdelen van) de regionale crisisbeheersingsorganisatie. Dit vraagstuk wordt samen met de gemeenten nader verkend. (Beleidsplan 2015-2019, p. 10)

Nafase

Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost faciliteert de samenwerking met gemeenten in de nafase. De organisatie blijft de benodigde ondersteuning bieden. Dit vraagt bestuurlijke sensitiviteit. De rol van de burgemeester bij de nazorg van incidenten is belangrijk. De evaluatiesystematiek van Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost faciliteert de burgemeester bij de verantwoording naar burger en gemeenteraad. (Beleidsplan 2015-2019, p. 10)

Op de avond van het noodweer heeft de veiligheidsregio, en dan vooral de brandweer, enorm veel werk verzet. De calamiteitencoördinator (CaCo) kreeg die avond een groot aantal meldingen te verwerken. De ambulances stonden paraat, maar hoefden (gelukkig) niet te worden ingezet. Daarna trok de veiligheidsregio zich terug en bleef ze relatief op de achtergrond totdat op 4 juli – tijdens een bestuurlijk overleg met alle betrokkenen – besloten werd dat de veiligheidsregio een coördinerende rol zou gaan vervullen. Vanaf dat moment faciliteerde de veiligheidsregio in het kader van de nafase de samenwerking tussen de gemeenten.

De houding van de veiligheidsregio gedurende de eerste week na de hagelstorm sloot in principe aan bij het uitgangspunt zoals dat is verwoord in het visiedocument *Bevolkingszorg op orde 2.0* – en ook als zodanig in het regionaal beleidsplan is overgenomen – dat burgers primair zelf hun problemen oplossen en de overheid daarbij een rol op de achtergrond heeft. De

relatieve afstand van de veiligheidsregio tot de problemen in de getroffen gemeenten had echter ook van doen met de interpretatie van deze visie. Velen vertalen deze visie op bevolkingszorg als 'de gemeente wacht af en monitort'. Slechts in die gevallen waarin er verminderd zelfredzaam zijn, zou de gemeente een taak hebben. Uit de gesprekken die wij met betrokkenen hebben gevoerd, maken wij op dat er enige onduidelijkheid bestaat over wat bevolkingszorg nu betekent en wie daarvoor aan de lat staat. De beelden en verwachtingen daarover liepen behoorlijk uiteen. In sommige gemeenten leefde echt het idee dat met de komst van de veiligheidsregio de regionale invulling van bevolkingszorg vooral een aangelegenheid van de veiligheidsregio was. Bij sommigen had de gedachte postgevat dat alles rond rampen en crises nu door de veiligheidsregio zou worden opgepakt en de gemeenten in dit soort situaties eigenlijk niet zoveel meer hoeven. De meeste mensen redden zichzelf en als er wat te doen is, komt de veiligheidsregio in beeld. Het feit dat bij de veiligheidsregio er maar enkele medewerkers belast zijn met het proces Bevolkingszorg en dat deze vooral een aanjagende en coördinerende functie tussen gemeenten vervullen, was bij weinigen bekend. Tegelijkertijd leek voor de veiligheidsregio de dag na het noodweer alles erop te wijzen dat de getroffen en de situatie goed oppakten en de gemeenten hen hierbij faciliteerden. Omdat iedereen gewoon zelf trachtte de schade (provisorisch) te herstellen, leek er niet per se een rol voor de veiligheidsregio te zijn weggelegd. Achteraf vonden sommige gemeenten dat de veiligheidsregio al vanaf 23 juni een veel duidelijkere rol richting de gemeenten had kunnen en moeten vervullen, maar omdat niemand daar heel expliciet om vroeg, was de leiding van de veiligheidsregio zich daar niet als zodanig van bewust.

Bij het thema over de opschaling (zie dilemma 1) hebben wij al aangegeven dat de veiligheidsregio feitelijk laat in beeld kwam. Daarmee is niet gezegd dat de taakopvatting die vanaf 4 juli invulling kreeg als mosterd na de maaltijd kwam. Er was ook op dat moment nog het nodige te doen. Tot op zekere hoogte werd ook toen pas echt duidelijk voor welke problemen een oplossing moest worden gezocht. Na de beslissing om georganiseerd vanuit de veiligheidsregio zaken te gaan ondersteunen, is er onder leiding van de coördinerend gemeentesecretaris een heldere en werkbare structuur opgetuigd. Er werden vijf werkgroepen opgestart, bestaande uit medewerkers van de getroffen gemeenten. Per werkgroep werd een gemeentesecretaris aangewezen om de kar te trekken. Daarmee werd bewerkstelligd dat alle vier gemeenten een volwaardig aandeel zouden leveren.

Natuurlijk had de projectstructuur tot gevolg dat sommige gemeenten aanvankelijk de indruk hadden dat zaken weer opnieuw werden gedaan; men was immers zelf al begonnen. Maar gaandeweg kon meer eenduidigheid in procedures en uitvoering worden gerealiseerd. Alle gemeenten plaatsten bijvoorbeeld de berichten die de werkgroep Communicatie had opgesteld (Q&A's, belangrijke informatie) op hun website. De werkgroep Asbest bleek achteraf misschien wel het meest belangrijk, ook omdat de fysieke veiligheidsproblemen beperkt bleken en door de politie in het reguliere proces konden worden opgepakt. Achteraf was er dus weldegelijk een betekenisvolle rol voor de veiligheidsregio weggelegd en bleek de inhoudelijke invulling, de gekozen aanpak en de daarvoor ontwikkelde structuur waardevol.

Het is een eenvoudige conclusie om te stellen dat de veiligheidsregio ook in de nafase een belangrijke bijdrage kan leveren ten behoeve van de coördinatie en afstemming tussen betrokken partijen. Tegelijkertijd vraagt deze rol wel een bepaalde *mindset* die thans zeker nog niet vanzelfsprekend is. De bestuurders en het management van de veiligheidsregio zullen de komende tijd zichzelf de vraag moeten stellen of de veiligheidsregio meer zou kunnen zijn dan sec een regionale brandweer en GHOR.

4 Conclusie en aanbevelingen

4.1 Hoofdconclusies

- Wij zijn met de betrokkenen van mening dat de veiligheidsregio – en degenen die ten behoeve van de veiligheidsregio behulpzaam waren – vanaf 4 juli een belangrijke en nuttige rol hebben gespeeld bij de aanpak en coördinatie van de problemen die het gevolg waren van de hagelstorm van 23 juni 2016.
- Wel menen wij dat de veiligheidsregio al een aantal dagen eerder deze coördinerende en faciliterende rol ten behoeve van de betrokken gemeenten had kunnen oppakken en dat waarschijnlijk daarmee een aantal processen wat sneller en meer afgestemd zou zijn opgestart.
- De hagelstorm leidde tot acute problemen (kapotte daken, lekkages e.d.), maar uiteindelijk waren de meer chronische problemen (verwijdering asbest en grote onzekerheid over de schadeafwikkeling) voor de meeste betrokkenen duidelijk lastiger en nijpender. Het ging van een acute (mini-)ramp (noodweer) naar een meer chronische (mini-) crisis (dreigende maatschappelijke ontwrichting).

4.2 Algemene beschouwing van de situatie

- De gebeurtenis van 23 juni wordt op veel verschillende manieren verwoord: als hagelstorm, supercel, extreem noodweer, hagelramp, hevige wateroverlast en zo meer. Er is opvallend genoeg niet een eensluidende benaming voor deze gebeurtenis gekomen. Het woord hagelstorm past goed bij de situatie, maar meteorologen (van het KNMI) vinden dat begrip eigenlijk niet correct. Toch hanteren wij dit betekenisvolle woord, hoewel bij hagel normaal niet gedacht wordt aan clusterhagel met stenen zo groot als tennisballen.
- Om verschillende redenen is de hagelstorm vrijwel niet los te zien van de eerdere wateroverlast in Brabant en Limburg. Deels was de schade in Zuidoost-Brabant het gevolg van een combinatie van beide weerfenomenen. In de poging de Wts van toepassing te verklaren is vanaf het begin ook op de combinatie van beide situaties ingezet. Deze evaluatie richt zich (overeenkomstig de opdracht) primair op de hagelstorm van 23 juni en de consequenties die deze met zich meebracht.
- Al kort na de hagelstorm gingen 'boeren, burgers en buitenlui' aan de slag om de gevolgen van de 'clusterhagel' te beperken en voor hen zelf en voor anderen zo snel mogelijk weer een leefbare situatie te realiseren. De zelfredzaamheid en burenhulp waren groot. De eerste dagen is door de getroffen en bergende werk verzet om acute problemen te verhelpen.

- Hoewel er sprake was van een kort en hevig noodweer in een relatief klein gebied, betekende dit niet dat het gehele gebied in gelijke mate getroffen was. Er waren 'hotspots' zoals Luyksgestel en daarnaast gebieden waar de schade en omvang veel beperkter was. Ook waren voor de land- en tuinbouw de gevolgen verschillend. De tuinbouw had te maken met vaak volledig vernietigde kassen (maar was goed verzekerd tegen hagelschade) of had vooral problemen door de hevige regenval van de voorafgaande weken. Veetelers daarentegen hadden te kampen met kapotte stallen en asbest in de mest, die daardoor niet kon worden uitgereden.
- De acute hulpverlening vond met name die bewuste avond plaats (verwijderen van takken en bomen, instellen omleidingsroutes, hand-en-span diensten verlenen) op basis van een voorbereide opschaling (scenario noodweer). Daarna hebben de reguliere hulpverleningsdiensten vrijwel geen taken meer in het kader van de hagelstorm verricht.
- De ZLTO ging vrijdag 24 juni – vanwege de vele telefoontjes van leden – aan de slag om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de schade in de landbouwsector. Zij organiseerde nog diezelfde avond een bijeenkomst en onderhield contact met diverse bestuurders, alsook met de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost. De inventarisatie vormde ook de basis voor collectieve belangenbehartiging en de oproep – samen met de gemeentelijke en provinciale bestuurders – aan het kabinet om de Wts van toepassing te verklaren.
- Ook in de zwaarst getroffen gemeenten (Asten, Bergeijk, Heeze-Leende en Someren) werden die vrijdag los van elkaar verschillende initiatieven gestart. In het weekend leken de gemeenten evenwel weinig aan de situatie te doen. Medewerkers van de gemeenten, veelal woonachtig in het getroffen gebied, hadden echter vaak ook zelf (of bij burens of familie) het nodige aan schade te herstellen.
- In de loop van de eerste week werd steeds duidelijker dat de gevolgen van de hagelstorm groter waren dan aanvankelijk gedacht.
 - De omvang van het getroffen gebied was vrij groot en in ten minste vier gemeenten waren de gevolgen van de hagelstorm aanzienlijk.
 - De schade aan woningen, auto's en de land- en tuinbouw was enorm en het herstel ervan zou – mede door de totale omvang – lang gaan duren.
 - Veel boeren en anderen ondervonden problemen als gevolg van het asbest uit kapotte dakplaten (in stallen, veevoer, mest en tuinen)
 - Boeren en anderen hadden van doen met wateroverlast (door de combinatie van de eerdere hevige regenval en deze nieuwe situatie) die de betrokken waterschappen niet zomaar konden 'handelen'
- Toen na een week duidelijk werd dat de Wts niet van toepassing zou worden verklaard sloeg de stemming onder de bevolking om. De 'handen uit de mouwen' mentaliteit ging langzamerhand over in onzekerheid, onrust en meer en meer het gevoel in de steek te zijn gelaten.
 - De aandacht van de landelijke media voor de situatie was relatief gering (de media hadden vooral oog voor de Brexit).
 - De kans dat de rijksoverheid zou bijdragen in de schade (Wts) leek zeer gering en later besloot het kabinet inderdaad de Wts niet van toepassing te verklaren.

- Herstel ging (tergend) langzaam, vanwege een gebrek aan dakpannen, aannemers en uitvoerders om herstelwerkzaamheden (waaronder ook het uitdeuken van auto's) te verrichten.
 - Een groeiend aantal mensen had geen uitzicht op verbetering van de situatie en kon de financiële gevolgen ervan niet meer overzien.
 - Er ontstond grote onzekerheid of en wie uiteindelijk zou opdraaien voor de schade (niet alle schade was verzekerd, de hagelschade was niet in alle polissen gedekt).
 - Er bestond onduidelijkheid hoe het asbestprobleem snel aan te pakken (de mest moest uit de volle mestkelders en voor september worden uitgereden).
- Hoewel de hagelstorm heftig was, hebben zich niet op grote schaal psychosociale problemen voorgedaan. Dit is waarschijnlijk mede te danken aan het feit dat er geen slachtoffers zijn gevallen. Wel leefden velen lange tijd in onzekerheid over het al dan niet vergoed krijgen van de schade en in een aantal gevallen ging het daarbij ook over het voortbestaan van het bedrijf. Aangezien het runnen van een agrarisch bedrijf niet alleen een beroep is, maar ook een manier van leven die niet zomaar elders of op een andere manier kan worden voortgezet, had dit een grote psychosociale impact.
- Omdat de situatie groter was dan gedacht, het herstel op zich liet wachten en sprake was van toenemende ongerustheid en onzekerheid, leidde dit ertoe dat er van verschillende kanten werd aangedrongen op een meer gezamenlijke en gecoördineerde aanpak van de problemen door gemeenten, omgevingsdienst, GGD en anderen.
- De hulpdiensten en ook de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost (als koepelorganisatie) waren sinds 24 juni van het toneel verdwenen. Pas op 4 juli werd aangeboden om vanuit de veiligheidsregio een projectorganisatie op te starten. Vanaf dat moment werd de veiligheidsregio – met een schaduw GRIP-4 – weer operationeel.
- Vanaf 4 juli hebben betrokkenen – vooral ook dankzij de coördinerend gemeentesecretaris van Valkenswaard – in een aantal projectgroepen de situatie goed opgepakt en zijn er op verschillende fronten afspraken gemaakt, kaders uitgezet, communicatieboodschappen uitgedragen en zo verder.
- Daarbij werd duidelijk dat voor het oplossen van bepaalde problemen soms enige souplesse in de toepassing van regels wenselijk is. 'Nood breekt soms wet' bleek in dit geval een passend adagium. Het betrof onder andere:
- het wel of niet uitrijden van de mest die mogelijk besmet was met (wat) asbest;
 - het snel opruimen van grote hoeveelheden asbest (hetgeen normaliter alleen door gecertificeerde bedrijven kan geschieden);
 - het toepassen van de regeling arbeidstijdverkorting en de voorgeschreven 24 weken;
 - het beschikbaar stellen van financiële middelen in het kader van een bestaande regeling om nu (versneld) asbestdaken te vervangen door nieuwe daken met zonnepanelen;
 - het verstrekken van leningen in het kader van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (waar 8% rentepercentage voor moet worden gehanteerd).
 - het (vanuit het Rijk) ondersteunen van diegenen die door de wateroverlast en hagelstorm gedupeerd waren;

- de toepassing van regels omtrent het onderhoud van sloten en vaarten (inclusief 'slootverfraaiing') versus waterberging en –afvoeren;
 - de inundatie (water van onderaf) die niet onder bestaande verzekeringen (ook niet de brede weersverzekering) valt en die met name voor akkerbouwers problemen gaf.
- Vanuit het ministerie van Economische Zaken werd begin juli een landelijke werkgroep Waterschade Zuidoost Nederland in het leven geroepen die tot doel had verschillende van de hierboven genoemde knelpunten te beschouwen en waar mogelijk voorstellen te doen om deze op te lossen.
 - Deze gebeurtenis gaf ten slotte enkele bekende ramppatronen te zien, zoals het ontstaan van geruchten. In België zou de brandweer behulpzaam zijn geweest met het afdekken van kapotte daken en er zouden overheidsgelden beschikbaar zijn gesteld. Echter, in België had de storm slechts enkele huizen geraakt en was het voor de brandweer een kleine moeite om dekzeilen te plaatsen. Van een overheidssubsidie bleek geen sprake. Een ander gerucht was dat een aantal personen de situatie te baat zouden hebben genomen om er hun voordeel mee te doen (bijvoorbeeld dakpannen voor het dubbelde van de prijs verkopen).

4.3 Constateringen ten aanzien van het optreden

- Het zwaartepunt van dit onderzoek (i.c. de gesprekken) richtte zich op de periode vanaf 4 juli. Wij zijn van mening dat het goed is dat begin juli de beslissing is genomen om te komen tot een meer gezamenlijke aanpak van de toen voorliggende problemen en de veiligheidsregio zich daarmee probleemeigenaar maakte. Belangrijke elementen van de gezamenlijke aanpak waren:
 - bredere bestuurlijke afstemming
 - een duidelijke projectstructuur (inclusief verslaglegging, vergader routines e.d.)
 - heldere opzet van de verschillende projecten met afzonderlijke trekkers
 - mooie verdeling van de verantwoordelijkheden over de vier gemeenten
 - een eensluidende boodschap en communicatie naar buiten
 - afstemming over de aanpak van de asbestproblematiek (i.s.m. de omgevingsdienst)
 - aandacht voor eventuele psychosociale gevolgen.
- Met de meeste respondenten zijn ook wij van mening dat het beter was geweest als al één of enkele dagen na 23 juni was opgeschaald naar GRIP-4, zoals dat nu pas op 4 juli geschiedde. De activiteiten die vanuit de gemeenten werden geïnitieerd zouden dan vanaf het begin meer op elkaar zijn afgestemd. Ook zou er dan eerder aandacht zijn geweest voor een gezamenlijke aanpak van enkele lastige problemen, zoals het opruimen van asbest, waarbij ook andere organisaties zoals de omgevingsdienst, GGD en Arbeidsinspectie een rol hadden.
- Er zijn verschillende redenen die bijdragen aan de verklaring waarom niet eerder is opgeschaald:

- Er was onvoldoende (totaal)overzicht van de ernst en omvang van de situatie en er was onvoldoende (gepercipieerde) reden een dergelijk overzicht te maken ('pas bij GRIP-2 is een overdrachtdossier nafase aan de orde').
 - De getroffen en pakten de situatie voortvarend op (en de volgende dag scheen ook het zonnetje weer), waarmee het zicht op achterliggende problemen verdween.
 - De aandacht voor de Brexit was in die dagen erg groot, hetgeen er mede toe leidde dat er weinig landelijke (media)aandacht was voor de situatie in Zuidoost-Brabant.
 - Daarbij speelde mee dat er geen pakkende beelden waren van gewonden, af en aan rijdende zwaailichten of rouwende menigte e.d.
 - De getroffen gemeenten leken het aanvankelijk wel zelf te kunnen en bestuurders gaven wisselende signalen af over de noodzaak tot opschaling.
 - De veiligheidsregio is (operationeel en bestuurlijk) sterk gericht op operationele processen (brandweer, ambulancevervoer) en veel minder op de kennis- en informatiefunctie en crisisbeheersing in brede zin (inclusief de nafase).
 - Ook is de veiligheidsregio veel meer gericht op incident- dan op impactmanagement
 - Omdat de nafase vooral een taak was voor de gemeenten was er sprake van een 'monodisciplinaire' situatie. Er werd niet opgeschaald, 'want opschaling is altijd multidisciplinair'.
 - Daarmee werd een beperkte definitie van multidisciplinair gehanteerd, waarbij alleen gekeken wordt naar de hulpdiensten en gemeenten (rood, wit, blauw en oranje) en niet naar de noodzakelijke samenhang met andere partijen, zoals in dit geval de omgevingsdienst, de waterschappen, de vuilophaaldienst en verder.
 - Er is bij sommigen die 'over opschalen gaan' een grote terughoudendheid om – zeker als de rol voor de brandweer gering is – van de GRIP-structuur gebruik te maken.
 - Sommigen waren (ook achteraf) van mening dat de veiligheidsregio in een dergelijke situatie ('als de autootjes niet meer nodig zijn') geen coördinerende functie heeft.
- Mede doordat er in de eerste dagen geen overlegstructuur was en daarmee ook enige vorm van verslaglegging ontbrak, was het achteraf (ook voor ons) lastig te achterhalen wat zich nu tussen 24 juni en 4 juli heeft afgespeeld rond de discussie om eventueel op te schalen. Wij hebben sterk uiteenlopende verhalen gehoord over personen die wel of juist niet wensten op te schalen naar GRIP-4.
 - Er is vanaf vrijdag 24 juni in het getroffen gebied een forse inspanning gepleegd om de Wts van toepassing te laten verklaren. Gemeenten en provincie volgden daarbij welhaast blindelings de door de ZLTO ingeslagen weg. Zij bekrachtigden daarmee de wens van de landbouwsector en lieten richting Den Haag zien dat het verzoek niet licht moest worden opgevat. Hoewel dat goed te begrijpen is, kan ook de vraag worden gesteld of deze koers nu wel zo verstandig was. Er kleefden in ieder geval ook nadelen aan.
 - De lokale en provinciale overheden hebben weinig eigen analyse gepleegd naar de (on)haalbaarheid van hun poging.
 - De aandacht ging nu vrij eenzijdig uit naar problemen in de land- en tuinbouw.

- De vraag die niet lijkt te zijn gesteld is of een brede aanvraag (wateroverlast en supercel) of een gerichte aanvraag voor de hagelstorm sec (die meer kenmerken vertoonde van een acute ramp en ook meer tot een gecoördineerde inzet na afloop noopte) de grootste kans van slagen had.
 - Er is niet nagedacht om (ook) te opteren voor een alternatief, bijvoorbeeld een noodfonds voor 'schrijnende gevallen'. Toen duidelijk werd dat de kans van slagen op toepassing van de Wts uiterst gering was, bleef een deel van de bestuurders toch vasthouden aan de ingezette koers.
 - Mede door dit echec zijn er door de gezamenlijke bestuurders weinig acties meer ondernomen om anderszins (met andere opties) te lobbyen richting Den Haag.
 - Toen duidelijk werd dat rijkssteun achterwege bleef, ontstond grote onzekerheid bij een deel van de bevolking.
- De timing van deze calamiteit kwam erg ongelegen vanwege de vakantieperiode die aanstaande was. Dat heeft invloed gehad op de aansturing, prioritering en verder.
 - Wij constateren dat er gedurende het gehele proces relatief weinig acties zijn ondernomen om een overall beeld te krijgen van de situatie, zowel wat betreft de omvang van de schade (voor particulieren, ondernemers en publieke instellingen), alsook de daaraan gerelateerde problematiek, opties en scenario's.
 - Wij begrijpen de redenering van het kabinet om in dit geval de Wts niet van toepassing te verklaren. Er waren immers mogelijkheden de schade af te dekken c.q. (deels) te verzekeren. Het zou ook tegenover diegenen die wel goed verzekerd waren behoorlijk oneerlijk zijn geweest. Wij delen echter niet de mening van het kabinet dat deze gebeurtenis (per definitie) niet onder artikel 1 van de Wvr zou vallen. Uiteindelijk bepalen lokale bestuurders of van (nood)bevoegdheden gebruikgemaakt moet worden. Op zich had GRIP-4 in deze situatie niet misstaan en was er voor de nafase zonder meer coördinatie nodig.
 - Over de vraag of en in welke mate de overheid nu in deze situatie in staat was soepel met regels, wetten en voorschriften om te gaan wordt verschillend gedacht. Verwant daaraan is ook de vraag of de landelijke werkgroep nu succesvol is geweest. De Staatssecretaris van Economische Zaken gaf in de Kamer omstandig aan welke successen er waren geboekt. Op lokaal niveau was er achteraf veel meer scepsis.
 - Hoewel binnen de Rijksoverheid en de landelijke politiek de nodige inspanning is verricht in het kader van deze gebeurtenis, overheerst in Zuidoost-Brabant het gevoel dat Den Haag ver weg was en er te weinig medeleven en empathie is getoond.
 - De intergemeentelijke projectaanpak bood structuur en heeft goed gewerkt.
 - Voor een aantal betrokkenen in de projectorganisatie bleken eerdere ervaringen met crisissituaties (brand bij Tamoil, tornado in Heusden) een waardevolle les.

4.4 Aanbevelingen

- De bestuurders en operationeel verantwoordelijken van de veiligheidsregio Brabant-Zuidoost moeten met elkaar de discussie aangaan welke taken en rollen zij wensen en verwachten van hun veiligheidsregio (en wat zij daarvoor over hebben). De keuze die daarbij voorligt, is die tussen de huidige (minimale) variant of een variant waarin de veiligheidsregio meer proactief opereert, een grotere rol speelt op het brede terrein van crisisbeheersing en een stevige kennis- en informatiefunctie vervult. Gezien de maatschappelijke ontwikkelingen en de grote verwevenheid tussen verschillende soorten van bedreigingen en crises zouden wij voor een verbreding pleiten.
- De veiligheidsregio dient meer aandacht te schenken aan de mogelijke impact van een gebeurtenis. Zeker na een gebeurtenis met een omvang als deze dient er door de meldkamer (of ander onderdeel van de veiligheidsregio) binnen enkele uren een goede rapportage te worden gemaakt die aanleiding is voor een overleg over de vraag: wat nu?
- Hoewel in deze situatie sprake was van een grote mate van (zelf)redzaamheid en burenhulp (wat vrij typerend lijkt voor delen van deze regio) mag dat voor de lokale overheden en de veiligheidsregio geen reden zijn te veronderstellen dat alles wel 'op zijn pootjes terecht zal komen'. Alertheid en goede monitoring blijven nodig.
- Binnen de veiligheidsregio zou het veiligheidsbureau een meer stevige rol kunnen vervullen door niet alleen in de voorbereiding op, maar ook ten tijde van daadwerkelijke gebeurtenissen, invulling te geven aan de signalerende functie, het impactmanagement en het aanspreken en betrekken van brede netwerken.
- Bij rampen en (mini-)crises waarbij voor verschillende gemeenten een duidelijke rol is weggelegd (en bevolkingszorg dus een centraal thema is) kan een projectstructuur waarbij een gemeentesecretaris de leiding heeft, een goede aanpak opleveren. De gemeentesecretaris fungeert dan als bruggenhoofd tussen de veiligheidsregio en de betrokken gemeenten.
- Denken in scenario's is een veel gehanteerde methode ten tijde van (dreigende) rampspoed en crises en kan ook zeker na een gebeurtenis met een omvang als deze worden toegepast. Daarbij dient niet alleen naar de directe effecten van de gebeurtenis te worden gekeken, maar ook naar de mogelijk bredere implicaties. Daarbij gaat het dan bijvoorbeeld om vragen als: wat staat ons de komende dagen te wachten; hoe monitoren wij de situatie; in hoeverre is er (meer) coördinatie gewenst e.d. Deze rol dient meer expliciet ontwikkeld te worden.
- Beter een keer te vroeg, te veel of te lang opgeschaald dan een keer te laat, te weinig of te kort is ons adagium. GRIP is primair het instrument voor multidisciplinaire afstemming tussen de operationele diensten. Tegelijkertijd gaat de betekenis van de GRIP-structuur verder. Het gaat meer in het algemeen om het snel betrekken van alle relevante partners, de regelmaat in het (geagendeerde) overleg, goede verslaglegging, netcentrisch werken en geformaliseerd informatiemanagement. Juist deze waarden kunnen soms – waar op zich weinig noodzaak is tot operationele afstemming – reden zijn toch op te schalen en in formele of informele zin de GRIP-structuur te hanteren.

- Over het verwijderen van asbest dat als gevolg van een calamiteit is vrijgekomen wordt in Nederland nog wel eens te zenuwachtig gedaan; er lijkt soms wel sprake van een asbestspsychose. Van belang is goed voor ogen te houden dat schadelijke effecten alleen te verwachten zijn bij langdurige blootstelling. Bij een eenmalig incident is het vooral zaak de verwijdering van asbest zo snel mogelijk te laten plaatsvinden.
- Er zou – door alle veiligheidsregio's gezamenlijk, de VNG en het Rijk – eens moeten worden nagedacht over de sterke koppeling die thans wordt gelegd tussen artikel 1 van de Wvr en toepassing van de Wts. Enerzijds mag natuurlijk opschaling naar GRIP-3 of GRIP-4 niet zijn ingegeven door strategische overwegingen (een grotere kans om onder de Wts te vallen). Anderzijds kan het ook niet zo zijn dat achteraf juist het feit dat geen opschaling heeft plaatsgevonden (terwijl de situatie zich daartoe best had geleend) als argument wordt gebruikt om de Wts niet van toepassing te verklaren. Een meer responsieve toepassing (naar de geest) van de wet lijkt hier op zijn plaats.

Bijlage 1 Respondentenlijst

Mw. D. Aarts	Medewerker Bureau Bevolkingszorg, Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost
Dhr. M. van Aken	Sectormanager Ambulancezorg, Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost
Mw. I. Arts	Calamiteitencoördinator Meldkamer, Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost
Mw. E. Blanksma	Burgemeester gemeente Helmond (telefonisch)
Dhr. J. Bleumer	Afdelingshoofd GHOR-Bevolkingszorg, Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost
Dhr. C. van den Boer	Projectleider, provincie Noord-Brabant
Dhr. R. Brons	Directeur, Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost
Dhr. W. van de Donk	Commissaris van de Koning provincie Noord-Brabant
Mw. M. van Dijk	Gz-psycholoog, GGD Brabant-Zuidoost
Dhr. R. van Eijck	Gemeentesecretaris, gemeente Valkenswaard
Dhr. K. van Heesbeen	Manager, ZLTO
Dhr. B. van Houts	Ambtenaar rampenbestrijding, gemeente Someren en gemeente Asten
Mw. P. Hurkmans	Gemeentesecretaris, gemeente Heeze-Leende
Dhr. R. Kruyt	Beleidsadviseur Schade, Verbond van Verzekeraars
Dhr. M. Kuijken	Wethouder (1 ^e locoburgemeester) gemeente Bergeijk
Mw. S. Kuijken	Junior communicatieadviseur, gemeente Bergeijk
Dhr. G. Laeven	Afdelingshoofd Maatschappelijke Ontwikkeling, gemeente Someren
Dhr. P. Lamers	Sectormanager (plv. DPG), GGD Brabant-Zuidoost
Dhr. J. Leijten	Afdelingsmanager, Omgevingsdienst Zuidoost Brabant
Mw. E. Lemkes-Straver	Algemeen directeur, ZLTO
Dhr. T. de Kok	Gemeentesecretaris, gemeente Someren
Dhr. D. Peute	Medewerker Bureau Bevolkingszorg, Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost
Dhr. H. Rooijmans	Ambtenaar rampenbestrijding, gemeente Bergeijk
Dhr. F. Sluijters	Senior ambtenaar Handhaving, toezicht en leefbaarheid, gemeente Asten
Dhr. F. Soeteman	Manager Schadeverzekeringen, Verbond van Verzekeraars
Mw. A. Spierings	Gedeputeerde provincie Noord-Brabant
Dhr. A. Veltman	Burgemeester gemeente Someren
Dhr. W. Verberkt	Gemeentesecretaris, gemeente Asten
Dhr. P. Verhoeven	Burgemeester gemeente Heeze-Leende
Dhr. H. Vos	Burgemeester gemeente Asten
Dhr. W. Wouters	Gemeentesecretaris, gemeente Bergeijk

