

Lessen uit crises en mini-crisis 2013



Lectoraat Crisisbeheersing

Redactie
Menno van Duin
Vina Wijkhuijs

Lessen uit crises en mini-crisis 2013

Publicaties in de onderzoekreeks Politieacademie bij Boom Lemma uitgevers:

- Otto Adang, Wim van Oorschot & Sander Bolster (2011). *De politieaanpak van voetbalwedstrijden in Nederland. Ervaringen van peer review evaluatieteams.*
- Cees Sprenger & Eefje Teeuwisse (2011). *Slim vakmanschap. Onderzoek rond het versterken van vakmanschap binnen de politie.*
- E.J. van der Torre, P.J. Gieling, M.C. Dozy, F.C. van Leeuwen & W. Hamoen (2011). *Veilig politiewerk. De basispolitie over geweldgebruik.*
- H. Solлие & N. Kop (2012). *Joint Investigation Teams. Lessons learned.*
- G. Meershoek (2012). *Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol.*
- Menno van Duin, Pieter Tops, Vina Wijkhuijs, Otto Adang & Nicolien Kop (2012). *Lessen in crisisbeheersing. Dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn.*
- Nicolien Kop (2012). *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing. Vijf strategische implicaties.*
- Nicolien Kop, Ronald van der Wal & Gerard Snel (2012). *Opsporing belicht. Over strategieën in de opsporingspraktijk.*
- Toine Spapens (2012). *De complexiteit van milieucriminaliteit. De aard van het misdrijf, de opsporing en de samenwerkingsrelaties.*
- Balthazar Beke, Henk Ferwerda, Edward van der Torre & Eric Bervoets (2012). *Jeugdgroepen en Geweld: van signalering naar aanpak.*
- Henk Solлие, Vina Wijkhuijs, Walter Hilhorst, Ronald van der Wal & Nicolien Kop (2013). *Aanpak multi-problematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond. Een kennisfundament voor professionals.*
- Cees Sprenger & Hans Regterschot (2013). *Plankzaken opgeruimd. Een beweging van onderop.*
- Guus Meershoek & Bob Hoogenboom (2013). *De draagbare Van Reenen. Piet van Reenen over politie en geweldsbeheersing.*
- Menno van Duin, Vina Wijkhuijs & Wouter Jong (red.) (2013). *Lessen uit crises en mini-crises 2012.*
- Toine Spapens, Monique Bruinsma, Lonneke van Hout & Jessica de Jong (2013). *Vuile olie. Onrechtmatig verwerken en mengen van olieproducten als vormen van milieucriminaliteit.*
- Pieter Tops, Cees Sprenger en Nicolien Kop (red.) (2013). *Kennis in de frontlijn. Ervaringen met praktijkonderzoek in de politie.*
- E.J. van der Torre, M. Gieling en M.Y. Bruinsma (2014). *Bedreigen en intimideren van OM- en politiemedewerkers. Een onderzoek naar frequentie, aard, gevolgen en aanpak.*
- Mariëlle den Hengst, Ben Rovers en Hans Regterschot (2014). *Intelligence bij evenementen. Een inventarisatie van risicomanagementpraktijken bij de politie.*
- Mariëlle den Hengst & Michiel In 't Veld (2014). *Brieven voor en door basisteams. Een onderzoek naar verbeteringen in de overdracht van briefingsinformatie.*
- Otto Adang (red.) (2014). *Politie evenementen. Feiten, ervaringen en goede werkwijzen.*
- Menno van Duin & Vina Wijkhuijs (red.) (2014). *Lessen uit crises en mini-crises 2013.*

Lessen uit crises en mini-crisis 2013

Redactie

Menno van Duin

Vina Wijkhuijs

Boom Lemma uitgevers

Den Haag

2014

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2014 Politieacademie | Boom Lemma uitgevers

ISBN 978-94-6236-491-2

ISBN 978-94-6274-169-0 (e-book)

NUR 741

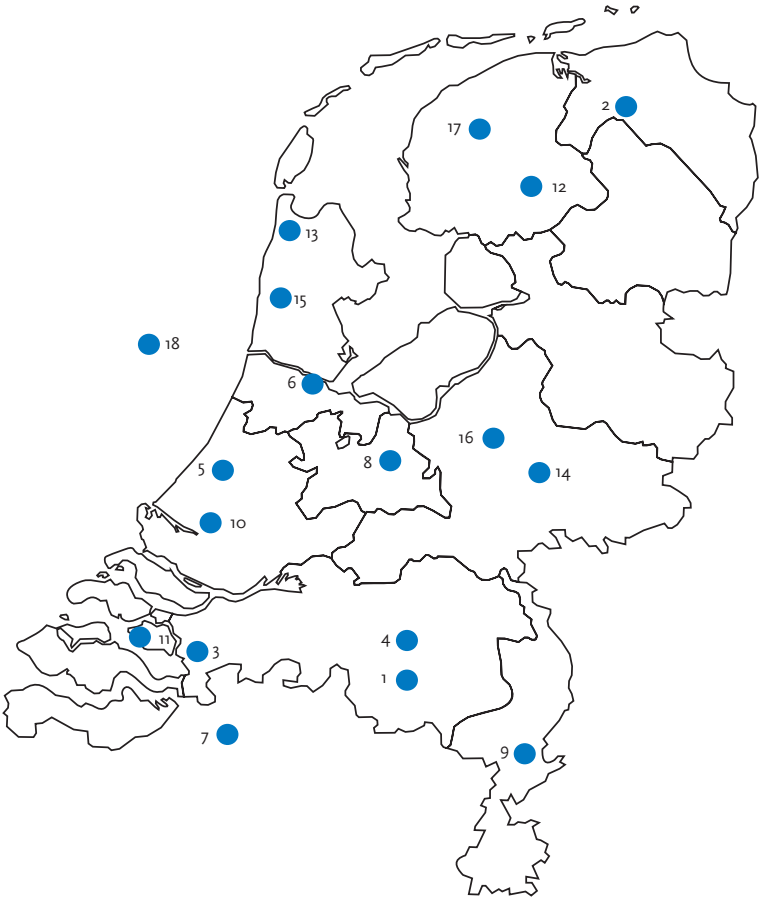
www.boomlemma.nl

Inhoud

	Wat kunnen we leren van de casus uit 2013?	9
	<i>Menno van Duin, Vina Wijkhuijs</i>	
1	De kopschoppers van Eindhoven	43
	<i>Vina Wijkhuijs, Arnout de Vries</i>	
2	Aardgasbevingen in Groningen	59
	<i>Menno van Duin, Vina Wijkhuijs</i>	
3	Brand in monument De Draak te Bergen op Zoom	77
	<i>René Hagen</i>	
4	Dumping van xtc-afval in Veghel	91
	<i>Jaco Bruekers, Frank Cools</i>	
5	Dreiging van een <i>school shooting</i> in Leiden	101
	<i>Menno van Duin, Annet Ponjee</i>	
6	Troonswisseling: veilig door feest	115
	<i>Maureen Sarucco</i>	
7	Trein- en giframp in het Belgische Wetteren	133
	<i>Angélique de Regt, Hans Zuidijk</i>	
8	De vermissing van de broertjes Ruben en Julian	153
	<i>Wouter Jong, Michel Dückers, Jorien Holsappel</i>	
9	Roermond in turbulente tijden: de kwesties Van Rey en Offermanns	169
	<i>Pieter Tops</i>	

10	Voor crisismanagement geslaagd: examenfraude in Rotterdam	187
	<i>Claire Bakker, Arjen Boin, Werner Overdijk</i>	
11	Mazelenepidemie in de bijbelstreek	203
	<i>Martina Duyvis, Vina Wijkhuijs</i>	
12	Dodelijk ongeval in mestsilo te Makkinga	223
	<i>Edith Leentvaar, Menno van Duin</i>	
13	Duizend bommen en granaten: ontruiming van een woning in Den Helder	237
	<i>Carla Broers, Dennis Overgaauw</i>	
14	Deventer dilemma's: vermeende aanwezigheid van pedofielen leidt tot hetze	249
	<i>Renate den Elzen, Dick van Gooswilligen</i>	
15	Tuitjenhorn: alleen maar verliezers	263
	<i>Menno van Duin, Joost Bierens</i>	
16	Mosterdgas in Ede	283
	<i>Menno van Duin, Vina Wijkhuijs</i>	
17	Brand in Leeuwarden: het kwartier van De Kelders	299
	<i>Wendy Kiel, Ed Oomes</i>	
18	De najaarsstorm van 28 oktober 2013	319
	<i>Vina Wijkhuijs, Yvonne Sprick, Menno van Duin</i>	
	Literatuur	337
	Over de auteurs	343

Locaties incidenten



Wat kunnen we leren van de casus uit 2013?

Menno van Duin, Vina Wijkhuijs

Inleiding

Deze publicatie is de tweede in de reeks *Lessen uit crises en mini-crisis*. In deze bundel worden – als vervolg op de twintig casus uit 2012 – achttien bijzondere gebeurtenissen uit het jaar 2013 beschreven en beschouwd. Sommigen zullen zich misschien afvragen: Waarom een tweede editie – was met de casus uit 2012 al niet alles gezegd? Ook bij ons is die vraag opgekomen en wij kwamen tot de conclusie dat een vervolg om verschillende redenen waardevol is.

Na het verschijnen van de eerste bundel hebben wij vele positieve reacties ontvangen, wat voor ons op zich een stimulans was om op de ingeslagen weg verder te gaan. Uit de reacties sprak waardering voor de wijze waarop een inkijk wordt gegeven in een brede verzameling van uiteenlopende gebeurtenissen die zich in ons land hebben voorgedaan. Het zijn gebeurtenissen die (ook deze keer) elk hun interessante *eigen*-aardigheden hebben, bijvoorbeeld in de aanloop, het thema dat ze aansnijden, de betrokken partijen et cetera. De casus bieden daarnaast als verzameling de mogelijkheid een *overall* beeld te schetsen. Deze opzet maakt de reeks, en zo ook deze bundel, vrij uniek.

In de eerste bundel hebben wij vooral de rol van de burgemeester belicht en, zij het in mindere mate, die van de politie en het Openbaar Ministerie (OM). Met deze bundel hopen wij meer recht te doen aan de rol van andere bij de crisisbeheersing betrokken partijen en richten we de aandacht ook op de brandweer, de geneeskundige diensten, de rol van burgers en inspecties. De achterliggende vraag waar elk hoofdstuk op in gaat is: welk dilemma diende zich aan voor de partijen die bij de crisisbeheersing betrokken waren en wat kan daarvan worden geleerd? Aan de hand van deze vraag worden verschillende thema's aangesneden, zoals burgerparticipatie en (zelf)redzaamheid, maatschappelijke en politieke onrust, *crowd control*, publieke gezondheid, milieuproblemen,

nazorg en (uiteraard) de rol van de sociale media. Deze bundel behandelt daarmee thema's die voor een deel ook in de vorige editie aan bod kwamen en een aantal 'nieuwe' thema's. Omdat enkele thema's uit de vorige editie terugkomen, kunnen ontwikkelingen door de jaren heen zichtbaar worden gemaakt. In de algehele beschouwing, die verderop in dit hoofdstuk volgt, wordt hier op ingegaan.

Een publicatie over verschillende incidenten uit een bepaald jaar is natuurlijk ook te beschouwen als een 'jaarboek' van onze hedendaagse geschiedenis, dat tevens een indruk geeft van de stand van zaken van de crisisbeheersing in Nederland. Daarmee vormt deze publicatie een aanvulling op de *Staat van de Rampenbestrijding* die eens een de twee à drie jaar door de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) wordt opgesteld.¹ Voor haar beeldvorming maakt de Inspectie VenJ weinig gebruik van praktijkvoorbeelden zoals die in deze publicatie zijn opgenomen, of er moet sprake zijn geweest van opschaling naar GRIP-3 of GRIP-4. Een incident hoeft echter niet per se tot opschaling (naar een hoger GRIP-niveau) te hebben geleid om te tonen hoe in de praktijk zaken verlopen. Leerzame casus zijn bijvoorbeeld ook de dreiging van een *school shooting* in Leiden (geen GRIP); de brand in hotel De Draak (GRIP-1) en de brand in de binnenstad van Leeuwarden (GRIP-2). Door ook deze, en daarnaast andersoortige crisissituaties (zoals de examenfraude in Rotterdam, de vermissing van de broertjes Ruben en Julian en de aardgasbevingen in Groningen) te beschouwen, vergroot de bundel onze kennis over de praktijk van de crisisbeheersing in ons land. Welke verstoringen doen zich voor en hoe wordt daarop gereageerd? In elk hoofdstuk wordt beschreven hoe de autoriteiten en/of de hulpverleningsdiensten met de situatie zijn omgegaan en wordt vervolgens stilgestaan bij de vraag wat uit de casus kan worden geleerd.

Analyse van dilemma's

Deze publicatie gaat zoals gezegd over dilemma's in de crisisbeheersing. Het doen van dilemma-gericht onderzoek verschilt op een aantal punten van andere typen (evaluatie)onderzoek. Ten eerste wordt het optreden van betrokkenen niet primair of alleen aan de hand van

1 De meest recente versie van de *Staat van de rampenbestrijding* dateert van mei 2013 en besloeg de periode 2010-2012.

regelgeving beoordeeld. Ook eerdere ervaringen (in Nederland of elders) en/of bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek worden in de analyse meegenomen. Ten tweede geven de conclusies geen één op één antwoord op de vraag of men 'goed' of 'fout' heeft opgetreden. Het resultaat van dilemma-gericht onderzoek is veeleer dat suggesties worden gedaan waar in een toekomstig, soortgelijk geval rekening mee te houden.

Crises en mini-crises

De gebeurtenissen waar in deze reeks de aandacht naar uitgaat, definiëren wij als 'crises en mini-crises'. Het kunnen (in principe) in omvang grote calamiteiten zijn, maar echte rampen doen zich in ons land gelukkig niet vaak voor. De consequentie hiervan is uiteraard wel dat de mogelijkheid om van dit soort situaties te leren, beperkt is. Van de in omvang kleinere gebeurtenissen die zich in ons land met enige regelmaat voordoen, kan echter evengoed worden geleerd, zo zal hopelijk ook uit deze publicatie blijken. Ook in die situaties doen zich namelijk processen voor die zich bij 'echte' rampen en crises doen gelden, maar dan alleen in sterkere mate aan de orde zijn, zoals ontreding onder de bevolking, informatiebehoefte, afstemming en verder. De in omvang kleinere gebeurtenissen verschillen met name van rampen en crises in het volgende:

Rampen en crises hebben altijd een *fysiek* en een *sociaal* aspect. Er is sprake van een groot aantal slachtoffers en/of omvangrijke materiele schade waardoor de maatschappij (gedeeltelijk) ontwricht is geraakt. Bij de in omvang kleinere gebeurtenissen, de 'mini-crises', is van een dergelijke fysieke component nauwelijks sprake. Een mini-crisis kan zich voordoen ook zonder dat sprake is van dodelijke slachtoffers of materiele schade is geleden. Net als 'echte' rampen en crises gaan echter ook mini-crises gepaard met maatschappelijke reuring. Vaak spelen de (sociale) media daarbij een rol, maar een kleine gebeurtenis kan ook zonder grote inmenging van de media een buitengewone maatschappelijke impact hebben en daarmee een mini-crisis zijn. Mini-crises zijn ook niet aan een bepaald GRIP-niveau gebonden; ze zijn er eenvoudig gezegd in verschillende soorten en maten. Een dodelijk ongeval in een mestsilo (GRIP-1) kan net zo goed een mini-crisis zijn als een mosterdgas-incident (GRIP-3). De kern is dat sommige mini-crises op de keper beschouwd beperkt in omvang zijn – er kunnen zeker verschillende

gebeurtenissen worden genoemd die in omvang beduidend groter waren – maar desondanks de aandacht vragen van de autoriteiten en/of hulpverleningsdiensten vanwege de meer dan gemiddelde impact van de gebeurtenis op de lokale (en soms zelfs gehele) samenleving. Cruciaal voor mini-crisis is dus dat ze een zekere impact hadden op een sociale gemeenschap.

De casus van 2013

De casus die in deze bundel zijn opgenomen zijn maar een selectie van de gebeurtenissen die zich het afgelopen jaar hebben voorgedaan. 2013 was het jaar van de witte rook bij het Vaticaan en van het overlijden van Mandela (5 december) en prins Friso (12 augustus) na maanden coma. Het was ook het Nederland-Ruslandjaar dat zo hoopvol begon, maar gaandeweg met Dolmatov (de geweigerde asielzoeker die in een Nederlandse cel overleed) en de toestanden rond diplomaat Borodin (de man die zijn kinderen sloeg) behoorlijk ontspoorde. De Nederlandse Spoorwegen hadden het Fyra-debacle; Nederland leerde het woord DDoS-aanval. Buiten de landsgrenzen waren er stormen op de Filipijnen, honderden omgekomen bootvluchtelingen bij Lampedusa en de gifgasaanval van Assad op zijn eigen bevolking. Er zijn zeker nog evenzovele voorvallen te noemen waar dit ‘jaarboek van (mini-)crisis’ niet op ingaat. In 2013 speelde bijvoorbeeld ook het paardenvleesschandaal, de niet onopgemerkt gebleven terugkeer van een pedoseksueel in Veenendaal, een gijzeldrama in Reuver en de rellen na de streekderby Fortuna Sittard-MVV; en zo zijn meer voorbeelden te geven. Wij hebben uiteindelijk, in afstemming met de auteurs, een selectie moeten maken, waarbij een diversiteit aan casus is nagestreefd. Een reeks als deze, met casus uit een bepaald jaar, trekt daarbij natuurlijk wel een fictieve grens (van 1 januari tot 31 december). Bij sommige casus ligt de aanleiding echter al in de periode voor 1 januari 2013 en geregeld loopt de afwikkeling na 31 december nog door. Crisis en zelfs mini-crisis kunnen nu eenmaal lange schaduwen trekken. Casus die zowel een lange aanloop hadden en in 2013 nog zeker niet waren afgerond, zijn bijvoorbeeld de (dreigende) aardgasbevingen in Groningen en de kwestie rond de VVD-politicus Van Rey. De reden om deze en een aantal andere casus die na 2013 nog doorspeelden al in deze publicatie op te

nemen, is het momentum: in 2013 deed zich een opmerkelijke ontwikkeling voor waardoor de autoriteiten zich voor een dilemma gesteld zagen. De casus die in deze bundel zijn opgenomen lichten we hier kort toe.

Branden

De bundel bevat ten eerste een aantal hoofdstukken over branden. In februari 2013 deed zich een grote brand voor in hotel De Draak aan de Grote Markt in Bergen op Zoom; een brand die menigeen waarschijnlijk al vergeten is. Het was ook geen uitzonderlijke brand in termen van maatschappelijke impact; niemand raakte gewond. Toch wordt aan deze brand aandacht besteed en wel omdat de casus ons met de neus op de feiten drukt. Het hotel, het oudste van Nederland, is vanwege zijn cultuur-historische waarde een Rijksmonument dat – zoals een groot deel van ons cultureel erfgoed – bovengemiddelde brandrisico's kent. Vaak maken wij ons daar pas als het kalf verdrongen is druk om; wanneer een monument verloren is gegaan. In het hoofdstuk 'Brand in monument De Draak' wordt ingegaan op dilemma's rond de brandveiligheid van monumenten. Het hoofdstuk geeft lessen wat (brand)preventief, maar ook preparatief en repressief kan worden gedaan om ons cultureel erfgoed zo goed mogelijk te beschermen.

Een andere grote brand deed zich voor op 19 oktober aan De Kelders, een straat met waardevolle oude panden in de binnenstad van Leeuwarden. Bij deze brand kwam één man om het leven. Hoewel dat betreurenswaardig, maar op zichzelf niet uitzonderlijk is (er komen in Nederland jaarlijks zo'n 60 tot 70 personen om bij brand), was het bijzondere van deze brand dat de brandweer – in casu de meldkamer – nog gedurende zo'n 15 minuten met deze man contact had; bij het redden ook dicht bij hem in de buurt kwam, maar uiteindelijk er net niet in slaagde hem te redden. Een tweede onderscheidend element was dat na de brand een spontane hulpactie (o85helpt) van de grond kwam voor de mensen die een nieuw onderkomen zochten, omdat hun woning door de brand volledig was verwoest. De auteurs introduceren aan de hand van deze elementen een integraal incidentmanagement-model, waarin behalve de reguliere incidentbestrijding ook het impactgebied en de nafase (zogenoeten 'long tail') onderscheiden worden om de beeldvorming over een incident en de eventuele gevolgen daarvan in kaart te brengen. Het hoofdstuk was al geschreven voordat in juli

2014 het rapport van de Inspectie VenJ over de brand in Leeuwarden uitkwam. De inspectie is positief over de bestrijding van de brand en de hulpverlening, maar constateert dat het gebouw op geen enkele wijze voldeed aan de brandveiligheidseisen. Daarmee vertonen de branden in de binnenstad van Bergen op Zoom en Leeuwarden grote overeenkomsten. Als een dergelijk oud gebouw brandt, is er geen redding aan. In de Leerarena over Leeuwarden staat het klip en klaar: ‘een brand in een oude binnenstad is voorspelbaar onvoorspelbaar, baseer hier je tactiek op’ (IFV, 2014, p. 10). Gemeenten zullen eigenaren van dergelijke panden meer moeten aanspreken op hun verantwoordelijkheden daaromtrent (Inspectie VenJ, 2014b).

Gevaarlijke stoffen

Ook bij het ongeval met een goederentrein op 4 mei 2013 vlakbij het Belgische plaatsje Wetteren ontstond een enorme brand, maar in de kern gaat deze casus over gevaarlijke stoffen. Hoewel het ongeval net buiten de Nederlandse grens plaatsvond, hield het in zeker zin ook met ons land verband. De trein was namelijk op weg van Zwijndrecht naar Terneuzen, een route die voor een gedeelte over Belgisch spoor werd afgelegd. Doordat de trein het zeer giftige acrylnitril vervoerde, vergde het ongeval niet alleen het nodige van de brandweer, maar ook van de gemeente en burgers. Bewoners van Wetteren werden na het treinongeval geadviseerd ‘ramen en deuren te sluiten’, maar moesten uiteindelijk tot twee keer toe worden geëvacueerd omdat giftige acrylnitrildampen via de riolering hun woning in konden komen. Bij ontbreken van enige andere openbare evaluatie, biedt dit hoofdstuk waardevolle informatie over hoe de Belgische autoriteiten en hulpdiensten dit complexe incident hebben aangepakt. Interessant is bijvoorbeeld te zien dat de brandweer al vanaf het eerste uur deskundigheid op het gebied van gevaarlijke stoffen van het bedrijf BASF erbij haalde.

Het dodelijke ongeval op 19 juni 2013 in een mestsilo te Makkinga had eveneens met gevaarlijke stoffen van doen. Door giftige mestgassen die vrij kunnen komen bij het reinigen van een mestopslag, kwamen in Makkinga drie personen om het leven. Omdat dergelijke ongevallen zich vaker voordoen, deed de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) aan de brancheorganisatie het advies de gevaren van mestgassen regelmatig onder de aandacht van de beroepsgroep te brengen. Het hoofdstuk gaat daarom niet alleen in op de vraag welke lessen

uit het ongeval te trekken zijn, maar ook hoe deze zijn over te dragen. Daarnaast beschrijft het hoofdstuk hoe de gemeente heeft getracht een balans te vinden tussen betrokkenheid en veerkracht.

Op 18 oktober 2013 moesten bewoners van een appartementencomplex in Ede worden geëvacueerd, omdat na het overlijden van een scheikundeleraar was gebleken dat in diens woning/kelderbox gevaarlijke stoffen lagen opgeslagen, waaronder mosterdgas. Het leek wel een aflevering van *Breaking Bad* in Ede. Omdat enerzijds de ruiming van de stoffen zorgvuldig diende plaats te vinden, terwijl men anderzijds wenste te voorkomen dat informatie over aanwezigheid van mosterdgas zou uitlekken en tot maatschappelijke onrust zou leiden, vond de planning van de evacuatie onder 'hoogspanning' plaats. Ook moest lang worden gewacht op de komst van de rechter-commissaris. Vooral bij het verhaal over dat gegeven wordt in het hoofdstuk langer stilgestaan.

Er werd het afgelopen jaar vaker vanwege gevaarlijke stoffen een woning ontruimd waarvoor omwonenden moesten worden geëvacueerd. Was in Ede 'mosterdgas' het thema, in Den Helder ging het om een huis van een verwarde vrouw dat vol lag met 'duizend bommen en granaten'. Toen de gemeente na een melding van de brandweer de bouwkundige staat van het pand wilde inspecteren, kon men nog niet bevroeden dat er in de onbeschrijfelijke hoeveelheid spullen en puinhoop zoveel potentieel gevaarlijke zaken zouden worden aangetroffen. Uiteindelijk was men een kleine week bezig met het detecteren van gevaarlijke stoffen, het leeghalen van de woning en onschadelijk maken van explosieven. De discrepantie tussen het objectieve en het subjectieve risico bleek daarbij groot. Terwijl mensen veelal risico's overschatten, werd in dit geval het subjectieve risico juist lager ingeschat. Omwonenden, en zelfs diegenen die belast waren met de werkzaamheden, vroegen zich af waar al die veiligheidsmaatregelen voor nodig waren.

Ook in Veghel deed zich in 2013 een situatie voor waarbij sprake was van gevaarlijke stoffen die moesten worden afgevoerd. Hoewel Veghel voor sommigen onlosmakelijk verbonden is met de grote Marsfabriek, blijken in Veghel en omgeving ook drugs te worden geproduceerd. De laatste tijd verschijnen daarover geregeld berichten: er gaan in Noord-Brabant jaarlijks miljarden om in de drugsindustrie. Een gevolg daarvan is onder meer dat met enige regelmaat drugsafval wordt aangetroffen, vooral in (Brabantse) natuurgebieden. In 2013 werd de

gemeente Veghel voor het eerst met enkele tientallen vaten xtc-afval geconfronteerd. Het hoofdstuk beschrijft hoe hier na de vondst mee is omgegaan en geeft de verantwoordelijkheidsverdeling weer: wie neemt het voortouw? Hoeveel snelheid is hierbij geboden en wie draait uiteindelijk op voor de kosten in een situatie waarbij de veroorzaker onvindbaar blijft?

Opsporing

Een derde thema waar een aantal hoofdstukken onder kan worden geschaard, is opsporing. Zo dreigde in april 2013 in Leiden een *school shooting*, dat werd tenminste vermoed naar aanleiding van een bericht op sociale media. De Zwitserse politie had in de nacht van zaterdag op zondag 21 april de Nederlandse politie geattendeerd op een bericht op het online forum 4Chan. In allerijl werd getracht het IP-adres en zo de zender te achterhalen, zodat de ernst van de dreiging zou kunnen worden ingeschat. Omdat dit niet snel genoeg lukte, werd besloten dat de scholen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs die maandag dicht zouden blijven. Een 'duivels dilemma' noemde burgemeester Lenferink deze beslissing. Niets doen en dan toch een schutter krijgen, of wel wat doen en dan mogelijk voor niets. Maandagochtend was vrijwel iedereen op de hoogte, maar gaandeweg bleek, dat door de noodzakelijke snelheid van de beslissing, een aantal neveneffecten onvoldoende was doordacht. Ouders vroegen zich af of het voor hun kind(eren) wel veilig was naar school te gaan, ook al was die school niet gesloten (dependance in Oegstgeest; basisschool vlak naast middelbare school). Toch hadden de meeste Leidenaren begrip voor de situatie.

In twee andere hoofdstukken staat meer specifiek burgerhulp bij de opsporing centraal. Bij 'de kopschoppers' van Eindhoven gaat het om een ernstige mishandeling die plaatsvond in januari 2013 plaatsvond in Eindhoven. Omdat elk spoor van de daders ontbrak, ging het OM akkoord met het uitzenden van camerabeelden die van het incident waren vastgelegd. Hoewel dit geen ongebruikelijke praktijk is, ging in dit geval het filmpje op sociale media een eigen leven leiden. Er ontstond welhaast een heksenjacht naar de daders. Centraal in dit hoofdstuk staat het dilemma hoe burgers bij de opsporing te (blijven) betrekken en te voorkomen dat opsporingsberichtgeving leidt tot maatschappelijke onrust.

De vermissing van de broertjes Ruben en Julian heeft de gemeenten in Nederland het afgelopen jaar misschien wel het meest beziggehouden. Het noemen van de twee namen is voor velen al genoeg om bij deze casus een beeld te hebben: een bericht op Facebook, massale zoektochten in het bos, lange onzekerheid en een triest einde. Nooit eerder brachten acties die via sociale media werden opgezet zoveel mensen tegelijkertijd op de been. De casus toont de rol die de sociale media in dit soort zaken kunnen vervullen. Het enorme aanbod van burgerhulp stelde niettemin de politie voor de vraag hoe deze in goede banen te leiden. Burgerhulp is mooi, maar vergt wel het nodige.

Crowd control

In het hoofdstuk 'Troonswisseling: veilig door feest' wordt een inkijkje gegeven in de voorbereiding van een groot evenement en de dilemma's die zich daarbij voordeden. Hoewel de gebeurtenis zonder noemenswaardige incidenten is verlopen, kan ook zeker daarvan worden geleerd. De troonswisseling was het media-event van 2013 en vergde een inzet van alleen al zo'n 10.000 politiemensen. Wij prijzen ons gelukkig dat één van de meest ervaren crisismanagers die ons land de afgelopen decennia heeft gekend, op een mooie en tegelijk persoonlijke wijze verslag doet van de voorbereidingen en de dag zelf.

Maatschappelijke onrust

Natuurlijk speelt maatschappelijke onrust bij veel casus een rol. In het hoofdstuk 'Deventer dilemma's' gaat het specifiek over dit thema. De vereniging voor pedofilie Martijn, die sinds april 2014 na een uitspraak van de Hoge Raad in Nederland is verboden, kreeg de laatste jaren veel media-aandacht. Leden ervan, waaronder de ex-voorzitter, waren met enige regelmaat op televisie en daardoor vrij bekend geworden. Wanneer deze voorzitter en een vriend eind augustus 2013 in Deventer worden gesignaleerd, ontstaat het gerucht dat hij zich in deze stad zou willen vestigen. Er volgen kleine en steeds grotere protestacties, aangezwengeld door berichten op sociale media. De casus is daarmee bij uitstek een voorbeeld van de meer bedreigende en ook lastige kant van deze media, ook omdat het tegengeluid van politie en gemeente (eveneens via sociale media verspreid) niet werd gehoord. Het hoofdstuk gaat in op de mogelijkheden en beperkingen om maatschappelijk onrust rond (de terugkeer van) zedendelinquenten tegen te gaan.

Maatschappelijke onrust is ook een kernthema in Groningen. Hoewel zich daar al jarenlang aard(gas)bevingen voordoen, werd Groningen – maar misschien nog wel meer de rest van Nederland – pas goed wakker geschud door de beving bij Huizinge in 2012 en de onderzoeken die daarop volgden. De beving was de aanleiding voor een reeks onderzoeken, die verschillende vragen beantwoordden, maar ook nog veel ongewis lieten. Juist die onzekerheid en de fluctuatie in aandacht voor de risico's maken de situatie lastig. Voor de burgers, maar evenzo veel voor de overheden, ook omdat de jaarlijkse aardgasproductie niet te versmaden is.

Extreem weer

Het KNMI voorspelt dat we in de toekomst vaker met extreem weer te maken zullen krijgen.² Het wordt warmer en regent minder frequent, maar als het regent dan ook stevig, met hagel en harde windstoten. In 2013 hadden we verschillende keren te maken met een hevige storm. De eerste en grootste was op 28 oktober. Deze trok van zuid naar noord, leidde tot drie doden en heel veel werk voor de brandweer en andere hulpdiensten. In het hoofdstuk over deze najaarsstorm wordt een vergelijking gemaakt met een storm uit 1990 die indertijd vrij uitvoerig is onderzocht. Terwijl veelal verondersteld wordt dat in een steeds complexere samenleving steeds grotere verstoringen te verwachten zijn – de zogenoemde kwetsbaarheidsparadox – worden in dit hoofdstuk tegenovergestelde ontwikkelingen zichtbaar.

Gezondheidszorg

In deze bundel wordt ook expliciet aandacht besteed aan casus die te typeren zijn als mini-crisis binnen de gezondheidszorg. Tijdens de mazelenepidemie die van mei 2013 tot maart 2014 duurde, hebben ten minste 2640 personen (voornamelijk kinderen) mazelen opgelopen en is een 17-jarig meisje als gevolg van de ziekte overleden. Hoewel mazelen eenvoudig door inenting te voorkomen is, bestaan in reformato- rische en antroposofische kringen hiertegen bezwaren. Dit betekent dat bij een uitbraak zij een grote kans lopen besmet te raken en vervolgens

2 Zie KNMI (2014, 26 mei). Nieuwsoverzicht: Meer extreme buien door opwarming. Op 1 juli 2014 ontleend aan http://www.knmi.nl/cms/content/119655/meer_extreme_buien_door_opwarming.

een bron van besmetting voor andere niet-gevaccineerden (onder wie baby's jonger dan veertien maanden) kunnen zijn. Vanwege de ernst van de complicaties die als gevolg van de ziekte kunnen optreden, kan bij een mazelenepidemie (op lokaal niveau) maatschappelijke onrust ontstaan en wordt wel gepleit voor een algemene vaccinatieplicht. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is hoe de gezondheidsdiensten en het RIVM binnen deze constellatie tijdens de mazelenepidemie hebben geopereerd.

Een merkwaardige zaak betreft vervolgens die rond de huisarts uit Tuitjenhorn. Wanneer een ernstig zieke patiënt overlijdt, nadat de huisarts hem een extreem hoge dosis morfine heeft toegediend, ontstaan verschillende interpretaties van de situatie. De huisarts heeft de verdenking op zich van onbehoorlijk handelen, maar gaandeweg rijzen meer en meer vragen over het optreden van met name de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en het OM. Het bestaan van twee tegenstrijdige beelden over wat precies heeft plaatsgevonden en binnen welke context, vormt in deze casus het dilemma. Een in 2015 te verschijnen rapport van een onafhankelijke evaluatiecommissie zal mogelijk meer licht werpen op de daadwerkelijke gang van zaken.

Institutionele crisis

Ten slotte wordt in deze bundel ook aandacht besteed aan zogenoemde institutionele crises of, beter gezegd, casus waarin daarvan bijna sprake was. Bij institutionele crises draait het om een overheidsinstantie of beleidssector die door bepaalde ontwikkelingen in haar omgeving onder druk komt te staan. In extreme situaties kan een institutionele crisis leiden tot het aftreden van de verantwoordelijk bestuurder (bijvoorbeeld minister of staatssecretaris), maar ook tot beleidshervormingen. In het verleden hebben zich institutionele crises voorgedaan op bijvoorbeeld het terrein van de opsporing (IRT-affaire) en het asielbeleid, en ook de meer recente financiële crisis kan als institutionele crisis worden beschouwd. De casus in deze bundel waren minder dramatisch, maar tonen desalniettemin enkele interessante dilemma's. Tijdens de examenperiode van mei 2013 was sprake van examenfraude. Velen van ons herinneren zich (ook na jaren nog) hoeveel belang aan hun eindexamen werd gehecht. Daar moest hard voor geleerd worden en het behalen ervan gold (en geldt nog steeds) als een prestatie van formaat. Deze prestatie komt echter in een ander daglicht te staan als

sprake blijkt van fraude. Het maatschappelijk vertrouwen in het onderwijs, een van de oude fundamenten van onze samenleving, is er niet bij gebaat als mensen een diploma krijgen zonder echt aan de vereisten te hebben voldaan. Doordat na de ontdekking dat er op de Rotterdamse scholengemeenschap Ibn Ghaldoun examens waren gestolen adequaat is opgetreden door het ministerie van Onderwijs en de verantwoordelijk staatssecretaris, kon een institutionele crisis voorkomen worden. De auteurs gaan de genomen stappen systematisch langs, waarbij zij zes verschillende crisistaken belichten.

Daarnaast wordt in 'Roermond in turbulente tijden' aan de hand van een in opspraak geraakte politicus (Van Rey) en bestuurder (burgemeester Offermanns) het spanningsveld tussen het strafrecht en de politiek zichtbaar gemaakt. Vragen rond de integriteit van publieke figuren gaan per definitie gepaard met dilemma's en de casus is in feite exemplarisch voor andere situaties van 'vallende' politici en semi-publieke gezagsdragers. Alleen al in 2013 waren er naast Van Rey en Offermanns enkele andere wethouders en bestuurders (van ziekenhuizen en woningbouwcorporaties) die de aandacht op zich gevestigd zagen. In gevallen waar daar aanleiding voor lijkt te bestaan, botsen de tijdframes van instituten (OM en politiek). De turbulentie die daardoor ontstaat, kan tot verrassende uitkomsten leiden. Bij de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2014 behaalde Van Rey met zijn nieuw opgerichte Liberale Volkspartij Roermond een grote verkiezingsoverwinning.

Rode draden uit de casus

Complexiteit van (mini-)crises

Op het eerste gezicht lijken (mini-)crises vaak overzichtelijk, maar als dieper op de kwestie wordt ingegaan, blijken sommige (mini-)crises feitelijk zo gecompliceerd, dat het nauwelijks meer mogelijk is deze eenvoudig en eenduidig weer te geven. Niet alleen zijn er vaak vele partijen bij betrokken die elk hun eigen beleving en interpretatie van de situatie hebben. Ook de aard van de problemen, de rol van de betrokken actoren en de veranderingen en ontwikkelingen in de tijd maken transparantie en eenduidige communicatie over de casus soms lastig. De complexiteit van (mini-)crises volgt uit de volgende thema's.

Wat en van wie is het probleem?

Een vast thema bij crises en mini-crisis betreft de definiëring van het probleem en de vraag wiens probleem het primair is. In de praktijk blijken vaak verschillende beelden te bestaan over het probleem dat aangepakt en gemanaged moet worden, en zien wij geregeld in de loop van de tijd een verschuiving van het probleem optreden.

Het probleem dat in de casus over Van Rey en Offermanns centraal staat, was in feite een toevallige 'bijvangst'. De politicus werd getapt vanwege zijn vermeende nauwe banden met een lokale projectontwikkelaar en vervolgens stuitte men op een telefoongesprek met Offermanns over de burgemeestersbenoeming in Roermond. Bij de vermissing van de broertjes Ruben en Julian was de vermissing zelf natuurlijk het primaire probleem, maar de politie kreeg er met de massale zoektochten wel een probleem bij. Burgerhulp en redzaamheid geven een andere dynamiek aan een dergelijke casus. De dynamiek in Wetteren, waar eerst vooral de aandacht naar de brandbestrijding uitging, volgde uit problemen bij de afvoer van het bluswater. Niet de brandbestrijdingsstrategie was langer het probleem, maar de coördinatie van de evacuatie(s) en de uitvoering van een bevolkingsonderzoek.

Bij de andere milieu-incidenten (Veghel, Den Helder en Ede) was steeds de vraag wie belast moest worden met de ruiming of het opruimen van de gevaarlijke stoffen en hoe acuut dat diende te geschieden. Dat laatste had met name te maken met de inschatting van het gevaar. Moest het xtc-afval nog diezelfde avond uit het bos worden verwijderd (Veghel) en waarom kon niet tot de volgende dag worden gewacht met het weghalen van de chemicaliën en het mosterdgas (Ede)? Was er in Den Helder daadwerkelijk zo'n groot risico dat dergelijke veiligheidsmaatregelen rechtvaardigde? In Den Helder en Ede, alsook in enkele andere gevallen (bijvoorbeeld de dreigende *school shooting* in Leiden) speelde daarbij de vraag wat nu het kernprobleem was: het beheersen van maatschappelijke onrust (primair des burgemeesters) of het strafrechtelijk belang?

Vragen over de risico-inschatting – hoe erg is het of hoe erg kan het worden – vormen ook de kern in Groningen en in zekere zin ook Tuitjenhorn. Hoe reëel is nu een aardbeving met grote(re) fysieke en dus ook maatschappelijke effecten? Zullen huizen bezwijken en kunnen er doden vallen? Na het verschijnen van het rapport van het Staatstoezicht op de Mijnen werd die kans opeens groter geacht. In de

casus Tuitjenhorn speelt de vraag hoe het handelen van de huisarts moet worden beoordeeld. Was hier sprake van een eenmalige misstap of bestond er kans op herhaling?

Er bestaat natuurlijk een directe relatie tussen de ‘wat’- en de ‘wie’-vraag. Als het probleem meer maatschappelijk wordt gekleurd, neemt vaak de rol van de gemeente (c.q. de burgemeester) toe. Als het risico groter wordt ingeschat, zal dienovereenkomstig gehandeld moeten worden. Logischerwijs zal een incident waarbij meerdere facetten en problemen spelen ook door meerdere actoren moeten worden aangepakt. Afstemming en coördinatie worden juist dan belangrijk. Vaak wordt afstemming primair operationeel ingevuld, terwijl veelal de meer bestuurlijke en strategische afstemming (bijvoorbeeld tussen strafrecht en openbare orde) veel belangrijker is.

Onvoorzienbare factoren

Veel bestuurskundigen zijn bekend met het boek *Implementation* van Pressman en Wildavsky (1984). Simpelweg komt hun verhaal erop neer dat wij veel aandacht hebben voor beleid en (politieke) beslissingen, maar dat feitelijk vaak de uitvoering van beleid minstens zo belangrijk is en vaak veronachtzaamd wordt. Mooie beslissingen en vergezichten worden in de uitvoering opeens veel minder poëtisch. Diegenen die bij de besluitvorming aan het kortste eind trokken, weten geregeld nog veel van hun niet ingeloste wensen recht te zetten als het beleid tot uitvoering komt. Er dient, zo is de boodschap, veel meer aandacht uit te gaan naar de (on)mogelijkheden van de uitvoering van beleid.

Ook bij crisismanagement is vaak de focus gericht op beslissingen. Wie heeft de beslissing genomen? Is daarbij voldoende snelheid betracht en daadkracht getoond? Welke achterliggende overwegingen zijn meegenomen, en kunnen betrokkenen zich vinden in de beslissing? Dat zijn zo de vragen waar in evaluaties de aandacht naar uitgaat. Menigeen kent wat dat betreft de rampenstafoefening waar binnen vijf minuten de noodzakelijke bijstand is geregeld, de ME over een half uur al kan worden ingezet, de betrokken partijen uitgaan van een gedeeld beeld van de werkelijkheid en er nooit een relevante actor vergeten wordt. Hoe grillig en soms weerbarstig blijkt echter keer op keer de praktijk. Bij veel casus uit 2013 zien wij dat terugkomen. Wie had

bijvoorbeeld vooraf kunnen bedenken dat in Wetteren, in het hoger gelegen gebied dan het rampterrein, acrylnitril in de riolering terecht zou komen? Wie had bevroed dat de beslissing om in Leiden (alleen) middelbare scholen te sluiten zoveel vragen zou oproepen? En waarom duurde in Ede de ruiming van de chemische stoffen zoveel langer dan gepland? Niemand had gedacht dat na de troonswisseling de nieuwe koning Willem-Alexander tijdens de Koningsvaart van de boot zou afstappen om zich op het Java-eiland aan het Nederlandse publiek te presenteren.

Toevallige factoren verklaren bij verschillende casus in belangrijke mate de loop der gebeurtenissen; soms zit het mee en soms zit het tegen. Het is vrijwel ondoenlijk vooraf deze scenario's allemaal te bedenken en met alle eventualiteiten van de uitvoering rekening te houden. De weerbarstige werkelijkheid wordt pas zichtbaar in de uitvoering.

Vertrouwen en de kern van de zaak

Sommige van de casus raken de kern van een beleidsterrein. Het zijn crises waarbij enkele van de kernwaarden of uitgangspunten van het systeem onder druk komen te staan. Dat is te zien bij de examenfraude en crises rond personen als Van Rey en de huisarts uit Tuitjenhorn, maar ook bij zoiets als de mazelenepidemie en de aardgasbevingen in Groningen. We moeten erop kunnen vertrouwen dat een diploma alleen kan worden behaald als aan de daarvoor gestelde eisen is voldaan; dat degenen die publieke functies vervullen integer zullen handelen. De gezondheidszorg, en daarmee huisartsen, specialisten en anderen, horen zieken beter te maken en, in die gevallen waarin dat uiteindelijk echt niet meer lukt, op een goede manier richting de dood te begeleiden. Het vertrouwen in ons – internationaal beschouwd – hoge niveau van gezondheidszorg wordt ook geschaad als blijkt dat niet vanzelfsprekend iedereen tegen bepaalde ziekten als mazelen is ingeënt en men onverwacht met de gevolgen van een mazelenuitbraak wordt geconfronteerd. Evenzo gaan we ervan uit dat bij de winning van aardgas (en bijvoorbeeld ook kernenergie) de risico's deugdelijk zijn afgewogen en de overheid ons tegen mogelijke risico's afdoende beschermt. Als dit, zoals in Groningen, opeens niet het geval blijkt, schaadt dat het vertrouwen in 'onze' overheid.

Elkaar versterkende effecten: het belang van de 'impact'

Bij het managen van (mini-)crises spelen veel zaken een rol. In het navolgende komen thema's aan de orde als het groeiende belang dat gehecht wordt aan redzaamheid; de mediatisering en de snelle opkomst van sociale media; het feit dat er steeds vaker vele organisaties en instanties betrokken zijn en er niet zomaar eentje de 'baas' is; de wijze van aansturing van al deze organisaties en processen en het daarbij behorende informatiemanagement. Vanzelfsprekend gaat dat over veel meer dan het snel inkloppen van informatie in LCMS of netcentrisch werken. Het gaat er ook en vooral om of organisaties elkaar kennen; elkaar weten te vinden en elkaars bevoegdheden en verantwoordelijkheden overzien. Het wordt door alle voortschrijdende ontwikkelingen op het gebied van informatievergaring en –deling tegelijkertijd zowel gemakkelijker als moeilijker het in deze situaties goed te doen. Alle mogelijkheden waarover wij thans beschikken op het gebied van informatie maken veel meer mogelijk dan voorheen. Een knelpunt daarbij is en blijft de factor tijd. Bepaalde dilemma's (openheid versus geslotenheid; afwachten of handelen; anticipatie of veerkracht) zullen niet zomaar verdwijnen. Duidelijk is dat het managen van (mini-)crises steeds meer op verschillende niveaus dient te geschieden. Daarbij gaat het al lang niet meer alleen om het klassieke onderscheid tussen operationeel en bestuurlijk (of tussen GRIP-2 en GRIP-3). Het gaat veel meer om onderscheidingen als feiten en beeldvorming; handelen en communiceren; online en offline. Of, zoals Kiel en Oomes het in hun hoofdstuk over de brand in Leeuwarden schetsen, om een onderscheid tussen enerzijds het bron- en effectgebied en anderzijds het impactgebied. De betekenis (impact) van een gebeurtenis wordt door factoren die wij hierna de revue laten passeren bepaald.

Terwijl de ongevallen en incidenten van alle tijden zijn en hulpverleners al vele decennia met deze gebeurtenissen te maken hebben, verandert er door al deze ontwikkelingen het nodige. Een brandweercommandant verwoordde het scherp: vroeger was je eerst en vooral bezig met het blussen van een brand; nu ben je steeds meer bezig met 'al dat gedoe'. Geruchten via de sociale media; andere organisaties met afwijkende belangen; acterende en zelfredzame omstanders en ga zo maar door. Het moderne impactmanagement vraagt andere kwaliteiten dan het klassieke incidentmanagement. Hulpverleners en zeker hun leidinggevendenden worden met heel andere issues en thema's dan

voorheen geconfronteerd. De dreiging ging vroeger alleen over de rook en de uitbreidingsmogelijkheden van het vuur; over de relschoppers en hun agressieve gedrag. Nu gaat het over beelden die worden opgenomen en het afbreukrisico; de bestuurder en de fronsende wenkbrauwen; de uitgesproken verwachtingen dat de brandweer (met gevaar voor eigen leven) de brand wel eventjes zal blussen; de politie de verdachte(n) snel op het spoor is. Wij zien dat het bij veel van de casus draait om het managen van de impact en de daarbij behorende verwachtingen; veel meer dan om het managen van de gebeurtenis sec.

Zoals ook uit de casus van 2012 naar voren kwam, houdt de impact van een mini-crisis lang niet altijd verband met het aantal doden en gewonden. De impact van bijvoorbeeld de najaarsstorm van 28 oktober 2013 (als gevolg waarvan drie personen zijn overleden en velen gewond raakten) was in vergelijking met andere casus gering. Toen eenmaal de storm was gaan liggen, ging menigeen weer over tot de orde van de dag. Velen zullen bovendien de storm niet vanwege het aantal slachtoffers herinneren, maar eerder vanwege de ondervonden overlast en schade of misschien die vrije dag van school. Niet naar school hoeven had in Leiden een heel andere betekenis. De dreiging van een *school shooting* had, zeker voor de Leidse bevolking, een veel grotere impact, al bleek achteraf (gelukkig) sprake van 'loos alarm' en zijn er in deze casus geen slachtoffers gevallen. De casus waarin van dodelijke slachtoffers sprake was, zijn in onderstaande tabel opgenomen.

Tabel 1.1 Casus met dodelijke slachtoffers

Casus	Aantal doden ³
Brand in Leeuwarden	1
Mazelenepidemie	1
Trein- en giframp Wetteren	1
Tuitjenhorn	2
Najaarsstorm 28 oktober 2013	3
Ongeval mestsilo Makkinga	3
Vermissing broertjes Ruben en Julian	3

3 Hieronder zijn inbegrepen de patiënt en de huisarts uit Tuitjenhorn en de vader van de broertjes Ruben en Julian.

Burgerhulp, (zelf)redzaamheid en de overheid

Een thema dat in verschillende casus naar voren komt is burgerhulpverlening en zelfredzaamheid; tezamen goed te labelen als redzaamheid. Dit heeft betrekking op het verschijnsel dat mensen in bijzondere situaties in belangrijke mate in staat zijn zichzelf en degenen die hen nabij zijn (familie, vrienden, buren) uit de situatie te redden of te helpen. In april 2014 besteedde het Rode Kruis een groot congres aan dit fenomeen onder de wervende titel: *power to the people*. Het thema is recentelijk zo populair geworden, dat bij menigeen de gedachte heeft postgevat dat het ook een verschijnsel van de laatste jaren is. Dat is echter geenszins het geval. Zo lang er al onheil en rampspoed is, zo lang is er al sprake van redzaamheid. Het thema is voor het eerst in het midden van de vorige eeuw meer systematisch onderzocht door verschillende Amerikaanse ramponderzoekers. Uit die tijd stammen ook de constatering dat paniek een zeldzaam verschijnsel is en plunderingen zelden voorkomen.

Bij verschillende casus uit 2013 komen mooie voorbeelden van redzaamheid naar voren. De massale ondersteuning vanuit de samenleving om de verdwenen broertjes Ruben en Julian te vinden, gestart door enkele personen die via Facebook om ondersteuning vroegen, behoort nu al tot de klassieke voorbeelden van redzaamheid. Hoewel er al eerder vergelijkbare acties op touw waren gezet bij andere vermissingen, was deze schaal nog nooit bereikt. In Leeuwarden startte een andere vrijwilliger spontaan de actie 058helpt, nadat er in de binnenstad een forse brand had gewoed waarbij één persoon om het leven kwam. Hier was de actie gericht op het verzamelen van spullen ten behoeve van de groep mensen die op zoek moesten naar een nieuw onderkomen. Ook deze actie verliep boven verwachting succesvol en genoot eveneens veel media-aandacht.

In deze voorbeelden herkennen wij klassieke begrippen uit de rampsociologie, zoals informele leiders, informele hulpbronnen en informele hulp (zie bijv. Drabek, 1986). De initiatiefnemers van de acties onderhielden rechtstreeks contact met bestuur en hulpdiensten; zij werden informele leiders die (inter)nationale media-aandacht kregen. De informele hulpbronnen en informele hulp volgden alleen uit een wat andere vorm van mobilisatie. Niet een oproep op de radio, een telefoontje van een bekende of een spontane actie van iemand die ter

plaatse zijn hulp aanbiedt, maar de sociale media lagen in deze casus aan de basis voor de mobilisatie van de hulp. Dat is anders en nieuw; de hulp als zodanig is van alle tijden.

In beide gevallen was er sprake van een particulier initiatief. In het geval van de vermissing had de politie aanvankelijk haar bedenkingen (een dergelijke massale ‘sporenvernietigingsoperatie’ werd niet echt op prijs gesteld), maar daar begreep men ook wel dat meewerken en langs die lijn de zoekacties bijsturen uiteindelijk de enige verstandige oplossing was. In Leeuwarden fungeerde de spontane hulpactie min of meer als bliksemafleider: de spontane mobilisatie van hulpgoederen leidde de aandacht af van eventuele vragen over het brandweeroptreden.

De vraag die na deze voorbeelden opdoemt is: Welke rol ligt hier nu nog voor de overheid? Als – in lijn met bijvoorbeeld het rapport van de commissie Bruinooge (2012) – ervan wordt uitgegaan dat burgers primair zelf opkomen voor hun belangen; de eerste hulp, opvang en ondersteuning zelf organiseren, en de overheid op vele fronten niet een primaire maar een secundaire rol vervult, wat vraagt dat dan van het bestuur en de hulpdiensten in casus als deze? Het antwoord op deze vraag richt zich op begrippen als monitoring, facilitering en aandacht voor degenen die minder of niet zelfredzaam zijn. De overheid moet in de gaten houden of diegenen die hulp en ondersteuning behoeven, deze ook krijgen. Is er (in dit geval in Leeuwarden) voldoende opvang geregeld voor diegenen die voor langere tijd hun woning moeten verlaten, of doen zich hier nog knelpunten voor? Weet het initiatief 058helpt zich staande te houden of kan men nog wat hulp gebruiken? Hoe kunnen spontane zoektochten het beste worden gecoördineerd? Kortom, de overheid monitort en faciliteert processen van redzaamheid.

In het algemeen is deze lijn wel duidelijk. Lastiger wordt het als meer specifieke vragen opkomen. Bijvoorbeeld: Welke verantwoordelijkheid ligt er bij de overheid als burgers aperte fouten maken of tijdens hun acties gewond raken? Hoever reikt dan de aansprakelijkheid van de overheid? Of wat te doen als er te veel spontane hulp komt? En heeft de overheid in de nafase een rol bij mogelijk opgelopen trauma onder burgerhulpverleners? Verschillende van degenen die zich dagenlang wijdde aan de zoektocht naar de vermiste broertjes zaten er – na de vondst van de overleden jongetjes – volledig doorheen. Was hier geen rol voor de overheid weggelegd? Een gezamenlijke bijeenkomst,

de spontane hulpverleners bedanken, monitoren of zich verdere problemen voordeden?

Met spontaan georganiseerde hulp kunnen ook ‘nieuwe’ problemen opdoemen. Voor een deel zijn deze problemen natuurlijk niet nieuw; in het verleden hebben ze zich ook voorgedaan. Toch zijn er enkele relevante verschillen. Allereerst is de mondigheid van burgers (ook van hen die spontaan hulp verlenen) groter geworden. Er wordt niet alleen meer verwacht van de overheid (een bewonersbijeenkomst is geen uitzondering meer), de spontane hulpverleners kunnen na afloop ook vaak gemakkelijker met elkaar communiceren. De hulp is via sociale media gesmeed, de contacten zijn daarmee gecreëerd. Daarnaast anticipeert de overheid meer op en communiceert zij meer over het belang van zelfredzaamheid en burgerhulp. Ook dat schept verwachtingen of zelfs verplichtingen. Je wilt wat als overheid, maar dan willen burgers daar ook wel weer wat voor terug. Duidelijk is zonder meer dat redzaamheid 2.0 veel lijkt op de klassieke rol die burgers eerder tijdens rampen en crises vervulden, maar ook eigentijdse dilemma’s kent waarop het juiste antwoord niet vanzelfsprekend is.

Sociale media

De mediatisering van de samenleving en de daarin toenemende rol van sociale media zijn uiteraard ook zichtbaar op het terrein van (mini-)crises en (on)veiligheid. ‘Sociale media veranderen het veiligheidsdomein’ is dan ook de pakkende titel van een recent verschenen publicatie (IFV en VDMMP, 2014). Nooit eerder kon zo gemakkelijk en snel door eenieder die dat wenst informatie in woord, beeld en geluid worden gedeeld en (ook weer door iedereen) daarop worden gereageerd. Het traditionele monopolie van overheden en hulpdiensten op (crisis)informatie is daarmee eens en voor altijd voorbij. Voor velen is dat lastig en wennen, maar het geeft uiteraard ook vele nieuwe mogelijkheden. Op het terrein van de opsporing zien we bijvoorbeeld initiatieven van co-creatie; er is sprake van een revolutie in opsporingsmogelijkheden. De Vries en Smilda (2014) spreken van sociale media als ‘het nieuwe DNA’.

Voor crises en ook mini-crisis betekent het dat de betrokken organisaties die voorheen uitsluitend met het oplossen dan wel beperken

van de crisissituatie bezig waren nu met veel meer aanverwante zaken te maken hebben. Beelden van de situatie worden al verspreid, voordat de hulpdiensten goed en wel begonnen zijn. Namen van slachtoffers circuleren op Facebook. De achtergronden over de situatie (bijvoorbeeld de toxiciteit van bepaalde stoffen) worden via Google gevonden en vervolgens op sociale media gedeeld. Aanvankelijk werden louter de feiten via sociale media verspreid, tegenwoordig wordt ook op de duiding ervan ingegaan (Wat betekent het dat die stoffen in de rookwolk zitten?). Geruchten tieren welig, maar ook het ontkrachten van geruchten is een sport geworden waar steeds meer personen zich in bekwamen.

In de meeste casus hebben sociale media (en ook sites als Google en YouTube) op de een of andere wijze wel een rol gespeeld. Het hoofdstuk over de najaarsstorm van 28 oktober 2013 laat zien hoe het medialandschap in de afgelopen decennia is veranderd. In het hoofdstuk wordt een vergelijking gemaakt met de storm van januari 1990 toen het concept 'sociale media' nog moest worden uitgevonden. De afgelopen jaren zijn we er aardig mee vertrouwd geraakt, al overzien we de mogelijkheden en consequenties ervan nog niet helemaal. Daarbij hebben deze media natuurlijk, zoals dat voor vrijwel alles geldt, een tweezijdigheid. Het kan positieve en negatieve effecten hebben; het kan ten goede of ten slechte worden gebruikt.

In verschillende casus vervulden de sociale media duidelijk een positieve en ondersteunende rol. Meest in het oog springend zijn wat dat betreft de hulpactie na de brand in Leeuwarden (o58helpt) en de via sociale media geëntameerde massale hulp bij het zoeken naar de vermiste broertjes Ruben en Julian. Deze spontane activiteit is inmiddels geformaliseerd in 'zoekjemee.nl', een initiatief waarbij vrijwilligers zich verenigen in zoekteams als er iemand wordt vermist. Enigszins vergelijkbaar in aard zijn de ontwikkelingen in Oost-Groningen. Daar is niet alleen beweging onder de grond, maar ook online. In de loop van 2013 zijn vooral via sociale media initiatieven ontplooid (bijvoorbeeld om schade aan woningen te melden) en hebben verschillende bewoners- en actiegroepen informatiesites en discussiefora opgezet. De ongerustheid heeft hier echter betrekking op de risico's van de gaswinning die jarenlang door de Nederlandse overheid is toegestaan. De activiteiten op sociale media zijn in dit geval dan ook eerder 'tegen' de verantwoordelijke autoriteiten gericht.

De rol van sociale media gaat echter veel verder. Ook in andere casus speelden de sociale media een belangrijke en soms zelfs cruciale rol. De dreigende *school shooting* in Leiden had zijn oorsprong in een op een website geplaatst dreigement. Toen vervolgens zondagavond laat was besloten dat Leidse middelbare scholen de volgende dag dicht zouden blijven, moesten hals over kop al die leerlingen worden bereikt. Het is zonneklaar dat daarbij moderne sociale media – in combinatie met de klassieke media – een belangrijke rol vervulden; het traditionele bellijstje raakt uit de tijd. Leerlingen communiceren via Facebook, WhatsApp en andere sociale media; de meesten gebruiken de smartphone allang niet meer als telefoon. De twee zijdes van het instrumentarium kwamen hier dus beide aan bod.

In de Eindhovense casus kregen politie en het OM eveneens met beide zijdes van de sociale media te maken. Na de vertoning van beelden van de mishandeling in een opsporingsprogramma, droegen contacten via Twitter en de informatieverspreiding via blogs en sites als GeenStijl ertoe bij dat in korte tijd de identiteit van de daders bekend werd. Dit als positief te beschouwen resultaat ging echter gepaard met een ‘heksenjacht’ die verre van wenselijk was. Vooral de keerzijde van burgerinitiatieven op sociale media komt in deze casus naar voren.

Als iemand kwaad wil dan geven sociale media daarvoor ongekende mogelijkheden. Naast de *flash mobs* (spontane dansfeesten en andere acties geëntameerd door één persoon op bijvoorbeeld Facebook) kennen wij inmiddels ook de *flash robs*, groepsgewijze verstoring en plundering in een winkel(centrum) (Van Zuidam, 2012). Een variant op deze *flash robs* zijn de *flash protests* en *flash intimidation acts*; collectieve protestacties geïnitieerd en aangewakkerd via sociale media. In Deventer leidden moeilijk te ontcrachten geruchten (over de voorzitter van pedofielenvereniging Martijn) tot een hetze waar de politie en de gemeente enige tijd hun handen aan vol hadden. Zoals tegenwoordig gebruikelijk is, communiceerden de gemeente en de politie ook zelf via de sociale media, maar in dit geval zonder het gewenste effect.

Andere casus waarin door officiële instanties via de sociale media werd gecommuniceerd, zijn de trein- en giframp in Wetteren (via tweets werd de bevolking maandenlang op de hoogte gebracht van ontwikkelingen); het mosterdgas-incident in Ede (Veiligheidsregio Gelderland-Midden informeerde bewoners over de voortgang van de ruimsingsoperatie) en de mazelenepidemie in de bijbelstreek (gezond-

heidsdiensten gaven regelmatig de laatste stand van zaken). Ook ten tijde van de najaarsstorm van 28 oktober werden burgers via sociale media op de hoogte gesteld en werd bovendien – veelal via Twitter – tevens op hen een beroep gedaan. Bijvoorbeeld: ‘ga niet naar buiten’ en ‘bel niet zomaar 112’, maar ook – toen de storm eenmaal voorbij was – ‘als er takken op de weg liggen, leg ze in de berm en laat de gemeente de locatie weten, zodat ze kunnen worden opgehaald’. Uiteraard werd op die dag ook tussen burgers onderling via sociale media informatie gedeeld. Van foto’s en filmpjes over stormtaferelen tot het aanbieden van een lift, omdat de treinen niet reden. De mogelijkheden die sociale media tegenwoordig bieden, werden hier vooral ten positieve benut. Ook de ‘app’ die in het kader van de troonswisseling voor bezoekers van de hoofdstad was ontwikkeld, is een voorbeeld van hoe sociale media ten gunste van de crisisbeheersing (in dit geval het *crowd management*) kan worden ingezet. Het filmpje van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) over de lessen uit het dodelijke ongeval in de mestsilo in Makkinga – te vinden op YouTube en in enkele maanden al meer dan 40.000 keer bekeken – toont de mogelijkheden om via internet de lessen uit incidenten te delen.

Eigenlijk speelde alleen in de casus over de huisarts uit Tuitjenhorn de klassieke media (krant, televisie) nog een grote rol, maar ook hier vonden op verschillende blogs en sites (RTV Noord-Holland, Medisch Contact, Nederlandse Vereniging van Huisartsen) stevige discussies plaats en werd een Facebook-pagina aangemaakt waar duizenden mensen (van wie velen werkzaam in de medische wereld) hun steun aan huisarts Tromp betuigden. Zo toonde deze casus, zoals wij wel vaker zien, een bijna symbiotische relatie tussen de klassieke en sociale media.

Sociale media-analyses

Er zijn de laatste jaren verschillende tools ontwikkeld om al datgene wat er op de sociale media over een onderwerp geschreven en uitgewisseld wordt, te analyseren. Hoewel deze tools steeds beter worden, wordt zeker nog niet alle informatie die wordt uitgewisseld door deze tools opgepikt en verwerkt. Een aanzienlijk deel van de informatie die op Facebook en WhatsApp gedeeld wordt, blijft verborgen voor deze tools. Toch levert al datgene wat wel wordt ‘opgevangen’ al aardig wat informatie op. Deze kan niet alleen achteraf, maar ook – zoals steeds

vaker gebeurt – al tijdens kritieke of bijzondere gebeurtenissen worden gebruikt. Het hoofdstuk over de Deventer dilemma's laat zien dat het niet altijd eenvoudig is de geruchtenstroom op sociale media te keren.

Wij hebben van een viertal casus uit deze bundel een globale sociale media-analyse laten maken. HowAboutYou, een jong adviesbureau dat gebruikmaakt van de tool OBI4wan, heeft een analyse gemaakt van de berichten die op sociale media verschenen over respectievelijk Ruben en Julian, de examenfraude op de Ibn Ghaldoun, de brand in Leeuwarden en de najaarsstorm van 28 oktober.⁴ Het zal niet verbazen dat (van deze casus) de aandacht op de sociale media voor de vermissing van de broertjes het grootst was. Het aantal berichten (257.630 in totaal) overtrof bij verre dat over de najaarsstorm (72.374), de brand in Leeuwarden (44.067) en de examenfraude (36.151).

De aandacht die naar de broertjes uitging was het grootst op 19 mei 2013, de dag waarop hun lichamen werden gevonden. De meeste berichten op die dag betroffen steunbetuigingen. Onderstaande *tagcloud* geeft een totaal overzicht van de centrale thema's die in de vermissingszaak speelden. Hoe groter een woord wordt weergegeven, hoe vaker het woord in berichten voor kwam. De *tagcloud* geeft daarmee een mooie samenvatting van de casus: de vermissing, de oproep van de moeder, de zoektochten (bij onder andere Doorn) en het medeleven.



4 Het betrof een scan van het hele Nederlandstalige internet, dus zowel berichten op Twitter als reacties op posts op openbare Facebookpagina's en andere fora, geselecteerd aan de hand van signaalwoorden en tags.

Aansturing: GRIP op netwerken

In dit boek zijn zeven casus opgenomen waarin gebruik is gemaakt van de GRIP-procedure (zie tabel 2.1). Hoe vaak in 2013 in totaal op deze procedure een beroep is gedaan, is ons niet bekend; dit wordt namelijk niet systematisch en consequent (in een openbare bron) geregistreerd. Voor zover wij hebben kunnen achterhalen is in 2013 vijf keer sprake geweest van GRIP-3 en één keer van GRIP-4.⁵ Daarmee lijkt sprake van een dalende tendens in het aantal hogere GRIP-incidenten. In de jaren 2010 tot en met 2012 was nog sprake van gemiddeld negentien GRIP-3- en GRIP-4-incidenten per jaar, waarbij reeds een dalende tendens zichtbaar was. In 2012 werd negen maal naar GRIP-3 en drie maal naar GRIP-4, en dus in totaal twaalf keer naar een hoger GRIP-niveau opgeschaald. De daling in het aantal hogere GRIP-incidenten zou kunnen betekenen dat de samenleving veiliger wordt, maar het zou ook verband kunnen houden met de strategie (of tactiek) om pas in een later stadium naar een (hoger) GRIP-niveau op te schalen, om zo ongewenste neveneffecten (waaronder uitgebreide mediabelangstelling) te voorkomen. Dat laatste lijkt in de praktijk zeker een rol te spelen. Een gevolg is wel dat de ervaring met GRIP (ook als procedure) zienderogen afneemt.

Tabel 1.2 De casus met opschaling naar GRIP-niveau

Casus		GRIP-niveau
Brand in monument De Draak	GRIP-1	
Ongeval mestilo Makkinga	GRIP-1	
Ontruiming woning Den Helder	GRIP-1	
Najaarsstorm 28 oktober 2013	GRIP-1	n.a.v. aardgaslekage in Zuidlaren
	GRIP-2	in veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland
Brand in Leeuwarden	GRIP-2	
Mosterdgas in Ede	GRIP-3	
Troonswisseling	GRIP-4	

- 5 De GRIP-3 situaties betroffen een grootschalige stroomuitval in Enschede (5 januari); een waterongeval bij Wemeldinge met twee doden (12 augustus), het mosterdgas-incident in Ede (18 oktober), het gijzeldrama in Reuver (7 november) en een ongeval op de A2. GRIP-4 is toegepast op de dag van de troonswisseling (30 april).

Bij zeven casus in deze bundel was dus sprake van multidisciplinaire opschaling. In de meeste gevallen bleef deze beperkt tot GRIP-1: een CoPI voor de afstemming van de acute hulpverlening. Hoewel doorgaans de burgemeester bij GRIP-1 buiten beeld blijft, was het in het Friese Makkinga vanzelfsprekend dat de burgemeester kort na het ongeval in de mestsilo zijn betrokkenheid toonde en de woordvoering naar de pers op zich nam.

De casus over de troonswisseling en de ontruiming in Den Helder en Ede tonen dat van GRIP niet pas sprake hoeft te zijn nadat een incident zich heeft voorgedaan. Op 30 april werd het hele pallet (actiecentra, ROT en regionaal beleidsteam) in stelling gebracht voor het geval er die dag iets mis zou gaan. Door reeds opgeschaald te werken, zou bij de respons op een eventuele calamiteit geen tijd verloren gaan. Bij een dergelijk grootschalig nationaal evenement is dat een verstandige keuze.

In Den Helder en Ede was er vanwege de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen sprake van een potentieel risico en is om die reden terecht tot multidisciplinaire opschaling besloten. Terwijl de gespecialiseerde diensten de ontruiming op zich namen, regelde de gemeente onder andere de opvang van omwonenden. In Den Helder hadden die al zo hun vermoedens dat de eigenaresse van het pand er een aparte verzameling op na hield en maakten zij zich daarover weinig zorgen. GRIP-1 gold in dit geval alleen overdag, wanneer er in het pand ruimingswerkzaamheden plaatsvonden. In de avond werd afgeschaald en konden bewoners naar hun woning terugkeren. In Ede daarentegen waren de bewoners van het appartementencomplex niet van de aanwezigheid van strijdgassen op de hoogte en koos men daarom voor een 'stille' alarmering. Er werd uiteindelijk opgeschaald naar GRIP-3 om ook de gemeentelijke processen (communicatie en opvang) zo goed mogelijk te coördineren.

Volgens de burgemeester van Leiden was het achteraf gezien wellicht beter geweest als ook ten tijde van de dreiging van de *school shooting* tot multidisciplinaire opschaling was besloten. Dan was waarschijnlijk meer aandacht uitgegaan naar de gemeentelijke taken en processen (en had ook deze casus in bovenstaand rijtje kunnen worden opgenomen).

Het Openbaar Ministerie

In veel casus had het OM een rol. Enerzijds is dat een logisch gevolg van het feit dat in dit boek een aantal casus met een duidelijke strafrechtelijke component is opgenomen. Anderzijds heeft het ook te maken met de grotere rol van het OM op het brede terrein van veiligheid en crisisbeheersing. In de jaren zeventig tot negentig van de vorige eeuw was het OM vrijwel nooit bij rampen betrokken (Van Duin, 1992). Pas sinds de vuurwerkramp in Enschede, maar zeker ook de Nieuwjaarsbrand in Volendam, is het OM veel dominanter in beeld. Sindsdien heeft het OM – ook vanwege de aandacht die tegenwoordig uitgaat naar mogelijke terroristische acties – veel vanzelfsprekender een rol.

Uit de casus zijn rond de rol en betrokkenheid van het OM verschillende opvallende overeenkomsten te destilleren. Ten eerste is dat de bekende en vrijwel altijd aanwezige spanning – een welhaast klassiek dilemma – tussen transparantie versus geslotenheid. Transparantie is vaak gekoppeld aan het beperken of beheersen van maatschappelijke onrust en daarmee een primaire verantwoordelijkheid van de politiek en het bestuur; bij mini-criSES veelal de burgemeester. Openheid kan echter ook tot onrust kan leiden. (Wat betekent het bijvoorbeeld als je als jonge ouder hoort dat een pedoseksueel in de buurt is komen te wonen?) Geslotenheid sluit in principe meer aan bij het strafrechtelijk belang en daarmee de rol van het OM. Specifieke daderkennis is belangrijk in de opsporing. Als deze gemeengoed wordt, verkleint dat de kansen op vervolging. Ook kan het soms anderen op ideeën brengen. In sommige casus droeg echter juist openbaarmaking bij aan het opsporen van de daders (kopschoppers Eindhoven, *school shooting* Leiden). In die gevallen kan de transparantie of ruime media-aandacht vervolgens wel weer reden zijn tot een strafvermindering, wanneer de anonimiteit heeft plaatsgemaakt voor *naming and shaming*. Rechters zijn daar – niet onlogisch – gevoelig voor.

Een tweede, minder opvallende, maar wel betekenisvolle gelijkenis vertonen de casus Leiden (*school shooting*) en Ede (mosterdgas). In beide gevallen ondernam de politie al een tijdje allerlei activiteiten en kwam het OM feitelijk pas in beeld toen de officier van justitie via de lijn van de driehoek werd geïnformeerd. In Ede was dat min of meer een begrijpelijk gevolg van het feit dat alle aandacht aanvankelijk was gericht op de ruiming van het appartement. In Leiden ging alle aan-

dacht uit naar de juiste inschatting van de mate van dreiging van het bericht. Beide keren waren er vanwege deze late alarmering schakelproblemen binnen het OM. Het gevolg ervan was dat er geen match was tussen enerzijds het politieoptreden en anderzijds de door het OM voorgestane strafrechtelijke gang van zaken.

Ten slotte komt het OM in verschillende casus in meer of mindere mate onder vuur te liggen. Zoals gezegd ging het OM bij de kopschoppers van Eindhoven te ruim om met ‘openbaarheid’; bij de dreiging van de *school shooting* in Leiden wenste juist de persofficier veel grotere terughoudendheid dan de Leidse burgemeester. Bij de casus Tuitjenhorn was de kritiek op het OM vooral gelegen in het feit dat men’s avonds de huisarts overviel en met ‘een leger agenten’ zijn praktijk doorzocht. De vraag werd opgeworpen of een dergelijk intimiderende aanpak voor deze casus wel gerechtvaardigd was. In de kwestie Van Rey spitste de kritiek op het OM zich toe op de duur van het vooronderzoek, waaruit zou moeten blijken of daadwerkelijk tot strafvervolgning zou worden overgegaan. De rol van het OM in deze toonde bovendien de spanning tussen politiek en strafrecht als controlerend orgaan.

Thema’s als transparantie en snelheid zullen ook in de toekomst rond het optreden van het OM blijven spelen. De indruk is dat de top van het OM (c.q. de hoofdofficiëren van justitie) zich momenteel van deze spanningen en dilemma’s meer bewust is dan de basis. De vraag is of en in welke mate dit begrip voor dilemma’s in de organisatie zal neerdalen.

Inspecties en evaluaties

Ook de tijd dat inspecties boven alle kritiek verheven zijn, lijkt voorbij. In een aantal casus staan juist deze instituten onder druk.⁶ Zo had bij de examenfraude in Rotterdam de Onderwijsinspectie een prominente rol. De inspectie, die hoort toe te zien op de kwaliteit van het genoten onderwijs, had verschillende keren voordat deze ‘grootste examenfraude in de Nederlandse geschiedenis’ aan het licht kwam, haar

6 Het Staatstoezicht op de Mijnen, dat als rijksinspectiedienst in de casus over de aardgasbevingen in Groningen een grote rol had (en heeft), bleef van kritiek verschoond.

bezorgdheid over de Ibn Ghaldoun geuit. De reeks begon al in het jaar 2000, drie maanden nadat de school haar eerste schooljaar was begonnen. Toen zou nog sprake zijn van ‘opstartproblemen’, maar ook in de jaren daarna werden mede naar aanleiding van klachten misstanden geconstateerd. Eind 2007 werd de school als ‘zeer zwakke school’ gekwalificeerd en gedurende twee jaar onder geïntensiveerd toezicht gesteld, omdat de opbrengsten op alle afdelingen onvoldoende zouden zijn. In 2011 volgde geïntensiveerd toezicht op specifiek de afdeling vmbo en in 2012 werd naar aanleiding van gebleken financiële problemen door de inspectie een geïntensiveerd financieel toezicht ingesteld.

Opmerkelijk aan deze casus is dat de kritiek van de Onderwijsinspectie zich altijd richtte tot het bestuur, terwijl de examenfraude uiteindelijk door leerlingen is gepleegd. Vervolgens keerde de kritiek zich haast als een boemerang op de Onderwijsinspectie. Had de Onderwijsinspectie, gezien de reeks van misstanden, niet eerder maatregelen moeten nemen, bijvoorbeeld door over te gaan tot het sluiten van de school? De inspectie voerde in reactie op deze mini-crisis een zelfevaluatie uit (‘Lessen uit het toezicht op ISG Ibn Ghaldoun’) en vroeg een externe partij om (mede aan de hand van de zelfevaluatie) de effectiviteit van het toezicht op de Ibn Ghaldoun te analyseren en daarbij aan te geven of de lessen die de inspectie uit haar zelfevaluatie had getrokken, adequaat en voldoende waren. Daarmee toonde de Onderwijsinspectie, mogelijk omdat het zo eigen is aan haar beleids-terrein, een duidelijke wil om te leren.

In de casus Tuitjenhorn was achteraf forse kritiek op de IGZ. Door menigeen werd gesteld dat de zelfmoord van huisarts Tromp mede aan het optreden van de IGZ, en dat van het AMC en OM, te wijten zou zijn geweest. Te gemakkelijk hadden zij het verhaal van de coassistent gevolgd. In het betreffende hoofdstuk wordt dit beeld overigens genuanceerd. Feit is dat de IGZ het in die betreffende situatie niet gemakkelijk had en veel kritiek over zich heen kreeg, juist ook vanuit de beroepsgroep zelf.

Ten slotte komt ook de Inspectie VenJ, zij het zijdelings, in beeld. Van de in deze publicatie opgenomen casus zijn door deze inspectie de brand in Leeuwarden en het mosterdgas in Ede onderzocht. Zoals de Inspectie VenJ gewoon is, richtte zij zich in haar evaluaties vooral op de wettelijk na te leven elementen in het bestuurlijk en operationeel optreden. In het rapport over het mosterdgas-incident in Ede zijn daardoor

enkele inhoudelijk relevante zaken buiten beschouwing gebleven, zoals de rol van de rechter-commissaris in deze. In het betreffende hoofdstuk wordt de casus vanuit een andere invalshoek belicht en wordt zo ook tot een andere (op het inspectierapport aanvullende) conclusie gekomen.

Evaluaties

Van de achttien casus in dit boek zijn er tot nog toe zes onderwerp van onafhankelijk onderzoek geweest. Zoals gezegd zijn twee casus door de Inspectie VenJ geëvalueerd (Ede, Leeuwarden). Het IFV deed onderzoek naar de brand in Bergen op Zoom; het COT evalueerde de troonswisseling, en naar aanleiding van het ongeval in Makkinga deed de OvV onderzoek naar deze en soortgelijke casus. Over de aardgasbevingen in Groningen zijn de afgelopen jaren vele rapporten verschenen. Met name het rapport van het Staatstoezicht op de Mijnen was van grote invloed op de verdere ontwikkelingen in deze casus.

Opmerkelijk is dat van andere casus – voor zover wij overzien – (nog) geen openbare evaluatie is verschenen, terwijl casus als bijvoorbeeld de examenfraude en de vermissing van Ruben en Julian zich daar wel toe lenen. Bijzonder is ook dat er in België geen onderzoek naar de trein- en giframp is ingesteld, ondanks dat door leden van het Vlaamse parlement hier wel een oproep voor is gedaan. In Nederland is zo iets welhaast ondenkbaar.

Totstandkoming en opbouw publicatie

In de nu volgende hoofdstukken komen in totaal achttien crisissituaties aan bod in volgorde van chronologie. Elk hoofdstuk bestaat uit een feitenrelaas en een beschouwing van een of meer dilemma's die zich in de betreffende casus voordeden. De bijdragen zijn van de hand van professionals en onderzoekers die allen – soms al vele jaren – op het brede terrein van de crisisbeheersing actief zijn. In een enkel geval was de auteur zelf nauw bij de casus betrokken en wordt een wat meer persoonlijk verhaal verteld. De auteurs kiezen er evenwel niet voor om aan te geven wat fout ging of hoe het beter had gekund, maar beschouwen vooral de bestuurlijke en operationele dilemma's die zich voordeden. Elk hoofdstuk biedt daarmee interessante lessen voor de praktijk.

Deze publicatie werd mede mogelijk gemaakt dankzij een financiële bijdrage van Brandweer Nederland en GGD-GHOR Nederland. Wij zijn hen, de auteurs en de respondenten erkentelijk voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit boek.



Bron: Omroep Brabant

Vina Wijkhuijs, Arnout de Vries

1.1 Inleiding

Op 4 januari 2013 wordt in Eindhoven een 22-jarige student door een aantal jongens in elkaar geslagen. Hij wordt daarbij meerdere malen tegen zijn hoofd geschopt en vervolgens bewusteloos achtergelaten. Het incident blijkt op bewakingscamera's te zijn vastgelegd. De beelden worden door het Openbaar Ministerie (OM) vrijgegeven aan de regionale televisiezender Omroep Brabant, die ze op maandagavond 21 januari vertoont in een opsporingsprogramma. De beelden zijn schokkend en de reacties erop vinden hun weg via sociale media. Binnen enkele dagen melden de jongens zich bij de politie.

Burgerhulp bij opsporingszaken is een al langer bestaand fenomeen. Met de opkomst van sociale media zijn de mogelijkheden alleen maar toegenomen. Burgers kunnen een belangrijke rol spelen bij het oplossen van zaken, maar aan het inschakelen van burgers bij de opsporing van strafbare feiten kleven ook nadelen. In dit geval ontstond door de uitgebreide verspreiding van de beelden via sociale media een heuse klopjacht op de jongens die bij het incident betrokken waren. Daardoor nam voor hen de druk toe om zich bij de politie te melden, maar ook kende de rechter, zowel in eerste instantie als later in hoger beroep, aan de daders een strafvermindering toe, omdat door het integraal uitzenden van de beelden hun privacy ernstig was geschaad. Daarmee staan politie en het OM voor een dilemma: Hoe in het huidige media-tijdperk burgers bij de opsporing te (blijven) betrekken en te voorkomen dat daardoor sociale onrust ontstaat en/of de strafvervolging wordt geschaad? Eerst volgt het feitenrelaas. Aansluitend gaan we in op het dilemma. Het hoofdstuk is gebaseerd op wetenschappelijke literatuur,

een gesprek met hoofdofficier Greive en berichten uit diverse media met daarin ook duiding door experts.

1.2 Feitenrelaas

Acht jongens (15 tot 19 jaar oud) gaan op 4 januari 2013 een nachtje stappen in Eindhoven. Op een gegeven moment ontstaat er enige irritatie, waarbij een van hen zich op enkele fietsen botviert. Een voorbijganger, een 22-jarige student uit Oirschot, zegt daar wat van. Dat schiet de jongens in het verkeerde keelgat. Ze slaan en schoppen de voorbijganger en laten hem bewusteloos achter. Het slachtoffer is er, met een zware hersenschudding en verwondingen aan kaak en mond, nog relatief goed vanaf gekomen. Van de daders ontbreekt nadien elk spoor. Het incident blijkt echter door bewakingscamera's te zijn vastgelegd.

Op maandagavond 21 januari laat het OM de beelden van de mishandeling tonen in het opsporingsprogramma *Bureau Brabant*. Te zien is hoe een groepje jongens van het Stratumseind richting de Vestdijk lopen. 'Ze zijn op oorlogspad, lijkt het wel', luidt het commentaar van Omroep Brabant. Wanneer twee andere jongens die op weg zijn naar huis hun pad kruisen, wordt een van de twee omver geduwd. Hij probeert weer overeind te komen, maar krijgt rake klappen op zijn hoofd. Hij wordt vervolgens herhaaldelijk geschopt en geslagen en wordt, al bewusteloos, tegen zijn hoofd geschopt. Dan rennen de jongens weg en laten het slachtoffer alleen achter.⁷

Het filmpje wordt veelvuldig verspreid via sociale media. GeenStijl plaatst het filmpje nog diezelfde avond online. Op Facebook, Twitter en andere sociale media wordt opgeroepen om de beelden zo veel mogelijk te delen. Ook het zangduo Nick en Simon, Peter R. de Vries en enkele andere publieke figuren roepen via Twitter op om de video te verspreiden.⁸ Er volgt een golf van afkeer en ongeloof. Daarnaast is er ook veel medeleven voor het slachtoffer.

7 Omroep Brabant (2013, 21 januari). Nieuws: Afkeer en ongeloof om filmpje zware mishandeling Vestdijk Eindhoven. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?video/79339912/Beelden+Bureau+Brabant+van+de+mishandeling+in+Eindhoven.aspx>.

8 Zie voor de tweets: <https://twitter.com/nickensimon/status/293480798122815489>; <https://twitter.com/PeterRdeV/statuses/372730756801757184>; <https://twitter.com/dijkhoff/statuses/372685900003942400>.

De volgende dag, dinsdag 22 januari, melden twee jongens zich bij de politie in Eindhoven; zij worden direct aangehouden en vastgezet. Op woensdag 23 januari meldt een derde jongen zich. Diezelfde dag doet de persofficier van het OM via Omroep Brabant de oproep niet langer gegevens van mogelijke verdachten via internet te verspreiden, omdat dit averechts kan werken voor de uitkomst van het strafproces.⁹ Donderdag 24 januari melden de vijf andere jongens zich bij de politie in hun woonplaats Turnhout.

Burgemeester Brentjens van de Belgische gemeente Turnhout brengt op vrijdag 25 januari een bezoek aan burgemeester Van Gijzel van Eindhoven om mede namens de Turnhoutse bevolking zijn medeleven te betuigen over hetgeen gebeurd is. Hij laat weten dat zijn stad (met 41.000 inwoners) erg geschokt is door het geweld, maar maakt zich ook zorgen over de heksenjacht op de verdachten op sociale media. Daar verschijnen foto's en adressen van de verdachten en oproepen om ze aan te pakken. 'Het leeft enorm in Turnhout. Ik word zelf veel aangeklampt, gemaild, gebeld, maar zie ook allerlei reacties via de sociale media', aldus Brentjens.¹⁰ Op het online magazine GeenStijl zijn bij een groepsfoto de namen van zes van de acht jongens gepubliceerd.¹¹

Van de drie jongens die zich bij de politie in Eindhoven hadden gemeld, wordt er één op 28 januari vrijgelaten, omdat hij volgens het OM niet actief aan het geweld had deelgenomen. Voor de vijf jongens die nog in België zijn, dient het OM bij de Belgische autoriteiten een uitleveringsverzoek in. Voor drie van hen wordt dat verzoek later weer ingetrokken.¹² Over het uitleveringsverzoek van de andere twee dient eerst een Belgische rechter te beslissen. In het voorjaar van 2013 bepaalt het

9 Omroep Brabant (2013, 23 januari). Nieuws: Justitie: stop met verspreiden gegevens 'daders' mishandeling Eindhoven. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.omroep-brabant.nl/?news/1874291183/Justitie+stop+met+verspreiden+gegevens+daders+mishandeling+Eindhoven>.

10 Omroep Brabant (2013, 24 januari). Nieuws: Burgemeester Turnhout betuigt medeleven slachtoffer mishandeling Eindhoven. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/1874581273/Burgemeester+Turnhout+betuigt+medeleven+slachtoffer+mishandeling+Eindhoven.aspx>.

11 GeenStijl (2013, 24 januari). Archief: GeenStijl levert 8 doodschoppers aan politie. Op 1 juli 2014 ontleend aan www.geenstijl.nl/mt/archieven/2013/01/geenstijl_levert_acht_doodscho.html.

12 Omdat zij niet actief bij de vechtpartij betrokken zouden zijn geweest.

Hof van Cassatie in Brussel dat de twee verdachten, ondanks dat zij ten tijde van de mishandeling minderjarig waren, aan Nederland mogen worden uitgeleverd.¹³

De vier uiteindelijke verdachten van de mishandeling verschijnen op 14 augustus voor de strafrechter; door het OM is hen poging tot doodslag ten laste gelegd. De rechtszaak heeft echter een iets andere uitkomst dan het OM had gedacht. De rechtbank veroordeelt weliswaar drie van de vier verdachten, maar gunt hen in hun veroordeling een strafkorting van twee maanden, omdat volgens de rechtbank het OM bij het vrijgeven van de beelden niet de juiste afweging heeft gemaakt. Door het vrijgeven van de beelden is volgens de rechtbank de privacy van de jongens ernstig geschaad.¹⁴

Tegen de uitspraak in de zaken van twee daders (de hoofdverdachten) stelt het OM hoger beroep in bij het Gerechtshof Den Bosch. Op 11 december 2013 doet het gerechtshof uitspraak: aan één dader wordt een iets hogere straf opgelegd, maar het gerechtshof is het eens met het oordeel van de rechtbank dat voor beide daders een strafkorting van twee maanden passend is. Volgens het gerechtshof had het OM minder zware middelen (dan het volledig tonen van bewakingsbeelden) kunnen inzetten om de daders op te sporen.

Door het OM is na deze uitspraak cassatie ingesteld bij de Hoge Raad. Daarin staat niet meer de veroordeling van de daders centraal,¹⁵ maar de vraag of het gerechtshof, met het toekennen van een strafvermindering van twee maanden, aan de schending van de privacy van verdachten de juiste consequenties verbonden heeft. Op het moment van schrijven, moest de uitspraak in cassatie nog volgen.

13 NOS (2013, 11 juni). Nieuws binnenland: Uitlevering verdachte Eindhoven. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/516652-uitlevering-verdachte-eindhoven.html>.

14 De vierde verdachte wordt vrijgesproken omdat hij geen aandeel had in de geweldpleging.

15 Het OM heeft er bewust voor gekozen alleen cassatie in te stellen in de zaak van de dader die zijn straf al had uitgezeten, en niet in de zaak van de andere jongen die nog een deel van zijn straf moest uitzitten. Door in die zaak geen cassatie in te stellen, is de uitspraak van het gerechtshof onherroepelijk geworden. Zie OM (2013, 24 december). Nieuws- en persberichten: OM in cassatie in één zaak mishandeling Vestdijk Eindhoven. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.om.nl/@162007/cassatie-zaak/>.

1.3 Dilemma: burgerhulp bij de opsporing in tijdperk van sociale media

De politie en het OM doen bij de opsporing van strafbare feiten al jaren een beroep op burgers. Omdat dit voornamelijk via de media gebeurt, biedt de opkomst van sociale media nieuwe mogelijkheden. Een bericht op Twitter of YouTube waarin de politie om tips vraagt over bijvoorbeeld een overval of inbraak, is allang geen unicum meer, maar eerder dagelijkse praktijk. Ook het aantal burgers dat via Amber Alert, NL-Alert of Burgernet van een vermissings- of opsporingszaak op de hoogte gebracht wil worden, is groeiende. Aan sociale media zijn voor de opsporingspraktijk echter ook nadelen verbonden. Niet alleen verschijnen op sociale media allerlei berichten waaruit een reële dreiging zou kunnen spreken en die daarom door de politie wel moeten worden gemonitord (alleen al op Twitter worden per dag 35.000 meer of minder ernstige bedreigingen geuit).¹⁶ Daarnaast kan een officieel opsporingsbericht door de uitgebreide mogelijkheden van sociale media ongewenste effecten tot gevolg hebben, bijvoorbeeld een inbreuk op de privacy of bedreiging van personen of zelfs eigenrichting. Na de uitzending van de beelden van het incident in Eindhoven werd door de actieve verspreiding van informatie over de verdachten de privacy van personen zodanig geschaad dat dit voor de rechter reden was aan de daders een strafvermindering toe te kennen. De vraag is hoe met dit soort mogelijke effecten van opsporingsberichtgeving om te gaan? Het dilemma dat hier centraal staat is: Hoe kunnen het OM en de politie in het huidige mediatijdperk burgers bij de opsporing blijven betrekken en tegelijkertijd voorkomen dat dit tot maatschappelijke onrust leidt die de strafvervolgning schaadt? In het nu volgende wordt hier op ingegaan.

1.4 Analyse

Opsporingsberichtgeving en strafvervolgning

Het tonen van beelden van verdachten of het verspreiden van andere informatie over delicten met als primair doel de hulp van het publiek in

¹⁶ Aldus Martine Vis, landelijk portefeuillehouder Sociale Media bij de Nationale Politie, in *Pauw & Witteman* van 31 oktober 2013.

te schakelen bij het oplossen van deze zaken, wordt opsporingsberichtgeving genoemd (Van Erp, 2012). Een klassieke vorm van opsporingsberichtgeving zijn de korte, urgente politieberichten, waarin aan de hand van een signalement van een vermist persoon of slachtoffer van een geweldsdelict het publiek om nadere informatie wordt gevraagd. Ook het AVRO-programma *Opsporing Verzocht* is een bekend voorbeeld. Het programma, dat inmiddels al zo'n dertig jaar bestaat, trekt nog steeds ruim een miljoen kijkers per uitzending. Door Van Erp et al. (2012) is de bijdrage van dit programma aan de oplossing van opsporingszaken onderzocht. Uit hun onderzoek bleek dat het uitzenden van een opsporingsbericht bij *Opsporing Verzocht* de kans op het oplossen van een zaak verhoogt van ongeveer 25 naar 40 procent.¹⁷ Een goed bekeken uitzending van het programma *Opsporing Verzocht* kan dus een wezenlijke bijdrage leveren aan de oplossing van een zaak. Wat de bijdrage van regionale opsporingsprogramma's in deze is, is vooralsnog niet onderzocht.

Zonder de uitzending van de beelden van het incident in Eindhoven in het opsporingsprogramma van Omroep Brabant waren de daarbij betrokken jongens waarschijnlijk niet aangehouden. De verdachten waren bij de politie niet bekend en daarom werd de hulp van het publiek ingeschakeld. Voor de mishandeling zijn uiteindelijk drie jongens veroordeeld. Zij kregen jeugddetentie opgelegd variërend van zes tot tien maanden. De rechter kende echter, ook in hoger beroep, aan de jongens een strafvermindering toe. In eerste aanleg oordeelde de rechtbank dat een strafvermindering van toepassing was, mede vanwege de buitengewoon grote media-aandacht voor de uitgezonden beelden en de gevolgen die dit voor de verdachten en hun familie heeft gehad.

'De verdachten zijn door bekende en onbekende personen benaderd. Hun namen, telefoonnummers en adressen stonden op internet. Ze zijn op straat herkend en tot in hun woning achtervolgd. Ze zijn hun opleiding of hun werk kwijtgeraakt. Ze zijn bedreigd', aldus de rechtbankvoorzitter.¹⁸

¹⁷ De onderzoekers merken daarbij op dat bij een substantieel deel van de getoonde opsporingsberichten de politie al een verdachte op het oog had en voldoende recherchecapaciteit inzette voor de opvolging van tips.

¹⁸ Uitspraak Rechtbank Oost-Brabant, 28 augustus 2013 (ECLI:NL:RBOBR:2013:4796). Zie ook *de Volkskrant* (2013, 28 augustus). Archief: Justitie fors in de fout met beelden van

De rechtbank achtte de privacyschending verwijtbaar aan het OM, omdat toestemming was gegeven de beelden integraal uit te zenden en op internet te plaatsen, terwijl te voorzien was dat de beelden ook door andere omroepen zouden worden gebruikt en (onder andere) op YouTube en Facebook zouden worden geplaatst. Het Gerechtshof Den Bosch bevestigde het oordeel van de rechtbank en stelde dat met het integraal uitzenden van de camerabeelden de privacy van de verdachten onnodig vergaand was geschonden. Er had (conform de eis van subsidiariteit) door het OM gezocht moeten worden naar ‘voor de verdachten minst ingrijpende opsporingsmiddelen’. Volgens het gerechtshof had in deze zaak voor een minder zwaar opsporingsmiddel gekozen kunnen worden, zoals het tonen van ‘stills’ (stilstaande beelden uit de opname).¹⁹

Proportionaliteit en subsidiariteit

Volgens de Aanwijzing Opsporingsberichtgeving van het College van Procureurs-Generaal dient het OM bij de beslissing om al dan niet van opsporingsberichtgeving gebruik te maken altijd een afweging te maken tussen enerzijds de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en anderzijds de persoonlijke levenssfeer van verdachten, slachtoffers en getuigen. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer is zowel een grondrecht (art. 10 Grondwet) als een mensenrecht, omschreven in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Bij het gebruik van opsporingsberichtgeving hoort het OM daarom nadrukkelijk rekening te houden met ‘het grote (en steeds grotere) bereik van verschillende mediavormen zoals het internet en de omstandigheid dat eenmaal gepubliceerde berichtgeving zich niet zonder meer laat verwijderen of herroepen’ (zie par. 4.4 Aanwijzing Opsporingsberichtgeving). De zwaarte van het in te zetten middel moet in verhouding staan tot het beoogde doel (proportionaliteit); hierbij speelt ook de ernst van het delict een rol. Voor opsporingsonderzoek naar verdachten die niet bij de politie bekend zijn, is bijvoorbeeld opsporingsberichtgeving pas toegestaan als het een delict betreft waarvoor

schoppartij. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/3500150/2013/08/29/Justitie-fors-in-de-fout-met-beelden-van-schoppartij.dhtml>.

19 Uitspraak Gerechtshof Den Bosch, 11 december 2013 (ECLI:NL:GHSHE:2013:5955).

een gevangenisstraf van vier jaar of meer *kan* worden opgelegd. Voor de mishandeling in Eindhoven was dit het geval. Daarnaast hoort het middel pas te worden ingezet als een eventueel lichter middel niet tot voldoende resultaat heeft geleid of zal kunnen leiden (subsidiariteit). Naar het oordeel van de rechter was aan dit vereiste niet voldaan en had met een andere, lichtere, vorm van opsporingsberichtgeving kunnen worden volstaan.²⁰

In deze zaak heeft het OM de rechter er dus niet van weten te overtuigen waarom de beelden van de bewakingscamera's integraal zijn uitgezonden. De motivatie van het OM was dat daar bewust voor was gekozen vanwege de ernst van de zaak, aldus de hoofdadvocaat-generaal van het R ressortparket Den Bosch, dat namens het OM de strafzaak in hoger beroep behandelde.²¹ Eerder, na de uitspraak van de rechtbank in augustus 2013, lichtte de landelijke persofficier het standpunt van het OM als volgt toe:

'We hebben ons afgevraagd of we hetzelfde resultaat zouden krijgen met minder ingrijpende opsporingsmethoden en kwamen tot de conclusie dat dat niet kon. (...) Onze ervaring is dat naarmate de beelden intenser en ingrijpender zijn de bereidheid bij het publiek groter is om ons te helpen. Het is alleen nu moeilijker om in te schatten wat het effect van het vrijgeven van de beelden is.'²²

Behalve dat het OM naar het oordeel van de rechter een lichtere vorm van opsporingsberichtgeving had kunnen inzetten, had het OM in deze zaak ook een vormfout gemaakt, die door de rechter werd meegewogen in het oordeel over de strafmaat. De beslissing tot het uitzenden van de

20 In een nagenoeg vergelijkbare zaak van een mishandeling in Oosterhout oordeelde de rechtbank in Breda dat het uitzenden van camerabeelden onnodig was, omdat de verdachte reeds bij de politie bekend was (Uitspraak rechtbank Zeeland-West-Brabant, 25 juni 2013 (ECLI:NL:RBZWB:2013:5619). Zie ook: NOS (2013, 25 juni). Nieuws Binnenland: Lagere straf vanwege camerabeeld. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/522273-lagere-straf-vanwege-camerabeeld.html>.

21 Omroep Brabant (2013, 11 december). Nieuws: Eindhovense kopschopper Tom K. moet één maand langer zitten. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/203631562/Eindhovense+kopschopper+Tom+K.+moet+%C3%A9%C3%A9n+maand+langer+zitten.aspx>.

22 NOS (2013, 29 augustus). Nieuws binnenland: OM blijft beelden vrijgeven. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/545612-om-blijft-beelden-vrijgeven.html>.

beelden was niet door de hoofdofficier van justitie genomen, zoals in de Aanwijzing opsporingsberichtgeving is voorgeschreven, maar feitelijk door een officier van justitie in opleiding.

Reacties van het publiek

De vraag waar ook het OM voor staat, is in hoeverre de reacties van burgers op opsporingsberichten zijn te voorzien en hoe met onvoorziene reacties om te gaan. In deze casus volgde na de uitzending van de beelden een golf aan verontwaardigde reacties en oproepen om de daders op te sporen. Al na een dag verscheen op internet een groepsfoto van de verdachten; op het online magazine GeenStijl werden daarbij de namen van zes van de acht jongens vermeld. Het *naming and shaming* was begonnen. De jongens die op het filmpje te zien waren, ondervonden daarvan de gevolgen. Werd eerst gesproken over de ‘acht van Eindhoven’, na hun aanhouding raakte de term ‘kopschoppers’ in zwang. Dat woord werd zelfs door *Van Dale* genomineerd om als woord van het jaar 2013 te worden verkozen. Het woord ‘kopschopper’ legde het uiteindelijk af tegen ‘selfie’, maar is desalniettemin in het woordenboek opgenomen als ‘een geweldpleger die zijn slachtoffer (zwaar) lichamelijk letsel toebrengt door deze tegen het hoofd te schoppen, ook als hij of zij al (gewond en/of hulpeloos) op de grond ligt.’

Met de term ‘kopschoppers’ werd niet alleen uitdrukking gegeven aan de ernst van het incident, maar ook de situatie zagezegd ‘geframed’. De aangehouden jongens werden in de media als ‘kopschoppers’ aangesproken en daarmee bij voorbaat schuldig bevonden. Of alle acht jongens die op de beelden te zien waren ook daadwerkelijk geweld hadden gepleegd, stond op dat moment echter nog niet vast. Een ander gevolg van het *naming and shaming* was dat ook een naamgenoot die niets met het incident te maken had, werd bedreigd.²³

In NRC Handelsblad stelde universitair docent strafrecht Kwakman dat het OM, door burgers bij de opsporing te betrekken, tot op zekere hoogte verantwoordelijk is voor de ‘dynamiek’ die daarna onder burgers ontstaat. ‘Als je burgers betreft, bestaat het risico dat sommigen

23 Omroep Brabant (2013, 23 januari). Nieuws: Tom Kantelberg uit Aalst-Waalre bedreigd na mishandeling op Vestdijk Eindhoven. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.omroep-brabant.nl/?news/1873871323/Tom+Kantelberg+uit+Aalst-Waalre+bedreigd+na+mishandeling+op+Vestdijk+Eindhoven.aspx>.

van hen te ver gaan', aldus Kwakman.²⁴ Hij gaf daarbij als voorbeeld de casus van Winschoten, waar de politie in 2012 op zoek was naar een pyromaan:

'De politie betrok de burgers. "Wees oplettend", zei ze. Daar is op zich niets mis mee. Maar burgers kunnen zo'n instructie ook verkeerd opvatten. Zo van: als we de dader vinden, dan zullen we die eens een lesje leren.'²⁵

Hoofdofficier van justitie Greive, die binnen het OM verantwoordelijk is voor de manier waarop de media worden ingezet, stelde zich in hetzelfde artikel op het standpunt dat het OM niet verantwoordelijk is voor de klopjacht die na de uitzending van het opsporingsprogramma ontstond. Het OM houdt in de opsporingsberichtgeving rekening met een mogelijke inbreuk op de privacy van personen. Beelden van omstanders en ook slachtoffers worden daarom veelal onherkenbaar gemaakt. Als een opsporingsbericht echter niet door het publiek wordt opgepakt, mist het zijn doel. Een opsporingsbericht zal daarom altijd voldoende aandachttrekkend alsook aandachttrichtend moeten zijn. Maar wat het uiteindelijke 'media-effect' van een opsporingsbericht is, blijft moeilijk te voorspellen, aldus Greive.

Voor beide argumenten valt natuurlijk iets te zeggen. Het OM zal (ook gezien de uitspraak van de rechter) in haar opsporingsberichtgeving met de reactie van het publiek rekening moeten houden, maar geheel voorkomen dat anderen de zaak op de spits drijven kan het niet. Daarvoor zijn de krachten van sociale media te onvoorspelbaar. Over de storm aan reacties na de uitzending van de beelden was ook het OM enigszins verbaasd.²⁶ De beelden werden op sociale media veelvuldig geraadpleegd en gedeeld. Zowel enkele prominente Nederlanders als online forums speelden hierbij een rol.

24 Bron: 'Het loont de burger te betrekken bij opsporing. En het leidt tot heisa', *NRC Handelsblad*, 25 januari 2013.

25 Bron: 'Het loont de burger te betrekken bij opsporing. En het leidt tot heisa', *NRC Handelsblad*, 25 januari 2013. Zie ook Johannik & Tromp in *Lessen uit crises en mini-crisis* 2012, p. 79-86.

26 Omroep Brabant (2013, 26 maart). Nieuws: Bureau Brabant: Beelden mishandeling Eindhoven zijn niet voor niets geweest. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/190860812/Bureau+Brabant+%E2%80%99Beelden+mishandeling+Eindhoven+zijn+niet+voor+niets+geweest%E2%80%99.aspx>.

Dat in dit geval de beelden van de mishandeling zulke heftige emoties opriepen, kwam echter ook door het commentaar van Omroep Brabant bij het filmpje. Met frases als ‘Ze zijn op oorlogspad, lijkt het wel’ en ‘Nog is het niet genoeg’ was dat van een geheel andere toon, dan die we van het programma *Opsporing Verzocht* gewend zijn. Met een ander commentaar bij de beelden (bijvoorbeeld: ‘Uiteindelijk is het wel goed afgelopen’) en een meer nauwgezette selectie van beeldmateriaal waren de reacties van het publiek mogelijk minder heftig geweest, maar dat valt niet met zekerheid te zeggen. Er zijn nu eenmaal mensen die er een ‘sport’ of soms hun beroep van maken om daders van strafbare feiten op te sporen. We spreken dan alleen niet meer van burgerparticipatie, maar van burgeropsporing (zie hierna).

Afstemming met burgemeesters

Voor situaties waarin naar aanleiding van een opsporingsbericht maatschappelijke onrust dreigt te ontstaan, is ook de opmerking van burgemeester Brentjens van de Belgische gemeente Turnhout van belang. Naar zijn mening zouden burgemeesters (meer) betrokken moeten worden bij de opsporingsberichtgeving, zodat zij vooraf kunnen inschatten wat een opsporingsbericht in hun gemeente teweeg kan brengen.²⁷ In dit geval was echter bij de politie en het OM de identiteit en ook de woonplaats van de jongens niet bekend en was dit juist reden de beelden te vertonen. Vooraf contact opnemen met de burgemeester van de eventuele woonplaats was dus feitelijk onmogelijk.

De situatie waar burgemeester Brentjens evenwel mee te maken kreeg, was een situatie van maatschappelijke onrust. Inwoners uit zijn gemeente waren geschokt over wat er in Eindhoven was gebeurd en ook hoe daarop werd gereageerd. Vanwege de klopjacht op de vijf jongens uit Turnhout werd zelfs door de Belgische politie bij hun woningen gepatrouilleerd.²⁸ Brentjens bracht daarom een bezoek aan burgemeester Van Gijzel om, mede namens de Turnhoutse bevolking, zijn

27 Omroep Brabant (2013, 26 januari). Nieuws: Ook na mishandeling Eindhoven blijft justitie beelden vrijgeven. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/187603802/Ook+na+mishandeling+Eindhoven+blijft+justitie+beelden+vrijgeven+.aspx>.

28 Trouw (2013, 28 januari). Nieuws politiek: OM gaat in tegen eigen opsporingsrichtlijn. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/3384170/2013/01/28/OM-gaat-in-tegen-eigen-opsporingsrichtlijn.dhtml>.

medeleven met het slachtoffer over te brengen en zijn ontsteltenis over de ontstane situatie te uiten. Na afloop van hun overleg gaven beide burgemeesters een korte persverklaring, waarin zij opriepen de hetze tegen de verdachten te staken en te vertrouwen op de strafrechtelijke afhandeling van de zaak.²⁹ Met hun oproep hoopten zij dat de rust in hun gemeenten zou terugkeren.

Burgemeester Van Gijzel werd overigens enkele dagen later wel geïnformeerd over het voornemen van het OM om opnieuw beelden van een mishandeling (in Oosterhout) vrij te geven. De hoofdofficier van justitie, de politiechef en de burgemeester lieten op 28 januari 2013 een gezamenlijke verklaring uitgaan, waarin zij aankondigden dat er – ondanks de commotie over het filmpje van de mishandeling aan de Vestdijk in Eindhoven – opnieuw beelden van een mishandeling zouden worden uitgezonden in het opsporingsprogramma *Bureau Brabant*.³⁰ Die uitzending leidde nauwelijks tot commotie en leverde een groot aantal tips op. Maar ook in deze zaak werd het OM later door de rechter zagezegd op de vingers getikt en aan de verdachten een strafvermindering toegekend. Omdat de politie in deze zaak al verdachten op het oog had, had de politie eerst de verdachten zelf met de camerabeelden kunnen confronteren, alvorens over te gaan tot uitzending in het opsporingsprogramma, aldus de rechter.³¹

Van burgerparticipatie naar burgeropsporing

Wanneer via opsporingsberichtgeving de hulp van het publiek wordt ingeroepen voor de opsporing van verdachten van misdrijven ligt het initiatief, en daarmee in principe ook de regie, bij het OM en de politie. Deze casus toont hoe lastig het is om in het huidige mediatijdperk die regie te voeren. Na uitzending van de beelden van de mishandeling in Eindhoven namen burgers het initiatief over; eigenrichting lag op de loer.

Bij burgeropsporing gaat het om acties als het observeren en horen van mensen, het opvragen van gegevens, en het gebruik van verborgen

29 'Burgemeesters: Laat omgeving daders met rust', *de Volkskrant*, 25 januari 2013.

30 *Trouw* (2013, 28 januari). Nieuws politiek: OM gaat in tegen eigen opsporingsrichtlijn. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/3384170/2013/01/28/OM-gaat-in-tegen-eigen-opsporingsrichtlijn.dhtml>.

31 Uitspraak rechtbank Zeeland-West-Brabant, 25 juni 2013 (ECLI:NL:RBZWB:2013:5621) en uitspraak Gerechtshof Den Bosch, 22 januari 2014 (ECLI:NL:GHSHE:2014:63).

camera's. Het zijn rechercheactiviteiten waaraan voor de politie, wil zij die kunnen uitvoeren, voorwaarden verbonden zijn (voorafgaande toestemming van de rechter-commissaris, verplichting tot nauwkeurig verslagleggen en dergelijke). Voor burgers zijn dergelijke voorwaarden niet opgesteld, wat niet wil zeggen dat 'alles maar mag, zolang het aan de opheldering van misdrijven bijdraagt'.³² Ook als burgers informatie over (vermeende) verdachten verzamelen en verspreiden, is dat aan privacynormen gebonden. Lastig in het huidige mediatijdperk is wel dat eenmaal gepubliceerde informatie die onjuist blijkt en/of de privacy van personen schaadt, al binnen korte tijd – via bijvoorbeeld een retweet of een reactieveld op een site – onder velen kan zijn verspreid. Menigeen verschuilt zich dan achter het excuus niet 'de bron' van de informatie te zijn.

Er bestaan tegenwoordig meerdere particuliere websites waarop informatie over verdachten van misdrijven te vinden is (zie Van Erp, 2011). Boevenvangen.nl biedt bijvoorbeeld naast een overzicht van alle uitstaande opsporingsberichten ook een iPhone-app waarmee de gebruiker een attendering krijgt als hij zich op een locatie bevindt waar een delict is gepleegd. Daardoor krijgen delicten die vaak niet meer dan lokale aandacht genieten een landelijk bereik. De website is bovendien recent een samenwerking met SBS6 aangegaan: in april 2014 zond de omroep de eerste aflevering van het misdaadprogramma *Boeven Vangen* uit.³³ GeenStijl roept op zijn beurt bezoekers op om zelf op zoek te gaan naar de verdachten en 'namen en rugnummers' te leveren. Met slogans als 'herken ze allemaal' en 'tijd gaat nu in' activeert GeenStijl de bezoeker als het ware tot 'een jacht op de dader' (Van Erp, 2011). Hoewel de toon verschilt, zijn de motieven van de site vergelijkbaar met die van bijvoorbeeld misdaadverslaggever Peter R. de Vries, wiens interventies de afgelopen jaren tot de oplossing van enkele geruchtmakende moordzaken en tot de invrijheidstelling van onschuldig veroordeelde burgers hebben geleid. Bekend is ook zijn televisie-uitzending over Joran van der Sloot, waarin met verborgen camera's opgenomen gesprekken werden getoond.

32 Aldus Harm Brouwer, tot 2011 voorzitter van het College van procureurs-generaal, in 'Baas OM waarschuwt voor "burgeropsporing"', *de Volkskrant*, 25 februari 2008.

33 Zie <http://www.sbs6.nl/programmas/boeven-vangen/>.

Voor het opnemen en uitzenden van beelden is tegenwoordig geen eigen televisieprogramma meer nodig. Vrijwel iedereen kan vrij eenvoudig foto's of een filmpje op internet plaatsen, zonder een weloverwogen afweging te maken waar het OM aan gehouden is. Die beelden zullen bovendien visueel eerder van een betere kwaliteit zijn dan die van bewakingscamera's die doorgaans door het OM worden gebruikt. Het is vervolgens voor burgers een kleine stap om via sociale media een netwerk te mobiliseren om een zaak 'op te lossen'.

De politie en het OM hebben dus al lang niet meer het monopolie op het verzamelen en verspreiden van informatie over verdachten van misdrijven. Buurtonderzoek vindt nu ook online door burgers zelf plaats. Inmiddels zijn er op YouTube al tal van beelden te vinden van particuliere bewakingscamera's waarop verdachten van een diefstal of inbraak te zien zijn, gepubliceerd door winkeliers of burgers (Van Erp, 2011). We staan nog maar aan het begin van deze ontwikkelingen en onduidelijk is nog wat de gevolgen hiervan kunnen of zullen zijn.

1.5 Afronding

Bij de zware mishandeling in Eindhoven op 4 januari 2013 waren minderjarige jongens betrokken die, onder invloed van alcohol, kennelijk niet beseften wat zij feitelijk deden. Het was deels toeval dat het incident plaatsvond op een hoek van een straat die binnen het bereik van een bewakingscamera lag. Er waren daardoor beelden met het hele verloop van het incident vastgelegd.

De casus toont hoeveel moeite het OM en de politie hebben om de krachten van sociale media in te schatten en, waar nodig, in bedwang te houden. Nadat – twee dagen na de uitzending van de beelden – drie verdachten zich bij de politie hadden gemeld (en ook de andere verdachten bekend waren), deed het OM een dringende oproep om niet langer informatie over de verdachten via internet te delen. Een oproep die enkele dagen later door de burgemeesters van Eindhoven en Turnhout werd herhaald, om een einde te maken aan de sociale onrust in hun gemeenten. Het bleek tevergeefs. Met de term 'kopschoppers' was de toon gezet en werd de klopjacht op de verdachten voortgezet.

De opsporingsberichtgeving had in deze zaak desondanks een positief effect in de zin dat de verdachten zijn aangehouden en konden

worden berecht. De beelden van de mishandeling leidden echter ook tot reacties jegens de verdachten (en derden!), die hun privacy in ernstige mate schaadden. Nog voordat de rechter in eerste aanleg uitspraak had gedaan, mengden zelfs Tweede Kamerleden zich in de discussie hoe de schending van de privacy zich zou verhouden tot het belang om de beelden uit te zenden.³⁴ Dat is opmerkelijk, aangezien het in onze rechtsstaat niet past dat politici zich mengen in een zaak die nog in handen van de rechter is. Het is aan de rechter om te bepalen welke straf in een concreet geval moet worden opgelegd.

Uiteindelijk zijn drie jongens veroordeeld; de andere vijf gingen vrijuit. Ook van hen zijn echter persoonsgerelateerde gegevens via internet en sociale media verspreid, die er vandaag de dag nog steeds op staan. Hetzelfde geldt voor het slachtoffer, voor naamgenoten van verdachten en voor bijvoorbeeld diegene die door GeenStijl onterecht in het rijtje van verdachten werd genoemd, zonder dit later te rectificeren. Ook voor hen zal het lastig zijn deze (digitale) ‘sporen’ te wissen.

Opsporingsberichtgeving is van alle tijden. Al in de tijd van het Wilde Westen werden opsporingsplakATEN gebruikt. De opkomst van sociale media, waarmee beelden en informatie gemakkelijker onder een grote groep mensen kunnen worden gedeeld, stelt evenwel het OM en ook de politie voor een nieuw dilemma waarmee nog maar weinig ervaring is opgedaan. De uitingen op sociale media naar aanleiding van opsporingsberichtgeving doen soms weer denken aan het Wilde Westen. Burgerparticipatie bij de opsporing van strafbare feiten krijgt onder invloed van sociale media een nieuwe dimensie, waarbij de grens met burgeropsporing vervaagt en de stap naar burgervervolgning nog maar klein lijkt.

34 Omroep Brabant (2013, 24 januari). Nieuws: Tweede Kamerleden: beelden verdachten mishandeling Vestdijk Eindhoven belangrijker dan privacy. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/187505882/Tweede+Kamerleden+beelden+verdachten+mishandeling+Vestdijk+Eindhoven+belangrijker+dan+privacy.aspx>.



Voorpagina #Ommelander van vandaag. #Aardbeving #Loppersum
#NAM #bodemdaling

Erik Post @erikpost1966

2

Aardgasbevingen in Groningen

Menno van Duin, Vina Wijkhuijs

2.1 Inleiding

De Nederlandse Staat verdient al jaren aan het gas dat in het noorden van Groningen gewonnen wordt. De afgelopen vijftig jaar heeft de gaswinning uit het Slochterenveld ruim 200 miljard euro opgeleverd, en nog steeds wordt hieraan jaarlijks ruim 10 miljard euro verdiend. De gasboringen zijn echter niet zonder risico: ze gaan gepaard met een daling van de bodem en met aardbevingen.

Op 16 januari 2013 verschijnt een rapport van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) over de gevolgen van de gaswinning in Groningen. Naar aanleiding van een aardbeving in Huizinge, die een kracht had van 3,6 op de schaal van Richter, heeft het SodM nader onderzoek naar de risico's van aardbevingen in Groningen gedaan. Het verschijnen van dit rapport kan op zichzelf als een aardstok worden beschouwd. Het SodM komt tot de conclusie dat de gasproductie op korte termijn zal moeten worden gereduceerd om het risico op (zwaardere) aardbevingen te beperken en dringt er bij minister Kamp van Economische Zaken (EZ) op aan zo spoedig mogelijk maatregelen te treffen.

De belangen die in deze casus spelen zijn groot. Enerzijds gaat het om economische baten uit gaswinning; anderzijds is de veiligheid van de inwoners en de leefbaarheid in het betreffende gebied in het geding. De casus roept daarom vragen op over de inschatting van de risico's van aardbevingen. Zijn deze jarenlang onjuist geïnterpreteerd? En wat zijn de mogelijke gevolgen ervan en hoe kan hier het beste op worden gereageerd? Het hoofdstuk is gebaseerd op openbare bronnen en een uitvoerig gesprek met dr. Sintubin, hoogleraar geodynamica aan de KU Leuven, België. Daarnaast zijn wij dank verschuldigd aan Sipke Benus,

Michel Dückers en Jorien Holsappel voor hun input ten bate van dit hoofdstuk.

2.2 Feitenrelaas

Op 16 augustus 2012 wordt in het Noord-Groningse Huizinge (gemeente Loppersum) een aardbeving gemeten met een magnitude van 3,6. Hoewel het niet zo bijzonder is dat zich in het gebied van het Groningse gasveld een aardbeving voordoet, is men verrast door de kracht van de beving; het is de zwaarste beving die tot dan toe gemeten is. Voor het SodM, een rijksinspectiedienst die valt onder verantwoordelijkheid van de minister van EZ, is dit reden om nader onderzoek naar de aardbevingen in Groningen te doen.

In het gebied van het Groningse gasveld vinden sinds 1991 door gaswinning geïnduceerde aardbevingen plaats. Tot eind 2013 zijn ruim 585 aardbevingen geregistreerd. De laatste tien jaar zijn zowel het aantal alsook de kracht van de aardbevingen aanzienlijk toegenomen. Tabel 2.1 toont het aantal aardbevingen in de periode 1991 tot en met 2013. Voor 2003 waren geen bevingen bekend die sterker waren dan 3 op de schaal van Richter; sindsdien zijn tot eind 2013 negen aardbevingen geweest met een kracht van 3 of hoger.³⁵

Het aantal aardbevingen en de energie die daarbij vrijkomt nemen dus toe, wat samen lijkt te hangen met de toename van de gasproductie.³⁶ Lange tijd werd aangenomen dat de sterkte van de aardbevingen in Groningen maximaal 3,9 op de schaal van Richter zou kunnen zijn. Het onderzoek van het SodM wijst echter uit 'dat deze aanname niet langer houdbaar is en dat in de toekomst rekening moet worden gehouden met aardbevingen die zwaarder zijn dan tot nu toe is verondersteld.'³⁷

Vijf maanden na de beving in Huizinge, op 16 januari 2013, maakt het SodM haar onderzoeksbevindingen openbaar. Het SodM doet op

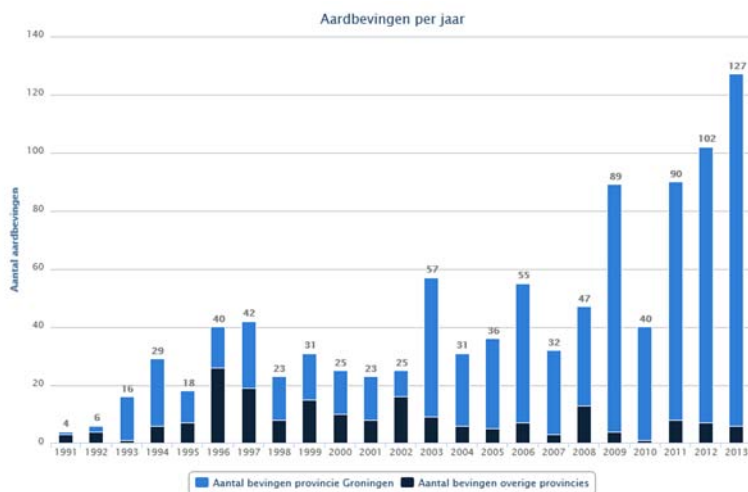
35 SodM (2013, 19 november). Onderwerpen: Aardbevingen Groningse gasveld. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.sodm.nl/onderwerpen/aardbevingen-groningse-gasveld?>

36 KNMI (2013, 29 januari). Nieuws: Magnitude beving Huizinge wordt 3,6. Op 1 juli 2014 ontleend aan http://www.knmi.nl/cms/content/111428/magnitude_beving_huizinge_wordt_36.

37 Brief van de Inspecteur-generaal der Mijnen aan de minister van Economische Zaken d.d. 22 januari 2013. Op 1 juli 2014 ontleend aan http://www.sodm.nl/sites/default/files/redactie/brief_sodm_13010015.pdf.

basis daarvan aan de minister van EZ het advies om de gasproductie uit het Groningse gasveld ‘zo snel mogelijk en zo veel als mogelijk en realistisch is, terug te brengen.’³⁸ Het SodM komt tot dit zwaarwegend advies ‘vanwege de urgentie van het probleem en vanuit het oogpunt van veiligheid voor de inwoners van de provincie Groningen.’³⁹

Tabel 2.1 Aantal aardbevingen in de provincie Groningen en overige provincies, 1991 t/m 2013⁴⁰



Op 25 januari 2013 informeert minister Kamp van EZ de Tweede Kamer over de onderzoeksresultaten van het SodM.⁴¹ Om tot een weloverwogen besluit over te nemen maatregelen te komen, wenst de minister eerst verdere informatie in te winnen. Begin februari kondigt hij elf onderzoeken aan:⁴² vier studies zijn gericht op het beperken en in kaart brengen van schade door eventueel grotere aardbevingen; twee onderzoeken worden ingesteld naar mogelijkheden tot het beperken van het

³⁸ Bron: SodM (2013, 19 november). Onderwerpen: Aardbevingen Groningse gasveld. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.sodm.nl/onderwerpen/aardbevingen-groningse-gasveld?>

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Bron: Groninger Bodem Beweging (<http://opengis.eu/gasbevingen/resources/charts/examples/aardbevingenperperiode/grafiek.html>).

⁴¹ TK 2012-2013, 33 529, nr. 1.

⁴² TK 2012-2013, 33 529, nr. 2. Uiteindelijk zijn veertien onderzoeken ingesteld (TK 2013-2014, nr. 28, p. 1).

aantal en de sterkte van bevingen; drie studies moeten duidelijkheid geven over mogelijke consequenties van het verminderen van de gaswinning, en er wordt onderzoek gedaan naar de waardedaling van huizen en hoe de onafhankelijkheid van de schadebepaling en schadeafhandeling kan worden verankerd. Aan de NAM vraagt de minister om uiterlijk 1 december 2013 een gewijzigd winningsplan in te dienen. Daarin moet worden vermeld welke maatregelen worden genomen om de kans op het aantal zwaardere aardbevingen te verminderen en de schadelijke effecten van zwaardere aardbevingen beter op te vangen.⁴³

Op basis van de onderzoeken en het gewijzigde winningsplan van de NAM besluit het kabinet in januari 2014 over te gaan tot een drietal maatregelen:⁴⁴

1. Een gerichte vermindering van de gaswinning ten behoeve van de veiligheid, waarbij de gasproductie rond Loppersum in de periode 2014-2016 wordt teruggebracht tot 3 miljard m³ per jaar, en de totale productie wordt beperkt tot respectievelijk 42,5, 42,5 en 40 miljard m³ over de jaren 2014, 2015 en 2016.⁴⁵
2. Een grootschalige preventieve versterking van woningen, gebouwen en infrastructuur en adequate schadeafhandeling.
3. Verbetering van het economisch perspectief van de regio, door bedrijvigheid te stimuleren.

Van belang bij dit besluit was een notitie van het SodM waarin een indicatie wordt gegeven van het aardbevingsrisico bij ongewijzigde gasproductie (SodM, 2014). Daarin stelt het SodM dat het risico op slachtoffers in het gebied rond Loppersum vergelijkbaar is met het landelijke groepsrisico bij overstromingen. Het SodM kwalificeert deze risico's als hoog.⁴⁶ Vooral oudere, niet versterkte bakstenen huizen gebouwd voor 1920 lopen een zeer gevoelig risico geheel of gedeeltelijk in te storten bij een beving. De risico's die bewoners van deze huizen lopen zijn

43 SodM (2013, 19 november). Onderwerpen: Aardbevingen Groningse gasveld. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.sodm.nl/onderwerpen/aardbevingen-groningse-gasveld?>

44 TK 2013-2014, 33 529, nr. 28, p. 5.

45 Ter vergelijking: in de jaren 2011, 2012 en 2013 werd respectievelijk 45,2, 47,6 en 53,8 miljard m³ gas geproduceerd uit het Groningen-veld.

46 Zie ook: Ontwerp-instemmingsbesluit gewijzigd winningsplan Groningenveld (maart 2014). Op 1 juli 2014 ontleend aan https://www.rvo.nl/sites/default/files/2014/03/1_Instemmingsbesluit_MEZ_met_Winningsplan_Groningenveld%20v3.pdf.

hoger dan de bouwcodenormen die internationaal voor natuurlijke bevingen worden aangehouden (SodM, 2014).

Op 17 januari 2014 stelt minister Kamp de Tweede Kamer op de hoogte van het kabinetsbesluit.⁴⁷ Hij licht het besluit ook toe in Groningen. Zijn boodschap is dat de winning van aardgas in Groningen tot 2018 wordt verminderd en er bijna 1,2 miljard euro beschikbaar wordt gesteld voor het versterken van gebouwen, huizen en infrastructuur, en om de leefbaarheid van het gebied te verbeteren. Daarnaast wordt er geïnvesteerd in de regionale economie. Met de Groningse provinciale en gemeentelijke bestuurders is afgesproken de maatregelen gezamenlijk verder uit te werken.

Twee maanden later, in maart 2014, wordt het ontwerp-instemmingsbesluit van de minister met het gewijzigde winningsplan van de NAM ter inzage gelegd bij de Provincie Groningen en de drie betrokken gemeenten (Eemsum, Loppersum en Slochteren).⁴⁸ Het definitieve besluit over het gewijzigde winningsplan voor het Groningenveld zou naar verwachting medio augustus 2014 verschijnen.

De aardbevingen in het gebied van het Groningse gasveld brengen zichtbaar schade toe aan gebouwen en zijn mogelijk van invloed op de waardeontwikkeling van woningen.⁴⁹ Vanaf 2012 tot juni 2014 zijn bij de NAM zo'n 19.600 schademeldingen ingediend. De NAM heeft – naast een bedrag van 750 miljoen voor schadeherstel en schadepreventie, en 100 miljoen voor preventieve maatregelen – nog eens 15 miljoen euro gereserveerd voor 'schrijnende gevallen'.⁵⁰ Het gaat daarbij om situaties waarin sprake is van zowel materiële schade als psychische schade als gevolg van de aardgasbevingen en/of een medische noodzaak om in te grijpen. Voor het beoordelen van de situaties die voor een bijdrage uit dit fonds in aanmerking komen, is op 15 april 2014 een onafhankelijke commissie ingesteld.⁵¹ Bewoners die klachten

47 TK 2013-2014, 33 529, nr. 28.

48 *Staatscourant* 2014, nr. 7659.

49 Uit onderzoek van Ortec Finance blijkt dat in het derde kwartaal van 2013 voor het eerst sprake was van een statistisch significante waardedaling van huizen, waarbij een relatie is te leggen met de aardbevingen (TK 2013-2014, 33 529, nr. 28, p. 4-5).

50 TK 2013-2014 33 529 nr. 29.

51 Zie NOS (2013, april 15). Nieuws binnenland: Schrijnend is 'bang, alleen en arm'. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/636084-schrijnend-is-bang-alleen-en-arm.html>.

hebben over de schadeafwikkeling kunnen terecht bij de ombudsman gaswinning Groningen.

2.3 Dilemma: omgaan met onzekerheid⁵²

Het Groningse gasveld

Het Groningse gasveld werd in 1959 ontdekt tijdens een proefboring nabij Slochteren. Het veld behoort tot de tien grootste gasvelden ter wereld en ligt als enige onder bevolkt gebied; het bestrijkt vrijwel de gehele provincie Groningen. Het gas wordt gewonnen uit een poreuze zandsteenlaag op een diepte van drie kilometer. De dikte van die zandsteenlaag varieert van 70 meter in Oost-Groningen tot 240 meter in Noord-Groningen. Als het gas is weggehaald, moet deze zandsteenlaag de bovenliggende drie kilometer gesteente dragen. Hierdoor kan de zandsteenlaag in elkaar worden gedrukt en de bodem dalen. Soms gebeurt dit heel geleidelijk, soms meer schoksgewijs langs een breuk. Dat laatste resulteert dan in een aardbeving.

Het gas uit het Groningse veld is laagcalorisch gas, dat voornamelijk wordt gebruikt voor verwarming. Omdat er nauwelijks andere natuurlijke bronnen voor bestaan, is het grootste deel van de Nederlandse huishoudens afhankelijk van het Groningse gas. De gaswinning uit het Groningse veld is daarom van essentieel belang voor de energievoorziening in Nederland. De enige andere manier om op substantiële wijze in de vraag naar laagcalorisch gas te voorzien, is het omzetten van hoogcalorisch naar laagcalorisch gas door toevoeging van stikstof. De capaciteit van de conversie-installaties die daarvoor nodig zijn, is beperkt. De opbrengsten uit het Groningse gasveld komen voor circa 90 procent ten goede aan de staat en voor circa 10 procent aan de NAM, waarvan Shell en ExxonMobil allebei voor de helft eigenaar zijn. Eind 2012 was de hoeveelheid winbare aardgas nog ongeveer een derde van de oorspronkelijke gasvondst. De NAM verwacht nog zeker 50 jaar in Groningen aardgas te kunnen winnen, waarbij na 2020 de omvang van de jaarlijkse productie geleidelijk zal afnemen.

52 Bronnen: Vereniging Groninger Bodem Beweging (2011, 20 december). Achtergrond: Historie van de bodembeweging ten gevolge van de gaswinning (op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.groninger-bodem-beweging.nl/index.php/achtergrond>); Brief van de minister van EZ aan de Tweede Kamer betreffende gaswinning Groningen-veld d.d. 17 januari 2014 (TK 2013-2014, 33 529, nr. 28); KNMI (2013, 4 december). Nader verklaard: Aardbevingen door gaswinning in Noord-Nederland. Op 1 juli 2014 ontleend aan http://www.knmi.nl/cms/content/22993/aardbevingen_door_gaswinning_in_noord-nederland.

Dat de gaswinning in Groningen met risico's gepaard ging was eigenlijk altijd wel bekend. In eerste instantie ging men uit van een bodemdaling. Deze bleek met de jaren (door verbeterde onderzoekstechnieken) kleiner te zijn dan in 1973 was berekend. In dat jaar verscheen een eerste onderzoek naar de zogenoemde compactie van het veld en de conclusie was dat boven het centrale deel van het gasveld de bodem tot zo'n 100 cm zou dalen in 2050.⁵³ In latere studies is deze prognose naar beneden bijgesteld; in de meest recente rapportage van 2005 werd een daling van circa 42 cm het meest waarschijnlijk geacht.⁵⁴

Sinds 1986 doen zich in het gebied ook aardbevingen voor waarvan de sterkte vanaf 2003 duidelijk is toegenomen. De commissie Meijer die in het voorjaar van 2013 door de provincie Groningen was ingesteld om de provincie te adviseren over de toekomst van het gaswinningsgebied schrijft in haar rapport hierover het volgende:

'Vaak zijn het kleine, nauwelijks merkbare bevingen van maximaal 2,0 op de schaal van Richter. Daarnaast zijn er tot nu toe gemiddeld vijf zwaardere aardbevingen per jaar, die goed voelbaar zijn. (...) De informatie over aardbevingsrisico's is nooit open en transparant met inwoners, ondernemers en lokale bestuurders gedeeld. De relatie tussen aardbevingen en gaswinning was zelfs lange tijd onderwerp van discussie tussen de NAM en het gebied en de potentiële kracht van de aardbevingen werd door de NAM gerelativeerd' (commissie Meijer, 2013, p. 18).

Ondanks dat er met het verschijnen van een groot aantal rapporten zeker meer informatie is vergaard over de risico's van de aardgasbevingen, blijven er nog vele onzekerheden bestaan. Daarbij speelt mee dat het voor inwoners van het betreffende gebied een onvrijwillig risico betreft; een risico dat blijkbaar (jaren) is onderschat. Het betreft ook een risico dat door een klein deel van de samenleving (Noordoost-Groningers) moet worden gedragen, maar waarvan (al vele jaren) de gehele samenleving profiteert. Centraal in dit hoofdstuk staat de vraag

53 Groninger Bodem Beweging (2011, 20 december). Historie van de bodembeweging ten gevolge van de gaswinning. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.groninger-bodem-beweging.nl/index.php/achtergrond>.

54 Ibid.

op welke wijze met deze onzekerheden wordt omgegaan en of er keuzes worden gemaakt tussen voorkomen (preventie), verzachten (mitigeren) en/of voorbereiden (preparatie en planning).

In de volgende paragraaf wordt eerst ingegaan op wat we inmiddels weten, maar ook nog niet weten over de risico's van de door gaswinning geïnduceerde aardbevingen. Vervolgens wordt stilgestaan bij wat met deze kennis en nog bestaande onzekerheden richting bewoners van het gebied is gedaan.

2.4 Analyse

2.4.1 *Wat we wel en (nog) niet weten...*

De kracht van een aardbeving

Pas sinds het begin van de twintigste eeuw zijn geologen gaan begrijpen wat nu feitelijk aardbevingen zijn. Men kwam tot het besef dat breuklijnen in de aardkorst *niet het gevolg* van een aardbeving zijn, maar *juist de oorzaak* ervan. De aarde heeft tal van grotere en kleine breuklijnen waar aardlagen langs elkaar schuiven. Op al die breuken staat een zekere spanning/druk die veroorzaakt wordt door een constant langzaam langs elkaar bewegen (schuiven) van aardlagen. Dit bewegen wordt onderzocht binnen het wetenschappelijke paradigma van de platentektoniek. Als eenmaal de druk te groot wordt, volgt (door een relatief plotselinge beweging van het aardemateriaal langs de breuklijnen) een aardschok. Daarna is de druk op de breuklijn weer voor enige tijd verdwenen. Het proces kan zich in perioden van decenia of eeuwen herhalen; sommige breuklijnen zijn actief, anderen zijn nagenoeg inactief.

De energie die bij een aardschok vrijkomt, plant zich in een golfbeweging voort naar de omgeving. Het (denkbeeldige) punt onder de grond waar de beving ontstaat, wordt het hypocentrum genoemd; het punt op het aardoppervlak loodrecht daarboven heet het epicentrum. Aangezien het epicentrum het dichtst bij de haard van de beving ligt, is dit het punt waar de aardbevingsgolven het sterkst worden gevoeld. De kracht van een aardbeving wordt veelal uitgedrukt in de schaal van Richter (zie tekstblok).

De schaal van Richter (M_I)

In 1935 heeft Charles Richter de naar hem genoemde schaal van Richter opgesteld om de kracht van aardbevingen uit te drukken. Het is een logaritmische schaal die oorspronkelijk loopt van 0 tot 7. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de haard van de beving op 100 km afstand van het epicentrum ligt. Een aardbeving met een kracht van 3 is vrijwel altijd voelbaar; vanaf magnitude 5 is sprake van een sterke aardbeving die matige tot aanzienlijke schade aanricht.

De aardbeving die op 16 augustus 2012 in Huizinge werd geregistreerd, was de sterkste die tot dan toe in het gebied gemeten is. De kans dat zich in de (nabije) toekomst in het betreffende gebied een aardbeving van gelijke of grotere sterkte voordoet, wordt sinds het SodM in januari 2013 haar rapport uitbracht, niet langer uitgesloten. Gezien de eigenschappen van het gebied is het echter onwaarschijnlijk dat zich daar een beving met een kracht van 5 of groter zal voordoen. De kracht van aardbevingen uitgedrukt in de schaal van Richter is namelijk afhankelijk van onder meer de lengte van de breuklijn tussen de aardlagen die langs elkaar schuiven. Het gebied van het Groningse gasveld telt juist een groot aantal (zo'n 1700) relatief kleine breuklijnen (Van der Tuin, 2013).

De sterkte van een aardbeving kan behalve aan de hand van de schaal van Richter, ofwel lokale magnitude (M_I), ook worden uitgedrukt in de momentmagnitude (M_w). Dit is een maat voor de energie die uit de bron van de aardbeving vrijkomt en zegt daarmee iets over wat er in de bron gebeurt. De momentmagnitudeschaal werd ontwikkeld om tekortkomingen in de schaal van Richter te corrigeren, maar bij gemiddelde aardbevingen geven beide schalen dezelfde waarde aan. In het geval van de aardbeving bij Huizinge bleek echter een duidelijk verschil tussen de lokale magnitude (3,4) en de momentmagnitude (3,6). Voor het KNMI was dit reden om de magnitude voor de beving in Huizinge vast te leggen op 3,6 en onderzoek te doen naar de relatie tussen beide magnitudes. Ook het SodM wijst in haar rapport op het verschil:

'Until recently there were no indications for differences between the local magnitude M_I and the moment magnitude M_w (which better represents the released energy) for the induced earthquakes in Groningen.

In August 2012, the largest magnitude earthquake so far occurred near Huizinge with a local magnitude moment M_l of 3.4 and a moment magnitude M_w of 3.6. The damage caused by this earthquake was extensive compared to previous earthquakes of comparable magnitude' (SodM, 2013, p. 5).

Natuurlijke versus geïnduceerde aardbevingen

De kracht van een aardbeving, uitgedrukt in lokale magnitude dan wel momentmagnitude, zegt niet noodzakelijk alles over de intensiteit van de beving; de opgelopen schade en de mate waarin de beving wordt gevoeld.⁵⁵ Dit hangt samen met de afstand tot het epicentrum, de grondsoort, onderlagen, de stevigheid van de gebouwen en dergelijke. De aardgasbevingen in Groningen verschillen wat dat betreft van natuurlijke aardbevingen. Bij de aardgasbevingen ligt het hypocentrum slechts op 3 kilometer diepte. Op deze diepte zal een beving van eenzelfde kracht meer effect sorteren dan een natuurlijke beving waarvan de haard doorgaans veel dieper in de aarde gelegen is.⁵⁶ De dempende werking van een aantal kilometers grond heeft natuurlijk effect; de bevingsgolven zijn in sterkte afgenomen op het moment dat ze het aardoppervlak bereiken, terwijl de horizontale trillingen van een beving op korte afstand van het epicentrum veel schade aan gebouwen kunnen aanrichten. Daarbij speelt bovendien mee dat in Groningen de ondergrond uit losse sedimenten zoals klei en veen bestaat, wat een versterkend effect kan hebben op de consequenties van de bevingen. De Belgische hoogleraar geodynamica Sintubin beschouwt juist dat als een risico:

‘Wat volgens mij een belangrijke rol speelt is het herhaald verzwakken van de gebouwen door de herhaalde kleine schokken. De structurele integriteit van een gebouw wordt zo beetje bij beetje onderuit gehaald.’⁵⁷

55 Een schaal die niet de sterkte van de aardbeving, maar de schade die hij aanricht benoemt, is de Mercallischaal (I-XII).

56 Natuurlijke aardbevingen vinden plaats op soms een diepte van 100 kilometer of meer; in Nederland op zo'n 10 tot 30 kilometer diepte.

57 Gesprek met Sintubin, 19 mei 2014.

Er zijn de laatste jaren wereldwijd verschillende aardbevingen geweest, waarbij met steeds meer zekerheid is komen vast te staan dat deze (mede) veroorzaakt zijn door menselijk handelen. Dat kan het injecteren van vloeistoffen (bijvoorbeeld afvalwater) of gasen (CO_2 -opslag) in de diepe ondergrond zijn, maar ook het langdurig en intensief uit de diepe ondergrond onttrekken van grondstoffen. Een recent voorbeeld in dit kader was een aardbeving in Lorca (2011).

In Zuid-Spanje schudde op 11 maart 2011 een aardbeving (M_w 5,1) de stad Lorca flink door elkaar.⁵⁸ Er vielen negen slachtoffers en zo'n driehonderd mensen raakten gewond. In het gebied rond Lorca was al decennia lang veel water uit de grond onttrokken voor intensieve tuinbouw. De watertafel was zo'n 250 meter gedaald en de bodem daalde zo'n 10 cm per jaar. In het gebied loopt een bekende breuk waarlangs in het verleden zich zware aardbevingen hadden voorgedaan. Hoewel een kleinere aardbeving wel stond te gebeuren, menen Spaanse wetenschappers dat de langdurige onttrekking van grote hoeveelheden water de breukbeweging in de hand werkte.

Hoewel de kans dat zich in Nederland een vergelijkbare situatie voordoet niet erg waarschijnlijk is, sluit Sintubin dit scenario niet uit.

'We weten het eigenlijk gewoon nog niet. Allerlei ingrepen door de mens hebben consequenties voor de spanningstoestand van breuksystemen en wat dat betreft is er nog maar betrekkelijk weinig kennis over de Groningse situatie.'⁵⁹

Deze observatie wordt gedeeld door de Utrechtse hoogleraar geofysica Herber die ervoor pleit om de breukvlakken nauwkeurig in kaart te brengen en per breuk het bevingsrisico te bepalen.

'We hebben veel te lang vastgehouden aan statistische modellen, waarbij historische meetgegevens dienen om bevingsrisico en sterkte te bepalen. Dan loop je dus per definitie achter de feiten

⁵⁸ Zie Sintubin (2012, 9 december). *Knoei niet met wrijving!* Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://weetlogs.scilogs.be/index.php?op=ViewArticle&articleId=680&blogId=19>.

⁵⁹ Gesprek met Sintubin, 19 mei 2014.

aan. We moeten nu precies weten wat er in de Groninger bodem geschiedt' (Uit: Van der Tuin, 2013, p. 13).

Effecten van verminderen of stoppen gaswinning

Een vraag waar we het antwoord ook (nog) niet op weten, is wat de gevolgen van het verminderen of beëindigen van gaswinning zullen zijn. Wat gebeurt er onder de grond en hoe werkt het onttrekken van aardgas door op de gesteldheid van de bodem? Men gaat ervan uit dat in het gebied waar minder gas gewonnen wordt, de risico's op aardbevingen zullen afnemen. Maar of dat ook daadwerkelijk zo is?

Er lijkt in ieder geval een opmerkelijk tijdsverband te bestaan tussen de aardbevingen met een hogere magnitude en de jaarlijkse productiecyclus van de gaswinning in respectievelijk de zomer (lage productie) en de winter (hoge productie): de 'zwaardere' aardbevingen blijken steeds zo'n zes à negen maanden na de winterproductiepiek voor te komen.⁶⁰ Van de Knoop, wetenschappelijk onderzoeker en consultant bij adviesbureau Decide (dat verbonden is aan de Rijksuniversiteit Groningen), meent dat de NAM, zoals het SodM heeft geadviseerd, haar jaarlijkse productie daarom moet terugschroeven, maar er zijn ook theorieën die het tegenovergestelde beweren. Geoloog Peter van der Gaag meent bijvoorbeeld dat nu de gaswinning bij Loppersum (het centrale deel van het gasveld) wordt teruggeschoefd, terwijl in het buitengebied de gaswinning gelijk blijft of wordt verhoogd, de drukverschillen in het Groningse gasveld mogelijk groter worden, met alle risico's van dien. 'Het zou zelfs tot extra aardbevingen kunnen leiden.'⁶¹ Ook de Utrechtse hoogleraar Herber is van mening dat eerst nader onderzoek moet worden gedaan, 'voordat we zomaar aan de gaskraan gaan draaien'.

Er zal geologisch meer inzicht moeten komen in de gesteldheid en werking van de ondergrond. Er is grote onzekerheid wat nu het verminderen van gaswinning bij Loppersum zal betekenen voor het aardbevingsrisico. Evenzo weten we nog weinig over de mogelijke gevolgen van het beëindigen van de gasproductie. Het is zeker niet uitgesloten

60 Sintubin (2013, 4 februari). Paniek in Groningen. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://weetlogs.scilog.be/index.php?op=ViewArticle&articleId=695&blogId=19>.

61 NOS (2014, 28 januari). Nieuws binnenland: 'Veiligheid gaswinning is illusie'. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/603335-veiligheid-gaswinning-is-illusie.html>.

dat ook als met de gaswinning wordt gestopt, nog aardbevingen zullen optreden. Opmerkelijk was bijvoorbeeld dat in 2013 door het KNMI zes bevingen voor de kust bij Castricum werden geregistreerd, in de buurt van een gasveld waarvan de productie al tien jaar geleden is gestopt. De sterkste beving in deze serie had een magnitude van 2,5 en werd door zeker 240 mensen gevoeld.⁶²

2.4.2 Sociaal-maatschappelijke onzekerheid

Alle commissies en onderzoekers die na de beving in Huizinge aan de gang gingen, hebben zeker het nodige boven tafel gekregen. Op 1 november 2013 verscheen het rapport van de commissie Meijer (de commissie Duurzame toekomst Noordoost Groningen), die de provincie adviseerde om samen met de NAM, het ministerie van EZ, inwoners, ondernemers, lokale bestuurders, onderwijs- en kennisinstellingen en andere organisaties in Noordoost-Groningen tot een meerjarig en samenhangend programma te komen. Voorgesteld werd een serie van maatregelen, die moeten bijdragen aan:

- a) het herstel van gevoel van veiligheid en toekomstzekerheid bij de inwoners in het gebied;
- b) herstel van vertrouwen tussen enerzijds bewoners, ondernemers en bestuurders en anderzijds de Rijksoverheid en NAM;
- c) verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving en daarmee van de aantrekkelijkheid en belevingswaarde van het gebied;
- d) borgen van een duurzaam economisch toekomstperspectief voor het gebied.

Met haar aanbevelingen raakte de commissie Meijer een gevoelig punt: de onzekerheid onder de inwoners van Noordoost-Groningen over de gevolgen van de gaswinning voor het gebied. Gevoelens van onveiligheid en een gebrek aan vertrouwen in officiële instanties zijn dominant en worden door de commissie Meijer als de belangrijkste zaken gezien waar de komende jaren alle aandacht naar zou moeten uitgaan. Met een zeer breed scala aan activiteiten en maatregelen zal de komende

62 KNMI (2014, 24 januari). Nieuws: Nederlandse aardbevingen in 2013. Op 1 juli 2014 ontleend aan http://www.knmi.nl/cms/content/117798/nederlandse_aardbevingen_in_2013.

jaren gewerkt moeten worden aan een duurzaam herstel van dit vertrouwen en gevoel van veiligheid. Daarmee komt het waarschijnlijk lastigste dilemma van Groningen in beeld. Hoe kunnen de overheden het geschade vertrouwen herstellen? Welke stappen worden daar inmiddels voor gezet? Een aantal factoren draagt bij aan de weerbaarheid van dit dilemma.

Ten eerste betreft dat de allerwegen bestaande onzekerheid. Wat zijn nu de exacte risico's? Hoe realistisch is een beving waarbij slachtoffers (doden, gewonden) en aanzienlijke schade te verwachten zijn? Wat betekent dat voor de bewoners in het gebied? Op individueel niveau zitten bewoners met vragen als: Is mijn huis voldoende stevig? Moet ik hier wel blijven wonen of valt het allemaal wel mee? Wie kan ik nu nog geloven? Daarnaast zijn er voor betrokkenen natuurlijk allerlei minder fundamentele, maar zeker zo belangrijke, vragen over de waardevermindering van hun woning, de schadeafwikkeling en dergelijke.

Een tweede factor is de fundamentele spagaat van de overheid in deze casus. Terwijl de overheid mensen ondersteunt; (rampbestrijdings)plannen maakt; huizen aanwijst die versteviging behoeven; schrijnende situaties aanpakt, en burgers op allerlei manieren uitnodigt te participeren (in bijvoorbeeld discussietafels), is het diezelfde overheid die al decennia lang profiteert van de baten van de gaswinning en deze nagenoeg onverminderd wenst te continueren. Het is ook de overheid die – in de ogen van sommigen – allemaal mooie woorden predikt, maar zeker niet altijd thuis geeft.

Ten derde is er natuurlijk sprake van een enorme golfbeweging in (media)aandacht. Kort na de hevige aardbevingen en het uitkomen van het rapport van het SodM leefde het thema enorm. Maar zoals volgens de 'issue attention cycle' (Downs, 1972) mocht worden verwacht, nam deze aandacht ook weer af. Waarschijnlijk zal slechts een klein deel van de bewoners langdurig met het thema van het aardbevingsgevaar bezig blijven. Veelal leven mensen niet permanent in angst, maar hebben ze 'coping mechanismen' om met – in dit geval – het aardbevingsrisico om te gaan. Hoe langer een beving uitblijft, hoe meer de rust zal terugkeren. Tegelijkertijd is er ook sprake van 'hypervigilance': een waakzaamheid, waarbij de geringste verstoring of ontregeling mensen in staat van alarm brengt. Hoe 'gespannen' de bevolking is, bleek bijvoorbeeld toen in december 2012 in het noorden van Nederland (waarschijnlijk)

een straaljager door de geluidsbarrières ging en het KNMI een bericht deed uitgaan dat er geen sprake was van een aardbeving.⁶³

Ten slotte betreft het dilemma de keuze van de focus. Mede als gevolg van de onzekerheden zijn er op een fors aantal terreinen activiteiten ontplooid. Langs vele wegen trachten de (rijks)overheid en de NAM het vertrouwen te herstellen. Dat gebeurt door vele organisaties en instellingen in te schakelen en door een groot scala aan maatregelen. Deze aanpak is goed, omdat op zo'n manier recht wordt gedaan aan de complexiteit van het probleem en tegelijkertijd langs vele wegen bijdragen geleverd kunnen worden aan het verminderen van de kloof tussen overheid, NAM en de bewoners. Het leidt echter ook tot stroperigheid; dubbellingen; mogelijk tegenstrijdigheden en een schijnbaar gebrek aan visie en sturing. Het 'simultaan schaken' leidt daardoor niet vanzelfsprekend tot zichtbare resultaten en kan daarmee aanleiding geven tot (meer) kritiek. 'Ze zeggen wel veel, maar ze doen zo weinig'.

Deels is die kritiek natuurlijk terecht. Sinds het verschijnen van het rapport van de SodM in januari 2013 is er ruim een jaar verstreken waarin nauwelijks concrete maatregelen zijn ondernomen om het aardbevingsrisico te voorkomen of te verzachten of de bevolking voor te bereiden hoe op een eventuele zware aardbeving te reageren.

2.5 Ten slotte: hoe nu verder?

Feitelijk is sinds begin 2013 duidelijk dat de ernst van de aardbevingen in Groningen groter is dan eerder werd verondersteld en dat de gevolgen daarvan fors kunnen zijn. Vervolgens ging een heel jaar voorbij aan onderzoeken en studies naar mogelijke gevolgen van aardschokken in het winningsgebied en eventuele maatregelen. Natuurlijk was en is nader onderzoek naar onder meer de bodemgesteldheid in het gebied nodig, maar onderwijl had tevens meer aan preparatie en het herstel van vertrouwen van de bevolking kunnen worden gedaan.

Wat kan er dan worden gedaan? Belangrijk is om de tijd en moeite te nemen om de relatie tussen overheid en bevolking te versterken. Er

63 112swf.nl (2012, 11 december). Trillingen in Friesland: Straaljager mogelijk door geluidsbarrière. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.112sudwestfryslan.nl/2012/12/11/trillingen-waargenomen-in-friesland/>.

is onder bewoners een begrijpelijke grote achterdocht en er zal geïnvesteerd moeten worden om het vertrouwen te herwinnen. Dat is natuurlijk niet eenvoudig. Dat vertrouwen komt er niet met een paar bezoeken van de minister en een folder hier en daar. Dat moet zorgvuldig worden opgebouwd, door oog te hebben voor de problemen die de bewoners ervaren. Bij afwezigheid van een betrouwbare overheid hebben actiegroepen vrij spel.

Omgaan met onrust onder de bevolking

Michel Dückers en Jorien Holsappel, beiden werkzaam bij Impact

Naarmate de onrust groeit, neemt ook de kans op burgerlijke ongehoorzaamheid toe. De een zal daar coulanter op reageren dan de ander. Onvrede moet op een beheerste manier kunnen worden geuit. Wordt onrust niet adequaat gekanaliseerd, dan kan een situatie ontstaan die tot meer of grotere onrust leidt. Burgerlijke ongehoorzaamheid kan betrekkelijk onschuldige vormen aannemen, maar ook grimmige scenario's zijn niet uit te sluiten. Het risico van de 'lone wolf' bestaat; alle condities zijn aanwezig: motivatie (onvrede), capaciteit (zwaar materieel, kennis van installaties) en gelegenheid (afgelegen gebieden, weinig toezicht bij installaties). Een enkeling kan veel schade aanrichten. Dat betekent dat er ruimte is voor openbare kritiek, zolang die niet opruiend is. En voor protestacties zolang de grenzen van legaliteit niet worden overschreden. In Groningen stemmen politie, gemeenten en GGD regelmatig af en houden elkaar op de hoogte van signalen die op mogelijke problemen duiden, zowel bij groepen als bij individuen.

De mogelijke gevolgen van de aardbevingen in het winningsgebied van het Groningse gasveld zijn groot, juist ook vanwege de slechte staat van vele (vooral oude) huizen die op geen enkele wijze ook maar aardbevingsproof zijn. In Groningen zal dus geïnvesteerd moeten worden om huizen tegen aardbevingen bestand te maken. Herstelwerkzaamheden zoals die zijn gedaan na de aardbeving in de omgeving van San Francisco (Loma Prieta, 1989), duren decennia. Omdat zoiets zeer ingrijpend is, zal vaker gekozen moeten worden voor nieuwbouw. Het is niet te verkopen mensen in huizen te laten zitten waarvan vrijwel zeker is dat die bij een (volgende) zware beving als een kaartenhuis zullen instorten. Daarbij moet bedacht worden dat iedere beving (ook kleinere) een negatief effect kan hebben op de stabiliteit van huizen. Lapmiddelen als scheuren wat bijwerken en dergelijke zijn volstrekt zinloos.

Belangrijker nog ten slotte is het proces van sensibilisering: bewoners duidelijk maken wat aardbevingen zijn en hoe ze hier vooraf maar ook op het moment zelf mee om kunnen gaan. Internationaal is hierover veel bekend. We hoeven niet iedereen programma's voor te schotelen waarin geleerd wordt gelijk onder de tafel te duiken ('drop, cover and hold on'-programma), maar elementen uit de 'Seven steps to safety' kunnen wel zeer zinvol zijn.⁶⁴ Geef aan kinderen maar aardbevingsles en laat hen thuis maar eens de meest zichtbare risico's aanwijzen. Bekend is het voorbeeld van die grote vaas op de kast; die gaat er als eerste af. Het hoeft niet zo te zijn dat iemand hem op zijn hoofd krijgt, maar kapot is hij zeker. Wel zal goed gekeken moeten worden of dat werkt (eerst een experiment op een school om te zien of het niet een tegendraads effect sorteert). Ook een ludieke campagne kan zeker bijdragen aan het bewust maken van en voorbereiden op aardbevingsrisico's.

Oog voor veerkracht en zelfredzaamheid

Michel Dückers en Jorien Holsappel, beiden werkzaam bij Impact

Zelfredzaamheid is een sleutelterm binnen het actuele denken over rampenbestrijding en crisisbeheersing. Op basis van onderzoek weten we dat als zich een gebeurtenis met ernstige gevolgen voordoet (doden, ernstig gewonden of dreiging van fysieke integriteit) dit aanvankelijk bij een aantal mensen tot gezondheidsklachten zal leiden. We weten ook dat de klachten in de tijd zullen afnemen en dat de grote meerderheid veerkrachtig zal blijken te zijn (Gezondheidsraad 2006; Bonanno et al. 2010; Impact 2014). Er is geen reden om aan te nemen dat de Groningse populatie minder veerkrachtig is dan de rest van de Nederlandse bevolking. In de plannen van de Veiligheidsregio Groningen wordt ingezet op het bevorderen van de zelfredzaamheid in het gebied. De GGD Groningen onderhoudt actief contact met lokale verenigingen, huisartsen en geestelijk verzorgers. In samenwerking met Stichting Impact is een folder ontwikkeld om de bevolking te informeren over mogelijke reacties op risico's en tips hoe te handelen.

64 Zie bijvoorbeeld: <http://earthquakecountry.org/sevensteps/>.



Geen uitslaande brand, maar volop hulpdiensten aanwezig #draak
#bergenopzoom pic.twitter.com/U2kyzP4XUs

Joost van de Graaf @joostvdgraaf

3

Brand in monument De Draak te Bergen op Zoom

René Hagen

3.1 Inleiding

Op dinsdagavond 26 februari 2013 breekt brand uit in hotel De Draak in Bergen op Zoom. Hotel De Draak, dat vermoedelijk al uit de periode van voor 1397 stamt, is gevestigd aan de Grote Markt in het historisch centrum van Bergen op Zoom. Het pand is sinds 1976 als Rijksmonument ingeschreven in het Monumentenregister. De brand, die was uitgebroken in het saunagedeelte van het hotel, heeft zich ook tot dat deel van het pand beperkt. Wat de grootte van de brand en de schade betreft was er dus gelukkig niet veel aan de hand. Het was een brand zoals er jaarlijks velen zijn. Toch was het een bijzondere brand. De bouwwijze en bouwconstructie van dergelijke oude panden en de monumentale status maakten het een lastige en complexe inzet, die eenvoudig tot een catastrofale brand en verlies van waardevol cultuurhistorisch erfgoed had kunnen leiden. Het feit dat het pand een rijksmonument is, betekende niet dat aanvullende brandpreventieve voorzieningen waren aangebracht. Formeel gezien hoeft dit ook niet. In Nederland worden (rijks)monumenten in wet- en regelgeving niet beter beschermd tegen brand dan andere panden. Ook voor de brandbestrijding hebben we in Nederland over het algemeen geen speciale procedures. Dat heeft er in een aantal gevallen zelfs toe geleid dat door de inzet van de brandweer een monument verloren is gegaan. Dus niet alleen de brand, maar ook de brandbestrijding leidt in sommige gevallen tot het verloren gaan van een monument.

Ieder jaar verliest een aantal monumenten zijn monumentenstatus ten gevolge van brand, waarmee cultuurhistorisch erfgoed definitief verloren gaat. In 2013 hebben zich meer branden voorgedaan in

monumenten, zoals in het rijksmonument 'De Rechter' (een restaurant) in Steenwijk en een voormalig klooster in Oud-Gastel dat een gemeentelijk monument is. De Brandweeracademie heeft in overleg en in samenwerking met Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en de daar werkzame leden van het Team Brandonderzoek (TBO) onderzoek uitgevoerd naar de brand in monument De Draak (Kobes & Tonnaer, 2014). De insteek van het onderzoek was met name hoe we om zouden moeten gaan met brandpreventie en brandbestrijding bij monumenten om ze beter te beschermen tegen en bij brand. Het feitenrelaas is ontleend aan de betreffende onderzoeksrapportage.

3.2 Het feitenrelaas

Het pand

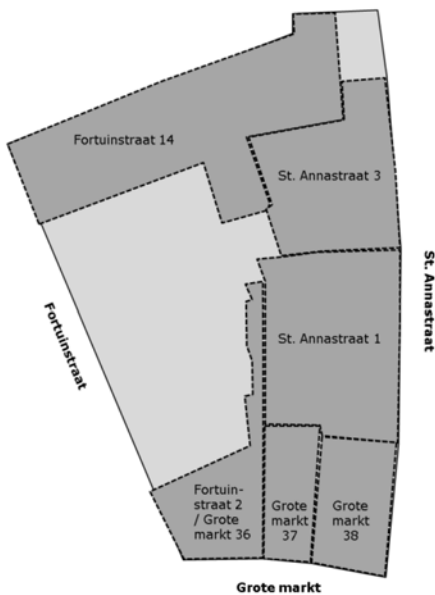
Hotel De Draak is gevestigd aan de Grote Markt in het historisch centrum van Bergen op Zoom. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed omschrijft het monumentale karakter als volgt:

Grote Markt 37. Huis 'St.Joris'. Laat-middeleeuws pand thans met mansarde-dak. Gepleisterde lijstgevel, in de huidige vorm laatste kwart van de 19e eeuw. Grote Markt 38. Huis 'De Draak'. In oorsprong 15e eeuwse pand, waarvan de kelders bewaard zijn gebleven. De onderste twee bouwlagen met hun laat-gotische constructie en de gevel dateren van een herbouw tussen 1501 en 1517, toen het huis met het rechts aangrenzende pand 'de Olifant' verenigd werd. De oorspronkelijke trapgevel is vervangen door een kroonlijst in de eerste helft van de 19e eeuw, waarna het huis voor 1870 met een verdieping verlaagd is en de gevel in 1899 nogmaals gewijzigd werd. Langs de St. Annastraat een smaller achterhuis met in de hoek tussen dit achterhuis en het voorhuis een binnenplaats, waarachter een tweede achterhuis, parallel aan het eerste.

Met deze geschiedenis wordt De Draak gekenmerkt als (vermoedelijk) de oudste herberg van Nederland (zie Benedictus, 2013). De herberg onderging rond 1500 een ingrijpende verbouwing, waarbij grote delen van het oude pand werden vervangen. Van de kelders van de herberg,

die met tongewelven zijn overdekt, is in ieder geval zeker dat ze nog volledig in originele staat verkeren (15^e eeuw). In 1747 raakten de voor- en het dak van De Draak ernstig beschadigd tijdens het Beleg van Bergen op Zoom. Deze belegering was een onderdeel van de Franse veldtocht tegen de Republiek der Verenigde Nederlanden en vond plaats tijdens de Oostenrijkse Successieoorlog (1740-1748). De Draak werd wederom grondig gerenoveerd. Het hotel werd in 1983 aangekocht door de huidige eigenaar. In 1991 voegde hij het naastgelegen hotel De Gouden Leeuw bij zijn eigen pand. Oorspronkelijk hoorde dat gebouw al bij De Draak. Het was in de vijftiende eeuw een brouwerij, Het Wapen van Henegouwen geheten.

Het hotel bestaat dus uit verschillende samengevoegde panden, waarvan meerdere een monumentenstatus hebben. In onderstaande afbeelding wordt de plattegrond weergegeven van het complex van samengevoegde gebouwen, waarin het hotel gevestigd is. De brand woedde in het gedeelte dat op de plattegrond is aangeduid met 'St. Annastraat 1'. De Sint Annastraat is een smalle steeg die niet voor brandweervoertuigen toegankelijk is.



De brand

Dinsdagavond 26 februari ontstaat er brand in het saunagedeelte van hotel De Draak. De brand wordt om 19.37 uur door een thermische brandmelder die in de saunarimte hangt opgemerkt. Deze brandmelder genereert een signaal op het brandmeldingspaneel bij de receptie van het hotel. Een receptionist begeeft zich vervolgens naar de locatie waar de melding vandaan komt om poolshoogte te nemen. Bij aankomst in de saunarimte constateert de receptionist dat er inderdaad brand is. Hij ziet vlammen achter de elektrische kooltjeskachel die in de sauna-unit staat. De deur van de sauna-unit was gesloten, maar niet op slot. Op dat moment was er nog geen sprake van extreme hitte of veel rookontwikkeling. Hoewel de receptionist tevens bedrijfshulpverlener is, blijft een bluspoging achterwege, omdat de brand (volgens inschatting van de receptionist) op dat moment al te groot was om door hem geblust te kunnen worden. Via een portofoon meldt hij de brand bij zijn collega die zich bij de receptie bevindt. Deze collega drukt daarop een handbrandmelder in en belt 112. De ontruiming van het hotel wordt in gang gezet.

Een minuut na ontdekking komt bij de alarmcentrale van de brandweer de brandmelding binnen. Het brandweerkorps is op dat moment toevallig voor een korpsavond bijeen op de brandweerkazerne. Drie minuten na ontdekking (om 19.40 uur) komt de brandweer ter plaatse met een tankautospuit (TS) en een hoogwerker (HW). Een kwartier later meldt de eerste bevelvoerder aan de meldkamer dat het erg heet is en dat het niet lukt om de brand te traceren. Tegelijkertijd wordt opgeschaald naar 'middelbrand'. Direct daarna komt ook de Officier van Dienst (OvD) en een extra TS ter plaatse.

Korte tijd later (om 20.06 uur) wordt er verder opgeschaald tot 'grote brand'. De OvD constateert bij zijn verkenning dat er dichte, witte rook uit verschillende ventilatieopeningen van het pand komt. Om 20.22 uur schaalst hij verder op tot 'zeer grote brand' en besluit om zich met zijn eenheden uitsluitend te concentreren op het vinden en blussen van de brand; al het overige (bijvoorbeeld de waterwinning) laat hij over aan de hoofdofficier van dienst (HOvD). Desondanks lukt het maar niet om de brandhaard te vinden. De plattegronden die door de receptie aan de brandweer zijn verstrekt, blijken niet te kloppen. Omdat het niet lukt de brandhaard te traceren en de temperatuur te verlagen, oppert één van de manschappen rond half negen om de

nevelkogel te laten halen. Dit is een lans met aan het uiteinde een (door de waterdruk) ronddraaiende bol die water met grote kracht door de ruimte verspreidt. Door een inmiddels gearriveerde 'logistieke ploeg' wordt deze nevelkogel zeer snel ter plaatse gebracht. Twee keer wordt de nevelkogel ingezet. Hierbij worden twee ramen aan de kant van de St. Annastraat geforceerd, echter zonder het gewenste resultaat. Om 20.47 uur wordt de brand uitslaand. Vanaf dat moment is duidelijk waar de brand zich bevindt en wordt de nevelkogel een derde keer, nu door het juiste raam, ingezet.

De nevelkogel brengt onmiddellijk de temperatuur in het pand naar beneden, waardoor er een beheersbare situatie ontstaat. Toch blijkt de brand nog niet uit te zijn. Vermoed wordt dat de brand zich in de tussenwanden (de zogeheten 'Brabantse wandjes')⁶⁵ op de bovenliggende verdieping en in de verlaagde plafonds in de brandende ruimte verder uitbreidt. Bovendien worden in de saunaruimte ook na de inzet van de nevelkogel nog 'blauwe vlammen' waargenomen en zijn de gipsplaten door de inzet van de nevelkogel beschadigd. Door deze beschadigde gipsplaten zou de brand zich ook mogelijk boven de plafonds kunnen uitbreiden.

Door middel van het (van bovenaf) openen van plafonds en door middel van ventilatie wordt getracht de brandhaarden op te sporen en de hitte en rook te verdrijven. Vanwege de vele moeilijk bereikbare plekken, verzoekt de OvD de Cobracutter uit de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond te laten komen. Een Cobracutter kan door toevoeging van grit in de waterstraal door wanden heen blussen.

Rond 22.30 uur bespreekt de OvD met zijn bevelvoerders de situatie. Hoewel de brand zich niet meer (snel) uit lijkt te breiden, wordt nog

65 Over Brabantse wanden zegt de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed op haar website: 'Voordat lichte bouwstenen zoals drijfsteen meer algemene toepassing vonden, werden lichte, gestucte scheidingswanden samengesteld uit houten delen met een afmeting van 2,5 x 7,5 centimeter. Deze werden verticaal circa achttien centimeter hart op hart geplaatst. Daaroverheen dezelfde constructie maar dan horizontaal. Deze wanden werden aan beide zijden bekleed met riet. Dit werd vastgezet met horizontaal aangebracht koper- of ijzerdraad. Hier overheen bracht men het pleisterwerk aan. Soms werd deze constructie aan één zijde bekleed met jute waarover werd behangen. Deze wandconstructies, toegepast in de periode 1850-1918, noemde men "Brabantse wanden". Daarna raakte deze constructie in onbruik wegens het beschikbaar komen van hieronder te noemen materialen als rietplanken, steengaas en gipsplaten.' Zie: <http://widgets.rijksdienstvoorhetcultureelerfgoed.nl/bot/BotWidget/609b79eb-b8ba-4c4e-abed-47dd80e7e91f>.

steeds rekening gehouden met de mogelijkheid van een snelle escalatie. Daarom wordt het tweede peloton verzocht om paraat te blijven. De OvD gaat met de ploegen mee naar binnen om de situatie te beoordelen. Rond 22.45 uur wordt de Cobracutter ingezet.

Rond middernacht wordt de situatie opnieuw besproken. Hoewel het op dat moment nog niet zeker is dat de brand volledig uit is, wordt geen plotselinge escalatie meer verwacht. Het tweede peloton kan inrukken. Inspectie met de warmtebeeldcamera vindt plaats en rond 01.30 uur wordt een laatste ‘warme plek’ gevonden. Om 02.00 uur wordt de inzet afgebouwd en om 02.54 uur wordt het sein ‘brand meester’ gegeven en kunnen de OvD en de laatste voertuigen inrukken.

3.3 Analyse van de dilemma's

De brand in hotel De Draak en de wijze waarop met de brandveiligheid van het monument is omgegaan is exemplarisch. Enerzijds zien we bij brandpreventie en branden in monumenten steeds weer dat deze als ‘gewone’ gebouwen beschouwd worden. Maar anderzijds zien we ook de maatschappelijke impact als een monument door brand verloren is gegaan. Dan is het gebouw opeens niet meer zo gewoon. Zo is het ook bij hotel De Draak. De brand was op zichzelf niet zo groot en de schade relatief gering. Als het geen monument betrof, had na enkele dagen niemand meer iets van deze brand geweten. Dan was er geen onderzoek naar gedaan en had de brand geen plaats gekregen in deze publicatie over mini-crisis. Het was een klein brandje, maar het toonde meerdere dilemma's. In het nu volgende wordt ingegaan wordt op de dilemma's rond de brandveiligheid van monumenten in relatie tot achtereenvolgens het gebruik van het gebouw, de brandveiligheidsvoorzieningen en de brandbestrijding.

Gebruiksbeperkende maatregelen

De wijze waarop een gebouw gebruikt wordt, bepaalt in hoge mate de kans op brand in een gebouw. Het is dan ook reëel te veronderstellen dat op grond van de brandveiligheid niet ieder gebruik van een monument is toegestaan. De praktijk is echter vaak anders. Een belangrijk argument daarbij is, dat in sommige gevallen het gebruik van het gebouw onlosmakelijk met (de status van) het monument verbonden is.

Het Rijksmuseum in Amsterdam is gebouwd om als museum gebruikt te worden. En dat geldt ook voor hotel De Draak. Niet voor niets wordt het gebouw gekarakteriseerd als het oudste hotel van Nederland. Het gebouw niet meer als hotel gebruiken is dus niet direct een optie en dat hoeft ook niet. Er kan bij monumenten wel vaker en beter gekeken worden naar bepaalde voorzieningen in het gebouw. Afgewogen zou moeten worden of bepaalde brandgevaarlijke voorzieningen die niet echt noodzakelijk zijn, wel stroken met de grote wens voor behoud van het gebouw. Is bijvoorbeeld een functionerende open haard of een open keuken in een monument dat in gebruik is als hotel of restaurant echt noodzakelijk? En weegt het op tegen de risico's? De bedrijfsvoering in een monument kent nu eenmaal beperkingen. Bij hotel De Draak brak de brand uit in het saunagedeelte. Het is bekend dat er in sauna's regelmatig branden uitbreken. Kan een hotel in sommige gevallen ook zonder een sauna functioneren? Waarom het risico nemen door in een rijksmonument een sauna aan te brengen?

Het argument dat de vergunningverlenende overheid vaak tegen dergelijke gebruiksbeperkende maatregelen opwerpt, is dat hiervoor geen wettelijke grondslag bestaat. Dat is juist. De bouwregelgeving houdt zich niet bezig met schadebeperking. Dat is in Nederland nu eenmaal de zorg van de eigenaar en de verzekeraar. Maar dat zou gemeenten er niet van hoeven te weerhouden om deze dilemma's met de eigenaren bespreekbaar te maken en in overleg te trachten brandgevaarlijke activiteiten in monumenten zoveel als mogelijk te mijden.

Brandpreventieve maatregelen

Er is bij brandpreventieve voorzieningen in monumenten altijd sprake van een soort duivels dilemma. De brandpreventieve voorzieningen die in een monument aangebracht worden, kunnen (de status van) het monument aantasten. Anderzijds kunnen ze ervoor zorgen dat het pand bij brand niet verloren gaat en dus juist zorgen voor behoud van het monument. Voorbeelden van dergelijke voorzieningen zijn brandmeldingsinstallaties, sprinklerinstallaties en brandwerende scheidingen. Daarnaast zijn er soms brandpreventieve voorzieningen noodzakelijk, als het monument veel personen herbergt, zoals hotels, restaurants en musea. In die gevallen vraagt het gebruik van het pand vaak om brandpreventieve voorzieningen die niet in overeenstemming zijn te brengen met het behoud van de monumentale waarden.

Wetstechnisch is daarin voorzien. Als het een monument betreft, mag er vrijstelling verleend worden van de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit. Maar dat betekent dan wel dat het monument en de mensen die er gebruik van maken niet optimaal beschermd zijn tegen brand en de gevolgen daarvan. Welbeschouwd worden monumenten door de wet beschermd tegen aantasting door brandpreventieve voorzieningen, maar beschermt de wet monumenten niet tegen de gevolgen van brand.

En toch, als de wil er is bij zowel de eigenaar als de gemeente en brandweer om het monument zijn waarde te laten behouden en te laten voldoen aan de brandveiligheidseisen, is er veel mogelijk. Zo kan gebruikgemaakt worden van typische kenmerken van sommige monumenten, die ten gunste zijn van de brandveiligheid en de vluchtveiligheid. Kerken en kloosters bijvoorbeeld kennen vaak hoge ruimten en weinig vuurbelasting. Er zijn dan minder brandwerende scheidingen in vluchtwegen noodzakelijk. Als er goed gekeken wordt naar welke delen en onderdelen van een gebouw deze tot monument maken, is het vaak mogelijk om die delen te ontzien bij het treffen van brandbeveiligingsmaatregelen. Er wordt dan wel gesproken over het vaststellen van de aanraakbaarheid van de delen en onderdelen van een monument. Bij aanraakbare delen worden dan brandveiligheidsvoorzieningen aangebracht en de onaanraakbare delen worden gespaard. Veelal is het dan toch mogelijk een brandveilig monument te realiseren.

Directe doormelding: van verplicht naar vrijwillig

In 2012 heeft de wetgever het Bouwbesluit aangepast. Met die wijziging kwam ook voor veel gebouwen de verplichte directe doormelding van een brand te vervallen. In alle gevallen waarin de gebruikers van een gebouw over het algemeen zelfredzaam zijn, is die verplichting er niet meer. Vanuit het perspectief van het Bouwbesluit is dit een logische aanpassing. Het gaat hier immers om de veiligheid van personen en daar doet bij zelfredzame personen een versnelde opkomst van de brandweer er niet veel toe. Door de gewijzigde regelgeving was kort voor de brand de directe doormelding (van brandmeldinstallatie naar brandweer) bij hotel De Draak niet meer aanwezig. En dat bleek voor de veiligheid van de aanwezige personen ook niet nodig. Iedereen was tijdig uit het pand. Dat regelgeving op dit punt gewijzigd is, sluit bovendien niet uit dat eigenaren en brandweer bij monumenten een

directe doormelding in stand kunnen houden, om de schade bij brand te beperken.

Brandbestrijding bij monumenten

De bestrijding van de brand in hotel De Draak was lastig. Kenmerkend voor veel monumenten, en zo ook voor dit gebouw, zijn de vele loze ruimten achter wanden en boven plafonds, en ook de onlogische indelingen van het pand. De brand was daardoor moeilijk te lokaliseren en onder controle te krijgen. Bovendien is in dergelijke oude gebouwen meestal veel brandbaar (bouw)materiaal toegepast. Dat maakte de brandbestrijding lastig, terwijl behoud van het gebouw (achteraf gezien) een van de inzetdoelen had moeten zijn. Echter, met dit laatste wordt in inzetprocedures en bij de keuzes over de tactische en technische inzet zelden rekening gehouden. Brandbestrijding in monumenten vereist vaak een geheel andere tactische aanpak dan brandbestrijding in niet-monumenten. Bij 'gewone' gebouwen is de repressieve inzet – overeenkomstig de brandpreventieve uitgangspunten – voornamelijk gericht op het in veiligheid brengen van mensen en het voorkomen dat de brand doorslaat of overslaat naar andere percelen. Het beperken van schade aan het gebouw is op zichzelf geen specifiek doel, maar is door het blussen van de brand (zodra aan de beschreven doelen uitvoering wordt gegeven) uiteraard wel een goede 'bijvangst'. Bij branden in monumenten zou juist ook het beperken van schade een primair doel van de inzet moeten zijn. Inzetprocedures zouden daarop moeten worden afgestemd. Het is daarbij van belang dat de brandweer weet dat het om een monument gaat en – soms nog belangrijker – weet om welke reden het een monument is.

Ook bij de brand in hotel De Draak bleek dat bij de brandbestrijding niet de monumentenstatus een rol van betekenis speelde, maar 'slechts' de constatering dat het hier om een oud pand ging van cultuurhistorische waarde dat ingeklemd lag tussen vergelijkbare panden. Bij de leidinggevendens bij deze brand bestond al snel de vrees dat de brand zou kunnen overslaan en daarmee het gehele historische centrum kon bedreigen. Door deze inschatting zijn ploegen urenlang binnen ingezet, ondanks de gevoelde hitte en ondanks de onoverzichtelijke situatie. Hiermee zijn persoonlijke risico's genomen. Of deze risico's in verhouding stonden tot het doel dat ze dienden (behoud van meerdere panden met grote cultuurhistorische waarde) wordt hier buiten beschouwing

gelaten, maar deze persoonlijke risico's zouden wel meegewogen kunnen worden in de afweging om extra preventieve en preparatieve maatregelen te nemen of te eisen.

Alleen uitgaan van de gevoelswaarde dat het pand van cultuurhistorische waarde is, hetgeen vaak door de brandweer als zodanig wordt omschreven, is dus niet voldoende en kan in sommige gevallen zelfs averechts werken. Daar zijn voorbeelden van bekend. Zo is het voorgekomen dat een monument vrijwel geheel uitbrandde. Alleen de voorgevel (topgevel) stond nog overeind. Volgens de 'normale' inzetprocedures haalde de brandweer deze topgevel naar beneden om plotselinge instorting, met alle risico's van dien, te voorkomen. Wat de brandweer niet wist, was dat het pand alleen om deze topgevel een monument was en het pand niet door de brand, maar door het latere optreden van de brandweer, als monument verloren ging. Was dit bekend geweest dan had het monument behouden kunnen blijven door de gevel te stutten in plaats van om te halen. Ook is het gebeurd dat een monumentale boerderij volledig afbrandde. Alleen de houten kolommen en liggers/balken stonden er nog. Uit voorzorg heeft de brandweer die ook omgehaald. Later bleek dat het pand vanwege zijn unieke kolommenstructuur een monument was. Ook hier geldt dus dat kennis van waarom een pand een monument is, essentieel kan zijn bij de bestrijding van een brand in een monument.

Uit de evaluatie van de brandbestrijding bij hotel de Draak, maar ook uit de ervaringen bij andere branden in monumenten blijkt dat er steeds meer behoefte bestaat aan landelijke inzetprocedures voor branden in monumenten. Daarbij zou het doel van de inzet mede het behoud van het pand moeten zijn, en dan met name van die delen die het pand tot een monument maken.

Omdat de brandweer bij brand niet meer standaard voor een risicovolle binnen-inzet kiest, zijn en worden er steeds meer technieken ontwikkeld en toegepast om andere inzettactieken, zoals een offensieve buiteninzet, te ondersteunen. Voorbeelden daarvan zijn de nevelkogel, de coldcutter en de fognail. Bij de brandbestrijding in hotel De Draak zijn de nevelkogel en de coldcutter ingezet. De nevelkogel, omdat het betreden van de brandende ruimte te risicovol was (en dat is ook waar de nevelkogel voor bedoeld is). De coldcutter is ingezet, omdat de brand op een bepaald moment – waarschijnlijk – nog woedde in de ruimten

achter de wanden. Door de coldcutter in te zetten hoefde er niet veel gesloopt te worden om de brand op die plaatsen effectief te bestrijden. Hoewel de coldcutter daar eigenlijk niet voor is bedoeld, is uit de inzet van de coldcutter bij hotel De Draak gebleken dat deze techniek uitermate geschikt is om branden in monumenten te bestrijden zonder grote schade aan het pand te hoeven aanrichten.

3.4 Afronding

De brand in hotel De Draak heeft wederom aangetoond hoe slecht we in Nederland omgaan met het beschermen van ons cultureel erfgoed tegen brand. Dat geldt niet alleen voor monumenten, maar ook voor museale collecties en historische archieven. Om nog maar niet te spreken van de vele situaties waarin beiden gecombineerd zijn (zie bijvoorbeeld Meuleman, 1999).

Ook bij dit incident in Bergen op Zoom bleek weer eens dat niet ieder gebruik van een gebouw te combineren is met de monumentenstatus van het betreffende pand. Juist daar waar door het gebruik van een gebouw de kans op brand groot is, moet men zich afvragen of dat gebruik wel wenselijk is als sprake is van een monument. Soms is het gebruik onlosmakelijk verbonden met het monument. Dat was hier ook het geval, omdat het pand altijd al de bestemming van herberg heeft gehad. Of het aanbrengen van een sauna in dit gebouw wenselijk was, valt te betwijfelen. Regelmatig breken in sauna's branden uit. Was daarom dit risico voor de brandveiligheid van het monument het wel waard ten opzichte van de meerwaarde van een sauna in een hotel?

Ondanks dat het uiteindelijk bij de brand in hotel De Draak redelijk goed is afgelopen, bleek ook hier dat de verwachtingen van de brandweer ten aanzien van de brandbestrijding bij monumenten bij aanvang te groot waren. In de meeste gevallen gaat het bij brandbestrijding in monumenten om oude gebouwen. En deze kenmerken zich vaak door complexe indelingen, veel loze ruimten en gebruik van brandbare bouwmaterialen. Dat betekent in de praktijk dat het vaak lastig is om de brandhaard(en) te vinden en te bereiken, zonder veel schade aan het pand te moeten aanrichten.

Bij de bestrijding van branden in monumenten heeft de brandweer baat bij juiste en volledige informatie over de indeling van het pand,

en met name over welke delen van het gebouw de monumentenstatus hebben en de reden daarvan. De brandweer kan dan een op het behoud van het monument gerichte inzet tactiek toepassen. Ook heeft de brandbestrijding bij hotel De Draak geleerd dat het toepassen van andere inzet technieken, zoals de nevelkogel en de coldcutter, kan leiden tot het verminderen van de schade aan monumenten om de brand effectief te kunnen bestrijden.

De bewustwording bij de professionals is langzaamaan groeiende. Enkele jaren geleden is er een landelijk netwerk tussen de brandweer en de erfgoedsector opgericht, in navolging van enkele lokale samenwerkingsinitiatieven tussen deze groepen van professionals. Dat levert begrip op van elkaars verantwoordelijkheden, mogelijkheden en (vooral) beperkingen om cultureel erfgoed te behoeden voor brand en eventuele branden effectief te bestrijden. Maar de wettelijke beperkingen om de brandveiligheid die aandacht te geven die gewenst en noodzakelijk is, blijven een belangrijke belemmering. Dat bleek eens te meer uit de evaluatie van de brand in hotel De Draak (zie Kobes & Tonnaer, 2014).

Als eigenaren van monumentale gebouwen en de (gemeentelijke, provinciale en rijks)overheden zich beter realiseren wat hun verantwoordelijkheden ten aanzien van de instandhouding van monumenten zijn en deze in de praktijk brengen, zou dat de professionals helpen om monumenten beter tegen brand te beschermen.



Foto: Jeroen Stuve – Mainstay Media Breda

4

Dumping van xtc-afval in Veghel

Jaco Bruekers, Frank Cools

4.1 Inleiding

De drugsindustrie is allang niet meer iets van grote steden. Meer en meer vinden drugslaboratoria hun weg naar het platteland. Terwijl Brabant in de media eerder werd betiteld als de ‘Wietschuur van Europa’ is de provincie tegenwoordig de koploper in het vervaardigen van synthetische drugs als xtc en amfetamine (speed). De synthetische drugs worden geproduceerd in (semi)professionele laboratoria. De omstandigheden zijn daar soms zo gevaarlijk dat alleen nog maar kan worden gewerkt met gasmaskers en beschermende kleding (inclusief handschoenen en laarzen). Zo trof de politie eind april 2014 bij een inval in een drugslaboratorium in het Brabantse Uden twee lijken aan van drugscriminelen die waarschijnlijk door het inademen van de vele aanwezige giftige stoffen om het leven waren gekomen.

Waar drugs worden geproduceerd, ontstaat ook giftig en gevaarlijk drugsafval. In 2013 hebben de Brabantse autoriteiten tientallen keren te maken gehad met (illegale) dumping van afvalstoffen uit drugslaboratoria. Deze dumpingen vinden doorgaans 's nachts plaats en meestal in bossen, langs weilanden en achterafweggetjes. Hoeveelheden kunnen daarbij oplopen tot honderden liters gevaarlijke vloeibare chemicaliën van een onbekende samenstelling. Vanuit het perspectief van de crisisbeheersing bevat het thema ‘xtc-afvaldumpingen’ enkele interessante vraagstukken, zoals: Welke overheidspartijen spelen bij het opruimen van het illegaal gedumpte drugsafval een rol? Wie is verantwoordelijk voor het saneren van mogelijk vervuilde ondergrond en wie neemt daarbij het voortouw? Is er specifieke planvorming voor dergelijke incidenten?

In dit hoofdstuk wordt een voorval van afvaldumping beschreven dat in maart 2013 plaatsvond in de Brabantse gemeente Veghel. De casus laat zien welke overheidsinstanties betrokken waren en hoe de afhandeling van deze drugs(afval)vondst is verlopen.

4.2 Feitenrelaas

Tegen middernacht op donderdag 21 maart 2013 ziet een voorbijganger op de grens van de gemeenten Veghel en Schijndel een vrachtwagen uit de bossen komen. De wandelaar vertrouwt het niet en waarschuwt de politie. Omdat zowel de politie als de brandweer vanuit Schijndel het snelst ter plaatse kunnen zijn, worden zij door de meldkamer opgeroepen. Gezien de aard van de melding lijkt het de brandweer verstandig om ook de officier van dienst bevolkingszorg (OvD-Bz) te alarmeren. In Brabant-Noord is het zo geregeld dat deze OvD-Bz dienst doet als ‘loket van de gemeente’ voor de operationele diensten, ook als er geen sprake is van een GRIP-alarmering.

De opgeroepen diensten vinden die nacht aan het eind van een bospad op Veghels grondgebied maar liefst 45 vaten gedumpt afval. Op het eerste oog hebben drie vaten al vloeistof gelekt dat in de bodem terecht is gekomen. De aanwezige diensten hebben het sterke vermoeden dat er sprake is van dumping van drugsafval uit een xtc- of amfetamine-laboratorium. Na kort onderzoek verklaart de brandweer dat de vloeistoffen zodanig stabiel zijn verpakt dat het veilig kan worden afgevoerd.

Om 01.30 uur krijgt de ambtenaar openbare orde en veiligheid (AOV) van de gemeente Veghel de vraag van de OvD-Bz of hij een vrachtwagen kan regelen voor de afvoer van de vaten. De AOV van de gemeente Veghel gaat daarop eveneens naar de plaats waar het xtc-afval is aangetroffen en neemt vanaf dat moment de taken en werkzaamheden van de OvD-Bz over. De ter plaatse aanwezige politie is van mening dat het afval niet onbeheerd in het bos kan achterblijven en direct moet worden afgevoerd, en dat de gemeente daarin het initiatief moet nemen.

In nauw overleg met de manager van het reguliere proces ‘Milieu en inzamelen besmette waren’ – zoals dat in het regionaal crisisplan is omschreven – wordt besloten om diezelfde nacht collega’s van de

buitendienst op te roepen en met een vrachtwagen naar de vindplaats te gaan om het afval op te halen. Bij de AOV en de buitendienst-medewerkers leeft dan de vraag of het afval nog per se die nacht moet worden weggehaald. Kan het niet wachten tot de volgende morgen? Het afval ligt immers op een locatie waar doorgaans weinig mensen komen en de nabije omgeving is onbewoond. Door de brandweer zijn de lek-kende vaten rechtgezet en is het gebied met een lint afgezet. Omdat het nog donker is, is het niet goed mogelijk de verdere staat van de vaten en de wijze waarop ze kunnen worden afgevoerd te beoordelen. Dit alles voedt de gedachte om de vaten te laten staan en ze de volgende morgen weg te halen.

De politie is echter van mening dat het niet verantwoord is om de vaten te laten liggen. Mogelijke passanten zouden gevaar kunnen lopen. Daarom besluit de gemeente rond 02.30 uur om de 45 vaten toch nog diezelfde nacht op te ruimen. De vaten worden op de vrachtwagen gezet en naar een plek aan de rand van de gemeentewerf (de gemeentelijke opslagplaats) gebracht. Daar wordt de vrachtwagen geparkeerd. Het gebied er omheen wordt met een lint afgezet.

De volgende morgen stelt een bodemdeskundige van de gemeente vast dat 10m² van de bodem waar het afval was gedumpt verontreinigd is. Wanneer de gemeente het initiatief wil nemen om zowel de bodem te saneren en de vaten te laten afvoeren door een gecertificeerd bedrijf, blijkt dat een beslaglegging op de vaten door de politie vanwege een justitieel onderzoek, nog van kracht is. Na enig overleg tussen politie en het Openbaar Ministerie (OM) geeft de politie in de loop van die ochtend de vaten alsnog vrij. De gemeente laat die dag door gecertificeerde bedrijven de grond saneren en de vaten ophalen. De kosten (ruim achtduizend euro) komen voor rekening van de gemeente.

4.3 Dilemma

Hoewel dumping van drugsafval vaker voorkomt, werd de gemeente Veghel er hier voor de eerste keer mee geconfronteerd. Het gemeentepersoneel kon op dat moment niet terugvallen op protocollen noch op eerdere ervaringen die als leidraad konden dienen. Hier dreigde een situatie die door Van Duin is getypeerd als: 'Wat men zelden doet,

gaat zelden goed' (Van Duin, 2013). Het gemeentepersoneel voelde een zekere tijdsdruk om te handelen, maar was onbekend met de situatie.

Uiteindelijk zijn door improvisatie van verschillende betrokkenen de vaten nog dezelfde avond weggehaald. Daarmee was een eventueel gevaar voor het publiek geweken.

De casus roept de volgende vragen op:

1. Welke organisaties (publiek en privaat) kunnen betrokken zijn bij de afvoer van drugsafval en hoe verhouden die zich ten opzichte van elkaar?
2. Vraagt een dergelijke gezamenlijke inzet van verschillende hulpdiensten om opschaling binnen de GRIP-structuur?

4.4 Analyse

Zoals uit het feitenrelaas naar voren kwam, waren diverse partijen betrokken bij de vondst en afvoer van het illegaal gedumpte drugsafval. Volgens de bestuurlijke netwerkkaart Milieu (nr. 5) is in gevallen van 'onduldbaar gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het milieu als gevolg van gevaarlijke stoffen' en 'ernstige, acute verontreiniging van de bodem' (zoals in Veghel het geval was), het college van Burgemeester en Wethouders het bevoegd gezag.⁶⁶ Het college heeft die rol omdat milieutaken decentraal zijn belegd. Daarnaast is het zo dat in geval van een acute situatie (als een ramp) de gemeente zowel bevoegd is in het kader van de algemene rampenbestrijding als op grond van het milieurecht. Primair is de gemeente dus aan zet.

Bij illegale dumping van drugsafval is er echter ook een justitiële component: als gedumpte afval wordt gevonden, is er sprake van een misdrijf. Daarbij is het de taak van politie en OM om de daders op te sporen. De politie zal de vindplaats van het drugsafval daarom in eerste instantie betitelen als een plaats delict (PD), waarbij het van groot belang is dat alle sporen (van mogelijke daders) voor het justitieel onderzoek veilig worden gesteld. In politiejargon spreekt men dan van 'bevrozing en beveiliging' van het gebied, zodat sporenverlies wordt voorkomen. Daarbij kan het dus ook voorkomen dat de politie

66 Zie <http://www.infopuntveiligheid.nl/Infopuntdocumenten/-BNK%2005%20Milieu%20NOV.pdf>.

ten behoeve van het onderzoek beslag legt op al het materiaal dat wordt aangetroffen.

Ten behoeve van de ontmanteling van grote drugslaboratoria kent de politieorganisatie de Landelijke Faciliteit Ontmanteling (LFO). Aangezien het in onderhavige casus een vondst van drugsafval betrof, werd de LFO in eerste instantie niet betrokken. Dit neemt niet weg dat er in de praktijk natuurlijk situaties denkbaar zijn waarbij wel de kennis en expertise van het LFO wordt ingeschakeld.

Tijdens de eerste uren wordt vaak ook de brandweer ter plaatse gevraagd. Bij de brandweer is expertise op het gebied van gevaarlijke stoffen (adviseur gevaarlijke stoffen, AGS), en de dienst beschikt over geschikt materieel en geschikte uitrusting om een eerste risico-assessment uit te voeren.

In theorie kunnen de ketens Milieu en Justitie hier *tegen elkaar schuren*. Het belang van het beëindigen van ernstige verontreiniging van de bodem (de gemeente) kan conflicteren met het belang van justitieel onderzoek (justitie). Ergo, het zo snel mogelijk opruimen van het drugsafval vanwege de bedreiging voor de volksgezondheid en het milieu versus het bevriezen van de situatie voor sporenonderzoek. Tijdens de vondst in Veghel is er in die zin geen wrijving geweest tussen politie en gemeente. Interessant hier was dat juist de politie, vanwege de gevaarstelling voor de omgeving, aandrong op snelle afvoer van het afval en de gemeente – om legitieme redenen – daar in eerste instantie terughoudend in was. Wat voor de gemeente een rol speelde was de veiligheid van het eigen personeel dat belast was met het verplaatsen van de vaten met drugsafval. Ondanks het feit dat de brandweer van mening was dat de situatie veilig kon worden opgeruimd, hadden medewerkers van de gemeente daarover nog vragen. Dit werd ook ingegeven door het feit dat er enkele vaten hadden gelekt. Omdat de vaten waren afgezet met een lint en de wijde omgeving onbewoond was, was het ook een optie om tot het eerste ochtendlicht te wachten en dan de aanpak te bepalen. Uiteindelijk is mede naar aanleiding van het nadrukkelijke verzoek van de politie besloten om toch het afval die nacht nog te laden en af te voeren.

De rol van de gemeente in deze casus kwam vooral in de ‘nafase’ in beeld, in het bijzonder bij het op een verantwoorde manier laten verwijderen van het chemisch afval en het zorgen voor de bodemsanering. De

afdeling Milieu van de gemeente heeft dit verder opgepakt en begeleid. Hierbij is gebruikgemaakt van de informatie die in het proces 'Milieu en inzamelen besmette waren' was opgenomen. Dat gold bijvoorbeeld voor de informatie over de (gecertificeerde) bedrijven die zijn ingeschakeld om het xtc-afval op te halen en de grond te saneren. Daarmee toont de casus dat bestaande gemeentelijke rampprocessen ook bij 'mini-crisis' dienst kunnen doen als systematiek of leidraad (zie Van Duin 2011, p. 28-29).

Los van de marginale gevolgen voor het bestuur, levert deze casus een aantal noemenswaardige praktische lessen op:

- Van belang is dat de diensten in dit soort casus oog houden voor een 'warme overdacht' aan de gemeente. Zodra operationele diensten zich terugtrekken zal de gemeente nadrukkelijk betrokken zijn bij de nasleep en profijt hebben van beschikbare (operationele) informatie.
- Gemeenten dienen zich bewust te zijn dat de diverse beschreven rampenprocessen uit het regionaal crisisplan ook voor de aanpak van andere, vergelijkbare kwesties bruikbaar zijn. De overzichten (bereikbaarheidsnummers, overzichten, modellen) bieden ook in dit soort kleinere incidenten een eerste houvast en kunnen zodoende als een goede checklist fungeren.
- Gemeenten zijn geneigd om snel eigen initiatieven te ondernemen om slagvaardig te handelen. Toch moet op die momenten worden gelet op de veiligheid van het eigen personeel en dient de bestaande regelgeving te worden nageleefd.
- Dit houdt onder andere in dat gemeentepersoneel niet zelf de gevaarlijke stoffen moet opruimen. Want eigen veiligheid gaat immers voor alles.
- Bovendien is de gemeente vaak niet bevoegd om (chemische) afvalstoffen te vervoeren of (tijdelijk) op te slaan. Het LFO is op die punten duidelijk en meldt in hun protocol het volgende (Handleiding ontmantelingen LFO, 2004, p. 16):
 - Bij deze werkzaamheden verleent personeel van gemeente, brandweer en politie geen hulp, vanwege de persoonlijke veiligheid. Tenzij bij het inzetplan anders is afgesproken en de persoonlijke bescherming afdoende is.
 - Gevaarlijke stoffen worden nooit vervoerd met behulp voertuigen van politie, brandweer of gemeente.

- Gevaarlijke stoffen worden nooit – ook niet voor korte duur – opgeslagen bij politiebureaus, brandweerkazernes of gemeentewerven.
- Voor het inzamelen en het transport van gevaarlijke stoffen wordt gebruikgemaakt van een erkende afvalinzamelaar.

De ‘hoofdrol’ van gemeenten ligt in dit soort kwesties dus vooral in de coördinatie van het nazorgtraject (ruimen, bodemsanering, handhaven milieuwetgeving). Ten aanzien het (laten) afvoeren en reinigen van de vervuilde bodem is de regel dat de eigenaar van de betreffende grond daarvoor verantwoordelijk is. Hij moet ervoor zorgen dat alles wordt opgeruimd en zal zodoende ook voor de kosten opdraaien. De gemeente zal als handhaver van de milieuwetgeving in voorkomende gevallen de eigenaar door middel van een aanschrijving (bestuursdwang) daartoe opdracht geven. Is de eigenaar daar op korte termijn (praktisch of financieel) niet toe in staat, dan zal de gemeente aan een gecertificeerd bedrijf opdracht geven om het afval op te ruimen en de grond zo nodig te saneren; de eigenaar krijgt daarna de rekening van de gemaakte kosten gepresenteerd.

Als bekend is wie het afval heeft gedumpt, is het mogelijk dat de eigenaar de gemaakte kosten uiteindelijk via een civiele procedure verhaalt op de dader. Dit laatste traject zal er echter een zijn van de lange adem. De provincie Noord-Brabant heeft inmiddels aan minister Opstelten van Veiligheid en Justitie een oproep gedaan om ‘Pluk Ze’-gelden in te zetten voor het financieren van de opruimkosten van afvaldumpingen en die kosten, veroorzaakt door criminelen, niet door te belasten aan grondeigenaren.

Ten slotte is er nog de vraag in hoeverre de gebeurtenissen in Veghel de noodzaak in zich hadden om op te schalen binnen de GRIP-structuur. Er waren drie van de vier diensten aanwezig (politie, brandweer, bevolkingszorg) en er was sprake van een onverwachte situatie die afwijkt van de dagelijkse praktijk. Opschalen zou dan voor de hand kunnen liggen. In onderhavige casus was er evenwel sprake van een ‘overzichtelijke’ vondst in het buitengebied, zonder verdere uitstraling naar omwonenden of infrastructuur. Bij de operationeel leidinggevendenden is er geen noodzaak gevoeld om op te schalen binnen de GRIP-structuur. We kunnen stellen dat hier feitelijk sprake was van een

motorkapoverleg, zoals dat vaak wordt gekoppeld aan de denkbeeldige GRIP-o. Maar onder andere omstandigheden kan dit soort gevaarlijk afval wel een significant risico inhouden, waarbij opschaling in de rede ligt. Bijvoorbeeld in dicht bewoonde gebieden of wanneer afval wordt gedumpt in drinkwatergebieden en er een acute dreiging is voor de gezondheid van de mens. GRIP-opschaling zal dus altijd een inschatting van de leidinggevendenden ter plaatse blijven.

4.5 Afronding

Voor de operationele diensten kan het praktisch zijn om – ook buiten de GRIP-structuur – met spoed een beroep te kunnen doen op de gemeente. Dat kan op diverse manieren worden georganiseerd. In Brabant-Noord is gekozen voor de inzet van een OvD-Bz waarvoor een piketdienst is opgezet. Evenzo kunnen leidraden en contactgegevens die in de rampenprocessen in het regionaal crisisplan zijn opgenomen, bij dergelijke gebeurtenissen van pas komen; structuren voor bijvoorbeeld afstemming en overdracht zijn ook dan inzetbaar. Ten slotte kan het nuttig zijn ten aanzien van dumpplaatsen de volgende uitgangspunten in acht te nemen:

- Maak bij een vondst van drugsafval goede afspraken tussen de diensten (politie, brandweer en gemeente); maak duidelijk wie waar over gaat.
- De gemeente heeft in deze een rol op grond van haar milieutaken en handhaving van de openbare orde en veiligheid.
- Ook de politie heeft in de handhaving van de openbare orde en veiligheid een rol en zal vanuit haar opsporingstaken een dumpplaats beschouwen als een ‘plaats delict’ waar eventuele sporen niet mogen worden gewist of verontreinigd.
- Van belang is dat de eigenaar van het terrein (bijv. gemeente, Staatsbosbeheer, een particulier) altijd aangifte doet, zodat de politie automatisch terugkoppelt over de afhandeling.

Wat het laatste punt betreft, blijft het enigszins apart dat in dergelijke situaties het OM de regie heeft, maar (omdat de veroorzaker zelden wordt gevonden) het veelal de gemeente is die zal opdraaien voor de kosten.

In concreto kan dat leiden tot een situatie waarbij de gemeente de stoffen prima had kunnen opruimen en bergen, maar 'door andermans beslissing' op (extra) kosten wordt gejaagd. Aangezien xtc-laboratoria en -afval vooral in Brabant (en ook Limburg) worden aangetroffen, treft het bovenal gemeenten in deze regio. Een gemeente kan deze kosten niet zomaar verhalen op de eigenaren van de grond waar het xtc-afval is aangetroffen, aldus een recente uitspraak van de Raad van State.⁶⁷ Ook kunnen zij geen beroep doen op een financiële compensatieregeling.

67 Zie uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 6 augustus 2014, zaaknummer ECLI:NL:RVS:2014:2978.



Ondertussen in #Leiden politieagenten genieten van de zon en maken zich – voorlopig – niet druk pic.twitter.com/8EHKKF45th

Annemarie van Ulden @AvanUlden

5

Dreiging van een *school shooting* in Leiden

Menno van Duin, Annet Ponjee

5.1 Inleiding

Op zondagavond 21 april 2013 wordt via de media bekendgemaakt dat de middelbare scholen en mbo-scholen in Leiden op maandag 22 april dicht blijven. Dit in verband met een dreigement dat er op een school in Leiden een schietpartij zal plaatsvinden. Het bericht leidt tot consternatie in Leiden en de directe omgeving.

Naast de zorgen die de dreiging van een schietincident teweegbrengt, speelt ook de vraag of deze maatregel, het sluiten van scholen, noodzakelijk is, of dat het een overdreven reactie is op het bericht van ‘een idioot’. In dit hoofdstuk staat het dilemma centraal tussen ‘niets doen’ en ‘alles uit de kast halen’. Het hoofdstuk is tot stand gekomen op basis van de beschikbare evaluaties en een gesprek met burgemeester Lenferink van Leiden.

5.2 Feitenrelaas

In de nacht van zaterdag 20 op zondag 21 april 2013 neemt de politie in Zürich (Zwitserland) contact op met de politie in Leiden (regionale eenheid Den Haag), omdat op internet een bericht staat waarin wordt gedreigd in Leiden een *school shooting* te plegen. Op de website 4Chan is het volgende bericht geplaatst:

‘Tomorrow, I will shoot my Dutch teacher, and as many students as I can. It will be on the news tomorrow. It’s a school in a dutch city called Leiden, and for more proof, I will be using a gmm Colt

Defender. I will be carrying a note with me when I go into the school which will explain why I did it. If the message of the note will not be published, a friend of mine will post it here on 4chan a day later. Oh, and I'm using a proxy, the police is not gonna find me before tomorrow.'

Door de politie wordt de melding serieus opgepakt. Dezelfde nacht nog zet de politie interne opdrachten uit die tot doel hebben een inschatting te kunnen maken van de ernst van de melding. De districtchef van Leiden informeert zondagochtend 21 april 2013 de leiding van de politie-eenheid in Den Haag en het gemeentebestuur. Afgesproken wordt dat als aan het begin van de middag nog geen zicht is op het IP-adres of een dader, de politie een zogenaamde Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGB0) zal instellen. Een SGB0 is een team van politiemensen dat doorgaans wordt ingesteld voor de aansturing van het politieoptreden bij ernstige incidenten, calamiteiten of bijzondere activiteiten.

Om 12.00 uur die zondagmiddag hebben de werkzaamheden die tot dan toe zijn ondernomen nog onvoldoende resultaat gehad en dus start de politie, zoals afgesproken, een SGB0. De Algemeen Commandant (AC) van de SGB0 is de districtschef van Leiden.

Rond 14.00 uur besluiten de burgemeester van Leiden en de districtschef (c.q. de AC-SGB0) om met de gebiedsofficier van justitie als driehoek bij elkaar te komen. Op zondagmiddag om 15.30 uur vindt het eerste overleg van de driehoek plaats.

Intussen wordt door de SGB0 via de landelijke deskundigheidsmake-laar van de Politieacademie een gedragsdeskundige ingeschakeld. Omdat de eerste deskundige in het buitenland zit en onbereikbaar is, wordt pas zondagmiddag laat een andere gedragsdeskundige bereikt. Deze ontvangt het dreigbericht per e-mail en beoordeelt op basis daarvan (en onder tijdsdruk) dat de bedreiging serieus moet worden genomen. Omdat uit het opsporingsonderzoek van de politie nog geen nadere informatie over de zender van het bericht is gebleken, besluit de driehoek nog diezelfde avond een overleg in te plannen met de schooldirecteuren van het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs uit Leiden. Immers, deze scholen kunnen op basis van het bericht (waarin gesproken wordt van een 'leraar Nederlands') tot de doelgroep van de

bedreiging worden gerekend. Na overleg met de driehoek besluiten de schooldirecteuren op zondagavond dat hun scholen de volgende dag (22 april) gesloten blijven. Zij informeren hun leerlingen en medewerkers.

Mede doordat het bericht dat scholen gesloten blijven vanwege een dreiging van een schietpartij op de sociale media een grote impact heeft, worden vrijwel alle leerlingen tijdig bereikt. Slechts een enkele leerling blijkt het bericht niet voor maandagochtend te hebben vernomen. Bij alle scholen die gesloten zijn, is zichtbaar politie aanwezig. Onder medewerkers en (ouders van) leerlingen van andere scholen (basisscholen en scholen net buiten Leiden) bestaat enige verwarring waarom hun school niet gesloten is. Sommige ouders nemen geen risico en houden hun kinderen, ook al zitten ze op een andere school, thuis. Enkele van de schooldirecteuren die niet over de sluiting van de andere scholen geïnformeerd zijn, besluiten hun scholen eveneens te sluiten.

Rond het middaguur wordt bekend dat er een arrestatie heeft plaatsgevonden in verband met de dreiging van de *school shooting*.⁶⁸ Los daarvan vindt op maandag een nadere analyse plaats van het dreigbericht waarvoor ook andere gedragsdeskundigen worden geconsulteerd. Op basis van hun analyse en nadere informatie uit het opsporingsonderzoek wordt de dreiging die van het bericht uitgaat als minder risicovol beschouwd dan de dag ervoor. Na overleg met de driehoek besluiten de schooldirecteuren dat hun scholen dinsdag weer open zullen gaan. Zowel dinsdag als woensdag zullen bij de scholen nog wel politieagenten aanwezig zijn.

Maandagavond wordt duidelijk dat de aangehouden verdachte niets met de zaak te maken heeft. Het opsporingsonderzoek naar de afzender van het bericht wordt daarom voortgezet. Op woensdagmiddag 24 april blijkt uit het opsporingsonderzoek dat de persoon die het bericht heeft geplaatst, zich niet in Nederland, maar in Costa Rica bevindt. Daarmee komt er een einde aan de dreiging.

68 BNR (2013, 22 april). Nieuws: Verdachte dreiging Leiden aangehouden. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.bnr.nl/nieuws/883801-1304/dreiger-schietpartij-leiden-opgepakt>.

5.3 Dilemma

Op het eerste gezicht lijkt hier sprake van één dilemma: risico's nemen (het zal wel loos alarm zijn) of risico's mijden. Een 'duivels dilemma' noemde de Leidse burgemeester Lenferink het: 'Aan de ene kant is er het risico van overreactie. Aan de andere kant het risico dat je niks doet en er vervolgens iets ernstigs gebeurt. Dat wil je niet op je geweten hebben.' De evaluatie beschrijft het als volgt (Driehoek Leiden, 2013, p. 4):

'Het feit dat het in dit geval ging om een dreiging via internet, die niet heel specifiek was over tijd, locatie en personen, maar wel heel concreet in zijn doel, maakte het tot een, zoals de burgemeester steeds omschreef, duivels dilemma. Welke maatregelen te nemen op basis van een dergelijk internetbericht.'

In dit geval koos men voor het vermijden van de mogelijke risico's. Daarbij speelde zeker ook mee dat men in Leiden en de regio nog niet eerder met een vergelijkbare situatie te maken had. Wordt de casus nauwkeuriger bekeken en ook datgene wat in de media rond deze casus naar voren kwam wordt meegenomen, dan blijkt echter dat een aantal vragen achter dit dilemma schuil gaat, zoals:

- Wanneer wordt door wie de beslissing genomen om de scholen te sluiten?
- Welke scholen worden gesloten?
- Wat wordt er (door wie en wanneer) naar buiten gecommuniceerd?
- Wat gebeurt er met de basisscholen en andere onderwijsinstellingen in Leiden (en eventueel in de regio)?
- Hoe verhouden zich de rollen van de burgemeester en het OM?

Beslissen in onzekerheid is de kern van crisisbeheersing. Immers, als je alles weet, is er nauwelijks sprake meer van een crisis. Dat verklaart ook dat achteraf velen het wat overdreven vonden dat men tot deze maatregelen overging,⁶⁹ maar achteraf is het altijd zo veel makkelijker te adviseren hoe te beslissen!

69 Mede naar aanleiding van deze casus is in de bestaande Burgemeestersgame (waarin dilemma's centraal staan) dit voorbeeld opgenomen. Bij een actieve presentatie van deze nieuwe game (Arnhem, 16 april 2014: Digitale verstoring openbare orde) gaf maar een enkeling (van de tientallen aanwezigen) aan dat zij zouden adviseren scholen te sluiten.

5.4 Analyse

Wie besliste en wanneer?

De directeuren van Leidse middelbare scholen lieten zich die zondagavond door de driehoek de situatie uitleggen. Sommigen zagen sluiting als de enige optie; anderen twijfelden eerst wat. Toch besloten de directeuren die avond eensgezind op basis van de beschikbare informatie dat het beter was hun scholen maandag te sluiten. Terwijl bij velen het beeld leek te bestaan dat de burgemeester – gezien zijn optreden in de media – of de driehoek deze beslissing nam, was het feitelijk anders. Ongetwijfeld speelde de driehoek een cruciale rol, maar de formele beslissing lag bij de scholen zelf. Uiteraard lag een gemeenschappelijk doel – de veiligheid op de scholen – achter deze eensgezindheid.

De vraag wie uiteindelijk de beslissing zou moeten nemen (de gemeente of de schooldirecteuren) is relevant. Wij zien in dergelijke situaties nogal eens dat de gemeente c.q. burgemeester een beslissing neemt, in plaats van de meest betrokken partij. Zo gelastte in 2012 de gemeente Veere vanwege de weersverwachtingen het evenement Concert at Sea af, terwijl de organisatie dat eigenlijk zelf had moeten doen. Boeiend zou het natuurlijk zijn geworden als in dit geval de schooldirecteuren een andere afweging zouden hebben gemaakt. Tegelijkertijd is dat niet zo waarschijnlijk als het OM en het gemeentebestuur eensgezind zijn.⁷⁰ Uit de evaluatie blijkt dat de samenwerking tussen de driehoek en de schooldirecteuren als goed is ervaren:

‘Er was een duidelijk gemeenschappelijk doel: de veiligheid van scholieren, docenten en overig personeel op de scholen. Het besluitvormingsproces rondom de sluiting van de scholen en de informatievoorziening is als zeer open en transparant ervaren. Hierdoor konden de schooldirecteuren een afgewogen besluit nemen en was er vertrouwen in de genomen maatregelen’ (Driehoek Leiden, 2013, p. 4).

⁷⁰ In het volgende ‘jaarboek mini-crisis’ zal dan ook zeker de casus Pinkpop (2014) worden opgenomen. Hier werd ondanks ‘alarmweercode rood’ het festival niet afgelast en werden de aanwezigen niet geëvacueerd. Een nadere analyse is hier op zijn plaats.

Welke scholen?

Op grond van de dreigingsanalyse beperkte de driehoek de dreiging tot het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Er werd gesproken over *my Dutch teacher* wat men vertaalde als mijn leraar Nederlands. Andere scholen ‘bleven zo buiten schot’. Die zondagavond kregen de ouders van leerlingen een boodschap: ‘wegens omstandigheden zijn morgen alle scholen van Voortgezet Onderwijs en MBO in Leiden gesloten’. Gelet op het dreigement was dit op zich logisch. De dreiging leek eerder gericht op deze scholen dan op bijvoorbeeld een basisschool. Maar of bijvoorbeeld ook het Luzac niet tot de bedreigde scholen kon behoren, was veel minder zeker. Aanvankelijk was op basis van de dreigingsanalyse een uitzondering gemaakt voor het voortgezet speciaal onderwijs.

‘Het besluit van de driehoek om, op basis van de dreigingsinschatting, de focus te leggen op het nemen van maatregelen bij de scholen voor voortgezet- en middelbaar beroepsonderwijs in Leiden had als gevolg dat er geen maatregelen zijn genomen, er geen handelingsperspectief is gegeven en ook niet direct gecommuniceerd is naar andere scholen in Leiden en buurgemeenten’ (Driehoek Leiden, 2013, p. 6).

Welke boodschap en welk medium?

Het formuleren van een boodschap naar de buitenwacht levert in gevallen als deze misschien nog wel het lastigste dilemma op. Daarbij gaat het vooral om de mate van transparantie. Uit rampsociologisch onderzoek weten wij dat een goede waarschuwingsboodschap dient te bestaan uit een tweetal aspecten. Ten eerste geeft het aan wat het probleem of het risico is en ten tweede welk handelingsperspectief daarbij wordt aanbevolen of verwacht.⁷¹ Mensen zullen vaak iets vooral doen als ze begrijpen waarom ze het moeten doen. In deze casus was aanvankelijk niet al te grote openheid betracht (zie onder: verhouding OM en burgemeester).

‘Wegens omstandigheden’ – de opening van de boodschap van scholen aan hun leerlingen – is natuurlijk geen formulering die tot grote helderheid bij de ontvangers zal leiden. Een andere school gaf

⁷¹ Quarantelli & Taylor, 1977.

de boodschap: 'Maandag 22 april zijn alle VO-scholen gesloten, dus ook onze school! Er zijn geen lessen. Berichten volgen via de site.' Zie bijgaand persbericht.

Persbericht

Alle Leidse scholen voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs morgen dicht door dreiging

De politie heeft zondag 21 april 2013 een melding gekregen over een mogelijke schoolshooting op zeer korte termijn in Leiden. Er is door een nog onbekende persoon een bericht op een internetsite geplaatst. De gemeente, politie en openbaar ministerie nemen de zaak zeer serieus. Er is besloten om alle scholen voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs morgen gesloten te houden.

De politie heeft nog niet kunnen achterhalen wie achter het bericht zit. Ook is nog onbekend om welke school en/of locatie het zou kunnen gaan. Gezien de ernst van de dreiging is besloten om geen enkel risico te nemen en blijven alle voortgezet onderwijs en middelbare beroepsonderwijs maandag 22 april dicht. Daartoe is door de scholen in nauw overleg met de burgemeester, de officier van justitie en de leiding van de politie besloten.

Maandag 22 april 2013 zullen alle betrokkenen weer bijeenkomen om de situatie nader te beoordelen. De politie zet haar onderzoek onverminderd voort. Leerlingen en hun ouders zijn voor zover mogelijk vanavond reeds geïnformeerd en zullen via de eigen informatiekanaal op de hoogte worden gehouden.

Mensen die over of naar aanleiding van dit bericht informatie hebben voor de politie kunnen bellen met 0900-8844.

Feit is dat de boodschap van de middelbare scholen aan hun leerlingen goed overkwam, ondanks dat de boodschap pas 's avonds laat werd verspreid. De volgende dag was er nauwelijks een middelbare scholier die naar school ging. Dit toont eens te meer dat traditionele communicatiemodellen (met een zender, een boodschap, een ontvanger en een

medium) achterhaald zijn. In dit geval kwamen er al snel verschillende boodschappen en nog veel meer zenders. Ontvangers kregen daardoor waarschijnlijk de boodschap zelden eenmalig, maar (per telefoon en/of per mail) van onder andere hun school, ouders, medeleerlingen en via de massamedia. De sociale media maken ontvangers vaak tot zenders en vice versa. Er is ook niet meer sprake van één medium (een traditionele 'radioboodschap'), maar van verschillende media die naar elkaar verwijzen en elkaar versterken.

Een krachtig element in de communicatie naar buiten was dat burgemeester Lenferink het besluit van de schooldirecteuren direct typeerde als een duivels dilemma. Natuurlijk had de beslissing de scholen te sluiten een enorme impact op de Leidse samenleving (maar ook daarbuiten) en kon het goed zijn dat de bedreiger niet de daad bij het woord zou voegen. En natuurlijk had de beslissing de scholen te sluiten het risico in zich dat het 'copycat'-gedrag opriep. Toch woog het alles bij elkaar genomen en met de (beperkte) informatie die voorhanden was niet op tegen de mogelijkheid dat de dreiging wel realistisch was en dat men achteraf had moeten constateren dat men het wel had geweten, maar te weinig had gedaan het te voorkomen. Eigenlijk begreep eenieder dat – onder deze omstandigheden – dit het dilemma was en had men ook begrip voor de maatregelen die werden getroffen.

Achteraf constateerde de driehoek dat het gemeentelijke proces communicatie te laat (maandagochtend) werd opgeschaald. Dit was mede het gevolg van het feit dat de SGBO-structuur leidend bleef en er geen GRIP-structuur werd gehanteerd.

'Geconcludeerd moet worden dat als gevolg van de impliciete keuze om deze crisis af te handelen binnen de driehoek en de SGBO er niet voldoende aandacht is geweest voor de opschaling c.q. organisatie van de ondersteuning vanuit de gemeentelijke crisisorganisatie. (...) Hierdoor was er intern onduidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden en vooral over de verslaglegging (die niet in de driehoek heeft plaatsgevonden). (...) Aanbevolen wordt om ook voor de crisisbeheersingsstructuur van een driehoek/SGBO een concrete uitwerking te maken binnen het regionaal crisisplan, zodat er meer duidelijkheid bestaat over de gemeentelijke processen en taken, over deze vorm van opschaling in het kader van de crisisbeheersing, naast

de bestaande multidisciplinaire GRIP-opstapeling' (Driehoek Leiden, 2013, p. 7).

Deze constatering is opvallend, omdat de commissie die het onderzoek naar Haren verrichtte, vrijwel het tegenovergestelde beweerde. Bij Haren was juist de GRIP-structuur een belemmering; hier was de afwezigheid van een goede koppeling met de crisisbeheersingsstructuur een belemmering.

De basisscholen?

Een thema dat logisch volgt uit het voorgaande is de vraag hoe met de basisscholen en andere onderwijsinstellingen in Leiden moest worden omgegaan. Ouders met bijvoorbeeld kinderen op zowel een middelbare school als een basisschool vroegen zich vanzelfsprekend af: waarom kan mijn ene kind niet naar de middelbare maar mijn andere wel naar de naastgelegen basisschool? Als er dan (volgens het uitgebrachte persbericht) een gefrustreerde schutter is en stel dat die een lege middelbare school aantreft, gaat die dan niet naar de nabij gelegen basisschool? Kunnen de agenten niet juist beter bij die basisscholen gaan staan?⁷² Nadat het persbericht was uitgebracht, vroegen vele ouders zich dergelijke zaken af. Die maandag is een fors deel van de basisschoolleerlingen dan ook niet op school geweest. Hun ouders en ook anderen hadden natuurlijk gelijk dat ook zij 'het zekere voor het onzekere' namen. De casus doet wat dat betreft denken aan de ontdekking van radioactieve straling na Tsjernobyl. Minister Winsemius kondigde een spinazieverbod af. Dat mocht voorlopig niet gegeten worden, maar sla, komkommer en tomaatjes die ernaast stonden, waren geen probleem. De achterliggende gedachte was dat spinazie – door al die kleine blaadjes – relatief veel meer radioactieve stof zou opvangen dan een krop sla of tomaten. Alleen wisten en begrepen velen dat niet.

Zo was het ook met de basisscholen. Zolang mensen niet wisten dat de schutter het gemunt had op een leraar Nederlands, was de boodschap over wel het één maar niet het ander vaag. Er is uiteindelijk niet voldoende rekening gehouden, zo concludeerde ook de driehoek, met de gevoelens van onveiligheid op andere scholen in Leiden. Hen is geen duidelijk handelingsperspectief geboden.

⁷² Bostonse toestanden, *de Volkskrant*, 23 april 2013.

‘Aanbevolen wordt om bij het opstellen van een dreigingsinschatting en de besluitvorming hierover ook de impact op andere onderdelen van de samenleving op te nemen (bron- versus effectgebied) en op basis hiervan handelingsperspectieven aan te reiken, zodat, indien nodig en/of wenselijk, eigen maatregelen kunnen worden genomen’ (Driehoek Leiden, 2013, p. 6).

Verhouding OM en burgemeester

Een klassiek dilemma – dat ook in deze casus zichtbaar was – was de mate van transparantie en openheid. Enerzijds was er het brede belang dat de bevolking zo snel en goed mogelijk geïnformeerd zou worden (‘het dempen van sociale onrust’); anderzijds was er een opsporings- en strafrechtelijk belang. Het gaat bij dit dilemma over bevoegdheden, afwegingen, de mate van transparantie en openheid. Deze thema’s komen veelal samen in de vraag: wie communiceert wat en wanneer naar buiten?

Omdat de dreiging niet gericht was tegen een concrete school of specifieke docent, was de reactie op de dreiging formeel de verantwoordelijkheid van de burgemeester (openbare orde) en niet van de officier van justitie. Volgens het stelsel ‘Bewaken en beveiligen’ is immers de burgemeester verantwoordelijk voor zover het de handhaving van de openbare orde betreft; de (hoofd)officier van justitie wanneer het gaat om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Deze verantwoordelijkheidsverdeling is ook doorgetrokken in de lijn van de communicatie en woordvoering. Het blijft natuurlijk in dergelijke gevallen lastig om de rollen van bestuur en OM te scheiden. Openbare orde- en de strafrechtelijke handhavingstaken liggen dicht bij elkaar.⁷³ De dreiging was bijvoorbeeld in dit geval dan wel gericht op een docent Nederlands, maar in die school bevinden zich veel meer leerlingen en personeelsleden die direct of indirect ook gevaar kunnen lopen. Wanneer beide aspecten zo verweven zijn, is de lokale driehoek dan ook de plaats waar beide belangen bij elkaar komen en gewogen dienen te worden. De bestuurlijke lijn is in dergelijke gevallen vaak meer gericht op openheid, terwijl de justitiële lijn zich vooral richt op opsporing, het niet delen van daderinformatie en dus geslotenheid. Een klassiek dilemma.

73 Voor een uitvoerig exposé over dit thema zie Van Duin et al., 2012, p. 126-130.

De burgemeester van Leiden voerde de regie over de woordvoering. Hierbij werd in eerste instantie geen onderscheid gemaakt tussen woordvoering over openbare orde (verantwoordelijkheid burgemeester) en opsporing (verantwoordelijkheid OM). Dat leidde in het begin tot één gevoeligheid. Daarover uit *de Volkskrant*:

‘De gouden tip die naar hem [de verdachte, red.] leidde is waarschijnlijk te danken aan “een kleine verspreking van mij op maandagavond”, zegt burgemeester Henri Lenferink. “Ik maakte bekend dat het bericht uit Costa Rica kwam en had dat in het belang van het onderzoek misschien stil moeten houden. Maar het heeft een heleboel tips opgeleverd, waarvan er eentje de gouden was.”’⁷⁴

Overigens was de informatie dat het bericht uit Costa Rica kwam op zondagavond al bekend.

Tot de laatste persconferentie pakte de afspraak zoveel mogelijk openheid en transparantie te betrachten, goed uit. Bij de laatste persconferentie (woensdag 24 april) ontstond een discussie waarin het belang van het opsporingsonderzoek (OM) en het belang van het beteugelen van sociale onrust (burgemeester) niet met elkaar te verenigen leek. Tijdens deze persconferentie voerde de officier van justitie uitgebreid het woord over opsporingsgerelateerde zaken.

‘In de voorbereidingen op deze persconferentie – waar gezegd zou worden dat de verdachte bekend was, in Costa Rica verbleef en alle maatregelen opgeheven konden worden – is discussie ontstaan over de inhoud van de persconferentie’ (Driehoek Leiden, 2013, p. 9).

Ondanks het feit dat de burgemeester met de hoofdofficier van justitie had afgestemd welke informatie (vrijwel alles met uitzondering van de naam van de verdachte) naar buiten zou worden gebracht, gebeurde dat aanvankelijk tijdens de betreffende persconferentie niet. Uiteindelijk is tijdens de persconferentie – na een moeilijke start – alsnog de tot dan toe gehanteerde strategie van maximale transparantie en openheid doorgevoerd (zie Driehoek Leiden, 2013, p. 9). Deze persconferentie verdiende, mede door dit geharrewar, zeker geen schoonheidsprijs.

74 Dreigement schietpartij kwam van Leidenaar in Costa Rica, *de Volkskrant*, 25 april 2013.

Het maakte wederom duidelijk dat de spanning tussen het strafrechtelijk belang en het dempen van de sociale onrust een lastig dilemma betreft dat zich de komende jaren zeker in nieuwe, grotere of kleinere, clashes tussen burgemeesters en het OM zal uiten.

5.5 Afronding

De politie heeft in totaal 443 mandagen in het onderzoek gestopt; 25 instanties om advies heeft gevraagd; op maandag en dinsdag zeven schoollocaties bewaakt en zowel rechercheurs als een arrestatieteam paraat gehad. Daarbij viel ook op dat in de SGBO geen liaison van het OM aanwezig was, waardoor er onduidelijkheid was over de verhouding tussen de SGBO en het onderzoeksteam onder leiding van de officier van justitie. Hierdoor raakte het OM pas op de hoogte van de casus toen de driehoek werd geactiveerd (Driehoek Leiden, 2013, p. 7). De interne evaluatie van de politie-eenheid Den Haag leverde dan ook de nodige lessen op (over dubbelrollen; betrokkenheid van de korpsleiding; een effectiever gebruik van de SGBO e.a.).⁷⁵ Vanzelfsprekend hebben ook gemeente, OM, scholen en andere instanties veel tijd aan het dreigbericht besteed.

Hoewel er jaarlijks vele duizenden bedreigingen via internet worden geuit, werd deze dreiging om verschillende redenen (site, specificiteit) aanvankelijk door deskundigen serieus genomen. Op grond daarvan moesten de autoriteiten wel handelen. Dat leidde tot het duivelse dilemma, dat mede door de betrachte transparantie door betrokkenen overwegend goed werd opgevat. Dat aanvankelijk bij de communicatie onvoldoende duidelijk was waarom andere Leidse scholen wel open konden blijven, kan – gezien de snelheid waarmee de beslissing diende te worden genomen – als een begrijpelijke schoonheidsfout worden beschouwd.

Frappant is dat een mededeling laat op zondagavond de volgende dag bij alle betrokkenen bekend was. Dat betekent dat het dikwijls gehoorde argument om burgers niet te informeren, omdat er maar geringe (handelings)tijd is (en er dus alleen maar paniek zou uitbreken), echt naar het land der fabelen kan worden verwezen.

⁷⁵ Politie-eenheid Den Haag, 2013.



Nog 7 minuten voor DE balkonscène [#troon](https://pic.twitter.com/ND8PpnLehx) pic.twitter.com/ND8PpnLehx

Kysia Hekster @Kysia

6

Troonswisseling: veilig door feest

Maureen Sarucco

6.1 Inleiding

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

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

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

In dit hoofdstuk volgt een persoonlijk chronologisch verhaal rondom de voorbereidingen van de troonswisseling van 2013 met als hoofdthema het voordeel van werken met uitgangspunten, uitmondend in een nieuw veiligheidsconcept. Ook wordt ingegaan op het belang van bestuurlijke sturing op de voorbereiding van dit soort grote evenementen. Het is een hoofdstuk over de openbare orde en veiligheid, waarin een aantal knelpunten en persoonlijke leerpunten aan de orde komt. Het vermeldt niet de vele momenten van tevredenheid over gezette stappen, de wijze waarop iedereen elkaar bijstond, de energie en ook het plezier waarmee is gewerkt. Ook zijn de vele werkzaamheden van het civiele deel van de organisatie onderbelicht. Het hoofdstuk vertelt dus slechts een deel van het gehele verhaal.⁷⁶

6.2 Het begin

De aankondiging van abdicatie

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

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

⁷⁶ De openbare officiële evaluatie die plaatsvond onder begeleiding van het COT bevat het volledige verhaal en alle geïnventariseerde leerpunten. Zie hiervoor 'De Troonswisseling 2013: feestelijk, open, ongestoord en veilig', 2013.

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

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

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

Fundamentele keuzen

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

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

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

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

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

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

6.3 De voorbereidingen

Bundelen professionaliteit en ervaring

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

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

Hoewel het officieel om een Nationaal Evenement gaat,⁷⁷ hebben de minister van Veiligheid en Justitie en de burgemeester afgesproken dat

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

het zwaartepunt lokaal ligt en ‘de zeshoek’ in charge is. In de bestuurlijke zeshoek zitten onder voorzitterschap van de burgemeester de zes partijen die cruciaal zijn voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid: de burgemeester, de hoofdofficier van justitie, de eenheid chef van politie, de coördinator bewaken en beveiligen NCTV,⁷⁸ en voorts ook de beide projectleiders. Daarnaast functioneert onder mijn voorzitterschap een ambtelijke subzeshoek, waarin de zes partijen op directieniveau vertegenwoordigd zijn, plus de projectleider Civiel en vertegenwoordigers van het departement van Algemene Zaken en het Hof. In de ambtelijke subzeshoek komt alles bijeen ter voorbereiding van de besluitvorming in de bestuurlijke zeshoek. Naast de projectleider Civiel is mijn belangrijkste partner in de subzeshoek plaatsvervangend eenheidschef Jan Pronker, een zeer ervaren politiecommissaris in grootschalig optreden. De subzeshoek is een bekwame club vol ouwe rotten in het vak die al jaren met elkaar samenwerken. Dat werkt snel en goed. Ook de lijnen naar het Rijk en het Hof zijn kort en de samenwerking is constructief. Bij het Rijk zijn vooral de NCTV en het departement Algemene Zaken onze belangrijkste partners.

Te tackelen problemen

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

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

⁷⁸ NCTV staat voor Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.

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

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

Een andere uitdaging is de beschikbare ruimte op de Dam, het is vechten om elke centimeter. De ruimte op het plein moet verdeeld worden tussen het publiek, de erehagen, de passerelle, de NOS-cabine en de veiligheidsringen.⁷⁹ Rondom het paleis en de Nieuwe Kerk op de Dam moet een veiligheidsring komen, waardoor de Dam wordt afgesloten voor publiek. Voorts liggen woningen en bedrijven in de veiligheidsring. Ook de beveiligde route – de afgesloten route voor het vervoer van gasten – ligt lastig in de infrastructuur van Amsterdam. De routes gaan dwars door de stad en belemmeren burgers de stad te doorkruisen en soms zelfs nog praktischer, om de straat waar ze wonen in of uit te komen.

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

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

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

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

Bestuurlijke vasthoudendheid

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

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

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

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

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

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

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

Denken in kansen

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

De bijeenkomst met een diversiteit aan expertise blijkt een gouden greep te zijn.⁸⁰ Ik ben verrast over het grote aantal – ook nieuwe – ideeën en voorstellen. Na de sessie blijft de subzeshoek achter en wij inventariseren en ordenen de oogst. Er zijn voorstellen gedaan voor het spreiden van publiek, voor het scheiden van publieksprofielen en voor het beïnvloeden van publieksstromen. Er zijn zelfs voorstellen om meer grip te krijgen op de massa mensen in de gehele stad. De vraag die de subzeshoek nu moet beantwoorden is of met de voorstellen alle knelpunten voldoende worden opgelost. Wij spreken af om onszelf een

⁸⁰ Aan de creatieve sessie onder leiding van het COT namen externe deskundigen deel van het Zwarte Cross Festival, MOJO concerts, Traffic Support, de Politieacademie, gemeente Nijmegen, de NS, Prorail, Defensie, TU Delft en TNO, en verder een deskundige sociale media en gedrag en verschillende gemeentelijke onderdelen.

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

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

Echte samenhang is hard werken

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

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

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

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

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

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

De volgende horde

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

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

6.4 Een prachtige dag

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

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

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

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

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

Straaljagers

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

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

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

6.5 Tot slot

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

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

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



04.05-16:40] #Wetteren #Belgio deraglia #treno prodotti chimici
#ESPLOSIONE #INCENDIO 2 morti 14 feriti #emergenza24 pic.
twitter.com/zhWPUc8JFR.

Emergenza24 @Emergenza24

7

Trein- en giframp in het Belgische Wetteren

Angélique de Regt, Hans Zuidijk

7.1 Inleiding

Enkele jaren na de vaststelling van de Rampenwet 1985 kwam binnen gemeenten het oefenen (van wat toen nog de rampenstaf heette) goed op gang. In die tijd waren het vooral neergestorte vliegtuigen en ongevallen met gevaarlijke stoffen waar de burgemeester zich met adviseurs in vastbeet. Met geëxplodeerde LPG-tankauto's in de bebouwde kom en ontspoorde, lekkende of brandende spoorketelwagons konden immers veel rampbestrijdingsprocessen worden beoefend. De kans dat dergelijke ongevallen zich daadwerkelijk voordoen, was en is echter klein, maar niet verwaarloosbaar. Daar werden we opnieuw aan herinnerd toen in de nacht van vrijdag op zaterdag 4 mei 2013, even voor twee uur, ter hoogte van het Belgische Wetteren een goederentrein ontspoorde. De goederentrein, waarvan acht wagons geladen waren met gevaarlijke stoffen, ontspoorde net buiten de bebouwde kom. Direct na het ongeval brak een grote brand uit. Dit was het begin van een bijna drie weken durende bestrijdingsoperatie, waarbij een groot deel van de bevolking van Wetteren moest worden geëvacueerd. Wat jarenlang door talloze gemeentelijke rampenstaven was beoefend, voltrok zich hier in werkelijkheid.

Deze Belgische treinramp zit vol lessen over crisisbeheersing die ook voor Nederland van belang kunnen zijn. Daarom staan we in deze bundel bij deze gebeurtenis stil. Hoewel het een Belgische treinramp betreft, mag het overigens ook een Belgische treinramp met een Nederlands kantje worden genoemd. Daarvoor zijn meerdere redenen. In de eerste plaats betrof het in zekere zin een Nederlandse trein. De ramp-

trein, bestuurd door een Nederlandse machinist, was uit Nederland vertrokken en zou via België gedeeltelijk weer terugkeren naar Nederland. Om preciezer te zijn: de trein vertrok van rangeerterrein Kijfhoek bij Zwijndrecht en was via Dordrecht en Roosendaal op weg naar Gent-Zeehaven; daarvandaan zou een deel van de wagons worden vervoerd naar bedrijven in Zeeuws-Vlaanderen. Ten tweede dreigden de effecten van de ramp ook Nederland te treffen. Op de dag van de ramp rezen bijvoorbeeld in Zeeland veel vragen over de gevolgen van de vrijkomende rookwolken. De Veiligheidsregio Zeeland heeft dit opgepakt en hierover contact gehad met de Belgische autoriteiten.⁸¹ Daarbij werd ingeschat dat, ondanks dat in de avond de wind naar het zuiden zou draaien, de bij de brand vrijgekomen stoffen niet tot in Nederland zouden reiken.⁸²

In België heeft men geen regelgeving of traditie om zware ongevallen en rampen door een onafhankelijke commissie te laten onderzoeken. Ook het zelfstandig uitvoeren van evaluaties is beperkt. Er bestaat van deze gebeurtenis daarom geen onafhankelijk feitenrelaas. Dit hoofdstuk is tot stand gekomen na bestudering van tal van krantenartikelen en andere documenten over de treinramp. Tevens is gesproken met de brandweercommandant van Gent die tijdens de bestrijding bij de brandweer de hoogste leidinggevende was en zitting had in de provinciale beleidsstaf.⁸³

In dit hoofdstuk staan we eerst stil bij het feitenrelaas. Daarna wordt kort ingegaan op het Belgische systeem van crisisbeheersing. Omdat deze gebeurtenis rijk is aan lessen en aanbevelingen moest een keuze worden gemaakt welke thema's aan de orde te stellen. Gekozen is voor een dilemma uit het eerste uur: afstand houden of ingrijpen? Verder zal worden stilgestaan bij het vraagstuk 'binnenblijven of evacueren?' en wordt een aantal lessen over met name de evacuatie gedeeld. We

81 Veiligheidsregio Zeeland (2013, 4 mei). Nieuws: Brand België bij Schellebelle geen gevaar voor grensgebied Nederland. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.vrzeeland.nl/news/270/77/Brand-Belgie-bij-Schellebelle-geen-gevaar-voor-grensgebied-Nederland>.

82 Deze inschatting is juist gebleken; er behoefde geen inzet op Nederlands grondgebied plaats te vinden.

83 Het gesprek heeft plaatsgevonden op 30 april 2014. We zijn Lt-kolonel ir. Christian Van De Voorde erkentelijk voor de openhartigheid waarmee hij lessen over deze ramp met ons heeft gedeeld.

sluiten af met een nabeschouwing over hoe in België met de nasleep van deze ramp is omgegaan.

7.2 Feitenrelaas

Op zaterdag 4 mei 2013 ontspoord om 01.59 uur net buiten de bebouwde kom van het Belgische Wetteren een goederentrein. Wetteren, een sfeervol stadje met ongeveer 23.000 inwoners, ligt in de provincie Oost-Vlaanderen, ongeveer tien kilometer van Gent. Het ongeluk gebeurt nabij de spoorwegtunnel aan de Victor Van Sandelaan. Van de dertien wagons die worden vervoerd, zijn de eerste vijf geladen met het brandbare en giftige acrylnitril. Juist deze wagons zijn na de ontsporing gekanteld, opengescheurd en in brand geraakt. De brandende vloeistof verspreidt zich via de aangrenzende spoorsloot en dreigt de brand te doen overslaan naar de zesde en zevende wagon. Dit zijn lege, maar ongereinigde wagons met butadien, een tot vloeistof verdicht brandbaar gas. Wagon acht tot en met twaalf zijn leeg; de laatste wagon is beladen met twee containers aluminiumverbindingen die onbeschadigd zijn gebleven.

Brandbestrijding en afvoer gevaarlijk stoffen

Tien minuten later arriveert de vrijwillige brandweer uit Wetteren. Zij zijn gealarmeerd voor 'een locomotief in brand', maar treffen een oogverblindende vuurzee aan. Het brandende acrylnitril heeft zich inmiddels over circa 300 meter lengte in de spoorsloot verspreid. De eerste actie van de brandweer en de politie is het ontruimen van de woningen die tot op circa 250 meter van de brand gelegen zijn. Daarnaast geeft de brandweer prioriteit aan het koelen van de wagons die niet in brand staan, om daarmee verdere escalatie te voorkomen. Een derde prioriteit is het voorkomen van overslag van de brand naar een direct naast het spoor gelegen woning. Al in deze eerste uren wordt bijstand gevraagd van de bedrijfsbrandweer van BASF in Antwerpen. Deze biedt haar deskundigheid aan en levert specifiek brandbestrijdingsmateriael.

Er wordt opgeschaald: kwart over twee wordt het Medisch Interventieplan opgestart; om 02.45 uur wordt de gemeentelijke fase van het rampenplan van kracht verklaard. Ongeveer een uur later, om 03.40 uur, wordt de provinciale fase van kracht.

In de provinciale beleidsstaf wordt een bestrijdingsplan opgesteld, waarbij de deskundigen van BASF uit Antwerpen een belangrijke inbreng hebben. Het bestrijdingsplan omvat de volgende acties:

1. De wagons worden niet geblust; men verkiest het acrylnitril gecontroleerd te laten uitbranden. Wel wordt een waterscherm ingezet om de giftige rookgassen afkomstig van het brandende acrylnitril neer te slaan en worden de ongereinigde wagons met butadieen gekoeld.
2. Het evacuatiegebied wordt met het oog op mogelijke explosies van de butadienewagons uitgebreid tot een gebied met een straal van 500 meter.
3. In het benedenwindse gebied tot 1000 meter van de rampplek, worden de bewoners geadviseerd binnen te blijven en ramen en deuren te sluiten, ter voorkoming van blootstelling aan de giftige rookgassen.

Bij het opstellen van het bestrijdingsplan wordt uitgesloten dat het rioolsysteem in Wetteren vervuild zou kunnen worden met blus- en koelwater en niet-verbrand acrylnitril. De woningen in Wetteren zijn hoger gelegen dan de rampplek, dus dit scenario wordt niet mogelijk geacht.

Op de plaats van de brand verlopen de gebeurtenissen zoals verwacht en gepland. Men weet te voorkomen dat de butadienewagons exploderen en om 17.20 uur dooft de brand. Het met acrylnitril vervuilde koelwater wordt vervolgens afgedekt met een schuimlaag om verdamping te beperken.

In de bebouwde kom van Wetteren verloopt het echter anders. Tegen de logica in, dat het acrylnitril zich alleen naar lager gelegen gebieden, en niet naar de hoger gelegen bebouwde kom zou verspreiden, zijn er gezondheidsklachten bij de bevolking die wijzen op blootstelling aan acrylnitril. Nadat in het rioolsysteem metingen zijn verricht, wordt rond 09.45 uur duidelijk dat er in het rioolsysteem weldegelijk sprake is van acrylnitrildampen, die schadelijk zijn voor de gezondheid. Dan blijkt dat een rioolpompstation, precies gelegen op de plaats van het ongeval, over het hoofd is gezien. Via deze pomp is blus- en koelwater en onverbrand acrylnitril verpompt naar de in Wetteren gelegen waterzuiveringsinstallatie. De situatie wordt in eerste instantie niet als verontrustend beschouwd, aangezien de dampen zwaarder zijn dan lucht

en dus geen grote problemen in de woningen hoeven te veroorzaken. Vanzelfsprekend is de pomp wel onmiddellijk stilgelegd. Verder wordt besloten het rioolsysteem te reinigen door het met water te spoelen. Bij dit spoelen ontstaan echter zodanige wervelingen in het water, waardoor het acrylnitril makkelijker ontsnapt dan verwacht en alsnog de woningen kan binnendringen. Bewoners van zes extra straten op de route van het riool worden geëvacueerd, omdat hun riool aangesloten is op deze, overigens nauwelijks vertakte, riolering. Omdat ook het gemeentehuis van Wetteren, waar de provinciale rampenstaf zetelt, in dit gebied is gelegen, wordt besloten de rampenstaf te verplaatsen naar buurgemeente Wichelen.

Enige tijd later, om 14.45 uur, wordt in een van de woningen in het ruimere evacuatiegebied een dode man (het enige dodelijke slachtoffer van deze gebeurtenis) aangetroffen en ook zijn dode hond. Naar later zou blijken, zijn zij vergiftigd door acrylnitrildampen. In totaal zijn 397 personen opgenomen in Oost-Vlaamse ziekenhuizen.

Nieuwe evacuatie

Nadat het spoelen van het rioolsysteem is voltooid, mogen op 6 mei de bewoners van de op het bewuste rioolsysteem aangesloten woningen terug naar hun woningen. Het geëvacueerde gebied wordt teruggebracht tot een gebied met een straal van 250 meter. Vóór daadwerkelijke terugkeer wordt elke woning gecontroleerd door een meetploeg.

Een dag later, op 7 mei om 07.00 uur, doet zich een nieuwe, onverwachte wending voor in het incidentverloop. Boven een rioolput (die het dichtst gelegen was bij de uitlaat van de persleiding van het eerder genoemde pompstation) worden opnieuw extreem hoge waarden acrylnitrildampen gemeten. De exacte oorzaak hiervan is onbekend (en heeft men ook later niet kunnen vaststellen), maar aannemelijk is dat een hoeveelheid vervuild water dat zich nog in de persleiding bevond, door een onverklaarbaar drukverschil opnieuw in het hoger gelegen rioolsysteem terecht is gekomen. De consequentie is dat opnieuw moet worden besloten tot evacuatie van een honderdtal bewoners. Dit leidt onder bewoners tot enig ongenoegen, aangezien zij pas de avond ervoor waren teruggekeerd naar hun woning. Het betreffende deel van het rioolsysteem is vervolgens geïsoleerd van de rest van het systeem, leeggezogen en gespoeld. Van 8 mei tot 12 mei vindt een gefaseerde

terugkeer plaats van de meeste bewoners uit dit gebied. Voor achttien families die het dichtst bij de rampplek wonen, duurt de evacuatie tot 22 mei. Vanwege het bergen van de wagons en het saneren van de bodem kunnen zij niet eerder terugkeren.

In totaal zijn 1979 inwoners, afkomstig uit 691 woningen, geëvacueerd. Het maximum aantal personen dat in een opvangcentrum verbleef is 120 personen. Alle andere bewoners hebben zelf een tijdelijk onderkomen kunnen regelen.

Volksgezondheid en milieu

In de weken na de ramp vindt een grootschalig 'blootstellingsonderzoek' plaats, georganiseerd door het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid (WIV) en de federale overheidsdienst Volksgezondheid.⁸⁴ De twee federale instellingen willen hiermee op een wetenschappelijk verantwoorde manier de feitelijk blootstelling van 1250 Wetteraars, hulpverleners en medewerkers van bedrijven die op het rampterrein werkten, vergelijken met die van een controlegroep. Daarnaast wordt, onder toezicht van justitie, aan geëvacueerden de mogelijkheid geboden om bloed- en urinemonsters te laten afnemen met het oog op eventueel latere schadeclaims.⁸⁵ Laatstgenoemde actie vindt plaats omdat veel inwoners in de eerste weken na de ramp spontaan en ongecoördineerd monsters hebben laten afnemen via de huisarts, die niet aan de eisen voldeden om eventueel als bewijslast te kunnen dienen.

84 Het Laatste Nieuws (2013, 18 mei). Nieuws binnenland: Treinramp Wetteren: Nieuwe bloedanalyse Wetteraars van start. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.hln.be/hln/nl/16376/Treinramp-Wetteren/article/detail/1635565/2013/05/18/Nieuwe-bloedanalyse-Wetteraars-van-start.dhtml>.

85 Het Laatste Nieuws (2013, 3 juni). Nieuws binnenland: Treinramp Wetteren: 900 gezinnen in Wetteren krijgen uitnodiging voor nieuwe bloedafname. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.hln.be/hln/nl/16376/Treinramp-Wetteren/article/detail/1644635/2013/06/03/900-gezinnen-in-Wetteren-krijgen-uitnodiging-voor-nieuwe-bloedafname.dhtml>.

Eigenschappen Acrylnitril

Acrylnitril (soms ook aangeduid als acrylonitril) is een kleurloze, zeer licht ontvlambare en giftige vloeistof. De stof heeft een enigszins naar amandelen ruikende, maar ook prikkelende geur. De stof lost goed op in water, maar zal door de hoge dampspanning daaruit ook weer gemakkelijk verdampen. De damp is zwaarder dan lucht.

Acrylnitril (soms ook aangeduid als acrylonitril) is een kleurloze, zeer licht ontvlambare en giftige vloeistof. De stof heeft een enigszins naar amandelen ruikende, maar ook prikkelende geur. De stof lost goed op in water, maar zal door de hoge dampspanning daaruit ook weer gemakkelijk verdampen. De damp is zwaarder dan lucht.

Acrylnitril kan in het lichaam worden opgenomen door inademing en via de huid. Blootstelling kan bij hoge concentraties de dood tot gevolg hebben. Bij herhaalde blootstelling is de stof kankerverwekkend. Bij verbranding ontstaan giftige rookgassen met daarin blauwzuur en stikstofoxiden.

Naast bovenbeschreven acties worden plannen gemaakt voor het opruimen van vervuild water en vervuilde grond. Tevens is een plan opgesteld voor het bergen van de ontspoorde trein. Al op 5 mei wordt gestart met het verwijderen van het verontreinigde koelwater. Met vacuümwagens wordt het getransporteerd naar een bufferbekken op het terrein van de waterzuiveringsinstallatie en vanaf daar overgepompt in chemicaliëntankers die vanaf de Schelde heen en weer varen naar Antwerpen. Op 11 mei worden de resten butadien uit wagon zeven afgefakkeld, waarmee deze drukloos wordt gemaakt en gesloopt kan worden. Op 13 mei wordt gestart met de aanleg van een werkweg en opstelplaats voor de installatie van zwaar materieel voor het opruimen van de wrakken. Alle acrylnitril-wagons en de butadienwagons worden ter plaatse verknipt en gereinigd. In totaal zijn 250 ton schroot in vloeistofdichte containers afgevoerd naar een schroothandelaar. Deze werkzaamheden worden op 20 mei afgerond, waarna begonnen kan worden met het herstel van de spoorinfrastructuur en de bodemsanering. Pas op 29 juni kan het treinverkeer bij Wetteren weer worden hervat.

7.3 Het crisisbeheersingssysteem in België

In hoofdlijnen kent de Belgische structuur voor crisisbeheersing veel overeenkomsten met de coördinatiestructuur die in Nederland wordt

gehanteerd. Zo wordt de operationele coördinatie op de plaats van een incident uitgevoerd vanuit de commandopost operaties, afgekort als CP-OPS, het equivalent van het Nederlandse CoPI. De leiding is belegd bij de directeur CP-OPS. Deze functie is vergelijkbaar met die van de Leider CoPI en wordt veelal uitgeoefend door de hoogst leidinggevende van de brandweer, tenzij door de bevoegde bestuurlijk verantwoorde-lijke een leidinggevende van een andere discipline wordt aangewezen.

De Belgische crisisbeheersingsorganisatie is vastgelegd in het ‘Koninklijk besluit betreffende de nood- en interventieplannen van 16 februari 2006’. Het Belgische systeem kent drie niveaus van bestuurlijke en operationele coördinatie tijdens crises. Deze niveaus worden fasen genoemd, waarbij men de gemeentelijke fase, de provinciale fase en de federale fase onderscheidt.

- De gemeentelijke fase is van kracht wanneer de noodsituatie of dreiging daarvan tot de gemeente beperkt blijft. De burgemeester heeft in die situatie de algemene leiding.
- De provinciale fase is van kracht als de directe gevolgen van de noodsituatie het grondgebied van een gemeente overschrijden of als de omvang de noodsituatie de leiding van de gouverneur vereist.
- De federale fase wordt opgestart wanneer twee of meer provincies of het gehele nationale grondgebied bij de crisissituatie zijn betrokken.

Met enige fantasie komen de gemeentelijke, provinciale en federale fase overeen met respectievelijk GRIP-3, GRIP-4 en GRIP-Rijk. Er wordt geen regionaal niveau onderscheiden; in plaats daarvan hanteert België nog steeds het provinciale niveau. Een ander verschil is dat er in België geen equivalent van het regionaal operationeel team (ROT) bestaat. Buiten de plaats van het incident (waar het CP-OPS actief is) wordt geen onderscheid tussen een operationeel coördinatieteam en beleidsteam gemaakt. In België zijn beide als het ware verenigd in een coördinatiecomité, ook wel ‘crisiscel’ geheten.

Wat de operationele uitvoering betreft, worden in het Koninklijk besluit vijf disciplines onderscheiden die verantwoordelijk zijn voor de crisisbeheersing. Deze worden kortweg discipline 1 tot en met 5 genoemd (zie kader).

Operationele crisisbeheersingsorganisatie: vijf disciplines

- Discipline 1 heeft betrekking op de hulpverleningsoperaties en is onder andere belast met het beheersen van de noodsituatie en het opsporen, bevrijden, redden en in veiligheid brengen van personen en hun goederen. De taken van deze discipline worden uitgevoerd door de gemeentelijke brandweerkorpsen en de federale Civiele Bescherming.
- Discipline 2 heeft betrekking op de medische, sanitaire en psychologische hulpverlening. Tot de taken van deze discipline behoort de geneeskundige en psychosociale zorg voor slachtoffers en andere betrokken personen. Tevens is deze discipline belast met het vervoer van slachtoffers en het nemen van maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid. Deze discipline wordt voornamelijk uitgevoerd door spoedeisende geneeskundige hulpverleningsdiensten, maar ook de brandweer heeft hier (bijvoorbeeld bij het vervoer van slachtoffers) een rol.
- Discipline 3 betreft de politieke taken. Hieronder vallen de ordehandhaving; het vrijhouden van de toegangs- en evacuatiewegen; begidsen en afzetten; evacueren en toezien op schuilen, identificeren van slachtoffers, en bijstand verlenen aan het gerechtelijk onderzoek. Deze taken worden uitgevoerd door de lokale en/of federale politie.
- Discipline 4 betreft de logistieke steun, waaronder inbegrepen het organiseren van bijstand van personeel en materieel en het leveren van speciaal reddings- en hulpverleningsmaterieel en het leveren van levensmiddelen en drinkwater voor de hulpdiensten en getroffen. Deze taken worden uitgeoefend door de federale Civiele Bescherming, de brandweer en gespecialiseerde openbare en private diensten.
- Discipline 5 tot slot heeft betrekking op de informatie over de crisis en behelst tijdens noodsituaties het geven van informatie en richtlijnen aan de bevolking en het geven van informatie aan de media. Na de noodsituatie is deze discipline belast met het geven van informatie over de maatregelen voor de terugkeer naar de normale situatie. Deze taken worden uitgevoerd door de bevoegde overheid of zijn afgevaardigde.

7.4 Analyse

De treinramp in Wetteren leent zich om tal van crisisbeheersingsprocessen onder de loep te nemen en daaruit lessen uit te trekken. Zo kan het opgestelde bestrijdingsplan en de uitvoering hiervan, inclusief de samenwerking met specialisten uit het bedrijfsleven, diepgaand geanalyseerd worden en op effectiviteit worden beoordeeld. Daarnaast

kan het evacuatie- en revacuatietraject worden geëvalueerd, evenals de geneeskundige, medisch-preventieve of milieukundige maatregelen.

In dit hoofdstuk beperkt de analyse zich tot twee typische dilemma's bij de rampbestrijding. Eerst wordt ingegaan op het dilemma afstand bewaren of ingrijpen. Wat is wijs om te doen bij aankomst bij een inferno als in Wetteren? Daarna zal worden ingegaan op het dilemma binnenblijven of evacueren. Het enige slachtoffer dat in Wetteren viel, kwam om in een woning waarvoor in eerste instantie het gedragsadvies was om binnen te blijven. De persoon is waarschijnlijk overleden omdat hij het evacuatiebevel heeft genegeerd of na evacuatie op eigen initiatief is teruggekeerd naar zijn woning.

7.4.1 *Afstand bewaren of ingrijpen?*

De gevolgen van een ontsporing van een goederentrein met gevaarlijke stoffen kunnen, afhankelijk van de eigenschappen van de chemicaliën, zeer divers zijn. Zo kan na lekkage brand uitbreken of kunnen giftige gassen en/of dampen vrijkomen. Wellicht het meest catastrofale gevolg is het ontstaan van een BLEVE (spreek uit: Blèvie). BLEVE is het acronym voor Boiling Liquid Expanding Vapour Explosion. In geval van een BLEVE explodeert de volledige wagon, waarbij in één keer de gehele inhoud vrijkomt en verbrandt. Een BLEVE kan zich voordoen als de tankwand door contact met vlammen verzwakt (warme BLEVE), maar ook als gevolg van het bezwijken van de tankwand door de botsing (koude BLEVE). Bij een BLEVE van een spoorketelwagon gevuld met brandbaar gas ontstaat een schokgolf, gevolgd door een vuurbol van tientallen meters in diameter, een enorme hittestraling en het wegslingeren van tankdelen over enkele honderden meters. Het meest verraderlijke van een BLEVE is dat het nagenoeg onvoorspelbaar is wanneer deze zich voltrekt. Dit kan bij spoorketelwagons al circa 15 minuten na opwarming gebeuren. In die situaties is de verkenning van het ongeval vaak nog in volle gang en kan de explosie leiden tot vele slachtoffers onder medewerkers van hulpdiensten, omstanders en omwonenden.

Als na ontsporing van een goederentrein met gevaarlijke stoffen brand is ontstaan, en nog onbekend is welke stoffen werden vervoerd, moet altijd rekening worden gehouden met de mogelijkheid van een BLEVE. In Wetteren was reëel sprake van een BLEVE-gevaar. Wagon

zes en zeven waren weliswaar lege, maar met butadieen verontreinigde wagons die door het brandende acrylnitril verhit werden. De aanwezige restlading kan nog enkele tonnen bedragen. De situatie in Wetteren brengt ons daarmee bij een van de grootste dilemma's bij het bestrijden van ongevallen met gevaarlijke stoffen, namelijk: afstand bewaren of ingrijpen?

De eerste hulpverleners van de brandweer en politie kregen een melding van een locomotiefbrand, maar troffen bij aankomst één grote uitdijende vuurzee aan. De vlammen waren oogverblindend waardoor onduidelijk was wat er precies in brand stond. De Officier van Dienst (OvD) van brandweer Wetteren gaf achteraf aan bij aankomst 'op de automatische piloot' te hebben gehandeld.⁸⁶ Instinctief werd opdracht gegeven tot ontruiming en koelen van nabij gelegen woningen en het afschakelen van de bovenleiding. Pas nadat een ter plaatse aanwezige bekende hem had aangegeven hoe het terrein verder verkend kon worden, werden de brandende en aangestraalde wagons waargenomen. De OvD koos in deze situatie voor ingrijpen en gaf opdracht tot het gereedmaken van een waterkanon. Tijdens het opbouwen van het waterkanon vond een explosie plaats, waarop aanwezige brandweereenheden worden teruggetrokken. Mogelijk betrof het hier een BLEVE als gevolg van het bezwijken van wagon zes. Later bleek dat deze wagon door het ongeval was opengescheurd. Enige tijd later is opnieuw opdracht gegeven om verder te gaan met de opdracht. De OvD van de brandweer zei hierover:

'Ik wilde het incident onder controle krijgen. Je kunt als brandweer niet van een afstand toekijken hoe een incident zich ontwikkelt.'

Afstand bewaren komt volgens deze opvatting overeen met niets doen, hetgeen niet past bij de dadendrang van de brandweer.

86 Smartgovblog (2014, 27 februari). Treinincident Wetteren (2): Lessen en dilemma's voor de brandweer. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://smartgovblog.com/2014/02/27/trein-incident-wetteren-2-lessen-en-dilemmas-voor-de-brandweer>.

De leerstof voor bevelvoerders van de brandweer in Nederland adviseert terughoudendheid ten aanzien van ingrijpen in dergelijke situaties en moedigt aan tot ‘afstand houden’.

‘Bij een dreigende BLEVE moet u in principe op afstand in dekking blijven. Als u voor redding toch in actie moet komen, is koeling de enige remedie om een BLEVE te voorkomen. Hete reservoirs moeten met een sproeistraal en rondom worden gekoeld om scheuren van de tank door eenzijdige koeling te voorkomen. Gebruik zo mogelijk onbemande kanonnen’ (NIFV, 2008, p. 112).

Dat de praktijk desondanks ook in ons land weerbarstiger is, wordt opgemerkt in het verslag van een leerarena naar aanleiding van een brandende spoorketelwagon ethanol op rangeerterrein Kijfhoek bij Zwijndrecht op 14 januari 2011.

‘De huidige preparatie en de daarop gebaseerde werkwijze van de repressieve organisatie (inclusief alarmering en opschaling) is er op gericht zo snel mogelijk het incident te bestrijden (aanvalsgericht). Dit creëert mogelijk druk bij de leidinggevende om bij opschaling ook gebruik te maken van beschikbare mensen en middelen. De afweging van de leidinggevende wordt zo “gestuurd” naar hoe deze mensen en middelen ingezet moeten worden en niet óf ze ingezet moeten worden. Organiseer daarom tijdens de repressieve inzet een bezinningsmoment (het “eierwekkermoment”) om ethische dilemma’s te signaleren en te bespreken’ (NVBR, 2011, p. 5).

In Wetteren greep de brandweer in. Met de kennis van nu weten we dat dit niet tot ongevallen heeft geleid. Ook weten we dat wagon zeven niet in de vlammenzee is bezweken, al kan niet met zekerheid worden gesteld dat dit het resultaat is van de inzet van de brandweer. Wel meent de OvD dat hij en zijn team in die eerste uren veel geluk hebben gehad.

De treinramp in Wetteren doet ons opnieuw stilstaan bij het bestaan van het duivelse dilemma tussen afstand bewaren of ingrijpen. Afstand bewaren met het oog op de veiligheid van het eigen personeel of ingrijpen om verdere escalatie te voorkomen. Het verdient aanbeveling dit verder uit te diepen door te zoeken naar argumenten die helpen bij het

maken van een verantwoorde keuze tussen deze beide mogelijkheden. In dat kader mag niet onvermeld blijven dat in mei 2012 het ‘Convenant warme-BLEVE-vrij (WBV) samenstellen en rijden van treinen’ is afgesloten. Dit is een convenant tussen de Minister van Infrastructuur en Milieu, ProRail en de meeste verladers en vervoerders. Een trein is ‘warme-BLEVE-vrij’ samengesteld als de afstand tussen een wagon met brandbaar gas en een wagon met zeer brandgevaarlijke vloeistof groter is dan 18 meter. De kans op een BLEVE als gevolg van een plasbrand is daarmee heel klein geworden. Het convenant kan daarom een belangrijke bijdrage aan het verminderen van risico’s op en langs het spoor worden toegedicht. De trein in Wetteren had een ‘warme-BLEVE-vrije’ samenstelling, zoals in het convenant is voorgeschreven, aangezien het gescheiden vervoeren van brandbare gassen en brandgevaarlijke vloeistoffen niet geldt voor wagons die leeg doch ongereinigd zijn.

7.4.2 Binnen blijven of evacueren?

Bij incidenten met gevaarlijke stoffen kan een eenmaal ontsnapte stof zich kilometers ver met de wind mee verspreiden. Het voorkomen van blootstelling van de bevolking aan schadelijke concentraties is in die gevallen een belangrijke crisisbeheersingsopgave. Bij verspreiding van toxische stoffen bepalen de duur, de hoogte en route van de blootstelling en de kwetsbaarheid van de getroffen personen welke schadelijke gevolgen kunnen optreden. Het standaardadvies in Nederland luidt ‘binnenblijven en ramen en deuren sluiten’, om zo de blootstelling te minimaliseren. Naast het advies om binnenshuis te schuilen kan ook besloten worden om te ontruimen of te evacueren.

In Wetteren is, op basis van het ingeschatte incidentverloop, reeds in de vroege morgen een strategie bepaald ten aanzien van het schuilen en evacueren van de bevolking. Vanwege het dreigende explosiegevaar van de butadieenwagons is besloten om personen woonachtig in een straal van 500 meter rondom de plaats van het incident te evacueren. Daarnaast werd de bevolking in een gebied tot een kilometer benedenwinds geadviseerd om binnen te blijven. Hiermee werd het voorkomen van blootstelling aan giftige rookgassen en acrylnitril-dampen beoogd. Deze strategie was bepaald op basis van de aanname dat acrylnitril niet in het rioolsysteem van Wetteren terecht kon komen (vanwege de

hogere geografische ligging). Een pompstation op de plaats van het ongeval werd echter over het hoofd gezien en pas opgemerkt toen het rioolsysteem toch vervuild bleek met acrylnitril. Het spoelen van het rioolsysteem bracht echter zodanige wervelingen teweeg, dat als gevolg daarvan alsnog acrylnitrildampen de woningen binnendrongen. Ook de woning van het dodelijke slachtoffer lag in het gebied waar aanvankelijk ramen en deuren gesloten moesten blijven en dat vervolgens moest worden geëvacueerd. Op een persconferentie is verklaard dat het slachtoffer is overleden aan te hoge concentraties acrylnitril;⁸⁷ de exacte omstandigheden waaronder dit heeft kunnen gebeuren zijn echter niet bekend.

In Wetteren deed zich aldus een bijzondere situatie voor. Bewoners die geadviseerd werden binnen te blijven, kregen gezondheidsklachten doordat acrylnitril via het rioolsysteem hun woning binnendrong. Door de autoriteiten is vervolgens daadkrachtig gereageerd op de onverwachte wending in het incidentverloop. Na melding van de gezondheidsklachten zijn op basis van de loop van het rioolsysteem zes extra straten geëvacueerd. Na afronding van spoelwerkzaamheden mocht men, nadat de brandweer middels een meting had gecontroleerd of de woning vrij was van acrylnitrildampen, terugkeren.

De volgende morgen (7 mei) was wederom daadkracht nodig. Tijdens een controlemeting in het rioolsysteem werd opnieuw een zeer hoge concentratie acrylnitril gemeten. Het beleidsteam besloot opnieuw tot evacuatie, op basis van het advies van de brandweer waarin vakinhoudelijk onderbouwd werd dat de gemeten waarden levensgevaarlijk waren voor de gezondheid. Vanuit veiligheidsperspectief is dit besluit logisch, maar empathisch lastig om te nemen. De betrokken bewoners waren al drie dagen hun huis uit geweest, inmiddels teruggekomen en moesten weer evacueren.

In Nederland is in 2007 door het ministerie van Binnenlandse Zaken het 'Landelijk protocol schuilen of ontruimen/evacueren bij incidenten

87 Het Laatste Nieuws (2013, 8 mei). Nieuws binnenland: Treinramp Wetteren: "Giftige dampen" werden slachtoffer Wetteren (64) fataal.' Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.hln.be/hln/nl/16376/Treinramp-Wetteren/article/detail/1629275/2013/05/08/Giftige-dampen-werden-slachtoffer-Wetteren-64-fataal.dhtml>.

met gevaarlijke stoffen' gepubliceerd.⁸⁸ Het protocol is ontwikkeld door de GHOR, brandweer, politie, ministeries en kennisinstituten en bedoeld om het advies tot het nemen van de maatregel schuilen of evacueren sneller en inzichtelijker te laten verlopen. In het document worden tal van omstandigheden die samenhangen met schuilen en evacueren uiteengezet. Het binnendringen van gevaarlijke stoffen in woningen via het rioolsysteem, als gevolg van het weglekken van product op de plaats van het incident, is niet benoemd. Na de les van Wetteren mag dit in de toekomst in de beoordeling van de juistheid van een besluit tot schuilen niet achterwege blijven.

Behalve bovenstaand dilemma heeft het evacuatieproces in Wetteren een tweetal lessen opgeleverd die niet onbenoemd mogen blijven.

1. Het bepalen van een evacuatiegebied op basis van de loop van het rioolsysteem vraagt zorgvuldige communicatie. In de media spraken mensen zich erover uit het onbegrijpelijk te vinden dat de ene straat wel werd geëvacueerd en de andere, dichterbij gelegen straat niet, terwijl uitgaande van de loop van het rioolsysteem dit prima te verklaren viel.
2. De tweede les gaat over de revacuatie. Bij de eerste terugkeer op 6 mei is voorrang gegeven aan de terugkeer van mensen die in een opvanglocatie verbleven, ten opzichte van mensen die onderdak hadden gevonden bij familie of bekenden. Deze volgorde leverde echter verwarring op, waarop bij de tweede evacuatie besloten is de terugkeer per straat aan te pakken, werkend van buiten naar binnen. Dit leverde een ordelijker verloop op.

7.5 Afronding

Over het Nederlandse spoorwegenet rijden dagelijks duizenden treinen. Ongeveer 10 procent daarvan zijn goederentreinen en bijna elke goederentrein bestaat wel uit één of enkele wagons met gevaarlijke

⁸⁸ Het protocol is nooit officieel vastgesteld. In de rapportage 'Bestuurlijke aspecten van de protocollen decontaminatie, schuilen of ontruimen/evacueren, verdachte objecten' van het Instituut Fysieke Veiligheid d.d. 31 januari 2013 wordt aangegeven dat de inhoud van het protocol leidt tot discussie en door de hulpverleningsdiensten verschillend wordt geïnterpreteerd.

stoffen. Het aantal ongevallen dat zich hiermee voordoet is klein; de gevolgen kunnen echter groot zijn. De treinramp in Wetteren is een voorbeeld van een ernstig ongeval met gevaarlijke stoffen op het spoor. Een aantal dagen lang is Wetteren, ook in Nederland, prominent in het nieuws geweest. De feiten kwamen bij stukje en beetje, wat het moeilijk maakte een beeld te vormen van wat daadwerkelijk was gebeurd. Evacuatie, terugkeer, opnieuw evacuatie; het deed vermoeden dat er ondoordacht en ondeskundig werd gehandeld. Nu het volledige feitenrelaas bekend is, moet dit beeld worden bijgesteld. Met inbreng van deskundigheid uit de chemische industrie is besloten tot een realistische aanpak, waarmee verdere escalatie is voorkomen. Het 'over het hoofd zien' van een pompstation, waardoor verontreiniging van het rioolstelsel optrad, terwijl daarmee geen rekening was gehouden, heeft weliswaar de gevolgen van het incident verergerd, maar aangenomen mag worden dat deze verontreiniging niet voorkomen had kunnen worden. In de hectiek van het eerste uur is gekozen voor ontruiming van nabijgelegen woningen en voor koeling van de aangestraalde wagons. De aandacht was daarbij niet gericht op de effecten van het wegstroom van vervuild blus- en koelwater via het rioolstelsel. Het zou uitzonderlijk zijn geweest als iemand in het eerste uur na de ontsporing gewezen had op de werking van het pompstation en de gevolgen van het wegpompen van het vervuilde water naar het rioolstelsel van Wetteren.

Er is in België geen onafhankelijk onderzoek ingesteld naar het verloop van de bestrijdingsoperatie. Dit ondanks dat er door landelijke politici in het Vlaams Parlement wel een oproep voor is gedaan.⁸⁹ Ook naar andere rampen zoals het vergaan van de Herald of Free Enterprise (183 doden, 1987) en de gasexplosie in Gellingen (24 doden, 2004) is dit niet gebeurd. In de media waren de meningen over de aanpak zeer uiteenlopend.⁹⁰ Volgens critici stapelden de hulpverleners fout op fout: de trein had niet geblust mogen worden, men had meer moeten evacueren en men had de geëvacueerden vooral niet op maandag 6 mei

89 Zie *Handelingen Plenaire Vergadering Vlaams Parlement van 8 mei 2013. Actualiteitsdebat over de gevolgen voor mens en milieu van het ongeval met een goederentrein met chemische lading in Wetteren. Plenaire vergadering nr. 34 (2012-2013)*, p. 5-40.

90 'Aanpak giframp was niet slecht', *de Volkskrant*, 10 mei 2013.

mogen laten terugkeren, om ze op dinsdag 7 mei halsoverkop weer weg te halen. Met de kennis van nu kan echter gesteld worden dat het genuanceerder ligt. De trein is niet geblust. Nadat men verrast was door de gezondheidsklachten, is op basis van de loop van het rioolsysteem overgegaan tot evacuatie en de tweede evacuatie was het gevolg van een onverklaarbare nieuwe verontreiniging. Zo is er voor elke negatieve wanklank ook een positief weerwoord te vinden. De onafhankelijke veiligheidsconsultant Lerchs zei bijvoorbeeld: 'Ik heb de ramp in de media gevolgd, en ik zou geen fouten kunnen aanwijzen.'⁹¹ Dit is ook ons beeld na het gesprek met de brandweercommandant van Gent, de heer Van De Voorde. Op basis van de stoffeigenschaften van acrylnitril en butadieen is, in samenspraak met deskundigen van BASF, al in de eerste uren na de ontsporing een bestrijdingsplan opgesteld en geoperationaliseerd. Bij afwijkingen van het incidentverloop ten opzichte van de inschatting is steeds adequaat gereageerd.

De *lessons learned* die door de betrokken autoriteiten zelf worden uitgedragen,⁹² zijn vooral verbeterpunten ten aanzien van de crisisbeheersing in het algemeen. Zo wordt onder andere aanbevolen te voorzien in een alarmeringssysteem voor de inwoners (BE-Alert), maar ook in opleiding en mediatraining voor sleutelfunctionarissen, goed kaartmateriaal en een informatievoorzieningstool tussen het beleidsteam en het CP-OPS.

In Nederland was de treinramp aanleiding om de onveiligheid van transport van gevaarlijke stoffen over het spoor door binnensteden ter discussie te stellen. Zo pleitte de Dordrechtse wethouder Mos al kort na de ramp voor een spoor om de stad heen.⁹³ Op de website van iDordt, verboden aan de lokale omroep van Dordrecht, wordt de rampplek van Wetteren geprojecteerd op de stadsplattegrond van Dordrecht.⁹⁴ (Een dag eerder was de trein immers deze stad gepasseerd). De projectie

91 Marc Lerchs wordt geciteerd in het artikel 'Aanpak giframp was niet slecht', *de Volkskrant*, 10 mei 2013.

92 Onder andere door Gouverneur Briers in de Provincieraad d.d. 22 mei 2013 en door Brandweercommandant de heer ir. Van De Voorde op de Dag van de Brandweer d.d. 26 oktober 2013 te Mechelen (B).

93 *Algemeen Dagblad* (2013, 6 mei). Nederland: Roep om apart spoor na ramp chemietrein. Op 1 juni ontleend aan <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/3437023/2013/05/06/Roep-om-apart-spoor-na-ramp-chemietrein.dhtml>.

94 Zie <http://idordt.nl/doden-en-gewonden-na-giftrain-ongeval-dordrecht/>.

maakt duidelijk dat bij eenzelfde ontsporing in Dordrecht van een veelvoud aan slachtoffers sprake zou zijn.

In Roosendaal, eveneens gelegen op de route, werd op 22 mei 2013 een vergadering van de commissie Bestuur van de gemeenteraad gewijd aan de treinramp. Ook in andere gemeenten is het goederenvervoer in de gemeenteraad besproken of zijn hierover raadvragen gesteld.⁹⁵ Op landelijk niveau hebben Tweede Kamerleden van de Socialistische Partij aan de staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu vragen gesteld.⁹⁶

Tot slot. Hoewel niet werd geïnvesteerd in onafhankelijk onderzoek naar het verloop van de gebeurtenissen, is men in Wetteren niet zomaar overgegaan tot de orde van de dag. Op 29 juni, de dag waarop de eerste treinen weer over het traject reden, gaf het gemeentebestuur een feest waarvoor een duizendtal hulpverleners en vrijwilligers en bijna 2000 inwoners waren uitgenodigd. In een tent op de Markt in Wetteren genoten zij van een hapje en een drankje, opgeluisterd door muziek van een lokale artiest. In een toespraak bedankte de burgemeester alle hulpverleners voor hun inzet.⁹⁷ Daarnaast organiseerde de gemeente Wetteren van 30 augustus tot 1 oktober in de hal van het gemeentehuis een fototentoonstelling met als thema 'Een treinramp door de ogen van de Wetteraar'. De bevolking zond 400 foto's in, waarvan er 80 werden geëxposeerd. Het doel van de tentoonstelling was om op een thematische en menselijke manier, zonder spektakel, de gebeurtenissen nog een keer in beeld te brengen.⁹⁸ Een jaar na de ramp is op de ongevalsplek een herdenking gehouden en een plaquette onthuld.

95 Omroep Brabant (2013, 22 mei). Nieuws: Burgemeester Roosendaal na ongeluk met giftrein Wetteren: 'Het spoor is veilig'. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/1939531073/Burgemeester+Roosendaal+na+ongeluk+met+giftrein+Wetteren+Het+spoor+is+veilig.aspx>.

96 Aanhangsel van de Handelingen TK 2012-2013 nr. 2487.

97 Het Laatste Nieuws (2013, 29 juni). Nieuws: Wetteren: 1.500 aanwezigen op dankfeest treinramp Wetteren. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.hln.be/hln/nl/922/Nieuws/article/detail/1660761/2013/06/29/1-500-aanwezigen-op-dankfeest-treinramp-Wetteren.dhtml>.

98 Nieuwsblad (30 augustus 2013). Regio Wetteren: Expositie rampfoto's is verwerkingsproces. Op 1 juli 2014 ontleend aan http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=DMF20130829_00713843.

Waardering was er ook van de koning van België. Het militair defilé op de eerste nationale feestdag van koning Filip werd aangevoerd door de Wetterse brandweer.⁹⁹

En we sluiten af met woorden van waardering uit de bevolking. Krisitine Roels, een van de geëvacueerden, schreef op 13 mei op haar blog:¹⁰⁰

‘Hulpverleners, politie en dergelijke meer hebben hun uiterste best gedaan om alles in goede banen te leiden in opdracht van hun meerdere. Ik denk dat het ook geen sinecure is om zo’n rampenplan te leiden. Dus wie zijn wij om te veroordelen? Niemand is perfect, toch?’

99 Nieuwsblad (2013, 16 juli). Regio Wetteren: Brandweer op kop bij parade voor koning Filip. Op 1 juli 2014 ontleend aan http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=DMF20130715_00659965.

100 Welkom bij Stientje (2013, 13 mei). Programma Koppen ‘Chaos in Wetteren’. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://1964stientje.blogspot.nl/2013/05/programma-koppen-chaos-in-wetteren.html>.



Vrijwilligers gaan op zoek in bossen bij Doorn naar vermiste broers
pic.twitter.com/VZTTbMgtVw

Theo Verbruggen @theoverbruggen

8

De vermissing van de broertjes Ruben en Julian

Wouter Jong, Michel Dückers, Jorien Holsappel

8.1 Inleiding

Op dinsdagochtend 7 mei 2013 wordt in het recreatiegebied het Doornse Gat het lichaam van een 38-jarige man uit Vleuten aangetroffen. Het blijkt de vader te zijn van de 9-jarige Ruben en de 7-jarige Julian uit Zeist. De jongens zijn een dag eerder voor het laatst gezien in gezelschap van hun vader. Hun ouders zijn gescheiden. Omdat elk spoor van de kinderen ontbreekt, roept de moeder via haar Facebookpagina de hulp in van het publiek. Wat volgt is een zoektocht van bijna twee weken die de gemoederen landelijk, en zelfs in het buitenland, flink bezighoudt.

In dit hoofdstuk staat zowel de zoektocht naar de verdwenen jongens als de nasleep centraal. Het mysterie rondom de vermissing, de bezorgdheid over het lot van de kinderen en de uiteindelijke, trieste ontknoping maken de casus tot een drama voor alle direct betrokkenen. Dat dit drama daarnaast een buitengewoon sterke collectieve dimensie kreeg, plaatste het openbaar bestuur verschillende momenten voor afwegingen tussen individuele en collectieve belangen, tussen betrokkenheid en veiligheid. Op deze afwegingen wordt in dit hoofdstuk uitvoerig ingegaan. Het hoofdstuk is gebaseerd op gesprekken met enkele politiefunctionarissen en informatie uit diverse media.

8.2 Feitenrelaas

Het is dinsdagavond 7 mei 2013 wanneer de moeder van Ruben en Julian op haar Facebookpagina foto's plaatst van haar zoontjes. Ze

schrijft: 'Alsjeblieft, wil iedereen uitkijken naar mijn kleine mannetjes, ze worden sinds gisterochtend vermist.' Het is voor de buitenwereld het eerste signaal dat er iets bijzonders aan de hand is. Twee jongens van 7 en 9 jaar die al bijna twee hele dagen worden vermist, is nieuws dat de aandacht trekt. Die avond en de daarop volgende nacht wordt het Facebookbericht 17.000 keer gedeeld. Ook op Twitter vindt het bericht alras zijn weg.

In de loop van dinsdagavond wordt ook de context van de vermissing duidelijk. De vader van Ruben en Julian is 's ochtends dood aangetroffen in het Doornse Gat, een recreatiegebied halverwege Doorn en Leersum. Hij blijkt zichzelf van het leven te hebben beroofd. Als de politie in de loop van de dag de nabestaanden informeert, wordt duidelijk dat de kinderen hun vakantie bij hem zouden doorbrengen. Van de kinderen ontbreekt op dat moment elk spoor. In het bos vindt een grote zoekactie plaats, met honden, politiehelikopter en bijstand van mariniers van de in Doorn gelegen Van Braam Houckgeestkazerne. Om 01.13 uur 's nachts wordt een Amber Alert uitgegeven, waarin wordt opgeroepen naar de jongens uit te kijken.

In de dagen die volgen blijft de politie zoeken naar informatie over waar de vader van Ruben en Julian de laatste uren met zijn zoons is geweest. Op woensdag 8 mei blijkt uit camerabeelden van een tankstation bij het Limburgse Neerbeek dat de vader daar maandagavond nog heeft getankt. Op de beelden is niet te zien of de jongens op dat moment in de auto zaten. Voor het onderzoek is het een complicerende factor, omdat hiermee in principe het hele gebied tussen het Doornse Gat en het 180 kilometer verderop gelegen Neerbeek potentieel zoekgebied is. De politie start die avond een zoekactie in het Bunderbos nabij Elsloo, maar ook daar wordt geen spoor van de kinderen gevonden.

Ondertussen gebeurt tevens het nodige online. Nadat bekend is geworden dat twee jongens worden vermist, helpen diverse mensen om de zaak onder de aandacht te brengen. Een van hen is Hans Huizinga, een betrokken burger die via het twitteraccount @JulianRubenNL informatie verzamelt en filtert. De familie van de broertjes is door hem over zijn initiatief geïnformeerd. Uiteindelijk groeit zijn initiatief uit tot een team van elf personen dat de klok rond online de informatievoorziening over de vermissing ter harte neemt. Ook beheren zij een

Facebookpagina en worden als *spin-off* Duitse en Belgische twitter-accounts aangemaakt.

De reguliere media storten zich mede naar aanleiding van het Amber Alert eveneens op de vermissingszaak. De directeur van de basisschool van de broertjes staat de media na de meivakantie te woord en laat weten dat de school probeert om de lessen zo gewoon mogelijk door te laten gaan. Ook Jeugdzorg wordt bevraagd. Die bevestigt dat het gebroken gezin bij de instantie bekend was, maar wil verder niet inhoudelijk op de zaak ingaan.

Op donderdag 9 mei verschijnt op Facebook voor het eerst een oproep van een inwoner uit Utrecht om te helpen zoeken in het Doornse Gat. Om acht uur 's avonds melden zich daar tientallen mensen. Zij worden begeleid door de politie en een boswachter die het gebied goed kent. De 'burgerzoektochten' nemen in de dagen daarop een hoge vlucht. Hier en der ontstaan groepen burgers die tips natrekken en in de bossen op zoek gaan naar sporen die de zaak tot een oplossing kunnen brengen. In sommige gevallen melden zich zo'n honderd mensen die – soms met kinderen – de bossen in trekken. De politie speelt hier in eerste instantie ad hoc op in, maar onderkent al snel de noodzaak om de initiatieven te kanaliseren. Met onder meer de hulp van medewerkers die zijn aangesloten bij de Landelijke Organisatie van Politie Vrijwilligers worden de burgers begeleid en wordt bepaald welke zoekgebieden voor hen worden opengesteld.

Het programma Opsporing Verzocht besteedt op dinsdag 14 mei aandacht aan de zaak. Enkele dagen later, aan het begin van het Pinksterweekend, laat de politie weten dat het totaal aantal tips in de zaak op bijna 3000 staat. De doorbraak in het onderzoek komt op Eerste Pinksterdag, zondag 19 mei 2013. Om 17.15 uur maakt de politie bekend dat een voorbijganger in het buitengebied van het Utrechtse dorp Cothen (gemeente Wijk bij Duurstede) twee lichamen heeft aangetroffen. Ook zijn daar de spanbanden aangetroffen waar de politie naar op zoek was. Het versterkt het vermoeden dat het om de twee vermiste jongens gaat. Alle wegen richting de plaats delict en een deel van het nabijgelegen Amsterdam-Rijnkanaal worden afgezet. 's Avonds om 23.00 uur vindt op het hoofdbureau van de politie in Utrecht een persconferentie plaats. Burgemeester Janssen, hoofdofficier van justitie Bac en korpschef Barendse bevestigen het nieuws waar heel Nederland op dat moment al ernstig rekening mee houdt: de lichamen zijn naar alle

waarschijnlijkheid van de vermiste broertjes. Er kan op dat moment echter nog geen definitief uitsluitel worden gegeven, omdat de lichamen lange tijd in het water hebben gelegen. Een nadere analyse op basis van DNA door het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) zal moeten uitwijzen of het inderdaad om de broertjes gaat.

Tijdens de persconferentie betuigt vervolgens burgemeester Janssen zijn medeleven met de familie van de vermiste jongens en dankt, mede namens de familie, iedereen die heeft meegewerkt aan de zoektocht. Ook bedankt hij de media voor de manier waarop zij over de vermissing hebben bericht. Tot slot kondigt hij aan dat de gemeente zich met maatschappelijke organisaties zal buigen over de manier waarop de verwerking de komende dagen zal worden vormgegeven.

De volgende dag, maandag 20 mei, opent in Zeist de St. Jozefkerk haar deuren voor gebed en bezinning. In Cothen wordt een minuut stilte gehouden bij de Trekkertrek, die traditioneel op Tweede Pinksterdag plaatsvindt. Op dinsdag 21 mei komt de politie met de bevestiging dat de lichamen volgens het NFI inderdaad die van Ruben en Julian zijn. In de gemeentehuizen van Zeist en Wijk bij Duurstede worden condoleanceregisters geopend; ook online verschijnen condoleanceregisters.

De moeder van de overleden broertjes ontvangt persoonlijke brieven van koning Willem-Alexander, premier Rutte, de commissaris van de Koning en enkele ministers. De gemeente Zeist overlegt met haar, de school, de voetbalclub en andere betrokkenen over de wijze van herdenken. Uiteindelijk wordt besloten geen stille tocht te organiseren, maar voor een alternatief te kiezen. De nabestaanden doen een oproep om zondagavond tussen 19.00 en 20.00 uur een kaarsje aan te steken en thuis voor het raam te zetten.

Op 27 mei 2013 vindt in Zeist de begrafenis plaats van Ruben en Julian. De stoet gaat langs de school, waar kinderen een afscheidsgroet geven met rode en blauwe lintjes, de lievelingskleuren van Ruben en Julian. In een legervoertuig worden de lichamen overgebracht naar de begraafplaats in Zeist. De begrafenis vindt vervolgens in besloten kring plaats.

8.3 Dilemma

In Nederland vinden met enige regelmaat gezinsdrama's plaats. Het zijn tragische geschiedenissen die afbreuk doen aan ons beeld van het gezin als veilige omgeving. In de meeste gevallen zijn dergelijke incidenten slechts kort in het nieuws en blijft de impact beperkt tot de naaste omgeving. In het geval van de moord op Ruben en Julian was dat anders. Door de lange periode van vermissing, de vele vraagtekens rond hun verdwijning en de grote media-aandacht toonde Nederland een ongekende betrokkenheid. De 'explosie' op Facebook en Twitter was een uiting van medeleven, die vervolgens tot concrete acties leidde. Burgers mobiliseerden zich en startten her en der zoekacties. Het plaatste gemeente en hulpdiensten voor nieuwe uitdagingen. Want enerzijds kon de politie baat hebben bij de hulp van het publiek, anderzijds zouden ongecoördineerde zoektochten het opsporingsonderzoek juist kunnen verstoren en zelfs schaden. Daarnaast is er de fundamentele vraag over wederkerigheid, die vaker gesteld kan worden ten aanzien van burgerparticipatie, en in de nasleep van deze gebeurtenis kwam nog een ander dilemma naar voren. De balans tussen de belangen van de directe nabestaanden en de collectieve vormen van rouw elders in het land. Ook hier gaan we in de analyse nader op in.

8.4 Analyse

8.4.1 *Online en offline impact*

De publieke betrokkenheid was groot vanaf het moment dat de moeder van Ruben en Julian haar oproep via Facebook de wereld in stuurde. De attentiewaarde bleef gedurende de hele vermissing hoog; vanaf het eerste bericht tot en met het nieuws over de vondst van de lichamen in Cothen. Dat het nieuws van de vermissing verder ging dan de reguliere kring van nabije vrienden en dorpsgenoten is driedelig te verklaren. Het nieuws was mediageniek, de vermissing hield lang aan en het raakte, in potentie, een groot deel van het land.

Allereerst de mediagenieke elementen. De raadselachtige verdwijning van twee jonge kinderen waarvan de vader zichzelf van het leven had beroofd, vormde van meet af aan een voedingsbodan

voor speculatie. Daarbij speelde mee dat verdwijningen van kinderen tot de verbeelding spreken. Denk aan de media-impact van de vermissingen van Lusanne van der Gun uit Oldeberkoop (2003), Milly Boele uit Dordrecht (2010) en Anass uit Wassenaar (2013). Daarnaast zullen velen zich hebben herkend in de aanleiding van het verhaal: twee ouders die met elkaar in scheiding liggen en ruzie maken over het lot van de kinderen. In combinatie met de radeloosheid die uit het eerste Facebookbericht van de moeder sprak, vormde dat een 'ergst denkbare nachtmerrie'.

Als tweede element speelde mee dat de vermissing wekenlang aanhield, waardoor het raadsel eerder groter dan kleiner werd. Sporen liepen dood. De tijdslijn van de route die de vader die bewuste nacht had afgelegd, bevatte gaten. Het werd een puzzel die onopgelost bleef. Het bevatte ingrediënten die doen denken aan de ontvoering van Gerrit-Jan Heijn in 1988 of, meer recent, de vermissing van het toestel van Malaysia Airlines in 2014. In de huidige casus versterkte de lange duur van de raadselachtige verdwijning de mediagenieke kant. Geen andere verdwijning op Nederlandse bodem heeft recent geleid tot een vergelijkbare onrust. Tot slot speelde mee dat het zoekgebied zich over een groot deel van het land uitstrekte. Alles tussen het Doornse Gat en Neerbeek werd potentieel zoekgebied. Daarmee kwam de casus voor veel mensen letterlijk 'heel dichtbij'. Want mogelijk was de vader langs hun huis gereden of waren de kinderen onderweg in hun dorp begraven. Het voedde als het ware op grote schaal een gevoel van betrokkenheid.

Amber Alert

Op de avond van het Facebookbericht was er online de nodige aandacht voor de vermissing, mede vanwege het mediagenieke karakter van het nieuws: het was een 'bijzonder verhaal'. Alle scenario's stonden die avond nog open; onbekend was welk strafbaar feit achter de vermissing schuilging. De kinderen konden op een onbekende locatie zijn ondergebracht, maar ook zijn omgebracht. Het nachtelijke Amber Alert bracht de vermissing breder onder de aandacht. Het zorgde ervoor dat de reguliere media de vermissing de volgende ochtend in de journaals meenamen. Daarmee werden ook de mensen bereikt die niet op sociale media actief zijn of het nieuws de avond ervoor hadden gemist. Volgens de inzetcriteria is een Amber Alert gewenst als wordt gevreesd voor het leven van of voor ernstig letsel bij de vermiste minderjarige(n). Voor

een Amber Alert is toestemming nodig van de ouder(s) of wettelijk vertegenwoordiger van de vermiste minderjarige(n).¹⁰¹ In deze casus werd aan beide criteria voldaan. Alles werd uit de kast gehaald om de broertjes te vinden, al leert de ervaring dat een Amber Alert de grootste toegevoegde waarde heeft in een periode tot enkele uren na de vermissing. Die eerste uren waren in deze casus reeds verstreken, omdat pas aan het einde van de middag duidelijk werd dat de twee jongens aan de zorg van hun vader waren toevertrouwd ten tijde van zijn zelfmoord en sinds het aantreffen van zijn lichaam al bijna 18 uur verstreken waren toen het Amber Alert uitging. Mogelijk viel er op dat moment weinig meer van te verwachten. In een eigen evaluatie gaf de politie aan dat toch is besloten het Amber Alert uit te geven, omdat voor het leven van de jongens werd gevreesd.

8.4.2 Burgerzoektochten

Mobilisatiekracht van het volk

Al op dinsdagavond 7 mei dienden de eerste burgers zich aan bij het Doornse Gat om daar te helpen zoeken naar de twee vermiste broertjes. Deze zoektochten namen in de dagen en weken erna een hoge vlucht. Via de online media werden zoektochten georganiseerd, die her en der honderden mensen op de been brachten om bospercelen uit te kammen. Soms gingen hele gezinnen het bos in om te helpen zoeken. Dergelijke burgerhulp bij vermissingen was geen nieuw fenomeen. Zo leidde een vermissingszaak van de 10-jarige Michael uit Luttelgeest in februari 2012 nog tot een grote zoekactie in en rond het dorp. Toen bleef de zoektocht echter beperkt tot de dorpsbewoners. Een paar maanden later startten vrienden van de vermiste Gino van Montfort uit Goirle een zoektocht rond Beringe. In beide gevallen waren de zoektochten van korte duur, omdat de lichamen na een aantal dagen werden gevonden, nabij de plek waar zij voor het laatst waren gezien.

In dit geval was de massaliteit waarmee werd gezocht een onderscheidende factor ten opzichte van eerdere zoekacties. Het potentiële zoekgebied was ook groter dan bij voorgaande vermissingen en daardoor konden burgers op meerdere plekken in het land hun hulp

101 Zie voor criteria Amber Alert: www.politie.nl/onderwerpen/amber-alert.html.

aanbieden. Voor sommigen werd het zelfs een bijzondere besteding van de meivakantie (wat niets afdoet aan de oprechtheid waarmee werd gezocht).

Wanda van den Bovenkamp – een vriendin van de moeder – was een van de initiatiefneemsters die via haar Facebookpagina voor de Utrechtse Heuvelrug op de eerste avond een impulsieve oproep deed om te komen helpen. Er kwamen zestig mensen op af. In *Nieuwe Revu* vertelde zij erover:

‘Ik kwam er meteen achter dat het allemaal niet zo makkelijk is. Er stond een mediacircus voor mijn neus. Ik moet met dingen rekening houden waar ik nooit aan had gedacht. Wild dat wordt opgejaagd, allerlei privépercelen in het bos, de techniek van het uitlijnen, boswachters die niet zo blij zijn (red.: het ging hier om een rookverbod in het bos en de tijdsblokken waarin gezocht mocht worden). Het ging met vallen en opstaan.’¹⁰²

Het perspectief van de politie

De burgerzoektochten wierpen bij de autoriteiten nieuwe vragen op: Hoe kunnen de goede intenties van burgers worden gekanaliseerd als zij *en masse* op meerdere locaties willen helpen? De politie zocht naar een passend antwoord. Het was niet dat bij voorbaat afwijzend op de zoekacties werd gereageerd, maar voor de politie waren de forensische afwegingen leidend. Waar het publiek mogelijk denkt ‘baat het niet, dan schaadt het niet’, gelden er vanuit forensisch belang andere afwegingen. Wat in dat opzicht schadelijk is, is voor het publiek niet altijd evident. Om een situatie volgens de forensische normen af te handelen, wordt bij voorkeur eerst de eigen mobiele eenheid (ME) ingezet. De ME heeft voldoende capaciteit om percelen te doorzoeken, is ervoor opgeleid en weet wat te doen als er mogelijke sporen worden aangetroffen. Ook kunnen – zoals ook is gebeurd – gespecialiseerde eenheden van Defensie worden ingezet. Daarnaast zijn er bij een zoekstrategie soms operationele afwegingen die de politie niet altijd met het publiek zal willen delen. Mogelijk is er sprake van een medeverdachte of zijn andere scenario’s denkbaar en komen grote zoekacties van burgers op een bepaalde plek of tijd slecht uit. De inzet van lijkenhonden is

102 ‘Mijn bos is mijn bos niet meer’, *Nieuwe Revu*, editie 2013/21 (mei 2013).

bijvoorbeeld pas optimaal als het ontbindingsproces op gang is gekomen. Het is onkies om dergelijke informatie tijdens een grootscheepse zoektocht te delen, terwijl de afwegingen om dit type speurhonden direct na een vermissing in te zetten, legitiem kunnen zijn. Tot slot spelen soms ethische aspecten mee. In dit geval was het twijfelachtig of mensen beseften wat zij mogelijk zouden kunnen aantreffen. Maar in hoeverre moeten mensen op de eventuele consequenties van hun zoektocht worden geattendeerd? De boodschap dat men zich moest realiseren dat meezoekende kinderen stoffelijk overschotten zouden kunnen aantreffen, kon betuttelend overkomen, terwijl de deelnemers aan de zoekacties – zeker in het begin – lang niet altijd leken te beseffen dat hier een gerede kans toe bestond. Ouders met kinderen maakten er een alternatief ‘dagje uit’ van.

Samenwerking tussen burger en politie

Voor de politie was het duidelijk dat de spontaan aangeboden hulp ‘niet te stoppen’ was. Het negeren van de burgerhulp zou bij het publiek niet in goede aarde vallen, ook al had de politie zijn eigen afwegingen om er terughoudend mee om te gaan. Er werd gezocht naar een middenweg, waarin de publieke acties werden begeleid door ervaren politieagenten die enige structuur aanbrachten in de zoekacties. Hierin was een belangrijke rol weggelegd voor de politievrijwilligers. Maar net als voor de burgers was het ook voor de politie een proces van vallen en opstaan. Zo zijn de politievrijwilligers soms zonder stafkaarten met grote groepen mensen op pad gestuurd, in gebieden waarvan later bleek dat die eerder al door de ME en mariniers waren doorzocht. In de teams kregen politievrijwilligers te maken met zoekers van allerlei pluimage; van ervaren Afghanistanveteranen tot huisvrouwen en studenten. Ze structureerden de zoekacties door vooraf een briefing te geven, waarin zij uitleg gaven hoe het zoeken in zijn werk zou gaan. Ook werd afgesproken om tijdens het zoeken geen foto’s op sociale media te plaatsen, om te voorkomen dat de moeder en familieleden van Ruben en Julian eventueel via de sociale media nieuws zouden vernemen.

Na een wat rommelige start kwam er gaandeweg meer structuur in de samenwerking tussen burgers en politie. De initiatiefnemers stemden zoekacties af met de politie, om te voorkomen dat het rechercheonderzoek in de wielen werd gereden. Er is ook nadrukkelijk ontmoedigd om op eigen houtje te gaan zoeken. Het twitteraccount en

de Facebookpagina van @JulianRubenNL speelden hierbij een steeds grotere coördinerende rol. De kracht van de burger deed daarmee online en offline zijn werk; de offline burgerhulp werd door medeburgers via sociale media gekanaliseerd. Er ontstond uiteindelijk een modus waarin burgers, na overleg met de politie, de ruimte kregen om her en der in het land zoekacties op touw te zetten.

Het dilemma van de wederkerigheid

In het verlengde van de burgerzoektochten ontwaren we een interessante kwestie: wederkerigheid. Burgers ondersteunden het zoekproces, maar wat kregen ze daarvoor terug? Een terugkomsessie voor iedereen die had geholpen, op de hoogte gehouden worden over de voortgang, een dankbrief of een lintje? Verwachtingen blijven vaak onuitgesproken, maar er zullen verschillende motivaties een rol gespeeld hebben, zoals het uiten van meeleven, de kans om onderdeel van iets groters te zijn, een spannend uitstapje, of de hoop op meer informatie over de stand van zaken, of waardering. Hoe dan ook, mensen zijn bereid om het risico te nemen. Daarin ligt voor de overheid een dilemma: een overheid die actief het belang van zelfredzaamheid en burgerparticipatie belijdt, draagt onverminderd een verantwoordelijkheid voor de redzamen die (uiteindelijk) niet veerkrachtig blijken. De reciprociteit omvat in wezen dat de burger capaciteit aanbiedt, maar er daarbij impliciet van uit gaat dat hij of zij op de overheid kan terugvallen wanneer hij of zij schade ondervindt. In dit geval houdt de wederkerigheid in dat de overheid garant moet kunnen staan voor passende nazorg, mocht dit nodig blijken. Inzet vanuit Slachtofferhulp Nederland, veelal geactiveerd vanuit de blauwe kolom, behoort tot het standaardrepertoire. De Nederlandse samenleving kent bovendien een zorgsysteem dat is ingericht op het faciliteren van die reciprociteit (ook al wordt de term wederkerigheid traditioneel niet gebruikt in combinatie met de grondwettelijke plicht van overheden om de 'gezondheid der ingezetenen' te bevorderen). Mochten mensen problemen ontwikkelen tijdens het verlenen van burgerparticipatie die zij niet op eigen kracht – dus ook niet binnen eigen sociale kring – kunnen oplossen, dan bestaat er een vangnet in de vorm van professionele hulp- en zorgverleners. Het is niet zozeer paternalistisch dan wel verstandig om mensen die inderdaad worden blootgesteld aan een schokkende omstandigheid (het aantreffen van kinderlichamen valt daar zeker onder, maar misschien ook het

niet vinden, hoop houden en vervolgens erachter komen dat ze tientallen kilometers verderop liggen) te informeren over mogelijke reacties, met de toevoeging dat die overwegend vanzelf verdwijnen. Voor de vindsters van de lichamen ligt dat vermoedelijk meer voor de hand dan voor specifieke groepen vrijwillige zoekers. Hoe het ook zij, gedragstips hoe met een schokkende gebeurtenis om te gaan, ook als eigen kinderen zijn blootgesteld, kunnen eenvoudig worden verstrekt (helemaal als de zoektocht onder coördinatie plaatsvindt). Mochten reacties na ongeveer een maand niet minder worden, is een bezoek aan de huisarts aan te bevelen. En als dat ontoereikend is, voert de verwijzlijn verder.¹⁰³

8.4.3 Nafase

De ontknoping

Toen de politie op zondagmiddag 19 mei 2013 bekend maakte dat in het buitengebied van Cothen twee lichamen waren aangetroffen, barstte het speculatiecircuit los. Het duurde uiteindelijk tot 23.00 uur 's avonds voordat de driehoek (de burgemeester van Zeist, de hoofdofficier van justitie en de chef van de politie-eenheid Midden-Nederland) in Utrecht toelichtte dat het – zoals iedereen op dat moment al vermoedde – hoogstwaarschijnlijk ging om de lichamen van Ruben en Julian. Dat het niet met zekerheid kon worden gesteld, kwam doordat de lichamen lange tijd in het water hadden gelegen en in staat van ontbinding waren. Op basis van DNA-onderzoek werd de identiteit later bevestigd. In de persconferentie stond hoofdofficier Bac stil bij de vraag of de autoriteiten niet eerder op de avond naar buiten hadden kunnen komen. Hij stelde dat een zorgvuldig (en tijdrovend) onderzoek nodig was om de toedracht te kunnen achterhalen, mede in het licht van het feit dat de vermoedelijke dader zelfmoord had gepleegd.¹⁰⁴

Na de ontknoping van de vermissingszaak pakte de gemeente Zeist de regie op de nafase. De aandacht ging in de eerste plaats uit naar de binnenste cirkels van betrokkenen: de moeder, de grootouders,

¹⁰³ De hier geschetste redenering is verder uitgewerkt in de 'Multidisciplinaire richtlijn psychosociale hulp bij rampen en crises' (Impact, 2014).

¹⁰⁴ Fragment 'Eerste identificatie op basis van gevonden kleding' uit het NOS Journaal van maandag 20 mei 2013, 00.09 uur. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/video/508682-eerste-identificatie-op-basis-van-gevonden-kleding.html>.

de school en de voetbalclub, de vriendin van de vader. Gedurende de periode van vermissing waren echter steeds meer mensen in Nederland zich gaan rekenen tot de binnencirkel. Via sociale media verspreiden zich plannen voor een stille tocht of een herdenking in Zeist of zelfs bij Cothen, waar de jongens gevonden waren. In Limburg, waar ook groepen mensen hadden meegezocht, werd een herdenkmoment gehouden bij Stein, en in Kerkrade kwam een vrouw met een plan voor een herdenking met duizend witte heliumballonnen. Dat zelfs even de vraag rees of de Trekkertrek, die op Tweede Pinksterdag in Cothen zou plaatsvinden, moest worden afgelast, geeft wel aan dat de impact als ‘groot’ werd ingeschat.

Rouwen en herdenken in Zeist

Tijdens de persconferentie gaf de burgemeester van Zeist aan dat hij zich met betrokkenen en maatschappelijke organisaties zou bezinnen op het verder vormgeven van de verwerking. Waar gewoonlijk initiatieven van burgers voor een stille tocht gefaciliteerd worden, was nu niet in te schatten hoeveel mensen erop af zouden komen. Een grote toeloop zou kunnen betekenen dat de gemeente de openbare orde en veiligheid niet zou kunnen waarborgen. Mede om die reden werd gezocht naar een alternatief dat wel uitdrukking gaf aan de collectieve beleving, maar waarbij die verbondenheid niet door plaats, maar door moment tot stand zou komen.

In overleg met de moeder werd besloten om iedereen die de jongens wilde gedenken op te roepen om op zondag tussen 19.00 en 20.00 uur twee brandende kaarsjes in de vensterbank te plaatsen. Hiermee werd een verbinding gelegd met *Wereldlichtjesdag*, die altijd op de tweede zondag in december plaatsvindt voor kinderen die slachtoffer zijn van geweld. Op deze manier werd tevens de aandacht wat afgeleid van het privé domein; niet de eigenheid van de jongens stond centraal, maar hun positie als slachtoffer. Door een kaarsje te laten branden, werden ze voor de buitenwereld tot een symbool gemaakt en hoefden de moeder en andere intimi hun persoonlijke herinneringen en rouwbeleving niet te delen met de rest van Nederland. Zodra de keuze voor de kaarsjes bekend was gemaakt, luwde ook de storm van particuliere initiatieven. Iedereen sloot zich aan bij de beslissing; de ballonnen in Kerkrade werden afgeblazen. Daarnaast werden duidelijke afspraken gemaakt om ook bij andere gedenkmomenten publiek en privé goed

te scheiden. De uitvaart zou besloten zijn, met langs de rouwstoet één plek waar de media foto's mochten maken. Via de gemeente was de afspraak gemaakt dat alleen het ANP een interview zou afnemen met een woordvoerder van de familie. Door de sociale media goed te volgen, werd het voor de gemeente duidelijk dat ze geen maatregelen hoefde te treffen voor eventuele spontane stille tochten. Net als bij de zoektochten bleek dat de snelheid waarmee het bericht zich verspreidde hielp om de betrokkenheid binnen de samenleving te kanaliseren.

De school

Ook op de Kerckeboschschool in Zeist werd stilgestaan bij het overlijden van de broertjes. De herdenking op school was alleen voor de kinderen, leerkrachten en ouders toegankelijk, maar na afloop waren het schoolhoofd en de burgemeester beschikbaar voor een kort interview. Door op deze manier duidelijke grenzen te trekken, werd zowel aan de direct betrokkenen als aan de kringen daarom heen proportioneel ruimte geboden voor rouw.

Rouwen en herdenken in Wijk bij Duurstede

Niet alleen in Zeist, maar ook in Wijk bij Duurstede werd gerouwd, de plaats waar de vader opgroeide en de kinderen regelmatig bij hun opa en oma op bezoek kwamen. De verbijstering was er minstens zo groot als in Zeist. Er werd een condoleanceregister geopend en de burgemeester bracht een bezoek aan de ouders van de vader. Zij hadden immers drie dierbaren verloren; hun zoon, die zelfmoord had gepleegd, en hun twee kleinkinderen met wie ze een sterke band hadden. Hun verdriet was heftig en heel dubbel, aldus de burgemeester voor RTV Utrecht:¹⁰⁵

‘Bij de ouders overheerst onbegrip en ongeloof. Hun betrokkenheid bij hun kleinkinderen is enorm. Wat hun verdriet nog complexer maakt, is dat ze natuurlijk treuren om de zelfgekozen dood van hun zoon en tegelijkertijd part noch deel hebben gehad aan wat hij zeer waarschijnlijk heeft gedaan.’

¹⁰⁵ RTV Utrecht (2013, 22 mei). Nieuws: Burgemeester bezoekt ouders Jeroen Denis. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.rtvutrecht.nl/nieuws/1001666>.

8.5 Afronding

Dit hoofdstuk draaide om een vermissingszaak die Nederland bijna twee weken lang in zijn greep hield. De betrokkenheid was verklaarbaar. Anders dan een gezinsmoord waarbij het publiek vrij snel duidelijkheid krijgt over wat er is gebeurd, was dit een drama met lange tijd een open einde. Naarmate de onzekerheid voortduurde, werden de vragen eerder groter dan kleiner. De online *buzz* over de vermissing leidde ertoe dat de media al vanaf de eerste avond de zaak nauwgezet volgden. Maar de vraag is of de maatschappelijke impact zonder sociale media minder groot zou zijn geweest. Het valt te betwijfelen. De wekenlange vermissing van Nicole van den Hurk in 1995 bijvoorbeeld (die uiteindelijk eveneens vermoord bleek), vond plaats in de periode voordat sociale media bestonden en ook hier was sprake van maatschappelijke onrust. De sociale media hebben er bij deze casus wel voor gezorgd dat de vermissing van Ruben en Julian snel in het nieuws kwam en de ontwikkelingen (bijvoorbeeld via @JulianRubenNL) nauwgezet konden worden gevolgd. Maar de maatschappelijke impact gedurende de weken van de vermissing zou volgens ons ook zonder sociale media waarschijnlijk van vergelijkbare grootte zijn geweest. De casus had voldoende componenten in zich om ook zonder Facebook en Twitter een landelijke impact te krijgen. De drijvende kracht achter de voortdurende aandacht zien we in de vraag ‘waar zijn de vermiste kinderen gebleven?’ De behoefte van burgers om te helpen een antwoord op deze vraag te vinden, doet zich vaker voor. Het waren nu vooral de lange duur van de vermissing, de omvang van het zoekgebied en (mede daardoor) de massaliteit van de zoekacties die deze casus extra bijzonder maakten.

Toch werden de sociale media wel een onlosmakelijk onderdeel van de aanpak. Via de sociale media werden mensen opgeroepen om te komen helpen en werden de zoekacties over het land gereguleerd. Net zoals bij de verdwijning van Steve Fosset (in 2007) gebruik werd gemaakt van online mogelijkheden om zijn verdwenen toestel terug te vinden, zijn ook hier passende middelen gezocht om de zoekinspanningen van goedwillende burgers te coördineren. Bij Steve Fosset was het een centrale website, bij Ruben en Julian werden Facebook en Twitter de centrale platformen. Daarnaast klonk via Facebook en Twitter ook het collectieve medeleven door. Alles wijst erop dat de moeder zich

hierdoor erg gesteund heeft gevoeld; zij heeft herhaaldelijk haar dank daarvoor uitgesproken.

In de kern van de zaak zien we een vader die kennelijk geen andere uitweg zag dan zichzelf en zijn kinderen het leven te ontnemen. Op dat aspect wijkt deze casus niet af van gezinsdrama's die zich, hoe vreselijk ook, vaker in Nederland voltrekken. Wat er gebeurde tijdens de eerste uren van de vermissing en de laatste uren van beide kinderen zal een raadsel blijven, net zoals de exacte aanleiding. Het is eerst en vooral een drama voor de directe betrokkenen en hun omgeving. Het is dan ook de kunst om in dergelijke situaties op een betrokken en nabije manier de situatie te managen, zonder partij te kiezen of uitspraken te doen over de aanleiding. In deze casus stond dat voorop en is ondanks alle media-aandacht steeds de insteek geweest om het klein te houden en er te zijn voor de direct betrokkenen.



Zo na 13u #TROSkamerbreed over de bestuurlijke chaos Roermond.
Met of zonder #VanRey? Wegblijven of verantwoorden... pic.twitter.com/olQjkmPY

Kees Boonman @keesboonman

9

Roermond in turbulente tijden: de kwesties Van Rey en Offermanns

Pieter Tops

9.1 Inleiding

Het is mei 2013 wanneer het bestuur van de VVD-afdeling Roermond Jos van Rey voordraagt als lijstduwer voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014. Het landelijke partijbestuur van de VVD is het niet eens met deze beslissing, omdat Van Rey vanwege een justitieel onderzoek in opspraak is geraakt. Overleg volgt en de beslissing wordt opgeschort tot de ledenvergadering van 18 november. Als het Openbaar Ministerie (OM) dan nog niet duidelijk heeft gemaakt waar Van Rey van verdacht wordt, kan de ledenvergadering hem alsnog op de lijst zetten, zo wordt afgesproken. Zover zal het niet komen. In september 2013 wordt bekend dat Van Rey en een aantal andere lokale VVD-prominenten onder een eigen lijst aan de verkiezingen mee zullen doen. Zij worden door het lokale VVD-bestuur geroyeerd als lokaal partijlid, en behalen als Liberale Volkspartij Roermond (LVR) in maart 2014 een grote verkiezingsoverwinning.

Jos van Rey (1945) is een selfmade man en een succesvol ondernemer (in verzekeringen en vastgoed). Hij wordt in 1974 voor het eerst gemeenteraadslid in Roermond. Belangrijke drijfveer voor hem is om de ‘almacht’ van de katholieke kerk en de KVP/het CDA in Limburg te breken, zo laat hij regelmatig weten. Een aantal jaren is hij lid van de Tweede Kamer (van 1982 tot 1998, met een korte onderbreking); hij wordt een bekend parlementariër, door soms ‘onorthodox’ en ook wel loslippig optreden. Na zijn terugtreden uit de Tweede Kamer treedt hij in 1998 aan als wethouder in Roermond. Volgens vriend en vijand

slaagt hij er in om Roermond 'op de kaart te zetten', onder andere door stevige impulsen aan de lokale economie te geven. Van Rey heeft een enorm politiek en maatschappelijk netwerk. Hij is lid van de Eerste Kamer (vanaf 2011) en van de Provinciale Staten in Limburg (vanaf 1995). Randon zijn functioneren zijn ook altijd discussies. Is hij niet te dominant? Heeft hij niet te nauwe relaties met bevriende ondernemers? Met name zijn relatie met een lokale projectontwikkelaar komt regelmatig in die discussies terug.

De kwestie van Rey is er een met veel vertakkingen. Zij gaat over bestuurlijke integriteit en over verschillende opvattingen daarover, over de verhouding tussen politiek en strafrecht en de politieke consequenties van de start van een strafrechtelijk onderzoek inzake een politicus, over onoverbrugbare verschillen tussen lokale en landelijke politici binnen één partij en de gevolgen daarvan, over ambiguïteit in de wijze van burgemeestersbenoemingen in Nederland en over de manier waarop al deze zaken in een moderne democratie ook via de media onder de aandacht komen en worden uitgevochten. Het is een crisis die vele dimensies kent en zich over een langere periode uitstrekt. We kunnen welhaast spreken van een institutionele crisis, waarin posities en opvattingen uiteenlopen over kerninstituten in onze samenleving, namelijk democratie en rechtsstaat, en wat daarbinnen aan gedrag geoorloofd is.

De kwestie Van Rey is nog niet klaar en ook nog niet uitgeanalyseerd. We zetten hier de belangrijkste feiten op een rij en inventariseren een aantal relevante spanningsvelden. Het is een kroniek die zich toespitst op de feitelijke gebeurtenissen. Gevoelens en emoties zijn er ook, soms in heftige mate. Voor een definitieve analyse is het nog te vroeg, al was het alleen maar omdat de rechtszaak tegen Van Rey op het moment van schrijven (juni 2014) nog moet beginnen. Duidelijk is wel dat de kwestie Van Rey te zijner tijd een interessant onderwerp is voor nadere beschrijving en duiding in een uitgebreide monografie (werktitel: de spanning tussen recht en politiek aan het begin van de 21e eeuw).

Het feitenrelaas is gebaseerd op open bronnen en met name op het onvolprezen 'dossier Van Rey' van het weekblad Binnenlands

Bestuur.¹⁰⁶ Ook is gebruikgemaakt van het requisitoir van de officier van justitie en de uitspraak van de rechtbank in de zaak Offermanns.¹⁰⁷

9.2 De aanloop

We beginnen het verhaal eind 2011. In oktober van dat jaar geeft burgemeester Henk van Beers van Roermond opdracht voor een onderzoek naar mogelijke schending van de gedragscode van de gemeente door VVD-wethouder Jos van Rey. Aanleiding is berichtgeving in de Limburgse kranten die Van Rey betichten van de schijn van belangenverstrengeling. Van Rey beslist volgens de kranten mee over kwesties die de belangen van een bevriende projectontwikkelaar raken. Ook zou zijn onafhankelijkheid als bestuurder in het geding zijn door zijn eigen zakelijke activiteiten. Er komt een onderzoekscommissie die is samengesteld uit oud-minister van Justitie Sorgdrager en hoogleraar bestuurskunde Frissen, die in maart 2012 haar advies uitbrengt. Van Rey heeft jarenlang de schijn van belangenverstrengeling op zich geladen door zijn vriendschappelijke contacten met een projectontwikkelaar, aldus de commissie. Vier achtereenvolgende gemeenteraden en twee burgemeesters hebben dit geweten, maar niets ondernomen. Van feitelijke belangenverstrengeling is volgens de commissie echter geen sprake geweest.

Het rapport leidt tot een stevig debat in de gemeenteraad op 5 april 2012. Einde van het liedje is dat Van Rey mag aanblijven; een motie van wantrouwen tegen het hele college van burgemeesters en wethouders wordt verworpen. Wel beslist de raad dat een wethouder zich voortaan door een collega laat vervangen zodra sprake kan zijn van de schijn van belangenverstrengeling. Ook komt er een werkgroep die bekijkt wat er anders en beter kan in de bestuurscultuur. Van Rey betoogt dat de commissie op onderdelen ongelijk heeft, en dat hij op andere onderdelen nog transparanter zal worden. Hij zegt verder dat hij contacten met de projectontwikkelaar altijd aan het college gemeld heeft. Hij zal dit

¹⁰⁶ Zie www.binnenlandsbestuur/vanrey, waarin ook citaten uit kranteninterviews zijn opgenomen.

¹⁰⁷ Het betreft respectievelijk het requisitoir in de zaak R.S.M.R. Offermanns (10/964025-12) Landelijk Parket, Eenheid Zuid-Holland d.d. 5 december 2013 en zaaknummer ECLI:NL:RBROT:2014:354.

voortaan ook aan de raad melden, zegt hij. De Commissaris van (toen nog) de Koningin laat weten de situatie in Roermond op de voet te zullen gaan volgen.

Ondertussen heeft burgemeester Van Beers van Roermond begin 2012 bekendgemaakt dat hij in de loop van het jaar wil opstappen. Om in zijn opvolging te voorzien wordt een vertrouwenscommissie ingesteld, die bestaat uit de fractievoorzitters van de partijen in de gemeenteraad. Van Rey is – als wethouder – adviseur van de commissie. De gesprekken van de vertrouwenscommissie met de kandidaten vinden plaats op 19, 20 en 26 september. De beraadslagingen van de vertrouwenscommissie zijn geheim. Op 27 september 2012 besluit de gemeenteraad om Ricardo Offermanns, dan burgemeester van Meerssen, als nieuwe burgemeester voor te dragen.

Dan doet op 19 oktober 2012 de Rijksrecherche invallen in de woning van Van Rey, in het stadhuis van Roermond en in de woningen van een zoon en dochter van Van Rey. Het Openbaar Ministerie (OM) verdenkt hem van ambtelijke corruptie en het lekken van vertrouwelijke informatie uit de vertrouwenscommissie naar een van de kandidaten. Die kandidaat blijkt Ricardo Offermanns, de voorgedragen burgemeester, te zijn, zo maakt het OM in een persbericht bekend. Het OM begint een strafrechtelijk onderzoek, waarin zowel Van Rey als Offermanns verdachten zijn.

Het bericht slaat in als een bom. Drie dagen later, in een extra raadsvergadering, treedt Van Rey af als wethouder. Ook stapt hij op als lid van de Eerste Kamer. Op diezelfde dag maakt Offermanns bekend dat hij zich terugtrekt als burgemeesterskandidaat. Even later wordt bekend dat hij (per 1 januari 2013) zal opstappen als burgemeester van Meerssen en dat hij zijn functie als voorzitter van de VVD in Limburg neerlegt. De VVD stapt uit het college van Roermond. Dat moet mede gezien worden als een daad van solidariteit met Van Rey, aldus VVD-fractievoorzitter Peeters.

Twee lijnen

We volgen de kwestie nu via twee lijnen. De eerste lijn is die van een prominent en populair lokaal politicus, Van Rey, waartegen een strafrechtelijk onderzoek wordt gestart op verdenking van ambtelijke corruptie en witwassen, maar die – tegen de zin van de landelijke partij – de steun blijft houden van een groot deel van zijn lokale politieke

achterban (zeker zo lang niet duidelijk is wat precies de aanklacht is). Een in essentie lokale kwestie krijgt daarmee landelijke vertakkingen. Deze lijn toont duidelijk verschillen in opvattingen over de verhouding tussen politiek en strafrecht en de consequenties van een strafrechtelijk onderzoek voor de positie van een politicus. Zij speelt zich voornamelijk af in de partijpolitieke sfeer, maar heeft ook consequenties voor het openbaar bestuur, omdat de verhoudingen in de gemeenteraad van Roermond in het geding zijn en het strafrecht daarbij een rol speelt.

De tweede lijn is die van het strafrechtelijk onderzoek naar het lekken van vertrouwelijke informatie en de consequenties die dat heeft voor een van de betrokkenen, oud-burgemeesterskandidaat Offermanns. Deze zaak is voor het OM in zekere zin 'bijvangst'. In het kader van het onderzoek tegen Van Rey werd diens telefoon getapt en zijn ook de gesprekken met Offermanns afgeluisterd. Omdat deze laatste als burgemeester wordt voorgedragen, ziet het OM zich genoodzaakt versneld met de informatie naar buiten te komen ('ook al zou dit het eigenlijke onderzoek kunnen schaden', zo meldt de officier van justitie later). Pikant is dat een mogelijk gesprek met staatssecretaris Teeven over de burgemeestersbenoeming (Van Rey zou geïnformeerd hebben naar kandidaat Rookhuijzen, oud-korpschef van Noord-Limburg) door een technische storing niet is opgenomen; de staatssecretaris wordt hierover in de Tweede Kamer bevraagd, maar dit blijft zonder politieke consequenties. Deze lijn speelt zich voornamelijk af in het openbaar bestuur. Ze heeft betrekking op de vraag hoe een burgemeester in zijn functie wordt benoemd en wat daarin acceptabele spelregels zijn vanuit juridisch en politiek perspectief. Daarnaast heeft ze ook partijpolitieke en (uiteeraard) persoonlijke consequenties.

Voor alle duidelijkheid: de twee zaken tegen Van Rey (inzake zijn nauwe banden als wethouder met een lokale projectontwikkelaar en inzake zijn contacten met Offermanns over de burgemeestersbenoeming) zijn nog niet voor de rechtbank gebracht. Langzaam maar zeker zwelt de kritiek op het OM hierover aan, en het is een van de bronnen van spanning tussen politiek en recht in deze kwestie.

9.3 De kwestie van Rey

Van Rey is na zijn terugtreden als wethouder in oktober 2012 de fractievergaderingen van de VVD blijven bezoeken. In februari 2014 laat landelijk VVD-voorzitter Korthals tijdens een gesprek in Den Haag met bestuursvoorzitter Cillekens van de VVD Roermond weten moeite te hebben met de aanwezigheid van Van Rey bij de fractievergaderingen. Volgens Cillekens is het echter aan de fractie hoe om te gaan met Van Rey en VVD-fractievoorzitter Peters meldt dat Van Rey gewoon welkom is en blijft. 'Ze mogen in Den Haag van alles adviseren; wij sluiten niemand uit, ook Jos van Rey niet', aldus Peters.

Ondertussen laat Van Rey weten, dat hij voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 weer kandidaat wil zijn. Hij wil daarom dat het OM snel duidelijkheid verschaft over de aanklacht tegen hem. Het hoofdbestuur van de VVD zegt dat het aan plaatselijke afdelingen is om kandidatenlijsten van gemeenteraden vast te stellen. 'Maar in het algemeen vindt het hoofdbestuur het niet wenselijk dat personen die verdachte zijn in een strafrechtelijk onderzoek op kandidatenlijsten van de VVD komen te staan', aldus een woordvoester.

In mei 2013 blijkt dan dat Van Rey als lijstduwer op de lijst wordt geplaatst. Onder druk van het landelijk partijbestuur wordt dit besluit opgeschort, zo hebben wij in de inleiding al gezien, maar erg van harte gaat dit niet, zo blijkt uit een verklaring van het lokale partijbestuur.

'(...) Door de werkwijze van het OM worden de rechten van Jos van Rey ernstig beperkt, met als absoluut dieptepunt dat een aantal mensen en een groot deel van de media zich laten meeslepen in de aanname van ongefundeerde veronderstellingen. Men zou kunnen spreken van een politieke veroordeling zonder tussenkomst van de rechter. Wie van iets wordt verdacht heeft ook rechten. Hij of zij heeft het recht om te kiezen of verkozen te worden. Dat sommige VVD'ers zonder kennis van zaken hier anders over denken en durven spreken is op z'n zachts gezegd betreurenswaardig. Men zou als rechtgeaarde liberaal beter moeten weten.'

Volgens partijvoorzitter Korthals heeft de kwestie-Van Rey 'de hele partij gegijzeld'. Hij noemt dat 'knap vervelend'. Op een VVD-congres eind mei in Maarssen lanceert hij een voorstel: VVD-bestuurders moeten

‘vuistregels’ gaan tekenen waarin ze beloven integer te handelen. De verplichting geldt voor iedereen die een bestuurlijke functie vervult namens de VVD, van premier tot gemeenteraadslid. Ook wordt er een permanente commissie ingesteld die zich met integriteitskwesties in de partij bezighoudt.

Begin juni geeft Van Rey een paginagroot interview aan *De Telegraaf* en schuift hij aan bij het zondagochtendprogramma van Eva Jinek. Hij kiest daarbij de aanval. Justitie gaat volgens Van Rey als ‘een losgeslagen bende’ tekeer en heeft een tunnelvisie. ‘Ik ben bij voorbaat schuldig.’ Hij wil dat de Tweede Kamer een onderzoek instelt naar de werkwijze van het OM. Van Rey heeft ook gehoord dat de toenmalige bewindslieden Opstelten (VVD) en Spies (CDA) de inval van de rijksrecherche in zijn woning in Herten goedkeurden. Hij wil weten of dit waar is, ‘want dan spreek je eigenlijk over een politieke afrekening’, aldus Van Rey, die zegt een boek te gaan schrijven over zijn ervaringen. ‘Ik ben eigenlijk al vermoord door justitie. Maar ik leef nog en ik zal tot de laatste snik terugvechten.’

Een woordvoerder van minister Opstelten wijst er in een reactie op dat het OM de bevoegdheid heeft om zelfstandig te besluiten over een inval. Van toestemming door de minister is dus geen sprake. Die wordt over dit soort zaken alleen geïnformeerd. Ook vanuit het OM wordt op de uitlatingen van Van Rey gereageerd. Waarheidsvinding staat voorop in het onderzoek, zo stelt hoofdofficier Van der Burg. Advocate Stevens van Van Rey zegt in een reactie het vreemd te vinden dat het OM via de media reageert op uitlatingen van een verdachte. De raadvrouw wil daar verder weinig over kwijt om een wat ze noemt ‘trial via media’ te voorkomen.

De leden van de VVD-afdeling Roermond beslissen op maandag 16 september of Jos van Rey definitief op de groslijst komt te staan voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2014. Dat is een voorlopige kieslijst, waarop de kandidaten in alfabetische volgorde staan. Een woordvoester van VVD-partijvoorzitter Korthals laat weten het ‘schadelijk voor de VVD’ te vinden dat nog steeds niet duidelijk is of het OM Van Rey gaat vervolgen. ‘Er ligt op dit moment geen aanklacht tegen Van Rey en de feiten zijn onbekend. Deze lange periode van onzekerheid is voor de VVD schadelijk’, aldus de woordvoester. De woordvoerder van het OM geeft in een reactie aan, dat het onderzoek naar Jos van Rey nog

‘geruime tijd’ zal duren. ‘Het doel van het OM is waarheidsvinding. Dat brengt met zich mee dat er tijd mee gemoeid is.’

Ook andere landelijke politici van de VVD gaan zich met de kwestie bezighouden. Premier Rutte steunt desgevraagd (op een persconferentie na afloop van de ministerraad op 13 september) de lijn van het partijbestuur. Hij stelt dat politici die betrokken zijn bij een strafrechtelijk onderzoek er verstandig aan doen zich verre te houden van kandidatenlijsten bij verkiezingen. ‘Het Openbaar Ministerie moet in volle rust en focus zijn werk kunnen doen. Het is aan mij en aan de minister van Veiligheid en Justitie om het OM daarin te verdedigen’, zegt Rutte. ‘Het recht zal zijn loop hebben’, stelt minister Ivo Opstelten van Veiligheid en Justitie. ‘Ik sta vierkant achter het OM.’

Op de ledenvergadering van 16 september 2013 wordt bekend dat zeven van de elf gemeenteraadsleden van de VVD overstappen naar een nieuw geformeerde lokale liberale partij. Aanleiding voor de afsplitsing is de uitlating van premier Mark Rutte op de persconferentie van de vrijdag ervoor. Zijn opmerking dat mensen die door justitie van corruptie worden verdacht beter niet op een kieslijst kunnen staan, schiet de meerderheid van de VVD Roermond in het verkeerde keelgat. ‘De landelijke VVD is gezien de recente uitspraken van diverse prominente leden blijkbaar tot een partij geworden die er niet voor terugdeinst op de stoel van het OM te gaan zitten en mensen ongefundeerd te veroordelen’, stellen de opgestapte VVD’ers in een toelichting op de breuk namens de nieuwe partij. Door op te stappen willen zij ervoor zorgen dat Van Rey alsnog aan de gemeenteraadsverkiezingen kan meedoen. Van Rey zelf, die ruim 50 jaar lid was van de VVD, stelt dat hij met zijn besluit opkomt voor zijn grondrecht. ‘Je kunt van niemand het grondrecht afnemen om op een kieslijst te gaan staan’, zegt hij na afloop van de ledenvergadering.

Het landelijke VVD-bestuur laat weten het verstandig te vinden dat Van Rey zich niet verkiesbaar stelt namens de VVD. Een paar weken later worden hij en tien anderen geroyeerd als lid van de VVD in Roermond. Zij mogen nog wel lid blijven van de landelijke VVD, maar het partijbestuur wil niet dat leden die in de gemeenteraad voor een plaatselijke partij actief zijn, invloed kunnen uitoefenen op de lokale afdeling van de VVD, bijvoorbeeld bij het vaststellen van het verkiezingsprogramma of de kandidatenlijst.

Bij de raadsverkiezingen in maart 2014 haalt de LVR tien van de 31 zetels in Roermond. De partij wordt niet in het college opgenomen.

9.4 De kwestie Offermanns

Begin december 2013 vindt de rechtszaak tegen oud-burgemeester Offermanns plaats. Deze zaak is losgeknipt van die van Van Rey. Het OM eist een werkstraf van 120 uur. Volgens het OM zijn de selectieprocedure en de benoeming van een burgemeester 'niet voor niets omgeven door talloze regels (...). Bestuurlijke integriteit moet boven elke twijfel verheven zijn.'

Tijdens de zitting wordt een tapgesprek afgespeeld, waarin te horen is hoe Van Rey aan Offermanns enkele vragen van de sollicitatiecommissie voorhoudt. Hier volgt een letterlijke weergave van een deel daarvan.

Fragment tapgesprek

Uit afgeluisterde en opgenomen telefoongesprekken van de telefoon van [betrokkene 1] is gebleken dat [betrokkene 1] op maandag 24 september 2012 om 22.31 uur belde met de verdachte. Voornoemd gesprek is hieronder integraal weergegeven (J(os) = [betrokkene 1] / R(icardo) = de verdachte):

(...)

J: Krijg je de vraag voorgelegd van een raadslid eeuuhm die een stuk grond heeft in een bestemmingsplan en net voor de raadsvergadering hoor jij dat dat raadslid daarbij betrokken is en dat raadslid is van dezelfde partij als de wethouder en de wethouder wist het ook niet en wat ga je dan doen?.. Nou het belangrijkste antwoord is dat ze kan geven: 'Nou dan haal ik het in ieder geval van de agenda af'.

R: Ja

J: Dan ga ik nader onderzoek doen, dan wil ik het naatje van de kous weten.. En dan komt [getuige 7]: 'Ja maar het is nog erger, die wethouder heeft daar ook een stuk grond liggen en dat heeft ie ook niet verteld, dat heeft ie met een erfenis gekregen, dat was ie vergeten... En euh daar wordt verschillend op gereageerd maar ik heb na afloop gezegd nou mijn tegen de commissie ja ik zou zo'n wethouder daar zou ik het vertrouwen in opzeggen natuurlijk, kan dus niet.'

R: Ja

J: Vooral niet in zo'n stad als Roermond waar zoveel is voorgevallen. Nou dan krijg je op een gegeven moment een euh een euh hmm een driehoekje neergelegd.

R: Hmmhmm (bevestigend!)

J: En in dat driehoekje daarin staat de euh euh, boven staat daar voorzitter van de Raad, dan staat linksonder voorzitter van het College en rechts (onverstaanbaar) het Rijksorgaan. Waar bevindt u zich? De, de meesten zeggen middenin...dus

R: ...(onverstaanbaar)

J: Maar je maakt natuurlijk de mooiste indruk als je zegt tussen euh de, de Raad en het College, he want de Raad is de baas, dus het gaat meer richting de Raad.

R: Jaja, zeker (...)

J: Jajaja het is hoe je daar tegen aan kijkt etcetera.... Even kijken... Ik stel je een vraag als je, als je burgemeester wordt en de nationale politie is de regioburgemeester de burgemeester van Maastricht en dan wil men zijn plaatsvervanger de burgemeester van Venlo maken. Hoe zou, je krijgt de opdracht van de Raad en het College Roermond te doen, te doen zijn, dat Roermond het is. Hoe gaat u dat doen?

R: Ja

J: Nou dan ga ik met [betrokkene 3] eerst belangrijk is dat ik met [betrokkene 3] overleg ga plegen maar het allerbelangrijkste is dat alle Midden Limburgse gemeenten, en ik ben hier ook gestart als burgemeester dat die mij steunen, dus ik zorg voor draagvlak hier in Midden Limburg

R: Ja

J: Dan heb ik het meeste gehad...

R: Oke, nou dan weet ik even voldoende [betrokkene 1].

J: Ja en dan zien we elkaar woensdag en dan ga ik ervan uit dat het allemaal goed gaat.

R: We wachten maar eens even af, goed jongen
(...einde gesprek)

De officier van justitie stelt dat alle informatie van de vertrouwenscommissie vertrouwelijk is; die mag met niemand gedeeld worden. 'Ze wisten heel goed dat contact niet was toegestaan.' Volgens de aanklager hebben Offermanns en Van Rey meerdere keren contact over de benoeming gehad. Zij spreekt van een 'verwerpelijke cultuur'. Dat een kandidaat wil 'klankborden' en informatie wil inwinnen, daar is volgens de aanklager niets op tegen, 'maar niet met mensen die inside-information hebben.' Het OM vindt dat Offermanns, doordat hij zich heeft laten informeren door Van Rey, niet meer onafhankelijk is en niet meer boven de partijen staat. Offermanns is daardoor niet langer vrij, niet onbeïnvloedbaar en niet onafhankelijk. Hij zou een 'marionet' van Van Rey zijn geworden.

In zijn weerwoord zegt Offermanns tegen de rechtbank het vreemd te vinden dat hij wordt beschuldigd van ambtelijke corruptie. 'Dat meen ik echt. Er wordt gesuggereerd dat ik Jos van Rey zou hebben omgekocht om burgemeester te worden. Je moet een creatieve geest zijn of een bijzondere fantasie hebben om dit te kunnen verzinnen. Dat is nooit gebeurd', zegt hij. 'Ik heb nog nooit met zo'n situatie te maken gehad, en dan te boek staan als iemand die zich laat omkopen of omgekocht heeft, dat is een gekke wereld. Zo ken ik mezelf niet en zo kennen anderen mij niet.' Van Rey en Offermanns kennen elkaar sinds eind jaren negentig. 'We zijn partijgenoten en Van Rey was een prominent partijgenoot. Ik was voorzitter; dan heb je met prominente partijgenoten intensief contact. Dat was functioneel contact, we waren geen boezemvrienden.'

Na alle ophef is Offermanns geen burgemeester meer en ook geen voorzitter meer van de VVD in Limburg. De oud-burgemeester zegt dat hij sindsdien in 'een bizarre situatie terecht is gekomen'. Hij spreekt van een rollercoaster.

'Je raakt je toekomst kwijt, je raakt kwijt wat je heel graag doet. Je zit als ambteloos burger thuis. Ik vind het heel erg dat het zo lang duurt. Ik zit meer dan een jaar te wachten tot er aan deze bizarre situatie een einde komt. Ik ben blij dat ik hier nu zit.'

Eind januari 2014 doet de rechtbank uitspraak. Conform de eis krijgt Offermanns 120 uur taakstraf voor passieve ambtelijke omkoping. 'Offermanns heeft waardevolle, geheime informatie aangenomen', concludeert de rechtbank. Daardoor kon hij beter voor de dag komen bij zijn sollicitatie voor burgemeester van Roermond. Volgens de rechtbank is onder meer uit getuigenissen van leden van de sollicitatiecommissie gebleken dat Offermanns tijdens zijn sollicitatie precies de goede en gewenste antwoorden kon geven.

Offermanns is teleurgesteld over de uitspraak en spreekt van een mokerslag. Hij vindt dat hem niks te verwijten valt, omdat contacten binnen een partij bij burgemeestersbenoemingen heel normaal zijn. Hij gaat daarom in hoger beroep. 'Ik ben niet corrupt', aldus Offermanns in een interview aan L1. 'En daarom hoop ik dat mijn naam in hoger beroep gezuiverd wordt en ik word vrijgesproken.'

9.5 Analyse

Spanningsveld 1: strafrecht en politiek

Strafrecht en politiek, dat is altijd een ingewikkelde verhouding. Waar eindigt de juridische norm en begint de politieke strijd? Of vice versa. De grenzen zijn niet altijd even scherp. We zien het ook hier in deze casus. Regelmatig wordt geprobeerd om de activiteiten van het OM de politieke arena in te trekken, vooral door Van Rey zelf en zijn bondgenoten. Maar ook VVD-partijvoorzitter Korthals wijst op de ongemakkelijke positie waarin een politieke partij en een partijvoorzitter terecht kunnen komen wanneer het OM een strafrechtelijk onderzoek tegen een prominent partijlid begint. Korthals maakt deze opmerkingen nadat hij in oktober 2013 in totaal zeven uur lang gehoord is in de zaak Van Rey. De VVD-partijvoorzitter wijst op het gevaar dat politieke partijen worden gebrandmerkt omdat justitie ze zonder concrete verdenkingen in hun onderzoek meeneemt. ‘Het OM moet natuurlijk enige voorzichtigheid aan de dag leggen tegenover politieke partijen’, aldus Korthals. Voor hem dreigt nu het gevaar dat hij als voorzitter ‘minder goed kan functioneren tegenover leden en afdelingen’, zegt de oud-minister van Justitie.

Het OM blijft overigens stoïcijns onder deze kritiek, maar geeft wel een publieke toelichting. Het legt de nadruk op het belang van waarheidsvinding en laat zich niet opjatten. Premier Rutte en minister Opstelten, beiden van de VVD, nemen het OM in bescherming tegen kritiek van anderen.

Interessant in deze context is ook het requisitoir van de officier van justitie in het proces tegen Offermanns. Het OM komt op voor de democratie. Want ‘als de selectie voor een burgemeester in werkelijkheid heel anders verloopt dan naar buiten toe blijkt en belangrijke regels zijn geschonden, is de democratie rechtsreeks in het geding’, zo stelt de officier. Zij vervolgt:

‘Bestuurlijke integriteit moet boven elke twijfel verheven zijn; elke twijfel die ontstaat, raakt de hele gemeente en haar inwoners. Een eerlijke selectieprocedure is dan ook onontbeerlijk. Als getolereerd wordt dat een burgemeester in het zadel wordt geholpen op een wijze waarin dit in Roermond dreigde te gebeuren, dan wel dat dat als normaal zou worden beschouwd, gaat daar een corruptieve

werking van uit en ontstaat er een systeem waar publieke belangen en private belangen gaan verstrengelen en zal het persoonlijk gewin van bestuurders de overhand krijgen boven het gemeentelijk belang'.

En tot slot: 'Het behoort tot de taken van het OM om deze verwerpelijke cultuur voor het voetlicht te brengen en deze zaak aan de rechter voor te leggen'. Verderop in het requisitoir wordt deze stellingname uitgebreid met juridische argumenten onderbouwd en de rechter volgt in belangrijke mate de argumentatie van de officier.

Door Van Rey en zijn aanhangers wordt steeds gehamerd op het feit dat van een veroordeling geen sprake is, nog niet eens van een duidelijk omschreven aanklacht. Zolang dat het geval is beschikt iemand nog over al zijn burgerrechten, waarvan het passieve kiesrecht er een is, aldus Van Rey. Hij strijdt dan ook om het behoud van zijn grondrechten.

Staatsrechtgeleerde en oud-PvdA senator Joop van den Berg laat aan de vooravond van het proces tegen Offermanns weten dat Offermanns en ook Van Rey te lang moeten wachten op een aanklacht van het OM.¹⁰⁸ Publieke ambtsdragers zijn strafrechtelijk onevenredig kwetsbaar, vindt Van den Berg. Hij is niet te spreken over het jaar dat het OM uittrekt om de aanklacht tegen Van Rey rond te krijgen. De zaak tegen Offermanns begint na een jaar voorbereiding.

'Ik begrijp dat het OM tijd nodig heeft voor feitenonderzoek, maar in zaken waar publieke ambtsdragers corruptie wordt aangewreven, moet die tijd zo kort mogelijk zijn. Andere burgers zijn ook niet gelukkig als ze heel lang moeten wachten op een aanklacht, maar zij staan niet in de schijnwerpers. Ook bij Van Rey moeten we aan nemen dat hij onschuldig is tot het tegendeel is bewezen. Politieke partijen zeggen niettemin: "treedt voorlopig uit het ambt, want tot de zaak voorkomt, kun je niet functioneren". En dat is ook zo. Voor andere burgers geldt dat niet. Het kan ook moeilijk anders voor publieke ambtsdragers, maar maak dan de tijd tot de aanklacht zo kort mogelijk. Een deadline van een half jaar tot de aanklacht zou ik niet vreemd vinden', zo stelt Van den Berg in een nadere toelichting in Binnenlands Bestuur.

¹⁰⁸ Column 'Al te trage justitie' op de website Parlement & Politiek, 29 november 2013. Op 1 juli 2014 ontleend aan http://www.parlement.com/id/vjf3k5jiovnsq/al_te_trage_justitie.

Zo is het dus niet alleen een kwestie van opvattingen over verantwoordelijkheid (wie gaat er over de bewaking van democratie) en van een afweging van waarden (kwaliteit democratisch systeem versus individuele grondrechten), maar ook van tempo, waarbij de tijd die kenmerkend voor zorgvuldige oordeelsvorming in het ene (juridische) systeem nodig is in het andere (politieke) systeem betrekkelijk onhanteerbare gevolgen heeft.

Spanningsveld 2: landelijk versus lokaal

Mede door de landelijke bekendheid van Van Rey en zijn grote bovenlokale netwerk, raakt de kwestie ook de VVD. Het blijkt lastig om de lokale afdeling van de VVD te sturen. De VVD dreigt op landelijk niveau in het defensief te geraken. In de publiciteit worden de discussies in Roermond ook aan andere kwesties gekoppeld. In dezelfde tijd speelt namelijk ook de affaire Hooijmaijers, de gedeputeerde van de VVD in Noord-Holland die eveneens strafrechtelijk vervolgd wordt voor handelingen die hij als politiek bestuurder heeft verricht. Door de rechtbank wordt hij eind 2013 tot gevangenisstraf veroordeeld; zijn beroep daartegen loopt nog.

Deels is hier sprake van uit de hand gelopen uitingen van het idee van 'ondernemend besturen', dat een behoorlijke tijd dominant aanwezig is in het lokaal en provinciaal bestuur. De overheid zou zich veel ondernemender moeten gedragen, minder geleid moeten worden door regels en procedures en meer door te behalen resultaten, linksom of rechtsom, zo luidt hierin een dominante overtuiging. Goede relaties met het bedrijfsleven en het wegnemen van belemmeringen voor ondernemingen, worden daarbij als belangrijk gezien. In een doorgeschoten vorm, kan dit gemakkelijk leiden tot minder aandacht voor (of ook tot afstand nemen van) het procedureel-juridische kader waarin overheidshandelen zijn beslag dient te krijgen. Gezien zijn ideologie en oriëntatie is het ook weer niet zo vreemd dat juist de VVD daar op lokaal en provinciaal niveau last van heeft gekregen, hoewel ook andere partijen hier regelmatig problemen mee hebben gehad.

In deze tijd leidt dat tot toenemende kritiek op de VVD, maar ook tot toenemende aandacht voor vragen rond 'integer bestuur' binnen die partij. Het blijkt nog niet zo gemakkelijk om daar alle lokale afdelingen in mee te krijgen, zoals blijkt uit de kwestie Roermond. Daar

zal ongetwijfeld ook de traditionele bestuurscultuur in Limburg een rol in hebben gespeeld. Die heeft altijd meer dan in de rest van het land 'transactionele' elementen gekend: directe relaties; voor wat hoort wat; verbindingen die niet primair op inhoudelijke verwantschap zijn gebaseerd, maar op wat je voor elkaar kunt betekenen. Dienstbetoon en cliëntelisme wordt dat ook wel genoemd, en het is het afgelopen decennium in toenemende mate onder druk en kritiek komen te staan. Bijzonder is dat juist Jos van Rey steeds ten strijde is getrokken tegen de katholieke/christendemocratische varianten van deze vorm van politiek bedrijven, maar daar nu zelf van beschuldigd wordt.

Spanningsveld 3: de procedure van de burgemeestersbenoeming

De kwestie wijst ten slotte ook nog op de speciale positie van burgemeesters in Nederland en op de wijze waarop zij benoemd worden. Het burgemeesterschap is een bijzondere combinatie van een bestuurder die weliswaar een politieke achtergrond heeft, maar deze na het moment van benoeming toch zoveel mogelijk moet wegcijferen. In de benoemingsprocedure spelen politieke overwegingen steeds een rol, maar de procedure moet ook 'zuiver' zijn en heeft in sommige opzichten ook kenmerken van een zakelijke, op de selectie van expertise gerichte procedure, zoals bij (gewone) ambtenaren het geval is. En de procedure is in belangrijke mate lokaal georiënteerd, maar er zitten toch ook steeds bovenlokale beoordelingsmomenten in (met name via de rol van de Commissaris van de Koning, maar ook minister en/of kabinet hebben een formele rol).

Dat er in deze procedure verschillende overwegingen en belangen door elkaar spelen is dus niet zo vreemd. Dat er politiek overleg rond kandidaten plaatsvindt, is gebruikelijk. Dat daarmee aan de grenzen van de vertrouwelijkheid van de procedure gekomen wordt, is onvermijdelijk. In die zin heeft Offermanns wel gelijk in zijn verweer, dat contacten rond burgemeestersbenoemingen binnen politieke partijen normaal zijn.

En toch, wie de mate van gedetailleerdheid van het afgetapte gesprek tussen Van Rey en Offermanns leest, zal verbaasd zijn. Dit is geen politiek overleg meer, dit is nauwgezette voorbereiding en bevoordeling van een van de kandidaten. Dat het OM hier spreekt van 'vals spel', zoals de officier deed in haar requisitoir, is daarom wel te begrijpen. Een van de

kandidaten verkrijgt door de gang van zaken een ‘grote voorsprong’ op alle andere kandidaten. Ook binnen de wat dubbelzinnige procedures rond de burgemeestersbenoemingen, lijkt dat toch een brug te ver.

9.6 Tot slot: en de burgers

De kwestie Van Rey heeft veel vertakkingen. Strafrechtelijke interventie in politieke processen is altijd complex, hoe noodzakelijk dat soms ook geacht kan worden. Het OM is als bijproduct van een ander onderzoek gestuit op onregelmatigheden in de benoemingsprocedure rond een nieuwe burgemeester voor Roermond. Het heeft dit naar buiten gebracht, omdat de kwaliteit van de democratie in het geding was. De rechter heeft deze argumentatie gevolgd.

Interessant is dat er voor Van Rey in Roermond nog steeds grote steun bestaat. Een belangrijk deel van zijn lokale politieke vrienden is hem blijven steunen en bij de gemeenteraadsverkiezingen heeft de rond hem opgerichte partij een stevige overwinning behaald en kreeg Van Rey opnieuw veel voorkeursstemmen. Dat hij door zijn handelen de lokale democratie in gevaar zou hebben gebracht, wordt in ieder geval door een behoorlijk deel van de Roermondse burgers niet gesteund, zo kan hieruit worden afgeleid.

Mais non!

Morgen op vacance, maar
examen Frans?

Pas de problème, wij
boeken je gratis om!

KLM haakt ook in op het uitgestelde examen Frans: pic.twitter.com/1CguaR5A6v

Gonnie Spijkstra @gonniespijkstra

Claire Bakker, Arjen Boin, Werner Overdijk

10.1 Inleiding

De eindexamenperiode van 2013 stond in het teken van de omvangrijkste examenfraude uit de Nederlandse geschiedenis. Gestolen examens circuleerden op het internet en leerlingen maakten daar gebruik van. De fraude had gemakkelijk kunnen escaleren tot een institutionele crisis in de onderwijssector. Dat dit niet is gebeurd, is te danken aan uitstekend crisismanagement op nationaal niveau.

Het begint klein. Aan de vooravond van de laatste examendag in het eerste tijdvak, verschijnen op internet foto's van het vwo-eindexamen Frans. Het pdf-bestand bevat scans van de 42 opgaven, het tekstboekje en een begeleidende brief met daarin de volgende passage:

'Hieronder vinden jullie het komende examen VWO Frans, dat wordt afgenomen op woensdag 29 mei 2013. [...] Met deze drastische zet probeer ik toch het onderwijs te verbeteren.'¹⁰⁹

Al snel wordt duidelijk waar het examen vandaan komt. De Islamitische Scholengemeenschap Ibn Ghaldoun in Rotterdam meldt zich bij de Onderwijsinspectie. Er bestaat een vermoeden dat de kluis waarin de examens zijn opgeborgen is geopend met een sleutel die al een paar jaar wordt vermist. Zowel het College voor Examens als de directeur

¹⁰⁹ 'Lees hier de begeleidende tekst bij uitgelekt examen Frans', *de Volkskrant*, 28 mei 2013.

van de school doet aangifte bij de politie.¹¹⁰ Als begin juni blijkt dat in totaal 27 examens uit de kluis van de school zijn ontvreemd, ontstaat een crisis. Examenleerlingen, ouders en leraren in heel Nederland weten niet of de afgenomen examens hun geldigheid zullen behouden nu blijkt dat deze vooraf zijn verspreid en doorverkocht.¹¹¹

In dit hoofdstuk beschrijven en analyseren wij de examendiefstal en de wijze waarop staatssecretaris Dekker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W) op deze crisis reageerde. Dekker zag zich voor de taak gesteld leerlingen gerust te stellen, de integriteit van het Centraal Examen te bewaken, en te zorgen dat dit niet weer kan gebeuren. Daarbij kwam dat het sluimerend debat over de aanhoudend slechte prestaties van Ibn Ghaldoun, de rol van de Inspectie, en het toezicht op de school nieuw leven werd ingeblazen. Dit hoofdstuk laat zien hoe resoluut en adequaat ingrijpen op het nationale niveau voorkomt dat de onderwijssector – na InHolland, de Stapelaffaire, Windesheim en de Amarantis Onderwijsgroep – met een nieuwe institutionele crisis werd geconfronteerd.

10.2 Examendiefstal in Rotterdam: van incident tot crisis

Halverwege 2010 ontvangt de Onderwijsinspectie een signaal dat bij Scholengemeenschap Ibn Ghaldoun in Rotterdam examenfraude is gepleegd. Bij diverse meerkeuzevragen van de examens Nederlands en Engels zijn foute antwoorden doorgestreept en gecorrigeerd met een andere pen en handschrift. De examens bij Ibn Ghaldoun komen onder verscherpt toezicht te staan.

Alsinds haar oprichting in het jaar 2000 haalt Scholengemeenschap Ibn Ghaldoun regelmatig de voorpagina. De kwaliteit van het onderwijs, financiële tekortkomingen en onrust omtrent de Islamitische grondslag van de school staan permanent ter discussie (Van Twist et al., 2013). Drie maanden na aanvang van het eerste schooljaar uit de Onderwijsinspectie haar bezorgdheid: het aantal gekwalificeerde

110 'Het eindexamen Frans, morgen op het programma, is uitgelekt', *NRC Handelsblad*, 28 mei 2013; 'Arrestatie na lekken examen Frans – ruim 2600 klachten', *NRC Handelsblad*, 30 mei 2013.

111 'Alleen nog werkstraffen voor examendieven Ibn Ghaldoun', *NRC Handelsblad*, 14 februari 2014.

leraren is onbekend en lesstof is niet in overeenstemming met wettelijke bepalingen.¹¹² In vergelijking met andere Nederlandse Scholengemeenschappen verwijderd Ibn Ghaldoun in 2002 en 2003 relatief gezien de meeste leerlingen.¹¹³ Ook wordt een docent van de school in verband gebracht met de fundamentalistische Islamitische stroming salafisme, en komt naar buiten dat Samir A., lid van de Hofstadgroep en verdacht van terroristische aanslagen, onderwijs aan de school heeft gevolgd.¹¹⁴

De school raakt na een aantal rustige jaren opnieuw in opspraak.¹¹⁵ In december 2007 blijkt dat een Rijksbijdrage van € 201.000 is gebruikt voor een niet-educatieve reis naar Saoedi-Arabië. Imams op de loonlijst zijn voornamelijk buiten de school actief en verrichten geen aantoonbare onderwijstaken; het leerlingenvervoer is in strijd met financiële voorschriften, en een aantal docenten krijgt substantieel meer salaris dan waar zij recht op hebben. De school wordt betiteld als 'zeer zwak' en staat van 2008 tot eind 2009 onder geïntensiveerd toezicht.¹¹⁶ De Rotterdamse onderwijswethouder Geluk spreekt in mei 2008 van een 'absurde situatie' en trekt de gemeentelijke subsidie aan Ibn Ghaldoun in. Ook vordert de gemeente een openstaande huurschuld van € 200.000.¹¹⁷ De wethouder heeft geen vertrouwen in de door het bestuur genomen maatregelen ter verbetering van de onderwijskwaliteit en raadt ouders in de gemeente Rotterdam aan hun kinderen niet naar de onderwijsinstelling te sturen.¹¹⁸

In januari 2010 noteert *Elsevier* de vwo-afdeling van Ibn Ghaldoun verrassend als 'opmerkelijke nieuwkomer' in haar onderzoek naar de 'beste school van Nederland' (Deijkers, 2012). Het sinds januari 2009 aangestelde nieuwe bestuur van de Scholengemeenschap

112 'Rotterdamse islamitische school kent startproblemen', *Trouw*, 1 december 2000.

113 'Iets minder leerlingen geschorst en verwijderd', *Trouw*, 27 mei 2004.

114 'Bijeenkomst in de As Soennah-moskee in Den Haag', *de Volkskrant*, 5 juli 2005; 'Fraude Ibn Ghaldoun vindt oorsprong in salafisme', *de Volkskrant*, 15 juli 2013; 'Mohammed B. is een broeder van ons', *de Volkskrant*, 22 december 2004; Van Twist et al. (2013).

115 'Misstanden bij Islamitische school', *NRC Handelsblad*, 29 november 2007.

116 'Gratis naar Mekka via Islamschool; Minister doet aangifte van Rotterdamse wantoestanden', *De Telegraaf*, 30 november 2007; 'Onderwijsinstelling drijft reisbureau met twee ton van overheid; Islamschool misbruikt subsidie voor Mekkarreizen', *Algemeen Dagblad*, 30 november 2007; Van Twist et al., 2013.

117 'Moslimschool zakt naar nul', *De Telegraaf*, 15 mei 2008.

118 'Slechte school eist rectificatie van gemeente; Wethouder: Haal kinderen daar weg', *De Telegraaf*, 1 augustus 2008.

– verantwoordelijk voor het maken van diverse verbeterlagen – lijkt succes te boeken.

Van gestolen examens naar sluiting school

Op 30 mei 2013 komt de school opnieuw in het nieuws als – na een melding van de school bij de Onderwijsinspectie – blijkt dat het op internet uitgelekte vwo-examen Frans uit de kluis van Ibn Ghaldoun afkomstig is. Voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis nemen 17.000 examinantanten een dag later dan gepland een vervangend examen Frans af. In de dagen die volgen worden diverse scholieren uit Rotterdam en omgeving aangehouden. Een natuurkundeleraar – tevens voormalig directeur van de school – wordt op non-actief gesteld als blijkt dat zijn twee zonen (beiden (oud)leerling) voor de diefstal zijn aangehouden.¹¹⁹

Op 11 en 12 juni 2013 blijkt niet alleen het examen Frans te zijn gestolen. In totaal zijn 27 examens bij Ibn Ghaldoun ontvreemd en doorverkocht.¹²⁰ De Onderwijsinspectie verklaart de examens bij Ibn Ghaldoun ongeldig; leerlingen van de school krijgen een nieuwe kans in het tweede en derde tijdvak.

Staatssecretaris Dekker kondigt op 12 juni 2013 een ‘inkeerregeling’ aan die leerlingen met voorinzage de gelegenheid biedt zich vrijwillig te melden bij het schoolbestuur. Zij krijgen dan de gelegenheid het examen opnieuw te maken. Leerlingen die hebben gefraudeerd en geen melding maken, lopen de kans hun diploma later alsnog te verliezen. Op vrijdag 14 juni 2013, de laatste dag waarop de inkeerregeling actief is, liggen er 26 inkeerverklaringen. Een ‘betreurend’ aantal aldus Dekker. Hij beschikt over gegevens die duiden op een bredere verspreiding van gelekte examens.¹²¹ Uiteindelijk worden 42 scholieren vervolgd voor diefstal of heling.¹²²

119 ‘Weer aanhouding examendiefstal Ibn Ghaldoun’, *Trouw*, 8 juli 2013; ‘Opnieuw zoon docent betrokken bij examenroof’, *NRC Handelsblad*, 9 juli 2013.

120 Vijftien van het vwo (Nederlands, Engels, Duits, Frans, Arabisch, Management en Organisatie, Wiskunde-a, Wiskunde-b, Natuurkunde, Scheikunde, Biologie, Economie, Geschiedenis, Aardrijkskunde en Maatschappijleer), tien havo-eindexamens (Nederlands, Engels, Frans, Arabisch, Wiskunde, Natuurkunde, Geschiedenis, Aardrijkskunde, Economie en Maatschappijwetenschappen) en twee van het vmbo (Engels en Economie). Op 1 juli 2014 ontleend aan http://nl.wikipedia.org/wiki/Islamitische_Scholengemeenschap_Ibn_Ghaldoun.

121 Brief van de staatssecretaris van OC&W aan de Tweede Kamer in zake gestolen examens Ibn Ghaldoun, d.d. 11 juni 2013 (TK 2012-2013, 31 289, nr. 152).

122 ‘Verdachten Ibn Ghaldoun krijgen geen diploma’, *Trouw*, 22 augustus 2013.

De strafzaak tegen de vermoedelijke daders start in januari 2014. De puzzelstukjes rondom de fraude vallen op hun plaats. Via het niet afgesloten luik op het dak van de school, dat is verborgen in het systeemplafond, kregen de daders toegang tot de afgesloten 'kluis-kamer'. Examens werden uit verpakkingen gehaald, gefotografeerd en (voornamelijk) via internet en USB-sticks verspreid en doorverkocht voor een prijs tussen de € 50 en € 250. Vervolgens werden de originelen opnieuw dicht geseald en via dezelfde weg in de 'kluis-kamer' teruggelegd.¹²³

Drie verdachten van de diefstal worden op 14 februari 2014 veroordeeld tot een celstraf van één maand en een werkstraf van 170 uur. De rechter concludeert dat de diefstal geen 'groots en vooraf opgezet plan' was.¹²⁴ Wel mag de diefstal niet enkel als kwajongensstreek worden opgevat; het is geen 'spiekbriefje 3.0', aldus de rechter.¹²⁵ Voor hun rol bij de diefstal krijgen twee andere dieven één week celstraf en 150 uur werkstraf. Een minderjarige verdachte en de verdachten van heling worden veroordeeld tot respectievelijk 60 uur werkstraf en 130 uur taakstraf.¹²⁶

De Onderwijsinspectie stelt een onderzoek naar de school in. Het rapport documenteert een reeks van problemen: falende kwaliteit van het onderwijs, onrechtmatig gebruik van financiële middelen, onrust en discontinuïteit binnen het schoolbestuur en onregelmatigheden bij de correctie van examens. Staatssecretaris Dekker zegt dan zijn vertrouwen in de toekomst van de Islamitische Scholengemeenschap op.¹²⁷ Hij acht het bestuurlijk vermogen van het schoolbestuur – gezien de voortdurende problematiek en de recente examendiefstal – onvoldoende om de continuïteit van de school te waarborgen. 'Gelet op het inspectierapport [...] ben ik van oordeel dat de conclusie geen andere

123 Openbaar Ministerie (2013, 7 november). Actueel: strafzaken: Verdachten examendiefstal naar binnen via het dak. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.om.nl/actueel/strafzaken/examendiefstal/@161720/verdachten/>. NOS (2014, 27 januari 2014). Nieuws binnenland: Rechtszaak Ibn Ghaldoun van start. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/602661-rechtszaak-ibn-ghaldoun-van-start.html>; Dakluik van kluis-kamer Ibn Ghaldoun was niet afgesloten, *de Volkskrant*, 28 januari 2014.

124 'Alleen nog werkstraffen voor examendieven Ibn Ghaldoun', *NRC Handelsblad*, 14 februari 2014.

125 Ibid.

126 Ibid.

127 Ministerie stop financiering Ibn Ghaldoun, *Trouw*, 10 september 2013. Inspectie van het Onderwijs (2013).

kan zijn dan dat de school geen toekomst heeft', schrijft Dekker aan de Tweede Kamer.¹²⁸

Als duidelijk wordt dat een doorstart met een nieuw (tijdelijk) bestuur en onder een nieuwe naam geen mogelijkheid is, blijkt faillissement, en dus het sluiten van de school, onvermijdelijk.¹²⁹ Begin oktober 2013 wordt Ibn Ghaldoun failliet verklaard. Het Islamitisch georiënteerde onderwijs blijft voortbestaan, maar wordt ondergebracht bij de Christelijke Scholengemeenschap Melanchton in Rotterdam.¹³⁰

Om deze vorm van examenfraude in de toekomst te voorkomen besluit staatssecretaris Dekker in januari 2014 dat de examens voortaan later dan voorheen aan scholen worden toegestuurd. Ook wordt de verpakking zo aangepast dat deze na opening niet meer in haar oorspronkelijke staat kan worden hersteld.¹³¹ Hoewel incidenten nooit volledig uit te sluiten zijn, heeft Dekker vertrouwen in 'een snellere en effectievere aanpak van (dreigende) misstanden' door deze veiligheidsmaatregelen.¹³²

10.3 Strategisch management van een institutionele crisis

Scholen zijn belangrijke maar ook kwetsbare instituties. De school belichaamt het maatschappelijke ideaal van vorming en educatie: de volgende generatie wordt waarden en normen bijgebracht en opgeleid tot zelfvoorzienend burger. De school is ook een dorp, een gemeenschap, die kan worden gekenmerkt door sterke samenhang en saamhorigheid, maar ook verdeeldheid en subordinatie. Incidenten op een school kunnen het maatschappelijk vertrouwen in het instituut, en daarmee de educatieve sector, ondermijnen. De legitimiteit van deze beleidssector is dus per definitie precair.

128 Van Twist et al., 2013. Brief van de staatssecretaris OC&W aan de Tweede Kamer bij inspectierapport bestuurlijk handelen Ibn Ghaldoun d.d. 10 september 2013 (TK 2012-2013, 31 289, nr. 166).

129 NOS (2013, 11 september). Nieuws binnenland: Alle Ibn Ghaldoun-leraren ontslagen. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/550200-alle-ibn-ghaldounleraren-ontslagen.html>.

130 'Ibn Ghaldoun failliet verklaard', *Trouw*, 8 oktober 2013.

131 'Examens beter verpakt en later naar scholen', *Het Parool*, 16 januari 2014; 'Examens beter verpakt en later naar scholen', *Elsevier*, 16 januari 2014.

132 'Examens beter verpakt en later naar scholen', *Trouw*, 16 januari 2014.

De crisis rond Ibn Ghalidoun is dan ook niet zomaar een crisis. Een vervelend incident – vooral voor examenkandidaten en hun familie in het hele land – wordt herleid tot een scholengemeenschap die als controversieel bekend staat. Een op Islamitische leest geschoeide school die een waslijst van negatieve publiciteit met zich meedraagt, komt opnieuw in de schijnwerpers van de media. Het incident is dus meer dan een vergrijp met lastige consequenties; het heeft politiek escalatiepotentieel. Het kan een discussie over godsdienst en onderwijs – traditioneel een explosief onderwerp in Nederland – aanwakkeren; het kan zo de verhoudingen tussen bevolkingsgroepen op scherp zetten. Het is daarom meer dan een ‘mini-crisis’. Het gaat hier in aanleg om een *institutionele* crisis.

Wij spreken van een institutionele crisis wanneer de legitimiteit van een beleidssector in het geding is (Boin, Kuipers & Otten, 2000; Boin, & 't Hart, 2000). Een incident wordt door media, politici en burgers geïnterpreteerd als een indicator van structureel falen. Als het incident niet op een juiste wijze wordt afgehandeld door de verantwoordelijke gezagsdragers kan dit het ongenoegen over het functioneren van een hele sector aanwakkeren. Zo kan een incident tot een veenbrand uitgroeien, vaak tot grote consternatie en onbegrip van gezagsdragers.

Gezagsdragers zien zich gesteld voor een duale opgave: zij moeten het incident ‘managen’, zodat de oorzaak wordt weggenomen en de consequenties worden geminimaliseerd. Maar ze moeten dit op een wijze doen die het vertrouwen in de gehele sector herstelt en verstevigt. Incidentmanagement dient dus als strategisch crisismanagement te worden opgevat. Vanuit dit ‘duale’ perspectief, kunnen we in deze specifieke crisis de volgende concrete uitdagingen herkennen waarmee betrokken crisismanagers werden geconfronteerd:

- Managen maatschappelijke impact: het geruststellen van examenkandidaten en familie (zowel op Ibn Ghalidoun als in de rest van Nederland).
- Logistiek van de hersteloperatie: zorgen dat kandidaten opnieuw examen kunnen afleggen.
- Managen van de school: achterhalen wat de precieze oorzaak is van het incident, of de schoolleiding adequaat is opgetreden, en inschatten of gevaar voor herhaling aanwezig is.

- ‘Wie heeft de leiding’: bepalen wie in deze crisis en in de ingewikkelde gezagsstructuur van het onderwijs het voortouw kan en moet nemen.
- Kanaliseren maatschappelijke discussie: het debat rondom Scholengemeenschap Ibn Ghaldoun laait weer op. Wat te doen met deze school?

We kunnen strategisch crisismanagement in meer abstracte zin analyseren door naar een aantal politiek-bestuurlijke taken te kijken waarvan verwacht mag worden dat die op strategisch niveau ter hand worden genomen. De onderliggende assumptie is dat de respons op een incident beter georganiseerd zal zijn als deze taken op strategisch niveau adequaat worden ingevuld (Boin et al., 2005). Wij onderscheiden hier de volgende strategische crisistaken:

- *Detectie*: herkennen dat een incident potentie heeft te escaleren met repercussies voor de institutionele integriteit van de gehele beleidssector.
- *Sense-making*: begrijpen van de oorzaken, dynamiek en mogelijke consequenties van het incident.
- *Kritieke besluitvorming*: herkennen en nemen van kritieke besluiten die op strategisch niveau genomen moeten worden.
- *Coördinatie*: bewerkstelligen van effectieve samenwerking tussen betrokken actoren in de crisisrespons.
- *Meaning-making*: formuleren en communiceren van een overtuigende boodschap die aangeeft hoe de crisis wordt aangepakt en duidelijk maakt wie wat gaat doen.
- *Lessen leren*: doorvoeren van benodigde veranderingen die ervoor zorgen dat vergelijkbare incidenten zich niet meer zullen voordoen en het vertrouwen in de sector herstellen.

10.4 Analyse: het management van de crisis

De examendiefstal vormde een acute dreiging voor de legitimiteit van het Centraal Examen. Daarnaast was sprake van maatschappelijke onrust: scholieren, ouders en docenten in heel Nederland volgden de berichtgeving op de voet, bezorgd dat examenleerlingen in het hele land slachtoffer van het incident zouden worden (een onzekerheid die

de rechter tijdens de rechtszaak ‘zenuwslopend’ noemde).¹³³ Dit vormt het beginpunt van de crisis waarin staatssecretaris Dekker een centrale rol speelt.¹³⁴ Wij analyseren zijn crisismanagement langs bovenstaande taakdimensies:

Detectie: Snelle herkenning van escalatiepotentieel

Vaak duurt het lang voordat gezaghebbers in de gaten hebben dat een incident ‘escalatiepotentieel’ heeft. Zij acteren langzaam op informatie die (vooral achteraf) cruciaal blijkt te zijn. Tijdens het verantwoordingsproces worden zij dan met deze informatie (‘duidelijke signalen’) om de oren geslagen (Turner & Pidgeon, 1978; Vaughan, 1996).

In deze casus leek dat aanvankelijk ook het geval. Toen staatssecretaris Dekker over het circulerende examen Frans werd ingelicht, nam hij dat voor kennisgeving aan. Hij vertrouwde erop dat het College voor Examens gepaste maatregelen zou nemen. Ook werd hem verteld dat de politie de daders op het spoor was.

Op zondagochtend 9 juni 2013 – de eerste zomerse dag na een lang en koud voorjaar – is Dekker door het Openbaar Ministerie bijgepraat. De bron van het op internet circulerende examen Frans was gevonden. Maar de fraude bleek groter: er waren veel meer examens gestolen. Dekker besloot zijn kernteam bijeen te roepen, en die avond kwamen de secretaris-generaal, de directeur voortgezet onderwijs, een communicatiemedewerker en enkele andere ambtenaren op het ministerie bijeen. De crisis was begonnen en zou een volle week duren.¹³⁵ Tijdens deze week kwam het kernteam twee keer per dag bijeen.

Dekker herkende het crisispotentieel van de situatie: het Centraal Examen – een veertig jaar oud instituut – mocht niet ter discussie komen te staan. De staatssecretaris van OC&W moest op korte termijn, onder onzekere omstandigheden, helderheid en perspectief verschaffen over de geldigheid van de reeds afgenomen examens. Het gezag van het ministerie en de Inspectie kon ter discussie komen te staan.

¹³³ ‘Alleen nog werkstraffen voor examendieven Ibn Ghaldoun’, *NRC Handelsblad*, 14 februari 2014.

¹³⁴ *Full disclosure*: twee van de auteurs hebben in het verleden nauw met Sander Dekker samengewerkt. De auteurs zijn verder op geen enkele wijze betrokken geweest bij deze crisis.

¹³⁵ Dekker vertelt over deze eerste crisisdag in het radioprogramma ‘Bazz op de Buzz met de Stationschef’ van Pinguin Radio (www.penguinradio.com).

Sense-making: verschillende strategieën voor onzekerheidsreductie

Het begrijpen van de oorzaken, de dynamiek en de mogelijke consequenties van deze crisis is geen gemakkelijke opgave. Er bestond onzekerheid over het totaal aantal gestolen examens, de omvang van de verspreiding van de gestolen examens, en het aantal leerlingen dat met voorkennis een examen had afgelegd. Het in korte tijd achterhalen van deze leerlingen was lastig, omdat de examens op veel verschillende wijzen (als kopie, foto, digitaal bestand) waren ingezien. Toch moest Dekker snel helderheid verschaffen over de geldigheid van de gemaakte examens: veel leerlingen hadden al vakantiereizen geboekt en politici vragen nu eenmaal om daadkracht. Daarbij kwam dat de eerste uitslagen al binnen waren en bijna bekend zouden worden gemaakt. Drie strategieën moesten snel tot duidelijkheid leiden:

- 1) *Opsporing*: de politie verhoorde verdachten en bestudeerde in beslag genomen computers.
- 2) *Data-analyse*: Dekker vroeg het College van Examens te bezien of op bepaalde scholen of bij bepaalde groepen het eindexamen veel beter is gemaakt dan van tevoren werd verwacht op basis van het gemiddelde cijfer.¹³⁶ Dit bleek uiteindelijk niet het geval.
- 3) *De inkeerregeling*: Dekker gaf spijtoptanten de kans zich te melden. Zo hoopte de staatssecretaris een beter beeld van de fraudeomvang te krijgen.

Kritieke besluitvorming: de inkeerregeling

Het eerste besluit in deze crisis verliep volgens plan. Toen duidelijk was dat het examen Frans op internet circuleerde, besloot het College voor Examens het geplande examen Frans een dag te verplaatsen. Een vervangend examen werd aan de vwo-scholen toegestuurd. 'Met deze keuze wil het CvE zoveel mogelijk leerlingen in de gelegenheid stellen het eerste tijdvak deze week af te sluiten', zo meldde het College in een toelichting.¹³⁷

¹³⁶ NOS op 3 (30 december 2013, 13.43). Interview met Sander Dekker, 'We moesten iedereen terugroepen van de barbecue'. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/op3/video/591981-we-moesten-iedereen-terugroepen-van-de-barbecue.html>.

¹³⁷ Persbericht College voor Examens: 'Centrale examens 2013: examen Frans vwo morgen'. Op 1 juli 2014 ontleend aan https://www.cve.nl/nieuws/20130529/verplaatsing_afname_tijdstip_examen.

In het weekend van 8 en 9 juni 2013 kwam uit politieonderzoek naar voren dat de diefstal veel omvangrijker was dan alleen het examen Frans. Dat was het moment voor de staatssecretaris om de regie – die eerder voor het verplaatsen van het examen Frans bij het College voor Examens lag – naar zich toe te trekken.¹³⁸ Bijkomend probleem was dat de veertien examens al waren afgenomen.

Naar aanleiding van deze nieuwe gegevens zijn diverse besluiten genomen. Daarbij werd in goede harmonie samengewerkt met de Inspectie van het Onderwijs, het College voor Examens, het Openbaar Ministerie en de politie. De gemeente Rotterdam was behulpzaam met het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten voor leerlingen. Uitgangspunt voor besluitvorming was dat onschuldige leerlingen (het ging om zo'n 123.000 jonge mensen) niet de dupe mochten worden van de examendiefstal.¹³⁹ Ook mocht de integriteit van het examen niet in het geding komen.¹⁴⁰

De volgende besluiten werden genomen:

- De Hoofdinspecteur van het Onderwijs besloot op dinsdag 11 juni 2013 alle veertien gestolen examens ongeldig te verklaren voor de eindexamenleerlingen van het Ibn Ghaldoun en hen een nieuwe gelegenheid te bieden om de examens alsnog in het tweede tijdvak (vanaf 18 juni 2013) of voor de herexamens in het derde tijdvak (vanaf 12 augustus 2013) te maken.¹⁴¹
- De examens voor leerlingen buiten Ibn Ghaldoun werden geldig verklaard (nadat resultaten aan een nadere analyse door de Inspectie waren onderworpen).
- Op 12 juni 2013 werden alle gestolen examens ongeldig verklaard voor de leerlingen van Ibn Ghaldoun.

¹³⁸ NOS op 3 (30 december 2013, 13.43). Interview met Sander Dekker, 'We moesten iedereen terugroepen van de barbecue'. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/op3/video/591981-we-moesten-iedereen-terugroepen-van-de-barbecue.html>.

¹³⁹ NOS (2013, 11 juni). Nieuws binnenland: Morgen duidelijkheid over examens. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/516945-morgen-duidelijkheid-over-examens.html>.

¹⁴⁰ Brief van de staatssecretaris OC&W aan de Tweede Kamer over stand van zaken Ibn Ghaldoun en examenfraude d.d. 4 juli 2013 (TK 2012-2013, 31 289, nr. 158).

¹⁴¹ Nadat bekend is geworden dat behalve het examen Frans nog veertien examens zijn gestolen, worden deze ongeldig verklaard. Het betreft de examens Economie (voor vmbo GL-TL-niveau), Aardrijkskunde, Arabisch, Frans, Geschiedenis, Engels, Maatschappijwetenschappen, Wiskunde, Nederlands, Natuurkunde (op havo-niveau), Wiskunde A, Management en Organisatie, Biologie en Scheikunde (op vwo-niveau).

- Er werd een ‘inkeerregeling’ aangekondigd voor scholieren die medeplichtig waren aan de diefstal, verkoop of verspreiding van examens of die voorkennis hadden van de examens. De leerlingen kregen twee dagen de tijd (tot uiterlijk vrijdagmiddag 14 juni 2013, 18.00 uur) om zich te melden bij hun schooldirecteur. Hun examens zouden ongeldig worden verklaard. Bovendien bestond het risico op strafrechtelijke vervolging. Zij mochten wel het examen opnieuw afleggen. Voor degenen waarvan na de diploma-uitreiking alsnog zou blijken dat zij voorkennis hadden, zou het diploma worden ingetrokken. Dit leidde uiteindelijk tot 26 inkeerverklaringen. Eind augustus 2013 werd duidelijk dat 42 scholieren zouden worden vervolgd voor diefstal of heling. Acht van hen, moesten het verkregen diploma weer inleveren.¹⁴²

Het is interessant om te vermelden waar op dat moment nog geen besluiten over waren genomen. Hoewel de examenfraude zich concentreerde rond Scholengemeenschap Ibn Ghaldoun, nam de staatssecretaris geen besluiten ten aanzien van de school.¹⁴³ Hij is dan nog van mening dat de fraude (door leerlingen gepleegd) los moet worden gezien van het moeizaam functioneren van deze onderwijsinstelling. Dekker had op dat moment nog goede hoop dat het met de school de goede kant op zou gaan. Pas nadat de Onderwijsinspectie aangaf hoe het met de organisatie van de school was gesteld, nam de staatssecretaris het vergaande besluit tot stopzetting van de financiering.¹⁴⁴

Meaning-making: een heldere boodschap

Het ‘Examengate’ genoot warme belangstelling van media en politiek. Wachten op de resultaten van het politieonderzoek (dat weken in beslag kon nemen) was geen optie voor de 123.000 leerlingen die de betrokken examens hadden afgelegd. De staatssecretaris moest met een verhaal komen en Dekker verschuilde zich tijdens deze crisis niet.

¹⁴² ‘Ibn Ghaldoun moet deuren sluiten na examenfraude’, *NRC Handelsblad*, 10 september 2013.

¹⁴³ NOS Nieuws (18 juni 2013, 22.16 uur). Interview en debat met Kamerleden met staatssecretaris Dekker. Ontleend aan: <http://nos.nl/video/519763-dekker-eerst-onderzoek-naar-ibn-ghaldoun.html>.

¹⁴⁴ Brief van de staatssecretaris van OC&W aan de Tweede Kamer bij het inspectierapport bestuurlijk handelen Ibn Ghaldoun d.d. 10 september 2013 (TK 2012-2013, 31 289 nr. 166).

Hij trad veelvuldig op in de media en legde de genomen maatregelen in verschillende verklaringen en persconferenties adequaat en helder uit. Hij gaf de feiten en was consistent; hij had zijn doelgroepen duidelijk voor ogen; benoemde verantwoordelijke instanties; straalde vertrouwen uit; en bood een duidelijk handelingsperspectief aan de betrokken leerlingen. Hij probeerde de maatschappelijke onrust weg te nemen (de getroffen leerlingen stonden centraal) en het vertrouwen in de onderwijssector (de Inspectie van het Onderwijs en het College voor Examens) te bewaken. Niet alleen de ruime media-aandacht, maar vooral de bekendheid met en het gebruik van sociale media door leerlingen, zorgde in deze casus voor een snelle en adequate verspreiding van alle informatie onder de doelgroepen.

Dekker probeerde geen politieke munt te slaan uit de crisis. Hoewel deze crisis een politieke mogelijkheid bood 'daadkrachtig' op te treden (bijvoorbeeld richting de Islamitische scholengemeenschap), concentreerde de staatssecretaris zich op het oplossen van het probleem. Hij stelde zich paternalistisch op richting de ouders: hij toonde begrip dat het hier om jonge mensen ging die de consequenties van hun daden niet altijd kunnen overzien, maar waarschuwde dat ouders die geen berouw toonden zouden worden gestraft (hetgeen later ook is gebeurd). Dekker zocht ook niet naar schuldigen en verschuilde zich niet achter zijn inspectie. Hij stond 'vol in de wind'.

De staatssecretaris kwam goed uit de crisis. De Tweede Kamer nam genoegen met de afgekondigde besluiten en het voornemen van de staatssecretaris om de procedure ten aanzien van het verzenden van de examens te herzien.¹⁴⁵ De uiteindelijke sluiting van de school gaf nauwelijks aanleiding tot debat.

Lessen leren: 'single' en 'double loop'

Het leren van de juiste crisislessen is niet altijd eenvoudig (Van Duin, 1992; Stern, 1997). In de literatuur wordt een mooi onderscheid gemaakt tussen 'single loop' en 'double loop' leren. De eerste en meest eenvoudige vorm van leren moet ervoor zorgen dat een crisis zich niet kan herhalen. Dekker kondigde maatregelen aan die ervoor moeten

¹⁴⁵ Nu.nl (2013, 13 juni). Algemeen binnenland: Examens buiten Ibn Ghaldoun blijven geldig. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.nu.nl/binnenland/349930/examens-buiten-ibn-ghaldoun-blijven-geldig.html>.

zorgen dat leerlingen niet nog eens examens uit een kluis kunnen stellen. Dit betekent natuurlijk niet dat er geen examenfraude meer zal plaatshebben.

De tweede vorm is erop gericht de organisatie rond het probleem te versterken. Een belangrijke les is dat het toezicht op zwakke scholen verbeterd moet worden. De Inspectie voor het Onderwijs stak de hand in eigen boezem. Er volgde een zelfevaluatie en een extern onderzoek uitgevoerd door ABDTOPConsult. In de zelfevaluatie velde de Inspectie een hard oordeel over zichzelf. Zo ontbrak het aan samenhang in de toezichtsactiviteiten en waren signalen te laat opgepakt.¹⁴⁶ De Inspectie zegde toe te streven naar een meer geïntegreerd risicogericht toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, de financiën en het bestuurlijk handelen. Tevens zal het toezicht per bestuur worden geordend en zal de specifieke context waarin een bestuur opereert een belangrijkere rol gaan spelen. Het overleg tussen de Inspectie en het ministerie van OC&W over risicovolle situaties wordt geïntensiveerd (ABDTOPConsult, 2014).

10.5 Conclusie: lessen voor institutioneel crisismanagement

Dit hoofdstuk contrasteert met veel andere casusbeschrijvingen in crisisboeken. Hier geen litanie aan blunders en falen; het hoofdstuk schetst een effectieve crisisrespons die op brede steun mocht rekenen. De 'mini-crisis' werd relatief snel de kop in gedrukt, waardoor de onderwijssector een nieuwe, diepgaande institutionele crisis bespaard is gebleven.

De respons verliep op exemplarische wijze. De staatssecretaris en zijn kernteam herkenden onmiddellijk dat hier sprake was van een crisis en zetten verschillende strategieën uit om de benodigde informatie te verzamelen en een accuraat beeld van de situatie te vormen. De genomen besluiten waren helder en effectief; de samenwerking met Inspectie, College voor Examens, politie, Openbaar Ministerie en de gemeente verliep zonder ogenschijnlijke problemen. Dekker nam ook het voortouw in de media: hij was alom aanwezig en vertelde een

¹⁴⁶ Brief van de staatssecretaris van OC&W aan de Tweede Kamer over de lessen van de Islamitische scholengemeenschap Ibn Ghaldoun d.d. 16 januari 2014 (TK 2013-2014, 31 289 nr. 182).

consistente en overtuigende boodschap. Het wekte dan ook geen verbazing dat de verantwoording in de Tweede Kamer soepel verliep.

Het enige dat verbazing wekt is dat geen integrale evaluatie van de crisisrespons plaats heeft gevonden. Het optreden van de Inspectie van het Onderwijs is zowel in- als extern geëvalueerd, maar de regie van de staatssecretaris is niet bestudeerd. Dat is jammer. Rampen en crises worden stevast geëvalueerd en deze evaluaties hebben maar al te vaak consequenties voor gezagsdragers, organisaties en beleid (Boin, McConnell & 't Hart, 2008). Een goed georganiseerde crisisrespons verdient ook, of misschien wel juist, een stevige evaluatie. Blijkbaar zijn hier zaken goed verlopen die vaak fout gaan – ook die lessen verdienen het te worden vastgelegd. Deze kunnen dan breed in de onderwijssector worden uitgezet.

We hebben in de afgelopen jaren gezien dat de onderwijssector kwetsbaar is. Kleine incidenten kunnen tot een vloedgolf van kritiek leiden, waardoor het publieke en politieke vertrouwen in het functioneren van de sector schade oploopt. Crisismanagement wordt binnen deze sector nog te veel op enge wijze opgevat (in termen van fysieke bescherming van leerlingen, zie bijvoorbeeld de bommelding op het ROC in Leiden). Een bredere, meer institutionele opvatting, benadrukt dat het maatschappelijk vertrouwen in scholen moet worden geschraagd. Dit gebeurt in eerste instantie door incidenten te voorkomen. Maar wanneer een incident zich dan toch voordoet, is een snelle en betrouwbare respons van immens belang. De legitimiteit van het onderwijs – een van de belangrijkste maatschappelijke instituties – staat dan op het spel. Het is daarom van belang dat deze sector is voorbereid om met allerlei incidenten om te gaan. Deze casus laat zien hoe goed crisismanagement het verschil kan maken. Dit hoofdstuk maakt ook duidelijk dat dit een uitzonderlijke casus is. De uitdaging is deze exemplarische respons tot norm te verheffen.



Coutinho: 'Verplicht vaccin heeft geen zin'. Voorlichting over #mazelen wél! <http://www.rivm.nl/mazelen> [pic.twitter.com/CmfCr38dar](https://twitter.com/CmfCr38dar)

Desiree Beaujean @Deeskes

Martina Duyvis, Vina Wijkhuijs

11.1 Inleiding

Vanaf mei 2013 komt in een aantal regio's in Nederland mazelen voor. De ziekte verspreidt zich vooral in gemeenten waar veel mensen wonen die tot de reformatorische gezindte behoren en zich om principiële redenen niet laten inenten.

Door onder anderen minister Schippers van VWS en premier Rutte wordt aan hen een oproep gedaan dit alsnog te doen. De minister van VWS biedt de mogelijkheid om met name kinderen met een verhoogd risico op besmetting vervroegd (of alsnog) te laten vaccineren. In het Zeeuwse Tholen overlijdt in oktober 2013 een 17-jarig meisje aan de complicaties als gevolg van de ziekte. In maart 2014 komt de mazelen-epidemie ten einde.

De uitbraak van de mazelenepidemie toont een klassiek moreel dilemma tussen enerzijds het grondwettelijk recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en anderzijds de volksgezondheid. Dat mensen vanuit hun geloofs- of levensovertuiging zich niet middels vaccinatie tegen ziekten beschermen is natuurlijk een goed recht, maar geldt dat ook als daardoor de gezondheid van anderen in het geding komt? In dit hoofdstuk schetsen we het maatschappelijke debat over mazelenvaccinatie dat mede naar aanleiding van de mazelen-epidemie werd gevoerd, en beschrijven we hoe het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en gezondheidsdiensten op de uitbraak van de mazelenepidemie hebben gereageerd. Het hoofdstuk

is mede gebaseerd op interviews die plaatsvonden in de regio's Gelderland-Midden, Zuid-Holland Zuid en Zeeland.¹⁴⁷

11.2 Feitenrelaas

Op 27 mei 2013 worden de eerste twee gevallen van mazelen geconstateerd. Twee weken later, op 12 juni 2013, meldt het RIVM dat er sprake is van een mazelenepidemie in de zogeheten 'bijbelstreek', het gebied dat zich uitstrekt van de Zeeuwse eilanden tot de Kop van Overijssel. Op dat moment is bij 30 personen mazelen vastgesteld;¹⁴⁸ twee dagen later is het aantal gestegen tot 67 personen.¹⁴⁹ Het betreft vooral kinderen in de leeftijd van vier tot twaalf jaar woonachtig in de Alblasserwaard (Zuid-Holland), het Land van Heusden en Altena (Noord-Brabant) en de Bommelerwaard (Gelderland). Eind juni is bij inmiddels 167 personen mazelen vastgesteld en de verwachting is dat de ziekte zich nog verder zal verspreiden. Door het RIVM wordt de grootste piek pas na de zomer verwacht.

Vanwege de ontluikende mazelenepidemie besluit minister Schippers van VWS eind juni 2013 om bepaalde kinderen – met een verhoogd risico op besmetting – een vervroegde vaccinatie tegen mazelen aan te bieden. Terwijl normaal gesproken binnen het Rijksvaccinatieprogramma kinderen van veertien maanden een eerste vaccinatie krijgen, kunnen ouders in gemeenten waar minder dan 90 procent van de kinderen tegen mazelen is ingeënt, hun kind al laten vaccineren vanaf de leeftijd van zes maanden. Volgens de gegevens van het RIVM geldt dit voor 29 gemeenten.¹⁵⁰ Daarnaast worden ook kinde-

¹⁴⁷ Gesproken is met de Directeuren Publieke Gezondheid (DPG) van de drie regio's, twee artsen infectieziekten en een directiesecretaris. We zijn hen zeer erkentelijk voor hun input.

¹⁴⁸ Skipr (2013, 12 juni). Actueel: RIVM meldt mazelenuitbraak in 'bijbelgordel'. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.skipr.nl/actueel/id14885-rivm-meldt-mazelenuitbraak-in-bijbelgordel.html>.

¹⁴⁹ Skipr (2013, 14 juni). Actueel: Aantal patiënten met mazelen in biblebelt stijgt. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.skipr.nl/actueel/id14920-aantal-patinten-met-mazelen-in-biblebelt-stijgt.html>.

¹⁵⁰ RIVM (2013, 24 juni). Overzicht gemeenten met lage vaccinatiegraad mazelen. Op 1 juli 2014 ontleend aan http://www.rivm.nl/dsresource?objectid=rivmp:210295&type=org&disposition=inline&ns_nc=1.

ren in de leeftijd van zes tot veertien maanden die in andere gemeenten wonen en tot de reformatorische gezindte behoren, uitgenodigd voor een vervroegde vaccinatie. In totaal ontvangen 6000 kinderen in de betreffende leeftijdscategorie in juli 2013 een uitnodiging voor vervroegde vaccinatie.

Juist binnen de reformatorische gemeenschap bestaan evenwel bezwaren tegen vaccinatie. De ouders die hun kinderen niet laten inenten, menen dat inenting (het bewust toedienen van een ziekmakend vaccin) indruist tegen de wil van God. De epidemie treft echter niet alleen kinderen van streng gereformeerde huize, maar ook die uit antroposofische kringen. Veel antroposofen staan afwijzend tegenover vaccineren, omdat zij het doormaken van ziekten beschouwen als een essentiële stap in de ontwikkeling van een kind (Opstelten et al., 2013). Minister Schippers van VWS spreekt ook hen aan wanneer ze in RTL Nieuws ouders oproept hun kinderen te laten inenten.¹⁵¹

Begin juli is het aantal mazelenpatiënten gestegen naar 230, van wie er zeven wegens complicaties in het ziekenhuis zijn opgenomen. In het wekelijks gesprek met premier Rutte op vrijdag 12 juli onderstreept de premier de oproep die voormalig minister Borst van Volksgezondheid en VVD-senator Dupuis eerder die dag deden.¹⁵² Zij riepen predikanten van gereformeerde kerken op om ouders aan te sporen hun kinderen te laten inenten. De uitspraken van premier Rutte zijn volgens de hoofdredactie van het *Reformatorisch Dagblad* 'op het randje'. 'In een vrij land dat zijn grondrechten serieus neemt, mag de politiek burgers niet dwingen tegen hun geweten in te handelen', aldus de hoofdredactie.¹⁵³ VVD-senator Dupuis gaat evenwel in het tv-programma Nieuwsuur van zaterdag 13 juli een stap verder. Zij pleit ervoor om in overweging te nemen de mazelenvaccinatie in de toekomst verplicht te stellen.¹⁵⁴ Uit gereformeerde kringen volgen verontwaardigde reacties, onder andere

151 RTL Nieuws (2013, 2 juli). Politiek: Schippers: mazelen is geen onschuldige ziekte. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/schippers-mazelen-geen-onschuldige-ziekte>.

152 Uitzending Gesprek minister-president van 12 juli 2013. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.uitzendinggemist.nl/afleveringen/1355546>.

153 *Reformatorisch Dagblad* (2013, 15 juli). Commentaar: Uitspraken premier Rutte over mazelen merkwaardig. Op 1 juli 2014 ontleend aan http://www.refdag.nl/opinie/commentaar/commentaar_uitspraken_premier_rutte_over_mazelen_merkwaardig_1_754300.

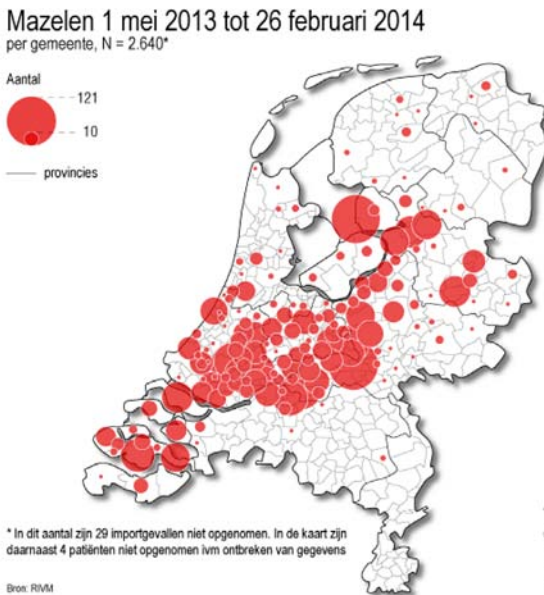
154 Uitzending Nieuwsuur van 13 juli 2013. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://niewsuur.nl/onderwerp/529154-wel-of-niet-verplicht-vaccineren.html>.

van predikant Uitslag uit Urk: 'Er zijn zo veel zaken die gevaarlijk zijn voor de gezondheid van de mens. Waarom moet er op dit terrein dan wel dwang worden toegepast?'¹⁵⁵

Medio augustus, wanneer de scholen weer zijn begonnen, waar- schuwt de directeur van het Centrum Infectieziektebestrijding van het RIVM dat vooral het zuiden van het land rekening moet houden met een toename van het aantal mazelenpatiënten. Tot dan toe is bij 920 personen mazelen vastgesteld, en dat aantal neemt in de maanden daarna nog fors toe. Eind oktober overlijdt in het Zeeuwse Tholen een 17-jarig meisje aan de complicaties van de ziekte.

Eind februari 2014 komt de epidemie tot een einde en blijken sinds mei 2013 zeker 2640 personen mazelen te hebben opgelopen (zie figuur 11.1). Het werkelijke aantal ligt volgens het RIVM veel hoger, omdat men uit ervaring weet dat niet in alle gevallen de huisarts wordt ingelicht.

Figuur 11.1 Mazelenepidemie in de bijbelstreek



Onder de patiënten waren ook negentien gezondheidsmedewerkers, die de infectie waarschijnlijk tijdens hun werkzaamheden hebben opgelopen, ondanks dat zeven van hen wel waren ingeënt. Bij 182 mazelenpatiënten was een ziekenhuisopname noodzakelijk; in 79 gevallen vanwege een longontsteking en in een enkel geval vanwege een hersenontsteking (RIVM, 2014). Verder heeft er vanuit Nederland verspreiding van het mazelenvirus naar Canada plaatsgevonden. Vanaf medio oktober 2013 tot begin 2014 was daardoor in de provincie Alberta sprake van een lokale mazelenepidemie.¹⁵⁶

11.3 Dilemma

Mazelen is een zogenoemde kinderziekte, wat niet wil zeggen dat het een onschuldige ziekte is. Het betekent dat vooral kinderen die nog niet eerder aan het virus zijn blootgesteld, vatbaar zijn voor mazelen. Als eenmaal mazelen is geconstateerd,¹⁵⁷ bestaat er geen specifieke behandeling; de meeste patiënten genezen vanzelf. Een infectie kan echter ook leiden tot blijvende doofheid en complicaties als longontsteking en hersenontsteking, waar in zeldzame gevallen de patiënt aan overlijdt.

Sinds 1976 is vaccinatie tegen mazelen opgenomen in het Rijksvaccinatieprogramma, waarmee de overheid de mogelijkheid biedt om kinderen tegen mazelen te beschermen. Een eerste vaccinatie vindt plaats bij kinderen van 14 maanden in de vorm van de BMR-prik (bof, mazelen, rode hond). Na deze vaccinatie is 95 procent van de gevaccineerden tegen mazelen beschermd. Omdat de vaccinatie niet bij iedereen aanslaat, vindt bij negen jaar een tweede vaccinatie plaats; daarna is ruim 99 procent beschermd.¹⁵⁸ In de tijd voordat de mazelenvaccinatie in het Rijksvaccinatieprogramma was opgenomen, stierven als

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Mazelen begint met plotselinge koorts, hangerigheid, verkoudheid en hoesten. Ook ontstaan kleine witte vlekjes in de mond, 'Koplikse vlekjes' genoemd. Na drie tot zeven dagen ontstaan huidvlekjes, beginnend achter de oren en daarna verder verspreid over het hele lichaam.

¹⁵⁸ Bron: RIVM (2013, 7 juli). Documenten en publicaties: Feiten en fabels over mazelen en vaccinatie. Op 1 juli 2014 ontleend aan http://www.rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Algemeen_Actueel/Veelgestelde_vragen/Infectieziekten/Feiten_en_fabels_over_mazelen_en_vaccinatie#BMR-vaccinatie.

gevolg van de ziekte jaarlijks enkele tot enkele tientallen patiënten; nadien deden zich nauwelijks nog sterfgevallen voor (Hahné, 2014).

Binnen de reformatorische en ook de antroposofische gemeenschap bestaan zoals gezegd bezwaren tegen vaccinatie. Een groot deel van de kinderen uit deze gemeenschappen neemt daarom niet deel aan het Rijksvaccinatieprogramma. Zij lopen daardoor een verhoogd risico op besmetting en kunnen vervolgens zelf voor niet-gevaccineerden een bron van besmetting zijn. Vanwege de ernst van de complicaties die door de ziekte kunnen optreden, zijn de gezondheidsdiensten en het RIVM alert op verdere verspreiding. Een uitbraak van mazelen kan met name op lokaal niveau tot maatschappelijke onrust leiden, zo bleek ook weer tijdens een latere mazelenuitbraak eind februari 2014 in Den Haag. De vraag is hoe de gezondheidsdiensten en het RIVM ten tijde van de mazelenepidemie binnen deze constellatie hebben geopereerd.

11.4 Analyse

11.4.1 *Maatschappelijk debat over vaccinatieplicht*

Een maand nadat het RIVM bekend had gemaakt dat in Nederland sprake was van een mazelenepidemie mengden voormalig minister Borst en VVD-senator en medisch ethicus Dupuis zich in de kwestie. Zij riepen predikanten van gereformeerde kerken op om ouders aan te sporen hun kinderen te laten inenten. Dupuis pleitte er enkele dagen later zelfs voor om de komende jaren toe te werken naar een vaccinatieplicht. Zij refereerde daarbij aan de polio-uitbraak van 1992-1993, waarbij 79 personen besmet raakten. Zij was destijds lid van een commissie die de Gezondheidsraad adviseerde en had als zodanig meegemaakt dat kinderen, zonder medeweten van hun ouders, zich bij vaccinatieposten meldden om te worden ingeënt. Daarnaast had een aantal van de poliopatiënten die als kind bij die uitbraak gehandicapt waren geraakt, als volwassene hun ouders verweten dat zij destijds niet waren ingeënt (zie Pierik, 2013, p. 2802).

Nu heeft polio, in vergelijking met mazelen, veel ernstiger en vooral blijvend zichtbare gevolgen. Volgens de artsen infectieziektenbestrijding die wij spraken, zullen daarom bij een volgende uitbraak van polio mensen uit de reformatorische gemeenschap weldegelijk bereid zijn

zich alsnog te laten vaccineren. Bij mazelen wordt de noodzaak van vaccinatie veel minder sterk beleefd. Feit is dat degenen die niet zijn gevaccineerd, deels tegen mazelen beschermd zijn, omdat het merendeel van de bevolking tegen de ziekte beschermd is, omdat ze mazelen hebben gehad of ertegen zijn ingeënt en de ziekte dus niet zullen verspreiden. Men noemt dit wel ‘groepsimmunitet’. Dit geldt vooral voor gebieden waar (minimaal) 95 procent van de kinderen – die het meest bevattelijk voor de ziekte zijn – tegen mazelen is ingeënt. Bij een dergelijke vaccinatiegraad zijn ook ongevaccineerden beter tegen de ziekte beschermd. In gebieden met een lagere vaccinatiegraad neemt de zekerheid van bescherming af.

Zoals gezegd, is in Nederland in 29 (van de 403) gemeenten sprake van een vaccinatiegraad lager dan 90 procent. Het betreft vooral gemeenten waar een groot deel van de bevolking van gereformeerde gezindte is, zoals Staphorst, Urk, Ede en Tholen om enkele voorbeelden te noemen. Personen woonachtig in deze gemeenten die niet tegen de ziekte zijn beschermd, lopen daardoor een grotere kans besmet te raken. Zo bleek tijdens de vorige mazelenepidemie van 1999-2000 dat 94 procent van de toen 3000 gemelde patiënten niet tegen mazelen was ingeënt (6 procent wel). Een groot deel van hen woonde in een gemeente met een relatief lage vaccinatiegraad (Van den Hof & Zwakhals, 2005). De mazelenepidemie van 2013-2014 vertoonde een vergelijkbaar beeld. Ook bij deze epidemie was 94 procent van de 2640 gemelde patiënten niet tegen de ziekte ingeënt en woonde ongeveer de helft van de gemelde patiënten in één van de 29 gemeenten met een vaccinatiegraad onder de 90 procent (RIVM, 2014). Hieruit kan worden opgemaakt dat de ziekte vooral niet-gevaccineerden treft die in een gemeente wonen met een lage vaccinatiegraad (lager dan 95 procent). Maar de ziekte kan ook andere personen treffen die – ondanks het bestaan van het Rijksvaccinatieprogramma – (nog) niet tegen de ziekte zijn beschermd.

In november 2013 deed de GGD Zeeland om die reden een waarschuwing uitgaan aan mensen die geboren zijn tussen 1965 en 1975 (oftewel 38 tot 48 jaar oud waren).¹⁵⁹ Zij zouden mogelijk niet tegen mazelen zijn

¹⁵⁹ PZC (2013, 13 november). Regio: Zeeuws nieuws: Gevaar voor mazelen nog niet geweken. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.pzc.nl/regio/zeeuws-nieuws/gevaar-voor-mazelen-is-niet-geweken-1.4094794#content>.

beschermde, terwijl zij zich daar niet van bewust waren. Mensen geboren voor 1975 zijn immers als kind niet tegen mazelen ingeënt, aangezien het vaccin pas sinds 1976 in het Rijksvaccinatieprogramma is opgenomen. Echter, personen geboren voor 1965 hebben waarschijnlijk op jonge leeftijd mazelen gehad en daardoor een levenslange bescherming tegen de ziekte opgebouwd. Voor de groep geboren tussen 1965 en 1975 geldt dit niet (of in mindere mate). Aan hen werd daarom de mogelijkheid geboden zich alsnog te laten inenten. De oproep van de GGD was vooral bedoeld voor diegenen die vanwege hun werk bij gezinnen met een verhoogde kans op mazelen over de vloer kwamen. Gedacht werd aan loodgieters en dergelijke, maar tijdens de mazelen-epidemie bleek dat nota bene een aantal artsen en gezondheidsmedewerkers met de ziekte besmet was geraakt. In het tijdschrift 'Medisch Contact' deed huisarts Roovers-Schellekens verslag van hoe zij tot haar eigen verbazing door een patiënt met mazelen besmet raakte. In de dagen voordat de ziekte bij haar werd vastgesteld, had ze gewoon haar patiëntenrondes gedaan, de kinderen naar school gebracht en haar baby van vijf maanden verzorgd. Het bleek dat zij als kind, geboren in 1976, slechts een eenmalige vaccinatie tegen mazelen had gehad. In dat geval bestaat 5 procent kans op falen van het vaccin (Roovers-Schellekens, 2014).

Behalve de betreffende leeftijdsgroep zijn ook kinderen jonger dan 14 maanden die, gezien hun leeftijd, nog niet aan het Rijksvaccinatieprogramma hebben deelgenomen, vatbaar voor mazelen. De gevolgen van de ziekte kunnen juist voor hen ernstig zijn. Een voorbeeld hiervan deed zich voor tijdens een latere uitbraak van mazelen eind februari 2014 op een crèche in Den Haag. Bij een peuter van vier jaar die in het kader van naschoolse opvang een tijdje op de crèche verbleef, werd mazelen geconstateerd. Door de manager van de crèche zijn vervolgens de ouders gebeld van de kinderen met wie de peuter in contact was geweest. Niet veel later bleken twee volwassenen en dertien kinderen te zijn besmet. Een van hen, een acht maanden oude baby, moest in het ziekenhuis worden opgenomen vanwege onder meer een longontsteking, en enige tijd werd voor zijn leven gevreesd. 'Zij hebben gegokt met de gezondheid van mijn kind', vertelde de moeder achteraf in *de Volkskrant* toen duidelijk was dat het met haar zoontje

weer goed kwam.¹⁶⁰ Ze doelde daarmee op de ouders van de vier jaar oude peuter die hun kind – naar verondersteld werd – niet hadden laten inenten.¹⁶¹

Naar aanleiding van dit voorval is de discussie over de vaccinatieplicht opnieuw opgelaaid. Estro Kinderopvang (de organisatie waar de crèche in Den Haag onder valt) gaf in hetzelfde Volkskrantartikel aan dat niet-ingeënte kinderen ‘een dilemma zijn voor crèches’. Bij de intake wordt wel gevraagd of een kind is ingeënt, ‘maar als het antwoord nee is, dan kunnen we daar niets aan doen’, aldus Estro Kinderopvang. Een woordvoerder van Boink, de organisatie die ouders in de kinderopvang vertegenwoordigt, bracht daartegen in dat crèches de baby’s niet aan een dergelijk risico mogen blootstellen.

‘Zij zijn verantwoordelijk voor de veiligheid. Overal wordt op gelet: van handen wassen tot schone lucht. Waarom zouden ze dan met zo’n serieus risico als de mazelen niets mogen doen?’¹⁶²

De kwestie leidde tot Tweede Kamervragen aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In antwoord op de vraag of kinderopvangvoorzieningen de voorwaarde kunnen stellen dat kinderen ingeënt moeten zijn, antwoordde minister Asscher, mede namens de minister van VWS, op 11 april 2014 het volgende:¹⁶³

‘Er is geen juridische basis om niet-ingeënte kinderen zonder meer te weigeren. (...) Bovendien zou een algehele weigering indirect onderscheid op grond van godsdienst dan wel levensovertuiging met zich mee kunnen brengen. (...) Wanneer de situatie zich voordoet dat er bijvoorbeeld sprake is van een (dreiging van een) ziekte in de omgeving van de kinderopvangorganisatie, dan dient de houder de risico’s te wegen en zo nodig maatregelen te treffen. Dit zou kunnen betekenen dat er aanleiding bestaat om bepaalde kinderen tijdelijk de toegang tot de organisatie te weigeren. In theorie zou het louter toelaten van gevaccineerde kinderen het toch al hele kleine risico op

¹⁶⁰ ‘Zij gokten met het leven van mijn kind’, *de Volkskrant*, 15 maart 2014.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ TK 2013-2014, Aanhangsel van de Handelingen nr. 1676, p. 2-3.

introductie van mazelen binnen kinderopvangvoorzieningen verder kunnen verkleinen. Het RIVM verwacht dat dit effect zeer beperkt is. Ook buiten het kinderdagverblijf kunnen contacten zijn met ongevaccineerde personen. Besmetting via kinderdagverblijven is zeer beperkt in relatie tot besmetting binnen het gezin of via andere sociale contacten zoals familiebijeenkomsten, reizen met het openbaar vervoer en buitenlandse reizen. De initiële infecties zijn meestal te herleiden tot mazelenuitbraken in het buitenland.’

Met dit antwoord zullen degenen die voor een vaccinatieplicht pleiten waarschijnlijk niet tevreden zijn. Met een vaccinatieplicht wordt immers ook de kans kleiner dat de ziekte in het buitenland wordt opgedaan. Voorstanders van een vaccinatieplicht stellen dat er naast het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, ook het recht op gezondheid bestaat (vastgelegd in onder meer het Europees Sociaal Handvest en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind). Als het gaat om ziekten als mazelen en polio, waarvan de gevolgen (zeer) ernstig kunnen zijn, zou volgens hen het recht op godsdienst en levensovertuiging moeten wijken voor een vaccinatieplicht.¹⁶⁴

Het RIVM en ook artsen werkzaam bij de gezondheidsdiensten zijn echter van mening dat een vaccinatieplicht niet zal helpen een hogere vaccinatiegraad te bereiken. Onderzoek en ervaringen in het buitenland hebben laten zien dat dwang niet helpt. In landen waar voorheen vaccinatie verplicht was, was de vaccinatiegraad zelfs lager dan in Nederland. Verondersteld wordt dat een vaccinatieplicht onder de doelgroep juist tot weerstand leidt en men zich aan de vaccinatieplicht zal onttrekken, bijvoorbeeld door het consultatiebureau te mijden.

Twijfels over de handhaafbaarheid van een vaccinatieplicht zijn ook in het verleden een argument geweest om hier niet toe over te gaan. Bovendien, zo geeft rechtsfilosoof Pierik aan, is een wettelijke plicht, zonder een juridische procedure voor gewetensbezwaren, lastig te realiseren (zie Pierik, 2013). Een wettelijke vaccinatieplicht zal namelijk een proportioneel middel moeten zijn in relatie tot het nagestreefde doel. ‘Uiteindelijk draait het om een maatschappelijke risicoafweging:

¹⁶⁴ Zie College voor de Rechten van de Mens (2013, 11 juli). Toegelicht: Vaccineren: gezondheid versus religie. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.mensenrechten.nl/toegelicht/vaccineren-gezondheid-versus-religie>. Zie ook Pierik, 2013.

hoe risicovol moet een ziekte zijn om dit soort overheidsingrijpen te rechtvaardigen?’ (Pierik, 2013, p. 2807).

Het regeringsstandpunt dat door de gezondheidsdiensten en het RIVM in deze wordt uitgedragen is dat beter kan worden getracht via voorlichting en dialoog de vaccinatiegraad te verhogen, dan door een vaccinatieplicht. Ook tijdens de uitbraak van de mazelenepidemie van 2013-2014 is zeer bewust hierop ingezet. In het nu volgende wordt beschreven hoe gezondheidsdiensten op deze mazelenepidemie hebben gereageerd.

11.4.2 *Reactie op de mazelenepidemie*

Mazelen is een meldingsplichtige infectieziekte (groep B2). Dit betekent dat als een arts mazelen vaststelt, hij dit bij de (gemeentelijke) gezondheidsdienst moet melden.¹⁶⁵ Deze kan dan nagaan of personen in de omgeving van de patiënt risico lopen op besmetting en maatregelen nemen ter preventie van verdere verspreiding van de ziekte. Om die reden dienen ook scholen, kinderopvangcentra en verpleeghuizen de gezondheidsdienst te waarschuwen als er meerdere personen in hun instelling door een besmettelijke ziekte getroffen zijn.¹⁶⁶ De betreffende gezondheidsdienst informeert vervolgens het Centrum Infectieziektebestrijding (CIb) van het RIVM,¹⁶⁷ dat deze informatie gebruikt om te beoordelen of eventueel op landelijk niveau maatregelen moeten worden genomen.

Meldingsplichtige infectieziekten zijn ingedeeld in vier groepen: A, B1, B2 en C, met een afnemende graad van gevaar voor de volksgezondheid. Mazelen is ondergebracht in groep B2. Bij een uitbraak van een ziekte vallend in deze categorie is de burgemeester bestuurlijk verantwoordelijk voor de infectieziektebestrijding. Om zijn rol in deze te vervullen wordt hij door de gezondheidsdienst van informatie voorzien.

¹⁶⁵ Artikel 22 Wet publieke gezondheid.

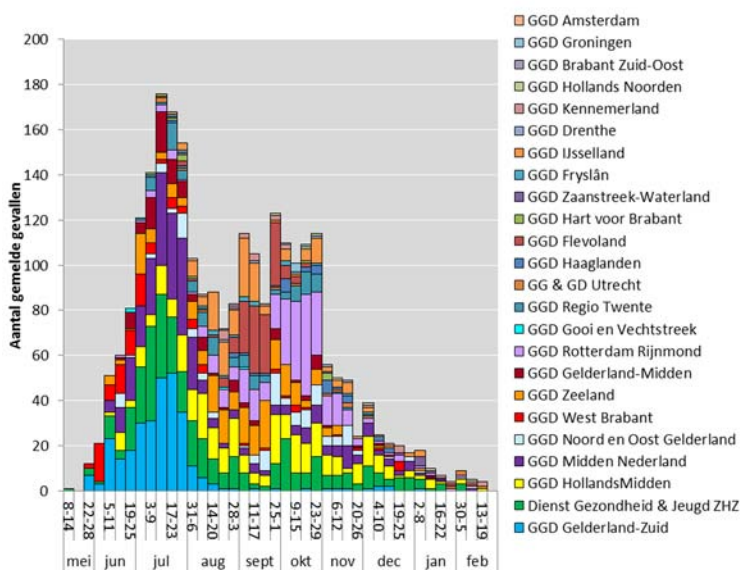
¹⁶⁶ Het hoeft hier niet per se om een meldingsplichtige infectieziekte te gaan; ook bijvoorbeeld een voedselinfectie, huidaandoeningen of andere mogelijk besmettelijke ziekten dienen te worden gemeld. Zie artikel 26 Wet publieke gezondheid.

¹⁶⁷ Artikel 28 Wet publieke gezondheid.

Globaal verloop van de epidemie; extra werkdruk voor de regio's

Landelijk heerste de mazelenepidemie vanaf mei 2013 tot maart 2014 (RIVM, 2014). De regio Zuid-Holland Zuid was een van de eerste regio's waar mazelen werd gemeld. Via een besmetting in Gelderland-Zuid begon in Zeeland de epidemie in juni; in Gelderland-Midden kwam de epidemie eind juni op gang. De ziekte breidde zich snel uit en bereikte in Zuid-Holland Zuid en Gelderland-Midden, anders dan in Zeeland, al voor de zomervakantie het hoogtepunt. In beide regio's was er na de zomervakantie wel een opleving van de epidemie, maar minder sterk dan verwacht (zie figuur 11.2).

Figuur 11.2 Aantal gemelde gevallen van mazelen 2013-2014, per regio¹⁶⁸



De regio's waren goed voorbereid op de epidemie: protocollen en draaiboeken lagen gereed. De uitbraak van de mazelenepidemie kostte de gezondheidsdiensten dan ook geen hoofdbreken; de draaiboeken werden in werking gesteld. De uitbraak van mazelen was voor de betref-

¹⁶⁸ Bron: RIVM, 2014.

fende regio's aanleiding om snel op te schalen en de crisisorganisatie in te stellen. In geen van de regio's maakte de GHOR tijdens de mazelen-epidemie structureel deel uit van het crisisteam. Coördinatie vond plaats tussen onder andere de afdelingen infectieziektebestrijding, jeugdgezondheidszorg, epidemiologie en communicatie.

De epidemie leidde wel tot een extra werkbelasting en dus een capaciteitsvraag bij de gezondheidsdiensten, met name bij de teams Infectieziekten. 'Het water liep over de schoenen', zoals een van de respondenten het kenmerkte. Om de mazelenepidemie te kunnen bestrijden, moesten prioriteiten worden gesteld en werden bepaalde activiteiten tijdelijk op een andere manier georganiseerd of stilgelegd. Om de werkdruk op te vangen werden niet alleen collega's van andere afdelingen (voor andere dan hun reguliere taken) ingezet, maar werd ook extern capaciteit aangetrokken. Zo deed Zuid-Holland Zuid een beroep op bijstandsafspraken met Rotterdam-Rijnmond en zette Gelderland-Midden pas afgestudeerde artsen van de Radboud Universiteit Nijmegen in. Het aantrekken van extra capaciteit betekende overigens niet onmiddellijk verlichting van de werkbelasting, maar vroeg in het begin juist extra aandacht omdat de medewerkers ingewerkt moesten worden. Dat ging niet alleen om het inhoudelijk inwerken op de werkzaamheden, maar voor sommige artsen en verpleegkundigen ook om het omschakelen van werken vanuit een patiëntgericht perspectief naar een benadering vanuit het perspectief van de publieke gezondheid.

Voor de Dienst Gezondheid & Jeugd (DGJ)¹⁶⁹ in Zuid-Holland Zuid was de mazelenepidemie een eerste *test case* voor (de samenwerking in) de nieuwe crisisorganisatie: de jeugdgezondheidszorg was recent gepri-vatiseerd en de jeugdartsen en verpleegkundigen die in Zuid-Holland Zuid het Rijksvaccinatieprogramma uitvoeren, maken sindsdien geen deel meer uit van de GGD.

De gezondheidsdiensten onderhielden gedurende de epidemie nauw contact met andere (voornamelijk buur)regio's over ontwikkelingen. Zo was er contact tussen de artsen infectieziektebestrijding en op het gebied van communicatie. Daarnaast hadden de gezondheids-

¹⁶⁹ In Zuid-Holland Zuid vormen de GGD en Leerplicht en Voortijdig Schoolverlaten sinds 1 januari 2013 samen de Dienst Gezondheid & Jeugd ZHZ.

diensten contact met het RIVM, niet alleen over de meldingen, maar bijvoorbeeld ook over de communicatie over de epidemie.

Eind februari 2014 meldde het RIVM dat de mazelenepidemie afliep. In Zeeland waren toen al enige tijd geen nieuwe gevallen van mazelen meer gemeld: de epidemie duurde daar tot en met december 2013. In Zuid-Holland Zuid was al in september afgeschaald, in Gelderland-Midden in oktober 2013. Vanaf het moment dat in de regio's het hoogtepunt van de epidemie voorbij was, kon het werk weer in de reguliere werkprocessen worden opgevangen.

Monitoring: informatieverzameling bij huisartsenposten en scholen

Een van de werkzaamheden die veel inspanning van de gezondheidsdiensten vergde, was het in beeld krijgen van alle ziektegevallen. Deze informatie werd aan het RIVM doorgegeven, zodat een landelijk overzicht tot stand kwam. Het gemelde aantal gevallen van mazelen is volgens de artsen infectieziekten echter een forse onderschatting van het aantal dat werkelijk besmet is geraakt. Op basis van ervaringsgegevens veronderstellen zij dat het werkelijke aantal zieken 10 maal hoger ligt dan het gemelde aantal. Huisartsen en scholen zijn weliswaar verplicht gevallen van mazelen aan de GGD te melden, maar de meeste mazelenpatiënten komen niet bij een huisarts in beeld. Als in een gezin bij één kind mazelen is vastgesteld, gaan de ouders met een volgend ziek kind niet nog eens naar de huisarts, tenzij er complicaties optreden.¹⁷⁰ De scholen zijn daarom in principe een betrouwbaarder bron van informatie, maar gedurende de epidemie waren er na verloop van tijd scholen die niet meer elke week een lijst van nieuwe ziektegevallen opstuurden. De scholen zover zien te krijgen dit toch te blijven doen, vergde van de GGD een behoorlijke inspanning.

Communicatie richting bestuur, scholen en geloofsgemeenschap

Door de gezondheidsdiensten werden de gemeentebesturen over het verloop van de mazelenepidemie geïnformeerd. Het crisisteam in Zuid-Holland Zuid besloot niet alleen de wethouders gezondheidszorg systematisch over de stand van zaken en maatregelen te informeren, maar ook de burgemeesters. In Gelderland-Midden is de epidemie

¹⁷⁰ Ook waren niet alle ziekenhuisopnamen vanzelfsprekend in beeld bij de GGD; niet elke patiënt ging bijvoorbeeld in de eigen regio naar het ziekenhuis.

besproken in een van de periodieke themabijeenkomsten van het bestuur van de veiligheidsregio,¹⁷¹ waaraan zowel de burgemeesters als de wethouders volksgezondheid van alle gemeenten deelnemen. Daarnaast is in Gelderland-Midden de epidemie een keer geagendeerd in een apart overleg met de wethouders volksgezondheid. In Zeeland heeft de directeur publieke gezondheid (DPG) actief contact opgenomen met de burgemeesters om hen te informeren over de verspreiding van mazelen in hun gemeente en te wijzen op de mogelijke onrust die daardoor onder de bevolking zou kunnen ontstaan. Daarnaast was de DPG samen met de arts infectieziekten aanwezig bij een door de GGD georganiseerde bijeenkomst in Tholen met de burgemeester en de wethouder volksgezondheid van de gemeente Tholen en een aantal voorgangers van kerken. Tijdens die bijeenkomst is gesproken over hoe in de kerkgemeenschappen werd gedacht over de voordelen van en bezwaren tegen vaccinatie. In Zeeland heeft de DPG dus een duidelijke, zichtbare rol gespeeld. De DPG in Zuid-Holland Zuid verkoos juist een minder zichtbare rol, omdat er onder de bevolking geen onrust was en er geen noodzaak bestond voor opschaling.

De gezondheidsdiensten verstrekten ook informatie en voorlichting aan scholen. Daarbij ging het om advies op maat. De scholen konden een keuze maken uit twee informatiefolders om onder de ouders te verspreiden: één waarin een vaccinatieadvies werd gegeven en één specifiek voor scholen die vanwege de geloofsovertuiging geen advies wilden uitdragen en waarin alleen stond dat een vaccin bestaat. Daarnaast werd bij scholen de informatiefolder *Vaccinatie: voorzienigheid, vertrouwen en verantwoordelijkheid* (NPV et al., 2013) onder de aandacht gebracht, waarin drie predikanten weergeven hoe zij tegen vaccinatie aankijken.

Media

De aandacht van de media voor de mazelenepidemie varieerde in de regio's van 'redelijk bescheiden' tot 'veel' en in sommige regio's zorgde dit voor een extra verhoging van de werkdruk. Zoals een van de respondenten opmerkte, maakte de media-aandacht 'dat de aanpak van de mazelenepidemie niet alleen een *public health* inspanning betrof,

171 In Gelderland-Midden maakt de GGD deel uit van de veiligheidsregio: Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM).

maar het ook ging om het managen van de totale boodschap en het maatschappelijk debat daarover’.

Gedurende de mazelenepidemie heeft GGD Zeeland vooral via de regionale media gecommuniceerd, omdat deze onder de doelgroep een relatief groot bereik hebben. Ook in Zuid-Holland Zuid werd de pers actief over de stand van zaken en de maatregelen geïnformeerd: de DGJ heeft van tijd tot tijd persberichten uitgebracht en op verzoek van de pers heeft een journalist meegelopen met een infectieziektenarts. Vooral de plaatselijke en regionale media toonden in Zuid-Holland Zuid veel belangstelling. De aandacht van de pers ging niet alleen uit naar het verloop van de epidemie, ziekenhuisopnamen en het sterfgeval in Zeeland; het viel de DGJ Zuid-Holland Zuid op dat de media veel vragen stelden over de kwestie wel of niet vaccineren in relatie tot geloofsovertuiging, en over wat het standpunt van de DGJ daarin was.

De gezondheidsdiensten en het RIVM meldden behalve via hun websites ook via Twitter ontwikkelingen met betrekking tot de mazelenepidemie. Op sociale media ging naar de epidemie zelf echter weinig aandacht uit; er werd vooral getwitterd en op blogs gediscussieerd over het al dan niet invoeren van een vaccinatieplicht. Wel vernam de GGD in Zeeland juist in eerste instantie via de sociale media dat in Tholen een patiënt als gevolg van mazelen was overleden. (Omdat het meisje in het weekend was overleden, kon de huisarts dit pas maandag officieel bij de GGD melden.)

Mogelijkheid tot vervroegde / extra vaccinatie

Minister Schippers van VWS en prof. dr. Coutinho, destijds directeur van het CIb (RIVM), deden aan ouders het advies hun kinderen en eventueel ook zichzelf (alsnog) te laten vaccineren. In hun advies lieten zij ruimte voor geloofsovertuiging: ‘Het is een beslissing van mensen zelf’. Premier Rutte daarentegen onderschreef de oproep van VVD-senator Dupuis en voormalig minister Borst aan dominees, om hun gemeenteleden te adviseren hun kinderen te laten inenten. Hij stelde dat God nooit bedoeld heeft dat kinderen zo lijden als God tegelijkertijd de mens in staat heeft gesteld een vaccin tegen de ziekte te ontwikkelen.¹⁷² In de reformatorische gemeenschap heeft deze, naar de mening

¹⁷² NOS-uitzending Gesprek minister-president van 12 juli 2013. Op 14 februari 2014 ontleend aan <http://www.uitzendinggemist.nl/aflleveringen/1355546>.

van de GGD in Zuid-Holland Zuid ongelukkige, uitspraak voor meer onrust gezorgd dan de mazelenuitbraak zelf.

Toch is van de mogelijkheid tot extra vaccinatie voor risicogroepen weldegelijk gebruikgemaakt. Tijdens de epidemie zijn in totaal 6839 extra BMR-vaccinaties gegeven (RIVM, 2014). Dit waren niet alleen vervroegde vaccinaties bij kinderen in de leeftijd van 6 tot 14 maanden, ook oudere kinderen en volwassenen hebben zich alsnog laten vaccineren. In welke mate de extra BMR-vaccinaties zijn gegeven aan personen uit de reformatorische gemeenschap is niet bekend. De mogelijkheid tot vaccinatie werd in ieder geval door de gezondheidsdiensten zo makkelijk mogelijk gemaakt. In Gelderland-Midden bijvoorbeeld, waren er vaccinatiesprekuren waar men dagelijks terecht kon en in een naburige regio kwam een verpleegkundige voor vaccinatie aan huis. Dat ondanks deze inspanningen en uitgebreide informatievoorziening zeker niet iedereen uit de beoogde doelgroep van de mogelijkheid tot vaccinatie gebruik heeft gemaakt, geeft volgens een van de respondenten aan dat mensen 'op basis van vrij heldere informatie en overtuiging bewust een keuze gemaakt hebben'.

11.5 Afronding

Elk jaar doet zich wel een aantal gevallen van mazelen voor. Eens in de tien à vijftien jaar is er sprake van een mazelenepidemie, omdat de ziekte zich dan gemakkelijk weet te verspreiden in gemeenten met een lage vaccinatiegraad. Een uitbraak van mazelen kan behalve voor kinderen en volwassenen die bewust niet gevaccineerd zijn, ook consequenties hebben voor mensen die zich er niet van bewust zijn dat ze onvoldoende tegen de ziekte zijn beschermd, en voor baby's jonger dan veertien maanden die nog niet aan het Rijksvaccinatieprogramma hebben kunnen deelnemen. Juist bij hen kan de ziekte tot ernstige complicaties leiden. De kans dat zij door iemand die bewust niet gevaccineerd is worden besmet, is klein maar niet uitgesloten. Dit risico is voor sommigen reden te pleiten voor een vaccinatieplicht.

Het is echter zeer de vraag of het verplichtstellen van vaccinatie tegen mazelen ooit zal voldoen aan de beginselen van proportionaliteit

en subsidiariteit.¹⁷³ De mate waarin in dit geval een vaccinatieplicht inbreuk maakt op het individueel belang (vrijheid van godsdienst of levensovertuiging) is groot in relatie tot het beoogde doel (kleinere kans op besmetting en daaraan gerelateerde gevolgen). Dat doel kan ook, of misschien wel beter, op een andere manier worden nagestreefd. Het valt immers te betwijfelen dat een vaccinatieplicht voor mazelen tot het gewenste effect zal leiden. Een dergelijke plicht zonder een uitzonderingsprocedure voor gewetensbezwaren is juridisch lastig te realiseren en zal zeker beperkingen kennen in handhaafbaarheid. Professionals werkzaam binnen de gezondheidszorg gaan daarom uit van voorlichting en dialoog, waarbij de integriteit van het lichaam en het zelfbeschikkingsrecht van de mens centraal staan. Zij respecteren de vrijheid van geloofsovertuiging en levensbeschouwing, ook al beperkt deze de mogelijkheid tot vaccinatie. Wel of niet laten vaccineren is een persoonlijke afweging.

¹⁷³ Het proportionaliteitsbeginsel stelt dat de mate van inbreuk op het individueel belang proportioneel moet zijn ten opzichte van het beoogde doel van de maatregel; het subsidiariteitsbeginsel vereist dat het doel niet op een andere, voor betrokkenen minder nadelige, wijze kan worden bereikt.



Foto: Noordernieuws

Edith Leentvaar, Menno van Duin

12.1 Inleiding

Op 19 juni 2013 wordt in het Friese dorp Makkinga een man onwel tijdens schoonmaakwerkzaamheden in een mestsilo. Drie anderen haasten zich de silo in om hulp te bieden. Zij beseffen op dat moment kennelijk niet of onvoldoende dat ook zij door de mestgassen bedwelmd zullen raken. Door de gealarmeerde hulpdiensten kan een van hen nog levend uit de mestsilo worden gered; voor de andere drie is de hulp te laat. Het ongeval had veel impact op de dorpsbewoners, hulpverleners en de agrarische sector. Vanwege de ernst van het ongeval en omdat vaker soortgelijke calamiteiten plaatsvinden, heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) onderzoek verricht naar de veiligheidsproblemen met mestgassen. Het betreffende onderzoeksrapport verscheen in februari 2014.

In dit hoofdstuk richten wij de aandacht eerst op de oorzaak van het ongeval en de vraag of een dergelijke calamiteit te voorkomen was geweest. Vervolgens gaan wij na of (en hoe) ter voorkoming van een dergelijk ongeval aanbevelingen kunnen worden gedaan en hoe de OvV met die vraag is omgegaan. Ten slotte is in dit hoofdstuk een paragraaf gewijd aan datgene wat er in de dagen na de calamiteit in de lokale gemeenschap geschiedde en hoe de gemeente – en in het bijzonder de burgemeester – met dit drama is omgegaan. In hoeverre was datgene wat ter plaatse werd ondernomen logisch en passend? We richten ons op de afwegingen die op diverse momenten zijn gemaakt.

Ten behoeve van dit hoofdstuk is gebruikgemaakt van het rapport van de OvV en is gesproken met onderzoekers van de OvV en met de burgemeester en een medewerker openbare orde en veiligheid van de gemeente Ooststellingwerf, waar Makkinga onder valt.

12.2 Feitenrelaas

Op woensdag 19 juni 2013 geniet Nederland van één van de eerste warme zomerdagen van het jaar. Even na 11.00 uur wordt de Meldkamer Noord Nederland gebeld door een man uit Makkinga die hard schreeuwend om hulp roept. De centralist weet uit de paniekmelding te halen dat het gaat om vier jonge mannen die in een mestsilo terecht zijn gekomen. Een eerste politie-eenheid is inmiddels door de centralist gealarmeerd. Tegelijk met het alarmeren van enkele brandweereenheden wordt in het telefoongesprek duidelijk dat de slachtoffers buiten kennis zijn en niet direct te bereiken. Er wordt onmiddellijk opgeschaald naar GRIP-1.

Bij aankomst op de boerderij is de situatie voor de hulpverleners snel helder. Achter op het erf staat een zes meter hoge mestsilo, waarin vier personen liggen. Het feitelijk verlenen van hulp is complex: de enige toegang tot de mestsilo is via het dak en vanwege de giftige mestgassen in de silo kunnen ambulancemedewerkers niet langs die weg bij de slachtoffers komen. De hoogte van de silo maakt ook een redding door de brandweer langs die weg onmogelijk. Ondertussen neemt de druk bij alle betrokkenen toe. Een poging van de vader van één van de slachtoffers om met een tractor met een palletvork een gat in de wand van de silo te maken, heeft geen resultaat en leidt eigenlijk alleen tot gevaar voor de brandweermensen die op dat moment in de mestsilo zijn. Met veel moeite lukt het de brandweer een gat in de silowand te maken dat met hydraulisch gereedschap groter wordt gemaakt. Op die manier worden de slachtoffers uit de silo gehaald, waarna ambulancepersoneel start met reanimeren. Eén persoon heeft hier nog baat bij en wordt voor verdere behandeling naar het ziekenhuis gebracht. De drie andere slachtoffers zijn overleden.

Wanneer burgemeester Oosterman van gemeente Ooststellingwerf verneemt wat zich op de boerderij afspeelt, neemt hij contact op met zijn adviseur openbare orde en veiligheid en met een ervaren communicatieadviseur. Daarna gaat hij naar het betreffende adres. Voor de bewoners van de boerderij is het ongeval dramatisch. Uit de gesprekken die de burgemeester op dat moment – en in een later stadium – met hen heeft, wordt duidelijk hoe de gebeurtenissen elkaar zijn opgevolgd. Voor het schoonmaken van de mestsilo, waarin nog een kleine laag mest lag, had de veehouder een gespecialiseerd bedrijf ingeschakeld,

dat die morgen met twee personen aan de slag was gegaan. Eén van hen is met beschermende kleding en adembeschermingsapparatuur de silo ingegaan; de ander bleef bovenaan de ladder staan die tegen de silo was geplaatst. Deze medewerker roept om hulp als hij ziet dat zijn collega in de silo onwel wordt, en gaat vervolgens zelf de silo in. Een loonwerker en de veehouder komen te hulp en gaan ook via de ladder de silo in. De veehouder waarschuwt een andere medewerker die de ladder wil afgaan, voor het gevaar en stuurt hem terug. De vader van de veehouder staat inmiddels ook in de buurt van de silo en belt de meldkamer.

Wanneer de afloop van het ongeval duidelijk is geworden, wordt geïnventariseerd wat de nafase met zich mee gaat brengen. Terug op het gemeentehuis overlegt de burgemeester met enkele interne adviseurs en mensen uit Makkinga over de impact op de dorpsgemeenschap. Makkinga telt iets meer dan duizend inwoners die onderling zeer betrokken zijn. Er wordt nog dezelfde avond een bijeenkomst voor bewoners georganiseerd. Bij deze samenkomst zijn ongeveer 230 mensen uit Makkinga aanwezig, alsook de burgemeester, de voorzitter van Dorpsbelang, de dominee, medewerkers van Slachtofferhulp, de brandweercommandant en de teamchef van de politie.

In de maanden na de calamiteit verricht de OvV onderzoek naar de oorzaak en omstandigheden van het ongeval (OvV, 2014). Daaruit blijkt onder meer dat deze casus niet op zichzelf staat. Er doen zich met enige regelmaat vergelijkbare incidenten voor, waarin twee elementen steeds terugkomen. Ten eerste is er (binnen de agrarische sector) onvoldoende besef van de risico's van mestgassen. De concentratie van mestgassen kan vrij plotseling een gevaarlijk niveau bereiken en een hoge concentratie mestgassen kan bij één ademteug al tot volledige bedwelming leiden. Ten tweede speelt naast de kennis van de risico's ook het handelen op basis van die inzichten een rol. Bij meerdere incidenten schoten omstanders te hulp zonder zichzelf daarbij enige bescherming te gunnen. De risico's worden versterkt door het ontbreken van concrete voorschriften of richtlijnen voor het veilig werken met mestgassen in besloten ruimten. Tegelijk nemen de kansen op dit soort ongevallen toe door de uitwerking van het landelijk mestbeleid en de schaalvergroting in de landbouwsector. Beide ontwikkelingen leiden tot meer opslag van mest en uit onderzoek blijkt dat ongevallen zich vooral voordoen bij het transport of verwerken van de opgeslagen mest.

De OvV komt dan ook met aanbevelingen voor de sector en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om vooral het bewustzijn van de risico's van mestgassen te vergroten.

12.3 Dilemma's rond de oorzaak en toekomstige aanpak van dit soort ongevallen

12.3.1 *Waarom gaan personen de silo in?*

In een degelijk rapport is door de OvV uiteengezet hoe deze casus zo dramatisch kon verlopen. De OvV komt tot de volgende reconstructie:

'Omstreeks 11.00 uur werd de medewerker in de silo onwel. Ze waren toen ongeveer drie uur aan het werk geweest en op dat moment was er nog een dun laagje mest in de silo (ongeveer 10 cm). De collega die op de wacht stond buiten de silo riep om hulp en ging vervolgens zonder adembescherming via de ladder de silo in. De loonwerker, die met de vader van de veehouder nabij de silo op het erf stond, schoot ook te hulp en ging eveneens zonder adembescherming de silo in. Ook de veehouder zelf, die samen met een hovenier elders op de boerderij aan het werk was, reageerde op het hulpgeroep en ook hij ging zonder bescherming de silo in. De hovenier ging vervolgens ook de ladder van de silo op. Hij vertelde later dat hij heeft gezien dat de veehouder in de silo bezig was om de gezichten van de slachtoffers omhoog te leggen, zodat ze konden ademen. Toen de veehouder zag dat de hovenier de ladder afdaalde en bijna beneden was, zei hij hem dat het niet veilig was en stuurde hij hem terug. Vervolgens heeft de veehouder ook zelf geprobeerd om de silo uit te klimmen, maar hij kwam niet verder dan halverwege de ladder in is toen teruggevallen in de silo' (OvV, 2014, p. 14).

In Makkinga begaf de eerste werknemer van het gespecialiseerde schoonmaakbedrijf zich met adembeschermingsapparatuur (een luchtkap met lange slang gekoppeld aan een luchtcompressor) in de silo. Alle anderen die later de silo ingingen – dus ook zijn compagnon – deden dat zonder adembescherming. Het primaire slachtoffer deed zijn werk en raakte tijdens de werkzaamheden onwel. Bij hem zal

de vraag ‘ga ik wel of niet de silo in?’ dus niet direct hebben gespeeld. Hij was gewoon dat voor zijn werk te doen. Voor de anderen lag dat anders. In totaal gingen vier personen de silo in om hulp te verlenen. De compagnon zal zeker kennis hebben gehad van de risico’s en dat gold ook voor de veehouder (eigenaar). Deze maande immers de hovenier weer terug de ladder op te gaan. Alleen van de loonwerker (die zwaargewond uiteindelijk de calamiteit heeft overleefd) is onduidelijk of hij zich enigszins bewust was van de risico’s.

Of en in welke mate deze personen het dilemma (om wel of niet de silo in te gaan) ook daadwerkelijk zo hebben ervaren, weten wij natuurlijk niet. Het lijkt erop dat zij zonder aarzeling vrijwel onmiddellijk de trap zijn afgedaald. De behoefte om snel te hulp te schieten – en er was ook zeker haast geboden! – was bij allen groot. In de psychologie is er niet direct een theorie te vinden die naadloos bij dit type van gedrag past. Sommige besluitvormingstheorieën (bijvoorbeeld die van de ‘anticipated regret’: *better risky than regretful*) geven mogelijk wel enig inzicht, maar richten zich sterk op een daadwerkelijk besluit dat genomen wordt.¹⁷⁴ Natuurlijk hebben de toegesnelde mannen impliciet een beslissing genomen, maar of daar echt een afwegingsproces aan vooraf is gegaan? Of zou in hun ‘beslissing’ impliciet hebben meegespeeld, dat als ze niet de silo in zouden gaan en de ander(en) zou(den) overlijden, zij zich dit achteraf zouden verwijten (‘waarom heb ik niets gedaan’)? Het handelen lijkt zo intuïtief te zijn geweest, dat (ook) daar niet over is nagedacht. Mogelijk heeft een gevoel van onkwetsbaarheid meegespeeld; ‘ik ga er even in en mij gebeurt dan niets’.

De OvV constateert dat deze casus verre van uniek is. Sedert 1980 deden zich 35 mestongevallen voor waarbij mensen om het leven kwamen of ernstig gewond raakten. Daarbij ging het deels om ongevallen tijdens het mixen van drijfmest in een kelder of onder een stal en deels om ongevallen bij het betreden van een min of meer afgesloten ruimte (kelder, tank, silo). Bij bijna de helft van de ongevallen werden

¹⁷⁴ *Anticipated regret* is een theorie die stelt dat het bij bepaalde beslissingen uitmaakt of er na afloop al dan niet feedback wordt verwacht ten aanzien van de genomen beslissing. Onderzoek is bijvoorbeeld verricht over al dan niet roken, binge drinken, gokken en bloed-donor worden. Dit kan leiden tot het nemen van meer, maar ook juist minder risico’s. Het feit dat iemand verwacht later feedback te krijgen, kan van invloed zijn op zijn beslissing. Er wordt als het ware al geanticipeerd op de spijt die men later kan hebben.

personen die een poging deden om iemand te redden zelf slachtoffer. Deze personen noemen wij ‘secundaire’ slachtoffers, ter onderscheid van de primaire slachtoffers (degenen die in eerste instantie hulp behoeven). Zoals gezegd constateerde de OvV dat het ongeval in Makkinga bepaald niet uniek was. Feitelijk was sprake van een situatie die zich met enige regelmaat blijkt voor te doen. Het zijn ongevallen waarbij primaire, maar dikwijls ook secundaire slachtoffers vallen.

Een tweede onderscheid dat in dit verband te maken is, is het onderscheid tussen meer deskundige personen (zij die zich meer dan gemiddeld bewust zijn van de risico’s van het betreden van dergelijke ruimten) en leken (degenen die zich van die risico’s weinig of nauwelijks bewust zijn). De twee werknemers van het gespecialiseerde schoonmaakbedrijf waren relatief deskundig (het was immers hun werk). De veehouder wist tot op zekere hoogte ook van de risico’s, maar de hovenier (waarschijnlijk) niet of in veel mindere mate. Verondersteld mag worden dat in veel van dit soort gevallen de primaire slachtoffers relatief deskundig zijn, maar de secundaire slachtoffers (degenen die te hulp schieten en daarbij in de problemen raken) niet of veel minder.

Omdat het een mooie, maar ook tamelijk natuurlijke reactie van ‘leken’ is om te hulp schieten – een duidelijke spontane vorm van redzaamheid – is het voorkomen van secundaire slachtoffers niet eenvoudig. ‘Leken’ weten immers onvoldoende van de risico’s. Door in te zetten op het (sterk) verminderen van het aantal primaire slachtoffers zal logischerwijs ook het aantal secundaire slachtoffers afnemen.

12.3.2 *Hoe kom je bij een dergelijke casus tot goede aanbevelingen?*

Een tweede dilemma richt zich op de vraag welke aanbevelingen bij een dergelijke casus te geven zijn. De groep potentiële secundaire slachtoffers die te beschouwen zijn als leken, is immers breed en divers. Hoe heeft de OvV dat aangepakt en waren ook andere aanbevelingen denkbaar geweest?

Sinds de oprichting heeft de OvV de wettelijk verplichting aanbevelingen concreet te richten op specifieke instellingen/organisaties (dus geen algemene aanbevelingen voor wie het maar wil horen). Dat is goed – want uit evaluaties volgen maar al te vaak zwevende aanbe-

velingen – maar tegelijk niet eenvoudig. Ook moet de OvV kijken wat publieke en private partijen (respectievelijk zes maanden en een jaar) na verschijning van het rapport met de aanbevelingen hebben gedaan die specifiek op hen betrekking hebben.

Na het ongeval in Makkinga is door met name de sector zelf een aantal gerichte acties ondernomen (zie OvV, 2014, p. 15-16). Zo heeft er (op initiatief van familieleden van de omgekomen veehouder) een bijeenkomst plaatsgevonden over de gevaren van mestgassen die door ongeveer 200 belangstellenden (veehouders en loonwerkers) uit de wijde omgeving van Makkinga is bezocht. Ook vonden er nog eens 35 extra voorlichtingsbijeenkomsten verspreid over het land plaats op bedrijfslocaties van loonwerkers en mesttransporteurs. Het gespecialiseerde bedrijf dat was ingeschakeld (en waarvan twee werknemers omkwamen in Makkinga) ontwikkelde een spuitsysteem dat het onnodig maakt dat iemand de siloruimte ingaat. Bedrijven uit de betrokken sector en verenigd in de werkgroep ‘Kiek uut met stront’ stelden een ‘Leidraad veilig werken in mestopslagen’ op. Door deze werkgroep zijn tevens verbetervoorstellen ontwikkeld voor opleiding en instructie van silo-inspecteurs, het verplicht stellen van bepaalde veiligheidsmiddelen en de toegang tot mestilo’s (aanbrengen toegangsluiken). Aan deze relevante acties en voornemens voegde de OvV de volgende aanbeveling toe (OvV, 2014, p. 45):

Aan de brancheorganisatie LTO Nederland:

1. Zorg in samenwerking met agrarische belangenorganisaties (als NMV, NVV en Cumela) voor een platform dat kennis verzamelt over de gevaren van mestgassen en veiligheidslessen trekt uit mestgasongevallen. Zorg er tevens voor dat personen die professioneel met mest werken (veehouders, loonwerkers, mesttransporteurs, mestilo-inspecteurs, etc.) en hun werkgevers proactief en regelmatig worden geïnformeerd over het veilig omgaan met mestgassen.
2. Zorg in samenwerking met de agrarische opleidingscentra en hogescholen dat het onderwerp ‘veilig werken met mest’ structureel wordt opgenomen in het curriculum van de betreffende opleidingen.

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

3. Zorg in samenwerking met Stigas dat in arbocatalogi voor de agrarische sector concrete voorschriften worden opgenomen voor de te treffen veiligheidsmaatregelen bij mestgerelateerde werkzaamheden in besloten ruimten. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van het veiligheidsprotocol 'Leidraad veilig werken in mestopslagen'.

Het lijkt er op dat de betreffende sector en de OvV tezamen de belangrijkste zaken in kaart hebben gebracht. Zeker zo waardevol als deze zaken is de uitstekende animatie die naar aanleiding van deze casus door de OvV is gemaakt.¹⁷⁵ In een ruim tien minuten durende animatie wordt helder uitgelegd wat er in Makkinga misging en dat deze casus niet uniek is te noemen. Feitelijk wordt in ruim tien minuten het hele rapport goed uitgelegd. Enkele maanden na de verschijning van het rapport was de animatie al meer dan 40.000 keer bekeken. Daarmee heeft de OvV gekozen voor een strategie waarin men zoveel mogelijk personen bewust wilde maken van de gevaren van mestsilo's en andere afgesloten ruimtes waarin mest wordt opgeslagen. Er is reden te veronderstellen dat juist deze animatie een enorme bijdrage levert aan de bewustwording binnen de sector van de gevaren van mestgassen. Ook in de komende jaren is het filmpje door bijvoorbeeld een docent op een Landbouwschool eenvoudig te gebruiken als lesmateriaal.

Wat ten slotte opvalt is dat de OvV zich niet richt op meer structurele maatregelen (bijvoorbeeld geen mensen meer toelaten of laten afdalen in afgesloten ruimtes waarin mest opgeslagen wordt; de compagnon ook uitrusten met adembescherming; een extra opening in dergelijke ruimtes verplicht stellen). In plaats daarvan richt de OvV zich primair op 'veilig werken'. Dat is een bewuste keuze geweest. Het is primair aan de (uiterst kleine) sector zelf meer structurele maatregelen te overdenken. Er kan natuurlijk gediscussieerd worden over de vraag of de OvV meer zou moeten doen, maar mogelijk heeft de ingestoken strategie van de OvV (en de goede animatie!) meer waarde voor het voorkomen van primaire slachtoffers.

¹⁷⁵ Zie <http://www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/1959/dodelijk-ongeval-in-mestsilo-te-makkinga>.

12.4 De rol van de gemeente in de nafase: zoeken naar balans tussen veerkracht en betrokkenheid

De gemeente Ooststellingwerf heeft zich op verschillende momenten bij het ongeval betrokken getoond; in het (eerste) contact met de ouders; het te woord staan van de pers; de nazorg aan hulpverleners en tijdens de bewonersbijeenkomst. De doelgroepen van deze activiteiten liepen uiteen. De vraag die hierbij – meestal op de achtergrond – speelt, is hoe ver de betrokkenheid van een gemeente moet gaan. Enerzijds wil een gemeentebestuur er in crisissituaties volop voor burgers zijn; anderzijds is het belangrijk dat aan veerkracht en (zelf)redzaamheid ruimte wordt gelaten. Wat bepaalt wanneer een actieve rol of juist meer afstand passend is?

Rollen van de burgemeester

Tijdens crisissituaties verenigt een burgemeester meerdere rollen (NGB, 2013). Hij is opperbevelhebber/beslisser, burgervader, aanspreekpunt voor de media en vertegenwoordiger van de belangen van de gemeente. Ten aanzien van de hulpverlening heeft de burgemeester bij dit ongeval geen strategische beslissingen hoeven nemen. Wel is binnen de gemeentelijke organisatie vrijwel direct de vraag uitgezet of de gemeente haar verantwoordelijkheden op het gebied van vergunningen en toezicht naar behoren had ingevuld. Aldus werden de belangen van de gemeente in deze gecheckt. De rol van burgervader kwam duidelijk naar voren door het tonen van medeleven aan de nabestaanden en uiten van begrip voor de verslagenheid in het dorp. Daarnaast stond de burgemeester de media te woord.

Kort nadat het ongeval zich had voorgedaan, was de burgemeester al aanwezig op de boerderij. Daardoor vernam hij van de direct betrokkenen de eerste emoties van onmacht en ontredde, in het bijzonder van de ouders van de veehouder die bij het ongeval omkwam. In die eerste gesprekken met betrokkenen werden hem de aanloop van het ongeval en de pogingen tot redding steeds duidelijker. Onderwijl (in feite al tijdens de hulpverlening) hadden zich vlakbij de boerderij meerdere journalisten verzameld. Bij het verlaten van de boerderij (als relatief afgebakende locatie) moest de burgemeester dan ook direct een omschakeling maken naar zijn rol als aanspreekpunt voor de media en de pers te woord staan. Even voordien, buiten het zicht van de journa-

listen, had hij overleg met zijn communicatieadviseur. Dit hielp hem afstand te nemen van de beleefde emoties en te concentreren op de informatie die hij de journalisten kon geven en de vragen die hij zou kunnen verwachten.

De valkuil bij crises op het gebied van communicatie is niet dat informatie gegeven wordt, maar de mate waarin en in welke vorm. De communicatie kan gericht zijn op het geven van informatie sec, op het duiden van de situatie of op het adviseren of geven van instructies aan de bevolking (NGB, 2013). In deze casus is gebruikgemaakt van een ‘natuurlijk’ moment voor het te woord staan van de pers die zich bij de boerderij in Makkinga had verzameld. Een goede verstandhouding met de media, opgebouwd in de dagelijkse gemeentelijke gang van zaken en tijdens eerdere incidenten, droeg bij aan de juistheid in de beeldvorming door de media. De actieve publieksvoorlichting vanuit de gemeente bleef beperkt tot enkele inhoudelijke berichten op de website en de eerder genoemde bewonersbijeenkomst. Dit volgde uit het uitgangspunt om alle communicatie rond het ongeval ‘dichtbij’ te houden, om zo – in het belang van de betrokkenen – de impact van het incident niet verder te vergroten.

In het vinden van een balans tussen betrokkenheid en veerkracht is voor de burgemeester een duidelijke rol weggelegd. Veelal heeft het tonen van medeleven een positief effect op de veerkracht van de getroffen. Van belang is te onderkennen dat velen veerkrachtig zijn, zodat doorschieten in overdaad aan zorg en pampering voorkomen kan worden. (Ten Brake, 2014). Voor de afweging om getroffenen of nabestaanden van incidenten persoonlijk te bezoeken, zijn echter geen vaste richtlijnen te geven. Voor de burgemeester waren in dit geval de voorziene impact van het incident en de verwachte media-aandacht redenen om zo snel mogelijk naar de boerderij te gaan. Die urgentie is in andere gevallen, bijvoorbeeld bij verkeersongelukken of misdrijven, mogelijk minder groot. In die gevallen zal veeleer de (ingeschatte) behoefte van de getroffenen aan ondersteuning leidend zijn voor de manier waarop de burgemeester zijn betrokkenheid toont.

Nazorg en psychosociale hulpverlening

Van de 24 mogelijke thema's die in de nafase aan de orde kunnen komen (zie COT, 2010), waren bij dit ongeval maar enkele relevant en

door de gemeente op dezelfde dag al opgepakt. Centraal stonden de thema's rouwverwerking en psychosociale opvang. Later vroeg ook de start van verschillende onderzoeken, zoals die van de Inspectie, het OM en de OvV, vanzelfsprekend aandacht van de gemeente. De focus lag echter op de nazorg aan betrokkenen.

In de *Multidisciplinaire richtlijn psychosociale hulp bij rampen en crises* wordt psychosociale hulpverlening gedefinieerd als 'alle ondersteuning en zorg gericht op het psychisch welbevinden en de gezondheid van getroffenen zowel in de acute fase als in de nasefase en zowel gericht op het collectief als het individu' (Impact, 2014, p. 23). Vormen van hulpverlening kunnen zijn: het ondersteunen in basisvoorzieningen of praktische diensten, informatie, sociale steun, en zorg bij gezondheidsklachten. De gemeente had hierin te maken met verschillende groepen betrokkenen. De psychosociale opvang van de ouders van de veehouder startte al vanaf het eerste moment en zeker toen de fatale afloop van het incident bekend werd. Ook het contact met de burgemeester was één van de eerste vormen van opvang. De hulpverleners die ter plaatse waren ingezet voor het redden van de slachtoffers zijn na het ongeval gezamenlijk naar de brandweerkazerne gegaan, waar collega's van opvangteams al naar toe waren gekomen om de impact van het incident met elkaar te bespreken.

Nadat de burgemeester bij de boerderij de pers te woord had gestaan, is hij naar het gemeentehuis gegaan om te overleggen welke stappen verder nodig waren. In de maanden daarvoor waren rond ingrijpende incidenten in één van de andere dorpen goede ervaringen opgedaan met het organiseren van bewonersbijeenkomsten om enige onrust weg te nemen. Daarbij ging het niet primair om het geven van allerlei informatie over het incident, maar vooral om het delen van gevoelens en waar mogelijk het bieden van handvatten om met die emoties om te gaan. Na contact eerder op de dag tussen de burgemeester en de medewerker openbare orde en veiligheid waren binnen de gemeentelijke organisatie al voorbereidingen getroffen om in Makkinga eventueel een bewonersbijeenkomst te organiseren. In de afweging om dit wel of niet te doen, stond voor de gemeente de behoefte in het dorp centraal. Om te peilen in hoeverre een bijeenkomst in een behoefte zou voorzien, heeft de burgemeester binnen zijn netwerk een aantal 'lokale, sociale antennes' (NGB, 2013, p. 10) ingeschakeld en is advies gevraagd aan deskundigen op het gebied van psychosociale hulp.

De kunst van het creëren van optimale psychosociale opvang is om ook op dit gebied aan te sluiten bij de (zelf)redzaamheid en veerkracht (Impact, 2014, p. 7). Juist in kleine lokale gemeenschappen als Makkinga wordt bij tegenslagen aan deze termen inhoud gegeven. Ook al was ‘slechts’ een van de slachtoffers uit Makkinga afkomstig, het ongeval had op de dorpsgemeenschap een enorme impact. De sociale cohesie in het relatief kleine dorp is groot; het is een dorp waarin mensen elkaar kennen en het gebruikelijk is samen gebeurtenissen te vieren, te organiseren en te delen. De bewoners van de boerderij hadden zelf een actieve rol in het dorp en in verenigingen. Door de signalen die de gemeente opving over de verbijstering, verslagenheid en grote mate van inleving (het had vele dorpsbewoners kunnen overkomen) is besloten de bijeenkomst inderdaad te organiseren. Bij de voorbereiding zijn enkele vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, zoals de kerk en de vereniging Dorpsbelang, betrokken. De burgemeester heeft in een kort moment van relatieve rust (zoals eerder bij het te woord staan van de pers) zijn toespraak en rol voorbereid.

Dat de bijeenkomst inderdaad in een behoefte voorzag, bleek uit de opkomst; meer dan 200 mensen (ouderen en jongeren) waren naar het dorps huis gekomen. De combinatie van de mogelijkheid om met elkaar te spreken, de ruimte voor emoties en de verwoording van gevoelens in de toespraak van de burgemeester maakte de sfeer die avond ‘beheerst emotioneel’. De bewonersavond heeft in dat opzicht vooral een verbindende en faciliterende rol vervuld om de veerkracht van het dorp te stimuleren.

12.5 Afronding

Hoewel het ongeval in de mestsilo in Makkinga qua oorzaak niet op zichzelf stond, is het opvallend dat na dit incident zoveel partijen in beweging zijn gekomen. Mogelijk heeft het aantal slachtoffers dat bij het ongeval overleden is hierbij een rol gespeeld. Makkinga werd de spreekwoordelijke druppel die de emmer deed overlopen. Het ongeval bracht bedrijven die mestopslagruimtes schoonmaken ertoe om nieuwe technologische aanpassingen te onderzoeken, zodat medewerkers aanzienlijk minder risico lopen. Diverse organisaties en deskundigen uit de sector hebben een leidraad opgesteld voor het veilig werken

met mestgassen. Het zijn belangrijke elementen die bijdragen aan de bewustwording van de gevaren van mestgassen; ze vormen een basis voor de uitvoering van de aanbevelingen die de OvV in zijn rapport over deze casus heeft gedaan.

Om het aantal slachtoffers van dit soort incidenten terug te dringen, ligt de nadruk op het voorkomen van primaire slachtoffers. De eerste stappen zijn daarvoor gezet. Het te hulp schieten door omstanders, al dan niet met kennis van de risico's die daarmee gepaard gaan, is zo intuïtief, dat deze reacties nauwelijks te beïnvloeden zijn.

Ongevallen als in deze casus zullen altijd een drama zijn voor de direct betrokkenen en, afhankelijk van de situatie, een (sterke) impact hebben op een bredere groep. Wanneer de individuele of collectieve behoefte aan ondersteuning als uitgangspunt wordt gesteld, vormt dat een basis voor een balans tussen betrokkenheid van gemeente en hulpverleners en de veerkracht en redzaamheid van de (direct en indirect) betrokkenen.



Foto: RTVNH/Anne Klijnstra

13

Duizend bommen en granaten: ontruiming van een woning in Den Helder

Carla Broers, Dennis Overgaauw

13.1 Inleiding

Elke gemeente kent ze wel: mensen die in een ‘vervuild’ huis wonen en hulp van derden afwijzen. Mensen die in de ogen van de gemiddelde Nederlander onaangepast gedrag vertonen. Gedogen of actie ondernemen, dat is de vraag. In hoeverre mag een eigenaar van een pand zelf bepalen wat hij aan onderhoud doet of laat? Wat mag iemand verzamelen in zijn eigen huis? En in hoeverre vormen deze burgers daarmee een gevaar voor zichzelf, hun burens, hulpdiensten en mogelijk zelfs bestuurders? Hoe wordt dit gevaar door hen ingeschat?

Deze vragen staan centraal in dit hoofdstuk dat gaat over een ontruiming van een pand in Den Helder. Als blijkt dat de bouwkundige staat van het pand een gevaar vormt voor de bewoonster, haar burens en eventuele voorbijgangers gaat de gemeente over tot actie. In het huis worden explosieven, munitie en gevaarlijke stoffen aangetroffen. In combinatie met de slechte bouwkundige staat, zorgt dit voor een GRIP-1 opschaling en een ontruiming van het pand die een week duurt. Het dilemma dat centraal staat is of de gevaarsetting zodanig was dat omwonenden tijdens de ontruiming van het pand niet in hun woning konden zijn. Voor hen kwam het namelijk niet als een verrassing dat de bewoonster er een eigenaardige verzameling op na hield. Vooral de duur van de ontruiming maakte dat er vragen rezen over de noodzaak van een zo grootschalige operatie.

13.2 Feitenrelaas

Het is zomer 2013 wanneer bij de brandweer in Den Helder een verzoek binnenkomt van een eigenaresse van een grachtenpand. Zij geeft aan dat ze hulp nodig heeft vanwege een loszittende dorpel van een raam op de tweede etage aan de voorzijde van haar huis. De brandweer verwijdt de dorpel en licht vervolgens de gemeente in over de slechte bouwkundige staat van het pand. Enkele dagen later, op 26 augustus, wil de gemeente een aangekondigde inspectie laten uitvoeren. De bewoonsters blijkt die dag echter niet aanwezig en de inspecteur van bouw- en woningtoezicht kan daarom het pand niet in. De woordvoerder van de gemeente meldt later in een openbare verklaring:

‘De eigenaresse ontvangt binnenkort een brief van het college waarin wij aangeven dat we opnieuw langskomen voor een inspectiebezoek en dat wij hopen dat zij dan wel aanwezig zal zijn. Als dat ook dan niet het geval is, zullen wij voldoende mensen en middelen achter de hand hebben om ook zonder haar aanwezigheid het pand te betreden.’¹⁷⁶

In de ochtend van 29 augustus 2013 verschaft de gemeente zich toegang tot het pand; de eigenaresse is wederom niet aanwezig. De ingang van de woning wordt versperd door grote hoeveelheden ‘vuil’ in de vorm van kranten, bouw materiaal en andere verzamelde spullen. Als medewerkers van de gemeente met veel moeite de ingang vrij hebben gemaakt, stuiten ze vrijwel direct op twee geweergrenaten die tussen het vuil verscholen liggen. De voorgenomen inspectie wordt gestaakt en de officier van dienst van de politie (OvD-P) wordt gealarmeerd. Deze alarmeert de Teamleider Explosieven Veiligheid (TEV) en vervolgens de Explosieven Opruimingsdienst van Defensie (EOD). Om 11.04 uur besluit de OvD-P om GRIP-1 af te kondigen; het eerste CoPI-overleg is om 12.00 uur. In de tussentijd wordt de omgeving rondom het pand tot 50 meter afgezet. Binnen deze cirkel bevinden zich circa twaalf panden met in totaal 30 adressen, waaronder twee horecagelegenheden en een nachtopvang van het Leger des Heils.

¹⁷⁶ ‘Gemeente voor dichte deur bij verwaarloosd grachtenpand Loodsgracht Den Helder’, *Noordhollands Dagblad*, 26 augustus 2013.

Vanwege de aangetroffen explosieven worden alle panden binnen de cirkel van 50 meter ontruimd. De bewoners die niet terecht kunnen bij familie of vrienden worden opgevangen in een door de gemeente aangewezen opvanglocatie. In de loop van de middag brengt de EOD de twee granaten tot ontploffing op een nabij gelegen strand. De voorgenomen inspectie kan worden hervat. Daarbij worden vervolgens rond 17.00 uur weer granaten en andere munitie aangetroffen. Ook deze worden eerst afgevoerd alvorens de werkzaamheden in het pand hervat kunnen worden. Ondertussen is duidelijk geworden dat de eigenaresse en tevens bewoonster van het pand als 'verzamelaar' bekend staat en dat er reden is aan te nemen dat er méér explosieven in het pand aanwezig zijn. Vanwege de invallende duisternis wordt de ontruiming van het pand rond 18.00 uur gestaakt.

Het CoPI maakt een plan voor de volgende dag. De inspectie van het pand zal dan om 08.00 uur worden hervat. De omwonenden kunnen tot die tijd terug naar huis, maar zullen om 07.30 uur hun woning weer moeten verlaten, zodat de werkzaamheden om 08.00 uur kunnen aanvangen. De gemeente zal voor opvang zorgen, zowel voor overdag als voor mensen die 's nachts niet in hun woning willen zijn. Tijdens de ontruiming zal sprake zijn van GRIP-1, daarbuiten is het GRIP-0 en wordt het pand bewaakt door de politie.

De leider CoPI bespreekt het plan met de burgemeester. Deze gaat akkoord en belegt 's avonds een bewonersbijeenkomst om de situatie uit te leggen. Vanwege de veiligheid is het belangrijk dat tijdens de ontruiming van het pand ook de buurt rondom het pand ontruimd is. Op de momenten dat er niet ontruimd wordt ('s avonds en 's nachts), is er sprake van een stabiele situatie en kunnen de bewoners in hun huis aanwezig zijn. Voor omwonenden die dit toch een onprettig gevoel geeft, heeft de gemeente opvang geregeld in twee plaatselijke hotels. Een aantal bewoners maakt hiervan gebruik.

De volgende dag, vrijdag 30 augustus, wordt vanaf 07.00 uur de buurt weer ontruimd. Wanneer om 08.00 uur de inspectie start, is ook de recherche aanwezig. Het pand wordt als plaats delict aangemerkt; er zal een strafrechtelijk onderzoek gaan plaatsvinden. Hiervoor schuift de OvD-Recherche aan in het CoPI en wordt de doorzoeking van het pand geleid door de rechter-commissaris.

In de loop van de ochtend worden er opnieuw explosieven aangetroffen en ook drukhouders en gevaarlijke stoffen. Ook komt er vanuit

de binnenzijde van het pand voor het eerst zicht op de bouwkundige staat. Deze is erbarmelijk: grote delen van de vloeren ontbreken, plafonds buigen gevaarlijk door en er groeit zelfs een deel van een boom door de achtergevel van het pand naar binnen. Inmiddels is de bewoonster van het pand terecht en aangehouden door de politie.

In de loop van de dag wordt de complexiteit van de ontruiming pas goed duidelijk. Het aantreffen van vele soorten explosieven en munitie, de bouwkundige staat van het pand, het opgestapelde vuil, in combinatie met het strafrechtelijk onderzoek, betekent dat de ontruiming van het pand nog dagen zal duren. De wijze van GRIP-opschaling wordt in het CoPI besproken en besloten wordt dat multidisciplinaire coördinatie in de huidige setting van explosie- en instortingsgevaar of een combinatie daarvan, dagelijks GRIP-1 rechtvaardigt. Aan het einde van de middag wordt de ontruiming weer afgebouwd. Het pand wordt dichtgetimmerd en de ontruimingscirkel wordt weer vrijgegeven voor omwonenden en het verkeer. Aan de voor- en achterzijde wordt het pand bewaakt door de politie.

's Avonds vindt een tweede bewonersbijeenkomst plaats; de sfeer is rustig. De burgemeester en een medewerker van de EOD leggen uit hoe de ontruiming verloopt en waarom deze nog enkele dagen zal duren. De nadruk ligt op het feit dat er nog steeds gevaarlijke stoffen en spullen worden aangetroffen die verplaatst en afgevoerd moeten worden, wat een gevaarlijke situatie oplevert. Als dat in de avonduren en 's nachts niet gebeurt, is het pand en de inhoud ervan 'stabiel' en is het gevaar voor de omwonenden nihil. De burgemeester beantwoordt vragen en neemt ook de tijd voor individuele gesprekjes met omwonenden. Er is iemand van slachtofferhulp aanwezig die vijf aanvragen krijgt voor psychosociale ondersteuning. Eerder die dag heeft de burgemeester van Den Helder het volgende aan de pers gemeld:

'Vanochtend zijn de mannen en vrouwen van de explosievenopruimingsdienst opnieuw aan het werk gegaan in het pand. Voor de veiligheid is het gebied rondom het pand toen weer afgezet. Bewoners in het midden van dat gebied mochten vanaf dat moment niet meer in hun huis. Zoals de situatie er nu uitziet kunnen zij in het begin van de avond weer naar hun woning terugkeren. Voor bewoners die zich daar niet goed bij voelen en niet terecht kunnen bij vrienden of familie, regelen wij net als gisteren onderdak in een hotel. Tijdelijk je huis

niet in kunnen, is erg. Het is een beslissing die je als burgemeester liever niet neemt. De veiligheid van de bewoners staat echter bovenaan. Tijdens het opruimen van het huis kan die niet worden gegarandeerd. Zodra de opruimingsdienst vandaag stopt met werken, zijn de woningen weer vrij. (...) Wij hebben ons gisteren volledig gericht op het pand en de direct omwonenden. Vandaag schenken we ook meer aandacht aan de ring daaromheen. Ook daar zitten bewoners met vragen en zorgen. Ik kan mij dat goed voorstellen. Zij krijgen van mij een brief. Mijn zorg gaat nu volledig uit naar de bewoners.'

De volgende dag wordt de ontruiming weer om 08.00 uur hervat. Rond 10.00 uur worden in het pand wederom gevaarlijke stoffen aangetroffen die eerst nader onderzocht moeten worden. Het vergroot de gevaarsetting voor de omgeving: naast explosie- en instortingsgevaar is en nu ook sprake van gevaar op het vrijkomen van gevaarlijke stoffen. Het Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO) wordt opgeroepen; de ontruiming wordt stilgelegd totdat zij ter plaatse zijn en de stoffen geanalyseerd hebben. Het LTFO werkt nauw samen met de Adviseur Gevaarlijke Stoffen (AGS) van de brandweer en de Gezondheidskundig Adviseur Gevaarlijke Stoffen.

Vanwege de constante analyse van kleine hoeveelheden gevaarlijke stoffen, vordert de ontruiming de rest van de dag maar traag. In de dagen erna wordt de operatie vervolgd. Dagelijks worden er explosieven, munitie en ook (onderdelen van) wapens aangetroffen. Gaandeweg wordt het pand aan de binnenzijde op diverse plaatsen gestut, zodat er veilig kan worden gewerkt. Er wordt met meerdere ontruimingsteams gewerkt waardoor de ontruiming gestaag vordert. Er zijn continu drie verschillende afvoerstromen: de spullen voor het sporenonderzoek worden door de recherche vastgelegd en in samenwerking met de EOD afgevoerd; daarnaast zijn er waardevolle spullen die door een deurwaarder worden afgevoerd, en het afval ten slotte wordt afgevoerd door een verwerkingsbedrijf van de politie.

Op woensdag 4 september 2013, de zesde dag van de ontruimingsoperatie, wordt het laatste deel van de zolder ontruimd. Als om 12.00 uur het pand leeg is, wordt er 's middags nog aanvullend onderzoek gedaan naar de constructie, deuren en betimmering in het pand. Aan het einde van de middag wordt door alle betrokken partijen vastgesteld dat de gevaarsetting is teruggebracht tot 'normaal'; om 17.00 uur

wordt afgeschaald naar GRIP-o. 's Avonds stelt de burgemeester tijdens een bijeenkomst de bewoners op de hoogte: iedereen kan weer veilig terug naar huis, de ontruiming is afgerond. De officier van justitie meldt dat tegen de eigenares van het pand een strafrechtelijke proces zal volgen.

De omwonenden zijn teruggekeerd naar hun woning; de eigenares van het pand heeft enkele weken vastgezet.¹⁷⁷ In december 2013 is door de gemeente Den Helder een gerechtelijke procedure tegen haar gestart om de gemaakte kosten te verhalen.¹⁷⁸ Er is beslag gelegd op de woning. Het strafrechtelijk onderzoek duurde nog maanden en was bij het schrijven van dit hoofdstuk nog niet afgerond.

13.3 Dilemma

Bovenstaand feitenrelaas schetst een zoektocht naar explosieven, gevaarlijke stoffen en (onderdelen van) wapens en munitie. Als spel- den in een hooiberg zaten ze verstopt in een pand vol met verzamel- objecten. De zoektocht werd in ernstige mate beïnvloed door de fysieke staat van het pand. Het pand was ernstig vervuild en door achterstallig onderhoud niet zomaar te betreden. Om de situatie te normaliseren was (overheids)optreden noodzakelijk. De gemeente en de hulpdien- sten kwamen in actie; specifieke expertise werd ingevlogen. In verband met het strafrechtelijk onderzoek werden ook de recherche en de foren- sische opsporing ingezet. Wat startte met een losse dorpel en een mel- ding van de brandweer, eindigde in een operationele setting waarbij dagelijks circa 30 personen, zes dagen lang bezig zijn geweest om het pand zorgvuldig en minutieus te ontruimen.

Er is zeker in de eerste dagen veel media-aandacht voor deze actie geweest, zowel lokaal, regionaal als landelijk. Deze aandacht leidde tot discussies in de Helderse samenleving over nut en noodzaak van de actie. Was het optreden proportioneel? In Den Helder was het een publiek geheim dat de bewoonster er een andere hobby op na hield dan de gemiddelde verzamelaar. Met andere woorden: wat bij de ontrui-

¹⁷⁷ 'Bewoonster "explosievenhuis" voor de rechter', *Noordhollands Dagblad*, 9 december 2013.

¹⁷⁸ 'Deurwaarder legt beslag op huis', *Noordhollands Dagblad*, 5 februari 2014.

ming aan explosieven, gevaarlijke stoffen en munitie gevonden werd, was voor een deel van de Helderse bevolking eerder een bevestiging dan een verrassing. In de directe omgeving was daardoor eerder sprake van een laconieke houding dan van heftige reacties. Het leek alsof de bewoners het over zich heen hadden laten komen. Blijkbaar accepteerden ze de situatie en namen ze het 'afwijkende' en normoverschrijdende gedrag van de bewoonster voor lief.

Gezien de situatie door direct omwonenden min of meer werd geaccepteerd, is de vraag interessant in hoeverre zij een eerdere reactie van de gemeente hadden verwacht. Had de gemeente, eventueel in afstemming met ander instanties, eerder moeten ingrijpen? Die interventie had dan meer gericht kunnen zijn op het gedrag van de eigenaresse van het pand, en dus meer op zorg en/of welzijn dan op veiligheid alleen.¹⁷⁹ Of was de interventie van de gemeente, gericht op de staat van het pand, de eerst passende interventie? Hoe ernstig schatten de bewoners de situatie en de noodzaak tot ingrijpen in?

Naast de houding van buurtbewoners en direct omwonenden is ook de discussie onder medewerkers van hulpdiensten interessant. Ook onder hen werd namelijk, met een meer professionele insteek, de discussie over nut en noodzaak gevoerd. De operatie vergde een behoorlijke operationele inzet (gemeente, politie, defensie, brandweer, ambulance), waarbij een volledig CoPI werd ingezet. Hierdoor ontstond een operationeel dilemma in de zin dat er voor de reguliere dekking een tweede CoPI beschikbaar moest zijn. Los van het gesprek over de effecten in de bezetting werd ook het gesprek gevoerd over de meerwaarde van het CoPI en de inzet vanuit de verschillende diensten en instanties. Was hier niet meer sprake van een gecoördineerde actie door de recherche, in samenwerking en afstemming met de gemeente? Mocht er sprake zijn van escalatie dan kon het reguliere opschalingmechanisme toch alsnog zijn werk doen?

De beschreven casus roept uiteindelijk de vraag op in hoeverre de situatie daadwerkelijk gevaarlijk was. Welke risico's liepen bewoners en hulpverleners; in welke mate was hun veiligheid in het geding?

179 Eventuele eerdere interventies in het traject voor de ontruiming van het pand zijn niet onderzocht en daarom buiten beschouwing van dit hoofdstuk gelaten.

13.4 Analyse

Zichtbaarheid en gevaarsetting

In deze casus was de initiële inzet van de gemeente gericht op de gevaarlijke dorpel op de tweede verdieping en gerede twijfel over de bouwkundige staat van het pand. Gaandeweg werd de gevaarsetting echter van een totaal andere orde: de vondst van explosieven, gevaarlijke stoffen en munitie veranderde de situatie wezenlijk. Er bleek sprake van een andere gevaarsetting, met andere risico's. Dit betekende een noodzakelijke aanscherping van de maatregelen. Maar in hoeverre is deze verschuiving in gevaarsetting beleefd?

Opvallend is dat de opinie van bewoners veranderde naarmate de ontruiming langer duurde. De discussie over nut en noodzaak kreeg een scherper randje. 'Al die dagen al die inzet, is dat nou wel nodig?' Toch werden tot op de laatste dag explosieven, gevaarlijke stoffen en munitie gevonden. Het oordeel over de proportionaliteit van de inzet werd echter niet gekoppeld aan de feitelijke gevaarsetting, maar aan de duur van de inzet en de veronderstelling dat een langere duur (van inzet van mensen en middelen) een steeds lagere gevaarsetting oplevert. Voor de omwonenden was echter het gevaar c.q. het effect van een eventueel incident niet zichtbaar. Er was wel een vermoeden dat er munitie en explosieven in het pand aanwezig waren en hoewel dat meer op geruchten dan op feiten was gebaseerd, werd dit blijkbaar als 'risico' geaccepteerd. De aanwezigheid van gevaarlijke stoffen was mogelijk onbekend. In retrospectief kan de vraag worden gesteld of omwonenden eenzelfde mate van acceptatie en gelatenheid hadden gehad als dat ze nu toonden wanneer ze weet hadden van alle aangetroffen voorwerpen. Voor hun beeld van het daadwerkelijke gevaar zou het interessant zijn geweest om het totaal aan aangetroffen explosieven, gevaarlijke stoffen en (onderdelen van) wapens op straat uit te stallen. Een blik op de relatief grote hoeveelheid aangetroffen 'voorwerpen' had mogelijk een ander beeld van de daadwerkelijke gevaarsetting gegeven. Bij aanvang van de ontruiming en zeker ook in de periode daarvoor is dit gevaar altijd aanwezig geweest, zichtbaar of niet.

Het element van zichtbaarheid, of zoals in deze casus onzichtbaarheid, was ook voor de betrokken hulpverleners van belang. De primaire reactie van medewerkers van hulpdiensten is vaak een reactie op wat ze zien: het blussen van de brand en/of het behandelen van

slachtoffers. De reactie daarop is gebaseerd op wat men heeft geleerd of eerder heeft ervaren bij soortgelijke incidenten. In deze casus was de uiteindelijk aangetroffen hoeveelheid munitie en gevaarlijke stoffen in de eerste uren van de inzet niet bekend c.q. zichtbaar en moest op basis van die onbekendheid met de situatie worden geopereerd. Er was geen totaaloverzicht; niet vooraf en ook niet gedurende of na afloop van de operatie. Deze beperkte zichtbaarheid deed echter niet af aan de daadwerkelijke gevaarsetting. Achteraf bleek sprake van een veel gevaarlijkere situatie dan waar de hulpdiensten bij aanvang van uitgingen. In dat opzicht was een opschaling op zijn plaats. Opmerkelijk genoeg ontstond hierover bij hulpdiensten twijfel naarmate de operatie voortduurde en daarmee de oorspronkelijke gevaarsetting steeds zichtbaarder werd.

Risicoperceptie en inschatting: 'situational awareness'

Naast het perspectief van de gevaarsetting speelt een ander aspect een grote rol, namelijk dat van de risicoperceptie. Risicoperceptie kan gedefinieerd worden als 'het geheel van meningen, oordelen, affect en houding van mensen ten opzichte van risicovolle activiteiten en technologieën' (Pidgeon et al., 1992). Risicoperceptie is een complex samenspel van culturele, sociale en psychologische factoren dat uiteindelijk invulling geeft aan de beleving van risico's. Een bepaalde mate van subjectiviteit en ervaring zit hierin besloten. De factoren die bijdragen aan de beleving van risico's zijn zeker niet individueel van aard. De druk van groepen en de wijze waarop informatie wordt overgedragen draagt in hoge mate bij aan de beleving. Ook de media voeden de publieke opinie en de beleving van risico's.

De subjectiviteit in de beleving van risico's staat haaks op de meer mathematische benadering van risico's, waarbij risico het product is van 'kans' maal 'effect'. Op basis van deze definitie worden risico's objectief en vergelijkbaar gemaakt. Burgers ('leken') en professionals spreken weliswaar allebei over risico, maar hebben het dan niet over hetzelfde. Onderzoek toont aan dat burgers vooral oog hebben voor het effect van een bepaalde gebeurtenis; de leek maakt geen statistische inschatting en houdt dus geen rekening met de kans op een bepaalde gebeurtenis (Ale, 2009). De risicobeleving van deze casus bij burgers in Den Helder was tijdens het incident dagelijks terug te lezen in hun

commentaren in plaatselijke en regionale pers. Zo verscheen op dag 1 het volgende commentaar:

‘Dat ze een overkill aan materiaal ingezet hebben bewijst de foto al zo gevaarlijk als men ons wil doen geloven was het niet. Staan die mannen in bomvrije kleding, nee. Ze ontruimen, het is een normale werkoutfit, heel gewone werkkleding. En hoeveel politiemannen liepen er rond, terwijl er niets aan de hand was: overkill. En nu volgt er een belachelijke rekening, zonder rekening te houden met de waarheid.’¹⁸⁰

Voor de professional geldt dat naast de benadering van de kans ook de specifieke omstandigheid (het scenario) een rol speelt in de analyse van risico's. In deze casus is binnen het CoPI dagelijks aandacht geweest voor de risico's door het benoemen van *what if* scenario's. Dagelijks werd vastgelegd welke scenario's zich mogelijk konden ontwikkelen bij de ontruiming. Tevens werd hieraan een prioriteit gegeven: *most likely*/*most dangerous*. Er werd gekomen tot de volgende scenariomatrix:

Scenario's	Risico-inschatting
1. explosie in het pand	Most likely
2. vrijkomen van gevaarlijke stof in het pand	Most likely
3. instorting in het pand	
4. combinatie van 1,2 en 3	Most dangerous
5. explosie buiten het pand	
6. vrijkomen gevaarlijke stof buiten het pand	

Op basis van scenario 1, explosie in het pand, is op de eerste dag de beslissing tot ontruiming van nabijgelegen panden genomen. Ook werd dagelijks bijgehouden hoeveel mensen in het pand of in de directe nabijheid van het pand aan het werk waren. Door er op deze wijze over na te denken kon bijvoorbeeld de OvD Gezondheidszorg samen met de stand-by ambulance en de meldkamer een plan maken ten behoeve van eventuele slachtofferopvang, de indeling van het incidentterrein en opschalingsscenario's. Een getalsmatige kansberekening per scenario

¹⁸⁰ ‘Deurwaarder legt beslag op huis...’, *Noordhollands Dagblad*, 5 februari 2014.

had mogelijk nog meer diepgang aan de risicoperceptie gegeven. Dat is echter niet gedaan.

13.5 Afronding

Het feit dat de gevaren in deze casus niet direct zichtbaar waren, heeft zeker zijn weerslag gehad op het overheidsoptreden en de reactie van omwonenden. Als de brandweer niet de gemeente had ingelicht, was de urgentie om te handelen veel minder sterk aanwezig geweest. Na een aantal dagen werd gesproken over het nut en de noodzaak van de inzet waarbij een groot aantal diensten betrokken was. Uiteindelijk had eenieder hierover zo zijn mening.

De casus schetst daarmee een interessant dilemma rond risicoperceptie. Zichtbaarheid bepaalde hoe door de gemeente op het incident (of dreigend incident) werd gereageerd, maar belangrijk daarbij was ook dat rekening moest worden gehouden met wat niet zichtbaar was. Voor de gemeente was de bekendheid met de gevaren van de aangetroffen spullen (in combinatie met het slechtonderhouden pand) reden om zorgvuldig te handelen. De wijze waarop omwonenden op de situatie (en dus in feite het risico) reageerden verschilde. Bij hen was de verzamelwoede van de eigenaresse van het pand bekend en zij hadden deze min of meer geaccepteerd. Toen de gemeente eenmaal ingreep en het pand zorgvuldig werd ontruimd, klonken er geluiden dat de reactie van de gemeente wat overtrokken was. Als voor omwonenden de gevaarstelling ‘zichtbaar’ was geweest dan was de gelatenheid en berusting, zoals die nu aan de orde was, er mogelijk niet geweest en de noodzaak van ingrijpen sterker gevoeld. In de communicatie richting omwonenden stond de gemeente nu voor de taak de omwonenden ervan te overtuigen dat ingrijpen noodzakelijk was en tegelijkertijd gerust te stellen dat de situatie ‘voldoende veilig’ was.



Vanmiddag in Deventer, vanavond in [#penw pic.twitter.com/IEG5brkYGQ](https://twitter.com/penw/pic.twitter.com/IEG5brkYGQ)

Rachel Franse @rachelfranse

Renate den Elzen, Dick van Gooswilligen

14.1 Inleiding

Van 28 augustus tot en met 4 september 2013 was er in en rond Deventer veel maatschappelijke onrust, omdat het verhaal de ronde deed dat Marthijn Uittenboogaard, de voormalige spreekbuis van Pedofielenvereniging Martijn, zich zou gaan vestigen in deze stad; iets wat hij helemaal niet van plan was. Wel was hij op verschillende plaatsen in de stad gezien. Ondanks tegenwerpingen vanuit de gemeente en politie bleef zijn vermeende voornemen zich in Deventer te vestigen een hardnekkig gerucht, dat via de sociale media leidde tot een lokale hetze die in de media werd omschreven als 'een heksenjacht op pedo's'.

De onrust die ontstond was natuurlijk een op zich begrijpelijke menselijke reactie. Een van de grootst denkbare nachtmerries van iedere ouder is dat je kind slachtoffer wordt van een pedoseksueel. Geruchtmakende zedenzaken als Marc Dutroux, Robert M. en Benno L. zijn zo enkele voorbeelden die de stoppen in de samenleving deden doorslaan. Nuance en verdraagzaamheid zijn dan ver te zoeken. Vanwege de steeds verder aanzwellende onrust in Deventer, werd vanaf donderdag 29 augustus de hulp van het Crisiscommunicatieteam (CCT) van de nationale politie ingeroepen. Aan de hand van omgevingsanalyses en mediascans is toen de buitenwereld 'naar binnen' gehaald en werd een basis gelegd voor communicatieadviezen. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe 'niets uitgroeide tot iets'. We beginnen met het feitenrelaas, waarna we een aantal dilemma's benoemen en beschrijven. In de afronding doen we, mede op basis van een gesprek met researchkundige Van Lier, werkzaam als operationeel specialist

Zeden, en met Van Kleef, projectleider Zeden bij de nationale politie, enkele aanbevelingen voor de toekomst.

14.2 Feitenrelaas

Zelfverklaard pedofiel Ricardo Hunefeld is eind augustus 2013 samen met Marthijn Uittenbogaard, oud-bestuurslid van de pedofielenvereniging Martijn, in Deventer. Het argument om daar te zijn is 'om een verslaafde vriend die al dagen op straat zwierf, te helpen'.¹⁸¹ Wanneer Hunefeld in het bijzijn van Uittenbogaard door het publiek wordt herkend, worden zij – tot twee keer toe – belaagd en bedreigd. De eerste keer is woensdagavond 28 augustus. Nadat zij worden gezien in een supermarkt aan de Beestenmarkt, worden ze door een groep jongeren bedreigd en achtervolgd. Vooral Uittenbogaard is het mikpunt van verwensingen. Van woensdag op donderdag overnachten de twee mannen in Deventer. De volgende dag worden ze opnieuw in de stad gezien, nu in een ijssalon aan de Brink. Via sociale media wordt de locatie bekendgemaakt en dat zorgt voor een razendsnelle toeloop. Het tweetal vlucht de ijssalon in en de politie moet erbij komen om het tweetal van hun belagers te ontzetten.

'Geen bal op tv'

Nadien gaat het gerucht dat de twee zich bevinden in de flat Parkzicht in de doorgaans rustige Oranjewijk. Een woedende menigte verzamelt zich die donderdag voor de flat die door sommigen de 'Pedofielenflat' of het 'PedofielenHotel' wordt genoemd.¹⁸² De realiteit is echter dat het tweetal met een taxi Deventer is ontvlucht. Desondanks vindt er, mede door mobilisering via sociale media, een anti-pedodemonstratie bij de flat plaats. Vooral twintigers en dertigers zien het als een verzetje, meldt dagblad de Stentor: 'Er is geen bal op TV en 't is mooi weer'.¹⁸³ Agenten maken de betogers duidelijk dat het tweetal zich niet in de

181 *De Stentor* (2013, 31 augustus). Regio Deventer: Pedofiel: ik was nog geen 24 uur in Deventer. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.destentor.nl/regio/deventer/pedofiel-ik-was-nog-geen-24-uur-in-deventer-1.3983132>.

182 'Bijnaam pedofielenflat. Dat wil je toch niet', *De Stentor*, 2 september 2013.

183 'Woedende Deventenaren twee avonden voor flat op Wezenland', *De Stentor*, 31 augustus 2013.

flat bevindt en de rest van de avond verloopt rustig. De volgende avond, vrijdag 30 augustus, vindt er wederom een demonstratie plaats. Rond de 100 tot 200 mensen, voor een deel 'reltoeristen', komen op de protestactie af.¹⁸⁴ Hoewel de politie, net als donderdagavond, herhaaldelijk duidelijk maakt dat de mannen niet in de flat zijn, weigert een deel van de betogers te vertrekken. Ze geloven niet dat het tweetal daar niet is en geven geen gehoor aan het verzoek van de agenten om het gebied te verlaten. Er wordt zwaar vuurwerk afgestoken en naar agenten gegooid die de sfeer als bedreigend en grimmig ervaren. Nadat er bovendien ruzie ontstaat tussen betogers en bewoners van de flat die overlast ondervinden, grijpt de Mobiele Eenheid (ME) in en veegt het plein en de straten rond de flat schoon. Er wordt een arrestatie verricht. Er raakt niemand gewond. Rond half twee 's nachts keert de rust in de wijk terug.

'Doodstraf voor pedo's'

Zaterdagmiddag 31 augustus bezoekt burgemeester Heidema de flat Parkzicht en spreekt met verontruste bewoners, zo meldt de NOS op Radio 1. Op de regionale omroep RTV Oost uit Heidema zich als volgt:¹⁸⁵

'Het gedonderjaag moet afgelopen zijn. We houden met alles rekening. Als er toch mensen zijn die het idee hebben om vanavond weer gezellig naar de flat te komen, zullen ze ontdekken dat het echt niet gezellig is.'

De zaterdagavond en -nacht verlopen rustig, constateert politiewoordvoerder Nijman in de loop van de zondag.¹⁸⁶ Op woensdagmiddag 4 september lopen echter toch nog ruim 150 mensen mee in een anti-pedodemonstratie. Op Facebook was een oproep gedaan om te demonstreren. De demonstranten (waarvan velen hun (klein)kinderen hebben meegenomen) lopen rustig naar het Stadhuis en dragen spandoeken met de tekst: 'Wij trekken een grens, een pedo is geen mens!' Burgemeester Heidema spreekt de demonstranten toe en

¹⁸⁴ 'Reltoeristen', *De Stentor*, 2 september 2013.

¹⁸⁵ RTV Oost (2013, 31 augustus). Archief: Heidema over flat Deventer: "Het gedonderjaag moet afgelopen zijn". Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.rtvooost.nl/archief/default.aspx?nid=170008>.

¹⁸⁶ RTV Oost (2013, 1 september). Nieuws: Politie: "rustige nacht bij flat Wezenland". Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.rtvooost.nl/nieuws/default.aspx?nid=170044&cat=1>.

noemt pedofilie een ‘open zenuw’ in de samenleving. ‘Ik deel jullie weerzin tegen pedofilie; ik ben ook vader en opa.’ Maar hij pleit er ook voor onderscheid te maken tussen pedofielen en pedoseksuelen. De oproep tot nuance en verdraagzaamheid wordt door de demonstranten niet gewaardeerd. Zij zijn fel in hun bewoordingen en ‘willen niet dat er eerst een kind misbruikt wordt, voor er actie wordt ondernomen.’ De demonstratie verloopt verder zonder problemen.

Die avond zit een aantal demonstranten, merendeels vrouwen, in de studio bij Pauw en Witteman, waar het ‘Pedoprotest in Deventer’ aan de orde komt. Ze zijn woedend en eisen onder meer de doodstraf voor pedo’s, ‘ook als ze zich niet aan een kind hebben vergrepen.’

14.3 Dilemma's

In deze casus kunnen we een aantal dilemma's ontwaren:

1. Ten eerste vindt via sociale media snelle en real-time verspreiding van (onjuiste) informatie plaats, die ertoe leidt dat mensen in actie komen en demonstreren bij een flat waar de twee pedofielen zich niet bevinden. Het zelfreinigend vermogen van sociale media werkt niet altijd optimaal; geruchten worden ‘feiten’ die maar moeilijk te weerleggen zijn.
2. De (sociale) media bereiken ook ‘buitenstaanders’ en mobiliseren niet alleen direct betrokkenen, zoals flatbewoners of inwoners van Deventer, maar een brede groep van anti-pedodemonstranten. Dit leidt er toe dat op vrijdagavond een andere groep betogers dan op de eerste demonstratieavond actie voert.
3. Overheden en reguliere media worden niet geloofd. Terwijl de politie en de media aangeven dat het tweetal niet meer in Deventer is, vinden er toch demonstraties plaats. De sociale media vergroten het wantrouwen jegens overheden en media.
4. Ten vierde speelt een privacydilemma. Door meer informatie te geven over bijvoorbeeld de daadwerkelijke verblijfplaats van Hunefeld en Uittenbogaard zou de rust in de gemeente Deventer kunnen terugkeren, maar dit is niet mogelijk, omdat dit de privacy van het duo schaadt, en niet handig, omdat het kan leiden tot demonstraties op andere plaatsen.

5. Ook ligt een dilemma besloten in het vinden van een balans tussen enerzijds het beschermen van de bevolking tegen pedofielen en anderzijds de bescherming van personen (inclusief het duo) tegen de betogers.
6. Ten slotte speelt de subjectieve risicoperceptie van de maatschappij een rol in deze casus. De maatschappelijke inschatting van het risico op misbruik van kinderen, wijkt af van het wetenschappelijk ingeschatte risico. Daarbij is de maatschappij zich minder bewust van het risico op andere vormen van kindermisbruik, zoals grooming.

Hieronder volgt een verdere toelichting bij de dilemma's.

14.4 Analyse

Dat Uittenbogaard en Hunefeld op woensdagavond 28 augustus in een supermarkt in Deventer werden gespot, kwam door berichten op de sociale media. Hierdoor kwamen veel mensen naar de Beestenmarkt toe. De volgende dag herhaalde dit zich, nadat het tweetal bij een ijs-salon werd gezien. Dit keer werd via sociale media bekend dat zij zich in de buurt van de Brink bevonden. Daar werden ze vervolgens beledigd en bespuugd. Ze vluchtten de ijssalon in, in afwachting van de politie die hen een veilige aftocht bood. Volgens *De Stentor* kregen zij van de lokale overheid het advies om niet meer naar Deventer toe te komen om herhaling te voorkomen.¹⁸⁷ Enerzijds een begrijpelijk advies. De gemoederen waren inmiddels flink opgelopen en de kans dat het tweetal opnieuw zou worden belaagd was groot. Anderzijds hadden Uittenbogaard en Hunefeld niets misdaan; ze hebben geen strafblad en zijn nooit veroordeeld. Ze zouden wat dat betreft vrij moeten zijn om te gaan en staan waar ze willen.

In strafwetgeving wordt onderscheid gemaakt tussen pedofilie (het 'verlangen naar seksueel contact' met kinderen) en pedoseksualiteit (het 'daadwerkelijk hebben van seks' met kinderen). Slechts seksueel contact met kinderen, het produceren en in bezit hebben van kinderporno zijn strafbaar; het verlangen en fantaseren niet. Dit onderscheid wordt

¹⁸⁷ 'Agenten bieden aangeslagen tweetal veilige aftocht', *De Stentor*, 30 augustus 2013.

echter in maatschappelijke discussies niet gemaakt. Pedoseksualiteit en pedofilie worden veelal over een kam geschoren, omdat het ‘verlangen naar’ de eerste aanzet kan zijn tot het daadwerkelijk hebben van seks met kinderen. Dit zorgt ervoor dat emoties hoog op kunnen lopen.

Omgevingsanalyses

Naar aanleiding van de onrust in Deventer heeft het Crisiscommunicatieteam van de politie omgevingsanalyses (ook wel media-analyses genoemd), verzorgd. Het team werkt volgens het proces van – Analyse – Advies – Aanpak – Effectmeting.

Door berichten in zowel de traditionele media als op sociale media te analyseren, is in kaart gebracht wat het sentiment en de informatiebehoefte ‘in de buitenwereld’ was: wat zijn de meest prangende vragen, wie zijn de belangrijkste actoren en welke duiding wordt er aan het incident gegeven? De berichten van dagbladen en omroepen zijn voor de analyse vaak minder van belang dan de reacties van lezers daarop. Zo kun je door het scannen van reacties op bijvoorbeeld een bericht van RTV Oost snel ontdekken welke sentimenten er leven. Zijn mensen bang, boos of vinden ze het vermakelijk. Deze reacties worden aangevuld met reacties op Facebook, Twitter of andere sociale media-platforms waarop mensen actief over het incident hun mening geven en discussiëren. Analyses worden gecompliceerd met bijvoorbeeld vragen die binnenkomen bij het algemene politienummer 0900-8844 of bij de wijkagent, zo ontstaat een redelijk beeld van het heersende sentiment en dit vormt de basis voor de communicatiestrategie. De uitvoering van de communicatiestrategie wordt vervolgens in een nieuwe analyse gemeten: de zogeheten effectmeting. En zo start het proces van meet af aan. Dit proces kan desgewenst ieder uur doorlopen worden, waardoor de afdeling communicatie snel kan inspelen op nieuwe ontwikkelingen.

Ook in deze casus vormden de analyses de basis voor de communicatiestrategie. Uit de analyses kwam naar voren op welke doelgroep en prangende vragen de communicatie zich moest richten; welke geruchten moesten worden ontkracht; hoeveel mensen er mogelijk op een demonstratie afkwamen en hoe groot de onrust daadwerkelijk was. De analyses en adviezen werden via de communicatieadviseur van de politie-eenheid Oost in het gemeentelijk beleidsteam ingebracht.

Ruimte voor tegengeluid

Er werden in deze zaak twee Facebookpagina's opgericht die een grote rol speelden in de mobilisatie van demonstranten: de Facebookpagina 'Weg met Martijn uit Deventer' en een pedo-protestpagina. De Facebookpagina's bleken populair, want het aantal 'likes' groeide snel. Vlak na de oprichting van de pagina 'Weg met Martijn uit Deventer' 'liken' duizenden mensen de pagina en gaven daarbij aan met de demonstratie op woensdagmiddag 4 september mee te willen lopen. Deze middag was bewust gekozen, zodat ook veel kinderen konden meelopen. Vermoedelijk is niet alleen Facebook gebruikt om mensen te mobiliseren, maar ook WhatsApp en sms. De politie en de gemeente stonden voor een dilemma. De boodschap dat het duo Hunefeld en Uittenbogaard niet in de flat Parkzicht verbleef, werd nog steeds niet geloofd. Enerzijds wenste de gemeente de bewoners van de flat te beschermen die zich onveilig voelden omdat er kennelijk een pedofiel zou wonen, maar ook last ondervonden van de demonstraties en de relschoppers. Aan de andere kant was het begrijpelijk dat ouders met kinderen zich minder veilig voelden en wilde de gemeente ruimte geven voor tegengeluid.

Alleen donderjagen

Op de demonstratie vrijdagavond bij het flatgebouw Parkzicht kwam een groot aantal demonstranten en relschoppers af. Dit keer niet alleen uit Deventer, maar ook uit omringende steden. Er werd zwaar vuurwerk afgestoken en naar agenten gegooid. Uiteindelijk was die avond inzet van de ME nodig nadat betogers ruzie hadden gekregen met bewoners. Jongelui zouden onrust hebben veroorzaakt toen ze over de galerijen van de flat zwierven op zoek naar Uittenbogaard en Hunefeld. Dit terwijl het duo vanaf donderdag al niet meer in Deventer was en dit ook regelmatig was gecommuniceerd. Deze boodschap landde niet. Burgemeester Heidema reageerde hier in de media als volgt op: 'Dan ben je doof of stom, of ben je er alleen om te donderjagen. Het heeft niets meer te maken met bezorgdheid over pedofilie, maar met rotzooi schoppen.'¹⁸⁸ De demonstranten waren dan veelal ook geen ongeruste inwoners van de flat, zo gaf een journalist van *De Stentor* aan:

¹⁸⁸ 'Geweld bij betoging tegen ex-Martijnlid', *NRC Handelsblad*, 2 september 2013.

‘Wat opviel was dat er van heinde en verre vooral veel nieuwsgierige “reltoeristen” op de schermutselingen afkwamen. Snel geïnformeerd via vooral de sociale media kwamen ze in auto’s en op scooters en fietsen naar de flat Parkzicht.’¹⁸⁹

Om er voor te zorgen dat er zaterdagavond niet opnieuw onrust zou ontstaan, ondernam de gemeente na vrijdagavond actie en legde contact met de oprichters van de Facebookpagina’s. Nadat de gemeente hen had verteld dat eventuele schade die door volgende demonstraties zou ontstaan, op hen zou worden verhaald, werden de pagina’s offline gehaald.¹⁹⁰ Het recht op vrije meningsuiting werd op deze manier niet geschaad, maar de keuze werd bij de initiatiefnemers van de pagina’s neergelegd: stoppen of instaan voor de (financiële) gevolgen. De Facebookpagina voor de demonstratie op woensdagmiddag 4 september werd na het weekend weer online gezet, nadat de initiatiefneemster zich bij de gemeente had gemeld als aanspreekpunt voor de protestactie. Op de protestactie kwamen ongeveer 150 mensen af.¹⁹¹ De demonstratie verliep rustig.

Geruchten worden feiten

Sociale media hebben een grote rol gespeeld bij het verspreiden van onjuiste berichten. Terwijl sociale media ook een groot zelfreinigend vermogen kunnen hebben – omdat mensen elkaar verbeteren of een discussie aangaan – was dat in deze casus niet het geval. Onder andere de politie en de media hebben vanaf donderdag steeds benadrukt dat Uittenbogaard en Hunefeld niet in de flat woonden. Ook op Facebook en via Twitter was dit door de gemeente en politie gemeld. Het bericht werd echter niet geloofd. Donderdagavond lieten betogers zich bij de flat nog overtuigen door agenten en gingen ze naar huis. Vrijdagavond was dat niet meer het geval en moest de ME worden ingezet. Een van de betogers op vrijdagavond, zo schrijft de Stentor, is een ‘opgewonden knaap’. In discussie met een agent zegt hij: ‘We willen zelf beoordelen of die lui in die flat aanwezig zijn. Bovendien, waarom is hier dan nog

¹⁸⁹ ‘Reltoerisme’, *De Stentor*, 2 september 2013.

¹⁹⁰ ‘Tweede Facebookpagina die was gewijd aan anti-pedodemonstratie in Deventer ook verwijderd’, *De Stentor*, 3 september 2013.

¹⁹¹ ‘Protest tegen pedofielen – “open zenuw”’, *De Stentor*, 5 september 2013.

zoveel politie aanwezig als die pedofielen er volgens jullie niet zijn?’ Het wantrouwen naar de politie en media werd versterkt door een foto die online werd gedeeld. Op deze foto is een man te zien op een balkon van de flat Parkzicht. De man lijkt van een afstand op Uittenbogaard, maar hij is het niet. Mensen waren er echter van overtuigd dat hij nog steeds in Deventer was. Voor de boodschap ‘hij is hier niet’ die ook online (Facebook en Twitter) door de politie (@PolitieIJS) en de gemeente (‘GemeenteDeventer’ op Facebook) werd gemeld, stond men niet open. Mogelijk had het beter gewerkt als men dit meer expliciet en vaker via sociale media had aangegeven. De vraag of herhaling in deze meer effect heeft, zou het waard zijn te onderzoeken.

Manhunting

Foutieve informatie die niet wordt ontkracht of kan worden ontkracht, kan schadelijke gevolgen hebben. De laatste jaren hebben we tal van voorbeelden gezien waarbij mensen zelf voor rechter dreigden te gaan spelen. Na de aanslag op de Koningin in Apeldoorn in 2009 plaatste het *Algemeen Dagblad* op de voorpagina een foto van de vermoedelijke dader. Dit bleek echter niet de dader te zijn, maar iemand met dezelfde achternaam. Deze man werd vervolgens bedreigd en lastig gevallen. Hetzelfde gebeurde bij de identificatie van de ‘kopschoppers’ in de zaak van de ernstige mishandeling in Eindhoven (zie hoofdstuk 1). De namen van de verdachten werden op de website van GeenStijl gepubliceerd waarmee de ‘reaguurders’ een *man hunt* organiseerden. Een van de verdachten had een naamgenoot (dezelfde voor- en achternaam) die werd lastiggevalen, bedreigd en beledigd. Ook zijn er voorbeelden van zogenaamde ‘pedojagers’ die de mist in zijn gegaan. Begin november 2013 drongen in Harderwijk vier ‘pedojagers’ al schreeuwend een woning binnen. Ze dachten dat daar een man woonde die via Facebook een jong meisje een oneerbaar voorstel zou hebben gedaan. Toen ze ontdekten dat ze op het verkeerde adres waren, gingen ze ervandoor. Het gemak waarmee informatie op sociale media als waarheid wordt beschouwd, is dan ook zeker een dilemma. Zeker wanneer het tegengeluid van overheden niet wordt geloofd.

Kans op recidive door isolement

Eigenrichting is in feite een negatieve vorm van burgerparticipatie. Bij het grote publiek bestaat veel begrip voor dergelijke particuliere

initiatieven richting pedo's, vooral van ouders van misbruikte kinderen. Toch zien we dikwijls ook positieve vormen van burgerparticipatie, zelfs bij de terugkeer van pedoseksuelen in de samenleving. Uit onderzoek is gebleken dat een sociaal isolement van een pedoseksueel de kans op recidive vergroot (Boone, Van de Bunt & Siegel, 2014). Reclassering Nederland heeft daarom het project COSA (Cirkels voor Ondersteuning, Samenwerking en Aanspreekbaarheid) omarmd, waarbij veroordeelde pedoseksuelen na het uitzitten van hun straf in hun woonomgeving worden bijgestaan door getrainde vrijwilligers en professionals. In het buitenland is bewezen dat COSA het recidivegevaar met 80 procent terugdringt. Tijdens de terugkeer van pedoseksueel Benno L., de oud-zwemleraar uit Den Bosch die vast heeft gezeten voor kindermisbruik, was er vanuit de bevolking veel weerstand tegen zijn komst naar de gemeente Leiden. Toch was hier ook een ander geluid te horen. COSA-vrijwilligers lieten weten Benno L. te gaan begeleiden en dit zorgde voor relatieve rust. De casus Benno L. dient inmiddels als voorbeeld hoe maatschappelijke onrust rond dit thema door maatwerk valt te beteugelen.

Naming and shaming

Op sociale media werd niet alleen verkeerde informatie gedeeld, maar ook privacy gevoelige gegevens. *Naming and shaming* (alles met naam en toenaam noemen en personen aan de schandpaal nagelen) is tegenwoordig op sociale media volledig ingeburgerd. De volledige namen van Uittenbogaard en Hunefeld, hun vermoedelijke verblijfplaatsen, foto's en video's werden gedeeld. Mensen laten zich kennelijk niet weerhouden van het delen van privacygevoelige informatie, terwijl dit niet zomaar is toegestaan. De overheid heeft zich uiteraard aan deze regels te houden. Het geven van meer informatie over bijvoorbeeld de verblijfplaats van Hunefeld en Uittenbogaard had wellicht kunnen leiden tot meer rust, maar uit privacyoverwegingen konden zowel politie als gemeente deze informatie niet zomaar vrijgeven. Het geven van extra informatie over de feitelijke verblijfplaats garandeert bovendien niet dat het probleem dan is opgelost; de kans dat de onrust zich verplaatst of juist aanzwelt is aanwezig.

In een recent onderzoek van Boone, Van de Bunt en Siegel (2014) wordt dit privacy-dilemma ook opgemerkt. De onderzoekers bestudeerden negen zaken waarin maatschappelijk onrust ontstond rond

een zedendelinquent. Daaruit blijkt dat burgemeesters al snel te veel privé-informatie over delinquenten delen. In eerste instantie vertellen bestuurders het liefst zo weinig mogelijk om onrust te voorkomen, maar als eenmaal bekend is dat er een zedendelinquent in de gemeente komt wonen / woont, dan willen zij ter geruststelling en in het kader van openheid en transparantie zoveel mogelijk vertellen, bijvoorbeeld over de kans op recidive of de psychische toestand. Maar dit is wettelijk niet toegestaan. Dit betekent volgens de onderzoekers dat 'de burgemeester soms met gebonden handen op de barricaden staat' (Boone, Van de Bunt & Siegel, 2014).

Risicoperceptie

Burgers hebben niet altijd een reële risicoperceptie. Uit angst voor herhaling, reageren burgers soms fel op de komst van een pedofiel in hun woonomgeving, maar het risico dat een pedofiel via het wereldwijde web kinderen verleidt is feitelijk veel groter. Men is zich daar over het algemeen weinig van bewust. Tegenwoordig zijn pedofielen en pedoseksuelen steeds vaker actief op het internet. Dit digitale kinderlokken noemen we grooming (inkapselen). Een groomer doet zich voor als iemand anders en neemt bij het eerste contact – bijvoorbeeld via een chatforum – de leeftijd van het potentiële slachtoffer aan en maakt daarbij gebruik van fictieve profielfoto's. De groomer probeert het vertrouwen van de minderjarige te winnen door aan te sluiten op de belevingswereld en een luisterend oor te bieden. Dat gaat heel subtiel. Vervolgens gaat de groomer over op meer dwingende methoden die ertoe kunnen leiden dat het slachtoffer zich bijvoorbeeld uitkleedt voor de webcam. Deze beelden of chatberichten worden vaak gebruikt als chantagemiddel richting klasgenoten of ouders. In sommige gevallen leidt het contact tot een daadwerkelijke ontmoeting met de groomer. Een groomer richt zich niet op een of enkele slachtoffers, maar vaak op tientallen of honderden tegelijk. Uit onderzoek blijkt dat 15 procent van de Nederlandse middelbare scholieren (13-16 jaar) via internet weleens het verzoek heeft gehad tot het hebben van seksueel contact.¹⁹² Volgens Van Kleef, projectleider Zeden bij de nationale politie, zullen we ook of juist grooming moeten voorkomen, en ligt daar een taak voor iedereen: 'We moeten meer investeren in de bewustwording van de risico's van

grooming bij ouders, opvoeders, leerkrachten en uiteraard de jongeren zelf.¹⁹³

14.5 Afronding

De terugkeer van een (veroordeelde) zedendelinquent lijkt vaak voor maatschappelijke onrust te zorgen. Volgens researchkundige Van Lier, operationeel specialist Zeden, is echter het tegendeel waar. Er keren per jaar honderden zedendelinquenten terug in de maatschappij en meestal ontstaat er helemaal geen onrust. Dat betekent volgens Van Lier niet dat we niets moeten doen.

‘Het allerbelangrijkste is dat zoveel mogelijk wordt gedaan om te voorkomen dat de zedenpleger opnieuw in de fout gaat, zoals behandeling en adequaat toezicht door de reclassering in samenwerking met de gemeente en de politie.’¹⁹⁴

Een proactieve, integrale aanpak en gebruikmaken van de ervaringen die inmiddels met zedenzaken zijn opgedaan (zie bijvoorbeeld Vollenbroek, 2003), lijken de sleutel tot succes. En als er toch onrust ontstaat, is maatwerk noodzakelijk, aldus Van Lier:

‘Het kan gaan om diverse aanjagers van onrust: slachtoffers, buurtbewoners, pedojagers of relschoppers. Naast huisvesting en hulpverlening is daarom het communicatietraject belangrijk. De aanpak is afhankelijk van het type aanjager en van de mate en de aard van de onrust. Waar bij ongeruste buurtbewoners persoonlijke aandacht en betekenisgeving goed werken, heeft dit bij pedojagers en relschoppers een averechts effect.’¹⁹⁵

Ook Van Kleef meent dat het een kwestie is van communicatief maatwerk.

¹⁹³ Uit interview mei 2014.

¹⁹⁴ Uit interview mei 2014.

¹⁹⁵ Uit interview mei 2014.

'Beleg niet direct bij het eerste bericht of gerucht een voorlichtingsavond, terwijl je weet dat je dan voor een zaal staat zonder antwoord te kunnen geven op de meest prangende vragen. Dat vergroot alleen maar de onrust. Het vergt een afweging tussen openheid, snelheid en zorgvuldigheid.'¹⁹⁶

Om maatwerk te kunnen leveren, is het van belang om goed op de hoogte te zijn van wat er in de maatschappij leeft. Omgevingsanalyses zijn daarvoor een goed instrument en tegenwoordig vrijwel onmisbaar.

¹⁹⁶ Uit interview mei 2014.



Bron: NOS

Menno van Duin, Joost Bierens

15.1 Inleiding

Eén van de gebeurtenissen die in 2013 over een langere periode veel aandacht kreeg, was de zaak rond huisarts Tromp uit het Noord-Hollandse Tuitjehorn. Op 19 augustus 2013 diende huisarts Tromp een terminaal zieke patiënt een dermate hoge dosis morfine (in combinatie met dormicum) toe dat de betreffende man binnen 30 minuten na toediening overleed. Aanwezig bij deze visite was een coassistente die deze ongebruikelijke gang van zaken de volgende dag meldde aan haar stagecoördinator werkzaam bij het Amsterdam Medisch Centrum (AMC). Vervolgens kwam van het een het ander. Het Openbaar Ministerie (OM) stelde een strafrechtelijk onderzoek in en begin oktober werd de huisarts door de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) op non-actief gesteld. Enkele dagen later pleegde de huisarts zelfmoord. De casus kreeg nadien vooral landelijke bekendheid toen op zaterdag 26 oktober het relaas van de coassistente integraal in *de Volkskrant* verscheen.

In deze casus raakten in de loop van de tijd verschillende personen en instellingen betrokken. We mogen ervan uitgaan dat al deze actoren met de beste bedoelingen handelden. Toch kan na afloop worden gesteld dat het een casus is die alleen maar verliezers kent. Aansluitend op het feitenrelaas wordt de kwestie in een tweetal frames uiteengezet. Het eerste frame richt de aandacht vooral op gebeurtenissen die de betrokken huisarts in een slecht daglicht plaatsten. Door verschillende ontwikkelingen, nieuwe informatie en media-optredens veranderde dit beeld gaandeweg in sterke mate. Er kan zeker gesproken worden van een ‘reframing’ van de situatie. De arts, die eerst vooral als ‘schuldige’ wordt beschouwd, wordt meer en meer als ‘het slachtoffer’

geportretteerd. Er is zelfs even sprake dat er van hem een standbeeld zal worden geplaatst. Tegelijkertijd komen de coassistente, het AMC, de IGZ en het OM meer en meer in de beklaagdenbank. Zij hebben, zomenen sommigen, met hun handelswijze waarschijnlijk bijgedragen aan de zelfmoord van de huisarts, alsof een dergelijke causaliteit zou kunnen bestaan.

De twee zo uiteenlopende beelden van de werkelijkheid vormen al een dilemma op zich. Welk beeld nu het dichtst bij de waarheid ligt – of wij over de huisarts uit Tuitjenhorn als dader of als slachtoffer oordelen – is leidend in dit hoofdstuk. Het is echter niet de pretentie van dit hoofdstuk om op deze vraag een antwoord te geven. Wel worden verschillende kwesties, die bij de actoren mogelijk gespeeld hebben, in kaart gebracht en wordt daarmee de complexiteit van deze casus belicht. Het komt waarschijnlijk niet zo vaak voor dat in een casus als deze bijna een jaar later nog zoveel onduidelijk is en – zoals het zich laat aanzien – mogelijk ook onduidelijk zal blijven.

15.2 Het feitenrelaas

Vooraf

Het opstellen van een feitenrelaas is in dit geval geen sinecure. Over verschillende zaken, en vooral over wat er die middag op 19 augustus in Tuitjenhorn exact gebeurde, bestaan deels verschillende beelden of zienswijzen. De coassistente heeft haar verhaal, dat op 26 oktober integraal in *de Volkskrant* verscheen.¹⁹⁷ De vrouw van huisarts Tromp heeft in een televisie-interview aangegeven hoe zij de situatie beoordeelt, op basis van wat zij van haar man heeft gehoord.¹⁹⁸ Ook is er nog het verhaal van mevrouw Spaansen, de vrouw van de overleden patiënt.¹⁹⁹ Een belangrijk document vormt ten slotte het bevel van de IGZ van

197 Coassistent: 'Hij trok ook wel eens een zak over iemands hoofd', *de Volkskrant*, 25 oktober 2013. Verslag coassistent op 1 juli 2014 ontleend aan http://statico.volkskrant.nl/static/asset/2013/brief_co_assistent_5_2881.pdf.

198 Item 'Weduwe huisarts: tijd voor zijn verhaal' in *Nieuwsuur*, 9 november 2013. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nieuwsuur.nl/onderwerp/572855-weduwe-huisarts-tuitjenhorn-reageert.html>.

199 RTV Noord-Holland (2013, 9 oktober). Nieuws: Weduwe Tuitjenhorn: 'Ik ben boos, echt heel boos'. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.rtvnh.nl/nieuws/121151/Weduwe%20Tuitjenhorn:%20Ik%20ben%20boos,%20echt%20heel%20boos>.

2 oktober 2013, waarin aan huisarts Tromp werd gemeld dat hij voorlopig geen zorg meer mocht verlenen.²⁰⁰ In dit bevel wordt ook gerefereerd aan de zienswijze van Tromp die is opgesteld naar aanleiding van het voornemen van de IGZ (d.d. 27 september) om tot schorsing over te gaan. Deze zienswijze is (met goedkeuring van Tromp) opgesteld door een advocaat.²⁰¹ Met name de zienswijze van de advocaat en het bevel van de IGZ vormen de basis van dit feitenrelaas.

Wat er geschiedde

Huisarts Tromp krijgt maandagochtend 19 augustus 2013 het bericht om naar een terminaal zieke patiënt te gaan. Het betreft de heer Spaansen. De patiënt is er al langere tijd slecht aan toe in verband met pijnklachten en kortademigheid. Het spoedeisende karakter van het telefoontje is echter niet goed overgekomen. Aldus gaat Tromp met zijn coassistenten 's middags naar Tuitjenhorn. Bij de patiënt zijn in het weekend nog twee dienstdoende huisartsen langs geweest. Zondagavond heeft de patiënt van de weekendarts medicijnen (furosemide en dormicum) toegediend gekregen en 's nachts heeft de thuiszorgmedewerkster de door de arts achtergelaten spuit met dormicum toegediend. Wanneer huisarts Tromp om 14.00 bij de patiënt aankomt, schrikt hij zich 'wezenloos'. Hij heeft de man dan ook al vijf weken – onder meer vanwege vakantie – niet gezien. Vervolgens lopen de verhaallijnen uiteen.

Volgens de zienswijze van Tromp bespreekt hij de situatie met de aanwezige thuiszorgmedewerkster en zegt de patiënt tegen hem 'help me'. Volgens Tromp richt de patiënt daarbij zijn ogen te hemel, terwijl hij zeer moeizaam spreekt. Aangezien hij vindt dat er iets moet gebeuren, geeft Tromp aan dat, mede gezien de toestand en levensverwachting van de patiënt, het aansluiten van een morfine- en dormicumspuit te lang gaat duren. De huisarts en coassistenten gaan terug naar de praktijk om daar enkele spuiten (morfine en dormicum) aan te maken. Bij terugkomst geeft Tromp aan dat hij een injectie zal

²⁰⁰ Bevel van de IGZ aan huisarts Tromp ex art. 8 Kwaliteitswet zorginstellingen, d.d. 2 oktober, p. 5. Op 1 juli 2014 ontleend aan http://www.igz.nl/actueel/nieuws/Bevel_huisartsenpraktijk_Tuitjenhorn_openbaar.aspx.

²⁰¹ Zienswijze Tromp op 1 juli 2014 ontleend aan http://www.rtvnh.nl/file/abc_media_files/545/attach/cebbdc3b576a9ec2e1b0c9b75a9696b2/Zienswijze%20huisarts%20Tromp%20tegen%20bevel.

geven, zonder daarbij in te gaan op de hoeveelheden. Op de vraag van de thuiszorgmedewerkster of hij 50 mg gaat spuiten, geeft Tromp geen antwoord. Hij spuit vervolgens in totaal 1000 mg morfine en 350 mg dormicum in beide bovenbenen (zienswijze Tromp).

Het inspectierapport, dat mede gebaseerd is op informatie van het OM, geeft duidelijk een andere beschrijving van de gang van zaken. Na ongeveer een half uur zou de huisarts samen met de coassistente weer terug zijn gekomen bij de patiënt. Na binnenkomst geeft de huisarts geen uitleg aan de patiënt, noch aan diens echtgenote of medewerker van de thuiszorg van wat hij voornemens is toe te dienen en wat de gevolgen hiervan kunnen zijn. Ook heeft hij geen overleg gevoerd met andere zorgverleners. Op de vraag van de thuiszorgmedewerkster of de huisarts bij de patiënt 50 mg ging spuiten, heeft de huisarts niet ontkennend geantwoord. De huisarts heeft daarop gelogen door te zeggen dat het verdund was. Hij heeft dat gezegd om de hoge dosering op dat moment verder niet te hoeven bespreken (zie Bevel IGZ, 2 oktober 2013, p. 6).

Op verzoek van de huisarts was de coassistente voordien nagegaan of de patiënt een euthanasieverklaring had ondertekend. Als reden hiervan heeft de huisarts de volgende verklaring gegeven:

‘om zeker te verifiëren dat, mocht die dosering dermate toxisch zijn, als er uitgelegd wordt dat die dosering pas bij iemand alleen maar naar zijn levenseinde te brengen in plaats van palliatief sederen, dan is in ieder geval die verklaring ook daar’ (Bevel IGZ, 2 oktober 2013, p. 6).

Tromp en de coassistente verlaten vervolgens de woning en worden binnen een half uur al in de auto gebeld door de praktijkassistente dat de patiënt is overleden. Volgens de coassistente ‘hield hij zijn hand naar mij omhoog en zei: sla dan, een high five. Toen heb ik dat maar gedaan’. ‘In de auto instrueerde hij mij om verbaasd mee te doen dat het plotseling zo snel gegaan was met de patiënt.’

Zij keren terug naar het huis van de inmiddels overleden patiënt, waarna in aanwezigheid van de echtgenote van de patiënt en zijn oudste broer de overlijdenspapieren, met daarin als doodsoorzaak natuurlijk overlijden, worden ingevuld.

De volgende dag, 20 augustus 2013, mailt de coassistente haar sta-begeleider, die werkzaam is bij de afdeling Huisartsenbegeleiding van het AMC en zelf ook praktiserend arts is. Zij spreekt haar twijfels uit over het gebeurde van de dag ervoor. Twee dagen later, op 22 augustus, spreken beide elkaar uitgebreid en vraagt de begeleider de coassistente het verhaal op schrift te zetten.

‘We hebben die dag zo goed mogelijk getracht het verhaal van de coassistente te verifiëren. Diezelfde dag nog heeft uitgebreid overleg plaatsgevonden, waarbij – zoals ook in de pers gemeld – de hoogle-
raar Medische Ethiek is betrokken, vanwege zijn kennis over beslissingen rond het levenseinde; tevens is hij, als ex-huisarts, ook zelf met gelijksoortige situaties geconfronteerd’ (AMC, 19 oktober 2013).

Op 23 augustus neemt het AMC vanwege het normoverschrijdend handelen van de huisarts, contact op met de IGZ. De IGZ schat de handelingen van de huisarts zodanig in dat direct contact wordt opgenomen met het OM. Er lijkt immers sprake van een ernstig strafbaar feit. Het OM start onmiddellijk een strafrechtelijk onderzoek. Vervolgens gaat het snel.

Op 26 augustus rond elf uur ’s avonds bezoekt en onderzoekt de politie het huis van Tromp. Bij deze doorzoeking zijn de rechter-commissaris, de officier van justitie en twee politieambtenaren aanwezig.²⁰² Daarna gaan ze met Tromp naar zijn praktijk, die grondig wordt doorzocht. Op 13 september verhoort het OM de huisarts. De advocate van de huisarts is bij dit verhoor aanwezig. Later volgt een tweede verhoor. Ook worden anderen, waaronder de vrouw van de overleden patiënt, de wijkverpleegkundige die de betreffende dag aanwezig was, de coassistente en de stagebegeleider gehoord en worden enkele deskundigen geraadpleegd.

Een aantal dagen later is er overleg tussen het OM en de IGZ. Het onderzoek dat door het OM is uitgevoerd, is voor de IGZ reden huisarts Tromp op 27 september een e-mail te sturen, waarin wordt aangegeven dat de inspectie voornemens is tot oplegging van een bevel ex. art. 8

²⁰² NOS (2013, 10 november). Nieuws binnenland: Tien vragen aan OM over Tuitjenhorn.

Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/573365-tien-vragen-aan-om-over-tuitjenhorn.html>.

Kwaliteitswet Zorginstellingen, wat in zou houden dat Tromp geen zorg meer zou mogen verlenen tot het moment dat naar de mening van de inspectie aan de voorwaarden van verantwoorde zorgverlening wordt voldaan. Enkele dagen later, op 30 september, volgt de zienswijze van Tromp, opgesteld door zijn advocaat. De IGZ is niet overtuigd van datgene wat Tromp in zijn zienswijze aandraagt en stelt de huisarts op 2 oktober op non-actief.

Vijf dagen later, 7 oktober 2013, pleegt Tromp zelfmoord. Dit is voor het OM reden het strafrechtelijk onderzoek te staken. Een beroep op de wet openbaarheid bestuur, noch de onrust onder huisartsen, kan het OM vermurwen informatie uit het onderzoek openbaar te maken. Hierbij speelt vooral mee dat de huisarts zich niet meer kan verweren.

Eind oktober maakt de IGZ haar bevindingen (neergelegd in het bevel van 2 oktober) wel openbaar.²⁰³ Dit tegen de wens in van de nabestaanden. De artsenfederatie KNMG is echter tevreden met deze openheid, vanwege de onrust en onzekerheid die is ontstaan rond euthanasie en palliatieve sedatie. De beroepsvereniging voor huisartsen (LHV) wenst evenwel een onafhankelijk onderzoek naar de gebeurtenissen rond huisarts Tromp, waarbij ook aandacht uit zou moeten gaan naar het handelen van het AMC, de IGZ en het OM.²⁰⁴ Medio november 2013 kondigt minister Schippers van VWS een dergelijke brede onafhankelijke evaluatie van het handelen van alle betrokken instanties aan.²⁰⁵ De verwachting is dat deze evaluatie binnen een tijdsbestek van drie maanden kan beginnen, wanneer 'de IGZ haar calamiteitenonderzoek in de zaak Tuitjenhorn volledig heeft afgerond'.²⁰⁶ De IGZ blijft voor haar onderzoek meer tijd nodig te hebben. Eind juni 2014 is het calamiteitenonderzoek gereed en maakt de IGZ bekend dat de resultaten van het onderzoek pas openbaar worden na het verschijnen van het rapport van de onafhankelijke commissie. De commissie, onder

203 IGZ (2013, 25 oktober). Actueel: Nieuws: Bevel huisartsenpraktijk Tuitjenhorn openbaar. Op 1 juli 2014 ontleend aan http://www.igz.nl/actueel/nieuws/Bevel_huisartsenpraktijk_Tuitjenhorn_openbaar.aspx.

204 LHV (2013, 11 november). Actueel: Tuitjenhorn: onafhankelijk onderzoek handelen OM en IGZ onverminderd noodzakelijk. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://lhv.artsennet.nl/Actueel/Nieuws6/Nieuwsartikel/Tuitjenhorn-onafhankelijk-onderzoek-handelen-OM-en-IGZ-onverminderd-noodzakelijk.htm>.

205 Brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer d.d. 12 november 2013 (TK 2013-2014 32 647, nr. 18).

206 Ibid.

leiding van oud-vicepresident Bleichrodt van de Hoge Raad, rondt naar verwacht eind januari 2015 haar evaluatie af. Een interne evaluatie van het AMC naar het eigen handelen in de zaak Tromp is in december 2013 afgerond.²⁰⁷

15.3 Contrasterende beelden

Het is vrij lastig de handelingen en meer nog de intenties van het handelen van Tromp eenduidig te beschrijven en te analyseren. De verklaringen van de coassistente, het bevel van de IGZ en de zienswijze van Tromp (opgesteld door zijn advocaat) lopen sterk uiteen. Uit deze informatie kan een tweetal beelden worden gedestilleerd. De weging daarvan en de consequenties van deze uiteenlopende beelden vormen het dilemma van deze casus.

15.3.1 *Beeld 1: de kille en ongedurige huisarts*

De teneur van het verslag van de coassistente is dat Tromp bewust de extreme dosis gaf om hem snel te laten overlijden, terwijl de patiënt dat mogelijk niet wilde. De coassistente had inmiddels drie weken coschappen gelopen en was sinds het begin van haar coschappen betrokken bij de patiënt; een aantal keer per week ging ze bij hem langs.

‘We hadden het over euthanasie en palliatieve sedatie gehad, waarbij hij aangaf niet voor euthanasie te kiezen, maar rustig wilde inslapen middels palliatieve sedatie, mocht hij onbehandelbare symptomen krijgen’ (verslag coassistente).

Over het optreden van de coassistente in deze is wel wat op te merken. Aangezien zij coschappen liep, was blijkbaar Tromp haar begeleider, maar ze had hem vijf weken (toen hij op vakantie was) niet gezien.

²⁰⁷ AMC (2013, 13 december). Nieuwsoverzicht: AMC: Huisarts Tuitjenhorn ten onrechte niet geïnformeerd. Op 1 juli 2014 ontleend aan <https://www.amc.nl/web/Het-AMC/Nieuws/Nieuwsoverzicht/Nieuws/AMC-Huisarts-Tuitjenhorn-ten-onrechte-niet-geinformeerd.htm>.

In die periode is ze kennelijk onder begeleiding van een vervangende huisarts bij de patiënt op bezoek gegaan of uit eigen beweging, maar het is vrij ongebruikelijk dat een coassistent zelfstandig palliatieve patiënten begeleid. Een huisbezoek vindt meestal samen met de begeleidende huisarts plaats. Wel toont ze zich verstandig en is het goed te begrijpen dat ze na afloop de gang van zaken wilde bespreken. Vreemd daaraan is dan weer dat ze dit niet eerst of ook deed met de vervangende huisarts die haar – tijdens de afwezigheid van Tromp – begeleid had. Daarnaast had ze, op weg naar en van de huisartsenpraktijk, ruim de tijd gehad om de informatie uit de eerdere gesprekken met de patiënt met Tromp te bespreken.

Zeker is dat de thuiszorgmedewerkster door Tromp bewust verkeerd was geïnformeerd. Toen zij vroeg wat in de grote spuiten zat, vertelde hij haar ‘dat het vooral vocht was met een beetje morfine erbij’. De huisarts had hierover dus gelogen.

De IGZ en het OM zagen in het verhaal van de coassistente voldoende aanleiding maatregelen te nemen. Het OM stelde een strafrechtelijk onderzoek in. De IGZ liet – na de zienswijze van de huisarts te hebben vernomen – in een persverklaring weten geen vertrouwen te hebben in een verantwoorde zorgverlening en schorste Tromp per 2 oktober. Het werd Tromp met name zwaar aangerekend dat hij de extreme dosis had toegediend. ‘Dat heeft met palliatieve zorg niets meer te maken. Uit de gang van zaken blijkt dat de huisarts de richtlijnen rondom het levenseinde op vele vlakken ernstig heeft geschonden’, aldus hoofdinspecteur Hansen van de IGZ.²⁰⁸ Daarbij kwam dat er ook geen euthanasieverklaring was.

‘De patiënt had weliswaar op 4 juni 2013 een algemene euthanasieverklaring ondertekend, maar die heeft hij later ingetrokken. Hij heeft aangegeven de weg van palliatieve sedatie te verkiezen, mocht het zover komen’.²⁰⁹

Aanvullende verwijten van de IGZ richting Tromp waren dat hij feitelijk nauwelijks onderzoek (anamnese) had verricht. Hoe was de afgelopen nacht geslapen? Hoe schatten collega-artsen die in de afgelopen

²⁰⁸ Uit interview in *de Volkskrant* d.d. 26 oktober 2013.

²⁰⁹ J. Hansen, hoofdinspecteur IGZ, in *de Volkskrant* d.d. 26 oktober 2013.

dagen bij de patiënt waren geweest, maar ook de thuiszorgmedewerkster en familieleden, de situatie in? Hun observaties had Tromp niet meegenomen in zijn handelwijze.²¹⁰

Uit de verklaring van de coassistente bleek ook dat Tromp er op zijn minst afwijkende ideeën op nahield:

‘Hij zei dat alle huisartsen zo’n kastje [met grote voorraad morfine, red.] zouden moeten hebben, en dat je een lapzwans bent als je het niet zo doet. De palliatieve sedatie zou veel administratie kosten, euthanasie al helemaal, want dan moet er een SCEN-arts bij.²¹¹ En het duurt allemaal lang. Hij laat nooit zoiets over voor de dienst, zorgt dat het voor 17 uur is afgelopen. Toen vertelde hij dat hij weleens een zak over iemands hoofd had gedaan en toen ik geschrokken reageerde zei hij dat de CO₂-dood een hele zachte dood is. Ook helium had hij in de praktijk voor dit soort gevallen. Hij zei: dit ga je natuurlijk niet op de opleiding vertellen, want dan hang ik, dat snap je wel.’

Het lijkt er sterk op dat de huisarts weloverwogen op het overlijden van de patiënt heeft aangestuurd. Het zoeken naar een euthanasieverklaring, het naar huis gaan om extreem veel medicatie te halen, waarbij hij intussen heeft kunnen nadenken over alternatieve handelingen. Hij heeft daarbij niet de formele weg gekozen: informatie verzamelen bij familie, en andere huisartsen en vervolgens overleg SCEN-arts (in zeer acute situaties meestal te regelen), aanmelden van euthanasiehandeling bij de apotheek en vervolgens ophalen van andere, voor euthanasie-geprotocolleerde, medicatie bij de apotheek. Blijkbaar wist hij goed dat wat hij deed niet door de beugel kon, gezien de informatie aan de thuiszorg. De hoeveelheid medicatie is imponerend. Gezien de inhoud van de ampullen morfine en dormicum moet het een hele klus zijn geweest om al die ampullen te breken en de grote volumina in de benen van de patiënt te spuiten. Tegelijkertijd is niet uit te sluiten dat bij het

210 Bevel van de IGZ aan huisarts Tromp ex art. 8 Kwaliteitswet zorginstellingen, d.d. 2 oktober, p. 5. Op 1 juli 2014 ontleend aan http://www.igz.nl/actueel/nieuws/Bevel_huisartsen-praktijk_Tuitjenhorn_openbaar.aspx.

211 SCEN staat voor Steun en Consultatie bij Euthanasie in Nederland. Het betreft dus een arts die speciaal hiervoor is opgeleid.

volgen van een formele palliatieve sedatie uiteindelijk ongeveer dezelfde dosis nodig zou zijn geweest, maar dan over een langere periode.²¹²

In het tijdschrift Medisch Contact zette journalist Joost Visser enkele reacties van huisartsen op een rijtje. Dat hier sprake was van een extreem en onverdedigbaar hoge dosis morfine,²¹³ in combinatie met dormicum, daarover bleek weinig verschil van mening te bestaan. Een huisarts stelde:

‘Er was geen laatste gesprek, geen laatste handdruk. Het was Tromp die het moment bepaalde, zonder iets te zeggen of de patiënt zelfs maar de gelegenheid te geven om afscheid te nemen. Ik vind dat ontnuchterend.’

Of een andere huisarts: ‘Patiënt werd doodgespoten, niet palliatief gesedeerd en niet geëuthanaseerd volgens de zorgvuldigheid die wij als beroepsgroep hebben opgebouwd.’ Waarschijnlijk vond huisarts Tromp dat zelf achteraf ook. Aan het einde van de door zijn advocaat opgestelde zienswijze staat:

‘Daarbij merk ik [advocaat, red.] overigens op dat mijn cliënt [huisarts Tromp, red.] wel degelijk inziet, dat hij onverstandig heeft gehandeld en zich teveel heeft laten leiden door zijn primaire impuls, namelijk om de patiënt zo snel mogelijk pijn- en benauwdheidsvrij te krijgen. Het valt hem op dat zijn intenties nu ondergesneeuwd dreigen te raken in een juridisch debat dat aan intenties geen of in elk geval onvoldoende recht doet.’²¹⁴

Naast dit beeld van een kille en ongedurige huisarts die ‘schuldig’ is aan de dood van zijn patiënt ontwikkelde zich gaandeweg een tweede en tegenovergesteld beeld, namelijk dat van een invoelende huisarts

212 De protocollen laten steeds hogere doses zien, omdat het regelmatig gebeurt dat bij de toegestane dosis de patiënt onrustig blijft.

213 In plaats van 1000 mg morfine is sprake van een veel kleinere dosis, namelijk 5-10 mg.

214 Zienswijze Tromp, p. 5. Op 1 juli 2014 ontleend aan http://www.rtvnh.nl/file/abc_media_files/545/attach/cebdc3b576a9ec2e1boc9b75a9696b2/Zienswijze%20huisarts%20Tromp%20tegen%20bevel.

die ‘slachtoffer’ werd van het disproportioneel handelen van het OM en de IGZ.

15.3.2 *Beeld twee: de invoelende huisarts als slachtoffer*

In een gesprek met RTV Noord-Holland benadrukte de weduwe van de patiënt klip en klaar dat haar man echt bij euthanasie gebaat was:²¹⁵

‘In zijn laatste nacht [was feitelijk ’s middags, red.] kwam de dokter rond kwart over twee binnen. Hij zei: “man wat ben jij er slecht aan toe.” Z’n longen waren volgelopen en hij zou gestikt zijn als de dokter niet had ingegrepen. We waren blij dat het zo gegaan is. Hij was helemaal op, zijn lichaam was écht helemaal op. Ik vind dat dokter Tromp het goed gedaan heeft, wij waren er echt heel blij mee.’

Ze vervolgt:

‘Toen ik uiteindelijk hoorde dat de dokter zelfmoord had gepleegd dacht ik: “Dat heeft Justitie mooi voor elkaar, dat het zover is gekomen.” Ik ben heel boos, echt heel boos. We hadden een prima band, dit heeft hij niet verdiend en z’n familie ook niet.’

Volgens de zienswijze van Tromp wilde de patiënt graag rustig ‘wegzakken’ zonder pijn of kortademigheid. De patiënt wilde geen SCEN-arts noch oncologieverpleegkundige zien ter nadere consultatie. Uit overleg met de thuiszorgmedewerkster bleek, dat gezien de toestand en de levensverwachting van de patiënt, palliatieve sedatie met een morfine- en dormicum pomp te lang zou gaan duren. Tromp schatte de situatie in als ondraaglijk en uitzichtloos.

Toch blijft veel onduidelijk over de toestand van de patiënt; hij was kortademig en terminaal. De therapie ingezet door de weekendarts lijkt te suggereren dat het vooral ging om de kortademigheid en dat er ook aan een cardiale oorzaak werd gedacht. De weekendarts had mogelijk

²¹⁵ RTV Noord-Holland (2013, 9 oktober). Nieuws: Weduwe Tuitjenhorn: ‘Ik ben boos, echt heel boos’. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.rtvnh.nl/nieuws/121151/Weduwe%20Tuitjenhorn:%20Ik%20ben%20boos,%20oecht%20heel%20boos>.

Tromp niet op de hoogte gebracht dat er in zijn praktijk een terminale patiënt was, wat wel gebruikelijk is, of Tromp had de waarneemberichten niet gelezen. Anders had hij van de situatie geweten. Desondanks wordt zijn beeld over de toestand van de patiënt door vele collega's herkend. Huisarts Moes zegt bijvoorbeeld in *de Volkskrant* van 26 oktober:

'Als iemand in stervensnood en stikbenauwd is, ga je niet een uurtje wachten om te kijken wat de morfine doet. Dan kies je meteen voor wat extra ampullen. Formeel overtreed je dan de regels, maar niemand wil een patiënt zo zien lijden.'

In betrekkelijk korte tijd ontving de site 'Steunbetuigingen aan huisarts Nico Tromp en zijn nabestaanden' meer dan 8000 steunbetuigingen. De site werd zelfs 1700 keer 'geliked' en dat waren zeker niet allemaal standaard populistische praatjes van dezen en genen die hierin weer een kans zagen te schelden op alles wat overheid is. Opvallend veel huisartsen betuigden hun steun waarbij regelmatig werd verwezen naar het indrukwekkende interview van de vrouw van Tromp (zelf eveneens basisarts) in een uitzending van Nieuwsuur.²¹⁶

In veel reacties van collega's werd niet alleen steun betuigd aan de huisarts, er werden ook pijlen gericht op het AMC en ook op de IGZ en het OM. Het AMC werd vooral verweten dat wel met de IGZ contact was opgenomen, maar niet met de huisarts zelf.²¹⁷ Het is vrij ongebruikelijk dat een stagebegeleider onmiddellijk bij de IGZ aan de bel trekt. Een stagebegeleider hoort te weten dat de waarneming en beleving van jonge en onervaren coassistenten totaal kan verschillen van wat door een ervaren arts beleefd en ervaren wordt. Dat heeft te maken met nog onvoldoende kennis, nog te weinig inzicht in context en standaarden. Het is niet ongewoon dat coassistenten klachten over hun begeleiders hebben, en er bestaan structuren om de feiten te controleren en dit voor

216 Item 'Weduwe huisarts: tijd voor zijn verhaal' in *Nieuwsuur*, 9 november 2013. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nieuwsuur.nl/onderwerp/572855-weduwe-huisarts-tuitjenhorn-reageert.html>.

217 Ook speelde mee dat het AMC in een verklaring (19 oktober 2013) aangaf dat ze zo goed mogelijk getracht had het verhaal van de coassistente te verifiëren. Dat suggereerde het nodige, maar in *Nieuwsuur* meldde Heineman, lid van de Raad van Bestuur van het AMC, dat dit zich beperkt had tot wat navraag doen over de coassistente. Later blunderde het AMC door de inmiddels overleden huisarts een brief te sturen of hij nog een coassistente wilde plaatsen.

beiden in goede banen te leiden. Het is daarom vreemd dat er geen contact met de huisarts is geweest voor hoor en wederhoor.

Hier ligt ons inziens een belangrijk kantelpunt in de gang van zaken. Doordat de observatie niet getoetst werd binnen de kaders die gebruikelijk zijn, kwam het vervolgens ook ongenueanceerd in het verdere traject terecht en werd alleen 'de fout' verder uitvergroot, zonder tegenwicht van enige nuance (die er altijd is!). Het voorval werd dus direct 'geframed'. Medio december meldde het AMC dat men per mail de vrouw van de huisarts hiervoor excuses heeft aangeboden.²¹⁸ Het ziekenhuis had eerst huisarts Tromp de kans moeten geven om zijn kant van het verhaal te vertellen. De Raad van Bestuur vond het achteraf niet goed en niet collegiaal dat dit niet was gebeurd. Bovendien had men zich beter moeten realiseren dat bij een melding aan de IGZ het OM kan worden ingeschakeld.

'Een huisarts die door de inspectie en politie zeer kritisch wordt bejegend op een terrein dat direct raakt aan een conflict van ethische plichten, hulpverleners en regels opvolgen, verkeert in een kwetsbare positie. Wat deugt eigenlijk van het bewijs waarop de inspectie haar handelen baseerde? Een onafhankelijk justitieel onderzoek naar de handelwijze van politie en IGZ lijkt op zijn plaats' (Ingezonden brief van professor Loonen in Medisch Contact d.d. 31 oktober 2013).²¹⁹

Ook de stap van de IGZ naar het OM – die eveneens kritiek uitlokte – is geen dagelijkse. De IGZ weet dat juristen over medische zaken vaak behoorlijk anders kunnen denken dan artsen. De gebruikelijke gang van zaken is dat de IGZ eerst zelf dergelijke zaken uitzoekt en deze niet direct gaat juridiseren. Daar gaat meestal een zorgvuldig traject aan vooraf. De snelheid waarmee vervolgens het OM de casus oppakte, verbaasde eveneens; ook dat was op zich vreemd, behalve als er al uitgebreide dossiervorming was. Mogelijk dat het onafhankelijke externe onderzoek meer duidelijkheid geeft over deze op zich ongebruikelijke

²¹⁸ AMC (2013, 13 december). Nieuwsoverzicht: AMC: Huisarts Tuitjenhorn ten onrechte niet geïnformeerd. Op 1 juli 2014 ontleend aan <https://www.amc.nl/web/Het-AMC/Nieuws/Nieuwsoverzicht/Nieuws/AMC-Huisarts-Tuitjenhorn-ten-onrechte-niet-geinformeerd.htm>.

²¹⁹ Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://medischcontact.artsennet.nl/archief-6/tijdschrift/artikel/138481/tromp-was-op-een-bizarre-manier-te-goeder-trouw.htm>.

stappen. Voor de transparantie in deze casus was het beter geweest als de IGZ haar rapportage niet tot het moment van verschijnen van dat onderzoek tegen de borst had gehouden of had gezegd waarom met openbaarmaking werd gewacht.

In landelijke dagbladen werd door (wetenschaps)columnisten hard uitgehaald naar het AMC, de IGZ en het OM. René Diekstra, voormalig hoogleraar en vermaard suïcide-onderzoeker besteedde verschillende keren aandacht aan de zaak-Tuitjenhorn. Zijn tweede column was getiteld *J'accuse* (ik beschuldig). Een fragment:

‘Ik beschuldig het AMC ervan klakkeloos, zonder de feiten te controleren en met Tromp contact op te nemen, het verslag van een coassistent over Tromps praktijkvoering voor waarheid te hebben aangenomen. Niet wetend of de beschuldigingen klopten, heeft ze toch als een Judas bij de overheid, de inspectie, Tromp aangegeven. Ik beschuldig de inspectie ervan, zonder het AMC op haar morele plicht van hoor-wederhoor te hebben gewezen en zonder zelf te controleren, Tromp te hebben overgeleverd aan een andere overheidsinstantie, het openbaar ministerie. Ik beschuldig het OM ervan op basis van slechts één belastende getuige, de coassistent, Tromp te zijn gaan verdenken van het ergste waar een arts van verdacht kan worden, namelijk moord op een patiënt, en hem dienovereenkomstig te verhoren. Ik beschuldig de inspectie ervan Tromp als een gevaar voor zijn patiënten te hebben gebrandmerkt, zonder noodzakelijke bewijzen’ (*Algemeen Dagblad*, 23 december 2013).

Smalhout, voormalig anesthesioloog en al jaren een van de bekendste medici en auteur van veel gelezen boeken, trok in een column nog veel harder van leer met vergelijkingen met de zwarte bladzijdes uit het Russische en Duitse verleden.

‘In het kleine West-Friese dorpje Tuitjenhorn (3600 inwoners) heeft zich een onvoorstelbaar medisch drama afgespeeld. Daarbij hebben zowel de inspecteur voor de Volksgezondheid, de academische huisartsenopleiding in Amsterdam als justitie en politie zich van hun allerslechtste kant laten zien. Het drama bevat elementen die doen denken aan de ergste dagen van de Duitse SD (Sicherheitsdienst)

uit de Tweede Wereldoorlog en van de Russische KGB, de geheime terreurpolitie uit de toenmalige communistische Sovjet-Unie' (*De Telegraaf*, 19 oktober 2013).

De columns schetsen gezamenlijk in extreme mate de andere kant van het verhaal, namelijk dat van huisarts Tromp als slachtoffer. De co-assistent (aldus Smalhout; niet volgens Diekstra) en het AMC, de IGZ en het OM (zo menen beiden) als de verantwoordelijken voor dit drama.

15.4 De balans

Hoe nu deze casus te beoordelen en een weging te maken tussen de twee beelden? In eerste instantie lijkt de factor tijd een leidend thema in het gehele relaas te zijn. Als iets uit de casus naar voren komt, is het wel die haast en die 'drang' om onmiddellijk te reageren. Ten eerste geldt dat voor huisarts Tromp, die niet de tijd nam om de situatie nog eens te overzien; om gewoon nog enkele keren een lage dosis dormicum en morfine te geven. Hij was – zo gaf hijzelf en later ook zijn weduwe aan – overvallen door hetgeen hij aantrof. Vervolgens komt de factor tijd ook terug in het handelen van het AMC, de IGZ en het OM. Het AMC nam niet de tijd om eerst met de huisarts in gesprek te gaan, maar ging snel over tot actie en deed melding bij de IGZ van onprofessioneel of normoverschrijdend handelen. De IGZ zag al snel geen andere weg dan het OM in te schakelen, en plaatste zichzelf daarmee weken lang buiten spel. Omdat een strafrechtelijk onderzoek voorgaat op een onderzoek naar de medische omstandigheden,²²⁰ kon de inspectie – voor zolang het strafrechtelijk onderzoek duurde – geen eigenstandig onderzoek doen.²²¹ Het OM zette daar meteen vol op in. Terwijl in sommige gevallen er maanden 'getreuzeld' kan worden, toonde het OM hier een grote handelingsbereidheid.

Daarbij lijkt het niet alleen te gaan om haast en snelheid. Het gaat ook om zelf opgelegde deadlines en disproportioneel handelen. De door

220 'Zo veel morfine, dat is geen palliatieve sedatie meer', *de Volkskrant*, 26 oktober 2013.

221 Bevel van de IGZ aan huisarts Tromp ex art. 8 Kwaliteitswet zorginstellingen, d.d. 2 oktober. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brieven/2013/11/01/bevel-ex-artikel-8-kwaliteitswet-zorginstellingen/bevel-ex-artikel-8-kwaliteitswet-zorginstellingen.pdf>.

de huisarts toegediende doses; de reactie van de coassistente; het AMC dat direct de IGZ verwittigde; de IGZ die gelijk het strafrecht opzocht; het OM dat met een groot aantal mensen de praktijk ‘binnenviel’ en ten slotte de zelfmoord van de huisarts zelf.

Op zich is dit een mooie en aansprekende analyse. Datgene wat huisarts Tromp werd verweten – impulsief en ondoordacht handelen – kan vervolgens ook over het AMC, de IGZ en het OM worden opgemerkt. Alle actoren handelden – gezien de hen voorliggende situaties – disproportioneel. Maar daarmee is het einde van het verhaal toch wat onbevredigend. Want wat weten wij nu over het handelen en optreden van de betreffende huisarts? Het lijkt of hij eenmalig op extreme wijze zijn boekje te buiten is gegaan, maar was hier nu sprake van een exceptionele en daarmee incidentele situatie of was er sprake van meer structureel normoverschrijdend handelen van de huisarts? En wat is bij huisartsen in dergelijke situaties gebruikelijk en geaccepteerd?

Als nu huisarts Tromp alle kenmerken vertoonde en handelde op de wijze waarop de coassistente het verwoordde; als de huisarts de regels zo systematisch aan zijn laars lapte; er geen sprake was van een impulsieve daad, maar de huisarts feitelijk structureel zo handelde en ook van plan was zo te blijven doen? Als helium (dat weldegelijk in de huisartsenpraktijk is aangetroffen, evenals grote hoeveelheden morfine en dormicum)²²² en ook ‘de zak over het hoofd’ geen fabeltjes waren, maar de praktijk waren? Mogelijk heeft hij vaker op deze manier een overlijdensverklaring ingevuld? Dit zou dan ook gelijk verklaren waarom de IGZ meteen doorpakte naar het OM. Uit het verhaal blijken immers wel signalen (doses morfine in voorraad, helium) dat dit niet de eerste keer is geweest. In dat geval zou ook de zelfmoord van de huisarts beter te begrijpen zijn.

Het ontbreken van een goede onderbouwing voor een antwoord op bovenstaande is feitelijk het dilemma van dit hoofdstuk. Hoe moeten nu de handelingen van de huisarts en de opstelling van de verschillende instanties gewogen worden? Het dilemma komt voort uit het feit dat de huisarts zelfmoord heeft gepleegd en met zijn overlijden het OM de strafvervolgning beëindigde. Omdat Tromp zich nooit meer zal kunnen

222 NOS (2013, 23 oktober). Nieuws binnenland: Wat deed huisarts Tuitjenhorn?. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/566196-wat-deed-huisarts-tuitjenhorn.html>.

verdedigen is, zoals gebruikelijk, het betreffende dossier niet openbaar gemaakt. Juist het onderzoek van het OM had echter een antwoord kunnen geven op de vele vragen en hypothesen die enerzijds over het handelen van de arts en anderzijds over het optreden van de coassistent, het AMC en de IGZ zijn opgeworpen. Met het overlijden en het daarop stopzetten van het strafrechtelijk onderzoek, werd de mogelijkheid ontnomen om het optreden van de IGZ in deze te kunnen beoordelen.

De mogelijkheid voor de IGZ om duidelijkheid in deze situatie te scheppen, was eveneens beperkt. De IGZ is op grond van het OM-dossier en haar eigen bevindingen overgegaan tot schorsing. Het opgelegde bevel had in principe een maximale duur van zeven dagen, waarna de minister van VWS een besluit had moeten nemen over het al dan niet verlengen.²²³ Zo ver is het door het overlijden van de huisarts niet gekomen. Wel kon de IGZ, nadat het strafrechtelijk onderzoek vanwege het overlijden van de huisarts was beëindigd, haar calamiteitenonderzoek weer oppakken. Uit piëteit met de nabestaanden van de huisarts heeft de inspectie daarmee enige tijd gewacht.²²⁴ Mogelijk kan het in juli 2014 gestarte onafhankelijke onderzoek wat inzicht verschaffen. De hier gevolgde koers – geen mededelingen na overlijden – maakte het in ieder geval voor instanties als de IGZ en het OM buitengewoon lastig zich te verdedigen tegenover een zich ontwikkelende beeldvorming die voor het vertrouwen in deze instanties schadelijk kan zijn. Het gaf columnisten erg gemakkelijk vrij spel om maar van alles te zeggen.²²⁵

Onze persoonlijke inschatting is dat de huisarts het beste met de patiënt voor had en het zekere voor het onzekere wilde nemen door (mogelijk ook zonder te beschikken over spierverslappers) de patiënt te verlossen van een niet meer te behandelen benauwdheid. Tegelijkertijd was het ook een huisarts die mogelijk al vaker ongenuanceerd

223 Feitenrelaas procesgang inspectie, bijlage bij brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer over de gang van zaken betreffende het handelen van huisarts Tromp te Tuitjenhorn (TK 2013-2014, 32 647, nr. 17).

224 Ibid.

225 Zo maakt bijvoorbeeld Smalhout de casus tendentius mooier door (ten onrechte) over twee uur 's nachts en de aanwezigheid van een euthanasieverklaring te spreken. Diekstra gaat ervan uit dat het OM alleen sprak met de coassistent, terwijl ook anderen die aanwezig waren (die middag) ook gehoord zijn.

handelde en het overlijden van de patiënt bewerkstelligde, zonder gebruik te maken van de (niet in alle praktijksituaties toepasbare) zorgvuldigheidsregels die in acht genomen dienen te worden bij euthanasie. De familie was met de gang van zaken tevreden en menselijkerwijze was het ook een goede oplossing. Wanneer hij zich meer bezorgd en betrokken zou hebben opgesteld en zich, ook naar de coassistente, meer verklarend, professioneel en respectvol had geuit, dan had hier waarschijnlijk geen haan naar gekraaid.



Dit is dus de flat waar het om gaat, nu buiten bereik van de media.
Foto genomen voor ontruiming #Ede #omroepGLD pic.twitter.com/Wv84ebnVu8

Arjan Hoefakker @Hoefakker

Menno van Duin, Vina Wijkhuijs

16.1 Inleiding

Vrijdag 18 oktober 2013 krijgen bewoners van een appartementencomplex in Ede om 18.00 uur te horen dat ze binnen een uur tijdelijk hun woning moeten verlaten. In een kelderbox van het complex zouden gevaarlijke stoffen, waaronder mosterdgas, zijn opgeslagen. De bewoners van de ongeveer vijftig woningen kunnen in een buurtcentrum voor koffie en thee terecht en naar verwachting rond 23.00 uur weer terugkeren. Het ruimen van de gevaarlijke stoffen duurt echter langer dan gepland. In plaats van gewoon thuis te kunnen slapen, kunnen de bewoners pas in de loop van zaterdagmorgen weer naar hun woning terug. De meeste bewoners weten zelf een vervangende slaappleats te regelen. Voor 23 (van de 110) bewoners heeft de gemeente gezorgd voor een overnachting in een hotel.

Op verzoek van de Veiligheidsregio Gelderland-Midden heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) het voorval in Ede geëvalueerd. In haar rapport komt de Inspectie VenJ tot de conclusie dat de afhandeling van het incident over het algemeen goed is verlopen: ‘Door de gekozen werkwijze kon de verwijdering van de stoffen zorgvuldig worden voorbereid en zijn de bewoners op een goede manier geïnformeerd over de tijdelijke ontruiming van de flat’ (Inspectie VenJ, 2014a, p. 5). De inspectie doelt daarmee vooral op de keuze om ‘in stilte’ op te schalen, zodat buiten de kring van direct betrokkenen aan het incident geen bekendheid werd gegeven en de voorbereiding in alle rust kon plaatsvinden.

‘Mosterdgas en andere chemische strijdgassen roepen associaties op met de Eerste Wereldoorlog, en meer recent ook met Irak en Syrië. Het publiek maken van de situatie zou kunnen leiden tot onrust en paniek onder de bewoners en mogelijke verstoring van de voorbereidingen op de ontruiming’ (Inspectie Venj, 2014a, p. 10).

Bij de afhandeling van de situatie stonden de verschillende diensten en het bestuur dus duidelijk voor een dilemma: Hoe een ruiming van gevaarlijke stoffen en een daarvoor noodzakelijke evacuatie zorgvuldig voorbereiden en tegelijkertijd voorkomen dat er als gevolg van voortijdige berichtgeving in de media maatschappelijke onrust ontstaat? De vraag waarom de bewoners niet diezelfde avond naar hun woning konden terugkeren, laat de inspectie evenwel onbeantwoord. Onduidelijk blijft daardoor waarom de operatie anders verliep dan gepland. In dit hoofdstuk belichten wij de casus juist vanuit die invalshoek en tonen daarmee de complexiteit van de situatie. Het hoofdstuk is gebaseerd op het inspectierapport en enkele aanvullende gesprekken met direct betrokkenen, onder wie de officier van justitie en de rechter-commissaris.

16.2 Feitenrelaas

Op donderdagmorgen 17 oktober 2013 wordt de brandweer van Flevoland gebeld door een man uit Almere die aangeeft uit de nalatenschap van zijn recent overleden broer een brief te hebben ontvangen. Daarin wordt vermeld dat in diens appartement en kelderbox zich een hoeveelheid gevaarlijke stoffen bevindt. Omdat het appartement van de overleden broer, een gepensioneerd leraar scheikunde, niet in Flevoland maar in Ede ligt, draagt de adviseur gevaarlijke stoffen (AGS) van brandweer Flevoland nog diezelfde dag de zaak telefonisch over aan de AGS van brandweer Gelderland-Midden. Rond 12.00 uur hebben beiden telefonisch contact, maar tijdens het gesprek wordt onvoldoende duidelijk om welke stoffen het precies gaat. De AGS van brandweer Flevoland stuurt daarom later die middag (om 16.15 uur) aan de AGS in Gelderland-Midden een mail waarin een zevental stoffen, waaronder mosterdgas, wordt genoemd. Voor de AGS van brandweer Gelderland-Midden is dit reden direct contact op te nemen met de officier van dienst van de brandweer (OvD-B). Deze neemt vervolgens

contact op met de broer van de overledene om te verifiëren welke stoffen het betreft en in welke hoeveelheden deze aanwezig zouden zijn. Tevens neemt de OvD-B contact op met de officier van dienst van de politie (OvD-P) voor meer informatie over de overledene.

De OvD-P belt op zijn beurt de broer van de overledene en vraagt hem de betreffende brief te mailen. Aldus verkrijgen de OvD-P en de OvD-B meer duidelijkheid welke stoffen in het appartement en de bijbehorende kelderbox opgeslagen zouden zijn. Het zou gaan om een aantal strijdgasen (waaronder mosterdgas) in hoeveelheden variërend van 10 milliliter tot 250 milliliter. De OvD-P neemt vervolgens om 20.30 uur contact op met de Teamleider Explosieven Veiligheid (TEV), vanwege diens deskundigheid op het gebied van CBRN (chemische, biologische, radiologische en nucleaire stoffen). Met de stoffen die in de brief worden genoemd is de TEV echter weinig bekend en deze vraagt daarom het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) om een risicoanalyse. Onderwijl gaan de OvD-B en de OvD-P naar het appartement om vast te stellen of de inhoud van de brief overeenkomt met de feitelijke situatie. Dit doen zij in burger om bij bewoners van het appartementencomplex geen onrust te veroorzaken. Eenmaal (om 22.00 uur) in het appartement stellen zij vast dat aldaar (en in de kelderbox) de feitelijke situatie klopt met wat er in de brief beschreven staat. De stoffen zijn opgeslagen in afgesloten potten en het gaat in totaal om maximaal enkele deciliters per stof. De OvD's besluiten de volgende dag de verwijdering van de stoffen voor te bereiden en stellen de AGS, de commandant van dienst en de burgemeester hiervan op de hoogte.

De volgende dag, vrijdag 18 oktober, meldt de TEV rond 09.30 uur aan de OvD-P en de OvD-B de uitkomsten van de risicoanalyse van het RIVM. Volgens het RIVM betreffen het zeer gevaarlijke chemische stoffen die ernstige gezondheidsschade kunnen veroorzaken bij inademing en/of aanraking. Op basis van deze informatie wordt er rond 10.15 uur opgeschaald naar GRIP-1, maar in plaats van dat het CoPI via de Meldkamer wordt gealarmeerd, worden de betreffende functionarissen telefonisch op de hoogte gebracht en gevraagd naar de brandweerkazerne in Ede te komen. Zo wordt getracht het incident (voorlopig) buiten de media te houden om de verwijdering van de stoffen in alle rust te kunnen voorbereiden. Aan het CoPI-overleg nemen ook een

liaison van Defensie en een vertegenwoordiger van het Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO) deel.

Tijdens het eerste CoPI-overleg, dat aanvangt om 10.45 uur, passen verschillende scenario's de revue en wordt onder meer gesproken over het eventueel tijdelijk evacueren van de bewoners van het appartementencomplex. Vanwege de mogelijke impact van de situatie op de bevolking, vraagt de leider CoPI de burgemeester naar de brandweerkazerne te komen. Na hun overleg vraagt de burgemeester vervolgens de officier van justitie en de politiechef bijeen te komen voor overleg, waar ook een leidinggevende van de brandweer en de GHOR aan deelnemen. Een eerste overleg van de zogeheten vijfhoek vindt plaats om 13.30 uur. Tijdens dat overleg krijgt de officier van justitie voor het eerst zicht op de feiten.

In de loop van de middag sluiten meer functionarissen, onder andere de ambtenaar Openbare orde en veiligheid (AOV) en een communicatieadviseur, bij het overleg van de vijfhoek aan. De AOV'er heeft inmiddels het hoofd van het actiecentrum Opvang en Verzorging geïnformeerd dat rekening moet worden gehouden met een evacuatie van bewoners, waarbij een overnachting niet wordt uitgesloten. Vanuit het actiecentrum Opvang en Verzorging is vervolgens contact opgenomen met het buurtcentrum De Vedder en met twee hotels, waar voldoende kamers beschikbaar blijken.

Rond 15.00 uur besluit de burgemeester dat vanaf 18.00 uur met de verwijdering van de stoffen uit de kelderbox zal worden aangevangen. Ondertussen wordt bij het Openbaar Ministerie (OM) de vraag actueel of er een strafrechtelijk onderzoek naar de voorliggende casus moet worden opgestart. Tegen 16.00 uur komt de rechercheofficier tot de conclusie dat een strafrechtelijk onderzoek niet kan uitblijven. Belangrijke vragen zijn zoal: Waar komt het mosterdgas vandaan? Waar is het mosterdgas voor gemaakt of gebruikt? En wie is of zijn daarbij betrokken geweest? Het besluit een strafrechtelijk onderzoek op te starten, wordt ingebracht in de vijfhoek. Ten behoeve van het onderzoek wordt een SGBO (staf grootschalig bijzonder optreden) bijeen geroepen; een TGO (team grootschalig onderzoek) wordt te zwaar gevonden. Een zaaksofficier voert het overleg met de SGBO.

Om 18.00 uur wordt er formeel opgeschaald naar GRIP-3 en een gemeentelijk beleidsteam gevormd. Vanaf dat moment bezoekt de brandweer de bewoners van het appartementencomplex met een brief

waarin de situatie wordt uitgelegd en meegedeeld wordt dat de bewoners uiterlijk om 19.00 uur hun appartement moeten verlaten. Voor verdere informatie en eerste opvang kunnen zij in het buurtcentrum De Vedder terecht. Bij het appartementencomplex blijken op dat moment reeds enkele journalisten aanwezig. Een kwartier later, om 18.15 uur, geeft de burgemeester in een persconferentie tekst en uitleg bij de situatie. Hij verwacht dat de ongeveer 110 bewoners rond middernacht weer naar hun woning kunnen terugkeren, maar raadt hen aan rekening te houden met een overnachting op een ander adres.²²⁶

Om 19.25 uur verlaten de laatste bewoners hun appartement en kan door de aanwezige diensten met de ruiming van de stoffen worden begonnen. De brandweer heeft ondertussen een ontsmettingsstraat ingericht; een stellage met douches voor het geval medewerkers van Defensie of het LTFO met de gevaarlijke stoffen in contact zouden komen. Het wachten is echter op toestemming van de rechter-commissaris om het pand te mogen betreden.

Om 21.52 uur is de rechter-commissaris ter plaatse. Vanaf dat moment kunnen door Defensie metingen worden verricht. Nadat uit de metingen geen bijzonderheden zijn gebleken, worden door het LTFO de stoffen gereedgemaakt voor vervoer. De operatie duurt nog tot laat in de nacht van vrijdag op zaterdag 19 oktober. Om 04.30 uur worden de gevaarlijke stoffen door het RIVM afgevoerd voor nader onderzoek. Een maand later blijkt dat er inderdaad sprake was van mosterdgas.

16.3 Dilemma: snelheid versus zorgvuldigheid

Het optreden van de crisisorganisatie is door de Inspectie VenJ geëvalueerd. In haar evaluatierapport is de inspectie positief over de daadkrachtige wijze waarop door de gezamenlijke diensten is geopereerd. De autoriteiten zagen zich gesteld voor het dilemma hoe een ruiming van gevaarlijke stoffen zorgvuldig voor te bereiden en tegelijkertijd te voorkomen dat als gevolg van voortijdige berichtgeving in de media maatschappelijke onrust zou ontstaan. Het was als het ware een keuze

²²⁶ Omroep Gelderland (2013). Nieuws: Burgemeester over ontruiming Ede. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.omroep gelderland.nl/web/nieuws-1/2040568/mosterdgas-in-edee-lees-hier-de-blog-van-vrijdagavond.htm#.U4yTYPluNzZ>.

tussen enerzijds een minder optimale (want zo kort mogelijke) voorbereiding en anderzijds een steeds grotere kans dat berichtgeving over de aanwezigheid van mosterdgas tot maatschappelijke onrust zou leiden. Behalve de terecht positieve waardering voor het optreden van de verschillende diensten roept de casus ook enkele vragen op en wel over de (voorzienne) duur van de evacuatie. Wat is het geval?

De bewoners van het appartementencomplex kregen om 18.00 uur te horen dat zij tijdelijk hun huis uit moesten in verband met de ruiming van gevaarlijke stoffen. Uiterlijk 19.00 uur zouden zij hun woning moeten verlaten en de verwachting was dat zij 's avonds omstreeks 23.00 uur of middernacht (in de woorden van de burgemeester) weer konden terugkeren. Het liep echter anders. Uiteindelijk konden de bewoners pas in de loop van de volgende ochtend weer terug. Dat zal voor de 110 (merendeels oudere) bewoners niet prettig zijn geweest en onduidelijk is waarom de operatie zoveel langer duurde. *De Gelderlander* kopte de dag na uitkomen van het inspectierapport: 'Toestemming ruimen mosterdgas Ede duurde uren',²²⁷ waarmee de suggestie wordt gewekt dat de late komst van de rechter-commissaris ertoe heeft geleid dat bewoners 's avonds niet meer naar huis konden terugkeren. Maar misschien was de gehele voorbereiding op de ruiming onvoldoende geweest en was er gewoon slecht gepland? Of speelden hier nog andere zaken? Het is een thema waarover de inspectie in haar rapport niet rept. Bij de ruimingsoperatie kunnen evenwel de volgende vragen worden gesteld:

- Waarom was het noodzakelijk dat op de komst van de rechter-commissaris moest worden gewacht?
- Zou, als al om 19.00 met het verwijderen van de stoffen had kunnen worden gestart, de bewoners de overnachting buitenshuis bespaard zijn gebleven?
- Waarom is er niet gekozen voor een ontruiming overdag (i.c. zaterdag 19 oktober), zodat er meer ruimte was geweest voor uitloop bij onverhoopte tegenvallers?

²²⁷ *De Gelderlander* (2014, 9 april). Regio De Vallei: Toestemming mosterdgas duurde uren. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.gelderlander.nl/regio/de-vallei/toestemming-ruimen-mosterdgas-edu-duurde-uren-1.4306871>.

Het zijn vragen die waarschijnlijk op enig moment in deze casus hebben gespeeld en waar we in het nu volgende op in zullen gaan.

16.4 Analyse

Nadat de broer van de overleden scheikundeleraar op 17 oktober naar aanleiding van de betreffende brief contact had opgenomen met de plaatselijke brandweer (brandweer Flevoland), ging alles in feite razendsnel. Nog diezelfde dag was er achtereenvolgens contact tussen brandweer Flevoland en brandweer Gelderland-Midden; de OvD-B en de OvD-P in Ede; de OvD-P en de TEV, en de TEV en het RIVM. In de avond gingen de OvD-P en de OvD-B (beide in burger) naar het appartement. Zij constateerden bij hun schouw datgene wat in de brief was aangegeven en stelden onder andere de burgemeester op de hoogte. De inschatting was dat het goed was de spullen zo snel mogelijk te verwijderen, maar dat ze op zich geen direct gevaar vormden en dus niet noodzakelijk direct verwijderd hoefden te worden. Hun overwegingen daarbij waren (Inspectie VenJ, 2014a, p. 22):

- de overledene had verstand van chemische stoffen en kende de risico's;
- de stoffen waren deugdelijk opgeslagen in een goed afgesloten en bewaakt appartementencomplex;
- voornamelijk het verplaatsen en vervoeren van de stoffen zouden risico's met zich meebrengen;
- het zou veiliger zijn de betreffende stoffen overdag te verwijderen.

De volgende ochtend (vrijdag 18 oktober) werd er een 'stille GRIP-1' afgekondigd en ging het CoPI aan de slag met de voorbereidingen om de stoffen uit het pand te verwijderen. Er werden scenario's ontwikkeld en een mogelijk effectgebied bepaald. Het opvangteam werd geïnformeerd, opvangruimte werd voorbereid en hotels werden benaderd of er genoeg kamers beschikbaar waren. Rond 15.00 uur besloot de burgemeester dat die avond de ruiming zou plaatsvinden. Op dat moment werd het ROT (ook 'stil') gealarmeerd. Tot zover leek alles soepel te verlopen, totdat om 19.25 uur (en in het beleidsteam feitelijk pas later) bleek dat de rechter-commissaris nog niet was gearriveerd en mensen van Defensie en het LTFO daarom het pand nog niet in konden.

Maar waarom was het zo noodzakelijk dat op de komst van de rechter-commissaris moest worden gewacht?

De rechter-commissaris

Een rechter-commissaris is een bijzondere ‘strafrechter’ die niet een zaak op zitting behandelt, maar actief is in het voortraject. Vooral in het onderzoek in zwaardere strafzaken heeft de rechter-commissaris een rol in het belang van een evenwichtige bewijsverzameling, opdat de belangen van verdachten voldoende worden meegewogen. Vanuit dat oogpunt lijkt de aanwezigheid van de rechter-commissaris bij de ruiming van de woning en kelderbox van de voormalige scheikundeleraar niet hoogst noodzakelijk. De kans dat het aantreffen van mosterdgas tot een strafzaak zou (kunnen) leiden was klein, aangezien de eigenaar (c.q. vervaardiger) van de stoffen was overleden.²²⁸ Naar aanleiding van een melding van een buurvrouw dat ze al een paar dagen de voormalige scheikundeleraar niet had gezien, hadden politiemensen in het appartement zijn lichaam aangetroffen, dat – nadat een natuurlijke dood was vastgesteld – op 16 oktober was begraven.²²⁹ Echter, het viel niet uit te sluiten dat derden bij het verkrijgen of vervaardigen van de gevaarlijke stoffen betrokken waren geweest. Omdat het OM hier onderzoek naar wenste te doen, diende de rechter-commissaris bij de huiszoeking aanwezig te zijn. Wettelijk ligt hier namelijk primair een taak bij de rechter-commissaris, op grond van artikel 97 Wetboek van strafvordering. Na overleg kan deze rol worden vervuld door een vervanger, een (hulp) officier van justitie, maar in Gelderland is het gebruikelijk dat de rechter-commissaris altijd zelf bij huiszoekingen aanwezig is,²³⁰ zo ook in deze situatie. Het feit dat de politie al eerder in het huis was geweest, was niet relevant en op dat moment overigens bij de rechter-commissaris ook niet bekend. Hooguit konden er vraagtekens worden gezet bij het feit dat de politie en brandweer al in het huis waren geweest zonder

228 Zie Omroep Gelderland (2013, 18 oktober). Nieuws: Dit is de eigenaar van de kelderbox. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.omroep gelderland.nl/web/nieuws-1/2040582/dit-is-de-eigenaar-van-de-kelderbox.htm#U4-c4fluNzZ>. Vergelijk de discussie na het schietdrama in Alphen aan den Rijn, Van Duin et al., 2011, p. 117-130.

229 Bron: Omroep Gelderland (2013, 18 oktober). Nieuws: Dit is de eigenaar van de kelderbox. Op 1 juli 2014 ontleend aan http://www.omroep gelderland.nl/web/nieuws-1/2040582/dit-is-de-eigenaar-van-de-kelderbox.htm#U4-hn_luNza.

230 In den lande wordt hier verschillend mee omgegaan. In sommige gevallen is het vrij gebruikelijk dat een (hulp)officier van justitie dat doet (na overleg met de rechter-commissaris); in andere gevallen volgt men strikt het wettelijk uitgangspunt.

dat het OM daarvan op de hoogte was. Maar dat de rechter-commissaris bij de huiszoeking aanwezig wilde zijn, was dus feitelijk niet bijzonder. Binnen de vijfhoek en door andere betrokkenen is dat mogelijk wel zo opgevat.²³¹

Nu we ervan uit mogen gaan dat de rechter-commissaris doorgaans bij een huiszoeking aanwezig is, volgt de vraag waarom deze pas zo laat arriveerde. Uit de gesprekken die wij met betrokkenen voerden, kwam naar voren dat de rechter-commissaris pas rond 19.00 uur door de zaaksofficier was gebeld, die zelf ook nog maar kort ervoor op de hoogte was gebracht van de voorgenomen ontruiming. De zaaksofficier meldde kort de feiten en dat een woning zou moeten worden ontruimd. Uit dat gesprek maakte de rechter-commissaris niet op dat er sprake was van bijzondere urgentie. Ook de zaaksofficier was zich van de urgentie zoals deze in de vijfhoek werd beleefd niet bewust. Er zou een forse ontruimingsoperatie worden gestart, maar dat zou volgens hem nog wel even duren. Het SGBO was nog bezig met de voorbereidingen; men ging eerst eten en daarna zouden de werkzaamheden beginnen. Er moest sowieso gewacht worden op de komst van de EOD die eerst metingen zou verrichten of er in het appartement geen sprake was van een gevaarlijke situatie en dus de aanwezigen een te groot risico zouden lopen. Vanwege files zou de EOD niet voor 20.15 uur arriveren. Toen rond 20.30 uur de officier van justitie tijdens een overleg in de vijfhoek aangaf dat nog op de komst van de rechter-commissaris moest worden gewacht, is er blijkbaar niet stilgestaan bij de vraag of het niet verstandig was even met haar contact op te (laten) nemen en te verzoeken alvast onder verantwoordelijkheid van een (hulp)officier te beginnen met de eerste werkzaamheden.

De conclusie lijkt dan ook vrij simpel. Het wachten op de rechter-commissaris leidde ertoe dat circa 110 bewoners elders moesten overnachten. De werkelijkheid is echter iets anders.

Procedures Defensie en LTFO

Volgens een woordvoerder van het OM was er 'geen verband tussen het tijdstip van arriveren en het al dan niet thuis slapen van

231 Op vrijdagavond was een officier van justitie uit het arrondissement Zwolle (vervanger voor iemand uit Gelderland) in de vijfhoek. Mogelijk was er in Overijssel een andere gewoonte ten aanzien van de komst van de rechter-commissaris.

flatbewoners'.²³² Hoewel de late aanwezigheid van de rechter-commissaris zo'n twee en een half uur (van 19.25 uur tot 21.52 uur) vertraging betekende, bleek achteraf ook dat de gehele operatie zelf veel meer tijd in beslag had genomen dan men vooraf had gedacht. De bedoeling was dat alle bewoners om 19.00 uur uit hun huizen zouden zijn en daarna de ruimingsoperatie kon beginnen, zodat bewoners zo'n vier à vijf uur later weer konden terugkeren. Deze planning was duidelijk te optimistisch. Pas rond 19.25 uur verlieten de laatste bewoners hun woning. Vervolgens was het wachten op de rechter-commissaris. Eenmaal gearriveerd, ging men aan de slag en bleken de werkzaamheden van Defensie en het LTFO ruim zes en een half uur in beslag te nemen, voordat rond 04.30 uur de gevaarlijke stoffen door het RIVM konden worden afgevoerd. Een kwartier later was het laatste CoPI-overleg en konden uiteindelijk bewoners (zaterdagmorgen) worden geïnformeerd dat het veilig was om terug te keren.

Ook als de rechter-commissaris al om 19.00 uur aanwezig was geweest, dan nog was het dus 'nachtwerk' geworden. Mogelijk was men onvoldoende bekend met de (duur van) procedures die in dit soort situaties gelden. Waarschijnlijk had men nooit eerder in een dergelijke samenstelling gewerkt en betrof het hier een unieke operatie. De inspectie merkt daarover in haar rapport het volgende op (Inspectie VenJ, 2014a, p. 12):

'Bij de voorbereiding op en tijdens de verwijdering van de stoffen bleek dat op onderdelen sprake is geweest van onduidelijkheid over de taken en de inzet van Defensie, de brandweer en het LTFO. Voor een deel had dit te maken met onbekendheid met elkaars werkwijze. Zo komt het LTFO formeel niet eerder in beeld dan nadat sprake is van een plaats delict en vervult zij haar werkzaamheden dan onder het gezag van de officier van justitie. De andere diensten en partijen verrichten hun werkzaamheden onder verantwoordelijk van de burgemeester.'

232 *De Gelderlander* (2014, 9 april). Regio De Vallei: Toestemming ruimen mosterdgas Ede duurde uren. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.gelderlander.nl/regio/de-vallei/toestemming-ruimen-mosterdgas-edee-duurde-uren-1.4306871>.

Het LTFO was mede op advies van het RIVM al in een vroeg stadium bij de operatie betrokken, vanwege hun expertise met gevaarlijke stoffen (zie Inspectie VenJ, 2014a, p. 23). Uiteindelijk ging het vooral om een veilige afvoer van de gevaarlijke stoffen. Resteert de vraag waarom de gehele operatie niet overdag is uitgevoerd, zoals de OvD-B en OvD-P aanvankelijk hadden voorgesteld?

Geheimhouding voor alles

De ruiming van de gevaarlijke stoffen moest zorgvuldig gebeuren en tegelijkertijd niet tot (onnodige) maatschappelijke onrust leiden. Dit betekende dat bij alle voorbereidingen geheimhouding cruciaal was en de communicatie in eerste instantie tot het noodzakelijke beperkt bleef. Men wilde voor alles voorkomen dat informatie over de aanwezigheid van mosterdgas openbaar zou worden. De ruiming van de chemicaliën diende daarom zo snel mogelijk te geschieden, zodat de kans op mogelijke onrust als gevolg van het onverhoopt uitlekken van informatie over aanwezigheid van mosterdgas zo klein mogelijk zou blijven. Als de ruiming op zaterdagmorgen zou starten, zou de kans dat tegen die tijd de pers op de hoogte zou zijn of via sociale media zich een gerucht zou verspreiden, natuurlijk groter zijn. Bewust koos men daarom voor een zo kort mogelijke voorbereidingstijd van de operatie, waarvan zo weinig mogelijk mensen op de hoogte waren. Hoe minder personen het wisten, hoe kleiner de kans dat de informatie zou uitlekken. Om doe reden werd bijvoorbeeld ook niet alle informatie via LCMS gedeeld.

Een leidend dilemma was dus de afweging tussen het zo geheim mogelijk houden van de ruiming (de operationeel leider sprak nadien van ‘het bewust onder de pet houden’) versus het steviger voorbereiden van de gehele operatie. Hierbij is duidelijk het eerste aspect veruit dominant geweest. Vanaf het begin was ‘stilte’ het uitgangspunt. Toch was inmiddels al een aantal mensen op de hoogte. Het CoPI en ook het ROT waren (weliswaar ‘in stilte’) gealarmeerd; de TEV, Defensie, het LTFO en RIVM waren bij de operatie betrokken; ’s middags was er al contact geweest met het opvangcentrum en met twee nabijgelegen hotels (waar voldoende kamers beschikbaar waren). Terwijl vervolgens vanaf 18.00 uur de bewoners werden geïnformeerd, gaf de burgemeester om 18.15 uur een persconferentie over de gang zaken. Het was de bedoeling dat de bewoners diezelfde avond weer zouden kunnen terugkeren, maar men hield rekening met de mogelijkheid dat dit niet zou

lukken. Op het moment dat de burgemeester de persconferentie gaf, waren bij het appartementencomplex reeds journalisten aanwezig. Zij vroegen bewoners die op dat moment nog niet waren geïnformeerd, wat er aan de hand was, en al snel ging het gerucht van ‘aanwezigheid van mosterdgas’.²³³ Onfortuinlijk genoeg bleek de gemeente zelf de pers te hebben ‘gealarmeerd’, zo bleek uit het volgende bericht in *de Gelderlander*:²³⁴

‘Door een fout bij het benaderen van Omroep Gelderland als rampenzender is het nieuws over de vondst van mosterdgas eerder uitgelekt dan gewenst. Omroep Gelderland had schriftelijk een opdracht moeten krijgen om als calamiteitenzender te fungeren. In plaats daarvan werd de omroep benaderd om “naar de brandweerkazerne te komen in verband met een incident aan de Bijsterveld”. Journalisten van de omroep togen daarop eerder richting de flat dan de bedoeling van de crisisorganisatie was.’

Aldus blijkt de gemeente zelf aanleiding te hebben gegeven tot voortijdige betrokkenheid van de pers die daardoor in de gelegenheid was de aanwezigheid van mosterdgas onder de aandacht te brengen van het publiek.

Vervolgens deden zich allerlei uitvoeringsproblemen voor (informerende bewoners kostte meer tijd dan gepland; rechter-commissaris arriveerde te laat; de ruiming duurde langer dan verwacht). Toch is deze vertraging de autoriteiten achteraf niet kwalijk genomen. Het werd gezien als een gevolg van de uniciteit van het incident. Nooit eerder had immers een dergelijke ruiming door verschillende diensten (brandweer, Defensie, LTFO en RIVM) plaatsgevonden.

²³³ Zo is op te maken uit het radiofragment van Omroep Gelderland met verslaggever Arjen Hoefakker op vrijdag 18 oktober om 18.48 uur. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.omroepgelderland.nl/web/nieuws-1/2040568/mosterdgas-in-edel-lees-hier-de-blog-van-vrijdagavond.htm#.U4-IRvluNzZ>.

²³⁴ Fout met rampenzender bij incident mosterdgas Ede, *de Gelderlander*, 6 april 2014.

16.5 Afronding

In dit hoofdstuk is het verloop van het mosterdgas-incident in Ede belicht aan de hand van de vraag waarom de ruiming van de gevaarlijke stoffen langer duurde dan gepland, waardoor bewoners van het appartementencomplex elders de nacht moesten doorbrengen. Het is een vraag die licht werpt op de complexiteit van de situatie die zich voerde, doch in het rapport van de Inspectie Venj onbeantwoord blijft.

De autoriteiten stonden in deze voor het dilemma hoe een ruiming van gevaarlijke stoffen zorgvuldig voor te bereiden en tegelijkertijd maatschappelijke onrust – als gevolg van voortijdige berichtgeving in de media – te voorkomen. Een ‘stille alarmering’ bleek essentieel, maar ook nadelen te hebben. De nadruk op snel en in stilte opereren, betekende dat men in de voorbereiding en uitvoering van de operatie enkele steken heeft laten vallen.

Gegeven de uniciteit van het incident had men er in de voorbereiding wellicht meer expliciet vanuit kunnen gaan dat de bewoners elders de nacht zouden moeten doorbrengen. Nu werd de mogelijkheid van een spoedige terugkeer opengelaten en werden bewoners daardoor enige tijd in het ongewisse gelaten. Achteraf is het de gemeente echter niet kwalijk genomen dat de operatie vertraging opliep en wat langer duurde dan gepland.

De reden waarom de operatie langer duurde bleek niet, zoals achteraf werd gesuggereerd, de rechter-commissaris te verwijten. Het was het gevolg van een samenloop van omstandigheden. Doordat de hele (ont)ruimingsoperatie met stoom en kokend water op touw was gezet, was aan het strafrechtelijk belang – dat ook eigen regels kent – weinig aandacht besteed. De koppeling tussen datgene waar respectievelijk de vijfhoek (c.q. het beleidsteam) en de SGBO voor stond, kwam niet goed tot stand. De urgentie van het beleidsteam werd bij de SGBO niet beleefd en gevoeld. De vijfhoek had onvoldoende zicht op het strafrechtelijk proces en de dynamiek daarvan. De gehele operatie was feitelijk een door de burgemeester en brandweer aangestuurde ruiming, waarbij de koppeling met de eisen en kenmerken van strafrechtelijk onderzoek pas enigszins aandacht kreeg toen rond 19.30 uur (en in het beleidsteam rond 20.30 uur) bleek dat de rechter-commissaris er nog niet was. Waarschijnlijk had men op dat moment al wel begrepen dat de operatie (die al bij aanvang vertraging had opgelopen) niet diezelfde

avond kon worden afgerond. Aldus gaat deze casus over zowel een situatie van potentiële maatschappelijke onrust als over potentieel ernstige strafbare feiten. Beide issues sloten alleen niet goed op elkaar aan. De mogelijke onrust was meest dominant; het strafrechtelijk belang (dat gaandeweg het eerste nadelig beïnvloedde) werd bijna vergeten.

Wat rest is ten slotte de vraag waarom de Inspectie VenJ zo weinig aandacht aan dit op zichzelf relevante onderdeel van het incident heeft besteed. Een deel van het antwoord is gelegen in het feit dat onderzoek naar het optreden van het OM, en meer nog de rechter-commissaris, niet in de onderzoekspraktijk van de inspectie is ingebed. Het OM en de rechter-commissaris kunnen deels wel tot de crisisorganisatie gerekend worden, maar het is blijkbaar niet aan de inspectie om uitspraken over deze partijen te doen. De Inspectie VenJ heeft in het kader van het onderzoek ook niet met het OM of de rechter-commissaris gesproken. Persoonlijk vinden wij dat een gemis en daarmee in zekere zin ook weer een eigenstandig dilemma. Hoe gaan wij, maar meer concreet nog de inspectie, om met organisaties die niet tot de primaire focus van (inspectie)onderzoek behoren, maar in een casus wel een relevante rol spelen? Wij adviseren tenminste dit thema transparant en bespreekbaar te maken. Nu verscheen een rapport dat ten onrechte een beeld over een te laat gearriveerde rechter-commissaris opriep en geen oog had voor de vaker gesignaleerde problemen bij de afstemming van uitlopende processen (in dit geval openbare orde en strafrecht).



Verschrikkelijk gezicht winkel bij de Kelders staat in lichter laaie.
#brand #leeuwarden pic.twitter.com/RQubYbVgj9

Britt Hendrix @_BrittHendrix

Wendy Kiel, Ed Oomes

17.1 Inleiding

Op zaterdag 19 oktober 2013 woedt er aan het einde van de middag een grote brand in de binnenstad van Leeuwarden. De belangstelling voor deze brand is groot, vooral op de sociale media met als grote animator het Leeuwarder weblog Suksawat. Zij doen live verslag via hun website, Facebook en via Twitter. Al snel pakken regionale zenders als Omrop Fryslân de berichtgeving op en wijden er vanaf 18.00 uur extra nieuwsuitzendingen aan. Daardoor neemt de berichtgeving een vlucht die verder gaat dan bij een reguliere brand in een binnenstad.

Een brand in een oude binnenstad is altijd moeilijk beheersbaar en het komt vaker voor dat er meerdere panden vlam vatten. Bij de brand aan de Kelders doet zich echter nog een ander verschijnsel voor namelijk, *storybuilding*. Dit is een actieve manier van *storytelling*. Het verhaal wordt niet aan burgers verteld, maar burgers maken (met gebruik van sociale netwerken) actief deel uit van het verhaal.²³⁵ De meldkamer heeft 15 minuten telefonisch contact met een jongen die zich in het brandende pand bevindt en die de brand uiteindelijk niet zal overleven. Door de exposure op de sociale media kunnen mensen dit kwartier vrijwel rechtstreeks volgen en maken ze haast persoonlijk deel uit van het verhaal.

235 Het is een zogeheten *co-operative story making proces* (Hassard & Parker, 1993). Nu mensen mobieler en actief op sociale netwerken zijn, willen ze deel uitmaken van het verhaal. Het is niet langervoldoende om alleen maar een verhaal aan te horen. Zie bijvoorbeeld weblog van Joe Gillespie, 'Five ways to ensure customer participation with mobile storybuilding' (5 december 2013). Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.marketingprofs.com/articles/2013/12227/five-ways-to-ensure-customer-participation-with-mobile-storybuilding>.

De *storybuilding* begint met de verslaglegging over het incident op het Leeuwarder weblog Suksawat. Al snel wordt dit opgepakt op Twitter en Facebook, waar nog tijdens de initiële brandbestrijding een foto van de vermiste jongen op verschijnt met berichten als: ‘Gezocht nav brand #leeuwarden bewoner neemt geen tel op en moet naar familie bellen, zijn erg ongerust’ en ‘De man die is omgekomen bij de brand heeft nog gebeld naar het alarmnummer. De brandweer heeft nog geprobeerd bij het slachtoffer te komen, maar deze was onbereikbaar.’

Deze drie ingrediënten: brand in een binnenstad op zaterdagmiddag, zeer actieve sociale media en storybuildingselementen, vormen een explosief mengsel voor een (mogelijke) organisatiecrisis voor de hulpverleningsdiensten. Uiteindelijk ontspoort het incident gelukkig niet en is de staart van het incident (*tail event*) niet langer dan je objectief zou mogen verwachten. In dit artikel beschrijven wij welke elementen hieraan hebben bijgedragen en introduceren we het integraal incidentmanagementmodel. We beginnen echter met het feitenrelaas, dat volledig is opgebouwd uit openbare bronnen.²³⁶ Eerst wordt het verhaal verteld over de brandbestrijding en vervolgens wat daarover in de media verschenen is.

17.2 Feitenrelaas

Brand aan De Kelders

Op zaterdag 19 oktober 2013 wordt aan het einde van de middag (om 17.22 uur) een brand gemeld in een kledingzaak op het adres Kelders 31 in het centrum van Leeuwarden. De Kelders zijn vernoemd naar de werfkelders waarop de straat is gebouwd. De panden zijn tussen 1880 en 1900 opgeleverd en kennen een geschiedenis van veel verbou-

²³⁶ Wendy Kiel en Ed Oomes zijn betrokken geweest bij de Leerarena Leeuwarden. Gezien het vertrouwelijke karakter hiervan en het feit dat het boekje over de leerarena op het moment van schrijven van dit hoofdstuk nog niet verschenen was, hebben de auteurs er expliciet voor gekozen om slechts gebruik te maken van openbare bronnen. Er zijn websites geraadpleegd (o.a. Suksawat, BBKcampaign, *de Leeuwarder Courant*, *Dagblad van het Noorden*, *NRC Handelsblad*, Omrop Fryslân, gemeente Leeuwarden, *De Telegraaf*) en daarnaast is Twitter afgezocht en zijn uitzendingen teruggekeken van RTL nieuws, het NOS Journaal, Hart van Nederland, RTL Late Night en diverse persconferenties.

wingen en aanpassingen, hetgeen tot een complexe bebouwing heeft geleid. De brand is ontstaan doordat een medewerker van de winkel bezig was met een losse gaskachel en een gasfles, waardoor er een steekvlam ontstond en kleding vlam vatte. De brand breidt zich snel uit naar vijf andere naastgelegen panden. Al om 17.23 uur wordt uitgegaan van een grote brand (GRIP-1) en gaan negen blusgroepen uit de regio ter plaatse. Buren van de Kelders proberen vanaf 17.25 uur de bewoners boven de Kelders te waarschuwen. Er is explosie- en instortingsgevaar en er komt veel rook vrij. Bewoners in de omgeving wordt opgeroepen hun ramen en deuren te sluiten.

Ongeveer tien minuten later, om 17.34 uur, krijgt een centralist van de meldkamer een van de bewoners aan de telefoon. Het is de 24-jarige jongen niet gelukt om op normale wijze (via de gang en het trapenhuis) zijn huis te verlaten, omdat daar een muur van rook hangt. Daarom is hij naar een binnenplaatsje gegaan. De meldkamer probeert een aanvalsploeg richting de jongen te loodsen. Eerst wordt gekeken of de brandweer het pand via nummer 38 kan betreden, maar daar is een muur van zwarte rook. Via nummer 36 blijkt ook niet mogelijk, omdat daar al branddoorslag heeft plaatsgevonden. Alle risico's afwegende wordt besloten om toch via het balkon van nummer 36 over te stappen naar het dak van nummer 38.²³⁷ Eenmaal daar aangekomen blijkt de binnenplaats van het pand een aantal meters lager te liggen. Om daar te komen, heeft de brandweer een ladder nodig. Ook moet inmiddels de ademplucht verwisseld worden. Wanneer de brandweer teruggaat om een ladder te halen, vindt een zodanige branduitbreiding (ook naar nummer 36) plaats dat het niet meer verantwoord is om nog terug te keren. Om 17.45 uur wordt het contact met het slachtoffer verbroken.

Ondertussen gaat de brandbestrijding door. Om 18.36 uur wordt er opgeschaald naar GRIP-2 en staan er twaalf bluseenheden ter plaatse. Maar de brand laat zich niet gemakkelijk bestrijden en één voor één worden de buurpanden onderdeel van een steeds groter incident. Om 21.00 uur wordt er voor het eerst gewaarschuwd voor instortingsgevaar. Het duurt nog tot 23.15 uur voordat het bovenste deel van de panden instort.

²³⁷ Omrop Fryslan (2013, 24 oktober). Nijs: Rook werd slachtoffer fataal. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.omropfryslan.nl/nijs/rook-werd-slachtoffer-fataal>.

De bewoners die hun huis niet meer in kunnen, worden in eerste instantie opgevangen in het Post Plaza hotel en daarna ondergebracht in het WTC hotel. Om 22.15 uur wordt door de politie officieel bevestigd dat er één persoon vermist wordt. De volgende dag, om 00.05 uur (zondag 20 oktober), meldt de politie dat er in één van de panden een stofelijk overschot is aangetroffen; de identiteit van het slachtoffer wordt onderzocht. Om 06.00 uur zondagmorgen wordt het sein brand meester gegeven; het nablussen duurt nog de gehele dag. Uiteindelijk gaan vijf panden door de brand volledig verloren, waaronder het geboortehuis van Mata Hari.²³⁸

Media

Terwijl de regionale en sociale media juist zeer actief bericht doen over het incident, blijft de landelijke media behoorlijk achter. Op zaterdag 19 oktober besteedt alleen *Hart van Nederland* aandacht aan de brand; eerst in de uitzending van 18.00 uur en ook in latere uitzendingen. Het NOS journaal en RTL nieuws besteden die zaterdag geen aandacht aan de zaak. De discussie over Zwarte Piet domineert het nieuws. Daarnaast is er aandacht voor de troepenuitzending naar Mali, een neergestort vliegtuig in België en de mogelijke aanwezigheid van mosterdgas in het huis van een overleden scheikundeleraar in Ede (zie hoofdstuk 16). Pas op zondag 20 oktober bericht het NOS journaal over de brand in de Kelders, maar in de uitzending van 20.00 uur is het al geen item meer.

Nadat de politie, brandweer en locoburgemeester van Leeuwarden om 01.30 uur (zondag 20 oktober 2013) een eerste persconferentie hebben gegeven, volgt er zondagmiddag om 12.00 uur een persconferentie op Omrop Fryslân over de laatste stand van zaken met betrekking tot de brand. Daarna worden nog enkele persconferenties gegeven en bezoeken gebracht aan televisieprogramma's van de regionale omroep. Bij de nationale zenders wordt in het programma RTL Late Night een interview afgegeven.²³⁹ Ook in de kranten verschijnen diverse artikelen waar de Veiligheidsregio en de gemeente Leeuwarden aan meewerken.

²³⁸ NOS (2013, 19 oktober). Nieuws: Geboortehuis Mata Hari verwoest. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/564495-geboortehuis-mata-hari-verwoest.html>.

²³⁹ Uitzending *RTL Late Night* van 21 oktober 2013 (zie <http://www.youtube.com/watch?v=FL7BNH1-DRQ>).

De Leeuwarder Courant en het *Dagblad van het Noorden* hebben tot op de dag van vandaag (een half jaar na dato) nog aandacht voor het incident.

Op dinsdag 22 oktober brengt minister Opstelten een bezoek aan Leeuwarden om onder andere met de hulpverleners te praten. Hij wil zijn respect naar de hulpverleners uitspreken en heeft een positief gevoel over hoe zij het aangepakt hebben. ‘Het is natuurlijk enorm waar zij tegenaan gelopen zijn (...), zo dichtbij, dat is een van de ergste dingen die hulpverleners kunnen overkomen.’²⁴⁰

Twee dagen later (24 oktober) vindt er een laatste grote persconferentie plaats. Daar wordt door de gemeente Leeuwarden, Veiligheidsregio Fryslân en de politie uit de doeken gedaan wat zich op 19 oktober allemaal heeft voorgedaan. Daarna wordt het een stuk stiller rondom de Kelders en wordt het eerste hoofdstuk afgesloten.

17.3 Analyse: *storybuilding*, high impact event en organisatieconsequenties

Het kenmerkende van de brand in Leeuwarden is zoals gezegd niet zozeer de uitbreiding naar meerdere panden. Dat zie je bij meer branden in een binnenstad gebeuren, zoals bij het fatale ongeval in Harderwijk in 1998 en – van recenter datum – de brand in Hotel de Draak in Bergen op Zoom (zie hoofdstuk 3). Het kenmerkende van de brand aan de Kelders is juist dat er al heel snel een *storybuilding* plaatsvond: burgers maakten actief deel uit van het verhaal. Suksawat volgde de brand op de voet en plaatste updates op Twitter, Facebook en zijn weblog.²⁴¹ Via deze kanalen werd alle informatie die ze konden vinden gedeeld. Hun twitteraccount had er om 19.00 uur zo’n duizend nieuwe volgers bij; de website kon het aantal bezoekers niet aan. Om 22.00 uur is het aantal volgers op Facebook en Twitter verdrievoudigd.

²⁴⁰ Omrop Fryslân (2013, 22 oktober). Nijs: Minister praat met helpers. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.omropfryslan.nl/nijs/minister-praat-met-helpers>.

²⁴¹ Suksawat is het stadsblog van Leeuwarden. Er staat van alles op over Leeuwarden: nieuws, wetenswaardigheden, foto's, reportages. Het richt zich vooral op jongeren, maar ‘is er voor iedereen die 058 een warm hart toe draagt’. Suksawat is eigendom van de NDC mediagroep.

‘Filmpjes, foto’s en informatie over de brand worden massaal naar Suksawat gestuurd. Zo zorgen de Leeuwarders er gezamenlijk voor – als *mienskip* [samenleving, red.] – dat iedereen op de hoogte kan blijven van de ontwikkelingen van de brand.’²⁴²

Het karakter van alle informatie was die van compassie en medeleven, zowel met slachtoffers als met de brandweer. Brandweerlieden werden ondanks de mislukte redding nog steeds als helden gezien. De Leeuwarder bevolking werd er zelfs activistisch van en er ontstonden sentimenten om de binnenstad te redden, acties op te zetten om de buurtbewoners te helpen en ervoor te zorgen dat Leeuwarden er sterker uit zou komen. Deze beweging leidde de daaropvolgende dagen tot de actie 058helpt en websites als ‘Dream or Donate’.²⁴³

Rond middernacht verscheen op Twitter een foto van het slachtoffer en de oproep aan hem om telefonisch contact op te nemen met zijn familie, gevolgd door diverse berichtgeving dat het slachtoffer overleden was.



Door deze mate van *storybuilding* kreeg de brand in Leeuwarden het karakter van een (lokaal) *high impact event*.²⁴⁴ Dit is een gebeurtenis die op zichzelf weinig voorkomt, maar door zijn impact zoveel belangstelling en aandacht trekt dat er een hele serie aan gevolgen (consequenties

²⁴² Blog van Bianca Pander ‘Een crisis communiceren doe je samen’ (22 oktober 2013). Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://bkbcampaignwatch.nl/een-crisis-communiceren-doe-je-samen/>.

²⁴³ Zie de website <http://www.dreamordonate.nl/331-brand-leeuwarden-19-oktober>.

²⁴⁴ *High impact events* kunnen ook ontstaan zonder *storybuilding*, omdat de bron en effectschade zo immens zijn dat de impact direct al heel groot is. In dit artikel gaat het met name over de invloed van *storybuilding* op het impactgebied en het ontstaan van *high impact events*.

voor de organisatie) uit kan voortkomen, zowel in termen van kansen als bedreigingen voor de betrokken hulpverleningsdienst(en).

Alhoewel een groot incident vaak veel schade en leed veroorzaakt, en in sommige situaties ook nog eens een zoektocht naar de schuld-vraag volgt, kan een incident ook kansen bieden. We spreken dan van een positief *high impact event*. Als een incident de aandacht van de maatschappij en de politiek trekt, biedt dit de kans om belangrijke zaken onder de aandacht te brengen. Te denken valt aan het slecht functioneren of ontbreken van regelgeving, een gebrek aan controles of, heel concreet, het promoten van het nut en de noodzaak van rookmelders.²⁴⁵

Een incident kan ook leiden tot een negatief *high impact event*. Er is dan sprake van bedreigingen voor de eigen organisatie die kunnen leiden tot een organisatiecrisis. Zo kan bijvoorbeeld een *high impact event* het vertrouwen dat burgers hebben in een organisatie aantasten.²⁴⁶ Er kunnen vragen rijzen over de aanpak en het functioneren van de organisatie bij de incidentbestrijding: Was de brandweer wel tijdig ter plaatse en hebben ze snel genoeg gehandeld? Hebben ze de juiste middelen gebruikt? Is er genoeg opgeschaald?, om zo maar enkele mogelijke vragen aan te geven. Het risico bestaat dat een hulpverleningsdienst daardoor, in plaats van held en redder, ineens als dader of slachtoffer wordt gezien. Dat men vindt dat de hulpverleners eigenlijk niet bekwaam waren en niet adequaat ingegrepen hebben, gebaseerd op meningen en impressies al voordat er officiële mededelingen zijn gedaan, laat staan onderzoeken zijn verschenen. Waar het ene moment de brandweer nog druk bezig is om de brand te bestrijden en iemand te redden, kan ze het volgende moment bekritiseerd worden over haar optreden.

Over negatieve *high impact events* zegt Griffin (2013) het volgende: ‘*Due to these types of events, if the organization does not respond successfully, an organizational crisis may ensue.*’ De organisatiecrisis die kan ontstaan definiëren Snyder et al. (2006) als volgt: ‘*An organizational crisis is a condition that is considered extraordinary, damaging, and disruptive to an organization’s state of operations.*’

245 Wendy Kiel heeft over het verschijnsel dat incidenten ook kansen op kunnen leveren een blog geschreven. Zie: <http://www.rizoomes.nl/het-impactgebied/>.

246 Yu, Sengul & Lester, 2008; Griffin, 2013.

Een organisatiecrisis kan zich openbaren op meerdere terreinen die ook nog eens met elkaar kunnen gaan interacteren en elkaar kunnen versterken. Zo kunnen medewerkers teleurgesteld afhaken en de pers opzoeken. Er kan tweespalt ontstaan, zeker als er informatie naar buiten komt waardoor mensen zich aangevallen voelen. De aandacht van het management gaat al gauw uit naar allerlei onderzoeken en rechtszaken die boven het hoofd hangen, waardoor er weinig aandacht meer is voor de medewerkers, die daar weer met boosheid of teleurstelling op reageren. Deze spiraal is voor de organisatie lastig te doorbreken en vrijwel altijd is hulp van buiten noodzakelijk om erger te voorkomen.

Als zich bij een incident *storybuilding* en een *high impact event* (hetzij positief hetzij negatief) voordoet, is het belangrijk om als organisatie alert te reageren en een goede reactie te geven. Wanneer een incident een kans biedt, dan moet deze kans zo snel mogelijk benut worden, voordat het momentum voorbij is en de *policy window* zich weer sluit (Kingdon, 1984). Maar ook op negatieve consequenties moet snel gereageerd worden, om het verhaal dat ontstaat van de juiste repliek te dienen.

Een goede reactie betekent tijdig de *weak signals* herkennen dat er een *high impact event* op komst is. Alleen dan is er voldoende tijd om een handelingsperspectief te bepalen en een goede strategie toe te passen om een kans optimaal te benutten of een organisatiecrisis te voorkomen. Over *weak signals* zeggen Weick en Sutcliffe (2007):

'Make strong responses to weak signals; see the significance of weak signals and respond vigorously. Something that is counter intuitive and not heroic:

- *trouble starts small and is signaled by weak symptoms that are easy to miss, especially when expectations are strong and mindfulness is weak;*
- *alertness can be compromised by expectations;*
- *actively seek out evidence that confirms expectations and avoid evidence that disconfirms them.'*

De brand in Leeuwarden had het in zich om te kantelen naar een organisatiecrisis doordat men live de (mislukte) redding van de bewoner via sociale media kon meemaken. Maar dit gebeurde niet. De story ontwikkelde zich een andere kant op. Wat kunnen we daaruit leren

over *storybuilding*, het herkennen van *weak signals* en de respons op kansen en bedreigingen? In de volgende paragraaf wordt een antwoord gegeven op deze vraag. We kijken daarbij vooral naar de bedreigingen voor de ingezette hulpdiensten als gevolg van de sociale media en *storybuilding*. Dat is voor de brandweer een betrekkelijk nieuw fenomeen dat zich eigenlijk pas bij de brand in Moerdijk (2011) voor het eerst zo duidelijk voordeed.

17.4 Integraal incidentmanagementmodel

Allereerst moeten we ons ervan bewust worden dat we bij elk incident alert moeten zijn op *storybuilding* en de impact daarvan. Het is tegenwoordig niet meer zo dat de maatschappij altijd juichend staat te applaudisseren bij het werk van de brandweer (of andere hulpdienst). Al direct na de eerste inzet verschijnen op de sociale media commentaren die razendsnel opgepikt kunnen worden en elkaar kunnen versterken in een complex netwerk met onvoorspelbare feedback- en feedforward-mechanismen. Daardoor bestaat de kans dat de perceptie over het incident loskomt van de beleving die de incidentbestrijders zelf hebben over de gang van zaken. Als daar niet adequaat op gereageerd wordt, ontstaat er mogelijk zo'n groot gat tussen percepties binnen en buiten de 'hot zone', dat er sprake kan zijn van een rolwisseling. Bijvoorbeeld: de brandweer verwordt van redder tot dader en later ook nog eens tot slachtoffer. Overigens kan het ook de andere kant op: door de sociale media wordt de brandweer groter gemaakt als held en redder dan je op basis van de objectieve feiten zou mogen verwachten.

De verwachtingen van de maatschappij veranderen voortdurend en daarmee ook de verwachtingen die men heeft van hulpverleningsdiensten. In het rapport dat is verschenen naar aanleiding van de aanslagen in Londen,²⁴⁷ is één van de belangrijkste conclusies dat de hulpverleningsdiensten een meer naar buitengerichte focus moeten hebben om tijdens een incident te voldoen aan de behoefte van hun klanten:

²⁴⁷ *Report of the 7 July Review Committee*. Greater London Authority, 2006, p. 1. Op 1 juli 2014 ontleend aan <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/archives/assembly-reports-7july-report.pdf>.

'What is clear is that all the relevant statutory organisations have their emergency plans in place, as indeed do many of the large non-statutory institutions. These plans have been tested, practised against and refined. However, the thread that links them all together is that in the event they proved service-specific, meeting the needs of the services, and lacked an outward focus that took into account the needs of their client groups.'

Hulpdiensten kunnen het zich niet meer veroorloven zich bij incidenten alleen maar te richten op het bron- en effectgebied. Er moet ook oog zijn voor het impactgebied en eventueel de *long tail* die na een incident volgt. Men moet van buiten naar binnen gaan kijken en dat vraagt om een extra monitorfunctie in de incidentbestrijding die niet automatisch in de COPI- en OT-structuur is ingebed. Dat betekent ook dat er een opgeschaalde organisatie paraat moet blijven en geen afschaling dient plaats te vinden enkel omdat de bron- en effectbestrijding naar tevredenheid verloopt. In de bundel 'Lessen uit crises en mini-crisis 2012' wordt een vergelijkbare observatie bij de brandbestrijding in Waalre gedaan (Van Duin et al., 2013, p. 144):

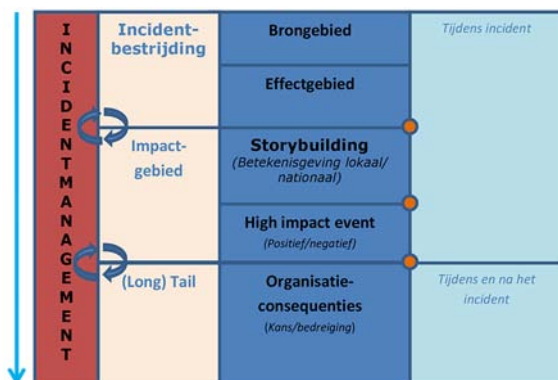
'Opvallend was dat het sein brand meester voor sommige van de operationele diensten reden was te veronderstellen dat GRIP-3 kon worden afgeschaald, terwijl het eigenlijk toen pas goed en wel voor anderen begon. Crisisbeheersing is te beschouwen als een proces, waarin partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor meer dan alleen repressie. Herstel en nazorg tellen daarin minstens even zwaar.'

Ook het monitoren en deelnemen aan de (sociale) media is zo'n proces dat onder herstel en nazorg valt. Het gaat er namelijk niet alleen meer om wat er gebeurt, maar om wat men vindt dat er gebeurt. In dat spel moet een hulpverleningsdienst een actieve positie innemen om de publieke oordeelsvorming mede te ontwikkelen. Belangrijk is om te beseffen dat relevante processen niet slechts serieel, maar ook parallel plaatsvinden: herstel en nazorg starten soms al tijdens de repressie en moeten alle drie gelijktijdig uitgevoerd worden.

Om de *situational awareness* ter plaatse te ondersteunen, is het is belangrijk om een duidelijk beeld te hebben van het kader waarbinnen dit zich allemaal afspeelt en welke handelingsperspectieven er zijn.

We willen dit proces benoemen en handen en voeten geven, daarom hebben we het Integraal incidentmanagementmodel ontwikkeld, zie figuur 17.1.

Figuur 17.1 Integraal incidentmanagementmodel



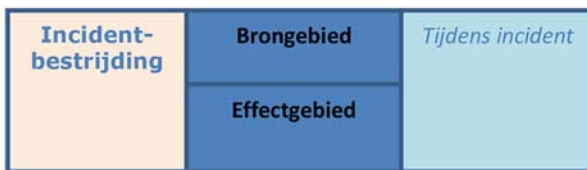
In het Integraal incidentmanagementmodel onderkennen we drie (mogelijke) fasen bij een incident: de incidentbestrijding (het daadwerkelijk bestrijden van een incident), het impactgebied (het ontstaan van *storybuilding* en mogelijk een *high impact event*) en de *(long) tail*, de consequenties voor de organisatie van gebeurtenissen die volgen na een incident, zoals: (negatief beladen) onderzoeken, rapporten die verschijnen, rechtszaken die gevoerd worden. Maar ook positieve reacties op een heldhaftige inzet die *policy windows* openen en vastzittende stellingen losweken, kunnen deel uitmaken van de *(long) tail*. In het model staan deze drie fasen onder elkaar weergegeven, maar ze lopen meestal door elkaar. Zo kan een impactgebied zich al gaan vormen tijdens de incidentbestrijding (in het model is dit weergegeven met ) en kan de *long tail* zich al aandienen als allerlei onderzoeksinstanties zich publiekelijk aanmelden en ter plaatse gaan. Als er ook nog eens parallellen met andere incidenten getrokken kunnen worden of een betrokken organisatie onlangs ook al was ingezet bij een ander groot incident dan is de kans groot dat de bron- en effectbestrijding een 'lange staart' krijgt. Hoe groter de impact, hoe groter de kans op een lange staart met consequenties.

Overigens kunnen organisatiekansen en -bedreigingen zich simultaan voordoen. Sinds 9/11 worden de brandweermensen van de Fire Departement New York (FDNY) gezien als helden. Achter de schermen kreeg de organisatie echter te maken met een onderzoek van McKinsey hetgeen heeft geleid tot een organisatiecrisis.²⁴⁸ De belangrijkste conclusie van het onderzoek wordt hieronder weergegeven:

'Our detailed examination of the FDNY's response to the World Trade Center attack on September 11 indicates that the Fire Department should focus its efforts to improve preparedness in the following key areas: operations, planning and management, communications and technology, and family and member support services.'

Er zijn in het model drie momenten (weergegeven met een ●) waarop een piek in de (*weak*) *signals* erop kan wijzen dat het incident een andere fase ingaat: er vindt *storybuilding* plaats met het risico dat er een *high impact event* ontstaat; het *high impact event* ontstaat met de kans op consequenties voor de organisatie, en de fase waarin sprake is van een daadwerkelijke organisatiekansen of -crisis. Dit zijn belangrijke momenten om alert te zijn op *weak signals* en dienovereenkomstig te handelen als organisatie.

Binnen het model zijn vier scenario's te onderscheiden. In scenario I heeft een incident een bron- en effectgebied; er is geen sprake van een impactgebied. Dit zijn eigenlijk de 'normale' dagelijkse branden waar weinig tot geen aandacht voor is.

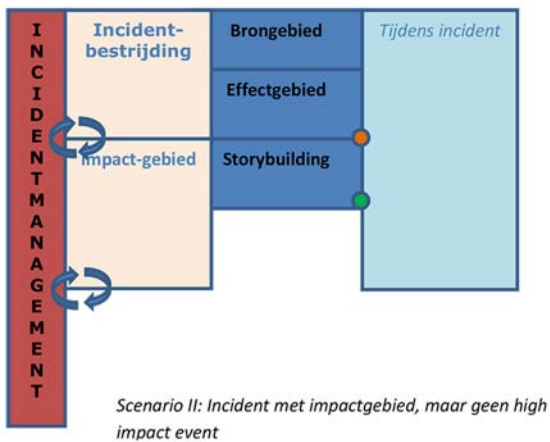


Scenario I: Incident zonder impactgebied

Bij scenario II is er wel een impactgebied, maar de *storybuilding* blijft beperkt; het leidt niet tot een *high impact event*. Dat de *storybuilding*

²⁴⁸ Zie voor de samenvatting van dit onderzoek: http://www.nyc.gov/html/fdny/pdf/mck_report/executive_summary.pdf.

achterblijft kan diverse redenen hebben. Zonder uitputtend te zijn, noemen we een aantal redenen. In de eerste plaats het tijdstip; 's nachts en tijdens werktijden zijn mensen minder op actualiteiten gericht en kan er daardoor weinig aandacht voor het incident zijn. Het kan ook zo zijn dat een incident anderszins onzichtbaar is. De crash met de Dakota in 1996 heeft bijvoorbeeld vrijwel geen beeldmateriaal in de nationale media opgeleverd. Een derde reden is dat er ander (inter)nationaal nieuws is dat meer tot de verbeelding spreekt. De 'komkommertijd' leidt in die zin tot een grotere kans op aandacht voor incidenten. Overigens kan er op lokaal niveau dan alsnog sprake zijn van *storybuilding* en een lokaal *high impact event*. De brand bij de Kelders is nu juist zo'n voorbeeld van een grote lokale belangstelling, onder andere vanwege de stuwende werking van Suksawat.



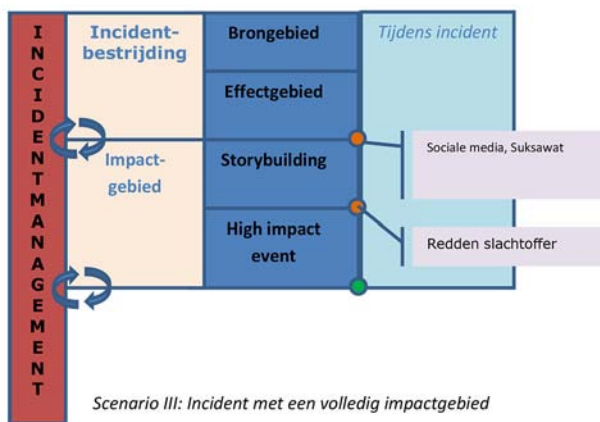
In scenario III (zie volgende alinea voor de weergave van het model) is er wel sprake van een *high impact event*, maar door toevallige factoren en/of het juist handelen van de organisatie ontwikkelen er zich geen zware organisatieconsequenties in een lange staart. De heidebrand van Eerste Paasdag 2014 is hier een goed voorbeeld van. De hele dag volgt iedereen in Nederland de brand (zou het Kröller Muller afbranden of niet?), die aan het einde van de dag onder controle is. Als op Tweede Paasdag het park grotendeels weer open gaat en het getroffen gebied aanmerkelijk kleiner is dan eerst gedacht, zakt de story in en is het weer tijd om met het mooie weer naar buiten te gaan. De eventuele

kansen die deze brand bood, zijn tot nu toe niet duidelijk verzilverd, alhoewel er door sommigen een link werd gelegd met de bezuinigingen.

Ten slotte heeft in scenario IV (zie figuur 17.1) het incident zich doorontwikkeld tot een organisatiecrisis met een hele lange staart van complottheorieën, jarenlang opduikende ‘onthullingen’, verdachtmakingen en rechtszaken. De Bijlmerramp is daar een voorbeeld van, net zoals de crash met de Hercules op vliegveld Eindhoven en de rampen in Enschede en Volendam. Een incident met een positieve *long tail*, die tot in lengte van jaren voordeel blijft bieden, is ons niet bekend.

Het model toegepast op de brand in Leeuwarden

We hebben nu een model om te duiden wat er allemaal kan gebeuren tijdens een incident en te weten dat het bestrijden van het bron- en effectgebied niet altijd voldoende is. Maar hoe zorgen we nu dat we op een goede manier handelen? En wat zijn de handelingsperspectieven? Hiervoor gebruiken we de ervaringen in Leeuwarden. We komen tot de conclusie dat de brand in Leeuwarden valt binnen scenario III: de *storybuilding* is op gang gekomen, er is een lokaal *high impact event* maar die leidt uiteindelijk niet tot een organisatiecrisis of organisatiecrises.²⁴⁹



²⁴⁹ Het is op het moment van schrijven nog niet bekend wat er in het onderzoeksrapport van de Inspectie VenJ zal staan. Mogelijk dat er dan alsnog een organisatieconsequentie ontstaat, maar die is dan niet rechtstreeks ontstaan uit de *storybuilding* van 19 oktober 2013. Dat er een tweede fase kan ontstaan met nieuwe *storybuilding* na het verschijnen van het rapport is ook waar, maar daar hebben we hier niet naar gekeken.

Volgens ons speelden de volgende factoren daarbij een rol:

- De *storybuilding* kwam op gang zodra Suksawat actief werd. Vele mensen haakten aan en de informatie op sociale media werd voor een deel geverifieerd door de regionale omroepen en media. Al een half uur na aanvang van de brand was er een extra uitzending van Omrop Fryslân, die het hele weekend aan het incident aandacht zou blijven besteden. Toen het contact met het slachtoffer verbroken werd, was er sprake van een kantelpunt waarop de ‘redders’ wellicht als ‘dader’ zouden kunnen worden aangewezen. Dit *storytellingelement* maakt de brand op de Kelders meer dan een normale brand en is een *weak signal* dat de perceptie van bestrijders en volgers uit elkaar kan gaan lopen. Maar dat gebeurde niet. De inhoud van de boodschappen was positief en constructief: de *mienskip* wilde elkaar steunen en zich er niet onder laten krijgen. In de beeldvorming was er dus initieel geen kritiek op de hulpverlening.²⁵⁰ Sterker nog, hier lag een kans om op de positieve sfeer die ontstond mee te liften. Ook die is niet actief verzilverd.
- De incidentbestrijding startte op zaterdagmiddag en zou nog tot de volgende middag duren. Hoewel al meerdere persconferenties waren gegeven, besteedden de nationale media pas op zondag aandacht aan het incident. Zij lieten het onderwerp ook al weer gauw liggen, omdat er dat weekend veel ander nieuws was: een vliegtuigcrash in België, Nederlandse militairen naar Mali, mosterdgas in de woning van een overleden scheikundeleraar in Ede en bovendien de Zwarte Piet-discussie. Als er veel ander nieuws is, lijkt een terughoudende strategie zinvol om de *storybuilding* niet te versterken als de *weak signals* op een crisis duiden. Als er geen of weinig ander nieuws is, is wellicht een actieve houding van belang om de beeldvorming mede te helpen ontwikkelen. Dat lijkt een counter-intuitive strategie, maar waar het in de kern om draait is de mate van *storybuilding*: als deze beperkt is gelden andere regels dan wanneer de *storybuilding* sterk is. Mediawatching is dus van groot belang om de strategie te bepalen. Het gaat er daarbij om hoe of waarmee de organisatie gezien wil worden en wat nog stuurbaar is.

²⁵⁰ Op brandweerfora en Twitter ontstaat wel al snel discussie over de inzet met drukluchtschuim. Deze technische kant van de zaak dringt op dat moment echter niet door tot het publieke debat. Later verschijnt er nog wel een artikel over deze kwestie in het *Dagblad van het Noorden*, maar ook dat krijgt verder geen (nationaal) gevolg.

- Het slachtoffer werd ondanks verwoede pogingen van de brandweer niet gered. Zoals gezegd was het nieuws dat hij tijdens zijn redding contact zocht met de meldkamer een belangrijk ingrediënt voor de *storybuilding*: iedereen kon live meemaken wat er gebeurde en zich in de situatie inleven. De identificatie met het slachtoffer was groot. Echter, na de mislukte redding bleef het stil rond het slachtoffer. De familie zocht de pers niet op, gaf geen informatie en daardoor bleef het slachtoffer onzichtbaar voor het grote publiek. De mislukte redding kreeg geen gezicht en dat voorkwam verdere identificering en *storybuilding*.
- Suksawat ontpopte zich tot de grote animator van het *mienskip*-gevoel. De website had een groot bereik: zaterdag en zondag ruim 3,5 miljoen twitteraccounts via haar eigen posts, retweets of mentions van anderen; 62.000 bezoekers op hun site; 6000 nieuwe volgers op Twitter en 10.000 extra likes op Facebook, waar hun berichten soms wel 4500 keer gedeeld werden.²⁵¹ Ze startten acties om buurtbewoners te helpen, er werden donaties geregeld via websites (Dream or Donate, 058helpt) en ze zochten actief de (nationale) pers om die doelen te verwezenlijken. Dat geluid werd gehoord en opgepakt, waardoor het gat tussen de mislukte redding en de toelichting daarbij door het bevoegd gezag overbrugd werd door de liefdadigheidsacties. *Mienskip* was niet alleen goed voor de burgers, ook de gemeente en brandweer profiteerden er actief van in het downsizen van de mogelijk negatieve *high impact*.
- Nog voordat de boodschap van Suksawat uitgewerkt was, kwamen gemeente Leeuwarden en Veiligheidsregio Fryslân met een uitgekiend media-offensief. Er werden zowel regionale als nationale televisieoptredens gegeven, waarbij het duo burgemeester en regionaal commandant een gouden greep was. Een warme, begeisterde burgemeester en een rustige, bekwame commandant vulden elkaar prima aan en toonden beheersing, openheid en menselijkheid. Daarmee werd de *long tail* vooralsnog bezworen.

251 Blog van Bianca Pander 'Een crisis communiceren doe je samen' (22 oktober 2013). Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://bkbcampaignwatch.nl/een-crisis-communiceren-doe-je-samen/>.

17.5 Conclusie

Meestal is een brand gewoon een brand. Er wordt gemeld, de brandweer komt ter plaatse en blust de brand zoals men verwacht. Misschien staan er een paar omstanders te kijken, een enkele tweet wellicht nog, maar dat is het dan wel. Soms echter is een brand niet alleen een brand. Dan is het een fenomeen dat betekenis krijgt in een maatschappelijke context en collectief bewustzijn. Vroeger ontstond die betekenis vaak pas achteraf, maar door de sociale media start de duiding en *storybuilding* tegenwoordig al tijdens de incidentbestrijding, zoals bij de brand in de Kelders. De *storybuilding* kan zich zowel negatief als positief ontwikkelen en dus leiden tot een crisis of kansen bieden. Het fluïde karakter van *storybuilding* zou zelfs tegelijk kunnen leiden tot zowel positieve als negatieve consequenties, zoals is gebeurd bij de FDNY naar aanleiding van de aanslagen op 9/11.

Elk incident kan het *storybuilding* fenomeen in zich hebben en in het ergste geval leiden tot een organisatiecrisis. Daarom is het belangrijk om hiervan bewust te zijn en bij een incident rekening te houden met de fases binnen het hier gepresenteerde Integraal incident-managementmodel. Het is niet langer voldoende om op het gebied van incidentbestrijding alleen naar de bron- en effectbestrijding te kijken. Aansluiting vinden bij de maatschappelijke ontwikkelingen en beleving betekent dat een hulpverleningsdienst ook bewust moet zijn van de beelden en verwachtingen in de maatschappij én – indien nodig – hier met een goede strategie op in moet kunnen spelen om een organisatiecrisis te voorkomen. Tegelijkertijd laat het model zien dat er ook kansen zijn met *storybuilding*: in hetzelfde sociaal maatschappelijk bewustzijn kan misschien een snaar worden geraakt die een *policy window* opent en beweging brengt in agenda's die al langer op slot zaten.

Wat we met de *storybuilding* willen laten zien is dat sociale media niet slechts een nieuw kanaal is om het publiek te informeren en (technische) mededelingen te doen over de incidentbestrijding. Sociale media geven gedurende de incidentbestrijding al meningen over en duiding aan de gebeurtenissen. Het is een coöperatieve *storymaking* waarbij vele deelnemers gezamenlijk een beeld opbouwen en waarbij niemand alleen de doorslag kan geven in het framen van het plot. Wij denken dat het plot echter mede vormgegeven moet worden door de hulpdiensten, en dat het beoordelen van *weak signals* de richting van

het plot kan aangeven. Dat vraagt om een actieve houding van hulpdiensten in een veel eerder stadium van de incidentbestrijding dan nu het geval is. Maar we denken dat het de moeite meer dan waard zal zijn.



Het eerste slachtoffer is gevallen op de Herengracht... #storm pic.
twitter.com/W954RKmrXN

Maartje van Berge @MJvanBerge

Vina Wijkhuijs, Yvonne Sprick, Menno van Duin

18.1 Inleiding

‘Ze krijgen er eerst in Engeland last van, maar daarna zijn wij aan de beurt.’ Met deze zin opende het achtuurjournaal van zondag 27 oktober 2013. De volgende dag, maandag 28 oktober 2013, trekt een zeer zware storm over Nederland. Er worden windstoten gemeten van 130 tot 150 kilometer per uur. In bos- en duingebieden en in dorpen en steden waaien grote aantallen bomen om. De schade is fors te noemen. Behalve dat de weersomstandigheden ludieke plaatjes opleveren, ondervinden veel mensen hinder van de storm. Tientallen mensen raken gewond; drie personen komen om het leven. Er wordt die dag vooral op de brandweer een beroep gedaan, vanwege wateroverlast en om omgewaaide bomen te verwijderen. Ook andere hulpdiensten, vervoersmaatschappijen en de media handelen naar wat zij bij een dergelijke situatie plegen te doen.

Eén van de laatste keren dat Nederland met een zeer zware storm te maken had, was op 25 januari 1990. Ook toen werden rukwinden van 130 tot 150 kilometer per uur gemeten en sprak men van een ‘orkaan’. Het weg- en treinverkeer raakten volledig ontwricht; duizenden reizigers strandden en moesten noodgedwongen elders de nacht doorbrengen. Er kwamen destijds zeventien personen om het leven, onder wie drie brandweerlieden, en velen raakten gewond. In het tijdschrift *Alert* verscheen enkele maanden later een uitgebreid verslag van het COT met bevindingen over het optreden van verschillende instanties tijdens die ‘januari-orkaan’ (Van Duin et al., 1990). In dit hoofdstuk belichten we, mede op basis van die publicatie uit 1990, de overeenkomsten en verschillen tussen de twee stormen. In hoeverre werden we – toen

en nu – door de storm verrast? Wat valt er te zeggen over de informatievoorziening door het KNMI en de NS, en hoe reageerden burgers? Hoe verliep de hulpverlening en welke rol vervulden de media? Zijn we kortom, ruim 23 jaar later, beter voorbereid op extreem weer of is er sprake van een kwetsbaarheidsparadox: hoe meer ontwikkeld een samenleving, hoe kwetsbaarder deze is voor verstoringen?

We beginnen met het feitenrelaas van de storm van 28 oktober. Daarna volgt een vergelijking met de storm van 1990 en gaan we na wat op basis daarvan kan worden gezegd over de eventuele gevolgen van een toekomstige zware storm.

18.2 Feitenrelaas

In het achttuurnieuws van zondag 27 oktober 2013 is de storm die komen gaat het eerste nieuwsitem. Er is door het KNMI een waarschuwing voor extreem weer afgegeven en de NS past daarom op maandag 28 oktober haar dienstregeling aan. Ook in het eerdere RTL-nieuws van 19.30 uur en in de digitale edities van dagbladen is dit gemeld.

In de nacht van zondag op maandag 28 oktober raast de storm over het zuidwesten van Groot-Brittannië. De hevige regenval zorgt daar voor veel wateroverlast en 580.000 gezinnen komen zonder stroom te zitten doordat elektriciteitskabels beschadigd zijn geraakt. De storm doet vervolgens Bretagne en Normandië aan en bereikt tegen de ochtend de Belgische en Nederlandse kust. Het KNMI heeft inmiddels ‘code rood’ afgegeven; een officieel weeralarm dat betekent dat ‘maatschappij-ontwrichtende omstandigheden’ worden verwacht,²⁵² met name in het westen, midden en noorden van het land. Hoewel op maandagmorgen in het midden en noorden van het land nog weinig aan de hand lijkt, wordt tegen de ochtend in Zeeland al windkracht 9 gemeten. Er is die ochtend wel sprake van een bijzonder drukke ochtendspits. Op de snelwegen staat rond 08.00 uur in totaal 250 kilometer file; twee keer zo veel als normaal.

Om 09.00 uur is de brandweer in de zuidelijke regio's inmiddels al driehonderd keer uitgerukt voor meldingen van wateroverlast in onder

²⁵² NOS (2013, 28 oktober). Nieuws Binnenland: Code rood vanwege windstoten. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/567820-code-rood-vanwege-windstoten.html>.

andere Breda, Tilburg, Oud-Beijerland en Rotterdam. Niet veel later komen ook meldingen van stormschade uit noordelijker gelegen plaatsen. Bij onder meer de Moerdijkbrug (A16), het Hellegatsplein (A29) en Almere (A27) zijn door de harde wind vrachtwagens gekanteld, waardoor files ontstaan. In Den Haag rukken de hulpdiensten uit, omdat een vrouw door een omgewaaide boom ernstig gewond is geraakt. Ook vallen op meerdere plaatsen bomen op het spoor, waardoor het treinverkeer bij onder meer Den Haag, Leiden, Amsterdam en Hoorn stil komt te liggen. In Heiloo moet een aantal bewoners van een appartementencomplex worden geëvacueerd, omdat het dak zwaar beschadigd is. Op Schiphol leidt de storm tot vertraging en annuleringen van vluchten, ondanks dat de KLM een dag eerder uit voorzorg 42 (van de 200) Europese vluchten had geannuleerd.

Om 10:30 uur wordt bij IJmuiden windkracht 11 gemeten. Door de harde wind kan daar de veerboot uit Newcastle met 1050 passagiers aan boord de haven niet binnenvaren. De kapitein besluit terug te varen naar open zee om later op de dag een nieuwe poging te wagen.²⁵³

Aan het einde van maandagmorgen, rond 11.20 uur, wordt een eerste dodelijk slachtoffer van de storm gemeld. In Amsterdam is een 21-jarige toeriste overleden nadat ze door een omgewaaide boom werd geraakt. Een tweede dodelijk slachtoffer is een 24-jarige jongen uit Veenendaal, die door een afgewaaid tak is getroffen en enige tijd later in het ziekenhuis overlijdt.

Rond het middaguur bereikt de storm zijn hoogtepunt. Op Vlieland wordt om 12.10 uur windkracht 12 gemeten met windstoten tot 151 kilometer per uur; een voor Nederland nieuw record.²⁵⁴ Net als eerder de gemeente Amsterdam, roept ook de gemeente Texel inwoners op om binnen te blijven, omdat buiten onveilige situaties kunnen ontstaan. Echter, op verschillende plaatsen in het land, en vooral langs de kust, trekken mensen er juist op uit om de impact van het natuurgeweld te ervaren. Meldingen van stormschade komen nu vooral uit het midden en noorden van het land. Via de media wordt verzocht niet te snel, en alleen bij levensbedreigende situaties, 112 te bellen; het alarmnummer is door de vele telefoontjes overbelast geraakt.

²⁵³ De veerboot komt uiteindelijk rond 15.00 uur in de haven van IJmuiden aan.

²⁵⁴ Iets later in de middag wordt op Lauwersoog een windstoot van 152 kilometer per uur gemeten en daarmee een nieuw record bereikt.

Rond 14.30 uur verlaat de storm Nederland weer en koerst hij verder richting Denemarken en Duitsland. Daarmee zijn echter de gevolgen van de storm nog niet voorbij. In bijvoorbeeld Zuidlaren moet een seniorencomplex worden ontruimd, omdat door een omgewaaide boom een gasleiding is losgetrokken en daarna vlam heeft gevat. Ook in Zwolle vindt een ontruiming plaats: omdat het dak van een studentencomplex op instorten staat, zal een twintigtal studenten enige tijd elders moeten verblijven.

Bij Amsterdam Centraal, waar passagiers uren hebben doorgebracht, komt na de avondspits het treinverkeer weer op gang. Op de trajecten ten noorden van Zwolle, richting Groningen en Leeuwarden, duren de herstelwerkzaamheden dan nog voort. Een man uit Harderwijk die 's middags onder een boom terecht kwam, overlijdt op 31 oktober. Hij is het derde dodelijke slachtoffer van deze najaarsstorm.

18.3 Een vergelijking tussen twee stormen: 1990 en 2013

De storm van 28 oktober 2013 was voor Nederland een van de zwaarste stormen sinds die van 25 januari 1990.²⁵⁵ In het nu volgende vergelijken we hoe op deze twee stormen is gereageerd. We gaan daarbij specifiek in op de rol van het KNMI en de NS; de hulpverlening tijdens de storm en de rol van de media.

Berichtgeving over weersomstandigheden

De najaarsstorm van 2013 werd al enkele dagen vooraf voorspeld. Op donderdag 24 oktober 2013 schreef *de Volkskrant*: 'Mogelijk krijgen we maandag de eerste echte herfststorm te verwerken.' Op zondag 27 oktober gaf het KNMI inderdaad een weeralarm af: op maandag 28 oktober werd een zware storm verwacht. 'Morgen in de loop van de ochtend, met het zwaartepunt rond het middaguur', zo meldde weerman Marco Verhoef aan het begin van het achtuurjournaal. Die zondag was er al sprake van een harde wind, waar vooral kitesurfers dankbaar gebruik

²⁵⁵ In de tussenliggende 23 jaar deden zo'n dertien zware stormen (met windkracht 10 of meer) Nederland aan. Zie <http://www.knmi.nl/klimatologie/lijsten/zwarestorm.html>, geraadpleegd Op 1 juli 2014. Volgens het weerinstituut Weerplaza was de storm van 28 oktober – gemeten naar de sterkte van de windstoten – zelfs de zwaarste sinds die van 1976.

van maakten. In de nieuwsbulletins werd echter gewaarschuwd dat het de volgende dag minder aangenaam zou zijn. Door boswachters werd bijvoorbeeld afgeraden om – ook na de storm – het bos in te gaan, omdat takken en instabiele bomen gevaar zouden kunnen opleveren. Eenieder die het nieuws een beetje volgde, was dus op de hoogte van wat Nederland te wachten stond.

Hoe anders was de situatie in 1990, toen Nederland op donderdag 25 januari in feite door de zware storm werd verrast en bleek dat de ernst van de verwachte weersomstandigheden bij veel mensen niet overgekomen was. Toch was ook die storm aangekondigd, zij het niet met zoveel woorden. Aan het einde van het late journaal van 24 januari (tegen 24.00 uur) werd de volgende weersverwachting afgegeven:

‘Van het westen uit toenemende bewolking, in de loop van de nacht gevolgd door regen, mogelijk voorafgegaan door natte sneeuw. Overdag enige tijd zware zuidwesterstorm’ (Van Duin e.a., 1990, p. 5).

Op de dag zelf, donderdag 25 januari 1990, was aan het einde van het nieuwsbulletin van 08.00 uur de boodschap wat specifiek: ‘In de middag en avond storm tot zware storm, uit het zuidwesten’ (Van Duin e.a., 1990, p. 5). Veel mensen hadden echter die weersverwachting niet als waarschuwing opgevat en waren rond die tijd al onderweg naar school of hun werk. Bovendien hadden we in die tijd nog niet ons ‘mobieltje’ met de mogelijkheid om op elk moment van de dag het nieuws te raadplegen. De storm bereikte Nederland rond 14.00 uur en zou zich in de uren daarna over het land uitbreiden. Toen eenieder aan het einde van de dag huiswaarts keerde, werd men volledig door de storm verrast. Het COT kwam destijds tot de volgende aanbeveling aan weerkundige instellingen:

‘De weerkundige instellingen, zoals het KNMI, doen er goed aan zich samen met de media te bezinnen op de effectiviteit van hun berichtgeving. Beter één extra uitzending of een opvallend bericht aan het begin van een nieuwsuitzending dan de routinematige melding op het vertrouwde, vaste moment in de uitzending van het journaal’ (Van Duin e.a., 1990, p. 19).

Mede naar aanleiding van dit advies is in overleg tussen betrokken partijen het weeralarm tot stand gekomen.²⁵⁶ Daarin wordt niet alleen gewaarschuwd dat extreem weer op komst is, ook de mogelijke gevolgen en risico's van het extreme weer worden gemeld. Het eerste weeralarm werd in 1997 afgegeven; sinds 2010 kan het ook op een specifieke regio betrekking hebben. Met het instrument moet echter spaarzaam worden omgegaan. Immers, een achteraf gezien onterecht afgegeven weeralarm kan afbreuk doen aan de gepercipieerde waarde van het instrument. Een weeralarm wordt daarom pas afgegeven als voor minstens 90 procent zeker is dat er extreem weer op komst is. Doorgaans is dit op zijn vroegst twaalf uur voordien. Een consequentie hiervan is, dat het tijdstip waarop het extreme weer zich aandient van invloed kan zijn op de mate waarin mensen van een weeralarm kennis kunnen nemen. Wordt bijvoorbeeld aan het begin van de dag extreem weer verwacht, dan kan daar uitgebreid – want in de prominente nieuwsuitzendingen op de avond voorafgaand – aandacht aan worden besteed. Voor extreme weersomstandigheden die zich later op de dag (bijvoorbeeld tegen de avond) zullen voordoen, kan pas in de ochtend een weeralarm uitgaan, juist wanneer velen voor hun dagelijkse bezigheden op pad zijn of gaan. In dat opzicht verschilden de twee stormen op een essentieel punt van elkaar. Aan de najaarsstorm van 2013 kon op *primetime* van de avond voorafgaand aandacht worden geschonken; voor de storm van 25 januari 1990 kon op zijn vroegst in de nacht, toen de meesten van ons lagen te slapen, een waarschuwing uitgaan. De 'timing' van de najaarsstorm van 2013 was dus in het voordeel van de meteorologen en nieuwsredacties om de weersverwachting onder de aandacht te brengen. Daarnaast blijken zij tegenwoordig te beseffen dat in bepaalde gevallen de weersverwachting meer nieuwswaarde heeft dan een standaard item aan het einde van een nieuwsbulletin. De berichtgeving over de weersomstandigheden is gedurende de dag misschien wel weer iets te ver doorgeschoten. In enkele tweets meldden meteorologen op verheugende toon de windkrachtrecords, terwijl tegelijkertijd meer ernstige berichten over (dodelijke) slachtoffers naar buiten kwamen.

²⁵⁶ Betrokken waren onder andere het KNMI, nieuwsredacties van omroepen, de KLPD, ANWB en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Zie KNMI jaarverslag 2007. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.knmi.nl/bibliotheek/jaarverslag/jaarverslag2007.pdf>.

Informatievoorziening aan treinreizigers

Op zondag 27 oktober 2013 maakten de NS en ProRail bekend dat vanwege de verwachte storm op maandag 28 oktober minder treinen zouden worden ingezet om eventuele verstoringen beter op te kunnen vangen. Desondanks kwam in een groot deel van het land het treinverkeer stil te liggen.

In de afgelopen jaren heeft de NS wel vaker afwijkende dienstregelingen aangekondigd in verband met 'extreme' weersomstandigheden. Bladeren op het spoor, vastgevroren sneeuw onder treinstellen; het zijn inmiddels bekende argumenten waarom er soms minder treinen rijden. Ook tegen zoveel bomen op het spoor was zelfs de aangepaste dienstregeling niet bestand. Veel reizigers strandden op station Amsterdam Centraal; tot na de avondspits reden daar geen treinen. Ten noorden van Zwolle kwam het treinverkeer eveneens volledig stil te liggen. Wie vervoer nodig had om thuis te komen, deed er goed aan even op Twitter te kijken; mensen boden daar de mogelijkheid tot meereizen aan.²⁵⁷ Wat vele ministers van Vervoer jaren niet lukte, gebeurde die dag spontaan.

Zonder mobiele telefoons en sociale media was dat in 1990 veel lastiger te organiseren. Ook toen kwamen vele bomen op het spoor terecht en werd zelfs het treinverkeer in het hele land stilgelegd.²⁵⁸ De informatievoorziening door de NS genoot destijds geen schoonheidsprijs, zo bleek uit enkele reacties van treinreizigers. 'Een totaal gebrek aan informatie, ook in andere talen. Blijkbaar worden door een storm ook alle omroepinstallaties van station en trein getroffen'; 'Ik heb alle begrip voor het vaststaan, maar heb geen begrip voor het feit dat niets gezegd werd en je maar moest afwachten' (Van Duin e.a., 1990, p. 7).

De gebrekkige informatievoorziening aan ook het eigen NS-personeel leidde zelfs tot de merkwaardige situatie dat door lokettisten nog kaartjes werden verkocht, terwijl naar de plaats van bestemming geen treinen meer reden. Het COT weet de problemen aan de wijze waarop bij de NS de informatiestroom rond storingen was georganiseerd (zie Van Duin e.a., 1990, p. 7-9).

²⁵⁷ NRC (2013, 28 oktober). Nieuws: De herfststorm van minuut tot minuut: veel schade, chaos op het spoor. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/10/28/live-zware-herfststorm-bereikt-nederland-knmi-geeft-weeralarm-af/>.

²⁵⁸ Zie ook een uitzending van het NOS Journaal van 25 januari 1990, op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.youtube.com/watch?v=5Ge4vOOnNXE>.

Met de ontwikkelingen in informatie- en communicatiesystemen is de afgelopen decennia de manier waarop medewerkers en reizigers over verstoringen worden geïnformeerd enorm veranderd. De informatievoorziening aan treinreizigers gaat tegenwoordig vooral via elektronische informatieborden op de perrons en via de NS-app, NS-website en Twitter. Reizigers zijn daardoor sneller op de hoogte te brengen van uitval van treinen en spoorwijzigingen. Desalniettemin blijft het lastig – zo bleek ook weer tijdens de najaarsstorm – om bij meerdere verstoringen in het land de reizigers van actuele informatie te voorzien. Om de vele treinreizigers te informeren, werd op de stations extra NS-personeel ingezet; op Utrecht Centraal stond zelfs kantoorpersoneel van het NS-hoofdkantoor de treinreizigers te woord.²⁵⁹ Uiteindelijk deed de NS aan reizigers de oproep om alleen met de trein te reizen als het echt noodzakelijk was.²⁶⁰

Toen eenmaal vertragingen optraden, waren de reacties van reizigers in 1990 en 2013 nagenoeg vergelijkbaar: reizigers wilden vooral weten hoelang de vertraging zou duren en of er alternatieve reisroutes mogelijk waren.

In 1990 leidde de storm tot zulke grote vertraging dat in de Randstad duizenden reizigers noodgedwongen elders de nacht moesten doorbrengen. Voor hen werden slaapplekken ingericht in onder meer de Utrechtse Jaarbeurshallen en het Groothandelsgebouw in Rotterdam. De vele telefoongesprekken die naar aanleiding van de vertragingen werden gevoerd, leidden tot overmaat van ramp tot een overbelasting van telefooncentrales (Van Duin e.a., 1990, p. 10). Zo drastisch was het bij de najaarsstorm van 2013 niet. Tegen de avond kwam zachtjesaan het treinverkeer weer op gang en konden dankzij de inzet van ProRail en de brandweer de volgende dag de treinen nagenoeg volgens de normale dienstregeling rijden. Het grote aantal reizigers dat tijdens de najaarsstorm op een treinstation strandde en daar een groot deel van de dag doorbracht, doet wel de vraag rijzen of niet te hoge verwachtingen aan met name de NS maar ook andere vervoersmaatschappijen worden gesteld. Het toont immers dat veel mensen – ook bij deze weers-

259 *De Volkskrant* (2013, 28 oktober). Nieuws: Dossier Het Weer: Teruglezen: 'Zwaarste storm in 37 jaar'. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/9104/Het-weer/article/detail/3534336/2013/10/28/Teruglezen-Zwaarste-storm-in-37-jaar.dhtml>.

260 RTV Utrecht (2013, 28 oktober). Nieuws: Liveblog: Dode en zeven gewonden door storm in provincie Utrecht. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.rtvutrecht.nl/nieuws/1087835>.

omstandigheden – erop vertrouwden dat ze met het openbaar vervoer op de plaats van bestemming zouden komen. Eenmaal gestrand, gingen ze er blijkbaar vanuit dat binnen afzienbare tijd het treinverkeer weer op gang zou komen, of ze hadden simpelweg geen andere mogelijkheid dan te wachten tot het spoor weer voor het treinverkeer toegankelijk zou zijn. De afgelopen jaren hebben de NS en ook ProRail echter meerdere keren kritiek te verduren gekregen, omdat vanwege weersomstandigheden de treinen niet volgens de dienstregeling reden (zie bijvoorbeeld Jacobs, 2014). Dat bij een storm waarvoor een weeralarm was afgegeven een groot deel van het treinverkeer stil zou komen te liggen, mag daarom geen verrassing meer heten. Door veel reizigers werd ook met enige gelatenheid op de vertraging gereageerd. Toen op 5 december 2013 Nederland opnieuw met een zware storm te maken kreeg en het treinverkeer in vooral het noorden van het land ontregeld werd, meldde nota bene reizigersorganisatie Rover alle begrip te hebben voor het schrappen van treinen. ‘Het is nu wel heel extreem weer met die zware storm. We snappen dat de treinen dan niet kunnen rijden’, aldus een woordvoerder van Rover.²⁶¹

Wegverkeer

Behalve het treinverkeer ondervond ook het wegverkeer hinder van de weersomstandigheden. In 1990 viel het moment waarop de storm het hevigst was samen met de avondspits. 's Middags om 15.00 uur werden al de dammen over de Zuid-Hollandse en Zeeuwse wateren voor al het verkeer afgesloten; vanaf 17.00 uur gold dat ook gaandeweg voor tunnels en bruggen in het gehele land. Op de wegen zorgden ruim 130 omgevallen vracht- en aanhangwagens voor lange files; de stremmingen duurden in sommige gevallen zelfs tot ver in de avond. Het wegenet was pas vanaf 22.00 uur grotendeels weer vrij (Van Duin e.a., 1990, p. 12). De problemen tijdens de najaarsstorm van 2013 waren veel geringer. De ochtendspits was weliswaar twee keer zo lang als op een normale maandagmorgen, maar het aantal ongelukken bleef beperkt. Menigeen was blijkbaar uit voorzorg vroeg op pad gegaan en paste de

²⁶¹ *De Volkskrant* (2013, 5 december). Nieuws: Economie: Chaos op het spoor: deze treinen rijden (nog) niet. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2680/Economie/article/detail/3556926/2013/12/05/Chaos-op-het-spoor-deze-treinen-rijden-niet.dhtml>.

snelheid aan de weersomstandigheden aan, aldus de ANWB.²⁶² De avondspits was zelfs opmerkelijk rustig, maar toen was de storm boven Nederland – die relatief kort duurde – ook al uitgeraasd.

Hulpdiensten, bestuur en burgers

Tijdens de najaarsstorm van 2013 werd vooral op de brandweer een beroep gedaan. 's Ochtends was er op meerdere plaatsen in het zuiden van het land sprake van wateroverlast. Later op de dag (tot laat in de avond!) werd de brandweer vooral opgeroepen voor het verwijderen van takken en bomen. In sommige gevallen waren daarbij personen (ernstig) gewond geraakt. In totaal rukte de brandweer 10.407 keer uit, wat neerkomt op zo'n 10 procent van het jaarlijkse aantal meldingen.²⁶³ In figuur 18.1 wordt het aantal uitrukken per regio weergegeven; vooral de brandweereenheden in Noord- en Oost-Gelderland hadden het (met ruim 1500 uitrukken) extreem druk die dag.

Door verschillende organisaties (onder andere brandweer Amsterdam-Amstelland, veiligheidsregio IJsselland en gemeente Texel) werd gewaarschuwd om tijdens het noodweer niet de straat op te gaan. Natuurlijk werd daar niet door iedereen gehoor aan gegeven. Een zware storm is ook een uniek moment van beleving en in verschillende plaatsen (vooral langs de kust) gingen mensen er juist op uit om de enorme windkracht te ervaren. Ook rond de landingsbanen van Schiphol was het relatief druk met mensen die graag wilden zien hoe ondanks de harde wind vliegtuigen opstegen en veilig landden.

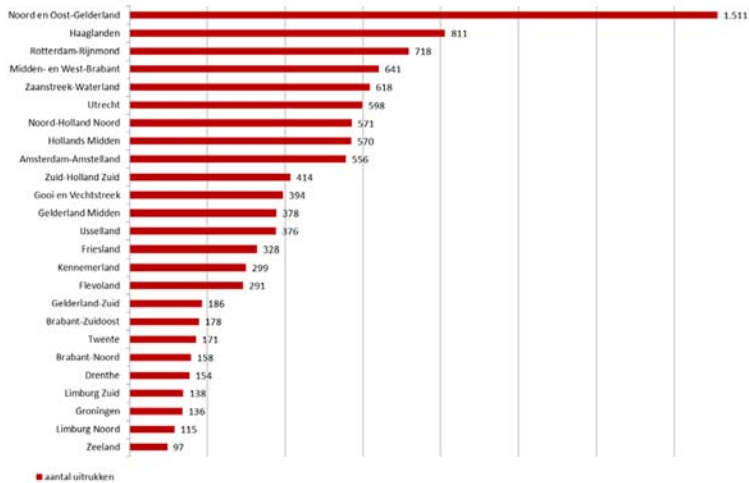
Tijdens de al vroeg invallende avond van 25 januari 1990 wilde men eerst en vooral thuis zien te komen. Politie, brandweer en geneeskundige diensten hadden het druk om aan de vele hulpvragen te voldoen. Omdat veel burgers de hulpdiensten benaderden, raakten de lijnen overbelast. Prioriteit kwam daarom te liggen bij situaties waarin sprake was van mogelijk levensgevaar (zie Van Duin e.a., 1990, p. 14). Een nagenoeg zelfde situatie deed zich voor tijdens de najaarsstorm van 2013. Ook toen raakte het alarmnummer 112 overbelast en werd dringend

²⁶² Zie NOS (2013, 28 oktober). Nieuws: Overzicht: Live: storm in Nederland. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/liveblog/567811-live-storm-in-nederland.html>.

²⁶³ Volgens de brandweerstatistiek van het CBS kwamen in 2011 bij de brandweer 155.000 meldingen binnen, waarvan ruim 70.000 meldingen een loos alarm bleek. In 2012 betrof het 142.000 meldingen, waarvan ruim 63.000 loze meldingen waren.

verzocht alleen dit nummer te bellen als sprake was van een ernstige, levensbedreigende situatie.²⁶⁴

Figuur 18.1 Aantal uitrukken brandweer op 28 oktober 2013, per regio²⁶⁵



Bij de hulpverlening tijdens de storm van januari 1990 vervulden naast de operationele diensten ook vrijwilligersorganisaties (Leger des Heils, Rode Kruis) en burgers een belangrijke rol. Duizenden anonieme Nederlanders boden spontaan hun hulp aan. Gestrande reizigers kregen de gelegenheid bij particulieren naar huis te bellen, vervoer en onderdak werden spontaan geregeld (Van Duin e.a., 1990, p. 14); iets wat we tegenwoordig 'redzaamheid' noemen. Tijdens de storm van 2013 was dit verschijnsel eveneens zichtbaar, met bijvoorbeeld het aanbod op Twitter aan gestrande treinreizigers om richting plaats van bestemming mee te rijden. En toen eenmaal de storm was uitgeraasd deed bijvoorbeeld de gemeente Utrecht via Twitter een beroep op haar

²⁶⁴ NOS (2013, 28 oktober). Nieuws binnenland: Hulpdiensten: bel niet te snel 112. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/567978-hulpdiensten-bel-niet-te-snel-112.html>.

²⁶⁵ Bron: Alarmmeldingen.nl (2013, 29 oktober). Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://alarmmeldingen.nl/nieuws/2191-brandweer-rukte-10407-keer-uit-voor-eerste-najaarsstorm.html>.

inwoners om de takken die op de weg lagen in de berm te leggen, zodat ze door de gemeente konden worden opgehaald.



Gemeente Utrecht@GemeenteUtrecht

Takken op voet-, fietspad of weg? Leg ze veilig in berm, meld ons locatie.
Halen we het op. Gebruik #stormschade030. Dank voor je hulp!

Waar de twee stormen duidelijk in verschilden, is het aantal slachtoffers als gevolg van de extreme weersomstandigheden. In 1990 raakte niet alleen een groot aantal mensen gewond, er vielen ook zeventien dodelijke slachtoffers te betreuren. In 2013 bleef het aantal dodelijke slachtoffers beperkt tot drie personen; wel raakten velen gewond als gevolg van vallende takken, ontwortelde bomen en losgeraakte (bouw) materialen. In bijvoorbeeld Amsterdam moesten vier gewonden naar het ziekenhuis worden gebracht, omdat bij Amsterdam Centraal een bouwschutting was omgewaaid; werden drie personen geraakt door een wagen die niet op de handrem stond en raakten twee personen (zwaar) gewond, omdat ze in een auto bekneld waren geraakt door een omgevallen boom.²⁶⁶ In andere regio's deden zich vergelijkbare ongevallen voor.

Media

Op de dag van de najaarsstorm hielden zowel nationale als regionale omroepen en dagbladen een weblog bij waarop van minuut tot minuut over ontwikkelingen werd bericht. Bijzonder veel mensen maakten die dag gebruik van de website van de NOS; in 2013 werd de site alleen op de dag van de troonswisseling meer bezocht.²⁶⁷ Ook via Twitter hielden de nieuwssites hun volgers op de hoogte en werd onderling informatie gedeeld. Al op de dag voor de storm werd er veel getwitterd over bijvoorbeeld hoe naar school of werk te komen. Tijdens de storm ging het

²⁶⁶ RTV Noord Holland (2013, 28 oktober). Nieuws: Liveblog: de herfststorm in Noord-Holland van minuut tot minuut. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.rtvnh.nl/nieuws/123223/Liveblog%3A+de+herfststorm+in+Noord-Holland+van+minuut+tot+minuut>.

²⁶⁷ NOS (2013, 31 december). Nieuws binnenland: Inhuldiging Nieuwsmoment 2013. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/592282-inhuldiging-nieuwsmoment-2013.html>.

vooral over stormschade en over slachtoffers, en er werden op Twitter en andere sociale media veel foto's gedeeld van bijvoorbeeld omgevallen bomen, weggewaaide trampolines en mensen die de wind trotseerden.

In 1990 bestonden Twitter en andere sociale media nog niet. We moesten het stellen met radio, televisie en teletekst. Het COT constateerde destijds dat bij dit soort situaties juist regionale omroepen een belangrijke rol kunnen vervullen. De regionale radiozenders meldde welke wegen en bruggen onbegaanbaar waren, welke bussen niet meer reden, waar treinen vaststonden en wat de burgers wel en niet moesten doen. Door velen werd dat zeer op prijs gesteld; op 25 januari 1990 luisterde 33 procent van de bevolking naar een regionale omroep (tegen 20 procent normaal) (Van Duin e.a., 1990, p. 6-7). Sommige regionale zenders verzorgden zelfs tot 02.00 uur nieuwsuitzendingen, terwijl op de nationale televisiezenders gewoon de geplande programma's verschenen en alleen om 22.00 uur op Nederland 2 een extra nieuwsuitzending werd ingelast. Met uitzondering van Radio Rijnmond die sinds januari 1990 als officiële rampenzender fungeerde, hadden andere regionale omroepen deze functie nog niet. In de loop van de jaren is dit veranderd. Eerst, vanaf 1991, werden ook andere regionale radiozenders calamiteitenzenders en sinds 2009 bestaan er – mede naar aanleiding van het rapport van de commissie Koetje (2005) – tussen veiligheidsregio's en regionale omroepen convenanten waarin tevens de regionale televisiezenders als calamiteitenzender zijn gedefinieerd.

18.4 De kwetsbaarheidsparadox: worden de problemen steeds groter?

Wat valt er nu op basis van de vergelijking van de stormen uit 1990 en 2013 te zeggen over de gevolgen van een hevige storm in 2030? Wat kunnen we dan verwachten? In allerlei publicaties wordt gesteld dat 'door de toenemende verstrengeling tussen economie, technologie, ecologie, cultuur en bestuur de complexiteit van de samenleving enorm is toegenomen'.²⁶⁸ De veronderstelling die daaraan gekoppeld wordt, is dat de samenleving daarmee ook kwetsbaarder wordt voor verstoringen. Door allerlei koppelingen tussen sectoren en systemen kan bijvoorbeeld een

²⁶⁸ Zie bijvoorbeeld Dirven, Rothmans en Verkaik, 2002; VenJ, 2010.

uitval van elektriciteit ertoe leiden dat een groot deel van de samenleving stil komt te liggen (telefonie, vervoer, betalingsverkeer, medische apparatuur en verder). Al bij een korte verstoring treden allerlei neven-effecten op. In menig Afrikaans land daarentegen is een stroomuitval zo gewoon dat niemand zich daarover verbaast. Dit noemt men wel de kwetsbaarheidsparadox: naarmate een samenleving over een hoger niveau van voorzieningen beschikt, zijn de effecten van een verstoring van die voorzieningen groter.

Als we deze gedachten over de toenemende complexiteit van de samenleving serieus nemen, mogen we veronderstellen dat in de toekomst bij een storm steeds grotere malheur te verwachten is. Van Eeten et al. (2011) geven echter een ontnuchterende kijk op deze aanname. Zij zijn nagegaan in hoeverre de laatste jaren (sinds medio 2008) als gevolg van de (veronderstelde) toegenomen complexiteit van de samenleving zich ook daadwerkelijk meer zogeheten 'cascade-effecten' hebben voorgedaan; een gekoppeld falen in kritische infrastructuren. Daarvoor maakten ze gebruik van een databank van vele honderden verslagen van incidenten in verschillende kritische infrastructuren. De primaire analyse was gericht op 830 Nederlandse incidenten; 4239 buitenlandse rapporten dienden als vergelijking (secundaire analyse). Van de 830 Nederlandse casus zagen zij bij 221 incidenten gevolgen optreden in een andere infrastructuur. Een sprekend voorbeeld was een operator in het Rotterdamse havengebied die een foute handeling verrichtte (nieuw onderstation activeren op een moment dat de *grounding wires* nog niet verwijderd waren). Het effect was groot. De stroomuitval zette de metro twee uur stil; een brug bleef half geopend wat een verkeerscongestie veroorzaakte; noodstops bij Shell leidden tot enorme rookontwikkeling en zo verder (Van Eeten et al., 2011, p. 384). Er waren echter in totaal slechts zeven casus die een duidelijk verstorend effect hadden, waarbij de sectoren energie en telecommunicatie veruit het vaakst de bron van het probleem waren. Verstoringen in andere sectoren (voeding, industrie, water, transport) leidden nooit tot een probleem in een andere sector. Niet geheel verrassend gaf een elektriciteitsuitval het vaakst aanleiding tot problemen in andere infrastructuren, maar grote gevolgen had het zelden. Door onder andere noodstroomvoorzieningen, maar ook vanwege bijvoorbeeld het feit dat operators bij gas en elektriciteit gebruikmaken van eigen telecommunicatie, bleven cascade-effecten zeer beperkt. Vergelijkbare resultaten leverde de vergelijking met de

buitenlandse rapporten op. Cascades bleken veel uitzonderlijker dan gedacht en als ze zich een keer voordeden, reikten ze minder ver in andere sectoren dan verondersteld.

In zekere zin sluiten de conclusies van Van Eeten et al. aan bij onze vergelijking van de twee stormen en zegt dat mogelijk iets voor de toekomst. Terwijl in allerlei nota's en rapporten er systematisch van wordt uitgegaan dat de toenemende vervlechting de risico's van infrastructurele calamiteiten vergroot, is ook een andere tendens waar te nemen. Opmerkelijk is immers dat in 1990 de verstoring door de storm groter was dan in 2013. We hebben enkele verschillen tussen de twee stormen aangeven (tijdstip en duur) die dat mogelijk verklaren, maar misschien zijn we tegenwoordig ook beter voorbereid en in staat om te reageren. Deels heeft dat te maken met de forse investeringen om bij verstoringen als een stroomuitval te kunnen blijven functioneren. Noodstroomvoorzieningen zijn eerder regel dan uitzondering. Daarnaast zijn de mogelijkheden van *early warning* (als het gevaar al dreigt) sterk verbeterd. We zien problemen (extreem weer, een infectieziekte) beter en eerder op ons afkomen dan vroeger en hebben ook meer middelen om gevaren (aardbevingen, gevaarlijke stoffen) te signaleren en elkaar te ondersteunen en te bereiken (sociale media). Tegenover de toename van potentiële risico's staan dus ook nieuwe veerkrachtige alternatieven.

Wat betekent dit nu voor een hevige storm in 2030? Er zijn wellicht evenzoveel redenen om te veronderstellen dat we tegen die tijd zaken beter kunnen dan ervan uit te gaan dat de toenemende complexiteit en strakke koppelingen ons enkel voor meer problemen zullen plaatsen. Daarnaast zijn er ook constante factoren; ook in 2030 waaien bij een stevige storm nog steeds bomen om. Tenzij we langs het spoor alle bomen gaan verwijderen en in de bebouwde omgeving bomen als object non grata gaan beschouwen, is ontregeling van het treinverkeer en schade door omgewaaide bomen dus een constante.

18.5 Afronding

In dit hoofdstuk stonden we stil bij de storm die op 28 oktober 2013 over Nederland raasde. Op basis van een publicatie van het COT uit 1990 over de orkaan die op 25 januari van dat jaar over Nederland

trok, vergeleken we de gevolgen van beide stormen en het optreden van verschillende organisaties. Daaruit valt op te maken dat de storm van januari 1990 grotere gevolgen had voor het openbaar vervoer en wegverkeer. Daarbij moet wel een belangrijk verschil tussen de twee stormen worden vermeld: de storm van januari 1990 duurde langer en trok pas in de namiddag en avond over ons land, terwijl de najaarsstorm van oktober 2013 vroeg in de ochtend Nederland bereikte en rond het middaguur al zijn hoogtepunt had bereikt. Dat maakt vanzelfsprekend, ook in beleving, nogal wat uit. Daarnaast was in 2013 menigeen ervan op de hoogte dat rekening moest worden gehouden met een zeer zware storm; door het KNMI was ‘code rood’ afgegeven. Op de avond ervoor was daar in de nieuwsuitzendingen ruim aandacht aan geschonken. Aangenomen mag worden dat daardoor veel ellende bespaard is gebleven. Het KNMI en de nieuwsredacties hebben blijkbaar van onder andere de storm van januari 1990 geleerd. Met anderen is nadien het weeralarm ontwikkeld en aan de verdere *fine-tuning* ervan gewerkt. Mensen weten wat de boodschap betekent en waarschijnlijk bleef mede daardoor het aantal (ernstige) ongelukken en de schade als gevolg van de storm – door het Verbond van Verzekeraars geschat op € 95 miljoen – beperkt.²⁶⁹

Uit de vergelijking blijkt ook dat het voor de NS en ProRail niet eenvoudig is extreme weersomstandigheden het hoofd te bieden. Al snel leidt dat tot uitval van treinen en vertragingen van soms enkele uren of langer. Hoewel er extra personeel was ingezet en tegenwoordig op de perrons digitale informatieborden hangen, was ook in 2013 de informatievoorziening aan gestrande reizigers op de stations niet optimaal. Deze lijken echter tegenwoordig meer gelaten op vertragingen te reageren, als duidelijk is dat de weersomstandigheden verder treinverkeer verhinderen.

Terwijl tijdens de storm van januari 1990 telefooncentrales overbelast raakten en daardoor communicatie met bijvoorbeeld het thuisfront lastig bleek, werd tijdens de najaarsstorm van 2013 veelal via sociale media gecommuniceerd. Ook door autoriteiten en hulpdiensten werd

²⁶⁹ Het door het Verbond van Verzekeraars geschatte schadebedrag is exclusief de schade voor de landbouwsector en de overheid. De schade van de storm van 18 januari 2007 was bijvoorbeeld € 200 miljoen (<http://www.directverzekerd.nl/95-miljoen-schade-storm-28-oktober-2013/>).

met name Twitter gebruikt om een beroep te doen op burgerhulp of te waarschuwen voor onveiligheid. Wederom een knelpunt in de communicatie bleek evenwel het gebruik van 112. Zowel in 1990 als in 2013 raakte het alarmnummer overbelast en moest mensen worden verzocht dit nummer alleen te gebruiken als van een levensbedreigende situatie sprake was.

Literatuur

- ABDTOPConsult (2014). *Externe validering Lessons Learned Inspectie van het Onderwijs (Ivho)*. Op 1 juli 2014 ontleend aan: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/01/16/externe-validering-lessons-learned-inspectie-van-het-onderwijs-ivho.html>.
- Ale, B. (2009). Risicoanalyse. In: E.R. Muller, U. Rosenthal, I. Helsloot & E.R.G. van Dijkman (red.), *Crisis: Studies over crisis en crisisbeheersing* (pp. 327-354). Deventer: Kluwer.
- Benedictus, R.J. (2013). De Draak: oudste herberg van Nederland, *ISGeschiedenis*, 27 februari. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.isgeschiedenis.nl/nieuws/de-draak-oudste-herberg-van-nederland/>.
- Boin, R.A. & 't Hart, P. (2000). Institutional crises in policy sectors: An exploration of characteristics, conditions and consequences. In: H. Wagenaar (ed.), *Government institutions: Effects, changes and normative foundations* (pp. 9-31). Boston: Kluwer Press.
- Boin, R.A., 't Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B. (2005). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, R.A., Kuipers, S. & Otten, M. (2000). *Institutionele crises. Breuklijnen in beleidssectoren*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Boin, R.A., McConnell, A. & 't Hart, P. (2008). *Governing after crisis. The Politics of investigation, accountability and Learning*. Cambridge: University Press.
- Bonanno, G.A., Brewin, C.R., Kaniasty, K. & La Greca, A.M. (2010). Weighing the costs of disaster: Consequences, risks, and resilience in individuals, families, and communities, *Psychological Science in the Public Interest*, nr. 11, 1-49.
- Boone, M.M., Bunt, G.H. van de & Siegel, D. (2014). *Gevangene van het verleden. Crisissituaties na de terugkeer van zedendelinquenten in de samenleving*. Amsterdam: Reed Business.
- Brake, H. ten (2014). Alledaagse magie: bouwen op bestaande veerkracht voor optimale hulpverlening, *Cogiscope*, nr. 1, 2-5.

- Commissie Meijer (2013). *Vertrouwen in een duurzame toekomst*. Op 1 juli 2014 ontleend aan http://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Downloads/Eindadvies_Commissie_Duurzame_Toekomst_Noord-Oost_Groningen.pdf.
- COT (2010). *En nu? Handboek voor de nafase*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Deijkers, R. (2012). Wat zijn de beste scholen van Nederland?, *Elsevier*, 11 januari.
- Dirven, J., Rotmans, J. & Verkaik, A. (2002). *Samenleving in transitie: een nieuw gezichtspunt*. Den Haag: InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.
- Downs, A. (1972). Up and down with ecology: the 'issue attention cycle', *The Public Interest*, nr. 28, 38-50.
- Drabek, T.E. (1986). *Human system response to disaster. An inventory of sociological findings*. New York: Springer-Verlag.
- Driehoek Leiden (2013). *Gezamenlijke interne evaluatie driehoek schietdreiging scholen Leiden april 2013*.
- Duin, M. van (2011). *Veerkrachtige crisisbeheersing: nuchter over het bijzondere* (lectorale rede), Apeldoorn/Arnhem: Politieacademie/NIFV.
- Duin, M. van (2013). Overpeinzingen bij Hoekstra, *Magazine nationale veiligheid en crisis beheersing*, (11), nr. 5, 9.
- Duin, M. van, Wijkhuijs, V. & Jong, W. (red.) (2013). *Lessen uit crises en mini-crisis 2012*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M.J. van (1992). *Van rampen leren*. Den Haag: De Haagsche Drukkerij.
- Duin, M.J. van, Rosenthal, U., Cachet, A., Roos, E. & Rijnthaler, H. (1990). De januari-orkaan: een waarschuwing, *Alert*, nr. 3, 2-19.
- Eeten, M. van, Nieuwenhuijs, A., Luijf, E., Klaver, M. & Curz, E. (2011). The state and the threat of cascading failure across critical infrastructures: the implications of empirical evidence from media incident reports, *Public Administration*, nr. 2, 381-400.
- Erp, J. van (2011). 'Boeven vangen' via internet: beelden over criminaliteit in opsporingsberichtgeving, *Tijdschrift voor Cultuur en Criminologie*, nr. 1, 51-69.
- Erp, J.G. van, Gastel, F. van & Wemmink, H.D. (2012). *Opsporing Verzocht*. Amsterdam: Reed Business.

- Gezondheidsraad (2006). *Gevolgen van rampen voor de gezondheid op middellange en lange termijn*. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Griffin, D. (2013). *In honor of the Charleston 9: A study of change following tragedy*. North Charleston: CreateSpace.
- Hahné, S.J.M. (2014). Wat is mazelen en hoe vaak komt het voor? In: *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid*. Bilthoven: RIVM. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.nationaalkompas.nl/gezondheid-en-ziekte/ziekten-en-aandoeningen/infectieziekten-en-parasitaire-ziekten/ziekten-in-het-rijksvaccinatieprogramma/mazelen/omvang-en-trends>.
- Hassard, J. & Parker, M. (1993). *Postmodernism and Organizations*. London: SAGE Publications Ltd.
- Hof, S. van den & Zwakhals, S.A.M. (2005). Mazelenepidemie 1999-2000. In: *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationale Atlas Volksgezondheid*. Bilthoven: RIVM. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.zorgatlas.nl/gezondheid-en-ziekte/ziekten-en-aandoeningen/infectieziekten/mazelenepidemie-1999-2000#breadcrumb>.
- IFV (2014). *Leerarena Leeuwarden*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- IFV en VDMMP (2014). *Sociale media veranderen het veiligheidsdomein*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Impact (2014). *Multidisciplinaire richtlijn psychosociale hulp bij rampen en crises*. Diemen: Impact.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *Rapport van Bevindingen. Onderzoek Bestuurlijk Handelen Islamitische Scholengemeenschap Ibn Ghaldoun*. Rotterdam: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Inspectie VenJ (2014a). *Evaluatie GRIP-3 incident mosterdgas Ede*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.
- Inspectie VenJ (2014b). *Rapport brand aan de Kelders te Leeuwarden*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.
- Jacobs, S. (2014). *Media en verantwoording over incidenten: gevolgen voor publieke organisaties* (dissertatie UU). Enschede: Gildeprint.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, alternatives, and public politics*. Boston: Little, Brown & Co.
- Kobes, M. & Tonnaer, C. (2014). *Brand in een monument: casus hotel De Draak*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Meuleman, H. (1999). *Brandveiligheid cultureel roerend erfgoed* (scriptie Brandweeracademie).

- NGB (2013). *Handreiking Bestuurlijke aandachtspunten bij crises*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- NIFV (2008). *Leerstof Onderbrandmeester Gevaarlijke stoffen*. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid.
- NPV en Academische Werkplaats AMPH (2013). *Vaccinatie: voorzienigheid, vertrouwen en verantwoordelijkheid, en Vaccinatie in de reformatische gezindte*. Informatie voor de jeugdgezondheidszorg.
- NVBR (2011). *Leerarena Kijfhoek*. Arnhem: Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding.
- Opstelten, W., Ruijs, W.L.M., Warris, A., Binnendijk, R.S. van, Wolfs, T.F.W. & Hahné, S.J.M. (2013). Er heerst weer mazelen, *Ned. Tijdschr. Geneesk.*, nr. 157, 1-5.
- OvV (2014). *Dodelijk ongeval in meststalo te Makkinga*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Pidgeon, N., Hood, C., Jones, D., Turner, B. & Gibson, R. (1992). Risk perception. In: *The Royal Society, Risk: analyses, perception and management* (pp. 89-134). London: The Royal Society.
- Pierik, R. (2013). Dan toch maar een vaccinatieplicht?, *Nederlands Juristenblad*, afl. 40, 2798-2807.
- Politie-eenheid Den Haag (2013). *Lef om groot te denken: Leerdossier SGB0 dreiging school shooting Leiden*.
- Pressman, J.L. & Wildvasky, A. (1984, 3rd edition). *Implementation*. Berkeley, Los Angeles, Londen: University of California Press.
- Quarantelli, E.L. & Taylor, V. (1977). *Some views on the warning problem in disasters as suggested by sociological approach*, preliminary paper 45. Columbus: Disaster Research Centre, Ohio State University.
- RIVM (2014). *Overzicht mazelen-epidemie Nederland, mei 2013-februari 2014*. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.rivm.nl/dsresource?objectid=rivmp:239793&type=org>.
- Roovers-Schellekens, M. (2014). Een dokter is niet immuun, *Medisch Contact*, nr. 14, 665-666.
- SodM (2013). *Reassessment of the probability of higher magnitude earthquakes in the Groningen gas field*. Den Haag: Staatstoezicht op de Mijnen.
- SodM (2014). *Advies Winningsplan 2013 / Meet- en Monitoringsplan NAM Groningen gasveld*. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.sodm.nl/sites/default/files/redactie/advies%20sodm%20winningsplan%20 groningen%202013.pdf>.

- Stern, E.K. (1997). Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 5, nr. 2, pp. 69-86.
- Tuin, D. van der (2013). De bodem beweegt, *Broerstraat* 5, nr. 2, 12-13.
- Turner, B. & Pidgeon, N. (1978). *Man-Made Disasters*. London: Wykeham.
- Twist, M. van, Scherpenisse, J., Chin-A-Fat, N. & Steen, M. van der (2013). *Ibn Ghaldoun. Verhaal achter een bijzonder inspectiebezoek*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Vaughan, D. (1996). *The Challenger launch decision. Risky technology, culture, and deviance at NASA*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- VenJ (2010). Wet Veiligheidsregio's – deel 1: hoe, wat en waarom? (brochure). Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Vollenbroek, M. (2003). *Terugkeerscenario's. Scenario bij maatschappelijke onrust rond de terugkeer van een zedendelinquent*. Den Haag: Informatiepunt Lokale Veiligheid.
- Vries, A. de & Smilda, F. (2014). *Sociale media het nieuwe DNA*. Amsterdam: Reed Business.
- Weick, K.E. & Sutcliffe, K.M. (2007). *Managing the unexpected: Resilient performance in an age of uncertainty* (2nd edition). San Francisco: John Wiley and Sons.
- Yu, T., Sengul, M. & Lester, R.M. (2008). Misery loves company: The spread of negative impacts resulting from an organizational crisis, *Academy of Management Review*, nr. 2, 452-472.
- Zuidam, E. van (2012). Crimesourcing: van flashmob naar flashrob, *frankwatching.com*, 9 januari. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.frankwatching.com/archive/2012/01/09/crimesourcing-van-flashmob-naar-flashrob/>.

Over de auteurs

Claire Bakker, trainer-adviseur, Crisisplan BV

Joost Bierens, anesthesioloog

Carla Broers, senior specialist sectie Vakbekwaamheid GHOR, Veiligheidsregio Noord-Holland Noord

Arjen Boin, hoogleraar Public Institutions and Governance, departement Politieke Wetenschap (Universiteit Leiden) en directeur Crisisplan BV

Jaco Bruekers, adviseur Openbare Orde en Veiligheid en Crisisbeheersing, gemeente Veghel

Frank Cools, senior adviseur crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

Michel Dückers, programmacoördinator Nafase en senior beleidsadviseur/onderzoeker, Impact

Menno van Duin, lector Crisisbeheersing (Instituut Fysieke Veiligheid/Politieacademie) en bijzonder lector Regie van Veiligheid (Hogeschool Utrecht i.s.m. de Veiligheidsregio Utrecht)

Martina Duyvis, senior onderzoeker Academie voor GHOR en opgeschaalde zorg, Instituut Fysieke Veiligheid

Renate den Elzen, communicatieadviseur social media Crisiscommunicatieteam, nationale politie

Dick van Gooswilligen, hoofd Crisiscommunicatieteam, nationale politie

René Hagen, lector Brandpreventie, Instituut Fysieke Veiligheid

Jorien Holsappel, beleidsadviseur, Impact

Wouter Jong, adviseur crisisbeheersing, Nederlands Genootschap van Burgemeesters

Wendy Kiel, adviseur strategie en beleid (Veiligheidsregio Haaglanden) en blogger (Rizoomes)

Edith Leentvaar, hoofd Bureau GHOR en clusterhoofd Vakbekwaamheid en Evalueren, Veiligheidsregio Fryslân

Ed Oomes, senior programmamanager CrisisWise (Schiphol Group) en blogger (Rizoomes)

Werner Overdijk, directeur Crisisplan BV

Dennis Overgaauw, hoofd Bureau GHOR, Veiligheidsregio Noord-Holland Noord

Annet Ponjee, beleidsadviseur politie-eenheid Den Haag, nationale politie

Angélique de Regt, senior beleidsadviseur OOV, gemeente Haarlemmermeer

Maureen Sarucco, adviseur, Project Management Bureau gemeente Amsterdam

Yvonne Sprick, adviseur (Sprick Communicatie) en programmamedewerker Veilige Stad (Digitale Steden Agenda)

Pieter Tops, hoogleraar bestuurskunde, Universiteit van Tilburg

Arnout de Vries, senior onderzoeker en adviseur integrale veiligheid, TNO

Vina Wijkhuijs, senior onderzoeker lectoraat Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid/Politieacademie

Hans Zuidijk, directeur Concernstaf en plv. regionaal commandant, Veiligheidsregio Hollands Midden

In deze publicatie worden achttien bijzondere gebeurtenissen uit 2013 belicht. Aan bod komen onder meer de brand in Leeuwarden, de dreiging van een *school shooting* in Leiden, het spoorwegongeval bij Weteren en ander situaties met gevaarlijke stoffen, alsook de troonswisseling, de vermissing van de broertjes Ruben en Julian en de examenfraude. In een relatief rampvrij land als Nederland leveren dit soort situaties de nodige ervaring en stof tot leren op. De auteurs kiezen er niet voor om aan te geven wat fout ging of hoe het beter had gekund, maar beschouwen vooral de bestuurlijke en operationele dilemma's die zich voordeden en welke lessen daaruit te trekken zijn voor de praktijk. Bestuurders, professionals en anderen die op het terrein van het veiligheids- en crisismanagement werkzaam zijn, kunnen hier hun voordeel mee doen. Het boek geeft in feite een tour de horizon van de crisisbeheersing in Nederland anno 2013. Centrale thema's zijn: omgaan met maatschappelijke en politieke onrust; burgerparticipatie en (zelf)redzaamheid; de rol van de sociale media, en afstemming tussen gemeentelijke en strafrechtelijke processen.

Deze publicatie is de tweede in de reeks: eerder verscheen *Lessen uit crises en mini-crisis 2012*.

ISBN 978-94-6236-491-2



9 789462 364912 >

